

«Man fikk en del pussige konstellasjoner»

Organiseringen av kommunereformens
gjennomføring og dens betydning for lokale
utfall

av

Stine Ravndal Nygård

Avhandling for graden
PHILOSOPHIAE DOCTOR
(Ph.D.)



Ph.d.-program i samfunnsvitenskap
Institutt for medie- og samfunnsfag
2021

Universitetet i Stavanger

NO-4036 Stavanger

NORWAY

www.uis.no

©2021 Stine Ravndal Nygård

ISBN: 978-82-7644-974-7

ISSN: 1890-1387

Doktorgradsavhandling nr. 565

Forord

Da var målstreken passert. Jeg er lettet og glad, men samtidig litt trist. Arbeidet med avhandlingen har fulgt meg gjennom flere år og vært en stor del av livet mitt. Nå når det hele er over er det en rekke mennesker som på ulike måter har vært involvert i prosjektet som jeg gjerne vil takke.

Først vil jeg takke politisk og administrativt ansatte i Time, Klepp, Hå, Sandnes, Stavanger, Sola, Randaberg og Gjesdal kommune som har latt meg observere deres arbeid ved gjennomføringen av kommunereformen. Observasjonene har bidratt til nyttig og relevant datamateriale for prosjektets forskningsspørsmål. Spesielt ønsker jeg å takke daværende rådmenn i Time, Klepp og Hå kommune, som inviterte meg med i deres refleksjoner og administrative arbeid i forbindelse med nabosamtalen på Jæren. Selv på sidelinjen som observatør følte jeg meg svært inkludert. Jeg vil også takke mine informanter i Kommunalavdelingen. Intervjuene ga verdifull innsikt i og kunnskap om initieringen og organiseringen av kommunereformen. Avhandlingen hadde ikke vært den samme uten. Når doktorgradsavhandlingen publiseres, har nylig 119 kommuner blitt til 47 nye kommuner, og kommuneantallet i Norge er redusert fra 428 til 356. Samtidig har reformen flyttet seg over i sin andre reformperiode, der sentrale føringer er fjernet og vurderingen om framtidens kommunegrenser er overlatt til kommunene selv. Jeg vil benytte anledningen til å ønske dere lykke til.

Mine fantastisk dyktige, kloke og motiverende veiledere: førsteamanuensis Bjørn-Tore Blindheim og professor Kjell Arne Røvik. Jeg hadde aldri kommet i mål med avhandlingen uten dere.

Bjørn-Tore, takk for all tid du har brukt på å lese utkastene mine. Takk for at du har lyttet til innspillene mine, de kreative (og noen ganger meget impulsive) ideene mine og frustrasjonen min. Jeg har alltid følt meg velkommen til å banke på kontordøren din, og du har alltid stilt opp. Vi har nærmest pratet ukentlig gjennom hele prosjektperioden. Jeg kommer virkelig til å savne samtalene og samarbeidet vårt. Jeg vil også takke for arbeidet du la ned som medforfatter i bokkapittelet.

Kjell Arne, takk for at du ringte meg i august 2014 og sa «typisk kvinnfolk», da jeg påstod at en doktorgrad var altfor ambisiøst for meg. Samtalene med deg har alltid inspirert og motivert meg. Du har flere ganger, med store ord, uttrykket din begeistring for arbeidet mitt. Det har betydd mye for meg. Takk for fornuftige kommentarer og innspill. Jeg håper virkelig vi holder kontakten framover.

Utover veilederne mine har jeg funnet stor støtte og motivasjon i samtalene med min venn og tidligere kollega, Carl Cato Wadel. Takk for all medgått tid til gjennomlesning av diverse utkast, konstruktive kommentarer og støtte. Det er veldig fint at vi to har holdt kontakten helt siden du veiledet meg i arbeidet med bacheloroppgaven min. Takk til gode og kloke Ann Karin Tennås Holmen – min mentor og store motivator – som tok meg «under vingene» og klarte å få en nokså forvirret stipendiat til å se sammenhenger i eget forskningsprosjekt. Jeg har lært så utrolig mye av deg som person, og faglig gjennom samarbeidet med artikkelen vår. Takk for at du ønsket å være medforfatter, og for tiden som er medgått til dette arbeidet. Jeg kommer til å savne deg, stort! Jeg vil også takke Kristiane Marie Fjær Lindland. Sammen med deg har jeg senket skuldrene. Jeg er veldig glad for at vi to fikk utvikle oppgaveseminaret for masterprogrammet «Endringsledelse».

Jeg ser tilbake på flere fine år sammen med gode kollegaer ved Institutt for medie- og samfunnsfag (IMS). Flere fortjener en ekstra takk, både for gjennomlesning av ulike utkast, konstruktive kommentarer under

seminarer og motiverende heiarop fra sidelinjen. Spesielt takk til Lars Klemsdal, Knud Knudsen, Øystein Hatteland, Jan Erik Karlsen og Turid Rødne. Jeg vil også takke professor Yngve Flo ved Universitetet i Bergen for flere lærerike og interessante samtaler, samt professor Turid Moldenæs ved Universitetet i Tromsø for konstruktive kommentarer og innspill ved mitt 90 prosent-seminar.

Årene på universitetet har gitt meg fine opplevelser å se tilbake på, og nye venner. Takk til nåværende og tidligere stipendiater og administrativt ansatte ved IMS: Ingrid, Reidar, Guro, Hulda, Gry, Gunvor, Marie, Kristine, Live, Tine og Solveig. Dere er flotte mennesker som har motivert meg gjennom arbeidet med avhandlingen – takk for koselige lunsjpauser, kaffepauser, lufteturer, skriveseminarer og samarbeid.

Jeg er også svært takknemlig for støtte og oppmuntring fra nærmeste familie og venner. Spesielt takk til min kjære pappa, Asgaut. Pågangsmotet mitt har jeg fra deg. Du har vist meg at å arbeide målrettet gir resultater og at man må våge for å vinne. Takk for at du inspirerer meg. Min mamma, Evy, som aldri er langt unna. Du leser meg som en åpen bok.

Den største motivasjonen har jeg funnet i øynene til barna mine, Tomine Charlotte (min sterke stjernes katt), og Herman August (min trofaste bestevenn). Dere har under hele prosessen minnet meg på hvor viktig, men samtidig hvor lite viktig, forskningen min har vært. Håvard, ektemannen og største støttespiller. Du overbeviser, setter ting i perspektiv og ufarliggjør. Du roser og utfordrer. Takk for at du gir meg tro på egne evner. Takk for tålmodighet når jeg i de mest stressfulle periodene har vært fjern og «ikke til stede» hjemme. Nå er vi endelig i mål.

Evig takknemlig.

Stine Ravndal Nygård, september 2020.

Sammendrag

Før store nasjonale reformer iverksettes, foretas det i ulik grad vurderinger og inngående analyser rettet mot organiseringen av gjennomføringen. Dette arbeidet utføres vanligvis av nasjonal politisk og administrativ ledelse og resulterer i et reformdesign. Begrepet *reformdesign* viser i denne avhandlingen til hvordan politisk og administrativ ledelse initierer, beslutter og organiserer gjennomføringen av en reform (Nygård & Blindheim, 2021; Peled, 2002; Ramsdal, 2013; Rønhovde, 2016). Hensikten med reformdesignet er å transformere beslutningen om en reform til praktisk politikk og resultater i tråd med reformens intensjon. For å få til dette må det etableres en sammenkobling mellom prat (ideal) og handling (realitet) innenfor organisasjonen som reformeres (Brunsson, 2006, s. 120). Utvelgelsen og sammensetningen av elementer som inngår i reformdesignet, representerer rammer som muliggjør eller begrenser denne sammenkoblingen, og i så måte legger føringer for utfall. *Utfall* viser i denne avhandlingen til resultatet av et ferdigstilt lokalt arbeid ved gjennomføringen av en reform.

Formålet med doktorgradsavhandlingen er å bidra med kunnskap om sammenhengen mellom reformdesign og reformers utfall. Mer presist svarer jeg på spørsmålet om hvordan vi kan forstå lokale variasjoner i utfall av en statlig reform organisert ut fra et bestemt reformdesign.

Avhandlingens empiriske utgangspunkt er en av landets mest omtalte reformer etter tusenårsskiftet – den norske kommunereformen (2014–2017). Jeg har fulgt reformen fra initiativet og utformingen hos nasjonale myndigheter til lokal gjennomføring hos åtte kommuner i Rogaland fylke. Datamaterialet i avhandlingen er samlet inn ved bruk av kvalitative forskningsmetoder. Primærmetoden er observasjoner, men også intervjuer og dokumentstudier har tilført nyanser og viktig innsikt.

Avhandlingen avdekker to utfall hos de utvalgte kommunene. Det første betegnes som et uforpliktende utfall. *Uforpliktende utfall* viser til et

resultat der det ikke følger forpliktelser til aktivitet eller handling etter en avsluttet lokal prosess. Det andre betegnes som et forpliktende utfall. *Forpliktende utfall* viser til en etablert enighet om videre aktivitet etter en avsluttet lokal prosess.

For å forstå empiriske variasjoner i utfall har jeg valgt en organisasjonsteoretisk tilnærming. Organisasjonsteori er egnet nettopp fordi teorien gir innsikt i hvordan ulik organisering av reformprosesser har betydning for reformers utfall (Egeberg & Trondal, 2018). Med utgangspunkt i dette rammeverket er det utledet to idealtyper for organisering av reformer: et hierarkisk og et desentralisert reformdesign (f.eks. Nygård & Blindheim, 2021; Peled, 2002; Ramsdal, 2013; Rønhovde, 2016). Begge idealtypene representerer eksempler på rasjonelle og planlagte endringer, men skiller seg fra hverandre når det gjelder oppfatningen av *hvilken organisering* som på best mulig måte vil bidra til å fremme gjennomføringen av reformer.

Det særlig interessante med reformdesignet av kommunereformen er at det beskrives som et hybriddesign – et kompromiss som ivaretar både behovet for styring og kontroll hos nasjonale myndigheter og behovet for lokal autonomi hos kommunene (f.eks. Bukve & Offerdal, 2002; Ramsdal, 2012). Dette kommer til uttrykk ved en kombinasjon av elementer fra begge idealtypene. Sammensetningen kan oppsummeres i det noe paradoksale begrepet «sentralstyrt autonomi» (Nygård & Blindheim, 2021).

I avhandlingen viser jeg at hybriddesignet ga konsekvenser for utfall. Ved gjennomføringen av kommunereformen var det med andre ord hybriddesignets utforming og sammensetning av elementer som muliggjorde eller begrenset koblingen mellom prat (idealer) og handling (realiteter) innenfor de lokale prosessene mellom kommunene (Brunsson, 2006, s. 120). I de tilfellene der koblingen ble etablert, endte prosessene med et forpliktende utfall. I de tilfellene der koblingen ikke ble etablert, endte prosessen med et uforpliktende utfall.

I avhandlingen fremhever jeg særlig to elementer ved hybriddesignet som kan bidra til å forklare lokale variasjoner i utfall. Det første er tidselementet. Dette viser til tidsperioden for reformens gjennomføring, reformens tempo og timing eller sekvenser av ulike aktiviteter (Egeberg & Trondal, 2018). Tidselementets betydning fremheves spesielt ved kommunereformens andre periode (juni 2017–d.d.), der man i prinsippet ikke opererer med en tidsbegrensning på gjennomføringen. Ved en lengre tidsperiode er det nemlig rimelig å forvente at samtalen mellom kommunene opprettholdes, og at den over tid utløser prosesser som vil sørge for at det etableres en kobling mellom prat (idealer) og handling (realiteter) (Brunsson, 2006, s. 120).

Det andre elementet ved hybriddesignet som kan bidra til å forklare lokale variasjoner i utfall, er reformgrepet nabopratt, og derav prat som koordineringsmekanisme. Nabopratt var en pålagt og forventet aktivitet som kommunene skulle gjennomføre, der formålet var å utforske og vurdere mulighetene for kommunesammenslåing (Nygård, 2020). Dette reformgrepet fikk betydning for at kommuner søkte sammen, hvilke kommuner som søkte sammen og hvordan nabosamtalene utviklet seg. For eksempel fikk allerede etablerte relasjoner stor betydning når kommunene selv fikk velge hvem de ville diskutere sammenslåing med. En slik identifikasjon basert på relasjoner førte til at kommunene relativt umiddelbart kategoriserte hverandre på bakgrunn av forestillinger om «oss» og «de andre» (Nygård & Blindheim, 2021). Videre ga nabopratten kommunene en mulighet til å selv definere innholdet i samtalen. Et slikt handlingsrom førte til at enkelte kommuner etablerte et fellesskap og en forent agenda for en felles virkelighet, mens andre ikke gjorde det (Nygård, 2020; Nygård & Holmen, 2020).

Avhandlingen viser altså at tid og prat er sentrale elementer ved hybriddesignet som bidrar til vår forståelse av lokale variasjoner i utfall. Samtidig er variasjonene også betinget av hvordan kommunene utnyttet autonomien de ble tildelt. I avhandlingen fremhever jeg spesielt tre lokale forhold som fikk betydning: intern organisering, aktivert

forhandlingslogikk og relasjonelle forutsetninger (Nygård, 2020; Nygård & Holmen, 2020).

Funnene i avhandlingen gir grunnlag for å si at reformdesignet tar oss et stykke på vei når det gjelder vår forståelse av lokale variasjoner i utfall. Hvorvidt kobling mellom prat og handling realiseres, og i så måte hvilket utfall reformen ender ut med, avhenger imidlertid også av hvordan lokale aktører utnytter betingelsene som følger med reformdesignet.

Innholdsfortegnelse

| | |
|---|----|
| Sammendrag | i |
| DEL I | 1 |
| 1 Innledning | 3 |
| 1.1 Avhandlingens formål og fremgangsmåte | 8 |
| 1.2 Avhandlingens struktur og innhold | 9 |
| 2 Casebeskrivelse: Kommunereformen | 13 |
| 3 Teori | 21 |
| 3.1 To idealtypiske reformdesign | 21 |
| 3.1.1 Hierarkisk reformdesign | 24 |
| 3.1.2 Desentralisert reformdesign | 25 |
| 3.2 Designelementer og sentrale antakelser | 26 |
| 3.3 Reformdesign og kobling mellom prat og handling | 28 |
| 3.4 Teoretisk rammeverk og analytiske dimensjoner – en oppsummering ... | 31 |
| 4 Metode | 35 |
| 4.1 Forskningsparadigme | 35 |
| 4.2 Forskningsdesign | 36 |
| 4.2.1 Forskningsstrategi og forskningsspørsmål | 37 |
| 4.3 Kvalitative forskningsmetoder | 40 |
| 4.3.1 Observasjon | 40 |
| 4.3.2 Dokumentstudier | 44 |
| 4.3.3 Intervju | 45 |
| 4.4 Avhandlingens kvalitet | 48 |
| 4.5 Forskningsetiske refleksjoner og utfordringer i praksis | 51 |
| 4.5.1 Respekt for individet | 51 |
| 4.5.2 Forskeren som aktiv grensesetter | 53 |
| 4.5.3 Politisk brennbart tema og intervju av politisk og administrativ elite .. | 55 |
| 5 Artikler – sammendrag og resultat | 57 |
| 5.1 Sammendrag, forskningsspørsmål og resultater | 57 |
| 5.2 Sammenheng mellom artiklene | 64 |
| 6 Diskusjon | 67 |

| | | |
|-------|---|-----|
| 6.1 | Et hybrid reformdesign | 67 |
| 6.2 | Empiriske variasjoner i utfall | 69 |
| 6.3 | Hvordan kan vi forstå de lokale variasjonene i utfall? | 72 |
| 6.3.1 | Reformdesign og effekter på kort og lang sikt..... | 77 |
| 7 | Konklusjon og implikasjoner | 81 |
| 7.1 | Teoretiske implikasjoner..... | 83 |
| 7.2 | Bidrag til praksis | 85 |
| 7.3 | Mulige retninger for videre forskning..... | 89 |
| | Referanser | 93 |
| | DEL II | 107 |
| | Artikkelliste | 109 |
| | Artikkel I | 111 |
| | Artikkel II..... | 137 |
| | Artikkel III | 159 |
| | Vedlegg..... | 179 |
| | Vedlegg 1 – Godkjenninger | 181 |
| | Vedlegg 2 – Informasjonsskriv | 185 |
| | Vedlegg 3 – Intervjuguide..... | 189 |
| | Vedlegg 4 – Oversikt over observasjoner | 191 |
| | Vedlegg 5 – Oversikt over observerte arbeidsgrupper | 195 |
| | Vedlegg 6 – Observasjonsskjema..... | 197 |
| | Vedlegg 7 – Oversikt over sentrale politiske dokumenter..... | 199 |
| | Vedlegg 8 – Fortellingen om den norske kommunereformen (2014–2017)..... | 201 |

Figurliste

| | |
|---|----|
| Figur 1 – Avhandlingens teoretiske rammeverk | 31 |
| Figur 2 – Forskningsdesign..... | 37 |
| Figur 3 – Utdrag fra feltdagbok | 43 |
| Figur 4 – Funn plassert i artikkelens teoretiske innramming | 60 |
| Figur 5 – Funn plassert innenfor avhandlingens teoretiske rammeverk | 74 |

Tabelloversikt

| | |
|--|----|
| Tabell 1 – Oversikt over kommunene som deltok i felles utredning | 16 |
| Tabell 2 – Idealtypiske reformdesign og tilhørende designelementer | 26 |
| Tabell 3 – Forskningsspørsmål og forskningsstrategi..... | 38 |
| Tabell 4 – Oversikt over anvendte forskningsmetoder og datautsnitt..... | 40 |
| Tabell 5 – Intervjudetaljer..... | 46 |
| Tabell 6 – Oppsummering av artiklene..... | 62 |
| Tabell 7 – Hybriddesignet av kommunereformen | 67 |

DEL I

«Man fikk en del pussige konstellasjoner (...) det er helt åpenbart, det vet jo de fleste, at grensene ikke hadde blitt slik dersom man satt på et kontor i Oslo og tegnet det. Det var lokalt ønsket at det skulle bli sånn, og da fulgte man i all hovedsak de lokale ønskene» (intervju 07.06.18).

1 Innledning

Reformer er bevisste endringer av organisasjoners strukturer, arbeidsmåter og/eller ideologier, der hensikten er knyttet til et ønske om å forbedre organisasjonenes funksjonsmåte og resultater (Brunsson & Olsen, 1990, s. 11). Med utgangspunkt i den norske kommunereformen (2014–2017) er denne doktorgradsavhandlingen opptatt av formell organisering¹ av reformers gjennomføring og organiseringens betydning for utfall. Begrepet *reformdesign* viser i denne sammenhengen til hvordan politisk og administrativ ledelse initierer, beslutter og organiserer gjennomføringen av en reform (f.eks. Nygård & Blindheim, 2021; Peled, 2002; Ramsdal, 2013; Rønhovde, 2016). Hensikten med reformdesignet er å transformere beslutningen om en reform til praktisk politikk og resultater i tråd med reformens intensjon. For å få til dette må det etableres en sammenkobling mellom prat (ideal) og handling (realitet) innenfor organisasjonen som reformeres (Brunsson, 2006, s. 120). Her viser *prat* til verbal kommunikasjon som finner sted i ansikt-til-ansikt-interaksjon mellom involverte aktører ved reformers gjennomføring (Nygård, 2020), mens *handling* viser til en etablert praksis eller faktisk atferd (f.eks. Egeberg, 1984, s. 89). Utvelgelsen og sammensetningen av elementer som inngår i reformdesignet, representerer rammer som muliggjør eller begrenser denne sammenkoblingen, og i så måte legger føringer for reformens utfall. I denne avhandlingen viser *utfall* til resultatet av et ferdigstilt lokalt reformarbeid ved gjennomføringen av kommunereformen.

Tre forhold gjør kommunereformen verdt å studere. For det første er den interessant fordi den er organisert ut fra et egenartet og tilsynelatende nyskapende reformdesign. Reformdesignet beskrives som et hybriddesign. *Hybriddesign* viser til et kompromiss – en sammensetning av elementer som ivaretar både behovet for styring og kontroll hos

¹ Det jeg her omtaler som formell organisering, viser til formaliserte instruksjer, beskrivelser og planer.

nasjonale myndigheter og behovet for lokal autonomi hos kommunene (f.eks. Bukve & Offerdal, 2002; Ramsdal, 2012). For eksempel ble kommunene pålagt å gjennomføre naboprater og fatte vedtak om eventuelle kommunesammenslåinger innen klare tidsfrister, samtidig som de fikk tildelt stor grad av lokal autonomi knyttet til gjennomføringen av reformen (Nygård & Blindheim, 2021). Samlet kan reformdesignet av kommunereformen oppsummeres i det noe paradoksale begrepet «sentralstyrt autonomi» (Nygård & Blindheim, 2021).

Det spesielt interessante med hybriddesignet er at det skiller seg ut fra andre reformdesign, også i norsk sammenheng. Forrige norske kommunereform og Schei-komiteens arbeid i forbindelse med denne i 1950–60-årene var i større grad en stramt styrt hierarkisk prosess der komiteen gikk gjennom kommunekartet og foreslo flere hundre sammenslåinger (f.eks. Flo, 2017). Også reformer gjennomført i nyere tid, som samhandlingsreformen (2012) og nærpolitireformen (2015), var strammere styrt og kontrollert enn hva som var tilfellet ved kommunereformen (Hanssen, Helgesen & Holmen, 2014; Ramsdal, 2013; Sørli & Larsson, 2018). På bakgrunn av dette kan man forvente at avhandlingen vil tilføre kunnskap om designets effekter som vil være relevant dersom fremtidige reformer skal organiseres med tilsvarende reformdesign.

For det andre er kommunereformen interessant å studere på grunn av departementet og regjeringens plassering av (nabo)prat som det mest sentrale reformgrepet. *Nabopratt* viser til pålagt og forventet aktivitet mellom kommuner med formål om å utforske og vurdere mulighetene for kommunesammenslåing (Nygård, 2020). Ved oppstarten av reformen ble kommunene oppfordret til å gå sammen og vurdere mulighetene for sammenslåing (Fimreite & Flo, 2018; Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2015b). Senere i reformperioden ble det presisert at dette var en utredningsplikt som kommunene selv skulle ta aktivt initiativ til (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016, s.

25). Med dette strakk forventningene seg lenger enn at hver kommune bare skulle vurdere om den kunne klare seg alene de neste tiårene. Utredningsplikten innebar at kommunene skulle ha en dialog med nabokommuner og utgreie og vurdere aktuelle alternativ, for så å ta stilling til om de ønsket å gå sammen med andre kommuner, og eventuelt hvilke (Kommunal- og forvaltningskomiteen, 2015, s. 35). Det bemerkelsesverdige med reformgrepet «nabopratt» er at prat mellom kommunene plasseres som et instrumentelt vilkår som må gjennomføres for å oppnå reformens målsetting, nemlig kommunesammenslåinger (Nygård, 2020).

For det tredje er kommunereformen interessant å studere fordi den kan betegnes som en interorganisatorisk reform (f.eks. Olsen, 1978; Olsen, 1983). *Interorganisatoriske reformer* er reformer som har som formål å få til endringer som angår flere organisasjoner. Det som gjør interorganisatoriske reformer særlig interessante, er at kompleksiteten ved gjennomføringen normalt vil være større enn ved reformer som utelukkende angår én organisasjon (intraorganisatoriske reformer). Kommunereformen var rettet mot samtlige norske kommuner og kunne få store konsekvenser for den enkelte kommunes videre eksistens. Det var derfor åpenbart sprikende interesser i spill ved reformens gjennomføring.

Det er få reformstudier som eksplisitt har studert sammenhengen mellom organiseringen av reformers gjennomføring og reformers utfall. Egeberg og Trondal (2018) publiserte nylig boken «An Organizational Approach to Public Governance. Understanding and Design». De påpeker at det mangler empiriske studier som eksplisitt studerer forholdet mellom organisatoriske faktorer eller organiseringen av reformers gjennomføring og utfall (Egeberg & Trondal, 2018, s. 15). Ifølge Egeberg og Trondal (2018, s. 16) er temaet nærmest ignorert innenfor organisasjonsteoretisk litteratur.

Forfatterne argumenterer for at organisasjoner som skal reformeres, består av tre manipulerbare og operasjonaliserbare nøkkelvariabler:

formell struktur, fysisk struktur og demografi. Disse nøkkelvariablene er sentrale ettersom de muliggjør eller begrenser reformprosesser. Forfatterne fremhever spesielt to forhold der slike variabler får betydning. For det første påvirker eksisterende organisatoriske faktorer reformprosessen. For det andre kan organiseringen av reformprosessen i seg selv ha betydning for muligheten til å oppnå reformens mål. Det er spesielt dette sistnevnte forholdet som har størst designpotensial, og som er av interesse når det gjelder problemstillingen i denne avhandlingen (Egeberg, 1984; Egeberg & Trondal, 2018).

Egeberg og Trondal (2018) har, i likhet med denne avhandlingen, en instrumentell tilnærming og argumenterer for at det er rimelig å forvente en relativt klar sammenheng mellom strukturelle rammer for en reform og aktørers atferd ved gjennomføringen av den. Med utgangspunkt i dette er det mulig å organisere reformer ved hjelp av ulike nøkkeldimensjoner. Her presenterer forfatterne blant annet vertikal og horisontal spesialisering. En vertikal spesialisert reform vil favorisere ledere og gi begrenset tilgang til aktører lenger nede i organisasjonens hierarki. Den vil også være tydelig styrt og tilby få beslutningssekvenser. En horisontal spesialisert reform vil organiseres slik at reformen på best mulig måte utnytter de ressursene som allerede er til stede i organisasjonen som skal reformeres. Denne typen spesialisering begrenser oppmerksomheten til interne forhold i organisasjonen, og ekskluderer forstyrrende forhold utenfor. En reform som ikke er spesialisert, vil i motsetning til dette være organisert mer åpent, med skiftende aktører og betingelser. Den vil samtidig gi større rom for utforskning og innovasjon (Egeberg & Trondal, 2018, s. 17–18).

Blant andre studier som i ulik grad er opptatt av forholdet mellom organiseringen av reformers gjennomføring og reformers utfall, finner man Fimreite (1996). Fimreite har studert hvilken reformstrategi – desentralisering eller toppstyring – som medførte mest endring. Studien er en sammenligning av frikommuneforsøket i Norge og Education Reform Act 1988 i Storbritannia. Den norske reformen beskrives med en

desentralisert reformstrategi, mens reformen i Storbritannia i større grad var organisert med en toppstyrt reformstrategi. Resultatene fra studien viser blant annet at reformstrategien hadde liten betydning for reformenes lokale effekter. Det var med andre ord ingen forskjeller i effekt på tvers av landene til tross for ulike reformstrategier. Den norske reformen hadde for øvrig resultert i mer endring enn forventet (Fimreite 1996).

Når det gjelder forholdet mellom organisering av reformers gjennomføring og reformers utfall, er også Askelands (2000) studie interessant. Studien retter søkelyset på endringer som inntraff i den lokale kirke som konsekvens av en sentralt initiert lovreform, kirkelovreformen (1995–1998). Askeland (ibid.) er spesielt opptatt av hvordan reformen la rammer for lokal endring i relasjonen mellom kirke og kommune. Forfatterens antakelse er at de kontekstuelle faktorene (konkretisert som «ekstern kontekst», «interorganisatorisk kontekst» og «intern kontekst») og utformingen av prosessen (initiativ og aktivering, prosessledelse og prosessutforming og legitimitet) har betydning for utfallet av endring (ibid., s. 65). Studien impliserer blant annet at når reforminnholdet er i samsvar med de behovene og den utviklingen som aktører i sektoren selv har formulert og forsøker å realisere, kan statlig virkemiddelbruk reduseres (ibid., s. 327).

Boken «Nordic Administrative Reform – Lessons for Public Management» (Greve, Lægveid & Rykkja, 2016) retter oppmerksomheten mot innholdet i administrative reformer og mulig påvirkning eller oppnådde endringseffekter hos dem som reformene angår.² I den grad organisering eller betingelser for hensiktsmessig gjennomføring av reformer nevnes, er det i forbindelse med at reformer i de nordiske landene i gjennomsnitt forstås som mer planlagte enn innenfor andre europeiske land (ibid., s. 113), og at reformprosesser i

² Studiens datagrunnlag er hentet fra 19 europeiske land, inkludert fem nordiske land – Danmark, Norge, Finland, Sverige og Island.

Norge blant annet kan karakteriseres med en høyere grad av involvering og autonomi enn innenfor andre nordiske land (ibid., s. 205).

Et annet og forholdsvis stort forskningsfelt som i ulik grad er opptatt av organisering av reformers gjennomføring og reformers utfall, er studier av reformimplementering. Blant annet finnes det studier som er opptatt av hvordan reformer mislykkes, avspores eller avvises (Aberbach & Christensen, 2014; Andersen, 2008; Christiansen & Klitgaard, 2010; Knight, 1992), og studier som er opptatt av hvordan reformer ofte er retoriske i sin form og dermed ikke får følger for operasjonell praksis (Brunsson & Olsen, 1997; Greenwood, Oliver, Sahlin & Suddaby, 2008, s. 8; Pollitt, 2001). I tillegg er det gjennomført en rekke studier som viser hvordan reformers gjennomføring og effekter er betinget av mobiliseringen rundt initiativet og beslutningen om reformenes tilblivelse (Blom-Hansen, Christiansen, Fimreite & Selle, 2012; Christiansen & Klitgaard, 2010), påvirket av samfunnet og rådende politikk (Johannessen, 2018) eller betinget av organisasjoners institusjonelle karakter og dens omgivelser (Brunsson, 2009; Brunsson & Olsen, 1990).

1.1 Avhandlingens formål og fremgangsmåte

Formålet med doktorgradsavhandlingen er å bidra med kunnskap om sammenhengen mellom reformdesign og reformers utfall. Dette er operasjonalisert i følgende overordnede problemstilling: *Hvordan kan vi forstå lokale variasjoner i utfall av en statlig reform organisert ut fra et bestemt reformdesign?*

Avhandlingens empiri er samlet inn ved bruk av kvalitative forskningsmetoder. Gjennom observasjoner har jeg fulgt reformarbeidet hos og mellom åtte casekommuner i Rogaland fylke: Stavanger kommune, Sandnes kommune, Sola kommune, Time kommune, Klepp kommune, Hå kommune, Gjesdal kommune og Randaberg kommune. I tillegg har intervjuer og dokumentstudier tilført nyanser og viktig innsikt – spesielt når det gjelder initieringen og utformingen av reformen hos

nasjonale myndigheter. Utsnitt av datamaterialet er anvendt for å svare på forskningsspørsmål i avhandlingens vitenskapelige artikler, mens det samlede datamaterialet og funn fra artiklene er anvendt for å svare på avhandlingens overordnede problemstilling.

Avhandlingens teoretiske utgangspunkt er organisasjonsteori. Organisasjonsteori er egnet nettopp fordi det gir teoretisk innsikt i hvordan ulik organisering av reformprosesser har betydning for reformers utfall (Egeberg & Trondal, 2018). For å fremstille ulike former for organisering har jeg anvendt to idealtypiske reformdesign: et hierarkisk og et desentralisert. Begge idealtypene representerer eksempler på rasjonelle og planlagte endringer, men skiller seg fra hverandre når det gjelder oppfatningen av *hvilken organisering* som på best mulig måte vil bidra til å fremme gjennomføringen av reformer. Idealtypene gir i så måte også ulike forventninger til utfall (f.eks. Nygård & Blindheim, 2021; Peled, 2002; Ramsdal, 2013; Rønhovde, 2016). For å forstå betingelsen for kobling mellom prat (ideal) og handling (realitet) lokalt hos kommunene er supplementære teoretiske teser inkludert, som Meyer og Rowans (1977) dekoblingstese og Halletts (2010) argument om rekobling. Selv om disse teoriene ikke direkte har et instrumentelt rasjonale, gir de verdifulle perspektiver som bidrar til å besvare avhandlingens problemstilling.

1.2 Avhandlingens struktur og innhold

Doktorgradsavhandlingen består av to deler. Del I er organisert som følger: Innledningkapittelet viser avhandlingens tematiske og teoretiske innramming. Kapittel to beskriver avhandlingens case: kommunereformen. Beskrivelsen struktureres med utgangspunkt i seks reformfaser. En utvidet casebeskrivelse følger i vedlegg nummer åtte. Avhandlingens teoretiske rammeverk blir presentert i kapittel tre. Kapittel fire beskriver forskningsdesignet og den metodiske vurderingen. Jeg argumenterer her for avhandlingens vitenskapsteoretiske plassering og viser detaljert hvilke

forskningsmetoder som er anvendt og hvordan. Jeg reflekterer også rundt avhandlingens kvalitet og etiske utfordringer ved datainnsamlingen. Kapittel fem presenterer sammendrag og resultater fra avhandlingens vitenskapelige artikler. Kapitlet viser også sammenhengen mellom artiklene og deres forbindelse til avhandlingens overordnede problemstilling. Kapittel seks starter med en beskrivelse av reformdesignet av kommunereformen og tilhørende designelementer. Deretter presenterer jeg to empiriske variasjoner i utfall. Disse analyseres og diskuteres i lys av det teoretiske rammeverket som blir etablert i kapittel tre. Et interessant poeng med tanke på problemstillingen er reformators beslutning om å utvide kommunereformens opprinnelige tidsperiode, og dette blir inkludert i diskusjonen. I det avsluttende kapitlet, kapittel syv, presenteres avhandlingens konklusjoner, mulige teoretiske implikasjoner og bidrag til praksis. I tillegg reflekterer jeg rundt mulige retninger for videre forskning.

Del II inneholder avhandlingens tre vitenskapelige artikler³.

Artikkel I

Nygård, S. R. & Blindheim, B-T. (2021). Reformdesign. I Røvik, Blindheim og Klemsdal (red.) *Organisasjonsdesign*. Oslo: Universitetsforlaget. Akseptert for publisering, våren 2021.

Artikkel II

Nygård, S. R. & Holmen, A. K. T. (2020). *Negotiating municipal merger. Understanding negotiation arenas through perspectives of social order and logics of negotiation*. *Scandinavian Political Studies*, 43(1), 46–64.

Artikkel III

Nygård, S. R. (2020). *Vil du komme hit og snakke litt med meg? Naboprattens rolle under den norske kommunereformen (2014–2017)*. Sendt til utgiver, under vurdering.

³ To artikler og ett bokkapittel. I kapittel 4 og kapittel 5 omtales de som artikkel I, artikkel II og artikkel III.

Innledning

2 Casebeskrivelse: Kommunereformen

Formålet med dette kapittelet er å beskrive avhandlingens empiriske utgangspunkt: kommunereformen (2014–2017). Kapittelet er strukturert i seks reformfaser. De fire første utgjør tidsrommet for min datainnsamling. Reformfasene er beskrevet med flere detaljer i vedlegg nummer åtte: Fortellingen om den norske kommunereformen.

Hensikten med kommunereformen (2014–2017) var at kommuner skulle slå seg sammen til større og mer robuste enheter. Færre og større kommuner skulle videre resultere i bedre kapasitet til å ivareta og videreutvikle lovpålagte oppgaver, mer helhetlig og bærekraftig samfunns- og næringsutvikling, større bærekraftig og økonomisk robusthet og et styrket lokaldemokrati (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2015a, s. 29). Etter stortingsvalget i 2013 var en kommunereform et tiltak regjeringspartiene tidlig ble enige om. Regjeringspartienes (Høyre og Fremskrittspartiet) programkomiteer i samarbeid med partiledelsen hadde nemlig lansert en kommunereform som et valgløfte allerede før partienes landsmøte i valgåret 2013 (Beldo, 2018).

Kommunereformen ble behandlet i Stortinget våren 2014. På dette tidspunktet støttet Arbeiderpartiet (Ap) behovet for reformen. Dette endret seg ved opptrappingen til kommunevalgdebatten høsten 2015, spesielt når det gjaldt spørsmålet om bruk av tvang⁴ ved kommunesammenslåing. Ap understrekte at de på dette punktet ikke hadde samme tilnærming som Høyre (H). Høyre selv valgte å kalle Ap's utspill som uverdige, og understrekte samtidig paradokset med at Ap i

⁴ Kristelig Folkeparti og Venstre vedtok på sine landsmøter våren 2013 at kommuner kunne slås sammen ved bruk av tvang. Også Arbeiderpartiet hadde programfestet bruk av tvang i tilfeller hvor enkeltkommuner satte seg opp mot en sammenslåing. Dette ble endret under deres landsmøte våren 2015. Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti programfestet at kommunesammenslåing skal baseres på frivillighet (Klausen, Askim & Vabo, 2016, s. 43).

flere år hadde påpekt behovet for en kommunereform. Enkelte spekulerte i om Ap's omvendning var et «takk for sist». I 1995 ønsket nemlig Christiansen-utvalget under Gro Harlem Brundtlands (Ap) regjering en kommunereform, men Høyres daværende leder Jan Pettersen gikk imot reformforslaget. Denne prosessen endte i den mye omtalte firvillighetslinjen⁵. Til tross for at flere partier på Stortinget var enige i behovet for kommunereformen, var ikke den politiske oppslutningen om iverksettingen av reformen gitt (Klausen et al., 2016, s. 41-43).

Første reformfase (januar–august 2014): Initiering og utforming. I fasen før iverksettingen av reformen vurderte og besluttet nasjonal politisk og administrativ ledelse kommunereformens organisering. Under arbeidet var det elementer fra flere modeller som implisitt eller eksplisitt ble vurdert: både fra en «tvangsreform» etter mønster fra den forrige store kommunereformen i Norge (Flo, 2017), en «dansk løsning» med mer «pisk enn gulrot» (Baldersheim & Rose, 2016) og en «frivillighetsreform» jamfør de sporadiske sammenslåingsprosessene i Norge mellom 1995 og 2014. På bakgrunn av vurderingene endte man med et kompromiss, et hybriddesign som ivaretok behovet for styring og kontroll hos nasjonale myndigheter samt behovet for lokal autonomi hos kommunene.⁶

Organiseringen av reformen fulgte definerte milepæler, og reformperioden var avgrenset av et stortingsvedtak i juni 2017 om en ny kommunestruktur og nye oppgaver. Planen for gjennomføringen lokalt og regionalt skulle bidra til forutsigbarhet, fremdrift og dialog (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2015a, s. 23). For å påse at gjennomføringen forløp som ønsket, ga departementet økonomisk støtte til hvert fylkesmannsembete for å ansette en prosessveileder. Videre utarbeidet departementet et standardisert faktaoppsett med

⁵ Mer omtalt i vedlegg 8 – Fortellingen om den norske kommunereformen.

⁶ Avsnittet er basert på Nygård og Blindheim (2021).

utgangspunkt i ekspertutvalgets⁷ rapport og annen «tilgjengelig informasjon» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2015b, s. 47). I sin første delrapport la ekspertutvalget til grunn som hovedprinsipp at fremtidige kommuner burde ha en størrelse på 15 000–20 000 innbyggere for å sikre en god oppgaveløsning. Utvalget anbefalte også at kommunestrukturen i større grad burde nærme seg funksjonelle samfunnsutviklingsområder, og at staten burde redusere detaljstyringen og vedlikeholde ordninger for politisk deltakelse. Slik skulle kommunene bli sikret som gode og slagkraftige demokratiske arenaer (Vabo-utvalget, 2014, s. 129–135).

Faktaoppsettet skulle være et viktig verktøy for regionale prosessveiledere og gi en god sammenstilling av informasjon for kommunene. På grunnlag av dette mente departementet at «(...) det ikke lenger vil være behov for å videreføre dagens praksis med utredning av enkeltstående sammenslåingsalternativer» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2015a, s. 47). Departementet utviklet også en spørreundersøkelse som kommunene kunne anvende i høringen av innbyggerne (ibid.). Departementet presiserte valget slik: «Departementet ønsker å legge til rette for en mer standardisert organisering av arbeidet ved å etablere et faktagrunnlag for lokale diskusjoner, og et opplegg for å innhente synspunkter fra innbyggerne» (ibid., s. 47).

Regjeringen ønsket også å tilrettelegge for god lokal forankring og inviterte til «bredt politisk samarbeid om reformen» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2015a, s. 23). Samtlige kommuner mottok en invitasjon i august 2014 fra den daværende kommunal- og moderniseringsministeren, der de ble invitert til å delta i reformprosessen og starte samtaler med sine nabokommuner. Det ble senere presisert at denne oppfordringen heller var en utredningsplikt som kommunene selv skulle ta aktivt initiativ til (Kommunal- og

⁷ Ekspertutvalget omtales som Vabo-utvalget. Det ble ledet av professor Signy Irene Vabo.

moderniseringsdepartementet, 2016, s. 25). Med dette strakk forventningene seg lenger enn at hver kommune bare skulle vurdere om den kunne klare seg alene de neste tiårene. Utredningsplikten innebar at kommunene skulle *ha dialog* med nabokommuner, *utgreie* og *vurdere* aktuelle alternativ, for så å *ta stilling til* om, og eventuelt hvilke kommuner man ønsket å gå sammen med (Kommunal- og forvaltningskomiteen, 2015, s. 35).

De involverte aktørene i utformingen av designet av reformen var ansatte i Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Kommunalavdelingen samt politiske representanter fra regjeringspartiene.

Andre reformfase (august 2014–juni 2015): Felles utredning. Etter å ha mottatt invitasjonen startet flertallet av landets kommuner ulike samarbeid (naboprater). Blant annet inngikk åtte kommuner i Rogaland et samarbeid om en felles utredningsrapport (se tabell 1). Resultatet ble rapporten «Ny kommunestruktur» (Hå kommune et al., 2014). Rapporten viser styrker og svakheter for kommunale oppgaver gitt både dagens kommunestruktur og ved ulike konstellasjoner av kommunesammenslåinger dem imellom.

Tabell 1 – Oversikt over kommunene som deltok i felles utredning

| Kommunenavn | Innbyggertall ⁸ | Politisk farge ⁹ |
|-------------------|----------------------------|-----------------------------|
| Gjesdal kommune | 11 902 | Arbeiderpartiet |
| Sandnes kommune | 75 497 | Arbeiderpartiet |
| Stavanger kommune | 132 729 | Høyre |
| Randaberg kommune | 10 873 | Høyre ¹⁰ |
| Sola kommune | 26 016 | Høyre |
| Time kommune | 18 656 | Høyre |
| Klepp kommune | 19 042 | Arbeiderpartiet |
| Hå kommune | 18 800 | Høyre ¹¹ |

⁸ SSB Befolkningsstatistikk 1. januar 2017.

(<https://www.ssb.no/befolkning/statistikker/folkemengde/aar-per-1-januar/#relatert-tabell-1>)

⁹ Før kommunevalget 15. september 2015.

¹⁰ Etter valget 14. september 2015 fikk Randaberg kommune ny ordfører (AP).

¹¹ Etter valget 14. september 2015 fikk Hå kommune ny ordfører (KrF).

Tredje reformfase (juni 2015–august 2015): Sonderingsrommet. I tredje reformfase var samarbeidet mellom de ovennevnte åtte kommunene avsluttet. I denne fasen vurderte kommunene og deres politiske representanter behovet for kommunesammenslåing og eventuelle sammenslåingsalternativer. Samtidig drøftet rådmennene i egne møter alternative innstillinger for videre reformprosess og eventuelle naboprater. Etter at hver rådmann hadde levert sin innstilling, ble det gjort politiske vedtak i kommunene.

Fjerde reformfase (august 2015–juni 2016): Nabosamtaler. De kommunale vedtakene viste variasjoner.¹² Blant annet vedtok Randaberg kommune å forbli en selvstendig landbrukskommune og ønsket ikke å ta initiativ til samtaler med andre kommuner. Gjesdal kommune inviterte ingen kommuner med til videre dialog, men var åpne for invitasjoner fra andre. Time, Klepp og Hå kommune var gjensidig enige om videre nabosamtaler. Kommunene gjennomførte det første møtet allerede i september 2015. Til tross for varierte kommunale vedtak ble det også tatt initiativ til og organisert nabosamtaler mellom Stavanger, Sola og Sandnes kommune i november 2015. Nabosamtalene mellom Time, Klepp og Hå kommune og mellom Stavanger, Sola og Sandnes kommune ble avsluttet ved to folkeavstemninger våren 2016. I disse fikk innbyggerne i hver kommune anledning til å si «ja» eller «nei» til kommunesammenslåing. Det samlede resultatet i begge folkeavstemningene var negativt. Kommunene hadde vedtatt å etterkomme resultatene. Dermed endte mulighetene for kommunesammenslåing her.

Femte reformfase (juni 2016–juni 2017): Tilrådning og stortingsvedtak. Basert på resultatene i folkeavstemningen og nabosamtalene ga landets fylkesmenn sin tilrådning i oktober 2016. Fylkesmannen i Rogaland anbefalte sammenslåing mellom Stavanger, Rennesøy og Finnøy kommune. Dette var i samsvar med lokale vedtak

¹² Se vedlegg 8 – Fortellingen om den norske kommunereformen, tabell 1.

(Fylkesmannen i Rogaland, 2016). Fylkesmannen i Rogaland anbefalte også sammenslåing mellom Sokndal og Eigersund kommune og mellom Forsand og Strand kommune. De to sistnevnte var ikke i tråd med lokale vedtak. Fylkesmannens anbefalinger til Stortinget kan forstås i lys av en oppdragsforståelse som «litt tvang» – en mellomvariant mellom «ren frivillighet» og «ren faglighet» (Flo, 2017, s. 26-27). Innstillingen fra Kommunal- og forvaltningskomiteen foreslo at Stortinget ved behandling av proposisjonen skulle fatte vedtak om sammenslåing mellom Forsand og Sandnes og mellom Stavanger, Rennesøy og Finnøy kommune (Kommunal- og forvaltningskomiteen, 2017). Fylkesmannens tilråding ble dermed i noen grad forbigått. Vedtaket om den nye kommunestrukturen ble fattet 8. juni 2017.

Sjette reformfase (juni 2017–d.d.): Kommunereformen fortsetter. Ved oppstarten av kommunereformen ble det satt et tydelig slutt punkt for reformen (se første reformfase). Underveis i reformprosessen ble det imidlertid observert en endring i den politiske retorikken hos nasjonale myndigheter; reformen ble etter hvert betraktet som en pågående prosess. Dette førte til at reformen fortsatte uten et definert slutt punkt, og den ble ikke lenger omtalt som en «reform» i politiske dokumenter. I stedet er det begrepet «arbeid» som anvendes. For eksempel: «Arbeidet med kommunesammenslåinger fortsetter» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019, s. 28).

Reformens utvikling i retning av en løsere retorikk ble kommentert av tidligere kommunal- og moderniseringsminister Jan Tore Sanner (H). Under et intervju ved reformens egentlige slutt sommeren 2017 sa han blant annet at reformen ville bli bedre om noen år. Han påpekte at det var skapt en dynamikk blant landets kommuner som etter hvert ville føre til flere kommunesammenslåinger. Sanner utdypet påstanden slik:

Jo færre små kommuner som blir igjen, jo større blir presset på de om å slå seg sammen med naboen. Om ti år kan det vi har sett disse fire årene bli presentert som starten på en helt nødvendig forvaltningsreform (Bonde, 2017, s. 25).

Omtrent to år senere kommenterte også daværende kommunal- og moderniseringsminister, Monica Mæland (H), reformens utvikling og fremtid på denne måten:

Mitt utgangspunkt er at denne prosessen ikke går over. Nettopp fordi veldig mange kommuner fortsatt er veldig små og sårbare, og de kommer til å få problemer med å løse oppgavene sine, eller de har det allerede (Eltervåg, 2019).

Med en utvidet tidshorisont og svekket kontroll fra nasjonale myndigheter overlates vurderingen om fremtidens kommunestruktur til kommunene (f.eks. Fimreite & Flo, 2018). I hvor stor grad kommunesammenslåinger lar seg drive frem uten overhengende reformtrykk, gjenstår å se. Reformdesignets betydning i denne sammenhengen er diskutert i kapittel 6.3.1.

3 Teori

Avhandlingens teoretiske utgangspunkt er organisasjonsteori. Organisasjonsteori er egnet for å besvare den overordnede problemstillingen nettopp fordi teorien gir innsikt i hvordan ulik organisering av reformprosesser har betydning for reformers utfall (Egeberg & Trondal, 2018, s. 16). Fra et organisasjonsteoretisk utgangspunkt utledes to idealtypiske tilnærminger til organisering av reformer: et hierarkisk og et desentralisert reformdesign (f.eks. Nygård & Blindheim, 2021; Peled, 2002; Ramsdal, 2013; Rønhovde, 2016). Bak en hierarkisk tilnærming til organisering av reformer ligger en instrumentell logikk om at organisasjoner lar seg påvirke og kontrollere (f.eks. Egeberg, 1984; Egeberg & Trondal, 2018). I slike tilfeller forventes det en klar sammenheng mellom reformators intensjon og aktørers atferd ved gjennomføring av reformer. Bak en desentralisert tilnærming til organisering av reformer ligger også en rasjonell plan, men gjennomføringen er i større grad overlatt til tilfeldigheter, og det som gradvis vokser frem mellom involverte aktører (Cohen, March & Olsen, 1972; Habermas, 1984). I slike tilfeller modifiseres forventningen om sammenheng mellom reformators intensjon og aktørers atferd ved reformers gjennomføring.

