

# **PO220S Bacheloroppgave i statsvitenskap**

Universitetet i Nordland

Vår 2013

## **Betydningen av geografi for interkommunalt samarbeid**

En komparativ undersøkelse av Røst kommune og Gildeskål kommune

**Kandidatnummer: 2**

## **Førord**

Selv om det å skrive en bacheloroppgave er et lite prosjekt, har prosessen til tider vært preget både av frustrasjon og irritasjon. Likevel har det vært en lærerik og givende opplevelse. Slik skal det vel gjerne være?

Det sies at fire øyne ser bedre enn to, noe som jeg kan si meg enig i. Jeg vil derfor rette en takk til min veileder førsteamenuensis Jill Beth Otterlei, for konstruktive og gode tilbakemeldinger og stor tålmodighet. Professor Asbjørn Røiseland må også takkes for tips til valg av tema for oppgaven.

Jeg vil også takke mine informanter for velvillig å ha gitt av deres tid og kunnskap.

Bodø, 4. mai 2013,

# Innholdsfortegnelse

<b>1. Innledningskapittel.....</b>	<b>1</b>
1.1 Introduksjon.....	1
1.2 Presentasjon av problemstilling og valg av case.....	1
1.3 Oppbygging av oppgaven.....	2
1.4 Avgrensninger.....	2
<b>2. Teoretisk rammeverk.....</b>	<b>3</b>
2.1 Et rasjonelt/instrumentelt perspektiv.....	3
2.2 Empiriske forventninger ut fra et instrumentelt perspektiv.....	3
<b>3. Metode.....</b>	<b>5</b>
3.1 Komparative case-studier.....	5
3.2 Innsamling og bearbeiding av data.....	6
3.3 Vurdering av validitet og reliabilitet.....	7
<b>4. Kort og Røst kommune og Gildeskål kommune.....</b>	<b>8</b>
4.1 Geografisk kontekst i Røst kommune.....	8
4.2 Geografisk kontekst i Gildeskål kommune.....	8
<b>5. Hvilken betydning har geografiske forhold for interkommunalt samarbeid i Røst kommune og i Gildeskål kommune?.....</b>	<b>9</b>
5.1 Interkommunalt samarbeid i Røst kommune og i Gildeskål kommune – rasjonelt å samarbeide?.....	9
5.2 Vil Røst kommune oppleve større utfordringer med interkommunalt samarbeid enn Gildeskål kommune?.....	12
5.2.1 Betydningen av geografi for interkommunalt samarbeid i Røst kommune.....	13
5.2.2 Betydningen av geografi for interkommunalt samarbeid i Gildeskål kommune.....	15
5.2.3 Større utfordringer med interkommunalt samarbeid i Røst enn i Gildeskål.....	17
5.3 Betydning av geografi for oppgavetype.....	18
5.3.1 Røst kommune – vanskelig å samarbeid om publikumsrettede tjenester?.....	18
5.3.2 Gildeskål kommune – oppgavetype spiller ingen rolle?.....	20

5.3.3 Oppgavetype – avgjørende for om geografiske forhold har betydning for interkommunalt samarbeid?.....	21
<b>6. Avslutning.....</b>	<b>23</b>
<b>7. Litteraturliste.....</b>	<b>25</b>
<b>Vedlegg 1: intervjuguide.....</b>	<b>28</b>
<b>Vedlegg 2: Kart over Røst kommune og Gildeskål kommune.....</b>	<b>30</b>

# 1 Innledningskapittel

## 1.1 Introduksjon

Denne oppgavens mål er å belyse, og kanskje også finne noen svar på, om naturgitte geografiske forhold har betydning for interkommunalt samarbeid. I oppgaven undersøker jeg betydningen av geografiske avstander for samarbeid på tvers av kommunegrensene i to kommuner i Nordland. Geografiske forhold skaper ulike rammebetingelser for de to Nordlands-kommunene da den ene er atskilt fra sine nabokommuner av store havstrekninger, mens den andre har naboene «tett på». Spiller disse forholdene noen rolle for mulighetene for samarbeid på tvers av kommunegrensene?

Mye av ansvaret for den offentlige politikken i Norge er tillagt kommunene, og disse utgjør en sentral del av velferdsstatens ”infrastruktur” (KRD). Prinsippet om at alle landets 428 kommuner skal tilby de samme tjenestene – både kvalitativt og kvantitativt – har den nyere tiden stått sterkt. Norske kommuner varierer imidlertid i geografisk størrelse og avstander, innbyggertall og befolkningsmessig tetthet, noe som skaper utfordringer for mange kommuner når de blant annet skal sikre en kostnadseffektiv drift, god kvalitet på tjenestene som produseres, og når de skal tiltrekke seg kompetanse og arbeidskraft. Regjeringen har uttalt at samarbeid på tvers av kommunegrensene er et sentralt virkemiddel for å løse noen av de utfordringene som norske kommuner står overfor, og at interkommunalt samarbeid alltid vil være tilstede uavhengig av hvilken kommunestruktur man har (Meld. St. nr. 12 (2011-2012): 29). Men selv om behovet for samarbeid er tilstede, hvilke begrensninger legger naturgitte geografiske forhold på mulighetene for interkommunale samarbeidsordninger?

## 1.2 Presentasjon av problemstilling og valg av case

Det er verken et nytt eller ukjent fenomen at samarbeid og samhandling på tvers av kommunegrensene finner sted (Weigård 1991: 1), og terrenget av interkommunale samarbeidsordninger er etter hvert blitt et nokså godt kartlagt landskap. Vi har blant annet en rimelig god oversikt over omfanget, organiseringen, innholdet og konsekvenser av interkommunale samarbeid, samt utfordringer knyttet til styring og kontroll av samarbeidene (se Econ 2006; Iris 2012; Jacobsen 2010; Vinsand og Nilsen 2008; Weigård 1991). Målet med denne oppgaven er imidlertid å diskutere noen av de praktiske sidene ved interkommunalt samarbeid, og oppgaven tar utgangspunkt i følgende problemstilling:

***Hvilken betydning har geografiske forhold for interkommunalt samarbeid i Røst og Gildeskål kommune?***

Jeg ønsker å besvare problemstillingen gjennom en komparativ case-studie der jeg henter inn

kvalitativ dybdekunnskap om to kommuner i Nordland fylke. Disse er Røst og Gildeskål. Valg av case begrunnes i hovedsak i ulike geografiske og topografiske rammebetingelser for de to kommunene. Dette går jeg nærmere inn på i metodekapittelet.

Begrepet interkommunalt samarbeid brukes i denne oppgaven om alle typer samarbeid på tvers av kommunegrensene, alt fra uformelle samarbeid til formaliserte samarbeid etter lovfestede organisasjonsmodeller. Med geografiske og topografiske forhold menes særlig avstander og reisetid til nærmeste kommune, og mulighetene som avstander og reisetid gir for kommunikasjon med nabokommunene.

### **1.3 Oppbygging av oppgaven**

I kapittel 2 presenteres det teoretiske rammeverket som er utgangspunktet for oppgavens analyse. Utgangspunktet er et rasjonelt/instrumentelt perspektiv. Med utgangspunkt i dette perspektivet stilles det også opp et analyseskjema over hva man kan forvente av utfordringer og muligheter med interkommunalt samarbeid, dersom geografiske forhold står i fokus. I oppgavens kapittel 3 blir det gjort en presentasjon og vurdering av metoden og forskningsdesignet. I kapittel 4 gir jeg i hovedsak en generell framstilling av kommunenes geografiske kontekst. I kapittel 5 brukes de teoretiske antakelsene til å kaste lys over om geografiske forhold har betydning for interkommunalt samarbeid i de to kommunene. Selv om utgangspunktet er et rasjonelt instrumentelt perspektiv, blir det også brukt andre teorier som supplement. For å underbygge funnene mine, blir det også vist til andre undersøkelser som tar opp spørsmål knyttet geografi og interkommunalt samarbeid. Til slutt, i kapittel 6, gis det en oppsummerende avslutning.

### **1.4 Avgrensninger**

Denne bacheloroppgaven skal være et lite forskningsprosjekt, og vil følgelig bare berøre en veldig liten del av et stort saksfelt. Utgangspunktet for analysen er et instrumentelt perspektiv, men det vil bli pekt på andre teoretiske perspektiver i analysekapittelet. Det må påpekes at om oppgaven ikke var begrenset til et gitt sideantall, ville jeg nok hatt et større empirisk datamateriale og følgelig også et bredere teoretisk rammeverk.

Opgaven har ingen ambisjoner om å kartlegge det totale omfanget av interkommunale samarbeid i de to kommunene. Ei heller blir det gjort noen analyse av konkrete samarbeidsprosjekter, økonomiske konsekvenser av samarbeid, styringsutfordringer eller muligheter for kommunesammenslåing. Oppgaven går heller ikke inn på de ulike organisatoriske modellene som stilles til kommunenes rådighet når samarbeid skal inngås.

## 2 Teoretisk rammeverk

Det teoretiske rammeverket skal bidra til å belyse og forstå hvilken betydning geografiske forhold har for interkommunalt samarbeid i Røst og Gildeskål kommune. For å analysere datamaterialet mitt vil jeg i utgangspunktet bruke et organisasjonsteoretisk perspektiv. Jeg vil benytte et rasjonelt/instrumentelt perspektiv. Ut fra dette perspektivet har jeg utledet forventninger til hvordan kommunene vil forholde seg til interkommunalt samarbeid, samt utfordringer og muligheter. Analysen vil avdekke om perspektivet har forklaringskraft, og eventuelt om andre teoretiske perspektivet kan gi supplerende forklaringer.

### 2.1 Et rasjonelt/instrumentelt perspektiv

I et rasjonelt/instrumentelt perspektiv (fra nå av et instrumentelt) framstår organisasjoner som *redskaper* for ledelsen for å oppnå bestemte mål. Offentlige organisasjoner, slik som for eksempel en kommune, vil i dette perspektivet være et instrument som skal utføre oppgaver på vegne av samfunnet (Christensen et al. 2009: 33). Dette innebærer at organisasjoner og deres strukturer er fleksible ordninger som kan skiftes ut og endres etter behov og problemkontekst. Endringer er problemdrevet, og vil være et resultat av at det er en avstand mellom der man befinner seg nå og der organisasjonens mål tilsier at man skal være. *Ledelsen* i organisasjonen vil være den sentrale aktøren, fordi den fastsetter mål og endrer den formelle strukturen når dette anses som nødvendig.

