



---

Universitetet  
i Stavanger

## **«Kommunereform i ytre-Ryfylke»**

Masteroppgave i Endringsledelse

Av: Tonje Catrin Hakvaag

15. Juni 2016

Institutt for media-, kultur-, og samfunnsfag.  
Det samfunnsvitenskapelige fakultet, Universitetet i Stavanger



MASTERGRADSSTUDIUM I  
ENDRINGSLEDELSE

MASTEROPPGAVE

---

SEMESTER: Vår, 2016

---

FORFATTER: Tonje Hakvaag

VEILEDER: Bjørn Tore Blindheim

---

TITTEL PÅ MASTEROPPGAVE:

Kommunereform i Ytre-Ryfylke

---

EMNEORD/STIKKORD:

Kommunereform, Ryfylke, beslutningsteori, det rasjonelle perspektiv, forhandlingsperspektivet, kommunikativ rasjonalitet, ”garbage can” modellen,

---

SIDETALL: inklusivt litteraturliste og vedlegg 71

STAVANGER .....

DATO/ÅR

## Forord

To år på Universitetet i Stavanger og studiet Endringsledelse er nå over. Jeg ønsker med dette å rette en stor takk til veileder Bjørn Tore Blindheim for uvurderlig god hjelp og gode innspill. Takk! Jeg ønsker også å takke Stine Ravndal Nygård som hjalp meg i gang med dette forskningsprosjektet.

Videre vil jeg rette en takk til alle mine hjelpsomme informanter i Strand, Hjelmeland og Forsand.

Selvfølgelig må det også rettes en stor takk til alle fantastiske med studenter, både i og utenfor C-fløyen.

## Sammendrag

Formålet med denne studien er å diskutere hvilken rolle utforming og organisering av beslutningsprosesser spiller for beslutningsutfall ved kommunale sammenslåingsprosesser, og forsøk på etablering av nye politiske fellesskap. Ut i fra dette har jeg identifisert følgende to problemstillinger ”*hvordan kan vi karakterisere og fortolke beslutningsprosessen mellom Strand, Forsand og Hjelmeland frem mot kommunale vedtak om å avslutte utredningsprosessen om etablering av en ny kommune?* ” og ”*hvilken rolle spilte formingen av den lokale prosessen for beslutningen om å avslutte forsøket på å etablere en ny kommune?* ”.

For å besvare problemstillingen har jeg benyttet meg av et kvalitativ casestudie. Gjennom dybdeintervju med syv informanter og dokumentstudier av relevante dokumenter har jeg samlet informasjon om sammenslåingsprosessen som har foregått mellom de tre kommunene Strand, Forsand og Hjelmeland i ytre Ryfylke. Det empiriske grunnlaget ses i sammenheng med – og analyseres ut fire ulike beslutningsteoretiske perspektiv, henholdsvis: *organisasjonen som rasjonell aktør, forhandlingsperspektivet, kommunikativ rasjonalitet* og ”*garbage can*” modellen. Samt Cohen, March og Olsen (1972) sine fire organisasjonsstrømmer, *beslutningsmuligheter, løsninger, deltakere* og *problemer*.

Oppgaven viser at prosessen i ytre Ryfylke er forsøkt rasjonelt organisert, gjennom definerte målsetninger for prosessen, definerte deltakelsesrettigheter og problemområder. Prosessen karakteriseres tilsynelatende likevel av forhandlinger og tilfeldigheter som skyller inn over prosessen. I lys av forhandlingsperspektivet kan vi se at politiske saker bringes inn i beslutningsarenaen som kommunereformprosessen utgjør, og gjøres til sentrale omdreiningsmomenter i prosessen. Ser vi prosessen i lys av ”garbage can” modellen kan vi forklare koblingen av de ulike elementene ut fra tilfeldigheter, og slik sett ha blikk for at prosessen i stor grad preges av hvor og når koblingen av de ulike organisasjonsstrømmene skjer.

Hva gjelder organiseringens betydning ser vi at uformelle og institusjonelle trekk i offentlige organisasjoner kan medføre at rammene som legges omkring beslutningsprosedyrer i politiske institusjoner ikke bare vil kunne påvirke hvordan beslutningsprosessen forløper internt, men at utformingen og organiseringen av prosessen i seg selv vil kunne påvirke beslutningsprosedyrens legitimitet også utad.



## Innholdsfortegnelse

<b>Forord</b> .....	<b>4</b>
<b>Sammendrag</b> .....	<b>5</b>
<b>1. Innledning</b> .....	<b>9</b>
1.1 Hva .....	9
1.2 Hvorfor .....	9
1.3 Mål og målsetninger .....	10
Oppgavens videre oppbygning .....	11
<b>2. Kontekst</b> .....	<b>12</b>
2.1 Hvorfor Ryfylke? .....	12
2.2 Bakgrunn for Kommunereformen .....	13
2.3 Casebeskrivelse .....	15
<b>3. Teori</b> .....	<b>19</b>
3.1 Offentlige organisasjoner .....	19
3.2 Preferansedannelse og politiske beslutningsprosesser .....	20
3.3 Hva er en beslutning? .....	21
3.4 Beslutningsteoretiske perspektiv .....	22
3.4.1 Organisasjonen som rasjonell aktør .....	22
3.4.2 Forhandlingsmodellen .....	23
3.4.2 Kommunikativ rasjonalitet .....	24
3.4.5 "Garbage can" modellen .....	25
3.5 Utdypning av problemstilling .....	26
<b>4. Metodisk tilnærming</b> .....	<b>26</b>
4.1 Casestudie .....	27
4. 2 Ryfylke .....	28
4. 3 Datagrunnlag .....	28
4.4 Utvalg .....	29
4. 5 Intervjuguide og intervju .....	30
4. 6 Informert samtykke .....	31
4. 7 Svakhet .....	31
4. 8 Systematisering og analyse av data .....	32
4.9 Operasjonalisering .....	32
4. 10 Validitet og reliabilitet .....	33
<b>5. Sammenslåingsprosessen i Ytre Ryfylke</b> .....	<b>34</b>
5. 1 Forming og organisering av en beslutningsmulighet .....	34
5.2. Løsninger .....	37
5.3 Deltakelse .....	39
5.3.1 Hvordan har deltakelsen til de ulike aktørene vært? .....	41
5.3.2 Samarbeidsklima .....	43
5.4 Problemer .....	44
5.4.1 Identitet .....	47
<b>6. Analyse</b> .....	<b>50</b>
6.1 Hva karakteriserer prosessen i ytre Ryfylke? .....	50
6.2 Oppsummering .....	54
6.3 Organiseringens betydning .....	55
<b>7. Konklusjon og implikasjoner</b> .....	<b>60</b>

7.1 Implikasjoner:.....	61
8. Epilog .....	62
9. Referanseliste.....	64
Avisartikler:.....	67
Primærkilder .....	67
11. vedlegg.....	69



## 1. Innledning

### 1.1 Hva

Utgangspunktet for denne masteroppgaven er kommunereformen av 2014. Som en del av et større forskningsprosjekt ved Universitetet i Stavanger, skal jeg analysere deler av sammenslåingsprosessen mellom tre utvalgte kommuner i Ryfylke i Rogaland, Strand, Forsand og Hjelmeland kommune. Jeg ønsker ved hjelp av en beslutningsteoretisk inngang å analysere prosessens forløp, og forsøke å ta rede på hvordan organiseringen av prosessen kan ha hatt betydning for beslutningen om å avslutte utredningsprosessen om etableringen av en ny felles kommune.

### 1.2 Hvorfor

”Kommunereformen handler ikke om å forandre Norge, men om at Norge er forandret” (Jan Tore Sanner, 28. Oktober 2015).

I et brev fra kommunalminister Jan Tore Sanner til alle landets kommunestyre understrekes det at kommunereformen ikke dreier seg om å forandre Norge, men tvert i mot at Norge er forandret. Dette krever i følge ministeren endring. Oppgavene som løses av landets kommuner er mange og stadig mer komplekse. Det argumenteres derfor for at det er behov for mer robuste kommuner, med større kraft og handlingsrom i henhold til å kunne håndtere denne økende kompleksiteten og fremtidskommunens nye arbeidsoppgaver. Det er bred enighet på Stortinget om at endring i dagens kommunestruktur er nødvendig i henhold til å kunne opprettholde statens velferdsmål. Kommuneproposisjonen for 2015 forventer derfor at alle kommuner utreder- og tar stilling til om, og eventuelt hvem av sine nabokommuner, de ønsker å slå seg sammen med innen utgangen av Juni 2016 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014).

Kommunereformen er en kompleks prosess bestående av flere nivåer og reforminstrumenter. Regjeringen har i denne reformprosessen valgt å følge den såkalte frivillighetslinjen, der det i utgangspunktet er lagt opp til at prosessene er frivillige og skal drives frem lokalt. De lokale og regionale aktørene, kommunene og fylket, spiller dermed sammen med sentrale myndigheter en viktig rolle i utformingen og implementeringen av reformen. Kommunereformen kan slik sett omtales både som én reform, og mange reformer. En slik organisering, der det legges opp til en serie prosesser basert på lokale initiativ, vil nødvendigvis innebære et stort mangfold når

det kommer til innholdet og organiseringen av de mange prosessene. Det er derfor interessant å undersøke nettopp hvordan den lokale organiseringen kan påvirke utfallet av beslutningsprosessen.

### 1.3 Mål og målsetninger

Formålet med denne studien er å diskutere hvilken rolle utforming og organisering av beslutningsprosesser spiller for beslutningsutfall ved kommunale sammenslåingsprosesser og forsøk på etablering av nye politiske fellesskap. Ut i fra dette har jeg identifisert følgende to problemstillinger:

*Hvordan kan vi karakterisere og fortolke beslutningsprosessen mellom Strand, Forsand og Hjelmeland frem mot kommunale vedtak om å avslutte utredningsprosessen om etablering av en ny kommune? Og:*

*Hvilken rolle spilte formingen av den lokale prosessen for beslutningen om å avslutte forsøket på å etablere en ny kommune?*

Gitt et rasjonelt organisasjonsperspektiv antas det at man gjennom organisering og organisasjonenes formelle normative struktur kan kompensere for enkeltaktørers begrensede rasjonalitet gjennom å skape organisatoriske rammer som gir forutsigbarhet og skaper stabilitet i organisasjonen (Jacobsen og Thorsvik 2011). Det ligger i dette rasjonelle perspektivet en grunnleggende tro på at man gjennom organisering kan forutsi organisasjonsatferd, og dermed også beslutningsatferd gjennom kjennskap til disse strukturene. Vi vet imidlertid at det ikke alltid er slik det fungerer i organisasjonslivet. I denne sammenhengen er det interessant å undersøke hvordan den lokale organiseringen av sammenslåingsprosessen mellom kommunene Strand, Forsand og Hjelmeland kan ha virket inn på resultatet av prosessen.

For å besvare dette spørsmålet vil jeg i lys av fire ulike beslutningsteoretiske perspektiv, henholdsvis *organisasjonen som rasjonell aktør*, *forhandlingsmodellen*, *kommunikativ rasjonalitet* og *organisert anarki*, forsøke å gi en karakteristika av hvordan sammenslåingsprosessen mellom de tre kommunene har forløpt (Jacobsen 2015). Dette vil jeg gjøre gjennom å studere hvordan koblingen av organisasjonsstrømmene; *beslutningsmuligheter*, *løsninger*, *deltakere*, og *problemer* har skjedd, og hva som kjennetegner denne koblingen (March og Olsen 1972).

Organisasjonens *formelle normative struktur* uttrykker noe om hvem som har rett og/ eller plikt til å treffe ulike beslutninger, hva denne beslutningsaktiviteten bør eller skal dreie seg om, og hvordan denne aktiviteten bør eller skal foregå (Egeberg 1989, s.18). Jeg vil i dette prosjektet forstå organisering som nettopp den koblingen som skjer mellom beslutningsmuligheter som åpner seg, og hvilke løsninger-, deltakere- og problemer som knyttes til disse bestemte beslutningsmulighetene. I følge Cohen, March og Olsen (1972) er måten disse strømmene organiseres på av sentral betydning for beslutningsprosessers utfall (Jacobsen 2015).

Jeg vil her forsøke å komme med en mulig forklaring på hvordan formingen av beslutningsprosessen i denne konkrete prosessen kan ha påvirket utfallet av sammenslåingsprosessen mellom de tre kommunene, Strand, Forsand og Hjelmeland.

Avslutningsvis i denne oppgaven vil jeg forsøke å komme frem til noen momenter som et politisk- og administrativt lederskap bør være bevisst ved forming av lokale beslutningsprosesser som sikter mot definerings og utvikling av nye politiske fellesskap. I denne oppgaven legges det altså til grunn at organiseringen av beslutningsprosesser i en politisk kontekst fordrer spesielle betingelser for endring.

### Oppgavens videre oppbygning

I denne oppgavens *første kapittel* har jeg så langt presentert studiens overordnede formål og de konkrete problemstillingene som er utledet i denne sammenheng. Videre vil det i kapittel to gjøres rede for bakgrunnsinformasjon i tilknytning til kommunereformen, samt gis en casebeskrivelse av kommunene, Strand, Forsand og Hjelmeland. I denne oppgavens *tredje kapittel* presenteres den teoretiske konteksten for å besvare mine problemstillinger. Videre gjøres det i *kapittel fire* rede for oppgavens metodiske valg og tilnærming. I *kapittel fem* presenteres de empiriske funnene fra datainnsamlingen, før disse i *kapittel seks* analyseres og drøftes ut fra det teoretiske grunnlaget. I denne oppgavens kapittel syvende vil de avsluttende bemerkningene fra studien presenteres, sammen med implikasjonene for forskningen. I oppgavens kapittel åtte gjøres det kort rede for de tre kommunenes status i sammenslåingsspørsmålet.

## 2.Kontekst

### 2.1 Hvorfor Ryfylke?

Prosessen mellom Hjelmeland, Strand og Forsand har vist seg å være en interessant prosess, som stikker seg ut i reformprosessen både regionalt og nasjonalt. Allerede før reformens start ble kommunene Strand, Forsand og Hjelmeland sett på som aktuell for å slås sammen til en felles storkommune. Prosessen mellom de tre kommunene ble initiert tidlig i reformløpet, og reformarbeidet ble blant annet av fylkesmannen holdt frem som forbilledlig. Det lå fra flere hold forventninger om at kommunene ville lykkes i få til en sammenslåing, men prosessen ble imidlertid relativt raskt lagt på is da to av de tre kommunene, Forsand og Hjelmeland, fattet vedtak om ikke å gå videre i utredningsprosessen om sammenslåing med sine nabokommuner. Man kan danne seg ulike hypoteser knyttet til hvilke årsaksforhold som har ført frem til prosessens havari på et så tidlig stadium.

Det er mange faktorer både ved reformen i seg selv og omkringliggende forhold som kan spille inn på utfallet av en slik omfattende og nasjonal reformprosess. Ulike egenskaper ved kommunene kan blant annet være avgjørende for hvordan man stiller seg i sammenslåingsspørsmålet, hvem man eventuelt ønsker å forhandle med og hva utfallet av prosessen blir. Eythorsson (1998) har på bakgrunn av kommunereformen i Island kartlagt fire elementer som gjerne inngår i en rasjonell beslutningsprosess når man tar stilling til en potensiell sammenslåing med nabokommuner. Han trekker her frem *økonomiske forhold, kommunens størrelse, potensielle utviklingsmuligheter og kommunenes fremtidige status* som viktige momenter i en slik vurdering (gjengitt i Mouritzen 2006, s. 24).

Reformen vil i- og av seg selv også kunne være en faktor som påvirker prosessens forløp og utfall. Hvorvidt omkringliggende kommuner velger å slå seg sammen til nye større enheter vil kunne være av stor betydning for enkeltkommuners vurderinger av om det som et reelt alternativ å stå alene i fremtiden. Videre kan den nasjonale styringslinjen som benyttes i reformen kunne være av betydning for reformløpets utfall. Bruk av frivillighet og tvang som styringsmekanisme i forbindelse med reformen har vært gjenstand for debatt blant innbyggere og politikere. Uenigheten knytter seg på den ene siden til hva som oppfattes som legitime styringsmidler ovenfor kommunene som selvstendige politiske organ, og på den andre siden finner vi spørsmålet om hva som anses for å være effektivt og nødvendig for å oppnå ønskede resultater.

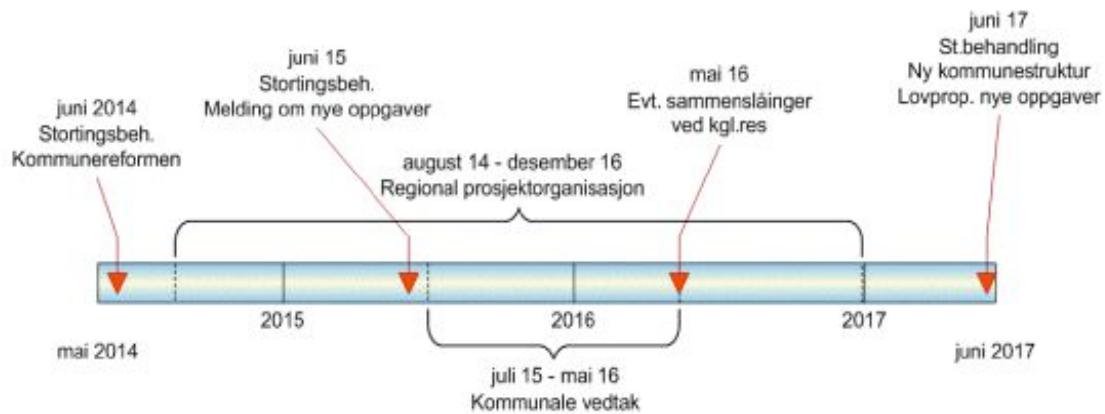
Andre elementer som kan påvirke sammenslåingsprosessene er hendelser slik som kommunevalget i 2015, og stortingsvalget i 2017. Videre vil mindre håndgripelige elementer kunne påvirke reformprosessens løp. Følelser i tilknytning til identitet og tilhørighet trekkes av Almås og Frisvoll (2004) frem som viktige mulighetsbærere i frivillige kommunesammenslåinger. Min inngang, og mitt fokus for denne oppgaven vil imidlertid være på den lokale prosessen, og betydningen av organisering har for utfallet av denne. Dette innebærer at jeg indirekte vil ha blikk for hvordan ulike elementer tas høyde for, og håndteres i beslutningsprosessen. Jeg vil dermed i denne oppgaven se på hvordan disse ulike elementene påvirker måten organisasjonsstrømmene *beslutningsmuligheter, løsninger, deltakere og problemer* kobles sammen og kanaliseres på.

## 2.2 Bakgrunn for Kommunereformen

Etter stortingsvalget i 2013 ble det i regjeringserklæringen til Høyre og Fremskrittspartiets gjort kjent at ”Regjeringen vil foreta en gjennomgang av oppgavene til fylkeskommunene, fylkesmennene og staten med sikte på å gi mer makt og myndighet til mer robuste kommuner” (Høyre og Fremskrittspartiet 2013:47). Med dette til grunn ble et ekspertutvalg, Vaboutvalget, nedsatt for å evaluere dagens kommunestruktur og foreslå kriterier for god fremtidig kommunestruktur (Regjeringen 2014). Disse kriteriene var rettet mot fire ulike områder; *å ivareta kommunenes funksjon som demokratisk arena, som tjenesteyter, som samfunnsutvikler og som myndighetsutøver* (Ekspertutvalget 2014, s. 8). Basert på disse kriteriene kom utvalget med tre anbefalinger, der den første og mest sentrale anbefalingen var at kommunene som et minimum bør ha 15 000 innbyggere i henhold til å kunne sikre god oppgaveløsning i kommunene (Ekspertutvalget 2014, s. 131).