Dette kapittelets formål er å klargjøre hvordan de idealtypiske reformdesignene skiller seg fra hverandre når det gjelder organiseringen av reformers gjennomføring og forventet utfall.

3.1 To idealtypiske reformdesign

Blant tidligere reformstudier som har anvendt reformdesign som teoretisk begrep finner jeg Ramsdal (2012). Han beskriver reformdesign som «(...) the sum of governmental steering instruments formally employed» (Ramsdal, 2012, s. 90–91). I studien analyserer han fire ulike reformer innfor helse- og omsorgssektoren i Norge. Formålet er å

presentere de reguleringsinstrumentene som følger implementeringen av reforminitiativene. Spørsmålet han stiller, er om det har skjedd en endring når det gjelder reformdesign gjennom de siste 35 årene med reforminitiativ (ibid., s 91). Ramsdal (2013) bygger videre på studien fra 2012. Her sammenligner han opptrappingsplanen (1998–2009) og samhandlingsreformen (2008–2009) og analyserer reformens betydning for psykisk helsearbeid. Ramsdal (ibid.) presenterer reformdesign som «(...) utforming av reformer som skjer gjennom statlige myndigheters valg av ulike styringsinstrumenter og hvordan disse utformes for å nå politiske mål» (ibid., s. 328). Han trekker opp to varianter: et hierarkisk design og et dialogisk design. Videre viser han til studier av reformer i skandinaviske land som indikerer at følgende elementer bestemmer designet (Jacobsen, 1976 og Rothstein, 1986 sitert i Ramsdal, 2013, s. 330):

- hvor klare og operasjonelle mål reformarbeidet har
- hvorvidt målene er nedfelt i lov, og hvor presist formulerte kravene er
- strukturen på økonomiske overføringer og støttetiltak
- hvorvidt kunnskapsgrunnlaget om årsak/virkning blir oppfattet som entydig eller ikke
- hvorvidt det finnes bestemte fagprofesjoner som representerer denne kunnskapen lokalt og/eller sentralt i feltet
- hvorvidt en etablerer lokale iverksettingsorgan som skal ivareta intensjonene i reformen

En annen reformstudie som anvender reformdesign som teoretisk begrep, er Rønhovde (2016). Rønhovde (ibid., s. 80) betrakter reformdesign som «(...) måten staten går fram for å realisere et tiltak eller en reform med tanke på virkemiddel og organisatoriske løsninger». Rønhovdes studie er rettet mot betydningen av kommuners ulike organisering (med eller uten sektorstyring) ved gjennomføringen av samhandlingsreformen (2008–2009). Han argumenterer for at reformen er tidstypisk for hvordan reformer som angår kommuner blir

gjennomført i dag, nemlig med et «svakere reformdesign» enn tidligere år (Ramsdal, Michelsen & Aarseth, 2002 referert til i Rønhovde 2016, s. 80). Et svakt reformdesign viser i denne sammenhengen til kommuner som har stor frihet til selv å velge organisering og praktiske løsninger. Dette innebærer stor grad av tolkning, fleksibilitet og kreativitet av reformen og de intensjonene som ligger bak (Rønhovde, 2016).

Et fellestrekk i de ovennevnte studiene er at forfatterne anvender begrepet reformdesign mer generelt som «styring» og inkluderer både økonomiske og juridiske virkemidler.

Beveger vi oss over til internasjonal forskning der tilsvarende begreper er anvendt, finner vi Peled (2002). Peled skiller mellom to typer «reform styles», referert til som «top-down» og «open book». Argumentet i studien er at reformens stil spiller en vesentlig rolle for reformens skjebne. Med top-down som reformstil viser forfatteren til reformer som gjennomføres med kontroll, få alternativer og et ønske om å etablere en mer effektiv organisasjon. På den andre siden viser open book som reformstil til endring som utvikler seg over tid, og prosessen med å gjennomføre reformer er viktigere enn det konkrete resultatet. Her er det tillit mellom aktører som skaper produktivitet (ibid., s. 220–221). Skillet mellom stilene reflekterer spenningen mellom spontanitet (open book) og kontroll (top-down). Peled (ibid., s. 221) understreker at enkelte reformer pendler mellom ulike stiler nettopp for å få endringen gjennomført.

Til tross for ulike tilnærminger til begrepet reformdesign i de ovennevnte studiene har de inspirert teoretiseringen av de to idealtypiske reformdesignene i denne avhandlingen. Idealtypene omtales som hierarkisk reformdesign og desentralisert reformdesign (Nygård & Blindheim, 2021). Begge idealtypene er som tidligere nevnt eksempler på rasjonelle og planlagte endringer, men skiller seg fra hverandre når det gjelder oppfatningen av *hvilken organisering* som på best mulig måte vil bidra til å fremme gjennomføringen av reformer. Videre følger en

generell beskrivelse av idealtypene før utvalgte designelementer presenteres mer detaljert.

3.1.1 Hierarkisk reformdesign

Et idealtypisk hierarkisk reformdesign har en klar top-down-tilnærming der politisk og administrativ ledelse definerer reformens mål og innhold og aktiverer aktører og aktiviteter ved reformens gjennomføring. Utviklingen av klare operasjonelle mål og kontrollen over hvem som skal gjennomføre reformen og hvordan disse skal arbeide antas å være en forutsetning for både hvorvidt reformen faktisk blir gjennomført og om den får de tilsiktede resultatene (Olsen, 1988). I tillegg definerer politisk og administrativ ledelse klare tidsfrister og strategisk timing for ulike aktiviteter under reformens gjennomføring. Formålet er å oppnå reformens målsetting innenfor en relativt begrenset periode heller enn å legge til rette for en prosess som tar høyde for lokale institusjonelle forhold (f.eks. Peled, 2002).

Designet forutsetter at man fra sentralt hold opererer med stor autoritet. Reformatoren må være villig til å bruke makt og overstyre dem reformen angår, der det er nødvendig, og disse må på sin side la seg disiplinere. Reformdesignet legger dermed føringer på reformorganisasjonens handlingsalternativer, oppmerksomhet og valgmuligheter, og kan kun justeres gjennom politisk eide initiativer (Jacobsen, 2015; Læg Reid & Roness, 1999; Peled, 2002). Med dette utgangspunktet blir reformorganisasjonen plassert nederst i en lengre iverksettingskjede; organisasjonen mottar instruksjoner og mandater for hvordan reformen skal tre frem, og fra sentralt hold vil man kontrollere prosessen og kreve at endelige resultater blir rapportert. Uten mulighet for involvering, kreativitet og med innskrenket lokal autonomi, gjennomføres reformen i samsvar med bestillingen ovenfra.

3.1.2 Desentralisert reformdesign

Et idealtypisk desentralisert reformdesign innebærer en svakere politisk og administrativ styring og kontroll av reformens mål, innhold og gjennomføring. Reformdesignet kjennetegnes videre av lokal autonomi og desentralisert beslutningsfatning (Peled, 2002; Ramsdal, 2013). Dette innebærer at prosess- og beslutningsmakt er overført til lokalpolitiske aktører, som selv har muligheten til å organisere gjennomføringen, ved blant annet å bestemme hvilke deltakere, problemer, løsninger og beslutningsmuligheter som skal aktiveres (Cohen et al., 1972; Jacobsen, 2015). Et desentralisert reformdesign innebærer også at lokalpolitiske aktører har en stor fortolkningsramme, der de selv kan definere meningen og innholdet i reformen. På denne måten kan lokale tilpasninger av institusjonell karakter påvirke gjennomføringen, for eksempel historiske trekk, kollektivt mangfold (kunnskap, ferdigheter og erfaringer), interesser, normer og verdier (Olsen, 1997). Med et søkelys på prosess og muligheter for justeringer underveis stimuleres aktørene til kreative løsninger (Peled, 2002, s. 220; Rønhovde, 2016; Tsoukas & Chia, 2002). Det er derfor vanlig å finne: «(...) ulike lokale løsninger relatert til intensjonene i reformen, avhengig av lokale forhold og ulike tolkninger av reformkonseptet» (Rønhovde, 2016, s. 80). Basert på de ovennevnte kjennetegnene vil en reform med et desentralisert reformdesign kunne betegnes som inkrementell og gradvis fremvoksende – og dermed med en senere forventet måloppnåelse (Kingdon, 1984; Peled, 2002).¹³

Samlet sett har et desentralisert reformdesign et betydelig innslag av «bottom-up-tenkning», hvor vi finner stor tiltro til involverte aktører, og der den gode løsningen nærmes vil «vokse opp nedenfra» (Habermas, 1984). Et desentralisert reformdesign kan med dette innebære hierarkisk kontroll av prosesser, men lokale aktører får samtidig lov – et godt stykke på vei – til å definere problemer og løsninger.

¹³ Gjennomgangen av idealtypene er basert på tekst fra Nygård og Blindheim (2021).

3.2 *Designelementer og sentrale antakelser*

Reformdesign inneholder flere elementer som samlet skal føre en reform mot ønsket utfall. Designelementene vil i så måte representerer ulike betingelser for hvordan aktører kan håndtere (handle og fortolke) reformens gjennomføring. Basert på den teoretiske gjennomgangen i forrige avsnitt vektlegges fire elementer: koordinering, tid, beslutningsmyndighet og gjennomføringslogikk.

Tabell 2 – Idealtypiske reformdesign og tilhørende designelementer

| | Hierarkisk design | Desentralisert design |
|-----------------------------|-------------------|-----------------------|
| Koordinering | Stram | Løs |
| Tid | Avgrenset | Uavgrenset |
| Beslutningsmyndighet | Sentral | Lokal |
| Gjennomføringslogikk | Plan | Prosess |

Designelementet koordinering viser til hvorvidt, hvorfor og hvordan aktører kommer sammen for å fullføre sine mandat ved gjennomføringen av en reform (Cloutier, Gond & Leca, 2017, s. 6). Innenfor et hierarkisk reformdesign antas koordineringen å være stram. En stram koordinering viser til formalitet, nøye vurderinger og analyser av hvilke aktiviteter som skal inntreffe og hvem (hvilke aktører) som skal delta, og til hvilket tidspunkt i reformprosessen. Formaliserte koordineringsmekanismer kan i denne sammenhengen for eksempel være formell struktur, rutiner og prosedyrer (Egeberg, 1984). På den andre siden vil koordinering innenfor et desentralisert reformdesign betraktes som løs. Hvilke aktiviteter som inntreffer og hvem som deltar og når, vil i større grad være tilfeldig (f.eks. Cohen et al., 1972; Cohen, March & Olsen, 2012; Kingdon, 1984).¹⁴ Denne typen koordinering vil åpne opp for at kultur, identitet og interesser i større grad kan «spilles ut» ved gjennomføringen av en reform (DiMaggio & Powell, 1991; March & Olsen, 1989; Scott, 2014).

¹⁴ Fremstillingen av designelementet koordinering ved et desentralisert design har paralleller til det mye omtalte «strømperspektivet», utledet innenfor garbage-can-teorien (Cohen et al., 1972).

Designelementet tid viser til reformens tidsramme, tempo og timing eller sekvenser av aktiviteter (Egeberg & Trondal, 2018). Dette forteller oss om når reformen starter og avslutter, og i så måte når man kan forvente resultat(er) eller effekt(er). Innenfor et hierarkisk design vil reformens varighet være avgrenset, og gjerne kort. Tempoet fører dermed til at beslutninger tas uten at flere alternativer belyses, og man kopierer gjerne løsninger fra tidligere reformprosesser. Under disse forholdene står man i fare for å miste muligheten til å søke en egen (ny) løsning (ibid., s. 20). Innenfor et desentralisert design vil reformens varighet være uavgrenset eller strekke seg over en lengre periode. Reformens gjennomføring og sekvensene av aktivitetene underveis kan på bakgrunn av dette forventes å prosessere i et langsommere tempo. Dette gir vilkår for utforskning og innovative løsninger (ibid.).

Designelementet beslutningsmyndighet viser til hvilket nivå (nasjonalt eller lokalt) fullmakten til å treffe avgjørelser ved reformens gjennomføring ligger. Innenfor et hierarkisk reformdesign er det nærliggende å forvente at sentral-politiske aktører eller reformatoren har fullmakt til å fatte beslutninger. Innenfor et desentralisert reformdesign vil det i større grad være naturlig å forvente at beslutningsmyndigheten overføres til lokal-politiske aktører.

Til slutt viser gjennomføringslogikk til reformators vurdering av hva som med størst sannsynlighet vil føre reformen i retning av dens målsetting og intensjon. Innenfor et hierarkisk design vil reformators tro på kontroll og en klar plan være dominerende. Ut fra dette vil gjennomføringen ende i et klart definert resultat. Innenfor et desentralisert design vil det være en større underliggende tro på en prosess der fortolkning og meningsskaping hos involverte aktører fører reformen frem mot et ønsket utfall. Det sistnevnte er nært forbundet med Habermas og hans interesse for deliberasjon og det rasjonelle argumentet. I lys av Habermas' teoretiske teser ville det beste argumentet vinne over de mindre gode, gitt at det er etablert en åpen og tvangsfri samtale (Eriksen & Weigård, 2003; Habermas, 1984). Med utgangspunkt

i en kommunikativ, åpen og oppriktig prosess inkluderes alle aktørers preferanser i et forsøk på å danne en felles forståelse og preferanse (Rommetvedt, 2006). Reformen vil med dette resultere i et utfall der rasjonelle og fornuftige argumenter har vunnet over andre mindre rasjonelle og fornuftige argumenter (Habermas, 1984).

Avslutningsvis er det viktig å understreke at idealtypene også kan sammenstilles i mer hybride blandingsformer. Dette vil jeg komme tilbake til i kapittel 6.1.

3.3 Reformdesign og kobling mellom prat og handling

Reformdesignets utforming representerer rammer som påvirker muligheten for å etablere sammenkoblingen mellom prat (idealer) og handling (realiteter) innenfor organisasjonen som skal reformeres (Brunsson, 2006, s. 120).¹⁵ Nedenfor følger teoretiske teser som belyser ulike tilnærminger til denne koblingen.

Ved et hierarkisk reformdesign foreligger det en instrumentell antakelse om at prat kobles tett til handling. Formelle strukturer vil dermed forme aktørers atferd, og gjennom stram koordinering styres reformer mot ønskede formål eller handlinger (f.eks. Egeberg, 1984; Egeberg & Trondal, 2018). Innenfor et hierarkisk reformdesign problematiseres ikke koblingen mellom prat og handling, den er sterkt forventet. Ved et desentralisert reformdesign foreligger det en antakelse om at koblingen mellom prat og handling modifiseres. Et slikt reformdesign vil i større grad gi rammer som tillater aktørene å hevde sine interesser. Til tross for mulig friksjon mellom involverte aktører forblir reformen likevel noe organisasjonen må forholde seg til for å bevare sin legitimitet. I slike tilfeller vil organisasjonen kunne snakke om reformen uten at praten er

¹⁵ I organisasjonslitteraturen blir forbindelsen også beskrevet som koblingen mellom reformidé og praksis (Røvik, 1992) eller institusjonell myte og organisasjoners kjerneaktivitet (Meyer & Rowan, 1977).

forbundet til faktisk handling (Meyer & Rowan, 1977). Prat blir i lys av dette organisasjonens måte å bekrefte omverdenens forventninger på, men praten forbindes ikke til handling. Slike forhold omtales som *dekobling* (f.eks. Deephouse & Suchman, 2008; Greenwood et al., 2008; Meyer & Rowan, 1977).

I forlengelsen av dekobling finnes en mer strategisk variant: *hykleri*. Ved hykleri holder aktører bevisst prat og handling fra hverandre (Brunsson, 2002). Hykleri forstås som organisasjoners strategiske eller taktiske disintegrasjon fra differensierte krav og forventinger i omgivelsene. Selv om ordlyden i begrepet gjerne forbindes med noe negativt, kan hykleri betraktes som en mulig løsning og noe potensielt positivt organisasjoner kan anvende for å møte eksterne krav (ibid.). Det er verdt å merke seg at Brunssons (2002) argument viser til en kausal sammenheng mellom prat, beslutning og handling, men i motsatt retning enn i vår tradisjonelle forståelse innenfor beslutningsteori. I den tradisjonelle forståelsen vil prat og beslutninger i én retning forsterke en handling i samme retning. Ved hykleri svekker heller prat og beslutninger i én retning forventningene om handling i samme retning, og organisasjoner forventes å oppnå legitimitet uten å gjennomføre praktisk handling (Brunsson, 2003, s. 205).

Hallett (2010) tar utgangspunkt i Meyer og Rowans (1977) klassiske artikkel, og fremholder at den inneholder to argumenter. Det første og gjerne mest avendte argumentet er at organisasjoner forholder seg til myter (for eksempel reformideer) i omgivelsene for å opprettholde eller vinne legitimitet, men velger å dekode myten fra praksis (som presentert over). Det andre argumentet som ligger i Meyer og Rowans artikkel, og som ikke har fått like stor oppmerksomhet, er at organisasjoner ikke bare må bekrefte myter for å oppnå legitimitet i sin omverden, men også vise at mytene tilsynelatende virker *innenfor* organisasjonen. Det sistnevnte omtales som «den lokale myte» og er organisasjoners seremonielle presentasjon (Elsback & Sutton, 1992; Meyer & Rowan, 1977, s. 356). Den seremonielle presentasjonen er en tilsynelatende tett forbindelse

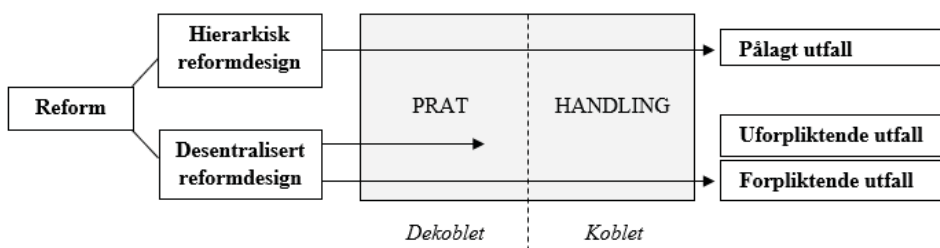
mellom formell struktur og lokal substans eller handling, men som skjuler egentlige gap mellom dem (Hallett, 2010).

Det interessante med Halletts studie er argumentet om at mytene inkarnerer – det etableres en faktisk substans – når rekobling erstatter løse koblinger (ibid., s. 69). *Rekobling* er her en prosess som skaper en forbindelse mellom løse koblinger (Espeland, 1998; Hallett, 2010, s. 54). På norsk, som et verb, gir begrepet rekobling assosiasjoner til at noe har vært koblet før, for deretter bli koblet på nytt. Hos Hallett (2010) anvendes begrepet som et substantiv: en rekoblingsprosess. Rekobling står i motsetning til dekobling og viser hvordan en reformidé og praksis som før var løst koblet, etablerer en forbindelse uten at det på et tidligere tidspunkt nødvendigvis var koblet. «Re» viser til en «change of state» (Hallett, 2010, s. 54). I denne avhandlingen velger jeg å anvende Halletts teoretiske tese, men omtaler rekobling som *kobling*, fordi det fremstår som en mer logisk og rimelig bruk av begrepet i norsk skriftspråk.

I lys av det ovennevnte vil løse koblinger vedlikeholde myter og seremonier, mens koblinger vil føre til at mytene inkarnerer (ibid., s. 55). Når en myte inkarnerer, får den et ekte innhold – myten blir noe opplagt som organisasjoner aktivt forholder seg til. En slik prosess utfolder seg på lokalt nivå, innenfor organisasjonen (ibid., s. 69). Man må derfor studere det lokale nivået for å søke forståelse for koblingsprosesser – ved å identifisere lokale forhold eller prosesser som gjør det mulig for reformideer å inkarnere. Det er først da man kan observere hvordan og i hvilken grad den uforpliktende «eksterne praten» som skal tjene organisasjoners legitimitet, endres og etablerer lokal substans for faktisk handling (Hallett, 2010). I Halletts studie fremheves arbeidsaktiviteter, sosial interaksjon og meningsskaping som lokale forhold av særlig betydning for reformideens (mytens) betingelser innenfor organisasjonen (ibid., s. 66–68).

3.4 Teoretisk rammeverk og analytiske dimensjoner – en oppsummering

Med utgangspunktet i den teoretiske gjennomgangen ovenfor argumenterer jeg for at reformdesignet som er besluttet, legger rammer og betingelser som i ulik grad begrenser eller muliggjør forbindelsen mellom prat (ideal) og handling (praksis). Ulike utfall identifiseres dermed som et resultat av organiseringen som er valgt for å gjennomføre en reform. Avhandlingens teoretiske rammeverk er oppsummert i figur 1.



Figur 1 – Avhandlingens teoretiske rammeverk

Figuren viser ulike utfall man kan forvente å identifisere ved gjennomføringen av reformer organisert med utgangspunkt i ulike idealtypiske reformdesign. De ulike utfallene er plassert i tre bokser og kategorisert som **pålagt utfall**, **uforpliktende utfall** og **forpliktende utfall**. Den grå boksen illustrerer organisasjonen som skal reformeres og komponentene (prat og handling) det må etableres en sammenkobling mellom dersom man skal lykkes med reformens intensjon. Stedet hvor pilene stopper, illustrer i hvilken grad sammenkoblingen mellom komponentene er etablert eller ikke.

Pålagt utfall viser til reformators klart definerte resultat, som det er forventet at reformen vil innfri. Et pålagt utfall kan beskrives som eksternt forpliktende fordi lokale aktører har en forpliktelse overfor nasjonale myndigheter eller reformator til å innfri reformens målsetting.

Dersom en aktør ikke følger pålegget, kan sanksjoner tas i bruk. *Uforpliktende utfall* viser til et resultat der det ikke følger forpliktelser mellom involverte aktører til aktivitet (videre samtale eller handling) etter avsluttet lokal prosess. Her er det vesentlig å legge til at selv om utfallskategorien omtales som uforpliktende, kan utfallet likevel være et resultat av involverte aktørers forpliktelse overfor blant annet organisasjonens historie, egne interesser og følelser. Den siste utfallskategorien er forpliktende utfall. *Forpliktende utfall* viser til et resultat der det er etablert enighet om videre aktivitet (samtale eller handling) etter avsluttet lokal prosess.

Man antar at det ved et hierarkisk reformdesign – gjennom organisering og stram koordinering – etableres en forbindelse mellom lokal prat og handling, og at reformen styres mot et pålagt utfall. Et desentralisert reformdesign vil i større grad la seg modifisere av institusjonelle betingelser og interesser, og vil åpne opp for flere varianter av sammenkoblinger mellom prat og handling. I slike tilfeller vil aktører kunne prate om reformen uten at praten resulterer i eller er forankret i konkret handling eller substans internt i organisasjonen. Utfallet kategoriseres som uforpliktende. Et uforpliktende utfall kan være begrunnet ut fra et legitimerende argument. Beslutningen om deltakelse i reformarbeidet er i slike tilfeller mer eller mindre bevisst besluttet med formål om å vinne eller opprettholde legitimitet, og uten et reelt formål om å oppnå eller forsøke å oppnå reformens målsetting (Brunsson, 2002; Meyer & Rowan, 1977).

Ved et desentralisert reformdesign er det også mulig at et utfall som først kategoriseres som uforpliktende, etter hvert ender opp som et forpliktende utfall. Over tid har det da utviklet seg betingelser i organisasjonen som fører til at prat (idealer) og handling (realiteter) som tidligere ble beskrevet som dekkoblet, nå betegnes som koblet (Hallett, 2010). I lys av Halletts (ibid.) teoretiske tese tolkes denne utviklingen som at reformen har inkarnert. I slike tilfeller prater involverte aktører om reformen ut fra konkrete ønsker og en felles ambisjon om å skape

eller etablere faktisk handling i tråd med reformens mål og reformatorens intensjoner.

I forlengelsen av fremstillingen ovenfor er det viktig å understreke at jeg her opererer med idealtypiske reformdesign. Ved et idealtypisk hierarkisk reformdesign vil spesifiseringen av reformen og den rasjonelle planen bak den kontrollere aktører ved å begrense mulighetsrommet for politiske føringer og aktørenes ulike interesser og følelser. I en tenkt empirisk kontekst derimot, der en reform for eksempel følger et hierarkisk reformdesign, kan det likevel oppstå variasjoner i utfall. Det vil være konfliktskapende forhold og konkurrerende krefter mellom aktørene som kan true reformens gjennomslagskraft og dermed reformens mål og reformators intensjoner. For eksempel blir nærpelitireformen (2015) beskrevet som en reform med lite rom for lokale tilpasninger og medvirkning fra ledere og ansatte (Renå, 2018, s. 273). En uheldig konsekvens av dette er at nærpelitireformen har fått en svekket legitimitet innad i organisasjonen, noe som igjen fører til at iverksettingen av reformen er krevende. For å lykkes med store faktiske endringer i politiets arbeid må Politidirektoratet nå gjenreise tilliten nedover i organisasjonen (ibid.). Eksempelet med nærpelitireformen understreker at reformer, uansett hvor stramt reformdesignet er utformet, lar seg påvirke av organisasjonskulturen og særinteressers fasthet (Baumgartner & Jones, 2009).

4 Metode

I dette kapitlet presenterer jeg metodevalgene som har ført frem til forskningens resultat. Jeg starter med å beskrive min ontologiske og epistemologiske plassering. Deretter presenterer jeg forskningsdesignet – avhandlingens forskningsstrategi, problemstilling og artiklens ulike forskningsspørsmål. Videre argumenterer jeg for metodeverktøyene som er anvendt, og beskriver utførelsen og hvordan dataene er analysert. Til slutt følger mine refleksjoner rundt avhandlingens kvalitet og etiske utfordringer.

4.1 *Forskningsparadigme*

Innenfor samfunnsvitenskapen er man opptatt av sosiale realiteter. Kunnskap om sosiale realiteter kan fremkomme på ulike måter: fra subjektive tilnærminger der virkeligheten er et produkt av menneskelig forestilling, til objektive tilnærminger der virkeligheten er en konkret struktur (Morgan & Smircich, 1980). Cunliffe (2011) ønsker å fjerne distinksjonen mellom det subjektive og objektive ved å inkludere intersubjektivisme som en tredje tilnærming. Argumentet bak denne tilnærmingen er utviklingen innenfor organisasjons- og ledelsesteorien siden 1980-tallet. Forskere i dette fagfeltet er nemlig opptatt av et stadig større spekter av ulike temaer, inkludert utviklingen av nye organisasjonsformer (Cunliffe, 2011, s. 647). Dette krever metodisk bevissthet der forskeren posisjonerer forskningen mer forsiktig og informativt (Cunliffe, 2011, s. 648). Cunliffe (2011, s. 667) påstår at kvalitativ forskning som en konsekvens av dette i større grad bør posisjonere seg som et håndverk, og at potensialet for noe vakkert ligger innenfor håndverket – gjennom forsiktighet, overbevisning og åpenhet for de mulighetene som ligger i datamateriale og teoretiske perspektiver.

Mitt ontologiske ståsted er at virkeligheten er sosialt konstruert og under konstant utvikling. Konteksten jeg studerer, betrakter jeg som et resultat

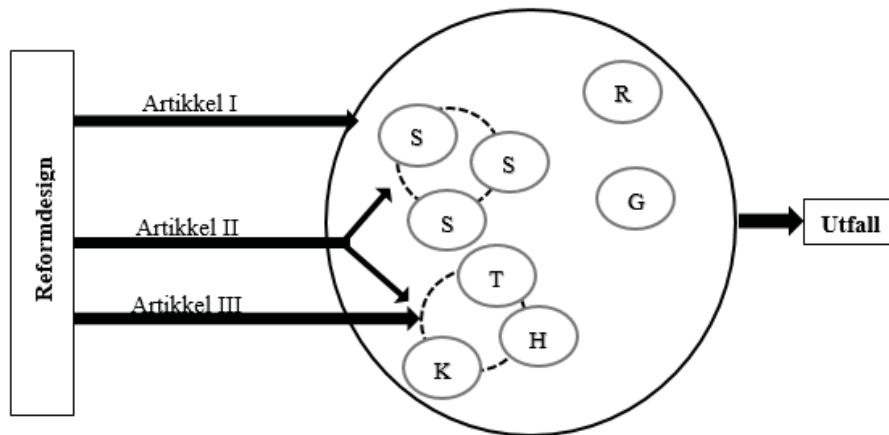
av menneskelig handling og fortolkning. Jeg plasserer meg dermed mellom kategoriene intersubjektivisme og subjektivisme (Cunliffe, 2011, s. 654). Et slikt sosialkonstruktivistisk syn på verden fremmer videre et epistemologisk standpunkt som vektlegger viktigheten av å forstå hvordan sosiale realiteter har kommet til (Morgan & Smircich, 1980). Kunnskap om dette erverves gjennom empiriske analyser av prosesser. Overført til denne doktorgradsavhandlingen vil det si at det nettopp er i prosessene som ledet frem til ulike utfall, at jeg søker svar for å forstå variasjoner i utfall ved en reform organisert ut fra et bestemt reformdesign.

4.2 Forskningsdesign

Forskningsdesignet er avhandlingens overordnede analytiske rammeverk – det vil med andre ord si konstruksjonen bak artiklene og sammenhengen mellom data, forskningsspørsmål og teorier (Blaikie, 2010). Figur 2 illustrerer hvordan artiklene anvender ulike utsnitt av det samlede datamaterialet. Samtidig illustrerer figuren hvordan samtlige artikler medvirker til avhandlingens formål: å bidra med kunnskap om sammenhengen mellom reformdesign og reformers utfall. De små ovale sirkelene i figuren symboliserer de åtte utvalgte casekommunene. Bokstavene viser forbokstaven i kommunenavnene.¹⁶ Stiplede sirkler viser naboprater kommunene deltok i. Videre er avhandlingens utvalg innrammet av en større sirkel med heltrukket linje.¹⁷

¹⁶ S: Sola, S: Sandnes, S: Stavanger, H: Hå, T: Time, K: Klepp, G: Gjesdal, R: Randaberg.

¹⁷ Felles utredningsarbeid mellom samtlige åtte kommuner omtales som en naboprater og inkluderes i avhandlingens diskusjon, kapittel 6.



Figur 2 – Forskningsdesign

4.2.1 *Forskningsstrategi og forskningsspørsmål*

På bakgrunn av avhandlingens formål – å belyse sammenhengen mellom reformdesign og utfall – retter artiklene spørsmål mot lokale forhold som har utspilt seg ved reformens gjennomføring. For å svare på spørsmålene har jeg anvendt en abduktiv tilnærming. Den abduktive tilnærmingen har tillatt meg en dialektisk og kreativ prosess der jeg gjentatte ganger under arbeidet med artiklene har gjennomgått datamaterialet med ulike teoretiske perspektiver (Blaikie, 2010; Danermark, 2002). På denne måten har jeg klart å plassere ulike empiriske komponenter i sammenheng og samlet fått innsikt i virkeligheten innenfor den arenaen der handling og meningsskapning fant sted.

Metode

Tabell 3 – Forskningsspørsmål og forskningsstrategi

| Artikkelnummer: | I | II | III |
|----------------------------|--|--|--|
| Tittel | Reformdesign | Negotiating Municipal merger. Understanding negotiation arenas through perspectives of social orders and logics of negotiation | Vil du komme hit og snakke litt med meg? Naboprattens rolle under den norske kommunereformen (2014–2017) |
| Format | Bokkapittel | Tidsskriftartikkel | Tidsskriftartikkel |
| Forsknings-spørsmål | Kan reformer designes, og hva blir eventuelt effekten av ulike reformdesign? | Hva kjennetegner ulike forhandlingsarenaer, hvordan utvikles de over tid, og hva forklarer deres ulike forhandlingsutfall? | Hvilken rolle og betydning fikk nabopratt i den lokale reformprosessen på Jæren? |
| Forskningsstrategi | Abduktiv | Abduktiv | Abduktiv |

Abduksjon har et innovativt potensial fordi strategien gir mulighet til å lage sammenhenger vi ikke hadde forutsett. Den gir med andre ord et potensial for konseptuell innovasjon (Timmermans & Tavory, 2012). Timmermans og Tavory (2012, s. 167) sier at abduksjon som analytisk tilnærming og dens gjeldende prinsipper bør følges ved empirisk basert teorikonstruksjon. Sentralt i dette arbeidet er jeg som forsker og min evne til å se potensial i datamaterialet (Timmermans & Tavory, 2012, s. 173). Basert på den abduktive forskningsstrategien har jeg hatt en pragmatisk teoretisk tilnærming. Dette har ført til at jeg har inkludert teorier fortløpende ut fra arbeidets formål og det aktuelle forskningsspørsmålet. Forskningsstrategien har også ført til at jeg har kunnet tolke fenomener med flere konseptuelle rammeverk (Danermark, 2002, s. 80). Nedenfor følger en beskrivelse.

Utgangspunktet for denne doktorgradsavhandlingen var interessen min for reformer og organiseringen av reformers gjennomføring. Formålet med artikkel I var derfor å karakterisere organiseringen for kommunereformens gjennomføring. Underveis i arbeidet med artikkelen ble jeg særlig interessert i hvordan organiseringens karakter skapte

usikkerhet blant involverte kommuner, og hvordan usikkerheten påvirket deres intuitive forestilling om hvilke kommuner som kunne være aktuelle og ikke aktuelle i en fremtidig ny kommune. Interessen for organiseringens betydning for reformers gjennomføring forfulgte jeg videre i artikkel II. Her endret jeg perspektivet og så nærmere på to naboprater¹⁸. Jeg var på jakt etter en forståelse for hvilken type arena naboprater egentlig var. Det teoretiske utgangspunktet for analysen var et rammeverk for ulike sosiale ordener (Haug, 2013). Underveis i arbeidet med artikkelen ble det klart at det ikke bare var strukturelle forhold som la føringer for denne arenaen; også prosessen innenfor arenaen hadde forklaringskraft. Ut fra dette ble det nødvendig å inkludere Rommetvedts (2006) typologi for offentlig beslutningstaking.

Med utgangspunkt i begrepet og grepet «naboprater» forsøkte jeg i artikkel III å forstå hvor begrepet kom fra, og hvilken virkning det hadde innenfor en utvalgt lokal reformprosess. Jeg startet med den allerede vel utviklede og ofte adopterte teoretiske tesen om organisasjoners hykleri (Brunsson, 2002). I mitt datamateriale fant jeg ikke kommuner som pratet sammen for å produsere ideologi. Etter gjentatte «besøk» i datamaterialet identifiserte jeg heller at prat representerte noe handlende. Den abduktive tilnærmingen tillot meg å tilføre ulike teori som bidro til å belyse en alternativ tilnærming til prat og det empiriske fenomenet ytterligere. Hvordan jeg erfarte arbeidet med artikkel III, beskrives godt i følgende sitat:

Often, the process of puzzling through the data not only will create a new puzzle but may actually construct a new game with new rules for thinking about the relationship between different pieces (Timmermans & Tavory, 2012, s. 169).

Den abduktive tilnærmingen er også anvendt i arbeidet med å besvare avhandlingens overordnede problemstilling. Jeg startet med å gå gjennom det samlede datamaterialet og resultatene fra artiklene.

¹⁸ Nabopraterne omtales som forhandlingsarenaer i artikkelen.

Gjennomgangen gjorde meg særlig oppmerksom på nabopratenes varierte utfall. For å forstå disse empiriske variasjonene så jeg behovet for å inkludere teoretiske tilnærminger som kunne si noe om de betingelsene reformdesignet la for etablering av kobling mellom prat og handling, og i så måte utfall. Dermed ble det hensiktsmessig å inkludere Meyer og Rowans (1977) dekoblingstese og Halletts (2010) argument om rekobling.

4.3 Kvalitative forskningsmetoder

For å besvare artiklenes forskningsspørsmål og avhandlingens overordnede problemstilling har jeg tatt i bruk flere metodeverktøy. Tabell 4 viser hvilke som er anvendt i de ulike artiklene, og hvilken reformfase¹⁹ empirien er hentet fra. Her er det vesentlig å understreke at jeg i avhandlingens overordnede diskusjon har anvendt data fra samtlige reformfaser, samlet inn ved bruk av både observasjon, intervju og dokumentstudier.

Tabell 4 – Oversikt over anvendte forskningsmetoder og datautsnitt

| | Metodeverktøy | Reformfase |
|--------------|--|-------------------|
| Artikkel I | Observasjon, intervju og dokumentstudier | Fase 1, 2, 3 og 4 |
| Artikkel II | Observasjon og dokumentstudier | Fase 4 |
| Artikkel III | Observasjon, intervju og dokumentstudier | Fase 1 og 4 |

Videre følger en utvidet beskrivelse av de ulike metodene og en nærmere presentasjon av utførelsen og analysen i de tre artiklene.

4.3.1 Observasjon

Beskrivelse: For å søke forståelse for reformdesignets betydning for det lokale utfallet vurderte jeg det som hensiktsmessig å følge en prosess over tid. Observasjon fremstod derfor som en relevant

¹⁹ Reformens ulike faser er beskrevet i kapittel 2 og mer detaljert i vedlegg 8 – Fortellingen om den norske kommunereformen.

forskningsmetode. Observasjonene er utført i møter mellom ulike arbeidsgrupper bestående av politisk og administrativt ansatte, organisert på tvers av utvalgte kommuner.

Totalt har jeg observert 117 timer i en periode fra mars 2015 til juni 2016.²⁰ Observasjonsrekken er naturlig avgrenset av reformens tidsfrist for endelig kommunalt vedtak i juni 2016.²¹

Utførelse: Observasjonsnotatene er skrevet i et observasjonsskjema²² bestående av to kolonner. Den ene kolonnen er brukt til tema/sak, mens den andre kolonnen er brukt til utbrodering av blant annet deltakernes argumenter, refleksjoner og samspill. Utover de to kolonnene har dokumentet en ramme der jeg blant annet har notert stemningen i rommet, direkte henvendelser og spørsmål til oppfølging. Jeg har også notert mine og deltakernes refleksjoner i forbindelse med uformelle feltsamtaler – ikke-avtalte intervjuer lik den daglige praten av mer uformelt preg (Aase & Fossåskaret, 2014; Buvik, Skatvedt & Baklien, 2020; Wadel, 1991, s. 47). Observasjonsskjemaets utforming er inspirert av Spradley (1980) og hans observasjonsdimensjoner.²³

Under samtlige observasjoner vurderte jeg hvordan jeg med minst mulig forstyrrelser kunne notere. I møter som ble avholdt i større møtelokaler, der jeg ble sittende med en viss avstand fra møtedeltakerne, noterte jeg direkte i det digitale observasjonsskjemaet. Under observasjoner i mindre grupper valgte jeg å ha med en utskrift av observasjonsskjemaet og notere for hånd. Slik unngikk jeg at lyden fra tastaturet forstyrret arbeidet deres og stadig minnet dem om min tilstedeværelse. De notatene som ble skrevet for hånd, ble etter møtene skrevet inn i det digitale observasjonsskjemaet og lagret i samme mappestruktur som de resterende observasjonsskjemaene.

²⁰ Vedlegg 4 viser møtedatoer, møtested og varighet.

²¹ Vedlegg 5 viser oversikt over observerte arbeidsgrupper.

²² Se vedlegg 6 – Observasjonsskjema.

²³ Observasjonsdimensjonene er mer omtalt i kapittel 4.3.1, under «analyse», samt i artikkel II.

Under observasjonene var jeg også bevisst min plassering i møtelokalet. Det var viktig for meg å gjøre meg så «usynlig» som mulig for ikke å forstyrre møtedynamikken og arbeidet. Jeg valgte derfor å sitte på stoler lenger bak i møtelokalene. I de tilfellene jeg observerte mindre arbeidsgrupper, valgte jeg å plassere meg ved enden av møtebordet, lengst bort fra deltakerne. De gangene jeg satt nært møtedeltakerne, erfarte jeg at det var enklere for dem å inkludere meg i samtalen. For eksempel henvendte plutselig en møtedeltaker seg til meg og spurte: «Husker du hva politikerne mente om dette punktet på forrige møte?». Under et annet møte fikk jeg spørsmålet «Hva har du notert når det gjelder (...)».

Min observasjonsmodus – hvordan jeg intuitivt har gjort notater – kan best betegnes som *beskrivende* (Tjora, 2006, 2017). Under observasjonene var jeg blant annet opptatt av å gjengi de tema som ble diskutert, hvordan deltakerne formulerte seg, hvordan deltakerne henvendte seg til hverandre og hva som kjennetegnet tonen – stemningen og væremåten. I tillegg til observasjonsnotatene har jeg notert metodeerfaringer, egne refleksjoner og bemerkninger til min rolle som forsker i en digital feltdagbok. Nedenfor følger et utdrag.

«I dag møtte jeg en stund før møtet skulle begynne. Jeg traff en av rådmennene. Vedkommende sa: «Det er rart dette her, føler nesten du er en del av gjengen.»

«Jeg erfarer at min tilstedeværelse får konsekvenser ut fra gruppens størrelse, og ut fra min plassering i rommet (...)»

«Nå når det har gått en stund, er de mer avslappet til min tilstedeværelse (...)»

«I dag stoppet en deltaker møtet fordi vedkommende ønsket å kopiere et dokument de arbeidet med, til meg.»

«Under møtet i dag ble jeg bedt om å gå og fylle på vannkaraffelen.»

Figur 3 – Utdrag fra feltdagbok

Analyse: «Kvalitativ analyse krever mye intenst tankearbeid, sensitivitet for hva som finnes i empirien utover problemstillinger og forventninger, og en evne til å arbeide systematisk» (Tjora, 2017, s. 195). Sitatet gir et godt bilde på hvordan jeg har opplevd analysearbeidet av mine observasjonsnotater. Det er nemlig ikke «rett frem» hva notatene forteller. De er skrevet i en bestemt sammenheng der den sosiale settingen og personene som var til stede på møtet, kan ha hatt innvirkning på det som ble sagt og gjort. I tillegg kan jeg som observatør ha påvirket hva jeg har notert i observasjonsskjemaet.

På bakgrunn av min abduktive forskningsstrategi har jeg gjennomført tematisk analyser på jakt etter innsikt i og svar på artiklens ulike forskningsspørsmål. Tematisk analyse er en måte å identifisere, analysere og spore mønster i et datamateriale på (f.eks. Braun & Clarke, 2006; Ryan & Bernard, 2003). For eksempel var det i forbindelse med artikkel I sentralt å si noe om hvorvidt og eventuelt hvordan reformdesignet påvirket atferdsmønsteret hos utvalgte kommuner ved gjennomføringen av reformen. I analysearbeidet ble det derfor relevant å inkludere sitater og beskrivelser fra observasjonsnotatene som understøttet deltakernes handlingslogikker. Artikkel II søker svar på hvilken sosial orden nabopratt kan betegnes som, og hvordan karakteristikker ved nabopratten (dens struktur) påvirket forhandlingene mellom kommunene (prosessen) og motsatt. Ved gjennomgangen av

empirien anvendte jeg åtte observasjonsdimensjoner: «space, actors, act and activity, event, time, feeling and goal» (Spradley, 1980). Disse bidro til analysen ved å kategorisere beskrivelsen av forhandlingsarenaen og selve forhandlingsprosessen i to utvalgte case. I arbeidet med artikkel III ble samtlige observasjonsnotater fra samtale om Jæren kommune (Time, Klepp og Hå kommune) igjen gjennomgått. I denne runden var det i større grad sitater og refleksjoner relatert til pratens rolle og betydning som ble uthevet og var førende for analysen. Datagrunnlaget ble videre gruppert i to empiriske kategorier: etablering av et fellesskap og etablering av en felles virkelighet.

4.3.2 Dokumentstudier

Beskrivelse og utførelse: I arbeidet med samtlige artikler har jeg aktivt anvendt og støttet meg til relevante dokumenter. Dokumentene kan grupperes slik:

- politiske dokumenter i form av stortingsmeldinger, innstillinger, proposisjoner og brev.²⁴
- pressemeldinger og avisartikler
- relevant vitenskapelig litteratur og forskningsrapporter

Politiske dokumenter hadde to funksjoner. For det første ga de meg en generell forståelse av prosessen og saksgangen i sin helhet. For det andre var de konkrete eksempler jeg kunne vise til i artiklene. Dette var spesielt viktig i forbindelse med spørsmålet som løftes frem i artikkel I; hva kjennetegner reformdesignet av kommunereformen? Til artikkel III var i tillegg pressemeldinger og avisartikler en nyttig datakilde. Dokumentene ga blant annet innsikt i opphavet til begrepet naboprat.

For å innhente relevante avisartikler, ledere og leserinnlegg er mediearkivet Retriever benyttet. Søkene er avgrenset til et utvalg lokalaviser fra de utvalgte casekommunene: Stavanger Aftenblad,

²⁴ Se vedlegg 7 – Oversikt over politiske dokumenter.

Jærbladet, Rogalands Avis, Solabladet, Sandnesposten og Gjesdalbuen. Jeg har sortert artiklene ut fra hvilken nabopratt eller enkelt kommune som det refereres til. For å danne meg et bilde av den landsdekkende debatten og andre nabopratter rundt om i landet, foretok jeg også sporadiske og åpne søk på «nabopratt» og «kommunereform» gjennom reformperioden.

Innsamlingen av avisartikler er ikke gjennomført ut fra en forhåndsbestemt plan. Innsamlingen er heller basert på informasjonsbehovet under arbeidet med hver artikkel.

Analyse: Analysen av dokumentene kan karakteriseres som en kvalitativ innholdsanalyse. I en innholdsanalyse fokuserer man på selve innholdet i dokumentene eller datagrunnlaget (Grønmo, 2016). For eksempel var jeg under arbeidet med artikkel I opptatt av hvordan nasjonale myndigheter argumenterte og beskrev organiseringen og gjennomføringen av reformen. Jeg var også på jakt etter innsikt i hvordan lokale prosesser i Rogaland utviklet seg. Jeg brukte derfor både politiske dokumenter, ulike rapporter og avisoppslag. Under arbeidet med artikkel II sammenlignet jeg to lokale nabopratter. Jeg brukte derfor flere lokale avisoppslag for å bli kjent med og bedre forstå naboprattenes ulike karakteristikk og forløp.

4.3.3 Intervju

Beskrivelse: Tre år ut i prosjektperioden kontaktet jeg sentrale aktører som hadde deltatt i utformingen av kommunereformen. Det var flere årsaker til at jeg gjorde dette. For det første ønsket jeg å kontrollere de antakelsene jeg hadde på bakgrunn av allerede innsamlet data (observasjoner og dokumenter). For det andre krevde forskningsspørsmålet i artikkel I en dypere forståelse for de argumentene og vurderingene som lå bak valgt reformdesign. Jeg tok derfor kontakt med formgiverne, Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD), og avtalte et intervju med to ansatte i Kommunalavdelingen. De to informantene var blant de tre som ved oppstarten av reformens utforming

Metode

var tettest på arbeidet. Jeg forsøkte også ved gjentatte anledninger å avtale et intervju med daværende kommunal- og moderniseringsminister, uten at vedkommende fant ledig tid i sin kalender. Vedeler (2000) skriver at det ikke eksisterer noe perfekt forskningsdesign, og at det dreier seg om tilgjengelige ressurser. Det er nettopp dette som er årsaken til at jeg gjennomførte to intervjuer.

Utførelse: Intervjuene²⁵ ble gjennomført i juni 2018 hos KMD på informantenes kontor. Det sentrale for artikkel I var informantenes refleksjoner rundt reformens utforming og andre muligheter som hadde blitt vurdert.

Tabell 5 – Intervjudetaljer

| Intervju | Informant | Sted | Dato | Varighet |
|----------|---|---------------------|------------|----------|
| 1 | Ansatt i Kommunal- og moderniseringsdepartementet | Informantens kontor | 07.06.2018 | 1:11 |
| 2 | Ansatt i Kommunal- og moderniseringsdepartementet | Informantens kontor | 07.06.2018 | 1:06 |

Intervjuene kan karakteriseres som semistrukturerte. Jeg hadde på forhånd utarbeidet en intervjuguide²⁶ som var strukturert med utgangspunkt i reformforløpet. For å få tilgang til de refleksjonene jeg søkte, var det samtidig viktig for meg å få informantene til å oppleve situasjonen mer som en samtale enn et intervju. For å etablere betingelser for en god samtale valgte jeg bevisst å starte med åpne spørsmål der informantene selv fikk anledning til å reflektere og trekke inn elementer de opplevde som vesentlige for reformprosessen. Det var fire år siden arbeidet med reformen startet, men et innledende spørsmål der de fikk fortelle om reformens gjennomføring, ga dem muligheten til å «trække opp stien» igjen.

Under intervjuene var jeg bevisst på informantenes innspill og forsøkte å følge opp relevante og interessante bemerkninger. For eksempel ble det under det ene intervjuet viktig å følge opp denne kommentaren:

²⁵ Intervjuene er transkribert i NVivo.