Til grunn for det instrumentelle perspektivet ligger en handlingslogikk som bygger på *formålsrasjonalitet*, også kalt konsekvenslogikk. Dette innebærer at man vurderer ulike virkemidler eller alternativer opp mot hverandre, ut fra de konsekvensene de har for målene man har satt seg. Gjennom viljestyrt valg velges det alternativet som gir størst grad av måloppnåelse. Den formelle organisasjonsstrukturen er viktig i denne sammenheng. I følge Christensen et al. (2009: 35) skjer styring dels ved utforming av organisasjonsstrukturen, og dels ved rasjonelle handlinger innenfor de rammene som strukturen legger på organisasjonsmedlemmene.

### 2.2 Empiriske forventninger ut fra et instrumentelt perspektiv

Til grunn for et instrumentelt perspektiv ligger en oppfatning om at aktørene i en organisasjon handler rasjonelt, og at rasjonaliteten er nedfelt i den formelle organisasjonsstrukturen. Gjennom et instrumentelt perspektiv vil man for eksempel se på kommunene som et redskap for å løse bestemte oppgaver, og man vil kunne anta at dersom kommuner inngår i interkommunalt samarbeid er dette for å løse et erkjent problem som ikke lar seg løse innenfor den tradisjonelle kommunestrukturen.

Både Røst og Gildeskål kommune er små kommuner (målt i innbyggertall), og i følge Jacobsen (2010: 15) viser undersøkelser at driftskostnadene på de fleste kommunale områder synker

når kommunestørrelsen øker, til et visst nivå. Man vil derfor kunne anta at små kommuner som inngår samarbeid med andre kommuner vil kunne utnytte stordriftsfordeler og drive en mer økonomisk effektiv tjenesteproduksjon. Problemer knyttet til rekruttering av arbeidskraft, robuste fagmiljøer og kvalitet på tjenestene kan også gjøre at kommuner ser det rasjonelt å samarbeide med andre kommuner. Jeg antar derfor at behovene for å inngå interkommunalt samarbeid er tilstede i begge kommunene, men de geografiske forholdene kan ventes å gi ulike muligheter for samarbeid. Følgende antakelse kan utledes fra et instrumentelt perspektiv:

*(1) Ønsker om og behov for interkommunalt samarbeid har bakgrunn i muligheter for å drive mer økonomisk effektivt, gi bedre tjenester og for å rekruttere arbeidskraft.*

Ut fra et instrumentelt perspektiv vil altså kommuner inngå i interkommunale samarbeid dersom de kan tjene på det. De geografiske og topografiske forholdene i de to kommunene er svært ulike. Røst er atskilt fra sine naboer av store havstrekninger, mens Gildeskål har relativt korte avstander til sine nabokommuner. Man vil kunne forvente at lederne i Røst kommune ikke finner det økonomisk eller praktisk rasjonelt å samarbeide med andre kommuner. Følgende antakelser kan utledes fra et instrumentelt perspektiv:

*(2) Geografiske forhold i Røst kommune vil legge begrensninger og skape utfordringer for samarbeid med andre kommuner.*

*(3) Gildeskål vil i liten grad oppleve geografiske utfordringer knyttet til samarbeid.*

Det kan tenkes at Røst kommune finner det økonomisk og praktisk rasjonelt å samarbeide om enkelte oppgavetyper. Dette kan være oppgaver som kan utføres uavhengig av hvor man befinner seg, slik som for eksempel administrative og strategiske oppgaver. Følgende antakelser kan utledes:

*(4) Røst kommune vil ha lettere for å samarbeide om oppgaver som ikke er direkte publikumsrettet, for eksempel administrative oppgaver og strategisk samarbeid.*

*(5) Gildeskål kommune vil ikke i like stor grad som Røst oppleve utfordringer med å samarbeide om publikumsrettede tjenester.*

Analysen vil avdekke om et instrumentelt perspektiv har forklaringskraft, og om antakelsene overfor stemmer med dataene mine. Er det slik at geografiske forhold har betydning for interkommunalt samarbeid, og i så fall hvilken betydning har det? Det kan tenkes at interkommunalt samarbeid er et resultat av institusjonelt press fra omgivelsene og ikke kun knyttet til økonomiske utfordringer og problemer med rekruttering av arbeidskraft. Et nyinstitusjonelt perspektiv kan da ha forklaringskraft. Et slikt perspektiv bygger på en logikk om at organisasjoner befinner seg i institusjonelle omgivelser, der de konfronteres med sosialt skapte normer for hvordan man bør være utformet. Man forsøker å inkorporere normene for utforming i organisasjonen, selv om det ikke nødvendigvis gjør organisasjonen mer effektiv (Christensen et al. 2009: 75). Det kan også tenkes at det er andre grunner enn geografiske og praktiske til at samarbeid er vanskelig, slik



som for eksempel dårlig samarbeidsklima og negative holdninger til samarbeid i kommunene. Dette vil jeg gå nærmere inn på i analysen, i kapittel 5.

### 3 Metode

I dette kapittelet skal jeg begrunne valg av undersøkelsesopplegg, og diskutere metoden for datainnsamlingen. Jeg vil også vurdere undersøkelsens totale validitet og reliabilitet.

Problemstillingen skal være styrende for valg av undersøkelsesopplegg. Målet med denne oppgaven er å svare på følgende spørsmål: *hvilken betydning har geografiske forhold for interkommunalt samarbeid i Røst og Gildeskål kommune?* Hvilket undersøkelsesopplegg egner seg for å svare på denne problemstillingen?

En case-studie egner seg godt når man ønsker en helhetlig og nyansert beskrivelse av et avgrenset fenomen, for eksempel interkommunalt samarbeid i en kommune. Case-studier kjennetegnes ved at man undersøker en eller noen få enheter, og i følge Jacobsen (2005: 92) har case-studier det til felles at de er avgrenset i tid og rom, og at slike studier egner seg når man ønsker å forklare en spesiell hendelse eller hva som er spesifikt med et spesielt sted. I oppgaven skal jeg sammenligne geografis betydning for interkommunalt samarbeid i to kommuner, derfor vil jeg benytte meg av et *komparativt design*.

#### 3.1 Komparative case-studier

Proessen med å skrive denne oppgaven startet naturlig nok med formuleringen av problemstillingen. Jeg ønsket å undersøke hvilken betydning geografiske forhold har for interkommunalt samarbeid i to kommuner. Dernest valgte jeg ut to enheter som, gjennom systematisk sammenligning, kunne bidra til å belyse denne problemstillingen. Grunnen til at valget falt på Røst kommune og Gildeskål kommune er at de skiller seg fra hverandre når det gjelder geografisk plassering og avstander til sine respektive nabokommuner. De er altså ulik langs dimensjonen geografi. Jeg foretok altså en strategisk utvelgning av de enhetene jeg mener kan belyse problemstillingen på best mulig måte.

Jacobsen (2005: 98) skriver at hensikten med det komparative designet er nettopp å sammenligne to caser som skiller seg fra hverandre, langs en eller flere dimensjoner. Et slikt design tar ofte utgangspunkt i ulikhet knyttet til den uavhengige variabelen. I min problemstilling er dette de geografiske forholdene, mens den avhengige variabelen, det som skal belyses, er interkommunalt samarbeid. Samtidig som de to kommunene er av *ulik* geografisk karakter, har de noen strukturelle *likhetstrekk*. Selv om det er en viss forskjell i størrelse målt i innbyggertall (ca. 570 i Røst kommune og ca. 2000 i Gildeskål kommune), regnes de begge som små kommuner (under 5000 innbyggere,

SSB). Begge de to kommunene plasseres i SSBs gruppering av kommuner og fylkeskommuner i gruppe 6 (SSB 2011). Dette er små kommuner med høye bundne kostnader per innbygger, og høye frie disponible inntekter. Røst og Gildeskål kommune har altså flere likhetstrekk. Logikken bak å velge to enheter med ulike geografiske rammebetingelser, men samtidig holde andre forhold like er at ingen av de like forholdene skal forklare eventuelle variasjoner i interkommunalt samarbeid (den avhengige variabelen) mellom de to kommunene. Det er med andre ord et forsøk på å «kontrollere» for alternative forklaringer.

I motsetning til hva som er tilfellet i en case-studie åpner det komparative designet opp for å i større grad si noe mer generelt om fenomener som går på tvers av forskjellige caser. Det er likevel ikke denne oppgavens ambisjon å generalisere utover de casene som studeres. Dette ville uansett bydd på metodiske utfordringer knyttet til ekstern validitet da enhetene som studeres er få og strategisk utvalgt for å belyse min problemstilling.

### **3.2 Innsamling og bearbeiding av data**

For å få belyst hvilken betydning geografiske forhold har for samarbeid i de to kommunene anså jeg *det åpne individuelle intervjuet* som best egnet som datainnsamlingsmetode. I følge Jacobsen (2005: 142) egnet det kvalitative intervjuet seg når relativ få enheter undersøkes, når man er interessert i hva den enkelte sier, og hvordan den enkelte legger mening i og fortolker et spesielt fenomen. Jeg anså ordførerne og rådmennene i de respektive kommunene som de sentrale aktørene for å belyse problemstillingen (strategisk utvalgt). Jeg forventet at de, som de øverste politiske og administrative lederne, ville ha innsikt i argumenter og vurderinger som ligger til grunn for eventuelle samarbeid på tvers av kommunegrensene. Det kan i ettertid påpekes at det hadde vært interessant å intervjuer informanter fra andre politiske partier enn ordførerens, og andre representanter for administrasjonen enn kun rådmannen. Oppgavens begrensede omfang åpnet imidlertid ikke opp for dette.

Informantene ble kontaktet via e-post med en forespørsel om de hadde anledning til å la seg intervjuer. Jeg opplyste om oppgavens tema og formål, samt praktiske opplysninger om intervjusituasjonen. Intervjuene fant sted vinteren 2013, den 1. og den 20. mars, og alle de fire informantene ble intervjuet på sine kontorer. Intervjuene tok mellom 40 til 60 minutter, og ble tatt opp på bånd. Jeg anså opptak av intervjuene som den beste metoden for å få med alt som ble sagt, og for å ha god oversikt når analysearbeidet startet. Det kan nok tenkes av informantene opplevde dette som forstyrrende og at de modererte svarene sine. Jeg forsikret imidlertid om at informasjonen ville bli behandlet forsvarlig.