Den andre anbefalingen var rettet mot å øke kommunenes evne til å fungere som funksjonelle samfunnsutviklingsområder. I dag kan uhensiktsmessige grenseinndelinger føre til at kommunens administrative grenser i liten grad samsvarer med det funksjonelle området disse må ses i sammenheng med. Dette vil for eksempel kunne dreie seg om tettsteder som inngår i flere kommuner, eller der bo- og arbeidsmarkedsregioner medfører stor grad av pendling (Ekspertutvalget 2014, s. 132). Slike uhensiktsmessige inndelinger vil kunne vanskeliggjøre en helhetlig planlegging og gunstig oppgaveutføring (Ibid: 165). Den tredje og siste anbefalingen var knyttet mot å redusere statens detaljstyring av kommunene og legge til rette for ordninger som sikrer gode og slagkraftige demokratiske arenaer (ibid).

Reformen ble iverksatt av regjeringen i mai 2014. For å ta sikte på å imøtekomme disse anbefalingene la regjeringen opp til to ulike løp i reformperioden. Løp 1 og løp 2.



Bilde 1. Regjeringen 2014

Hurtigløpet, løp 1, var tiltenkt kommuner som fattet vedtak innen høsten 2015. I tilfeller der kommunene var enige om sammenslåing og fattet likelydende vedtak vil kongen i statsråd ha myndighet til å innvilge sammenslåing, gitt at dette ikke innebærer endring av fylkestilknytning for mer enn en av kommune. Videre må den potensielle sammenslåingen være i tråd med nasjonale interesser og mål for reformen (St.prp. 95S, 2014: 51). Sammenslåinger som møter disse kriteriene vil kunne tre i kraft fra januar 2018. For hovedløpet, løp 2, legges det opp til at kommunene skal fatte vedtak i løpet av våren 2016. De kommunale vedtakene som fattes skal rapporteres til departementet via fylkesmannen. Fylkesmannen skal i denne sammenhengen også gi en selvstendig vurdering av vedtakene som fattes i kommunene (Prop. 95 S (2013–2014)). Dette skal så behandles i en samlet proposisjon til stortinget om ny kommunestruktur. Sammenslåinger vil senest tre i kraft i løpet av januar 2020 (St.prp. 95S, 2014: 51).

Reformprosessen er altså en nasjonalt initiert prosess, men ansvaret for å utrede og utføre sammenslåingene ligger på kommunene. Innenfor regjeringens gitte rammer kan kommunene selv velge hvem de ønsker å forhandle med og om de i det hele tatt ønsker å forhandle. Likevel ligger det relativt klare føringer på at det forventes at kommunene utreder mulighetene for sammenslåing med sine nabokommuner. Det følger videre av proposisjonen at

enkeltkommuner ikke skal kunne stanse sammenslåinger som er ønskelige og hensiktsmessige basert på nasjonale og regionale hensyn (St.prp. 95S: 51). Lokal enighet er dermed et ønske for prosessen, men ikke et krav.

For å stimulere kommunene til å slå seg sammen i reformperioden er det lagt opp til bruk av ulike økonomiske insentiver (St.prp. 95S, 2014: 52). Det ble herunder lagt opp til inndekning av engangskostnader, reformstøtte og inndelingstilskudd<sup>1</sup>. Videre er det varslet endringer i kommunenes inntektssystem som vil påvirke tildelingen av det såkalte småkommunetillegget til kommuner med mindre enn 5000 innbyggere (regjeringen 2016). Fylkesmannen har på bakgrunn av god kjennskap til lokale og regionale forhold, ansvaret for å iverksette prosessen, så vel som å fungere som tilrettelegger og koordinator av prosessen i sitt fylke (St.prp. 95S, 2014: 46).

### 2.3 Casebeskrivelse

Distriktet Ryfylke ligger i den nordøstlige delen av Rogaland fylke og består av åtte kommuner, Finnøy, Forsand, Hjelmeland, Kvitsøy, Rennesøy, Sauda, Strand og Suldal. Til sammen har Ryfylke om lag 33 500 innbyggere fordelt på 4 546 km<sup>2</sup>. Kommune Strand, Forsand og Hjelmeland grenser til hverandre, men skilles flere steder av fjord og fjell. Frem til 1997 når Lysefjord-brua kom var det så å si ingen samhandling mellom Forsandbuen og Strandbuen. Innbyggerne i Forsand har tradisjonelt dratt til Sandnes for handel, tjenester og skole. Ferga fra Lauvik til Oanes har derfor vært viktig for innbyggerne i Forsand kommune. Etter at broen kom i stand er det i underkant av 20 minutter i reisetid fra Forsand til administrasjonssenteret i Strand, Jørpeland, og hovedparten av utpendlingen fra Forsand skjer i dag til Strand kommune (Brandtzæg mfl 2011). I Hjelmeland er avstandene innad i kommunen større enn i de to andre kommunene. Kommunen skilles i nord av Jøsenfjorden.

---

<sup>1</sup> Inndelingstilskuddet sørger for at kommunene får beholde tilskudd som om de fortsatt var to (eller flere) kommuner, tilskuddet gis en varighet på 15 år, og vil deretter trappes ned over fem år (regjeringa 2014).





Bilde 2. Kart over Rogaland

Strand er i folketall den største av de tre kommunene med om lag 12 400 innbyggere Strand har to hovedseter, administrasjonssenteret Jørpeland og kommunikasjons- og utdanningscenteret, Tau (Thorsnæs 2016). Tettstedet Jørpeland har en rekke tjenester og tilbud som også nabokommunene nytter godt av, og er på mange måter et bysentrum for nabokommunene. Kommunen har over lengre tid vært positivt til sammenslåing med sine nabokommuner, og det har vært et klar flertall for sammenslåing av de tre kommunene hos politikere på tvers av partigranser og blant innbyggerne. 71% av innbyggerne i Strand sa i en spørreundersøkelse ja til sammenslåing med Hjelme og Forsand (forsand 17.6). Etter at de to andre kommunene sa nei til å gå videre i utredningsarbeidet om en felles storkommune var det relativt lite aktivitet knyttet til reformen frem til våren 2016 når ordføreren i Strand igjen blåste liv i prosessen i ytre Ryfylke ved igjen å invitere nabokommune til samtale. Strand kommune har også vært i samtaler med Stavanger kommune.



Forsand har om lag 1200 innbyggere (Askheim og Thorsnæs 2016). Blant kommunens politikere har det vært få forkjempere for et ytre-Ryfylke alternativ. Flertallet av innbyggerne sa i en spørreundersøkelse nei til sammenslåing (64%) med Strand og Hjelmeland. Kommunestyret i Forsand vedtok 17 juni 2015 å avslutte prosessen knyttet til utredning om kommunesammenslåing (dok 17.06). Forsand kommune har også vært i samtale med Sandnes og Gjesdal, alternativet vurderes opp mot reformløpets frist 1 juli 2016.

Hjelmeland med sine om lag 2800 innbyggere har vært delt i spørsmålet om sammenslåing (Thorsnæs 2016). Det er et knapt flertall som bikker kommunestyret i den ene eller andre retningen. 54% av innbyggerne sa i folkeavstemning nei til sammenslåing med Forsand og Strand (Dok 17.06.15). Etter kommunevalget ble det endret sammensetning i kommunestyret i Hjelmeland. Nåværende ordfører i Hjelmeland representerer Senterpartiet, og har i media fått tilnavnet ”nei-generalen” etter å ha gått til valg på nei for sammenslåing med nabokommunene. Det ble i oktober 2015 fattet vedtak om å ta folkeavstemningen til etterretning og dermed ikke gå videre i utredningsprosessen med Strand kommune (dok H. 14.2015).

Rent økonomisk er dette tre veldig forskjellige kommuner. Strand er som nevnt, i folketall langt større kommune enn de to andre, med gjennomsnittlig økonomi og tjenestetilbud (Brandtzæg mfl 2011). Forsand og Hjelmeland er begge to kraft-kommuner med relativt få innbyggere. Forsand har historie for å være økonomisk godt stilt, Hjelmeland på sin side

har over lengre tid hatt god økonomi og et tjenestetilbud på høyt nivå (Riveland 2016). De siste årene har kommunen imidlertid vært oppført i register om betinget godkjenning og kontroll, såkalt ROBEK<sup>2</sup>, etter en lengre periode i økonomisk ubalanse.

De tre kommunene, Forsand, Strand og Hjelmeland har sammen med Sauda og Suldal en rekke ulike interkommunale samarbeid i regi av regionrådet Ryfylke IKS (Brandtzæg mfl 2011). To eller flere av kommunene samarbeider i dag i henhold til å kunne levere et godt og levedyktig tjenestetilbud til kommunenes beboere. Samarbeidet omfatter blant annet legevakt, IT-samarbeid, Pedagogisk-psykotisk tjeneste, branntilsyn og skatteinnkreving (saksfremlegg, 14.8.14 Syrstad). Spørsmålet om sammenslåing av kommune i Ryfylke har i en årrekke ligget på bordet. Telemarksforskning foretok i 2011 på oppdrag fra Ryfylke IKS en konsekvensutredning der de vurderte fordeler og ulemper knyttet til kommunesammenslåing

---

<sup>2</sup> Register om betinget godkjenning og kontroll

på den ene siden og økt bruk av interkommunale samarbeid i Ryfylke på den andre (Brandtzæg mfl 2011). I utredningsarbeidet ble det tatt stilling til to alternativer, en stor Ryfylke kommune bestående av Sauda, Suldal, Finnøy, Forsand, Strand og Hjelmeland, samt en ytre Ryfylke-kommune bestående av kun Forsand, Strand og Hjelmeland. Rapporten konkluderte med at ytre Ryfylke alternativet bestående av Strand, Forsand, Hjelmeland hadde en rekke potensielle gevinster som kunne utløses ved en sammenslåing, blant annet knyttet til økonomi og tjenesteproduksjon. Det ble heller ikke på dette tidspunktet foretatt endringer i kommunestrukturen da flertallet av innbyggerne i Hjelmeland stemte nei til sammenslåing, mens lokalpolitikere i Forsand vedtok ikke å gå videre i utgreiingene av en mulig sammenslåing (Jøssang 2011 A, Jøssang 2011 B).

Spørsmålet om kommunestruktur ble igjen tatt opp til drøfting ved kommunereformens inngang i 2014. Da landets kommunestyre ble oppfordret til å se til sine nabokommuner for å finne potensielle sammenslåingspartnere var det igjen naturlig å vurdere muligheten for en kommune bestående av Strand, Forsand og Hjelmeland. Blant sakene som har skapt størst debatt i reformprosessen finner vi fordelingen av potensielt økte konsesjonskraftsinntekter. Som vertskommune for kraftanlegg har Forsand og Hjelmeland rett på konsesjonskraft. Kraftverkseier skal avstå inntil 10 prosent av kraftgrunnet til kommunen og fylkeskommunen der kraftanleggene ligger. Denne retten er imidlertid avgrenset til kommunens alminnelig behov for elektrisitetsforsyning (Kommunekraft u.d). I kommuner med lavt innbyggertall innebærer dette at fylkeskommunen blir tildelt den overskytende mengden (Brandtzæg mfl 2011). En kommunesammenslåing mellom små kraftkommuner og kommuner med et større innbyggertall, innebærer et større behov for alminnelig el-forsyning, dermed vil også en større del av konsesjonskraften tildeles den nye kommunen, mens fylkets mengde blir tilsvarende redusert (Brandtzæg mfl 2011).

Per dags dato er de to kommunene hver for seg i innbyggertall for små til at de kan innhente hele inntekten, en sammenslåing av de tre kommunene og et økt befolkningsgrunnlag vil derfor kunne medføre betydelig økte inntekter for en ny felles kommune. Det har vært stor uenighet knyttet til spørsmålet om hvordan disse økte inntektene potensielt skulle forvaltes.

Rådmennene fra de tre kommunene, Strand, Forsand og Hjelmeland presenterte 3. Juni 2015 et utkast til intensjonsavtale for en ny storkommune. Denne intensjonsavtalen er ikke-juridiskbindende dokument som representerer ønsker, målsetninger og visjon for en ny fremtidig kommune. I dokumentet ble ulike tematikker slik som målform, lokalisering av

tjenester, fordeling av midler behandlet. I denne avtalen ble det også presentert en lokaliseringsskema som viser hvordan fordelingen av de ulike tjenestene og funksjonene vil være mellom kommunesenter, og kommunedelssenter. I denne skemaen kommer det frem at tjenester slik som skole, barnehage også videre ville opprettholdes men alt av forvaltning ville sentraliseres til det nye kommunesenteret, Jørpeland.

I forbindelse med presentasjonen av intensjonsavtalen ytret Forsand et ønske om at det skulle garanteres at midlene kommunen har avsatt til bygging av tunell fra Frafjord til Espedal skulle bli stående, samt et ønske om at 1/3 av de økte konsesjonskraftsinntektene skulle tilfalle hver av de tre kommunene. Disse ønskene var imidlertid noe Strand kommune ikke ønsket å gå med på (Riveland 2015).

I lokalavisen *Strandbuen* skriver redaktør Gaute Henriksen at de i Ryfylke frykter at den lokale prosessen i tilknytning til kommunereformen i har fungert mot sin hensikt, og at prosessen fremfor å bringe kommunene nærmere hverandre, har tydeliggjort skillelinjene og interessekonflikten som eksisterer mellom de tre kommunene (Henriksen 2015).

### 3. Teori

I denne studien ønsker jeg som kjent å se på hva som karakteriserer sammenslåingsprosessen mellom kommunene Strand, Forsand og Hjelmeland. Videre ønsker jeg også å se på hvordan organiseringen av prosessen kan påvirke beslutningsutfallet av sammenslåingsprosessen. For å gjøre dette vil jeg benytte meg av av fire ulike beslutningsteoretiske perspektiv henholdsvis; *organisasjonen som rasjonell aktør, forhandlingsmodellen, kommunikativ rasjonalitet og "garbage can" perspektivet* (Jacobsen og Thorsvik 2007). I lys av de ulike perspektivene vil man ha ulike antagelser om hvilken rolle organisering spiller for forløpet av prosessen, og i hvor stor grad de ulike organisasjonsstrømmene, *beslutningsmuligheter, løsninger, deltakere og problemer* bevisst kan reguleres og designes.

#### 3.1 Offentlige organisasjoner

Offentlige organisasjoner skiller på ulike måter fra private organisasjoner. For det *første* har offentlige organisasjoner en politisk, folkevalgt ledelse. Organisasjonene inngår slik sett i en parlamentarisk styringskjede, hvilket innebærer at folket er grunnlaget for dens autoritet (Christensen mfl 2009, s. 18). For det *andre* er offentlige organisasjoner multifunksjonelle,

dette innebærer at de skal ivareta og forvalte mange og delvis motstridende hensyn. De mange hensynene som må balanseres medfører på den ene siden at organisasjonen er mer utsatt for kritikk, samtidig som de mange hensynene også skaper rom for fleksibilitet, skjønnsutøvelse og innflytelse. For det *tredje* skiller offentlige organisasjoner seg fra private virksomheter ved at de ikke opererer på et økonomisk frikonkurransemarked (Christensen mfl. 2009, s18).

### 3.2 Preferansedannelse og politiske beslutningsprosesser

Hva de ulike deltakerne i en beslutningsprosess oppfatter som riktig, viktig og godt vil kunne legge sentrale føringer for hvordan en beslutningssituasjon arter seg (Rommertvedt 1995). Disse preferansene påvirkes av en rekke ulike faktorer i- og utenfor organisasjonen. En viktig observasjon er i følge Christensen mfl. (2009, s. 22) at offentlige organisasjoner ikke på enkel og uproblematisk måte kan endres og omstilles i samsvar med skiftende krav fra omgivelsene eller den politiske ledelsen. Dette forklares gjennom institusjonelle organisasjonsperspektiv ved at organisasjoner over tid utvikler institusjonelle regler, verdier og normer som legger rammer for organisasjonsmedlemmenes handlinger, og som i seg selv kan ha en innflytelse på beslutningsatferden i organisasjonen. Disse institusjonelle trekkene kan komme til uttrykk gjennom kulturelle tradisjoner, etablerte regler og sosialt definerte konvensjoner som legger føringer for hva som anses som passende atferd i organisasjonen (Christensen mfl 2009, s. 22). Dette innebærer at offentlige organisasjoner, som bærere av bestemte normer, meninger og forestillinger har særpreg som påvirker ledernes frihetsgrader og valgfrihet når det kommer til å foreta endringer (Brunsson og Olsen 1990).

Videre reises det spesielle krav og forventninger når det kommer til organiseringen av offentlige og nærmere bestemt, politiske institusjoner og -beslutningssituasjoner. Fordi politiske institusjoner har sitt formål i å tjene befolkningen reises det spesielle krav og forventninger om legitimitet i beslutningsprosedyrene (Egeberg 1989). Disse resulterer blant annet i demokratiets krav om offentlig innsyn i offentlige beslutningsprosesser, forventninger om legitimering av kritikk og opposisjon, samt vektlegging av folkelig deltakelse og innflytelse (Christensen mfl. 2009). Dette innebærer at rammene som legges omkring beslutningsprosedyrer i politiske institusjoner ikke bare vil kunne påvirke hvordan beslutningsprosessen forløper internt, men at utformingen og organiseringen av prosessen i seg selv vil kunne påvirke beslutningsprosedyrens legitimitet også utad. Dette fordi organisasjonen ikke bare vurderes ut fra kriterier om effektivitet, men at vurderingen også påvirkes av våre oppfatninger av hva som anses for å være *passende* (Christensen mfl 2009, s164). Organiseringen av

beslutningsprosessen vil i denne sammenhengen kunne gi grunnlag for dannelsen av nettopp disse oppfatningene, knyttet til hva som er gode løsninger og passende for organisasjonen som kommunene utgjør (Christensen 2009, s.155).

### 3.3 Hva er en beslutning?

En beslutning kan i lys av et rasjonelt perspektiv defineres som et valg mellom ulike alternativ, der dette valget innebærer en forpliktelse til handling (Jacobsen og Thorsvik 2007, s 279). En beslutningsprosess vil da innebære alle vurderinger og handlinger som leder frem til at en beslutning fattes og iverksettes. Beslutninger handler dermed i lys av det rasjonelt perspektiv om å ta stilling til informasjon, systematisere informasjonen, analysere og tolke den, samt kommunisere informasjonen til andre, før det så tas et valg mellom de ulike alternativene utledet (Jacobsen og Thorsvik 2007, s. 297). Denne forståelsen av hvordan beslutninger fattes og iverksettes tar imidlertid ikke høyde for at en slik prosess forutsetter en *organisering*.