²⁶ Se vedlegg 3 – Intervjuguide.

«(...) hadde regjeringen visst at de ble sittende i åtte år, kunne man lagt opp prosessen annerledes». Ved å vise interesse og spørre informanten om vedkommende kunne utdype svaret, fikk jeg tilgang til refleksjoner rundt hvordan stortingsvalg og lokalvalg påvirker arbeidet deres. For eksempel sa informanten: «Det hadde hjulpet dersom man hadde hatt valg hvert fjerde år. Altså dersom lokalvalg og stortingsvalg var samlet. Valg annethvert år gjør noe (...). Fronter blir veldig spisset. Mange prosesser stopper opp».

I løpet av intervjuene ble jeg bevisst på informantenes ulike tilnærming til intervjusituasjonen. Mens den ene reflekterte rundt spørsmålene mer eller mindre av seg selv, krevde den andre mer tid til å tenke før vedkommende svarte på spørsmålene. Under dette intervjuet var jeg derfor mer avventende med å stille oppfølgingsspørsmål eller gi supplerende informasjon. Når jeg var tålmodig og avventende, fikk jeg mer utfyllende og interessante svar fra informanten.

Når intervjuene nærmet seg slutten, tok jeg tydeligere føringer og stilte gjerne mer personlige spørsmål. For eksempel spurte jeg hvordan de opplevde resultatet av reformen, og hva de betraktet som hovedutfordringen med organiseringen av fremtidige større offentlige reformer. Avslutningsvis ga jeg dem muligheten til å tilføre informasjon de eventuelt satt inne med og ikke hadde fått delt tidligere under intervjuet. Etterpå takket jeg for intervjuet og ønsket dem velkomne til å ta kontakt dersom de i ettertid hadde spørsmål, eller tilleggsinformasjon de ville tilføre. Informantene ønsket også meg velkommen til å stille eventuelle spørsmål som måtte dukke opp senere i mitt arbeid. Dette ble aktuelt under arbeidet med artikkel III. Jeg tok da kontakt med informanten som hadde uttrykt særlig interessante refleksjoner rundt begrepet naboprat. Jeg ønsket å få mer innsikt i vedkommendes oppfatning av begrepet, og hvordan begrepet ble introdusert i reformutformingen.

Analyse: Et av formålene med artikkel I var å kategorisere reformdesignet av den norske kommunereformen. Analysen tok

utgangspunkt i to idealtypiske perspektiver for reformdesign: et hierarkisk og et desentralisert. Sitater fra intervjuene ble betraktet i lys av de to perspektivene. Artikkel III anvender intervjudata i innledningen for å beskrive hvor begrepet nabopratt kom fra og hvordan det vokste frem.

4.4 Avhandlingens kvalitet

*Troverdighet*²⁷ dreier seg om i hvilken grad forskningen kan anses som tillitsvekkende, og om forskeren har tilegnet seg tilstrekkelig kunnskap om det sosiale fenomenet som studeres (Thagaard, 2018). På bakgrunn av datainnsamlingens totale tidsramme og min tilstedeværelse som observatør er det rimelig å forvente at jeg har opparbeidet meg god forståelse for den lokale gjennomføringen av reformen, og for prosessene og beslutningene som er tatt på sentralt nivå. Samtidig er det viktig å understreke at det kan være krevende å si noe om effekter av tiltak eller endringer i studier av sosiale fenomener, fordi man ikke har total oversikt over alle faktorer som kan ha påvirket. I den forbindelse sier Lamont og Swidler (2014) følgende:

Ethnography alone normally has great trouble explaining why situations are the way they are, even if it can describe situations with greater richness and depth than other methods usually allow. Despite their immersion in and their deep knowledge of particular situations, it is problematic for ethnographers to assess the «effect» of situations if there is no comparison across situations (Lamont & Swidler, 2014, s. 166).

For å kompensere for denne utfordringen har jeg i artikkel II sammenlignet to case. I artikkel I trekker jeg også linjer tilbake til

²⁷ Tracy (2010), Golafshani (2003) og Cho og Trent (2006) er eksempler på litteratur som stiller seg kritisk til begrepene validitet og pålitelighet innenfor kvalitativ forskning.

tidligere kommunereformer i Norge, og sammenligner funn i artikkelen med funn fra forskning på reformer i andre land.

Bekreftbarhet viser til at datagrunnlaget er pålitelig og kan bekreftes (Thagaard, 2018). Som jeg viser i analysebeskrivelsen over, er jeg selv et redskap eller en medprodusent i forskningen. Det er jeg som henter ut data og fortolker data. Mitt ståsted og min tolkning vil derfor være med og prege håndverket – og dermed både funn og konklusjoner. Jeg har under hele datainnsamlingen forsøkt å være bevisst min egen posisjon og betrakte verden med så nøytrale «briller» som mulig. Samtidig kan jeg ikke oppheve det faktum at kvalitativ forskning baseres på fenomenologiske prinsipper, og at verden da studeres med utgangspunkt i det mennesket opplever (Vedeler, 2000). Gjøsund og Huseby (1999) hevder at nettopp denne erkjennelsen er et viktig skritt for å bli en god observatør. Å selv være et redskap og delaktig i hele forskningsprosjektet (utforme prosjektbeskrivelse, gjennomføre datainnsamling, søke svar på forskningsspørsmål gjennom ulike artikler og sammenstille alt i en overordnet analyse) kan ha styrket forskningens bekreftbarhet. Jeg har nemlig et eierskap til datagrunnlaget og kjenner godt til detaljene i det. Dette gjør at jeg blant annet kan se for meg og beskrive ulike møter – rommet, stemningen og deltakerne.

I tillegg til at jeg som forsker kan ha påvirket grunnlaget for de slutningene som jeg har tatt, har «brillene» mine vært farget av teorivalgene jeg har gjort i hver enkelt artikkel. Her understreker Timmermans og Tavory (2012, s. 173) viktigheten av at observatøren har en form for teoretisk sensitivitet. En teoretisk sensitivitet vil føre til at vedkommende kan oppdage potensial og relevans i observasjoner utover teoriens faste rammer. Under arbeidet med artikkel III førte for eksempel observasjonene mine til at jeg måtte søke teori utover det som var utgangspunktet mitt, Brunssons (2002) teoretiske tese om prat som produksjon av ideologi.

Overordnet har avhandlingen bidratt til at vi bedre kan begripe og diskutere forholdet mellom reformdesign og utfall. En av årsakene til

dette er avhandlingens bidrag til konseptuell generalisering. *Konseptuell generalisering* viser til kategorier, begreper og/eller konsepter som kan videreutvikles uavhengig av case (Tjora, 2017, s. 247). For eksempel presenterer jeg i artikkel I et interessant og tilsynelatende paradoksalt begrep: sentralstyrt autonomi. Artikkelen viser også til en handlingslogikk basert på relasjoner, som i liten grad er utviklet og forstått i litteraturen om reformer på det politiske og administrative området. Denne handlingslogikken står i motsetning til rasjonell problemløsning (lydighet), interessehevding, regelfølgning eller tolkning av situasjonsbestemte hendelser (f.eks. Ahrne & Brunsson, 2011; Cohen et al., 1972; Selznick, 1957). I artikkel II kombinerer jeg to teoretiske rammeverk, og i artikkel III presenterer jeg en alternativ tilnærming til prat, som supplerer det som kan betegnes som den tradisjonelle tilnærmingen innenfor skandinaviske organisasjonsstudier.

I ettertid ser jeg selvfølgelig at avhandlingens kvalitet kunne blitt styrket om jeg hadde tatt noen andre valg underveis. Blant annet ville analysen i artikkel III vært tjent med intervjuer av deltakere i nabosamtalene. På denne måten kunne jeg fått bedre innsikt i deltakernes opplevelse av nabopratt og dens betydning for gjennomføringen av reformen. Intervjuene uteble på grunn av det lange tidsspennet mellom observasjonene og oppstarten av arbeidet med artikkelen. Jeg antar at temaet – pratens rolle og betydning – er krevende å reflektere rundt når man refererer til episoder fire år tilbake i tid.

I tillegg er det åpenbart at kommunereformen var av en slik karakter at den vekket motstridende interesser og følelser, ikke bare hos lokale og sentrale politikere, men også blant innbyggere. Det har av den grunn pågått flere parallelle prosesser ved gjennomføringen av reformen. Blant annet har det innenfor hver enkelt kommune vært diskusjoner mellom parter som har vært for og imot kommunesammenslåing. Dette aspektet er ikke i tilstrekkelig grad dekket i denne avhandlingen. En oversikt over differensierte interesser, kalkyler og argumenter kunne styrket avhandlingens diskusjon og konklusjon.

4.5 Forskningsetiske refleksjoner og utfordringer i praksis

Forskningsetikk viser til «(...) et mangfold av verdier, normer og institusjonelle ordninger som bidrar til å konstituere og regulere vitenskapelig virksomhet» (De nasjonale forskningsetiske komiteer, 2016, s. 5). De etablerte forskningsetiske retningslinjene har en normativ, rådgivende og forebyggende funksjon, og de er utviklet for å klargjøre etiske dilemmaer og god vitenskapelig praksis. Samtidig som hovedansvaret for god forskningsetikk ligger hos forskeren og forskerinstitusjonen, finnes det et prinsipp om akademisk frihet og selvregulering (De nasjonale forskningsetiske komiteer, 2016). Forskningsetikk kan kort oppsummeres slik: «Ethical tensions are part of the everyday practice of doing research – all kinds of research» (Guillemin & Gillam, 2004, s. 261). Med dette bakteppet følger tre forskningsetiske utfordringer jeg møtte under gjennomføringen av datainnsamlingen.²⁸

4.5.1 Respekt for individet

Ved oppstarten av forskningsarbeidet mitt fikk jeg samtykke fra rådmannsgruppen til å observere de møtene jeg anså som relevante for avhandlingen. Videre ble det orientert om min tilstedeværelse og agenda under første møte i styringsgruppen. Fra mine observasjonsnotater står det: «(...) Til slutt informerer rådmannen om min rolle og min tilstedeværelse fremover (...)» (Sandnes rådhus 9. april 2015). En tilsvarende orientering ble gitt i de ulike arbeidsgruppene. I tillegg ble et informasjonsskriv distribuert til administrasjonen i samtlige involverte

²⁸ Forskningsprosjektet er i sin helhet vurdert og godkjent av NSD – Norsk senter for forskningsdata. På grunn av ny personvernlov og endringer i NSD sine retningslinjer er prosjektet meldt inn ved to anledninger. Andre gang fordi varigheten på forskningsprosjektet gikk utover 2019. Ingen datainnsamling er gjennomført etter at de nye retningslinjene trådte i kraft i juli 2018. For flere detaljer se vedlegg 1 – Godkjenninger.

kommuner. Informantene som ble intervjuet, mottok et informasjonsskriv i forkant av intervjuene.²⁹

En forskningsetisk utfordring jeg møtte ved datainnsamlingen, var observasjon av tredjepersoner som deltok i samfunnsdebatten. Disse personene inngikk i situasjoner som jeg observerte, uten at de var direkte involvert. I de forskningsetiske retningslinjene heter det: «Intervju, arkivstudier og observasjon fører gjerne til at forskeren får informasjon om langt flere personer enn dem som står i fokus i studien» (De nasjonale forskningsetiske komiteer, 2016, s. 19). Forskeren skal da «(...) vise særlig aktsomhet og ansvarlighet» for denne gruppen (De nasjonale forskningsetiske komiteer, 2016, s. 13). Personer som deltar i samfunnsdebatten, er samtidig offentlige personer. Når det gjelder offentlige personer, sier de forskningsetiske retningslinjene følgende:

Offentlige personer får imidlertid ikke sin frihet truet i samme grad som andre personer, siden de selv frivillig har oppsøkt offentlig oppmerksomhet eller har akseptert posisjoner som medfører offentlig oppmerksomhet. Offentlige personer må regne med at de offentlige sidene ved det de gjør, kan bli gjenstand for forskning (De nasjonale forskningsetiske komiteer, 2016, s. 14).

Offentlige personer er dermed et unntak fra den generelle retningslinjen om særlig aktsomhet og ansvarlighet, og de skal være klar over den oppmerksomheten som følger deres rolle i samfunnet. Dette gjelder spesielt når de deltar i det offentlige rom (møter som er åpne for allmennheten).³⁰ Jeg finner dermed støtte for at offentlige tredjepersoner som er informert om min tilstedeværelse, kan inngå som en del av mine observasjoner.

²⁹ Vedlegg 2 – Informasjonsskriv.

³⁰ Med hensyn til selvbestemmelse og personlig frihet ligger det en informasjonsplikt når offentlige personer inngår som informanter i forskning (De nasjonale forskningsetiske komiteer, 2016).

4.5.2 Forskeren som aktiv grensesetter

Gjennom datainnsamlingen har jeg gjentatte ganger blitt bevisst min rolle som aktiv grensesetter. Ettersom datainnsamlingen strakk seg ut over en lengre tidsperiode, ble jeg en del av informantenes hverdag. Min tilstedeværelse ble blant annet poengtert slik: «Jeg ser deg oftere enn jeg ser min kone». Videre fikk jeg innsikt i prosesser, synspunkter og personlige interesser langt utover det jeg egentlig søkte svar på. De forskningsetiske retningslinjene sier her at: «Forskeren har ansvar for å tydeliggjøre grensene for forskningsrelasjonen i situasjoner hvor forskeren opptrer i flere roller overfor sine informanter» (De nasjonale forskningsetiske komiteer, 2016, s. 22). Det er forskerens ansvar å være grensesetter for den informasjonsflyten vedkommende får tilgang til. Ved å være grensesetter skjermer forskeren informanter for uheldig risiko. Nedenfor følger noen eksempler fra datainnsamlingen min som illustrerer dette. Eksemplene kan gjerne betegnes som «ethical important moments» (Guillemin & Gillam, 2004, s. 265).

Samtale mellom publikum: Etter et lengre møte løses forsamlingen opp. Samtlige møtedeltakere er på vei tilbake til sine kontorer. Jeg sitter igjen og gjør ferdig observasjonsnotatene mine da to ansatte fra personalavdelingen går forbi. De har vært tilhørere fordi dagens møteagenda var personalpolitikk i en eventuell ny kommune. Kroppssråket og samtalen dem mellom viser en tydelig oppgitthet. Jeg hører hvilke forhold de diskuterer. Samtidig vet jeg at det ikke foreligger en samtykkeerklæring, og at den informasjonen som utveksles, ikke er tilgjengelig for min forskning.

Informasjon fra feltsamtale: Under datainnsamlingen ble jeg godt kjent med en faglig dyktig og engasjert ansatt. Vedkommende jobbet tett på prosessen og hadde oversikt og innblikk i mye sentral informasjon. Utover i møterekken bar samtalen våre preg av å være også av privat karakter, med temaer som barn, ferier og fritid. Etter et av møtene jeg observerte, fortalte vedkommende – helt uten oppfordring fra meg – om

valg og diskusjoner som var tatt på «bakrommet». Jeg hadde informasjon om forhold jeg ikke hadde samtykke til.

Et møte der døren lukkes, og ingen ser forskeren som sitter i hjørnet:

Under et møte i rådmannsgruppen lukkes døren, og det diskuteres forhold ved prosessen som er spesielt rettet mot navngitte enkeltpersoner. Med andre ord deles det informasjon om tredjepersoner som ikke har gitt samtykke til at jeg som forsker kan få innsikt i denne type informasjon. Informasjonen kommer imidlertid uten forvarsel, noe som resulterer i at jeg ikke forlater rommet.

Møte der forskerens tilstedeværelse plutselig kommenteres: Under et møte med flere politiske og administrative representanter fra åtte ulike kommuner – der diskusjonen rundt bordet beveget seg fra tema til tema – snur plutselig en deltaker seg mot meg og roper høyt: «Dette må du ikke skrive ned!». Informasjonen blir klausulert.

Nedenfor følger en beskrivelse av hvordan jeg reflekterte rundt og håndterte utfordringene som har blitt presentert i det foregående. Den første «løsningen» var bevisstheten rundt *egen status i feltarbeidet* og viktigheten av å sortere hvem informasjonen var rettet mot. Tjora (2017, s. 84) skriver: «Det som gjerne starter som profesjonelle (kjølige) relasjoner, utvikles ofte nærmest automatisk til nærere relasjoner, med et visst nivå av gjensidig respekt og kanskje til og med vennskap». Ved datainnsamlingen har jeg vært imøtekommende, vennlig og nysgjerrig. Dette har ført til at jeg ofte har stått i situasjoner der jeg har mistet statusen som forsker og deltatt i samtaler mer som en venn eller kollega. Jeg var derfor bevisst på hvem informantene opplevde at de delte informasjon med, og på min medformende kraft – hvordan jeg påvirket samtaleemner og innhold under feltsamtalene (Buvik et al., 2020). Fossåskaret og H. Aase (2014) skriver at i de tilfellene der forskeren har fått informasjon gjennom samhandling i statussett av fortrolig karakter, er det viktig at forskeren behandler feltnotater strengt. Jeg har valgt å ekskludere all informasjon som jeg ble kjent med utenfor min forskerstatus.

Den neste «løsningen» peker på min evne til refleksivitet. *Refleksivitet* viser til forskerens bevissthet rundt den etiske dimensjonen på mikronivå og evne til å håndtere etiske spenninger som dukker opp i praksisfeltet (Guillemin & Gillam, 2004). Forskeren skal med andre ord være «(...)mindful and active in protecting our research participants (and ourselves) from harm and undue risks, as well as affording respect for autonomy» (Guillemin & Gillam, 2004, s. 277). En slik løsning krever en form for kompetanse og innsikt i de forskningsetiske retningslinjene, lovverket og andre hjelpemidler som finnes. Jeg opplever at min innsikt i og bevissthet rundt forskningsetiske utfordringer har gitt meg evne til refleksivitet under datainnsamlingen og gjennomføringen av forskningsprosjektet for øvrig.

4.5.3 *Politisk brennbart tema og intervju av politisk og administrativ elite*

Avhandlingen tar utgangspunkt i en av de mest omtalte offentlige reformene i Norge etter tusenårsskiftet. Jeg har observert et større lokalpolitisk og administrativt arbeid og intervjuet aktører i statsforvaltningen. Arbeidet disse aktørene har gjennomført, har på ulike måter påvirket spørsmålet om kommunenes videre eksistens og identitet. Tematikken omtales gjerne som et brennbart tema i samfunnsdebatten, og forskningsresultatene vil derfor kunne være av interesse utover forskningsfeltet.

Når det gjelder politisk brennbare temaer, sier de forskningsetiske retningslinjene følgende: «Forskeren må formulere seg så klart at forskere fra andre områder og andre deltakere i ordskiftet kan ta *begrunnet stilling* til det han eller hun hevder» (De nasjonale forskningsetiske komiteer, 2016, s. 37). Begrunnet stilling viser her til den innsikten og bakgrunnskunnskapen som forskningen gir eksterne parter, og som skal tjene som grunnlag for videreformidling av min forskning. De forskningsetiske retningslinjene peker også på *klarhet og saklighet* som to viktige momenter når det gjelder forskningsformidling

i samfunnsdebatten (De nasjonale forskningsetiske komiteer, 2016). For å imøtekomme dette har jeg på en så god måte som mulig redegjort, utdypet og rettferdiggjort forskningen og dens resultater, blant annet gjennom en egen sammenstilling av avhandlingens datagrunnlag (vedlegg 8). På denne måten ønsker jeg å forhindre at forskningsresultatene feiltolkes og misbrukes.

Når det gjelder informantene, kan de gjerne omtales som representanter fra den politiske og administrative eliten (Aberbach & Rockman, 2002). Datamaterialet som kommer fra intervjuer med disse informantene, kan være preget av deres stilling eller deres partiloyalitet. Disse aktørene er ofte trent og instruert til ferdiggenererte svar (Tjora, 2017, s. 164). Man kan derfor finne svar som er eksempler på overdrivelser eller underdrivelser, eller som på andre måter forvrenger virkeligheten. Min utfordring ble derfor å komme rundt «de riktige svarene». Kommunereformens første reformperiode ble avsluttet ved behandlingen av kommunestrukturen i Stortinget juni 2017 (Kommunal- og forvaltningskomiteen, 2017). At intervjuene ble gjennomført ett år etter kan ha gitt informantene en naturlig distanse til prosessen, og dermed gitt meg en mer objektiv og nøyaktig beskrivelse av reformens utforming og dens gjennomføring.

5 Artikler – sammendrag og resultat

Hensikten med dette kapittelet er å presentere avhandlingens tre vitenskapelige bidrag. Først følger et sammendrag av hver artikkel. Deretter presenteres en tabell som oppsummerer artiklens tema, forskningsspørsmål, resultater, teoretiske utgangspunkt, praktiske implikasjoner og forbindelsen til avhandlingens overordnede problemstilling. I forlengelsen av tabellen følger mine betraktninger av hvordan artiklene inngår i en tematisk sammenheng, og eksempler på hvordan resultatene fra artiklene kan forbindes med hverandre.

5.1 *Sammendrag, forskningsspørsmål og resultater*

Artikkel I: Nygård, S. R. & Blindheim, B-T. (2021). Reformdesign. I Røvik, K. A., Blindheim, B-T. og Klemsdal, L. (red.) *Organisasjonsdesign*. Oslo: Universitetsforlaget. (Akseptert for publisering, våren 2021).

Artikkelen spør om reformer kan designes, og hva som eventuelt blir effekten av ulike reformdesign. Spørsmålet diskuteres i lys av to teoretiske idealtyper for reformdesign. Antakelsen som ligger til grunn, er at nasjonale myndigheters valg av reformdesign legger føringer for hvilke handlinger og atferdsmønstre som vil finne sted lokalt ved gjennomføring av reformer.

Artikkelen tar utgangspunkt i den norske kommunereformen og beskriver reformdesignet av reformen med begrepet «sentralstyrt autonomi». Sentralstyrt autonomi viser til hvordan hierarkisk styring og kontroll knyttet til beslutningen om og initieringen av reformen ble kombinert med stor grad av lokal autonomi når det gjaldt hvordan kommunene kunne gjennomføre reformen. Kommunene ble pålagt å delta i nabosamtaler for å vurdere muligheten for sammenslåing, og innen oppgitte tidsfrister måtte de fatte vedtak om sin fremtid. Samtidig

ble det lagt få føringer fra nasjonale myndigheter om hvilke løsninger de burde vurdere.

Reformen ble med dette et forsøk på å skape en orden om en ny fremtid uten at det var klart hvordan denne fremtiden skulle se ut. Usikkerheten førte til at relasjonene mellom kommunene som politiske enheter ble satt i spill og utløste handling, ikke utelukkende basert på hvem kommunene selv var i forhold til egen institusjonell identitet (f.eks. March & Olsen, 1989), men også på hvem kommunene var og ønsket å være i forhold til andre kommuner. En slik identifikasjon basert på relasjoner gjorde at kommunene relativt umiddelbart kategoriserte hverandre på bakgrunn av forestillinger om «oss» og «de andre». Identifikasjon basert på relasjoner ga i tilfellet Time, Klepp og Hå kommune en prosess og samtaler om sammenslåing preget av fellesskapsfølelse, tillit, nærhet og respekt. Tilfellet med Sandnes, Stavanger og Sola kommune var derimot en prosess preget av avstand og mer eller mindre mistro.

Funnene i artikkelen gir økt forståelse for reformdesign når det gjelder både begrepet, innholdet og variasjoner. Funnene gir også innsikt i hvordan et reformdesign påvirker intensitetsgraden mellom involverte aktører (her kommuner), og hvordan dette kan føre til en handlingslogikk basert på relasjoner. En slik handlingslogikk er foreløpig i liten grad utviklet og forstått i litteraturen om reformer på det politiske og administrative området.

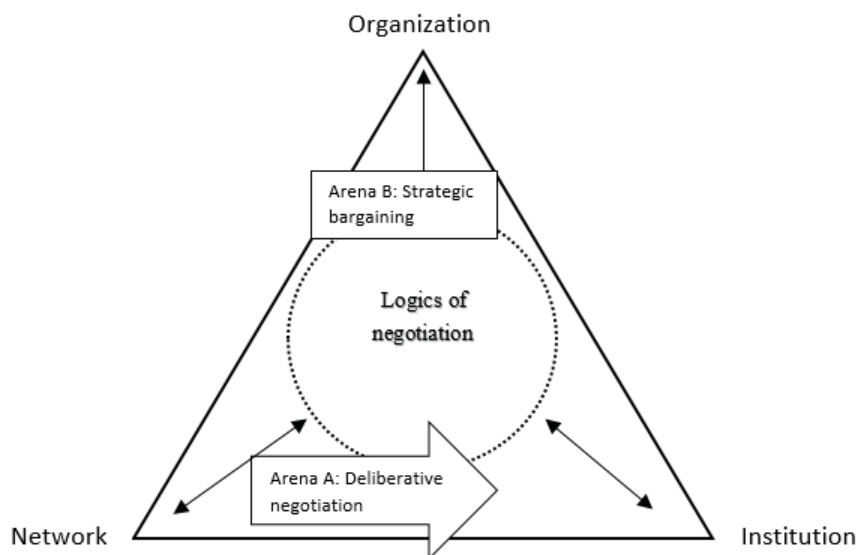
Artikkel II: Nygård, S. R. & Holmen, A. K. T. (2020). *Negotiating municipal merger. Understanding negotiation arenas through perspectives of social order and logics of negotiation*. *Scandinavian Political Studies*, 43(1), 46–64.

Artikkelen beskriver hva som kjennetegner to forhandlingsarenaer (naboprater) som midlertidig ble organisert på tvers av kommuner som søkte sammen for å vurdere muligheten for sammenslåing. Artikkelen spør hvordan de to forhandlingsarenaene, som til tross for samme ordre fra nasjonale myndigheter, resulterte i ulike prosesser og forhandlingsutfall. Ved å kombinere Haugs (2013) teoretiske rammeverk

for sosial orden og Rommetvedts (2006) typologi for offentlig beslutningstaking gir analysen interessante resultater.

Artikkelen viser at forhandlingsarenaene ikke rendyrket kunne karakteriseres som et nettverk, en organisasjon eller en institusjon. Forhandlingsarenaene var heller sammensatt av ulike karakteristikk ved flere sosiale ordener. Samtidig finner vi at forhandlingslogikkene innenfor arenaene var ulike. Vi argumenterer for at nettopp arenaens struktur – sammensetningen av ulike sosiale ordener – påvirket mulighetsrommet for forhandlingslogikker. Vi argumenter også for at aktivert forhandlingslogikk la føringer for arenaens mulige utvikling i retning av en fremtidig ny institusjon (en ny kommune). Dermed identifiseres en toveisrelasjon mellom struktur og prosess. Konkret fant vi at deliberativ forhandlingslogikk i større grad bidro til utvikling av arenaen i retning av en ny institusjon. På den andre siden la en strategisk forhandlingslogikk begrensninger for utvikling og «låste» i så måte strukturene. Utover det ovennevnte finner vi også at deltakernes motivasjon spilte en sentral rolle for utformingen og organiseringen av arenaen. Resultatet er oppsummert i figur 4.³¹

³¹ Figuren er hentet fra artikkel II. Der følger også en nærmere forklaring (se avhandlingens del II).



Figur 4 – Funn plassert i artikkelens teoretiske innramming

Artikkelen tilbyr relevant innsikt som kan bidra til å forklare utvikling (eller fravær av utvikling) av nye institusjoner (her nye kommuner). Artikkelen viser også hvordan ordren om «nabopratt» ikke nødvendigvis fører til ønsket resultat, men også kan anvendes strategisk. Artikkelen peker blant annet på hvordan enkelte kommuner anvendte forhandlingsarenaen strategisk for å få gjennomslag for egne individuelle preferanser, fremfor et verktøy for å søke innsikt og ny kunnskap.

Artikkel III: Nygård, S. R. (2020). *Vil du komme hit og snakke litt med meg? Naboprattens rolle under den norske kommunereformen (2014–2017)*. Sendt til utgiver, under vurdering.

Artikkel III stiller spørsmål ved pratens rolle og betydning i nabosamtalene mellom Time, Klepp og Hå kommune ved gjennomføringen av kommunereformen. Reformen er en spesielt interessant case for studien siden nabopratt ble plassert som reformens sterkeste reformgrep. Basert på to teoretiske tilnærminger til prat viser artikkelens analyse at prat mellom kommunene ikke utelukkende dreide

seg om produksjon av ideologi (Brunsson, 2002). Pratens rolle og betydning var heller en forutsetning for utvikling av handling (Cunliffe, 2009; Hallett & Ventresca, 2006). Artikkelen argumenterer videre for at prat som handling lot seg identifisere ut fra to dimensjoner: etablering av et fellesskap på tvers av organisatoriske grenser og etablering av en felles virkelighet. Etablering av et fellesskap ble avdekket gjennom deltakernes utvikling av et felles «vi», forpliktelse til deltakelse og tillitsnære relasjoner. Videre ga det å være en del av et fellesskap forutsetninger for en transformasjon der enkelte deltakere endret sin argumentasjon og holdning til spørsmålet om kommunesammenslåing. Samlet etablerte dette en felles virkelighet og forståelse av hva den nye kommunen skulle være og bestå av.

Innenfor skandinaviske organisasjonsstudier har Brunssons teoretiske perspektiver stor forskningsinteresse. I den grad prat inkluderes i studiene, er det derfor oftest i sammenheng med «organisatorisk hykleri». Hvilken verdi prat får når hykleriet uteblir, er imidlertid viet lite oppmerksomhet. Funnene i artikkel III aktualiserer pratens rolle og betydning utover produksjon av ideologi. Dette gir verdifull innsikt som kan styrke verdien av prat og organisering av sosiale arenaer ved gjennomføringen av reformer. Innsikt fra studien kan også inngå som bidrag til andre studier som er opptatt av pratens rolle og betydning ved gjennomføringen av reformer, utover dens rolle som produksjon av ideologi.

Nedenfor følger en tabell som oppsummerer artiklenes innhold, bidrag og forbindelse til avhandlingens overordnede problemstilling.

Tabell 6 – Oppsummering av artiklene

| | Artikkel I | Artikkel II | Artikkel III |
|---------------------------|---|--|--|
| Tittel | Reformdesign | Negotiating Municipal Merger. Understanding negotiation through perspectives of social order and logics of negotiation | Vil du komme hit og snakke litt med meg? Nabopratens rolle under den norske kommunereformen (2014–2017) |
| Tema | Organisering av reformers gjennomføring og lokale effekter. | «Nabopratt» som mellomliggende forhandlingsarena og betingelser for mulig utvikling av ny institusjon. | Pratt som reformgrep ved gjennomføring av reformer. |
| Formål | Gi innsikt til hvordan ulike reformdesign kan henholdsvis fremme og hemme gjennomføringen og utfallet av en reform. | Beskrive og forklare variasjoner av forhandlingsarenaer og deres ulike forhandlingsutfall. | Belyse naboprattens rolle og betydning i den lokale reformprosessen. |
| Forskningsspørsmål | Kan gjennomføringen av reformer designes, og hva blir eventuelt effekten av ulike reformdesign? | Hva kjennetegner ulike forhandlingsarenaer, hvordan utvikles de over tid, og hva forklarer deres ulike forhandlingsutfall? | Hvilken rolle og betydning fikk nabopratt i den lokale reformprosessen på Jæren? |
| Funn | Artikkelen argumenterer for at reformdesignet ved den norske kommunereformen kan beskrives med begrepet « <i>centralisert autonomi</i> ». Videre observeres en identifikasjon med «oss og de andre» lokalt mellom utvalgte kommuner. Reformdesignets karakter frembringer nemlig en særegen intensitet mellom kommunene som normalt ikke er der. Dette fører til at kommunene ikke utelukkende handler ut fra sin egen institusjonelle identitet. Kommunene handler også ut fra <i>identifikasjon basert på relasjoner</i> . En slik identifikasjon gjør at kommuner relativt umiddelbart kategoriserer hverandre med utgangspunkt i hvem det er aktuelt og hvem det ikke er aktuelt å inngå nabopratter med. | Artikkelen viser at forhandlingsarenaer består av karakteristikk fra <i>ulike sociale ordre</i> (organisasjon, nettverk og institusjon). Videre viser artikkelen at forhandlingsarenaens strukturelle karakter legger foringen for mulige forhandlingslogikker, samtidig som forhandlingslogikkene legger foringer for en mulig utvikling i forhandlingsarenaens struktur. Dette karakteriseres som en <i>toveisrelasjon</i> mellom struktur og prosess. Artikkelen argumenterer også for at deltakernes <i>motivasjon</i> spilte en sentral rolle i utformingen og organisering av arenaen. | Ved å belyse naboprattens rolle og betydning i samtalene mellom tre kommuner på Jæren finner jeg at Pratt var <i>en forutsetning for utvikling av handling</i> . Pratt som handling lot seg identifisere gjennom to dimensjoner, <i>etablering av et fellesskap</i> på tvers av organisatoriske grenser og <i>etablering av en felles virkelighet</i> . Etablering av et fellesskap ble avdekket gjennom deltakernes utvikling av et felles «vi», forpliktelse til deltakelse og tultitsnære relasjoner. Det å være en del av et fellesskap ga videre forutsetninger for en transformasjon der enkelte deltakere endret sin argumentasjon og holdning til spørsmålet om kommunesammenslåing. Samlet etablerte dette en felles virkelighet og forståelse av hva den nye kommunen skulle være og bestå av. |

| | | | |
|---|--|---|---|
| <p>Praktiske implikasjoner</p> | <p>Artikkel I Artikkelen viser hvordan fravær av styring og kontroll etablerer stor grad av usikkerhet og en særegen intensitet mellom involverte aktører, og argumenter for at innslag av sentral kontroll på den andre siden kan redusere usikkerheten ved gjennomføringen av reformer.</p> | <p>Artikkel II Artikkelen tilbyr innsikt som bidrar til økt forståelse for utviklingen av nye institusjoner. Artikkelen viser også at ordren om «nabopratt» ikke nødvendigvis fører til ønsket utfall. Artikkelen peker blant annet på hvordan enkelte aktører anvendte forhandlingsarenaen strategisk for å få gjennomslag for egne individuelle preferanser, heller enn en arena for ny innsikt og utvikling.</p> | <p>Artikkel III Artikkelen viser pratens verdi når hykkleriet uteblir. Artikkelens funn tilbyr verdifull innsikt som kan styrke verdien av prat og organisering av sosiale arenaer ved gjennomføring av reformer. Innsikt fra studien kan også inngå som bidrag til andre studier som er opptatt av pratens rolle og betydning ved gjennomføring av reformer.</p> |
| <p>Teoretisk utgangspunkt</p> | <p>Brunsson og Olsen (1990), Cohen, March og Olsen (1972), Olsen (1997)</p> | <p>Haug (2013), Rommetvedt (2006)</p> | <p>Brunsson (2002), Habermas (1984), Cunliffe (2009),</p> |
| <p>Forbindelse til avhandlingens problemstilling</p> | <p>Artikkelen gir innsikt til hvordan reformdesign (organiseringen av reformers gjennomføring) påvirker intensitetsgraden mellom involverte kommuner. Dette lærer til at kommunene handler ut fra identifikasjoner basert på relasjoner. Hvordan kommunene vurderer hvem det er aktuelt å inngå nabopratt sammen med, kan bidra til vår forståelse av lokale variasjoner i utfall.</p> | <p>Artikkelen viser hvordan reformdesignet åpner opp for lokale varianter når det gjelder organisering av forhandlingsarenaer. Videre gir dette konsekvenser for aktiveringen av forhandlingslogikker innenfor arenaen. Samlet forteller disse strukturelle og prosessuelle forholdene oss noe om muligheten for å etablere en ny institusjon (en ny kommune).</p> | <p>Artikkelen viser hvordan prat spilte en sentral rolle i den lokale reformprosessen mellom kommunene. Identifisering av prat som noe handående, og beskrivelsen av de dimensjonene der dette kom til uttrykk, gir innsikt som bidrar til vår forståelse for lokale variasjoner i utfall.</p> |

5.2 Sammenheng mellom artiklene

Tematisk viser samtlige artikler direkte eller indirekte tilbake til reformdesignet av kommunereformen og lokale prosesser ved reformens gjennomføring. Funnene i artiklene kan av den grunn bidra til å besvare avhandlingens overordnede problemstilling, å forstå lokale variasjoner i utfall av en statlig reform organisert ut fra et bestemt reformdesign.

Fra artikkel I ønsker jeg å fremheve betydningen av kommunenes identifikasjon av hverandre basert på relasjoner. Slike identifikasjoner kan innebære en følelse av enten fellesskap eller avstand («oss mot dem») (Rommetvedt, 2006). I hvilken grad kommuner betrakter hverandre som «oss» og «de andre», har trolig hatt betydning for de lokale variasjonene i utfall som identifiseres i avhandlingen og kan bidra til å forstå disse.

Fra artikkel II ønsker jeg å fremheve betydningen av forhandlingsarenaens (nabopratenes) struktur og forhandlingslogikk mellom involverte kommuner. Artikkelen analyserer først kommunenes organisering av forhandlingsarenaer. Videre analyseres kommunenes aktivering av forhandlingslogikker, og hvordan dette påvirket muligheten for utviklingen av en ny institusjon. De strukturelle og prosessuelle variasjonene artikkelen finner innenfor de de utvalgte forhandlingsarenaene, kan bidra til forståelsen for variasjoner i utfall.

Også resultater i artikkel III kan bidra til å forstå lokale variasjoner i utfall. Fra denne artikkelen ønsker jeg å fremheve betydningen av pratens verdi og rolle ved gjennomføringen av reformen. Det er spesielt interessant hvordan prat hos utvalgte kommuner ikke dreide seg om å produsere ideologi. Pratens rolle og betydning var heller en forutsetning for utvikling av handling. På bakgrunn av dette gir det mening å si at pratens karakter i de lokale prosessene mellom kommunene kan bidra til vår forståelse for variasjonene i utfall.

I forlengelsen av det ovennevnte er det også interessant å vise hvordan resultater fra de ulike artiklene kan forbindes med hverandre. For

eksempel beskriver artikkel II organiseringen av to ulike forhandlingsarenaer (arena A og arena B). Arena A presenteres med nettverkskarakteristikker. I tillegg observeres det en utvikling av arenaen i retning av mer institusjonelle karakteristikker (en ny kommune). Beskrivelsen av arena A som et nettverk kan ses i sammenheng med funn i artikkel III. Her identifiserer blant annet (også innenfor arena A) etablering av et fellesskap. Dimensjonen avdekkes gjennom deltakernes utvikling av et felles «vi», forpliktelse til deltakelse og tillitsnære relasjoner. Denne beskrivelsen sammenfaller i stor grad med sentrale betingelser for et velfungerende nettverk.

Videre er det også en sammenheng mellom artikkel I og artikkel II. I artikkel I fremheves kommunenes identifikasjon av «oss og de andre». Reformdesignets tvetydighet førte nemlig til at spørsmålet om kommunenes egen identitet og fortsatt eksistens ble aktualisert, og at relasjonene mellom kommunene som politiske enheter ble satt i spill. Dette utløste handling basert på hvem kommunene var og ønsker å være i forhold til andre kommuner. Nettopp hvordan denne intensiteten ble spilt ut innenfor forhandlingsarenaene, er detaljert beskrevet og analysert i artikkel II.

6 Diskusjon

Hensikten med dette kapittelet er å diskutere lokale variasjoner i utfall av en statlig reform organisert ut fra et bestemt reformdesign. Kapittelet starter med å beskrive det hybride reformdesignet av kommunereformen og tilhørende designelementer. Deretter presenteres utfall som gjorde seg gjeldende hos avhandlingens utvalgte kommuner. Utfallene analyseres og diskuteres med utgangspunkt i det teoretiske rammeverk som ble utviklet i kapittel 3.

6.1 Et hybrid reformdesign

Det som særpreger reformdesignet av kommunereformen, er sammensetningen av både hierarkiske og desentraliserte designelementer. Organiseringen av kommunereformen får dermed en blandingsform, eller det jeg velger å kalle et hybrid reformdesign. Nedenfor følger en gjennomgang som viser hvordan og når designelementene var til stede ved reformens gjennomføring.³²

Tabell 7 – Hybriddesignet av kommunereformen

| | Hierarkisk design | Hybriddesignet av kommunereformen | Desentralisert design |
|-----------------------------|-------------------|-----------------------------------|-----------------------|
| Koordinering | Stram | Tvetydig | Løs |
| Tid | Avgrenset | Vekslende | Uavgrenset |
| Beslutningsmyndighet | Sentral | Delt | Lokal |
| Gjennomføringslogikk | Plan | Kombinert | Prosess |

Designelementet koordinering – hvorvidt, hvorfor og hvordan aktører kommer sammen for å fullføre sitt mandat ved gjennomføringen av en reform (Cloutier et al., 2017, s. 6) – beskrives som relativt *tvetydig*. For eksempel ble kommunene ved reformens oppstart oppfordret til å inngå dialog med sine nabokommuner. Det ble senere presisert at denne oppfordringen var en utredningsplikt som kommunene selv skulle ta

³² Designelementene er detaljert beskrevet i kapittel 3.2.

aktivt initiativ til (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016, s. 25). Dette innebar at kommunene skulle ha dialog med nabokommuner, utgreie og vurdere aktuelle alternativ, for så å ta stilling til om de ønsket å gå sammen med andre kommuner, og eventuelt hvilke (Kommunal- og forvaltningskomiteen, 2015, s. 35).

Samtidig som nabopraten etter hvert ble beskrevet som en utredningsplikt, fulgte det ingen instruksjoner for hvordan nabopraten skulle gjennomføres – hvem kommunene burde prate sammen med, hvilke kriterier de skulle prioritere samtalen etter, over hvor lang periode de skulle prate sammen, og hva samtalen skulle inneholde (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2015b; Nygård, 2020; Nygård & Holmen, 2020). Som en følge av tvetydige instruksjoner og mangel på formaliserte prosedyrer viser empirien at praten i seg selv ble koordinerende for *at* kommuner søkte sammen, *hvilke* kommuner som søkte sammen og *hvordan* nabosamtalene utviklet seg under gjennomføringen av reformen (Nygård, 2020; Nygård & Blindheim, 2021). For eksempel fikk allerede etablerte relasjoner stor betydning når kommunene selv fikk velge hvem de ville diskutere sammenslåing med. En slik identifikasjon basert på relasjoner førte til at kommunene relativt umiddelbart kategoriserte hverandre på bakgrunn av forestillinger om «oss» og «de andre» (Nygård & Blindheim, 2021). Videre ga nabopraten kommunene en mulighet til å selv definere innholdet i samtalen. Et slikt handlingsrom førte til at enkelte kommuner etablerte et fellesskap og en forent agenda for en felles virkelighet, mens andre ikke gjorde det (Nygård, 2020; Nygård & Holmen, 2020).

Hybriddesignets tidselement beskrives som *vekslende*. I første reformperiode fulgte reformens gjennomføring klare tidsfrister, blant annet når kommunenes endelige vedtak skulle være klart. Reformens opprinnelige tidsperiode var også klart avgrenset. Sluttpunktet for reformen var satt til stortingsvedtaket om ny kommunestruktur og nye oppgaver i juni 2017 (Kommunal- og forvaltningskomiteen, 2017). Samtidig skjedde det utover i reformperioden en gradvis endring i den

politiske retorikken. Blant annet gikk tidselementet fra å være avgrenset til uavgrenset i reformens andre reformperiode (2017–d.d.). Effektene av denne justeringen er ytterligere diskutert i kapittel 6.3.1.

Videre var beslutningsmyndigheten som fulgte hybriddesignet *delt*. Utgangspunktet var at kommunene skulle fatte lokale vedtak om hvilken fremtid de ønsket, og eventuelt hvem de ønsket å dele denne fremtiden med.³³ Samtidig kunne Stortinget overprøve de lokale vedtakene (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2015b). Spesielt gjaldt dette de tilfellene der en enkeltkommune stod i veien for endringer som var ønsket med utgangspunkt i regionale og nasjonale hensyn (ibid., s. 51). Dette resulterte i en uklar og omdiskutert skillelinje mellom lokal og sentral beslutningsmyndighet – frivillighet og tvang (Flo, 2017).

Til slutt kan hybriddesignet beskrives med en *kombinert* gjennomføringslogikk som reflekterte reformators tro på både plan og prosess. Bak reformdesignet lå en klar plan og et tydelig definert formål: «Kommunereformen skal legge til rette for at flere kommuner slår seg sammen til større og mer robuste kommuner (...)» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2015b, s. 29). Samtidig viste reformdesignet stor tiltro til prosessene mellom kommunene ved å tildele dem en stor grad av lokal autonomi og åpenhet med tanke på deres egne løsninger for hvordan reformen skulle gjennomføres. Rasjonale bak dette var at reformens målsetting skulle innfris ut fra lokal vilje og overbevisning hos kommunene.³⁴

6.2 Empiriske variasjoner i utfall

I løpet av reformperioden (2014–2017) ble det gjennomført en rekke naboprater rundt om i landet. Mer konkret er det registrert 74 utredninger

³³ Avgjørelsen om at kommunene selv skulle fatte vedtak om hvem de eventuelt ønsket å inngå kommunesammenslåing sammen med, viser tilbake til frivillighetslinjen fra 1995. For flere detaljer se vedlegg 8 – Fortellingen om den norske kommunereformen.

³⁴ Kilde: Intervju med ansatte ved Kommunalavdelingen.

av mulige kommunesammenslåinger og 152 intensjonsavtaler (Kompetansesenter for distriktsutvikling, 2017a, 2017b). Blant alle disse nabopratene finnes det lokale variasjoner når det gjelder utfall.³⁵ Dette er også tilfellet hos avhandlingens åtte utvalgte kommuner.

I nabopratene som fant sted mellom disse kommunene, har jeg identifisert to utfall. Det første beskrives som et uforpliktende utfall – et resultat der det ikke følger forpliktelser mellom involverte aktører til aktivitet (videre samtale eller handling) etter avsluttet lokal prosess. Det andre utfallet som identifiseres blant avhandlingens utvalgte kommuner, omtales som forpliktende utfall – et resultat der det er etablert enighet om videre aktivitet (samtale eller handling) etter avsluttet lokal prosess.

Det felles utredningsarbeidet som ble gjort mellom samtlige åtte kommuner ved reformens oppstart kan plasseres innenfor den første utfallskategorien. Gjennom arbeidet utarbeidet de en felles utredningsrapport uten ytterligere forpliktelser til aktiviteter etter at rapporten var ferdigstilt.

Etter ferdigstillelsen valgte Randaberg kommune å takke for samarbeidet og fortsette som selvstendig landbrukskommune (Randaberg kommune, 2015).³⁶ Her er det verdt å bemerke to forhold som kunne fått betydning for fremtiden til Randaberg kommune. For det første deltok Randaberg kommune ved to anledninger i uforpliktende samtaler sammen med Rennesøy, Finnøy og Kvitsøy kommune. Samtalene ble aldri betegnet som en formell naboprat. I stedet for å vurdere mulighetene for en kommunesammenslåing dem imellom var hensikten heller å avklare hvor kommunene stod i spørsmålet om sammenslåing med tanke på øvrige kommuner (Randaberg kommune, 2016). For det andre bemerket Fylkesmannen i sin tilråding at Randaberg kommune på lengre sikt ville

³⁵ I forbindelse med kommunereformen er det gjennomført en rekke studier av lokale prosesser hos ulike kommuner (f.eks. Brattli, 2015; Endresen, 2014; Falch, 2016; Hakvaag, 2016; Hegbom, 2016; Kausland, 2015; Sanderød, 2016).

³⁶ Se tredje reformfase omtalt i kapittel 2 og vedlegg 8 – Fortellingen om den norske kommunereformen.

få en struktur som ikke var hensiktsmessig ut fra regionale hensyn. Fylkesmannen påpekte spesielt at når Rennesøy, Finnøy og Stavanger ble én kommune, ville tre kilometer av veistrekningen fra Stavanger til Rennesøy og Finnøy gå gjennom Randaberg kommune. Til tross for bemerkningen valgte Fylkesmannen i sin tilråding å ikke gå imot det lokale vedtaket fra kommunestyret i Randaberg kommune (Fylkesmannen i Rogaland, 2016, s. 5).

Etter at utredningsrapporten var ferdigstilt, valgte også Gjesdal kommune å avslutte reformarbeidet. Utfallet for denne kommunen skiller seg noe fra Randaberg kommune. For til tross for beslutningen om å ikke invitere andre kommuner til videre nabopratt var Gjesdal kommune i sitt kommunale vedtak åpen for invitasjoner til nabopratt fra andre kommuner. Gjesdal kommune deltok i noen uformelle samtaler med Bjerkreim kommune og Sandnes kommune. Likevel mottok Gjesdal kommune aldri noen formell invitasjon til nabopratt. I denne sammenhengen er det interessant å legge til at Gjesdal kommune i februar 2016 valgte å kjøpe og gjennomføre en innbyggerundersøkelse. Undersøkelsen viste at blant de spurte innbyggerne³⁷ var det 55 prosent som mente at et sammenslåingsalternativ var det beste for kommunens fremtid. Videre var innbyggerne delt mellom sammenslåingsalternativene Gjesdal og Bjerkreim (20 prosent) og Gjesdal og Sandnes (19 prosent) (Opinion AS, 2016). Til tross for resultatet valgte Gjesdal kommune å stå fast ved sitt kommunale vedtak fra sensommeren 2015.

