

MASTEROPPGÅVE

Mastergrad i Organisasjon og leiing

**Interkommunale samarbeid
– kven er drivkreftene?**

av

Oddvin Neset

15. juni 2012



Boks 133, 6851 SOGNDAL, 57 67 60 00, fax: 57 67 61 00 – post@hisf.no – www.hisf.no

Masteroppgåve i:

Organisasjon og leiing

Tittel:

Interkommunale samabeid
– kven er drivkreftene?

Engelsk tittel:

Intermunicipal cooperation
– which factors are the moving force?

Forfattar:

Oddvin Neset

Emnekode og emnenamn:

MR 690 Masteroppgåve i organisasjon og leiing

Kandiatnummer:

4

Publisering i institusjonelt arkiv, HSF Biblioteket (set kryss):

JA X Nei__

Dato for innlevering:

15.06.2012

Eventuell prosjekttilknytning ved HSF

Emneord (minst fire):

Interkommunalt samarbeid, drivkrefter, agenda,
policy, politikk

Tittel og samandrag:

Interkommunale samarbeid – kven er drivkreftene?

Hovudtemaet i denne masteroppgåva er interkommunale samarbeid og drivkrefter. Oppgåva søkjer svar på kva som gjer at spørsmål om samarbeid mellom kommunar kjem på dagsorden, og korleis slike spørsmål vert drivne framover. Studien tek utgangspunkt i teoriar om policy-prosessar. I lys av teorien gjennomfører eg eit komparativt casestudie av to interkommunale samarbeid. Studien vert gjort i eit langsgåande perspektiv der fokus er retta mot aktørar og drivkrefter både før og etter etablering av samarbeidet. Empirien er basert på primærdata henta frå kvalitative intervju med 12 informantar frå politisk nivå, administrativt nivå og fagleiarnivå. Det vert også nytta sekundærdata i form av møtereferat og årsmeldingar frå aktuelle case.

Studiet finn 4 faktorar som er drivande for utvikling av nye interkommunale samarbeid:

- Nasjonal politikk og sentrale reformer skaper insentiv for meir samarbeid
- Eit samarbeids- og utviklingsorientert fagmiljø øver påverknad på administrativ og politisk leiding for samarbeid
- Utviklingsorienterte politikarar spelar på lag med fagmiljøet
- Interkommunale samarbeidsorgan utviklar normer og kultur for samarbeid, og vert slik ei sjølvforsterkande drivkraft

Studiet stadfester også tidlegare forskning som finn at lokale folkevalte er sett på sidelinja i interkommunale prosessar. Lokaldemokratiet har fått rolla som sandpåstrørarar etter at samarbeida er ferdig knadd i dei interkommunale møteplassane.

Title and Abstract:

Intermunicipal cooperation – which factors are the moving force?

The main subject in this thesis is the question which factors are the moving force behind the establishment of inter-municipal cooperation. The thesis tries to answer what makes the question of cooperation among municipalities enter the agenda, and how the process moves forward. The study's departure point is theories of the policy process. Based on that theory I conduct a comparative case study of two intermunicipal cooperative organisations. The study is done in a longitudinal perspective where I focus on the actors and moving forces, both before and after the establishment of the cooperation. The empirical data is primary data collected from qualitative interviews with 12 informants from political, administrative and professional leaders. I have also used secondary data like minutes of meetings and annual reports.

The study finds that there are at least four factors that push the development of intermunicipal cooperation in our cases:

- National policy and reforms create incentives for more cooperation
- Professional actors who perceive cooperation as a means for improvement in their sector, exert influence on the administrative and political leadership
- Development oriented politicians play in tune with the professional environment, and the tune is cooperation.
- When established, the intermunicipal body itself develops shared values and a collaborative culture which increases the momentum of the process.

The study also confirms previous findings to the fact that local politicians are put on the sideline when intermunicipal cooperation is established. The local politicians are given the role as formal decision-makers for the cooperation, after the real policy making process is finished.

FØREORD

Denne masteroppgåva er avsluttande del av masterstudiet i organisasjon og leiing ved Høgskulen i Sogn og Fjordane. Oppgåva utgjer 30 studiepoeng av studiet sine 120 poeng. Arbeidet med oppgåva har vore ein prosess der kvart steg har gjeve meg eit djupare innblikk i korleis kunnskap vert skapt. Eit av desse innblikka er erkjenninga av at det ferdige produktet berre inneheldt små deler av det materialet som dannar grunnlaget for kunnskapen. Vonar at eg gjennom oppgåva klarer å få fram noko av djupna i dette.

Professor Oddbjørn Bukve var den som kveikte interessa for policy-prosessar på ei av sine førelesingar ved Høgskulen i Sogn og Fjordane. Som vegleiar har han vore ei rettesnor gjennom heile prosjektperioden. Takk for god hjelp Oddbjørn!

For å få realisert oppgåva har 12 informantar gjeve av si tid til prosjektet. Takk for at de vart med, og delte dykkar erfaringar og tankar!

Innhald

Tabelloversikt.....	8
Figuroversikt	8
Kapittel 1. Innleiing	9
1.1 Bakgrunn for tema	9
1.2 Kunnskapsstatus.....	10
1.3 Forskingsspørsmål.....	12
1.4 Oppgåva si oppbygging	12
Kapittel 2. Teori	13
2.1 Perspektiv på avgjerdsprosessar	13
2.2 Rasjonalismen og kritikarane	13
2.3 Strøymingsmodellar	14
2.3.1 Garbage Can modellen	14
2.3.2 Kingdon vidareutviklar modellen	16
2.3.3 Problemstraumen.....	18
2.3.4 Løysingsstraumen.....	20
2.3.5 Den politiske straumen	22
2.3.6 Politikkvindauget og entreprenørane	23
2.3.7 Nårtid vert politikkvindauget opna?	24
2.3.8 Strukturering av straumane	25
2.3.9 Teoretisk perspektiv og empiri.....	26
Kapittel 3. Metode	27
3.1 Undersøking i 2 steg.....	28
3.1.1 Studie av det enkelte case – prosessorientert studie	28
3.1.2 Samanlikna case- variabelorientert studie.....	29
3.2 Datainnsamling og empirisk framgangsmåte.....	29
3.2.1 Val av case og kommunar.....	30
3.2.2 Strategisk utval av informantar	30
3.2.3 Intervjuguide og gjennomføring av intervju.....	31

3.3	Validitet og reliabilitet.....	32
3.4	Forskingsetikk.....	33
Kapittel 4.	Kontekst og case.....	35
4.1	Nasjonal politikk.....	35
4.1.1	Kommune – Stat.....	35
4.1.2	Kommunestruktur og reformarbeid.....	35
4.2	Regionen Nordhordland.....	40
4.3	Helseutvalet	43
4.3.1	Kvifor er dette ei aktuell case?.....	44
4.3.2	Helseutvalet sine saker i 2010 og 2011:.....	44
4.4	IKT-felles drift	46
4.4.1	Kvifor er dette ei aktuell case?.....	47
Kapittel 5.	Funn og analyse.....	49
5.1	Helseutvalet i etableringsfasen.....	49
5.1.1	Oppsummering funn etablering helseutval	54
5.2	Felles IKT etableringsfase.....	55
5.2.1	Oppsummering funn etablering IKT	56
5.3	Komparasjon av funn	58
5.4	Helseutvalet driftsfase	59
5.4.1	Oppsummering funn i driftsfasen helseutval:.....	64
5.5	Felles IKT- drift	64
5.5.1	Oppsummering funn driftsfase IKT	68
5.6	Komparasjon av funn driftsfase	70
Kapittel 6.	Overordna drøfting og konklusjon.....	73
6.1	Oppsummering og konklusjon	80
6.2	Interkommunalt samarbeid – ei endeleg løysing?.....	81
	Litteraturliste	84
	Vedlegg.....	87

Tabelloversikt

Tabell 1:	Oversikt over folketal i distriktet Nordhordland og Gulen	41
Tabell 2:	Ulike områder for samarbeid i Nordhordland og Gulen	42
Tabell 3:	Oppgaver Helseutvalet 2010 og 2011.....	45
Tabell 4:	Skjematisk oppsett over funn i etableringsfasen.....	57
Tabell 5:	Skjematisk oppsett over funn i driftsfasen.....	69

Figuroversikt

Figur 1:	John W. Kingdon sine 5 element i strøymingsprosessen.....	17
Figur 2:	Kommunar, case og utval av informantar.....	31
Figur 3:	Utsnitt frå matrise case Helseutval.....	32
Figur 4:	Kart over nordleg del av Hordaland fylke og sørleg del av Sogn og fjordane fylke.....	40

Kapittel 1. Innleiing

Å ha tilstrekkeleg kunnskap på tenestoområde som krev spisskompetanse kan vera ei utfordring i små distriktskommunar. Oppgåvene som kommunane skal løysa vert meir og meir komplekse, og mange kommunar er etter kvart vorte heilt avhengige av å samarbeida med andre for å kunne tilby tenester som samsvarer med gjeldande lovkrav og forventning i befolkninga. Talet på etablerte interkommunale samarbeid i landet vårt veks. Interkommunalt samarbeid er no eit innarbeidd omgrep, også på folkemunne, om ulike former for samarbeid mellom kommunar. Det kan dreia seg om alt frå sporadisk samarbeid i enkeltsaker til omfattande samarbeid på sentrale tenestoområde der alle går under denne fellesnemnaren. Samarbeidsform, og måten samarbeidet vert styrt på, varierer. Denne samhandlinga på tvers av kommunegrensene er interessant å studere i lys av det styresettet me har i lokaldemokratiet. Kva slag strøymingar er det som initierer utviklinga? Det er ikkje alltid lett å sjå korleis desse samarbeida starter, kvar initiativet kjem frå og kva som er drivkrafta i prosessen? I denne masteroppgåva er eg på leit etter drivkreftene bak desse samarbeida, og korleis prosessane fram mot etablering av slike samarbeid går føre seg.

1.1 Bakgrunn for tema

Som leiar i ein liten distriktskommune har eg over mange år opplevd ei utvikling der forventningane til profesjonalitet og kvalitet i tenesteytinga er stadig aukande. Denne forventninga kjem frå sentrale styresmakter, frå befolkninga og frå kunnskapsbasert praksis i kommuneorganisasjonen. Som leiar opplever eg at nye utfordringar strøymar på kommunen som tenesteytar. Tidvis genererer utfordringane spørsmålet: Er dette ei oppgåve som me klarer å løyse åleine, eller bør me søkja samarbeid med andre kommunar for å ivareta denne oppgåva? Storleiken på storparten av kommunar i landet vårt gjer det vanskeleg å etablere tenestetilbod som står på eigne bein innan alle tenestoområde ein kommune skal ivareta, både når det gjeld fornuftig storleik på driftseiningane, og når det gjeld tilgang på og vedlikehald av kompetansemiljø. Svaret på nye krav og forventningar er difor for mange kommunar å samarbeida med andre kommunar. Det er også mi oppfatning at arbeidstakarane som vert utdanna i dag i større grad søker saman i fagmiljø, heller enn å arbeide åleine i små einingar ute i distriktet. Samfunnet sine krav til system, dokumentasjon og fagutvikling kan vera ei av årsakene til dette.

Nasjonalt politikk og reformarbeid fokuserer på samarbeid over kommunegrensene meir enn nokon gong, og det er også mi oppfatning at det lokalpolitisk er ei haldning til at utvikling for kommunen fordrar samarbeid over kommunegrensene. I denne oppgåva vil eg ved å gjere bruk av relevant teori og empiri freista å få betre innsikt i strøymingar og drivkrefter som genererer interkommunale samarbeid. Mitt mål med oppgåva er å bidra til ei større forståing for korleis desse prosessane vert avla, korleis dei utviklar seg og korleis dei lever.

1.2 Kunnskapsstatus

Det finns etter kvart ein god del forskning på interkommunale samarbeid, men forskinga er snever i den forstand at den anten dreier seg om omfang og kvantifisering av ulike samarbeidsmodellar, eller den dreier seg om demokrati, styring og makt i etablerte samarbeid, og då mest samarbeid som er organisert etter selskapsmodellen. Fleire rapportar peikar på at omfanget av interkommunalt samarbeid er aukande (Econ analyse, 2006; Jacobsen, 2010; Vinsand, Nilsen og Langset, 2008-1; Vinsand, 2010-3). I ei kartlegging gjort av Econ analyse(2006) kjem det fram at kvar kommune i snitt deltek i 14 interkommunale samarbeid, og enkelte kommunar er med i opp mot 50 samarbeid(Econ,2006:16). I 2007 var det til dømes berre 14 av dei 431 kommunane i landet vårt som ikkje var med i eit regionråd. ”Med regionråd menes politiske samarbeidsorganer mellom kommuner, som er formalisert med egne vedtekter og som har et bredt arbeidsfelt”(Vinsand,2010-3:5). Etter endringane i kommunelova i 2007 kan kommunane samarbeida med andre kommunar om alle former for tenesteyting så lenge kravet om organisatoriske og juridiske formalia er ivareteke. Det går føre seg mykje samarbeid mellom kommunar som ikkje er tufta på avtalar heimla i kommunelova, og politisk og administrativ leiing er ofte usikre på heimelsgrunnlaget for samarbeidet(Jacobsen, 2010). Dette kan tyda på at kommunane er meir opptekne av å tenkja praktisk oppgåveløysing enn juridiske og byråkratiske formalitetar rundt samarbeidet. Det er særskilt to områder interkommunalt samarbeid går føre seg på: Det eine området er samarbeid der kommunane samlar seg om felles strategi for å møte utfordringar mot omverda, eks. næringsutvikling, ny riksveg eller motstand mot høgspenmaster. Det andre er samarbeid der kommunane går saman for å løysa interne oppgåver eks. brannvern, barnevern(Sanda,2001). Enkelte rapportar argumenterer for at kommunane bør samarbeida endå meir: ”Utfordringsbildet og de erfaringer som er høstet med interkommunalt samarbeid tilsier at det er behov for mer samarbeid mellom kommunene”(Vinsand,2010-5:5). Ringkjøb,Vabo og Aars(2006) peikar på at interkommunale samarbeid er vorte ein stadig viktigare del av den

kommunale aktiviteten. ”De er kort og godt blitt viktige organisatoriske element for å forstå hvordan kommunene i dag fungerer og utvikler seg både som tjenesteleverandør og demokratisk arena”(Ringkjøb et.al. 2006:227).

Kommunenes Sentralforbund (KS) gjennomførte i 2006 i samarbeid med ECON Analyse ein landsomfattande undersøking om interkommunalt samarbeid (ECON, 2006). Undersøkinga oppsummerer mellom anna med at den største ulempa ved interkommunalt samarbeid er manglande politisk styring. Her kjem det også fram at det er 3 grupper som utmerkar seg når det gjeld innflytelse på det interkommunale samarbeidet. Administrativ leiing er den gruppa som har sterkast innflytelse, deretter kjem sentrale politikarar og fagsjefar. ” Dette er kanskje ikke overraskende. Sentrale politikere og administrasjon har daglig oppmerksomhet om driften av kommunen enten dette skjer gjennom interkommunalt samarbeid eller ikke”(ECON,2006:54). Ei anna undersøking ” Status for interkommunalt samarbeid og aktuelle veivalg” frå mai 2010 utarbeidd av NIVI Analyse for KS fann dette:

Demokratiutfordringen dreier seg også om lokaldemokratisk styring av interkommunalt samarbeid, hvor det kan være store forskjeller mellom ulike modeller for samarbeid(....)Trendene i den pågående forvaltningsutvikling, med utbygging av mer interkommunalt samarbeid og mer samhandling mellom kommunene, staten og fylkeskommunen, reiser viktige spørsmål om lokalpolitisk styring av de nye strukturene som er under framvekst (Vinsand,2010-3: 18).

”Same kva organisasjonsform som vert vald medfører valet endringar i forhold til politisk styring. Politiske organ vil i mindre grad handsame saker som er lagde til andre organisasjonar”(Ringkjøb et.al, 2006: 212). Ein rapport utarbeidd av Maximite Ås på oppdrag frå Innovasjon Norge som ser på næringsutvikling i kommunane viser at kommunenettverk skaper meir kreative fagmiljø, deling av kompetanse og meir fokus på utvikling(Aarnes,2004). Dette finn ein også støtte for i ECON sin rapport 2006-57:

”Kompetansegevinster, bedre kvalitet og bedre servise og økonomistyring rangeres som de viktigste mulige fordelene ved interkommunalt samarbeid”(Econ,2006).

Oppsummert frå denne kunnskapen kan ein seia at omfanget av interkommunalt samarbeid er omfattande i dei fleste kommunar. Det kan sjå ut som samarbeidet er positivt for brukarane og for kvaliteten på tenesteytinga, og enkelte rapporter oppmodar difor om meir samarbeid. Det ser også ut til at slike samarbeid skaper nettverk og alliansar som er positive for profesjonane

og byråkratane. Effektar som kan vera negative er at desse samarbeidsformene kan utfordra eit aktivt folkestyre ved at kommunane må gje frå seg makt for at samarbeida skal fungera effektivt. Denne kunnskapen har vore styrande for justering og spissing av forskingsspørsmåla undervegs i prosessen med oppgåva.

1.3 Forskingsspørsmål

Hovudspørsmål:

Kven initierer interkommunale samarbeid, og kvifor gjer dei det? Er det skilnader på profesjonar, administrativ leiing og politikarar når det gjeld argument for og oppfatningar av interkommunale samarbeid?

Delspørsmål:

Korleis vert prosessane drivne framover? Kven er dei mest aktive aktørane?

Kva perspektiv har aktørane? (Fokus på eigen sektor, fokus på eigen kommune eller fokus på regionen som heile?) Kva motiv har aktørane? (Faglege, økonomiske, politiske?)

1.4 Oppgåva si oppbygging

I kapittel 2 presenterer eg teorigrunnlaget som undersøkinga byggjer på. Det vert gjort greie for ulike perspektiv på avgjerdsprosessar. Her ser eg attende i historien frå det rasjonelle synet på avgjerder, og framover mot og nyare tid til eit meir dynamisk syn på prosessane.

Hovudteorien som eg nyttar i oppgåva er henta frå den amerikanske statsvitaren John W.

Kingdon sin teori om strøymingsmodellen på avgjerdsprosessar. Modellen fokuserer meir på flyten og rette tida for ei avgjerd enn på sjølve avgjerda. Kapittel 3 er metodekapittelet der eg presenterer den forskingsmessige framgangsmåten i søk etter svar på problemstillinga. Her

vert også utvalet av informantar presentert og eg skisserer korleis eg har gått fram for å henta inn det empiriske materialet. Drøfting av validitet og reliabilitet er også sentrale element i metodekapitlet, og dei etiske vurderingane vert gjort greie for der. Kapittel 4 set oppgåva inn

i ein kontekst der mine case vert presentert, og der nasjonal politikk i tilhøvet mellom stat og kommune vert drøfta. I kapittel 5 kjem presentasjonen av dei empiriske funn i undersøkinga. Funna vert analysert og resultatata frå mine to case vert samanlikna. Kapittel 6 drøftar funna i

kapittel 5 opp mot teorigrunnlaget, og tidlegare forskning. Til slutt i kapittel 6 ser eg oppgåva i samanheng, og avsluttar med å sjå det heile inn i eit overordna perspektiv.

Kapittel 2. Teori

2.1 Perspektiv på avgjerdsprosessar

Fokus i masteroppgåva er aktørar og drivkrefter i prosessane rundt etablering av interkommunale samarbeid. Når ein skal studera noko er utfordringa å knyte forskinga opp mot ein teori som best mogeleg kan forklara det ein prøver å finna svar på. Ein avgjerdsprosess kan sjåast i lys av ulike teoriar, og for å forstå aktørar og drivkrefter i prosessen er det viktig å forstå korleis ei sak kjem på dagsorden, og korleis ho vert driven framover. Dette vil eg prøva å koma i djupna på ved å sjå prosessen frå litt ulike perspektiv.

2.2 Rasjonalismen og kritikarane

Dersom ein går attende til starten av 1900-talet var synet på organisasjonar prega av eit instrumentelt og rasjonelt tankesett. Organisasjonar skulle løysa konkrete oppgåver, og ein såg føre seg at avgjerdsprosessane var strukturert etter eit fastlagt mønster for å få løyst oppgåvene. Industrisamfunnet var dominert av Taylorismen, og saman med Max Weber sin idealmodell av byråkriet prega dette tankane om avgjerdsprosessane i samfunnet. Ein såg føre seg lineære prosessar inndelt i fasar frå eit problem oppstår og fram mot avgjerd (Bolman og Deal, 2003; Strand,2001). Gradvis utover mot midten av 1900-talet kom det kritiske innspel på denne rasjonelle tenkjemåten, for ifylgje kritikarane gav rasjonalismen eit svært forenkla bilete av menneske og organisasjonar. Menneskelege avgrensingar, motiv og følelsar hadde ikkje plass i denne måten å tenkja avgjerder. Den amerikanske statsvitaren, økonomen og seinare nobelprisvinnaren i økonomi, Herbert A. Simon, tok eit grundig oppgjer med det rasjonelle perspektivet på avgjerder i boka Administrative Behavior i 1945. For å motbevisa rasjonalismen sin logikk sette han opp 4 føresetnader for at rasjonelle avgjerder skal kunne finna stad i ein organisasjon:

1. Alle val-alternativa er klarlagt på førehand.
2. Konsekvensene av kvart val er kjent.
3. Avgjerdstakaren har ordna sine preferansar slik at han kan setje opp alternativa etter nytte frå størst til minst.
4. Det alternativet som gjev størst nytte vert valt (Simon,1976:45).

Simon sin bodskap kan kort summerast med at fullt ut rasjonelle val i ein organisasjon ikkje er mogeleg fordi graden av rasjonalitet alltid vil variera ut frå type organisasjon og situasjon. Ofte har ikkje menneska og organisasjonen den kunnskapen som trengs for å gjera det optimale valet, og då må ein kanskje nøya seg med eit val som ikkje er optimalt, og seie at

dette likevel er godt nok. Det kan også vera situasjonar der preferansar og mål hjå deltakarane er ulike, der dette vil gje resultat som ikkje garanterer optimal rasjonalitet(Bolman og Deal, 2003; Offerdal,1999; Strand,2001).

Ein annan kritikar til rasjonalismen, Charles Lindblom, utvikla teorien om inkrementalisme der han skildrar endringar gjennom små steg. Lindblom byggjer på Simon sin teori om avgrensa rasjonalitet, og hevdar i artikkelen ”The Science of Muddling through” at endringar ikkje skjer ut frå eit heilskapsbilete av situasjonen, men gradvis over tid som fylje av små justeringar og små steg i ulike retningar. Lindblom undersøkte budsjettprosessen i fleire amerikanske statar, og fann at dei avgjerder som vart tekne i liten grad var gjort ut frå overordna mål og bevisste strategiar. Hovudbiletet frå prosessane var små justeringar og endringar på enkeltpostar i budsjettforslaga som resulterte i små stegs endringar over tid. Kortsiktige omsyn vert tillagt størst vekt og dei avgjerder som er enklast og minst kontroversielle vert tekne fyrst. Slik bruker ein mange små steg i ein tilpassingsprosess i staden for store omveltningar. Store omfattande avgjerder vert skubba framover i tid, og gjerne delt opp i fleire mindre(Lindblom,1959). Modellen er lett å kjenna att frå budsjettprosessen i norske kommunar, der det meste er fastlåst i naudsynte driftsoppgåver. Politiske aktørar forhandler om sine kampsaker, og resultatet vert ofte berre små justeringar og kursendringar. Kommunestrukturdebatten på nasjonalt nivå kan også tene som eit døme på dette, ei omfattande struktureform som frå tid til anna vert sett på dagsorden, men som vert skubba på fordi politiske aktørar ikkje klarar å einast om omfang. Resultatet vert at nasjonale styresmakter prøver å få til små justeringar og kursendringar ved å stimulera kommunane til meir omfattande samarbeid og frivillige samanslutningar.

2.3 Strøymingsmodellar

2.3.1 Garbage Can modellen

Frå midten av 1900-talet kom det meir forskning som stilte kritiske spørsmål til den rasjonelle og idealtypiske avgjerdsprosessen. I 1972 publiserte den norske statsvitaren Johan P. Olsen, saman med to amerikanske kollegaer March and Cohen, ein artikkel der dei presenterte ein ny modell om avgjerdsprosessar. Empirien deira var frå avgjerdsprosessar på amerikanske universitet. I sin teori utvikla dei ein lett forståeleg modell der dei nytta folkelege uttrykk for å forklare kompliserte prosessar. Modellen vart kalla *A Garbage Can Model of Organizational Choice*. På norsk vert modellen ofte skildra som ”Søppelspann-modellen”. Det nye med denne modellen, i forhold til tidlegare tenkjemåte, var teorien om korleis prosessen fram mot

vedtak går føre seg. Den rasjonelle tanken rundt avgjerdsprosessen kan sjåast i 4 fasar slik Simon skildrar over, men March, Cohen og Olsen nyttar begrepet "stream" eller straumar, og ikkje fasar. Dette gjev eit meir dynamisk bilete av prosessen, for med metaforen straumar forstår me noko som er i stadig endring og utvikling. Modellen skisserer 4 straumar av problem, løysingar, avgjerdssituasjonar og deltakarar. Tanken om korleis ei sak kjem på dagsorden, måten aktørane samhandlar på og måten løysingar vert til på er radikalt endra frå den rasjonelle måten å tenkja prosess på.

From this point of view, an organization is a collection of choices looking for problems, issues and feelings looking for decision situations in which they might be aired, solutions looking for issues to which they might be the answer, and decision makers looking for work(Cohen, March and Olsen,1972:2).

I artikkelen er avgjerdssituasjonen der dei fire straumane møtest bileteleg skildra som eit søppelspann ved ei trafikkert gate. Menneske går forbi og kaster frå seg søppel. Kven som går forbi, og kva som vert kasta oppi spannet er tilfeldig. Når ting vert kasta oppi er også tilfeldig. På denne måten kan problem dukke opp heilt tilfeldig, og løysingar kan dukke opp heilt tilfeldig. Løysingar kan søkje problem, og problem kan søkje løysingar. Aktørane som deltek i prosessen er også tilfeldige ut frå kven som er tilgjengeleg og tilstades når løysingar eller problem vert drøfta og vedtak fatta. Som ytterpunkt i denne modellen kan me sjå føre oss ein situasjon der måla er skiftande, og vedtaksprosessen er svært tilfeldig. Men det kan også vera strukturerte element i prosessane. Tenk deg at det kvar arbeidsdag klokka 16.15 hamnar ei avis i boskorga. Dette er strukturert fordi ein mann kvar dag tek same trikken frå arbeid, les avisa der, og kastar avisa i boskorga etter å ha stige av trikken. Slike strukturingsprosessar finst også, men dei er ikkje sentrale i modellane av policyprosessen. Modellen seier at det er to prosessar som avgjer korleis straumane blir kopla:

- Aktiviseringsprosessen - kven deltek?
 - Defineringsprosessen - korleis forstår dei som deltek moglege problem og løysingar?
- "Generelt er organisering ein reiskap til å styre desse prosessane, og dermed avgjerdstakinga. Organiseringa verkar inn på kven som er legitime deltakarar i ein situasjon (...) og på koblinga mellom oppgåver og deltakarar"(Bukve 1991:74).