En annen, og langt mer konstruktivistisk forståelse av hvordan beslutninger fattes i organisasjoner, finner i Cohen, March og Olsens strømningsperspektiv (1972). Fremfor å ta utgangspunkt i at problemet nødvendigvis er kjernen i enhver beslutningssituasjon, åpner strømningsperspektivet for at det i alle organisasjoner til en hver tid flyter et sett med ulike problemer, løsninger, deltakere og beslutningsmuligheter (Jacobsen 2015:104). Beslutninger skjer i følge modellen som et utfall av sammenkoblingen av disse fire ulike, og relativt uavhengige strømmene. Sentralt i modellen er hvordan man gjennom organisering kan påvirke måten disse strømmene kobles sammen og kanaliseres på (Jacobsen 2015:104). Organisasjonsstrukturen vil gjennom en bestemt beslutnings- og aksesstruktur være avgjørende for beslutningsforløpet. Organisasjonens beslutningsstruktur avgjør hvilke deltakere som har rett- og plikt til å delta i de ulike beslutningssituasjonene, mens organisasjonens aksesstruktur bestemmer hvordan koblingen mellom problemer og beslutningsmuligheter skjer (Jacobsen 2015, s. 105). Gjennom denne aksesstrukturen vil det avgjøres hva som anses for å være viktige problemer og gode løsninger i et gitt beslutningsforum (Jacobsen og Thorsvik, s 289). Man kan i lys av ulike beslutningsteoretiske perspektiv velge å se se mer eller mindre rasjonelt på sammenkoblingen av organisasjonsstrømmene, *beslutningsmuligheter, løsninger, deltakelse og problemer* (Cohen, March og Olsen 1972).

### 3.4 Beslutningsteoretiske perspektiv

Vi kan se for oss at perspektivene strekker seg langs en akse der vi på den ene yttersiden finner organisasjonen som rasjonell aktør. Her ser man for seg at det er en stram kobling av strømmene, og at denne koblingen besluttes av en formalisert og hierarkisk aksess- og beslutningsstruktur. I en slik hierarkisk strukturering vil viktige beslutningstakere og viktige beslutninger ha tilgang til viktige beslutningsarenaer (Jacobsen 2015, s. 105). På den andre yttersiden finner vi ”garbage can” modellen, der man tar utgangspunkt i at det ikke foreligger noen begrensninger i tilgangen til beslutningsarenaene, verken for deltakere og problemer (Jacobsen 2015). Organisasjonsstrømmene er derfor så å si er i fri flyt.

Tabell 1. Jacobsen og Thorsvik (2007, s. 206).

	<b>Den rasjonelle modellen</b>	<b>Forhandlingsmodellen</b>	<b>Kommunikativ rasjonalitet</b>	<b>”Garbage can” modellen</b>
<b>Handlingslogikk</b>	Konsekvenslogikk: hva er best for organisasjonen	Konsekvenslogikk: hva er best for aktøren som omfattes av forhandlingene	Konsekvenslogikk: ønske om intersubjektivitet: hvordan oppnå en felles forståelse	Ingen klar handlingslogikk
<b>Kjennetegn ved prosessen</b>	Analytisk: vurdere alternativer og konsekvenser opp mot mål	Politisk: ulike interesser i forhandling og konflikt	Analytisk: vurdere argumenters sannhet og gyldighet	Anarkistisk: mange og skiftende deltakere som engasjerer seg i ulike beslutninger
<b>Kjennetegn ved organisasjonens mål og strategier</b>	Klare og entydige	Mangfoldige og i konflikt med hverandre	Mange, men ikke nødvendigvis i konflikt med hverandre	Uklare og muligens ikke eksisterende
<b>Kjennetegn ved organisasjonens maktforhold</b>	sentralisert	spredt	spredt	spredt

#### 3.4.1 Organisasjonen som rasjonell aktør

Modellen om organisasjonen som rasjonell aktør er tuftet på tanken om at organisasjonen er et redskap, bevisst konstruert for å realisere bestemte mål (Jacobsen og Thorsvik 2007). Det tas utgangspunkt i at organisasjonen har klare og entydige målsetninger, og at aktørene jobber sammen i fellesskap for å oppnå disse. Beslutningstakeren utreder konsekvensene av de forskjellige handlingsalternativene, deretter sammenholdes konsekvensene med organisasjonens mål, og det alternativet som er best egnet til å nå målet blir så valgt

(Rommertvedt 1995). Beslutningsutfall anses i lys av dette perspektivet for være resultatet av valg mellom ulike handlingsalternativ, handlingsmønsteret i organisasjonen baseres således på en konsekvenslogikk (Jacobsen og Thorsvik 2007). Fordi man antar at målsetningene er basert på klare preferanser om hvilket utfall som vil frembringe det beste resultatet kan man forvente at det holdes fast ved målsetningene gjennom hele løpet, og at organiseringen av prosessen skjer basert på disse målsetningene.

En av grunntankene i modellen er at organisasjonens formelle normative struktur gjør opp for den enkeltes begrensede kognitive evner og rasjonalitet, gjennom å skape stabilitet og forutsigbarhet (Jacobsen og Thorsvik 2007, s. 296). Arbeidsinndelingen koordineres og spesialiseres gjennom denne strukturen, der det defineres hvilke deltakere som skal ha rett- og plikt til å delta i de ulike prosessene i organisasjonen (Egeberg 1989). Aktørenes formelle roller legger føringer for hvilke handlinger og beslutninger som kan og bør fattes av de ulike deltakerne i prosessen. Man antar dermed også i lys av det rasjonelle perspektivet at makten i organisasjonen er sentralisert, et endringsinitiativ vil stamme fra aktører med formell myndighet til å initiere organisasjonens ledelse. Rasjonaliteten i perspektivet ligger slik sett i at organisasjonens formelle struktur legger begrensninger på den enkeltes handlingsvalg og skaper rom for å realisere bestemte mål og verdier (Christensen mfl 2009, s.13).

### 3.4.2 Forhandlingsmodellen

Forhandlingsmodellen tar utgangspunkt i at det i organisasjonen foreligger ulike særinteresser som er mangfoldige, og ofte i konflikt med hverandre. I lys av dette perspektivet antar man at skapes det et behov for forhandling for å håndtere interessekonflikten som oppstår i spenningsfeltet mellom de ulike interessene og koalisjonene (Jacobsen og Thorsvik 2007, s.294). Man tar utgangspunkt i at koalisjoner i beslutningsprosessen kan være uenige både når det kommer til målsetninger, og hvilke virkemidler som egner seg for å oppnå disse. Det legges også i forhandlingsmodellen en konsekvenslogikk til grunn, men her vektlegges aktørenes egeninteresse fremfor konsekvensene for organisasjonen i seg selv (Jacobsen og Thorsvik 2007). I lys av forhandlingsmodellen tar man videre utgangspunkt i at aktørenes preferanser allerede er etablert deltakerne trer inn i en beslutningssituasjon. Samt at aktørene handler strategisk og resultatorientert i henhold til å kunne realisere mest mulig av sine egeninteresser (Rommertvedt 1995). Man kan i lys av forhandlingsperspektiver vente at det også benyttes uformelle fora for beslutningstaking der ikke alle deltakere vil få tilgang. Når det kommer til relasjonen mellom aktørene i prosessen vil denne være betinget av aktørenes sakene som

behandles og deltakernes ståsted i debatten (Jacobsen og Thorsvik 2007). Aktører med ulike interesser vil slik sett kunne oppleve vansker for å samarbeide på grunn av høy grad av uenighet.

I lys av forhandlingsperspektivet antar man at makten i organisasjonen er spredt, og at ulike aktører sitter på ulike formelle og uformelle maktbaser. Initiativet til å iverksette en endringsprosess kan komme fra en hvilken som helst aktør som ser sine interesser tjent og mener de har noe å vinne ved endring, og ikke nødvendigvis bare fra aktører som sitter i formell posisjon til å gjøre dette (Christensen mfl 2009). Videre kan man vente at deltakelsen i beslutningsprosesser er ustabil, da aktørenes oppmøte og engasjement vil endre seg i takt med sakens gang. Beslutningsutfall anses i dette perspektivet for å være resultatet av forhandling mellom parter med ulike særinteresser.

#### 3.4.2 Kommunikativ rasjonalitet

I lys av det kommunikative perspektivet antar man at aktørene går inn i beslutningsprosessen for sammen å skape nye oppfatninger av hva som er det felles beste (Rommertvedt 1995). Perspektivet er slik sett basert på en konsekvenslogikk, der ønsket er å komme frem til intersubjektivitet og felles enighet ligger til grunn for beslutningene som fattes. I lys av det kommunikative perspektivet vil det vektlegges at deltakerne avklarer felles forventninger slik at beslutningene som fattes angående målsetninger og fremdrift er basert på en felles forståelse av hva som er riktig, viktig og godt for deltakerne i prosessen. I lys av det kommunikative perspektivet er menings- og preferansedannelse en integrert del av beslutningsprosessen. Man kan dermed vente at deltakerne går inn i prosessen uten etablerte preferanser, og at de derfor er villige til sammen å utvikle en ny forståelse av hva som er det felles beste. Man kan forvente at det vil være et mangfold av ulike målsetninger, og at noen av disse vil fremstå som viktigere og mer funderte enn andre (Eriksen og Weigård 1999).

I lys av det kommunikative perspektivet tar man utgangspunkt i at makten i organisasjonen er spredt (Jacobsen og Thorsvik 2007). Ledelse av beslutningsprosesser kan dermed skje i regi av både formelle og uformelle aktører. Det avgjørende vil her være om aktørene har den nødvendige legitimiteten og troverdigheten til å lede prosessen. For at man skal kunne komme frem til gode løsninger er det i lys av det kommunikative perspektivet viktig at man har en omforent situasjonsforståelse, der det er enighet om hvilke problemer og utfordringene man står ovenfor (Eriksen og Weigård 1999). Fordi det legges vekt på en god og omforent situasjonsforståelse kan man forvente at et mangfold av interessenter inkluderes i



beslutningsfasen. Dette fordi ulike interessenter og deltakere vil ha verdifull kompetanse og kjennskap til lokale forhold og problemsituasjoner som allerede eksisterer og som vil kunne oppstå i en endringssituasjon. Slik informasjon vil kunne endre aktørenes situasjonsforståelse og dermed også deres synspunkter og preferanser i beslutningssituasjonen (Eriksen og Weigård 1999). For å legge opp til en god prosess der det kan bygges tillit og troverdighet mellom aktørene, kan man forvente at det opprettes ulike fora der ulike interessenter får mulighet til å delta i prosessen og åpent argumentere for sine synspunkter.

### 3.4.5 "Garbage can" modellen

Innenfor teorien om organisert anarki tar man utgangspunkt i at det ikke råder noen klar handlingslogikk. Usikkerhet og tvetydighet fører til at man vanskelig kan peke ut hvilke utfordringer man står ovenfor, hva slags virkemidler man har til rådighet og hvilke løsninger som kan være hensiktsmessige (Jacobsen og Thorsvik 2007:303). Målsetningene for organisasjonen anses derfor i dette perspektivet for å være uklare og muligens motstridene. Modellen fremhever at deltakernes motiver for å delta i beslutningsprosesser og valgsituasjoner kan være svært varierende. Disse motivene kan være alt fra ønske å løse problemer til deltakernes kjedsomhet (Jacobsen 2015). Beslutningsanledningene som oppstår kan omtales som "søppelbøtter" der hvor deltakerne i organisasjonen kan tømme problemer og løsningene de måtte bære på. Når disse problemene, løsningene og deltakerne flyter inn og ut av søppelbøttene blir tidspunktet når de ulike strømmene kobles på sentralt (Jacobsen 2015). Hvor og når ulike aktører møtes, og ressursene de har til rådighet i form av tid og energi vil langt på vei skape utfallet av beslutningen.

Ut fra "garbage can" modellen forstås handling altså ikke som utfallet av en enkelt beslutningsaktør sine bevisste valg, men som utfallet av samspillet mellom handlingene og avgjørelsene til en rekke uavhengige beslutningstakere innenfor skiftende situasjonsbetingelser, der ingen har full oversikt eller innflytelse over situasjonen (Jacobsen og Thorsvik 2007). Perspektivet står ikke i motstrid til ideen om menneskelige valg da mange av valgene som fattes i lys av enkeltaktørenes motiver vil være høyst rasjonelle (Jacobsen og Thorsvik 2007). Dette er likevel ikke ensbetydende med at de individuelle valgene vil fremstå som rasjonelle på organisasjonsnivå.

### 3.5 Utdypning av problemstilling

Denne oppgaven har som kjent to problemstillinger: ”*hvordan kan vi karakterisere og fortolke beslutningsprosessen mellom Strand, Forsand og Hjelmeland frem mot kommunale vedtak om å avslutte utredningsprosessen om etablering av en ny kommune?*” og ”*hvilken rolle spilte formingen av den lokale prosessen for beslutningen om å avslutte forsøket på å etablere en ny kommune?*”.

Basert på det teoretiske grunnlaget som nå er presentert har jeg utledet to konkrete forskningsspørsmål som jeg vil benytte meg av i henhold til å kunne konkretisere mine problemstillinger. Forskningsspørsmålene lyder som følger:

- Hvilke beslutningsmuligheter, løsninger, deltakere og problemer ble identifisert?
- Hvordan ble beslutningsmuligheter, løsninger, deltakere og problemer koblet sammen?

## 4. Metodisk tilnærming

I dette kapitlet vil jeg gjøre rede for valg av forskningsstrategi og metodisk tilnærming. Jeg vil fremheve styrker og svakheter ved designet jeg har valgt, samt mine samlede betraktninger underveis i prosessen.

Formålet med denne studien er å diskutere hvilken rolle utforming og organisering av beslutningsprosesser spiller for beslutningsutfall ved kommunale sammenslåingsprosesser og forsøk på etablering av nye politiske fellesskap. Ut i fra dette formålet har jeg valgt sammenslåingsprosessen mellom de tre kommunene Strand, Forsand og Hjelmeland som case. Mine problemstillinger er i denne sammenhengen: ”*hvordan kan vi karakterisere og fortolke beslutningsprosessen mellom Strand, Forsand og Hjelmeland frem mot kommunale vedtak om å avslutte utredningsprosessen om etablering av en ny kommune?*” og ”*hvilken rolle spilte formingen av den lokale prosessen for beslutningen om å avslutte forsøket på å etablere en ny kommune?*”.

For å belyse disse problemstillingene har tatt utgangspunkt i fire ulike beslutningsteoretiske perspektiv, *henholdsvis organisasjonen som rasjonell aktør, forhandlingsmodellen, kommunikativ rasjonalitet* og ”*garbage can*” perspektivet. Disse er relevant for problemstillingen fordi de ulike perspektivene fokuserer på ulike dimensjoner ved

beslutningsprosessen og gir slik sett også ulike fortolkninger av beslutningsprosesser. Disse fortolkningene legger dermed et godt grunnlag for å diskutere hva som er sentrale momenter i formingen av beslutningsprosesser. Videre har jeg benyttet meg av Cohen, March og Olsen (1972) sine organisasjonsstrømmer, *beslutningsmuligheter, løsninger, deltakere og problemer* som et utgangspunkt for å danne empiriske kategorier til bruk i innsamlingen, fremstillinger og analysen av data.

For å besvare mine problemstillinger på best mulig måte har jeg basert på det teoretiske rammeverket som er presentert, utledet to forskningsspørsmål: ”hvilke beslutningsmuligheter, løsninger, deltakere og problemer ble identifisert?” og ”hvordan ble beslutningsmuligheter, løsninger, deltakere og problemer koblet sammen?”. Jeg har i dette forskningsprosjektet valgt å benytte meg av et kvalitativt casestudie for å besvare mine forskningsspørsmål og problemstillinger.

#### 4.1 Casestudie

Et case er i følge Gerring (2007, s.19) et avgrenset fenomen, observert på et enkelt tidspunkt eller over en periode. Slike casestudier kan være fruktbare å benytte seg av når man ønsker å gi en inngående beskrivelse av et fenomen og hvordan dette utspiller seg i sin distinkte kontekst. Casestudier tillater oss å søke innsikt i aktørenes intensjoner, resonnementer og informasjonsbehandling i en gitt setting, noe som er sentralt når man ønsker å studere beslutningsatferd (Gerring 2007 s.45).

Inference kan forstås som prosessen vi benytter oss av gjennom å bruke fakta, det vi vet, til å tilegne oss kunnskaper om det hvilket vi ikke vet (King, 1994. s 46). Gjennom ulike logikker tilveiebringes det ulike måter å resonere, argumentere- og trekke slutninger på (King, 1994. s 46). Jeg vil i denne studien benytte meg av en abduktiv forskningsstrategi der jeg benytter etablert teori som grunnmur for min forskning.

”Using abductive inference is a matter of interpreting a phenomenon in terms of some theoretical frame of reference. This can be one of several possible interpretations, depending on the theory we adopt” (Dey, 2004 s.91).

Teori gir rom for å forsøke å forstå og forklare ulike fenomen. Teoriene er også med på å strukturere hvilke spørsmål som stilles til virkeligheten og hvilke deler av virkeligheten man

på forhånd anser for å være relevant. Dette vil også legge visse føringer for hvilke typer svar man vil finne på sine forskningsspørsmål, valg av teori er derfor svært sentralt. De fire ulike beslutningsteoretiske perspektivene jeg benytter som fortolkningsrammer for reformprosessen i Ryfylke er som nevnt valgt fordi perspektivene, gjennom å fokusere på ulike dimensjoner ved beslutningsprosessen, på ulike måter gir rom for å forstå og forklare prosessen jeg studerer.

## 4. 2 Ryfylke

Ryfylke som case, og nærmere bestemt kommunene Forsand, Strand og Hjelmeland er strategisk valgt i samråd med veileder. Dette fordi det foregår et større forskningsprosjekt ved samme institutt som analyserer kommunereformen på Nord Jæren, og det i denne sammenhengen kan være interessant å se likheter og forskjeller mellom prosessene innad i distriktet.

Ryfylke er en også et case som skiller seg ut både regionalt og nasjonalt. Sammenslåingsprosessen mellom Strand, Forsand og Hjelmeland var en av de første prosessene som ble initiert da startskuddet for reformen gikk av i 18. Juni 2014. Det har ved flere anledninger vært snakk om sammenslåing av de tre kommunene i Ryfylke uten at det har funnet sted noen endring i kommunestrukturen. Kommunene har over en lang årrekke samarbeidet gjennom diverse interkommunale samarbeid, og beboerne i Hjelmeland og Forsand benytter seg gjerne av handels- og kulturtilbud i nabokommunene strand. Det forelå slik sett både et naturlig og bearbeidet grunnlag for å starte et utredningsarbeid frem mot en mulig ny storkommune i ytre Ryfylke. Som en av mine informanter uttalte, ”kommunereformen er som lagd for disse tre kommunene. Hvis ikke de skal slå seg sammen, hvem da?”. Prosessen mellom de tre ble tidlig i reformløpet holdt frem, både regionalt og nasjonalt, som en foregangsprosess andre kommuner i samme situasjon med fordel kunne se til. Likevel havarerte sammenslåingsforsøket og prosessen fremstilles i media som preget av konflikt og uenighet.

## 4. 3 Datagrunnlag

En av fordelene ved casestudier er som nevnt at man kan ta i bruk ulike datakilder for å få et dyptgående og helhetlig bilde av casen som undersøkes. I denne casen har jeg benytte meg av kvalitative intervju, dokumenter og observasjon som datakilder. Dokumentene jeg benyttet meg av er i hovedsak møtereferater og saksdokumenter knyttet til styringsgruppens arbeid,

intensjonsavtalen som ble fremforhandlet, samt referat fra kommunestyrene i de tre kommunene. Jeg har også benyttet meg av avisartikler og leserbrev fra lokalavisene i distriktet som bakgrunnsinformasjon. Videre har jeg også samlet bakgrunnsinformasjon gjennom observasjon. 28 oktober 2015 deltok jeg på en prosess-samling i forbindelse med reformarbeidet i regi av fylkesmannen i Rogaland. Formålet med samlingen var å skape et treffpunkt for de lokale politikerne, og gi deltakerne kunnskap om arbeidet videre i reformprosessen. For meg var dette en god måte å tilegne meg bakgrunnskunnskap om kommunereformens formål og forutsetninger. Informasjonen fra samlingen blir dermed ikke direkte benyttet i oppgaven. Videre støtter jeg meg også til annet arbeid på området. Blant annet Siri Elen Brattli sin masteroppgave om reformprosessen på Haugalandet fra våren 2015 kan være fruktbart å se til for faglig og praktisk bidrag.

