

Kommunalt selvstyre i et interkommunalt samarbeid

*Hvordan påvirker det kommunale selvstyre deltakelsen i
Knutepunkt Sørlandet?*

Marianne Holmesland



Masteroppgave i statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

30.april 2009

Forord

Først og fremst vil jeg rette en stor takk til min veileder Tore Hansen for gode faglige råd og oppfølging i skriveprosessen.

Videre vil jeg rette en stor takk til ordfører/ varaordfører i alle de syv deltakerkommunene i Knutepunkt Sørlandet for at de villig stilte opp til intervju i forbindelse med denne oppgaven. Samtidig ønsker jeg å takke alle andre som har bidratt med innspill og ideer til oppgaveløsning og struktur. Særlig de flotte jentene Ane Marte Nordvik, Irene Bakkerud og Stine Karlsen for gode samtaler over masse kaffe!

Jeg vil rette en stor takk til hele min familie for god støtte underveis i studiet. Spesielt til mamma for nysgjerrige spørsmål, og til min tvillingbror Stian som nå kan se et resultat av hva jeg har gjort de siste årene. Alle mine fantastiske venner i Søgne, på Hægeland og i Oslo er heller ikke glemt. Til sist fortjener min bestevenninne Mariann en stor takk for fantastisk god støtte underveis (og litt kjefting på meg).

Marianne Holmesland

Oslo, april 2009.

Antall ord: 24 849

Innhold

Forord.....2

1. INNLEDING	7
1.1 INTRODUKSJON	7
1.2 PRESENTASJON AV TEMA.....	7
1.3 PROBLEMSTILLING	8
1.4 KOMMUNALE REFORMER I NORGE	11
1.4.1 Schei-komiteen.....	11
1.4.2 Christiansen- utvalget.....	12
1.4.3 Interkommunalt samarbeid	14
1.4.4 Om oppgavens struktur og innhold.....	15
2. TEORI.....	17
2.1 BAKGRUNN	17
2.2 PRINSIPPER FOR KOMMUNALT SELVSTYRE	18
2.2.1 Frihetsverdien i det kommunale selvstyre.....	18
2.2.2 Autonomi som begrep	19
2.2.3 Demokrativerdien i det kommunale selvstyre	21
2.2.4 Effektivitetsverdien i det kommunale selvstyre.....	22
2.3 DAHL OG TUFTES DEMOKRATISKE SYSTEM	25
2.3.1 Den klassiske demokratitradisjon	26
2.3.2 Borgerdeltakelse	28
2.3.3 Eksistere det en optimal størrelse?	29
2.4 “GOVERNMENT FOR THE PEOPLE VS. GOVERNMENT BY THE PEOPLE”	30

2.4.1	<i>Legitimering gjennom input- perspektivet.....</i>	31
2.4.2	<i>Legitimering gjennom output- perspektivet.....</i>	32
3.	METODISKE VALG OG BEGRUNNELSER	34
3.1.1	<i>Casestudier.....</i>	34
3.1.2	<i>Casen: Det interkommunale samarbeidet Knutepunkt Sørlandet</i>	36
3.1.3	<i>Generaliserbarhet</i>	37
3.2	EMPIRISKE KILDER.....	37
3.3	RELIABILITET OG VALIDITET	40
3.4	ETISKE BETRAKTNINGER	41
3.5	KNUTEPUNKT SØRLANDET – SAMARBEIDET	42
3.5.1	<i>Bakgrunn.....</i>	42
3.6	DEN DEMOKRATISKE UTFORDRING	43
3.7	ORGANISERING.....	45
3.7.1	<i>Representantskapet</i>	45
3.7.2	<i>Arbeidsutvalget</i>	46
3.7.3	<i>Politisk organisering.....</i>	47
3.7.4	<i>Administrativ organisering</i>	47
3.8	SAMARBEIDSSOMRÅDER	48
3.8.1	<i>Nettverkssamarbeid.....</i>	49
3.8.2	<i>Regionale prosjekter</i>	49
3.8.3	<i>KBR- Kristiansandsregionen brann og redning.....</i>	50
4.	PÅVIRKER PRINSIPPENE?.....	51
4.1	DELTAKERKOMMUNENES OPPFATNING AV AUTONOMI.....	51
4.1.1	<i>Knutepunktets handlingsrom.....</i>	53

4.1.2	<i>Knutepunktets handlingsevne</i>	56
4.1.3	<i>Knutepunktets handlingsmuligheter</i>	58
4.2	DELTAHERKOMMUNENES OPPFATNING AV DEMOKRATI.....	59
4.2.1	<i>Knutepunktets demokratiske ståsted</i>	60
4.2.2	<i>Medborgerrollen</i>	61
4.2.3	<i>Deltakerkommunes oppfatning av effektivitet</i>	64
4.2.4	<i>Nærhetsprinsippet</i>	64
4.2.5	<i>Knutepunktets oppgaveomfang</i>	66
4.3	UTFORDRINGENE I KNUTE PUNKT SØRLANDET	67
4.3.1	<i>Borgereffektivitet versus systemkapasitet i Knutepunkt Sørlandet</i>	68
4.3.2	<i>Legitimering av Knutepunkt Sørlandet som "styre av folket"</i>	70
4.3.3	<i>Legitimering av Knutepunkt Sørlandet som "styre for folket"</i>	72
4.4	HVORFOR KNUTE PUNKT SØRLANDET?.....	75
4.4.1	<i>Styrkene ved samarbeidet</i>	77
4.4.2	<i>Svakhetene ved samarbeidet</i>	78
5.	AVSLUTNING	80
5.1	SAMMENFATTENDE KONKLUSJONER	80
5.1.1	<i>Autonomiprinsippet</i>	81
5.1.2	<i>Demokratiprinsippet</i>	82
5.1.3	<i>Effektivitetsprinsippet</i>	83
5.1.4	<i>Prinsippene påvirker!</i>	83
	KILDELISTE	85
	Figurliste:	
	Figur 3.1 Politisk styringsmodell i Knutepunkt Sørlandet.....	47

Figur 3.2 Administrativ organisering av Knutepunkt Sørlandet	47
--	----

1. Innledning

1.1 Introduksjon

Debatten omkring endringer i både kommunestruktur og den regionale fylkeskommunestrukturen blir stadig mer tiltagende. Hensynet til de demokratiske verdier, borgerrollen, effektivitet og kvalitet i tjenesteproduksjonen og selve legitimeringsgrunnlaget for eksistensen av kommunene og det lokale styringsnivået er viktige aspekter i denne debatten. Temaet for denne oppgaven er lokaldemokratiet og den eksisterende kommunestruktur i Norge. Mer spesifikt har oppgaven som mål å finne svar på om prinsippene for det kommunale selvstyre har en like sterk betydning i lokaldemokratiet i praksis som i teorien, og på hvilken måte prinsippene påvirker ulike former for samarbeid mellom flere kommuner. Med andre ord hvilken betydning autonomi, effektivitet og deltakelse vektlegges i interkommunale samarbeid mellom to eller flere kommuner?

1.2 Presentasjon av tema

Folkestyret som institusjon er i ferd å forvitte, og da spesielt det lokale folkestyret sies å miste myndighet, interesse og legitimitet i følge Makt- og demokratiutredningen (NOU 2003:19:110). Kommunen som institusjon blir hyppig kritisert for ikke å oppfylle de krav som kommunen er ansvarlig for. Fellesnevner for kritikken er tjenesteproduksjon innenfor velferdssektoren, som er kommunens største ansvarsområde. Likeledes blir kommunen usatt for kritikk når det gjelder lokalt selvstyre og deltakelse i lokaldemokratiet, da spesielt med tanke på den svært lave valgdeltakelsen ved kommunevalgene man har sett de seneste årene. Lokalt selvstyre var i første halvdel av 1800-tallet, i tråd med den liberalistiske trend, oppfattet som å være et uttrykk for frihet i samfunnet. Dannelsen av lokale selvstyreenheter i Skandinavia var et bevisst forsøk på å begrense innblanding fra sentrale myndigheter i

lokalt anliggende saker, et klart uttrykk for den liberalistiske oppfatning om en begrenset og passiv stat (Kjellberg 1995:57). Kommunen ble skapt som et uttrykk for fellesskap, noe som også er betydningen av selve ordet kommune.

Grunnlaget for kommunens eksistens er eksistensen av lokale fellesskap, avgrensede lokalsamfunn med et felles grunnlag i lokale livsvilkår, som kan utvikle, kjempe for og forvalte noen felles mål i respekt for de overordnede rammer som samfunnet oppstiller og reviderer fortløpende. Alle i fellesskapet skal ikke ha samme vilkår eller interesser, men heller at medlemmene føler tilhørighet til nettopp den ene kommunen (Helberg 2004:74-75). Det handler altså om likhet og effektivitet på den ene siden og nærhet og lokale forskjeller på den andre siden.

1.3 Problemstilling

Debatten om endring i kommunestrukturen i Norge blir stadig mer tiltagende. Hensynet til de demokratiske verdier, borgerrollen, effektivitet i tjenesteproduksjonen, kvalitet og selve legitimeringsgrunnlaget for eksistensen av kommunene og det lokale styringsnivået er viktige spørsmål som inngår i nettopp denne debatten. Man har de seneste år sett en stadig større regionalisering i Norge, men også at ulike oppgaver forflyttes fra det desentrale til det sentrale styringsnivå. Et godt eksempel på dette er statens overtakelse av sykehusene fra fylkeskommunene. Fylkeskommunens eksistens er videre en viktig del av strukturdebatten. Spesielt de demokratiske konsekvenser blir ofte diskutert, og om da en kommunesammenlutning vil bidra til å svekke kommunens rolle som ”government by the people” til fordel for rollen som ”government for the people” (Hansen 2003:6). Videre har debatten omkring kommunestrukturen i Norge dreid seg om misforholdet mellom oppgavebelastningen og størrelsen på kommunene, og om kommunens egen råderett i utførelsen og i valg av oppgaver og funksjoner.

Interkommunale samarbeid er en samarbeidsform som i stadig større grad utbrer seg som et alternativ til kommunesammenslåinger. Mulighet for å utnytte

stordriftsfordeler uten at mindre kommuner skal gi slipp på sin rolle som tjenesteprodusent har resultert i at flere kommuner går sammen i ulike interkommunale samarbeid. Forskning fra blant annet NIVI Analyse viser at 97 prosent av landets kommuner inngår et samarbeid med andre kommuner (Vinsand og Jørund 2008:1:16).

Interkommunalt samarbeid gjennomføres gjennom avtaler som inngås mellom flere kommuner for å realisere en felles tjenesteproduksjon. Målet er at den tjenesten som skal produseres i fellesskap skal bidra til en bedre og mer effektiv løsning med kostnadsbesparelser, enn at hver enkelt kommune skulle ha produsert tjenesten selv (Hagen og Sørensen 2003:106-107).

Denne oppgaven tar utgangspunkt i følgende problemstilling:

- *På hvilken måte påvirker prinsippene om kommunalt selvstyre grad av deltakelse i det interkommunale samarbeidet Knutepunkt Sørlandet?*

Det eksisterer en bred enighet om at målene med et offentlig styringssystem, og da spesielt kommunen som styringsnivå er: effektivitet, demokrati og nasjonale hensyn som rettssikkerhet og likhet. Kommunenes virkeområder er tjenesteproduksjon, samfunnsutbygging, og demokratisk virksomhet. Effektiv ressursbruk, rettferdig fordeling, nasjonaløkonomisk styring, rettssikkerhet, regional utvikling, miljøvern/ressursforvaltning og til slutt et levende demokrati kan utdype dette igjen.

Skillelinjene omkring kommunestrukturdebatten kan på mange måter oppsummeres i to forskjellige utgangspunkt. Det ene er at framtidens kommuner skal ha en viss befolkningsmessig tyngde. Flere oppgaver skal gis de kommunale forvaltningsenheter som serviceprodusenter som Strukturreformen i Danmark¹, og videre sikre at de kommunale tjenester blir mer omfattende og bedre, med andre ord mer kvalitet for pengene. Det andre utgangspunktet skal gi framtidens kommuner en indre

¹ 1.januar 2007 gjennomførte Danmark en strukturreform. Danmark gikk fra 271 kommuner til 98 kommuner, og fra 13 amt til 5 regioner. Reformen bestod av tre elementer: et nytt kommunalt Danmarkskart, en ny oppgavefordeling mellom det sentrale og desentrale styringsnivå og en finansierings- og utligningsreform (Indenrigs- og Sundhedsministeriet (a) [online]).

sammenheng og identitet, som sikrer de folkevalgte i kommunestyrene en lokal forankring, og en reell mulighet til å prege den lokale administrasjon og utviklingsmuligheter ut i fra lokale forutsetninger og interesser (Helberg 2004:73). Det lokale selvstyre skal dermed sikres gjennom sine prinsipper om autonomi, effektivitet og demokrati.

Med utgangspunkt i problemstillingen vil jeg gjennomføre et kvalitativt forskningsprosjekt med casestudie som utgangspunkt for diskusjonen rundt dagens kommunestruktur i Norge og de oppgaver kommunene er pålagt å oppfylle i forhold til prinsippene for det kommunale selvstyre. Jeg etterstreber en kvalifisert analyse der poenget er å søke dybdekunnskap om et bestemt case, fremfor bredde. Som analysesenhet har jeg valgt det interkommunale samarbeidet Knutepunkt Sørlandet. Dette samarbeidet består av syv kommuner med et allerede etablert tett nettverk seg imellom, med kommuner fra både Vest-Agder (Søgne, Songdalen, Kristiansand, Vennesla og Iveland) og Aust-Agder (Lillesand og Birkenes). Dette caset er også veldig interessant da det i 2005 ble utarbeidet en rapport på oppdrag fra KS (Kommunenes Sentralforbund) og Kommunal- og regionaldepartementet (KRD). Hensikten med denne rapporten var å vurdere om endringer i kommunestrukturen kunne bidra til et sterkt og reelt selvstyre i kommunene, samt om det var grunnlag for eventuelle kommunesammenslåinger på Agder. For Søgne, Songdalen og Kristiansand ble konklusjonen at sammenslåing av kommunene ville skape en positiv samfunnsutvikling og demokratiutvikling (Råd m. fl. 2005). For å avgrense problemstillingen vil jeg mer konkret sette fokus på tre prinsipper for kommunalt selvstyre i Norge, nemlig effektivitet, autonomi og deltakelse. Målet med oppgaven er å forsøke noe om hvordan det kommunale selvstyre har av betydning for samarbeidet i Knutepunkt Sørlandet, og hvorfor samarbeidet er viktig for deltakerkommunene. Er prinsippene for det kommunale selvstyre til hinder for et samarbeid, eller er det absolutt nødvendig for å møte utfordringene kommunene har med et stort oppgaveomfang uten å endre på kommunestrukturen? Mer spesifikt kan jeg derfor formulere følgende delproblemstilling:

-
- ***Hvilke utfordringer møter prinsippene for kommunalt selvstyre i det interkommunale samarbeidet Knutepunkt Sørlandet?***

Jeg håper min analyse kan være et nyttig innspill og bidrag i debatten om mulige framtidige utfordringer i andre interkommunale samarbeid, og mulige fremtidige endring i kommunestrukturen, om da en slik vil komme.

1.4 Kommunale reformer i Norge

1.4.1 Schei-komiteen

De norske kommunene er generalistkommuner. Det betyr at de har ansvar for et bredt spekter av oppgaver, uavhengig av størrelse og andre forutsetninger. Oppgavene er knyttet til demokratifunksjoner, tjenesteproduksjon, forvaltningsoppgaver og rettsikkerhet og samfunnsutvikling. Siden etterkrigsårene har det vært gjennomført flere utredninger med konkrete forslag og begrunnelser for kommunesammenslutninger og endring av kommunestrukturen i Norge. Den første utredningskomiteen etter krigen ble oppnevnt i 1946, den såkalte Schei-komiteen. Dette er den mest omfattende kommuneregulering vi har hatt i Norge, og skjedde mellom 1957-67. Etter forslag fra Kommuneinndelingskomiteen (Schei-komiteen) ble det i løpet av tiåret 1957-67 redusert et stort antall kommuner, fra 744 til 454. Målet for komiteen og revisjonen var å skape kommuner som:

”Med bibehold av selvstyreidèen legger forholdene til rette for den best mulige utvikling i næringslivet, som skaper stabilitet i den kommunale økonomi, gir en geografisk naturlig skatteutjevning, kvalitetsbygging av forvaltningsapparatet og den best mulige rasjonalisering av forvaltningen.”