Under intervjuet brukte jeg en intervjuguide, og intervjuet kan karakteriseres som semi-strukturert. Jeg hadde formulert de fleste spørsmålene på forhånd, men opplevde flere ganger å «skytte inn» med oppfølgingsspørsmål. Denne fleksibiliteten er jo nettopp en av fordelene med det

kvalitative intervjuet. Grunnen til at jeg benyttet en intervjuguide var at jeg i ettertid skulle ha muligheten til å sammenligne svarene til informantene og sørge for at de samme spørsmålene ble stilt til de fire informantene. Enkelte spørsmål ble imidlertid tilpasset noe til den enkelte kommune. Intervjuguiden ligger som vedlegg 1. Etter at intervjuene var gjennomført og tatt opp på bånd, ble de skrevet ut i sin helhet. Transkriberingen ga god oversikt over datamaterialet, og gjorde det lettere å bla fram og tilbake i stoffet. I tillegg til de dataene som jeg samlet inn gjennom intervjuene, hentet jeg inn generell informasjon om de to kommunene fra kommunenes internettsider ([www.gildeskal.kommune.no](http://www.gildeskal.kommune.no); [www.rost.kommune.no](http://www.rost.kommune.no);

### **3.3 Vurdering av validitet og reliabilitet**

Begrepene *reliabilitet* og *validitet* viser til om undersøkelsen er utført på en pålitelig og nøyaktig måte, og hvor godt det datamaterialet jeg har hentet inn samsvarer med det jeg ønsker å undersøke.

Undersøkelsens reliabilitet eller pålitelig avhenger av om gjentatte undersøkelser av samme fenomen kommer fram til samme resultat. For å sikre undersøkelsens reliabilitet vil det derfor være nødvendig å sikre undersøkelsens etterprøvbarehet, samt å reflektere over mulige feilkilder. Altså om resultatene er skapt av trekk ved selve måten undersøkelsen er gjennomført på. Undersøkereffekt og slurv i nedtegning av data kan være slike feilkilder. Min opplevelse var at informantene var åpne og viste ingen tegn til å holde igjen informasjon. Slurv i nedtegning av data anser jeg som minimal da alle intervjuene ble tatt opp på bånd, og transkribert i sin helhet. Det kan også tenkes at min tolking og analyse av datamaterialet representerer en feilkilde. Jeg har imidlertid forsøkt mitt ytterste for å sikre at jeg ikke har tillagt informantene meninger eller motiver de ikke har. I analysekapittelet har jeg også forsøkt å forhindre at sitater er tatt ut av sin opprinnelige kontekst.

Undersøkelsens validitet eller gyldighet avhenger altså av om de dataene jeg har hentet inn gjennom intervjuene med informantene er relevante for å belyse problemstillingen min. Beskriver dataene mine det jeg ønsker å undersøke? Som jeg allerede har redegjort for, mener jeg at intervju av sentrale aktører i de to kommunene var den beste metoden for å samle inn relevante data på. Til grunn for intervjuene lå en intervjuguide der jeg hadde operasjonalisert problemstillingen og utledet konkrete spørsmål. For å utforme disse spørsmålene brukte jeg de teoretiske antakelsene som jeg utledet fra et instrumentelt perspektiv, som er redegjort for i kapittel 2. Dette mener jeg bidrar til å styrke undersøkelsens validitet. Dette knytter seg til det Jacobsen (2005: 214) kaller intern gyldighet. Ekstern gyldighet dreier seg imidlertid om funnene fra undersøkelsen kan generaliseres til en større gruppe enheter. Denne undersøkelsens ambisjon har imidlertid ikke vært ikke å foreta en slik statistisk generalisering.

## **4 Kort om Røst kommune og Gildeskål kommune**

I dette kapittelet vil jeg gi en kort beskrivelse av henholdsvis Røst og Gildeskål kommune, fokuset vil i hovedsak være på de geografiske og topografiske forholdene i kommunene.

### **4.1 Geografisk kontekst i Røst kommune**

Røst kommune ligger i Nordland fylke, og er den ytterste og sørligste kommunen i Lofoten. Øykommunen ligger 100 km vest av Bodø og 25 km sørvest av Værøy, som er den nærmeste nabokommunen. Kommunen har ingen fastlandsforbindelse (se kart, vedlegg 2), men trafikkeres daglig av to flyavganger til/fra Bodø og Leknes, samt daglige ferjeanløp som går mellom Bodø, Moskenes, Værøy og Røst. Flytiden fra Bodø til Røst og fra Leknes til Røst er cirka 20 minutter. Reisetiden med ferje direkte fra Bodø til Røst er cirka 3 timer og 45 minutter, og fra Værøy til Røst cirka 1 time og 20 minutter. Ferje er altså eneste reisemåte mellom nabokommunene Værøy og Røst, men halve året går den bare en vei per dag (fra Røst til Værøy, eller fra Værøy til Røst). Mesteparten av innbyggerne bor på Røstlandet, men noen få andre øyer er også bebodd. Disse er knyttet til Røstlandet med broer, veier og moloer. Med et areal på cirka 10,5 km<sup>2</sup> er kommunen Nordlands minste i utstrekning (Store norske leksikon 2010a).

Fiskeri har alltid vært, og er fortsatt det viktigste næringsgrunnlaget i kommunen, men reiselivet representerer etter hvert også en viktig næringsvei. Forøvrig er kommunen registrert med 565 innbyggere (SSB 2013).

### **4.2 Geografisk kontekst i Gildeskål kommune**

Gildeskål kommune, som også ligger i Nordland, grenser til Bodø kommune i nord, Meløy kommune i sør og Beiarn kommune i Øst (se kart, vedlegg 2). Kommunen har en utstrekning på 664 km<sup>2</sup>, hvorav cirka 500 km<sup>2</sup> av arealet er fastland. De største øyene er Sandhornøy, som er tilknyttet fastlandet med bru, Nord- og Sør-Arnøy, Fugløya, Fleina og Fleinvær. Innbyggerne i kommunen bor i hovedsak på Inndyr, som er kommunesenteret, Nygårdsjøen, Arnøyene og Sandhornøy. Fra nabokommunen i nord, Bodø, kan man enten kjøre bil, ta buss eller hurtigbåt. Fra Bodø til Inndyr er kjøretiden med bil cirka 1 time og 30 minutter (cirka 100 km). Med hurtigbåt kan man reise fra Bodø til Inndyr via Våg eller Sør-Arnøy, der man bytter båt. Fra nabokommunen i sør, Meløy, kan man reise fra kommunesenteret på Ørnes med bil til Inndyr. Kjøretiden er cirka 45 minutter (cirka 50 km). Skal man reise fra Inndyr til nabokommunen i Øst, Beiarn, gjør fjellområder at man må kjøre cirka 2 timer (cirka 130 km) (Gildeskål kommune 2012; Store norske leksikon 2010b).

Tradisjonelt har kommunen vært en typisk Nordlands-kommune der landbruk og fiskeri har

vært viktigste næringsvei. I dag er imidlertid havbruk- og oppdrettsnæringen en av de viktigste næringene i kommunen. Kommunen er forøvrig en stor arbeidsgiver. Gildeskål kommune er registrert med 2006 innbyggere (SSB 2013b).

## **5 Hvilken betydning har geografiske forhold for interkommunalt samarbeid i Røst kommune og i Gildeskål kommune?**

Målet med dette kapittelet er å belyse om geografiske forhold har betydning for interkommunalt samarbeid i de to kommunene. Først skal jeg legge fram empiri som viser hvilke grunner informantene oppgir for å inngå i interkommunale samarbeidsordninger. Deretter skal jeg se nærmere på hvordan informantene opplever de geografiske forholdene i kommunene, og hvilken betydning dette har for interkommunalt samarbeid. Endelig skal jeg forsøke å nyansere dette ytterligere ved å se nærmere på om det er enklere eller vanskeligere å samarbeide om enkelte oppgavetyper, dersom geografien tas med i vurderingen. Underveis vil jeg drøfte om antakelsene som jeg utledet fra et instrumentelt perspektiv, har forklaringskraft.

### **5.1 Interkommunalt samarbeid i Røst kommune og i Gildeskål kommune – rasjonelt å samarbeide?**

Det har ikke vært noe mål for meg å kartlegge det totale omfanget av interkommunale samarbeid i de to kommunene, men NIVI-analyse registrerte at Røst kommune deltar i 23 formelle samarbeidsordninger og Gildeskål er med i 26 formelle samarbeid. Begge kommunene deltar i færre samarbeidstiltak enn gjennomsnittet (30) for kommunene i Nordland (NIVI rapport 2010: 28). Ingen av informantene i de to kommunene hadde oversikt over omfanget av samarbeidstiltak i sine respektive kommuner.

I lys av et instrumentelt perspektiv vil man se at kommuner inngår i interkommunale samarbeidsordninger for å løse et problem eller en utfordring man står overfor. Samarbeid med andre kommuner kan være en måte å løse utfordringer som er for store og omfattende til å løse innenfor den enkelte kommunestruktur, eller i de tilfeller der oppgaven løses bedre i fellesskap (Baldersheim et al. 2003: 172). Det kan være rasjonelt å samarbeide for å løse et problem.

En av informantene i Gildeskål kommune uttrykker sin holdning til samarbeid på denne måten:

*«Vi klarer ikke å løse alle oppgavene, alle de små kommunene. Så det synes vi vel faktisk er fornuftig at vi deler på oppgavene.»*

Alle de fire informantene i de respektive kommunene peker på interkommunalt samarbeid som en måte å løse utfordringer knyttet til å rekruttere kompetent arbeidskraft, mangel på robuste

fagmiljøer, samt utfordringer knyttet til kostnader og kvalitet på tjenestene. Informantene i Gildeskål kommune peker på økonomi, kompetanse og mangel på gode fagmiljøer som årsaker til samarbeid. Den ene sier:

*«Det kan nok ha et økonomisk aspekt med seg, men det er først og fremst at vi ikke klarer å få tak i [de]rette folkene ute i distriktene og vi klarer ikke å skape et miljø som er godt nok (...). Det er ikke interessant som nyutdannet ingeniør å bli sittende alene på et kontor i en kommune.»*

Den andre informanten i Gildeskål kommune trekker fram brannvesen som et vellykket samarbeidsområde, og sammenligner tjenesten før og etter at samarbeidet ble inngått.