Når ein ser på interkommunale samarbeid rundt i landet vårt, er nok desse samarbeida unnfanga på svært ulike måtar. Det kan tenkjast at enkelte samarbeid har vorte til gjennom

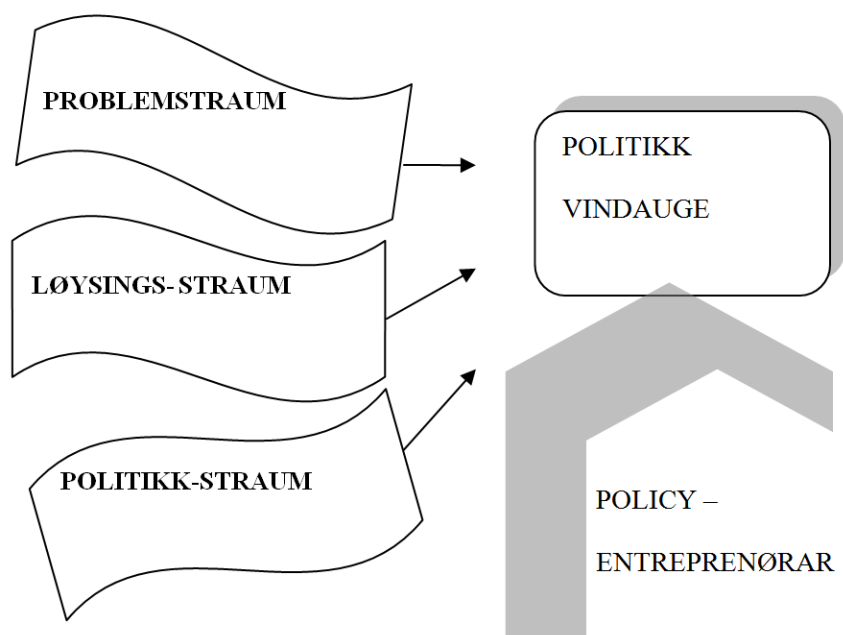
prosessar som kan linkast opp mot Garbage can-modellen. Aktørar frå ulike kommunar har møttest, meir eller mindre tilfeldig, kanskje på eit seminar. Den eine har eit problem og den andre har løysinga, så er prosessen i gang. Samstundes må det seiast at det finns forskning som stiller kritiske spørsmål med kommunane si evne til å vere så innovative som dette. På slutten av 80-talet nytta professor Oddbjørn Bukve(1991) Garbage- can modellen til å analysere frikommuneforsøka i 4 frikommunar som dreiv forsøk med nye politiske og administrative styringsmodellar. Dette var forsøk der staten gav slepp på delar av eit detaljert regelverk, og kommunane skulle gjennom prøving og feiling utvikla nye modellar for styring. Ut frå forsøka si ramme hadde Bukve venta å finna ein aktiveringsprosess med skiftande deltaking og skiftande engasjement, og ein defineringsprosess prega av uvisse og tvetydighet med omsyn til problem og løysingar ute i kommunane. Det han fann var derimot at kommunane "(.....)er prega av rutiniserte former for deltaking og sakshandsaming(.....)Det er lite tvetydighet i aktiviseringsprosessane, og frikommunesaka vert handsama på måtar som høyrer til standardreportuaret i kommunale organisasjonar"(Bukve,1991:88). Gjennom dette studiet såg Bukve at rutiniserte organisasjonar har problem med å initiere innovasjonsverksemd. "Slike organisasjonar genererer ikkje utan vidare avgjerdsmligheter som gjer det legitimt å setje reformer og nyskaping på dagsorden"(Bukve,1991:89).

2.3.2 Kingdon vidareutviklar modellen

Den amerikanske statsvitaren John W. Kingdon utvikla Garbage Can modellen vidare, og sette tankane om den politiske prosessen meir i system. Kingdon har skrive fleire bøker om den politiske prosessen, og den kanskje mest kjende boka "Agendas, alternatives and public policies" kom i 1984. Boka er basert på ei casestudie av prosessar på innsida og på utsida av den amerikanske regjeringa. I si casestudie fokuserte han på helsepolitiske og transportpolitiske områder over ein periode på 4 år mot slutten av 1970-talet og tidleg på 80-talet. Kingdon hevdar at idear og initiativ alltid har eit opphav, men han er ikkje så oppteken av kvar ideen kjem frå. Det interessante er kva som gjer ein idè moden til å setjast på dagsorden, og han hevdar at det er ein del av eit større puslespel. Summe tider kan ein idè eller eit initiativ smette på plass og danne ein heilskap tidleg i puslespelet, andre tider passar ikkje puslebitten inn og vert oversett eller forkasta av aktørane. Innspel kan koma frå ulike aktørar, men Kingdon er oppteken av å studere kva som gjer at ideen slår rot og festar seg: "...the key to understanding policy change is not where the idea came from but what made it take hold and grow"(Kingdon 1995:72). Før Kingdon gjennomførte sitt case studium hadde

han designa undersøkinga ut frå ein teori om at ei sak vert overført frå ein type aktørar til ein annan type aktørar over tid, og at ho slik gradvis kjem på dagsorden. Det kan sjå ut som Kingdon i utgangspunktet tenkte meir strukturert rundt prosessar og straumar slik institusjonell teori gjer, men i eigne studium fann han at dette ikkje var tilfelle. Han fann at ei sak når alle aktørane samstundes når ho er moden for det. ”When subjects hits the agenda they seem to hit all participants roughly equally. Whole communities are affected simultaneously across the board”(Kingdon 1995: 76).

Kingdon utforma ein modell som fokuserar på prosessen rundt politiske vedtak meir enn dei formelle stega fram mot vedtak. Modellen er nyttig med tanke på å skulle forstå samanhengane i utforminga av politikk. Kingdon skildrar ein dynamisk prosess med ulike strøymingar og straumar som er i stadig endring. Kva som vert utfallet av ei avgjerd vil avhenga av når i prosessen ein lukkast med å kopla dei ulike straumane. Ifylgje Kingdon er det fem element i den politiske prosessen som er viktige å identifisera: Fyrst tre straumar med problem, løysingar og politikk. Deretter korleis opning av eit politikk-vindaug gjev ulike aktørar (policy-entreprenørar) høve til å setje sitt tema på dagsordenen. Me kan sjå føre oss ei bileteleg framstilling der prosessen vert driven framover mot eit politikk-vindaug, lik straumar i ei elv som strøymar mot ei luke i ein demning.



Figur 1: John W. Kingdon sine 5 element i strøymingsprosessen

2.3.3 Problemstraumen

I den politiske elva vil det alltid strøyma ei heil rekkje med problem som skulle vore løyst. Aktørar både i og utanfor politiske fora kan ha lange lister med problem som dei vil setja på dagsordenen. Nokon gonger er straumen av eit problem stor og jamn. Andre gonger kan straumen vera mindre, men problemet likevel alvorleg. Kingdon deler problemstraumen i indikatorar, hendingar og attendemeldingar.

Indikatorar: Skildrar korleis dei styrande alltid vil ha eit sett med verktøy som gjev dei tilbakemelding på korleis ting er fatt ute i samfunnet. Fødselstal, dødstal, ulykkesstatistikkar, arbeidsløyse, sjukefråvær, utviklinga på børsen m.m. Dette er opplysningar som gjev viktige styringssignal (indikasjonar) på kva politisk kurs ein bør velja. I kommunesektoren er Kostra ein nasjonal indikator som gjev samanlikningstal for kommunar heilt ned til det enkelte tenestoområde. Kommunane kan grupperast i samanliknbare kommunegrupper, og avvikande tal for ein kommune kan gje dei styrande viktige indikasjonar på at noko bør gjerast.

Økonomirapportar som viser budsjettstatus gjennom året kan vera ein annan indikator som gjev attendemelding om stoda. Desse indikatorane kan nyttast både nasjonalt og lokalt i utforming av politikk og styring av innsats. I den regionen eg har undersøkt vert Kostra nytta aktivt av Kontrollutvala i kommunane til utarbeiding av rapportar for samanlikningar mellom kommunane i regionen. Desse rapportane vil, slik Kingdon definerer det, vera ein del av problemstraumen på den lokalpolitiske agendaen.

Hendingar: Ein indikator vil i seg sjølv ikkje alltid vera nok til å påkalla merksemd og semje om at kursen bør endrast. Ofte er det ei konkret hending som får auga opp for eit meir omfattande problem, med påfyljande krav om at noko bør gjerast. Dette kan vera ei hending som får generell fokus i samfunnet, eller det kan vera ei hending som råkar sentrale aktørar eller pressgrupper i samfunnet. Svineinfluensapandemien, som var høgt oppe på agendaen i store deler av verda i 2009, kan vera eit døme på ei hending som skapte stor merksemd og som resulterte i ei rekkje tiltak både hjå sentrale styresmakter og ute i kommunane. Den gongen var det ikkje berre indikatorar over talet på smitta personar som resulterte i tiltak, men konkrete hendingar med alvorleg sjuke og omkomne som gjorde at saka skapte redsle og kom høgt opp på agendaen.

Attendemeldingar er ein annan type problemstraum, og i eit ope samfunn er det alltid mange kanalar for attendemeldingar til dei som styrer. Massemedia er tidleg ute med å lage overskrifter når dei får teften av ei aktuell sak. Befolkninga gjev også rask respons på korleis politikken fungerer, og uttrykkjer misnøye dersom ting ikkje utviklar seg slik som dei har

vorte lova. Befolkninga kjem også med konkrete klager når forventningar ikkje vert innfridd, eller dei gjev score på brukarundersøkingar som melding om at noko bør gjerast. Byråkratiet rundt politisk leiing kjem også med attendemeldingar på korleis det går når vedtak vert sett ut i livet. På denne måten strøymer det heile tida på med attendemeldingar til avgjerdstakarane (Kingdon 1995:101). Dersom me heldt oss med svineinfluensaepidemien var attendemeldingane til styresmaktene den gongen massive, spesielt frå media. Situasjonen vart hausa opp, og folk ropte på eit handlekraftig helsestell. Attendemeldingane om at noko måtte gjerast var ikkje til å misforstå. I relevans til oppgåva si problemstilling kan ein sjå problemstraumen i forhold til legevaktsituasjonen i ein kommune: Lat oss tenkja oss at ein kommune har vanskar med å sikra tilstrekkeleg legedekning til å halda oppe eit forsvarleg vaktsystem 24 timar i døgeret 7 dagar i veka. Få legar i kommunen, og stor vaktbelastning, gjer at ein må ty til kortsiktige løysingar med tilfeldige vikarlegar og bruk av vikarbyrå. Dette gjev fordyrande drift, dårleg kontinuitet og misnøgde brukarar. Problemstraumen inn mot sentraladministrasjon og politisk leiing kan då sjå slik ut:

Indikator:	Økonomirapport viser budsjettsprekk i helsetenesta. Sjukefråværsrapport viser høgt sjukefråvær på legar og støttepersonell. Personalrapport viser høg turnover i helsetenesta.
Hendingar:	Uheldige episodar med språkvanskar og mangel på lokalkunnskap hjå vikarlegar gjer at akutt sjuke ikkje får helsehjelp raskt nok. Avisoverskrift ein dag: "Venta på lege som aldri kom."
Attendemeldingar:	Befolkninga roper på stabile og kjende legar på vakt. Media skildrer ei helseteneste i krise. Legane ber om avlastning frå vaktordning og etterspør fagleg støtte.

Nårtid vert ein situasjon eit problem? Situasjonar og utfordringar vert definert som eit problem fyrst når det oppstår ei tru på at ein kan gjera noko med problemet. Kingdon nyttar dårleg vær som døme på ein situasjon som det ikkje finns noko løysing på og som difor ikkje kan klassifiserast som eit problem (Kingdon 1995: 109). Spørsmålet om eit problem er å betrakta som eit problem er også knytta opp til kva syn ein har på omverda. Dersom du er av den oppfatning at fattigdom er eit samfunnsproblem som styresmaktene bør gjera noko med, har du kategorisert fattigdom som eit samfunnsproblem. Dersom du derimot meiner at ein

sjølv er ansvarleg for si skjebne, meiner du kanskje at fattigdom er ein tilstand dei fattige sjølv har hamna i. Då er ikkje fattigdom eit problem som samfunnet skal engasjera seg i (Kingdon 1995:110). Slik vil måten ulike aktørar tolkar omverda på vera avgjerande for korleis dei påverkar problemstraumen. På same måte vil den livssituasjon aktørane er i påverke kva dei oppfattar som problem og ikkje. Barnehageplass er t.d. fyrst eit problem når du står i ein situasjon at du treng dette i din kvardag. Legevaktsituasjonen som var skildra over vart altså oppfatta som eit problem fordi aktørane har behov for stabil legevakt, og dei har tru på at det finns ei løysing. Ser ein spørsmålet i makroperspektiv kan omfattande endringar i samfunnsstrukturen eller i politisk syn på samfunnet også påverke problemstraumen. Eks. kan ein sjå eldrebølgja som eit problem som har resultert i pensjonsreforma og samhandlingsreforma.

På same måten som problem dukkar opp kan dei også forsvinne ut av straumen, havna i bakevja og tape fokus. Det kan vere ulike grunnar til dette. Ein grunn kan vera at problemet ikkje lengre vert oppfatta som eit problem, eller at styresmaktene meiner å ha funne ei løysing. Det kan også vera at nye problem dukkar opp og stel aktørane si merksemd. Eit problem som har virvla bort frå problemstraumen kan kome ut av bakevja og flyte inn att i straumen dersom for eksempel ei hending resulterer i ny merksemd på problemet.

2.3.4 Løysingsstraumen

Som nemnt er ikkje Kingdon så oppteken av kvar ideane kjem frå, for han hevda at idear kan koma frå kvar som helst, og idear kan sjeldan førast attende til eit bestemt utgangspunkt. Dei har sitt eige liv, og endrar kanskje karakter. Stundom vert ideane kopla til problem som kjem flytande, og vert formulert som ei løysing. Utfordringa ligg ofte i å få selt løysinga. Summe tider kan ei løysing vera kopla til eit problem som ikkje er får selt, og då har aktøren ei utfordring i å finna kopling til eit problem som er lettare å selja (Kingdon 1995). Dersom me heldt oss til legevakt-problemet som me såg på under problemstraumen, var det fleire problem som strøymde rundt legesituasjonen. Desse problema kan ha ulike løysingar, men ei løysing kan også passe på fleire av problema. Dersom ein meiner at interkommunalt legevaktsamarbeid vil vera løysinga på alle desse problema, kan det i fagmiljøet vera lett å selja inn at interkommunalt samarbeid styrker den faglege støtta og reduserer vaktbelastning og sjukefråvær. At interkommunalt samarbeid reduserer budsjettoverforbruk og gjev betre

økonomistyring vil kanskje ikkje gje same legitimitet til løysingsforslaget i fagmiljøet. Derimot vil eit slikt løysingsforslag kunne ha høg legitimitet overfor administrasjonen når det er kopla til økonomistyringsproblemet. At legevaktsamarbeid vil gje nøgde brukarar og god beredskap vil vera argument som politisk leiing vil applaudera. Slik kan ulike problem koplast til same løysing alt etter kven ein skal selje løysinga til.

Kingdon seier vidare at løysingar ikkje berre oppstår som fylje av at det har oppstått eit problem som må løysast. På same måte som ideane har også løysingar sitt eige liv. Kingdon nyttar ei bileteleg framstilling på dette når han skildrar "the policy primeval soup". Omgrepet "primeval soup" har vore nytta av historikarar for å kildre opphavet på jorda før livet tok til. Dette er ei væske der molekyl flyt rundt utan å vere kopla til andre molekyl, men med potensiale til å finna eit molekyl som passar, og slik skape liv. Kingdon seier at på same måte flyt idear rundt i ulike nettverk av fagpersonar, politikarar m.m. Mange idear har same potensiale til å verte liv, men berre nokon overlever og utviklar seg vidare (Kingdon 1995:116-117). Kingdon sitt fokus er her kva som gjer at nokon idear overlever og utviklar seg, medan andre bleiknar bort. Han set opp tre kriterium som må vere oppfylt for at ein idè kan overleva:

1. Ideen må vera mogeleg å gjennomføra. "Many a good idea is sent back to the drawing board, nor because it isn't a good idea, but because it isn't "ready" or "all worked out" (Kingdon, 1995: 131).
2. Ideen må passa til våre grunnleggjande verdiar. "Proposals that survive in the policy community are compatible with the values of the specialists." (Kingdon, 1995: 132).
3. Idèen må vera økonomisk forsvarleg og akseptert av målgruppa. "...a proposal must be shown to have a tolerable cost(.....)their proposals must be accepted to the public"(Kingdon 1995:138).

Lat oss gå attende til legevaktdiskursen. Det finns mange døme på interkommunale legevaktordningar i dag, så det er liten tvil om at ein slik idè er mogeleg å gjennomføra. Om forslaget passer med våre grunnleggjande verdiar kan vera større grunn til å stilla spørsmål med. Felles legevakt mellom kommunar vil ofte resultera i at nokon må akseptera at tilbodet vert teke bort frå lokalmiljøet og at responstida ved akutte hendingar aukar. God tilgang på helsetenester er for mange ein grunnleggjande verdi som vil koma i konflikt med dette

forslaget. Økonomidiskursen vert også sentral, for fleire vil hevda at utgiftene til legevakt vert uforsvarleg høge med interkommunale ordningar.

2.3.5 Den politiske straumen

I den politiske straumen finn me det politiske spelet og dei politiske strukturane. På same måte som problem og løysingar strøymer på, strøymer også politikken og påverkar når ei sak kjem på dagsordenen . Kingdon skisserer fire tilhøve som verkar inn på det politiske spelet:

1. Folkemeininga
 2. Organiserte politiske aktørar
 3. Interne tilhøve i regjeringa
 4. Ynskje om semje(Kingdon,1995:146-164)
-
1. Folkemeininga: Dei politiske aktørane må ha har teft med korleis folkemeininga er til ei kvar tid. Problemet er berre at det ikkje alltid er like lett å få teften av den reelle folkemeininga. Ofte er det ei lita gruppe med aktive aktørar som skaper avisoverskrifter og merksemd om ei problemstilling. For å få teften av den reelle folkemeininga må politikarane difor spele på mange kanalar av tilbakemeldingar. Politikarar og politiske parti som bommer med folkemeininga får raskt dårleg oppslutnad.
 2. Organiserte politiske aktørar, slik som til dømes brukarorganisasjonar og fagforeiningar, spelar ei viktig rolle i det politiske spelet. Dersom eit fleirtal av desse dreg i same retning vil desse gje god draghjelp. Di større semje det er mellom organiserte aktørar, di større påverknad har dei på prosessen. Samstemte organisasjonar som går i motsatt retning av det avgjerdstakarane ser for seg som løysing har stor kraft til å påverke avgjerda. ”If too many people get angry, it is not worth it”(Kingdon, 1995:151).
 3. Interne tilhøve som nyval og skifte av administrativt personell kan gjere at dagsordenen skifter kurs. På folkemunne bruker me uttrykket ”nye koster feier best”. Både i sentral- og lokalpolitikken ser me dette ved at nye politikarar er ivrige etter å få sett si sak på dagsorden. Ein kan også sjå at reformer og radikale endringsforslag ofte kjem tidleg i ein valperiode.
 4. Semje eller ”konsensus” oppnår ein i det politiske spelet gjennom forhandlingar. Ved å gje og få skaper ein koalisjonar, og Kingdon sin logikk er at alle får litt. ”Even enemies of change introduce their own proposale in an attemp to bend the outcomes as much as they can to their own purposes”(Kingdon,1995:161). Professor Audun Offerdal skildrar også

dette i si bok *Den politiske kommunen*: "Politikk er ei form for påverknad mellom menneske, der ein person påverkar ein annan ved overtaling, overtyding, forhandling og gjerne også hestehandel, slik at eins eigne synspunkt får tilslutning(Offerdal 1999:95).

2.3.6 Politikkvindauget og entreprenørane

"The policy window is an opportunity for advocates of proposals to push their pet solutions, or to push attention to their special problems"(Kingdon 1995: 165). Når eit politikk-vindauge vert opna kan problemstraumen, løysingsstraumen og politikkstraumen koplust saman og sleppast inn til det endelege vedtaksorganet. Verken problem-, løysings- eller politikkstraumen kan koma til vedtaksbordet utan å vera kopla med dei andre straumane. Dersom eit problem ikkje er sett på dagsorden, ei løysing ikkje er skissert, eller dersom det politiske miljøet ikkje viser interesse, så vil ikkje saka nå fram til vedtaksbordet. Det er fyrst når desse tre straumane møtest at ei sak vert til konkret politikk. Det vil til dømes synast heilt meiningslaust om ein aktør skulle foreslå å samarbeida med andre kommunar om legevakt dersom denne løysinga ikkje var kopla til at det er eit problem med ordninga ein har i dag, eller dersom ikkje andre også oppfatta dette som ei løysing knytt til eit problem. Kingdon seier at nøkkelen til å forstå forandringar i dagsordenen er koplinga av dei tre straumane, og måten kvar av straumane utviklar seg på. Kva er det då som gjer at dei tre straumane vert kopla, og kva er det som gjer at politikk-vindauga vert opna? Stikkordet her er politikk-entreprenørane.

(...)advocates who are willing to invest their resources – time, energy, reputation, money – to promote a position in return for anticipated future gain in the form of material, purposive, or solidary benefits(...)The entrepreneurs are found in many locations. No single formal position or even informal place in the political system has a monopoly on them(.....)you can do a lot outside the formal structure(Kingdon 1995:179-180).

Kven er politikk entreprenørane? Ifylgje Kingdon er ikkje "the key entrepreneurs" ei bestemt gruppe, det kan vere ein sentral leiar innanfor eit område men det kan også vera ein representant for ein interesseorganisasjon(Kingdon, 1995:180). Kingdon skildrer tre kriterier ved ein politikk-entreprenør:

1. Aktøren må ha krav på å verte lytta til. Det kan vere ut frå formell maktposisjon, ekspert på eit område, eller talsmann for interessegruppe.
2. Aktøren må ha kontaktar i politikken eller gode forhandlingsevner.

3. Aktøren må vere uthaldande og stå på over tid (Kingdon, 1995:180-181).

Ein god politikk-entreprenør sit i venteposisjon og slår til når eit vindauge vert opna. Han kan ha prøvd kopling på kopling av problem, løysing og politikk utan å lukkast, men når det rette vindauget vert opna er han klar. ”Good ideas lie fallow for lack of an advocate(...)The policy entrepreneur who is ready rides whatever comes along”(Kingdon 1995: 182). Sjølv om eit vindauge opnar seg, er det ikkje sjølv sagt at ei avgjerd eller eit policy-val vert resultatet. Men sjansen aukar dersom alle dei tre straumane kan koplust: ”(...)the key to understanding agenda and policy change is their coupling: The separate streams come together at critical times. A problem is recognized, a solution is available, the political climate makes the time right for change, and the constraints do not prohibit actions”(Kingdon 1995:88). Her er politikk-entreprenørane viktige. Deira rolle er å fungere som kontaktpunkt mellom dei ulike straumane slik at ikkje berre problem og løysingar passar saman, men også slik at det er sikra kontakt med politikkstraumen. Dei ulike straumane lever som nemnt i stor grad sitt eige liv heilt til det oppstår ein situasjon som gjer ei kopling mogeleg. Då vil entreprenørane prøve å få merksemd rundt sine saker og sine løysingar, og slik prøve å kople straumane.

2.3.7 Nårtid vert politikkvindauget opna?

Dette vert normalt opna i samband med føreseielege og styrte prosesser, men også uføreseielege situasjonar kan gjera at vindauget opnar seg. Ein typisk føreseieleg situasjon er budsjettprosessen, når planar for neste budsjettår skal leggjast. Då opnar politikkvindauget seg i samsvar med det planlagde tidsskjemaet for budsjetthandsaminga. Aktørane veit når tid prosessen startar, og når tid avgjerdene vert tekne. Politikk-entreprenørane som kjenner si tid veit rette tida for å koma med sin dagsorden. Vindauga kan også opnast som fylje av sentralt styrte prosessar som stortingsmeldingar og reformer. Dei nye helselovene og samhandlingsreforma er døme på sentralt styrte prosessar som opnar politikkvindauge ute i kommunane fordi kommunane må forholde seg aktivt og ta avgjerder om problemstillingar som reformarbeidet reiser. For dei aktørane som er vakne og kjenner si tid vil det også her vera føreseieleg når tid politikk-vindauget vil opna seg. Uføreseielege situasjonar der politikk-vindauget vert opna kan også oppstå. Terroraksjonen i Oslo 22.juli 2011 var ein uføreseieleg situasjon som gjorde at politikkvindauget raskt opna seg for avgjerder som skulle førebyggja nye aksjonar. Ein av mange diskusjonar i kjølvatnet av denne saka er diskusjonen om tryggingstiltak på Stortinget.

Politikk-vindauga kan også opna seg som fylje av at ei løysing på eit område smitter over på eit anna område. Kingdon nyttar begrepet ”spillovers” når han skildrar dette fenomenet, og seier at suksess på eit område har smitteeffekt til andre område. I politikken kan ein sjå at ei løysing som har fungert godt på eit område også vert presentert som løysing på eit anna område. Veksten i interkommunale samarbeid som har vore i Noreg dei siste tiåra kan ha kome som fylje av ein slik ”spillover-effekt”. Eit anna døme er Nav reforma og Samhandlingsreforma. Slagordet ved innføringa av NAV reforma var ”ei dør”, og intensjonen var eit samordna tilbod til brukarane. Det same argumentet ser ein no med Samhandlingsreforma, der intensjonen er betre samarbeid og flyt mellom tenestenivåa slik at pasientane skal oppleva ei meir samordna og saumlaus teneste. Her kan ein ana at NAV-reforma har opna hempene på politikk-vindauget for Samhandlingsreforma. Kingdon er, som Lindblom, også av den oppfatning at endringar i hovudsak skjer gradvis gjennom små usynlege steg over tid, men han peikar likevel på situasjonar som gjer at utviklinga endrar retning. Det kan vera maktskifte eller semje om nye prinsipielle måtar å gjere ting på (Kingdon, 1995:191). I Noreg ville eit vedtak om ny kommunestruktur vera ein slik situasjon der ein fekk eit historisk merke på at det var gjort ei grunnleggjande endring.