Dette var det viktigste holdepunktet for strukturendringen da. I hovedsak kan man si at komiteen var preget av praktisk-funksjonelle hensyn og effektivitet (NIBR 2003:20-21). Kort sammenfattet anbefalte komiteen en minstestørrelse som kunne sikre kommunen et tilstrekkelig befolkningsunderlag for en forsvarlig og tidsmessig administrasjon og tjenesteapparat. Komiteen anslo dette til å kreve kommuner med

minst 2500-3000 innbyggere og der de geografiske forholdene lå til rette for det, 5000-10000 innbyggere (NOU 1992:15:373). Det ble ytret at disse normene om mulig var for lave, men i Norge med dets geografi spesielt, er det ikke mulig å gi et eksakt tall som norm på kommunestørrelse. Likevel var det viktig å legge til grunn en viss størrelse på kommunene for å sikre effektivitet og demokrati. Likeledes for å sikre allsidige og sterke enheter innenfor næringsutvikling, og et næringsliv med flere ben og stå på, spesielt for å forhindre fraflytting inn til større byer var det nødvendig med større kommuner. En tredje anbefaling var å sikre og videreutvikle kraftige og levedyktige sentra ved hjelp av gjennomførte og planlagte endringer i kommunikasjonene (NOU 1992:15:373).

Schei-komiteen gikk inn for å styrke og bevare byenes evne til å utføre typiske byfunksjoner, hvor særlig funksjonalitet var et hovedanliggende, og med det ble de fleste norske byer i løpet av perioden sluttet sammen med en eller flere omegnskommuner (Heløe 2003: 20). Departementet i sin innstilling var tydelig på at for snevre bygrenser ville bare gi en uheldig utvikling og være en midlertidig løsning på byenes behov for areal, og ville medføre hyppige krav om nye utvidelser slik tidligere erfaringer viste. For å unngå uheldig arealdisponering, og samtidig imøtekomme næringslivets økende plassbehov i byene, var etablering av en kommunal enhet i byområdene det mest hensiktsmessige alternativ. Innstillingen fra departementet hadde på mange områder en mer nyansert og framtidsrettet syn på byens oppgaver, og forholdet mellom by og oppland. Departementet la vekt på byens funksjon som regulær primærkommune i tillegg til dens rolle som regionale utviklingscentre (NOU 1992:15:373).

1.4.2 Christiansen- utvalget

Etter denne kommunestrukturendringen har man hatt flere utvalg som har arbeidet med ulike problemstillinger rundt endringer i bystruktur, organisering, finansiering og samarbeidsordninger i kommunesektoren og lokalforvaltningen i Norge. Det såkalte Christiansen-utvalget eller Kommune- og fylkesinndelingsutvalget avga sin innstilling

i 1992, og er den ferskete gjennomgangen knyttet til spørsmål om endringer av kommunestrukturen. Men utvalget skulle ikke fremme konkrete forslag til endringer, kun utarbeide forslag til generelle, prinsipielle retningslinjer for en fremtidig kommune- og fylkesinndeling. Utvalget la 7 overordnede mål til grunn for en samfunnsmessig utvikling: effektiv ressursbruk, rettferdig fordeling, nasjonaløkonomisk styring, rettssikkerhet, regional utvikling, miljøvern og ressursforvaltning og et levende demokrati (NOU 1992:15:25).

Konklusjonen til Christiansen- utvalget var at det var et reformbehov som burde omfatte både kommuneinndelingen og fylkesinndelingen (ibid:38). Selv om det ville være ulemper ved å gjennomføre en reform og etablere en ny kommune- og fylkesinndeling, mente utvalget at fordelene og gevinstene ved en endring av eksisterende administrative inndeling ville bli vesentlig større enn å fortsette med eksisterende inndeling (ibid:38). Utvalget la til grunn seks viktige premisser for hvorfor de mente en reform var å anbefale, hvor premissene omfattet tjenesteproduksjonen, kommunens samfunnsutbyggingsrolle, demokrati og deltakelse, lokal statsforvaltning på kommunenivå, erfaringer med kommunestrukturendringer fra Norge og andre land og fremtidige utfordringer av betydning for kommuneinndelingen. De sier videre at det er lite som taler for at det vil oppstå store konflikter mellom hensynet til tjenesteproduksjon og effektivitet, samfunnsutbygging og demokrati når man skal ta stilling til endringer i kommunestrukturen. Deltakelseskriteriet og kriteriet om lokal tilhørighet mente utvalget til en viss grad kunne påvirke endringer, men at sammenhengen mellom disse kriteriene og en ny kommuneinndeling ikke er entydige (NOU 1992:15:39). Videre sier utvalget at endringer bør først og fremst ta hensyn til den virksomheten kommunene utøver, og på den måten bidrar kriteriet om behov for lokal statsforvaltning til å forsterke utvalgets konklusjon om et reformbehov.

De prinsipielle retningslinjene som utvalget legger til grunn for en endring i kommuneinndelingen kommer som en naturlig følge av det overordnede målet for en reform i kommune- og fylkessektoren som er å skape en inndeling som legger

grunnlag for et reelt lokalt selvstyre innen rammen av det nasjonale fellesskap gjennom:

- En tjenesteproduksjon som er effektiv og som frambringer tjenester som er praktisk tilgjengelige for brukerne,
- En samfunnsutbygging som gir gode utbyggingsmønstre og utviklingsdyktige kommuner og fylkeskommuner, og
- Et levende demokrati som også gir kommunene og fylkeskommunene økt påvirkningskraft overfor omverdenen (Ibid:43)

Debatten omkring det lokale selvstyre finner man igjen i tilknytning til flere av de generelle samfunnsmessige målene utvalget la vekt på. Frihet/autonomi, effektivitet og demokrati/deltakelse har betydning for hvordan kommunene skal fungere innenfor en til enhver tid gitte rammer og regelverk. Og spørsmålet man kan stille seg er hvilken rolle og betydning en kommuneinndeling, og en endring i en kommuneinndeling har eller vil ha for utøvelsen av det lokale selvstyret (ibid:52).

1.4.3 Interkommunalt samarbeid

Innstillingen fra Christiansen- utvalget drøftet også andre kommunale samarbeidsformer. Interkommunalt samarbeid som et alternativ til endringer i kommunesektoren var et av dem, og er fremdeles det. Utvalget trakk den konklusjonen at endringer i kommuneinndelingen mellom forvaltningsnivå og inntektsfordeling, vil kunne ha store innvirkninger på et interkommunalt samarbeid og hvilke oppgaver som skal løses. Ulike oppgaver krever oftest ulike administrasjonsområder, og mange oppgaver kan tenkes best løses ut over de tre forvaltningsnivåer som allerede eksisterer (NOU 1992:15:307). Interkommunalt samarbeid kan kun være et supplement, ikke et selvstendig alternativ til en ny administrativ inndeling. Innvendinger av demokratiske og styringsmessig art er av stor betydning, da utvalget mente at det representerte en mer indirekte beslutningsprosess, og at det ville være med på å øke avstanden mellom befolkningen og de folkevalgte (ibid:328). De la også vekt på at for å kunne møte det

reformbehovet som utvalget konkluderte med, ville det være behov for et langt mer omfattende og forpliktende interkommunalt samarbeid både på kommune- og fylkesnivå. Noe som igjen ville kunne fremstå som et ekstra forvaltningsnivå (ibid).

Historisk er kommunene blitt større og større, både geografisk men også i antallet borgere. Hvordan skal kommunen imøtekomme utfordringene de blir stilt overfor med et større oppgaveomfang og høye krav til effektiv tjenesteyting? Mye taler for større enheter i fremtidens samfunn, men det er ikke gitt at det kan settes ensartede mål opp for hvor mange eller hvor få innbyggere en kommune bør omfatte. Men endringer skjer. I Danmark senest, stemte man for første gang den 15. november 2005 på representanter til fem regioner. Og Folketingsvalget høsten 2007 ble første valg etter den store strukturreformen som ble innført 1. januar 2007.

1.4.4 Om oppgavens struktur og innhold

I kapittel 2 vil jeg redegjøre for det teoretiske perspektivet som ligger til grunn for oppgaven. Som de sentrale teoretiske perspektiv og rammeverk for min oppgave har jeg valgt litteratur som tar for seg det kommunale selvstyrets prinsipp. Videre vil jeg støtte meg til Dahl og Tuftes teoretiske perspektiv på størrelsens betydning til en politisk institusjon for realisering av demokratiske forhold. Her vil særlig betydningen av kriteriene borgereffektivitet og systemkapasitet stå sentralt. Jeg benytter meg også av Scharpfs bidrag for hvordan man kan legitimere politiske institusjoner, i dette tilfellet interkommunalt samarbeid og da Knutepunkt Sørlandet.

Kapittel 3 starter med en beskrivelse av den metodiske tilnærmingen jeg bruker, hvor jeg vil diskutere fordeler og ulemper ved mitt valg av metode. Videre gis det en presentasjon av hvordan jeg har samlet inn mitt datamateriale for å nå målet om etterprøvbarhet. Til slutt vil jeg gi en beskrivelse av min casestudie, Knutepunkt Sørlandet.

Kapittel 4 tar for seg selve analysen og presentasjonen av empirien. I denne delen vil jeg gjennomgå funnene i casestudiet mitt. Kapitlet etterstreber å svare på

delproblemstillingen, hvor ambisjonen er å knytte empiri opp mot teori. I det siste kapitlet, kapittel 5, vil jeg gi en oppsummering av sentrale funn i oppgaven, samt en vurdering av det jeg har kommet frem til. Ambisjonen er å gi et svar på problemstillingen for hele oppgaven.

2. Teori

2.1 Bakgrunn

For å plassere oppgaven teoretisk vil jeg først gi en beskrivelse av det kommunale selvstyrets verdier, prinsippene som ligger til grunn for oppgavens problemstilling. Prinsippene er viktig i hensynet til nettopp lokaldemokratiet, debatter omkring kommunesammenslåinger eller ikke, samt i forhold til kommuners avståelse av makt i forhold til interkommunale samarbeidsformer. Videre vil jeg ta for meg noen teoretiske bidrag innenfor lokaldemokratiet og kommunedebatten. I denne delen av kapitlet vil fokuset hvile spesielt på Dahl og Tufte's klassiske bidrag fra 1974 innenfor teamet om størrelse og demokrati i debatten om kommunestruktur. I tillegg vil jeg fokusere på retningen til det kommunale selvstyret i Norge, et såkalt input-orientert eller output-orientert synspunkt, med bidraget til Fritz Scharpf (1999) som utgangspunkt.

Oppgaven benytter seg av disse teoretiske bidragene på bakgrunn av deres betydning for problemstillingen min i oppgaven. Alle tre bidrag er veletablerte teoretiske bidrag og benyttet mye innefor forskningsfeltet om lokaldemokrati. Selvstyrets prinsipper vil danne grunnlaget for analysen da de inngår som en del av problemstillingen min. Videre er bidraget til Dahl og Tufte innenfor størrelse og demokrati svært viktig i debatten om kommunestruktur, i form av at interkommunale samarbeid er med på å endre kommunestrukturer. Scharpfs fokus på hvordan politiske institusjoner legitimeres, om de er "government by the people" eller "government for the people" er viktige for nettopp casen og dets legitimitet i lokaldemokratiet. De teoretiske bidragene vil kunne bidra i synet på grad av deltakelse i det interkommunale samarbeidet Knutepunkt Sørlandet. Under følger en redegjørelse for hvert av bidragene.

2.2 Prinsipper for kommunalt selvstyre

Hva er hensikten med det kommunale selvstyre? Hvorfor er det nødvendig med kommuner og fylkeskommuner, lokale og regionale styringsnivå? Hvilke rettslige rammer gjelder for disse enheters formelle status, myndighet og oppgaver? Dette er spørsmål som er stadig tilbakevendende i debatten omkring hvordan disse rammene skal utformes, og utgjør et spenningsmoment i forholdet mellom stat og kommune (Rose 2002:57). Men likevel er det bred enighet om tre verdier i begrunnelsene for en kommuneinstitusjon.

2.2.1 Frihetsverdien i det kommunale selvstyre

1837 er en milepæl i norsk kommunehistorie. Gjennom formannskapsloven så kommuner og det lokale selvstyret dagens lys. Frihetsbegrepet ble svært viktig når det lokale selvstyret skulle lovfestes, og representerte således en svært viktig beveggrunn. Det kommunale selvstyre skulle være et hinder mot såkalte utidige inngrep fra statlige myndigheter. Utvikingen har imidlertid gått fra et negativt frihetsideal, frihet fra sentrale myndigheter, til et positivt frihetsideal. Det ble heller et instrument for realiseringen av fellesinteresser, og et middel til å implementere andre verdier samtidig (Kjellberg 1995:43). Med andre ord frihet til å initiere flere saksområder på egen hånd.

Det kommunale selvstyre er ikke grunnlovsfestet i Norge, som det er i de fleste vest-europeiske land. Gjennom såkalt konstitusjonell sedvane er det kommunale demokratiet en integrert og veletablert del av den norske politiske styringsstruktur (Lyngstad 2003:36).

To hovedmodeller eksisterer for avgrensningen av den kommunale myndighet, nemlig det negativt og det positivt avgrensede selvstyret. I nordiske land har prinsippet om det negativt avgrensede selvstyret alltid vært gjeldende. Dette innebærer at det er opp til kommunene selv å velge hvilke oppgaver de ønsker å engasjere seg i, men med den begrensning at de er forhindrede fra å engasjere seg i oppgaver som gjennom statlig

lovgivning er forbeholdt andre organer å løse. Motpolen er det positivt avgrensede selvstyret, eller ultra vires – modellen, der kommunene bare kan engasjere seg i saker som de eksplisitt er blitt tillatt gjennom statlig lovgivning. Det er stort sett bare i Storbritannia blant vest- europeiske land at ultra vires – prinsippet har gyldighet i dag (Hansen 2002:187). Ut i fra denne teoretiske definisjonen på disse to hovedmodeller er det ikke tvil at det er det negativt avgrensede selvstyre som gir kommunene langt større autonomi i forhold til statlige myndigheter, og som kan tilskrives det norske lokaldemokrati, enn et system med positivt avgrenset myndighet.

2.2.2 Autonomi som begrep

Autonomi er ikke et entydig begrep. En tradisjonell definisjon av autonomi vil først og fremst ta utgangspunkt i *handlingsrommet*, det vil si hva man prinsipielt kan foreta seg. For kommunenes del vil det også si det skjønne lokale myndigheter kan utøve uten statlig intervensjon og kontroll. Særlig i debattene omkring kommunenes autonomi er det et annet aspekt som også blir vektlagt, nemlig kommunenes *handlingsevne*. Med det menes evnen til å følge opp de mål som man har satt seg, og de begrensninger som staten legger for denne handlingsevnen. Likevel vil dette perspektivet på den kommunale autonomi aldri være tilstrekkelig til å løse alle problemene man står overfor, eller å følge alle de mål man har satt seg. *Handlingsmuligheter* er videre et tredje perspektiv på den kommunale autonomi, som betyr hva man rent praktisk kan gjøre. Man kan da stille seg spørsmål om de statlige reguleringer av den kommunale virksomheten er av en slik karakter at de forhindrer kommunene i å velge de handlingsmuligheter som de ut fra egne prioriteringer ellers ville valgt (Hansen 2002: 205-207).

Betydningen av ordet autonomi betyr selvstendighet, selvstyre og frihet. Det er ikke tillagt egenskaper eller noen som man har, men noe man heller besitter. Det er med andre ord et relasjonelt begrep. Det er i vedtaksprosesser autonomi som oftest kommer til uttrykk, hvor beslutningstakere som tar selvstendige avgjørelser uten innblanding fra andre aktører, utviser stor grad av autonomi (Lyngstad 2003:14).

Videre er det et begrep hvor makt og maktrelasjoner kommer til uttrykk mellom aktører, som i sitt virke som en politisk aktør kan påvirke den politiske vedtaksprosessen. Grad av autonomi styres av både ytre bindinger og innblanding fra både statlige styresmakter, og lokale interessegrupper. Gjennom denne forståelsen av autonomibegrepet er det videre logisk å se på to dimensjoner som kan utdype begrepet ytterligere.