For Sandnes kommune ble videre prosess, etter det felles utredningsarbeidet, annerledes enn for de to ovennevnte kommunene. Sandnes kommune ble nemlig invitert av Sola kommune og Stavanger kommune til en videre nabosamtale om eventuelle Nord-Jæren kommune. Sandnes kommune takket ja til å delta i nabopratten, til tross for at kommunen i sitt kommunale vedtak og i media tydelig argumenterte for uendrede kommunegrenser (Bjørheim, 2016; Nygård & Blindheim, 2021; Nygård & Holmen, 2020; Ueland, 2016).

³⁷ Totalt ble det gjennomført 700 telefonintervjuer.

Kommunene pratet sammen om en felles fremtid (som om den var sann), men lyktes aldri med å etablere en felles retning for nettopp denne fremtiden. Det som blokkerte prosessen på Nord-Jæren, og langt på vei avgjorde utfallet, var mangelen på ambisjoner hos Sandnes kommune (Nygård & Holmen, 2020). Nabopraten om Nord-Jæren kommune resulterte i et uforpliktende utfall.

Etter felles utredningsarbeid mellom samtlige åtte kommuner kom Time, Klepp og Hå kommune til en gjensidig enighet om videre reformprosess dem imellom. Dermed startet kommunene arbeidet med intensjonsavtalen for nye Jæren kommune. Selv om interessene i nabopraten og motivasjonen for en felles fremtid var sprikende i oppstarten, ble det observert en gradvis utvikling i retning av en felles fremtid og en reell målsetting om å realisere Jæren kommune (Nygård & Holmen, 2020). Det ble med andre ord etablert felles ambisjoner om faktisk handling i tråd med reformens intensjoner. Dermed pratet ikke de involverte deltakerne om reformen som om den skulle være sann (som var tilfellet med det uforpliktende utfallet mellom Sola, Stavanger og Sandnes), den var sann (Nygård, 2020). Nabopraten på Jæren endte med et forpliktende utfall – etablert enighet om videre samtale eller handling etter avsluttet lokal prosess.

I forbindelse med uforpliktende utfall er det viktig å understreke at selv om denne utfallskategorien omtales som uforpliktende, kan utfallet likevel være et resultat av rasjonelle vurderinger og en opplevelse av nettopp forpliktelse internt i kommunen. Et uforpliktende utfall hos Randaberg kommune kan for eksempel være begrunnet i forpliktelser til innbyggernes preferanser og lokalpolitiske interesser.

6.3 *Hvordan kan vi forstå de lokale variasjonene i utfall?*

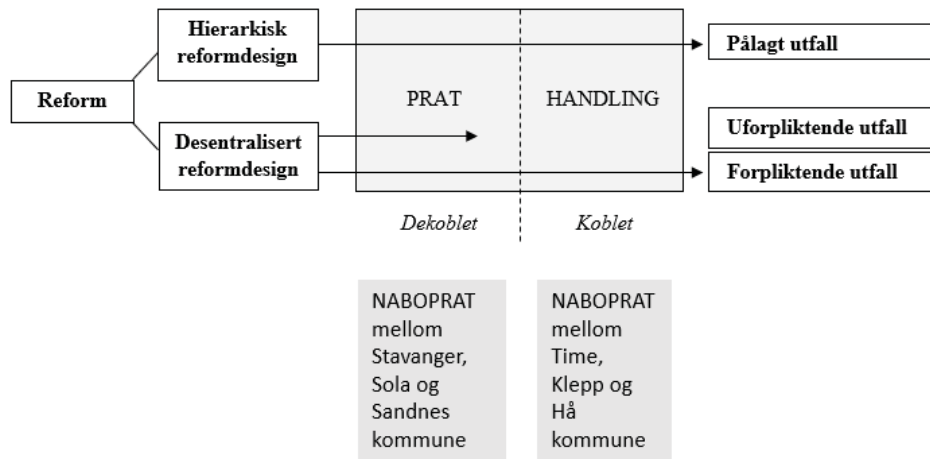
Empirien viser at organiseringen av kommunereformen bestod av designelementer fra både et hierarkisk og et desentralisert reformdesign.

Dette karakteriseres som et hybriddesign. En slik kombinasjon av designelementer modifierer den instrumentelle antakelsen om presis og entydig sammenheng mellom reformdesign og utfall (f.eks. Egeberg & Trondal, 2018). At det oppstod variasjoner i utfall, er derfor lite overraskende. Det interessante er å forstå hvordan det skjedde.

Denne avhandlingen fremhever særlig betydningen av reformdesignets utforming. For det første viser empirien at hybriddesignet tillot dekobling – fravær av kobling mellom prat (idealer) og handling (realiteter) – som en mulig løsning kommunene mer eller mindre strategisk kunne velge å benytte ved gjennomføringen av reformen. Muligheten for dekobling førte til at samtlige kommuner som inngår i denne avhandlingen, kunne delta i felles utredningsarbeid til tross for mangel på ambisjoner for kommunesammenslåing. Gjennom deltakelsen bekreftet kommunene ordren om en reform ved å prate om reformen, men praten blir en form for «politisk teater» eller seremoni uten lokal substans (Brunsson, 2002; Hallett, 2010; Meyer & Rowan, 1977).

Hybriddesignets utforming førte også til at Sandnes kommune kunne delta i nabopraten sammen med Stavanger kommune og Sola kommune, selv om Sandnes i det kommunale vedtaket var tydelig på at en kommunesammenslåing der begge storbyene (Stavanger og Sandnes) var inkludert, ikke var aktuelt. Sandnes kommune kunne med andre ord «si ja» til deltakelse i nabopraten selv om det kommunale vedtaket «sa nei» til en nabopratt der Stavanger kommune inngikk som deltaker.

Det uforpliktende utfallet hos Randaberg kommune og Gjesdal kommune kan også tolkes i lys av hybriddesignets mulighet for dekobling. Hybriddesignet la nemlig rammer for at kommuner som ønsket å forbli selvstendige kommuner, kunne stå fast ved dette alternativet ved reformens slutt. Hybriddesignet ga heller ikke klare instruksjoner for oppfølging av resultater fra innbyggerundersøkelser. For Gjesdal kommune var det derfor ikke nødvendig å etterkomme innbyggernes overveiende positive holdning til kommunesammenslåing.



Figur 5 – Funn plassert innenfor avhandlingens teoretiske rammeverk

For det andre viser empirien at hybriddesignet også tillot etablering av en kobling mellom kommunenes prat om reform og faktisk handling (Hallett, 2010). Det forpliktende utfallet av nabopraten mellom Time, Klepp og Hå kommune er et eksempel. Disse kommunene søkte sammen og pratet om reformens innhold, og diskuterte en mulig løsning for en felles fremtid. Selv om retningen ikke var klar ved nabopratsens oppstart, ble det utover i møterekken observert en gradvis bevegelse i retning av et forent ønske og en felles ambisjon om kommunesammenslåing (Nygård & Holmen, 2020). Det var nettopp hybriddesignets utforming, med et betydelig innslag av autonomi, som ga ovennevnte kommuner frihet til å søke seg frem mot en felles enighet og et forpliktende utfall.

Oppsummert gir det mening å si at hybriddesignet, med relativt stor grad av autonomi for kommunene, ga betingelser for at både dekobling og kobling kunne finne sted, og dermed for at både uforpliktende og forpliktende utfall kunne forekomme. Hybriddesignet ga med andre ord vilkår for kommunenes ønskede fremtid, uansett om ønsket inneholdt kommunesammenslåing eller ikke.

For å forstå i hvilken grad lokale aktører utnyttet autonomien de ble tildelt, må man betrakte forhold innenfor de lokale prosessene mellom kommunene (Hallett, 2010). I denne avhandlingen er det spesielt tre lokale forhold innenfor nabopraterne som er aktuelle å fremheve. Disse har ulik karakter innenfor nabopraterne som endte med henholdsvis forpliktende eller uforpliktende utfall. De utvalgte lokale forholdene kan i så måte bidra til å forstå de ovennevnte lokale variasjonene.

Det første lokale forholdet som kan bidra til å forstå hvorfor enkelte naboprater endte med enten et uforpliktende eller et forpliktende utfall, er *intern organisering*. Nabopraten om Jæren kommune (mellom kommunene Time, Klepp og Hå) ble organisert og ledet av en sterk engasjert rådmannsgruppe sammen med en innleid prosjektleder. Rådmennene organiserte innholdet i møtene og fordelte innlegg og taletid rettferdig mellom kommunene. De jobbet også aktivt med skriftlige formuleringer til intensjonsavtalen for den nye kommunen. Nabopraten om Nord-Jæren kommune (mellom kommunene Stavanger, Sola og Sandnes) ble organisert og ledet av en innleid ekstern fasilitator fra KS-Konsulent AS (et konsulentselskap eid av KS, kommunesektorens organisasjon). Rådmennene som deltok i denne nabopraten, hadde en mindre aktiv rolle når det gjaldt utformingen av møtene og den skriftlige intensjonsavtalen. Nabopraten på Nord-Jæren kan også beskrives som mer hektisk, ettersom den først startet to måneder etter nabopraten på Jæren og dermed fikk en hyppigere møterekke (Nygård & Holmen, 2020).

Videre er nabopraten mellom kommunene på Jæren sammenfallende med nettverksorganisering. Sentrale kjennetegn for et nettverk er tillitsnære relasjoner, ikke-hierarkisk koordinering, utveksling av ressurser og høy grad av gjensidige bidrag (Ahrne & Brunsson, 2011; Haug, 2013; Nygård & Holmen, 2020). Disse kommunene hadde et felles mål om å samarbeide for å få frem en best mulig politisk løsning. Det var et gjensidig tillitsforhold mellom partene, og alle ønsket å bli kjent med hverandres styrker og svakheter. Nabopraten om Nord-Jæren

kommune var i større grad preget av tre autonome organisasjoner (kommuner). For enkelte av disse kommunene var deltakelsen i nabopraten mer eller mindre strategisk – med et formål om å innfri reformens utredningsplikt og produsere et nøytralt prinsippdokument som skulle tjene som informasjon til innbyggerne i kommunene (Nygård & Holmen, 2020). På bakgrunn av beskrivelsen over gir det mening å si at den interne organiseringen har hatt betydning for nabopratenes utfall.

Det andre lokale forholdet som kan bidra til å forstå lokale variasjoner i utfall er *aktivert forhandlingslogikk*. Nabopraten på Jæren var preget av forhandlinger der alle parter deltok med argumenter og innspill. Argumentenes formål var tuftet på et ønske om å vise hva den nye felles kommunen kunne være, og hva de enkelte kommunene kunne bidra med. Samlet ble dette omtalt som en deliberativ forhandling (Habermas, 1984; Nygård & Holmen, 2020; Rommetvedt, 2006). Nabopraten på Nord-Jæren var i større grad preget av kommunenes forutbestemte preferanser for hva deres kommune alene ønsket for fremtiden. Med dette utgangspunktet var forhandlingene i stor grad låst allerede ved nabopratenes oppstart. Forhandlingslogikken i denne nabopraten ble karakterisert som strategisk (Nygård & Holmen, 2020; Rommetvedt, 2006).

Det tredje lokale forholdet som kan ha påvirket lokale variasjoner i utfall, omtales som *relasjonelle forutsetninger*. I hvilken grad de relasjonelle forutsetningene var til stede, kom blant annet til uttrykk gjennom stemningen i møtelokalet, graden av en uformell tone mellom deltakerne og referanser til en felles identitet eller delt historie. I nabopraten på Jæren var møtene preget av en uformell stemning, der deltakerne, innimellom de mer seriøse diskusjonene, kunne uttale morsomheter, gi hverandre en klapp på skulderen og dele historier fra fritiden. Kommunene betraktet hverandre som likeverdige, delte en felles kulturarv og identifiserte hverandre som «jærbu». Deltakerne i nabopraten om Nord-Jæren kommune var ikke ukjente for hverandre. Likevel klarte de ikke (eller forsøkte ikke) på lik linje som deltakerne på

Jæren å etablere en mer uformell tone ved gjennomføringen av møtene. Møtene bar i større grad preg av en formell karakter, blant annet når det gjaldt fremlegg av kommentar og innlegg, henvisningene til ordstyrer og den generelle stemningen mellom deltakerne (Nygård & Blindheim, 2021; Nygård & Holmen, 2020).

6.3.1 Reformdesign og effekter på kort og lang sikt

Kommunereformen var som tidligere nevnt, naturlig avgrenset ved stortingsvedtaket om ny kommunestruktur og nye oppgaver i juni 2017. Mot slutten av den opprinnelige reformperioden skjedde det imidlertid en endring i den politiske retorikken. Blant annet understrekte departementet at gode, konstruktive prosesser og ønsker om sammenslåing er en fordel når kommuner skal slå seg sammen. Med dette utgangspunktet skrev de at «(...) arbeidet nødvendigvis må ha et langsiktig perspektiv» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019, s. 35). Som et resultat av dette ble reformens tidsdimensjon utvidet, og reformatoren valgte å gå bort fra et samlet reformløp, som reformens første periode hadde vært.

Innretning av det videre arbeidet – reformens andre periode – er tuftet på Stortingets anmodningsvedtak. Anmodningsvedtaket legger til grunn at gode og frivillige prosesser skal være utgangspunktet for endringer i kommunestrukturen. Eventuelle kommunesammenslåinger skal derfor utelukkende bygge på frivillighet (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019, s. 35). Dermed er det opp til «(...) den enkelte kommune å avgjøre om landet får en hensiktsmessig og framtidsrettet kommunestruktur» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019, s. 35).

Tanken bak en lengre tidsdimensjon er med stor sannsynlighet at kommunene i det lange løp vil se verdien av sammenslåing med én eller flere av sine naboer, og at de over tid ikke utelukkende vil prate om reformen fordi det er forventet. Over tid vil kommunene derimot

begynne å prate om reformen ut fra et ønske om å handle i henhold til reformens målsetting, fordi de selv finner det fornuftig.

Endringen av hybriddesignets tidsdimensjon medfører at tiden går fra å være avgrenset til uavgrenset. Der en avgrenset tidsdimensjon tilbyr en form for sikkerhet ved å «tvinge» reformen mot et resultat, vil en uavgrenset eller ikke fastsatt tidsdimensjon skape usikkerhet om når et resultat kan forventes. Denne endringen av tidsdimensjonen, og de effektene den fikk og fremdeles kan få for reformens utfall, er viktig å bemerke nettopp fordi den viser tilbake til og understreker kjernen i avhandlingen: spørsmålet om sammenhengen mellom valgt reformdesign og utfall.

Det er rimelig å anta at en uavgrenset tidsdimensjon vil ha en positiv effekt på den lokale dynamikken i nabopraten som endte med et uforpliktende utfall i den første reformperioden. Da reformen opprinnelig ble avsluttet i juni 2017, var det 45 tilfeller der en kommune hadde gjort et vedtak om en ønskelig eller nødvendig sammenslåing, men der det ikke var gjort et tilsvarende positivt vedtak i nabokommunene som skulle inngå i sammenslåingen (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019, s. 35-36). På bakgrunn av reformdesignets «nye» tidselement er det grunn til å forvente at enkelte av nabopraten som i forrige reformperiode ble beskrevet som dekket og endte med et uforpliktende utfall, kan etablere en kobling mellom prat og handling og få et forpliktende utfall i løpet av andre reformperiode. I lys av Halletts (2010) teoretiske tese kan en slik utvikling forstås som at kommunereformen har inkarnert, og at en kobling er etablert der det tidligere var løse koblinger.

Selv om en utvidet tidsdimensjon påvirker muligheten for kobling, er det ingen garanti for at resultatet samsvarer med reformens målsetting og intensjoner (Hallett, 2010). Det kan med andre ord forekomme tilfeller

der forsøk på nye eller en videreføring av tidligere naboprater forblir dekket og utfallet forblir uforpliktende.³⁸

Korrigeringen av hybriddesignets tidselement kan også ha en effekt der naboprater ved første reformperiode endte med et forpliktende utfall, men der lokale folkeavstemminger hindret en realisering av faktiske kommunesammenslåinger. Det er rimelig å anta at kommuner innenfor denne kategorien vil kunne gjenoppta dialogen og fortsette der de slapp. For eksempel vil dette kunne bli tilfellet for Time, Klepp og Hå kommune (Nygård, 2020).

Den ovennevnte korrigeringen av tidselementet kan peke tilbake på to forhold. For det første påvirkes reformdesign av institusjonelle føringer. Utover kommunenes utøvende rolle av statlig politikk, står kommunenes selvstendighet og medbestemmelsesrett sterkt i dagens samfunn (Bukve & Offerdal, 2002; Ramsdal et al., 2002). Kommunenes selvstendighet blir i stor grad etterkommet i hybriddesignet, og i enda større grad i reformens andre reformperiode. Mulighetene for å inngå i naboprater eller å vedta kommunesammenslåinger når kommunene selv ønsker det, er nemlig større nå enn i første reformperiode. For det andre kan justeringen av tidselementet være en indikasjon på at reformator har erfart eller innsett at det mest sentrale reformgrepet som følger kommunereformen – naboprater – krever mer tid før ønsket effekt oppnås (Nygård, 2020).

Den første reformperioden (2014–2017) resulterte i 47 nye kommuner, og kommuneantallet i Norge ble redusert til 356. På bakgrunn av diskusjonen i dette kapitlet, gir det mening å si at de 176 kommunene som fremdeles har under 5000 innbyggere – men også øvrige kommuner – i fremtiden kan ende opp med det myndighetene omtaler som « (...) en

³⁸ Et uforpliktende utfall slik det anvendes i avhandlingen kan for involverte aktører likevel være et resultat av nettopp deres forpliktelse til blant annet organisasjonens historie, egne interesser og følelser.

Diskusjon

fremtidsrettet og hensiktsmessig kommunestruktur» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019, s. 30).

7 Konklusjon og implikasjoner

Avhandlingen har analysert lokale variasjoner i utfall ved gjennomføringen av kommunereformen i åtte casekommuner i Rogaland fylke. Hensikten har vært å etterkomme forskningsbehovet for flere empiriske studier som eksplisitt studerer sammenhenger mellom organiseringen av reformers gjennomføring og reformers utfall (Egeberg & Trondal, 2018). Det interessante med denne avhandlingen er hvordan kommunereformens hybride reformdesign har vist seg å gi konsekvenser for utfall. Dermed bidrar avhandlingen med kunnskap om organiseringen av reformers gjennomføring, men også om hvordan organiseringens utforming har betydning for muligheten til å etablere den essensielle koblingen mellom prat (idealer) og handling (realiteter) innenfor organisasjoner som reformeres.

Avhandlingen viser at det særlig er to elementer ved hybriddesignet som kan bidra til å forklare lokale variasjoner i utfall. Det første elementet er *tid*. Tidsdimensjonen viser til perioden for reformens gjennomføring, reformens tempo og timing eller sekvenser av ulike aktiviteter (Egeberg & Trondal, 2018). Under kommunereformens første periode var tiden for reformens gjennomføring klart avgrenset. Dette ga også følger for arbeidets tempo eller frekvens. Blant annet skulle kommunene innen juni 2016 fatte vedtak om eventuelle kommunesammenslåinger. En slik avgrenset tidsperiode kan betraktes som en rasjonell tilnærming til tid. Tiden er her en faktor som lar seg manipulere og kontrollere. Med utgangspunkt i klare tidsfrister og strategisk timing skapes fremdrift i den lokale prosessen.

Under kommunereformens andre reformperiode er tiden for reformens gjennomføring nærmest uavgrenset. Dette gir andre betingelser for tempoet. Nå kan for eksempel kommunene selv velge om, og eventuelt når, de ønsker å vurdere spørsmålet om kommunesammenslåing. Det sistnevnte representerer en institusjonell forståelse av tid. Det interessante med kommunereformen er at den har endret forståelsen av tid fra noe

rasjonelt som reformator kunne kontrollere, til noe institusjonelt der reformator i større grad slipper taket.

Avhandlingen sannsynliggjør at lengre tid fører til at praten mellom kommuner blir vedlikeholdt, og at dette trolig øker sannsynligheten for at det utløses prosesser som vil etablere en kobling mellom prat (idealer) og handling (realiteter). Dette igjen øker muligheten for at lokale utfall (over tid) ender som forpliktende.

Det andre elementet som kan bidra til å forklare lokal variasjon i utfall er *reformgreet nabopratt* og derav plasseringen av prat som koordineringsmekanisme. Ved kommunereformens oppstart var nabopratt en oppfordring til dialog mellom nabokommuner (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2015b). Senere i reformforløpet ble nabopratt i større grad formalisert som en utredningsplikt kommunene måtte gjennomføre (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016, s. 25). Ut fra dette fremstår nabopratt som reformens sterkeste reformgrep (Nygård, 2020).

Avhandlingen viser at nabopratt som reformgrep, og pratens egenart, har hatt betydning for utfall. For eksempel tillot nabopratten kommunene å identifiserer hvem de ønsket å diskutere kommunesammenslåing med ut fra allerede etablerte relasjoner (Nygård & Blindheim, 2021). En slik identifikasjon basert på relasjoner førte til at kommunene relativt umiddelbart kategoriserte hverandre med utgangspunkt i forestillinger om «oss» og «de andre» ved reformens oppstart. I tilfellet med kommunene Time, Klepp og Hå ga dette en prosess og samtaler om sammenslåing preget av fellesskapsfølelse, tillit, nærhet og respekt. Og i tilfellet med kommunene Sandnes, Stavanger og Sola ga dette en prosess preget av avstand og mer eller mindre mistro (ibid.). Pratt var også en sentral betingelse for etableringen av et fellesskap og en forent agenda for en felles virkelighet (Nygård, 2020).

Avhandlingen viser at tid og prat er sentrale dimensjoner ved hybriddesignet, og at disse kan bidra til å forklare utfall av reformen. Samtidig viser empirien at de variasjonene i utfall som vi kan observere,

også var betinget av hvordan kommunene utnyttet den autonomien de ble tildelt. Spesielt fremhever avhandlingen betydningen av lokale forhold som intern organisering, aktivert forhandlingslogikk og relasjonelle forutsetninger.

Funnene gir grunnlag for å si at reformdesignet tar oss et stykke på vei når det gjelder vår forståelse av lokale variasjoner i utfall. Hvorvidt kobling mellom prat og handling realiseres, og i så måte hvilket utfall reformen ender ut med, avhenger imidlertid også av hvordan lokale aktører utnytter betingelsene som følger med reformdesignet.

7.1 Teoretiske implikasjoner

Avhandlingens funn støtter antakelsen om en sammenheng mellom formelle organiseringen av en reform og dens utfall (Egeberg & Trondal, 2018). Samtidig tilfører avhandlingen noe kunnskap til denne sammenhengen. For det første viser avhandlingen at vi kan forstå variasjoner i utfall med utgangspunkt i et hybrid reformdesign som inneholder ulike designelementer (både desentraliserte og hierarkiske). For det andre gir funnene et grunnlag til å utfordre rekken av tradisjonelle designvariabler (formell struktur, fysisk struktur og demografi) og stille spørsmål ved om ikke prat også burde inkluderes (Egeberg, 1984; Egeberg & Trondal, 2018). Det er særlig to forhold ved reformen som aktualiserer dette spørsmålet.

Det ene er pratens karakter og effekter av den i de lokale prosessene ved gjennomføringen av kommunereformen, for eksempel hvordan prat skapte fremdrift i reformarbeidet, modning i kommunenes ambisjoner og ikke minst etablerte et fellesskap og forpliktelser (Nygård, 2020; Nygård & Blindheim, 2021; Nygård & Holmen, 2020). Det andre forholdet som aktualiserer prat som en mulig designvariabel, er reformatorens plassering av (nabo)prat som reformgrep (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2015b, 2016; Nygård, 2020). Dette kan implisere et forsøk (og gjerne det ensete mulige) på hierarkisk styring

innenfor et reformdesign utformet med et betydelig innslag av lokal autonomi.

Dersom prat inkluderes som en designvariabel som inngår i redskapskassen ved organiseringen av reformer, anerkjennes ikke bare formell struktur og dens effekter for aktørers atferd. I et slikt tilfelle vil også betydningen av mikroprosesser mellom involverte aktører og en *interaktiv dimensjon* – hva aktører gjør eller skaper sammen – fremstå som særlig viktig for reformens utfall (Becker 1986, sitert i Hallett & Ventresca, 2006, s. 216). Dette gir muligheter for spennende og interessante analyser av kommende og allerede gjennomførte reformer.

Videre sannsynliggjør avhandlingen at dekoblingstesen kan utfordres. I arbeidet til en rekke amerikanske og skandinaviske organisasjonsforskere har det vært en vedvarende interesse for dekobling, også beskrevet med begrepene løs kobling og frikobling. Blant annet finnes det studier av anarkiske beslutningsprosesser som åpner opp for at det innenfor organisasjoner «flyter strømmer» av problemer, løsninger og deltakere, der disse strømmene ikke er koblet sammen på en bestemt måte (Boxenbaum & Pedersen, 2009; Cohen et al., 1972; Jacobsen, 2015). Løse koblinger er også anvendt for å vise hvordan organisasjoner velger å opprettholde drift på operativt nivå i møte med reformer (Brunsson, 2002; March, 1986), eller som en håndteringsmulighet (frikobling) organisasjoner kan anvende i møte med omreisende reformideer i organisasjoners omverden (Røvik, 2007).

Et fellestrekk for studier som anvender dekobling eller tilsvarende begreper, er at de måler effekten eller vurderer resultatet på ett tidspunkt (Hallett, 2010; Orton & Weick, 1990). De effektene som for eksempel kan oppstå underveis i et lengre reformforløp, eller når tiltaket er materialisert i praksis, er ikke tatt høyde for i like stor grad. På hvilket tidspunkt man velger å vurdere effekten av en reform eller annet endringstiltak, har derfor betydning for det utfallet man finner. For eksempel viser denne avhandlingen til to utfallskategorier og fordelingen mellom dem på et valgt tidspunkt. Dersom datainnsamlingen strakk seg

over ytterligere fem år og jeg foretok en ny analyse, ville jeg trolig funnet flere kommuner i kategorien forpliktende utfall. Tilsvarende ville jeg trolig funnet et større omfang uforpliktende utfall dersom jeg avgrenset perioden for datainnsamlingen til ett år. Avhandlingen impliserer derfor at dekobling ikke utelukkende bør betraktes som noe statisk. I denne sammenhengen bidrar avhandlingen spesielt når jeg viser til hybriddesignets utvidete tidsdimensjon og de mulige effektene av denne justeringen.

Til slutt sannsynliggjør avhandlingen at det er utfordrende å begripe kobling uten et tydelig tidsaspekt. Hallet (2010, s. 54) beskriver kobling (rekobling) som en prosess som skaper tette forbindelser der det tidligere var løse koblinger. Han påstår også at ved en kobling vil mytene som før var løst koblet, inkarnere (få en substans, reelt innhold) (ibid., s. 55). Selv om en prosess nødvendigvis viser til noe som skjer eller utvikles over tid, blir ikke tid behandlet eksplisitt. Hallet (ibid., s. 66–68) fremhever heller at kobling avhenger av lokale forhold og prosesser som arbeidsaktiviteter, sosial interaksjon og meningsskapning.

Denne avhandlingen viser at nettopp tid spilte en sentral rolle for muligheten for kobling, og i så måte lokale variasjoner i utfall. Spesielt fremhever jeg mulige effekter av reformens utvidede tidsdimensjon. For eksempel kan kommuner som ved forrige reformperiode endte med et uforpliktende utfall, over tid gjennomgå en koblingsprosess og ende opp med et forpliktende utfall. Dermed anerkjenner avhandlingen Hallets teoretiske tese, samtidig som den forsterker tidsaspektet som en underliggende betingelse som påvirker om og i hvilken grad kobling mellom prat (ideal) og handling (praksis) etableres.

7.2 Bidrag til praksis

En sentral underliggende antakelse i avhandlingen har vært at reformdesign representerer rammer som påvirker muligheten for sammenkoblingen mellom prat (ideal) og handling (realiteter) innenfor organisasjonen som reformers, og i så måte reformers utfall. Dersom

denne antakelsen stemmer, hva har avhandlingen lært oss om hvordan man kan skru sammen reformer? Med andre ord: Hvilken kunnskap kan vi overføre til praksis? Videre følger tre bud for design av interorganisatoriske reformer.

Det finnes flere veier til kobling mellom prat og handling ved gjennomføringen av reformer. Kommunereformen har helt fra oppstarten vært gjenstand for kritikk, både fra politiske aktører og ulike forskermiljøer. Kritikken har vært rettet spesielt mot reformens tvetydige og frie form (f.eks. Gjerde, 2020a, 2020b; Gjertsen et al., 2017, s. 110; Rattsø & Sørensen, 2015). Det har også vært rettet kritikk mot reformer innenfor kommunesektoren generelt. Påstanden har vært at trenden går i retning av «svakere reformdesign» (Rønhovde, 2016).³⁹

Kritikken skyldes gjerne vår tradisjonelle antakelse om at reformer skal ha tette forbindelser mellom det initierende nivået der reformer er besluttet, og det operative nivået der reformer skal gjennomføres, klarhet i mål-middel-sammenhenger, kapasitet til å mobiliserer nødvendige ressurser og hindre at noen vrir tiltaket i uønsket retning (Brunsson & Olsen, 1990; Olsen, 1988, s. 53). Denne avhandlingen tilbyr en alternativ løsning og et mulig svar på den ovennevnte kritikken. Med en annen støpeform – med et betydelig innslag av lokal autonomi – har hybriddesignet av kommunereformen nemlig vist seg å kunne frembringe forbindelser mellom reformens initierte nivå der reformen er organisert og besluttet, og det operative nivået der reformen gjennomføres.

Lærdommen fra avhandlingen er at når tidshorisonten strekkes ut og involverte aktører blir instruert til en form for praksis – eller mer presist en form for prat – som sørger for å holde reformen aktiv over tid, kan reformen likevel oppnå effekter som samsvarer med reformators intensjoner og reformens målsetting. Det er av den grunn åpenbart at kommentaren om «svakere reformdesign» kan diskuteres. I det lange løp

³⁹ Også omtalt i kapittel 3.1.

kan det nemlig vise seg at mer hybride reformdesign vil virke langt bedre enn et hierarkisk reformdesign.⁴⁰

Reformdesign bør inngå som en vesentlig delprosess ved implementeringen av reformer. Basert på avhandlingens resultater gir det mening å påstå at reformer av en viss størrelse, som har som formål å få til endringer som angår flere organisasjoner, ikke enkelt kommanderes «på plass». Det ligger mange ulike komponenter bak, som samlet skaper og påvirker reformens retning, og i så måte reformens skjebne. Det vil av den grunn være nyttig å betrakte reformdesign som en vesentlig delprosess ved implementeringen av reformer.

Hva som inkluderes innenfor implementeringens grenser – når den starter, når den avsluttes og hvilke komponenter den består av, varierer (Ingram, 1990). For å skape en forståelse for implementeringens bestanddeler og innhold har flere forsøkt å bryte den ned til ulike faser eller faktorer (f.eks. Damschroder et al., 2009; Durlak & DuPre, 2008; Fixsen, Naom, Friedman & Wallace, 2005; Wildavsky & May, 1978). For eksempel presenterer Fixsen mfl. (2005, s. 15) seks faser: utforskning og adoptering, programinstallering, innledende implementering, full implementering, innovasjon og vedlikehold. Designprosessen – plan og organisering av tiltakets gjennomføring – er ikke eksplisitt inkludert.

En nyere studie som nettopp har fokusert på forholdet mellom design av reformer og implementering, er Klemsdal og Kjekshus (2019). Studien plasserer tillit som en nøkkelfaktor for suksess ved implementeringen av reformer, og argumenterer for at tillit i implementeringsprosessen kan forsterkes nettopp gjennom designet. Spesielt argumenterer studien for å skape eller tilrettelegge for «rom» der tillitsforhold hos dem reformen angår, kan utvikle seg og vokse frem. I hvilken grad man lykkes med å

⁴⁰ Fimreite (1996, s. 187) finner i sin studie at reformer med en «bottom-up»-tilnærming på sikt vil kunne føre til mer kommunal endring enn toppstyrte reformer. Studien er presentert i kapittel 1.

skape dette rommet, avhenger av om man finner den optimale balansen mellom graden av autoritet og graden av åpenhet for de ansattes involvering under reformens implementering (ibid.).

Arenaer for prat og interaksjon ved gjennomføringen av reformer behøver anerkjennelse. Det er innlysende at kommunereformen er en reform der de involverte aktørene betrakter verden på ulike måter. Spesielt aktiverte reformen interessekamper ved å utfordre kommunenes videre eksistens, innbyggernes identitet, de ansattes arbeidsplasser og de politiske setene i kommunestyrene. I forsøket på å forene splittede interesser var nabopratt det grepet reformator trolig anså som den beste (og gjerne eneste mulige) løsningen.

Avhandlingen argumenterer for og sannsynliggjør at nabopratt ga en mulighet for sosial interaksjon og prat mellom aktører, og at dette i enkelte nabopratter førte til mer eller mindre enighet mellom kommunene. For eksempel finner jeg innenfor nabopratten mellom kommunene Time, Klepp og Hå representanter som endret mening når det gjaldt spørsmålet om kommunesammenslåing. Jeg finner også hvordan enkelte kommuner gjennom å delta i naboprattene etablerte et fellesskap, utviklet tillitsnære relasjoner, forpliktet seg til deltakelse og til slutt en felles virkelighet om hva den nye kommune skal være og bestå av (Nygård, 2020). Det er også rimelig å forvente at de kommunene som deltok i nabopratter og endte med et uforpliktende utfall, har deltatt i en prosess som har gitt verdi utover det å innfri en utredningsplikt.

Samlet svarer avhandlingens bidrag til praksis på etterlysninger om å styrke relasjonen mellom organisasjonsvitenskap som akademisk disiplin og profesjonsfag (f.eks. Cunliffe, 2009; Jelinek, Romme & Boland, 2008; Romme, 2003). Romme (2003) skriver blant annet at organisasjonsstudier bør inkludere design for å minske gapet mellom teori og praksis, og at design fungerer nettopp til dette formålet fordi design er selve aktiviteten som endrer en situasjon til en bedre situasjon. Nesten tilsvarende bemerker Egeberg og Trondal (2018, s. 129) at

statsvitenskapen har blitt kritisert for å være irrelevant. Med utgangspunkt i en organisasjonsteoretisk tilnærming forsøker de dermed å tilføre designimplikasjoner. De argumenterer for at forståelse og design er komplementære enheter som trenger hverandre. Eller sagt på en annen måte; organisasjonsteori som håndverk krever organisasjonsteori som vitenskap (ibid., s.16).

7.3 Mulige retninger for videre forskning

Utover funn som kommer frem i denne avhandlingen, er det fremdeles flere ubesvarte spørsmål og ustuderte forhold i forbindelse med organiseringen av reformers gjennomføring og organiseringens betydning for reformers utfall.

For det første er det interessant å undersøke i hvor stor grad reformdesign kan velges. Er reformdesignet utformet og besluttet tilfeldig, er det et resultat av kalkulerte og rasjonelle vurderinger, eller er det basert på institusjonelle føringer om hva som oppfattes som passende? Fra tidligere studier vet vi at sjansene for at reformer skal lykkes, øker dersom endringene er konsistente med institusjonens identitet, og hvis reformforsøkene bygger på innsikt i institusjonens særtrekk og historiske utvikling (Brunsson & Olsen, 1997). Vi vet også at norske myndigheters rammer for diktering av kommunale prosesser er begrenset, både ved lov (kommuneloven 1992) og ved institusjonelle føringer (Bukve & Offerdal, 2002; Ramsdal et al., 2002).

Ser man tilbake til Schei-komiteens arbeid på 1960-tallet, ble kommunegrensene i stor grad justert ut fra utvalgets vurderinger (Flo, 2017). Reformator var tildelt stor autoritet og gjennomføringen ble betegnet som stramt styrt og kontrollert (ibid.). Litt nærmere i tid, innenfor et annet lands institusjonelle kontekst, finner man den danske kommunereformen (2004–2007). Denne reformen har i flere sammenhenger blitt beskrevet som relativt stramt organisert og gjennomført (Blom-Hansen, Houlberg & Serritzlew, 2016; Bundgaard & Vrangbæk, 2007; Christiansen & Klitgaard, 2008; Henrichsen, 2013;

Mouritzen, 2006). Den danske kommunereformen ble betraktet som en klar løsning på flere opplevde problemer (Henrichsen, 2013). Det var avklart hvilke oppgaver som skulle overføres til kommunene, og det ble satt et mål om 30 000 innbyggere per kommune.⁴¹ Tiden kommunen hadde til disposisjon for å finne sammen, var avgrenset med en tidsramme på et halvt år (Mouritzen, 2006). Basert på reformens betingelser, og spesielt reformens avgrensede tidsperiode, var kommunene under et tidspres og nødt til å være i forkant. Hvis ikke risikerte kommunene «et mulig statligt diktat om, hvem som skulle giftes med» (Mouritzen, 2006, s. 209).⁴²

Datagrunnlaget for denne avhandlingen forteller oss at det var ansatte ved Kommunalavdelingen, organisert under Kommunal- og moderniseringsdepartementet, som spesielt fikk oppgaven med å utforme reformdesignet av kommunereformen. Samtidig viser informantenes beskrivelser under intervjuene at de involverte aktørene opplevde å «skru» reformen så stramt som den politiske rammen tillot (Nygård & Blindheim, 2021). Et interessant sitat som nettopp peker tilbake til handlingsrommet ved utformingen av reformdesign, og som understreker behovet for ytterligere forskning på dette området, er dette:

Vi kan jo ikke instruere kommunene, men det er klart at i brevet presenterte vi de forventninger som var fra regjering og fra Storting. Vi viste frem at de var en del av et nasjonalt velferdssystem, der det var sektormålsettinger knyttet til hvordan kommune skulle oppnå mål på de lokale tjenestene. Vårt lokale selvstyre vil jo alltid ligge i spenningsfeltet mellom det å være en rettskraft for staten og det å være lokalt selvstendige autonome kommuner. Den spenningen må de jo leve med.⁴³

⁴¹ Dersom kommunen hadde mindre enn 20 000 innbyggere og ønsket å fortsette alene, måtte kommunen inngå forpliktende samarbeidsavtaler (Mouritzen, 2006).

⁴² Ved den norske kommunereformen var det mulig for kommuner å utrede et nullalternativ og argumentere for at dagens kommunegrenser skulle bestå.

⁴³ Sitatet er hentet fra Nygård og Blindheim (2021).

For det andre, i den grad et reformdesign kan velges, er det interessant å undersøke under hvilke betingelser det er fornuftig å anvende et hybrid reformdesign med et betydelig innslag av lokal autonomi. Det er slett ikke tilfeldig at regjeringen under Schei-komiteens arbeid i 1950-1960-årene kunne organisere reformen ut fra et hierarkisk reformdesign, mens man i dag ser en reform utformet med et hybriddesign som har betydelige innslag av desentraliserte elementer. Forskjellen i organisering avspeiler grunnleggende samfunnsendringer i den mellomliggende perioden mellom reformene. I dagens samfunn er det etablert en ytterligere velutviklet demokratisk tankegang. I lys av dette bør reformer være rasjonelt begrunnet og gi rom for en demokratisk prosess. Dette favoriserer gjerne hybride eller mer desentraliserte reformdesign også i fremtiden. Det er også trolig at et hybriddesign eller et desentralisert reformdesign i større grad enn et hierarkisk reformdesign vil ha bedre vilkår i et rikt land som har en økonomisk robusthet til å gjennomføre en lengre deliberal prosess, der flere aktører involveres under reformens gjennomføring. Spørsmålet er om de presenterte forholdene i det foregående understøtter det fornuftige i å anvende hybride reformdesign, eller om det er andre forhold som heller bør løftes frem.

Til slutt vil jeg argumentere for et forskningsbehov når det gjelder ulike former for reformdesign og effektene disse variantene får for lokale aktørers konstruksjonsmuligheter ved gjennomføring av reformer. I møte med reformer vil aktører foreta seg noe, men ulike design gir ulike betingelser. Der enkelte reformdesign plasserer aktøren som en lojal iverksetter, vil andre reformdesign i større grad plassere involverte aktører som innovative arkitekter som selv kan skape mening, organisere nødvendige prosesser eller som ved kommunereformen: nærmest prater reformen «frem i eksistens» (Nygård, 2020; Nygård & Røvik, 2014).

For å søke svar på de ovennevnte forskningsbehovene trengs det flere casestudier av reformprosesser organisert med utgangspunkt i ulike reformdesign. Det er først når vi har utvidet oversikt, at vi kan utvikle et kunnskapsgrunnlag som forteller oss hvilke vurderinger som bør finne

Konklusjon og implikasjoner

sted i «designlaboratoriet», hvilke effekter som kan forventes, og hva som er mulig ved utformingen av fremtidens reformdesign.

Referanser

- Aase, T. H. & Fossåskaret, E. (2014). *Skapte virkeligheter* (2 utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Aberbach, J. D. & Christensen, T. (2014). Why Reforms So Often Disappoint. *The American Review of Public Administration*, 44(1), 3-16. doi: <https://doi.org/10.1177/0275074013504128>
- Aberbach, J. D. & Rockman, B. A. (2002). Conducting and coding elite interviews. *Political Science & Politics*, 35(4), 673-676. doi: <https://doi.org/10.1017/s1049096502001142>
- Ahrne, G. & Brunsson, N. (2011). Organization outside organizations: The significance of partial organization. *Organization*, 18(1), 83-104. doi: <https://doi.org/10.1177/1350508410376256>
- Andersen, H. T. (2008). The emerging danish government reform – centralised decentralisation. *Urban Research and Practice*, 1(1), 3-17. doi: <https://doi.org/10.1080/17535060701795298>
- Askeland, H. (2000). *Reform av den lokale kirke - kontekst, prosess, utfall*. Trondheim: Tapir.
- Baumgartner, F. & Jones, B. D. (2009). *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press. doi: <https://doi.org/10.7208/chicago/9780226039534.001.0001>
- Beldo, M. J. (2018). *Strukturreformer - suksess eller fiasko. En studie av Solberg-regjeringens kommunereform og strukturreform i høyere utdanning*. Mastergradsavhandling. Universitetet i Tromsø. Lastet ned fra <https://munin.uit.no/handle/10037/14026>
- Bjørheim, C. (2016, 26. januar). Har Sandnes fått nok av nabopraten?. *Stavanger Aftenblad*. Lastet ned fra <https://www.aftenbladet.no/>
- Blaikie, N. (2010). *Designing social research: the logic of anticipation* (2 utg.). Cambridge: Polity Press.
- Blom-Hansen, J., Christiansen, P. M., Fimreite, A. L. & Selle, P. (2012). Reform Strategies Matter: Explaining the Perplexing Results of Regional Government Reforms in Norway and Denmark. *Local Government Studies*, 38(1), 71-90. doi: <https://doi.org/10.1080/03003930.2011.629195>

Referanser

- Blom-Hansen, J., Houlberg, K. & Serritzlew, S. (2016). Hurtig, ufrivillig og omfattende: Den danske kommunereformen. I J. E. Klausen, J. Askim & S. I. Vabo (red.), *Kommunereform i perspektiv* (s. 203-228). Bergen: Fagbokforlaget.
- Bonde, A. (2017). Kunsten å både omstille og å vinne valg. *Stat & styring*, 27(02), 24-27. Lastet ned fra http://www.idunn.no/stat/2017/02/kunsten_aa_baade_omstille_og_aa_vinne_valg
- Boxenbaum, E. & Pedersen, J., Strandgaard. (2009). Scandinavian institutionalism - a case of institutional work. I T. B. Lawrence, R. Suddaby & B. Leca (red.), *Institutional Work. Actors and Agency in Institutional Studies of Organizations*. Cambridge: Cambridge University Press. doi: <https://doi.org/10.1017/cbo9780511596605.007>
- Brattli, S. E. (2015). *Rasjonell, forhandlet eller anarkisk? Kommunereformprosessen på Haugalandet, 2014-2015*. Mastergradsavhandling. Universitetet i Oslo. Lastet ned fra <https://www.duo.uio.no/handle/10852/45318>
- Braun, V. & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative research in psychology*, 3(2), 77-101. doi: <https://doi.org/10.1191/1478088706qp063oa>
- Brunsson, N. (2002). *The Organization of Hypocrisy: Talk, Decisions and Actions in Organizations* (2 utg.). Oslo: Abstrakt forlag.
- Brunsson, N. (2003). Organized Hypocrisy. I B. Czarniawska & G. Sevón (red.), *The Northern lights: organization theory in Scandinavia* (s. 201-222). Malmö: Liber Abstrakt.
- Brunsson, N. (2006). *Mechanisms of hope: maintaining the dream of the rational organization*. København: Copenhagen Business School Press.
- Brunsson, N. (2009). *Reform As Routine: Organizational Change and Stability in the Modern World*. Oxford: Oxford: Oxford University Press, Incorporated. doi: <https://doi.org/10.1093/oso/9780198296706.001.0001>
- Brunsson, N. & Olsen, J. P. (1990). *Makten att reformera: Intressen, institutioner och näringspolitik*. Stockholm: Carlssons.
- Brunsson, N. & Olsen, J. P. (1997). *The reforming organization*. Bergen: Fagbokforlaget.