2.3.8 Strukturering av straumane

Finns det teoriar som kan seia oss noko om korleis straumane er strukturerte og fortelja kva som ligg bak dei strøymingane som er skildra? Sosiale prosessar og institusjonell teori kan gje oss nokon perspektiv. James G. March og Johan P. Olsen sette i 1984 fokus på det institusjonelle perspektivet med sin artikkel, *The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life* (March og Olsen 1984). I artikkelen rettar dei fokus på sosiale og kognitive prosessar i sosiale system der ein ser handling som resultat av institusjonelle omgjevnader. Institusjonelle omgjevnader definerer Richard W. Scott som “regulative, normative, and cultural-cognitive elements that, together with associated activities and resources, provide stability and meaning to social life” (Scott, 2001:48). Scott trekkjer her fram tre pilarar som medverkar til at institusjoner kan påverke handling; den regulative, den normative og den kulturelt kognitive (Scott 2001: 51). Den regulative pilaren omhandlar reglar, rutinar og formelle prosedyrar, og kan knytast til mekanismar som påskjøning og straff. Den regulerer såleis åtferda ved sanksjonar, som straff og påskjøning (Scott, 2001:54). I den normative pilaren finn me både verdiar og normer for korleis aktørane skal og bør opptre. Normative system legg føringar på aktørane, men styrkar samtidig handling i forhold til

ansvar, plikter og status. (Scott 2001:54-55). Den kulturelt kognitive pilaren ser handling som eit resultat av innarbeidde rutinar (Scott, 2001: 57). Kjem ein ny på ein arbeidsplass og stiller spørsmål med praksis vil svaret kunne vera: ”Det er slik me gjer det her hjå oss”. Innarbeidde vaner er med på å oppretthalda institusjonane fordi dette vert sett på som det naturlege valet (Scott, 2001: 58). Desse tre pilarane heng saman og utgjer eit sosialt rammeverk som limer saman og opprettheldt institusjonen (Scott, 2005: 51). Dette perspektivet kan gje meg ei djupare forståing for kva som påverkar dei ulike strøymingane i Kingdon sin modell.

2.3.9 Teoretisk perspektiv og empiri

Gjennom dette kapitlet har me sett korleis tankane om avgjerdsprosessar i samfunnet har utvikla seg frå eit rasjonelt perspektiv tidleg på 1900-talet til eit meir dynamisk og institusjonelt perspektiv framover mot vår tid. Samstundes veit me at perspektiv og prosess varierer frå organisasjon til organisasjon. Nokon organisasjonar er heilt avhengige av å vera innovative og dynamiske for å overleva, medan andre må vera regelstyrte og føresagde for å kunne fungera. Desse føresetnadane vil liggja til grunn for, og vera styrande i avgjerdsprosessane avhengig av organisasjon, funksjon og situasjon. Min empiriske analyse av prosessane kring interkommunalt samarbeid tek utgangspunkt i teori om policy-prosessar, aktørar og agendasetting. John W. Kingdon sin teori om strøymingsperspektivet på avgjerdsprosessar dannar grunnlaget for analysen. Kingdon sin teori byggjer på studium gjort i USA. Som modell er denne likevel relevant å nytta som analytisk rammeverk til å studere prosessane i mitt empiriske materiale. Kingdon sine 5 element i avgjerdsprosessen har vore basis i oppskrifta til intervjuguiden. Desse elementa står også sentralt i det vidare arbeidet med å kna og drøfte dei funn som er gjort i undersøkinga. Ved å fokusera på dei ulike elementa i Kingdon sin strøymingsmodell kvar for seg har eg eit verktøy i mitt søk etter ei djupare forståing for det som går føre seg i prosessen. I teorigrunnlaget tek eg også med nokre glimt attende til realismen. Dette for å utvida perspektivet til å sjå om her er element frå det rasjonelle tankemønsteret i mitt empiriske materiale. Når eg også dreg inn institusjonell teori er det for å kunne gå litt meir inn i struktureringa av straumane og sjå kva som ligg bak. Ved å forstå det institusjonelle rammeverket aktørane handlar innanfor kan eg betre forstå dei ulike strøymingane i avgjerdsprosessen. Desse vurderingane heng som eit bakteppe når me no går vidare i arbeidet med å prøva finne svar på kva faktorar som medverkar til å skapa avgjerdssituasjonar som resulterer i etablering av interkommunale samarbeid i mine to case.

Kapittel 3. Metode

Designet og metoden er det verktøyet ein har å hjelpa seg med når ein skal kasta lys over, og søkja etter svar på problemstillingane. Kapitlet skildrar verktøyet og framgangsmåten steg for steg. Det vert også gjort greie for dei vurderingar som er gjort både med omsyn til validitet, reliabilitet og forskningsetikk undervegs i prosessen.

Val av metode kan sjåast som eit val av strategi for å koma fram til svaret på problemstillinga. Den kvantitative strategien legg til grunn at sosiale fenomen er så stabile at dei kan målast og teljast. Den kvalitative strategien byggjer på at den sosiale verda vert konstruert gjennom individet sine handlingar og difor er i kontinuerlig endring(Ringdal 2009). I kvalitativ forskning vert ofte den hermeneutiske vitskapstradisjonen nytta. Denne tradisjonen legg vekt på å søkja etter eit djupare innhald i folk sine handlingar enn det som umiddelbart kan verka innlysande. I dette ligg det å tolka og analysera dei utsegn og signal ein oppfattar at respondenten gjev. Det ein ser i desse observasjonane vil også vera påverka av våre egne erfaringar, vår kunnskap og våre forventningar. Det betyr at eg som forskar må ha kunnskap om det fenomenet eg studerer for å kunne knyte det saman med det informantane formidlar. Samstundes må eg vere klar over at min objektivitet som forskar vil avhenge av tidlegare erfaringar, verdiar og teoretisk kunnskap(Ringdal 2009; Thagaard 2010). I denne oppgåva er kvalitativ metode det naturlege valet, fordi eg søker djupare forståing for det som skjer i ein prosess. Svaret eg leitar etter er vanskeleg å måle og telja kvantitativt.

I kvalitativ forskning er det viktig å ha eit design som gjev grunnlag for fleksibilitet. Forskaren må kunne vurdere undervegs om informasjonen ein får inn frå informantane er relevant for problemstillinga, og framgangsmåten må kunne endrast undervegs dersom informasjonen ein får inn gjev grunnlag for dette(Thagaard 2010). Den kvalitative forskningsprosessen kan delast inn i fasar som overlappar kvarandre. Når ein i den tidlege fasen formulerer forskingsspørsmåla må ein samstundes sikra fleksibilitet slik at desse spørsmåla kan korrigerast, utvidast eller innskrenkast i løpet av undersøkinga. Under innsamling av data må analyse og tolking gå parallelt slik at spørsmål kan korrigerast, og nye tema som dukkar opp må kunne trekkjast inn i prosjektet. Utfordringa i kvalitativ metode er at den har avgrensa verdi viss ein søker etter svar som kan generaliserast. Ein snakkar difor heller om overføringsverdi dersom resultatet av tolkingane i prosjektet kan vera relevante i andre

samanhengar(Thagaard 2010). Silverman (som sitert i Thagard 2010:21) hevder at den plikta me har til å kople meiningsinnhaldet i innsamla data opp mot teorigrunnet er det som best sikrar kvaliteten på kvalitativ forskning.

3.1 Undersøking i 2 steg

Undersøkinga er lagt opp som ei 2-steps undersøking. Tidlegare forskning viser at det er 3 aktørgrupper som har sentral påverknad i styringa av interkommunale samarbeid: Fagleiarar, administrasjonssjefar og sentrale politikarar. Mi vurdering er difor å avgrensa oppgåva til å undersøkje motiv, argument og vurderingar hjå desse aktørane i fasen rundt etablering av nye samarbeid.

Steg 1: Å undersøkje motiv, argument og vurderingar hjå ulike aktørar er best eigna å gjere ved hjelp av intervju med relativt opne spørsmål. Kvalitativ metode og eit avgrensa tal informantar er eit naturleg val.

Steg 2: For å kunne samanlikne motiv og argument er det hensiktsmessig med casestudie basert på eit komparativt langsgåande design med retrospektive data. Eg går inn i historia til to interkommunale samarbeidstiltak og søker skildre prosessane relativt detaljert. Kvar kom initiativet frå, korleis var prosessen og korleis oppfatar ulike grupper resultatet.

Eg har funne det føremålstenleg å gjennomføra undersøkinga som ei casestudie med to ulike case i regionen Nordhordland, der case I er Helseutvalet og Case II er Felles-IKT. Desse casa vert presentert i kap 4.

3.1.1 Studie av det enkelte case - prosessorientert studie

Casestudium vert oftast nytta for å hente inn kvalitative data. "Betegnelsen *case* kommer av det latinske *casus* og understreker betydningen av det enkelte tilfelle. Terminologien vektlegger derfor at det dreier seg om et eller noen få tilfeller som gjøres til gjenstand for inngående studier"(Andersen 2010: 8). Ringdal sin definisjon av case er "....en eller flere analyseenheter som er gjenstand for en intensiv undersøkelse"(2009:149). Studier av enkeltcase vert trekt fram som godt eigna når ein skal forstå prosessar, men er ikkje eigna til å finne årsakssamanhengar(Andersen 2010). Såleis vil studie av enkeltcase vera godt eigna til å søkja ei djupare forståing for prosessane som går føre seg i etableringa av interkommunale samarbeid. I ei casestudie kan data samlast inn på fleire ulike måtar, til dømes gjennom historiske data, intervju, spørjeskjema, dokumentanalyse eller feltarbeid(Ringdal 2009). I dette arbeidet har eg funne det føremålstenleg å basera hovuddelen av arbeidet på intervju med sentrale aktørar i prosessen. For å få betre

bakgrunnsinformasjon om dei ulike casa har eg også studert møterefertat, saksdokument og årsmeldingar. I studiet av prosessane har eg nytta langsgåande design med retrospektive data. Det vil sei at eg tek informantane med attende i tid, til tida før det interkommunale samarbeidet vart etablert. Slik får eg studert prosessen framover mot etablering, og vidare korleis prosessane utviklar seg etter etablering. Ved å studera enkeltcase har eg kunna gå i djupna, og slik få eit meir heilskapleg bilete av prosessane. Ei utfordring er at eit enkelt case har si avgrensing. Det kan til dømes tenkjast at mitt eine case ikkje er representative for andre tilsvarande case. Det kan også tenkjast at eg får andre funn, og ser andre samanhengar dersom eg undersøker fleire case enn det eg klarer å sjå gjennom dette eine. Eg har difor funne det føremålstenleg å studera to case, for deretter å samanlikna funna. Det empiriske materialet er konsentrert om to interkommunale samarbeid i Nordhordland.

3.1.2 Samanlikna case- variabelorientert studie

Etter å ha innhenta data frå kvart enkelt case, samanliknar eg case for å sjå om her er likskap eller motsetnad mellom dei. Komparativt design gjer at ein får meir å spele på i undersøkinga, og på denne måten større sjanse til å kunne forstå prosessar og finne modellar som kan forklare samanhengar (Andersen 2010). "Sammenligninger gjør det mulig å etablere en referanseramme for å karakterisere og måle fenomener som ikke har noen gitt målestokk. Hoveddimensjonen og målbarhet etableres gjennom relativisering av de enkelte casene som studeres" (Andersen, 2010: 100). Her kan komparasjonen gje oss ulike innfallsvinklar, og kanskje også ulike utgangar. Kan det tenkjast at det er samanheng mellom informantane si fag eller rolle-tilknytning og svaret dei gjev, eller er det samanheng mellom kva kommune ein høyrer til og svaret ein gjev? Er alle aktørane like aktive? Er det ytre krefter som påverkar prosessane? Korleis ser dette ut når ein samanliknar på tvers av casa? Er det same kreftene som driv utviklinga av helsesamarbeidet som ikt samarbeidet?

3.2 Datainnsamling og empirisk framgangsmåte

Dei data eg har hatt behov for i dette prosjektet er innhenta ved hjelp av dokumentanalyse og intervju av eit strategisk utval informantar. Dokumentanalyse er basert på data frå møterefertat og saksdokument frå etableringsfasen av aktuelle case. Slik har eg prøvd å finna informasjon

om prosessane som fann stad, analysert dei formelle strukturane og saksgangen fram mot vedtak om samarbeid.

3.2.1 Val av case og kommunar

I val av case har eg lagt desse føringane til grunn: For at det skulle vera praktisk mogeleg å få prosjektet til innanfor ramma av masteroppgåva måtte eg velja eit geografisk nært område, og eit avgrensa tal informantar. Det geografiske valet fall på Nordhordland, som er ein region eg kjenner. Eg såg etter to case som kunne representera to ulike føremål for samarbeid slik forskinga skildrar; eit samarbeid som dreier seg om konkrete driftsoppgåver og eit samarbeid som dreier seg om felles strategi for å møte omverda. Det var også eit poeng at desse samarbeida har vart over tid slik at eg kunne gjera ei retrospektiv langsgåande samanlikning. Med desse føringane som bakteppe fall valet på case Helseutval og case felles IKT. Val av kommunar i undersøkinga vart gjennomført slik: Lindås kommune, vart aktivt vald som den eine med denne grunngjevinga:

- Lindås kommune er den største kommunen i regionen med nesten dobbelt så mange innbyggjarar som den nest største
- kommunen er førande i det interkommunale samarbeidet ved at dei fleste samarbeid i regionen har Lindås som vertskommune
- dei fleste samarbeid har hovudsete i Knarvik som er regionsenteret i Nordhordland og kommunesenteret i Lindås

Gulen er ikkje med i IKT samarbeidet, og vart difor vald bort. Dei to minste kommunane i regionsamarbeidet Fedje og Modalen er også aktivt valde bort med den grunngjeving at desse kommunane ikkje har hatt fast representasjon i Helseutvalet i den aktuelle perioden. Dei kommunane som då stod att var Osterøy, Meland, Radøy, Austrheim, og Masfjorden. Det vart gjennomført trekking mellom desse 5 kommunane. Etter trekking stod eg att med kommunane Lindås, Osterøy og Masfjorden.

3.2.2 Strategisk utval av informantar

”...vi velger informanter som har egenskaper eller kvalifikasjoner som er strategiske i forhold til problemstillingen og undersøkelsens teoretiske perspektiver”(Thagaard 2010:55).

Det strategiske utvalet av informantar er basert på tidlegare forskning sine funn når det gjeld grupper som har størst påverknad i etablerte interkommunale samarbeid, jamfør kap 1.3.

I undersøkinga er definerer eg det strategiske utvalet slik:

- politisk leing representert ved ordførar, informant i begge case
- administrativ leing representert ved rådmann, informant i begge case
- fagleiing representert ved kommuneoverlege, informant i case Helseutval
- fagleiing representert ved fagleiar IKT, informant i case IKT

Kvar av dei 3 kommune har 4 informantar. Det gjev 12 informantar samla sett. Ordførar og rådmann er informantar i begge case. Det gjev 9 informantar pr. case. Figuren under skildrar utvalet.

Lindås kommune		Osterøy kommune		Masfjorden kommune	
Case I	Case II	Case I	Case II	Case I	Case II
Helseutvalet	IKT	Helseutvalet	IKT	Helseutvalet	IKT
Informant: ↓ Ordførar Administrasjonssjef		Informant: ↓ Ordførar Administrasjonssjef		Informant: ↓ Ordførar Administrasjonssjef	
Kommuneoverlege	<u>IKT-sjef</u>	Kommuneoverlege	<u>IKT-sjef</u>	Kommuneoverlege	<u>IKT-sjef</u>

Figur 2: Kommunar, case og utval av informantar

3.2.3 Intervjuguide og gjennomføring av intervju

Intervjuguiden er bygd opp rundt John W. Kingdon sin modell om policyprosessar, der kvart element i modellen utgjer rammeverket for spørsmålsstillinga. Eg prøver slik gjennom intervjuet å danne meg eit bilete av kva problem som har vore på dagsordenen, kva idèar og løysingsalternativ som har vore lufta, og korleis dei politiske vindane har blese. Vidare kven som har vore aktive entreprenørar i prosessane, og korleis det har oppstått avgjerdssituasjonar som genererer interkommunalt samarbeid. Guiden er semistrukturert i den forstand at dei fleste punkta er førehandsdefinerte spørsmål, men samstundes slik at eg også kan leggje inn tilleggsspørsmål og bore litt dersom informanten har interessante opplysningar kring eit tema. Intervjua har vore gjennomført på informantane sine kontor. Tidsbruk pr. intervju har variert frå 1 til 1 ½ time. Alle intervjua vart teke opp på band, og transkribert ordrett. For å få tilstrekkeleg oversikt over samla transkribert materialet vart sentrale punkt ført over i ei matrise der eg nytta fargekode på svar som var like, eller peika i same retning. På den måten

kunne eg skaffe meg oversikt over informantar som svara likt eller ulikt. Utsnittet under viser korleis eit transkribert intervju er komprimert inn i ei matrise.

Respondent	PROBLEMSTRAUM	LØYSINGSSTRAUM	POLITIKKSTRAUM	POLICYENTREPENØRAR	POLITIKKVINDAUGE
(Trans 1) Ordfører 1	<p>Problem: Følte seg overkjørt av Helseforetak. Mange felles saker på dagsorden som trengte eit møtefora. Nordhordlandsprosjektet; avdekka svikt i kompetanse og for lite tilgang på sjukeheimplassar</p> <p>Innbyggjarengasjement: Lite engasjement frå innbyggjarane om helsepolitiske saker. Litt i enkelsaker som kjem tett på livet, eks nedlegging av avtalespesialist og jordmorvakt</p> <p>I dag: Samhandlingsreforma</p>	<p>Idé kom frå: Regionrådet sette dagsorden.</p> <p>Saka lite diskutert i eigen kommune, men lokalpolitikarane opptekne av representasjon/kjøttvekt i utvalet</p> <p>Saka drøfta lokalt? Nei, berre kven som skulle delta; samansetning og storleik på utval.</p> <p>Straum av saker går: "Det føregår så mange diskusjonar på tvers. <u>Idéar popper</u> opp overalt. I sånne fora er det veldig vanskelig å følge med både som innbyggjar og som lokalpolitikar på strømmen av saker. Kven tek initiativet, kvar blir sakene av?"</p> <p>Saker rokka ved egne verdjar? Nei</p>	<p>Folk fliest: Kjenner lite til, engasjerer seg ikkje</p> <p>Interessegrupper: Lite engasjement på generell basis, litt i nokon enkelsaker</p> <p>Følt press/påtrykk frå noko hald: Nei</p> <p>Politisk vind eigen kommune: Lokalpolitisk interesse og engasjement for store fellesprosjekt, eks lokalmedisinsk senter, men samtidig fokus på å ivareta eigen kommune sine interesser i dette. Fokus på at ein skal ha noko att for å delta.</p> <p>Indre liv i helseutvalet: Er høflege, har gode diskusjonar, størst meningsbryting internt mellom fagpersonane i utvalet (legane), utvalet blir alltid einige</p>	<p>Førarsetet: Regionrådet styrer, men fleire har hendene på rattet.</p> <p>Aktørar idéar/løysing: Kommuneoverlegane mest aktive. " Dei sakene som vert handsama i Helseutvalet er i stor grad saker som kommunelegane bringer til torgs"</p> <p>Val av representantar i arbeidsgrupper basert på: Fag, erfaring, engasjement, lyst å delta, arbeidskapasitet</p> <p>Din påverknad: Eg har fleire gonger teke til orde for at helseutvalet må konsentrera seg om dei store linjene, ikkje detaljar. Betre på dette no.</p> <p>Kontroll/styring: Mykje saker går via sekretær/koordinator, legane eller helseforetak speler inn saker -> dagsorden vert i stor grad sett med slike innspel</p>	<p>Beslutninga: Regionrådet styrte etableringa og gjorde det formelle vedtaket, men i prosess med administrasjon og fag.</p> <p>Formelle vedtaksprosessar i eigen kommune: Lite diskusjon. Opptekne av at vår kommune har noko att for å delta. Kjøttvekt viktig.</p> <p>Informasjonsflyt? Eg er påpasseleg med å orientere mitt formannskap og kommunestyre om prosessane</p> <p>Er organiseringa og styringa i dag fornuftig? "Ja, det er fornuftig, men me har eit potensiale til å bli meir synlege og få ei endå betre forankring i kommunane, få til den lokale debatten for den blir litt fråverande."</p> <p>Prosess typisk? Ja</p>

Figur 3: Utsnitt frå matrise case Helseutval

3.3 Validitet og reliabilitet

Desse begrepa er knytt til spørsmålet om forskinga er gjennomført på ein påliteleg og tillitsvekkande måte. "Reliabilitet , eller pålitelighet" går på om gjentatte målinger med samme måleinstrument gir samme resultat. Validitet, eller gyldighet, går på om en faktisk måler det en vil måle"(Ringdal,2009:86). Thagaard seier det slik: "Reliabilitet knytter vi til spørsmålet om forskningens pålitelighet. Validitet knytter vi til spørsmålet om forskningens gyldighet"(2010:22). Ein måte å styrka reliabiliteten på er å vera påpasseleg med å skildra korleis ein har gått fram i forskingsprosessen. Då får ein få vist at forskinga heldt god kvalitet og gjev pålitelege resultat. Validiteten kan ein styrka ved at ein som forskar viser ei kritisk haldning til egne tolkingar av data. Den kan også styrkast dersom funna vert knytt opp til anna forskning som underbyggjer det ein har funne. Samstundes må ein vera medviten om dei funn som vert gjort belyser problemstillinga, eller om det kan vera andre årsaksforklaringar(Thagaard 2010).

I prosessen med val av kommunar, case og informantar har eg prøvd å ha for auga å sikra representativitet i utvalet. Utval av kommunar er gjort ut frå ein kombinasjon av begrunna val og trekking. Utval av case er gjort ut frå begrunna val, jfr. kap 4.3 og kap 4.4. Utval av informantar er gjort ut frå eit representativt utval av roller som er peika ut i tidlegare forskning.

I prosessen med utforming av intervjuguide og gjennomføring av intervju har fleire spørsmål knytt til validitet og reliabilitet vore vurdert, mellom anna desse: Er spørsmåla utforma slik at dei ikkje kan mistydst? Kan det vera vanskeleg å få ærlege svar? Vil til dømes politikarane ha vanskar med å ”innrømme” at dei føler seg overkjørte av profesjonane, at dei misser styringa? Vil min kjennskap til og kontakt med forskingsfeltet påverka informantane? Slik eg vurderer det har eg ingen arbeidsmessige eller private relasjonar til informantane som vil kunne påverke svara. Særtrekket ved kvalitativ forskning er som tidlegare nemnt å skapa ei djupare forståing for det ein studerer. Spørsmålet om funna kan overførast og generaliserast vert då meir eit spørsmål om ein i forskinga kan finna mønster eller praksis som er mogeleg å kjenna att i andre samanhengar. Dette kan ein oppnå ved at forskinga kan visa attende til tidlegare forskning, eller ved at lesaren kan kjenna seg att i dei funn som er gjort(Thagaard,2010:207-210). Det kan altså tenkjast at sjølv om dei funn som vert gjort i mine case ikkje har direkte overføringsverdi til andre interkommunale samarbeid, så kan funna ha ein potensiell overføringsverdi til case som står i ein liknande kontekst som dei case eg har studert. Slik overføringsverdi kan til dømes vera knytta til at personar med erfaring frå dei tema eg studerer kan kjenna seg att i dei tolkingane eg formidlar i mi forskning. I prosessen med analysing av data og skildring av funn og drøfting har desse spørsmåla om validitet og reliabilitet vore vurdert, og spørsmåla er stilt for heile tida å ha eit reflektert og kritisk blikk på eiga forskning.

3.4 Forskingsetikk

All forskning krev at forskaren heldt seg til etiske prinsipp og kjørereglar. Dette er presisert i ”Den nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsvitenskap og humaniora”,NESH, sine retningslinjer. Eit grunnleggjande prinsipp er å vera reieleg og nøyaktig i presentasjonen av forskingsresultat, og i vurderinga av andre forskarar sitt arbeid. Eit anna er å unngå å plagiere andre(NESH, 2012). I dette ligg det også å sikra god tilvisingsetikk slik at det er mogeleg å etterprøva tilvisingar og referansar(Thagaard 2010). Desse to prinsippa har eg prøvd å leva strengt etter gjennom heile arbeidet med oppgåva. For å sikra flyt og samheng i framstillinga er likevel mykje av den kunnskapen eg har henta frå andre samanfatta og omskrive til eigen forteljarstil. Likevel skal tilvisingar og referansar vera ivareteke reieleg og nøyaktig slik at opphavleg kilde kjem klart fram.

Eit anna viktig prinsipp er prinsippet om informert samtykke. Dei som det vert forska på skal få nok informasjon om prosjektet til at dei skjønar kva forskinga går ut på, og respondenten

skal gje sitt samtykke. Dette samtykket kan ikkje vera bindande, og vedkommande må kunna velja å trekkja seg frå prosjektet gjennom heile forskingsprosessen(NESH 2012). Dette har vorte ivareteke ved at alle informantane fekk tilsendt ein e-post med presentasjon av prosjektet, og førespurnad om dei ville delta. Måten dei skulle gje samtykke på var å svara på e-posten, og slik stadfesta si deltaking. Alle informantar svarte positivt på førespurnaden.

Kor mykje informasjon som skal gjevast om prosjektet til respondenten kan vera eit vanskeleg val. Etter etiske prinsipp skal dei få vita så mykje som mogeleg, men summe gonger kan det påverka svaret viss informanten veit for mykje(Thagard 2010). I dette studiet har eg ikkje sett det som noko problem for undersøkinga at informantane har hatt god innsikt i problemstillinga. Det har heller vore ein styrke ved at dei betre forstår kvifor eg spør slik eg gjer. Dersom eg hadde hatt ei hypotese som kunne verka leiande ser eg at det ville vore problematisk om informantane visste for mykje. Til dømes viss mi hypotese var: Legane er dei sterkaste drivkreftene for interkommunale helsesamarbeid. Då kunne informantar brukt energi på å motbevisa eller på å underbyggja mi hypotese, og dette kunne ha påverka deira svar.

Gjennom intervjuva vil det i dette studiet kunne kome fram opplysningar som kan knytast til enkeltpersonar. Det betyr at prosjektet har meldeplikt til Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste, NSD. Prosjektet er meldt, og godkjenning vart gjeve i desember 2011. Forskaren har også plikt til å vera fortruleg med den informasjonen som informantane gjev, og forskaren skal sjå til at informanten ikkje kan kjennast att i materialet som vert presentert. Forskaren skal også sjå til at forskinga ikkje får negative konsekvensar for deltakarane(Thagaard 2010). Det kan til dømes opplevast støytande eller provoserande å finna att sitat frå egne uttaler dersom desse er kontroversielle, eller skil seg ut frå det andre har svara. Mine informantar er offentlege tilsette, eller ombod, i sentrale roller i kommunane. Det må difor kunne påreknast at dei står opp for sine meiningar. Eg har likevel vurdert det slik at dei mest ærlege og oppriktige svara kjem dersom informanten veit at dette ikkje kjem på trykk med namn og tittel. Eg nyttar difor ikkje namn i teksten, berre tittel. Med eit så avgrensa utval vil det likevel lett kunne koplast kven som har svart slik eller slik. Uttaler som kan føra til at nokon reagerer er difor sjekka ut med aktuelle informantar før dei er teke inn i oppgåva.