Den første er den vertikale dimensjonen som handler om maktrelasjoner organisert i et hierarki, der det sentrale statsnivå er øverst og kommunene nederst. Virkemiddel i denne dimensjonen vil bære preg av ulike former for fastsetting av rammevilkår. I den grad sentrale styresmakter som Storting og regjeringen gir større frihet til kommunene øker den vertikale autonomien. Den andre dimensjonen er kalt den horisontale, og dreier seg om at graden av selvstendighet blir påvirket av aktører og forhold innenfor kommunenes grenser. Med dette menes kommunens egen økonomi og inntekter, maktgrupperinger i det lokale næringsliv eller for eksempel ulike interessegrupper som påvirker den utøvende lokalpolitikken (Lyngstad 2003:14). Hovedpoenget er at det handlingsrommet kommunepolitikerer har, blir påvirket av både statlig politikk som virker inn på graden av kommunalt selvstyre og av lokale påvirkingsstrukturer som virker inn på det kommunale folkestyre (ibid:15). Distinksjonen mellom selvstyre og folkestyre er forskjellen mellom kompetanse og aktører i lokaldemokratiet. Selvstyre handler om på hvilket nivå avgjørelsene tas og kompetansen på dette nivået. Folkestyre derimot retter søkelyset mot aktørene og hvem som deltar, og kan delta. I forhold til autonomibegrepet kan man si at den vertikale autonomien er viktig for selvstyre. Lokale beslutningstakere har altså en frihet til å utforme lokalpolitikken uten innblanding fra sentrale myndigheter. Den horisontale autonomien er mer relevant i forhold til å forstå graden av folkestyre. Høy grad av horisontal autonomi innebærer at det er de lokale folkevalgte representanter som bestemmer, uten grad av innblanding fra lokale grupper uten folkevalgte mandat (ibid:15).

Mangfold og pluralisme blir sett på som demokratiske verdier, og de fleste land er opptatt av en maktspredning og ”checks and balances” i samfunnsstyringen. Lokalt

selvstyre representerer her Norges maktdiffusjon, og dermed blir selvstyret som kommunene har, en motvekt og vern mot en ”eneveldig” sentralmakt (Lyngstad 2003:39).

I debatten omkring kommunens autonomi kommer man ikke bort i fra et aldri så lite paradoks. Flere hevder, deriblant Hansen (2002), at en av de største truslene i forhold til kommunenes autonomi kan knytte seg til den samlede tyngde kommunene har fått i styringen av samfunnet. Jo mer omfattende den kommunale sektor er, jo mer autonom de kommunale beslutningene er, desto sterkere vil motivasjonen fra sentrale statlige beslutningstakere være til å engasjere seg i forhold til styringen av kommunenes virksomhet (Hansen 2002:210).

2.2.3 Demokrativerdien i det kommunale selvstyre

Et reelt lokalt folkestyre ble sett på som et av demokratiets fundament, noe som har solid fotfeste innenfor vestlig tenkning omkring politikk og offentlig styring. Tenkere som Tocqueville og J.S. Mill la begge vekt på lokalsamfunnets betydning for demokratisk deltakelse (Lyngstad 2003:44). Innenfor kommuneinstitusjonen kunne man redusere avstanden mellom de styrende og de som ble styrt, og samtidig være en viktig arena for realisering av folkets suverenitet. Gjennom deltakelse, engasjement og mulighet til å bidra i beslutninger i lokalsamfunnet skulle folkets vilje komme til uttrykk.

Kommunene kan sees på som politiske institusjoner hvor innbyggerne per definisjon er medlemmer, og hvor den også utgjør den institusjonelle og organisatoriske rammen for folks lokalpolitiske aktiviteter. Samtidig er kommunen en arena hvor man har mulighet for å utøve sitt samfunnsengasjement og influere gjennom sin egen deltakelse på utformingen av lokalpolitikken. Kjellberg (1995) hevder det lokale og regionale styringsnivå eksisterer fordi de begge blir oppfattet som viktige verktøy for tilgang til befolkningens deltakelse i offentlig politikk (Kjellberg 1995:43).

Medborgerrollen realiseres gjennom ulike politiske aktiviteter og engasjement som skaper og bygger opp om en felles identitet og tilhørighet i lokalsamfunnet. Likeledes virker deltakelse konflikttdempende og interesseaggregerende i forhold til det lokale forventningspresset og mellom ulike lokale aktører. Dette fordi kommunen er ansvarlig for den politikken som utøves, og overfor befolkningen som har valgt de ulike representantene (Lyngstad 2003:45). Det demokratiske ideal i lokale forvaltninger impliserer at aktiv deltakelse fra befolkningen i lokalpolitikk og debatter, er både et mål i seg selv og et instrument for å styrke demokratiet i samfunnet generelt (Kjellberg 1995:43).

Grunntankene presentert her for det demokratiske ideal i det kommunale selvstyre har også blitt sterkt kritisert. Spesielt er et av hovedpunktene i denne kritikken at den reelle påvirkningsmuligheten forsvinner bort i vårt representative politiske system. Muligheten til å påvirke de som skal representere oss i de lokalpolitiske organ blir utilstrekkelig dersom målet er å gi befolkningen reell medvirkning i beslutningsprosesser. Dette er begrunnet ut i fra at politiske avgjørelser også tas mellom kommunevalgene. Derfor må det legges til rette for at innbyggerne skal kunne ha en reell påvirkningsmulighet i disse fasene også, for at demokratiet og deltakelsesverdien i det kommunale folkestyre skal være reelt (Lyngstad 2003:45).

2.2.4 Effektivitetsverdien i det kommunale selvstyre

Gjennom lokalt folkestyre mobiliseres lokalkunnskap. Argumenter tilskrevet effektivitetsverdien tar gjerne utgangspunkt i det forhold at mange oppgaver krever nettopp lokalkunnskap for å kunne løses. Et grunnleggende argument for å opprettholde og styrke den lokale institusjonen, er at lokale folkevalgte organer tilbyr den mest effektive måten å samarbeide og løse uoverensstemmelser mellom behov og etterspørsel i lokalsamfunnet, likeså tjenesteproduksjonen av offentlige goder (Kjellberg 1995:44). Dermed blir løsningene bedre i samsvar med det lokale behov. Et lokalt selvstyre blir med andre ord oppfattet som bedre egnet til å realisere det som kalles ytre effektivitet. Med ytre effektivitet menes såkalt prioriteringseffektivitet og

allokeringseffektivitet, hvor det er samsvar mellom det faktiske behov i samfunnet og det tilbudet som blir gitt. De mål man ønsker å oppnå, er i samsvar med de behovene som eksisterer. Indre effektivitet er et annet mål, hvor produksjon av bestemte tjenester og goder skal skje til lavest mulig enhetspris, altså samsvar mellom ressursinnsatsen og grad av måloppnåelse (Lyngstad 2003:41). Lokalkunnskap koblet sammen med en omfattende oversikt som lokale beslutnings- og iverksettingsorganer besitter gjør det lettere å koordinere innsatsen på tvers av aktivitetsområder. Dermed bidrar de til en mer effektiv ressursutnyttelse. Ut i fra dette hensynet argumenterer effektivitetsverdien for at det lokale selvstyre vil være mer effektivt enn mer sentraliserte styringsformer (Rose 2002:59-60).

Nærhetsprinsippet er et annet viktig aspekt ved effektivitetsverdien i det kommunale selvstyre. Den tradisjonelle tolkningen av effektivitet i den kommunale tjenesteytingen knytter seg til kostnadene ved tjenesteproduksjonen. Oppgaver skal ivaretas eller løses til lavest mulig kostnader og størst treffsikkerhet (Hansen og Heløe 2004:265). I forholdet mellom kommunene og staten innebærer prinsippet at ulike problem som kan løses mest effektivt på lokalt nivå, skal løses der uten innblanding fra statlige styresmakter (Lyngstad 2003:42). Effektivitetsverdien i det kommunale selvstyre retter seg mot den såkalte output- siden av den kommunale virksomhet.

Allokeringseffektivitet kan være et hensyn som kan komme i konflikt med tiltak for en kostnadseffektivisering av den kommunale tjenesteproduksjonen. Med allokeringseffektivitet menes det at de tjenester, det vil si de tjenestetyper, -omfang og – sammensetninger, som er best mulig tilpasset befolkningens etterspørsel og preferanser, og der kostnadene knyttet til en slik tilpasning bestemmes ut i fra borgernes betalingsvilje. Dette henger igjen sammen med, og forutsetter stor grad av autonomi fra kommunenes side i fastleggelse av så vel tjenesteytingen som det lokale skattenivå, en autonomi norske kommuner ikke nyter i dag (Hansen og Heløe 2004:266). Forestillinger om allokeringseffektivitet har en direkte kobling til størrelsen på de kommunale enheter, der allokeringseffektiviteten antas å øke jo mindre kommunen er.

I forhold til effektivitetsverdien i det kommunale selvstyre, må man også ta forbehold i oppgaveomfanget. Denne dimensjonen angår både selve autonomiverdien, men også effektivitetsverdien. Man kan skille mellom såkalte multifunksjonelle og unifunksjonelle kommuner. I Norden er det den multifunksjonelle kommunen som har vært rådende, men dog kan det sies historisk at den norske sognekommunen var unifunksjonell. Antall oppgaver og funksjoner som en kommune har, vil ha betydning for hvor effektivt den kommunale virksomhet kan drives, og om den kan betegnes som en multi- eller unifunksjonell kommune. Teorier for fastsettelse av optimal kommunestørrelse tar vanligvis utgangspunkt i den unifunksjonelle kommunen. Wallace E. Oates (1972) er en klassiker innenfor dette feltet. Å utvikle en kommunestruktur som er størrelsesmessig optimal i forhold til flere oppgaver i et multifunksjonelt system, er derimot nesten umulig, selv om dette har vært en utfordring for de som har utredet reformer i kommunens struktur (Hansen 2002:187-188). I følge Oates (1972) vil det alltid være mer eller minst like effektivt, ut i fra hensynet til såkalte pareto- effektive fordelinger, å yte en tjeneste lokalt enn for sentrale myndigheter å yte en ”felles” mengde av godet for alle lokale enheter.

Desentraliseringsteoremet til Oates bygger på to viktige forutsetninger. Den første forutsetter at kostnadene for tjenesteproduksjonen vil være den samme for sentrale som for lokale myndigheter, det vil si ingen skalaeffekter. For det andre forutsettes noenlunde perfekt sammenfall mellom tjenestenes nedslagsfelt og størrelsen på den lokale enheten (Hansen og Heløe 2004:266). Teoremet bygger på forutsetningen om at det utelukkende er velgernes eller lokalbefolkningens preferanser som skal telle i avgjørelsen av hva som kan oppfattes som allokeringseffektivt. Den norske kommunens flerfunksjonelle status får oss imidlertid til å stille spørsmål ved Oates prinsipper for en optimal kommunestørrelse. Ingen kommunal enkeltoppgave er dominerende for den samlede kommunale virksomhet, dermed vil det være vanskelig å utvikle felles mål på hva som er den mest optimale kommunestørrelsen.

2.3 Dahl og Tufte's demokratiske system

Kriterier for et ideelt lokalt selvstyre eller folkestyre vil i realiteten stå i et motsetningsforhold til hverandre, der ønsket om å gi prioritet til det ene prinsippet vil innebære en nedprioritering av det andre. Dette dilemmaet diskuteres i Dahl og Tufte's teoretiske bidrag fra 1974, i *Size and Democracy*, der de hevder at det ideelle demokratiske system er et som tilfredsstillende i det minste to kriterier:

- 1) Kriteriet om borgereffektivitet, der borgerne har full kontroll med de politiske beslutninger.
- 2) Kriteriet om systemkapasitet, der de politiske myndigheter som sådan er i stand til fullt ut å tilfredsstille borgernes kollektive preferanser.

Size and Democracy er for en klassiker å regne innenfor fagfeltet offentlig politikk og administrasjon. I boka oppsummeres, i form av en rekke påstander, debatten om størrelsens betydning for realisering av demokratiske forhold. Det er langt fra et entydig forhold mellom størrelse og demokrati. Det som legges vekt på er skillet mellom såkalt borgereffektivitet og systemeffektivitet. På den ene siden må et demokrati gi borgerne reelle deltakelses- og innflytelsesmuligheter, men på den andre siden må et demokrati også ha evne til å håndtere og imøtekomme innbyggernes behov dersom deltakelsen skal være meningsfull. Dahl og Tufte skriver videre i boken sin at tanken om demokrati på en eller annen måte henger sammen med tanken om "litenhet", noe som har opprettholdt en hvis grad av tilslutning i en vestlig tankegang (Dahl og Tufte 1974:12).

Gjennom påstandene som Dahl og Tufte beskriver for betydning av realisering av demokratiske forhold legger de vekt på at små demokratier gir borgerne flere muligheter til å delta effektivt i beslutningsprosessene, homogene hensyn i forhold til mål og verdier i samfunnet, samt muligheten til å se sammenhengen mellom egen interesse og fellesskapets interesser. De peker videre på at gjennom små demokratier stimulerer til en lojalitet i forhold til fellesskapet, hvor man har større muligheter for en presis kommunikasjon mellom borger og representanter.

På den andre siden ytrer de videre påstander av betydning for realisering av demokratiske forhold i større demokratier. De mener større demokratier gir politiske systemer og borgerne mer omfattende styringsmuligheter og flere anledninger til å kontrollere forhold som påvirker borgerne velferd. Videre mener de at store demokratier trolig vil kjennetegnes av et større mangfold i verdier, mål og sosial struktur, samt evnen til å skape muligheter for å uttrykke avvikende syn på nettopp mål, verdier og fellesskapets interesser. Dette kan bidra til flere og ofte konkurrerende fellesskap. Ikke minst trekkes det frem at store demokratier muliggjør spesialisering av profesjonalisering og dermed skaper grunnlag for problemløsning av bedre kvalitet enn hva små demokratier gjør (Rose 2000:65). To påstander som Dahl og Tufte nevner er faktisk motsetninger av hverandre. Det de sier er at det er en større sannsynlighet at ledere er mer lydhøre overfor borgernes synspunkter i mindre demokratier, og motsatt det er større sannsynlighet at ledere er mer lydhøre overfor borgernes synspunkter i større demokratier (Dahl og Tufte 1974:15). Hva sier så disse påstandene om de demokratiske forholdene for Knutepunkt Sørlandets sin del?

2.3.1 Den klassiske demokratitradisjon

Dahl og Tufte hevder i den klassiske demokratitradisjon at små, autonome, demokratiske bystater var bedre i forhold til kriteriene om borgereffektivitet og systemkapasitet, enn andre alternative politiske enheter. Andre politiske enheter ville nødvendigvis ligge lavere på skalaen over borgereffektivitet, og kunne på ingen måte ha større kapasitet enn en bystat når det gjaldt å tilfredsstillende vilkårene for et godt liv. Den demokratiske bystaten var bedre fordi den oppfylte begge kriteriene på en tilfredsstillende måte. Vilråene for begge kriteriene ble tolket på den måten at for å oppnå full borgereffektivitet må borgeren ha delta direkte i beslutninger for å muliggjøre en kontroll av beslutningstakerne. For å delta direkte i disse avgjørelsene må antall borgere være få. For å nå kriteriet om systemkapasitet må de politiske myndighetene være fullstendig autonome og suverene for å fullt ut tilfredsstillende sine borgere (Dahl og Tufte 1974:21).

Direkte deltakende demokrati var vilkåret for å møte de to kriterier for demokrati, sammen med fullstendig autonomi og frihet fra statlige myndigheter.

Da ideen om demokrati ble overført til nasjonalstaten som Dahl og Tufte kaller det, ble vilkårene for å tilfredsstillere kriteriene radikalt endret.

- 1) Systemkapasitet: kun nasjonalstaten har kapasitet til å tilfredsstillere de kollektive preferansene. Derfor burde nasjonalstaten være fullstendig autonom.
- 2) Borgereffektivitet: nasjonalstater er for store til at borgerne kan delta direkte i alle eller de fleste beslutninger. Derfor må borgerne ha mulighet til å delta i beslutninger i det minste indirekte, typisk gjennom valg av representanter eller delegater til beslutningsdyktige stillinger.

Argumenter om størrelse og demokrati er, så klart, mer enn bare terminologi og klassifikasjon. Det argumenteres fra begge sider at det er både fordeler og ulemper ved små enheter, og det samme kan sies fra motsatt hold. Argumentene holder fordi uenigheter omkring omfanget av fordelene ved ”store” enheter veier opp for kostnadene og omvendt, hvordan fordelene ved ”små” enheter også veier opp for kostnadene (Dahl og Tufte 1974: 27). Det klassiske perspektivet argumenterte for at små autonome enheter var den optimale størrelse for det gode liv. Og uansett gevinster som tilfaller større enheter, vil det ikke veie opp for de ulemper større enheter møter. Motsatt møter man tilhengere av mer komplekse politiske enheter som motsetter seg begge synspunkt, og som heller konkluderer med at en enten eller debatt er misvisende. En ”balanse” av fordeler vil favorisere en enhet av en størrelse i noen tilfeller, og en enhet av en annen størrelse i andre tilfeller. Dermed kan man påstå at det ikke eksisterer en gitt størrelse for alle tilfeller av ulike politiske enheter. Nye politiske enheter vil trenge enheter som endrer seg i størrelse og tyngde i forhold til endringer innenfor teknologi, kommunikasjon, verdier og tilhørighet for en best mulig tjenesteytelse.