#### 4.4 Utvalg

Utvalget av informanter ble basert på et strategisk utvalg. Prosessen i Ryfylke ble drevet frem av en styringsgruppe bestående av ordfører, varaordfører, rådmann, en representant fra opposisjonen, samt en representant fra de tillitsvalgte fra hver kommune. Jeg utførte intervju med seks av representantene fra styringsgruppen, samt fylkesmannens prosessveileder som står utenfor selve prosessen. Jeg fant det spesielt relevant å intervju den politiske og administrative ledelsen fra de tre kommunene, ordførerne og rådmennene. Ordførerne er de aktørene på det lokale planet som har fått oppdrag om å gjennomføre kartleggingsprosessen i forbindelse med kommunereformen. Det er også ordførerne som står i posisjon til å iverksette og gjennomføre en potensiell kommunesammenslåing. Videre har rådmannstrioen har spilt en sentral rolle i prosessen, da de i dette tilfellet har hatt utgreningsansvar knyttet til de fleste saksområdene og langt på vei vært ansvarlige for selve prosessen. Jeg anså det også som gunstig å intervju noen som står utenfor styringsgruppen, men som likevel er tilkoblet reformprosessen mellom Ryfylke kommunene<sup>3</sup>. Jeg valgte derfor å intervju Fylkesmannens prosessveileder i forbindelse med kommunereformen. Det er her nødvendig å presisere at det har vært et kommunevalg i etterkant av prosessen, og at aktørene som deltok i sammenslåingsprosessen ikke nødvendigvis sitter i de samme posisjonene i dag. Jeg vil dermed for enkelhetsskyld

---

<sup>3</sup> Prosessveilederen arbeider sammen med fylkesmannen for å tilrettelegge arbeidet med kommunereformen lokalt og regionalt, blant annet gjennom å arrangere samlinger og møteplasser i forbindelse med reformen

referere til deres daværende titler som slik som ”ordføreren i Hjelmeland”, ”ordføreren i Strand” og så videre.

Det kan her trekkes frem som en svakhet at jeg ikke har intervjuet representanter fra opposisjonen eller de tillitsvalgte. Det er likevel her verdt å trekke frem at det ikke nødvendigvis foreligger noen klare motsetninger mellom representanter fra posisjon og opposisjon i dette konkretet sammenslåingsspørsmålet, da det har vist seg at partitilhørighet og standpunkt når det kommer til reformen går på kryss og tvers av hverandre. Det kan derimot tas til tale for at det kunne vært fruktbart å intervju en eller flere representanter fra de tillitsvalgte.

#### 4. 5 Intervjuguide og intervju

Intervjuguiden er utformet på bakgrunn av teori fra de fire beslutningsteoretiske perspektivene jeg benytter meg av i dette forskningsprosjektet. Videre har jeg også dratt nytte av intervjuguiden Brattli (2014) benyttet i sin analyse av forprosjektet i forbindelse med kommunereformen på Haugalandet. Formålet til denne oppgaven var å karakterisere prosessen i lys av rasjonelt perspektiv, forhandlingsperspektiv og anarkistisk perspektiv. Oppgaven ligger slik sett nært formålet i denne studien

Jeg ønsket innledningsvis å benytte meg av semi-strukturerte intervju, slik at jeg kunne ha den nødvendige fleksibiliteten til å få tak i mest mulig informasjon fra informantene. Intervjuguiden jeg la til grunn var relativt detaljert, jeg hadde derfor planlagt å benytte den som en sjekklister for å sikre at vi kom inn på alle de ulike temaene jeg ønsket å berøre. Når jeg kom i intervjusettingen benyttet jeg meg imidlertid av en åpen intervjuteknikk. Jeg startet intervjuet ved å be informanten fortelle om prosessen, og opplevde i de fleste tilfellene at informanten på eget initiativ fortalte om temaene jeg ønsket å belyse. Der dette ikke skjedde, eller informasjonen som fremkom var utilfredsstillende stilt jeg oppfølgings- og avklarings spørsmål. Intervjuene ble utført i løpet av månedene mars og april, og ble i hovedsak utført på arbeidsplassen til den aktuelle informanten, henholdsvis i Stavanger, Forsand og Strand kommune. Jeg tok et bevisst valg om å unngå telefonintervju for å sikre en rikest mulig dialog med informantene. Ønsket om å møte informantene var også begrunnet i at jeg ønsket at det skulle være enkelt å komme tilbake til informantene i ettertid med oppfølgings spørsmål per mail og telefon.

#### 4. 6 Informert samtykke

Et fritt og informert samtykke regnes som et av de mest sentrale kravene innenfor forskningen. Et slikt samtykke innebærer at informantene selv må bestemme om og eventuelt hvilken informasjon han eller hun ønsker å dele, samt at informanten må motta fullstendig informasjon om prosjektet og dets formål (Fossheim 2015). Jeg sendte forespørsel til deltakelse i prosjektet på mail i forkant av intervjuet. Her informerte jeg om formålet med forskningen, og hvilke temaer jeg ønsket å belyse. Videre gav jeg informantene et informasjonsskriv vedrørende prosjektet ved intervjuets start. I dette skrivet var det presisert at deltakelsen var frivillig og at informantene når som helst kunne trekke sitt samtykke.

I dette forskningsprosjektet vil det være vanskelig å anonymisere informantene uten å miste dybde i casen. Jeg har derfor fulgt Norsk senter for forskningsdata (NSD) sine retningslinjer når det kommer til innsamling og behandling av personopplysninger. Prosjektet er meldt inn og godkjent av NSD. Jeg har også innhentet skriftlig samtykke fra samtlige av informantene. Informantene har videre derfor blitt informert om at det ikke vil bli referert til navn i oppgaven, men at det vil bli benyttet titler slik som ”ordføreren i Strand” og ”rådmannen i Hjelmeland”, og at opplysninger og sitater dermed vil være personidentifiserbare.

#### 4. 7 Svakheter

Prosessen mellom de tre kommunene ble som kjent iverksatt høsten 2014 og lagt på is i juni 2015. Flere av informantene påpekte underveis i intervjuene sine at de hadde problemer med å huske enkelte ting, og benyttet seg av begrep som ”dette må du ta med en klype salt” og ”hvis jeg ikke husker helt feil”. Andre tok forbehold og bad meg sjekke opp i hvorvidt opplysningene de kom med var korrekte i de tilfeller der der var usikkerhet knyttet til navn, dato, tidspunkt og lignende. At det har gått nærmere ett år fra prosessen ble satt på vent til informasjonen ble samlet inn kan slik sett påvirke studiens reliabilitet når det kommer til enkelte områder. På den andre siden opplevde jeg at informantene hadde nyanserte refleksjoner knyttet til prosessen og at de i ”etterpåkløkskapens navn” har dannet nye refleksjoner og gjort seg opp meninger om ting som kunne vært gjort annerledes og muligens påvirket utfallet av prosessen i en annen retning.

#### 4.8 Systematisering og analyse av data

Yin (2014 s. 170) hevder at den mest krevende delen av et casestudie er analysen av datamaterialet. I henhold til å sikre en best mulig analyse av datamaterialet valgte jeg å ta alle intervjuene opp på lydopptak og transkribere disse i sin helhet. Materielt ble kodet og redusert ved at jeg gikk gjennom det transkriberte materialet på let etter elementer fra de ulike perspektivene. For å foreta koblingen mellom teori og mine empiriske funn lagde jeg så et rammeverk for å koble organisasjonsstrømmene, *beslutningsmuligheter*, *løsninger*, *deltakere* og *problemer* opp mot de fire beslutningsteoretiske perspektivene, henholdsvis *organisasjonen som rasjonell aktør*, *forhandlingsperspektivet*, *kommunikativ rasjonalitet* og *Garbage Can modellen*. Ved slik å skjematizere funnene i denne tabellen fikk jeg en oversiktlig fremstilling av datamaterialet slik at jeg fikk frem innholdet i de ulike organisasjonsstrømmene og hva som karakteriserte koblingen mellom disse (se vedlegg 1).

#### 4.9 Operasjonalisering

I henhold til å gjøre organisasjonsstrømmene anvendbare i dette caset, og i presentasjonen av mine empiriske funn har jeg foretatt en operasjonalisering av disse. Operasjonaliseringen er foretatt i det hensende å kunne gi en best mulig beskrivelse av prosessen slik den har forløpt, samtidig som jeg ønsker å holde forståelsen som legges til grunn i denne oppgaven nærmest mulig litteraturens opprinnelige betydning. Det er her verdt å påpeke at de ulike elementene kan høre hjemme under flere av overskriftene.

Tabell 2: Operasjonalisering av begrepene deltakere, løsninger, problemer og beslutningsmuligheter

	I litteraturen	I dette prosjektet
<b>Beslutningsmuligheter</b>	Situasjoner der det forventes at organisasjonen fatter en beslutning	Beslutningsarenaen som skapes i lys av kommunereformen, altså forming og organisering av en beslutningsmulighet
<b>Løsninger</b>	Løsninger forstås som noens produkt. En slik løsning kan enten være et svar på et problem eller et svar som leter etter et passende problem	Målsetninger for prosessen
<b>Deltakere</b>	Deltakere som går inn og ut av beslutningsprosessen	Hvem som deltar



		Hvordan deltakelsen ble organisert Hvordan arter seg Samarbeidsklima
<b>Problemer</b>	Utfordringer eller bekymringer som reises fra aktører i eller utenfor organisasjonen, som trenger oppmerksomhet	Politisk ledelse Enkeltsaker Identitet

#### 4. 10 Validitet og reliabilitet

Gyldighet, eller validitet, dreier seg om i hvilken grad man faktisk måler det man ønsker å måle og hvorvidt dataene er gode representasjoner av fenomenet vi ønsker å undersøke (Johannesen mfl. 2011). Vi kan altså knytte dette opp mot i hvilken grad man kan trekke gyldige slutninger ut fra sine funn. Først er det nærliggende å påpeke at dataen innenfor en slik studie som jeg ønsker å utføre i stor grad være formet av det teoretiske rammeverket man legger til grunn. I denne studien, har jeg i tråd med den abduktive forskningsstrategien latt teorien lede undersøkelsen og grunnlagt innsamling og analyse av data, i teori. Jeg har gjort rede for hvordan og på hvilket grunnlag operasjonaliseringen og analysen har blitt utført i henhold til å gjøre forskningen så gjennomsiktig som mulig.

Oppgavens reliabilitet knytter seg videre til i hvilken grad prosessen har vært troverdig eller pålitelig (Johannesen mfl. 2011). Innenfor kvalitative studier kan reliabilitet være vanskelig å måle da resultatene som fremkommer er svært kontekstavhengige, og ikke kan gjenskapes med forventning om å frembringe de samme resultatene. Det er imidlertid visse grep forskere innenfor samfunnsvitenskapen kan og bør ta for å sikre troverdighet og pålitelighet i sin forskning. Blant disse finner det å forholde seg nøytral ovenfor både problemstilling og informanter. Dette har for vært en prioritet gjennom hele prosessen. For å forhindre eventuelle mistolkninger av det innsamlede datamaterialet ble sitatene som benyttes i oppgaven sendt til informantene for sitatsjekk. Flere av sitatene ble i denne sammenhengen justert og utfylt av informantene.

Avslutningsvis er det sentralt å påpeke at det ikke ligger i abduksjonens natur å trekke bastante slutninger eller avdekke lovmessigheter. Samfunnsvitenskap dreier seg i liten grad om å oppdage nye fenomen som ingen kjenner til fra før, men heller om å gi nye fortolkninger, se sammenhenger og relasjoner som ikke nødvendigvis er direkte observerbare (Danermark

1997). Spørsmålet blir i denne sammenhengen hvorvidt mine slutninger er gode og plausible fortolkninger av virkeligheten.

## 5. Sammenslåingsprosessen i Ytre Ryfylke

I det følgende vil funnene fra datanalysen presenteres. Innledningsvis, under punkt 5.1 *formingen av en beslutningssituasjon*, vil jeg basert på informasjon fra prosessens saksdokumenter gjøre rede for rammene rundt organiseringen av prosessen. Videre vil jeg presentere funnene fra dybdeintervjuene med mine informanter. Presentasjonen av datamaterialet vil skje etter organisasjonsstrømmene; *løsninger, deltakere, og problemer*. Sitater fra informantene vil i stor grad benyttes for å løfte frem aktørenes synspunkter og erfaringer fra prosessen.

### 5. 1 Forming og organisering av en beslutningsmulighet

Kommunereformen utgjør en beslutningsmulighet, og prosessens styringsgruppe representerer her et beslutningsforum som skal behandle løsninger og problemer som følger med reformspørsmålet. Reformprosessen ble tidlig iverksatt i ytre Ryfylke. To dager før reformens offisielle start inviterte ordføreren i Hjelmeland til naboprat. Initiativet til sammenslåingsprosessen ble ulikt mottatt i de tre kommunene. I kommunestyret i Hjelmeland ble det satt frem forslag om både å utsette og avslutte prosessen, det ble imidlertid vedtatt med en stemmes overvekt å gå inn i drøftinger med nabokommunene (dok 3.). I Forsand ble det reist forslag om å utsette prosessen, men også om å se til andre nabokommuner for å avklare deres agenda i forbindelse med reformen. Det ble dermed vedtatt at Forsand kommune også skulle være åpne for forhandling om fremtidig sammenslåing med nabokommunene Sandnes, Gjesdal og Suldal (dok 4). I Strand kommunestyre ble enstemmig vedtatt å gå inn for en sammenslåing med de to nabokommunene Forsand og Hjelmeland (Dok 2).

I forbindelse med kommunereformprosessen mellom de tre kommuneledelsene ble det totalt holdt ni møter i tidsperioden 20. Juni 2014 – til 03. Juni 2015. Av disse møtene var det første møtet et rent avklaringsmøte der aktørene tok stilling til om de ønsket å delta i prosessen, og eventuelt drøfte fremgangen i en videre prosess. Her deltok også nabokommunen Suldal som observatør. De følgende åtte møtene ble omtalt som styringsgruppemøter. I tillegg til

styringsgruppemøtene og prosessen mellom de ulike kommuneledelsene ble det besluttet at skulle kjøres involverings- og informeringsprosesser rettet mot de ansatte og innbyggerne.

I referat fra de respektive kommunestyrene følger det ble utarbeidet et forslag til mandat av de tre rådmennene, der det foreslås at hver kommune skulle representeres ved et forhandlingsutvalg bestående av ordfører, varaordfører og rådmann (dok 2,3,4). Gruppen ble imidlertid utvidet i løpet av prosessen da representanter fra opposisjonen og de tillitsvalgte etter hvert ble inkludert som deltakere i styringsgruppa. Antall deltakere i styringsgruppen ble dermed utvidet i løpet av prosessen fra innledningsvis å være 11 deltakere til ved siste styringsgruppemøte å være 16 deltakere tilstede.

Det fremkommer av mandatene gitt til forhandlingsutvalgene at formålet med drøftingen var å avklare om det var grunnlag for sammenslåing av de tre kommunene Forsand, Strand og Hjelmeland og så langt som mulig avklare potensielle utfordringer som avdekkes underveis i denne prosessen. Det presiseres videre at målet med drøftingen var at kommunestyrene skulle kunne fatte et vedtak i spørsmålet om kommunesammenslåing innen høsten 2015, slik at en eventuell ny kommune kunne settes i verk fra 01.01.2018, altså kommunereformens løp 1 (dok 2,3,4). For å komme med i løp 1 måtte kommunene fatte likelydende vedtak om sammenslåing innen desember 2015.

Det ble på styringsgruppens første arbeidsmøte ble det besluttet at møtene skulle holde lukket for presse og publikum, og at ordførerne skulle være talspersoner for prosessen utad (dok 5). Å holde møtene bak lukkede dører vakte imidlertid oppsikt, og det ble stilt spørsmålstegn ved hvorvidt slike offentlige beslutningsprosesser kan holdes lukket. Beslutningen ble derfor gjort om, og de påfølgende møtene ble holdt åpne. På styringsgruppens første arbeidsmøte ble det videre fastsatt en møteplan frem mot avklaringsfristen for løp 1, høsten 2015. Det ble her besluttet at det hver måned skulle holdes heldagsmøter den første Onsdagen i måneden. Det ble her lagt opp til en strukturert prosess der møtene fulgte en stram tidsplan. Møtene var strukturert slik at hver samling i hovedsak skulle ta for seg ett hovedtema, blant disse temaene var økonomi, tjenesterlokalisering og arbeidsgiverpolitikk. Det ble videre avklart at møtestedet skulle rullere, og at ansvaret for å lede møtene skulle tilfalle ordfører i vertskommunen, mens ansvaret for møteagenda og referat skulle tilfalle kommunens rådmann. Det ble således ikke oppnevnt noen leder eller et sekretariat for prosessen.

På styringsgruppens tredje arbeidsmøte, i desember 2014, avklarte gruppen at det var ønskelig at det ble gitt en tilbakemelding til kommunestyrene som hadde gitt forhandlingsgruppene sitt mandat, før kommunevalget i september 2015 og før ett nytt kommunestyre skulle tre inn (dok 6). Det fremkommer videre at styringsgruppa anså det som ønskelig at saken i seg selv ble avgjort etter valget slik at innbyggerne gjennom kommunevalget kunne si sin mening i sammenslåingsspørsmålet (dok 6). Av det samme styringsgruppemøtet fremkommer det videre at det forelå et ønske om å føre en relativt stram prosess, som ikke måtte bli dratt ut i tid lengre enn nødvendig. Dette ønsket var delvis begrunnet i at Strand og Forsand ønsket også å ha muligheten til å se til andre nabokommuner dersom prosessen mellom de tre ikke skulle føre frem.

Et utkast til intensjonsavtale mellom kommunene var klart ved inngangen av juni i 2015, og ble drøftet i styringsgruppens siste arbeidsmøte 3. Juni 2015. Avtalen inneholdt sentrale momenter hva gjelder målsetninger for prosessen, tjenestetilbud, økonomi og generelle rammer for en ny felles kommune. Det ble ikke ført noe møtereferat fra dette møtet, i en avisartikkel fra lokalavisen Strandbuen kommer det imidlertid frem at det under møtet ikke ble gjort noen endringer i dokumentet, men at rådmennene ble oppfordret til å vurdere hvorvidt det var behov for å foreta endringer i den foreløpige intensjonsavtalen. Denne oppfordringen ble grunnlagt i Forsand sitt ønske om garanti for øremerking av økonomiske midler i en eventuell ny storkommune (Riveland 2015 5.juni).

I etterkant av styringsgruppemøtet i juni fremmet rådmennene forslag om at de kommunestyrene skulle ta oppsummeringen fra styringsgruppa til orientering, og dermed fortsette arbeidet i sammenslåingsprosessen. Tilrådingen ble fulgt i Strand og Hjelmeland, mens Forsand på sin side, 17. juni 2015 fattet vedtak om ikke å gå videre i utredningsprosessen med Hjelmeland og Strand (dok 7). I Hjelmeland ble det videre etter kommunevalget endret sammensetning i kommunestyret og det ble vedtatt å ta folkeavstemningen<sup>4</sup> til følge (dok 8). Dermed vedtok også Hjelmeland avslutte utredningen i forbindelse med sammenslåingsprosessen.