Kapittel 4. Kontekst og case

4.1 Nasjonal politikk

4.1.1 Kommune – Stat

Nasjonal politikk når det gjeld tilhøvet mellom kommune og stat har endra seg frametter historia. Frå slutten av 1800-talet og framover mot 1960 var kommunane sentrale i å utvikla velferdssamfunnet. Skuletilbod, fattigomsorg og renovasjon var tidlege ordningar som kommunane stod i spissen for å utvikla. Forskarar kallar denne perioden for framveksten av velferdskommunen. Frå 1960-åra tok Staten over fleire oppgåver som var etablert på litt ulikt vis rundt i kommunane, og staten lagde sentralt styrte ordningar, som til dømes obligatorisk niårig grunnskule. Kommunane si rolle gjekk framover mot 70 åra gradvis over til i større grad å ivareta den statlege politikken slik at innbyggjarane i landet skulle vere sikra eit mest mogeleg likt tilbod. Funksjonen til kommunane gjekk over til i større grad å setja i verk statleg politikk, og rolla som utviklar av lokale velferdsordningar vart tona ned. Forskarar kallar denne perioden for framveksten av forvaltningskommunen (Grønlie, 2004). Frå 1980 talet og fram til i dag har det utvikla seg eit nytt omgrep, og i dag nyttar fleire forskarar uttrykket effektueringskommunen når dei skal skildra tilhøvet mellom kommune og stat: Kommunene skal spille melodien slik staten ønsker å høre den istedenfor å improvisere over et gitt tema.(...)Kommunen med absolutt gehør, men uten noe særlig rom for å bruke sine indre, kreative improvisasjonsevner, kaller vi for effektueringskommunen. Ifølge vår modell kjennetegnes effektueringskommunen av høy nasjonal integrasjon og lite lokalt handlingsrom. Integrasjonen er høy fordi likhet og nasjonale standarder blir forsøkt ivaretatt gjennom rettighetslovgivning, nasjonale handlingsplaner og stadig mer bruk av øremerkede tilskudd knyttet til disse. I sum fører dette til at kommunalpolitikken preges av statlig detaljstyring. Likhetskravene i lovgivningen og handlingsplanene resulterer i sin tur i at kommunene mister mye av sitt lokale handlingsrom: Når alle har krav på det samme uansett hvor de bor, er tilpasning til lokale forhold uønsket, eller det skjer under et strengt statlig overoppsyn. Isteden for kommunal medinnflytelse og deltakelse, er kollektiv behovtilfredsstillelse – at alle får det de trenger når de trenger det – den dominerende målsetningen, det vil si storskalaideologi (Fimreite, Flo og Tranvik 2002:9).

4.1.2 Kommunestruktur og reformarbeid

Kommunestrukturen i Noreg var gjenstand for ein omfattande debatt i tida etter 2.verdskrig, og tidleg på 1960-talet vart talet på kommunar redusert frå 744 til 454. Dette hende i samband med at Kommuneinndelingskomiteen, leia av Nikolai Schei, hadde kome med innstilling til

ny kommunestruktur som skulle passa betre dei moderne tidene med betre kommunikasjonar og meir utvikla velferdstilbod. Denne endringa var sentralt styrt, og medførte sterke reaksjonar i mange kommunar (Flo, 2003). Det politiske fleirtalet i Noreg har sidan den tid meint at endring i kommunestruktur skal vera frivillig, og opp til lokaldemokratiet å avgjera. Ulike regjeringar har prøvd å setja strukturen på dagsordenen, og stimulera til prosessar som skal få lokalpolitikarane til å vurdere endring i kommunegrensene. Mange kommunar har snakka saman, og flørta med tanken, men få kommunar har teke steget ut. Strukturen er mykje lik i dag som på 60-talet, men talet er redusert med 25 kommunar til 429 i dag.

Dei nasjonale ambisjonane til kommunal styring og tenesteyting er store. Det har ved fleire høve, og frå ulikt hald, vore føreslege å grunnlovsfesta det kommunale sjølvstyret, men utan at dette har fått fleirtal i Stortinget. Parallelt med at det vert ført ein nasjonal politikk som talar varmt for lokalt sjølvstyre kjem det klart fram i den praktiske politikken at sentrale styresmakter på mange områder opplever kommunegrensene som ein hemske. Det er klare haldepunkt for å sei at sentrale styresmakter i stor grad oppmodar til samarbeid over kommunegrensene for å sikra best mogeleg oppgåveløysing, og for å sikra gjennomføring av nasjonal politikk. Samhandlingsreforma kan tena som eit døme på at den kommunestrukturen me har i dag ikkje er tilpassa den nasjonale politikken som vert ført. Reforma sin grunntanke om at helsetenestene skal gjevast nærast mogeleg brukaren medfører at fleire tenestetilbod skal ut frå spesialisthelsetenesta, og nærare der folk bur. For å kunne tilby meir spesialiserte tenester nærare der folke bur må kommunane ha tilgong på kompetanse som gjer at dei kan tilby spesialiserte tenester som til dømes akuttsenger. Nasjonale styresmakter ser at kommunane må samarbeida for å kunne få dette til. *I Proposisjon nr.91 til Stortinget (2010-2011) om Lov om kommunale helse og omsorgstjenester m.m.* er det teke inn eit eige kapittel om samarbeid mellom kommunar. I innleiinga til dette kapittelet står dette:

I stortingsmeldingen om samhandlingsreformen, St. meld. nr. 47 (2008-2009), ble det lagt til grunn at kommunene selv må finne frem til egnede samarbeidsformer for å sikre at ressurser og kompetanse utnyttes på best mulig måte. Meldingen legger vekt på at ny kommunal helse- og omsorgstjenestelov vil bygge på en forutsetning om at kommuner i nødvendig utstrekning inngår samarbeid om de nye aktuelle oppgavene som følge av reformen. Det ble derfor forutsatt at kommunene inngår interkommunalt samarbeid der dette er nødvendig. Det ble i meldingen lagt til grunn at Regjeringen ikke vil lovregulere samarbeidet mellom kommuner, men peke på ulike måter å innrette et interkommunalt samarbeid på. Det skal være opp til kommunene å finne frem til hvilke organisasjonsformer for samarbeid som er best egnet. (...) I innstilling nr. 212 S (2009-2010) om samhandlingsreformen gir komiteen sin støtte til at kommuner i nødvendig grad inngår samarbeid for å kunne oppnå de ønskede helsemessige og samfunnsmessige gevinster ved reformen. Det blir eksempelvis fra komiteens side

understreket at etablering av gode lokalmedisinske sentra vil kreve en viss størrelse på befolkningsgrunnlaget. Videre viser komiteen til at frivillig kommunesammenslåing kan være et alternativ som bør vurderes i de lokaldemokratiske prosessene rundt valg av modell(Proposisjon 91L:313).

Her kjem nasjonale styresmakter med klare tilrådingar om samarbeid mellom kommunar for å løyse dei nye oppgåvene. Samstundes kjem det klart fram at kommunar på frivillig grunnlag bør vurderer å slå seg saman. Dette er kanskje eit av dei klaraste døma på korleis nasjonal politikk styrer utforminga av den lokale politikken, og korleis nasjonale styresmakter kjem med klare påtrykk til kommunane om å vurderer samanslåing for å ivareta oppgåveløysinga på best mogeleg måte. Fimreite, Flo og Tranvik sin definisjon av effektueringskommunen ,med høg nasjonal integrasjon og lite lokalt handlingsrom, passar bra i denne samanhengen. Her må det lokale demokratiet innretta seg etter nasjonale føringar for å løysa utfordringar som nye reformer gjev. Dette er føringar som for storparten av norske kommunar vil innebera samarbeid eller samanslutning for å kunne ivareta dei nye oppgåvene, for meir enn halvparten av kommunane i Noreg har under 5000 innbyggjarar. Berre ca 100 kommunar har meir enn 10.000 innbyggjarar, og ca 50 av desse har meir enn 20.000 innbyggjarar. Når komiteen skriv ”en viss størrelse på befolkningsgrunnlaget”, er det klart at samarbeid med andre er heilt naudsynt for dei fleste av kommunane i landet vårt dersom ein skal kunne ivareta dei krav ny lovgjeving set til helse og omsorgstenestene i framtida. Dette både med omsyn til tilgang på kompetanse, og høve til å etablera einingar som har pasientgrunnlag nok til å kunne drive effektivt. Samhandlingsreforma er berre eit døme på reformer og lovendingar som medfører at kommunane i større grad må samhandla for å leva opp til dei krav som sentrale styresmakter set.

Eit anna døme kan me finna innan IKT. Her har det også utvikla seg forventningar, krav og prosedyrar som gjer det vanskeleg for mange kommunar å stå åleine. Kommunenes Sentralforbund skriv dette i sin vegleiar om IKT-samarbeid mellom kommunar i 2006: For Regjeringens arbeid med fornying i offentlig sektor er IKT et viktig virkemiddel. Som hovedansvarlig for mange av de publikumsnære tjenestene, vil kommunene ha en helt sentral rolle i arbeidet med digitalisering og brukerorientering av offentlige tjenester. Effektive og robuste kommunale IKT-funksjoner blir således et svært viktig felles anliggende i kunnskapssamfunnet. IKT-samarbeid mellom kommuner er et middel for å oppnå robuste og kostnadseffektive IKT-funksjoner, og en framtidsrettet tjenesteproduksjon(Lanestedt, 2006:1).

Regjeringa stadfester dette i sitt digitaliseringsprogram *På nett med innbyggerne* (2012:41): ”Samarbeid er viktig for at kommunesektoren som helhet skal gjøre gode fremskritt med IKT. Fordi kommunene i stor grad skal løse de samme oppgavene og tilby de samme tjenestene, bør det etableres mer omfattende samarbeid om fellesløsninger for kommunene”. Det går også fram av same programmet at kommunane bør samordna sine behov og opptre samla overfor aktørar som tilbyr digitaliserte tenester.

Desse to døma syner ein nasjonal politikk der ein ikkje vil rokka ved prinsippet om at endring i kommunestrukturen skal vera frivillig, og der ein ved lov ikkje vil påleggja kommunane å samarbeida, men der ein likevel gjennom utvikling og reformarbeid indirekte tvingar kommunane å etablere samarbeid for å kunne ivareta nye nasjonale krav. Dette kan sjåast som inkrementalisme på makronivå der nasjonale styresmakter, i staden for å gjera omfattande grep som kan vera kontroversielle, vel stegvis endring som over tid gjev eit tettare og meir forpliktande samarbeid mellom kommunane.

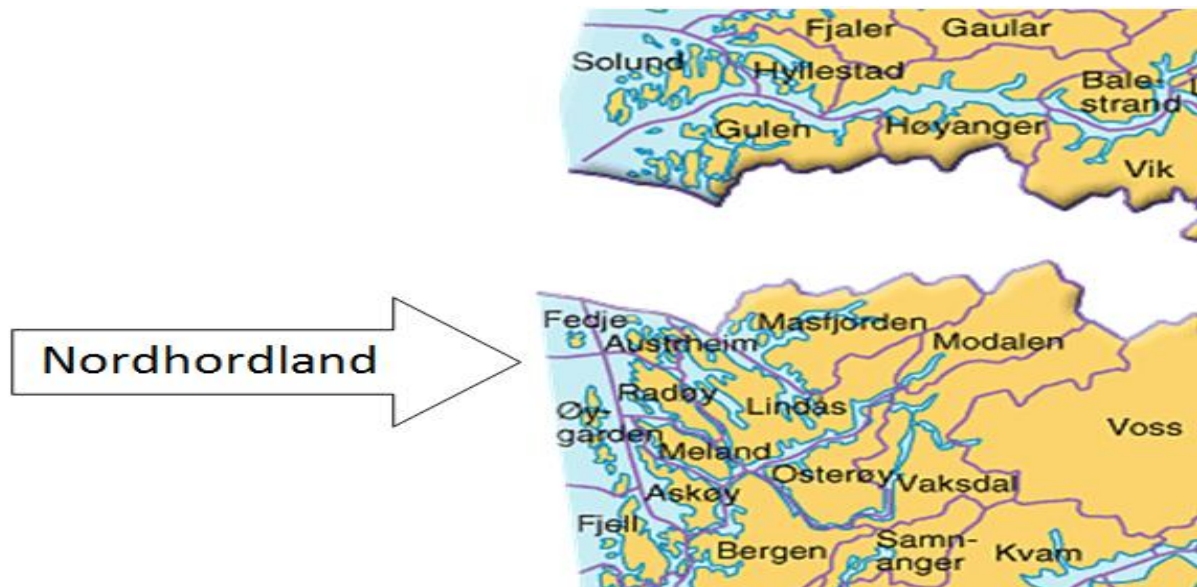
Bruk av juridiske og økonomiske verkemiddel er også mykje nytta i gjennomføringa av nasjonal politikk og reformarbeid. I 2007 vart Kommuneleva endra, og ein viktig del av dette endringsarbeidet omhandla interkommunalt samarbeid. Den gamle kommuneleva la ikkje tilstrekkeleg til rette for formalisering og juridisk forplikting av dei interkommunale samarbeida. Eit viktig prinsipp som vart endra med den nye lova er høvet til å overføra mynde frå ein kommune til ein annan, slik at ein vertskommune kan gjere vedtak som er bindande for innbyggjarane i samarbeidskommunen. Med denne lovendringa ser me eit klart døme på at staten ikkje vil leggja juridiske hinder i vegen for interkommunale samarbeid. Fleire særlover presiserer også at konkrete oppgåver kan løysast gjennom interkommunale ordningar. Eit raskt søk på Lovdata sin database www.lovdata.no, gav pr. 1.mai 2012, eit funn på 37 lover og 68 sentrale forskrifter som hadde ordet ”interkommunal” inne i teksten.

Uttrykket ”gulrot og pisk” kan kanskje høva som biletleg framstilling av korleis staten varierer verkemiddelbruken i gjennomføringa av nasjonal politikk. Samstundes som nye reformer og lover nærast tvingar kommunane til å tenkja interkommunalt, vert det gjeve økonomisk stønad til prosjekt som er nyskapande og som har overføringsverdi til andre. Både i forhold til samhandlingsreforma ,og i forhold til digitaliseringsprogrammet ser me at regjeringa gjev økonomisk støtte for å stimulera kommunane til å koma i gang med reformarbeidet. I samhandlingsreforma vert dei økonomiske verkemidla nytta både som belønning og som straff. Kommunal medfinansiering gjer at kommunar med ei frisk befolkning som nyttar lite sjukehusenester får behalda tilskot frå staten, medan kommunar som har mykje sjukehusinnleggingar, og kanskje slit med å få unna utskrivingsklare pasientar,

må betale ekstra til staten. På denne måten skal gulrota stimulera til å utvikla ein frisk befolkning og gode kommunale tenester som avlastar sjukehuset, medan piska straffar dei kommunane som ikkje prioriterer dette og som kviler seg på det statlege tilbodet.

4.2 Regionen Nordhordland

Nordhordland er distriktet nord for Bergen i Hordaland fylke. Kommunar rekna som del av dette distriktet er Austrheim, Fedje, Lindås, Masfjorden, Meland, Modalen, Osterøy og Radøy. Det er etablert eit regionråd for distriktet, der også Gulen kommune i Sogn og Fjordane er med, Regionrådet for Nordhordland og Gulen IKS.



Figur 4: Kart over nordleg del av Hordaland fylke og sørleg del av Sogn og Fjordane fylke.

Dersom ein nyttar cirkatal har distriktet til saman 41.000 innbyggjarar, men folketalet er svært ujamt fordelt. Dei to største kommunane er Lindås med 15.000 ib. og Osterøy med 7.500 ib. To av dei minste kommunane i landet høyrer også til dette distriktet, Fedje med knappe 600 ib og Modalen med knappe 400 ib. Også geografisk er kommunane ulike. Lengst nord i regionen er busetnaden griskrendt med høge fjell, fjordar og små bygder. Vest i havet er også busetnaden griskrendt med øyer, skjergardar og små samfunn. Når ein nærmar seg grensa mot Bergen har busetnaden meir urbane trekk med tettbygde strok og handlesentra. Knarvik, som er kommunesenteret i Lindås kommune, vert rekna som regionsenteret i Nordhordland. Europaveg 39 mellom Trondheim og Bergen går gjennom Knarvik. Her finn me handelssenter for heile distriktet, og vidaregåande skule som ungdommane frå nærliggjande kommunar pendlar til. Knarvik er også hovudbasen for dei fleste interkommunale samarbeida i Nordhordland, og her har Regionrådet sitt kontor.

Tabell 1: *Oversikt over folketal i distriktet Nordhordland og Gulen*

Folketal pr. 1.1.2011, cirkatal:	
Lindås	14.500 ib
Osterøy	7.500 ib
Meland	6.700 ib
Radøy	4.900 ib
Austrheim	2.800 ib
Gulen	2.300 ib
Masfjorden	1.700 ib
Fedje	600 ib
Modalen	400 ib
Til saman	41.400 ib

Kommunane i Nordhordland har lang tradisjon for samarbeid over kommunegrensene. Allereie i 1961 vart Nordhordland Tiltakskontor etablert. Dette var eit samarbeid mellom kommunane og næringslivet, der føremålet var å stoppe ei negativ utvikling med tap av arbeidsplassar og fråflytting i heile regionen. Arbeidet med å betra kommunikasjonane gjennom veg- og bruprojekt stod sentralt i arbeidet. Seinare vart dette kontoret omdanna til Regionrådet for Nordhordland og Gulen, og samarbeid om kommunal tenesteyting over kommunegrensene utvikla seg gradvis. Eit av dei fyrste samarbeidsprosjekta for kommunal tenesteproduksjon kom tidleg på 80-talet då samarbeid om felles renovasjon vart formalisert. Regionrådet for Nordhordland si internettside skildrar rådet sin funksjon slik:

Regionrådet for Nordhordland og Gulen IKS har sidan 2003 vore etablert etter selskapsmodellen med heimel i Lov om interkommunale selskap. Rådet arbeider med saker av felles interesse mellom kommunane, og skal fremje regionen sine interesser overfor fylkes- og riksnivået. Styret er samansett av ordførarane i dei ni eigarkommunane. Ein gong i året kallar Regionrådet saman alle formannskapa i medlemskommunane til Nordhordlandstinget, ein politisk verkstad for regional utvikling og drøfting av aktuelle saker av regional interesse. Frå 2012 er Regionrådet splitta opp i 2 selskap, eit driftsselskap som skal forvalta driftsoppgåvene i samarbeidet, og eit rådsorgan som skal ivareta det politiske samarbeidet og utviklingsarbeidet i regionen. Driftsselskapet skal halda fram som IKS, medan samarbeidsorganet vert heimla i Kommunelova § 27. Dette er gjort for å få eit klarare

skilje mellom politiske og administrative oppgåver. Under det politiske organet er det i dag 3 underutval: Nærings- og samferdselsutvalet, Kulturutvalet og Helseutvalet (Henta frå Regonrådet si nettside, <http://www.nordhordland.net/>, lasta 20.02.2012).

Tabell 2: *Ulike områder for samarbeid i Nordhordland og Gulen*

Nordhordland og Gulen Renovasjon IKS (NGIR)
Nordhordland Kursregion for Grunnskule, Barnehage, PPT
NAV – Stat og kommune
Nordhordland Kemnerkontor
Landbrukssamarbeid
Nordhordland Digitalt , Kart og oppmåling
Nordhordland og Gulen interkommunale byggetilsyn (NGIT)
Nordhordland og Gulen interkommunale Brannvern (NGIB)
Interkommunal Feiarteneste
Nordhordland Interkommunale Legevakt
Akuttpsykiatri tilknytt legevakt m/ Helse Bergen
Interkommunal alkoholkontroll
Biblioteksamarbeid
Jordmorteneste, svangerskapskontroll og vaktberedskap
IKT /Data –felles nettverk, programvare og serverpark
Nordhordland Revisjon IKS , Kommunerevisjon
Skjenkekontroll
Reiselivslag
Felles Ungdomskontakt i Knarvik
Sjukeheimstenester
Psykiatrisk langtidstilbod

Opplistinga er ikkje fullstendig , og alle kommunane i regionen er ikkje med i alle samarbeida. I tillegg til formaliserte samarbeid er det også mange nettverk og fagråd som fungerer som samarbeids-, utviklings- og støtteorgan for leiarar innan ulike fagområde. Her kan nemnast: Fagråd for kommuneoverlegane, nettverk for leiar i pleie og omsorg, skuleleiarnettverk, ikt-nettverk, gjeldsrådgjevarenettverk, personalleiarnettverk og rådmannsutval. Her er også politiske nettverk og utval der ein arbeider med konkrete samarbeids- og utviklingssørsmål, eks. nettverk for vurdering av storkommune og nettverk for ny vegtrasè. Felles for nettverka er at dei har ein link til Regionrådet, direkte eller via rådmannsutvalet. Politiske nettverk er som regel etablert som ad-hock utval gjennom vedtak i

Regionrådet. Dei ulike fagnettverka er etablert etter initiativ frå grupper av fagpersonar, og i samråd med rådmannsutvalet.

Det er haldepunkt for å kunne seia at den største kommunen, Lindås kommune, med nærare 15.000 ib er førande i det interkommunale samarbeidet. Det er fleire grunnar til dette. For det fyrste representerer Lindås største folkesetnaden, og har difor ofte fleire representantar inn i samarbeidsorgana enn dei mindre kommunane. For det andre er den naturlege lokaliseringa av fellestiltak ofte regionsenteret Knarvik, kommunesenteret i Lindås. Av same grunn vert dei samarbeid som er tufta på administrativ vertskommunemodell oftast lagt under rådmannen i Lindås. Her kan også vera andre medverkande faktorar som ikkje er så opp i dagen: Lindås kommune har det største administrative apparatet og det største fagmiljøet, og tek av den grunn oftare på seg utgreiings- og planleggingsoppgåver når nye samarbeid skal meislast. Dei minste kommunane har i mindre grad kapasitet og spisskompetanse til å ta på seg oppgåver med å delta aktivt inn i arbeidsgrupper og prosessar. Det er også slik at mange av samarbeida vil stå og falla på at den største kommunen er med. Dette gjev storkommunen stor påverknad i etableringa av fellestiltak.

4.3 Helseutvalet

Helseutvalet i Nordhordland vart oppretta i 2007. Regionrådet i Nordhordland si internettside skildrar Helseutvalet slik:

Helseutvalet er Regionrådet Nordhordland sitt helsepolitiske organ på vegne av kommunane. Helseutvalet skal etablere og følgja opp fellestilbod, -tenester og -tiltak av praktisk og operativ art, felles utviklingsprosjekt og ha den formelle kontakten mot helseføretak og andre samarbeidspartar. Helseutvalet er regionen si styringsgruppe for interkommunale helse- og omsorgsprosjekt. Helseutvalet rapporterer til styret i Regionrådet, og kan verta tildelt oppgåver av styret. Utvalet kan også oppnemne eigne arbeidsgrupper/ad-hoc utval. Helseutvalet skal på eige initiativ arbeide med saker innanfor desse områda:

- Over- og underordna avtalar med Helse Bergen og Haraldsplass Diakonale Sykehus.
- Utviklingsoppgåver av felles interesse for kommunane i regionen, i eigen regi eller saman med lokalsjukehus, Helse Bergen og andre. Døme på dette kan vera

opplegg for halvannanlinetenester og felles satsing/samordning innafor samfunnsmedisin.

- Drift av felles helsetenester i den utstrekning dette kan bidra til å styrke tenesta

Helseutvalet er samansett av:

3 av ordførarane m/vara oppnemnt av styret i Regionrådet

2 personar frå administrativt hald m/vara oppnemnt av Rådmannsgruppa

2 av kommunelegane m/vara oppnemnt av Fagråd-lege(Henta frå Regonrådet si

nettside om helsetenester, <http://www.saman.no/nordhordaland> , lasta 30.04.2012).

Rådmannsgruppa er namnet på det kollegiale fellesskapet av rådmenn i regionen, og Fagråd lege er namnet på det kollegiale fellesskapet av kommuneoverlegar i regionen. Helseutvalet var etablert i 2007, og 7 av dei 9 kommunane i regionen hadde då fast sete i utvalet.

4.3.1 Kvifor er dette ei aktuell case?

Helseutvalet er eit interkommunalt organ der samarbeid om felles strategi mot omverda og felles utvikling av tenestetilbodet har fokus. Samansetjinga av organet viser at dei aktørane tidlegare forskning peikar på som mest aktive drivkrefter i interkommunale prosessar er dei same som er valde inn i dette samarbeidsorganet. I lys av oppgåva si problemstilling er fokus eit langsgående studium av korleis etableringa av dette organet gjekk føre seg, og korleis saker og dagsorden lever i og rundt dette organet etter etablering.

4.3.2 Helseutvalet sine saker i 2010 og 2011:

Ved å lesa møtereferata har eg sett på aktiviteten, og på kva saker Helseutvalet har handsama i 2010 og 2011. Temaområda kan grupperast i 4 kategoriar. Fyrste kategori er den konkrete samhandlinga med spesialisthelsetenesta, den andre er interessehevdinga overfor sentrale organ, den tredje er arbeidet med etablering av interkommunale samarbeid og den fjerde er saker der Helseutvalet tek over utgreiings- og planleggingsarbeid for kommunane.

Tabell 3: Oppgåver Helseutvalet 2010 og 2011

Oppgåvetypar	Sakskartet i 2010 og 2011
Samhandling med 2.linjetenesta	Prosjekt gode behandlingsforløp sjukeheim og sjukehus Prosjekt lindrande behandling og omsorg ved livets slutt Mobil røntgenservice for pasientar utanfor sjukehus Demensprosjekt – alderspsykiatrisk fellesvisitt og fagnettverk Organisering av jordmorberedskap og følgjeteneste Felles policydokument mellom kommunane og Helse Bergen og Haraldsplass Etablering av utviklings- og strategigruppe for samhandling og samarbeid i Nordhordland Lærings og meistringstilbod i Nordhordland
Interessehevdning overfor sentrale organ	Nedlegging av avtalespesialistar i Knarvik, helseutvalet ber om møte med Helse Vest Trafikksikringsprosjekt i Nordhordland Desentralisert spesialisthelsetenester til personer med nedsett hørsel Forskrift om informasjonstryggleik på høyring – helseutvalet samordnar innspel frå kommunane Søknad til Helsedirektoratet om midlar til kommunesamarbeid og Lokalmedisinsk senter Samkom –avtale mellom Helse Bergen og kommunane om samarbeid rundt barn og unge i psykisk helsevern
Etablere interkommunale samarbeid	Prosjekt realisering av Lokalmedisinsk senter for Nordhordland- etablering av arbeidsgruppe Prosjekt interkommunale akuttsenger i Nordhordland– etablering av arbeidsgruppe Prosjekt rehabilitering – arbeidsgruppe Lærings og meistringstilbod i Nordhordland – arbeidsgruppe Felles Jordmorkontor i Nordhordland Gulen kommune - deltaking i Nordhordland legevakt Interkommunalt folkehelsearbeid – felles folkehelsekoordinator Felles folkehelsekoordinator
Overta oppgåver for	Rehabiliteringstilbod i kommunane –felles avtale?