Vedkommende sier:

*«Kvaliteten både på utstyr og kvaliteten på opplæring og fortløpende trening og øvelser, det har blitt en helt annen verden. Vi hadde ikke hatt sjanse til å levere en tilsvarende type tjeneste uten det interkommunale samarbeidet.»*

En av informantene i Røst kommune peker også på problemer med å rekruttere relevant arbeidskraft som årsak til interkommunalt samarbeid. Vedkommende sier:

*«Vi har jo en del lovpålagte oppgaver som vi er forpliktet til å utføre og vi klarer ikke selv å holde oss med kompetanse på de spesialiserte områdene (...), som for eksempel barnevern. Vi har ikke barnevernskompetanse på øya, så vi må ut og kjøpe.»*

På spørsmål om det er mangel på kompetanse eller økonomiske årsaker som er viktigst, svarer informanten:

*«Ja, altså i størst mulig grad så er det det [kompetanse]. Altså du kan si for eksempel den nye Samhandlingsreformen som krever at vi skal være i stand til å foreta masse helseoppgaver. Altså, vi har ingen kreftsykepleier. Vi har ingen dialysesykepleier. (...) vi har ikke økonomiske ressurser til å tilsette en psykiater i full stilling på Røst.»*

Når jeg spør om Røst kommune hadde klart å levere alle de lovpålagte oppgavene og de oppgavene kommunen selv ønsker å levere uten å samarbeide med andre kommuner, svarer informanten slik:

*«Nei, vi er ikke i stand til å klare dette alene. Vi har ingen mulighet til det (...). Vi har rett og slett ikke kompetanse. Vi har ikke stor nok bredde i vårt kompetansefelt til å utføre alle de lovpålagte oppgavene.»*

Den andre informanten i Røst kommune peker, i tillegg til økonomiske grunner, på bedre kvalitet på

tjenestene som årsak til interkommunalt samarbeid. Vedkommende trekker fram det interkommunale samarbeidet om barnevern-tjenesten, og sier:

«Vi leverer en mye bedre tjeneste nå enn det vi gjorde tidligere [før samarbeidet].»

Hvis man legger til grunn det informantene i de to kommunene oppgir som årsaker til at interkommunalt samarbeid inngås, kan man altså si at et instrumentelt perspektiv har forklaringskraft. I tråd med perspektivet kan endring og opprettelsen av nye strukturer, slik som for eksempel et interkommunalt samarbeid, være en løsning på et problem man står overfor. Når man står overfor en utfordring knyttet til for eksempel økonomi eller rekruttering av arbeidskraft, vil man søke en løsning, og interkommunalt samarbeid kan være den beste for mange kommuner. I et instrumentelt perspektiv vil man altså se på interkommunalt samarbeid som et instrument eller et redskap som opprettes for å løse et problem eller en utfordring som kommunen/organisasjonen står overfor.

Jacobsen (2010: 14) skriver at tjenesteytende nettverk, slik som for eksempel interkommunalt samarbeid, ofte betraktes som en løsning på et problem knyttet til kostnader, kvalitet eller styring, og at disse antagelsene har et stort innslag av *instrumentell rasjonalitet*. Når informantene mine oppgir *økonomiske grunner* for interkommunalt samarbeid kan dette sies å bygge på en logikk om stordriftsfordeler. Både Røst kommune og Gildeskål kommune kan anses som små kommuner (henholdsvis cirka 570 og 2000 innbyggere), og i følge Jacobsen (2010: 15) viser undersøkelser at driftskostnadene på de fleste områder i kommunene synker når kommunestørrelsen øker, til et visst nivå. Det kan derfor være økonomisk rasjonelt for småkommuner som Røst kommune og Gildeskål kommune å inngå samarbeid med andre kommuner. Informantene oppgir også *kvalitet* på tjenestene og utfordringer knyttet til å *rekruttere kompetent arbeidskraft* som grunner til samarbeid. Det kan tenkes at man ser det som rasjonelt å samarbeide fordi man har større «muskler» til å tilsette og tiltrekke seg relevant kompetanse og bygge opp større fagmiljøer enn det som hadde vært mulig uten samarbeid. Barnevern kan være et eksempel. Interkommunalt samarbeid kan sikre at samarbeidskommunene kan ansette flere personer og etablere et robust og spesialisert fagmiljø som én kommune alene ikke hadde hatt ressurser til å gjøre.

Antakelsen (1) om at *ønsker om og behov for interkommunalt samarbeid har bakgrunn i muligheter for å drive mer økonomisk effektivt, gi bedre tjenester og for å rekruttere arbeidskraft*, som jeg utledet av et instrumentelt perspektiv, kan sies å få støtte i datamaterialet mitt. Ut fra sitatene overfor fra en av informantene i Gildeskål, kan man blant annet se at kvalitetsmessig har det blitt «en helt annen verden» etter at branntjenesten ble ivaretatt gjennom en interkommunal ordning. Dersom kommunen ønsker å levere branntjenesten med denne (gode) kvaliteten er det

dermed et slags *behov* for interkommunalt samarbeid.

Grunnene til samarbeid som informantene i de to respektive kommunene oppgir, støttes opp av blant andre Weigård (1991). Han oppgir fire grunner som kommuner har for å samarbeide. Disse er: økonomi, kompetanse, løse problemer som overskrider den enkelte kommunes grenser, samt gå sammen for å påvirke eksterne krefter (Weigård 1991: 69). At kommuner inngår i interkommunale samarbeid fordi de har større muligheter til å påvirke eksterne krefter er noe som en av informantene i Røst kommune pekte på, men som min antakelse ikke sa noe om. Vedkommende mener at dersom småkommunene i regionen står sammen og samarbeider, har de større sjanser til å påvirke de store kommunene i regionen. Informanten sier:

*«Alle har de samme utfordringene oppimot de store. Så det er jo klart: står vi fire i lag så er det lettere å presse de store (...).»*

Årsakene som informantene oppgir for å inngå i interkommunale samarbeidsordninger er, som jeg har vist, i tråd med et instrumentelt perspektiv. Det kan imidlertid ikke utelukkes at press og forventninger fra omgivelsene kan spille en rolle når kommunene vurderer om interkommunalt samarbeid skal inngås eller ikke. En av informantene i Gildeskål kommune trekker fram at sentrale myndigheter og Fylkesmannen er positiv til samarbeid mellom kommunene. Informanten imiterer Fylkesmannen, og sier:

*«Ja vi [Fylkesmannen] er glad for alt vi hører når det gjelder samrøre mellom kommunene, og å finne fellesløsninger er på en måte tommel opp, det blir bra.»*

Jeg skal være forsiktig med å si at dette betyr noe når samarbeid inngås, men nøyer meg med å si at det kan representere et institusjonelt press fra omgivelsene om at samarbeid er legitimt og ønskelig. Dette er i tråd med de forventningene som Regjeringen har i forbindelse med Samhandlingsreformen. Regjeringen uttalte at det forutsettes at kommuner inngår interkommunalt samarbeid der det er nødvendig (St. Meld. Nr. 47 (2008-2009): 28).

Selv om både Røst kommune og Gildeskål kommune melder om et slags *behov* for samarbeid for å løse utfordringer som de står overfor, hvilke *muligheter* gir de geografiske forholdene i kommunene for interkommunalt samarbeid? Hvilken betydning har geografi for samarbeid?

## **5.2 Vil Røst kommune oppleve større utfordringer med interkommunalt samarbeid enn Gildeskål kommune?**

I det følgende vil jeg presentere empiri fra informantene i henholdsvis Røst kommune og Gildeskål



kommune som kan belyse betydningen av geografiske forhold for interkommunalt samarbeid. Underveis vil jeg drøfte om et instrumentelt perspektiv har forklaringskraft.

### **5.2.1 Betydningen av geografi for interkommunalt samarbeid i Røst kommune**

I kapittel 2 utledet jeg følgende antakelse om interkommunalt samarbeid i Røst kommune:

*(2) Geografiske forhold i Røst kommune vil legge begrensninger og skape utfordringer for samarbeid med andre kommuner.*

Antakelsen om at samarbeid på tvers av kommunegrensene byr på utfordringer i Røst kommune bygger på en logikk om at avstander og utfordrende geografiske forhold gjør det mindre økonomisk og praktisk rasjonelt å drive interkommunale samarbeid. Det kan tenkes at mulighetene for effektiv (økonomisk, praktisk) drift av interkommunale tjenester altså er knyttet til at avstandene mellom kommunene ikke er for store og at kommunikasjonene (mulighetene for å reise) mellom kommunene er relativt gode. Dette kan imidlertid avhenge av hvilken type tjeneste det er snakk om. Jeg kommer tilbake til dette senere i kapittelet.

Som det fremgår av kapittel 4, er Røst kommune en øy-kommune som er atskilt fra sine nærmeste nabokommuner av til dels store havstrekninger, og den eneste reisemåten til og fra øy-kommunen er med fly eller ferge. På spørsmål om det er noen forhold ved Røst kommune som gjør samarbeid med andre kommuner utfordrende, kommer begge informantene inn på Røsts geografiske plassering og avstand til andre kommuner. En av informantene uttaler:

*«Altså det som gjør det vanskelig det er jo det at den plassen vi ligger på. Altså at vi ligger langt fra nærmeste annen kommune. Og de kommunene som er på fastlandet der man kan kjøre imellom, da gjør man det enklere. Det er mye lettere for dem å kunne slå seg i hop og samarbeide.»*

På direkte spørsmål om geografiske forhold i kommunen er en hindring for samarbeid, sier informanten at hvis kommunen ikke samarbeider på flere områder er grunnen *«rett og slett geografien»*. Vedkommende sier videre:

*«Noen ting må vi ha på Røst. Vi må brøyte veiene på Røst, vi kan ikke vente til ferga kommer med ploget fra Værøy eller Bodø.»*

Den andre informanten peker også på den geografiske plasseringen av kommunen, og sier:

*«Vi ligger sånn geografisk til at akkurat interkommunalt samarbeid vanskeligjøres av den grunn»*

Vedkommende utdyper dette, og sier at Røst kommune kan være misunnelig på kommuner som for eksempel nabokommunene Flakstad og Moskenes, fordi de ligger på fastlandet og fordi det er enkelt å sette seg i bilen og kjøre mellom kommunesentrene i disse to kommunene. Informanten sier at dette krever mer planlegging og langsiktig tenking fra Røst kommunes side, og hevder at den geografiske plasseringen av kommunen er den største utfordringen i driften av kommunen.

Vedkommende sier:

*«Hvis vi ikke hadde vært geografisk plassert sånn som vi er, så ville det nok vært mye enklere å kjøpe sykepleiertjenester der man kjøre en halvtime så er man på jobb. Det er klart at den aller største utfordringen som jeg kan se i forhold til den daglige driften av kommunen, så er det dette med den geografiske plasseringen.»*

Like fullt sier informanten at det er mulig å dagpendle til og fra kommunen, men at dette ville blitt direkte økonomisk ulønnsomt på grunn av priser på flybilletter, og en voldsom belastning for den/de det gjelder.