---

<sup>4</sup> Spørsmålstillingen for folkeavstemningen var "JA eller NEI til å arbeide videre med ny kommunestruktur i Ryfylke. Resultatet av folkeavstemningen ble 54,5 % for nei og 45,5 for ja

Hva gjelder innbyggerinvolveringen ble denne gjennomført våren 2015. Dette ble gjort ved bruk av innbyggermøter, innbyggerpanel og innbyggerundersøkelser. Innbyggermøtene ble holdt kommunevis og hadde til formål å stimulere den offentlige samtalen og invitere innbyggerne til medvirkning. Oppmøte i de tre kommunene var varierende i forbindelse med innbyggermøtene, lavest oppmøte var det imidlertid i Strand kommune. Videre inviterte kommunene opinionsdannere fra ulike organisasjoner til å delta i innbyggerpanel. Det ble i denne sammenhengen holdt fire dialogmøter der innbyggerne møttes for å se på muligheter og utfordringer fra innbyggernes ståsted. Det var opprinnelig planlagt at innbyggerpanelene skulle avholde separate møter. Etter første felles møte ga panelene imidlertid uttrykk for at de ønsket å fortsette å arbeide sammen på tvers av kommunegrensene.

## 5.2. Løsninger

Under kategorien løsninger vil målsetningene for prosessen presenteres. Ved å stille spørsmål omkring gruppens målsetninger ønsket jeg å ta rede på hvordan deltakernes opplevelse av målsetningene var, og i hvilken grad målsetningen kan ha vært av betydning for prosessens forløp.

Som et resultat av intervjuene kommer det frem at deltakerne i styringsgruppa har en relativt lik oppfatning av hva som har vært den offisielle målsetningen for styringsgruppen, og at målet her har vært å avklare grunnlaget for en mulig sammenslåing mellom de tre kommunene, og komme frem til en intensjonsavtale som kan legges frem for innbyggerne. Flere av informantene trekker imidlertid frem at de opplever deltakernes faktiske målsetninger og ønsker for prosessen har vært varierende. Rådmannen i Hjelmeland uttaler at han opplevde at fokuset blant enkelte av deltakerne til tider var større på å lete etter årsaker til ikke å lykkes i sammenslåingen, enn å finne årsaker til å lykkes. Dette kan tyde på at det deltakernes faktiske målsetninger i varierende grad stemmer overens med den offisielle målsetningen.

Ordføreren i Strand uttaler at:

*Altså, dette var jo et arbeid vi var pålagt fra ministrere, og som ble fulgt opp etterpå av fylkesmannen, så jeg tror det var ulike målsetninger. Hjelmeland oppfatter jeg som å være relativt delt på midten i synet på dette [sammenslåing]. Forsand var i utgangspunktet veldig negative når de kom inn, dog med en ordfører som var positiv og en rådmann som var positiv. Så jeg tror at målsetningen for Strand var "ok, vi ser om vi klarer å få til dette". Mens*

*målsetningen til Forsand var stort sett at "vi gjør det vi må gjøre", det var bare en skinnprosess..*

I gruppens målsetning lå det som nevnt en intensjon om at en ny eventuell kommune skulle iverksettes innen 2018. På spørsmål om hvorfor det ble tatt sikte på løp 1 fremkommer det fra informantene at var en enighet blant de tre ordførerne om at de ikke så noen grunn til å vente. Alle tre ordførerne uttaler at de anså det som realistisk at prosessen kunne gjennomføres innenfor fristen av det første reformløpet. Dette begrunner de med at kommunene er relativt like, og at det allerede forelå samarbeid på mange områder og at det derfor var naturlig å tenke seg en kommune bestående av Strand, Forsand og Hjelmeland. Ordføreren i Forsand uttaler at:

*jeg er nok litt flåsete, men jeg sa det at hvis vi bare bestemmer oss i dag så kan disse tre kommunene her være slått sammen innen ett halvt år. Fordi at kommunene er såpass enkle, de er lett oversiktlige, det er selvfølgelig en organisasjonsendring, men det skulle vi klart å fått til i løpet av relativt kort tid.*

to av informantene påpeker også at alternativet om at de tre kommunene kan slå seg sammen også tidligere har vært til utredning hos Ryfylke IKS, og at det dermed forelå både et naturlig og bearbeidet grunnlag for å snakke om sammenslåing mellom de tre kommunene.

Det ser videre ut til at det var vært en enighet blant deltakerne i gruppen om ikke å dra prosessen ut lengre enn nødvendig. Ordføreren i Hjelmeland uttaler i denne sammenhengen at "Jeg hadde oppfattet det slik at i og med at vi hadde så mye samarbeid allerede, og med logistikken og alt.. Vi tre kommuner passer liksom sammen, så hadde en forhåning om at vi med knapt flertall kunne få det til". Informantene fra Forsand, både ordføreren og rådmannen påpeker videre at det forelå et ønske om at man gjennom å benytte seg av hurtigløpet kunne få tilgang til ulike økonomiske incitament og skjønnsmidler, og at dette var avgjørende for at det ble tatt sikte på løp 1.

Seks av de syv informantene uttaler imidlertid at de i ettertid ser at prosessen kan ha vært for stram, og at intensjonsavtalen burde fått ligge til modning hos folket lengre enn det den fikk gjøre. Prosessveilederen uttaler i denne sammenhengen at:

*Tanken i starten var at dette skulle inn i løp 1. Det innså hvert fall jeg, når vi kom ut på høsten at vi ville ikke få tid til. Så det ble litt krampeaktig, ”nå må vi kjøre løpet, nå må vi kjøre folkeavstemning sånn at vi kan rekke dette løpet” – og da ble det kanskje litt forhastet, også strandet det. Forsand gjorde ett kommunestyrevedtak før valget, dette går vi ikke videre på. Kanskje det også var litt utrygghet knyttet til dette, at det gikk for fort. Folk visste ikke helt hva dette var..*

Aspektet om å kjøre en stram prosess i henhold til å kunne holde døren oppe for andre nabokommuner, som fremkommer fra styringsgruppens møtedokumenter ble imidlertid ikke nevnt av noen av informantene underveis i intervjuene.

### 5.3 Deltakelse

Gjennom fenomenet deltakelse vil jeg forsøke å trekke frem hvem som har vært aktive deltakere i prosessen og hvordan deltakelsen ble organisert. Videre vil jeg se på hvordan deltakelsen til de ulike aktørene har artet seg, samt hvordan samarbeidsklimaet og forholdet mellom deltakerne underveis i prosessen kan karakteriseres.

Fra prosessens saksdokumenter fremkommer det at rådmannstrioen utarbeidet et felles forslag til mandat for prosessen. Her det ble foreslått at ordfører, varaordfører og rådmann skulle oppnevnes som representanter for sine respektive kommuner i drøftingen. Under behandlingen i Strand og Hjelmeland gjorde imidlertid representanter fra opposisjonen krav på å få delta i prosessen. Dette ble dermed vedtatt i begge kommunene at en representant fra opposisjonen skulle inkluderes i styringsgruppa (saksfremlegg S og H). I Forsand kommune ble det ikke innledningsvis stilt noe slik krav om at opposisjonen måtte inkluderes i prosessen. Ordføreren i Forsand fører dette tilbake til den politiske organiseringen i kommunen, og at det på grunn av valgteknisk samarbeid ikke er noe opplagt skille mellom posisjon og opposisjon i kommunestyret. Ordføreren uttaler at:

*Her i forsand hadde vi ikke med noen fra opposisjonen til å begynne med, det tror jeg er litt fordi de andre ikke tenkte på det, og jeg som var ordfører trenger ikke akkurat å stresse de mer enn det (...) Etter ei stund kom spørsmålet om ikke det var rett at de som var uenig, og sånn sett var opposisjon i forhold til at vi skulle utrede Strand, Forsand og Hjelmeland burde ha en representant, og da fikk de også med en..*

Det fremkommer videre at også representanter fra de tillitsvalgte gjorde krav på å bli innlemmet som part i prosessen. Det var i følge ordføreren i Hjelmeland planlagt at de hovedtillitsvalgte, som en del av rådmannens stab, skulle inkluderes på et senere tidspunkt i prosessen når beslutningen om sammenslåing eventuelt var fattet. Etter at de ansatte gjorde krav på å få delta i prosessen ble de imidlertid representert i styringsgruppa ved sine hovedtillitsvalgte.

Ordføreren i Hjelmeland uttaler videre at årsaken til de ansatte ikke ble representert fra starten av var fordi deltakerne ønsket å sikre effektivitet og fremgang i prosessen. Ordføreren forteller videre at dette i seg selv ikke var for å sette aktørene på sidelinjen, men fordi de ønsket å stake ut en strategi og tegne opp de store linjene uten medvirkning fra disse da dette ville bremse prosessens fremgang. Ordføreren uttaler videre at:

*Sånn er det ofte er i større selskap også, ledelsen tar noen beslutninger også begynner prosessen å virke og da blir de tillitsvalgte og de ansatte engasjert. De ansatte involveres først når prosessene angår de ansatte. Her var det tre kommuner som skulle stake ut en strategi og kurs. Da falt det naturlig å involvere de ansatte først etter en enighet om hovedstrategi og kurs.*

Angående involveringen av de ansatte uttaler ordføreren i Strand at:

*Nei, det var ikke noen plan bak det. Etterhvert som dette gikk fremover, og vi så at dette kunne gå mot en reell sammenslåingsdiskusjon så vi at dette mer og mer berørte og engasjerte de ansatte. ... Det vokste frem et behov, tror jeg, både fra de ansattes side, og desto mer vi snakket om dette vokste engasjementet bak de ansatte og hovedtillitsvalgte for å få mer informasjon og få komme tettere inn på prosessen..*

Ordføreren i Strand påpeker videre at det oppstod mye unødvendig støy i tilknytning til involveringen av de ansatte og påpeker at dette var ett uromoment som lett kunne vært unngått. Ordføreren uttaler at:

*Jeg syns prosessen i det store og det hele har vært ganske god. Det er et par ting som jeg i etterpåkløkskapens lys ser vi kanskje kunne gjort annerledes. Det ene var å ta med de tillitsvalgte fra dag en, nå kom de med litt senere i prosessen og det var de ikke helt fornøyd med selv, og det kunne vi unngått lett.*



Rådmannen i Strand argumenterer videre for at de ansatte i kommuneadministrasjonene ofte er sentrale skikkelser lokalsamfunnene som gjerne sitter på stor påvirkningskraft både opp mot politikerne og folkemeningen i lokalsamfunnet generelt. På spørsmål om hvilken rolle de mener den sene involveringen av de ansatte har hatt på prosessen svarer to av informantene at de mener det ikke har hatt noen betydning for prosessen. Ordføreren i Forsand hevder imidlertid at han ser på dette som noe som kunne vært avgjørende.

Når det kommer til aktørene sine generelle betraktninger knyttet til deltakelsen uttaler de fleste informantene at deltakelsen har vært stabil, og at arbeidet og møtene i forbindelse med prosessen har vært en prioritet hos deltakerne. Hva gjelder beslutningen om å holde prosessen lukket for presse og publikum uttaler ordføreren i Hjelmeland at det egentlig hadde vært likegyldig om prosessen ble holdt åpen eller lukket, og at årsaken til at møtet ble lukket var fordi de ikke så hensikten med å ha pressen til stedet så tidlig i prosessen. Ordføreren forteller videre at hensikten med møtet i stor grad var å kartlegge om det overhodet var verdt å starte en ny sammenslåingsforsøk så kort tid etter forrige prosess. Det påpekes av prosessveilederen at han opplever det som uheldig at det første styringsgruppemøtet ble holdt lukket for offentligheten.

### 5.3.1 Hvordan har deltakelsen til de ulike aktørene vært?

Det fremkommer fra informantene at rådmennene har hatt en aktiv rolle i reformprosessen. Rådmannen i Strand uttaler at ”denne prosessen var jo mye oss tre rådmennene, egentlig var det ikke noen andre medarbeidere fra kommuneorganisasjonene involvert”. Det følger videre fra rådmannen i Hjelmeland at det ikke var andre interne arbeidsgrupper i styringsgruppen, sett bort fra rådmannstrioen som drev utredningsarbeidet.

Angående politikernes og rådmennenes deltakelse i sammenslåingsprosessen uttaler den eksterne informanten, prosessveilederen, at han hadde en oppfatning om at politikerne så å si skjøv rådmennene foran seg, mens politikerne selv satt mer tilbaketent:

*...det jo og en forventning om at rådmennene tar lederskap i forhold til utredningsbiten, fordi det er jo jobben deres. Men så er det jo også en balansegang i forhold til hvor langt de kan gå i å heie på dette, sett opp mot bare å skaffe fakta. Så det er jo rådmennene som har*

*drevet prosessen, sånn det fungerer de fleste steder. Også er det politikerne som tar beslutningene. Her var det kanskje sånn at politikerne skjøv rådmennene fremfor seg..*

Denne oppfatningen støttes av blant annet rådmannen i Strand:

*Ordførerne i Forsand og Hjelmeland var nok veldig usikre på hvordan vindene blåste i sine kommuner. Jeg hadde inntrykket av at de var usikre på sitt eget parti, om de hadde oppslutning i sitt eget parti, og om de hadde tilstrekkelig oppslutning i folket til at de turte å ta et veldig aktivt standpunkt. Så politikerne huka seg litt ned, og satt litt stille i båten, og var veldig forsiktige. Det tror jeg er en veldig viktig årsak til at det ikke kunne lykkes. Det manglet politisk lederskap. Det ble snakket om. Det ble snakket om veldig høyt og tydelig i prosessen.*

Fem av syv informanter informantene trekker frem manglende politisk lederskap i Forsand og Hjelmeland som en sentral årsak til at prosessen ikke kunne lykkes. Det påpekes her at det var få, hvis noen klare stemmer for sammenslåing i Forsand og Hjelmeland. Rådmannen i Hjelmeland uttaler at:

*..skal man lykkes i å få gjennom en ide så tenker i alle fall jeg at man må ha noen klare stemmer for at "dette skal vi få til". Den stemmen manglet i begynnelsen, men ble tydeligere etterhvert. Jeg tror nok at det var en del engstelse blant politikerne som da var mer positivt innstilt enn de andre. Engstelse for at dette i for stor grad ville påvirke kommunevalget som var i høst. Gikk man for bastant ut så tror jeg man ville vært redd for at det kunne slå negativt ut i forhold til valgresultater da..*

Ordføreren i Strand hever at:

*Det som jeg tror kanskje var noe av det avgjørende var at det ikke var nok tunge, positive ambassadører for prosjektet i Forsand og Hjelmeland. Ordføreren i Forsand ble veldig diffus og ullen, og hadde mange hatter i luften som datt ned i hutt og helsikke, fordi han var redd for ikke å bli gjenvalgt. Ordføreren i Hjelmeland, var for feig. Turte ikke stå opp med klar røst å si "dette har vi tro på, dette er fra for Hjelmeland". Nei, det var mye mer passivt og unnnvikende*

Ordføreren i Forsand hevder derimot at :

*Vi fikk kritikk fordi vi ikke informerte godt nok, også sier jeg, vi informerte godt nok, men folk ville ikke høre budskapet. Og da er spørsmålet er det avsender som har feil budskap, altså feil måte å informere budskapet, eller er det de som da skal motta budskapet som ikke vil høre budskapet? For det er klart at avsender kan komme med hva som helst i hvilken form og farge de vil, men hvis folk ikke vil høre budskapet så får du aldri frem budskapet*

Ordføreren i Forsand uttaler videre at han ser en klar sammenheng mellom vedtaket om å avslutte sammenslåingsprosessen mellom de tre kommunene, og lokalvalget i september 2015:

*Kommunestyret stemte nei i juni, og da mener jeg rett og slett, at grunnen til at det ble såpass tydelig som det ble var at da slapp vi å ha det som et tema i valgkampen. Så hadde det ikke vært valgkamp på høsten i fjor, så hadde den bare blitt tatt til etterretning eller orientering i junimøtet også hadde vi gått en ny runde igjen til høsten, og ikke satt en strek der og da. Men i og med at det var valg til høsten så ble det torpedert såpass tidlig da, i juni. Fordi da slapp en det tema i valgkampen.*

### 5.3.2 Samarbeidsklima

Når det kommer til samarbeidsklimaet innad i gruppen er de fleste av informantene enige om at det har vært et relativt godt samarbeidsklima i gruppen. Det fremkommer fra informantene at det har vært et spesielt godt samarbeidsklima mellom rådmannstrioen, mens tidligere samarbeid på det politiske plan og mellom de politiske aktørene trekkes frem både som en styrke og en utfordring underveis i prosessen.

Rådmannen i Strand uttaler at:

*..De som da var i de viktigste posisjonene i styringsgruppa, det var jo politiske ledere som hadde vært noen år, og som kjente hverandre. Det var gode relasjoner på det rent menneskelige plan, på tvers av partigrensener og så videre som gjorde at jeg vil si at klimaet var bra. Det var et veldig godt klima for samtale. Alle visste nok det at bak dem så lå det stor usikkerhet om hva den enkelte kommune ville bestemme seg for, men klimaet i rommet og samarbeidet der fungerte veldig bra. Også må jeg si at det var en veldig stor styrke for prosessen, og en av grunnene til at vi med så liten smerte kom så langt, det var at det var så*

*veldig godt samarbeid mellom rådmennene, og de at vi var så veldig samstemte når det kom til utfordringene og vi forstod de respektive kommunenes situasjon på samme måte. Så det tror jeg var en viktig forutsetning for at vi kom så langt som vi gjorde..*

Også ordføreren i Hjelmeland omtaler prosessen som god med god atmosfære, og trekker frem at det var god takhøyde underveis i prosessen.

Nei, det [arbeidsklimaet] var meget godt. Vi flirte og lo, og det var uenigheter og enigheter. Som det skal være, det også kom ut i pressen at noen kastet en tom colaflaske på en annen og jeg kalte Forsand for den lille bortskjemte rikmannsungen, det var jo litt sånne humoring som vi bare gjorde for å få litt blest..

Nettopp disse utspillene trekker imidlertid av to andre informanter frem som noe de anser for å ha vært ødeleggende for prosessen. Ordføreren i Forsand forteller at utspillet om Forsand ble svært dårlig mottatt i lokalsamfunnet av mange i kommunen, og noe han mener har vært ødeleggende for prosessen. Ordføreren uttaler at ”Etter den uttalelsen var det så mange som kom til meg og sa ”vet du hva, hvorfor holder dere på med Hjelmeland”. Det var veldig negativt..”

#### 5.4 Problemer

I denne kategorien vil jeg både presentere det politiske spørsmålene som ble satt på agendaen i forbindelse med reformen, så vel som de underliggende utfordringer som har gjort seg gjeldende i sammenslåingsprosessen. Jeg vil i denne sammenhengen gjøre rede for utfordringer knyttet til identitet og tilhørighet, samt tidligere politiske samarbeid.