2.3.2 Borgerdeltakelse

I hvilken utstrekning er deltakelse fra borgerne i det politiske liv i demokratiske systemer avhengig av størrelsen på den politiske enheten? Dette er videre et spørsmål som Dahl og Tufte stiller seg, og setter opp mot sine to kriterier om borgereffektivitet og systemkapasitet. I følge dem kan deltakelse i det politiske liv forsterkes gjennom flere insentiver:

- a) Jo større den direkte tilfredsstillelsen en borger kan forvente å oppnå som et mer eller mindre umiddelbart resultat av deltakelsen,
- b) Jo lavere de direkte kostnadene ved å delta i tid, ulemper, energi, penger, forlegenhet, frykt og så videre,
- c) Jo større netto fordelene er, eller jo mindre ulempene er, forventet som indirekte produkt av deltakelse,
- d) Og jo større sjanse, fra borgernes synspunkt, at ens handlinger vil utgjøre en signifikant endring av utfallet, at man vil ha påvirkningseffekt i det politiske system (Dahl og Tufte 1973:41).

Eksisterer det en bestemt størrelse eller et spekter av ulike størrelser for lokale styringsmakter som er optimal for borgermedvirking og påvirkningsmuligheter? Dahl og Tufte legger vekt på tre punkter i forhold til nettopp dette. Hva som er optimal størrelse for et aspekt, i dette tilfelle deltakelse og påvirkningskraft, vil ikke nødvendigvis være optimal størrelse for et annet aspekt. For det andre, hva som er optimal størrelse på et tidspunkt eller sted, er ikke nødvendigvis optimalt på et annet tidspunkt eller sted. Det tredje punktet i forhold til deltakelse og påvirkningsmulighet tar for seg stemmegivning, og om størrelse har noe å si for valgdeltakelse. I noen demokratiske politiske systemer har størrelse en betydning, i andre betyr størrelse på den politiske enheten ikke noe for valgdeltakelse og stemmegivning (ibid:53). Oppsummert trekker Dahl og Tufte konklusjoner om at politisk deltakelse og følelsen av påvirkningsmuligheter blant borgerne avhenger ikke i betydelig grad av størrelsen på landet. Men derimot er størrelsen på en politisk enhet innad i et land betydningsfull for deltakelse og påvirkningsmuligheter. Videre konkluderer de med at lokalstyrer

fostrer politiske deltakelse og påvirker positivt borgernes oppfatning av påvirkningskraft. I lys av dette forsvarer det tradisjonelle syn på lokalstyre som en reell politisk arena. Men enheter som vil være optimale størrelser i forhold til deltakelse og påvirkningskraft vil i følge teoretikerne ikke nødvendigvis være optimale når det gjelder andre verdier for borgerne, og muligheten de ulike politiske enhetene har til å løse andre viktige områder innenfor lokaldemokratiet (Dahl og Tufte 1973:65).

Kriteriet om borgereffektivitet i seg selv kan estimeres til å gi et utbytte mellom to forskjellige aspekter ved effektivitet, nemlig kostnader ved deltakelse og kommunikasjon, og kostnader i forbindelse med meningsforskjeller. Når antall borgere i et demokratisk system øker, utover størrelsen på en ”komité” eller ”landsby” som Dahl og Tufte bruker som begrep, øker kostnaden ved deltakelse og kommunikasjon med den politiske ledelse. Men samtidig synker kostnaden ved meningsforskjeller. Det vil si at det er større sjans for å finne andre som har samme meningsoppfatning som en selv, og større muligheter for deltakelse i organisasjoner med andre politiske oppfatninger enn hva majoriteten har (ibid:108).

Borgereffektivitet skapes i små demokratiske, homogene politiske systemer, som forsterkes gjennom lavere kostnader for direkte kommunikasjon med representanter og andre offisielle ledere, og gjennom større homogenitet. Når det kommer til større demokratiske politiske system taper de fordeler fordi de er avhengige av indirekte kommunikasjonskjeder, og en tydelig konkurranse mellom ulike politiske partier. Likevel hevder Dahl og Tufte at de største politiske systemer har bedre mulighet til å håndtere temaer som borgerne oppfatter som viktige (ibid:109).

2.3.3 Eksistere det en optimal størrelse?

Dahl og Tufte konkluderer ganske kort og konsist til slutt i boken deres om det finnes en optimal størrelse for politiske systemer. Svaret de gir er negativt. Dette begrunner de med ut i fra at ulike problemstillinger og problemer krever politiske enheter av ulik størrelse. Det sentrale teoretiske problemet som de peker på er at man ikke lenger må

finne passende normer og regler, som majoritetsprinsippet, som skal brukes innenfor en suveren enhet, men heller finne passende normer og regler som kan tilskrives et mangfold av politiske enheter, hvor ingen er suverene.

2.4 “Government for the people vs. Government by the people”.

Hvordan legitimeres ulike politiske institusjoner i en demokratisk stat? Vil sammenslutninger mellom to eller flere kommuner, eller kommuner som inngår i interkommunale samarbeid, bidra til å svekke kommunens rolle som ”Government by the people” til fordel for rollen som ”Government for the people”? Å definere demokrati som styre av og for folket fremhever et fundamentalt spørsmål i følge Lijphart (Lijphart 1999:1), nemlig hvem vil styre og hvilke interesser skal en regjering følge og være ansvarlig overfor når befolkningen er uenig og har avvikende preferanser? Et svar til dette dilemmaet er å følge flertallet av befolkningen, majoriteten, som også er essensen i et majoritetsdemokrati. På den andre siden har man et alternativ svar om å følge så mange som mulig. Konsensusdemokrati søker å maksimere størrelsen til majoriteten, og sikter mot bred deltakelse i regjering og parlament, og bred enighet omkring utøvende myndighet (Lijphart 1999:2).

Fritz Scharpf skriver i boken, *Governing in Europe, Effective and Democratic?* (1999) at demokratisk teori legitimerer den styrende myndighet som et manifest av kollektiv medbestemmelsesrett. Begrepet demokrati er, i likhet med begrepet medbestemmelsesrett, et svært verdiladet, omdiskutert og komplekst begrep. Innenfor normativ politiske teori er det mulig å identifisere to forskjellige, men komplementære perspektiver. Scharpf beskriver disse to perspektiver henholdsvis som ”input- orienterte” og output- orienterte” retninger eller dimensjoner på demokratisk legitimitet. Det første perspektivet vektlegger ”government by the people”. Politiske valgmuligheter er kun legitime hvis og fordi de reflekterer ”viljen til befolkningen”, med forbehold at de blir avledet av reelle preferanser til medlemmer av samfunnet. Output- perspektivet på sin side vektlegger ”government

for the people”. Her vil betydningen av politiske valgmuligheter legitimeres hvis og fordi de effektivt fremhever en felles velferd til en enhet eller samfunnsgruppe. Begge dimensjoner er komplementære, men har likevel forskjellige forutsetninger og implikasjoner når det gjelder legitimering av demokratisk styre (Scharpf 1999:6).

2.4.1 Legitimering gjennom input- perspektivet.

Retorisk deler input- argumentene samme ståsted som begrepene deltakelse og konsensus gjør. Det er mulig da det empiriske fokuset i argumentene er på lokale problemstillinger. Alle velgere, innbyggere og politikere som blir påvirket av en avgjørelse, kan komme sammen i diskusjoner og debatter. Målet er sammen å finne en løsning som alle kan enes om (Scharpf 1999:7). Videre vektlegger Scharpf sannsynligheten for at avstanden mellom personer som blir direkte påvirket av avgjørelsene og dere representanter øker, samtidig som sannsynligheten for enighet og konsensus avtar i fravær av løsninger som alle kan enes om. Avgjørelser blir da tatt av majoriteten. Dermed blir rettferdiggjørelsen av majoritetsavgjørelser vurdert som et avgjørende problem i input- orienterte teorier om demokratisk legitimering (ibid:7). Om det så er gitt at ”government by the people” refererer til individer fremfor en kollektiv gruppe, kan ikke majoritetsavgjørelser rettferdiggjøres overfor en avvikende og uenig minoritet. Input- orientert demokratisk legitimitet krever med andre ord en logisk tankegang som gjør det mulig å tenke at ”folket vil ikke gjøre noe galt”. Når troen på en bred kollektiv identitet blir tatt for gitt, kan majoritetsstyre miste dens truende karakter, og samtidig legitimere for eksempel lovgiving og tiltak, som ellers ikke ville vært akseptert (ibid:8-9). Innenfor etablerte nasjonalstater, hvor de sosiokulturelle betingelsene for kollektiv identitet er mer eller mindre tatt for gitt, vil disse overveielser virke mer eller mindre kunstige. Men for EU sin del, forklarer de bekymringene omkring hva som menes med det ”demokratiske underskudd”.

2.4.2 Legitimering gjennom output- perspektivet

Styre for folket, ”government for the people” henter legitimitet fra dens mulighet til å løse problemer som krever kollektive løsninger, fordi de ikke kan løses gjennom individuelle handlinger, gjennom markedsløsninger, eller gjennom frivillig samarbeid i det sivile samfunnet. Output- orientert legitimitet forutsetter eksistensen av identifiserbare valgkretser og store enheter, fordi løsningene krever som oftest langsiktighet og allsidighet fra styrende strukturer. Disse betingelsene er mindre krevende enn hva som er nødvendig for å etablere input- orientert legitimitet. Det som kreves er ikke mer enn en oppfattelse av et visst omfang av fellesinteresser som er tilstrekkelig brede og stabile nok til å rettferdiggjøre institusjonelle ordninger for kollektive handlinger. Legitimitet kan, med andre ord, oppnås i for eksempel valgkretser med en ”tynn” identitet som mangler harmoni. Output- perspektivet tillater dermed sameksistens av mangfoldige, overlappende, kollektive identiteter bestemt ut i fra problemløsningens sak, samtidig som de er organisert i henhold til territorielle og funksjonelle kriterier. Europeiske union er en velegnet ”valgkrets” for kollektive beslutninger av grupper med felles problemer og holdninger skriver Scharpf (Scharpf 1999:10-11).

Output- orientert legitimitet er interessebasert fremfor identitetsbasert. Den demokratiske legitimitet er avhengig av institusjonelle normer og mekanismer som må forholde seg til to motsatte retninger. Legitimiteten skal hindre misbruk av offentlig makt og samtidig legge til rette for en effektiv problemløsning, noe som impliserer at alt burde overveies i lys av en allmenn interesse og rettferdig fordeling (Scharpf 1999:12-13).

Tidligere kommunalminister Erna Solberg mente at koblingen mellom kommunestørrelse og ivaretagelsen av generalistprinsippet for den kommunale virksomheten er tydelig. Hun har blant annet uttalt at generalistkommunen skal dekke alle fagområder, og at den ikke kan leve i fremtiden hvis ikke kommunene blir større. Ønsket om kommunesammenslutninger legitimeres ut i fra hensynet til output- siden av den kommunale virksomhet. Styringssystemets kapasitet til å imøtekomme

etterspørselen etter tjenester er det som i dette tilfelle blir sentralt (Hansen og Heløe 2004:264). Tidligere kommunalminister er med andre ord mer opptatt av ”gouvernement for the people” enn av ”government by the people”. Man kan her se kjernen i diskusjoner omkring kommunesammenslutninger og for så vidt også interkommunale samarbeid, nemlig det faktum at demokratiske hensyn ofte vil stå i strid med hensynet til kommunenes evne som tjenesteytere. Input-orientert demokratisk legitimitet vektlegger som sagt befolkningens kollektive identitet og dens rett til og muligheter til effektivt å delta i styringen av samfunnet, mens output-orientert legitimitet knytter seg til myndighetenes evne til å gi folket de ytelser de har behov for og krav på. Denne distinksjonen understreker videre at legitimitetsbegrunnelsene for sentrale og lokale myndigheter har og er i et spenningsforhold. I realiteten vil disse to prinsipper eller kriterier for et ideelt lokalt selvstyre eller folkestyre stå i et motsetningsforhold til hverandre, der ønsket om å gi prioritet til det ene prinsippet i realiteten vil innebære en nedprioritering av det andre.

I neste kapittel vil jeg ta for meg de metodiske valg som ligger til grunn for oppgavens problemstilling, samt en nærmere beskrivelse av valgte case for denne oppgaven.

3. Metodiske valg og begrunnelser

I dette kapittelet vil jeg redegjøre for min metodiske tilnærming. Jeg vil da beskrive oppgavens mulighet til å trekke generaliseringer, samt beskrive bruk av empiri, validitet, reliabilitet og etiske betraktninger. I siste del av kapittelet vil jeg redegjøre for Knutepunkt Sørlandets ambisjon og status. Her vil jeg legge vekt på bakgrunn for samarbeidet, demokratiske ambisjon og legitimering og organisering av knutepunktet.

Formålet med denne oppgaven er å undersøke hvordan prinsippene for kommunalt selvstyre påvirker deltakelsen mellom kommunene i Knutepunkt Sørlandet. I det foregående kapitlet har jeg presentert ulike teoretiske bidrag som gir grunnlag for valg av mine problemstillinger. For å undersøke hvor stor grad av forklaringskraft de har, har jeg valgt å gjennomføre et casestudium innenfor et kvalitativt forskningsopplegg. Forsøk på casestudiers mulighet for generalisering og fruktbarhet er utsatt gjentatte ganger for diskusjoner i faglitteraturen (Andersen 2005:12-13). Kritikken av casestudier i kvalitativ metodeforskning begrunnes ut i fra det syn at man ikke kan generalisere til et større univers. Siktemålet med denne oppgaven er imidlertid ikke å generalisere, men å søke en dypere forståelse av et fenomen, i dette tilfellet det interkommunale samarbeidet Knutepunkt Sørlandet. Forskningsdesignet bidrar dermed til hvilke relevante data som skal benyttes, og hvordan resultatene skal analyseres.

3.1.1 Casestudier

En casestudie blir definert i følge Yin (2003) som en empirisk undersøkelse som undersøker et samtidig fenomen innenfor sitt virkelige livs kontekst, spesielt når grensene mellom fenomen og kontekst ikke er åpenbare (Yin 2003:13). Det er en dyptgående undersøkelse av en hendelse eller et tilfelle. I dette henseende er casen et ”tilfelle”. Man kan si at casestudier benyttes når man med tilsiktet hensikt ønsker å dekke og avdekke kontekstuelle forhold, da man regner med at det er av stor betydning for casen eller det ”tilfelle” man undersøker (ibid). Likeledes står prosesser

og endringer over tid sentralt, samtidig som casestudier egner seg best til å svare på spørsmål som angår hvordan noe skjer og oppleves, snarere enn hvorfor (Andersen 2005:34). En av grunnene til å benytte seg av casestudier er i følge Andersen fordi det finnes kun en eller noen få, eller fordi det bare er en eller noen få caser som er tilgjengelig for forskeren (ibid:8). Denne oppgaven vil forsøke å svare på hvordan prinsippene for kommunalt selvstyre påvirker deltakelsen mellom kommunene i det interkommunale samarbeidet Knutepunkt Sørlandet. Casen min blir da det interkommunale samarbeidet, Knutepunkt Sørlandet, knyttet opp mot prinsippene for kommunalt selvstyre spesielt og deltakelse i samarbeidet.

For det første er dette en studie av et samtidig fenomen som Yin definerer det, nemlig Knutepunkt Sørlandet. For det andre er grensene mellom mitt fenomen og kontekst ikke åpenbare. Det kontekstuelle forholdet mellom casen min og det kommunale selvstyre er vanskelig å skille fra hverandre. Videre er målet å finne ut hvordan prinsippene for kommunalt selvstyre oppleves, snarere enn hvorfor. Casen blir videre unik i sammenheng med at det er lite forskning som ser på nettopp forholdet mellom prinsippene for kommunalt selvstyre og interkommunale samarbeid, og kan dermed sees isolert sett fra andre hendelser i norsk lokaldemokratipolitikk.