<p>kommunane</p> <p>Overta oppgåver for kommunane</p>	<p>Saksframlegg til kommunane</p> <p>Kompetanseutvikling- framtidig behov for kompetanse i regionen. Kartlegge kompetanse i regionen.</p> <p>Styrings og nøkkeldata for kommunane – kva data treng kommunane i si planlegging?</p> <p>Plan for fastlegeordninga i Nordhordland –arbeidsgruppe</p> <p>Utarbeiding av nøkkeldata for samhandling og tenesteutvikling – samhandlingskoordinator</p> <p>Felles uttale til lov om Folkehelse og Helse og omsorgstenesta i kommunane</p> <p>Interkommunalt samhandlingsprosjekt -Saksframlegg til alle kommunestyre</p> <p>Regional Helse og omsorgsplan – felles plan for kommunane.</p> <p>Felles saksframlegg til kommunane</p>
---	--

Oversikta viser at sakene Helseutvalet har på dagsorden samsvarer med dei mål og kriterium som Regionrådet har sett for utvalet.

4.4 IKT-felles drift

IKT vert i oppgåva nytta som forkorting for informasjons- og kommunikasjonsteknologi. Nordhordlandsregionen gjennomførte i perioden 2002 -2004 ei storstilt utbygging av breiband i regionen. Prosjektet vart kalla SING, Samarbeidsprosjektet i Nordhordland og Gulen. Gulen kommune fekk siste bokstaven i namnet på samarbeidet, men dei vart ikkje ein del av felles IKT. Gulen har hatt sitt samarbeid om IKT med kommunane rundt Førde-regionen i Sogn og Fjordane. Utbygginga av det nye nettet var finansiert av midlar frå Kommunal og Regionaldepartementet, og midlar frå Kompensasjonsfondet etter auken i arbeidsgjevaravgifta. Samarbeidet kom til etter initiativ frå Regionrådet, som også stod for prosjektleinga i utbyggingsfasen.

Utbygginga hadde 2 mål:

1.Regionen skal få breiband til konkurransedyktige vilkår

2. Kommunane skal ta i bruk breiband til effektivisering og kvalitetsutvikling i eigen organisasjon (Henta frå Regionrådet Nordhordland IKS , årsmelding 2004).

Under utbygginga var det berre kommunane Austrheim, Fedje, Lindås, Masfjorden, Meland og Radøy som var med. Etter at nettet var etablert vart fokus retta mot den daglege drifta av IKT i kommunane. Regionrådet si rolle vart tona ned, og samarbeidet vart styrt av rådmannsgruppa og ei gruppe av IKT-ansvarlege i kvar kommune. I perioden frå 2004 til 2010 kopla fleire kommunar seg på samarbeidet, og kommunane Modalen, Osterøy og Vaksdal kom etterkvart til som nye samarbeidspartar. I same periode utvikla samarbeidet seg gradvis mot eit tettare samanvevd nettverk der meir felles fagprogram og felles servitester vart teke i bruk, og der IKT-fagmiljøet gradvis samarbeidde tettare og drog vekslar på kvarandre over kommunegrensene. I 2010 tok Regionrådet initiativ til ei politisk avklaring der alle kommunane skulle ta stilling til om dei ville vera med inn i eit felles driftskonsept. Alle kommunestyra i regionsamarbeidet, med unntak av Gulen kommune, slutta seg til ei felles drift. Nokre kommunar tok atterhald om at dei ville godkjenna det endelege innhaldet i samarbeidsavtalen, andre ikkje. Samarbeidet går i korte trekk ut på at ein samlar alle serverar og programvare, overfører alt it-personell til ein av kommunane, og drifter etter vertskommunemodellen heimla i Kommunelova § 28b. Med bakgrunn i prinsippvedtaka frå kommunestyra i 2010, bestemte rådmannsgruppa at samarbeidet frå hausten 2011 skulle etablerast med Osterøy kommune som vertskommune. Hovudbasen er likevel lokalisert til regionsenteret Knarvik.

4.4.1 Kvifor er dette ei aktuell case?

Drift av IKT er eit klassisk døme på fagområde der kommunane søker samarbeid om praktiske driftsoppgåver. KS sin ressursportal for interkommunalt IKT samarbeid hadde kartlagt over 40 slike samarbeid på landsbasis i 2007. Desse involverte over 168 kommunar(<http://www.iktsamarbeid.no/> , lasta 20.11.2011).

Når samarbeidet i Nordhordland no vert meir forpliktande og formalisert, er det interessant å sjå kva strøymingar som har drive prosessen framover frå utbygginga i 2004 og fram til felles driftsorganisasjonen i 2011.

Berre 4 av informantane i denne undersøkinga var med under etableringsfasen av SING prosjektet. For å få meir informasjon om denne fasen har eg difor gått gjennom møtereferat og årsmeldingar for Regionrådet i perioden frå og med år 2000 til og med 2004.

Kapittel 5. Funn og analyse

Presentasjonen er bygd opp etter dei funn som er gjort for kvart case på Kingdon sine 5 variablar. Kvart case vert fyrst belyst i etableringsfasen, og deretter samanlikna. Etterpå vert kvart case belyst i driftsfasen, før dei også der vert samanlikna.

5.1 Helseutvalet i etableringsfasen

Denne analysen ser på prosessen frå spørsmålet om Helseutval kom på dagsorden, og fram til etablering av utvalet. 9 informantar er intervjuja, 3 ordførarar, 3 rådmenn og 3 kommuneoverlegar. 7 av informantane var same i stillinga/rolla som i dag. 2 er kome til etter at utvalet var etablert, og svarer slik dei har oppfatta at prosessen gjekk føre seg.

Problemstrøm

Informantane identifiserer 2 sentrale problem som bakgrunn for at samarbeid om felles Helseutval kom på dagsorden. Desse svara er eintydige:

1. Samtlege 9 informantar svarar at dei følte seg overkjørt i samarbeidet med Helse Vest, og trengte eit organ som gav kommunane styrke i møte med ein samarbeidspart som vart opplevd mektig.
2. Samtlege 9 informantar peikar på at det gjekk føre seg mange helsepolitiske diskusjonar, på ulike arenaer, som mangla overordna styring.

Til pkt 1: Det er særleg to ting som ser ut til å generera denne problemstrømmen. Det eine er helseføretaket sitt påtrykk for å etablere samarbeidsavtalar med kommunane. Bakgrunnen for dette er å finna i NOU 2005:3 *Fra stykkevis til helt*, der Wisløffutvalget set på dagsorden behovet for at kommunar og foretak utarbeider formaliserte avtalar for å sikra samarbeid og pasientflyt mellom forvaltningsnivåa. I starten på dette arbeidet skildrar fleire informantar eit offensivt helseføretak som ville ha avtalar på plass og som hadde utarbeidd likelydande malar som alle kommunane vart bedne om å signera. Dette resulterte i episodar med signering av avtalar der det ikkje hadde vore prosess og dialog om lokal tilpassing til avtalane i forkant. I prosessen rundt desse avtalane skildrar fleire av informantane ein arroganse og ein ovanfrå - ned haldning frå føretaksleiinga som var vanskeleg å forholde seg til. Ein rådmann opplevde det slik: "Det var et litt dårlig klima der vi bare fikk tilsendt avtaler som vi skulle skrive under på, det har vi aldri helt akseptert, vi ville gå i dialog. Det var jo disse tidlige versjonene av

samarbeidsavtalene, og en av årsakene kan være at det var et dårlig samarbeid mellom 1. og 2. linje”. Ein kommuneoverlege har denne vinklinga: ”Vi opplevde også et påtrykk fra helseføretaket i forhold til avtaler og samarbeid der de stilte med sin ekspertise overfor kommunene, og ville lett kunne overkjøre lokale politikere og rådmenn viss de ikke var våkne og hadde faglig ballast fra legesiden”. Ein ordførar skildra si oppleving slik:

Etter nokre månader i ordførarstolen fekk eg ein dag beskjed om at det dagen etter skulle koma folk frå helse Bergen og signere samarbeidsavtale med vår kommune. Eg hadde ikkje sett avtalen. Så kom viseadministrerande direktør med sin delegasjon, og hadde med ein avtale me skulle signere. Eg sa då at eg ikkje hadde sett avtalen før i dag. Folk frå administrasjonen hadde sett avtalen, og sa den var ikkje så verst, men eg sa at eg ikkje signerer på ein avtale som eg personleg ikkje veit er til å leva med, så eg kunne tenkt meg å sett gjennom den, og la til at det er ikkje sikkert at eg vil signera avtalen slik den no er formulert. Då fekk eg melding frå viseadministrerande direktør at viss ikkje eg signerte avtalen så var det ikkje sikkert at eg ville ha problem med det, men innbyggjarane mine kunne få problem med det... pause... dialogen vart litt strammare, men eg huskar eg sa då at ein ting er i alle fall sikkert, og det er at det er siste gongen eg signerer avtale på desse premissane.

Seinare kom Nasjonal rammeavtale mellom Helse og omsorgsdepartementet og Kommunenes Sentralforbund som la føringar som skulle sikra avtaleprosessen og innhaldet i avtalane.

Desse opplevingane kan tena som eit døme på det Kingdon kallar hendingsdriven problemstraum, der konkrete hendingar er med å setja dagsordenen.

Det andre kommunane opplevde som problematisk i relasjonen til helseføretaket går på den konkrete samhandlinga om dagleg pasient-flyt. Også her skildrar informantane same problem med overkjøring frå helseføretaket. Ein ordførar deler denne opplevinga:

”Me hadde hatt møte i eit par samanhengar med Helse Bergen, nokon av ordførarane vart innkalla eller invitert, det er vel rettare å sei innkalla, for nermast å få kjeft for ting dei var misnøgde med ute i kommunane”. Ein rådmann har dette synet: ”Helseføretaka har aldri akseptert kommunen som samarbeidspart, fordi det blir for mange”.

Til pkt 2: 6 av informantane skildrar at det over tid har utvikla seg eit tettare samarbeid mellom ulike fagmiljø i regionen. Denne utviklinga ser ut til å vera styrt av profesjonane sjølve, og ikkje initiert av administrativ eller politisk leiing. Fagrådet for legane var det fyrste

rådet som vart etablert, og dette kom i samband med etablering av legevaktsamarbeidet i år 2000. Legevaktsamarbeidet genererte eit behov for å samkjøra faglege spørsmål knytt til drifta av felles legevakt. Elles nemner to av kommuneoverlegane samfunnsmedisin som døme på fagområde der dei såg nytten av samarbeid med andre, fordi dette fagområdet var tungt å drive fram åleine ute i kommunane. Det er seinare etablert fleire nettverk for fagleg samarbeid i Nordhordland, og berre innan helse og omsorgstenesta har ein i dag fagnettverk innan desse områda: Pleie-og omsorgstenesta, fysioterapitenesta, helsesøstertenesta og psykisk helseteneste. Desse nettverka, eller råda, er ein møtearena for fagleg samarbeid og utvikling i regionen. Etter kvart som dei er etablert har dei etterspurt mandat og styringslinjer frå regional leiing ved Rådmannsutvalet og Regionrådet. Bakgrunnen og argumentasjonen for etableringa av desse fagråda er vanskeleg å få tak på, og informantane har ikkje klare svar på kvifor dei vert etablert. Ein kommuneoverlege seier dette: ”Det er veldig mange fagråd, og det er uklart hva man vil med de. Eg har ikke helt klart for meg hva man vil med alle disse fagrådene, man vil jo ha råd selvfølgelig, men.. men”. Ein rådmann har desse tankane: ” Vi har ei utvikling i samfunnet der vi har ekstremt tunge sentraliserande krefter i fag, og i måten å utøve tenester på. Krava til tenester er ekstremt sentraliserande, fordi ein bygger på ein tanke om eit kontrollerbart idealsamfunn”.

Når det gjeld aktiviteten i og rundt desse fagråda peikar informantane på problemstillinga med litt ulik innfallsvinkel: 2 rådmenn peikar på at aktive leger sette i gang fleire prosjekt som var så prinsipielt viktige at dei burde vore drøfta strategisk, den eine seier det slik: ”Ulike fagnettverk ploppet opp og etterspurte mandat og styringslinjer”. Kommuneoverlegane har ei anna vinkling på problemet. Ein av dei seier dette: ”Vi som fagpersonar trengte ei forankring politisk og administrativt for å få gjennom faglege ting i det interkommunale systemet”. Ein annan lege seier det slik: ”Fagrådet (kommuneoverlegene) tok i økende grad ansvar for helsepolitiske problemstillinger som oppstod i regionen”. I kjølvatnet av kommuneoverlegane sitt fagråd har det dukka opp andre fagnettverk i regionen som har etterspurt regionale styringslinjer og mandat. Ein rådmann skildrar biletet slik:

Det har ploppet opp en del ting som vi kaller nettverk, men de har kallt seg sjølv fagråd, fordi legene hadde nåkke de kalte fagrådet. Og mange av de har vi behandlet i rådmannsgruppen, de vil på en måte ha en forankring, men de ønsket å kalle seg fagråd og så får man en hel haug med fagråd for pleie omsorg, hjemmetjenester ,

barnevern og det ene og det andre. Og det blir litt feil også for da kommer det ut av styringssystemene og blir et nettverk som lever sitt eget liv. Og de vil ha et mandat, men vi har prøvd å spille litt ned de mandatene, til at man mer kommer sammen og utveksler erfaringer. Disse organene skal ikke være nåkke beslutningsorgan.

Her ser me utsegn som peikar på ein problemstraum driven av attendemeldingar til administrativ og politisk leiing om mangel på samkjøring, og behov for overordna styring av helsepolitiske prosessar i regionen.

Løysingsstraum

Kvar kom ideen om eit Helseutval frå? Svara er ikkje eintydige. 2 ordførarar og 1 rådmann meiner det var Regionrådet som kom med ideen. 2 rådmenn seier ideen kom både frå Regionrådet og kommuneoverlegane. 2 legar seier ideen kom frå kommuneoverlegane. Her kan det sjå ut som kvar av gruppene assosierer eigne møteplassar som arena for ideskapinga. Ein rådmann har denne refleksjonen:

Eg trur ideen kom både frå grasrota og frå det politiske miljøet. Dette har med samspelet å gjere, for eg trur at politikarane innan dette feltet byggjer på dialog med fagfolk og den administrative leiinga. Rådmenna sit jo som observatørar inn i styret i regionrådet, så det med Helseutvalet oppfatta eg som ei styrking av samhandlinga med det faglege nivået. I ideen låg nok også eit ynskje om å få ein djupare dialog, og ikkje berre overordna styring.

Rådmenna har dialog inn mot begge fora, og koplur såleis idèskapinga til både legane og regionrådet. Ingen kan sei heilt konkret kvar ideen kom frå, men meiner å huske det var slik. Dette stemmer godt med Kingdon sitt syn, og ideen kan godt ha vorte avla på ulike arenaer omtrent på same tid. Eit interessant funn er at 5 av 9 informantar kan peika heilt konkret på eit fellesmøte mellom politisk leiing, administrasjon og fagleiing i regi av KS i januar 2007 der mellom anna samarbeidsavtalar med helseføretaket stod på dagsordenen. I dette møtet tok ideen om felles helseutval form, og ein samla seg om å ta det vidare. Dette funnet kan tyda på at det har skjedd noko i dette møtet som har fått ideen til å slå rot og festa seg, slik Kingdom er oppteken av, men kva som skjedde heilt konkret er det ingen av informantane som har svar på. Dersom me fyljer Kingdon sitt resonnement, kan det tenkjast at policyentreprenørar har lukkast å kopla straumen av problem, løysing og politikk i dette møtet.

Politikkstraum

Etablering av Helseutvalet var ikkje noko innbyggjarane, interessegrupper eller lokalpolitikarane engasjerte seg i. Alle informantar svarar at folk flest kjente lite til dette temaet før utvalet var etablert. Diskusjonane føregjekk blant ordførar og rådmenn i regionrådet, og i kommunelegane sitt fagråd. Ein ordførar huskar det slik:

Me følte var at me sat for fjernt ifrå faget så me hadde for lite innsikt i det som gjekk føre seg på fagsida. Det var lite dialog med kommuneoverlegane. Det var ikkje direkte kontakt mellom politikk og fag, og rådmenna sat litt på ein halvdistanse i dette systemet.

Her ser det ut som politisk leiarskap har eit ynskje om å koma tettare på fagmiljøet og få betre innsikt og forståing for dei prosessane som går føre seg i fagmiljøa. Fagmiljøa øver også eit press mot politisk leiing med innspel frå ulike fagråd for å få sine saker på dagsorden. Eit overordna utval som handterer innspel frå faggruppene kan gli godt inn i den politiske straumen når ein ser det gjennom Kingdon sine briller. Slik får fagnettverka ein kanal å spela på samstundes som politisk leiing får sikra heilskap i planlegginga. Det er verdt å merka seg at det er samhandlinga mellom dei profesjonelle aktørane som er drivkrafta her, og ikkje press frå folket eller interessegrupper. Dette har heller ikkje vore tema på den lokalpolitiske dagsorden rundt i kommunane, anna enn gjennom informasjon frå ordførarane til sine kommunestyre. Eit element som informantane ikkje har peika på, men som også kan ha påverka politikkstraumen, er føringar i den nasjonale politikken med politisk påtrykk om å få til samarbeid over kommunegrensene, jamfør kap 4.1.

Policy-entreprenørar

Biletet av kven som sat i førarsetet i etableringsprosessen er litt uklart. Det vert peika på både aktive politikarar, aktive rådmenn og aktive kommuneoverlegar utan at enkeltpersonar skil seg klart ut. Nokon av informantane kan peika på enkeltpersonar som pådrivarar, men ikkje som absolutte krumtappar i den forstand at etableringa stod eller fall på desse sitt engasjement. Funna tyder også på at ulike faggrupper engasjerer seg og finn saman over kommunegrensene. Dei får sett sine saker på dagsordenen ved å spela inn problemstillingar og etterspørja mandat frå rådmannutvalet. Desse fagnettverka som poppar opp kan også sjåast som ein del av policyen – forstått som konkrete aksjonar retta mot å løyse eit problem. På

spørsmål om kven som var mest aktive i etableringsfasen kjem dei mest klare svara frå 2 av ordførarane: Ordførar 1: ”Det var nok regionrådet. Me orienterte om utvalet, men det var lite diskusjon lokalpolitisk. Administrativt og fagleg var vårt personell mykje involvert”. Ordførar 2: ”Slik eg forstod det var det Regionrådet, men me tok ein runde der me fekk innspel frå rådmannsutvalet”. Uttalen frå ordførar 1 kan tyda på at det også har vore aktive fagaktørar i etableringsfasen, ikkje berre rådmenn og ordførarar. Dette litt uklare biletet av policy-entreprenørane kan ha samanheng med at her er to problemstraumar i prosessen; straumen med dei ytre kreftene og straumen med dei indre kreftene.

Politikkvindaug

Avgjerda om å etablere Helseutvalet vart gjort i Regionrådet på seinhausten 2007, men dette var eit anna regionråd enn det som hadde tilrådd opprettinga av utvalet. I 2007 var det kommuneval, så det gamle regionrådet (2003-2007) tilrådde til det nye styret (2007-2011) å etablere eit helseutval. Dette organet kom formelt på plass etter valet i 2007. Regionrådet hadde då 7 medlemmer, og etter valet kom Osterøy og Gulen med. Av dei sju som sat var det berre 3 ordførarar som heldt fram i det nye styret, så det var ikkje sjølvstyk at det nye styret ville fylje tilrådingane frå det gamle styret. Det kom 6 nye inn. Og det var desse 9 som valde den nye strukturen av råd og utval, mellom anna oppretting av helseutvalet. Som forklaring på at avgjerda om oppretting av Helseutvalet ikkje medførte diskusjon i regionrådet kjem det fram to interessante funn frå 3 av informantane:

- 1: Ein ordførar peikar på den store semja mellom administrasjon og fagleiing om behovet for dette utvalet som medverkande til at det ikkje vart noko diskusjon om opprettinga.
- 2: Ein ordførar underbyggjer dette med sin påstand om at avgjerda eigentleg var teken på fellesmøtet i januar 2007, og at Regionrådet berre velsigna noko som allereie var bestemt.
- 3: Ein ordførar peikar på at Helseutvalet sitt mandat og funksjon bygde på ein tidlegare suksess ein hadde hatt i regionen med Samferdselsutvalet (”spillovers”) og at dette gjorde det enkelt å få tilslutning til forslaget.

5.1.1 Oppsummering funn etablering helseutval

Det står som heilt klart at opplevde problem i samhandlinga på helseområdet har vore drivande for at ideen om etablering av eit helseutval tok form. Dette gjeld i fyrste rekkje problem i samhandlinga med helseføretaket som skapte eit behov for at regionen stod saman.

Samstundes kjem det også fram at det var indre spenningar i regionen knytt til samhandlinga mellom fag, administrasjon og politisk nivå som skapte behov for ei overordna styring over helsepolitikken. Her har aktørane hatt ulikt syn på problemet, men felles forslag til løysing. Det ser også ut til at ei fellessamling i 2007 har vore sentral i å gje ideen om Helseutval næring og fått den til å festa seg.

5.2 Felles IKT etableringsfase

Denne analysen ser på prosessen frå spørsmålet om IKT felles nett kom på dagsorden, og fram til avgjerd om utbygging av nettet. 9 informantar er intervjuja, 3 ordførarar, 3 rådmenn og 3 IKT-leiarar. Berre 4 av informantane var same i stillinga/rolla som i dag, 5 er kome til etter at nettet var etablert. Dette, og det at prosessane gjekk føre seg tidleg på 2000-talet, har gjort det utfordrande å få eit fullstendig bilete av kva prosessar som gjekk føre seg før avgjerd om etablering av fellesnettet vart teke. Møtereferat og årsmeldingar har bidrege til betre heilskap i biletet.

Problemstraum

Dei 4 av informantane som var med i etableringsfasen av IKT felles nett peikar på problem med kapasitet og fart på internetttilgangen både for kommuneorganisasjonen, for privatpersonar og for næringslivet som medverkande til etableringa. Dette vert likevel ikkje framheva som ein stor eller omfattande problemstraum, og vert ikkje sett på som hovudårsak til at spørsmålet om felles breiband kom på dagsordenen. Den samla problemstraumen rundt IKT ser ut til å ha vore liten.

Løysingsstraum

Det kjem fram 2 klare årsaker til at ideen om felles nettverk dukka opp:

Fleire av kommunane i regionen var flytta over frå sone II til sone I med omsyn til arbeidsgjevaravgifta. Som kompensasjon for dette fekk regionen midlar attende frå staten som skulle gå til utviklingstiltak som kunne gjera det lettare for kommunar og næringsliv å leva med høgare avgift. Utbygging av infrastruktur var døme på slike utviklingstiltak.

Kommunal og regionaldepartementet lyste ut midlar til IKT infrastrukturprosjekt som regionale satsingsområde.

Nokon fekk då ein idè om å kopla desse midlane, og nytta dei til eit felles breibandsprosjekt. Ingen av informantane kan gjere eksakt greie for kvar eller korleis ideen om felles breiband mellom kommunane vart avla, men alle peikar på at diskusjonane og prosessane gjekk føre

seg blant ordførarkollegiet i Regionrådet. To av informantane peikar på at også aktørar frå næringslivet var sentrale i denne idémyldringa. Dersom me ser dette i Kingdon sitt perspektiv kan det tenkjast at ideen om felles nett kan ha vore der lenge, men at den fekk kveik når det oppstod ein situasjon som gjorde det økonomisk mogeleg å gjennomføra ideen.

Politikkstraumen

Dei 4 informantane som var delaktige i etableringsfasen gjev uttrykk for at prosessen gjekk føre seg på den politiske arenaen, og i liten grad i fagmiljøa eller i administrasjonane i kommunane. Fagmiljøa hadde på dette tidspunktet ikkje noko felles møtefora, og var lite kjende med kvarandre og dei behov nabokommunen hadde. Det vert ikkje peika på press frå innbyggjarar, men næringslivet hadde aktive aktørar inne i prosessen. Ein interesseorganisasjon for næringslivet i regionen, Nordhordland Handverk - og Industrilag var sentral i prosessen. Dette engasjementet, saman med eit ynskje frå politisk leiing om å vere i forkant av utviklinga, og skape eit konkurransefortrinn for næringslivet i regionen, kan ha vore den politiske drivkrafta i prosjektet.

Policyentreprenørar

Informantane peikar på at ordførarane i regionrådet sat i førarsetet i prosessen, men sekretariatet i regionrådet hadde også ei viktig pådrivarrolle i konkretisering av politiske mål. Næringslivet sitt påtrykk ser også ut til å ha påverka prosessen. Dette er aktørar som har kontakt med politikken, og som i form av sin posisjon i samfunnet har krav på å verte lytta til. Det praktiske arbeidet med å kopla ulike finansieringsløyisingar og sikra framdrift i prosessen får enkeltpersonar i regionrådet sitt sekretariat kreditt for. På dette tidspunktet ser det ut til at fagaktørane lever på kvar si tue, uvitande om og uavhengige av kvarandre.

Politikkvindauga

Avgjerda om å etablere Sing nettet vart gjort av ordførarane i regionrådet i samband med prosjektsøknaden i 2001. Avgjerda ser ut til å ha vore føreseieleg, og gjekk føre seg utan særleg diskusjon. Nokon kommunar hadde på dette tidspunktet trekt seg ut av prosessen fordi prosjektet ikkje passa deira utfordringar, eller fordi dei hadde kome lengre i utviklinga.

5.2.1 Oppsummering funn etablering IKT

Opplevde problem innan IKT ser ikkje ut til å ha vore var ei særleg drivande årsak til at etablering av Sing-nettet mellom kommunane kom på dagsordenen. Det synest meir som at ideen om felles nett vart ei god løysing på bruken av dei statlege midlane som regionen hadde tilgang til, og denne ideen passa godt til staten sine føringar på bruken av midlane. Saman med eit politisk ynskje om å vera i forkant av utviklinga, og ein aktiv interesseorganisasjon

for næringslivet i regionen, kan sjå ut som dette har vore var drivkrafta for gjennomføringa av prosjektet. Samstundes har eit aktivt sekretariat har halde fart i prosessen og sikra framdrifta.