Referanser

- Bukve, O. & Offerdal, A. (2002). Kommunane og kommunelova. I O. Bukve & A. Offerdal (red.), *Den nye kommunen* (s. 9-27). Oslo: Det norske samlaget.
- Bundgaard, U. & Vrangbæk, K. (2007). Reform by Coincidence? Explaining the Policy Process of Structural Reform in Denmark. *Scandinavian Political Studies*, 30(4), 491-520. doi: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9477.2007.00190.x>
- Buvik, K., Skatvedt, A. & Baklien, B. (2020). Feltsamtaler som datakilde i kvalitativ samfunnsforskning. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 61(3), 222-240. doi: <https://doi.org/10.18261/issn.1504-291X-2020-03-02>
- Cho, J. & Trent, A. (2006). Validity in qualitative research revisited. *Qualitative Research*, 6(3), 319-340. doi: <https://doi.org/10.1177/1468794106065006>
- Christiansen, P. M. & Klitgaard, M. B. (2008). *Den utænkelige reform. Strukturreformens tilblivelse 2002-2005*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Christiansen, P. M. & Klitgaard, M. B. (2010). Behind the veil of vagueness: success and failure in institutional reforms. *Journal of Public Policy*, 30(2), 183-200. doi: <https://doi.org/10.1017/s0143814x10000048>
- Cloutier, C., Gond, J.-P. & Leca, B. (2017). Justification, evaluation and critique in the study of organizations: An introduction to the volume. I C. Cloutier, J.-P. Gond & B. Leca (red.), *Justification, evaluation and critique in the study of organizations: Contributions from French pragmatist sociology* (1 utg., vol. 52). Bingley: Emerald Publishing.
- Cohen, M. D., March, J. G. & Olsen, J. P. (1972). A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1-25. doi: <https://doi.org/10.2307/2392088>
- Cohen, M. D., March, J. G. & Olsen, J. P. (2012). "A Garbage Can Model" at forty: a solution that still attracts problems. I R. Harrison (red.), *The garbage can model of organizational choice: Looking Forward at Forty* (s. 19-30). Bingley: Emerald Group Publishing Limited.
- Cunliffe, A. L. (2009). *A very short, fairly interesting and reasonably cheap book about management*. Los Angeles: Sage. doi: <https://doi.org/10.4135/9781446280317>
- Cunliffe, A. L. (2011). Crafting Qualitative Research: Morgan and Smircich 30 years on. *Organizational Research Methods*, 14(4), 647-673. doi: <https://doi.org/10.5465/ambpp.2010.54493798>

Referanser

- Damschroder, L. J., Aron, D. C., Keith, R. E., Kirsh, S. R., Alexander, J. A. & Lwery, J. C. (2009). Fostering implementation of health services research findings into practice: a consolidated framework for advancing implementation science. *Implementation science*, 4(50). doi: <https://doi.org/10.1186/1748-5908-4-50>
- Danermark, B. (2002). *Explaining society: Critical realism in the social sciences*. London: Routledge.
- De nasjonale forskningsetiske komiteer. (2016). Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap, humaniora, juss og teologi. Lastet, fra https://www.etikkom.no/globalassets/documents/publikasjoner-som-pdf/60125_fek_retningslinjer_nesh_digital.pdf
- Deephouse, D. L. & Suchman, M. (2008). Legitimacy in Organizational Institutionalism. I R. Greenwood, C. Oliver, K. Sahlin & R. Suddaby (red.), *The SAGE handbook of Organizational Institutionalism* (s. 49-77). London: SAGE Publication. doi: <https://doi.org/10.4135/9781849200387.n2>
- DiMaggio, P. J. & Powell, W. W. (1991). *The New institutionalism in organizational analysis*. Chicago: University of Chicago Press. doi: <https://doi.org/10.7208/chicago/9780226185941.001.0001>
- Durlak, J. A. & DuPre, E. P. (2008). Implementation Matters: A review of research on the influence of implementation on Program outcomes and the factors affecting implementation. *American Journal of community Psychology*, 41(3/4), 327-350. doi: <https://doi.org/10.1007/s10464-008-9165-0>
- Egeberg, M. (1984). *Organisasjonsutforming i offentlig virksomhet*. Oslo: Aschehoug.
- Egeberg, M. & Trondal, J. (2018). *An Organizational Approach to Public Governance. Understanding and Design*. Oxford: Oxford University Press. doi: <https://doi.org/10.1093/oso/9780198825074.003.0001>
- Elsback, K. D. & Sutton, R. I. (1992). Acquiring Organizational Legitimacy through Illegitimate Actions: A Marriage of Institutional and Impression Management Theories. *Academy of Management Journal*, 35(4), 699-738. doi: <https://doi.org/10.5465/256313>
- Eltervåg, O. (2019, 29. desember). Mæland gir kommunereformen terningkast fem. Lastet ned fra

Referanser

- <https://www.aftenbladet.no/lokalt/i/GG2q9m/mland-gir-kommunereformen-terningkast-fem>
- Endresen, J. A. (2014). *Fornuft og følelser - en studie av kommunesammenslåingen mellom Ølen og Vindaffjord*. Mastergradsavhandling, Universitetet i Oslo. Lastet ned fra https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/40295/1/Endresen_Master.pdf
- Eriksen, E. O. & Weigård, J. (2003). *Understanding Habermas: communicative action and deliberative democracy*. London: Continuum.
- Espeland, W. N. (1998). *The struggle for Water*. Chicago: University of Chicago Press.
- Falch, A. B. (2016). Kommunereformen i Mosseregionen. I J. E. Klausen, J. Askim & S. I. Vabo (red.), *Kommunereform i perspektiv* (s. 89-103). Bergen: Fagbokforlaget.
- Fimreite, A. L. (1996). *Desentralisering, toppstyring og lokalt selvstyre*. Doktorgradsavhandling. Universitetet i Bergen.
- Fimreite, A. L. & Flo, Y. (2018). Kan kommunen reformeres uten reform? *Stat & Styring*, 28(02), 32-35. Lastet ned fra http://www.idunn.no/stat/2018/02/kan_kommunen_reformeres_utenreform
- Fixsen, D. L., Naoom, S. F., Friedman, R. M. & Wallace, F. (2005). *Implementation Research: A Synthesis of the Literature*. Florida: University of South Florida.
- Flo, Y. (2017). Tvangsmakt og fri vilje. *Plan*, 49(03-04), 22-27. Lastet ned fra http://www.idunn.no/plan/2017/03-04/tvangsmakt_og_fri_vilje
- Fylkesmannen i Rogaland. (2016). Kommunereform i Rogaland – oppsummering og tilråding. Lastet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/a5b5801a50034fdaa0a9f8d7bab94f5b/rogaland.pdf>
- Gjerde, R. (2020a, 16. februar). Ekspert: Kommune- og regionreformen er Erna Solbergs aller største reformtabbe som statsminister, *Aftenposten*. Lastet ned fra <https://www.aftenposten.no/norge/politikk/i/6j0nMe/ekspert-kommune-og-regionreformen-er-erna-solbergs-aller-stoerste-reformtabbe-som-statsminister>

Referanser

- Gjerde, R. (2020b, 18. januar). Norske rådmenn vil ha mer kommunetvang, *Aftenposten*. Lastet ned fra <https://www.aftenposten.no/norge/politikk/i/50lVpe/norske-raadmenn-vil-ha-mer-kommunetvang>
- Gjertsen, A., Frisvoll, S., Brobakk, J., Gustavsen, A., Lindeløv, B. & Sivertsvik, R. (2017). *Innbyggermedvirkning i kommunereformen. Erfaringer med bruk av folkeavstemning og innbyggerundersøkelser*. (NF rapport nr: 9). Lastet ned fra <https://www.ks.no/contentassets/0880c768a7af4f239a17c24500264bc5/innbyggermedvirkning-i-kommunereformen.pdf>.
- Gjøvsund, P. & Huseby, R. (1999). *I fokus: observasjonsarbeid i skolen*. Oslo: NKS-forlag.
- Golafshani, N. (2003). Understanding reliability and validity in qualitative research. *The qualitative report*, 8(4), 597-607. Lastet ned fra <https://nsuworks.nova.edu/tqr/vol8/iss4/6/>
- Greenwood, R., Oliver, C., Sahlin, K. & Suddaby, R. (2008). Introduction. I R. Greenwood, C. Oliver, K. Sahlin & R. Suddaby (red.), *The SAGE Handbook of organizational institutionalism* (s. 1-46). London: SAGE Publications. doi: <https://doi.org/10.4135/9781849200387>
- Greve, C., Læg Reid, P. & Rykkja, L. H. (2016). *Nordic administrative reforms: Lessons for public management*. London: Palgrave Macmillan. doi: <https://doi.org/10.1057/978-1-137-56363-7>
- Grønmo, S. (2016). *Samfunnsvitenskapelige metoder* (2 utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Guillemin, M. & Gillam, L. (2004). Ethics, reflexivity and "ethically important moments" in research. *Qualitative Inquiry*, 10(2), 261-280. doi: <https://doi.org/10.1177/1077800403262360>
- Habermas, J. (1984). *The theory of communicative action*. Boston: Beacon Press.
- Hakvaag, T. C. (2016). *Kommunereform i ytre-Ryfylke*. Mastergradsavhandling. Universitetet i Stavanger. Lastet ned fra <https://uis.brage.unit.no/uis-xmlui/handle/11250/2411797>
- Hallett, T. (2010). The Myth Incarnate: Recoupling Processes, Turmoil, and Inhabited Institutions in an Urban Elementary School. *American Sociological Review*, 75(1), 52-74. doi: <https://doi.org/10.1177/0003122409357044>

Referanser

- Hallett, T. & Ventresca, M. J. (2006). Inhabited institutions: Social interactions and organizational forms in Gouldner's Patterns of Industrial Bureaucracy. *Theory and society*, 35(2), 213-236. doi: <https://doi.org/10.1007/s11186-006-9003-z>
- Hanssen, G. S., Helgesen, M. K. & Holmen, A. K. T. (2014). Den forhandlende kommune i samhandlingsreformen - forhandlingspraksis og lederegenskaper. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 30(02), 109-130. Lastet ned fra https://www.idunn.no/nst/2014/02/den_forhandlende_kommune_i_samhandlingsreformen_forhandlin
- Haug, C. (2013). Organizing Spaces: Meeting Arenas as a Social Movement Infrastructure between Organization, Network, and Institution. *Organization Studies*, 34(5-6), 705-732. doi: <https://doi.org/10.1177/0170840613479232>
- Hegbom, S. M. (2016). *Kommunereformen på Øvre Romeriket*. Mastergradsavhandling, Universitetet i Oslo. Lastet ned fra <https://www.duo.uio.no/handle/10852/51794>
- Henrichsen, C. M. (2013). Kommunalreformer i Danmark. *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 90(1), 5-21. Lastet ned fra <http://docplayer.dk/2644898-Kommunalreformer-i-danmark.html>
- Hå kommune, Time kommune, Klepp kommune, Gjesdal kommune, Sola kommune, Randaberg kommune, . . . Stavanger kommune. (2014). *Ny Kommunestruktur*. Lastet ned fra <https://distriktssenteret.no/wp-content/uploads/2017/05/utredning-ha-time-klepp-gjesdal-sandnes-sola-randaberg-sandnes-stavanger.pdf>.
- Ingram, H. (1990). Implementation: A review and suggested framework. I N. Lynn, B. & A. Wildavsky (red.), *Public Administration*. New Jersey: Chatham House Publishers.
- Jacobsen, D. I. (2015). Anarkiske beslutningsmodeller. I J. E. Karlsen (red.), *Veivisere i norsk organisasjonsforskning. Organisasjonsfaglig kanon*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Jelinek, M., Romme, A. G. L. & Boland, R. J. (2008). Introduction to the Special Issue: Organization Studies as a Science for Design: Creating Collaborative Artifacts and Research. *Organization Studies*, 29(3), 317-329. doi: <https://doi.org/10.1177/0170840607088016>
- Johannessen, S. O. (2018). Antireformen som politisk prosjekt og autoritær vending i staten. I V. L. Sørli & P. Larsson (red.), *Politireformer:*

Referanser

- Idealer, realiteter, retorikk og praksis* (s. 135-153). Oslo: Cappelen Damm Akademiske.
- Kausland, I. S. (2015). *Kommunesammenslåingsprosessen i Stokke kommune 2013-2015*. Mastergradsavhandling, Universitetet i Oslo. Lastet ned fra <https://www.duo.uio.no/handle/10852/45370>
- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston: MA: Little Brown.
- Klausen, J. E., Askim, J. & Vabo, S. I. (2016). Kommunereformen i Norge. I J. E. Klausen, J. Askim & S. I. Vabo (red.), *Kommunereform i perspektiv* (s. 25-46). Bergen: Fagbokforlaget. doi: <https://doi.org/10.18261/issn.1504-291x-2017-01-06>
- Klemsdal, L. & Kjekshus, L. E. (2019). Designing Administrative Reforms for Maintaining Trust. *International Journal of Public Administration*, 1-9. doi: <https://doi.org/10.1080/01900692.2019.1694540>
- Knight, J. (1992). *Institutions and social conflict*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kommunal- og forvaltningskomiteen. (2015). *Innstilling til Stortinget fra kommunal- og forvaltningskomiteen om kommuneproposisjonen 2016*. (Innst. 375 S, 2014-2015). Lastet ned fra <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2014-2015/inns-201415-375.pdf>.
- Kommunal- og forvaltningskomiteen. (2017). *Innstilling frå kommunal- og forvaltningskomiteen om Endringer i kommunestrukturen*. (Innst. 386 S, 2016–2017). Lastet ned fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2016-2017/inns-201617-386s/>.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2015a). *Kommuneproposisjonen 2015*. (Prop. 95 S, 2013-2014). Lastet ned fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Prop-95-S-20132014/id759298/>.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2015b). *Kommunereform: Meldingsdel i kommuneproposisjonen 2015*. (Prop. 95 S, 2015). Lastet ned fra https://www.regjeringen.no/contentassets/b1ac3420d8ab44f99558775f132d9cf2/meldingsdel_kommunereform_og_vedlegg.pdf.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2016). *Endringer i kommunestrukturen*. (Prop. 96 S, 2016-2017). Lastet ned fra

Referanser

- <https://www.regjeringen.no/contentassets/6381fed4b86d4d779c26eaf69e6f3fcd/no/pdfs/prp201620170096000dddpdfs.pdf>.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2019). *Kommuneproposisjonen 2019*. (Prop. 88 S, 2017-2018). Lastet ned fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-88-s-20172018/id2601105/>.
- Kompetansesenter for distriktsutvikling. (2017a). Intensjonsavtaler: Intensjonsavtaler om kommunesammenslåing i kommunereformen. Lastet ned 8. januar 2019, fra <https://distriktssenteret.no/artikkel/intensjonsavtaler/>
- Kompetansesenter for distriktsutvikling. (2017b). Utredninger av mulige sammenslåinger: Rapporter og utredninger som handler om mulige kommune- og regionsammenslåinger. Lastet ned 8. januar 2019, fra <https://distriktssenteret.no/artikkel/utredninger-av-mulige-kommunesammenslainger/>
- Lamont, M. & Swidler, A. (2014). Methodological Pluralism and the Possibilities and Limits of Interviewing. *Qualitative Sociology*, 37(2), 153-171. doi: <https://doi.org/10.1007/s11133-014-9274-z>
- Lægreid, P. & Roness, P. G. (1999). Administrative reform as organized attention. I M. Egeberg & P. Lægreid (red.), *Organizing political Institutions*. Oslo: Universitetsforlaget.
- March, J. G. (1986). How we talk and how we act. I T. J. Segiovanni & J. E. Corbally (red.), *Leadership and organizational culture: New Perspectives on Administrative Theory and Practice*. Chicago University of Illinois Press.
- March, J. G. & Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press.
- Meyer, J. W. & Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2), 340-363. doi: <https://doi.org/10.1086/226550>
- Morgan, G. & Smircich, L. (1980). The Case for Qualitative Research. *Academy of Management Review*, 5(4), 491-500. Lastet ned fra <https://journals.aom.org/doi/abs/10.5465/amr.1980.4288947>
- Mouritzen, P. E. (2006). *Stort er godt: otte fortællinger om tilblivelsen af de nye kommuner*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.

Referanser

- Nygård, S. R. (2020). *Vil du komme hit og snakke litt med meg? Naboprattens rolle under den norske kommunereformen (2014–2017)*. Sendt til utgiver, under vurdering.
- Nygård, S. R. & Blindheim, B.-T. (2021). Reformdesign. I K. A. Røvik, B.-T. Blindheim & L. Klemsdal (red.), *Organisasjonsdesign*. Oslo: Universitetsforlaget. Akseptert. Publiseres våren 2021.
- Nygård, S. R. & Holmen, A. K. T. (2020). Negotiating Municipal Merger. Understanding negotiation arenas through perspectives of social order and logics of negotiation. *Scandinavian Political Studies*, 43(1), 46-64. doi: <https://doi.org/10.1111/1467-9477.12159>
- Nygård, S. R. & Røvik, K. A. (2014). Hit, men ikke lenger. Når lean skal løftes inn i klasserommet. I K. A. Røvik, T. V. Eilertsen & E. M. Furu (red.), *Reformideer i norsk skole*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Olsen, J. P. (1978). *Politisk organisering: Organisasjonsteoretiske synspunkt på folkestyre og politisk ulikhet*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Olsen, J. P. (1983). *Organized democracy: Political institutions in a welfare state: The case of Norway*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Olsen, J. P. (1988). *Statsstyre og institusjonsutforming*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Olsen, J. P. (1997). Institutional Design in Democratic Contexts. *Journal of Political Philosophy*, 5(3), 203-229. doi: <https://doi.org/10.1111/1467-9760.00032>
- Opinion AS. (2016). *Innbyggerundersøkelse - Kommunereformen*. Lastet ned fra <http://distriktssenteret.no/wp-content/uploads/2016/03/Innbyggerundersokelse-kommunereformen-Gjesdal-kommune..pdf>.
- Orton, D. J. & Weick, K. E. (1990). Loosly Coupled Systems: A Reconceptualization. *The academy of Management Review*(15), 203-233. doi: <https://doi.org/10.2307/258154>
- Peled, A. (2002). Why Style Matters: A Comparison of Two Administrative Reform Initiatives in the Israelic Public Sector, 1989-1998. *Journal of Public Administration Research and Theory* 12(2), 217-240. doi: <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a003530>
- Pollitt, C. (2001). Convergence: The useful myth? *Public Administration*, 79(4), 399-947. doi: <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00287>

Referanser

- Ramsdal, H. (2012). From hierarchical steering to dialogic governance? An analysis of four welfare state reforms in Norway. I A. Van Zaten, H. Ramsdal, J. Barroso, M. Carvalho & R. Freeman (red.), *Knowledge, policy and regulation - public action in health and education* (s. 89-130). Lisboa: University of Lisbon.
- Ramsdal, H. (2013). Statlige reformer og lokal iverksetting – hva betyr det for psykisk helsearbeid? *Tidsskrift for psykisk helsearbeid*, 10(4), 328-337. Lastet ned fra https://www.idunn.no/tph/2013/04/statlige_reformer_og_lokal_iverksetting_-_hva_betyr_det_fo
- Ramsdal, H., Michelsen, S. & Aarseth, T. (2002). Profesjoner, stat og lokalstyre. Om kommunane som iverksettarar av statlege velferdsreformer. I O. Bukve & A. Offerdal (red.), *Den Nye kommunen: kommunal organisering i endring* (s. 185-210). Oslo: Samlaget.
- Randaberg kommune. (2015). Saksprotokoll-kommunereformen. Sak 65/15. Lastet, fra <https://www.randaberg.kommune.no/ny/politikk/>
- Randaberg kommune. (2016). Nabopratt med øykommuner. Lastet ned 6. mai 2020, fra <https://www.randaberg.kommune.no/nyhetsarkiv/arkiv-2016/nabopratt-med-oykommunene/>
- Rattsø, J. & Sørensen, R. J. (2015, 14. august). Kommunereform uten ambisjoner, *Dagens Næringsliv*. Lastet ned fra <https://www.dn.no/politikk/samfunn/kommunereform/debatt/kommunereform-uten-ambisjoner/1-1-5439079>
- Renå, H. (2018). Nærpolitireformen - hvorfor så stor skepsis i politiets egne rekker? I V. L. Sørli & P. Larsson (red.), *Politireformer: Idealer, realiteter, retorikk og praksis*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Romme, A. G. L. (2003). Making a difference: Organization as design. *Organization science*, 14(5), 558-573. doi: <https://doi.org/10.1287/orsc.14.5.558.16769>
- Rommetvedt, H. (2006). The multiple logics of decision-making. *European political science*, 5(2), 193-208. doi: <https://doi.org/10.1057/palgrave.eps.2210077>
- Ryan, G. W. & Bernard, H. R. (2003). Techniques to Identify Themes. *Field Methods*, 15(1), 85-109. doi: <https://doi.org/10.1177/1525822x02239569>

Referanser

- Rønhovde, L. (2016). Kommunal organisering i møtet med samhandlingsreforma. I J. Amdam, R. Bergem & F. O. Bråtevik (red.), *Offentleg sektor i endring* (s. 79-96). Oslo: Universitetsforlaget. doi: <https://doi.org/10.18261/9788215027722-2016-07>
- Røvik, K. A. (1992). Institusjonaliserte standarder og multistandardorganisasjoner. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 8(4), 261-284.
- Røvik, K. A. (2007). *Trender og translasjoner: Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Sanderød, G. S. (2016). *Kommunereformen i store utkantkommuner: En studie av Stor-Elvdal og Lesja kommune i kommunereformen*. Mastergradsavhandling, Universitetet i Oslo. Lastet ned fra <https://www.duo.uio.no/handle/10852/51773>
- Scott, W. R. (2014). *Institutions and organizations: Ideas, interests, and identities* (4 utg.). Thousand Oaks, Calif: Sage.
- Selznick, P. (1957). *Leadership in administration: A sociological interpretation*. New York: Harper & Row.
- Spradley, J. P. (1980). *Participant observation*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Sørli, V. L. & Larsson, P. (2018). *Politireformer: idealer, realiteter, retorikk og praksis*. Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Thagaard, T. (2018). *Systematikk og innlevelse: En innføring i kvalitative metoder* (5 utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Timmermans, S. & Tavory, I. (2012). Theory Construction in Qualitative Research: From Grounded Theory to Abductive Analysis. *Sociological Theory*, 30(3), 167-186. doi: <https://doi.org/10.1177/0735275112457914>
- Tjora, A. H. (2006). Writing small discoveries: an exploration of fresh observers' observations. *Qualitative Research*, 6(4), 429-451. doi: <https://doi.org/10.1177/1468794106068012>
- Tjora, A. H. (2017). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis* (3 utg.). Oslo: Gyldendal akademisk.
- Tracy, S. J. (2010). Qualitative Quality: Eight "Big-Tent" Criteria for Excellent Qualitative Research. *Qualitative Inquiry*, 16(10), 837-851. doi: <https://doi.org/10.1177/1077800410383121>

Referanser

- Tsoukas, H. & Chia, R. (2002). On organizational becoming: Rethinking organizational change. *Organization science*, 13(5), 567-582. doi: <https://doi.org/10.1287/orsc.13.5.567.7810>
- Ueland, M. (2016, 23. februar). Skremmer ikke Sandnes, *Stavanger Aftenblad*. Lastet ned fra <https://www.aftenbladet.no/>
- Vabo-utvalget. (2014). *Delrapport fra ekspertutvalget. Kriterier for god kommunestruktur*. (1). Lastet ned fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/komm/rapporter/kriterier_for_god_kommunestruktur_rettet.pdf.
- Vedeler, L. (2000). *Observasjonsforskning i pedagogiske fag: En innføring i bruk av metoder*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Wadel, C. (1991). *Feltarbeid i egen kultur*. Flekkefjord: SEEK a/s.
- Wildavsky, A. & May, J. V. (1978). *The Policy cycle* (vol. 5). Beverly Hills: Sage Publications.

DEL II

“There is a risk that the beautiful rational principle no longer appears beautiful after having been contracted with a complicated and intractable reality” (Brunsson, 2006, s. 123).

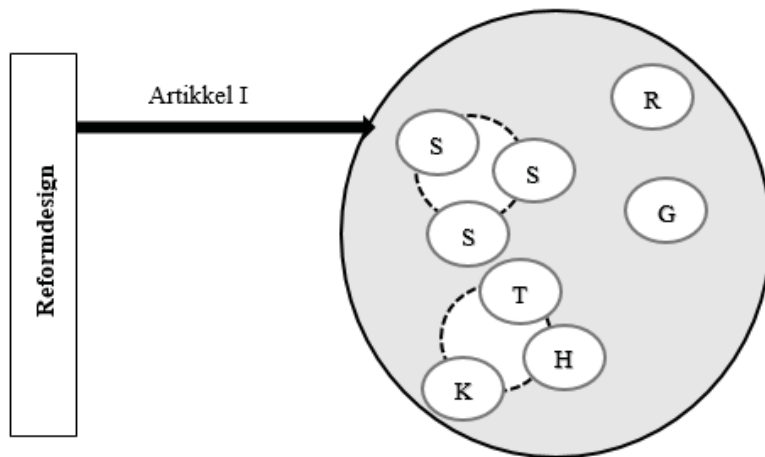
Artikkelliste

Nygård, S. R. & Blindheim, B-T. (2021). Reformdesign. I Røvik, Blindheim og Klemsdal (red.) *Organisasjonsdesign*. Oslo: Universitetsforlaget. Akseptert for publisering, våren 2021.

Nygård, S. R. & Holmen, A. K. T. (2020). *Negotiating municipal merger. Understanding negotiation arenas through perspectives of social order and logics of negotiation*. *Scandinavian Political Studies*, 43(1), 46-64.

Nygård, S. R. (2020). *Vil du komme hit og snakke litt med meg? Naboprattens rolle under den norske kommunereformen (2014-2017)*. Sendt til utgiver, under vurdering.

Artikkel I

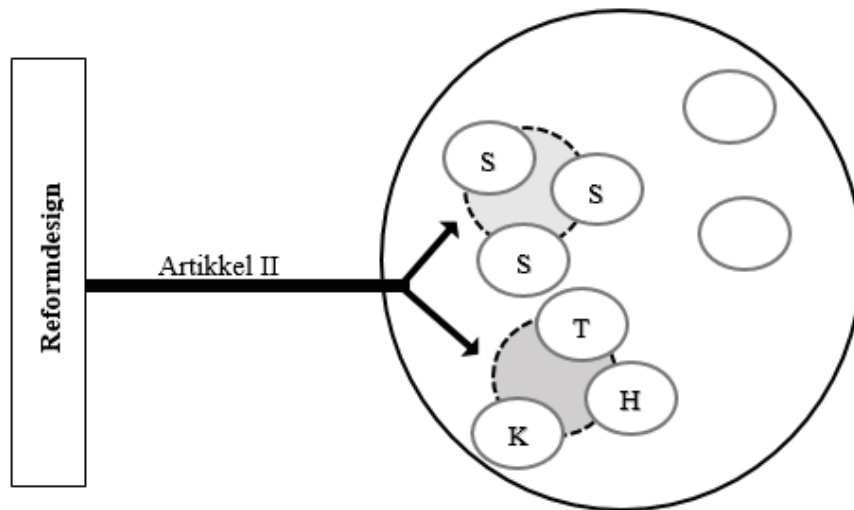


Artikkel I

Paper 1: Nygård, S. R. & Blindheim, B-T. (2021). Reformdesign. I Røvik, Blindheim og Klemsdal (red.) *Organisasjonsdesign*. Oslo: Universitetsforlaget. Akseptert for publisering, våren 2021.

Denne artikkelen er ikke inkludert i Brage av hensyn til opphavsretten.

Artikkel II




Artikel II



ISSN 0080-6757 Doi: 10.1111/1467-9477.12159
© 2020 The Authors. Scandinavian Political Studies published by John Wiley & Sons Ltd on behalf of Nordic Political Science Association

Negotiating Municipal Merger

Understanding Negotiation Arenas Through Perspectives of Social Order and Logics of Negotiation

Stine Ravndal Nygård*  and Ann-Karin Tennås Holmen†

This article contributes to organizational research by describing the format and space of negotiation arenas – temporary arenas with diverse social order characteristics. The article also contributes to our understanding of the dynamics of different logics of negotiation. We compare two cases from the Norwegian Local Government Reform. The empirical phenomena of a negotiation arena, where municipalities negotiate potential mergers, provides relevant knowledge. Results from the study show that, despite similar conditional factors, we find significant differences in how the municipalities approach and organize the process, how it evolves and how it ends. We argue that the motivation and design of the negotiation arena not only affect the dominating logic of negotiation through the processes, but also the foundation for any potential mergers. Logics of negotiation are related to the initial characteristics of the negotiation arena, but also become an important variable in the development of this negotiation arena. In this way, the article illustrates a two-way interaction between social order and logics of negotiation, and shows why negotiation arenas differ and change over time.

Introduction

Municipal mergers¹ are a well-known phenomenon in most European countries where the number of municipalities changes over time (Baldersheim & Rose 2010). Such reform processes are to varying degrees, voluntary or enforced by national government (Loughlin et al. 2011). Norway faced a significant Local Government Reform (2014–2017) as part of the coalition agreement made by the conservative government that gained power

* Stine Ravndal Nygård, Department of Media and Social Sciences, Faculty of Social Sciences, University of Stavanger, Kjell Arholms gate 37, 4036 Stavanger, Norway.

E-mail: stine.r.nygard@uis.no

† Ann-Karin Tennås Holmen, Department of Media and Social Sciences, Faculty of Social Sciences, University of Stavanger.

This is an open access article under the terms of the Creative Commons Attribution License, which permits use, distribution and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

after the 2013 parliamentary election. The aim of the reform was to reduce the number of municipalities through voluntary mergers, and to allocate broader responsibilities to municipalities (Ministry of local Government and Modernisation 2015). In the autumn of 2014, all municipalities received an invitation to start ‘neighbour talks.’ This was the minister’s informal term for a negotiation between two or more municipalities considering merger (Klausen et al. 2016). In this article we refer to ‘neighbour talk’ as a *negotiation arena* where municipalities meet and negotiate preconditions for a possible future institution.

Understanding negotiation arenas between municipalities relates to the growing literature on spaces between organizations (Ahrne & Brunsson 2011; Haug 2013; Ahrne et al. 2016). Important contributions have led to progress in understanding this space through the lenses of three main social orders; networks, organizations and institutions. Network literature has contributed to an understanding of the interdependence between equal actors referring to collaborative governance/ network governance (Agranoff 2007; Sørensen & Torfing 2007; Ansell & Gash 2008; Klijn & Koppenjan 2014). Ahrne and Brunsson’s article (2011) introducing the ‘partial organization’ was a significant beginning to several important contributions considering the links between an organization and its environment and the arenas that develop between that organization and others (Haug 2013; Ahrne et al. 2016). Institutional perspectives have also considered how collaborations and institutionalization of loose networks develop into more stable institutional settings (Holmen 2011). However, negotiation arenas between municipalities are temporary and unsettled arenas. Municipalities are free to participate in a number of different negotiation arenas at the same time. They can also leave or start new negotiations. Conditions in the negotiating arena can, therefore, change from day to day and lead to different outcomes. We know less about these temporary and unsettled arenas although they can be considered important for understanding future institutions. By asking how such negotiation arenas evolve and what causes the different outcomes, we can provide more insight into significant early phases of future institutions which are formed by the merger of several municipalities.

This article refers to a study exploring two negotiation arenas with similar conditions, but with different outcomes. In order to understand and explain why these different outcomes occurred, we look at the structural characteristics of the arenas as well how they evolve through processes of negotiation.

Through this study we address two main arguments and contributions. First, by exploring arenas for negotiation we contribute to a deeper understanding of their characteristics and development. We argue that such negotiating arenas can be characterized by features from all three social orders. However, they are dynamic and can evolve through a negotiating process.

Second, we argue that there is a two-way relation between social orders and logics of negotiation. By combining social orders through the framework of Haug (2013) and Ahrne and Brunsson (2011) with Rommetvedt's (2006) dynamics and variations of negotiation logics, we suggest a conceptual model to explain variation in outcomes and evolution of negotiation arenas.

In the next section we lay out the proposed theoretical approach. This is followed by a section on methods. Here we also describe the background of the Norwegian Local Government Reform and address selected cases and data sources. The subsequent section attempts to analyse these detailed accounts, and to explain the observed differences through the prism of the proposed theoretical approach.

Theoretical Framework

In order to understand the concept and condition of a negotiation arena, we need conceptual clarification and a broad theoretical framework. This article combines insight from two theoretical approaches. First, social orders help us to explore the structure and conditions of the negotiation arena. Second, we use different logics of negotiation to explain the development of and the process within the negotiation arena. The theoretical framework is elaborated below.

Negotiation Arena as Social Order

Organizations, institutions and networks can be seen as different types of social order. In recent years, progress has been made in understanding the organized spaces between formal organizations through the lenses of social orders (Ahrne & Brunsson 2011; Haug 2013; Ahrne et al. 2016). Ahrne and Brunsson (2011, 83) claim that organizational research is largely directed towards formal organizations, while the outside world is referred to as network, market or institutions. To understand organizations at the intersection between formal organization and 'outside world', they present and describe the option of *partial organizations*. Formal organizations make decisions about membership, rules and sanctions. They also include a hierarchy and the right to monitor compliance with commands and rules (Ahrne & Brunsson 2011, 86). In the same way that formal organizations exist when all elements are present, partial organizations exist when one or more elements are present. Networks and institutions can also consist of organizational elements, but in an organized order the relevant elements have been *decided* (Ahrne & Brunsson 2011, 85). In the words of Ahrne and Brunsson (2011, 85) an organization is a '(...) decided order in which people use elements that are constitutive of formal organizations'. Outlined from this;

© 2020 The Authors. Scandinavian Political Studies published by John Wiley & Sons Ltd on behalf of Nordic Political Science Association

Organizational decisions are statements representing conscious choices about the way people should act or the distinction and classifications they should make – statements that are communicated to the people. (Ahrne & Brunsson 2011, 85).

Defining institutions as social orders is more complex as there is a wide range of institutional terms (Jessop 2001). Some political science literature uses ‘institution’ to mean what organization theorists call formal organizations, like schools and hospitals. Anthropologists link ‘institution’ to knowledge and culture. From a sociological point of view, an institution can even be a handshake (Ahrne & Brunsson 2011, 89). Jessop (2001, 1220) describes institutions as ‘social practices that are regularly and continuously repeated, that are linked to defined roles and social relations, that are sanctioned and maintained by social norms, and have a major significance in the social structure’. Further, Jessop linked institution to the concept of ‘institutional thickness’ (Amin & Thrift 1995). From this concept, institutions become a social order where members ‘interact intensively generating shared understandings, socializing costs, and developing mutual awareness of being involved in a common project to promote and sustain local or regional development’ (Amin & Thrift, cited by Jessop 2001, 1221).

Moving on to networks as an alternative social order, we find approaches built on several theoretical traditions, such as organizational theory and public administration (Klijn & Koppenjan 2000). The main characteristics of a network are interpersonal relations of trust, non-hierarchical coordination, non-boundaries, exchange of resources and a high degree of reciprocity (Börzel & Panke 2007; Ahrne & Brunsson 2011; Haug 2013, 712). As Ahrne and Brunsson (2011, 88) put it:

In its genuine form, network is a form of interaction that is qualitatively different from organization and a network is often defined in terms of its informality, lack of boundaries and hierarchical relations, and is ascribed with qualities such as spontaneity and flexibility.

‘A network consists of informal structures of relationship linking social actors; which may be persons, teams or organizations’ (Ahrne & Brunsson 2011, 88). Another network concept is governance network. A governance network highlights how autonomous and mutually dependent actors (public and private) voluntarily collaborate in order to reach a desired outcome (Sørensen & Torfing 2007). Negotiation is the main tool for finding common and legitimate solutions and this is a delicate process to keep the members together (Sørensen & Torfing 2007; Røiseland & Vabo 2016). The key to success – realized policy – is co-operation (Klijn & Koppenjan 2000).

The three social orders; organizations, institutions and networks are different in nature but at the same time, overlapping, as all orders include interaction between people. However, whereas organizations are decided, networks and institutions emerge (Klijn & Koppenjan 2000; Ahrne &

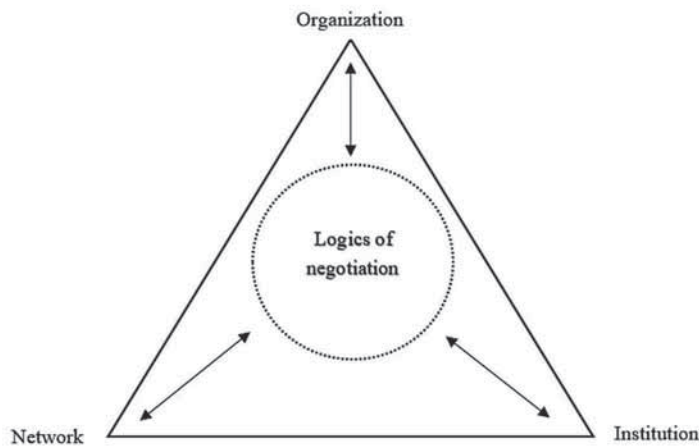
Brunsson 2011, 89). Orders are not static – they can develop and change their character. Haug (2013) attempts to rip down borders between classical social orders by trying to understand social movements as spaces where face-to-face meetings play a key role for the inter-organizational domain of meso-mobilization. In more detail, Haug (2013, 707) shows how meetings became the natural way to establish and stabilize social relations and to create a social order that facilitates collective action and fosters social change.

Along with Haug (2013), we argue that the negotiation arena is a dynamic hybrid of all three forms of social order that can change character over time. Previous studies have argued that different logics of negotiation are significant for interaction, decision making and the dynamics of change in negotiation arenas (Rommetvedt 2006; Hanssen et al. 2014). Following this argument, we present Rommetvedt's three logics of negotiation.

Three Logics of Negotiation

Habermas' (1984) distinguishes between strategic and communicative actions. He argues that a broader spectrum of logics of action (decision-making) should be taken into consideration, and that the logics of decision-making should be related to the decision situation or constellations of benefits and preferences. He also argues that there are decision-making processes that lie in the boundary between strategy and deliberation. From this argument, Rommetvedt (2006, 206) offers a middle perspective by introducing the term 'deliberative negotiation'. As he puts it: '(...) negotiation can be both more than and different from pure strategic processes' (Rommetvedt 2006, 207). Central characteristics in strategic bargaining are the action's aim to succeed. Actors' interests are given beforehand and actors act strategically in order to satisfy given preferences. The primary characters of the negotiation are political strategies. 'Divisible goods or material values can become an object for strategic bargaining aimed at achieving a compromise – a compromise that can, for example, be based on the actors sharing the goods 50/50' (Rommetvedt 2006, 201). Crucial elements in strategic bargaining are political strategies and power (Rommetvedt 2006). While bargaining is a central characteristic of the strategic bargaining, arguing becomes central in deliberative negotiation. Arguing is based on arguments that the actors perceive to be valid – 'honest arguing' (Rommetvedt 2006, 205). The aim is to establish a mutual understanding and goal. The deliberative negotiation process is open and sincere, as the actors believe in shaping and reshaping common preferences, meaning that preferences develop through communicative processes (Rommetvedt 2006, 205). Moving on to the category of deliberation, the negotiation argument is based on the public good, and politicians regard themselves as representatives of the people. Conditions for

Figure 1. Combining Social Orders and Logics of Negotiation.



deliberation are stronger in situations characterized by institutional practice (Rommetvedt 2006).

Combining Social Orders and Logics of Negotiation

Inspired by Haug’s model of social arena (2013, 713), Figure 1 illustrates the theoretical combination between social orders and logics of negotiation.

The triangle illustrates the *negotiation arena* characteristics from all three social orders (in each corner). The social orders are interlinked, meaning that they have potential for development over time. The dotted circle placing ‘logics of negotiation’ inside the negotiation arena, illustrate different *negotiation logics* in play. The arrows between the structure and the logic of negotiation illustrate a two-way relation between the two different theoretical approaches.

First, along with Haug (2013), we expect negotiation arenas to be characterized by all three social orders and that social orders can change over time. Second, based on Rommetvedt’s typology for public decision-making (2006) we expect that different negotiation logics have different potential to shape and reshape institutional practice and, as a consequence, influence the characteristics of the negotiation arena towards a common platform of a new municipality. More specifically, we expect negotiation arenas dominated by ‘arguing’ and deliberative negotiations to promote a higher potential for evolving the social arena. An open, deliberative negotiation process is characterized by a mutual interest in shaping and reshaping common preferences. Under such circumstances a social order can be expected to develop

towards more institutional characteristics and practices (Rommetvedt 2006; Holmen 2011). Based on the same argument, negotiation arenas dominated by strategic bargaining, are expected to be dominated by strategic actors defending their autonomy, making it less likely that the negotiation arena will evolve in terms of social order (Rommetvedt 2006). These expectations are followed up in the analysis.

Data and Methods

The article is based on a comparative case study.² The selection of cases was strategic: in order to explain variations in negotiation arenas regarding characteristics, evolution and outcome, similar cases were chosen. The two cases chosen were located in the same county and city region³ and had, because of this, similar contextual factors affecting them. Both cases were a response to the same central government order and were organized by the same number of participants, the same negotiation agenda and the same timeline.

Data was collected through observation of meetings.⁴ Arena A was established in September 2015. From this point we generated data based on 14 meetings. Arena B was established in November 2015. As we experienced Arena B becoming relevant for our research, we started to observe meetings at the beginning of 2016. As a result, we missed the first three meetings (8.25 hours). As described in Table 1, four of seven meetings were observed. This gap was compensated for by using meeting reports, newspaper articles and informal conversations with actors in the field. We were not informed of executive group meetings in Arena B.

The observation guide was divided in two columns. On the left, we wrote the agenda of the meeting. On the right, we described the process, actions and arguments. At the end of the observation guide we had a space where we noted social climate and comments about the process in general.

For analysis and the systematic search through our observation notes, we look to Spradley (1980, 78). The nine dimensions given are not equally important for every case, but they give a rich insight and overview of the observed situations. We selected eight relevant dimensions related to characteristics of social arenas and modes of negotiation. First, to be able to describe the structure of the negotiation arena we look at the physical place (space) and the people involved (actors). We noted the meeting place and members of the groups, and also the responsibilities distributed between the actors. Further, we tried to describe how the negotiation arenas arise and develop through the actions in the meetings (act and activity), the set of related activities that actors carry out (event) and how the events are scheduled over time (time) and, thereby, how the negotiation arenas become central. Through the observation notes we find expressed emotions, tensions (feelings) and different objectives the actors tried to accomplish

Table 1. Observation Details

| | Negotiation period | Municipalities | Meeting names | Number of meetings | Observed hours |
|---------|-----------------------|-----------------------------|--|--------------------|----------------|
| Arena A | 29.09.2015–21.01.2016 | Klepp and Hå | Operation group Municipal executive group | 8 | 25.5 14 |
| Arena B | 10.11.2015–30.03.2016 | Stavanger, Sola and Sandnes | Operation group | 4 (7) | 15.5 (23.75) |

(priorities and goals). In summary, we studied the characteristics and involvement of the arena during the negotiation process in two similar cases in order to understand the outcomes and the progress towards forming new municipalities.

National policy documents describing terms of the Norwegian Local Governance Reform were also important data sources, as were meeting reports. The documents helped strengthen our contextual knowledge and our understanding the goals, arguments, political procedures and timelines. In all, the documents included knowledge about elements that would be likely to affect the local negotiation arena. In the following section we present the reform and the two selected cases.

Case Presentation

The story of the two negotiation arenas is based in the context of the Norwegian Local Governance Reform. The reform was structured into two different timelines. First, municipalities which decided to merge in the autumn of 2015 had their merger formalized by royal decree in the spring of 2016. These new municipalities became operative on January 1, 2018. Second, municipalities which decided to merge by July 1, 2016 were considered in the new proposition to the Norwegian Parliament in the spring of 2017. The new municipalities then became operative, by January 1, 2020 at the latest (Ministry of local Government and Modernisation 2015). Our cases belong in the second timeline and both are located in the county of Rogaland, in the south-west of Norway. Each case, understood as a negotiating arena, consisted of three municipalities. The county administrator had the responsibility for guiding municipalities through the negotiations. Despite the established timeline and expectation for local negotiations, there were no instructions or principles from central government to follow. Municipalities had to design the structure and content of the negotiation arena on their own; the number of meetings, the meeting agenda, roles, rules, internal deadlines and end product.

Arena A consisted of three municipalities; Time, Klepp and Hå. Nine local politicians (mayors, deputy mayors and the leader of the largest opposition party) and three chief municipal executives formed the operation group.⁵ They also hired one external project leader. His role was to support the chief municipal executives and structure the interaction within the negotiation arena. Results from a common resolution in all three municipalities showed a mutual desire to start negotiating for possible merger. Based on this, their common aim was to establish a Letter of Intent for a future municipality.

The municipalities had a lot in common and shared several features. First, they shared a common identity and culture. Second, they had equal areas, similar industry, geography and populations. They also had a shared history,

with earlier attempts at merger and collaboration through several inter-municipal companies.

Arena B consisted of three municipalities: Stavanger, Sola and Sandnes. Nine local politicians (mayors, deputy mayors and leader of the largest opposition party) and three chief municipal executives representing the municipalities formed the operation group.⁶ Based on a common decision, they hired an external facilitator from the 'KS consultancy' owned by the Norwegian Association of Local and Regional Authorities.

This negotiation became possible because of a strategic invitation from Sola. Results from a resolution in Sandnes showed that they didn't want a future municipality formed by two big cities (Sandnes and Stavanger). To prevent this resolution from stopping the negotiation process, the municipality of Sola invited the other two to the negotiation arena.

All three municipalities have important areas for industry and they already collaborated through several inter-municipal companies. Between them, they have a major proportion of the total population of the county of Rogaland. Stavanger – known as the oil capital of Norway – is the biggest of these three municipalities. Sandnes is traditionally the 'little brother' of Stavanger but had experienced a growing number of inhabitants and an increase in industry since the last round of municipal amalgamations in the 1960s. Sola has a huge impact on policy and industry in the area by controlling both the airport and a large harbour area.

Findings and Discussion

Based on Rommetvedt's (2006) typology for public decision-making and Haug's argument of social orders as dynamic (2013), we expected that different logics of negotiation would dominate the negotiation arena. Following this we also expected different logics to have the potential to shape and reshape institutional practice and, as a consequence, evolve negotiation arenas into new social orders. The next section attempts to analyze these detailed accounts of two negotiation arenas and to explain the observed differences through the prism of the proposed theoretical framework.

Arena A: Building Bridges (from a Network to a Common Institution)

On 29th September 2015, three municipalities decided on the number of meetings, meeting agendas, who would be the leader of the operation group, the role of the chief executives and project leader. They also agreed that a letter of intent was the desired outcome and that this letter of intent should serve as the foundation for an upcoming referendum. In this way, the eight meetings that followed had a clear structure, division of responsibilities and goal.

The arena consisted of municipalities, all of which wanted to negotiate and saw the reform as an opportunity. In more detail, the data shows three mutually dependent municipalities with a declared common goal to become Norway's biggest agricultural municipality. They were autonomous actors representing their municipality, but at the same time one unit representing the citizens of the geographical area 'Jæren'. Despite this, some members in the arena were not convinced, in the early phase of the negotiation process, that a merger was the solution.

Initially, the chief municipal executive asked the question; 'How would you like it to be when we talk with each other? How deep and how broad will we go?' By this, the chief municipal executive established 'rules' for the negotiation between the participants, but also clarified the common product, i.e., how much information they wanted to present to the inhabitants in the letter of intent. Every meeting started with the operation group leader welcoming everyone and asking for comments on the report from the previous meeting. They then continued with the meeting agenda. Representatives from all municipalities had their turn to speak and all contributions were appreciated. If the topic was of a character that required more information or investigation, they wrote in the letter of intent that it was up to the new municipal council to decide. In this way they closed arguments and continually moved on to the next topic. Through conversations and arguments – stage by stage processing – they agreed. In more detail, the data indicate negotiation as a process – progressing through suggestions for the future structure of a new municipality – rather than political standpoints. Arguments sounded like, 'In a new municipality we will have (...)', and 'in a new municipality we get (...)'. In summary, arguments reflected a common desire. Also, the members identified themselves as 'we' indicating a strong feeling of fellowship that would be expected to have an effect on the perceived relevance of moral and legal norms inside the arena (Rommetvedt 2006, 198). Along with serious arguments about a common future, we also observed a climate characterized by informal conversations and jokes.

In our observations of the climate inside this arena, the close relations between the administration and the politicians were prominent. There was a clear administrative desire to contribute in the negotiation process. As a result, the chief municipal executives gained an important role. While the politicians argued, suggested and agreed on decisions related to the future municipality, the chief municipal executives took notes. Between each operation group meeting, chief municipal executives and project leaders discussed the arguments and input from the previous operation group meeting. On the basis of this, and with help from one administrative section, they wrote and rewrote the letter of intent each time and forwarded it to the operation group. In this way the letter of intent describing the new municipality grew and developed throughout the process. Chief municipal

executives and the project leader also designed the structure and subjects for upcoming operation group meetings.

On 21st of January 2016, all members signed the Letter of Intent. The event was celebrated with great applause, cake, pictures and people full of expectations. The signing of this document illustrated the foundation and potential start of a new municipality.

Arena B: Three Organizations – Three Strategies

The first of seven meetings was held in November 2015. In this first meeting, politicians designed the structure and responsibilities for the negotiation arena. They discussed different topics for upcoming meetings, how to carry out a citizen survey and the final product – should it be a letter of intent or a principle document? While some representatives wanted a signed letter of intent, others wanted a more objective document free from obligations. They did not share the same understanding of the importance of the negotiations and the end product. Nor did they manage to create a common goal. In other words, in the initial meeting there was an imbalance of motivation, as a mayor summarized:

We must clarify what this process is. We have said from the first day that we are not sitting here to make a letter of intent. We are making a document of how it can look *if* we agree. Here are mayors representing those who are cheering – and those who are against a merger. We have different roles. We are here to do what the politicians have asked us to do.

This statement (...) show a clear instrumental approach to the process where some municipalities entered the negotiation more strategically to answer expectations from central authorities. The debate dealing with defining the aim of the process also came up in later meetings.

The negotiation arena was controlled by formal rules and sanctions on how to act. There was a formal tone between the participants and they followed strict rules when they signed and made contributions or comments. The chief municipal executives had a neutral role during the operation group meetings and the administrative work. Tasks like writing the principle document were, to a greater degree, left to administrative employees in representative municipalities.

The collaborative climate and social norms in Arena B were based on tension and disagreement. Observations showed politicians bargaining for results which favoured their own municipality. Protection and lack of trust affected opportunities to find common solutions. For instance, a representative from Sandnes demanded that a potential new municipality build ‘Gandsfjord bridge’ and develop the area east of Sandnes, all located inside the representative’s own municipality. There was also disagreement about

which questions should be included in the upcoming referendum. Should inhabitants be given options between different possible mergers or not? The tension in the operation group also reflected the fact that some participants were involved in a local resistance group named ‘Yes to Sandnes as a municipality’ (Olsen 2016). A reporter in a local newspaper described the disagreement and tension in the operation group like this: ‘Stavanger, Sandnes and Sola apparently agree – at least for the first ten minutes (...)’ (Ueland 2016, 8). A participant summarized the characteristics of the negotiation arena by saying: ‘This is not group work, it’s bargaining!’

Under these circumstances, the hired facilitator had a clear role as a mediator trying to lower the level of conflict. Discussions related to naming a possible future municipality serve as an example. In short, Stavanger had decided in advance that they wanted the new municipality to be named ‘Stavanger’. This suggestion met resistance from the two other municipalities. After it was argued back and forth for more than an hour the facilitator asked the politicians representing Stavanger to consider another name. The whole negotiation was at stake and some politicians indicated an intention to leave the negotiation table. In other words, we observed imminent danger of deadlock or breakdown. The success of strategic bargaining is when participants compromise ‘(...) where each of them is given a share of the “cake”’ (Rommetvedt 2006, 202). On the facilitator’s recommendation a compromise became the solution when they all agreed on ‘North-Jæren’ as the future municipality name.⁷

The hired facilitator also had a motivator role. He always started the meetings by welcoming all the participants and inviting them to contribute. When he experienced some ‘delicacy’ in the group he reminded them of the reason they were together and their goal for the meetings. By doing this he was praising them for continuing with the negotiation despite disagreement and different political standpoints.