Som jeg allerede har vært inne på, kan interkommunalt samarbeid som inngås for å løse et problem som kommunen/organisasjonen står overfor, være i tråd med en instrumentell logikk. På den andre siden kan imidlertid *mulighetene* for å inngå interkommunalt samarbeid være begrensede, på grunn av for eksempel den geografiske konteksten som kommunen befinner seg i. Sitatene overfor illustrerer at mulighetene for å inngå i interkommunale samarbeidsordninger i Røst kommune er begrensede. Eller riktigere sagt: det er utfordrende å inngå i interkommunale samarbeidsordninger. Informantene i Røst kommune peker i hovedsak på at det er praktiske utfordringer knyttet til samarbeid. Kommunen er atskilt fra sine nabokommuner av til dels store havstrekninger, noe som gjør sitt til å utfordre kommunikasjonsmulighetene mellom kommunene. For å reise mellom Røst og nabokommunen Værøy er man avhengig av ferge, og fra Røst til Bodø kan man enten reise med fly eller ferge. Av sitatene overfor kan man lese at disse forholdene bidrar til å vanskeliggjøre samarbeid på tvers av kommunegrensene. Informantene peker på at enkelte tjenester må beholdes på Røst. Det er vanskelig å tenke seg at Røst kommune for eksempel skulle dele på en brøyteplog (samarbeid om brøyting av veier) med Værøy kommune. En av informantene uttaler at man ikke kan vente med å brøyte veiene på Røst til plogen kommer med ferga fra Værøy.

Disse utfordringene som informantene opplever i forbindelse med samarbeid kan forklares ved hjelp av et instrumentelt perspektiv. I lys av dette perspektivet blir det altså ikke rasjonelt å inngå i interkommunale samarbeidsordninger for å produsere tjenester som kommunen skal levere, fordi avstandene til nabokommunene er store. Konsekvenslogikken som ligger til grunn for et instrumentelt perspektiv tilsier at det handlingsalternativet som er mest effektivt for å løse en utfordring eller nå målet til organisasjonen velges. I tilfellet til Røst kommune kan man derfor hevde at den geografiske konteksten medfører at samarbeid med andre kommuner ikke ses på som

den mest effektive måten å løse utfordringer på. Disse utfordringene kan for eksempel være knyttet til kvalitet på tjenestene, rekruttering av arbeidskraft eller en mer kostnadseffektiv drift. Årsaken er altså at de praktiske hindringene som geografien legger, er for store og utfordrende til at samarbeid med andre kommuner er den beste løsningen. Dette kan imidlertid avhenge av hvilket område det samarbeides på. Jeg kommer nærmere inn på dette senere i oppgaven.

Antakelsen (2) om at *Geografiske forhold i Røst kommune vil legge begrensninger og skape utfordringer for samarbeid med andre kommuner*, kan sies å få støtte i det empiriske datamaterialet mitt.

De geografiske forholdenes betydning for interkommunalt samarbeid synes også å bli bekreftet av Weigård (1991: 12), som skriver at «når det gjelder mulighetene til å etablere et fruktbart interkommunalt samarbeid vil de i mange tilfeller være betinget av at de fysiske avstander ikke er for store». Weigård (1991: 81) påpeker imidlertid at dette i særlig grad gjelder samarbeid om publikumsrettede tjenester. I Røst kommune er de fysiske avstandene til nabokommunene store, og de kommunikasjonsmessige forholdene kompliseres ytterligere av at kommunene er atskilt av havstrekninger. NIVI-analyse går, i sin rapport om status for interkommunalt samarbeid i Nordland, inn på de geografiske forholdene i fylket for å vurdere mulighetene for interkommunalt samarbeid. I den forbindelse omtales Røst som i en «ekstrem geografisk posisjon» (NIVI rapport 2010: 17).

Det er altså liten tvil om at naturgitte geografiske forhold representerer en utfordring for Røst kommune når det skal samarbeides på tvers av kommunegrensene. Men hvilken betydning har geografiske forhold for interkommunalt samarbeid i Gildeskål kommune?

### **5.2.2 Betydningen av geografi for interkommunalt samarbeid i Gildeskål kommune**

I kapittel 2 ble følgende antakelse utledet om interkommunalt samarbeid i Gildeskål kommune:

(3) *Gildeskål vil i liten grad oppleve geografiske utfordringer knyttet til samarbeid.*

Antakelsen bygger på en logikk om at interkommunalt samarbeid gjøres lettere mellom kommuner som ligger fysisk nært hverandre og ikke utfordres av geografiske forhold, slik som for eksempel havstrekninger, fjell og fjorder. De kommunikasjonsmessige forholdene ligger altså til rette for interkommunalt samarbeid. Dersom både *behovet* for og *muligheten* til samarbeid er tilstede, kan man hevde at det er i tråd med en instrumentell logikk å inngå i interkommunale samarbeidsordninger.

Av kapittel 4 framgår det at Gildeskål kommune har forholdsvis korte reiseavstander til nabokommunen i sør, Meløy, og til Bodø kommune i nord. Man kan enten reise med bil, buss eller hurtigbåt/ferge. Til nabokommunen i øst, Beiarn, er imidlertid reiseavstandene noe lengre fordi man må reise via Bodø kommune. Informantene i Gildeskål kommune gir uttrykk for at geografiske

forhold ikke legger noen hindringer for samarbeid med andre kommuner. Den ene informanten uttaler:

*«Du kjører på en time fra Inndyr [kommunesenteret i Gildeskål] til Bodø. Vel en time. Vi kjører på en halvtime ned til nærmeste kommunesenter i nabokommunen [Meløy kommune]. Det er jo ikke noen praktiske geografiske forhold som sier at vi ikke kan samrøre på flere felt.»*

Sitatet overfor illustrerer at det er relativt korte avstander mellom kommunene og at man enkelt kan kjøre mellom kommunesentrene. Informanten sier videre at et øysamfunn vil oppleve helt andre utfordringer knyttet til samarbeid enn det Gildeskål opplever. Vedkommende sier:

*«Det er klart at en geografi som en øy er utfordret av, det er ikke noen tvil om at det er på en måte å utfordre samarbeidet mer enn noe som er landfast, og som er enklere fysisk kommunikasjon. Så det er ikke tvil om at øysamfunn har en helt annen utfordring enn det vi har. Vi er på en måte en liten kommune skviset mellom to større kommuner, som både har tilgang på mer folk og mer hoder og mer hender enn det vi har.»*

Selv om en liten del av kommunens innbyggere er bosatt på øyer uten fastlandsforbindelse (Sør- og Nordarnøy og Fleinvær), kan sitatet overfor tolkes slik at informanten ikke opplever dette som noe problem i forbindelse med interkommunalt samarbeid. Informanten uttaler også at kommunikasjonene fra øysamfunnene til Bodø gjør det mulig for innbyggerne å pendle.

Informanten sier:

*«Det er nok en del pendling. Spesielt øysamfunnene som Arnøyan og Sandhornøya. De ligger i båtpendleavstand til byen [Bodø], så du vil nok finne mange [...] som jobber i byen.*

På spørsmål om de geografiske forholdene i Gildeskål kommune gjør det lettere å samarbeide med andre kommuner enn det som ville vært tilfellet for en øy, svarer den andre informanten slik:

*«Ja, det er helt klart. Vi har jo kort vei mellom. 40 minutter til Meløy kommune [kommunesenteret], og en og en halv time til Bodø. Beiarn er jo litt vanskeligere siden du må inn gjennom Skjærstad. Så Beiarn ligger dessverre litt sånn...»*

Sitatet overfor illustrerer at de geografiske forholdene legger til rette for samarbeid med henholdsvis Bodø og Meløy kommune, mens det er vanskeligere å samarbeide med Beiarn siden avstandene er lengre. På spørsmål om hvilke muligheter de geografiske forholdene i kommunen gir for samarbeid, svarer vedkommende slik:

*«Det er ingen fysiske begrensninger [...]. Det er jo ikke sånne fysiske begrensninger å*

*plassere ut arbeidsoppgaver i andre kommuner og kanskje samle en oppgave i denne kommunen, fra andre kommuner [...]».*

Informanten sier videre at det er ingen praktiske geografiske hindringer for interkommunalt samarbeid i kommunen. Når jeg spør om vedkommende opplever at de geografiske forholdene gjør det enkelt eller utfordrende å samarbeide på tvers av kommunegrensene, svarer informanten slik:

*«Jeg går ut fra at de fleste områder er det ikke så vanskelig å samarbeide på. Vil jeg tro. Det er jo viljen til å samarbeide og viljen til å innse at er du liten nok så får du problemer med å løse alle oppgavene».*

Sitatene overfor illustrerer at informantene i Gildeskål kommune i liten grad opplever de geografiske forholdene som utfordrende eller problematisk for interkommunalt samarbeid. Oppfatningen kan derimot sies å være at den geografiske konteksten gir gode vilkår for at samarbeid med Bodø kommune og Meløy kommune skal fungere. På den andre siden står imidlertid Beiarn kommune. En av informantene tilkjenner at samarbeid med Beiarn vanskeligjøres noe som en følge av avstandene mellom kommunene.

Det empiriske datamaterialet kan altså sies å gi støtte til antakelsen (3) om at *Gildeskål i liten grad opplever geografiske utfordringer knyttet til samarbeid*. Et instrumentelt perspektiv kan dermed sies å ha forklaringskraft når man skal belyse betydningen av geografiske forhold for interkommunalt samarbeid i Gildeskål kommune. Siden det er ingen praktiske eller fysiske forhold som skulle tilsi at interkommunalt samarbeid oppleves som utfordrende for kommunen, kan man hevde at det er rasjonelt å inngå i interkommunale samarbeidsordninger for å løse utfordringer knyttet til for eksempel kostnader, kvalitet og rekruttering av arbeidskraft i kommunen.

### **5.2.3 Større utfordringer med interkommunalt samarbeid i Røst enn i Gildeskål**

Datamaterialet viser, som vi har sett, at informantene i Røst kommune opplever at de geografiske forholdene i kommunene vanskeliggjør samarbeid på tvers av kommunegrensene. Informantene i Gildeskål gir imidlertid uttrykk for at de geografiske forholdene i kommunen i liten grad representerer noen utfordring for samarbeid med andre kommuner. Samarbeid med Beiarn kommune er imidlertid unntaket, og som også demonstrerer at geografi, som for eksempel fjell og avstander kan vanskeliggjøre interkommunalt samarbeid.