Tabell 4: Skjematisk oppsett over funn i etableringsfasen

	Helseutval	IKT SING
Problemstraum	Kommunane følte seg overkjørt i samarbeidet med Helse Vest Helsepolitiske diskusjonar i regionen mangla overordna styring	Problem med kapasitet og fart på internett
Løysingsstraum	Stå saman mot omverda Samordna regionen ↓ Idè om felles helseutval	Tilskot frå staten Regional utvikling ↓ Idè om felles breiband
Politikkstraum	Folk flest kjente ikkje til prosessen og engasjerte seg ikkje Sentrale politikarar aktive Fagaktørar aktive	Folk flest kjente ikkje til prosessen og engasjerte seg ikkje Sentrale politikarar aktive Fagaktørar ikkje aktive
Policyentreprenørar	Fagaktørar og politikarar som entreprenørar i koplinga av problem, løysing og politikk. Nettverk av fagpersonar sette sin dagsorden.	Næringslivet sin interesseorganisasjon og ordførarane i regionrådet entreprenørar i koplinga av politikk, løysing og problem.
Politikkvindaug	Fellesmøte januar 2007 avgjerande for at problem, løysing og politikk vart kopla og vindaug et opna	Tilskot frå staten avgjerande for at politikk, løysing og problem vart kopla og vindaug et opna

5.3 Komparasjon av funn

Begge casa har identifisert ein straum av problem som drivande for at ideen om interkommunalt samarbeid kom på dagsordenen. Helseutvalet har ein mykje sterkare, og meir klart uttrykt problemstraum enn IKT-Sing etableringa. Innan helse er det spesielt den ytre trusselen, og behovet for å stå saman mot omverda som er ein drivande faktor. Ideen om Helseutval kjem som ei løysing på eit opplevd problem. For IKT-Sing nettet kan det sjå ut som rekkefylja er ei anna: Regionen sit med ei løysing som treng eit problem. Staten har stilt midlar til rådvelde for regionen. Midlane må brukast til felles utviklingstiltak, og ideen om utbygging av felles datanett oppstår. Problemstraumen med låg kapasitet på internett, vert nemnt av informantane, men er ikkje langt framme i skildringane av drivande krefter for etableringa. Politikkstraumen synest lite framtrudande i begge casa. Her er lite opplevd press eller påtrykk frå aktørar eller grupper i samfunnet som vil ha desse sakene på dagsordenen, kanskje noko meir innan IKT der næringslivet ser ut til å spela ei rolle. Når det gjeld policy-entreprenørane er aktørar og engasjement litt vanskeleg å få tak på i begge casa, men det som kjem klart fram er at Helseutvalet i denne fasen har fleire aktive fagaktørar som entreprenørar i prosessen. Etableringa av Sing nettet ser ut til å vera styrt av ordførarane, men med eit aktivt næringsliv i kulissane. I begge casa vert navngjevne personar i liten grad lyfta fram som krumtappar i prosessen. Sekretariatet ser ut til å ta ei sentral rolle, men det er fyrst etter at avgjerd om etablering er teken. Sjølv avgjerda har i begge casa gått føre seg ved konsensus. For Helseutvalet sitt vedkommande ser det ut som ideen hadde teke form og festa seg i god tid før den formelle avgjerdprosessen fann stad. Ideen bygde på ein tidlegare suksess i regionen, og alle var eigentleg samde om avgjerda. For IKT Sing kan det sjå ut som tilskotsmidlar frå staten og ynskje om regional utvikling har vore med å driva fram ideen om fellesnettet. Eg kan ikkje finna noko som indikerer at aktørane si rolle-tilknytning eller aktørane si kommune-tilknytning verkar inn på korleis dei opptrer i etableringsfasen av desse samarbeida.

5.4 Helseutvalet driftsfase

Dette underkapitlet skisserer funna i den langsgåande analysen av Helseutvalet frå etablering i 2007 til utgangen av 2011. 7 av informantane har vore med sidan etableringa av utvalet, 2 har kome til seinare.

Problem og løysingsstraum

Biletet av problemstraumen rundt samarbeidet med helseføretaket er i 2011 meir nedtona, og informantane skildrar eit Helseutval med styrke og innflytelse i samhandlinga med aktørar utanfor regionen. Fleire informantar gjev uttrykk for at Regionen no vert møtt med respekt, vert teke med på råd, og lytta til i samhandling med føretaksleiing og andre aktørar utanfor regionen. Dette seier ein av ordførarane:

Då me hadde etablert Helseutvalet møtte me godt førebudde i møta med Helseføretaket. Fyrste møtet vart eit lite sjokk for Helse Bergen. Dei hadde ikkje rekna med at det kom meir enn 3-4 ordførarar, og her kom me 8-9 stykke. Då sa me i dette møtet at me var i ferd med å etablere eit utval som bestod av politikk, administrasjon og medisin/fag, og dette organet ville vera bindeleddet eller talerøret til kommunane. Dette fall ikkje i særleg god jord innleiingsvis, men det gjekk berre nokre månader før helseføretaket reagerte positivt på denne organiseringa. Skuldrene i samarbeidet er senka betydeleg no.

Ein annan ordførar skildrar det slik:

Samhald gjev også styrke. Når me kjem enkeltkommune og møter helseføretaket vert me nok møtt greitt, men som region står me mykje sterkare, og dette har helseføretaket lagt merke til, og me vert løfta fram i mange samanhengar som framtidsretta fordi me har alle nivåa med på tvers av kommunegrensene. Eg veit kva eg treng for å kunne løfta inn ei sak, men når eg samtidig veit kva fagfolka og administrasjonen tenkjer vert dette mykje sterkare.

Ein kommuneoverlege skildrar si oppleving slik:

Det var hendingar der spesialisthelsetenesta gjorde beslutningar som det var reaksjonar på i kommunane. Og når me då fekk eit helseutval som representerte ein heil region kunne me utøva eit større press på spesialisthelsetenesta. Når me no førebur våre saker godt, og underbyggjer våre synspunkt fagleg, ser me at spesialisthelsetenesta ser at det

i regionen bur ressursar som dei i etterkant dreg inn i sine styringsgrupper og prosessar i ulike styringsorgan i Helse Bergen.

Tidlegare problem med helsepolitisk dagsorden og prosjekt utan overordna styring er også nedtona, men problemstraumen har teke ei anna form: 4 av informantane peikar på at det føregår mange prosessar i og rundt Helseutvalet som ikkje er lokalt forankra i den enkelte kommune. Ein rådmann seier det slik: ”Dette er eit forum som blir eit forum i seg sjølv. Det blir deltakarane sitt forum. Helseutvalet sine prosessar heng ikkje alltid saman med dei prosessane som går føre seg i min kommune”. Ein ordførar seier dette: ”Det føregår så mange diskusjonar på tvers. Idèar poppar opp overalt. Det er veldig vanskelig å følgje med både som innbyggjar og som lokalpolitikar på straumen av saker. Kven tek initiativet, kvar blir sakene av?”. Helseutvalet skulle vara svaret som sikra overordna styring over aktørar og prosessar i regionen, men informantane sine utsegn kan tyda på at organet ikkje evner å ivareta denne funksjonen fullt ut. Alle informantane seier at det generelt sett er lite innbyggjarengasjement rundt problemstillingar som helseutvalet set på dagsordenen, men i enkeltsaker som kjem folk tett på livet vert det peika på innbyggjarengasjement som har medverka til at medlemmer i utvalet har løfta dagsaktuelle saker inn i Helseutvalet, til dømes nedlegging av hudlegespesialist i Knarvik, jordmorvakt og trafikksikringsprosjekt.

Ein ordførar skildrar ei sak slik:

Eg hadde besøk av så mange pasientar som var fortvila, dei hadde fått brev hjå spesialisten om at han skulle gå av med pensjon, og ingen kom til å overta. Folk var fortvila, for no måtte dei reisa til Haukeland kanskje for 2 min lysbehandling. Når me begynte å sjå på saken var det fleire tusen pasientar innom desse kontora kvart år. Me bestemte oss då for å ta dette inn i Helseutvalet, og der fekk me mandat til å ta kontakt med dei som skulle kontaktast, og dette redda me.

Samtlege informantar peikar på at den mest sentrale straumen av problem og løysingar i dag er alle utfordringar og moglegheiter som samhandlingsreforma fører med seg. Storparten av Helseutvalet sin aktivitet i 2011 har dreia seg om ulike variantar rundt dette temaet.

Dette seier ein ordførar: ”Då samhandlingsreformen blei bebuda var det veldig greitt å ha dette utvalet på plass, og me kunne begynna å jobba, for me hadde etablert god kontakt med spesialisthelsetenesta. Det meste av det som har vore gjort nå i Helseutvalet dei siste 2-3 åra har gått mot samhandlingsreformen”. Her ser me fleire døme på dynamikken i straumane slik

Kingdon skisserer. Problem svinn bort fordi dei finn si løysing, eller problem kan endra form fordi løysinga ikkje vart slik ein såg føre seg. Me ser også at det oppstår nye problemstraumar fordi sentralt styrte reformer gjev kommunane nye utfordringar som må løysast.

Politikkstraumen etter etablering:

Alle informantane peikar på at samhandlingsreforma har generert auka aktivitet i Helseutvalet, og at dette har endra politikkkstraumen. Kommunane må etter kvart ta stilling til fleire nye samarbeidsområde. Ein rådmann seier dette: ”Det er meir engasjement rundt Helseutvalget nå på grunn av det som skal skje med reforma, meir frykt for kva som skal skje, og hvordan vi skal takle det”. Ein rådmann deler denne historia:

Vi sat alle samla på Brekkestranda Hotel og hadde nett vore utsett for evangeliseringsreisa til Hansen og Samhandlingsreforma. Vi ser at det er ikkje er hjelp i å setje seg ned og vente på at dette skal gå over, for dette vil komme. Så opprettar vi ei stilling som ressursperson for regionen innanfor samhandlingsreforma, der og då, utan økonomisk dekning. Vi lyser den ut utan at det er behandla i eit einaste kommunestyre, eller eit einaste administrativt organ, men det var kreativiteten, me vart overbeviste, og me ser i ettertid at dette var ein fornuftig måte å gjere det på.

Mange vil nok hevda at dette var ei rask og dristig avgjerd i offentlig forvaltning, men her ser me eit døme på korleis ei nasjonal reform skaper ein straum av nye problem, løysingsforslag og politikk ute i distrikta. Når det allereie er etablert regionale møteplassar slik at straumane kan koplast, og den nasjonale politikken har opna politikkvindauget, då ligg alt til rette for raske avgjerder. Samstundes kjem det fram eit klart bilete av at det ikkje er noko lokalpolitisk sus over aktiviteten i Helseutvalet. Lokalpolitikarane i den enkelte kommune får informasjon om saker som Helseutvalet har på dagsorden via referat eller melding i Formannskap og Kommunestyre, men ein ordførar skildrar det slik: ”De folkevalgte hører, men tar det ikke inn”. Ein annan ordførar seier dette:

Me har ved fleire anledningar hatt vedtak i kommunestyrene med mandat til Regionrådet, der kommunane ber Regionrådet jobbe på den og den måten med eit mandat. Så det er nok forankra politisk i kommunestyrene. Eg ynskjer å oppdatera mitt kommunestyre om kva me jobber med, men det er ikkje så stort engasjement om dette. Dette seier ein annan ordførar: ”Den enkelte innbyggjar trur eg ikkje veit så mykje om kva me arbeider med. Folk kjenner nok til utvalet, men det er vel helst dei som arbeider innanfor

dette fagområdet som kjenner best til samarbeidet”. Ein rådmann seier: ”Det er stor usikkerhet i kommunestyra kva Helsutvalget egentlig er”. Det kjem også fram eit bilete av at folk flest ikkje har noko engasjement eller meiningsytringar om sakene Helseutvalet diskuterer, og sakene er lite framme i den offentlege debatten. Det ser med andre ord ikkje ut til at det er den ordinære kommunestyrepolitikaren, eller mannen i gata, som er den aktive pådrivarane til aktiviteten i og rundt Helseutvalet.

Det indre livet i utvalet vert skildra som godt, og alle informantane som har sete i utvalet skildrar eit utval med stor takhøgd og rom for meiningsbryting. ”Det vert lagt vekt på dialog fram mot konsensus”, seier ein rådmann. Ein annan rådmann skildrar det indre livet slik: ”Vi har en god tone, mye humor og man kjenner hverandre, man er litt sånn ‘du’”. Informantane som ikkje har sete i utvalet seier dei ser eit utval som opptrer samla. Funna tyder på at det har utvikla seg ei kollegial fellesskapskjensle i utvalet. 5 av informantane gjev uttrykk for at fellesskapskjensla og kollegial tilknytning i samarbeidet gjer at dei har, eller ville ha kome til, å oppleve det ubehageleg å vera den som vender tommelen ned for eit føreslege samarbeid. Her kan det sjå ut som det i utvalet har utvikla seg eit sosialt system som påverkar aktørane.

Policyentreprenørar

Samhandlingskoordinator som er tilsett av Regionrådet fungerer som sekretær i Helseutvalet. 5 av 9 informantar peikar på at dei fleste sakene til Helseutvalet vert spelt inn via koordinator, og at dette i stor grad er fagsaker eller problemstillingar knytt til samarbeidet med helseføretaket, men kven sit eigentleg i førarsetet i prosessane? Ein ordførar seier dette: ”Det meste kjem frå sekretæren, men det kjem vel frå ein plass då også”. Ein annan ordførar seier det slik: ”Ein fare er at når ein har tilsett eit menneske som jobbar med dette på fulltid så blir det veldig fort mange saker og detaljer. Ho får mange førespurnader, og det har blitt veldig lett for at me tar det i helseutvalet”. Kommuneoverlegane vert også framheva som aktive i å spela inn saker i utvalet direkte, eller via sekretær. Ein rådmann seier dette: ”Legane eller helseføretak spelar saker inn til koordinator, og dagsorden vert i stor grad sett med slike innspel”. Ein ordførar dette: ”Kommuneoverlegane, dei er flinke til å setta dagsorden”. Når Helseutvalet har sett ei sak på dagsorden har det ved feire høve vorte etablert arbeidsgrupper. I undersøkinga er det interessant å få belyst kva som er avgjerande for utveljinga av deltakarar i desse arbeidsgruppene. 7 av respondentane har eit syn på dette. Desse 7 har fast plass eller

har vara i helseutvalet, og alle nemner fag og kompetanse som ein viktig faktor. 5 trekkjer fram engasjement som ein viktig faktor. Geografi/kommunefordeling vert berre trekt fram av 2 respondentar som viktig faktor. Ein informant svarer slik: ”Engasjement, fagleg kompetanse og tilstedeværelse, du er der det skjer. Ein ser ofte dei same personane går att i ulike arbeidsgrupper”.

Helseutvalet er eit underutval i Regionrådet, men korleis er kontroll og styring med utvalet? Her er biletet respondentane skildrar ueinsarta. Nokon skildrar eit utval med god struktur og klare linjer til Regionrådet. Andre skildrar eit utval som lever sitt eige liv. Ein rådmann belyser spørsmålet slik:

Eg ser ein fare med at våre fagfolk går inn i samarbeid med faglege ideal for auga meir enn med identifiserte utfordringar for auga, så treff dei andre fagpersonar med same ideal for auga og så tek dette av. Det er ein fare, men samtidig er det ein mulighet.

Men utan styring og målsettingsdebatt kan det lett bli ein kjekt å ha debatt. Dette skulle me hatt, men har me den gruppa i vår kommune som treng eit slikt tilbod?

Ein annan seier det slik: ”Etter at me fekk koordinator har dette vorte veldig strukturert. Ting er forberedt og det er produktive møter som har en framdrift”.

Politikkvindaug

Saker frå Helseutvalet til kommunane ser ikkje ut til å føra med seg store diskusjonar i politiske beslutningsorgan i kommunane. Saker kjem ofte med felles innstilling, og vert banka gjennom utan vidare drøftingar. Ordførarane opplever lite diskusjon i lokale avgjerdsorgan om desse sakene. To av informantane peikar på at nokre kommunar lener seg på Helseutvalet i staden for å engasjera seg i saker som det burde vera lokalpolitisk interesse og engasjement for. Ein ordførar seier det slik: ”Enkelte plassar sit politikarane og ventar på at Helseutvalet skal gjera jobben, dei lener seg tilbake og stoler på helseutvalet, samtidig etterlyser dei informasjon om saker som kommunane sjølve må finna ut av”. Ein kommunelege seier dette: ”Vi flytter lokal makt fra kommunestyrene til de som er innvalgt i dette fellesrådet”. Desse funna kan tyda på at Helseutvalet har teke rolla som regionen sin lokalpolitiske aktør, og at lokalpolitikarane har abdisert. Deira rolle er no avgrensa til å sei ”ja og amen” når prosessen er avslutta i det regionale utvalet. Samhandlingsreforma som har styrt mange av straumane inn mot Helseutvalet siste åra, ser også ut til å ha verka inn på

opninga av politikkvindaugget og avgjerdstakinga. Fleire fellesprosjekt knytt til reforma er banka gjennom i lokale kommunestyre utan særleg debatt, mellom anna oppstart av eit stort prosjekt om lokalmedisinsk senter.

5.4.1 Oppsummering funn i driftsfasen helseutval:

Gjennom aktiviteten i Helseutvalet har ein fått løyst problema ein stod ovanfor i samhandlinga med helseføretaket. Dei indre spenningane er også nedtona. Samstundes er det interessant å sjå at nye problemstraumar oppstår ved at Helseutvalet ser ut til å ha vorte eit utval for nokon få sentrale aktørar, og ikkje eit utval for engasjement og diskurs ute i kommunane. Folk flest kjenner i liten grad til kva Helseutvalet arbeider med, og lokalpolitikarane distanserer seg frå aktiviteten rundt utvalet. Fagaktørane trer fram som meir synlege politikentreprenørar inn mot Helseutvalet. Samhandlingsreforma ser ut til å ha styrt mykje av aktiviteten og innhaldet i sakene Helseutvalet har handsama dei siste 2 åra.

5.5 Felles IKT- drift

Dette underkapitlet skisserer funna i den langsgåande analysen av prosessen frå fellesnettet var etablert i 2004, og framover mot etablering av felles IKT driftsorganisasjon i 2011. 4 av informantane har vore med frå etableringa av nettet i 2004, 5 har kome til etter kvart.

Problemstrøm

Dei 4 informantane som var med frå starten peikar på at nettet som var etablert mellom kommunane i 2004 mangla eit innhald, og oppgjev dette som viktigaste grunnen til at det oppstod ein idè om å samla it-personell frå kommunane. Ein ikt-leiar seier dette:

Vi hadde etablert ein kommunikasjon, kva skulle vi bruka denne kommunikasjonen til. Regionrådet inviterte til eit møte på Westland Hotel der vi såg på ulike måtar for å få ting til. Regionrådet gav rådmenna i oppgåva å sjå på korleis klarer vi å utnytta breidbandet når det kjem. Og det var ei todelt sak: Du skulle knyta kommunane saman, og samtidig bygga ut breiband til innbyggjarane. Så fann vi ut at før vi begynte så er vi nøydd til å laga ein strategiplan, kva er det vi skal jobba med og kva er samarbeidet.

Andre problem vert nemnt, men desse dukka opp framover i tid. Her er nokon: Mange ulike fagsystem, dyre løysingar, press på it-folka, kapasitetsutfordringar, gamle løysingar, system si opetid, ikkje vaktordning og ulik kompetanse i kommunane. Ein rådmann seier dette:

Eg såg på ikt folka hjå meg som vart tynnare og tynnare dag for dag, kom nesten på arbeid med hørselsvern. Du skulle prøva å snakka med dei, men mobiltelefonane deira ringte heile tida. Eg såg at dette ikkje gjekk. Her var så mange fagsystem, så dyre løysingar og manglande standardisering. Pc-ane var sett opp i ”hytt og dynevær”. Det vert heimesnekra løysingar og lite effektiv struktur. Eg var oppteken av at enten måtte me setja det vekk eller finna felles løysingar.

Ein annan rådmann seier: ”Drifta har for så vidt gått, men det er store utfordringar i å ha ei drift som matchar dei utfordringar me burde ha møtt når det gjeld tekniske løysingar og kvalitet, stabilitet og så vidare”. Her ser det ut til at kommunane har vanskar med å ivareta samfunnet sine krav og føringar for kvalitet, tryggleik og stabilitet i tenesta.

Løysingsstraum

Alle informantane er samstemte i at Regionrådet tok initiativ til å samle rådmenn og IKT-leiarar for å diskutera innhaldet i fiberen i 2004, men det er ulikt syn på om det var dette som var ideen om, og opphavet til felles IKT drift. Fleire viser til eit møte der ordførarar, rådmenn og fagleiarar innan IKT var samla for å drøfta innhaldet i nettet. Dette møtet var ikkje forløysande i den forstand at det sette i gang raske prosessar, men it-leiarane nemner dette møtet som ein arena der fagmiljøet møttest for fyrste gong og begynte å utveksla informasjon. Tidlegare hadde det vore lite kontakt mellom IKT-avdelingane i kommunane. Alle ordførarane meiner ideen om felles drift kom frå Regionrådet, medan rådmenna og IKT leiarane meiner ideen har kome gradvis. Ein rådmann seier det slik: ”Den kom sigende, men gjerne frå IKTgruppen sjølv. Ein annan seier dette: Den kom fordi felles IKT drift i stor grad var etablert. Vi hadde felles nett, vi hadde felles programvare, vi hadde felles personell. Det måtte føre til ein konsekvens fordi det var kommet så langt i felles drift”.

Av andre løysingsalternativ som også var drøfta, nemner 3 av informantane at det kom politiske innspel tidleg i prosessen om å kjøpe tenesta frå private aktørar, men dette vart aldri noko av.

Politikkstraumen

Strategiplanen for IKT som vart utarbeidd i 2004 var ført i pennen av dei IKT ansvarlege i kommunane. Planen gjekk til kommunestyra for forankring. Planen sin visjon lyder slik:

- At samarbeidskommunane sine datanett blir sett på som eitt felles datanett med felles fagprogramvare, og eitt fagleg IKT-miljø.
- Mogeleggjera felles tenesteyting og samarbeid om ressursbruk.

Planen går langt i å antyda felles drift, men er ikkje heilt konkret på dette. Dei kommunane som var med å byggja ut nettet slutta seg til planen. IKT-strategiplanen gjekk gjennom i kommunestyra utan særleg debatt, og alle informantane gjev uttrykk for at det ikkje har vore politisk engasjement rundt dette temaet etter at Sing-nettet og kontakten mellom IKT-miljøa var etablert. Det er berre ein kommune, der det har vore engasjement rundt spørsmålet om felles IKT. Her gjev alle informantane gjev uttrykk for at lokalpolitikarane har vore redde for å misse arbeidsplassar, og at det slik sett har vore litt debatt rundt felles IKT. Når det gjeld folk flest utanfor kommuneorganisasjonen så har ikkje IKT vore eit tema som har oppteke den vanlege mann i gata. Det er kanskje naturleg at slikt tema ikkje skaper folkeleg debatt og engasjement. Arbeidstakarorganisasjonane derimot har engasjert seg og vore opptatt av 2 ting slik enkelte informantar har opplevd det: Nærleik til IKT hjelp og medverknad i prosessen. Ein rådmann seier det slik: ”Eg har brukt mye tid på møter med tillitsvalte for å unngå at en kommer i en situasjon der ting stopper opp fordi det ikkje har vært drøftet lokalt”.

Alle informantane opplyser at det er rådmannsutvalet som har hatt det formelle ansvaret for framdrifta i prosessen. Klimaet i rådmannsutvalet vert av rådmenna skildra som god, og det har vore stor grad av konsensus i debatten fram til avtale om etablering var gjort.

Ein rådmann seier det slik:

Rådmannsutvalet i Nordhordland har vore eit velsigna utval, for her har det vore høgt under taket. Her har ein gått i taket og hatt krevjande diskusjonar, men her har me og vore einige som tjuvar som skulle på tokt. Målet om felles IKT har ein ikkje vore ueinige om, men måten ein skulle gjennomføra det på har vore diskutert.

Eit anna interessant funn er at klimaet i rådmannsutvalet brått endra seg etter at den konkrete avgjerda om etablering av organisasjon er gjort, og drøftingane om formell avtaletekst og økonomisk fordeling tek til. Ein rådmann skildrar dette slik:

Framt til etablering så oppfatta eg at det var ekstremt stor grad av konsensus og samarbeidsånd. Når etableringa fann stad inntok me nye roller, då er ein plutseleg

kjøpar av ei teneste frå ein annan kommune, og då endrar tilnærminga seg med ein gong. Då er det snakk om kva budsjett ein har. Det har vore ei utfordring.

Ein annan rådmann seier dette: ”Det har gått veldig greitt helt fram til vi begynte å diskutere betaling. Då begynte det å rakne litt, men nå har vi landet. Men det kravde 4-5 møter”.

Her er det tydeleg at det har vore eit ynskje om å få til konsensus, men at det har vore eit spel med tautrekking, og kanskje også koalisjonar, for å få dette til.

Policyentreprenørar

Nokon informantar nemner enkeltpersonar som dei meiner har vore meir aktive enn andre, og her vert sekretær i regionrådet og IKT-leiar i største samarbeidskommunen personar som vert nemt av fleire informantar som sentrale i prosessen. Det kjem også fram at det blant IKT-leiarane har vore ei gruppe som har vore meir aktive enn andre, og at kompetanse og personleg engasjement har vore viktige element også her. Alle informantane peikar på både rådmenna og på IKT-medarbeidarane som aktive i prosessen, og eit interessant bilete som kjem fram er at rådmenna plasserer IKT-medarbeidarane i førarsetet medan IKT-medarbeidarane plasserer rådmenna i førarsetet når dei skal skildra kven som styrte prosessen. Ein ordførar skildrar det slik: ”Rådmenna har site i førarsetet, men dei har ikkje alltid hatt handa på rattet. Det har site ein del sterke IKT folk i baksetet med handa på rattet. IKT folka har styrt løysingane. Rådmenna har ikkje hatt sjans til å argumentera mot sterke IKT folk som vil ha ei bestemt løysing”.