Som nevnt følger det med kommunereformen visse føringer for hvilke prinsipper som skal stå i sentrum. Blant disse finner vi økonomi, demokrati, lokalisering av tjenester og tjenesteyting. Rådmannen i Forsand påpeker at disse temaene har lagt føringer for prosessen, og hevder videre at:

*Vi brukte mye tid på å tenke prosess. Jeg synes vi var ryddige i forhold til å ha ett hovedtema på hver samling, vi var ryddige i forhold til å sørge for at det var et godt grunnlagsmaterieell før hver samling, og jeg mener vi var gjennom de øvelsene som vi måtte gjennom, inkludert innbyggerinvolveringen. Så jeg tror nok prosessen var bra*

På spørsmål om det er noen saker som har ”dominert” prosessen trekker flere av informantene frem økonomi, og fordelingsmodellen for konsesjonskraftsinntekter som sentrale emner som har gått igjen gjennom hele prosessen. Ordføreren i strand uttaler at

*Bruk av konsesjonskraftsinntekter var oppe hele veien, gang på gang. Og ble selvfølgelig også tatt opp i avisen. Men de [Forsand og Hjelmeland] gikk med på det til slutt, i intensjonsavtalen. Rådmannen i Strand skrev og fikk aksept fra rådmannen i Forsand og Hjelmeland på at formuleringen skulle være at det årlig ble avsatt et bestemt beløp, kan godt hende det var 20 millioner, husker ikke, inn på et infrastrukturfond. Som da Hjelmeland og Forsand tolket dit hen at ”ok, da er vi sikret 20 millioner årlig inn til Espedal-Fraffjord”. Det er det store infrastrukturprosjektet og vi er positive til det vi, men det som de ikke skjønnte er at infrastrukturbegrepet er langt mer omfattende enn bare tunell. Vi står foran investeringer på mellom seks og syv hundre millioner på skolebygging, det er også investeringer i infrastruktur. Men etter at den formuleringen kom på plass, så ble det ikke diskutert noe mer. Da var det greit nok..*

Rådmannen i Strand uttaler at det har vært saker som han opplever som forstyrrende i prosessen:

*..Det er noen forstyrrende elementer i dette også. Det ene forstyrrende elementet er dette veldige engasjementet for denne tunellen fra Espedal til Fraffjord i Forsand. Forsandbuen blir veldig fokusert mot det. Det andre forstyrrende elementet er dette spørsmålet om ferja (..) Når Ryfast kommer skal ferjene bort. Både den i Høgsfjorden, Lauvik-Oanes, og Tauferja, begge de skal vekk. Men i Forsand så er de veldig lei seg for at ikke de skal ha ferja i fremtiden, og de prøver å finne en måte at det skal fortsette med ferjedrift, og det er litt forstyrrende her. Fordi det er noen her som kjemper for å få til ferje, privat ferjedrift og noen tror at hvis de slår seg sammen med Sandnes, så får de beholde ferja. Så det er forstyrrende elementer, det avleder. Så det er et par sanne ting som er litt dumt. Det er interessant, fordi det er veldig mange som er opptatt av dette ferjespørsmålet.(...) Nei.. så det er jo et par sanne ting som tar oppmerksomhet. Og dreier oppmerksomheten bort fra det egentlige spørsmålet..*

Videre fremkommer fordelingen av tjenester i den såkalte lokaliseringsmatrisen som et moment som i ”etterpåklokskapens navn” kunne være av betydning for utfallet av prosessen. I intensjonsavtalen som ble fremforhandlet mellom partene ble det presentert en prinsipiell

lokaliseringsmatrise som viste en mulig fremtidig plassering av tjenester i den nye kommunen og kommunedelssenterne. Flere av informantene trekker frem matrisen som et godt stykke arbeid, som hadde til hensikt å være betryggende for innbyggerne og vise til at kommunene i stor grad får beholde dagenes tjenestetilbud. Rådmannen i Strand uttaler at:

*Det som jeg er mest fornøyd med i dette underlagsarbeidet, det er denne prosessen med tjenestestrukturen og hvordan dette ble håndtert slik at det ble helt fred. [Det er] ingen som har revet eller slitt i en eneste barnehage..*

Videre uttaler han at:

*Akkurat det med lokalisering av tjenester hadde vi på flere møter og det ble utviklet av rådmennene stegvis for styringsgruppa, slik at det ikke ble noe diskusjonstema. Alle de tre som var med på det, de så at det var den løsningen som er skissert i tjenestematrisen som ville bli den naturlige løsningen. Og denne frykten som kan være knyttet til tjenester skole, barnehage og sånt noe [skal forsvinne] den kom ikke til uttrykk i prosessen. Det som er et annet aspekt ved det er jo frykten for å miste arbeidsplasser. Kommunen som en viktig arbeidsplass i de små kommunene. Den er jo synlig i tjenestematrisen og, fordi at sentraladministrasjon og sånne enheter som det bare skal være en av de ble jo sentralisert i matrisen. (...). Jeg ville kanskje ventet at det problemet med arbeidsplasser knyttet til rådhusene ble mer løftet frem, og at de små kommunene ville sagt at vi kan slå sammen for eksempel barnevernet men vi kan ha noe i vårt rådhus, og noe i det rådhuset. Vi vil ha arbeidsplasser tilbake. Det ble egentlig ikke, så vidt jeg kan huske, diskutert.*

Flere av politikerne og rådmennene, trekker imidlertid frem den tenkte sentraliseringen av alle administrative funksjoner til Jørpeland, i etterpåklokskapens navn som en faktor som kan ha vanskeliggjort prosessen. Rådmannen i Hjelmeland uttaler at:

*Det som, sett i ettertid, kanskje burde hatt ett større fokus, var hvorvidt det var selvsagt at alle sentrale funksjoner skulle vært samlet ett sted. Det ble nok i veldig liten grad drøftet. (...) Kunne plan og forvaltning like gjerne ligge på Forsand, eller Hjelmeland som på Jørpeland? Sånne type spørsmål ble nok ikke tatt opp, og det tror jeg også kan ha vært medvirkende til at det ble mer negativt fremstilt enn nødvendig*

#### 5.4.1 Identitet

Det fremkommer fra informantene at spørsmålet om sammenslåing har vært gjenstand for stor debatt i de minste kommunene, Forsand og Hjelmeland. I Strand kommune har det i følge informantene vært stor grad av likegyldighet i tilknytning til sammenslåingsspørsmålet. Om situasjonen i Hjelmeland hevder ordføreren i Strand at:

*Det var mye følelser knyttet til de mindre kommunene i forhold til å bli ”spist opp” av en større kommune. De sier jo det i Hjelmeland at den prosessen som var på 60 tallet - de kommune som var da alene og som ble slått sammen til dagens Hjelmeland, at de bølgene ikke har lagt seg enda. Det er fortsatt folk som ikke klarer å kjøre til Hjelmeland sentrum, av de som bodde i de andre gamle kommunene. Så det er ganske heftig.*

Ordføreren i Hjelmeland uttaler videre at:

*Strand har jo stått med åpne armer hele veien, selv om de sier at det ikke er så viktig for de (...). Så det var jo Forsand og Hjelmeland som var redde for å miste arbeidsplasser, miste identitet, å liksom bli slukt av storebror. Men det er jo gjerne sånn man føler før man vet hva man går inn i. Så jeg følte hele veien at Strand var positiv. Befolkningen der var mest positiv, i Forsand var det jo mest negativt, sånn som vi ser det nå i ettertid og egentlig underveis også, det var masse kritiske stemmer. I Hjelmeland følte vi at det var litt 50/50, men at der var noen av den gamle garde, med veldig sterke røster som gikk hardt ut å syntes det var en dårlig ide. Dessverre var det få som stemte i alle tre kommunene.*

Dette tyder på at sammenslåingsspørsmålet i stor grad berører identitetsfølelsen til innbyggerne, spesielt i de små kommunene. Ordføreren i Strand påpeker også at det i Strand kommune var en stor grad av likegyldighet blant befolkningen når det kom til sammenslåingsspørsmålet, noe som kan tyde på at de samme følelsene ikke vekkes hos ”storebror” i en slik prosess. Ordføreren i Strand uttaler at:

*Nei, det er ingen problem om Forsand og Hjelmeland kommer. Det er helt greit, men så ser vi i debatten i dag, der vi skal ha en vurdering av om Stavanger er et alternativ for oss, da*

*kommer mye av de samme følelsene som var tilstede i Forsand og Hjelmeland til å bli vekket i Strand kommune.*

På spørsmål om det ble gjort noe for å håndtere utfordringene knyttet til stedsidentitet og småkommunenes redsel for å bli slukt i en ny storkommune, påpeker to av informantene at valget av arbeidsnavnet "Fjord kommune" var et bevisst valg for å forsøke å finne et kommunenavn som kunne appellere til alle tre kommunene. Rådmannen i Hjelmeland uttaler at:

*Selv om jeg absolutt ikke er rogalending eller ryfylking, så ser jeg jo at det er noen elementer av kulturelle forskjeller mellom disse kommunene, også innad i Strand ser det ut til å være ganske forskjellig kultur mellom Jørpeland og Tau. Det også er gode grunner til at man ikke anser det som fornuftig å slå seg sammen.*

Det påpekes også av rådmannen i Hjelmeland at identitet var et tema under kartleggingsprosessen i tilknytning til innbyggerinvolveringen og innbyggerpanelene, men at det ikke ble gjennomført noen påvirkningsprosess ut mot innbyggerne. Rådmannen uttaler i denne sammenhengen at:

*Vi hadde en kartleggingsprosess egentlig, og ikke en påvirkningsprosess, og det er vel kanskje det som gjør at utfallet har blitt som det har ble. Fra rådmennene sin side, som skulle saksutgreie dette her, så er det klart at vi skulle ikke gjøre noe annet enn å finne svar på en del spørsmål. Det er alltid opp til politikerne å eventuelt drive med påvirkning. Men det var ingen som fant grunnlag for å ha prosesser for "hvordan skulle vi lære hverandre bedre å kjenne". Det var på en måte å ta et standpunkt for at vi skulle slå oss sammen. Det lå da foran oss og ville forhåpentligvis kunne kommet i neste omgang.*

Det trekkes frem av informantene at det foreligger tidligere samarbeid som kan ha vanskeliggjort prosessen mot en potensiell sammenslåing. Ordføreren i Strand trekker her frem et havarent administrativt samarbeidsprosjekt mellom Strand og Forsand. Ordføreren uttaler at:

*De som jobbet i plan og forvaltning i Forsand skulle plutselig være en del av ett mye større plan og forvaltningsområde i Strand og de skulle gjøre andre arbeidsoppgaver. I Forsand så sliter de veldig med å få kompetente folk, altså folk som har rett bakgrunn for å jobben. Der går du gjerne i rollen som en byggesaksarbeider med en helt annen bakgrunn enn*



*juridisk, ingeniør eller arkitektbakgrunn, det kan være kontorfagligbakgrunn også bygger du deg opp, og da var de redde for å falle gjennom i miljøet i Strand, også falt det vekk. Hele det prosjektet datt vekk.*

Rådmannen i Forsand trekker videre frem at det har gjennom flere år har vært misnøye i Forsand i tilknytning til legevaktsamarbeidet som har vært mellom Strand og Forsand. Rådmannen uttaler at Forsand i flere år har kjent på at kostnadsfordelingen i forbindelse med samarbeidet har vært urimelig. Dette tyder på at kommunene, Strand og Forsand på enkelte områder har dårlige erfaringer når det kommer til samarbeid på tvers av kommunegrensene.

Også ordføreren i Forsand trekker frem at tidligere saker til en viss grad har gjort seg gjeldende i prosessen:

*[...] Gamle uenigheter kommer jo fort frem i en slik prosess. Om de andre kommunene har gjort noen vedtak tidligere som ikke akkurat begunstiger Forsand, så brukes jo det mot de i en kommunereformprosess. Det at Strand kommunestyre valgte å stemme for Ryfast, ikke stemte ned Ryfast, tunellen til Stavanger og ikke ville støtte oss i forhold til ferja, du tar jo med deg alle sånne gamle vedtak inn. Hvorfor skal vi slå oss sammen med de? De vil oss jo ikke noe godt, ble det jo sagt..*

Vi ser dermed at det har vært ulike utfordringer i prosessen knyttet blant annet til temaer som politisk lederskap, identitet og tidligere saker.

Til tross for utfordringene underveis uttaler flere av informantene at de mener det har vært en god prosess. Rådmennene er spesielt klare på dette. Ordføreren i Forsand uttaler blant annet at:

*Jeg skal ikke si at prosessen var 100%, men den var 90%. Vi hadde litt oppstartsvansker i forhold til det med unntatt offentligheten på første møte, det skapte litt støy og sånne ting, men ellers så synes jeg at det var en god tone og alle var enige om at det var nyttig å snakke sammen. At utfallet ble som det ble tror jeg mer hadde med valget og manglende politisk lederskap å gjøre.*

Rådmannen i Strand uttaler videre at:

*Styringsgruppa jobbagjennom vinteren og frem til mai, og hadde da en intensjonsavtale som beskriver da de viktigste premissene for en ny kommune. Ikke alle ting som var avklart der, men sånn som jeg forstår det var det ikke misnøye med intensjonsavtalen som sådan som gjorde at vi fikk vedtak om ikke å gå videre. Jeg har inntrykket av at intensjonsavtalen er god nok, men man vil bare ikke slå seg sammen. Vil bare være egen kommune. Så sånn sett syntes jeg at arbeidet i prosessen er veldig vellykket. Fordi vi fikk en intensjonsavtale som ivaretok veldig mange hensyn som var brakt frem i prosessen, og som ingen egentlig har hatt noen avgjørende innvendinger i mot. Så, det burde være et godt grunnlag for å slå sammen disse kommunene, egentlig.*

Oppsummert ut til at det er enighet blant informantene om at det har vært en god prosess, til tross for at sammenslåingsforsøket mellom de tre kommunene ikke lyktes.

## 6. Analyse

Dette analysekapitlet vil strukturere etter oppgavens to problemstillinger. Jeg vil i denne sammenhengen benytte innsikten fra den første problemstillingen som grunnlag for å besvare den neste. Jeg vil dermed i det følgende drøfte hva som har karakterisert formingen av organisasjonsstrømmene *beslutningsmuligheter, løsninger, deltakere* og *problemer* i prosessen frem mot vedtaket om å avslutte utredningsprosessen om etableringen av en ny kommune bestående av Strand, Forsand og Hjelmeland. Dette vil jeg gjøre i lys av de fire beslutningsperspektivene, før jeg videre tar for meg betydningen den lokale formingen av prosessen kan ha hatt for beslutningen om å avslutte forsøket med å etablere en ny kommune.

### 6.1 Hva karakteriserer prosessen i ytre Ryfylke?

*Hvordan kan vi karakterisere og fortolke beslutningsprosessen mellom Strand, Forsand og Hjelmeland frem mot kommunale vedtak om å avslutte utredningsprosessen om etablering av en ny kommune?*

Det er flere momenter fra prosessen mellom kommunene Forsand, Strand og Hjelmeland som kan fortolkes i lys av det rasjonelle perspektivet. Den lokale kommunereformprosessen utgjør

en beslutningsmulighet, et definert beslutningsforum der målsetningen er å klargjøre grunnlaget for en mulig sammenslåing av de tre kommunene. Deltakerne la tidlig de formelle rammene rundt prosessen og fastsatte i denne sammenhengen en møteplan og milepælplan, med bestemte tidsfrister og et konkret slutt punkt for prosessen. Dette er typiske kjennetegn ved en rasjonell beslutningsprosess. Videre ser vi at det ble forsøkt å ha en klarhet i prosessens problemdefinering gjennom klart definerte sakslister. Disse ble utarbeidet av rådmennene i forkant av hvert møte. I følge rådmannen i Forsand ble det også i prosessen lagt stor vekt på at det skulle ligge et godt informasjonsgrunnlag til grunn for møtene. Det fremkommer fra informantene at rådmennene i forkant av hvert møte utredet saksdokumenter til de ulike tematikkene som skulle drøftes. Vi ser videre at det i prosessen var forsøk å ha klarhet når det kommer til defineringen av deltakelsesrettigheter til prosessen. Deltakerstrukturen i styringsgruppa ble forsøksvis formelt definert gjennom hierarkisk struktur, der kommunene skulle representeres gjennom sin politiske og administrative ledelse, nemlig ordfører, varaordfører og rådmann. En slik hierarkisk deltakerstruktur kjennetegner rasjonell organisasjonstenkning.

Avslutningsvis finner vi også forsøk på klarhet i formingen av en ny kommune. Lokaliseringsmatrisen for plassering av de ulike tjenestene i en ny storkommune vil kunne kjennetegne en rasjonell beslutningsprosess. Informantene uttaler i forbindelse med matrisen at denne ble utformet på et rasjonelt grunnlag, og at det i denne sammenhengen ville være naturlig å sentralisere administrative og ledelsesfunksjoner til de nye kommunesenteret i Jørpeland. Slike vurderinger basert på økonomiske- og effektivitetshensyn er typisk for det rasjonelle perspektivet. Alle disse elementene gir forklaringskraft til- og kan tolkes i lys av det rasjonelle perspektivet.

Vi ser imidlertid også at forløpet av prosessen kan karakteriseres ut fra andre beslutningsteoretiske perspektiv. Organiseringen og formingen av prosessen bærer preg av at prosessen delvis var eksternt initiert. Dette i den forstand at det fra sentralt hold lå en forventning om at de lokale aktørene skulle vurdere muligheten for sammenslåing med en eller flere av sine nabokommuner. Det påpekes av informantene at dette var et arbeid som var pålagt aktørene, og at den lokale prosessen slik sett ikke nødvendigvis var begrunnet i et omforent lokalt ønske om sammenslåing i alle tre kommunene. Strand kommune hadde klare og uttalte preferanser for prosessen og var tydelige i sin kommunikasjon på at de primært ønsker en sammenslåing med kommunene Hjelmeland og Forsand. Dersom dette ikke lar seg gjøre ønsket

kommunen å se mot Stavanger. I Forsand og Hjelmeland var situasjonen langt mer uavklart. Hjelmeland fremstår i følge informantene som delt i spørsmålet angående hva som er det ønskede utfallet av prosessen. Likevel var det underveis i prosessen klart at alternativet var Forsand-Strand- Hjelmeland eller fortsatt alenegang. I Forsand var det ikke bare uklart hvorvidt det var ønskelig med en sammenslåing av de tre kommunene eller ikke, men også uavklart hvem kommunen ønsket å forhandle med. Det fremkommer av kommunestyrevedtaket fattet i Forsand at det forelå et ønske om å holde døren åpen for å avklare muligheten for sammenslåing med kommunene Sandnes, Gjesdal og Suldal. Hjelmeland og Forsand kan dermed sies å være mer eller mindre motvillige deltakere i beslutningsprosessen. Aktørene deltok derfor også i prosessen under ulike forutsetninger, med uklare målsetninger og med uavklarte alternativer opp mot andre potensielle sammenslåingspartnere.

Som det fremkommer fra enkelte av informantene hadde de en opplevelse av at aktørenes faktiske målsetninger for prosessen ikke nødvendigvis stemte overens med de offisielle målsetningene for prosessen. Gjennom forhandlingsperspektivet kan vi ta utgangspunkt i at forhandlingsutvalgene fra de ulike kommunene representerer heterogene koalisjoner som har ulike interesser de ønsker å realisere. Kommunereformprosessen kan dermed gjennom forhandlingsperspektivet betraktes som en arena, eller en beslutningsmulighet som aktørene bevisst kan benytte seg av i henhold til å fremme- og forhandle om sine interesser. Dermed vil man ha blikk for at målsetningene for prosessen, og hvordan deltakerne vurderer de ulike alternativene vil endre seg i takt med prosessens gang. Dersom aktørene i Forsand ikke ser ut til å få realisert sine interesser i prosessen Strand – Hjelmeland – Forsand har de mulighet til å forlate prosessen, og vurdere muligheten for sammenslåing med andre nabokommuner der de ser sine interesser bedre tjent. Kommunene Stavanger, Sandnes, Gjesdal og Suldal har dermed, til tross for at de ikke har vært direkte deltakere i prosessen, likevel *indirekte* påvirket prosessen gjennom så å si ”å være deltakere på gangen”. Disse kommunene dermed representerer andre beslutningsmuligheter og beslutningsfora, med andre løsninger, deltakere og problemer.