Avgrensning

Nødvendigheten av å avgrense casen er viktig for å sikre en mest mulig håndterbar datainnsamling. Jeg har derfor foretatt begrensninger i forhold til kun et interkommunalt samarbeid, selv om over 97 % av alle norske kommuner inngår i et eller flere interkommunale eller interfylkeskommunale samarbeid (Vinsand og Nilsen 2008:1:5). Imidlertid fører dette til at flere politiske forhold ikke blir tillagt vekt. Dette gjelder først og fremst forholdet mellom resten av kommunene i Aust- og Vest-Agder som ikke er med i Knutepunkt Sørlandet. Oppgaven har ikke mulighet eller kapasitet til å foreta en undersøkelse av deres rolle i forhold til knutepunktsamarbeidet, men man kan forvente å finne andre holdninger og erfaringer som kan bidra til å forklare prinsipper for kommunalt selvstyre, og hvordan det

påvirker deltakelse i interkommunale samarbeid da disse kommunen står utenfor samarbeidet.

Andersen klassifiserer casestudier i ulike hovedtyper; a- teoretiske, teoretisk fortolkende, dannelse av nye begreper, utvikling av begreper, hypotese generering og hypotesetesting (Andersen 2005:35). Casen som undersøkes kan plasseres under en teoretisk fortolkende strategi og studier. Motivet for studiet av denne casen er knyttet til interessen for det case som studeres, og videre sees studiet av det enkelte tilfelle som et typisk eksempel på en eller flere grupper av fenomen som det allerede eksisterer en viss kunnskap om (ibid:68). Denne oppgaven vil forsøke å belyse det interkommunale samarbeidet Knutepunkt Sørlandet i lys av prinsipper for kommunalt selvstyre ved hjelp av allerede etablerte teoretiske slutninger. Muligheter for at resultatene av analysen vil kunne bidra til en teoriutvikling er der, men det vil ikke være noen ytterlige muligheter for å kunne generalisere ut til større enheter, siden det kun er fokus på en bestemt case. Oppgaven vil i stede undersøke om de empiriske funnene og de teoretiske slutningene, som er utledet innenfor det kommunale selvstyre gjelder for Knutepunkt Sørlandet.

3.1.2 Casen: Det interkommunale samarbeidet Knutepunkt Sørlandet

Som nevnt er casen i denne oppgaven det interkommunale samarbeidet, Knutepunkt Sørlandet og dets medlemskommuner, knyttet til prinsippene for kommunalt selvstyre om autonomi, effektivitet og demokrati. Kommunalt selvstyre defineres som lokale myndigheters rett og evne, så langt loven tillater det, på eget ansvar og i lokalbefolkningens interesse å regulere og administrere en betydelig del av de offentlige oppgaver. Dette forutsetter at oppslutningen om det kommunale selvstyre eksisterer kun på bakgrunn av legitime beslutninger som fattes i lokale folkevalgte organ, og at de er i overensstemmelse med lokalbefolkningens ønsker og behov. Det er knyttet tre verdier til det kommunale selvstyre, frihet, demokrati og effektivitet (jf kapittel 2). Prinsippene knytter seg til kommunenes selvråderett, og oppgaven vil

dermed se på hvordan prinsippene påvirker kommunene deltakelse i dette interkommunale samarbeidet.

Når det gjelder hvilke aktører og analyseenhet som skal velges, er utgangspunktet alle de syv kommuner som utgjør Knutepunkt Sørlandet, og som er likeverdige partnere i samarbeidet. Dette kan blant annet begrunnes ved at alle kommunene bidrar økonomisk med en like stor sats per innbygger for sin respektive kommune. De syv kommunene har alle sine egne insentiver for å delta i samarbeidet, og sitt eget syn på hvordan det kommunale selvstyre påvirker deres deltakelse i samarbeidet. Oppgaven vil ikke se på samhandlingene mellom de ulike kommunene i Knutepunkt Sørlandet, eller ta for seg konkrete samarbeidsprosjekter eller samarbeidsområder. Formålet er heller å undersøke hvordan de ulike kommunene oppfatter prinsippene for kommunalt selvstyre i forhold til deres egen deltakelse overordnet for hele samarbeidet.

3.1.3 Generaliserbarhet

Den vanligste kritikken av kvalitativ metode og casestudier er dets begrensede evne til å generalisere. Yin med flere (2003) mener imidlertid at man med fordel kan benytte casestudier i ulike forskningssituasjoner hvor man ikke har utviklet tilstrekkelig teoretiske tilnærming, og hvor begreper er utydelige, for å kunne generalisere innenfor et fenomen. Til en viss grad har dette vist seg å være tilfelle innenfor akkurat mitt tema og case i Norge. Jeg ønsker med min oppgave å kunne beskrive situasjonen innenfor mitt valgte emne, men målet mitt i seg selv er ikke å trekke generaliserbare slutninger, men heller konkludere innenfor min case, samt bidra til en videre debatt innenfor mitt tema.

3.2 Empiriske kilder

Kildevalg er knyttet til flere forhold. Man har et ønske om å finne data som er mest mulig relevante for problemstillingen og mest mulig pålitelige (Hellevik 2003:102). Videre sier Hellevik at kostnaden ved å samle inn data ikke må overstige ressursene.

Kostnaden det kan refereres til i dette tilfellet er tidsaspektet. I utgangspunktet ville det vært ønskelig å gjennomføre en fullstendig og svært grundig datainnsamling, men grunnet tidsaspektet er det blitt satt begrensninger til dette. I mitt tilfelle har dette særlig vært gjeldene i forhold til antall intervju som er foretatt, og ikke minst hvem som er blitt intervjuet. Jeg har valgt informanter og intervjuobjekt på bakgrunn av min problemstilling. I så måte er kommunene analyseenheten, og dermed er ordfører eller varaordfører som øverste valgte leder for kommunen, mitt intervjuobjekt. Dette fordi de både representerer sin respektive kommune i Knutepunkt Sørlandet i det at de har et valgt mandat, samt at de følger sine borgeres ønsker og behov for å oppnå legitimitet. Videre er ordførerne eller varaordfører valgt til informant med den begrunnelse at de har to roller i Knutepunkt Sørlandets organisering ved at de både sitter i representantskapet, samt arbeidsutvalget. Den viktigste delen av empirien er intervjuene som er gjennomført med de syv ordførere eller varaordførere i medlemskommunen og som er analysens datamateriale.

Innsamlingsmetode har en vesentlig betydning for den datakvaliteten man kan oppnå i følge Mordal (2000:24). De valgene man gjør bør overveies, ikke bare i forhold til kvalitet, men også kostnader og tidsbruk. Jeg gjennomførte til sammen syv eliteintervju, ett med hver av medlemskommunene. Seks av intervjuene var med ordførere, mens ett var med varaordfører, da ordfører ikke kunne stille til intervju i den tidsrammen intervjuene ble gjennomført. I mitt tilfelle ble det gjennomført tre personlige intervju og fire telefonintervju. I utgangspunktet var det ønskelig å gjennomføre personlig intervju med alle intervjuobjektene, men dette lot seg dessverre ikke gjøre, da ordførerne har en svært travel kalender. Likevel vurderer jeg intervjuene som gode og informasjonsrike, både de som ble gjennomført ansikt til ansikt og over telefon.

Såkalt personlig intervju, eller besøksintervju som litteraturen ofte benevner det, har sine fordeler ved at man i en slik situasjon fører mer en samtale enn et intervju, og man har i større grad mulighet til å stille flere oppfølgingsspørsmål. Mordal nevner også at det er større muligheter for å lette overgangen mellom ulike tema, samt bruk

av åpne spørsmål (ibid:27-28). Samtidig hadde jeg en fastlåst intervjuguide med de spørsmål som jeg ønsket å stille, og som ble stilt til alle informanter. De personlige intervjuene varte en time hver, noe som gjorde at jeg fikk nok tid til å stille alle spørsmål som var utarbeidet i intervjuguiden, samtidig som at informantene hadde tid til å komme med andre synspunkt, tanker og tema som de var opptatt av. Likevel kan man også trekke frem ulemper ved personlig intervju, blant annet at det er tid og kostnadskrevenende. Derfor hadde jeg satt av et tidsrom hvor jeg ønsket å gjennomføre intervjuene i, med en viss grad av fleksibilitet. Likevel var det vanskelig å få til å møte alle, da informantene var svært travle. Derfor kombinerte jeg personlig intervju med telefonintervju. Under de personlige intervju tok jeg egne notater og benyttet meg ikke av for eksempel diktafon. Dette fordi jeg har trening i å ta notater gjennom annet arbeid, samt kunne trekke ut det viktigste fra intervjuet. Videre vil det for informanten virke mindre formelt, og de vil føle seg friere til å si det de ønsker under intervjuet. Intervjuene vil bli behandlet under ett i analysedelen, for å sikre anonymitet.

Telefonintervju ble gjennomført med de ordførere som ikke hadde mulighet til å gjennomføre et personlig intervju innenfor tidsrammen. I dette ligger også en geografisk betraktning, da ordførerne har sine kontor i sine respektive kommuner i Aust-, og Vest- Agder, og jeg studerer og bor i Oslo. Fordelene med et telefonintervju i følge Mordal er da at geografisk plassering ikke har betydning, da man kan nå alle svært enkelt, det er mindre tid og kostnadskrevenende, samt at informantene kan tenkes mindre påvirket av såkalte intervju effekter enn ved et personlig intervju (Mordal 2000:28). Samme intervjuguide ble benyttet i telefonintervjuene som ved de personlige intervju. Intervjuet var i så måte strukturert, og samtalene varte mellom 30-60 minutter. Informantene fikk på lik måte som ved personlige intervju, også mulighet til å fremme egne synspunkt og tanker som de var opptatt i løpet av samtalen. Underveis i samtalen tok jeg notater på pc, som jeg senere renskrev, og har også hatt mulighet til å kontakte respondentene igjen ved uklarheter.

I tillegg til intervjuene som store deler av analysen vil basere seg på, har jeg også benyttet meg av eksisterende litteratur om temaet og området som helhet, da spesielt mye av Tore Hansens arbeid, Harald Baldersheim og andre forskere innenfor offentlig politikk og administrasjon. Videre har det vært viktig å benytte offentlige dokumenter som NOUer for å få et ”politisk” perspektiv, samt andre rapporter og forskningsarbeid fra blant annet KS.

3.3 Reliabilitet og validitet

Reliabilitet er viktig i et forskningsprosjekt. Dette er en forutsetning for at data skal ha høy validitet, og bestemmer hvor nøyaktig ens empiri er (Hellevik 2003:53). Dette peker på relevansen i den datainnsamlingen man gjør, og er avgjørende for om data kan etterprøves i videre forskning. I forhold til min egen datainnsamling kan det knytte seg nøyaktighetsproblemer til intervjuene, og dermed den videre analysen. På bakgrunn av utvalget av ordførere som respondenter kan det knytte seg utfordringer i forhold til deres rolle som ordfører for en kommune, representant for et parti i kommunestyre, samt deres rolle i Knutepunkt Sørlandet. Derfor var det metodisk utfordrende å forsøke å skille mellom ordførerens partipolitiske holding, og kommunens holdning til knutepunktet. Dermed var det viktig for meg å spørre om både partitilhørighet, samt deres eget syn på samarbeidet, i tillegg til kommunens syn. I hovedsak var dette sammenfallende. Videre kan det knytte seg reliabilitetsproblemer til antall informanter. Jeg har gjennomført eliteintervju med et forholdsvis lavt antall informanter, men jeg vurderer det dit hen at det er de viktigste informantene for innhenting av informasjon for min case, da ordførerne er kommunens ansikt ”utad”, samt at de har en viktig rolle i samarbeidet. Samtidig representerer de alle parter i samarbeidet. Etter at jeg gjorde min datainnsamling har det blitt publisert en rapport fra NIVI Analyse som tar opp noen av de samme spørsmål som jeg har stilt i mine intervju. De funn i denne rapporten kan videre settes opp mot mine funn, og bidra til å styrke reliabiliteten.

Gyldigheten eller validiteten avhenger av hva som er målt, og om dette er de egenskapene som problemstillingen gjelder (Hellevik 2002:183). Validiteten sier altså om det er samsvar mellom teori og empiri, samt om det er relevans mellom det empiriske utvalget man har gjort og problemstillingen. Bruk av flere kilder, såkalt kildetriangulering, er i følge Yin (2003) med på å styrke reliabiliteten og validiteten. Dette kommer til syne i denne oppgaven siden det benyttes allerede eksisterende litteratur, offentlig dokumenter, samt eget innsamlet datamateriale ved bruk av personlige- og telefonintervju. Likevel blir casestudier til tider kritisert for mangelfull gyldighet eller validitet, i det at man studerer kun et tilfelle eller fenomen. De antakelser eller forutsetninger jeg legger til grunn for min case, vil ikke nødvendigvis være de samme for andre interkommunale samarbeid. Likevel mener jeg min validitet er styrket gjennom intervju med representanter for alle kommunene i samarbeidet, og ved at de er stilt de samme spørsmål. Intervjuguiden (vedlegg 1) er bygget opp med utgangspunkt i min problemstilling med underspørsmål, og er i så måte dekkende for det tema jeg ønsker å belyse.

3.4 Etske betraktninger

Det knytter seg etiske overveielser og spørsmål ved bruk av intervju og personlige kilder. Første kontakt med informantene foregikk per e-post hvor en presentasjon av oppgaven, problemstilling, samt hvor de var ønsket som respondenter ble gitt. Videre ble alle avtaler bekreftet per telefon eller e-post. Ut i fra oppgave og problemstilling visste informantene at jeg innhentet informasjon fra alle kommunene, da ordfører/varaordfører, i samarbeidet. I så måte er de ikke anonyme for hverandre eller overfor andre. Dere uttalelser og svar fremkommet i intervju vil bli behandlet anonymt i analysen.

3.5 Knutepunkt Sørlandet – samarbeidet

3.5.1 Bakgrunn

Birkenes, Kristiansand, Lillesand, Songdalen, Søgne og Vennesla har fra 1990 hatt et interkommunalt samarbeid. Knutepunkt Sørlandet har hatt og har som ambisjon å utvikle kommunene, og sikre innbyggerne i regionen et så godt og effektivt tjenestetilbud som mulig ved å samordne interkommunalt samarbeid mellom deltakerkommunene. Samarbeid i forhold til næringsutvikling spesielt, utviklet denne arenaen i årene etter 1990 og frem til hva samarbeidet fremstår som i dag, med ulike nettverk og samarbeid innenfor store deler av kommunesektoren (Knutepunkt Sørlandet (b) [online]). 1. januar 2006 tilsluttet Iveland kommune seg til dette samarbeidet.

Kommunene i samarbeidet strekker seg på tvers av to fylkesgrenser med til sammen 120 000 innbyggere, som alle utgjør et felles bo-, service- og arbeidsmarked. Kristiansand er største kommune med omtrent 80 000 innbyggere, mens Iveland er minste kommune med kun 1200 innbyggere.

Gjennom ”viljeserklæring om interkommunalt samarbeid i Knutepunkt Sørlandet” beskrev kommunene som tok initiativ til dette samarbeidet deres målsetninger og formål for samarbeidet. Det skulle utvikles gjennom løpende vurderinger i kommunene, med det formål å utvikle kommunene og sikre innbyggerne i regionen et så godt og effektivt tjenestetilbud som mulig. Samarbeidsløsninger skulle etterstrebes. Samarbeidstiltakene skulle i størst mulig grad formaliseres gjennom politiske og administrative vedtak, eller gjennom andre avtaler mellom partene.

Knutepunkt Sørlandet har som sagt satt en målsetning om å være en arena for utvikling, samarbeid og utveksling av tanker og ideer mellom kommunene. Spesielt viktig har en utvikling i de minste randkommunene vært vektlagt. Små kommuner har ofte en svært liten administrasjon, og mindre ressurser når det gjelder personell og økonomi. Muligheten dette samarbeidet har gitt, og fremdeles gir til de minste

kommunene i samarbeidet, er et viktig aspekt ved knutepunktet. Det at man kan dra nytte av faglig kunnskap og kompetanse fra en kommune til å bygge opp kompetansen i en annen kommune har vært svært viktig for hele samarbeidet, og preger de ulike nettverkene. Man skal ikke konkurrere mot hverandre, men bidra til et sterkt fellesskap. Videre har Knutepunkt Sørlandet som målsetning å bli et ”politisk verksted” for regionen, hvor man skal være en arena for politiske drøftinger om felles utfordringer og muligheter innenfor knutepunktet (Knutepunkt Sørlandet (c) [online]). Ikke minst ønsker Knutepunkt Sørlandet å benytte sin posisjon som en regional utviklingsaktør hvor man skal satse sterkt på næringspolitikk, areal- og transportpolitikk og andre samfunnsutfordringer i regionen (Knutepunkt Sørlandet (d) [online]).