Observations showed politicians’ uncertainty about the process: they were afraid of being accused of statements that were not agreed by their political party. As one politician put it: ‘I hope I don’t read in the newspaper tomorrow that I agreed.’ This reflected the ongoing debate about how detailed the principles in the principle document should be. One politician said: ‘The question is, how far we should go? We have to use the word “should” instead of “shall”. It sounded like it already had been decided’. Some called for more details and decisions to be included. Others wanted to present short facts and leave the more demanding questions to any potential new municipality council. Another politician said: ‘We must dare to talk about name and location. There are many ideas of names in the delivery room, but you don’t need to decide before the christening’.

After seven meetings with varying amounts of debate, the outcome was an unsigned ‘in principle’ document with objective information that served

as the foundation for the upcoming referendum. This document illustrates closure on discussions about a possible new municipality. It was a relieved group of politicians and administrative employees that left the negotiation table at Sola cultural centre on 30th of March 2016.

Negotiation Municipality Merger

Our presentation of the two negotiation arenas show that, despite similarities, we find significant differences in how they approached the process and organized it, how it evolved and the outcomes. The theoretical framework presented aims to help explain why. On the basis of the framework, we had expectations of deliberative negotiation as a logic with better potential for evolving the social arena. On the other hand, we expected processes dominated by strategic bargaining to have less effect on the evolvement of the social arena. Through the model we also argued that the initial characteristics of the social arena would have an effect on the climate and the negotiation logic which dominated.

Figure 2 illustrates characteristics of the two negotiation arenas according to social orders and how they developed throughout the process. It also shows the logic of negotiation dominating the processes.

The characteristic of Arena A illustrates a network of autonomous municipalities with the goal of finding a common solution for future merger. Both administrative and political members of the network saw the reform as an opportunity to develop a new sustainable municipality. They were also mutually depending on each other to create this new municipality (Sørensen & Torfing 2007).

Figure 2. Findings According to Theoretical Approach.



The members had a strong interest in strengthening the collective interests between the municipalities through the negotiation process. Network can, because of this, be considered to be the dominating social order based on the informality, the lack of boundaries and the lack of hierarchical relationships as typical features (Ahrne & Brunsson 2011). Trust, based on previous collaboration and a common identity, maintains networks as social order (Røiseland & Vabo 2016). These characteristics are closely related to the type of negotiation logic dominating the process. Some traces of strategic bargaining were found in the early phases where the individual political strategies were presented but a more argumentative approach linked to deliberative negotiation dominated early. Members had different interests, but were able to take part in serious discussions to find '(...) how preferences can be united to the benefit of both parties' (Rommetvedt 2006, 201). Through an open and sincere process different topics were discussed, text was developed and brought into discussion again.

This deliberative approach evolved and provided the space for interpretation of new ideas, allowing individuals to change position during the process so that common preferences were reshaped (Rommetvedt 2006, 205). Those members who were unsure or against merger in the early phase changed their position during emerged in the arena. As one member said: 'I'm on my way, as I see that there are some interesting arguments here'. The combination of a network evolving common preferences (Røiseland & Vabo 2016), and an institutional strength growing, where members develop a mutual awareness of being a common unit (Amin & Thrift 1995; Jessop 2001), provides the argument for arena A's evolving from a network into an arena with institutional characteristics. Our findings also show deliberative negotiation as a significant explanation for this evolvment.

The Characteristics of Arena B

These illustrate a more stable situation where the three member municipalities had already positioned themselves with definite standpoints – considered as a lock-in with clear power interests. Few common preferences for the merger were present in the early phase, where each municipality strategically bargained for individual preferences. Still, preconditions like this bring political and personal conditions to the negotiation table where terms for a common unit are impaired and actors follow incompatible interests (Mouritzen 2006, 20). This also affected the organization of the arena.

Arena B as a negotiation arena can be considered as a network if we define it as an arena for seeking common and legitimate solutions. However, as we expand the definition of network by including voluntary collaboration and interdependence (Røiseland & Vabo 2016), our data exclude this negotiation arena as a reinforced network. In contrast to a negotiation arena of

common goals, openness and mutually dependent members, we observed members participating as if in answer to a formal invitation, arguing as three independent and autonomous organizations. There were, however, some institutional characteristics that brought them to the negotiation table and made them interact because they felt an institutional commitment to completing the formal mandate. Because of the strategic and individual preferences, it is more likely that we can understand this negotiation arena as a network of three separate organizations. This is the basis on which we argue for Arena B's position in Figure 2.

Further, Arena B is illustrated as a rectangle referring to a stable situation. Observations show some traces of deliberative negotiation, for instance, suggestions of package deals such as Stavanger becoming the new municipality name but Sandnes getting the city hall. Still, strategic bargaining dominated the negotiation arena with individual political strategies and previously decided arguments. The language during the process, 'they' and 'we', also indicated a strategic line with dominating individual preferences (Rommetvedt 2006, 198).

Our findings show that preconditions and structure of the negotiation arena gave limited opportunity for deliberative negotiation logics. The participants failed to gain a common preference for a future new municipality. Nor were they able to construct an open and sincere process for shaping and reshaping their arguments. Because of the structure, together with strategic bargaining as the dominating logic of negotiation, the prospect of finding common ground for a future merger was limited.

Concluding Remarks and Policy Implications

The objective of this article has been to describe and explain variations in spaces referred to as 'negotiation arenas'. A negotiation arena is not a defined and stable space, but is a temporary arena with diverse social order characteristics. This study on the negotiation arena between municipalities during a negotiation process, addresses the growing literature on spaces between organizations (Ahrne & Brunsson 2011; Haug 2013; Ahrne et al. 2016). This article has provided insight in premises for developing such negotiation arenas with characteristics that facilitates a possible future new institution.

Our study reports from two negotiation arenas with similar conditions, but quite different negotiation processes, developments and outcomes. Our initial expectations of deliberative negotiation as a logic with better potential for evolving the social arena, can be confirmed through this material. The cases show that deliberative negotiation allows ideas and arguments which lead to a reshaping of common preferences as argued by Rommetvedt (2006). Deliberative negotiations also contribute to strengthening institutionalized

patterns between the actors, through a gradual change from independent members to developing institutional characteristics during the process.

On the other hand, our study shows limitations in negotiation arenas dominated by strategic bargaining, especially in situations where members do not have mutual interests and motivation. Strong individual preferences, combined with limited trust in relationships, turn the negotiation arenas into a formal forum consisting of three autonomous organizations with their own few promises to become a future partial organization (Ahrne & Brunsson 2011). In this way, domination either by strategic bargaining or deliberative negotiation will affect the social order during a process.

The two cases show how initial participant motivation has significant impact on the structure and design of the arena as social order. Arena A had an initial common interest and designed a space based on predictable collaborative processes. Such preconditions pave a path for a deliberative dialogue. Arena B initially had conflicts of interest and designed a space based on formalities and voting, which can reinforce a logic of negotiation based on strategic bargaining. Based on this, we confirm the expectation, raised in the theoretical figure, that the motivation and design of the negotiation arena affected the dominating logic of negotiation. In other words, the study illustrates an expected two-way relationship between social orders and logics of negotiation.

Our findings have clear implications for policy. First, insight into this early phase of processes between autonomous actors inside temporary arenas provides important understanding of the development of new institutions. Characteristics and conditions of a negotiation affect the possibility of autonomous actors, like municipalities, merging.

Second, our study shows how the government order of 'neighbour talk' does not necessarily lead to the desired outcome. Other than the expectation of 'talking' to neighbouring municipalities and considering merger, there were few clear directions from central authorities. This study also gives an insight into how actors can use 'neighbour talk' strategically, as an instrument to reinforce earlier decisions, rather than a tool for new insights and development. This tells us that the way in which national reforms guide local actions of negotiation, can have an impact on the effects of the reform and the achievement of the goals. This is useful information when designing future merging processes of autonomous public organizations.

NOTES

1. We use the concept merger to describe the possible goal of negotiation between municipalities. In other contexts the concept amalgamation is used.
2. Data from the two cases were generated through a bigger piece of fieldwork following eight municipalities from March 2015 to June 2016 (in total 117 hours). The fieldwork can be divided in two periods. The first period (March 2015 to June 2015) consisted of observing municipalities writing a common report for potential merger in their county.

© 2020 The Authors. Scandinavian Political Studies published by John Wiley & Sons Ltd on behalf of Nordic Political Science Association

The second period (June 2015 to June 2016) consisted of observing six municipalities (two arenas) negotiating for possible new municipalities. This article is based on data from the second period.

3. The city-region of Stavanger consists of 13 municipalities sharing the same housing and labor market.
4. The article is financed by a Norwegian doctoral scholarship and approved by the Norwegian Social Science Data Service (NSD). Chief municipal executives gave access to the negotiation arenas. Everyone involved in the negotiation process was verbally informed and aware of the observers and our purpose in the field.
5. Conservative party (3), Labour party (1), Progress party (1), Christian Democratic party (3) and “Nærbølista” (1)
6. Conservative party (3), Labour Party (3), Progress Party (1), Christian Democratic Party (2)
7. The name “Jæren” was already used by municipalities in the south of Rogaland (Time, Klepp and Hå).

REFERENCES

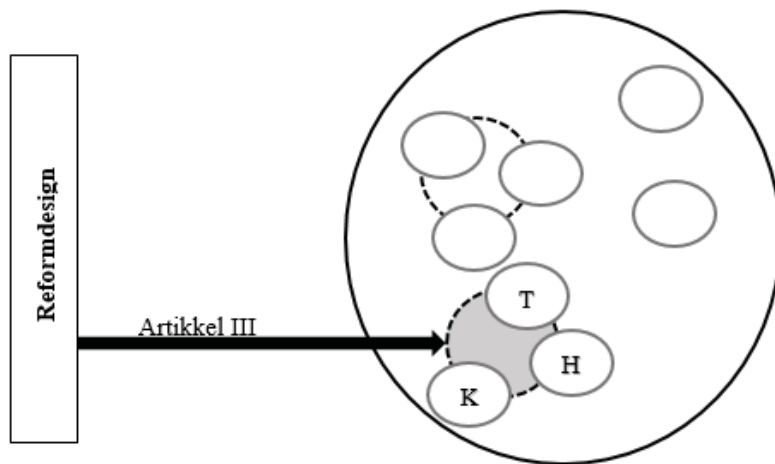
- Agranoff, R. 2007. *Managing within Networks: Adding Value to Public Organizations*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Ahrne, G. & Brunsson, N. 2011. ‘Organization Outside Organizations: The Significance of Partial Organization’, *Organization*, 18, 83–104. <https://doi.org/10.1177/1350508410376256>.
- Ahrne, G., Brunsson, N. & Seidl, D. 2016. ‘Resurrecting Organization by Going Beyond Organizations’, *European Management Journal*, 34, 93–101. <https://doi.org/10.4324/9781315194394-8>.
- Amin, A. & Thrift, N. 1995. ‘Globalisation, Institutional ‘Thickness’ and the Local Economy’, in Healey, P., Cameron, S., Davoudi, S., Graham, S. & Madani-Pour, A., eds, *Managing Cities: The New Urban Context*. Chichester: Wiley, 91–108.
- Ansell, C. & Gash, A. 2008. ‘Collaborative Governance in Theory and Practice’, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18, 543–71. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>.
- Baldersheim, H. & Rose, L. E. 2010. *Territorial Choice: The Politics of Boundaries and Borders*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Börzel, T. A. & Panke, D. 2007. ‘Network Governance: Effective and Legitimate?’ in Sørensen, E. & Torfing, J., eds, *Theories of Democratic Network Governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Habermas, J. 1984. *The Theory of Communicative Action*. Boston: Beacon Press.
- Hanssen, G. S., Helgesen, M. K. & Holmen, A. K. T. 2014. ‘Den forhandlende kommune i samhandlingsreformen-forhandlingspraksis og lederegenskaper’, *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 30, 109–30.
- Haug, C. 2013. ‘Organizing Spaces: Meeting Arenas as a Social Movement Infrastructure between Organization, Network, and Institution’, *Organization Studies*, 34, 705–32. <https://doi.org/10.1177/0170840613479232>.
- Holmen, A. K. T. 2011. ‘Fra løse kontakter til formaliserte kontrakter: Utvikling av byregionale styringsnettverk’, *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 27, 87–111.
- Jessop, B. 2001. ‘Institutional Re(turns) and the Strategic – Relational Approach’, *Environment & Planning A*, 33, 1213–35. <https://doi.org/10.1068/a32183>.
- Klausen, J. E., Askim, J. & Vabo, S. I. 2016. ‘Kommunereformen i Norge’, in Klausen, J. E., Askim, J. & Vabo, S. I., eds, *Kommunereform i perspektiv*. Bergen: Fagbokforlaget, 25–46.
- Klijn, E. H. & Koppenjan, J. F. M. 2000. ‘Public Management and Policy Networks: Foundations of a Network Approach to Governance’, *Public Management: An International Journal of Research and Theory*, 2, 135–158. <https://doi.org/10.1080/14719030000000007>.
- Klijn, E. H. & Koppenjan, J. F. M. 2014. ‘Complexity in Governance Network Theory’, *Complexity, Governance & Networks*, 1.
- Loughlin, J., Hendrik, F. & Lindstrøm, A. 2011. ‘Introduction’, in Loughlin, J., Hendrik, F. & Lindstrøm, A., eds, *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*. Oxford: Oxford University Press.

Artikkel II

© 2020 The Authors. Scandinavian Political Studies published by John Wiley & Sons Ltd on behalf of Nordic Political Science Association

- Ministry of local Government and Modernisation. 2015. *Kommunereform: Meldingsdel i kommuneproposisjonen*. Prop 95 S, 2015. Available online at: https://www.regjeringen.no/contentassets/b1ac3420d8ab44f99558775f132d9cf2/meldingsdel_kommunereform_og_vedlegg.pdf
- Mouritzen, P. E. 2006. *Stort er godt: otte fortællinger om tilblivelsen af de ny kommuner*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Olsen, T. E. 2016. *Nei-siden mobiliserer til kamp*. Sandnes: Sandnesposten.
- Rommetvedt, H. 2006. 'The Multiple Logics of Decision-Making', *European Political Science*, 5, 193–208. <https://doi.org/10.1057/palgrave.eps.2210077>.
- Røiseland, A. & Vabo, S. I. 2016. *Styring og samstyring: governance på norsk*. Bergen: Fagbokforl.
- Spradley, J. P. 1980. *Participant Observation*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Sørensen, E. & Torfing, J. 2007. *Theories of Democratic Network Governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Ueland, M. 2016. *Samling i Hafrsfjord*. Stavanger: Stavanger Aftenblad.

Artikkel III



Artikel III

Vil du komme hit og snakke litt med meg?

Nabopratsens rolle under den norske kommunereformen (2014–2017).

Stine Ravndal Nygård. Institutt for medie- og samfunnsfag. Det samfunnsvitenskapelige fakultet. Universitetet i Stavanger, Kjell Arholmsgate 22, 4036 Stavanger.
e-mail: stine.r.nygard@uis.no

Sammendrag

Innenfor skandinaviske organisasjonsstudier har Nils Brunssons teoretiske perspektiver stor forskningsinteresse. I de tilfeller der prat inkluderes i studiene er det derfor vanligvis i sammenheng med «organisatorisk hykleri». Hvilken verdi prat får når hykleriet uteblir er samtidig viet lite oppmerksomhet. Denne artikkelen stiller spørsmål om pratens rolle og betydning i nabosamtalene mellom Time, Klepp og Hå kommune ved gjennomføringen av kommunereformen. Reformen utgjør et spesielt interessant case for studien siden nettopp prat ble plassert som reformens sterkeste reformgrep. Basert på to teoretiske perspektiver på prat, avdekker artikkelen at prat mellom kommunene ikke dreide seg om produksjon av ideologi. Pratens rolle og betydning var heller en forutsetning for å skape handling. Artikkelen argumenterer videre for at prat som handling lot seg identifisere ut fra to dimensjoner; etablering av et felleskap på tvers av organisatoriske grenser og etablering av en felles virkelighet.

Nøkkelord

Den norske kommunereformen, nabopratt, prat som handling, felleskap.

Innledning

Pratt var kommunereformens sterkeste reformgrep. Gjennom pålagt og forventet «nabopratt» skulle kommuner i samhandling utforske og vurdere mulighetene for kommunesammenslåing, og på den måten innfri reformens målsetning og reformators intensjoner. Ved oppstarten av kommunereformen understrekte daværende kommunal- og moderniseringsministeren, i flere intervjuer og i offentlige brev, forventning om dialog mellom kommunene. Under et intervju sa ministeren følgende: «Vi legger frem en klar prosess som kommunene kan forholde seg til, så nå forventer jeg at kommunene tar initiativ og deltar» (Bergensavisen, 2014, s. 9). Videre understrekte ministeren at det var viktig at alle kommuner satte i gang prosesser i tråd med det et bredt stortingsflertall tydelig hadde uttrykket forventinger om (Kommunal - og moderniseringsdepartementet, 2014).

Artikkel III

I standardforedraget og håndnotatene som var utarbeidet i forbindelse med kommuneproposisjonen 2015 ble ikke begrepet «nabopratt» anvendt. Setningen som lå i manuset til standardforedraget som fulgte var: «Allerede til høsten vil statsråden invitere alle landets kommuner til å starte prosesser for å avklare om det er aktuelt å slå seg sammen med nabokommuner». Begrepet «nabopratt» ble for første gang anvendt i en avisartikkel som ble publisert direkte etter pressekonferansen der kommunereformen ble presentert, 14. mai 2014. Tittelen på avisartikkelen var: «Sanner ber kommunene starte nabopratten» (Iversen, 2014). I offentlige dokumenter dukket begrepet først opp i et internt dokument hos Kommunal- og moderniseringsdepartementet, høsten 2014: «Statsråden har nå invitert kommuner til nabopratt».¹ Videre er begrepet anvendt i «Kommuneproposisjonen 2016» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016, s. 30).²

Oppfordringen til nabopratt ble senere presisert som en *utredningsplikt* som kommunene selv skulle ta aktivt initiativ til (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016, s. 25). Med dette strakte forventningene seg utover det å bare vurdere om egen kommune kunne klare seg alene de neste tiårene. Utredningsplikten innebar at kommunene skulle ha dialog med nabokommuner, utgreie og vurdere aktuelle alternativ, for så å ta stilling til om, og eventuelt hvilke kommuner man ønsket å gå sammen med (Kommunal- og forvaltningskomiteen, 2015, s. 35). Ut fra dette var reformens utfall ikke utelukkende betinget av styring og kontroll fra nasjonale myndigheter. Utfallet av reformen var heller betinget av *prat* – ansikt-til-ansikt kommunikasjon – mellom involverte aktører i kommunene.

Innenfor skandinavisk organisasjonsstudier relateres prat tradisjonelt til Nils Brunssons (2002) teoretiske tese om organisasjoners hykleri. I møte med inkonsistente krav blir prat betraktet som en responsstrategi som utvikler og promoterer ideologier, og som skaffer og opprettholder organisasjonens legitimitet (Brunsson, 2002, s. 27). Artikkelen anliggende er å bidra med innsikt og forståelse for hvordan prat kan utspille seg og gjøre seg gjeldende ved gjennomføring av reformer, spesielt i de tilfeller der hykleri uteblir.

Med utgangspunkt i nabopratten mellom Time, Klepp og Hå kommune, utforsker jeg i denne artikkelen pratens rolle og betydning under den lokale reformprosessen ved gjennomføringen

¹ Kilde: e-postkorrespondanse med ansatt i Kommunalavdelingen.

² Gjennom reformperioden (2014-2017) er begrepet «nabopratt» og «nabopratten» anvendt henholdsvis 689 og 675 ganger i norske aviser. Antall avisartikler som anvender «nabopratt»: 19 (2014), 264 (2015), 342 (2016), 64 (2017): Totalt 689. Antall avisartikler som anvendte «nabopratten»: 135 (2014), 208 (2015), 275 (2016), 57 (2017): Totalt 675 (kilde: Retriever. 13. mai 19).

Artikkel III

av kommunereformen. Samtalene mellom kommunene på Jæren³ utgjør et interessant case for studien. Allerede fra dens oppstart ble den beskrevet som forbilledlig og et praktksempel på velorganisert nabopratt, med stort potensial for å lykkes (etablere en ny kommune). «Jæren er Sanners håp» var en overskrift i Stavanger Aftenblad fredag 8. januar 2016 (Hetland, 2016). Under et intervju med Stavanger Aftenblad, få dager etter, argumenterte ministeren tydelig for en ny velferdskommune på Jæren. «Her er det tre kommuner som har et sterkt alternativ, nemlig å lage en sterk velferdskommune, Jæren kommune, som både kan ivareta gode velferdstjenester og jordvernet på en god måte og bli attraktive for nye investeringer» (Søndeland, 2016). Ordførere og rådmenn fra de representative kommunene ble også invitert til erfaringsutveksling på kommunal- og moderniseringsministerens kontor (ibid.).

Artikkelen finner at pratens rolle og betydning i nabosamtalene på Jæren ikke dreide seg om produksjon av ideologi. Pratens rolle og betydning var heller en forutsetning for handling. Prat som handling lot seg identifisere ut fra to dimensjoner. Gjennom prat ble det etablert *et fellesskap* eller felles «vi» på tvers av kommunegrensene. Fellesskapet kom blant annet til uttrykk ved utviklingen av tillitsnære relasjoner og deltakernes forpliktelse til arbeidet med den skriftlige intensjonsavtalen for nye Jæren kommune. Fellesskapet førte i neste omgang til en transformasjon der prat formet og omformet deltakernes argumenter når det gjaldt spørsmålet om kommunesammenslåing. Dette resulterte i en *felles virkelighet* for hva den nye kommunen skulle være og bestå av.

I neste avsnitt presenteres artikkelens teoretiske perspektiver på prat. Prat som ideologi (Brunsson, 2002) og prat som handling (f.eks. Cunliffe, 2009). Deretter følger en beskrivelse av studiens metodevalg og gjennomføring. I påfølgende diskusjonsdel, med utgangspunkt i artikkelens etablerte teoretiske rammeverk, presenteres og analyseres studiens datamateriale. Til slutt følger konklusjon og avsluttende refleksjoner.

Teoretisk rammeverk

Artikkelen presenteres to teoretiske perspektiver på prat. Det første perspektivet betrakter prat som produksjon av ideologi. Prat blir her forstått som et instrument organisasjoner anvender i møte med differensierte krav i deres omverden. Tilnærmingen er sentral innenfor skandinaviske organisasjonsstudier og blir ofte referert til i diskusjon rundt organisasjoners hykleri (Brunsson, 2002). Det andre perspektivet betrakter prat som produksjon av handling. Prat blir her forstått som en mikroprosess eller en intraorganisatorisk dynamikk som har betydning for den aktuelle

³ Jæren er en region i Rogaland fylke.

Artikkel III

situasjon organisasjonen står overfor (f.eks. Cunliffe, 2009; Halltett & Ventresca, 2006). Videre følger en utvidet beskrivelse.

Prat som ideologi

I møte med det moderne samfunnet og økende antall normer og forventninger til hvordan organisasjoner bør opptre, presenterer Brunsson tre ulike responsstrategier som organisasjoner kan benytte (Brunsson, 1985; 2002, s. 4-6; Meyer, 2008, s. 804). For det første kan organisasjoner svare med å tilpasse sin *struktur*, slik at den fremstår som rettferdig og rasjonell. For det andre kan organisasjoner møte krav i deres omverden gjennom interne *prosesser*. Prosessene bør samsvare med myndighetenes etablerte krav, lover og retningslinjer. Til slutt kan organisasjoner oppfylle forventninger i deres omverden ved bruk av ulike *organisatoriske ideologier* (Brunsson, 2002, s. 4-6). Produksjon av ideologi vil særlig finne sted innenfor det Brunsson referer til som «den politiske organisasjon» (Brunsson, 2002, s. 14). Der «den handlende organisasjonen» er opptatt av å produsere og er i så måte avhengig av handling, er «den politisk organisasjon» opptatt av å reflektere inkonsistente normer (Brunsson, 2002, s. 14). Brunsson (2002 s. 27) skriver videre at innenfor den idealtypiske politiske organisasjonen er ideologi en sentral responsstrategi som anvendes for å vinne legitimitet fra omverden og der prat utvikler og promoterer ideologier. I lys av det overnevnte blir prat betraktet som et instrument for å skaffe, vinne og opprettholde legitimitet.

En stor del av Brunssons argumentasjon og teoriutvikling er rettet mot måten politiske organisasjoner håndterer inkonsistente normer, og hvordan dette påvirker organisasjonens atferd. I den forbindelse presenteres og utledes begrepet *hyklery* – organisasjoners strategiske disintegrasjon mellom differensierte krav og forventninger i organisasjonens omverden (Brunsson, 2002). Ved hyklery svekker prat i én retning forventningene om handling i samme retning, og organisasjoner oppnår legitimitet uten å gjennomføre en praktisk handling (Brunsson, 2003, s. 205). Dette står i motsetning til vår tradisjonelle forståelse innenfor beslutningsteorien, der prat og beslutninger i én retning vil forsterke en handling i samme retning. I lys av gjennomgangen over fremstilles prat som statisk legitimerende (Brunsson, 2002, s. 27).

Prat som handling

Det sentrale med dette alternative perspektivet er at aktører prater sammen ut fra et ønske om å *skape* mening eller handling (Cunliffe, 2009). Aktører og deres tilhørende sosiale orden (for eksempel en organisasjon) inngår med andre ord i en relasjonell praksis der aktørene selv er med på å etablere og utvikle de strukturer de befinner seg innenfor og som videre påvirker deres

Artikkel III

handlinger (f.eks. Cunliffe, 2009, s. 57-59). Prat blir med dette ikke bare en måte å beskrive eller formidle verden, som ved produksjon av ideologi. Prat blir også en del av hvordan aktører ser, handler innenfor og erfarer verden (Cunliffe, 2009, s. 60). Kort oppsummert; « (...) words are not just word, they do things» (Cunliffe, 2009, s. 9).

I en forlengelse av det overnevnte er Berger og Luckmanns teoretiske tese om sosiale realiteter og identiteter som etableres og vedlikeholdes gjennom samtaler og sosial interaksjon interessant (Berger og Luckmann 1966, sitert i Cunliffe, 2009, s. 60). Berger og Luckmann har et dialektisk utgangspunkt og setter sammen «(...) Webers forståelse av den sosiale virkelighet som et produkt av menneskelig handling tillagt mening (Verstehen), og Durkheims forståelse av den sosiale virkelighet som noe kollektivt objektivt» (Wadel & Wadel, 2007, s. 49). Et slikt utgangspunkt gjenspeiler virkeligheten som et menneskelig produkt, men samtidig et produkt som også virker tilbake på mennesket (ibid. s. 50). Den virkelighet aktører befinner seg innenfor, for eksempel en organisasjon, er dermed sosialt konstruert.

Habermas (1984) teoretiske tese er også aktuell. Spesielt treffende er argumentet om at menneskelig kommunikasjon er selve virkemiddelet til rasjonalitet (Eriksen & Weigård, 2003, s. 4). Gjennom interaksjon og kommunikasjon – ved å kontinuerlig kunne teste, stille spørsmål og evaluere argumenter med hverandre – finner mennesket bedre løsninger (Eriksen & Weigård, 2003, s. 2-4; Habermas, 1984). Mennesker har med dette mulighet til å la seg lede av en oppnådd felles enighet. Dette har paralleller til Cunliffes (2009, s. 70) argument om at det å skape mening om det som er rundt oss, ikke bare er en intellektuell aktivitet som tar plass innenfor våre hoder ved bruk av teori og metoder. Mening skapes heller gjennom den praktiske, rasjonelle og forståelsesfulle *samtalen* med andre. Og det er nettopp gjennom samtaler – ved bruk av språk – at vi muliggjør endring og organisasjoners utvikling (ibid.).

I motsetning til prat som produksjon av ideologi, er prat innenfor dette alternative perspektivet rettet mot deltakernes argumenter og engasjement til en konkret felles handling. Gjennom prat utvikler det seg en gjensidig forpliktelse for denne handlingen. Det vil dermed være krevende for deltakere å bryte etablerte relasjoner eller forlate allerede påbegynt samarbeid. Praten har med dette en sosial rolle eller betydning som kommer til uttrykk gjennom det å tilhøre et fellesskap og et vedvarende tillitsforhold (Wadel, 1999). Gjennom prat finner også deltakere trygghet og støtte til å ytre meninger. Samtidig forventes det at deltakerne har evne til å tilpasse sine argumenter i en felles retning og etablerer en felles agenda. I den grad deltakeren erverver seg en tilnærmet lik forståelse tillates kollektiv handling (Maitlis & Christianson, 2014).

Artikkel III

Fellestrekket ved det overnevnte er at prat fremstilles som en prosess som utspilles i en interaksjon. Prat og dens betydning er med andre ord noe mennesker frembringer *sammen med andre* (Becker 1986, sitert i Hallett & Ventresca, 2006, s. 216). Prat er med dette ikke noe statisk legitimerende – et instrument anvendt for å vinne eller bevare organisasjoners legitimitet (Brunsson, 2002). Prat er heller noe bevegelig og utviklende som mennesker anvender sammen for å skape eller etablere forutsetninger for handling (f.eks. Hallett & Ventresca, 2006).

Fremgangsmåte og metode

Observasjoner utgjør studiens primære datakilde. Observasjonene er gjennomført i ulike møter under nabosamtalene på Jæren, fra høsten 2015 til våren 2016. Kommunene som deltok i samtalene var Time, Klepp og Hå kommune. Samtlige kommuner er lokalisert i Rogaland fylke. Nabosamtalene ble organisert i to arbeidsgrupper; en styringsgruppe og en rådmannsgruppe. Observasjonene er utført i møter mellom representanter i begge arbeidsgruppene. Styringsgruppen bestod av ordfører, varaordfører, leder for det største opposisjonspartiet og rådmenn fra samtlige tre kommuner. Rådmannsgruppen bestod av rådmenn fra kommunene samt innleid prosjektleder. Time kommune var tildelt sekretærrollen i arbeidet og var derfor representert med en administrativ ansatt under samtlige møter. Møtene til styringsgruppen var åpne for offentligheten. Adgang til rådmannsmøtene ble avklart ved forespørsel.⁴

Tabell 1. gir en oversikt over møtene i de to gruppene. Utover møter i arbeidsgruppene observerte jeg en samling for kommunenes tillitsvalgte, samt et felles formannskapsmøte og kommunestyremøte.

Tabell 1. Observerte møter under nabosamtalen på Jæren.

| Gruppenavn | Antall observerte møter | Totalt observert tid |
|-----------------|-------------------------|----------------------|
| Styringsgruppen | 8 | 25,5 timer |
| Rådmannsgruppen | 6 ⁵ | 14 timer |

Observasjonsnotatene er forfattet i et observasjonsskjema bestående av to kolonner; en kolonne for tema/sak, og en kolonne for utbrodering av argumenter, sitater og andre innspill. I tillegg hadde observasjonsskjemaet et åpent felt der jeg noterte ned stemningen i rommet, direkte henvendelser og spørsmål til oppfølging. Jeg har også notert ned mine og deltakernes refleksjoner i forbindelse med uformelle feltsamtaler – ikke-avtalte intervjuer mer lik den daglige praten folk imellom (Buvik, Skatvedt & Baklien, 2020; Wadel, 1991, s. 47). Under

⁴ Datainnsamlingen er meldt inn og godkjent av NSD.

⁵ Totalt ble det i perioden gjennomført åtte møter mellom rådmenn i de representative kommunene. Jeg fikk ikke adgang til to av møtene.

Artikkel III

samtligte observasjoner satt jeg uforstyrret på sidelinjen, tok notater og fulgte utviklingen i samarbeidet mellom kommunene.

For å søke svar på artikkelens problemstilling følger studien en abduktiv forskningsstrategi. Abduksjon ga meg mulighet til å betrakte samme observasjon flere ganger ved bruk av ulike teoretiske tilnærminger. På denne måten ble jeg kjent med flere forhold som den observerte virkeligheten besto av (Timmermans & Tavory, 2012). Ved første gjennomlesning var jeg opptatt av hvordan deltakerne vurderte og legitimerte reformators bestilling om «nabopratt». Gradvis oppdaget jeg at praten mellom kommunene var farget av noe annet enn kommunenes ønske om å opprettholde eller vinne legitimitet. Gjennom analysen forfulgte jeg denne «oppdagelsen». Jeg sorterte data ut fra to empiriske kategorier. Innenfor den første – *etablering av fellesskap* – var jeg opptatt av deltakernes refleksjoner rundt tilhørighet, fellesskap og forpliktelse til deltakelse. Innenfor den andre kategorien – *etablering av felles virkelighet* – var jeg opptatt av deltakernes argumenter og refleksjoner rundt deres felles fremtid.

Offentlige dokumenter som sakspapirer og møtereferater har fungert som supplerende bakgrunnsinformasjon. Jeg har også intervjuet⁶ ansatte i Kommunalavdelingen, som er organisert under Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD). Informantene arbeidet tett med organiseringen og utformingen av kommunereformen. Deres refleksjoner rundt begrepets opphav og reformgrepet virkning er anvendt som bakgrunnsinformasjon til egen prosessforståelse og i artikkelens innledning.

Diskusjon og analyse

Kalenderen viser 29. september 2015. Jeg er på vei inn til det første møtet for den utnevnte styringsgruppen – det som kan være det første steget i retning av en ny storkommune på Jæren. På veien inn hilser jeg på tydelig spente rådmenn. En av dem forklarer at de er spesielt spente på hvordan politikerne vil ta eierskap til og møte denne prosessen. Inne i møterommet ser jeg både ordførere (tidligere og nyvalgte etter kommunevalget), opposisjonsledere, varaordførere, sekretær, rådmenn og en ekstern innleid prosjektleder. Alle er samlet rundt bordene som er plassert i en besteskoformasjon. Rådmann i Time kommune tar ordet og ønsker velkommen (obs. 29.09.15).

Observasjonsnotatet er hentet fra første møte i nabopraten mellom Time, Klepp og Hå kommune. I løpet av møte ble kommunene enige om hvem som skulle være leder og øvrige deltakere i styringsgruppen. De ble også enige om at administrativt ansatte fra Time kommune

⁶ Det er gjennomført to intervjuer. Intervjuene er i sin helhet transkribert og har en varighet på i overkant av én time.

Artikkel III

skulle påta seg oppgaven som sekretariat. Rådmennene fikk ansvar for å koordinere og organisere innholdet i møterekken. De fikk også ansvar for å tekstlig bearbeide utkastet til intensjonsavtalene mellom hvert møte i styringsgruppen. Videre skulle en ekstern prosjektleder gi støtte og bistå med kunnskap til rådmennenes arbeid. Under dette første møte ble det også enighet om at både innbyggere, tillitsvalgte, næringslivet og andre interessenter kunne være til stede under fremtidige møter i styringsgruppen. En deltaker oppsummerte beslutningene rundt organiseringen av nabopraten slik: «Vi har lagt opp til en ekstremt åpen prosess» (obs. 29.09.15).

Samlet gir det overnevnte en kort beskrivelse av de strukturelle rammene for nabosamtalen på Jæren. Spørsmålet i neste omgang, og som er av særlig interesse for denne studien, er hvordan praten utspilte seg og gjorde seg gjeldende innenfor disse rammene. Her fremheves to dimensjoner.

Etablering av fellesskap

Ved oppstarten av nabosamtalen betraktet flere deltakere i styringsgruppen bestillingen og mandatet fra nasjonale myndigheter som tvetydig og mer eller mindre diffust. Noe av det som ble diskutert i oppstarten var derfor hva kravet om naboprater faktisk innebar, og hva sluttresultatet av nabosamtalene skulle være. I denne usikkerheten fant kommunene trygghet ved å være sammen og prate frem en felles løsning, en intensjonsavtale for Jæren kommune (f.eks. Ahrne, 2009; Ahrne, 2014, s. 18-19, 28).

Under arbeidet med intensjonsavtalen betraktet kommunene seg som representanter for nye Jæren Kommune. Opplevelsen av et fellesskap – et felles «vi» – støttes blant annet av måten deltakerne ordla seg på ved ulike innlegg og kommentarer: «Hvis du tenker en fremtidig kommune (...)», «I en ny kommune har vi (...)». «Hva skal vi satse på?» (obs. 19.10.15). Eksemplene viser hvordan samtlige var opptatt av hva den nye kommunen kunne være og bli, og ikke minst at den tilhørte dem alle. En illustrerende episode som viser deltakernes opplevelse av å tilhøre et fellesskap, er hentet fra en gruppe deltakere som kjørte sammen til et av møtene. Da de ankommer møtelokale forteller de hvordan de under bilturen har pratet om at de i fremtiden gjerne vil være kollegaer i samme kommune, og hvor givende det hadde vært (obs. 23.11.15). At deltakerne betrakter seg som en del av et fellesskap på tvers av egne kommunegrenser ble også bekreftet når de gjentatte ganger pratet om å etablere «Norges største landbrukskommune» (obs. 16.12.15).

Artikkel III

Hvordan deltakerne pratet med og om hverandre, forsterker opplevelsen av hvem som tilhørte gruppen – nye Jæren kommune (f.eks. Pollitt, 2001, s. 939). Tilhørighet skaper videre en forpliktelse blant deltakerne. Dette kom blant annet til uttrykk gjennom gjensidig deltakelse og initiativ i diskusjonene. Observasjonsnotatene viser engasjement for å finne en felles løsning og en interesse for å bli kjent med hverandres styrker og svakheter. I dette arbeidet var rådmennenes rolle sentral. De tilrettela for at hver kommune fikk komme med innspill og bidra til å utforme innholdet i møtene. Rådmennene var også opptatt av å inkludere alle deltakerne og legge opp til en rettferdig prosess. Dette kom blant annet til uttrykk da en rådmann stilte følgende spørsmål: «Hvordan skal vi ha det når vi snakker sammen?» (obs. 29.09.15).

Etablering av fellesskap er tett forbundet med tillit. At deltakerne investerte ressurser over tid resulterte i tillitsnære relasjoner (f.eks. Ahrne, 2009, s. 12). Tillitsforholdet dem imellom skapte videre en kraft som var «(...) nødvendig for å kunne bevege seg fra nuet som en befinner seg i, til en fremtid som enda ikke er» (Wadel, 1999, s. 63). Deltakerne våget fremme upopulære saker og løfte meninger og ønsker for den nye kommunen, vel viten om at det var uenighet representert blant deltakerne i rommet. På Jæren ble for eksempel jordvern og hvordan det skulle omtales i intensjonsavtalen et tema som «blusset opp» under flere møter. Til tross for enkelte krevende saker og forhandlinger ble partene ved forhandlingsbordet (Nygård & Holmen, 2020). I lys av dette er det rimelig å si at deltakerne lyktes med å etablere tillitsnære relasjoner som de ikke ønsket å bryte (Wadel, 1999). Et eksempel på det motsatte ville være mangel på relasjonell tilknytning og kollektiv forpliktelse. I slike tilfeller vil enkelte deltakere vurdere muligheten for å forlate forhandlingsbordet ved krevende saker (Nygård & Holmen, 2020).

Til slutt er det interessant å bemerke pratens uformelle karakter og dens mulige påvirkning for etablering av et fellesskap på Jæren. Observasjonsnotatene viser for eksempel flere episoder med morsomheter og uformelle kommentarer. Her er et eksempel:

Jeg ankommer Hå rådhus samtidig som to representanter fra Klepp kommune og ordfører i Time kommune. Resepsjonsområdet i rådhuset er nylig oppusset og representantene kommenterer straks at siden kommunen skal ha det beste fra alle, tar de gjerne denne resepsjonen. «Og dette fruktfatet», legger en av de lattermildt til (obs. 21.01.16).

Det samme uformelle særpreget ble bemerket av deltakerne selv. Under siste møte på Jæren sa en av dem: «Det er den gode tonen som har ført til at dette har ordnet seg» (obs. 21.01.16). Det samme bemerket også prosessveilederen for kommunene i Rogaland, da han tok ordet under

Artikkel III

det samme møte. Vedkommende startet med å si at kommunene gikk inn i nabosamtalene med ulike utgangspunkt, og der praten mellom dem har ført til at enkelte har endret standpunkt. Han understreket videre betydningen av et stort engasjement og dypdykk dem imellom. Vedkommende fremhevet til slutt det imponerende samspillet på Jæren og avrundet med: «Gratulerer med dagen» (obs. 21.01.16).

Etablering av felles virkelighet

Gjennom møterekken bidro prat til å forme og omforme selve ideen om hva den nye kommunen skulle være og bestå av, og hvordan den nye virkeligheten skulle presenteres. Pratens rolle ved etablering av felles virkelighet kom for eksempel til uttrykk i følgende utsagn: «I disse møtene sitter vi og blir kjent med hverandre. Vi søker oss frem til hvorfor. Mitt råd er å fortsatt ha det åpent. Flere viktige tema gjenstår» (obs. 09.11.15). Sitatet er hentet fra et møte der en rådmann minnet deltakerne om formålet med nabosamtalene. Sitatet er et godt eksempel på hvordan prat mellom kommunene har kraft til å klargjøre alternativer og etablere en felles agenda (f.eks. Habermas, 1984; Pollitt, 2001).

Under nabosamtalene på Jæren ble spesielt formen og innholdet i den skriftlige intensjonsavtalen diskutert. En gruppe deltakere betraktet intensjonsavtalen nærmest som et salgskjøpsdokument. Denne gruppen deltakere ønsket en intensjonsavtale som på best mulig måte skulle «selge» kommunesammenslåing. Et illustrerende argument var: «Skal vi selge smøret, må det være godt» (obs. 29.09.15), og «Tenk på hva vi skal selge» (obs. 09.11.15). En annen gruppe deltakere var mer opptatt av å etablere en verdinøytral intensjonsavtale der det i større grad var opp til innbyggerne å selv gjøre seg opp en mening om kommunesammenslåing. Et illustrerende eksempel på de ulike interessene er hentet fra et møte der en av deltaker sa «Vi må få folk til å tro», og der en annen svarte «Vi må heller få folk til å bli trygge (...)» (obs. 09.11.15). Andre uttalelser viser deltakernes ønske et ærlig dokument: «Vi må aldri gi uttrykk for at vi pynter bruden» (obs. 09.11.15), «Vi må kalle en spade for en spade (obs. 19.10.15) og «Vi ønsker en åpen og ærlig prosess (...) vi vil vise hva som kan forbedres» (obs. 19.11.16).

Senere ble det diskutert i mer detalj hva den nye virkeligheten – den nye kommunen – skulle bestå av. Her følger et utdrag fra observasjonsnotatene:

Styringsgruppen er samlet i Klepp Rådhus. Gjennom dagens samling er formålet å snakke seg gjennom den nye kommunens rolle som samfunnsutvikler. Først ut er «Areal, utbygging og sentrumsstruktur». For at alle skal bli kjent med hverandres fordeler og utfordringer innledes saken med at hver ordfører presenterer sin kommune. Gjennom presentasjonene etableres en samtale dem imellom der de ser hvilke utfordringer de som en storkommune kan løse. Til eksempel ligger området «Tjøtta»

Artikkel III

(Klepp kommune) for nært Bryne (som er et tettsted i Time kommune) til at Klepp kommune får området regulert og godkjent som tettsted fra fylkesmannen. Videre har Hå kommune 90 dekar ledig til industriområde. De viser også til «Stokkelandsmarka» og bemerker det som et sted det i fremtiden vil være muligheter for boligtomter (obs. 19.10.15).

Utdraget viser at gjennom utvekslingen av synspunkter ble deltakerne kjent med hverandres fordeler og ulemper, styrker og svakheter. «Hva er Time kommune gode på? Vi må få fram det beste fra alle – det må være en intensjon!» (obs. 29.09.15). Gjennom prat synliggjorde kommunene egne og andres ressurser (styrker og svakheter) og konkluderte med hvilke ordninger de ønsket å ta med seg over i deres nye felles kommune. For eksempel når det gjaldt økonomisk trygghet for idrettslag, sa en deltaker som representerer en av kommunene: «Jeg tror Hå har den beste ordningen her» (obs. 09.11.15).

Beskrivelsen over kan forstås i lys av begrepet «sensegiving»; hvordan aktører bidrar med kunnskap som påvirker konstruksjon av deres oppfattelse av den nye organisasjonen (Gioia & Chittipeddi, 1991, s. 442). Deltakerne peker med andre ord på muligheter og utfordringer for videre drift i egen kommune, men også for nye Jæren kommune. Det er en prosess der deltakerne gjennom prat skaper mening om en felles ny orden. En deltaker beskrev hvordan argumentene for en ny storkommune påvirket han på denne måten: «Det er vanskelig å være imot. Er vi én kommune er det lettere å gjøre en god prosess. Jeg tror derfor på mange gode avgjørelser her» (obs. 13.01.16). En annen sa: «Vi river ned alle tre kommunene og bygge opp en fremtidsretta kommune» (obs. 18.01.16). Dersom prat forstås som produksjon av ideologi, betraktes prat som et bevisst instrument for å opprettholde og vinne legitimitet i organisasjoners omverden. I det overnevnte tilfellet ser man heller hvordan prat er en aktiv og skapende prosess som bidrar innenfor deltakernes forsøk på å etablere en felles mening eller gjenopprette en meningsfull orden og forståelse av en situasjon (f.eks. Habermas, 1984; Klemsdal, 2013, s. 57; Pollitt, 2001).

Et sentralt og interessant funn som understreker pratens rolle ved etableringen av en felles virkelighet, er hvordan enkelte deltakere endret mening om kommunesammenslåing. En deltaker beskrev holdningsendringen på følgende måte: «I oppstarten var jeg skeptisk, men gjennom deltakelse i disse møtene så langt ser jeg mer lys i tunnelen. Det er en mulighet for en felles fremtid. Vi skal bety noe for landet og vise igjen – vise den jærsk «ånda»» (obs. 09.11.15). Et annet eksempel er hentet fra et møte der deltakerne pratet om mindre kommunale tjenester som blant annet kommunejordmor og -psykolog. I den forbindelse sa en deltaker: «Jeg er på gli, ser at her er det noe» (obs. 09.11.15).

Artikkel III

Eksemplene over kan forstås som en transformasjon der enkelte deltakere gradvis gjennomgår en holdningsendring til spørsmålet som diskuteres, og der det å prate sammen skaper rasjonale for en felles virkelighet – hva den nye kommune skal være og bestå av. Nettopp fordi meningsskapning skjer over tid etablerer deltakerne gjennom møterekken en forståelse av en felles virkelighet. Prosessen kan gjerne beskrives som «sensebreaking», eller meningsbrekking (Pratt, 2000, s. 464 i Maitlis & Christianson, 2014.). Meningsbrekking viser her til hvordan deltakernes opprinnelige mening om kommunesammenslåing brytes ned på grunn av deres deltakelse i en gruppe der det eksiterer en annen dominerende konstruert virkelighet. Meningsbrekking viser også til hvordan deltakerne revurderte deres forståelse og oppfatning, og der enkelte tilpasser seg og «endrer retning» hva gjelder sammenslåingsspørsmålet (Pratt, 2000, s. 464 i Maitlis & Christianson, 2014.)

Prosessen beskrevet ovenfor kan også forstås i lys av Habermas teoretiske tese om deliberasjon og det rasjonelle argument. Gjennom en åpen og tvangsfri samtale inkluderes alle deltakernes preferanser i et forsøk på å danne en felles forståelse og enighet. Ifølge Habermas vil en slik prosess føre til at det beste argumenter vinner over de mindre gode (Eriksen & Weigård, 2003; Habermas, 1984; Rommetvedt, 2006).

Avslutningsvis vil jeg understreke at de overnevnte dimensjonene (etablering av et fellesskap og etablering av en felles virkelighet) har til hensikt å vise nyanser ved prat som noe handlende. Dimensjonene er ikke er gjensidig utelukkende, men kan inngå i et samspill og heller være mer eller mindre overlappende. Gjennom arbeidet med å etablere en felles virkelighet kan for eksempel relasjoner mellom deltakerne og deres opplevelse av tilhørighet og fellesskap styrkes. På den andre siden kan tillitsnære relasjoner og opplevelsen av å tilhøre et fellesskap forsterke ønske om- og forenkle prosessen med å etablere en felles virkelighet.

Konklusjon og avsluttende refleksjoner

Basert på to teoretiske perspektiver av prat har artikkelen analysert pratens rolle og betydning i nabosamtalene mellom Time, Klepp og Hå kommune ved gjennomføringen av kommunereformen.⁷ Artikkelen anliggende har med dette vært å bidra med innsikt og forståelse for hvordan prat kan utspille seg og gjøre seg gjeldende ved gjennomføring av reformer, spesielt i de tilfeller der hykleri uteblir.

⁷ Det er viktig å være oppmerksom på at det var ulike varianter av nabopraten rundt om i landet i løpet av reformperioden. Enkelte kan plasseres innenfor kategorien «hykleri». Andre gikk sakte fram eller strandet på grunn av politisk uenigheter (f.eks. Brattli, 2015; Endresen, 2014; Falch, 2016; Hakvaag, 2016; Hegbom, 2016; Kausland, 2015; Nygård & Holmen, 2020; Sanderød, 2016).