Ser vi derimot prosessens målsetninger i lys av ”garbage can” perspektivet har man blikk for at det muligens ikke eksisterer felles målsetninger for prosessen, men at aktørene har sine ulike motiver for å delta i prosessen og ulike ønsker for utfallet av denne prosessen. Denne innfallsvinkelen kan støttes av utsagnet til ordføreren i Strand om at han opplevde at aktørene hadde ulike målsetninger. Samt rådmannen i Hjelmelands inntrykk av at enkelte av deltakerne i større grad så ut til å lete etter årsaker til ikke å lykkes, enn å lykkes.

Hva gjelder definerings av deltakerstrukturen så vi at det forsøksvis ble lagt opp til en klar definerings av deltakelse på bakgrunn av rådmennenes felles forslag til mandat. Likevel fremkommer det at aktører som stod utenfor prosessen, representanter fra opposisjonen og de kommunalt ansatte, gjorde krav på å bli representert og få delta i beslutningsprosessen. Dette kan tolkes i lys av forhandlingsperspektivet. Man vil her anta at aktører som ser sine interesser truet vil aktivisere seg i prosessen for å forsøke å ivareta sine interesser. Dette kan gi forklaringskraft til forhandlingsperspektivet.

Det er også trekk ved deltakerstrukturen som taler for at det er tilfeldighetene som råder. Ordføreren i Forsand uttaler i forbindelse med involveringen av opposisjonen årsaken til at opposisjonen ikke ble inkludert på et tidligere tidspunkt var fordi det ikke var noen som ”tenkte på det”. Dette taler for at tilfeldigheter har vært avgjørende for hvem som har fått tilgang til prosessen. I forbindelse med deltakelsen fra de tillitsvalgte, uttales det videre av rådmannen i Strand at det ikke lå noen spesiell plan bak involveringen av til ansatte. Også dette taler for at koblingen av deltakere til beslutningsprosessen bærer preg av tilfeldigheter.

Videre så vi at det forsøksvis ble lagt opp til en klar definerings av hvilke problemer som skulle adresseres i prosessen gjennom definerings av hvilke hovedområder som skulle behandles i kommunereformprosessen. Beslutningsprosessen i tilknytning til formen kan som nevnt, i lys av forhandlingsperspektivet oppfattes som en arena der deltakerne på bakgrunn av sine maktbaser har mulighet til å forhandle om sine interesser. Reformprosessen vil slik sett kunne bli en arena der deltakerne har mulighet til å sette saker som er mer eller mindre relatert til kommunereformen på den politiske agendaen. Vi kan se at prioriteringer knyttet til økonomi og infrastruktur har vært viktig for Forsand i prosessen. Spørsmål knyttet til fordeling av konsesjonskraftsinntekter, ferjedrift og tunellbygging er eksempel på slike interessesaker som har blitt gjort til gjenstand for debatt i kommunereformprosessen. I lys av forhandlingsperspektivet ha blikk for at Forsand kan benytte sin fortsatte deltakelse i prosessen mellom Strand, Forsand og Hjelmeland som pressmiddel i henhold til å realisere disse interessene.

Det kan også argumenteres for at koblingen av problemer til beslutningssituasjonen bærer preg av tilfeldigheter, fremfor forhandlinger. Dette i form av at kommunereformprosessen fremstår som en søppelkasse der deltakerne kan tømme sine problemer og løsninger i beslutningsarenaen

som kommunereformprosessen utgjør. I tillegg til reformprosessens sentrale områder knyttet til lokaldemokrati, tjenesteyting, økonomi og lokalisering av tjenester, preges prosessen av de ulike løsningene og problemene som aktørene bærer på. Vi ser dermed at problemer som oppfattes som viktige i Forsand, fortsatt ferjedrift over Høgsfjorden og bygging av tunell gjøres til sentrale omdreiningsmomenter i debatten.

Et annet sentralt moment fra ”garbage can” perspektivet er oppmerksomheten som tillegges tidspunktet da de ulike organisasjonsstrømmene kobles sammen. I reformprosessen mellom Strand, Forsand og Hjelmeland påpekes det av flere av informantene at kommunevalget i 2015 kan ha påvirket deltakernes engasjement i tilknytning til reformen. Ordføreren i Forsand hevder at reformprosessen ble ”torpedert” av kommunevalget, og at reformarbeidet ble avsluttet for å unngå at reformen skulle bli et tema i valgkampen. Dette samsvarer med utsagnene til flere av informantene om at det i Forsand og Hjelmeland var betydelig usikkerhet knyttet til hvor man hadde både innbyggerne, sine partifeller og kommunestyret i sammenslåingsspørsmålet. Dette kan tale for at timingen av prosessen har påvirket hvilke løsninger og problemer som anses som viktige og riktige.

Vi ser dermed at det er en rekke elementer som bærer preg av tilfeldigheter og forhandling. Hva gjelder det kommunikative perspektivet finner vi få elementer i prosessen som kan forklares i lys av deliberasjon. Valg av arbeidsnavnet ”Fjord kommune” er imidlertid et moment som kan fortolkes ut fra det kommunikative perspektivet. Ordføreren i Strand uttaler at det var bevissthet knyttet til valg av kommunenavn, og at de gjennom å skape et nytt kommunenavn sammen ønsket å forhindre at identitet i negativ forstand skulle bli et tema.

I reformprosessen ble det gjennom innbyggermøter, innbyggerpanel og spørreundersøkelse lagt opp til innbyggerinvolveringen og medvirkning. Bred medvirkning anses som viktig i det kommunikative perspektivet (Eriksen og Weigård 1999). Det må imidlertid påpekes at dette var prosesser som ble kjørt ved siden av styringsgruppen. Ut fra møtedokumentene i prosessen og intervjuene med mine informanter er det nærliggende å stille spørsmålsteget ved i hvilken grad informasjonen fra kartleggingsprosessen faktisk ble gjort nytte av i beslutningsprosessen.

## 6.2 Oppsummering

Vi kan samlet sett se at de ulike perspektivene har varierende forklaringskraft når det kommer til prosessens forløp. Basert på denne analysen av reformprosessen kan vi tolke det dit hen at

”garbage can” perspektivet, sammen med forhandlingsperspektivet i betydelig grad har forklaringskraft når det kommer til prosessens forløp. Dette kan peke i retning av at prosessen bare i noen grad er et resultat av bevisst organisering, og at prosessen slik sett bærer preg av forhandlinger basert på intersemaksimering og tilfeldigheter som skyller innover prosessen.

### 6.3 Organiseringens betydning

*Hvilken rolle spilte formingen av den lokale beslutningsprosessen for utfallet av sammenslåingsprosessen mellom Strand, Forsand og Hjelmeland?*

Når man skal forsøke å komme med et mulig svar på i hvilken grad den bestemte organiseringen av sammenslåingsprosessen mellom Strand, Forsand og Hjelmeland har påvirket utfallet av prosessen er det nærliggende å påpeke at det ikke kan formuleres et entydig og klart svar på dette spørsmålet. Siktemålet må dermed være å komme med en plausibel fortolkning, med gitte betingelser lagt til grunn. I følge Mouritzen (2006) kan man forstå beslutningsprosesser, slik som kommunereformen, som unike forløp med bestemte omstendigheter, der bestemte aktører med bestemte preferanser, sympatier og antipatier og tilfeldigheter finner sammen i et bestemt forløp som fører til et bestemt utfall. Med dette må vi forstå at utfallet kunne blitt et helt annet, gitt den samme organiseringen på et annet sted eller til en annen tid.

Som det fremkommer i forrige kapittel finner vi i større eller mindre grad trekk fra de fire beslutningsperspektivene som er presentert i sammenslåingsprosessen i Ryfylke. Prosessen er tilsynelatende spesielt preget av forhandling og tilfeldigheter når det kommer til formingen av de ulike organisasjonsstrømmene. Et forhandlingsperspektiv vil vektlegge aktørenes egeninteresse som forklarende for atferd og beslutninger, mens en tilnærming basert på tilfeldigheter taler for at det langt på vei er hvor og når aktørene møtes som avgjør hvordan koblingen av organisasjonsstrømmene skjer, og følgelig utfallet av beslutningen. Det er imidlertid også mye vi *ikke ser* i prosessen. Det fremheves i denne oppgaven en antagelse om at det ligger spesielle betingelser til grunn for endring i- og av politiske fellesskap. Det er i denne prosessen lite som vitner om at det har vært en bevissthet knyttet til den spesielle konteksten man opererer i, nettopp ved endring- og etablering av politiske fellesskap.

Det er i denne sammenhengen nærliggende å påpeke at Kommunereformprosessen i ytre Ryfylke bærer preg av å være en prosess som er eksternt initiert, gjennom forventninger fra regionale og sentrale aktører. Reformen er dermed ikke nødvendigvis begrunnet i et lokalt og omforent ønske om- og vilje til å slå seg sammen. Det påpekes underveis i intervjuene av alle tre rådmennene at reformarbeidet var noe som var pålagt kommunene fra sentralt hold. Det påpekes videre av ordføreren i Strand at han opplevde at de ulike aktørene stilte seg ulikt i sammenslåingsspørsmålet. Ordføreren i Strand uttaler at han opplevde Forsand sin deltakelse i reformen som en ren skinnprosess, og en dyd av plikt. Videre uttaler informanten at han opplevde Hjelmeland som delt i sitt standpunkt i sammenslåingsspørsmålet. Dette synet deles også av rådmannen i Strand som uttaler han oppfattet ordførerne i Forsand og Hjelmeland som vage og nølende. Hvordan disse aktørene stiller i sammenslåingsspørsmålet, og hva deres preferanser for prosessen er vil nødvendigvis påvirke forløpet og utfallet av prosessen. I tilfeller der det er åpenlyst at aktørene deltar i prosessen mer eller mindre motvillig vil dette kunne gå på bekostning av prosessens legitimitet.

Videre ser vi at det er lite som taler for at defineringen og håndteringen av beslutningsprosessen har forløpt som en genuint politisk prosess, der definering og utvikling av et nytt politisk fellesskap er siktemålet. Det er derimot flere elementer ved prosessens organisering som minner mer om en administrativ utredningsprosess basert på rasjonelle kalkulasjoner, enn en genuint politisk prosess der definering og håndtering av utfordringer og muligheter står i fokus. Prosessen avspeiler i hovedsak en administrativ prosess med relativt enkle forestillinger og begrep om hva som kreves for etablering av et nytt politisk fellesskap. Uenigheter som lå forut for prosessens oppstart, og som måtte dukke opp underveis ble tilsynelatende i liten grad tematisert og håndtert. Prosessen mellom de tre kommunene bærer dermed i større grad preg av å være en administrativ, enn politisk prosess.

Som nevnt vil det rettes særlige krav til organiseringen av slike prosesser i henhold til åpenhet, deltakelse. Styringsgruppens første arbeidsmøte holdt lukket for publikum og presse. Dette er noe som står i strid med politiske institusjoners prinsipper om offentlighet (Christensen mfl. 2009). Prosessveilederen hevder i forbindelse med dette at styringsgruppen er å regne som et offentlig beslutningsorgan, og at det dermed skal mye til for å holde et slikt møte lukket. Informanten uttaler videre at han opplevde at dette var negativt for prosessen, og at dette skapte mistenksomhet og usikkerhet blant innbyggerne at møtet ble holdt bak lukkede dører.



Videre kan det argumenteres for at det i defineringen av deltakelsesrettigheter også manglet blick for de spesielle betingelsene som gjør seg gjeldende i politiske institusjoners omgivelser. Institusjonelle trekk ved organisasjonene kan som kjent medføre at organisasjonens legitimitet ikke bare bedømmes ut fra spørsmål om effektivitet, men at organisasjonen også vurderes ut fra oppfatninger om hva som anses for å være gode løsninger og passende å gjøre gitt organisasjonens bestemte kontekst (Christensen mfl 2009, s164). *Organiseringen* av beslutningsprosessen vil i denne sammenhengen kunne gi grunnlag for dannelsen av nettopp disse oppfatningene knyttet til hva som er gode løsninger, og passende for organisasjonen (Christensen 2009, s.155). Hva gjelder organiseringen av deltakerstrukturen i denne prosessen ble verken opposisjonen eller de tillitsvalgte innledningsvis organisert inn som deltakere i prosessens styringsgruppe. Ordføreren i Strand påpeker at den sene involveringen av de ansatte i prosessen førte til støy og uro, som enkelt kunne vært unngått. Rådmannen i Strand påpeker videre at de ansatte i kommunenes administrasjoner på mange måter er særlig berørt av en slik sammenslåingsprosess da dette direkte vil påvirke deres arbeidshverdag. Samtidig har de ansatte i administrasjonene ofte har stor påvirkningskraft opp mot politikerne og i lokalsamfunnet generelt. Gjennom innledningsvis ikke å inkludere disse aktørene som er særlig berørt av prosessen, vil man kunne prege prosessens legitimitet i negativ forstand.

Gjennom å organisere inn ulike interessenter i beslutningsprosessen vil man kunne øke prosessens legitimitet gjennom å inkludere aktører med ulike mål, interesser og utgangspunkt. Organiseringen av deltakelsen vil ikke bare påvirke hvem som har rett og plikt til å delta i de ulike prosessene i organisasjonen, men vil også kunne påvirke prosessens legitimitet utad gjennom sin symbolske betydning (Christensen 2009, s.155).

Videre kommer det frem at reformen tidsmessig ble stramt organisert. Beslutningen om å ta sikte på å gjennomføre prosessen innenfor rammene av kommunereformens løp 1 innbar at prosessen mellom de tre kommunene måtte kjøres i løpet av ett år. Det ser ut til å være enighet blant Informantene om at de ikke så noen årsak til å dra prosessen lengre ut i tid enn nødvendig. Det påpekes av flere av informantene, at de anså kommunene for å være såpass like at de ikke anså det for å være noen stor utfordring å slå dem sammen. Ordføreren i Forsand uttaler i sitt intervju at ”hvis vi bare bestemmer oss i dag så kan disse tre kommunene her være slått sammen innen ett halvt år. Fordi at kommunene er såpass enkle, de er lett oversiktlige”. Dette tiltros for at det er snakk om sammenslåing av tre kommuner i en kontekst som er preget av motstand mot sammenslåing. Dette vitner igjen om at det i liten grad har blitt tatt høyde for at det her ikke er

snakk om sammenslåing av en hvilken som helst organisasjon. Brunsson og Olsen (1990) påpeker at det i institusjonelle omgivelser ligger betydelige begrensninger på reformatørers og lederes valgfrihet når det kommer til å endringer og deres innhold. Det antas at det i institusjonaliserte organisasjoner ligger en innebygd treghet som gjør at man ikke simpelthen kan vedta endringer uten å ta høyde for hvordan disse endringene svarer til organisasjonens verdimeslige grunnlag. Slik reformprosessen tidsmessig er lagt opp kan det dermed vitne om at det i liten grad har blitt tatt høyde for den spesielle konteksten man opererer innenfor når det er tale om endring og etablering av politiske fellesskap.

Vi ser også en manglende definering og håndtering av temaene identitet og følelser i prosessen. Et flertall av informantene påpeker at det i prosessen var bevissthet knyttet til at identitet var en utfordring i prosessen. Ordføreren i Forsand forteller at han ble konfrontert av en innbygger i Forsand kommune med uttalelsen ”hvorfør driver dere på med de der? De vil oss jo ingenting godt!”. Sett bort fra valget av kommunenavnet Fjord var det lite ved prosessen som tok høyde for å adressere utfordringer knyttet til identitet og tilhørighet i kommunene.

Almås og Frivoll (2004) trekker frem identitet og tilhørighet som viktige aspekter ved en kommunesammenslåing, og påpeker at en sterk interkommunal identitet på tvers av kommunegrensene er en viktig premisse for å lykkes i frivillige sammenslåinger. Det fremkommer at innbyggerne, i de tre Ryfylke-kommunene har sterk tilknytning ikke bare til sin hjemkommune, men også sterk stedstilknytning innad i kommunen. En slik sterk stedstilknytning kan fungere som et hinder for at det kan etableres en felles identitet på tvers av kommunegrensene (Almås og Frivoll 2004). Vi kan se dette i sammenheng med Rommertvedts (1995) rammeverk som blant annet tar for seg absolutte og graderbare normer. Identitetsfølelsen trekkes her frem som en graderbar norm, som påvirkes av sosial interaksjon og fellesskap. Som det kommer frem i oppgavenes casebeskrivelse har kommunene Strand og Forsand, vært skilt av fjell og fjorder frem til Lysfjordbrua ble bygd i 1997. Videre er det også relativt store avstander i- og mellom kommunene, noe som kan være til hinder for interaksjonen mellom nabokommunene. Dette kan påvirke grunnlaget for å utvikle en slik interkommunalidentitet på tvers av kommunegrensene.

Tidligere mislykkede samarbeid kan også trekkes frem som et hinder for dannelsen av en interkommunal identitet (Almås og Frivoll 2004). Det er kjent at kommunene Strand, Forsand og Hjelmeland tidligere har vært gjennom en sammenslåingsprosess uten å lykkes. Det

fremkommer at prioriteringer knyttet til infrastruktur var et viktig tema, også i denne sammenslåingsprosessen (Junge 2012). Videre fremkommer det også at det ligger til grunn et mislykket administrativt samarbeid mellom Forsand og Strand, samt at det gjennom flere år har vært misnøye i Forsand i tilknytning til kostnadsfordelingen av legevaktsamarbeidet som har vært mellom de to kommunene. Disse elementene kan trekkes frem momenter som kan vanskeliggjøre samarbeidet mellom kommunene. I prosessen kan vi ikke se at det har blitt tatt noen grep for å rydde opp i slike tidligere uenigheter og motsetninger.

Det fremkommer fra intervjuene at manglende politisk ledelse av prosessen har vært et aktuelt tema. Det påpekes som nevnt av fem av syv informanter at de ser på manglende politisk ledelse som en av hovedårsakene til at prosessen ikke lykkes. En interessant observasjon i denne sammenhengen er prosessveilederens oppfatning om at den politiske ledelsen skjøv rådmennene foran seg, mens de selv satt tilbaketrent i prosessen. I en situasjon der det er usikkerhet blant innbyggerne knyttet til hva en sammenslåing vil innebære for innbyggerne vil det at kommunenes øverste politiske ledelse fremstår som tvilende kunne være forsterkende for usikkerheten som allerede eksisterer. Mouritzen (2006) trekker basert på erfaringer fra den danske kommunereformprosessen frem *politisk lederskap* som en sentral faktor i dannelsen av folkemeningen når det kommer til sammenslåingsspørsmålet. Mouritzen (2006) hevder i denne sammenhengen at den kollektive interessen i særlig grad vil manifestere seg når en objektiv, åpenlys kollektiv interesse kombineres med en sterk politisk ledelse. Han hevder videre at motsatt situasjon vil forekomme i tilfeller der den kollektive interesse ikke er åpenlys, og der det eksisterer en mindre sterk eller direkte svekket politisk ledelse (Mouritzen 2006, s. 202).