Hovedutfordringen til Knutepunkt Sørlandet har, etter at samarbeidet ble formalisert og forankret i Kommunelovens § 27 om interkommunalt samarbeid, vært å finne en ny struktur på samarbeidet som følger den utviklingen samarbeidet har hatt når det gjelder myndighetsutøvelse fra knutepunktets side, i forhold til at stadig nye oppgaver og samarbeidsområder blir vedtatt og implementert i knutepunktet. Mulighet til å utvise faglig bæredyktighet innenfor kjerneområder som miljøvern, helse- og sosialtjenesten, rus, innvandring, kultur, barnehage, felles gjeldsrådgiver, samt kunne utnytte stordriftsmuligheter innenfor lønn, regnskap og andre tekniske tjenester med felles IT-løsninger er områder som har preget samarbeidet, og gitt utfordringer. Etablering av et regionalt brannvesen har vært en fanesak for knutepunktet, og ble en realitet 1. januar 2009.

3.6 Den demokratiske utfordring

Begrunnelsen for knutepunktsamarbeidet ligger i ønsket om å være motvekt til det å stå alene i en svært omfattende tjenesteproduksjon. Muligheten til å løse nye utfordringer på en mest mulig effektiv og god måte ligger til grunn for den offentlige velferdsstaten i Norge. Små kommuner møter ofte utfordringer akkurat på dette

område. Kommunestrukturdebatten på 1990- tallet bidro ikke til noen kommunesammenslåinger, men styrket heller insentivene om interkommunale samarbeid. Regionsamarbeidets demokratibegrunnelse vil på mange måter være en motvekt mot sentralisering, statlig maktutøvelse og maktkonsentrasjon.

Nærhetsprinsippet, ønsket om å ha en større treffsikkerhet i tjenesteytingen hvor avgjørelser skal tas på et lavest mulig nivå styrer mye av samarbeidet i knutepunktet. Lokalkunnskap om hvor de ulike behov eksisterer, og det å kunne produsere tjenester som er i samsvar med det som etterspørres bidrar i så måte til å styrke knutepunktets demokratiske legitimitet. Utfordringen i så måte blir nettopp det å kunne være en arena for sine innbyggere hvor de skal kunne ha en mulighet til å få bli hørt. Med andre ord, ligger utfordringen i det representative demokratiet i knutepunktet.

Knutepunkt Sørlandet består av syv autonome kommuner som inngår i samarbeidet, hvor et eget styre (representantskapet) ble opprettet til løsning av felles oppgaver som angår virksomhetens drift og organisering. Myndigheten i samarbeidet ligger i hvert enkelt kommunestyre, hvor saker behandles og vedtak fattes før det går tilbake til styret i knutepunktet for endelig vedtak der. Dermed avgir ikke den autonome kommune mer makt enn den selv er villig til, og beholder dermed sin egen frihet og selvstendighet i dette samarbeidet. Men veien til endelig vedtak for knutepunktet er lang og tung, og kan virke svært byråkratisk. Knutepunkt Sørlandet har samlet sett en stor tallmessig befolkning, men fordelingen er veldig skjev. Forholdet mellom den største kommunen Kristiansand og den minste kommunen Iveland er 77:1. Dermed blir også den demokratiske utfordringen å ivareta en stor bykommunes interesser samtidig med en svært liten randkommunes interesser, hvor hver stemme skal telle likt. Man kan da stille seg spørsmål om gjennomslagskraft og tyngde i knutepunktsamarbeidet blir påvirket av kommunestørrelse, eller om samarbeidet er demokratisk og rettferdig nok. Stiller man dette spørsmålet til kommunen, kan man forvente å få forskjellige svar.

3.7 Organisering

For å møte utfordringene som dette samarbeidet fordrer innenfor alle sektorer og arenaer, i takt med at det har blitt større i forhold til antall oppgaver, nettverk og prosjekter det iverksetter, endret Knutepunkt Sørlandet organiseringen 1. januar 2008. Initiativet til å endre styringsmodell i knutepunktet kom på bakgrunn av vedtak fattet i alle by - og kommunestyre i Knutepunkt Sørlandet i 2005. Den nye styringsmodellen gir en mer politisk og geografisk representativ modell enn det tidligere styret som bestod av til ”enhver tid fungerende ordfører i hver av deltakerkommunene” (Knutepunkt Sørlandet (e) [online]). Den nye styringsmodellen begrunnes ut i fra at et mer representativt politisk styringsorgan er viktig for å finne en ny balanse for oppgaveløsningen når syv selvstendige kommuner utgjør et felles bo -, arbeids og serviceområde. Fremtidens løsning må kombineres med nærhet, identitet og deltakelse med kompetanse, funksjonalitet og stordrift. Politisk legitimitet og tyngde var videre to viktige verdier for valg av ny styringsmodell, nettopp fordi flere politikere i by -, og kommunestyrene ville nå bli en del av styringsorganet, og dermed bidra med kunnskap, kompetanse og informasjon om de faktiske saker som behandles. Nye ideer og nye synspunkter bringes på den måten inn i samarbeidet for å styrke debatten og utviklingen i knutepunktet. Intensjonen om å gjøre Knutepunkt Sørlandet til et ”politisk verksted”, vil dette forumet bli en viktig politisk arena for utvikling i regionen, og dermed spille en viktig rolle som en samlende aktør og partner i utvikling av landsdelen som helhet (Knutepunkt Sørlandet (f)[online]).

3.7.1 Representantskapet

Representantskapet er det øverste formelle styringsorganet i knutepunktet med 43 medlemmer, hvor representantene velges av deltakerkommunene. Hver kommune deltar med minst 3 representanter for å sikre deltakelse fra alle knutepunktkommunene, og de øvrige fordeles ut i fra antall innbyggere og areal etter samme prinsipp som fordeling av stortingsmandater. Ordføreren må være en av dem som velges fra deltakerkommunene. Representantskapet er selv ansvarlig for å velge

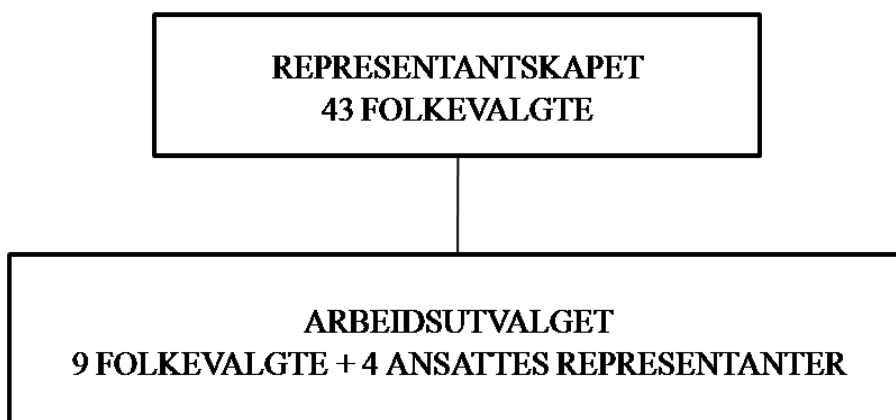
en leder og nestleder, og videre etterstrebes det kjønnsmessig balanse blant representantene i forhold til kommunelovens krav ved valg av medlemmer til kommunale utvalg og nemnder. Kristiansand som største kommune i samarbeidet har 17 representanter, Lillesand, Søgne og Vennesla har fem hver, Birkenes og Songdalen har fire hver, mens Iveland som minste kommune innbyggermessig kun har tre representanter. Representantskapets oppgave i Knutepunkt Sørlandet er å sette den politiske dagsorden for samarbeidet og være en aktiv bestiller overfor administrasjonen. Målsetningen er å kunne være et ”politisk verksted” hvor nye muligheter og utfordringer for regionen kan diskuteres. Videre har representantskapet også formelle administrative oppgaver som å vedta budsjetter, regnskap, samt de overordnede prinsipper for samarbeidet (Knutepunkt Sørlandet (e)[online]).

3.7.2 Arbeidsutvalget

Arbeidsutvalget skal være et arbeidsutvalg for representantskapet, og fungerer som et saksforbedrende organ for representantskapet. Utvalget skal til enhver tid holde seg løpende orientert om samarbeidet kommunen mellom. Dette gjelder både for ulike samarbeidsoppgaver, samt praktisk og administrativ gjennomføring. Videre skal arbeidsutvalget ha kunnskap og viten om regional utvikling (Knutepunkt Sørlandet (b)[online]). Arbeidsutvalg består av til enhver tid fungerende ordfører fra hver kommune, samt to tilleggsrepresentanter fra Kristiansand kommune. Samtidig er de ansattes organisasjoner representert i dette utvalget, og fylkesordførerne i Aust- og Vest-Agder observatørstatus i arbeidsutvalget, sammen med leder for Rådmannsutvalget.

3.7.3 Politisk organisering

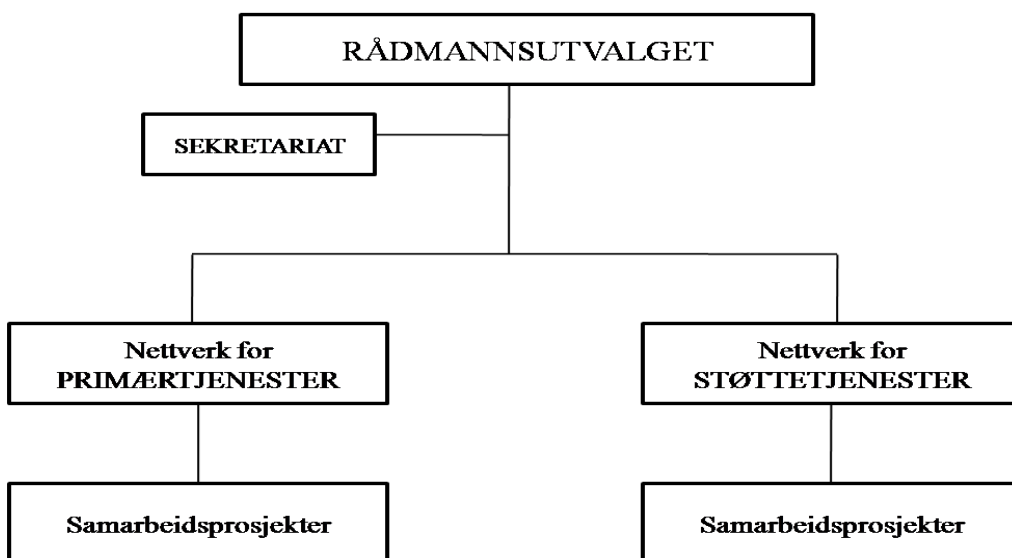
Figur 3.1 Politisk styringsmodell i Knutepunkt Sørlandet



Representantskapet er Knutepunkt Sørlandets eget styre, og har blitt tildelt sine oppgaver gjennom vedtektene som gjelder for samarbeidet. Organiseringen betyr at representantskapet er det øverste formelle organet i knutepunktet, med myndighet til å treffe avgjørelser i saker som gjelder samarbeidet og dets virksomhet. Knutepunktet er videre et eget rettssubjekt som betyr at det kan påta seg rettigheter og pådra seg forpliktelser i henhold til rettsreglene.

3.7.4 Administrativ organisering

Figur 3.2 Administrativ organisering av Knutepunkt Sørlandet



Rådmannsutvalget er Knutepunkt Sørlandets administrative samarbeidsorgan. Utgangspunktet for Knutepunkt Sørlandet startet nettopp med rådmennene i de seks kommunene som først inngikk samarbeid om næringsutvikling, for siden å bli et bredere og mer formalisert samarbeid. Rådmannsutvalget består av rådmennene i deltakerkommunene, og fylkesrådmennene fra Aust- og Vest- Agder fylkeskommune. Ansvarsområdet er saksbehandling til representantskapet og arbeidsutvalget og utarbeiding av forslag til virksomhetsplaner og budsjett som vedtas av representantskapet. Rådmannsutvalget er det overordende utvalget i samarbeidet med hovedansvar for de underliggende nettverk og prosjekter som omfatter hele knutepunktsamarbeidet.

Sekretariatet har en viktig funksjon i Knutepunkt Sørlandet. Det består av daglig leder og sekretær som har ansvar for den ”daglige driften” av Knutepunkt Sørlandet. Daglig leder har ansvaret for at de oppgaver som representantskapet vedtar, utføres i overensstemmelse med fattede vedtak. Videre er daglig leder sekretær for rådmannsutvalget, representantskapet og arbeidsutvalget. På den måten er daglig leder også et bindeledd mellom det administrative og det politiske, med en iverksettelsesfunksjon av alle vedtak. Men utover de plikter og oppgaver som følger stillingen har ikke daglig leder noen avgjørelsesmyndighet i knutepunktet.

3.8 Samarbeidsområder

Knutepunktsamarbeidet startet opprinnelige opp som et samarbeid mellom rådmennene innenfor næringsområder i kommunene. Etersom samarbeidet har blitt mer formalisert de siste årene, har arbeidsområdene også utvidet seg. Gjennom ulike nettverkssamarbeid satses det på utveksling av kunnskap, kompetanse, samordning og koordinering mellom kommunene.

3.8.1 Nettverkssamarbeid

Innenfor blant annet områdene næringsutvikling, helse- og sosialområdet, skole og barnehage, kriminalitet og rus er det nå utviklet ulike nettverksgrupper og utvalg. Dette skal bidra til å skape faglig samarbeid mellom kommunene, utveksling av kunnskap og ideer, samt bistå rådmannsutvalget i saker som skal behandles i styret. De er også viktige bidragsyttere innenfor de respektive kommuners arbeid i de ulike sektorene. Videre har det vært fokuset spesielt på en felles IT- strategi gjennom et IT-utvalg, som har arbeidet for å utvikle og skape et felles IKT- system. Dette er forventet ferdig implementert senest 2011. Et annet samarbeid som er nyttig å trekke frem er ansettelsen av en interkommunal gjeldsrådgiver. Kommunene i knutepunktet har ansatte i sammen en gjeldsrådgiver som har ”arbeidsplass ”i syv kommuner, hvor Kristiansand er vertskommune. Særlig er det økonomiske gevinster for kommunene selv, som ikke lenger må leie inn eksterne konsulenter. Samtidig er dette med på å dekke et behov som innbyggerne i alle kommunene har.

Det er også etablert et felles asylmottak, et samarbeid mellom fem knutepunktkommuner. Dette er unikt i sitt slag, hvor kommunene seg i mellom fordeler til sammen 250 mottaksplasser. Det vanlige er at kommunen etablerer mottak hver for seg. Dette samarbeidet innebærer at man får mulighet til å utnytte kompetansen og ressursene den enkelte kommune har, men samtidig unngå at kommunen må løse utfordringene alene (Knutepunkt Sørlandet (g) [online]).

3.8.2 Regionale prosjekter

I de regionale prosjektene er det ikke kun kommunene i knutepunktet som deltar, men også fylkeskommunene, samt ulike statsetater. Den overordnede målsetningen med de regionale prosjektene er å skape gode og effektive løsninger og tjenester for hele regionen og dets innbyggere. Spesielt arbeides det med et areal- og transportprosjekt i Kristiansandsregionen, såkalt ATP-prosjektet, hvor målet er å legge til rette for bærekraftige transportløsninger.

3.8.3 KBR- Kristiansandsregionen brann og redning

Etableringen av et felles brannvesen for seks av de syv kommunene ble en realitet 1. Januar 2009 etter to års arbeid for dette. Den politiske målsetningen er å etablere et faglig solid brannvesen med kostnadseffektiv drift, samt lokal tilstedeværelse (Knutepunkt Sørlandet (h) [online]).

4. Påvirker prinsippene?

Hvilke oppfatninger har de ulike deltakerkommunene i Knutepunkt Sørlandet av det kommunale selvstyrets påvirkning av samarbeidet? Og i det hele tatt, har det betydning etter deres mening? Målet i dette kapittelet er å finne svar på dette, og videre svare på første delproblemstilling:

- *Hvilke utfordringer møter prinsippene for kommunalt selvstyre i det interkommunale samarbeidet Knutepunkt Sørlandet?*

Denne delen av analysen vil ha en inndeling i tre hoveddeler. Problemstillingen besvares gjennom et fokus på ordførernes oppfatning av utfordringer Knutepunkt Sørlandet møter. Hver hoveddel i kapittelet vil ta for seg prinsippene knyttet til kommunalt selvstyre. Første del vil ta for seg autonomiprinsippet, hvor fokuset ligger på deltakerkommunens oppfatning av frihet og selvstendighet i samarbeidet. Andre hoveddel fokuserer på deltakelses eller demokratiprinsippet. Her er spesielt viktig oppfatning av demokrati i samarbeidet, men også borgernes deltakelsesmuligheter. Siste del fokuserer på effektivitetsprinsippet, og i så måte hvordan funksjonen som tjenesteproducent blir ivaretatt i samarbeidet. Øker effektiviteten? Eksisterende teori vil bli benyttet i analysen av casen min.