I det følgende skal jeg imidlertid forsøke å nyansere dette bildet ved å se nærmere på de geografiske forholdenes betydning for hvilken type oppgave det samarbeides om. Er det lettere for Røst kommune å samarbeide med andre kommuner om tjenester som ikke er direkte publikumsrettet? Har dette noe å si i Gildeskål kommune?

### 5.3 Betydning av geografi for oppgavetype

Det empiriske datamaterialet fra de to kommunene viser at hvorvidt informantene opplever geografien som utfordrende eller ikke for interkommunalt samarbeid, i stor grad avhenger av hvilke oppgaver det er snakk om. I det følgende skal jeg presentere empiri fra de to kommunene som illustrerer dette, og deretter vurdere om antakelsene som jeg utledet i kapittel 2, har støtte i datamaterialet.

#### 5.3.1 Røst kommune – vanskelig å samarbeide om publikumsrettede tjenester?

I kapittel 2 utledet jeg følgende forventning om forholdet mellom geografi og oppgavetype i Røst kommune:

*(4) Røst kommune vil ha lettere for å samarbeide om oppgaver som ikke er direkte publikumsrettet, for eksempel administrative oppgaver og strategisk samarbeid.*

Denne antakelsen bygger på en logikk om at kommunen finner det praktisk og økonomisk rasjonelt å samarbeide med andre kommuner om oppgaver som kan utføres uavhengig av hvor man befinner seg. De geografiske forholdene vil ikke legge begrensninger på samarbeidet, fordi disse forholdene har lite å si for utførelsen av oppgavene. Et strategisk samarbeid mellom lederne i flere kommuner krever for eksempel ikke at man møtes fysisk og er tilstede i kommunen fra dag til dag. Det kan også tenkes at administrative oppgaver kan løses uavhengig av hvor man befinner seg. Dette forutsetter at kommunen har et utbygd nettverk for utveksling av informasjon (IKT-løsninger, fiberoptiske kabler/bredbånd etc.).

En av informantene i Røst kommune sier at de har fått til et bedre samarbeidet med de andre kommunene i Lofoten etter at det har blitt bygd ut fiberoptiske linjer for kommunikasjon i kommunen, og at det er et potensial for ytterligere samarbeid på dette området. Informanten sier:

*«Det betyr at vi kommuniserer fort og effektivt [...] på samarbeidsområder der vi kan bruke IKT som verktøy. Og det har gjort noen med i alle fall det administrative. Altså, rådmennene samarbeider lettere. Vi kan ha videokonferanser og møter [...]». Der ser vi nok mange muligheter, altså som vi ikke har utnyttet og samtidig som vi allerede har tatt i bruk i kommunikasjonen.*

Informanten gir uttrykk for at det er enklere å samarbeide med andre kommuner på et overordnet strategisk nivå enn å samarbeide om direkte tjenesteproduksjon. Vedkommende sier:

*«Det er klart at strategisk, sånn overordnet administrativt er det enklere enn på den konkrete tjenesteproduksjon. Den daglige driften. For det er de områdene der det er*

*vanskeligst. For de tjenestene som må utføres på Røst, der er det vanskeligst å ha interkommunalt samarbeid».*

På spørsmål om hva informanten legger i den daglige driften, sier vedkommende:

*«Da tenker jeg på tjenester som vi produserer. Som skole, barnehage, helse. Det må skje der folket er [...]. Det betyr at når det gjelder samarbeid over kommunegrensene på disse områdene så begynner det å bli mer komplisert».*

På spørsmål om det er noen oppgaver det er lettere å samarbeide med andre kommuner om enn andre, sier den andre informanten:

*«For eksempel et sentralbord kan gjøre det samme hvor man sitter [...]. Vi kan kjøre lønna til kommunen. Det er noen kommuner som har det der det er andre som gjør det. Regnskap kan vi også på en måte sette bort».*

På spørsmål om Røst kan inngå i interkommunale samarbeidsordninger som skal ivareta helse- og omsorgsoppgaver, sier informanten følgende:

*«Det blir vanskeligere. Altså, alternativet er jo å legge ned sykehjemmet og sende alle de gamle til Bodø eller Lofoten. Dette er ikke et alternativ. Men andre plasser hvor kommunegrensene er sånn at du kan like godt kjøre 10 minutter til nabokommunen som du kjører 10 minutter til sykehjemmet ditt. Vi vet jo blant annet at det blir gjort i Flakstad i dag, men for Røst er ikke det noe alternativ. [...] det er rett og slett umulig å få til».*

Som vi kan se av sitatene overfor gir informantene uttrykk for at oppgaver og tjenester som krever fysisk tilstedeværelse på øya er utfordrende å samarbeide med andre kommuner om. Man kan hevde at den geografiske plasseringen medfører at det ikke anses som rasjonelt, eller i det hele tatt mulig å ivareta drift av for eksempel en barnehage, en skole eller et sykehjem gjennom interkommunalt samarbeid. På den andre siden står imidlertid tjenester og oppgaver som kan utføres uavhengig av hvor en arbeidstaker er plassert eller hvor en enhet er lokalisert. Dette kan være et interkommunalt samarbeid om drift av kommunens hjemmesider og intranett (IKT). Røst kommune har for eksempel et interkommunalt samarbeid med Vågan, Flakstad, Moskenes og Værøy om dataløsninger og IKT. Informantene uttrykker også at samarbeid med andre kommuner om administrative tjenester, slik som eksempelvis økonomioppgaver, er noe som kanskje i framtiden kan ivaretas gjennom samarbeid på tvers av kommunegrensene. Den geografiske plasseringen av kommunen legger altså ikke hindringer for slikt samarbeid.

Antakelsen (4) om at Røst vil oppleve at det er lettere å samarbeide om oppgaver som ikke

er direkte publikumrettet kan altså sies å få støtte i det informantene uttaler. Selv informantene i Røst kommune gir uttrykk for at oppgaver og tjenester som krever fysisk tilstedeværelse på øya er utfordrende å samarbeide om, peker de begge på barnevern som et vellykket samarbeidsområde. Jeg hadde forventet at barnevern var en tjeneste det var vanskelig å løse interkommunalt, fordi det krever en viss tilstedeværelse og kontakt med klientene. En av informantene forklarer dette, og sier:

*«Altså saksbehandling, den overordnede biten, den spiller ingen rolle hvor du sitter [...].  
altså vi har en sånn type vaktordning [...]. Men du kan si at den har ikke den samme daglige  
oppfølgingen i kommunen som barnehage og skole vil ha, eller drift av sykehjem. Det er en  
annen tilnærming i den praktiske utførelsen av barnevernet [...].*

Det later til at barnevern er et område Røst kommune klarer å løse gjennom interkommunale samarbeidsordninger fordi man har en kombinasjon av en vaktordning med folk på øya, og ansatte som reiser mellom samarbeidskommunene ved behov.

### **5.3.2 Gildeskål kommune – oppgavetype spiller ingen rolle?**

Ovenfor utledet jeg følgende antakelse om forholdet mellom oppgavetype og geografi i Gildeskål:

*(5) Gildeskål kommune vil ikke i like stor grad som Røst oppleve utfordringer med å samarbeide om publikumsrettede tjenester.*

Denne antakelsen tar utgangspunkt i at Gildeskål har korte avstander til og gode kommunikasjonsmuligheter med sine nabokommuner. Jeg forventer følgelig at drift av tjenester som krever et direkte møte mellom brukeren av tjenesten og leverandøren av tjenesten, slik som eksempelvis drift av en skole, en barnehage eller et sykehjem, vil kunne ivaretas gjennom et interkommunalt samarbeid.

Det generelle bildet som informantene etterlater av interkommunalt samarbeid i Gildeskål, er at kommunen opplever få utfordringer knyttet til avstander og geografiske forhold, også når man ser på de ulike oppgavetyperne det samarbeides om. En av informantene mener at avstandene til nabokommunene gjør at det i enkelte tilfeller kan være like hensiktsmessig for innbyggerne å reise til Bodø som til kommunesenteret i Gildeskål, for å møte en saksbehandler. Vedkommende sier:

*«Hvis du spør en fyr fra Nygård så har han en halvtime å kjøre hit. Om han hadde kjørt til byen for å snakke med en saksbehandler tror jeg ikke spiller noen rolle (...).*

Informanten peker altså på at det er mulig å samarbeide på tvers av kommunegrensene om saksbehandlingsoppgaver. Det har for eksempel liten betydning fra hvilket kommunehus en byggesøknad blir behandlet fra. Det viktigste er at tjenestemottakerne mottar tjenesten med best



mulig kvalitet, ikke hvor den leveres fra. Dette er imidlertid en oppgavetype som ikke krever en daglig tilstedeværelse i kommunen og direkte kontakt med tjenestemottakerne, men informanten uttaler også at det vil fremtvinges mer interkommunalt samarbeid om helse- og omsorgsoppgaver, i forbindelse med Samhandlingsreformen. På spørsmål om det er praktisk mulig for Gildeskål å samarbeide med andre kommuner om et sykehjem, svarer informanten:

*«Jo, det kan vi. Vi har blant annet avhjulpet Meløy med utskrivningsklare pasienter. Hvis vi har kapasitet så har vi lånt ut rom til dem» (...). Men det er ikke et formalisert samarbeid».*

Det jeg finner interessant med sitatet overfor er at informanten sier at det er mulig å samarbeide med andre kommuner om oppgaver som krever direkte kontakt med brukerne daglig. Ikke bare er det mulig, men det gjøres også i dag i de tilfeller der Meløy har et behov for plasser i Gildeskåls sykehjem og når Gildeskål har kapasitet til det. Man kan hevde at de geografiske avstandene mellom kommunene gjør det praktisk mulig å samarbeide om slike publikumsrettede tjenester.

Antakelsen (5) om at *Gildeskål ikke i like stor grad som Røst vil oppleve utfordringer knyttet til samarbeid om publikumsrettede tjenester* kan sies å få noe støtte i det empiriske datamaterialet mitt. På spørsmål om det er enklere eller vanskeligere å samarbeide om enkelte oppgavetyper, gitt de geografiske forholdene, uttaler den ene informanten at det er vanskelig å si.

Det virker som at informantene i liten grad opplever de geografiske forholdene som noen utfordring for samarbeid med andre kommuner, uavhengig av hvilken oppgavetype det er snakk om. Som vi har sett var imidlertid informantene i Røst kommune mye klarere på at oppgaver som krever at tjenesten er nær innbyggere er utfordrende å samarbeide med andre kommuner om, på grunn av de geografiske forholdene.