Kommunevalget i september 2015 trekkes videre av informantene frem som en sentral årsak til det manglende politiske lederskapet. Ordføreren i Forsand uttaler at han mener årsaken til at det ble fattet vedtak i Forsand kommune om ikke å gå videre i utredningsprosessen med Strand og Hjelmeland var for å unngå at kommunereformen skulle bli et tema i valgkampen. Dette synet støttes også av prosessveilederen som hevder at kommunereformen ble gjort til en valgkampsak, og at det derfor har vært av stor betydning for prosessen.

## 7. Konklusjon og implikasjoner

Formålet med denne studien er å diskutere hvilken rolle utforming og organisering av beslutningsprosesser spiller for beslutningsutfall ved kommunale sammenslåingsprosesser, og forsøk på etablering av nye politiske fellesskap. I denne oppgavens innledningskapittel legges det til grunn at forming og organisering av de ulike organisasjonsstrømmene er av relevant betydning for utfallet av en beslutningssituasjon (Jacobsen 2015). Vi kan dermed anta at man gjennom å beslutte hvilke aktører som inkluderes i en beslutning, hva som skal oppfattes som viktige problemer og gode løsninger, samt når, hvor og hvordan beslutningen treffes, på ulike måter vil påvirke beslutningsprosessen og dens utfall.

Hva gjelder slutningene som trekkes i denne oppgaven er det er nok en gang viktig å påpeke at det ikke ligger i samfunnsforskningens natur å trekke bastante slutninger eller avdekke sannheter. Siktemålet her vil dermed være å komme med en mulig fortolkning basert på gitte forutsetninger.

### **Hvordan kan vi karakterisere og fortolke beslutningsprosessen ?**

Ut fra analysen av beslutningsprosessen mellom de tre kommunene Strand, Forsand og Hjelmeland, ser vi at prosessen langt på vei bærer preg av forhandling og tilfeldigheter. Vi ser at det gjennom forholdsvis klare defineringer av de ulike strømmene legges opp til en rasjonell organisering, men at forhandlinger og tilfeldigheter likevel ser ut til å prege formingen av de ulike organisasjonsstrømmene. I lys av forhandlingsperspektivet kan vi se at diverse politiske saker bringes inn i beslutningsarenaen som kommunereformprosessen utgjør og gjøres til sentrale omdreiningsmomenter i prosessen. I lys av ”garbage can” modellen har vi blikk for at koblingen av de ulike elementene preges av tilfeldigheter.

### **Hvilken rolle spilte formingen av den lokale prosessen ?**

Vi kan videre se at offentlige organisasjoner, og nærmere bestemt politiske institusjoner, preges av ulike uformelle og institusjonelle betingelser som fremhever betydningen av organisering. Disse uformelle og institusjonelle trekkene legger ikke bare begrensninger for hvilke organisasjonsendringer som anses som riktige, viktige og gode, men også hvilke fremgangsmåter og beslutningsprosedyrer som anses for å være gode og passende (Christensen mfl 2009). I organiseringen av sammenslåingsprosessen mellom Strand, Forsand og Hjelmeland er imidlertid mye vi *ikke ser*. Dette i den forstand at det i prosessen tilsynelatende,

ikke tas høyde for den spesiell konteksten man befinner seg i når det er tale om endring- og etablering av politiske fellesskap, og de begrensningene som denne konteksten legger på lederes og reformatorers valgfrihet.

I denne forbindelsen vil det sett i lys av studiets formål, nemlig å diskutere hvilken rolle forming og organisering har for beslutningsutfall, være relevant å utlede noen *sentrale momenter* et politisk og administrativt lederskap bør være bevisst ved forming av lokale beslutningsprosesser som sikter mot definering og utvikling av nye politiske fellesskap.

### 7.1 Implikasjoner:

Jeg vil i det følgende presentere noen utvalgte momenter som det kan argumenteres for at bør være tilstede i lokale beslutningsprosesser der siktemålet er å definere nye politiske fellesskap. Som vi har stadfestet er kommunen ikke bare en organisasjon som yter bestemte tjenester for innbyggere innenfor gitte geografiske grenser. Kommunen legger imidlertid også rammene for innbyggernes identitetsfølelse, hvem de oppfatter at de er, hvor de kommer fra og hvem de mener at de hører sammen med (Almås og Frisvoll 2004). Kommunene er institusjoner. De tas for gitt og vi stiller ikke spørsmålstegn ved dem. Endring av i- og av disse politiske fellesskapene vil derfor kunne rokke ved våre følelser og vekke motstand mot endring. Når endringer berører våre grunnleggende verdier begrenses mulighetene til å handle fullt ut planmessig og rasjonelt (Nyhlen 1997). Det vil dermed først og fremst være et sentralt moment *å være bevisst de spesielle omgivelsene* man befinner seg i ved endring og etablering av politiske fellesskap.

Videre vil demokratiske verdier, knyttet til åpenhet, offentlighet og medvirkning spille en sentral rolle når det kommer til våre vurderinger av offentlige organisasjoner legitimitet (Christensen mfl. 2009). Når spørsmålet om endring av disse organisasjonene reises, er nettopp *organiseringen* av beslutningsprosessen et viktig moment i meningsdannelsen knyttet til hvorvidt endringen oppfattes som viktig, riktig og godt. Spørsmålet som må besvares blir dermed hvilke momenter det politiske og administrative lederskapet bør være bevisst i henhold til å sikre prosessen nødvendig legitimitet, både fra aktørene i- og utenfor prosessen.

Et moment vi kan utlede i denne sammenhengen er å sikre at *særlig berørte parter tildeles eksklusive deltakelsesrettigheter* i prosessen (Egeberg 1989). Gjennom å tildele særlig berørte parter eksklusive deltakelsesrettigheter vil man kunne gi prosessen både reell og symbolsk

legitimitet gjennom prosessens deltakelsesrettigheter. Det andre momentet jeg ønsker å trekke som frem er *politisk lederskap*. Rollen som politisk leder er kompleks og påkrever ikke bare at man må forholde seg til formelle forhold i organisasjonen, men også til organisasjonens uformelle og symbolske elementer (Christensen mfl 2009, s. 132). Politisk lederskap dreier seg i følge Tucker (1995) om tre oppgaver, nemlig *å formulere en problemdiagnose, skape en strategi for å løse dette problemet, samt å mobilisere støtte for å oppnå denne valgte strategien*. Det kan dermed argumenteres for at etablering av nye politiske fellesskap krever oppmerksomhet, tydelighet og handlekraft fra politikerne.

Det tredje og siste momentet et politisk og administrativt lederskap bør være bevisst er *å sette av tilstrekkelig med tid og rom for utvikling av felles preferanser*. I lys av et institusjonelt perspektiv tar man høyde for at organisasjonen har en egenverdi og tyngde, som begrenser lederes rasjonalitet og handlefrihet. Dette medfører også at ledere ikke enkelt og uproblematisk kan vedta endringer som ikke samsvarer med institusjonenes grunnleggende verdier og oppfatninger (Christensen mfl 2009). Tid og rom for utvikling av felles preferanser vil være spesielt relevant for etableringen av nye politiske fellesskap der det ikke foreligger en sterk interkommunal identitet på tvers av kommunegrensene og/eller det har vært motstand mot en sammenslåing.

## 8. Epilog

Gaute Henriksen (2015) skriver i en artikkel i lokalavisen Strandbuen at innbyggerne i Ryfylke frykter at den lokale reformprosessen har drevet kommunene lengre fra hverandre, fremfor å bringe dem nærmere. Henriksen skriver videre at det ser ut til at vurderinger av hvilke kommuner som tilsynelatende passer godt sammen basert på geografi, fellestrekk og kontakt over grensene, ser ut til å være av mindre betydning enn løfter og forhandlinger på tvers av kommunegrensene

Det nærmer seg nå reformløpet andre frist, og kommunene skal i denne sammenhengen rapportere til fylkesmannen hva de har jobbet med i løpet av reformperioden og hva deres ønsker og vurderinger for fremtiden er. Forsand har i dag tre potensielle friere som banker på døren: Strand, Sandnes og Gjesdal. For Forsandbuen er som kjent prioriteringer knyttet til infrastruktur viktig. Sandnes fremstår dermed for mange som det beste alternativet i henhold til å sikre fortsatt ferjedrift over Høgsfjorden og at tunellen fra Frafjord til Espedal prioriteres.

Strand på sin side har holder fremdeles en knapp på Ryfylke, og ser en en sammenslåing med Forsand og Hjelmeland som det mest hensiktsmessige. Både hva gjelder geografi, kultur og for å styrke Ryfylke som region. Dersom det viser seg at dette ikke lar seg gjøre vil Strand se mot Stavanger. I Hjelmeland kommune ble det i slutten av april vedtatt å legge diskusjonen i tilknytning til reformen død (dok 10).

Det kan dermed argumenteres for at fylkesmannen har en krevende jobb foran seg når hun nå skal komme med en samlet anbefaling, og tegne opp et kommunekart som gjør Rogaland rustet for å møte fremtidsutfordringene.

## 9. Referanseliste

- Askheim, S. Og G. Thorsnæs. (2016). *Forsand*. <https://snl.no/Forsand>
- Brandtzæg, Bernt Aslak, Ailin Aastvedt, Kjetil Lie, Audun Thorstensen og Hanna Nyborg Storm (2011) Utgreiing av kommunestruktur i Ryfylke (TF-rapport nr. 282) hentet fra: <https://www.telemarksforskning.no/publikasjoner/filer/1825.pdf>
- Brattli, S.E. (2015) *Rasjonell, forhandlet eller anarkistisk? – kommunereformprosessen på Haugalandet*. Mastergradsavhandling, universitetet i Oslo. Hentet fra: <https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/45318/Masteroppgave-i-statsvitenskap---Siri-Elen-Brattli---til-representralen.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Brunsson, N., og J.P Olsen. (1990). Kan organisationsformer væljas? I Brunsson, N. og Olsen, J.P. (red): *Makten att reformera* (S. 11-26). Stocholm: Carlssons.
- Christensen, T., P. Lægreid, P.G Roness og K.A. Røvik. (2009). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: universitetsforlaget
- Cohen, M.D., J.G. March og J.P. Olsen. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*:17-25.
- Danermark, et al. (2002): *Explaining Society: An Introduction to Critical Realism in the Social Sciences*. Routledge
- Dey, I. (2004): "Grounded Theory". I: C. Seale et al. (eds.), *Qualitative Research Practice*. London: Sage Publications.
- Egeberg, M. (1989). Mot instrumentelle modeller i statsvitenskapen. I M. Egeberg (red.), *Institusjonspolitik og forvaltningsutvikling*. (S. 15-26). Oslo: Tano
- Eriksen, x. Og Weigård. (1999). *Kommunikativ handling og deliberativt demokrati: Jürgen Habermas' teori om politikk og samfunn*. Bergen: Fagbokforlaget



Flyvbjerg, B. (2004): Five misunderstandings about case study research". I. C. Seale et al. (eds.), *Qualitative Research Practice*. London: Sage Publications

Fossheim, H.J. (2015) Samtykke. Hentet fra:

<https://www.etikkom.no/FBIB/Temaer/Personvern-og-ansvar-for-den-enkelte/Samtykke/>

Frisvoll, S. og . Almås. (2004). Kommunestruktur mellom fornuft og følelser, betydningen av tilhørighet og identitet i spørsmål om kommunesammenslåing. (Norsk senter for bygdeforskning R-05/04). Hentet fra <http://www.bygdeforskning.no>

Gerring, J. (2007). *Case Study Research. Principles and Practices*, New York, Cambridge University Press.

Hjelmeland kommune. 27.01.16. <https://www.hjelmeland.kommune.no/hjelmeland-kommune/om-kommunen/fakta-om-hjelmeland/> hentet: 04.03.16

Jacobsen, D.I. og J. Thorsvik. (2007). *Hvordan organisasjoner fungerer*. Bergen: Fagbokforlaget

Jacobsen, D.I. (2012). *Organisasjonsendringer og endringsledelse*. Bergen: fagbokforlaget

Jacobsen, D.I. (2015). Anarkistiske beslutningsmodeller. I J.E. Karlsen (red.), *Veivisere i norsk organisasjonsforskning* (S. 103-106). Bergen: Fagbokforlaget

Johannesen, A., Christoffersen, L., & Tufte, P.A. (2011). *Forskningsmetode for økonomisk administrative fag*. Oslo: Abstrakt forlag

Kommunekraft, u.å. Konesjonskraft. Hentet fra:

<http://kommunekraft.no/Kommunekraft/Om-Kommunekraft/Hva-er-Kommunekraft/Konesjonskraft> hentet: 19.mai 2016

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014). *Kommuneproposisjonen 2015*. (Prop. 95. S 2013-2014).

- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014) *Delrapport fra ekspertutvalg, kriterier for god kommunestruktur*. Hentet fra:  
[https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/komm/rapporter/kriterier\\_for\\_god\\_kommunestruktur\\_rettet.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/komm/rapporter/kriterier_for_god_kommunestruktur_rettet.pdf)
- Mouritzen, P.E. (2010). "The Danish Revolution in local government: how and why?".  
London: Palgrave macmillian
- Nyhlen, B. (1997). Omstillingsprosesser, 163-186 i *organisasjonsteori: kritiske analyser og refleksjoner*. Otta: Kolve forlag
- Regjeringa (2013). Sundvolden Plattformen. Hentet fra:  
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/politisk-plattform/id743014/#kommunal>
- Regjeringa (2014). *Inndelingstilskudd* <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/Hvorfor-kommunereform/Ovrige-tiltak/inndelingstilskudd/id753001/> (hentet 3. Juni 2016).
- Regjeringen (2016). *Foreløpig beregning av endringer i inntakssystemet* <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/forelopige-beregninger-av-endringer-i-inntektssystemet/id2498280/> (hentet 13. Mai 2016)
- Rommertvedt, H. (1995) Strategi og deliberasjon i offentlige beslutningsprosesser. I E.O Eriksen (red) *Deliberativ politikk. Demokrati i teori og praksis*. Oslo: Tano
- Simon, Herbert A.: *Administrative Behavior*. "A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization", Third Edition, The Free Press, Collier Macmillan Publishers, London, UK, 1976
- Thorsnæs. G. (2016) *Strand*. <https://snl.no/Strand> (oppdatert 05. April 2016).
- Thorsnæs. G. (2016) *Hjelmeland*. <https://snl.no/Hjelmeland> (oppdatert 05. April 2016)
- Tucker, R.C (1995) *Politics as leadership*. Colombia: University of Missouri Press.

Yin, R. K. (2014). *Case Study Research. Design and Methods*. Fifth Edition. Thousand Oaks: Sage.

#### Avisartikler:

Henriksen, G. (2015, 25. september). "Kva skjer med Ryfylke nå?". *Strandbuen*. Hentet fra Atekst.

Lygren-Junge, I. (2012, 21 desember 2012). "Forsand ser mot Sandnes og Gjesdal". Hentet fra Atekst

Jøssang, T.I. (2011 A, 30. april). "ikke la folket si ja eller nei". *Stavanger aftenblad*. Hentet fra Atekst

Jøssang, T.I. (2011 B, 21. juni). "Forsand dropper storkommune". *Stavanger Aftenblad* hentet fra atekst

Jøssang, T.I. (2016, 08. mars). "Forsand ordføreren vil flørte med Sandnes" *Stavanger Aftenblad* hentet fra atekst

Riveland, M. (2015, 05.juni) "Fjord kommune lever videre" *Strandbuen*. Hentet fra atekst

Riveland, M. (2016, 26, februar). "Har rota dykk inn i ROBEK" *Strandbuen*. Hentet fra atekst

#### Primærkilder

Dokument 1. Referat fra møte om prosess kring kommunereform	20.06.14
Dokument 2. Møteprotokoll Strand kommunestyre	10.09.14
Dokument 3. Møteprotokoll Hjelmeland kommunestyre	24.09.14
Dokument 4. Møteprotokoll Forsand kommunestyre	24.09.14
Dokument 5. Referat styringsgruppa	20.10.14
Dokument 6. Referat styringsgruppa	16.12.14

Dokument 7. Møteprotokoll Forsand kommunestyre	17.06.15
Dokument 8. Møteprotokoll Hjelmeland kommunestyre	14.10.15
Dokument 9. Møteprotokoll Hjelmeland kommunestyre	24.04.15
Dokument 10. Intensjonsavtale mellom strand, Forsand og Hjelmeland	

## 11. vedlegg

### Vedlegg 1.

	Det rasjonelle perspektiver	Forhandlingsperspektivet	Det kommunikative perspektivet	"Garbage can" - modellen
Beslutningsmuligheter				
Løsninger				
Deltakere				
Problemer				

# Informasjonsskriv til informanter

## Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjektet

### «Kommunereformen i Ryfylke»

#### **Bakgrunn og formål:**

Dette forskningsprosjektet er en masteroppgave som skrives ved institutt for medie-, kultur- og samfunnsfag ved universitetet i Stavanger. Oppgaven tar utgangspunkt i kommunereformen og tar sikte på å studere de lokale prosessene som følger i kjølvannet av kommunereformen. Oppgaven er en del av et større doktorgradsprosjekt ved samme institutt, som knytter seg til kommunereformen i en annen del av Rogaland.

Min oppgave skal fokusere på tre utvalgte kommuner i Ryfylke. Formålet med oppgaven er å undersøke prosessen som foregår mellom de tre kommunene Hjelmeland, Strand og Forsand og forsøke å ta rede på hvordan selve prosessen har påvirket utfallet.

Som datagrunnlag for min oppgave ønsker jeg å gjennomføre kvalitative intervju med informanter fra de ulike kommunene i Ryfylke. Opplysningene jeg innhenter skal brukes til å skape forståelse for prosessene i regionen og som empiri for analysedelen av min oppgave. Utvalget av informanter til prosjektet velges på bakgrunn av sin deltakelse i prosessen jeg ønsker å belyse.

#### **Hva skjer med informasjonen om deg?**

Forskningen er meldt til Personvernforbundet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS. Dataen vil bli registrert skriftlig i form av notater og gjennom lydopptak. De opplysningene jeg får gjennom intervjuene vil bli behandlet konfidensielt, med mindre annet avtales direkte med respondentene, og det er kun jeg og veilederen min som får tilgang til personidentifiserbar data. Den informasjonen jeg velger å ta i bruk i oppgaven vil ikke bli anonymisert, men intervjuobjektet vil få anledning til å lese transkripsjoner av intervjuet og sjekke/konkretisere/trekke tilbake sitater dersom det skulle være ønskelig.

Prosjektet skal etter planen avsluttes 15. Juni 2016. Personopplysninger og evt. opptak vil bli slettet ved prosjektavslutning.

### **Frivillig deltakelse**

Det er frivillig å delta i studien, og du kan når som helst trekke ditt samtykke uten å oppgi noen grunn. Dersom du trekker deg, vil alle opplysninger om og fra deg slettes umiddelbart.

Dersom du ønsker å delta, eller har spørsmål til studien ta kontakt med:

- Masterstudent Tonje Hakvaag på telefonnummer 932 82 389 eller mail [tonjehakvaag@gmail.com](mailto:tonjehakvaag@gmail.com), eller
- Førsteamanuensis ved institutt for medie-, kultur- og samfunnsfag, UiS Bjørn Tore Blindheim (veileder) på telefonnummer 5183 1631 eller mail [bjorntore.blindheim@uis.no](mailto:bjorntore.blindheim@uis.no)

## Samtykke til deltakelse i studien

Jeg har mottatt informasjon om studien, og er villig til å delta

-----

(Prosjektdeltaker, dato)