Politikkvindauga

Alle informantane peikar på at prosessen fram mot felles IKT-drift er prega av små umerkelege steg der konkrete problem har funne si konkrete løysing, og der IKT-medarbeidarane gradvis har jobba tettare saman utan at det er etablert eit formelt samarbeid. Ein rådmann seier det slik: ”Realiteten var jo at det allerede var et uformelt samarbeid. Man var knytt opp i et nettverk som det ville være verre å gå ut av enn å bli inne i. Man hadde egentlig ikke så mange valg, for man hadde gjort en del valg opp gjennom tidene som gjør at dette er blitt ganske tett knytt”. Ein annan rådmann seier dette: ”Eg er jo litt imponert, og skremt samtidig, over at det er mulig å få etablert ein organisasjon utan at det er etablert ein organisasjon, og at det er mulig å etablere løysingar utan at det er etablert løysingar”. Ein ordførar seier dette: ”Alle små steg fangar deg i eit nett som ikkje du kan gå ut av”. Alle

informantane gjev også uttrykk for at det har teke altfor lang tid frå Sing nettet vart etablert i 2004 og fram til felles drift vert etablert i 2011. Ingen har eit klart svar på kvifor det har teke så lang tid, men her er nokre synspunkt: Ein ordførar seier: ”Det mangla at nokon på eit tidspunkt sa at no må me starta prosess mot felles driftsopplegg”. Ein annan ordførar seier: ”Forutsetnadene var der allereie i 2005, og eg dytta litt i rådmenna, men tenkte at eg ikkje skulle blanda meg altfor mykje borti dette. Det me har fått til i 2011 burde vore på plass i 2007”. Som ei forklaring på kvifor dette har teke så lang tid kjem dette fram: Samtlege informantar skildrar ein studietur til austlandet som rådmenn og IKT-medarbeidarane hadde i 2007. Der såg dei mellom anna på Digitale Gardemoen og korleis det var organisert. Ein IKT-medarbeidar skildrar inntrykket slik:

Me fekk eit bilete av ein organisasjon som styrte seg sjølv utan å ha den tette dialogen med sine kommunar. Store utgifter til kommunane som ikkje styrte, men fekk rekninga(.....)Det vart eit skremselsskudd som bremste oss(....)Etter denne turen trur eg mykje av vårt organisatoriske arbeid stoppa opp”. Ein ordførar seier dette: Ein felles studietur tok skrekken frå folk.

Ein rådmann seier: ”Me vart redde for å få ein gaukunge i reiret”. Ei anna forklaring som vert vist til er at: ”Ting fungerte, IKT-folka gjorde jobben og fann løysingar fortløpande, det var ikkje tvingande nødvendig å gjere noko for problem som dukka opp vart løyst etter kvart”. Lokaliseringsspørsmålet som ein trudde ville skapa debatt, vart teke i rådmannsutvalet. Alle rådmenn skildrar denne avgjerda som uproblematisk. Dette er kanskje litt oppsiktsvekkande med tanke på at lokalisering og frykt for tap av arbeidsplassar ser ut til å vera noko som opptek lokalpolitikarane. Ei forklaring på dette kan vera at avgjerda om korleis samarbeidet skulle organiserast vart teken i rådmannsutvalet etter at alle kommunestyra hadde gjort prinsippvedtak om at ein skulle samarbeida. Det vart difor ikkje lokalpolitisk debatt om lokaliseringsspørsmålet.

5.5.1 Oppsummering funn driftsfase IKT

Etableringa av IKT-felles nett genererte raskt ein ny problem og løysingsstraum ved at ein hadde fått nye moglegheiter gjennom dette nye nettet. Det politiske engasjementet som var i etableringsfasen varte ei kort stund inn i driftsfasen der politisk leiing prøvde å kopla fagmiljøa, og få dei til å tenkja samarbeid over kommunegrensene. Klassiske problem knytt til

sjølve drifta av IKT kom til etter kvart, og resulterte gradvis i eit tettare samarbeid, men utan at det vart teke store formelle avgjerder om samarbeid. IKT-medarbeidarane og rådmannsgruppa ser ut til å ha vore policy-entreprenørane, som i små steg har drive prosessen framover. Ynskje om samarbeid ser ut til å ha vore der, men frykta for kva ein kunne setja i gong heldt att. Dette har resultert i at samarbeidet har utvikla seg i små steg frå år til år over ein periode på 7 år. Fyrst i 2011 har tida vore moden for etablering av felles driftsorganisasjon. Då var samarbeidet tett samanvevd med felles serverpark, felles fagprogram og tilsette som arbeidde over kommunegrensene. Å reversere utviklinga og tre ut av samarbeidet var ikkje lenger eit alternativ for kommunane. Eit prinsippvedtak i kommunestyra om samarbeid i 2010 gjekk gjennom utan kontrovers og reda grunnen for etableringa.

Tabell 5: Skjematisk oppsett over funn i driftsfasen

	Helseutval	IKT SING
Problemstraum	Kommunane følte seg overkjørt i samarbeidet med Helse Vest ↓ Problemet løyst Helsepolitiske diskusjonar utan overordna styring ↓ Helsepolitiske diskusjonar i regionen utan lokal forankring	Nytt datanett mangla innhald Seinare problem: ↓ Mange ulike fagsystem, Dyre løysingar Press på it-folka Gamle løysingar Ustabil oppetid Ulik kompetanse
Løysingsstraum	Interkommunale samarbeid svar på samhandlingsreforma Etablere slagkraft mot omverda i enkeltsaker	Etablere felles IKT drift

	Helseutval	IKT SING
Politikkstraum	Ikkje lokalpolitisk engasjement over aktiviteten i Helseutvalet Ikkje innbyggjar-engasjement anna enn i konkrete enkeltsaker	Folk flest engasjerte seg ikkje. Fagaktørar og rådmenn mest aktive
Policyentreprenørar	Fagaktørar og sekretariat som entreprenørar i koplinga av problem, løysing og politikk.	IKT-medarbeidarane og rådmenna som entreprenørar i koplinga av problem, løysing og politikk.
Politikkvindauget	Felles innstillingar frå Helseutvalet til kommunestyra ↓ Avgjerdsprosessen flytta frå lokale kommunestyret til Helseutvalet	Små steg ↓ Endring over tid ↓ Felles drift eigentleg etablert lenge før vedtaket om etablering kom

5.6 Komparasjon av funn driftsfase

Straumane har teke ei anna form i driftsfasen. Helseutvalet ser ut til å ha vore ein suksess når det gjeld å stå saman og visa styrke overfor omverda. Samstundes står regionen med eit nytt problem: Helseutvalet, som skulle sikra overordna styring av helsesaker, er vorte eit utval for nokon få innvigde, ikkje eit utval for lokaldemokratiske diskursar. For IKT-Sing nettet er også straumane i endring. Problemet er løyst med at regionen har fått eit felles datanett, men det har kome ei ny utfordring i å skape innhald og felles nytte i nettet. Politikkstraumen er framleis lite framme i begge case, og det er lite opplevd press eller påtrykk frå aktørar eller grupper som vil ha sine saker på dagsordenen. Eit bilete som kjem meir klart fram i driftsfasen er korleis eigenskapar hjå aktørane påverkar i kva grad dei vert trekte inn i prosessar og arbeidsgrupper. Dette er spesielt synleg i Helseutvalet, men også innan case IKT vert dette peika på. Når det gjeld policy-entreprenørane ser det ut som aktørgruppene endrar seg. Dette er spesielt synleg innanfor IKT, for etter at politisk nivå har teke initiativ til å kople

faggruppa av IKT-personell på tvers av kommunegrensene skjer det noko. Dei finn kvarandre og utviklar gradvis nye samarbeid over kommunegrensene utan påtrykk frå noko hald. Medan helseutvalet sin dagsorden er diskusjonar om langsiktige strategiar for utvikling og samarbeid, er IKT-gruppa sin dagsorden her og no situasjonen og små endringar som har påverka for den daglege drift. Dette kan vera dømes felles serverar mellom to kommunar, felles programvare mellom 3 kommunar, felles e-post mellom alle osv. Slik byggjer case IKT opp eit felles driftskonsept stegvis over fleire år, litt umerkeleg men samstundes slik at kvart steg går i retning ein felles organisasjon. Til slutt er samarbeidet så samanvevd at den enkelte kommune sitt vedtak om samarbeid berre har eit svar.

Ingen av mine to case har funn som tilseier at aktørane si kommunetilknytning verkar inn på korleis dei opptrer, verken i etableringsfasen eller i driftsfasen av desse samarbeida. I case Helseutval er dette forsterka gjennom samansetnaden i utvalet. Her er det rolletilknytninga og ikkje kommunetilknytninga som styrer valet av representantar inn i utvalet.

Kapittel 6. Overordna drøfting og konklusjon

I case Helseutval er problemstraumen ein klart drivande faktor for at spørsmål om interkommunalt samarbeid kjem på dagsordenen. Kingdon skildrar konkrete hendingar som årsak til at ein problemstrom kan oppstå, og ubehag i møte med ein stor helseaktør kan vera ei hending som får auga opp for at noko bør gjerast. Når ei slik hending råkar ein sentral aktør som ordføraren, rådmannen eller kommuneoverlegen i ein kommune, og denne regelmessig snakkar saman med kollegaer i nabokommunane, då er kanskje felles strategi for å løysa problemet ein aktuell dagsorden. Informantane sine uttaler viser at problemet med dei ytre kreftene vert opplevd likt. Når ein kjem over i driftsfasen vert problemstraumen endra. Det er tydeleg at utvalet har innfridd aktørane sine forventningar om at samhald gjev styrke og resultat overfor helseføretaket. Kingdon sin teori skildrar fleire tilhøve som kan medverka til at straumane endrar seg, og blir borte. Den mest naturlege er nettopp det at ein har funne ei løysing på problemet.

Problemet med dei ”indre kreftene” og manglande styring på helsepolitisk dagsorden vert opplevd noko ulikt i tida før etableringa av Helseutvalet. Rådmenn og ordførarar opplever ei legegruppe som set dagsorden, og etablerer prosjekt utan at desse er drøfta strategisk. Kommuneoverlegane frå sin ståstad opplever at dei må ta ansvar og setja dagsorden for å sikra utvikling i sitt fag i regionen. Uavhengig av innfallsvinkel er det tydeleg at aktørane ser interesse i å etablere eit felles møtefora for å sikra at helsepolitiske saker i regionen vert drøfta overordna og strategisk. Samstundes er det interessant å registrera at denne problemstraumen tek ei vending som truleg ikkje var føresett etter at utvalet er etablert. At fleire informantar no opplever eit Helseutval som lever sitt eige liv på sida av lokaldemokratiet har neppe vore tilsikta. Funna i undersøkinga indikerer at sentrale fagaktørar i kommunane, saman med sekretariatet i Helseutvalet og sentrale aktørar i helseføretaket, er dei som set dagsorden. Dette kan vera eit teikn på at policy-entreprenørar som tidlegare sette i gang prosessar lokalt i kommunane, og i fagmiljøa i regionen, no har ei kopling inn mot Helseutvalet. Slik kan desse aktørane påverka straumen av problem, løysingar og politikk inn og ut av dette utvalet. Resultatet ser ut til å vera at ein har fått eit overordna helsepolitisk organ i regionen utan lokalpolitisk forankring og styring. Dette stemmer med forskingsrapportar det vert peika på i

kapittel 1.3, som konkluderer med at interkommunale samarbeid styrker det faglege samarbeidet, men svekker den lokalpolitiske forankringa og styringa.

Innbyggjarengasjement og påtrykk frå pressgrupper er stort sett fråverande både i etableringsfasen og driftsfasen, men her er nokon unntak: I enkeltsaker som kjem folk tett på livet opplever informantane at folk engasjerer seg. Dersom me ser dette gjennom Kingdon sine briller må det bety at folk har ei tru på at Helseutvalet, eller aktørane rundt Helseutvalet, har makt og innflytelse til å løysa problem som oppstår i regionen.

Kvar ideen om Helseutval egentleg oppstår er informantane ikkje samstemte i. Funna stemmer godt med Kingdon sin teori om at idear og løysingsforslag kan koma frå fleire hald, og det kan vera vanskeleg å vurdere kvar ideen er avla. Samstundes er Kingdon meir oppteken av det som gjer at ideen slår rot og festar seg, at ein lukkast å kopla straumen av problem, løysing og politikk. Kommunenes Sentralforbund sitt initiativ til felles regionale møter for å diskutera samarbeidsavtalane med helseføretaket i januar 2007 skapte eit fora der sentrale aktørar var samla. Slik informantane har skildra denne samlinga vart møtet ein arena for kopling av straumane og ideen om helseutval slo rot og festa seg. For at dette kan skje er Kingdon oppteken av at det må vera nokon aktive entreprenørar som leitar etter, og finn, ein anledning til å kopla straumane. I mine funn vert både kommuneoverlegane og ordførarane peika på som sentrale aktørar i prosessen, men få enkeltpersonar vert identifisert som namngjevne entreprenørar i prosessen. Det synest likevel klart at koplingar har funne stad i dette møtet, slik at ideen fekk feste og utvikla seg. At så mange informantar trekkjer fram akkurat dette møtet som noko dei knyter til ideen om etablering av Helseutval tyder på det.

Ein faktor som også ser ut til å spela inn og medverka til framdrifta i prosessen er ”spillover” effekten frå eit allereie etablert utval som har hatt suksess i regionen. Denne smitteeffekten gjer det lettare å få gjennomslag for tiltak som kan speglast mot andre tiltak ein har sett positive resultat av. Samferdselsutvalet, der kommunane har stått saman og kjempa for viktige samferdselsprosjekt i regionen, har vore suksess og gjeve resultat i høve omverda i mange år. Nordhordlandsbrua, som stod ferdig i 1994, er eit monument over styrken i dette samarbeidet. Eit anna er Nordhordlandspakken, eit storstilt vegprosjekt som endå er i prosess for å knyta Nordhordland tettare opp mot Bergensregionen. Trua på at ein kan få tilsvarande

resultat dersom ein arbeider på same måte i helsesakene kan ha ”smitta over” på regionen sin helsepolitiske dagsorden.

Samansetjinga av Helseutvalet viser at dei aktørane tidlegare forskning peikar på som mest aktive drivkrefter i interkommunale prosessar, jfr. kap 1.3, er dei same aktørane som er valde inn i Helseutvalet; sentrale politikarar, administrativ leing og fagsjefar. Samstundes kjem det fram at det er lite lokalpolitisk sus over aktiviteten i Helseutvalet. Det kan vera fleire årsaker til dette, men tidlegare forskning på dette temaet slik som skissert i kap 1.3, peikar på at interkommunale organ skaper avstand til dagsorden og prosess. Her vert mellom anna trekt fram problemstillingar som grad av folkeleg deltaking i prosessane, og legitimitet i måten prosessane går føre seg på (Ringkjøb et.al. 2006). Når ein informant kjem med utsegn som: ”Det er stor usikkerhet i kommunestyra hva Helseutvalget egentlig er”, så stadfester dette liten grad av lokal deltaking i prosessane.

Straumen av problem og løysingar som har oppstått rundt alle utfordringar og mogelegheiter som Samhandlingsreforma fører med seg har forma aktiviteten i Helseutvalet dei siste par åra. Mange av sakene Helseutvalet har handsama både i 2010 og 2011 har dreia seg om ulike variantar rundt dette temaet. Også dette biletet kan ein sjå att i Kingdon sin teori når han skildrar sentralt styrte prosessar og reformer som grunnlag for at politikkvindauget opnar seg og legg til rette for endring i politisk dagsorden.

Når det gjeld det indre livet i utvalet, tyder undersøkinga på at det har utvikla seg ei kollegial fellesskapskjensle i utvalet. Dei er på førenamn, dei brukar humor, det er takhøgde for usemje, og dei prøver å stå samla ute. Kingdon skildrar også dette spelet i si skildring av politikstraumen, der aktørane prøver å selja inn sine argument, skape koalisjonar, gje litt, ta litt for å koma så nært som mogeleg opp til si ynskte løysing. Samstundes kan me venda blikket mot sosiale prosessar og institusjonell teori, og stilla spørsmål om her er regulative, normative eller kulturelt kognitive element som også verkar inn på prosessane i Helseutvalet. Kan det vera grunn til å stilla spørsmål med om det sosiale systemet påverkar medlemmene i Helseutvalet, og slik påverkar innstillingane som kjem frå utvalet? Når 5 av informantane seier at dei har følt (eller ville ha følt) det ubehageleg å venda tommelen ned for eit forslag dei andre var for, så tyder det på at det har utvikla seg eit sosialt system der kulturen og normene

er ”ja til samarbeid”. Val av medlemmer til arbeidsgrupper kan også tyda på at det har utvikla seg eit normativt system der fag og kompetanse er eit sentralt element i utveljinga av medlemmer, og ein kultur der dei som engasjerer seg og viser interesse vert løna med plass i ei arbeidsgruppe.

Dersom ein kastar blikket attende til rasjonalismen sine tankar om avgjerdsprosessar så er det lite av aktiviteten i Helseutvalet som minner om den lineære måten å tenkja prosess på.

Dersom me går litt lengre, og ser på prosessen etter at Helseutvalet har gjort sine innstillingar og sakene skal til Regionrådet eller til kommunane for handsaming, då skjer det noko. Då startar den lineære saksgangen, og den rasjonelle avgjerdsprosessen. Det vert utarbeidd felles saksframlegg til kommunane, og desse framlegga har lite rom for lokalpolitiske innspel og kreative forslag. Samstundes som dette er eit tankekors er det lett å sjå at dersom desse sakene skulle generere store lokalpolitiske diskusjonar, med 9 ulike vedtak frå kommunane, då hadde samarbeidet stått i stampe.

I case IKT er det ikkje problema, men løysinga og politikken som framstår som den drivande faktoren for etableringa av fellesnett. Statlege tilskot og ynskje om regional utvikling ser ut til å driva prosessen framover, og aktørane finn eit problem med internett kapasitet som passar løysinga. Kingdon seier at ei løysing like gjerne kan søkje eit problem, som eit problem søkjer ei løysing. Utfordringa ligg ofte i å selja inn løysinga. Argument som vart nytta i prosessen for å selja inn løysinga var m.a desse:

- få til regional utvikling
- få breidband i regionen til konkurransedyktige vilkår
- styrka næringslivet, lik konkurranse med meir sentrale strom
- effektivisera og styrka kvaliteten i kommunaneorganisasjonen

Ynskje om regional utvikling og styrking av næringslivet sine vilkår er ein politikk som har røtter attende til Regionrådet si vogge. Dette er såleis argument som kling godt i det politiske miljøet i regionen. Når desse argumenta vart kopla med ei finansieringsløysing som gjer at tiltaket ikkje treng å konkurrera med tronge kommunale investeringsbudsjett, då ligg alt til rette for at løysinga er lett å selja. Koplinga mellom løysing, politikk og problem er sikra og politikkvindauget opna for avgjerd. Prosessen ser i etableringsfasen fullt ut til å vera styrt av ordførargruppa, men eit aktivt næringsliv ligg bak og øver påverknad. Det kjem også fram at

sekretariatet i regionrådet hadde ei viktig pådrivarrolle i konkretisering av politiske mål. Det praktiske arbeidet med å kopla ulike finansieringsløysingar og sikra framdrift i prosessen får enkeltpersonar i regionrådet sitt sekretariat kreditt for. Dette fortel at det var ei overordna semje om det politiske målet, men ein var avhengig av enkeltpersonar som kunne kopla løysingane, problema og politikken slik at det vart framdrift i prosessen.

Etter at breidbandet er bygd ut oppstår ei ny utfordring. Det utviklar seg raskt eit ynskje eller ein idè om å få til samarbeid gjennom det nye nettet ein har fått. Etter kvart utviklar dette seg til ein idè om å etablere felles drift. Kvar denne ideen eigentleg kjem frå er det ulikt syn på. Dei politiske informantane meiner ideen vart sådd i Regionrådet, medan rådmenn og fagleiing meiner ideen har kome gradvis sigande. Her ser ein same biletet som rundt Helseutvalet; det rår uvisse om kvar ideen eigentleg kjem frå. Samstundes er det stor semje om at tilnærminga til løysingsforslaget har kome gradvis over fleire år. Parallelt med dette ser ein at nye problem har dukka opp og funne si løysing, og gradvis har samarbeidet vorte meir og meir samanvevd. Alle informantane peikar på den gradvise tilnærminga frå 2004 til 2011 der kommunane over tid har vorte tettare knytt gjennom små umerkelege steg. Dette stemmer godt med Charles Lindblom sin teori om inkrementalisme, som også Kingdon slutta seg til. Kortsiktige omsyn vert tillagt størst vekt, og dei avgjerder som er enklare og minst kontroversielle vert tekne fyrst. Store omfattande avgjerder vert skubba framover i tid og gjerne delt opp i fleire mindre. I mine funn er det fleire skildringar som underbyggjer dette, mellom anna denne utsegna: ”(...)to kommuner går saman om ein ny server eit år, neste år går fire kommunar saman om anbod på nytt fagprogram, og eit tredje år går alle kommunane saman om felles e-postserver”. Slik byggjer dei opp eit felles driftskonsept steg for steg over fleire år litt umerkeleg, men samstundes slik at kvart steg går i retning ein felles organisasjon. Til slutt er samarbeidet så samanvevd at den enkelte kommune som skal ta avgjerd i spørsmålet om felles IKT drift berre har eit svar å gje. Å reversere utviklinga, eller å trekkje seg ut av samarbeidet er ikkje lengre eit alternativ.

Eit spørsmål som reiser seg er kvifor det tok så lang tid å etablere felles drift når alle var samde om det, og all steg gjekk i denne retninga. Dette har ikkje informantane noko enkelt svar på, men her er mine refleksjonar basert på funna i undersøkinga sett i høve teori og tidlegare forskning:

1. Studieturen til Digitale Gardemoen i 2007 fekk aktørane til å sjå kor stort og omfattande eit felles IKT drift kunne verte. Ideen om samarbeid levde vidare, men redsla for at ein gapte over for mykje kan ha gjort det tryggare å velje små steg om gongen. Slik kunne ein eksperimentere og prøve seg fram før ein forplikta seg til meir omfattande samarbeid.
2. Driftsoppgåvene innan IKT vart ivareteke gjennom det tette samarbeidet ein fekk etablert. Dette var basert på mindre formaliserte avtalar mellom rådmenn og mellom IKT-leiarar i kommunane. Ein fann løysingar på tvers av kommunegrensene etter kvart som utfordringane dukka opp. Det oppstod ingen straum av problem, for problema vart løyst etter kvart. Problemstraumen kom fyrst etter mange års drift når samarbeidet var så samanvevd at dei tilsette begynte å etterspørje organisering og leiing.
3. Prosessen var styrt av rådmannsgruppa som hadde større og viktigare utfordringar å halde fokuset på. IKT, som tross alt fungerte, vart skubba på. Tida for å ta avgjerd var ikkje moden før, eller det var ingen som hadde ressursar og overskot til å driva prosessen framover. Kingdon skildra at idear og løysingar kan liggje og flyte i årevis inntil tida er moden for at ideen kan slå rot og utvikle seg vidare. På eit tidspunkt kan policy-entreprenørar ha lukkast å kopla straumar som tidlegare ikkje hadde lete seg kopla.
4. Her kan også vera element frå institusjonell teori og sosiale prosessar som har gjort seg gjeldande ved at aktørar har skifta og kulturen for samarbeid kan ha endra seg.

Eit anna interessant funn er klimaet i rådmannsutvalet som fleire informantar peikar på endrar seg når avgjerd om etablering er teke, og avtale om økonomisk fordeling tek til. I planleggingsfasen er alle høflege og søkjer seg fram mot konsensus, men når avtalar skal signerast og det økonomiske ansvaret skal fordelast kjem frontane fram. Aktørane kjem i forhandlingsposisjon, og skal forsvare sin kommune sine interesser. Kan institusjonell teori og teori om sosiale prosessar gje oss nokon perspektiv her? Kanskje er me opplærde til å endre væremåte når me skal forsvare vårt revir. Eller ligg det forventningar frå lokalpolitikarane at ein skal få mest mogeleg ut av samarbeidet i sin kommune. Kanskje vert ein løna heime viss ein gjer ein god avtale ute. Er samarbeidskulturen best utvikla når det ikkje forpliktar. Eller er det slik i kommunesektoren at dei friskaste diskusjonane kjem i samband med økonomiske prioriteringar, som til dømes i budsjettprosessane, at ein då har kultur for å kunna vera ueinig?

Begge case har funn som eg kan finna att i Kingdon sin teori om policyprosessar. I etableringsfasen er drivkreftene ulike. Opplevde problem i regionen driv prosessen rundt Helseutvalet, medan statlege tilskot og ein idè om å utvikla regionen driv IKT-Sing prosjektet. Biletet av straumane er klarare rundt case Helseutvalet enn case IKT-Sing. Det kan ha samanheng med at SING-etableringa er lengre attende i tid, og fleire av informantane har kome til etter at denne etableringa fann stad. Begge prosessane ber preg av at dei er drivne fram av sentrale aktørar, og ikkje etter påtrykk frå innbyggjar eller lokale pressgrupper. Lokalpolitikarane ser heller ikkje ut til å vera særleg involvert i nokon av prosessane. Helseutvalet, som skulle sikra overordna styring av helsesaker, er vorte eit utval for nokon få innvidde, og ikkje for lokaldemokratiet.

Straumane av problem, løysing og politikk endrar form når ein fyljer tidslinja før etablering og framover i driftsfasen. Nokon problem vert løyst og forsvinn, medan nye dukkar opp. Dette stemmer godt med Kingdon si skildring av korleis straumane er i stadig endring. Nokon straumar kan vera strie i periodar for så å gå over i meir rolege farvatn, medan andre kan starta roleg og auka på i kraftige stryk. Både i case Helseutval og i case IKT varierer straumane av problem, løysing og politikk gjennom tidsaksen. Noko finn si løysing, noko svinn bort utan å ha funne løysing, og noko ligg på vent til tida er moden. Prosessane rundt helseutvalet ser ut til å vera meir fokusert på overordna strategiar, medan IKT felles drift starta med ein overordna strategi som gjekk over til praktiske løysingar og ivaretaking av daglege drift. Dette kan forklara kvifor administrasjon og fagaktørane står fram som dei aktive, og politikarane melder seg ut av prosessen, i case IKT.

Det som synest klart for begge case er at fagaktørane kjem meir til syne i driftsfasen enn i etableringsfasen av desse samarbeida. Personlege eigenskapar og engasjement hjå aktørane ser ut til å verka inn på i kva grad dei vert trekt inn i prosessar og arbeidsgrupper. Som tidlegare forskning viser søkjer profesjonane etter nettverk og fagutvikling på tvers av kommunegrensene. Dette kan vera ei drivkraft som påverkar politisk leiing når dei skal tenkja utvikling. Eg kan ikkje finna noko som indikerer at aktørane si kommunetilknytning verkar inn på korleis dei opptrer, verken i etableringsfasen eller i driftsfasen av desse samarbeida. Dette kan vera ein indikasjon på at det er fag og administrasjon som driv samarbeida meir enn

politisk leiing, men det kan også vera ein indikasjon på at sosiale prosessar i samarbeidsorgana påverkar aktørane.