### **5.3.3 Oppgavetype – avgjørende for om geografiske forhold har betydning for interkommunalt samarbeid?**

Datamaterialet fra de to kommunene etterlater et ganske entydig bilde av at hvorvidt geografiske forhold har betydning for interkommunalt samarbeid, i stor grad avhenger av hvilken oppgavetype det er snakk om. Informantene i Røst peker på at de store avstandene til nabokommunene legger begrensninger på interkommunalt samarbeid om publikumsrettede tjenester. Dette er tjenester og oppgaver som må produseres der innbyggerne er, slik som eksempelvis en skole eller et sykehjem. I kontrast til dette står uttalelsene fra informantene i Gildeskål kommune. Den ene informanten sier blant annet at kommunen kan samarbeide med nabokommunen om å ta i mot utskrivningsklare pasienter fra spesialisthelsetjenesten. Dette er mulig fordi de fysiske avstandene mellom kommunene ikke er for store.

Disse funnene kan sies å bli støttet opp av Weigård (1991: 12), som peker på at mulighetene

for å etablere fruktbare interkommunale samarbeid ofte vil avhenge av at de fysiske avstandene ikke er for store. Weigård (1991: 81) skriver også at «i enkelte typiske periferiregioner legger naturgitte forhold begrensninger på omfanget av det interkommunale samarbeidet når det gjelder drift av publikumsrettede tjenester». Dette kan sies å være tjenester som krever et direkte møte mellom tjenesteyterne og tjenestemottakerne, og kan nok knyttes an til det IRIS (2012) omtaler som individrettede tjenester. Slike tjenester kjennetegnes ved at de må være nær innbyggerne, og omfatter særlig tjenester innenfor helse- og sosialsektoren og undervisningssektoren (IRIS rapport 2012: 46).

På den andre siden viser datamaterialet mitt at informantene i Røst kommune i liten grad opplever at de geografiske forholdene har noe å si for samarbeid som dreier seg om administrative oppgaver. Utbygging av fiberoptiske kabler og annet IKT-utstyr gjør det mulig med rask kommunikasjon mellom kommunene. Det kreves ikke at man er fysisk tilstede i kommunen for å eksempelvis utføre økonomioppgaver (lønn, skatteinnkreving etc.) eller behandle en søknad. Man kan altså hevde at betydningen av geografi for interkommunalt samarbeid om slike oppgavetyper er liten.

I følge Baldersheim et al. (2003: 157) åpner IKT opp for nye muligheter til å organisere politiske prosesser og tjenester på måter som gjør at betydningen av avstand i tid og rom blir mindre enn før. Dersom man ser dette i en interkommunal kontekst, kan det tenkes at kommuner inngår i det Baldersheim et al. (2003: 174) omtaler som *virtuelle partnerskap*. Innbyggerne i en kommune kan, ved hjelp av IKT, betjenes av ansatte i nabokommunene «når det gjelder tjenester som ikke krever direkte, personlig kontakt mellom tjenesteyter og klient» (Baldersheim et al. 2003: 174). Dette kan være oppgaver og tjenester som for eksempel behandling av en byggesøknad eller administrative oppgaver. Som vi har sett deler informantene i Røst og Gildeskål dette synet. Informantene uttrykker at det er lettere å samarbeide med andre kommuner om oppgaver som ikke krever et direkte møte mellom tjenesteyter og bruker, og at IKT gir nye muligheter for ytterligere samarbeid om slike oppgaver i framtiden.

Hvilken type oppgave det samarbeides om synes altså i stor grad å være avgjørende for om de geografiske forholdene har betydning for interkommunalt samarbeid. I Røst kommune opplever informantene at geografien legger begrensninger på tjenester som kan karakteriseres som publikumsrettet, mens oppgaver som ikke krever fysisk tilstedeværelse i kommunen er lettere å samarbeide om. Informantene i Gildeskål kommune uttrykker imidlertid at de geografiske forholdene i stor grad legger til rette for samarbeid, uavhengig av hvilken oppgavetype det er snakk om.

## 6 Avslutning

I denne oppgaven har jeg forsøkt å belyse og finne svar på om geografiske forhold har betydning for interkommunalt samarbeid. Med utgangspunkt i to kommuner, Gildeskål og Røst, som er preget av ulike geografiske forhold, har jeg undersøkt om korte avstander og gode kommunikasjoner med nabokommunene gjør samarbeid enklere enn hvis kommunene er skilt fra hverandre av lange havstrekninger. Begrunnelsene som informantene i de to Nordlands-kommunene oppgir for samarbeid er knyttet til kostnader, fagmiljø, kvalitet på tjenestene og rekruttering av arbeidskraft. Men selv om begge kommunene melder om et slags behov for interkommunalt samarbeid, viser oppgaven at de geografiske forholdene gir ulike muligheter for samarbeid i de to kommunene.

Med lange havstrekninger til nærmeste nabo, er øykommunen Røst i en geografisk posisjon som vanskeliggjør interkommunalt samarbeid. Informantene opplever geografien som en stor utfordring for samarbeid med andre kommuner. Selv om det generelle bildet synes å være at samarbeid oppleves som utfordrende i Røst kommune, er det noe oppgaver som er vanskeligere å samarbeide om enn andre. Informantene uttaler at samarbeid om publikumsrettede tjenester er utfordrende. På den andre siden uttaler imidlertid informantene at det er lettere å samarbeide om oppgaver som i stor grad kan utføres uavhengig av hvor man befinner seg, blant annet på grunn av at bredbåndsutbygging har gjort det mulig å kommunisere raskt og effektivt på tvers av kommunegrensene.

Gildeskål kommune er, for å bruke en av informantenes uttrykk, «klemt» mellom to større kommuner (hhv. Bodø og Meløy kommune), og reisetiden mellom kommunene er forholdsvis kort. Kommunen er riktignok en øykommune, men majoriteten av innbyggerne bor på fastlandet. Informantene opplever ikke at de geografiske forholdene på noen måte legger noe begrensninger for samarbeid med nabokommunene, og mener at forholdene ligger til rette for mer samarbeid i framtiden. Likevel blir det påpekt at samarbeid med nabokommunen i øst, Beiarn, vanskeliggjøres som en følge av at de to kommunene er atskilt av fjellområder. Her legger altså de geografiske forholdene hindringer for samarbeid, men hovedinntrykket er altså at Gildeskål har en geografi som i stor grad legger til rette for interkommunalt samarbeid om alle typer oppgaver.

Det teoretiske utgangspunktet for oppgaven har vært et instrumentelt perspektiv. Antakelsene som jeg utledet fra perspektivet har vist seg i stor å grad stemme overens med datamaterialet mitt. Et instrumentelt perspektiv har altså hatt forklaringskraft. Det har vært et bevisst valg fra min side å kun benytte meg av et instrumentelt perspektiv, både på grunn av at oppgaven er av begrenset omfang, men også fordi jeg mener at perspektivet egner seg når man skal undersøke praktiske utfordringer knyttet til interkommunalt samarbeid, slik som ofte de geografiske forholdene representerer. Datamaterialet mitt inneholder imidlertid funn som ikke støttes like godt

av et instrumentelt perspektiv, og jeg er oppmerksom på de begrensninger som ligger i et slikt perspektiv. Andre organisasjonsteoretiske perspektiver kan ha forklaringskraft.

Jeg har tidligere i oppgaven vist at en av informantene i Gildeskål mener at sentrale myndigheter og Fylkesmannen sender klare signaler om at interkommunalt samarbeid er ønskelig. Det kan tenkes at dette representerer et press fra omgivelsene om at det anses som ønskelig og legitimt å inngå i interkommunale samarbeidsordninger. Dette kan kanskje være i tråd med et nyinstitusjonelt perspektiv. Samarbeid trenger altså ikke å kun være motivert eller begrunnet i instrumentelle effekter (kostnadsbesparelser etc.). Et annet interessant funn, som ikke støttes like godt av et instrumentelt perspektiv, er samarbeidstradisjonene som Røst kommune har til Bodø kommune. Selv om avstandene til nabokommunene i Lofoten er kortere enn til Bodø, samarbeider Røst også med Bodø. En av informantene sier at dette blant annet skyldes historiske og kulturelle forhold. Det kan kanskje tenkes at institusjonelt perspektiv hadde hatt forklaringskraft i denne sammenheng. Antakelsene som jeg utledet fra et instrumentelt perspektiv sa heller ingenting om at kommuner går inn i interkommunale samarbeid for å stå sterkere sammen mot eksterne krefter. En av informantene i Røst kommune mener at samarbeid mellom de minste kommunene kan bidra til at de står sterkere sammen mot de store kommunene i regionen. Jeg finner også grunn til å understreke at oppgaven kun har undersøkt betydningen av geografi for samarbeid, men det finnes naturlig nok en rekke andre forhold som har betydning for om interkommunalt samarbeid oppleves som utfordrende eller ikke.

Fra sentrale myndigheter signaliseres det at interkommunalt samarbeid er både ønskelig og nødvendig for å løse de oppgavene som kommunene står overfor i framtiden. I Samhandlingsreformen ligger det blant annet en forventning om mer samarbeid på tvers av kommunegrensene. Denne oppgaven har imidlertid vist at mulighetene som de geografiske forholdene gir for interkommunalt samarbeid, er ulike fra kommune til kommune. Kommuner som har lange avstander til sine nabokommuner, slik som eksempelvis Røst kommune, vil sannsynligvis oppleve utfordringer når det skal samarbeides om publikumsrettede tjenester. Kommuner med korte avstander og enkle kommunikasjonsmessige forbindelser til sine nabokommuner, slik som Gildeskål, vil imidlertid oppleve at de geografiske forholdene i stor grad legger til rette for interkommunalt samarbeid. Hvorvidt kommunene kan innfri forventningene til mer samarbeid, som blant annet Samhandlingsreformen legger opp til, vil blant annet avhenge av at de geografiske forholdene gjør det mulig.

## 7 Litteraturliste

Baldersheim, Harald, Per Arnt Pettersen, Lawrence Rose & Morten Øgård: (2003): *Er stort så flott? Er smått så godt? Analyse av kommunestrukturens betydning*. Forskningsrapport 1/2003. Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

Christensen, Tom, Per Lægreid, Paul G. Roness & Kjell Arne Røvik (2009): *Organisasjonsteori for offentlig sektor: instrument, kultur, myte*. Oslo: Universitetsforlaget.