Artikkel III

Artikkelens analyse viser at prat mellom utvalgte kommuner ikke dreide seg om å produsere ideolog eller skaffe legitimitet i sin omverden uten ambisjoner for handling (Brunsson, 2002). Tvert imot. Analysen viser at prat mellom kommunene var handlende. Det var nettopp gjennom samtaler (ved å utføre nabopratt) at reformen ga kommunene mulighet til endring (f.eks. Cunliffe, 2009, s. 70), og det var nettopp denne muligheten utvalgte kommuner valgte å gripe. Prat som handling lot seg identifisere ut fra to dimensjoner; ved etablering av et felleskap på tvers av organisatoriske grenser og ved etablering av en felles virkelighet. Etablering av et felleskap ble avdekket gjennom deltakernes utvikling av et felles «vi», forpliktelse til deltakelse og tillitsnære relasjoner. Det å være en del av et felleskap ga videre forutsetninger for en transformasjon der enkelte deltakere endrer sin argumentasjon og holdning til spørsmålet om kommunesammenslåing. Samlet etablere dette en felles virkelighet og forståelse av hva den nye kommunen skulle være og bestå av.

Artikkelens funn tilbyr verdifull innsikt som kan styrke og utvide vår forståelse av pratens rolle og betydning ved gjennomføring av reformer, og i så måte aktualisere prat som et interessant aspekt innenfor organisasjoners liv som i større grad bør inkluderes i forskning (f.eks. Hallett & Ventresca, 2006, s. 232). Artikkelens funn kan også bidra innenfor andre studier som er opptatt av pratens rolle og betydning, utover produksjon av ideologi.

Til slutt er det verdt å komme tilbake til det som særlig gjør spørsmålet om pratens rolle og betydning ved gjennomføring av kommunereformen interessant, nemlig plasseringen av prat som reformens sterkeste reformgrep. Et nærliggende spørsmål er av den grunn hvilke vilkår som skal til for at prat blir handlende, og ikke utelukkende et instrument for produksjon av ideologi. Sagt på en annen måte: Hva er betingelsene for at prat skal lykkes som reformgrep? Her vil jeg fremheve to forhold.

For det første er det rimelig å fremheve behovet for en reformprosess som tar høyde for pratens dynamiske karakter. Pratens rolle og betydning for etablering av et felleskap og en felles virkelighet er noe som «vokser» frem og får sin kraft over tid. På denne måten vil pratens rolle og betydning la seg enklere identifisere etter hvert som den lokale reformprosessen strekker seg ut over en lengre tidsperiode.

For det andre er det rimelig å peke på de betingelsene som allerede eksisterer og preger relasjonen mellom involverte aktører. For eksempel vil flere kunne påstå at forholdene lå til rette for etableringen av felleskap og felles virkelighet i samtalen på Jæren. Blant annet har kommunene likehetstrekk når det gjelder areal, industri, geografisk plassering og innbyggertall.

Artikkel III

Kommunene har i tillegg felles historie og innbyggerne omtaler seg som «Jærbu». Kommunen samarbeider i flere interkommunale selskaper og har tidligere gjennomført forsøk på kommunesammenslåinger dem imellom (Nygård & Holmen, 2020). I de tilfeller der det er større avstand mellom involverte aktører og færre kontaktflater, vil prat med større rimelighet kunne kategoriseres som produksjon av ideologi. Dette vil være mindre fruktbare vilkår for etableringen av felleskap og felles virkelighet. For eksempel vil et slikt «hyklersk» utgangspunkt kunne føre til at aktørene forsvare egne preferanser, og at muligheten for å utvikle eller prate seg frem til et felles standpunkt eller agenda blokkeres (Nygård & Holmen, 2020).

Epilog: Hvordan gikk det på Jæren?

Det er en iskald januarmorgen. På rådhuset i Hå kommune er representanter fra styringsgruppen, fylkesmannens kontor, de ulike kommunale administrasjonene, presse og andre interesserte samlet. Styringsgruppen sitter rundt flere bord plassert i en hesteskoformasjon. Foran dem ligger eksemplarer av en felles utformet intensjonsavtale – fremdeles varme etter kopimaskinen. Det deles ut pinner, og intensjonsavtalen for en ny kommune på Jæren signeres. (obs. 21.01.16).

Observasjonsnotatet er hentet fra siste møte i nabosamtalene på Jæren. Etter samlingen ble intensjonsavtalen sammen med en brosjyre som inneholdt informasjon om kommende folkeavstemning, trykket opp og distribuert til alle kommunenes innbyggere. Formålet var at intensjonsavtalen skulle tjene som beslutningsgrunnlag i de kommende folkeavstemningene. Frem mot folkeavstemningene ble det mobilisert grupperinger innenfor både ja- og nei-siden i saken. I dette arbeidet samarbeidet innbyggere og politiske aktører. Mobiliseringen ga store avtrykk både i lokalaviser og i sosiale medier. Folkeavstemningen ble avholdt 25. april 2016. Spørsmålet til innbyggerne i kommunene var: «Skal Hå, Klepp og Time kommune saman etablera ein ny Jæren kommune?» I Time kommune ble det flertall for sammenslåing, 56,4 %. Oppslutningen blant innbyggerne var 53,8 %. Blant Klepp kommune sine innbyggere var det også flertall for Jæren kommune. Her var 73,2 % for kommunesammenslåing, og oppslutningen var 57,4 %. I Hå kommune derimot ble det størst oppslutning for nei-siden. Hele 74,5 % var negative til kommunesammenslåingen, og oppslutningen var 60,1 % (Kompetansesenter for distriktsutvikling, 2017). Ved folkeavstemningens samlede resultat strandet den nye storkommune på Jæren. Folkets stemmer trumfet resultatet av den politiske praten. Til tross for endelig resultat har trolig praten mellom kommunene på Jæren ført dem nærmere hverandre. Antakelsen understøttes av følgende uttalelse: «Nabopratt er noe Time, Klepp og Hå burde hatt uansett om reformen var eller ikke» (obs. 13.01.16).

Referanser

- Ahrne, G. (2009). *Social Organizations: Interaction inside, outside and between organizations*. London: United Kingdom, London: SAGE Publications Ltd. doi: <http://dx.doi.org/10.4135/9781446222300>
- Ahrne, G. (2014). *Samhället mellan oss: om vänskap, kärlek, relationer och organisationer*. Stockholm: Liber.
- Bergensavisen. (2014, 15. mai). Oppfordrer til naboprat, *Bergensavisen*, s. 9.
- Brattli, S. E. (2015). *Rasjonell, forhandlet eller anarkisk? Kommunereformprosessen på Haugalandet, 2014-2015*. Mastergradsavhandling. Universitetet i Oslo. Lastet ned fra <https://www.duo.uio.no/handle/10852/45318>
- Brunsson, N. (1985). *The Irrational Organization: Irrationality as a Basis for Organizational Action and Change*. Chichester: John Wiley & Sons. doi: <https://doi.org/10.3917/mana.172.0141>
- Brunsson, N. (2002). *The Organization of Hypocrisy: Talk, Decisions and Actions in Organizations* (2 utg.). Oslo: Abstrakt forlag.
- Brunsson, N. (2003). Organized Hypocrisy. I B. Czarniawska & G. Sevón (red.), *The Northern lights: organization theory in Scandinavia* (s. 201-222). Malmö: Liber Abstrakt.
- Buvik, K., Skatvedt, A. & Baklien, B. (2020). Feltsamtaler som datakilde i kvalitativ samfunnsforskning. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 61(3), 222-240. doi: <https://doi.org/10.18261/issn.1504-291X-2020-03-02>
- Cunliffe, A. L. (2009). *A very short, fairly interesting and reasonably cheap book about management*. Los Angeles: Sage. doi: <https://doi.org/10.4135/9781446280317>
- Endresen, J. A. (2014). *Fornuft og følelser - en studie av kommunesammenslåingen mellom Ølen og Vindafjord*. Mastergradsavhandling, Universitetet i Oslo. Lastet ned fra https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/40295/1/Endresen_Master.pdf
- Eriksen, E. O. & Weigård, J. (2003). *Understanding Habermas: communicative action and deliberative democracy*. London: Continuum.
- Falch, A. B. (2016). Kommunereformen i Mosseregionen. I J. E. Klausen, J. Askim & S. I. Vabo (red.), *Kommunereform i perspektiv* (s. 89-103). Bergen: Fagbokforlaget.
- Gioia, D. A. & Chittipeddi, K. (1991). Sensemaking and sensegiving in strategic change initiation. *Strategic Management Journal*, 12(6), 433-448. doi: <https://doi.org/10.1002/smj.4250120604>
- Habermas, J. (1984). *The theory of communicative action*. Boston: Beacon Press.

Artikkel III

- Haakvaag, T. C. (2016). *Kommunereform i ytre-Ryfylke*. Mastergradsavhandling. Universitetet i Stavanger. Lastet ned fra <https://uis.brage.unit.no/uis-xmlui/handle/11250/2411797>
- Hallett, T. & Ventresca, M. J. (2006). Inhabited institutions: Social interactions and organizational forms in Gouldner's Patterns of Industrial Bureaucracy. *Theory and Society*, 35(2), 213-236. doi: <https://doi.org/10.1007/s11186-006-9003-z>
- Hegbom, S. M. (2016). *Kommunereformen på Øvre Romeriket*. Mastergradsavhandling, Universitetet i Oslo. Lastet ned fra <https://www.duo.uio.no/handle/10852/51794>
- Hetland, T. (2016, 08. januar). Jæren er Sanners håp, *Stavanger Aftenblad*. Lastet ned fra <https://www.aftenbladet.no/>
- Iversen, B. (2014, 14. mai). Sanner ber kommuner om å starte nabopraten, *NTB*.
- Kausland, I. S. (2015). *Kommunesammenslåingsprosessen i Stokke kommune 2013-2015*. Mastergradsavhandling, Universitetet i Oslo. Lastet ned fra <https://www.duo.uio.no/handle/10852/45370>
- Klemsdal, L. (2013). *Hva trenger vi ledere til? Organisering og ledelse i komplekse arbeidssituasjoner*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Kommunal- og forvaltningskomiteen. (2015). *Innstilling til Stortinget fra kommunal- og forvaltningskomiteen om kommuneproposisjonen 2016*. (Innst. 375 S, 2014-2015). Lastet ned fra <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2014-2015/inns-201415-375.pdf>.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2016). *Kommuneproposisjonen 2016*. (Prop. 121 S, 2014-2015). Lastet ned fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-121-s-2014-2015/id2411026/>.
- Kommunal - og moderniseringsdepartementet. (2014). *Invitasjon til å delta i reformprosessen*. Lastet ned fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Invitasjon-til-a-delta-i-reformprosessen1/id766305/>.
- Kommunal - og moderniseringsdepartementet. (2016). *Endringer i kommunestrukturen*. (Prop. 96 S, 2016-2017). Lastet ned fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/6381fed4b86d4d779c26eaf69e6f3fed/no/pdf/s/prp201620170096000dddpdfs.pdf>.
- Kompetansesenter for distriktutvikling. (2017). Folkeavstemninger om kommunesammenslåing. Lastet ned 08.01.2019, fra <https://distriktssenteret.no/kommunereformen/folkeavstemninger/>
- Maitlis, S. & Christianson, M. (2014). Sensemaking in Organizations: Taking stock and moving forward. *The Academy of Management Annals*, 8(1), 57-125. doi: <http://dx.doi.org/10.1080/19416520.2014.873177>
- Meyer, J. W. (2008). Reflections on Institutional Theories of Organizations. I R. Greenwood, C. Oliver, K. Sahlin & R. Suddaby (red.), *The SAGE handbook of Organizational*

Artikkel III

Institutionalism (s. 790-811). London: SAGE Publications Ltd. doi:
<https://doi.org/10.4135/9781849200387.n35>

- Nygård, S. R. & Holmen, A. K. T. (2020). Negotiating Municipal Merger. Understanding negotiation arenas through perspectives of social order and logics of negotiation. *Scandinavian Political Studies*, 43(1), 46-64. doi: <https://doi.org/10.1111/1467-9477.12159>
- Pollitt, C. (2001). Convergence: The useful myth? *Public Administration*, 79(4), 399-947. doi: <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00287>
- Pratt, M. G. (2000). The Good, the Bad, and the Ambivalent: Managing Identification among Amway Distributors. *Administrative Science Quarterly*, 45(3), 456-493. doi: <https://doi.org/10.2307/2667106>
- Rommetvedt, H. (2006). The multiple logics of decision-making. *European political science*, 5(2), 193-208. doi: <https://doi.org/10.1057/palgrave.eps.2210077>
- Sanderød, G. S. (2016). *Kommunereformen i store utkantkommuner: En studie av Stor-Elvdal og Lesja kommune i kommunereformen*. Mastergradsavhandling, Universitetet i Oslo. Lastet ned fra <https://www.duo.uio.no/handle/10852/51773>
- Søndeland, G. (2016, 25. februar). Jærordførere fikk Sanners garantier, *Stavanger Aftenblad*, s. 9.
- Timmermans, S. & Tavory, I. (2012). Theory Construction in Qualitative Research: From Grounded Theory to Abductive Analysis. *Sociological Theory*, 30(3), 167-186. doi: <https://doi.org/10.1177/0735275112457914>
- Wadel, C. (1991). *Feltarbeid i egen kultur*. Flekkefjord: SEEK a/s.
- Wadel, C. (1999). *Kommunikasjon - et mangfoldig samspill*. Flekkefjord: SEEK a/s.
- Wadel, C. & Wadel, C. C. (2007). *Den samfunnsvitenskapelige konstruksjon av virkeligheten*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.

Vedlegg

Vedlegg 1 – Godkjenninger

Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS
NORWEGIAN SOCIAL SCIENCE DATA SERVICES



Harald Høeghes gate 29
N-5007, Bergen
Norway
Tel: +47-55 58 21 17
Fax: +47-55 58 96 50
mailto:nsd@nsd.uib.no
www.nsd.uib.no
Orgnr: 985 321 881

Stine Ravndal Nygård
Institutt for medie-, kultur- og samfunnsfag Universitetet i Stavanger
Postboks 8002 Postterminalen
4068 STAVANGER

Vår dato: 24.06.2015 Vår ref: 43822 / 3 / AMS Deres dato: Deres ref:

TILBAKEMELDING PÅ MELDING OM BEHANDLING AV PERSONOPPLYSNINGER

Vi viser til melding om behandling av personopplysninger, mottatt 22.06.2015. Meldingen gjelder prosjektet:

43822 *Kollektiv organisasjons- og institusjonsutforming*
Behandlingsansvarlig *Universitetet i Stavanger, ved institusjonens øverste leder*
Daglig ansvarlig *Stine Ravndal Nygård*

Personvernombudet har vurdert prosjektet og finner at behandlingen av personopplysninger er meldepliktig i henhold til personopplysningsloven § 31. Behandlingen tilfredsstiller kravene i personopplysningsloven.

Personvernombudets vurdering forutsetter at prosjektet gjennomføres i tråd med opplysningene gitt i meldeskjemaet, korrespondanse med ombudet, ombudets kommentarer samt personopplysningsloven og helseregisterloven med forskrifter. Behandlingen av personopplysninger kan settes i gang.

Det gjøres oppmerksom på at det skal gis ny melding dersom behandlingen endres i forhold til de opplysninger som ligger til grunn for personvernombudets vurdering. Endringsmeldinger gis via et eget skjema, <http://www.nsd.uib.no/personvern/meldeplikt/skjema.html>. Det skal også gis melding etter tre år dersom prosjektet fortsatt pågår. Meldinger skal skje skriftlig til ombudet.

Personvernombudet har lagt ut opplysninger om prosjektet i en offentlig database, <http://pvo.nsd.no/prosjekt>.

Personvernombudet vil ved prosjektets avslutning, 28.02.2019, rette en henvendelse angående status for behandlingen av personopplysninger.

Vennlig hilsen

Vigdís Namtvedt Kvalheim

Anne-Mette Somy

Kontaktperson: Anne-Mette Somy tlf: 55 58 24 10

Vedlegg: Prosjektvurdering

Dokumentet er elektronisk produsert og godkjent ved NSDs rutiner for elektronisk godkjenning.

Audklingskontorer / District Offices:

*OSLO: NSD, Universitetet i Oslo, Postboks 1055 Blindern, 0316 Oslo, Tel: +47-22 85 52 11, nsd@nsd.no
BIRKJØNDAL: NSD, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, 2991 Trondheim, Tel: +47-73 59 19 07, kjone.svava@svt.ntnu.no
TROMSØ: NSD, SVI, Universitetet i Tromsø, 9037 Tromsø, Tel: +47-77 64 41 36, ted@svi@svi.uib.no*

Personvernombudet for forskning



Prosjektvurdering - Kommentar

Prosjektnr: 43822

Utvalget informeres skriftlig om prosjektet og samtykker til deltakelse. Informasjonsskrivet er godt utformet.

Personvernombudet legger til grunn at forsker etterfølger Universitetet i Stavanger sine interne rutiner for datasikkerhet. Dersom personopplysninger skal sendes elektronisk eller lagres på mobile enheter, bør opplysningene krypteres tilstrekkelig.

Det oppgis at personopplysninger skal publiseres. Personvernombudet legger til grunn at det foreligger eksplisitt samtykke fra den enkelte til dette. Vi anbefaler at deltakere gis anledning til å lese igjennom egne opplysninger og godkjenne disse før publisering.

Forventet prosjektslutt er 28.02.2019. Ifølge prosjektmeldingen skal innsamlede opplysninger da oppbevares med personidentifikasjon på ubestemt tid for oppfølgingsstudier/videre forskning. Personvernombudet legger til grunn at utvalget samtykker til dette.



NSD sin vurdering

Prosjekttittel

Reformdesign.

Referansenummer

727163

Registrert

04.11.2019 av Stine Ravndal Nygård - stine.r.nygard@uis.no

Behandlingsansvarlig institusjon

Universitetet i Stavanger / Det samfunnsvitenskapelige fakultet / Institutt for medie-, kultur- og samfunnsfag

Prosjektansvarlig (vitenskapelig ansatt/veileder eller stipendiat)

Stine Ravndal Nygård, stine.r.nygard@uis.no, tlf: 47279917

Type prosjekt

Forskerprosjekt

Prosjektperiode

01.03.2015 - 19.08.2020

Status

13.12.2019 - Vurdert

Vurdering (1)

13.12.2019 - Vurdert

BAKGRUNN Prosjektet er tidligere meldt og vurdert av NSD, referansenummer 43822. Denne vurderingen erstatter den forrige vurderingen. Det er vår vurdering at behandlingen vil være i samsvar med personvernlovgivningen, så fremt den gjennomføres i tråd med det som er dokumentert i meldeskjemaet den 13.12.2019 med vedlegg, samt i meldingsdialogen mellom innmelder og NSD. Behandlingen kan starte. MELD VESENTLIGE ENDRINGER Dersom det skjer vesentlige endringer i behandlingen av personopplysninger, kan det være nødvendig å melde dette til NSD ved å oppdatere meldeskjemaet. Før du melder inn en endring, oppfordrer vi deg til å lese om hvilke type endringer det er nødvendig å melde:

Vedlegg 1

https://nsd.no/personvernombud/meld_prosjekt/meld_endringer.html Du må vente på svar fra NSD før endringen gjennomføres. TYPE OPPLYSNINGER OG VARIGHET

Prosjektet vil behandle særlige kategorier av personopplysninger om politisk oppfatning og alminnelige personopplysninger frem til 19.08.2020. LOVLIG GRUNNLAG

Prosjektet vil innhente samtykke fra de registrerte til behandlingen av personopplysninger. Vår vurdering er at prosjektet legger opp til et samtykke i samsvar med kravene i art. 4 nr. 11 og art. 7, ved at det er en frivillig, spesifikk, informert og utvetydig bekreftelse, som kan dokumenteres, og som den registrerte kan trekke tilbake. Lovlig grunnlag for behandlingen vil dermed være den registrertes uttrykkelige samtykke, jf. personvernforordningen art. 6 nr. 1 a), jf. art. 9 nr. 2 bokstav a, jf. personopplysningsloven § 10, jf. § 9 (2).

PERSONVERNPRINSIPPER NSD vurderer at den planlagte behandlingen av personopplysninger vil følge prinsippene i personvernforordningen om:

- lovlighet, rettferdighet og åpenhet (art. 5.1 a), ved at de registrerte får tilfredsstillende informasjon om og samtykker til behandlingen
- formålsbegrensning (art. 5.1 b), ved at personopplysninger samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål, og ikke viderebehandles til nye uforenlige formål - dataminimering (art. 5.1 c), ved at det kun behandles opplysninger som er adekvate, relevante og nødvendige for formålet med prosjektet - lagringsbegrensning (art. 5.1 e), ved at personopplysningene ikke lagres lengre enn nødvendig for å oppfylle formålet

DE REGISTRERTES RETTIGHETER Så lenge de registrerte kan identifiseres i datamaterialet vil de ha følgende rettigheter: åpenhet (art. 12), informasjon (art. 13), innsyn (art. 15), retting (art. 16), sletting (art. 17), begrensning (art. 18), underretning (art. 19), dataportabilitet (art. 20). NSD vurderer at informasjonen som de registrerte vil motta oppfyller lovens krav til form og innhold, jf. art. 12.1 og art. 13. Vi minner om at hvis en registrert tar kontakt om sine rettigheter, har behandlingsansvarlig institusjon plikt til å svare innen en måned. FØLG DIN INSTITUSJONS RETNINGSLINJER NSD legger til grunn at behandlingen oppfyller kravene i personvernforordningen om riktighet (art. 5.1 d), integritet og konfidensialitet (art. 5.1 f) og sikkerhet (art. 32). For å forsikre dere om at kravene oppfylles, må dere følge interne retningslinjer og eventuelt rådføre dere med behandlingsansvarlig institusjon. OPPFØLGING AV PROSJEKTET NSD vil følge opp ved planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet. Lykke til med prosjektet! Kontaktperson hos NSD: Karin Lillevold Tlf. Personverntjenester: 55 58 21 17 (tast 1)

Vedlegg 2 – Informasjonsskriv

Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjektet

Institusjonell endring

Bakgrunn og formål

Organisasjonsutforming (design) er et sentralt virkemiddel for politisk problemløsning og samfunnsutforming i Norge. Nav-reformen, Samhandlingsreformen, Kommunereformen, Politireformen er alle organisasjonsreformer som handler om å forbedre det norske samfunnets evne til å betjene sine borgeres behov og ønsker. Forskningsprosjektet forsøker å fange organisasjonsutformingen av en endringsprosess i en genuin politisk kontekst. Fokuset er rettet mot aktorenes møte med kommunereformen; hvordan fortolkes, forstås, rettferdiggjøres, oversettes og omdannes innholdet i møte med allerede eksisterende praksis. Overordnet representerer prosjektet et bidrag for å styrke den offentlige forvaltningens begrep og grep i møte med fremtidens reformer og oppgaveendringer.

Forskningsprosjektet er støttet av Universitetet i Stavanger gjennom stipendiat. Det inngår som en del av doktorgradsprogrammet «Organisasjon og ledelse» ved Universitetet i Stavanger, institutt for medie-, kultur- og samfunnsfag. Utnevnte veiledere er førsteamanuensis Bjørn-Tore Blindheim (Universitetet i Stavanger) og professor Kjell Arne Rovik (Universitetet i Tromsø). Prosjektet er tilknyttet et nyoppstartet programområde – Organization Design – ved Universitetet i Stavanger. I programområdet deltar blant annet førsteamanuensis Lars Klemsdal, Carl Cato Wadel, Øystein Hatteland og forskningsleder ved IRIS Hilmar Rommetvedt.

I første omgang ønsker vi å følge utredningsperioden og debattfasen i Time, Gjesdal, Hå, Klepp, Sandnes, Stavanger, Randaberg og Sola kommune. Samtidig ber vi om muligheten for en evt. videre oppfølging av enkeltprosjekter i en eller flere kommuner i gjennomføringsfasen. Utvalget er strategisk valgt med utgangspunkt i prosjektets forskningsområde.

Hva innebærer deltakelse i studien?

For gjennomføring av prosjektet er det sentralt å få delta (observere) i ulike møter (styringsgruppen, sammenstillingsgruppen, arbeidsgrupper, tillitsvalgte, rådmannsmøter og Jørråds-møter). Videre vil det være nødvendig å utføre intervjuer med sentrale aktører. Observasjonene vil i hovedsak rette seg mot sentrale trekk ved prosessen og aktorenes beslutninger, valg og handlinger. Intervjuene vil gå mer i dybden og søke en forståelse for de valg som er tatt og/eller beslutninger som skal tas. Informasjon og observasjonsdata vil noteres under observasjoner, mens det under intervjuene vil gjøres bruk av båndopptaker.

Det vil i tillegg være behov for tilgang til prosjektaktuelle dokumenter.

Hva skjer med informasjonen om informantene?

Alle personopplysninger vil bli behandlet konfidensielt. Det er kun forsker og veiledere som vil ha tilgang til observasjonsnotater og lydfiler fra intervjuer. Alle notater vil bli lagret elektronisk og sikret med brukernavn og passord. Navn på informanter og lydfiler vil bli holdt adskilt. På grunn av prosjektets karakter vil det være mulig for publikum å gjenkjenne deltakere i prosjektet. Navn på kommuner og formelle titler vil benyttes.

Prosjektet skal etter planen avsluttes 28. februar 2019. Da vil datamaterialet inngå som empiri i programområdet Organization Design ved Universitetet i Stavanger. Formålet er at empiri skal kunne benyttes for videre forskning. Datamaterialet vil forbli elektronisk lagret og sikret med brukernavn og passord.

Vedlegg 2

Resultater fra prosjektet vil kunne bli publisert gjennom vitenskapelige artikler og bøker. Det kan også være aktuelt med populærvitenskapelig formidling.

Frivillig deltakelse

Det er frivillig å delta i studien, og informanter kan når som helst trekke sitt samtykke uten å oppgi noen grunn. Dersom en informant trekker seg, vil alle opplysninger om vedkommende bli anonymisert. En kan ikke få slette opplysninger eller destruert material dersom de er blitt anonymisert, eller dersom opplysningene allerede har inngått i et vitenskapelig arbeid.

Dersom du har spørsmål til studien, ta kontakt med:

Stine Ravndal Nygård (doktorgradsstipendiat); stine.r.nygard@uis.no, tlf: 51831529/47279917

Bjørn-Tore Blindheim (Forsteamanuensis, UiS, hovedveileder); bjorn-tore.blindheim@uis.no

Kjell Arne Røvik (Professor, UiT, veileder); kjell.arne.rovik@uit.no

Studien blir meldt til Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS.

Informasjon til informanter

Bakgrunn og formål

Doktorgradsprosjektet handler om organiseringen og gjennomføringen av den norske kommunereformen. Prosjektet er særlig opptatt av lokal gjennomføring av reformen, men også rammesettende betingelser lagt fra sentrale myndigheter.

Gjennom observasjoner har jeg fulgt lokal utredning mellom Time, Gjesdal, Hå, Klepp, Sandnes, Stavanger, Randaberg og Sola kommune. Videre ble det aktuelt å følge «nabopraten» mellom Time, Klepp og Hå kommune, samt «nabopraten» mellom Sandnes, Sola og Stavanger kommune. For å kunne besvare enkelte forskningsspørsmål i prosjektet ser jeg nå behov for å gjennomføre intervjuer av personer (statssekretærer, faglige ansatte og faglige rådgivere) som har vært direkte involvert i organiseringen og utformingen av kommunereformens prosessforløp. Intervjuet vil i hovedsak rette seg mot sentrale premisser som la føringer for lokale prosesser – hva var argumentene og hvordan kan vi forklare utformingen av reformprosessen.

Forskningsprosjektet er støttet av Universitetet i Stavanger gjennom stipendiat, og inngår som en del av doktorgradsprogrammet «Organisasjon og ledelse» ved institutt for medie- og samfunnsfag. Utnevnte veiledere er førsteamanuensis Bjørn-Tore Blindheim (Universitetet i Stavanger) og professor Kjell Arne Rovik (Universitetet i Tromsø). Prosjektet er tilknyttet programrådet «Organization Design» ved Universitetet i Stavanger.

Hva skjer med informasjonen?

Under intervjuene vil det gjøres bruk av lydopptaker. Etter transkribering vil lydfiler vil bli slettet. Det er kun forsker og veiledere som vil ha tilgang til transkriberte intervjuer. Alle notater vil bli lagret elektronisk og sikret med brukernavn og passord. På grunn av prosjektets karakter vil det være mulig for publikum å gjenkjenne deltakere i prosjektet da formelle titler vil benyttes.

Prosjektet skal etter planen avsluttes 19. august 2020. Da vil datamaterialet inngå som empiri i programrådet «Organization Design» ved Universitetet i Stavanger. Formålet er at empiri skal kunne benyttes for videre forskning. Datamaterialet vil forbli elektronisk lagret og sikret med brukernavn og passord. Resultater fra prosjektet vil kunne bli publisert gjennom vitenskapelige artikler og bøker. Det kan også være aktuelt med populærvitenskapelig formidling.

Studien er meldt til Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS.

Frivillig deltakelse

Det er frivillig å delta i studien, og informanter kan når som helst trekke sitt samtykke uten å oppgi noen grunn. Dersom en informant trekker seg, vil alle opplysninger om vedkommende bli anonymisert. En kan ikke få slette opplysninger eller destruert material dersom de er blitt anonymisert, eller dersom opplysningene allerede har inngått i faglig arbeid.

Dersom du har spørsmål til studien, ta kontakt med:

Stine Ravndal Nygård (doktorgradsstipendiat); stine.r.nygard@uis.no, tlf: 51831529/47279917
Bjørn-Tore Blindheim (Førsteamanuensis, UiS, hovedveileder); bjorn-tore.blindheim@uis.no
Kjell Arne Rovik (Professor, UiT, veileder); kjell.arne.rovik@uit.no

Vedlegg 3 – Intervjuguide

Intervjuguide

Bakgrunnsinformasjon

Stillingstittel:

Antall år i stilling:

Egen rolle og arbeidsoppgaver

- Hvordan vil du kort beskrive din rolle og dine arbeidsoppgaver i forbindelse med kommunereformen?

Planleggingen og utformingen av kommunereformens prosessforløp

- Hvordan vil du beskrive *organiseringen* av kommunereformen?
Hva var de sentrale organisatoriske grepene for å etablere en lokal forankring?
Hva var argumentene?
Departementet skriver blant annet at de ønsker en «standardisert organisering». Kan du si noe om dette?
- *Utredningen*: Hva var tanken bak?
Høsten 2014 ble alle kommuner invitert til å delta i prosessen for å vurdere om det var aktuelt å slå seg sammen med nabokommunen. Var utredningen egentlig en plikt, eller mer en forventning? Etter hvert ble det også kjent for kommunene at de som ønsket å stå alene også måtte vise at de hadde utredet et slikt scenario.

Utredningen skulle baseres på et faktagrunnlag.
Hvilke vurderinger lå bak? Hva var innholdet og hvordan skulle kommunene ta dette i bruk?
Ut fra faktaoppsettet mente departementet at man ville unngå å «videreføre dagens praksis med utredningen av enkeltstående sammenslåingsalternativer». Kan du forklare hva departementet mente og ønsket med et slikt grep?
- *Fremdriftsplanen*: Hva var årsaken til nettopp disse to ulike reformløpene?
- *Fylkesmannen*: Hvorfor fikk fylkesmennene reformoppdraget?
Hva var tanken rundt fylkesmannens rolle? Oppfølging fra departementet? Hvilket mandat fikk fylkesmennene? (Ulike løsninger)
- *KS*: Hvilken rolle var de tiltenkt og hvilke erfaringer ble gjort underveis?
- *Kompetansesenteret for distriktsutvikling*: Hvilken rolle var de tiltenkt og hvilke erfaringer ble gjort underveis?
- *Innbyggerhøring*: Hvilke vurderinger og tanker ble gjort i forhold til innbyggerhøringen?
Departementet skriver at de vil utarbeide et opplegg for spørreundersøkelse, men samtidig opp til hver enkelt kommune hvordan de ønsket å løse innbyggerhøringen.

Lokale prosesser og muligheten for å styre kommuner

- Hvordan fulgte departementet opp lokale reformprosesser (i hvilken grad og på hvilken måte?)
Hvordan forholdt departementet seg under prosessen. Holdt de seg på avstand eller ble det iverksatt noen tiltak som «dyttet på». Ble det utøvet en type styring, eller satt man mer i ro og ventet.
- I hvilken grad er styring av endringer i kommuneinndeling ønskelig/mulig?

Behov for styring vs. Kommunenes autonomi.
Ser man for seg at en stram organisering av kommunene var aktuelt – eller tilegner man kommunene autonomi (frivillighetslinje) som gjør stram organisering krevende? Kan du si noe om dette?

Vedlegg 3

Er det slik at organisering av reformer av den autonome kommunesektorer er mer krevende enn for eksempel reformer for sykehus/nav ol, men der stortinget like fullt har ansvar for den hensiktsmessig forvaltning.

Den nylig gjennomførte danske kommunereformen hadde en sterkere styrt prosess –hvorfor ikke likt her?

Aktuelle tema: Opplevelse av spillerom. Grad av styring. Hva var realistisk og akseptabelt?

Begrepet og aktiviteten: Nabopratt.

- Hva betyr nabopratt? Hvordan vil du si at nabopratt fikk sin form? Hvor ble det først anvendt? Hvorfor? Hvor viktig vil du si at nabopratten som begrep og grep for reformprosessen (resultater man fikk og lokalt utredningsarbeid)? Hvor viktig vil du si at nabopratten var som praksis for reformprosessen?

Resultatet

- Hva vil du si har hatt størst betydning for organiseringen av kommunereformen?
- Hvordan vurderer du resultatet (så langt) av kommunereformen?

Fremtidens reformer

- Hva ser du på som hovedutfordringer med organiseringen av fremtidige større offentlige reformer?

Avslutning

- Er det ting vi ikke har snakket om, som du tror er relevant når det gjelder organiseringen av kommunereformen?

Vedlegg 4 – Oversikt over observasjoner

OBSERVASJONER

Andre fase: Felles utredning.

| Observasjon nr. | Hva ble observert? | Lokasjon | Dato | Klokke | Observert tid |
|-----------------|-------------------------------|-----------------------|------------|----------------|---------------|
| 1 | Rådmannsgruppen | Klepp Rådhus | 27.03.2015 | 10-12 | 45 min |
| 2 | Styringsgruppen | Sandnes Rådhus | 09.04.2015 | 13-15 | 2 timer |
| 3 | Saksutredningsgruppen | Sandnes Rådhus | 20.04.2015 | 09-11:30 | 2,5 timer |
| 4 | Samfunnsutviklingsgruppen | Sandnes Rådhus | 24.04.2015 | 11-14:30 | 3,5 timer |
| 5 | Lokaldemokratigruppen | Time Rådhus | 27.04.2015 | 17-19 | 2 timer |
| | Folkemøte | «Storståvå» Bryne | 27.04.2015 | 19-21 | 2 timer |
| 6 | Styringsgruppen | Sandnes Rådhus | 06.05.2015 | 13.15:30 | 2,5 timer |
| 7 | Lokaldemokratigruppen | Stavanger Kommune | 11.05.2015 | 12-13:30 | 1,5 time |
| 8 | Jærrådet | Sandnes Rådhus | 12.05.2015 | 12-13:30 | 1,5 time |
| 9 | Samfunnsutviklingsgruppen | Sandnes Rådhus | 12.05.2015 | 13:30-15:30 | 2 timer |
| 10 | Saksutredningsgruppen | Sandnes Rådhus | 18.05.2015 | 16-20 | 4 timer |
| 11 | Fellessmøte med tillitsvalgte | Sola kulturhus | 21.05.2015 | 12-14:30 | 2,5 timer |
| 12 | Rådmannsgruppen | Sola kulturhus | 21.05.2015 | 14:30-16:30 | 2 timer |
| 13 | Styringsgruppen | Stavanger Rådhus | 27.05.2015 | 08:30-09:45 | 1,25 time |
| 14 | Innbyggerinvolvering | Time Rådhus | 01.06.2015 | 10-12 | 2 timer |
| 15 | Felles formannskapssamling | Sola Strandhotell | 10.06.2015 | Live streaming | 2 timer |
| 16 | Saksutredningsgruppen | Sandnes Rådhus | 12.06.2015 | 9-11:30 | 2,5 timer |
| 17 | Innbyggerinvolvering | Sandnes Rådhus | 12.06.2015 | 12-13:30 | 1,5 timer |
| 18 | Rådmannsgruppen | Stavanger Rådhus | 16.06.2015 | 09:00-11:00 | 2 timer |
| 19 | Rådmannsgruppen | «Storhuset» (Gjesdal) | 11.08.2015 | 13:00-15:00 | 2 timer |
| | | | | | 42 timer |

Vedlegg 4

Tredje fase: Sonderingsrommet

| Observasjon nr. | Hva ble observert? | Lokasjon | Dato | Klokke | Observert tid |
|-----------------|---------------------------|------------------------|------------|-------------|---------------|
| 20 | Rådmannsgruppen | Stavanger Rådhus | 16.06.2015 | 09:00-11:00 | 2 timer |
| 21 | Rådmannsgruppen | «Storahuset» (Gjesdal) | 11.08.2015 | 13:00-15:00 | 2 timer |
| 22 | Plan- og økonomiutvalget | «Storahuset» Gjesdal | 27.08.2015 | 09:00-10:00 | 1 time |
| 23 | Kommunestyremøte, Gjesdal | «Veveriet» Gjesdal | 07.09.2015 | 18:00-19:30 | 1,5 timer |
| 24 | Kommunestyremøte, Time | Time Rådhus | 08.09.2015 | 15:00-16:30 | 1,5 timer |
| 25 | Kommunestyremøte, Sandnes | Sandnes Rådhus | 08.09.2015 | 17:00-18:30 | 1,5 timer |
| | | | | | 9,5 |

Fjerde fase: Nabosamtaler.

Nabopratt A

| Observasjon nr. | Hva ble observert? | Lokasjon | Dato | Klokke | Observert tid |
|-----------------|---|-----------------------|------------|-------------|---------------|
| 26 | Første Nabopratt T-H-K (Møte i styringsgruppen) | Bryne Kro og Hotell | 29.09.2015 | 13-14:30 | 1,5 time |
| 27 | Møte i rådmannsgruppen | Time Rådhus | 14.10.2015 | 13-15 | 2 timer |
| 28 | Møte i styringsgruppen | Klepp Rådhus | 19.10.2015 | 11-15 | 4 timer |
| 29 | Møte i rådmannsgruppen | Time Rådhus | 20.10.2015 | 11-13 | 2 timer |
| 30 | Fylkesmannens kommuneprosess-samling | Clarion Hotell Energy | 28.10.2015 | 11:30-16:00 | 4,5 timer |
| 31 | Møte i rådmannsgruppen | Hå Rådhus | 30.10.2015 | 12- 14 | 2 timer |
| 32 | Møte i styringsgruppen | Hå Rådhus | 09.11.2015 | 11-15 | 4 timer |
| 33 | Møte i rådmannsgruppen | Hå Rådhus | 17.11.2015 | 09:30-12 | 2,5 timer |
| 34 | Felles kommunestyremøte | Hå Rådhus | 19.11.2015 | 16:00-18:00 | 2 timer |
| 35 | Møte i styringsgruppen | Time Rådhus | 23.11.2015 | 09:00-14:30 | 5,5 timer |
| 36 | Møte i rådmannsgruppen | Klepp Rådhus | 30.11.2015 | 11:30-15:00 | 3,5 timer |
| 37 | Møte i styringsgruppen | Klepp Rådhus | 16.12.2015 | 9-14 | 5 timer |

Vedlegg 4

| | | | | | |
|----|-------------------------|-------------|------------|-------------|-------------|
| 38 | Felles formannskapsmøte | Time Rådhus | 13.01.2016 | 16:00-18:00 | 2 timer |
| 39 | Møte i styringsgruppen | Time Rådhus | 13.01.2016 | 18:00-18:30 | 30 minutter |
| 40 | Møte i rådmannsgruppen | Time Rådhus | 14.01.2016 | 08:00-10:00 | 2 timer |
| 41 | Møte i styringsgruppen | Time Rådhus | 18.01.2016 | 08:00-10:00 | 2 timer |
| 42 | Møte i styringsgruppen | Hå Rådhus | 21.01.2016 | 09:00-12 | 3 timer |
| | | | | | 48 |

Ikke observert/ Ikke informert /møter uten tilgang:

- Møte med tillitsvalgte. Hå Rådhus 17.november 2015.
- Møte i rådmannsgruppen. Bryne Kro og Hotell. Oppsummering før jul. 22.desember 2015.
- Felles ordførermøte. Januar.
- Møte med ledergruppen. Bryne Kro og Hotell. 15. januar. 2016.
- Kort oppsummeringsmøte i rådmannsgruppen. 18. januar 2016.
- Møte med tillitsvalgte. Bryne Kro og Hotell. 18.januar 2016.

Nabopratt B

| Observasjon nr. | Hva ble observert? | Lokasjon | Dato | Klokke | Observertid |
|-----------------|----------------------------|--------------------------|------------|--|-------------|
| 43 | Møte i styringsgruppen | Sola kulturhus | 12.02.2016 | 13:30-16.30. (utvidet til kl.17.00) | 3,5 timer |
| 44 | Møte i styringsgruppen | Stavanger Expo | 24.02.2016 | 12:00 - 15:00 (utvidet til kl.18:00) | 6 timer |
| 45 | Møte i Styringsgruppen | Sandnes kompetansesenter | 04.03.2016 | 12:00 - 15:00 (utvidet til kl. 16:00) | 4 timer |
| 46 | Felles formannskapssamling | Sola kulturhus | 30.03.2016 | 17:00-19:00 | 2 timer |
| 47 | Møte i styringsgruppen | Sola kulturhus | 30.03.2016 | 19:00-21:00 | 2 timer |
| | | | | | 17,5 |

Ikke observert:

- Styringsgruppen. Første møte. Sola rådhus. 10.november 2015 kl. 16- 17:15
- Styringsgruppen. Andre møte. Tou Scene. Stavanger. 8. januar 2016. kl. 11:30-15:30
- Styringsgruppen. Tredje møte. Vitenfabrikken. Sandnes. 29.januar 2016. Kl. 12:30-15:30

Vedlegg 5 – Oversikt over observerte arbeidsgrupper

| | Gruppenavn | Deltakere |
|---|---|--|
| Andre fase: Felles utredning | | |
| | Rådmannsgruppe | Rådmann i Stavanger, Randaberg, Time, Klepp, Hå, Sandnes, Gjesdal og Sola kommune. |
| | Styringsgruppe | Administrativ representant fra Stavanger, Randaberg, Time, Klepp, Hå, Sandnes, Gjesdal og Sola kommune |
| | Arbeidsgrupper: Saksutredningsgruppe. Samfunnsutviklings gr. Lokaldemokrati gr. Innbyggerinvolverings gr. | Administrativ representant fra Stavanger, Randaberg, Time, Klepp, Hå, Sandnes, Gjesdal og Sola kommune |
| Tredje fase: Sonderingsrommet | | |
| | Rådmannsgruppen | Rådmann i Stavanger, Randaberg, Time, Klepp, Hå, Sandnes, Gjesdal og Sola kommune. |
| | Ulike kommunestyremøter | Kommunestyrerepresentanter |
| Fjerde fase: Nabosamtaler | | |
| NABOPRAT A: Time, Klepp og Hå kommune | Styringsgruppen | Ordførere, varaordfører og leder for største opposisjonsparti i representerte kommunene |
| | Rådmannsgruppen | Rådmenn fra Time, Klepp og Hå kommune. |
| NABOPRAT B: Stavanger, Sola og Sandnes kommune | Styringsgruppen | Ordførere, varaordfører og leder for største opposisjonsparti i representerte kommunene |

Vedlegg 6 – Observasjonsskjema

| | |
|--------------------------------------|---|
| Dato: | |
| Lokasjon: | |
| Tidspunkt: | |
| Deltakere/ Gruppenavn: | |
| | |
| Tema/sak | |
| | <p>Handlinger</p> <p>Aktiviteter / Samspill/ Interaksjon</p> <p>Følelser</p> <p>Tid/prosess</p> <p>Mål</p> |
| Andre kommentarer til observasjonen: | <p>Stemning / Klima</p> <p>Kommentarer / Henvendelser /Spørsmål</p> <p>Særlige inntrykk.</p> <p>Egne refleksjoner til metoden - min plassering.</p> <p>Videre oppfølging.</p> |

Vedlegg 7 – Oversikt over sentrale politiske dokumenter

- Prop. 88 S (2017-2018). *Kommuneproposisjonen 2019.*
- Innst. 393 S (2017-2018). *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Kommuneproposisjonen 2019.*
- Prop. 128 S (2016-2017). *Kommuneproposisjonen 2018*
- Innst. 422 S (2016-2017). *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Kommuneproposisjonene 2018.*
- Prop. 96 S (2016-2017). *Endringer i kommunestrukturen.*
- Innst. 386 S (2016-2017). *Innstilling til Stortinget frå kommunal- og forvaltningskomiteen om Endringer i kommunestrukturen.*
- Prop. 123 S (2015-2016). *Kommuneproposisjonen 2017*
- Innst. 410 S (2015-2016). *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Kommuneproposisjonene 2017.*
- Prop. 121 S (2014-2015). *Kommuneproposisjonen 2016*
- Innst. 375 S (2014-2015). *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om kommuneproposisjonen 2016.*
- Meld. St. 14 (2014-2015). *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner.*
- Prop. 95 S (2013-2014). *Kommuneproposisjonen 2015*
- Innst. 300 S (2013-2014). *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om kommuneproposisjonene 2015.*
- Meldingsdel i kommuneproposisjonen 2015. *Kommunereform*

Vedlegg 8 – Fortellingen om den norske kommunereformen (2014–2017)

Fortellingen om den norske kommunereformen

Fra sentralt besluttet reform til lokal gjennomføring

Under følger en oppsummering av avhandlingens empiri. Teksten består av to deler. Første del viser et utvalg historiske linjer og opptakten til kommunereformen. Andre del beskriver reformen gjennom ulike reformfaser. Teksten er basert på relevant vitenskapelig litteratur, offentlige dokumenter, observasjoner og intervjuer¹.

Kommunestrukturens utvikling

Kommuneinstitusjonen var fra starten kirkelige administrativt inndelt. Samtidig var det lekmannsinnslag i lokalstyret og i administrasjonen, noe som førte til et stort engasjement blant innbyggerne. Først i 1951 ble de norske sognekommunene avskaffet (Larsen, Offerdal & forskning, 1994, s. 44). I 1838 bestod Norge av 392 kommuner (Regjeringen, 2017). Aktivitetene for kommunene var relativt beskjedne, men mot slutten av 1800-tallet begynte sentrale styringsmakter i større grad å benytte kommuner til å utføre en statlig utformet politikk. Dette kom til syne blant annet gjennom økte kommunale oppgaver. En sentral kime til utviklingen var ønsket om å gjennomføre velferdsstaten (jf. Larsen et al., 1994). I 1930 hadde antall kommuner økt til 747 (Regjeringen, 2017). Siden den tid har antall kommuner i Norge blitt redusert. I 1946 ble Schei-komiteen som var ledet av fylkesmannen Nikolai Schei nedsatt. Schei-komiteens mandat var å:

«(...) utrede sporsmålet om en revisjon av den kommunale inndeling med sikte på å gjennomføre en inndeling som var mer i samsvar med de endrede forhold og som administrativt og økonomisk vil sette kommunene bedre stand til å løse sine oppgaver» (Kommuneinndelingskomiteen, 1952, s. 1).

Reformprosessen skapte strid og flere, til tross for noen justeringer ut ifra lokalpolitiske innspill, oppfattet reformen som integritetskrenkende for lokalsamfunnet (Flo, 2017, s. 24). Det ble ikke gitt lokal vetorett (avgjørelsesmakt), og i ettertid blir reformen omtalt som en «tvangsreform» (ibid.). Arbeidet resulterte i en reduksjon i antall kommuner fra 744 kommuner i 1957, til 454 kommuner i 1967 (Regjeringen, 2017).