4.1 Deltakerkommunenes oppfatning av autonomi

Begrunnelsen for Knutepunkt Sørlandet samarbeidet hviler i stor grad på ideen om å være en arena for utvikling, samarbeid og utveksling av tanker og ideer mellom kommunene. Alle deltakerkommunene er i så måte selvstendige enheter, men med et ønske om å samarbeide innenfor ulike områder. Videre bygger samarbeidet på konsensus, hvor man ønsker å etterstrebe enighet i alle ledd. Men myndigheten i samarbeidet ligger i hvert enkelt kommunestyre, hvor det må fattes et vedtak før det kan tas en avgjørelse i knutepunktet. Dermed avgir ikke de autonome kommunene mer makt enn det de selv er villige til eller ønsker.

Autonomi er et viktig prinsipp i det kommunale selvstyre. Et av spørsmålene som jeg stilte i intervjuene med ordførerne, var hvordan de oppfatter om prinsippet om autonomi/frihet påvirker grad av deltakelse og samarbeid med de andre kommunene i Knutepunkt Sørlandet. I følge teorien vil prinsippet komme til syne spesielt i vedtakssituasjoner i knutepunktet, og påvirker i så måte kommunen i forhold til deres selvstendighet i avgjørelser. Det er en bred oppfatning blant alle informantene at prinsippet om autonomi i høyeste grad påvirker deltakelsen og samarbeidet i knutepunktet. Alle syv informanter nevner at ens egen kommune er en selvstendig enhet, som har og vil ha full selvråderett i alle bestemmelser som angår knutepunktsamarbeidet. Dette vises også helt tydelig i det at det er ikke noen makt delegert til Knutepunkt Sørlandet, da alle avgjørelser må tas av hvert enkelt kommunestyre. Det er heller ikke reelt med en maktovergivelse ennå, da det ikke finnes rom for dette verken fra staten eller lovverkets side. Likevel påpeker en av de mindre kommunene at de ønsker mer makt og mulighet for selvstendige avgjørelser i knutepunktet, spesielt i forhold til oppgaver og tjenester som knutepunktet selv tar initiativ til.

Kommunenes autonomi er i tillegg en sterk bidragsyter til tregheten i vedtaksprosesser, noe som flere trekker frem. Dette er klart et resultat av at det ikke er delegert myndighet til selve knutepunktet alene, men også at man har et reelt ønske om enighet og konsensus i samarbeidet. I de tilfeller hvor knutepunktet vil opptre som en behandlingsarena hvor det skal fattes vedtak, kan det føre til flere runder i de enkelte kommunestyrer. To av informantene begrunner videre treghet i vedtaksprosesser med at det er for liten kunnskap om knutepunktsamarbeidet hos kommunepolitikerne som ikke direkte arbeider med knutepunktet. Dermed vil det i flere tilfeller være et visst innslag av skepsis til samarbeidet. Dette er klart et problem for alle kommunene. For at man skal kunne bevare full grad av autonomi må det være flere involverte aktører fra hver kommune. Til dels mener de fleste av ordførerne at det har blitt en bedring i forhold til politisk deltakelse ved etablering av et representantskap internt i knutepunktet. Representantskapet består av 43 representanter fra alle kommunene, der alle er sikret et minimum av representanter (jf

kapittel 3.3.1). Bedre kunnskap blant lokalpolitikere om samarbeidet, sikrer bedre synergieffekter av samarbeidet i alle ledd i kommunene.

Grad av autonomi i knutepunktet må også sees i sammenheng med det økonomiske aspektet i følge flere av informantene. Økonomi og da handlefrihet, i så måte mangel på eksplisitt handlefrihet, er med på å legge begrensninger på samarbeidet.

Handlefriheten, som en ordfører påpeker, er avgjørende i forhold til de oppgaver man ønsker knutepunktet skal løse, og peker på knutepunktets handlingsrom, handlingsevne og handlingsmulighet.

4.1.1 Knutepunktets handlingsrom

Autonomi er som nevnt tidligere ikke et entydig begrep. For bedre å kunne skape et helhetlig bilde av hvordan prinsippet om autonomi påvirker kommunenes deltakelse i knutepunktet stilte jeg videre informantene spørsmål om hvordan de oppfatter knutepunktets handlingsrom. Med det menes om Knutepunkt Sørlandet har tilstrekkelig med muligheter, ressurser og kapasitet til å utføre de oppgaver de setter seg som mål. Er handlingsrommet tilstrekkelig stort nok til at de prinsipielt kan foreta seg det de ønsker og vil?

Kommunen er todelt i deres syn på det handlingsrom som de mener Knutepunkt Sørlandet har, og frembringer. To av ordførerne er av den oppfatningen at knutepunktet har et tilstrekkelig stort handlingsrom på det nåværende tidspunkt. De er begge enige om at det knutepunktet har stor nok kapasitet til å foreta seg det de ønsker innenfor de områder de ønsker, det være seg politiske utfordringer eller løsning av reelle oppgaver. I det fellesskapet som eksisterer mener de at knutepunktet er selvstendig nok til å ta egne valg, og gjennomføre de målsetninger som settes. Videre påpeker den ene ordføreren at han heller ikke ønsker et større handlingsrom enn det som allerede eksisterer, da han er veldig bevisst på at knutepunktet kun skal fremstå som et veiledende organ og arena for nye tanker og ideer for hele regionen. Informanten er også svært tydelig på at kommunene er selvstendige enheter, og tar selv avgjørelser på hvilke områder og i hvilke prosjekter de vil delta og engasjere seg

i. Dermed legger de selv premissene for det handlingsrommet Knutepunkt Sørlandet har i forhold til egen kommune.

Flertallet av informantene deler det motsatte syn. De er av den oppfatning at knutepunktet i aller høyeste grad ikke har et tilstrekkelig stort nok handlingsrom til å foreta og gjennomføre de målsetninger som er satt for det interkommunale samarbeidet. Alle trekker frem kommunens egen autonomi som hovedbegrunnelse for mangel på tilstrekkelig stort nok handlingsrom, som er et klart resultat av lokaldemokratiets prinsipp om negativt avgrenset selvstyre. Videre legger alle vekt på at lovverket er likeledes med på å begrense hva de kan foreta seg. Samtidig bruker de alle sammen samme argument som de benyttet i hvordan de oppfatter at kommunenes egen autonomi påvirker deltakelsen i knutepunktet, nemlig treghet i vedtaksprosessene. Der det skal fattes vedtak i knutepunktet, skal det først fattes vedtak i de respektive kommunestyrene. Dette er avgjørende for handlingsrommet mener flere av informantene, da det er utenkelig at noe skal vedtas uten konsensus. Økonomi er også et avgjørende aspekt for knutepunktets handlingsrom. Ressursene er begrenset. Deltakerkommunene bidrar alle med en lik sats per innbygger per år, som per dags dato utgjør 28 kroner per innbygger. I tillegg får knutepunktet tilført midler fra fylkeskommunene, samt statlige overføringer. Men deltakerkommunene skal ikke pålegges å bidra mer utover det som de allerede gjør. Dette gjør at mangel på tilstrekkelige ressurser hindrer igjen det såkalte handlingsrommet.

En av informantene legger vekt på at selv om handlingsrommet ikke er tilstrekkelig slik det nåværende samarbeidet ser ut, men mener likevel at det finnes muligheter. Spesielt er han opptatt av mer politisk initiativ mellom kommunene og inn i samarbeidet. Gjennom større muligheter for politisk initiativ vil knutepunktet ha mulighet til å være en aktør i regionalpolitikken, samt partner for kommuner overfor fylkeskommunene slik de fremstår i dag. Han ser videre for seg at et større handlingsrom med større politisk initiativ vil kunne være en motvekt i demokratiske begrunnelser mot sentralisering og statlig maktdemonstrasjon. Konsekvensene er at det kan og mest sannsynlig vil gå på bekostning av et høyere beslutningsnivå. Han

trakk særlig frem debatten om den daværende regionreformen som var planlagt implementert i 2010², hvor han la vekt på at knutepunktet vil kunne være en arena for oppgaveløsning for en eventuell ny Agder- region.

Som avsnittene overfor viser er det klart delte oppfatninger av knutepunktets handlingsrom i forhold til blant annet oppgaveløser av kommunale tjenester. Det som kan trekkes ut av diskusjonen, og som også ble lagt vekt på i de gjennomførte intervjuene er at handlingsrommet er stort i teorien. Knutepunkt Sørlandet skal fungere som en arena hvor nye tanker og ideer for både knutepunktkommunene, men også hvor hele regionen skal ha mulighet til og utvikles. Ambisjonen er å være et politisk verksted for regionen, samt styrke potensialet for et sterkt regionalt lederskap som samfunnsutvikler (Knutepunkt Sørlandet (i) [online]). Samtidig viser intervjuene klare oppfatninger om det motsatte. Hos fem av informantene oppfattes det reelle, praktiske handlingsrommet som svært begrenset. Igjen er det kommunenes prinsipp om selvstendighet og autonomi som begrenser nettopp handlingsrommet. Knutepunktet kan ikke fatte egne vedtak uten at det er fattet politiske eller administrative vedtak eller avtaler i de respektive kommunestyrene. Samtidig er alle informantene opptatt av det økonomiske aspektet, hvor ressursene, eller mangel på ressurser som informantene bemerker, er utfordringer i forhold til prioritering av oppgaver.

Likevel er det et paradoks her. Fem av kommunene ønsker likevel et større handlingsrom, men samtidig er de veldig opptatt av å bevare kommunenes selvstendighet og autonomi overfor hverandre, knutepunktet og statlig innblanding. En av ordførerne betegner handlingsrommet som positivt, men negativt. Man ønsker mer åpenhet og flere muligheter internt i samarbeidet, men samtidig er man ikke villige til å fraskrive noe myndighet i fra egen kommune. Dette peker også på at ordførerne og varaordførerne har en dobbeltrolle i knutepunktet. De har en rolle som ordfører i egen kommune, som ønsker ”det beste” for sin kommune i forhold til å

² Intervjuene ble gjennomført i oktober 2008, før Kommunalminister Magnhild Meltveit Kleppa la frem Ot. Prp nr 10 (2008-2009) Om lov om endringer i forvaltningslovgivningen mv. (gjennomføring av forvaltningsreformen) hvor det ble klart at det ikke kom til å bli implementert de tidligere forespeilte endringer i fylkesinndeling til nye regioner.

kunne oppfylle rollen som en autonom og effektiv tjenesteprodusent. Samtidig har de en politisk rolle i knutepunktet som deltaker i både arbeidsutvalget og representantskapet, som ønsker et knutepunkt med handlingsrom og mulighet til å være en selvstendig tjenesteprodusent. Er det mulig å definere de to rollene fra hverandre? Kan man få begge deler?

4.1.2 Knutepunktets handlingsevne

Handlingsrommet skaper en handlingsevne. Informantene ble videre bedt om å ta stilling til Knutepunktets Sørlandets mulighet til å følge opp de mål som knutepunktet har satt seg. Det være seg innenfor oppgaveløsning, tjenesteyting eller annet arbeid i knutepunktet. Med andre ord, har Knutepunkt Sørlandet tilstrekkelig stor nok handlingsevne?

Igjen kommer det frem et todelt syn angående knutepunktets handlingsevne. Men det ene trekkes kun frem av to av kommunene som sier at handlingsevnen ikke er realisert i aller største grad. Mulighetene, samt kompetansen til å følge opp prosjekter og de mål som settes er ikke til stede i det hele tatt. Dette begrunnes ut i fra fire argumenter. For det første er det få personmessige ressurser i Knutepunktet. Sekretariatet som har ansvaret for den daglige driften består av kun tre personer. Det store omfanget av prosjekter, utvalg og nettverk gjør at oppfølgingen ikke er på det nivået som informanten selv ønsker. Til det er omfanget alt for stort, og ressursene alt for små.

Dette peker videre på det andre argumentet som informantene legger vekt på. Oppgaveomfanget er for vidt. Knutepunktets samarbeid startet med at seks av kommunens næringssjefer gikk sammen om et samarbeid innenfor næringssektoren. Siden den formelle etableringen i 1996 har oppgaveomfanget økt betraktelig, og nå samarbeides det om prosjekter og tjenester innenfor alle sektorer i kommunene.³

³ Det er formelle samarbeid innenfor pleie-, helse- og sosialsektoren, skole- og undervisningssektoren, barnehagesektoren, teknisk sektor, kultursektor, næringssektor, areal, transport og infrastruktur, miljø og klima, IT- og IT-systemer, personalpolitikk, økonomi og administrasjonssektoren (www.knutepunktsorlandet.no)

Informanten legger vekt på at selv om det absolutt finnes kompetanse i knutepunktet, bør oppgaveomfanget spisses og spesialiseres i større grad. Målet er ikke å bli en ny ”generalistkommune”, men en aktør som skal bidra med kunnskap og kompetanse der kommunen ikke har nok kompetanse alene.

Videre trekkes politikerne selv frem som argument for manglende handlingsevne i knutepunktet. Både ordførere, representanter i representantskapet, men også andre lokalpolitikere som ikke er direkte involvert i samarbeidet. Det er til tider mangel på vilje og ønske om gjennomførbarhet som ofte preger samarbeidet. Dette igjen bevises av tregheten som informanten mener preger vedtaksprosessene.

Det siste argumentet informantene mener preger manglende handlingsevne, er igjen prinsippet om konsensus og enighet i samarbeidet. Selv om det er svært viktig for kommunene, setter det samtidig en bremse for samarbeidet. ”Et onde i et gode” beskriver den ene informanten det som. Konklusjonen fra informantene er at arbeidet i knutepunktet er adskilt fra arbeidet i de enkelte kommunene, men på samme tid er det tett sammenknyttet. Kommunen er den med myndighet i samarbeidet. Derfor er handlingsevnen i stor grad fraværende.

Flertallet av informantene deler ikke hele oppfatningen om at handlingsevnen er i liten grad realisert og fraværende. Det er svært interessant at de er alle enige om handlingsevnen er absolutt til stede i knutepunktet, og alle fem informanter trekker frem at de mener det er gjennomslagskraft i Knutepunkt Sørlandet slik det fremstår i dag. Den ene av informantene peker imidlertid på at gjennomslagskraften og handlingsevnen i størst grad er rettet mot kommunen selv og internt i samarbeidet. Knutepunktet mangler helt klart en synliggjøring i lokalpolitikken og kommunene generelt. Samtidig er de videre enige om at det må være et større fokus på resultater for at man skal kunne synliggjøre samarbeidet mer. Dette mener de alle at kan komme i form av en mer spisset tilnærming til oppgaveløsning. Dette er et synspunkt som de deler med de to tidligere informanter referert til. Oppgaveomfanget er til tider for stort og vidt, men likevel legger de vekt på at man har et ønske om å dra nytte av alle de

kompetanser som hver kommune har. Dette også for å skape engasjement og involvering i alle sektorer i kommunene. Derfor er oppgaveomfanget bredt.

4.1.3 Knutepunktets handlingsmuligheter

Politiske virksomheter har ikke til formål å handle som om man befinner seg i et sosialt, økonomisk eller fysisk vakuum (Hansen 2002: 206). Det handler heller om å forholde seg aktivt til sine omgivelser, da omgivelsen er med på å legge premisser for de tiltak som iverksettes. Handlingsrommet påvirkes dermed av hva den politiske virksomheten i praksis kan gjøre, i dette tilfellet hva Knutepunkt Sørlandet kan gjøre.

Det er en enighet om at det eksisterer handlingsmuligheter i interkommunale samarbeid, og da også i Knutepunkt Sørlandet. Dette støttes av alle informantene, selv om støtten er av varierende grad. For at man i det hele tatt skal beholde legitimitet i samarbeidet må man i alle fall tenke og tro at handlingsmulighetene er der, om enn ikke fullt realisert. Det legges vekt på at Knutepunktet fungerer som et godt instrument for å skape noe i fellesskap, i det at man har formaliserte samarbeidsavtaler. Videre trekkes det frem at knutepunktet i seg selv er målrettet i sine prosjekter. Der hvor det er en begynnelse er det også en slutt, hvor alle prosjekt skal fullføres. Som en av informantene uttrykker det: ”*man sitter ikke bare og drikker kaffe*”. Med andre ord, man samarbeider ikke kun for samarbeidets skyld. Likevel påpekes det igjen at med et mer spesialisert oppgaveomfang vil gjennomførbarheten øke.