ECON Analyse (2006): *Interkommunalt samarbeid i Norge – omfang og politisk styring*. Rapport 2006-057. Utarbeidet for KS. Hentet fra [http://www.regjeringen.no/upload/kilde/krd/red/2006/0040/ddd/pdfv/288681-econ\\_05403\\_interkommunalt\\_samarb\\_rapp.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/kilde/krd/red/2006/0040/ddd/pdfv/288681-econ_05403_interkommunalt_samarb_rapp.pdf)

Gildeskål kommune (2012): "Gildeskål kommune – faktainformasjon". <http://www.gildeskal.kommune.no/fakta.263913.no.html> (lest 26. mars 2013).

IRIS (2012): *Interkommunalt samarbeid. Konsekvenser, muligheter og utfordringer*. Rapport IRIS 2012/334. Stavanger: International Research Institute of Stavanger.

Jacobsen, Dag Ingvar (2010): *Evaluering av interkommunalt samarbeid etter kommunelovens § 27 – Omfang, organisering og virkemåte*. Universitetet i Agder. Hentet fra <http://www.regjeringen.no/pages/16279954/rapport.pdf>

Jacobsen, Dag Ingvar (2005): *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. 2. utgave. Kristiansand: Høyskoleforlaget.

KRD: "Kommunal- og regionaldepartementet. Interkommunalt samarbeid". Hentet fra <http://www.regjeringen.no/templates/Tema.aspx?id=540086&epslanguage=NO> (lest 20. mars 2013)

Meld. St. nr. 12 (2011-2012): *Stat og kommune – styring og samspel*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.

NIVI Rapport (2010): *Status for interkommunalt samarbeid i Nordland. Utarbeidet på oppdrag av Fylkesmannen i samarbeid med KS, Lofotrådet og kommunene*. NIVI rapport 2010: 2. Oslo: NIVI Analyse AS. Hentet fra

<http://www.nivianalyse.no/Rapporter/NIVI-rapport%202010-2%20Status%20for%20interkommunalt%20samarbeid%20i%20Nordland.pdf>

SSB (2011): “Gruppering av kommuner og fylkeskommuner”.

<http://www.ssb.no/a/forskning/artikler/2011/3/1301042100.29.html> (lest 21. mars 2013).

SSB (2013): “Folkemengde 1. januar 2013 i 1856 Røst kommune”.

<https://www.ssb.no/statistikkbanken/selectout/ShowTable.asp?FileformatId=2&Queryfile=2013429172638551091223Folkemengd1951&PLanguage=0&MainTable=Folkemengd1951&potsize=1> (lest 26. mars 2013).

SSB (2013b): “Folkemengde 1. januar 2013 i 1838 Gildeskål kommune”.

<https://www.ssb.no/statistikkbanken/selectout/ShowTable.asp?FileformatId=2&Queryfile=2013429172638551091223Folkemengd1951&PLanguage=0&MainTable=Folkemengd1951&potsize=1> (lest 26. mars 2013).

St. Meld. Nr. 47 (2008-2009): *Samhandlingsreformen – rett behandling – på rett sted – til rett tid*. Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet.

Store norske leksikon (2010a): “Røst”. Hentet fra <http://snl.no/Røst> (lest 26. mars 2013).

Store norske leksikon (2010b): “Gildeskål”. Hentet fra <http://snl.no/Gildeskål> (lest 26. mars 2013).

Vinsand, Geir & Jørund K. Nilsen (2008): *Status for interkommunalt samarbeid og behov for videreutvikling*. NIVI-notat 2008: 1. Oslo: NIVI Analyse AS. Hentet fra

<http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Vedlegg/KOMM/Interkommunalt%20samarbeid/NIVI-notat%202008-1%20Status%20for%20interkommunalt%20samarbeid%20og%20behov%20for%20videreutvikling.pdf>

Weigård, Jarle (1991): *Interkommunalt samarbeid – et alternativ til kommunesammenslåing?*  
Rapport 1991: 22. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.

## Vedlegg 1: Intervjuguide

Navn:

Stilling/verv:

Dato:

### Om kommunen

- Størrelse: innbyggertall? Stabilt?
- Spesielle utfordringer?
- Nabokommuner, avstand, forhold til naboene, samarbeid?

### **Interkommunalt samarbeid**

1. Hvilke interkommunale samarbeid inngår kommunen i?
2. Hvilke typer oppgaver samarbeides det om? (Finnes det noen tendens?) Samarbeides det mye innenfor en oppgavetype? Hvorfor er det slik?

### **Behov for samarbeid?**

4. Hvorfor inngår kommunen i interkommunale samarbeid? Hvorfor samarbeides det? (Hvilke argumenter brukes?)
  1. Økonomiske - nødvendig å samarbeide for å klare å levere tjenester
  2. Bedre tjenester
  3. Kommunens størrelse – systemkapasitet?
  4. Kompetanse
  5. «in i tiden», moderne
5. Mener du at samarbeid med andre kommuner representerer en løsning på problemer knyttet til økonomi, kvalitet på tjenestene, størrelsen, tiltrekke seg kompetanse?

### **Muligheter for samarbeid?**

6. Hvordan ser du på mulighetene for interkommunalt samarbeid? Er det noen spesielle forhold ved kommunen som gjør samarbeid enkelt/ vanskelig?
  1. Hva skyldes dette? Geografi? Dårlig samarbeidsklima? Holdninger?
7. Opplever du at avstanden til nabokommunene byr på problemer/ muligheter når det gjelder interkommunalt samarbeid? Naturgitte forhold? Geografi: avstand, samferdsel?

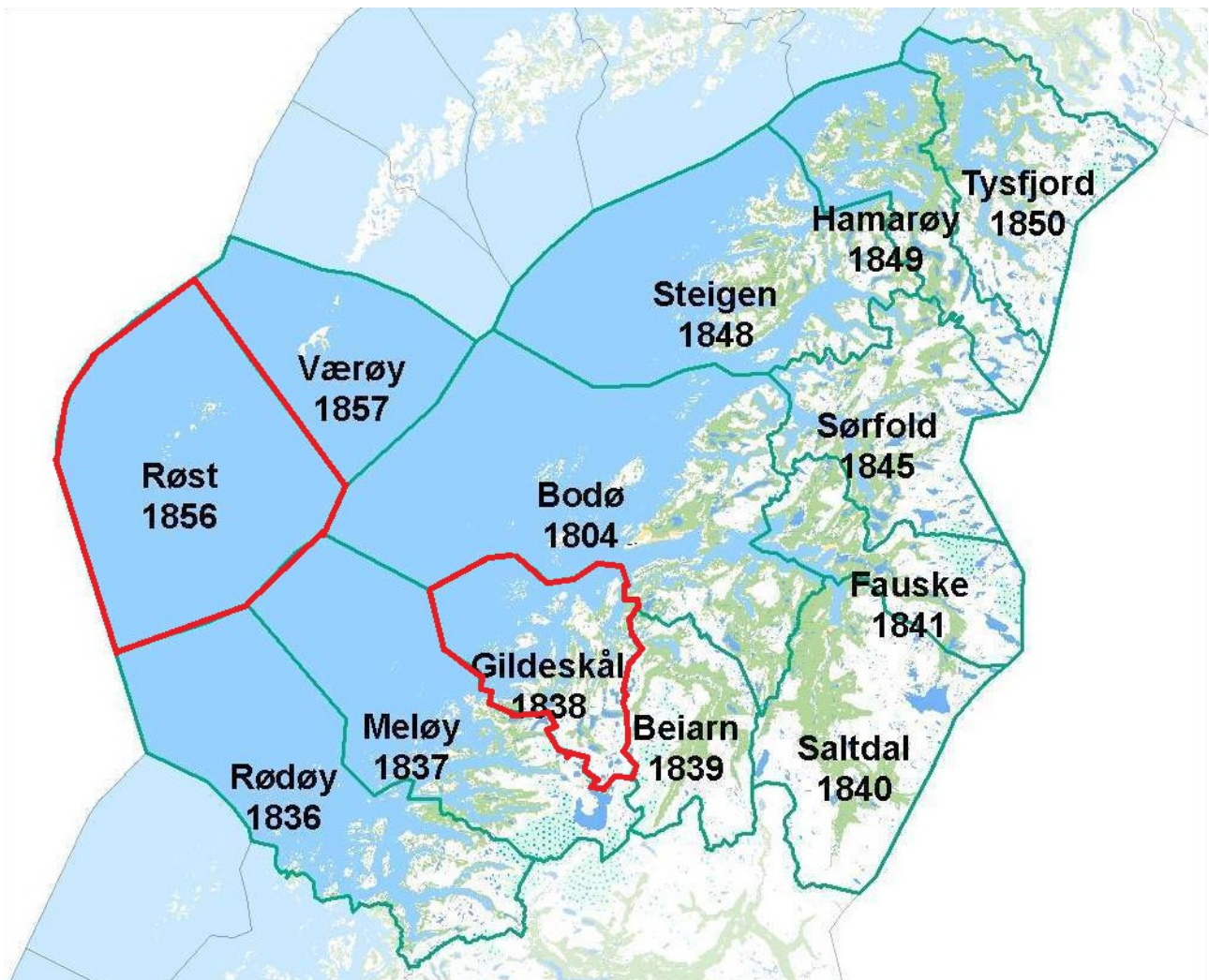


8. Skulle du ønske, ut fra f.eks. økonomiske forhold eller forhold knyttet til bedre kvalitet på tjenestene, at kommunen inngikk interkommunale samarbeid, men at dette ikke lar seg gjøre pga. geografi?
9. Opplever du at det er enklere/ vanskeligere å samarbeide om enkelte oppgavetyper når avstand nabokommuner tas inn i vurderingen?
  - teknisk, helse- og omsorg, administrative oppgaver, strategisk?
  - Formelle samarbeid, uformelle?
10. Røst kommune ligger midt mellom to regioner: Lofoten og Salten. Kommunen samarbeider med begge regionene. Hvorfor samarbeides det med to ulike regioner? Når? Spiller oppgavetype noen rolle?

**Holdninger til samarbeid** (andre faktorer som kan forklare hvorfor det samarbeides og hvorfor det ikke samarbeides)

11. Hva anser du som positivt/ negativt ved interkommunalt samarbeid?  
Kommunens identitet? Rivalisering? Kommunesammenslåing? Lite å hente på samarbeid (ulempene større enn fordelene)? Mister styring og kontroll?
12. Hvordan ser du på interkommunalt samarbeid i framtiden i kommunen? Mer samarbeid/ mindre samarbeid? Kommunesammenslåing?

## Vedlegg 2: Kart over Røst kommune og Gildeskål kommune



(Kilde: <http://www.domstol.no/no/Jordskifte-enkelt-domstol/Salten-jordskifterett/Om-Salten-jordskifterett/Rettskretsen-var/>)