En mindre reduksjon fant sted som resultat av arbeidet til Buvik-utvalgene. Deres oppgave var å gjennomgå bykommuner og vurdere behovet for kommunesammenslåinger. Etter arbeidet til det første utvalget (1984) ble antall kommuner redusert med seks kommuner. Etter arbeidet til

¹ Informantene som det refereres til i teksten er ansatte i Kommunalavdelingen organisert under Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Intervjuene ble gjennomført 7. juni 2018. På grunn av få informanter, og med hensyn til personvern, vil ikke informantutsegnene kategoriseres ut fra kilde (eks. informant A og informant B).

det andre utvalget (1987) ble antall kommuner ytterligere redusert med 13 kommuner. Like etter, i 1989, ble Christensen-utvalget oppnevnt. Deres mandat var å vurdere gjeldende kommune- og fylkesinndeling. På bakgrunn av resultatet skulle utvalget legge fram forslag til generelle og prinsipielle retningslinjer for den framtidige kommune- og fylkesinndelingen (jf. Regjeringen, 2017). Flertallet påpekte behov for strukturendringer, og allerede på dette tidspunktet ble det argumentert for sterke generalistkommuner (Larsen et al., 1994). Christensen-utvalgets utredning ble debattert i Stortinget i 1996 (Klausen, Askim & Vabo, 2016, s. 26). Debatten var sterkt preget av den mye omtalte «frivillighetslinjen». Under kommunalministerens regional- og distriktpolitiske gjennomgang den 3.april 1995 fremmet nemlig Senterpartiet et forslag om at regjeringen ved fremtidige endringer i kommunestruktur ikke skulle omfatte kommuner hvor kommunestyret eller innbyggerne i en folkeavstemning hadde gått imot spørsmålet om kommunesammenslåing (Klausen et al., 2016, s. 26). Vedtaket ble aldri lovfestet, men ble stående som et historisk vendepunkt der innbyggere fra dette tidspunkt har «rett til å overprøve sine egne folkevalgte (...)» (Flo, 2017, s. 24). Som en mulig konsekvens er det i perioden 1995 til 2014 kun registrert en reduksjon på syv kommuner i Norge (Klausen et al., 2016; Regjeringen, 2017).

Til tross for frivillighetslinjen, ble ikke kommunesammenslåing som politisk mål lagt dødt (Klausen et al., 2016, s. 27). På begynnelsen av 2000-tallet startet Bondevik II-regjeringen og daværende kommunal- og regionalminister Erna Solberg et samarbeid med KS om prosjektet "Fremtidens kommunestruktur – kommuner med ansvar for egen utvikling" (2003-2005) (Klausen et al., 2016, s. 27). I dette prosjektet fikk kommunene selv ansvar for å utrede egne behov og vurdere kommunesammenslåing eller interkommunalt samarbeid. Som et resultat fra prosjektet søkte rundt 30 kommuner om ytterligere økonomisk støtte til videre utredning. Spørsmålet om kommunesammenslåing ble ikke videreført ved Stoltenberg II-regjeringen (ibid. s. 27). Videre skulle det gå noen år før man igjen fikk kommunesammenslåing på den politiske dagsorden. Denne gangen som et valgløfte utarbeidet av programkomiteer og øvrig politisk ledelse i Høyre og Fremskrittspartiet, valgåret 2013 (Beldo, 2018, s. 43).

Kommunereformen var svaret, men hva var egentlig spørsmålet?

Kommunereformen ble varslet i Solberg I-regjeringens politiske plattform, Sundvoll-erklæringen², høsten 2013. 12. juni 2014 la Kommunal- og forvaltningskomiteen frem sin innstilling (Kommunal- og forvaltningskomiteen, 2015). Stortinget behandlet saken 18. juni 2014, der et flertall sluttet seg til gjennomføringen av reformen. Formålet med reformen var som følger:

«Kommunereformen skal legge til rette for at flere kommuner slår seg sammen til større og mer robuste kommuner. Færre og større kommuner skal gi bedre kapasitet til å ivareta og videreutvikle lovpålagte oppgaver, gi bedre muligheter til å utvikle bærekraftige og gode lokalsamfunn, samt ivareta viktige frivillige oppgaver. Generalistkommuneprinsippet er et utgangspunkt for reformen. Som et generelt prinsipp skal reformen legge et grunnlag for at alle kommuner kan løse sine lovpålagte oppgaver selv. Kommunestrukturen skal legge til rette for en enhetlig og oversiktlig forvaltning» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2015, s. 29).

Begrunnelsen for å gjennomføre reformen var flere. For det første var det et økende gap mellom institusjonelle strukturer og krav i omgivelsene, og dermed også et økende trykk på velferdsstaten (Klausen, 2016, s. 155). For det andre har det vært en jevn økning i kommunenes oppgaver og ansvarsområder. Eksempler på oppgaver som har tilkommet kommunen de siste 50 årene er innføring av obligatorisk niårig skole, endring i eldreomsorg ved etablering av hjemmesykepleie, oppgaver i forbindelse med mennesker med funksjonshemming, etablering av fastlegeordning og full barnehagedekning. I forbindelse med den nylig gjennomførte samhandlingsreformen fikk kommunene også tildelt økt ansvar vedrørende forebyggende og rehabiliterende helse (Askim, Klausen & Vabo, 2016, s. 281-288). Den overnevnte utfordringen viser til: «(...) et problem som kort fortalt består i at kommunene er tillagt ansvar for oppgaver som overskrider deres systemkapasitet» (Askim et al., 2016, s. 288). Det blir ofte bemerket at kommuner er for små i geografisk størrelse og/eller folketall i forhold til de kommunale oppgaver som skal innfris. Løsningen på dette har ofte vært interkommunale samarbeid eller konsolidering. Kommunereformen er et eksempel på sistnevnte (Baldersheim & Rose, 2016, s. 258). Kommunereformen er altså et tiltak for å løse skalaproblemet – kommuner som har ansvar for oppgaver som overskrider deres kapasitet (Askim et al., 2016, s. 276). Videre påpekes det at dagens kommunegrenser er dysfunksjonelle. Det er nemlig slik at dagens

² <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/politisk-plattform/id743014/>

kommunegrenser blir kritisert for ikke å samsvare godt nok med dagens arbeidsliv, bosettingsmønster og næringsliv (Klausen et al., 2016, s. 31).

I denne sammenheng er det interessant å bemerke at: «Analyser av reformprosesser i flere land viser at de aller mest sentrale begrunnelsene for reforminitiativer er et ønske om å realisere en mer effektiv offentlig forvaltning» (Baldersheim & Rose, 2016, s. 252). Dette samsvarer med våre naboland Danmark og Finland der begrunnelsen for kommunereform var tuftet på argumentet om effektivisering og økonomisk innsparing. Klausen et al. (2016, s. 31) skriver videre at ekspertutvalget som ble utnevnt i forbindelse med kommunereformen i større grad vektla mulighetene for å samle kompetanse til større fagmiljøer, bedre rettsikkerhet og økonomisk solidaritet gjennom kommunesammenslåinger, og mindre vekt på mulige effektiviseringsgevinster. Basert på dette ble målene for reformen å styrke kvaliteten på kommunal tjenesteyting, forbedre rettsikkerhet, få til en helhetlig samfunnsutvikling og styrke lokaldemokratiet (Askim et al., 2016, s. 276). Målene er i sin helhet gjengitt i figur 1.

Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne

Større kommuner med bedre kapasitet og kompetanse vil legge til rette for gode og likeverdige tjenester over hele landet. Større fagmiljø vil gi mer stabile arbeidsmiljø, bredde i kompetansen og en bredere tiltaksportefølje, særlig i små og spesialiserte tjenester.

Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling

Kommunesektoren skal bli bedre i stand til å løse nasjonale utfordringer. Reformen skal bedre forutsetningene for en styrket og samordnet lokal og regional utvikling i alle deler av landet både når det gjelder arealbruk, samfunnsikkerhet- og beredskap, transport, næring, miljø og klima, og også den sosiale utviklingen i kommunen. Det er ønskelig at kommunegrensene i større grad tilpasses naturlige bo- og arbeidsmarkedsregioner.

Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner

Større kommuner vil ha større ressursgrunnlag og kan også ha en mer variert befolknings- og næringssammensetning. Det gjør kommunene mer robuste overfor uforutsette hendelser og utviklingstrekk. Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner vil legge til rette for en mer effektiv ressursbruk innenfor begrensede økonomiske rammer.

Styrke lokaldemokratiet og gi større kommuner flere oppgaver.

Større og mer robuste kommuner kan få flere oppgaver. Dette vil gi økt makt og myndighet til kommunene, og dermed økt lokalt selvstyre. Større kommuner vil også redusere behovet for interkommunale løsninger. Færre og større kommuner som gjennomfører en velferdspolitik i henhold til nasjonale mål, vil redusere behovet for statlig detaljstyring. Kommunene vil slik få større frihet til å prioritere og tilpasse velferdstilbudet til innbyggernes behov.» (Regjeringen, 2014).

Figur 1- Målene for kommunereformen

Reformens ulike faser

Første reformfase (januar – august 2014): Initiating og utforming.

Kommunereformen skulle være en kunnskapsbasert reform. Ut fra dette ble Vabo-utvalget (ekspertutvalg) utnevnt den 3. januar 2014. Vabo-utvalget bestod av forskere og ansatte med spesialkompetanse innenfor kommunestruktur. Utvalget skulle på fritt faglig grunnlag foreslå hvilke kriterier som var hensiktsmessige å vurdere kommunestørrelse i forhold til (Klausen et al., 2016, s. 29). Rapporten «Kriterier for god kommunestruktur» ble levert 31. mars 2014 og lå til grunn for Regjeringens meldingsdel i Kommuneproposisjonen for 2015. Rapporten angir tolv kriterier kommunene bør oppfylle for å ivareta dagens oppgaver, samt prinsipper for en robust kommuneinndeling som gir en enhetlig og oversiktlig forvaltning (Vabo-utvalget, 2014). Som hovedprinsipp la utvalget til grunn at framtidige kommuner burde ha en størrelse på 15 000–20 000 innbyggere for å sikre en god oppgaveløsning. Utvalget anbefalte også at kommunestrukturen i større grad burde nærme seg funksjonelle samfunnsutviklingsområder, og at staten burde redusere detaljstyringen og vedlikeholde ordninger for politisk deltakelse for

å sikre kommuner som gode og slagkraftige demokratiske arenaer (Vabo-utvalget, 2014, s. 129-135). Regjeringen fulgte i stor grad ekspertutvalgets anbefalinger, men valgte å unnlate minimum kommunestørrelse (Klausen et al., 2016, s. 30). Videre ble ekspertutvalget bedt om å justere kriteriene, gitt at kommunene fikk tildelt nye oppgaver. Hvilke oppgaver det var snakk om var ikke på dette tidspunkt avklart (Klausen et al., 2016, s. 30). Sluttrapporten ble avlevert 1. desember 2014. I rapporten presenterer utvalget blant annet ti eksempler på oppgaver (statlige og fylkeskommunale) det kan være aktuelt å overføre til kommunene; psykisk helsevern, tverrfaglig spesialisert rusbehandling, habilitering og rehabilitering, hjelpemidler, barnevern, arbeidsmarkedstiltak, videregående opplæring, kollektivtransport, fylkesveger og virkemidler for lokal nærings- og samfunnsutvikling. Spesielt vurderer utvalget at kommuner med minst 15 000 - 20 000 innbyggere vil være i stand til å overta flere av de overnevnte oppgavene (Vabo-utvalget, 2014, s. 165).

I slutfasen av ekspertutvalgets arbeidet med første delrapport, var et utvalg ansatte i Kommunalavdelingen godt i gang med å planlegge gjennomføringen og organiseringen av reformen. En informant, ansatt ved Kommunalavdelingen, beskrev perioden som meget hektisk: «Det var en veldig hektisk vår. Vi hadde ekspertutvalgsmøter, referansegruppemøter og vi skulle skrive rapporten og klarere ett opplegg for hvordan reformen kunne gjennomføres» (int. 07.06.18). Kommuneproposisjonen (Prop. 95 S. 2013-2014) presenterer en helhetlig plan for gjennomføringen av kommunereformen. Samlet bestod kunnskapsgrunnlaget bak reformen av ekspertutvalgets rapporter (I og II), nettsiden nykommune.no og kommunereform.no. I tillegg ble eldre rapporter om kommunesammenslåing sendt ut til kommunene, samt en veileder med forslag til hvordan man kunne gjennomføre forhandlinger om kommunesammenslåinger.

Den politisk ledelse ønsket frivillig sammenslåing, men åpnet også opp for at det kunne foretas sammenslåinger av kommuner som avvirket fra lokale vedtak. Enkeltkommuner skulle med andre ord ikke stanse hensiktsmessige sammenslåinger av kommuner vurdert ut fra regionale og nasjonale hensyn (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2015, s. 51). Dermed beveget regjeringen seg bort fra frivillighetsvedtaket fra 1995. En av informantene bemerket at frem til Solberg-regjeringen hadde samtlige regjeringer siden 1995, i sin tiltredelseserklæring, lagt til grunn frivillighet for endring av kommunestruktur.

Videre var det klart fra samarbeidsavtalen i Nydalen (mellom regjeringen, Venstre og KRF) at nødvendige vedtak om kommunesammenslåing skulle fattes i løpet av regjeringperioden.

Departementet la dermed til rette for at kommuner som gjorde kommunestyrevedtak om sammenslåing i løpet av høsten 2015 kunne vedtas på nasjonalt nivå i løpet av våren 2016. Disse sammenslåingene kunne da tre i kraft fra 1. januar 2018. For å følge dette løpet måtte samtlige kommuner som inngikk i søknaden være enige om sammenslåingen og kun en av dem kunne tilhøre et annet fylke. I tillegg måtte søknaden også være treffende for målene med kommunereformen (Klausen et al., 2016, s. 32). Det andre prosessløpet var rettet mot kommuner som fattet vedtak om kommunesammenslåing innen 1. juli 2016, og søknader fra det overnevnte prosessløpet som ikke innfridde oppgitte betingelser. Vedtakene fra det siste prosessløpet skulle meldes fra fylkesmannen. Regjeringen la frem sin proposisjon til Stortinget, våren 2017. Kommunesammenslåinger som inngikk i siste runde ble iverksatt fra 1. januar 2020 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2015, s. 51).

Når det gjelder organiseringen av reformens lokale gjennomføring fremhevet informantene fylkesmannens rolle. Tilslutningen om at fylkesmennene skulle tilrettelegge og koordinere lokale prosesser ble beskrevet som svært viktig med tanke på å få vedtak om sammenslåing innen utløpet av regjeringsperioden. Kort tid etter at departementet hadde mottatt behandlingen av kommuneproposisjonen skrev de derfor et oppdragsbrev til fylkesmennene. Gjennom fylkesmannens embetsoppdrag fikk fylkesmennene i oppgave å sette i gang og følge opp lokale reformprosesser. I meldingsdelen i Kommuneproposisjonen 2015 står det: «Fylkesmannen vil ha god kunnskap om utfordringene i det enkelte fylket og også om den enkelte kommunes situasjon. Dette gjør at fylkesmannen er godt egnet som tilrettelegger og koordinator i de prosessene som skal gjennomføres lokalt/regionalt» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2015, s. 46). Utgangspunktet var at fylkesmannen skulle tjene som en koordinator og tilrettelegger i lokalt reformarbeid. Samtidig viser studier fylkesmannens varierende involveringsgrad og oppdragsforståelse (Flo, 2017; Glomsrud, 2017; Grønli Foss, 2016). I tillegg, for å påse at gjennomføringen gikk tilstrekkelig for seg, ga departementet økonomisk støtte til hvert fylkesmannsembete for å ansette en prosessveileder (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2015).

Når det gjelder årsaken for at fylkesmannens rollen ved reformen peker informantene på tidligere erfaringer rundt KS's-rolle i prosjektet «Fremtidens kommunestruktur», samt argumenter for hva som ville tjene kommunereformens målsetning best. En informant reflekterte rundt avgjørelsen slik:

«Det var diskutert hva som var riktig. Jeg husker ikke helt hva (...) KS var kanskje ikke like positive til reformen (...) og prosjektet i "fremtidens kommunestruktur" var jo sammenslåing eller interkommunalt samarbeid. Og nå mente regjeringen det gjerne var nok interkommunalt samarbeid. Så det ble vanskelig for KS, og KS var ikke i jubelkoret (...) min innretning er at man ønsket kommunesammenslåing. KS ble jo invitert inn som en rolle, og fått støtte fra departementet og vært med i prosesser lokalt. (...) om det var politisk eller administrativt vi til slutt bestemte at det skulle være fylkesmennene er jeg litt usikker på, men faglig og var det mer sannsynlig at fylkesmennene vil kunne følge opp når målet var kommunesammenslåing» (int. 07.06.18).

Til tross for det overnevnte ble det opprettet et samarbeid mellom fylkesmannen og KS regionalt. Her heter det at: «Fylkesmannen skal tidlig ta initiativ mot de regionale KS-styrene for å drøfte og avklare hvordan samarbeidet skal være gjennom reformperioden, og finne frem til en hensiktsmessig form på og innhold i dette samarbeidet» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2015, s. 46).

Etter at embetsoppdraget var tildelt fylkesmennene, ble det i august 2014 utformet og sendt et brev til alle landets kommuner. I brevet inviterte daværende kommunal- og moderniseringsminister, Jan Tore Sanner (H), alle landets kommuner til å starte dialog med sine nabokommuner vedrørende spørsmålet om kommunesammenslåing. Det var med andre ord en invitasjon med en sterk oppfordring til lokale prosesser hos kommunene. En av informantene kommenterte brevet slik:

«Vi kan jo ikke instruere kommunene, men det er klart at i brevet presenterte vi de forventninger som var i fra regjeringen og fra Stortinget. Vi viste fram at de var en del av et nasjonalt velferdssystem, der det var sektormålsetninger knyttet til hvordan kommune skulle oppnå mål på de lokale tjenestene. Vårt lokale selvstyre vil jo alltid ligge i spenningsfeltet mellom det å være et rettskraft for staten og det å være lokalt selvstendig autonome kommuner. Den spenningen må de jo leve med» (int. 07.06.18).

Vedlegg 8

Bakgrunnen for invitasjonen finner man i meldingsdelen i Kommuneproposisjonen 2015. Der det blant annet er skrevet:

«Det legges opp til at de regionale prosessene starter opp høsten 2014 og avsluttes ved utgangen av 2016. Det er viktig at kommunene kommer i gang med diskusjonene om sammenslåing høsten 2014 selv om ikke alle komponenter i reformen er kjent på dette tidspunktet. Departementet tar som utgangspunkt at kommunene vil ha behov for om lag ett år på å drøfte utfordrings- og mulighetsbilde for det fattes vedtak om hvilke kommuner de vil slå seg sammen med» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2015, s. 50-51).

Med dette som utgangspunkt ble det organisert et åpent prosessforløp der kommunene selv skulle organisere det som etter hvert fikk navnet «naboprå» med aktuelle nabokommuner. Her er det interessant å peke på oppfordringen til dialog som fulgte brevet, senere ble presisert som en *utredningsplikt* som kommunene selv skulle ta aktivt initiativ til (Kommunal - og moderniseringsdepartementet, 2016, s. 25).

Når det gjelder faktagrunnlaget kommunene skulle ta utgangspunkt i var anbefalingen fra departementet følgende:

«Tradisjonelt har spørsmål om sammenslåinger medført store og tidkrevende utredninger og folkeavstemninger. Departementet ønsker å legge til rette for en mer standardisert organisering av arbeidet ved å etablere et faktagrunnlag for lokale diskusjoner, og et opplegg for å innhente synspunkter fra innbyggerne. Dette vil etter departementet sin vurdering være en mer hensiktsmessig tids- og ressursbruk både lokalt og sentralt, og vil kunne gi gode beslutningsgrunnlag i de ulike kommunene» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2015, s. 47).

Fakta grunnlaget som det vises til, skulle etter departementets vurdering føre til at det « (...) ikke lenger er behov for å videreføre dagens praksis med utredning av enkeltstående sammenslåingsalternativer» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2015, s. 47). Kommunene skulle gjennom lokale prosesser selv erfare og se behovet for kommunesammenslåing. En informant beskriver det slik:

«Litt av håpet fra vår side var at vi ikke skulle bruke en halv million på konsulentrapporter (...). Sånne rapporter har vi hatt mange av. Man vet jo at kommunesammenslåing er en politisk prosess. Vi hadde blant annet erfaringen fra Sandefjord som var tidlig ute. De hadde ikke konsulentrapporter, det var mer et politisk arbeid. Hva kan vi få til? Hvorfor skal vi gjøre det og hva kan vi tjene på det? Så derfor tok vi bort det som tidligere var at du fikk 300-400 hundre tusen til å utrede sammenslåing. Vi opprettet "nykommune.no", som var et kartleggingsverktøy, i håp om at flere skulle bruke ressurser politisk og mindre på rapporten. Så var det jo mange som kom med rapporten likevel. Men det var et av målene at man skulle få dialogen inn i kommunestyret og få politikerne til å diskutere og ikke skyve det fra seg å få det utredet» (int. 07.06.18).

Ut ifra Inndelingsloven (2001) §10 skal innbyggerne høres før kommunestyret gjør vedtak om eventuelle kommunesammenslåinger. Tradisjonelt er det benyttet folkeavstemning vedrørende spørsmål om kommunesammenslåing. I forbindelse med kommunereformen ble det utarbeidet et eget opplegg for spørreundersøkelse som kunne benyttes ved høringen av innbyggerne. Begrunnelsen som fulgte var: «Dette vil etter departementets syn gi kommunestyrene et bredere og bedre beslutningsgrunnlag enn hva som er mulig i en rådgivende folkeavstemning» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2015, s. 47). Ut fra dette lå det en klar oppfordring til hvordan innbyggerhøringen burde gjennomføres. (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2015, s. 47). Til tross for oppfordringen var det opp til kommunen å bestemme om de vil høre innbyggerne gjennom folkeavstemning eller spørreundersøkelse. Det var også opp til kommunene å avgjøre hvordan og i hvilken grad folkets stemme skulle være avgjørende for beslutningen om kommunesammenslåing. I flere kommuner ble spørsmålet om kommunesammenslåing basert på lokal folkevilje.

Til slutt ble det besluttet at fylkesmennene med bakgrunn i kommunale vedtak og faglig vurderinger i ekspertutvalgets rapport, skulle gi sin tilrådning og tegne nytt kart over kommunegrensene i deres representative fylke. Vedtaket skulle inneholde vurderinger av vedtaket fattet i deres tilhørende kommuner og om de var i samsvar med målene for kommunereformen

(Klausen et al., 2016, s. 32). Fylkesmannens tilrådningsdokument ble tildelt sentrale myndigheter høsten 2016 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2015).

Andre reformfase (august 2014 – juni 2015): Felles utredning.

Erna Solberg sa, under pressekonferansen i forbindelse med oppgavemeldingen 20. mars 2015, at kommunereformen var i god rute og at i overkant av 300 kommuner hadde startet «nabopraten» (Solberg, 20. mars 2015). Blant kommuner i Rogaland finner man ni ulike nabosamtaler: (1) Strand og Hjelmeland kommune, (2) Etne og Vindafjord kommune, (3) Forsand og Strand kommune, (4) Finnøy, Rennesøy og Stavanger Kommune, (5) Flekkefjord og Lund kommune, (6) Stavanger, Sandnes og Sola kommune, (7) Sokndal, Lund og Eigersund kommune, (8) Hjelmeland, Strand og Forsand Kommune og (9) Hå, Klepp og Time kommune (Kompetansesenter for distriktsutvikling, 2017b).

I forkant av overnevnte nabosamtaler utarbeidet et utvalg administrativt ansatte fra åtte kommuner en rapport som viste fordeler og ulemper ved kommunesammenslåinger innenfor kommunenes samlede geografiske område. Kommunene som inngikk i samarbeidet var kommunene i Jærrådet³; Time, Klepp, Gjesdal, Hå og Sandnes kommune. Jærrådet startet utredningsarbeidet allerede februar 2014. Som et tidlig resultat kom dokumentet «Saman eller aleine i en region i sterk vekst: Korleis kan me i framtida løysa utfordringar knytt til tenesteproduksjon, arealplanlegging og demokrati og deltaking?» I løpet av 2014 viste Stavanger, Sola og Randaberg kommune interesse for utredningsarbeidet i Jærrådet, og på formannskapsmøtet 26. november 2014 ble de invitert med.

Under det samme formannskapsmøte ble det utført gruppearbeid med representanter fra hver kommune. Hver gruppe utførte SWOT-analyser⁴ på lokaldemokrati og samfunnsutvikling. I neste omgang ble analysene sammenfattet til en SWOT-analyse. En oppsummering av formannskapsmøtet, sammenfattet SWOT-analyse, de ulike gruppers SWOT-analyser, samt ekspertutvalgets sluttrapport ble overbrakt til Jærrådets møte 12.12.2014. Ordførere fra Gjesdal, Hå, Klepp, Randaberg, Sandnes, Time, Sandnes, Sola og Stavanger kommune tok så drøftelsen av saken videre i felles ordførermøte 29. januar 2015. Det ble da besluttet å fortsette den lokale utredningsprosessen og organisere det videre arbeidet i tre arbeidsgrupper; lokaldemokrati, samfunnsutvikling, og en samlegruppe for tjenesteutvikling, myndighetsutøvelse og økonomi. Den sistnevnte gruppen var også utredningsarbeidets saksutredningsgruppe. Hver gruppeleder

³ Jærrådet er et interkommunalt samarbeidsorgan mellom Hå, Time, Klepp, Sandnes og Gjesdal kommune.

⁴ SWOT-analyse er en metode for å identifisere og forstå hva som er organisasjonens svake og sterke sider, muligheter og trusler. Kilde: <https://snl.no/SWOT-analyse>.

var også medlem av saksutredningsgruppen. Det ble også organisert en ad-hoc arbeidsgruppe for innbyggerinvolvering. Denne gruppen arbeidet parallelt med utredningsarbeidet i de resterende arbeidsgruppene (se figur 2.). Samtlige arbeidsgrupper bestod av representanter fra administrasjonen i de åtte overnevnte kommunene. Sammensetningen ble besluttet av rådmennene og var basert på relevant kompetanse og anbefalinger fra andre kommunalt ansatte.



Figur 2- Organisering av arbeidet med felles utredningsrapport

Etter hvert som arbeidsgruppene utarbeidet sine analyser ble det videresendt til saksutredningsgruppen. Denne gruppen arbeidet med å sammenstille alle bidrag til en sluttrapport. Underveis i utredningsarbeidet (våren 2015) leverte saksutredningsgruppen rapporter til rådmannsgruppen som videre leverer innstillinger til styringsgruppen. Rådmannsgruppen var plassert mellom styringsgruppen og saksutredningsgruppen (se figur 2.). Rådmannsgruppen leverer innstillinger til styringsgruppen og rapporterte meldinger tilbake til saksutredningsgruppen. Styringsgruppen var plassert som øverste organ i denne utredningsprosessen. Her satt ordførere og opposisjonsledere fra de åtte overnevnte kommunene. Rådmennene deltok også på møtene i styringsgruppen.⁵

Samarbeidet ble i enkelte arbeidsgrupper omtalt som krevende. For det første var det ikke en klar beskrivelse for hva rapporten skulle inneholde. Videre var deltakerne i arbeidsgruppene

⁵ I tillegg til de overnevnte arbeidsgruppene har samarbeidet også resultert i fellesmøter med tillitsvalgte og formannskapsmøte. Det sistnevnte ble avholdt den 10. juni 2015. Under «Stormøte» på Sola Strandhotell ble sluttrapporten fra utredningsarbeidet presentert. Under møtet deltok også daværende rådmann, Magnhild Meltveit Kleppu.

usikre på hvor nøytralt faktagrunnlaget skulle være. En deltaker sa: «Vi legger hodene på blokka med disse figurene» (obs. 16.05.15). En annen: «Vi må tørre å vurdere, men ha vårt på det tørre» (obs. 24.04.15). Til slutt var det usikkert i hvilken grad de folkevalgte ville benytte seg av rapporten når beslutningen om kommunesammenslåing skulle fattes. Bekymringen ble blant annet uttrykket slik: «Selv om vi har fine figurer, får vi ikke noe sammenslåing uansett. Det kommer til å bli avgjort på magefølelse, ikke fakta» (obs. 12.05.15). En annen sa: «Jeg håper de folkevalgte som har bestilt utredningen setter seg inn i det. Det er masse arbeid bak» En kollega svarte direkte etter: «Det er en viss fare for at rapporten havner i en skrivebordsskuff» (obs. 11.05.15).

Uroen for at politikerne ikke skulle ta rapporten alvorlig var også noe som bekymret rådmennene. Under et felles møte med politikerne mai 2015 sa en av dem: «Vi bruker mye ressurser på denne fasen. Når en trekker en konklusjon er det viktig at det gjøres med en viss realitet». Rådmennene forventet et større politisk eierskap og mer debatt i opptakten av kommune- og fylkestingsvalget på sensommeren 2015.

Sluttrapporten ble presentert for styringsgruppen 27.mai i formannskapssalen på Stavanger Rådhus. Etter rapporten var presentert uttalte ordfører i Gjesdal kommune følgende: «Nå skal flyet ta av fra bakken og inn i turbulente luftlag. Det er i dette turbulente luftlaget politikken skal utspille seg». Under samme møte ble det diskutert i hvilken grad kravet om naboprater var innfridd. For eksempel forventet Gjesdal kommune at felles utredningsrapport skulle innfri kravet. I diskusjonen viste en representant fra en annen kommune til en telefonsamtale med fylkesmannens kontor. Ut fra denne samtalen ble det uttrykket et ønske om naboprater utover utredningsrapporten, men det ble samtidig understreket at samtale ikke var lovpålagt.

Tredje reformfase (juni – august 2015): Sonderingsrommet.

Sommeren 2015 skulle overnevnte åtte rådmenn skrive sine innstillinger for videre reformprosess. I forbindelse med et felles rådmannsmøte den 16. juni 2015 sa en av dem: «Dette blir en av de viktigste innstillingen vi rådmenn skal skrive noen gang». Under følger et en figur som viser et utdrag fra observasjonsnotatene.

«Datoen er 16.juni 2015. Vi befinner oss i 8.etasje i Stavanger Rådhus. Foran meg er et langbord der åtte rådmenn sitter spente. I rommet er også leder for innbyggerinvolveringsgruppen og leder for saksutredningsgruppen.. Dette er siste planlagte møte i rådmannsgruppen. Formålet er at de sammen skal komme frem til strukturen på deres innstilling om ev. videre reformprosess.

En rådmann innleder med å skryte over rapporten og overleveringen fra styringsgruppen den 27.mai. Videre orienterer vedkommende om at oppgavemeldingen var oppe som sak i Stortinget 9.juni og at overflytting av videregående skole har gått ut. Flere saker om oppgaveoverføring er med det satt til videre utredning. Deretter ønsker samme rådmann at de skal ta en runde rundt bordet, slik at alle får løfte frem egen tanker og synspunkter om kommende innstilling. Runden ender med en diskusjon angående en eventuell videre utredning for en storkommune med alle åtte kommunene. Flere er frustrerte: «Vi har vært i prosessen lenge og kjenner elementene i den. Vi skal ikke utrede en prikk mer».

I utredningsrapporten presenteres et 0-alternativ der de 11 kommunene som inngår i analyseområdet fortsetter i nåværende form, et «lite» alternativ med reduksjon til 4-7 kommuner i området, et «middels» alternativ med 2-3 kommuner og et «stort» alternativ med 1-2 kommuner i området. En rådmann sier: «Jeg ville vært en populær rådmann om jeg anbefalte null-alternativet, men hadde ikke levd med meg selv om jeg hadde gjort det». En annen sier: «Rådmannsperspektiv og faglig sett er det ikke et alternativ å anbefale 0-alternativet. Politikerne må sette foten ned selv om de mener dette.» Flere kaster seg med: «For det første skal vi lage en innstilling med en anbefaling. Men hvor er det politiske eierskapet? Hvem drar den politiske nabopraten?» «Det er viktig at en felles innstilling ikke bli en buffer for egen feighet». «Politikerne leser det politiske landskapet med lite vilje til å dra dette. Kommunikasjonen i innstillingen vår må være hvor vi vil» Etter flere ytringer og noe høy temperatur i et relativt varmt rom der solen skinner inn gjennom en lang vindusrekke, er det en rådmann som forsøker å samle trådene og lede dem inn på ett spor: «Vi er nå over i en fase med mer konkret nabopratt der ulike elementer skal diskuteres – hvordan skal en evt. større kommune se ut». Vedkommende mener det er feil at det foreligger politiske signaler for en ny runde (nabopratt) med samtlige åtte kommuner. En annen rådmann støtter opp: «Vi er i samme båt, med en ny milepæl. Vi må synliggjøre for politikerne at vi har tenkt sammen alle åtte! Vi må vise til samme analyse i innstillingen, og en anbefaling hver». Andre er mer usikre: «Jeg er usikker på hva jeg vil innstille. Vi må ikke bomme på hoppkanten». En annen: «Vi vil jobbe med saken fremover og ha klar en skisse før ferien. Så holder vi på den til den skal frem. Hvor kan vi møte hverandre før vi slipper saken?» De blir sammen enige om et nytt motetidspunkt på Storhuset i Gjesdal Kommune 11. august kl. 13.»

(observasjonsnotat 16. juni 2015)

Figur 3- Observasjonsnotat

11.august var rådmennene samlet igjen. Flere hadde pratet sammen gjennom ferien og under møtet delte de sine forslag og tanker om hvordan de ville levere sin innstilling. Løsningen ble å vise til individuelle løsninger begrunnet i felles utredningsrapport. De ble også enige om å ikke bruke begrepet «nabopratt». I den forbindelse sa en rådmann: «Kommunene skal lage et viktig dokument på få måneder. De skal ikke sitte med kaffe i munnvikene og tattle». Videre diskuterte de hva som skulle med når det gjaldt politisk organisering. Møtet ble avsluttet med at en av dem uttrykker lettelse over at de hadde hatt hverandre i denne perioden: «(...) et resultat av flere kloke hoder samlet».

Tilhørende åtte kommunestyre fatter deretter vedtak for evt. videre nabopratt og utredning i månedsskifte august/september 2015. Under følger en oversikt over resultatet i de overnevnte

Vedlegg 8

åtte kommunene (se tabell 1). Basert på resultatet var det to prosesser som skilte seg ut som interessante å følge videre. Den første var nabopraten mellom Time, Klepp og Hå kommune. Den andre var nabopraten mellom Stavanger, Sola og Sandnes kommune.

Tabell 1 – Oversikt over kommunale vedtok for videre reformarbeid

| | Dato | Ønsker nabopratt med/inviterer. | Åpner opp for invitasjon fra andre kommuner. | Andre kommentarer |
|-----------|----------|---------------------------------|--|---|
| Stavanger | 31.08.15 | Sola, Randaberg og Sandnes. | X | Inviterer også alle kommuner i regionen til å vurdere en regionskommune |
| Sola | 03.09.15 | | X | Ser muligheter for en nabopratt med Klepp (ev. Time og Hå) |
| Klepp | 07.09.15 | Time og Hå | X | |
| Gjesdal | 07.09.15 | | X | |
| Time | 08.09.15 | Klepp og Hå | | |
| Sandnes | 08.09.15 | | X | Ser det ikke som naturlig at de to storbyene i regionen inngår i en felles kommune. |
| Hå | 10.09.15 | Time og Klepp | | |
| Randaberg | 10.09.15 | | | Takker for seg. |

Fjerde reformfase (august 2015 – juni 2016): Nabosamtaler.

Etter et gjensidig vedtak om videre nabopratt startet samtalen mellom Time, Klepp og Hå kommune 29. september 2016. Kommunene ble tidlig enige om formålet med samtalen, innholdet i møtene dem imellom, omfanget i intensjonsavtalen og ønsket om en folkeavstemning våren 2016. 25. april 2016 ble folkeavstemningen gjennomført. I Time kommune ble det flertall for sammenslåing, 56,4 %. Oppslutningen blant innbyggerne var 53,8 %. Blant innbyggerne i Klepp kommune var det også flertall for Jæren kommune. Her var 73,2 % for kommunesammenslåing, og oppslutningen var 57,4 %. I Hå kommune derimot ble det størst oppslutning for nei-siden. Hele 74,5 % var negative til kommunesammenslåingen, og oppslutningen var 60,1 % (Kompetansesenter for distriktsutvikling, 2017a). Resultatet av folkeavstemningen førte til at Jæren kommune ikke ble en realitet i denne runden.

Nabopraten mellom Stavanger, Sola og Sandnes kommune startet ut basert på en strategisk invitasjon fra Sola kommune, nettopp for å unngå forbeholdet i Sandnes kommunes vedtak (se tabell 1). Kommunene som deltok i nabopraten hadde ulike ønsker for fremtiden. Dette kom til uttrykk i møtene i form av blant annet i argumenter og deltakernes motivasjon for arbeidet. Samtalene resulterte i et prinsippdokument for nye Nord-Jæren kommune. Innbyggerne i Stavanger kommune var positive til sammenslåing av kommunene. Det samme var ikke

Vedlegg 8

innbyggerne i Sola kommune og Sandnes kommune. (Kompetansesenter for distriktsutvikling, 2017a). Dermed endte prosessen for Nord-Jæren kommune her.

Den parallelle nabopraten Stavanger hadde ført med Finnøy og Rennesøy bar derimot frukter og fra og med 1. januar 2020 var øy-kommunene som en del av nye Stavanger kommune. Også Sandnes kommunes parallelle naboprater med Forsand resulterte i kommunesammenslåing. Fra og med 1. januar 2020 inngikk Forsand kommune i nye Sandnes kommune.

Gjesdal kommunes kommunalt vedtak viste at kommunen var åpen for invitasjon fra andre kommuner. Likevel ble det ikke noe formel invitasjon fra andre kommuner. Det foregikk heller mer uformelle samtaler. Blant annet ble det i november 2015 utført samtaler med Sandnes kommune vedrørende grensejusteringer ved tettstedet Figgjo. Det var også møter mellom representanter i Bjerkreim og Gjesdal kommune og Gjesdal og Forsand kommune, uten at samtalen førte noe sted. Kort oppsummert; da ingen kommuner inviterte Gjesdal til mer formelle naboprater strandet kommunereformen og muligheten for kommunesammenslåing her.

Randaberg kommune ble invitert til naboprater sammen med Sola, Sandnes og Stavanger kommune. Det var lenge usikkert om hvem som ville møte til samtalen. Randaberg stilte ikke.⁶ Til tross for deres vedtak om å ikke ta initiativ til samtaler med andre kommuner, har Randaberg kommunen ved to anledninger deltatt i uforpliktende samtaler sammen med Rennesøy, Finnøy og Kvitøy kommune for å avklare hvor de står i spørsmålet om kommunesammenslåing (Randaberg kommune, 2016).

Femte reformfase (juni 2016 – juni 2017): Tilråding og stortingsvedtak.

Basert på resultatene i folkeavstemningen og nabosamtalene ga landets fylkesmenn sin tilråding, oktober 2016. Fylkesmannen i Rogaland anbefalte i sin tilråding sammenslåing mellom Stavanger, Rennesøy og Finnøy kommune. Dette var i samsvar med lokale vedtak (Fylkesmannen i Rogaland, 2016). Fylkesmannen anbefalte også sammenslåing mellom Sokndal og Eigersund kommune, samt Forsand og Strand kommune. De to sistnevnte var ikke å tråd med lokale vedtak. Fylkesmannens anbefalinger til Stortinget kan forstås i lys av en oppdragsforståelse som «litt tvang» - en mellomvariant mellom «ren frivillighet» og «ren

⁶ «Randaberg kommune fortsetter som egen selvstendig landbrukskommune. Randaberg kommune vil fortsette det godt etablerte regionale samarbeidet. Vi takker for samarbeidet med Gjesdal, Hå, Klepp, Sandnes, Sola, Stavanger og Time om en utredning av ulike alternativer til kommunesammenslåing. Randaberg kommune vil ikke ta initiativ til flere samtaler eller utredninger» (Saksprotokoll - kommunereformen. 10.09.15. sak 65/15).

faglighet» (Flo, 2017, s. 26-27). Innstillingen fra Kommunal- og forvaltningskomiteen foreslo at Stortinget ved behandling av proposisjonen skulle fatte vedtak om sammenslåing i Forsand og Sandnes kommune, og Stavanger, Rennesøy og Finnøy (Kommunal- og forvaltningskomiteen, 2017). Fylkesmannens tilrådning ble dermed i noen grad forbigått. Vedtak ble fattet 8. juni 2017.

Kort oppsummert endte reformen slik:

«Man fikk en del pussige konstellasjoner (...). Det er vel det som er herlig med lokalt selvstyre. Det er helt åpenbart at – det vet jo de fleste – grensene ikke hadde blitt slik dersom man satt på et kontor i Oslo og tegnet det. Det var lokalt ønsket at det skulle bli sånn og da fulgte man i all hovedsak de lokale ønskene» (int. 07.06.18).

Sjette reformfase (juni 2017 –): Kommunereformen fortsetter.

I Jeløya-erklæringen står det at Kommunereformen fortsetter (Regjeringen, 2018, s. 45). Likevel er det noen endringer fra første reformperiode. Blant annet har Stortinget bestemt at kommunesammenslåinger utelukkende skal være et resultat av lokal frivillighet (jf. anmodningsvedtaket). Det legges ikke opp til felles prosessforløp eller sluttdato. Det er heller ikke tidsfrister som må overholdes for å utløse reformstøtte (Fimreite & Flo, 2018). Samtidig fortsetter fylkesmannens mandat om å fortsatt tilrettelegge for kommunesammenslåinger (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019).

En informant reflekterte rundt kommunereformens andre reformperiode på følgende måte:

«Strengt tatt er det som står i kommuneproposisjonen en stadfesting av politikk, fordi reformer skal helst ha en begynnelse og en slutt. Slutten på kommunereformen var juni 2017 når Stortinget behandlet strukturproposisjonene (...). Så skal man gjennomføre de vedtakene. Det løpet vi legger opp til nå har ingen slutt, og det er kanskje politisk vanskelig å kalle det en reform» (int. 07.06.18).

Som Flo og Fimreite (2018) påpeker i sin artikkel har vi nå en reform uten reform. Altså vi sier at reformen fortsetter, men i kommuneproposisjonen 2019 brukes ikke reform som begrep. De peker heller mot at *arbeidet* med kommunesammenslåinger fortsetter (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019, s. 29). På denne måten argumenterer Fimreite og Flo (2018, s. 33) for at Kommunal- og moderniseringsdepartementet nå heller rigger *et system for kontinuerlig endring* av kommunestruktur enn en videreføring av reformen. Til tross for at den videre prosessen avvises som «reform», er det mulig å forvente kommunesammenslåinger av mer frivillig karakter. Fimreite og Flo (2018) sier at for det første kan det oppstå en dynamikk

Vedlegg 8

der kommuner som slås sammen fremstår som et forbilde og at andre vil slå seg sammen for å ta igjen et evt. forsprang disse nye kommunene får. Det kan også tenkes at de blir skremmebilder. For å få til fremtidige kommuner er det viktig at de nye kommunene etableres på et godt grunnlag og får støtte og veiledning til å nettopp skape en god ny kommune med de beste forutsetninger for å lykkes. Det kan også resultere i nye sammenslåinger der større utredninger fra første reformperiode modnes. Flere kommuner har et annet utgangspunkt nå enn ved oppstarten av reformens første periode. Blant annet er det flere steder politisk enighet (jf. Time, Hå og Klepp kommune), men likevel en låst situasjon på grunn av folkeavstemninger og innbyggernes «nei» (ibid.). Hvor mange kommunesammenslåinger som faktisk vil finne sted de nærmeste årene gjenstår å se.

Referanser

- Askim, J., Klausen, J. E. & Vabo, S. I. (2016). Kommunereformen og dens alternativer. I J. E. Klausen, J. Askim & S. I. Vabo (red.), *Kommunereform i perspektiv* (s. 275-290). Bergen: Fagbokforlaget.
- Baldersheim, H. & Rose, L. E. (2016). Territorielle styringsstrukturer og -reformer i europeisk perspektiv. I J. E. Klausen, J. Askim & S. I. Vabo (red.), *Kommunereform i perspektiv* (s. 251-274). Bergen: Fagbokforlaget.
- Beldo, M. J. (2018). *Strukturreformer - suksess eller fiasko. En studie av Solberg-regjeringens kommunereform og strukturedoem i høyre utdanning*. Mastergradsavhandling. Universitetet i Tromsø. Lastet ned fra <https://munin.uit.no/handle/10037/14026>
- Fimreite, A. L. & Flo, Y. (2018). Kan kommunen reformeres uten reform? *Stat & Styring*, 28(02), 32-35. Lastet ned fra http://www.idunn.no/stat/2018/02/kan_kommunen_reformeres_utenreform
- Flo, Y. (2017). Tvangsmakt og fri vilje. *Plan*, 49(03-04), 22-27. Lastet ned fra http://www.idunn.no/plan/2017/03-04/tvangsmakt_og_fri_vilje
- Fylkesmannen i Rogaland. (2016). Kommunereform i Rogaland – oppsummering og tilråding. Lastet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/a5b5801a50034fdaa0a9f8d7bab94f5b/rogaland.pdf>
- Glomsrud, H. R. (2017). *Byråkraten mellom barken og veden*. Mastergradsavhandling. Universitetet i Oslo.
- Grønli Foss, A. (2016). Fylkesmannens rolle i kommunereformen- en casestudie av Østfold og Vestfold. I J. E. Klausen, J. Askim & S. I. Vabo (red.), *Kommunereform i perspektiv*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Inndelingslova. (2001). *Lov om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser LOV-2001-06-15-70*. Lastet ned fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2001-06-15-70>.
- Klausen, J. E. (2016). Kommunereform og endringsteori. I J. E. Klausen, J. Askim & S. I. Vabo (red.), *Kommunereform i perspektiv* (s. 135-157). Fagbokforlaget: Bergen.
- Klausen, J. E., Askim, J. & Vabo, S. I. (2016). Kommunereformen i Norge. I J. E. Klausen, J. Askim & S. I. Vabo (red.), *Kommunereform i perspektiv* (s. 25-46). Bergen: Fagbokforlaget. doi: <https://doi.org/10.18261/issn.1504-291x-2017-01-06>
- Kommunal- og forvaltningskomiteen. (2015). *Innstilling til Stortinget fra kommunal- og forvaltningskomiteen om kommuneproposisjonen 2015*. (Innst. 300 S, 2013-2014). Lastet ned fra <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillingcr/stortinget/2013-2014/inns-201314-300.pdf>.
- Kommunal- og forvaltningskomiteen. (2017). *Innstilling frå kommunal- og forvaltningskomiteen om Endringer i kommunestrukturen*. (Innst. 386 S, 2016–2017). Lastet ned fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2016-2017/inns-201617-386s/>.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2015). *Kommunereform: Meldingsdel i kommuneproposisjonen 2015*. (Prop 95 S, 2015). Lastet ned fra https://www.regjeringen.no/contentassets/b1ac3420d8ab44f99558775f132d9cf2/meldingsdel_kommunereform_og_vedlegg.pdf.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2019). *Kommuneproposisjonen 2019*. (Prop. 88 S, 2017-2018). Lastet ned fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-88-s-20172018/id2601105/>.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2016). *Endringer i kommunestrukturen*. (Prop. 96 S, 2016-2017). Lastet ned fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/6381fed4b86d4d779c26eaf69e6f3fed/no/pdfs/prp201620170096000dddpdfs.pdf>.
- Kommuneinndelingskomiteen. (1952). *Om en revisjon av den kommunale inndeling m.v. Prinsipielle retningslinjer*. (Innstilling II). Oslo: Arbeidernes Aktetrykkeri.
- Kompetansesenter for distriktutvikling. (2017a). Folkeavstemninger om kommunesammenslåing. Lastet ned 08.01.2019, fra <https://distriktssenteret.no/kommunereformen/folkeavstemninger/>

Vedlegg 8

- Kompetansesenter for distriktsutvikling. (2017b). Intensjonsavtaler: Intensjonsavtaler om kommunesammenslåing i kommunereformen. Lastet ned 8. januar 2019, fra <https://distriktsenteret.no/artikkel/intensjonsavtaler/>
- Larsen, H. O., Offerdal, A. & forskning, K. S. (1994). *Demokrati og deltakelse i kommunene : norsk lokalpolitikk i nordisk lys*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Randaberg kommune. (2016). Nabopratt med øykommuner. Lastet ned 6. mai 2020, fra <https://www.randaberg.kommune.no/nyhetsarkiv/arkiv-2016/nabopratt-med-oykommunene/>
- Regjeringen. (2014, 03.11.2014). Hvorfor kommunereform? Lastet ned 06. februar 2017, fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/Hvorfor-kommunereform/id752904/>
- Regjeringen. (2017). Historisk utvikling. Den norske kommunestrukturen opp gjennom tidene (1837-2013). Lastet ned 05.01.2018, fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/utviklingen-av-den-norske-kommunestruktu/id751352/>
- Regjeringen. (2018). *Politiskplattform for en regjering utgått av Høyre, Fremskrittspartier og Venstre*. Jeløya, 14. januar. Lastet ned fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/e4e3cfd7e4d4458fa8d3d2bb1e43bcb/b/plattform.pdf>.
- Vabo-utvalget. (2014). *Sluttrapport fra ekspertutvalget. Kriterier for god kommunestruktur*. (2). Lastet ned fra https://www.regjeringen.no/contentassets/8f7e292db24230beb2e58592f4949e/kriterier_for_god_kommunestruktur_sluttreport.pdf.
- Vabo-utvalget. (2014). *Delrapport fra ekspertutvalget. Kriterier for god kommunestruktur*. (1). Lastet ned fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/komm/rapporter/kriterier_for_god_kommunestruktur_rettet.pdf.