6.1 Oppsummering og konklusjon

Oppgåva sitt forskingsspørsmål er å søkja svar på kven som initierer interkommunale samarbeid, og kvifor dei gjer det. Oppsummert vil eg prøve å trekkja fram 5 konklusjonar med grunngjeving.

1. Nasjonale styresmakter er ei sterk drivkraft i etablering av interkommunale samarbeid.
2. Profesjonane søkjer saman og etablerer nettverk over kommunegrensene. Som gruppe etterspør dei framdrift og utvikling hjå administrativ og politisk leiing. Slik genererer dei ei drivkraft i etablering av nye samarbeid.
3. Politisk leiing ynskjer å vera utviklingsorienterte, og lyttar til profesjonane.
4. Interkommunale samarbeidsfora utviklar sosiale prosessar som forsterkar drivkrafta for samarbeid.
5. Lokalpolitiske aktørar er fråverande i prosessen og fungerer som formelle avgjerdstakarar.

Til pkt 1: Gjennom skildringa i kapittel 4.1 om nasjonal politikk, og gjennom mine empiriske funn, meiner eg å ha dekning for å kunne sei at nasjonale styresmakter med sine reformer og utviklingstiltak er ein viktig pådrivarar for samarbeid over kommunegrensene. Eit av dei klaraste og mest ferske døme på dette er Samhandlingsreforma.

Til pkt 2: Eg meiner å finna støtte for påstanden i min empiri, der fagpersonar både i Helseutvalet og felles IKT er sentrale krefter i framdrifta av interkommunale samarbeid. Rådmenn og ordførarar er også aktive, men då i dei store avgjerdene. Dei små endringar som skjer over tid er det fagpersonane som ser ut til å initiere. Dette viser seg også med at fagpersonane er minst synlege i etableringsfasen, og mest synlege i driftsfasen av samarbeida.

Til pkt 3: Politikarane tek del i drøftingane, ser på løysingar og støtter opp under desse. I case Helseutval er biletet at det er fagpersonane som i stor grad set dagsordenen. I case IKT har politikarane lagt ramma og signalisert ynskje om samarbeid, men ikkje teke steget ut. Fagpersonane utviklar og driv dette samarbeidet framover.

Til pkt.4: Funn i begge case stadfester at sosiale prosessar i interkommunale utval verkar inn på aktørane. Her er to element som stadfester at institusjonaliserande trekk påverkar aktørane sine handlingar i desse fellesorgana: Måten Helseutvalet vel aktørar i arbeidsgrupper, og

informantar sitt uttalte ubehag ved å gå mot fellesskapet. Det at kommunetilknytning ikkje ser ut til å påverka aktørane i særleg grad forsterkar dette biletet.

Til pkt.5: Dette er ei stadfesting av tidlegare forskning som peikar på at interkommunale samarbeid ikkje stimulerer til lokaldemokratisk aktivitet. Tidlegare forskning på interkommunalt samarbeid rettar seg i fyrste rekkje mot samarbeid etter selskapsmodellen der samarbeidet er organisert med eige styre. I min empiri ser eg same tendens, lokalpolitisk diskurs er fråverande.

Det andre forskingsspørsmålet er knytt til spørsmålet om det er skilnader på profesjonar, administrativ leiing og politikarar når det gjeld argument for og oppfatningar av interkommunale samarbeid. Her er det vanskeleg å gje eit klart svar, men eg meiner å sjå at profesjonane sin aktivitet er knytt til daglege praktiske utfordringar i tenesteytinga, og eit ynskje om utvikling av faget. Politisk leiing har eit meir overordna perspektiv, og ser samarbeid som strategiske grep for å få til utvikling. Dette kan ein sjå ved at politisk og leiing er mest synlege i etableringsfasen av samarbeida, og fagleiing mest synlege når dei daglege driftsoppgåvene skal meislast. Den administrative leiinga er tilstades i begge fasane. Det at Rådmannsutvalet opplevde vanskar i dialogen når spørsmålet om betaling for felles IKT kom på dagsorden viser at økonomiske vurderingar er ein viktig del av fokus i dette utvalet.

Delspørsmåla i problemstillinga knytt til motiv, perspektiv og drivkrefter er presentert og drøfta gjennom teori og empiri tidlegare i oppgåva, og vert ikkje teke oppatt her.

6.2 Interkommunalt samarbeid – ei endeleg løysing?

Avslutningsvis i intervjurunden fekk alle informantane spørsmålet kva tankar dei gjer seg om omfanget av interkommunalt samarbeid i Nordhordland? Alle informantane gjev uttrykk for at alternativet til det samarbeidet ein har i dag er kommunesamanslutning. Her er nokon svar som skildrar informantane sitt syn:

Eg tenker av og til at me like godt kunne vore ein stor kommune. Det ville me som innbyggjarar tena på. Det vil vera ulemper med ein stor kommune også, men alt samarbeidet på kryss og tvers er også utfordrande.

Ein del ser på det å etablera gode samarbeid som minsking av frykta for samanslåing, medan andre ser kanskje på det som eit fyrste skritt mot kommunesamanslåing.

Enkelte har vanskar med å orientere seg i prosessane og fylje med på kvar føregår diskusjonane, kvar føregår avgjerdene?

Jeg ser helt klart at vi må være en kommune i Nordhordland. Vi er ikke tjent med å ha det slik som i dag. Samhandlingsreformen legger klart opp til dette. Og det er ikke tilfredsstillende med slikt samarbeid. Vi flytter lokal makt fra kommunestyrene til de som er innvalgt i de forskjellige kommunene til dette fellesrådet. Dermed får du en skjev demokratisk fordeling. Det spørres hvor lojaliteten ligger, ligger den i disse samarbeidsorganene eller i den enkelte sitt kommunestyre.

Desse 4 utsegna er skildrande for det samla materialet. Informantane ser på interkommunalt samarbeid som nødvendig for å få løyst oppgåvene, men ikkje uproblematisk. Fleire tek til orde for ein kommune i Nordhordland men seier samstundes at heller ikkje det vil vera uproblematisk. Både tidlegare forskning og min empiri i denne oppgåva har vist at interkommunalt samarbeid ikkje stimulerer til lokalpolitisk aktivitet og engasjement. Utsegnene over stadfester dette. Som ein informant seier det: ”Interkommunalt samarbeid vil krevja engasjement og involvering frå lokalpolitikarar som ein kanskje ikkje kan forventa. Framdrift i samarbeidet samtidig med lokal involvering er ekstremt vanskeleg”.

Me står overfor eit paradoks der forskning, mellom anna rapportar som styresmaktene sjølv har bestilt gjennom *Makt- og demokratiutredningen*(2003), peikar på at interkommunale samarbeid svekkar den lokaldemokratiske styringa. I same utgreiinga talar nasjonale styresmakter varmt om lokaldemokratiet, og det kommunale sjølvstyret. Samstundes aukar krava og forventningane til kommunane, for ikkje lenge etter kjem Samhandlingsrefoma. Denne reforma legg sterkare føringar på kommunane enn noko anna reform når det gjeld etablering av nye samarbeid og samanslutningar. Her kan det sjå ut som nasjonale styresmakter går mot to mål som ikkje kan møtast: Målet om effektive og stabile driftseiningar i kommunesektoren som kan levera tenester av høg kvalitet, og målet om eit lokalt sjølvstyre i eit levande demokrati. Den nasjonale politikken om kommunestruktur har

stått fast lenge. Samkommunar har vore føreslege som alternativ til samanslutningar for å få større og meir stabile driftseiningar, og likevel ivareta det lokale sjølvstyret. Få kommunar har lete seg freista av denne modellen. Utviklinga no går i ei retning der meir omfattande oppgåver gradvis vert lagt over på kommunesektoren, og der nye og tettare samarbeid vert etablert over kommunegrensene. I dette perspektivet kan det freista å trekkja ei likning til mitt eine case, Felles IKT, der samarbeidet til slutt hadde vorte så tett at alternativet å melde seg ut ikkje lengre var eit alternativ.

Interkommunalt samarbeid har for mange kommunar vore ei løysing som har ivareteke kommunen sitt krav til tenesteyting på ein god måte. Kvar grensa går for talet på samarbeid ein kommune kan etablere, og likevel vera eigen kommune, finns det ikkje svar på. Om interkommunalt samarbeid kan vera ei endeleg løysing er det heller ikkje eit klart svar på. Mykje tyder på at den stegvise tilnærminga me opplever i dag ein gong i framtida vil resultera i meir omfattande strukturelle endringar i kommunesektoren. Når dette vil skje er eit ope spørsmål.

Litteraturliste

- Aarnes, Guri Drottning (2004) ”Kommunen og næringsutvikling – en ufullstendig gjennomgang av erfaringer og kunnskap fra norsk praksis gjennom et par tiår” Maximite Ås på oppdrag fra Innovasjon Norge.
- Adam, Roar (2000) ”Endra regionalpolitikk og nye regionale politiske institusjonar og prosessar”. Notat 8/2000 Høgskulen i Volda - Møreforskning Volda.
- Andersen, Ole Johan ”Sammen er vi sterke, men det kan også gå på tverke: Regional samstyring som mulighet og problem”. Norsk statsvitenskapelig tidsskrift nr,01/2010 pp5-30.
- Baldersheim, Harald og Rose E.Lawrence (red) (2005) *Det kommunale laboratorium*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Bolman, Lee D. & Terrence E. Deal (2003) *Reframing Organizations. Aristry, Choice and Leadership*. San Francisco: Jossey- Bass A Wiley Imprint.
- Bukve, Oddbjørn (1991) “Frikommuneforsøka som Garbage Can” . I Krister Ståhlberg (red) *Frikommuner ur teoretiska perspektiv*: Pp.71-85.
- Bukve, Oddbjørn (2002) *Demokrati, effektivitet og debatten om kommunestrukturen*. Norsk statsvitenskapelig tidsskrift nr.03/2002: side 264-283.
- Cohen Michael D., James G. March and Johan P. Olsen (1972) “A Garbage Can Model of Organizational Choice” *Administrative Science Quarterly* No.17 Vol 1: Pp 1-25.March 1972.
- ECON-rapport“Interkommunalt samarbeid i Norge – omfang og politisk styring”. Rapport - 2006-057.
- Fimreite, Anne Lise ”Velferdsstat og lokaldemokrati – uforenlige størrelser?” Norsk statsvitenskapelig tidsskrift nr. 03/2003 side 334 – 359.
- Fimreite, Anne Lise, Yngve Flo og Tommy Tranvik(2002) *Lokalt handlingsrom og nasjonal integrasjon - Kommuneideologiske brytninger i Norge i et historisk perspektiv*. Rapport 50, Makt- og demokratiutgreiinga 1998-2003, Oslo.
- Flo, Yngve ”Det lokale og det nasjonale - Statleg politikk overfor det lokale og regionale styringsverket frå 1900 til i dag” Rapport 65, juni 2003, Makt og demokratiutgreiinga 1998-2003, Oslo.
- Fornyings,- administrasjons- og kirke departementet (2012) *På nett med innbyggerne – Regjeringens Digitaliseringsprogram*.
- Grindheim, Jan Erik (2010) ”Makt”. Stat & styring nr. 04/2010 side 22 – 23.
- Grønlie, Tore (2004)”Fra velferdskommune til velferdsstat”. *Historisk Tidsskrift* nr 04/2004 side 633–649.

Haug, Are Vegard (2007) ”Rolleblandinger i interkommunalt samarbeid”. Stat & Styring nr. 04/2007 side 31-35.

Hovik, Sissel og Inger Marie Stigen (2008) ”Kommunal organisering 2008: Redegjørelse for Kommunal og Regionsdepartementets organisasjonsdatabase”. NIBR-rapport2008:20.

Jacobsen, Dag Ingvar (2010) ”Evaluering av interkommunalt samarbeid etter kommunelovens § 27 – omfang, organisering og virkemåte”. Rapport Kommunal og regionaldepartementet, desember 2010.

Jensen, Synnøve ”Lokaldemokrati på tomgang?” Norsk statsvitenskapelig tidsskrift nr. 03/2010 side 204 – 234.

Kingdon, John W. (1995) *Agendas, alternatives and public policies*. Longman, New York.

Lanestedt, Gjermund (2006) *IKT-samarbeid mellom kommuner - en veileder*. Oslo: KS FOU og Fornyings og Administrasjonsdepartementet.

Lie, Kjetil og Karl Gunnar Sanda ”Samarbeid med god glid!”. Arbeidsrapport nr. 19/2003, Telemarksforskning.

Lindblom, Charles E. (1959) ”The Science of ”Muddling Through”. Artikkel i Public Administration Review, 1959, vol.19, no. 2.

Lyngdal, Lars Erik (2010) ”Interkommunalt samarbeid - kan vi forvente franske tilstander?” Stat & Styring nr. 02/2010 side 48-52.

March, James G. & Olsen, Johan P (1984) ”The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life American Political Science Review 78 No.3. Sept. 1984: Pp734-749.

NESH (2012) Den nasjonale forskningsetiske komité for humaniora og samfunnsfag, <http://www.etikkom.no/>, lasta ned 30.04.2012.

NOU nr.5 (2005) *Fra stykkevis til helt. En sammenhengende helsetjeneste*. Helse- og omsorgsdepartementet.

NOU nr.6 (2005) *Samspill og tillit. Om Staten og lokaldemokratiet*. Kommunal- og regionaldepartementet.

NOU nr.7 (2006) *Det lokale folkestyret i endring? Om deltaking og engasjement i lokalpolitikken*. Kommunal- og regionaldepartementet.

NOU nr.19 (2003) *Makt og demokrati. Sluttrapport frå Makt og demokratiutredningen*. Arbeids og administrasjonsdepartementet.

Offerdal, Audun (1999) *Den politiske kommunen* Oslo: Det Norske Samlaget.

Proposisjon til Stortinget 91L (2010-2011) *Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (Forslag til lovvedtak)*. Helse- og omsorgsdepartementet.

- Rattsø, Jørn og Rune J.Sørensen (2007) "Region søker oppgaver". Tidsskrift for samfunnsforskning nr. 04/2007, side 566 -577.
- Ringdal, Kirsten (2009) Enhet og mangfold Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode. Bergen: Fagbokforlaget.
- Ringkjøb, Hans-Erik, Signy Vabo & Jacob Aars (2006) "Kommunale selskapsformer i vekst - Eit demokratisk problem?" *Vedlegg nr.3 til NOU nr.7 2006.*
- Sanda, Karl Gunnar 2001 "Hvordan lykkes med interkommunalt samarbeid?" *Arbeidsrapport nr. 5-2001* Telemarksforskning.
- Sanda, Karl Gunnar (2000) "Regionråd i Norge, hvem, hva, hvor?" Rapport 167/2000. Telemarksforskning.
- Scott, Richard W (2001) "Institutions and organizations". California.Sage Publications Inc. Pp 47-69.
- Simon, H A, (1945) 1976, *Administrative Behavior*. New York: The Free Press.
- Strand, Torodd (2001) *Ledelse, organisasjon og kultur*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Vinsand, Geir (2010) "Vertskommunesystem eller samkommune?" NIVI-notat 2010 nr. 5.
- Vinsand, Geir, Jørund K Nilsen & Magne Langset (2008) "Status for interkommunalt samarbeid og behov for videreutvikling". NIVI-notat 2008 nr.1.
- Vinsand, Geir, Jørund K Nilsen & Magne Langset (2010) "Status for interkommunalt samarbeid og aktuelle veivalg". NIVI-notat 2010 nr.3.
- Widerberg, Karin (2008) *Oppgaveskriving Veien til lystbetont skriving og gode rutiner*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Wærness, Marit Stadler(2007) "Garbage Can". Stat og Styring nr.2 -2007:Pp.58-59.

Vedlegg

Brev til informantane

Intervjuguide Helseutval

Intervjuguide Felles IKT

Til

Ordfører /rådmann/fagleiar i kommune

Førespurnad om intervju i samband med masterprosjekt

Eg er student på masterstudiet i organisasjon og leiing ved Høgskulen i Sogn og Fjordane. For tida arbeider eg med ei masteroppgåve som fokuserer på interkommunalt samarbeid og drivkrefter bak etablering av slike samarbeid. I samband med dette ynskjer eg å sjå nærare på to samarbeid i Nordhordland: Helseutvalet og Felles IKT drift.

Du har ei sentral rolle i din kommune, og gjennom denne rolla har du vore involvert i begge desse prosjekta. På denne bakgrunn tillèt eg meg å spørja om eit intervju der fokus vil vera prosessane som har leia fram til interkommunalt samarbeid innan desse områda. Under intervjuet kjem eg til å nytta lydbandopptak og gjere notat for å sikre at eg ikkje går glipp av viktig informasjon. Eg vil presisera at det som kjem fram under samtalen vil verte handsama konfidensielt. Ingen informasjon som kan knytast til enkeltpersonar vil verte publisert utan samtykke frå den som har gjeve informasjonen. Lydbandopptak, notat og personopplysningar kjem til å verte sletta etter at oppgåva er levert, seinast ved utgangen av desember 2012.

Det er frivillig å vere med, og ein kan trekkja seg undervegs i prosjektet utan at dette treng å grunngjevast. Dersom du trekkjer deg vil all informasjon om deg og det du har bidrege med verte sletta umiddelbart.

Vegleiar for masterprosjektet er professor Oddbjørn Bukve ved Høgskulen i Sogn og Fjordane, tlf. 57676305. Prosjektet er meldt til Personvernombudet for forskning ved Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD).

Intervjuet vil ta ca 1 time.

Eg vonar du vil gje ditt samtykke til å delta i denne undersøkinga. Det kan du gjera ved å svara på denne e-posten. Når du har stadfesta dette vil eg ta kontakt for å avtale tidspunkt for intervju. Om mogeleg hadde det vore ynskjeleg å få dette til i løpet av desember 2011.

Kontaktinformasjon:

Oddvin Neset, mobiltilf: 90 60 99 41. E-postadresse: oddvinn@stud.hisf.no

Med vennleg helsing

Oddvin Neset,
Student, Master organisasjon og leiing
Høgskulen i Sogn og Fjordane

Intervjuguide Helseutvalet

Fokus Problemstraum

Helseutvalet vart etablert i 2007. Kor godt kjenner du til bakgrunnen for at kommunane i Nordhordland gjekk saman om å etablere eit Helseutval under Regionrådet sin paraply? Var det konkrete problem eller utfordringar i din kommune som gjorde dette utvalet aktuelt? Spesielle område der de sleit med å stå åleine?

Har det vore ei generell semje i din kommune om at det er problem eller utfordringar knytt til helse-området som bør løysast eller førebyggjast? (Eller er det berre nokon få som har sett problem eller utfordringar innan dette området?)

Har du hatt føling med om sakene som Helseutvalet har hatt på dagsordenen er noko som innbyggjarane har vore opptekne av?

Løysingsstraum

Veit du noko om kvar kom idèen om Helseutval frå? Korleis vart dette presentert?

Vart saka drøfta i din kommune? Evt.kva fora? Vart andre måtar å tenkja slik strategisk utvikling av helse og omsorgstenestene i din kommune vurdert?

Sakene som Helseutvalet drøftar, vert dei sett på dagsorden i din kommune, eller lever dei sitt eige liv utanfor kommunen?

Kva veg går straumen av saker?

Kommune > Helseutval eller Kommune < Helseutval

Kommune > < Helseutval eller Kommune | Helseutval

Korleis vert sakene og løysingsalternativa presentert?

Har du oppvevd at det vert lagt fram idèar og forslag som ikkje har vore mogelege å gjennomføra?

Opplever du ein straum av idear og løysingsforslag rundt Helseutvalet sine saker, eller kjem sakene ferdig vurdert og presentert frå Helseutvalet? (Har sakene som kjem frå utvalet fleire løysingsalternativ?)

Har nokon av sakene Helseutvalet har handsama rokka ved dine grunnleggjande verdiar? (Eks. overføring av lokal styring, sentralisering av tenestetilbod, tap av arbeidskraft og kompetanse.)

Har økonomiske betraktningar vore sentrale i dine vurderingar av løysingsforslaga?

Politikkstraum

Det er i dag eit omfattande helsesamarbeid i regionen. Har du føling med kva ”folket” meiner om dette samarbeidet?

Har du hatt føling med kva ”folket” meiner om saker som Helseutvalet har presentert?

Kjenner du til om interessegrupper eller organiserte aktørar har vist interesse for helsesamarbeidet i regionen?

Har du opplevd press eller påtrykk for å skulle gå inn i dei prosjekta som utvalet set på dagsordenen?

Korleis opplever du at dei ”politiske vindane” har blese rundt helsesamarbeidet i regionen? Medvind, motvind eller vindstille..?

Opplever du at Helseutvalet sitt arbeid er prega av consensus, votering eller hestehandel?

Policy-entreprenørar

Kven styrte prosessen fram mot etablering av Helseutvalet slik du vurderer det?

Når Helseutvalet har sett ei sak på dagsorden har det ved feire høve vorte etablert arbeidsgrupper. Kven sit der? Er det tilfeldig, jevnt fordelt mellom kommunane, fag, leiing, politikk, personlege eigenskapar?

Kven i utvalet meiner du er mest aktive i å setja saker på dagsorden?

Er det nokon som utmerkar seg som ”berar” av idèar og løysingsforslag, og som er motor i å driva prosessane framover?

Korleis opplever du engasjementet for helsesamarbeid i regionen hjå;

- medlemmene i kommunestyret
- administrasjonen i din kommune
- fagleiarane

er det andre som peikar seg ut som særleg aktive i prosessane rundt helsesamarbeidet den eine eller andre vegen?

Har du sjølv øvd påverknad for at din kommune skal gå inn for saker som Helseutvalet har sett på dagsordenen? Evt kva, korleis.

Har ditt engasjement har påverka prosessen?

Korleis opplever du graden av kontroll og styring med Helseutvalet i dag? Har du påverknad på samarbeidet i dag?

Politikkvindaug

Formelle vedtaksprosessar i eigen kommune, korleis går det føre seg? Opplever du at saker frå Helseutvalet er tema for politisk drøfting, eller går dei rett gjennom politiske utval utan kommentarar? Vert sakene godt opplyst på førehand eller kjem dei overraskande?

Er du sjølv med i formelle eller uformelle samarbeidsorgan, nettverk eller arbeidsgrupper som er knytt opp mot Helseutvalet? Kva slag?

Koreis er informasjonsflyten frå Helseutvalet til din kommune?

Er måten samarbeidet er organisert på i dag fornuftig slik du vurderer det?

Interkommunalt samarbeid i Nordhordland som region. Kva tankar gjer du deg om omfanget?

Ser du nokon demokratiske utfordringar med interkommunalt samarbeid?

Helseutvalet og prosessane dei set i gong, korleis vurderer du desse i høve andre prosessar rundt etablering av andre interkommunale samarbeid? Prosessen typisk eller spesiell?

Intervjuguide

Felles IKT Nordhordland

Problemstraum

Felles IKT-drift vert etablert no i 2011. Kor godt kjenner du til bakgrunnen for at kommunane i Nordhordland gjekk saman om å etablere felles ikt drift?

Var det konkrete problem eller utfordringar i din kommune som gjorde dette samarbeidet aktuelt?

Har det vore ei generell semje i din kommune om at det er problem eller utfordringar knytt til drift av ikt området som bør løysast eller førebyggjast? (Eller er det berre nokon få som har sett problem eller utfordringar innan dette området?)

Har du hatt føling med om drift av ikt i kommunen er noko som innbyggjarane eller andre utanfor kommuneorganisasjonen har vore opptekne av?

Løysingsstraum

Veit du noko om kvar idèen om felles ikt drift kom frå? Korleis vart dette presentert?

Vart saka drøfta i din kommune? Evt.kva fora? Vart andre måtar å tenkja ikt drift på vurdert i din kommune?

Korleis vart løysingsalternativa presentert?

Har du opplevd at det har vore lagt fram idear og forslag som ikkje har vore mogelege å gjennomføra?

Opplevde du ein straum av idear og løysingsforslag rundt etableringa, eller kom sakene ferdig vurdert og presentert? Evt kvar frå?

Kan det tenkjast at prosessen rundt etableringa har levd sitt eige liv utanfor kommunen?

Har interkommunalt samarbeid om IKT rokka ved dine grunnleggjande verdiar? (Eks. tap av lokal styring, sentralisering av kommunal verksemd, tap av arbeidskraft og kompetanse.)

Har økonomiske betraktningar vore sentrale i dine vurderingar av løysingsforslaga?

Politikkstraum

Har du hatt føling med kva ”folket” meiner om Felles ikt drift i regionen?

Kjenner du til om interessegrupper eller organiserte aktørar har vist interesse for ikt samarbeidet i regionen?

Har du opplevd press eller påtrykk for å skulle gå inn i dette samarbeidet? (Press frå andre kommunar, frå fagpersonar, frå administrasjon, frå politisk gruppe/leiing)

Korleis opplever du at dei ”politiske vindane” har blese rundt felles ikt drift? Medvind, motvind eller vindstille..?

Rådmannsutvalet har i stor grad styrt den praktiske tilrettelegginga kring dette samarbeidet. Opplever du at rådmannsutvalet sitt arbeid har vore prega av consensus, votering eller hestehandel?

Dette samarbeidet er etablert med Osterøy kommune som vertskommune. Dei fleste andre samarbeida har Lindås som vertskommune. Kvifor vart det slik?

Policy-entreprenørar

Kven styrte prosessen fram mot etablering av ikt samarbeidet slik du vurderer det? (Kven sat i førarsetet?)

Ser du nokon aktørar som har utmerka seg som ”berar” av idèar og løysingsforslag, og som har vore motor i å driva prosessen framover?

Er det andre som peikar seg ut som særleg aktive i prosessen den eine eller andre vegen?

Har det vorte etablert arbeidsgrupper i denne prosessen? Kven sit der? Er det tilfeldig, jevnt fordelt mellom kommunane, fag, leiing, politikk, personlege eigenskapar?

Har du sjølv øvd påverknad for at din kommune skal gå inn i dette samarbeidet?

Har ditt engasjement påverka prosessen?

Korleis opplever du graden av kontroll og styring med prosessen og det som skjer rundt Felles ikt drift i dag?

Har du påverknad på samarbeidet i dag?

Politikkvindaug

Den formelle etableringa, korleis går den føre seg? Vert dette tema for politisk drøfting, eller går saka rett gjennom politiske utval utan kommentarar? Er forslaget godt opplyst på førehand eller kjem det overraskande?

Er du sjølv med i formelle eller uformelle samarbeidsorgan, nettverk eller arbeidsgrupper som er knytt opp mot Felles IKT-drift?

Er måten samarbeidet er organisert på no fornuftig slik du vurderer det?

Interkommunalt samarbeid i Norhordland som region. Kva tankar gjer du deg om omfanget?

Ser du nokon demokratiske utfordringar med interkommunalt samarbeid?

Proessen rundt felles ikt-drift, korleis vurderer du den i høve etablering av andre interkommunale samarbeid? Prosessen typisk eller spesiell?