Et aspekt som alle informantene trekker frem i intervjuene er at den viktigste aktøren for å bedre handlingsevnen til knutepunktet er kommunene selv som bidragsytere. Det er store muligheter for nytenkning og løsning av felles oppgaver. En av ordførerne fra en av de mindre kommunene ser for seg i nær fremtid at knutepunktet skal ha ansvar for å løse egne oppgaver. Faren ved dette er at man da kan få et nytt konkurrerende forvaltningsnivå. Samtidig viser forskning fra blant annet NIVI Analyse at 97 prosent av alle kommunene inngår i en form for interkommunalt samarbeid (Vinsand og

Nilsen 2008:1:16). Det kan bety til en viss grad at samarbeidende dekker et behov som ikke dekkes gjennom de tre andre forvaltningsnivå.

Handlingsmulighetene er til stede i knutepunktet, men slik diskusjonen fremstår ovenfor, og i følge utsagnene til informantene, begrenses den av handlingsevnen, som igjen begrenses av handlingsrommet. Samtidig som man vil beholde selvstyre og selvråderetten i kommunene, vil man også øke knutepunktets myndighet i samarbeidet slik at knutepunktet vil kunne fremstå som en enhetlig aktør i lokaldemokratiet. Men det betyr at det vil gå på beskostning av kommunenes autonomi, noe som de ikke er villig til, i alle fall ikke i Knutepunkt Sørlandet.

4.2 Deltakerkommunenes oppfatning av demokrati

Det lokale og regionale styringsnivå eksisterer fordi begge blir oppfattet som viktige verktøy for tilgang for befolkningens deltakelse i offentlig politikk. I likhet med autonomi bygger det kommunale selvstyre på prinsippet om demokrati og deltakelse fra lokalsamfunnet. Kommunen er en politisk institusjon hvor innbyggerne per definisjon er medlemmer. Samtidig utgjør den det institusjonelle og organisatoriske rammeverket for borgernes lokalpolitiske aktivitet. Hvordan vektlegges så demokrati verdien i Knutepunkt Sørlandet?

Demokrati som prinsipp i Knutepunkt Sørlandet består av to elementer som til sammen utgjør en samlet demokrati verdi for deltakerkommunene og Knutepunkt Sørlandet som en enhetlig aktør. Dette kommer særlig til syne i alle intervju når jeg stiller spørsmål om på hvilken måte grad av deltakelse i samarbeidet for egen kommune og Knutepunkt Sørlandet har noe å si for demokrati- og deltakelses verdien i det kommunale selvstyret. Alle informanter, uavhengig av hverandre nevner de to samme aspektene. Den ene aspektet tar for seg demokratiet internt i Knutepunkt Sørlandet, det andre aspektet problematiserer velgernes deltakelse og påvirkningsmulighet.

4.2.1 Knutepunktets demokratiske ståsted

Det synes å være en utbredt enighet at Knutepunkt Sørlandet fremstår som en mer demokratisk institusjon slik den fremstår i dag. Endringene som ble gjort i 2008 da det ble etablert et representantskap bestående av representanter fra de respektive kommunestyre og bystyre har uten tvil vært med på å styrke det ”indre” demokrati i knutepunktet. Dette er et utsagn hvor alle informanter sier seg enig i, og trekker frem som et viktig aspekt ved Knutepunktet. Knutepunktet har endret seg fra å ha kun et styre bestående av til enhver tid fungerende ordfører, altså til sammen syv representanter, til slik det er i dag med 43 representanter. Organiseringen er med på å sikre en bredere deltakelse internt i knutepunktet, samt en bedre partipolitisk sammensetning hvor også de minste partiene blir representert. Endringen har kun vært gjeldene i litt over ett år, men likevel trakk en av informantene frem at dette har hatt positiv innvirkning på ”opposisjonen” i kommunestyrene, da de nå har fått en reell plass i knutepunktet. Dette var da også intensjon med en strukturendring. Man hadde et ønske om å sikre en bredere og bedre deltakelse fra kommunene, samt skape et større engasjement innad i kommunene.

Samtidig som man mener at strukturendringen har uten tvil vært positiv, har den også skapt rom for debatt. To av informantene, vel og merke fra to av de fem minste kommunene, stiller spørsmålstegn angående partisammensetning i representantskapet. De er begge opptatt av at de store partiene ikke skal få for stort spillerom i knutepunktet. Motsatt syn deler de andre informantene, i det at selv om man nå sikrer en bredere partipolitisk deltakelse, er man i representantskapet en representant for egen kommune, ikke nødvendigvis et parti. Man kan da stille seg spørsmål om partipolitisk tilhørighet har betydning i det hele tatt for samarbeidet.

Stemmegivning ved lokalvalg bestemmer utfallet for sammensetningen av et kommune- eller bystyre, men det har ingen innvirkning på representantskapet i Knutepunkt Sørlandet. Dermed påpeker en av ordførerne at selv om demokrativerdien vokser internt for Knutepunkt Sørlandets del, er det i så fall negativt for velgernes del.

En siste ambisjon med demokrati verdien som et flertall av informantene uttaler seg om er et bedre kommunikasjonsbilde ut av knutepunktet. Gjennom en større involvering av lokalpolitiske representanter i knutepunktet er målsetningene bedre kunnskap og kompetanse om samarbeidet, og dermed en større bevisstgjøring internt i kommunene, og ut i lokalsamfunnene.

4.2.2 Medborgerrollen

I følge Kjellberg (1995) vil aktiv deltakelse fra innbyggerne i lokalpolitikk og debatter være et mål i seg selv, men også et instrument for å styrke demokratiet generelt. Dette impliserer at samtidig som deltakelse ved for eksempel lokalvalg, vil deltakelse mellom valgene også være et instrument for å styrke de politiske aktørers legitimitet. Politiske avgjørelser tas også mellom valgene, men i vårt representative politiske system, har så velgerne en reell påvirkningsmulighet? Og i så måte, har velgerne innflytelse og en medborgerrolle i andre politiske institusjoner som Knutepunkt Sørlandet? Hvor plasseres medborgeren i et interkommunalt samarbeid?

Spørsmålet om medborgerens påvirkningsmulighet og rolle i knutepunktet viser til dels enighet mellom alle informantene. Flertallet er enige om at medborgerrollen eksisterer kun indirekte i Knutepunkt Sørlandet. Dette begrunnes ut i fra ulike argumenter. For det første har ikke velgerne en direkte påvirkning i valg av representanter inn i representantskapet. Det er samme argument som ble brukt som forklaring på at demokrati verdien i knutepunktet har vokst kun internt, men ikke hatt betydning for kommunenes velgere som sådan. I utgangspunktet mener en av informantene at velgerne er med på å bestemme hvordan knutepunktet vil se ut når de stemmer ved et valg. Men som en av de andre informantene påpeker er det alt for lite kunnskap om knutepunktet til at man i det hele tatt vurderer utfallet av egen stemmegivning med hvilke konsekvenser og betydning det vil ha for Knutepunkt Sørlandet. Kunnskapen og synligheten av samarbeidet ut i kommunene er for dårlig. Igjen er dette en konsekvens av at kompetansen er til dels dårlig hos kommunepolitikerne som ikke er særlig involvert i knutepunktsamarbeidet, og til dels

skyldes dette fordi det ikke er en reell interesse for samarbeidet blant velgerne. Velgerne, er opptatt av hva de ser, ikke hvem som produserer eller initierer tjenesten eller tilbudet. Det velgerne ser er det konkrete tjenestetilbudet, så på den måten blir velgerne i alle fall tilgodesett i samarbeidet, selv om de ikke har en direkte rolle i samarbeidet. Ser man dette i et helhetlig perspektiv påvirker dette også den handlingsevnen og de handlingsmuligheter som man ønsker for hele knutepunktet, men som ikke bli realisert godt nok fordi det ikke finnes et stort nok demokratisk spillerom og frihet innad i knutepunktet.

To av informantene er krasse i kritikken av medborgerrollen i knutepunktet. De mener at den rollen er helt fraværende, slik knutepunktsamarbeidet ser ut nå. Dette gjelder både i forhold til hvordan samarbeidet er organisert etter lovverket, men ikke minst organiseringen innad i Knutepunkt Sørlandet. Velgerne og deltakerne i lokalsamfunnet påvirkes i liten grad av samarbeidet, både fordi synligheten er for dårlig, men også fordi knutepunktet er mer et veilednings- og samarbeidsorgan, enn en sterk politisk aktør slik de ser det. Ambisjonen om å bli et regionalt politisk verksted er langt i fra realisert.

Videre er de av den oppfatning av at det heller ikke finnes et demokratisk rom for velgerne i samarbeidet, selv om de mener at det absolutt burde være det. Slik det er nå er velgernes demokrati i kommunene lokalt, for det er til sist der man benytter seg av tjenestene. Teoretisk har velgerne innflytelse, men det finnes ikke noe politisk initiativ å ta tak i, og så går direkte til knutepunktet. Alt må ha sitt rotfeste i kommunestyrene uansett. Man ser heller ikke, så lenge samarbeidet har vært formalisert, at det er noen lokalparti i kommunene som har frontet knutepunktsamarbeidet i lokalvalg, noe som påpekes av en av informantene som har arbeidet lenge med Knutepunkt Sørlandet. Lav lokalvalgsdeltakelse kan være bidra med noe forklaringen på, men aller helst er det rent politiske knyttet til de enkelte valg. Partiene klarer ikke mobilisere politiske saker ut av samarbeidet (NOU 2006:7:35). Igjen er det snakk om en mangel synligheten av samarbeidet for eksempel gjennom media.

Mulighet for reell påvirkning fra velgerne til knutepunktet er i så måte også fraværende. Informantene skiller igjen mellom indirekte og direkte påvirkningsmuligheter, og alle er igjen til dels enige om at det kun finnes indirekte muligheter for påvirkning i samarbeidet. Men det er stor forskjell mellom ”teori og praksis”. En av informantene mener at mulighetene er der, men at velgerne ikke er engasjerte nok, verken overfor sin egen kommune, knutepunktet eller regionen. Et spørsmål ble stilt om hvordan de trodde oppfatningen av Knutepunkt Sørlandet som et interkommunalt samarbeid var. Svarene som kom var i stor grad negative. Så å si alle ordførerne og varaordførerne svarte at de fleste av knutepunktets innbyggere vet ikke hva Knutepunkt Sørlandet er eller gjør. Flere kjenner muligens begrepet, men ikke noe mer utover det. Dermed gir også dette en naturlig forklaring på hvorfor en reell påvirkningsmulighet er fraværende. Man er ikke klar over hva man har med å gjøre, eller hvordan man kan engasjere seg.

Likevel ser alle muligheter i knutepunktet for en mer aktiv deltakelse fra velgernes side. Positivt vil det bidra som en kontrollfunksjon slik at det også i Knutepunkt Sørlandet sikres en ansvarlighet overfor velgerne. Samtidig mener tre av informantene at det kan bidra til å øke fellesskapsfølelsen og en felles identitet for velgerne i knutepunktet, mens flertallet er av den oppfatning av at det ikke ligger noen insentiv om å skape en felles identitet eller tilhørighet. Man identifiserer seg først og fremst med egen kommune og hva lokalsamfunnet der representerer. Jo høyere opp i forvaltningsnivået, jo lengre avstand blir det til politikerne påpeker en av informantene.

Informantene konkluderer dermed med at Knutepunkt Sørlandet ikke påvirkes direkte av velgerne, men heller av kun indirekte karakter. I så måte har velgerne begrenset reell påvirkningsmulighet på samarbeidet. Det er videre delte meninger om knutepunktet er en tilstrekkelig demokratisk politisk aktør utad, og om det i det hele tatt er plass til velgerne. Samtidig som de er opptatt av at man skal kunne skape en bedre oppfatning av Knutepunkt Sørlandet, må samarbeidet synliggjøres mye mer enn hva det gjøres nå. Kun på den måten vil man få muligheten til å skape engasjement og

politisk aktivitet i Knutepunkt Sørlandet som en enhetlig aktør. Samtidig er ordførerne og varaordførerne opptatt av at hver velger også er ansvarlig for egen deltakelse, og må tilegne seg egen informasjon om samarbeidet og politiske saker på agendaen.

4.2.3 Deltakerkommunes oppfatning av effektivitet

Folkevalgte organer tilbyr den mest effektive måten å samarbeide og løse uoverensstemmelser mellom behov og krav/etterspørsel i lokalsamfunnet, likeså tjenesteproduksjon av offentlige goder i følge Kjellberg (1995).

Effektivitetstankegangen i det kommunale selvstyret fokuserer også i stor grad på nærhetsprinsippet, og løsning av oppgaver der behovet er.

Prinsippet om effektivitet er, i følge alle informantene en svært viktig del av samarbeidet og et av hovedargumentene for at man som kommune inngår i et interkommunalt samarbeid. Og på den måten er det svært viktig at prinsippet om en effektiv tjenesteproduksjon blir ivaretatt. Knutepunkt Sørlandet fungerer for mange av deltakerkommunene som et verktøy for at man skulle løse en oppgave best mulig. Man har en ambisjon om å løse de ulike oppgaver som kommunene er satt til å løse best mulig. Et samarbeid med andre kommuner kan lette produksjonen ved at man er flere om det, samt en kompetanseutveksling som alle i knutepunktet ser på som svært viktig. Så lenge tjenesten tilfredsstillende de behov som etterspørres, er det likegyldig for velgeren eller brukeren hvem som i utgangspunktet produserer den.

4.2.4 Nærhetsprinsippet

Idealet til Knutepunkt Sørlandet er primært å styrke lokaldemokratiet gjennom en effektiv tjenesteproduksjon. I likhet med at prinsippet om effektivitet i knutepunktet skal ivaretas, er nærhetsprinsippet like viktig. Oppgaver skal ivaretas og løses til lavest mulig kostnader, men med størst mulig treffsikkerhet. Nærheten, i følge en av ordførerne viser seg best i at det er primærkommunen som hovedtyper av en tjeneste, mens Knutepunkt Sørlandet er leverandør. Man kan beskrive dette ut fra hva teorien

kaller en bestiller-/utfører-modell. I en slik modell skilles det mellom den institusjonen som er ansvarlig for at tjenestene leveres eller finnes i lokalsamfunnet, og den som faktisk produserer tjenesten. I dette aspektet faller stordriftsargumentet bort for kommunesammenslåinger. Så lenge hver enkelt kommune har inntekter som står i forhold til innbyggernes krav og behov, kan tjenesten ”kjøpes” eller produseres hvor som helst (Baldersheim m.fl. 2003:1:5-6). Han mener at knutepunktet er et politisk organ og verktøy til bruk for sine ”medlemmer”, gjennom sine ”medlemskommuner”.

Nærhetsprinsippet er en av årsakene til man har inngått et interkommunalt samarbeid, og at man ikke har foretatt kommunesammenslåinger. De mindre kommunene er mer opptatt av identitet, kultur og tilhørighet, og på den måten nærhet til den tjenesteprodusenten. Et annet argument som trekkes frem av to av de mindre kommunene om hvorfor de er opptatt av samarbeidet og nærhetsprinsippet, er at man vil unngå å bli slukt av storkommuner, i dette tilfellet av Kristiansand.

Det er delte oppfatninger om Knutepunkt Sørlandet klarer å oppfylle hensynet om full allokeringseffektivitet og prioriteringseffektivitet. Med allokeringseffektivitet menes at omfang og sammensetning av kommunale tjenester er tilpasset befolkningens preferanser (Rattsø og Sørensen 1997:128). Teorien legger vekt på at allokeringseffektivitet har en direkte kobling opp mot størrelse på den enheten som skal løse en oppgave, og hvor allokeringseffektiviteten antas å øke jo mindre tjenesteprodusenten er. Overført til Knutepunkt Sørlandet betyr dette at kommunene alene vil kunne tilby best allokeringseffektivitet, men likevel mener et flertall av informantene at dette ikke stemmer. De oppgaver som ivaretas i dette samarbeidet har sitt opphav i de enkelte kommuner, og knutepunktet er kun en leverandør av den tjenesten som etterspørres. Dermed er det velgernes behov som i stor grad blir prioritert og tilgodesett.

En av informantene er ikke enig i at Knutepunkt Sørlandet oppfyller verken oppfyller allokeringshensynet eller hensynet om en mest mulig effektiv oppgaveløsning slik samarbeidet ser ut i dag. Formålet er å tilby en effektiv tjenesteyting, både i form av et

kostnadsperspektiv, men også i størst mulig grad de beste løsninger. Utsagnet informanter gir peker helt motsatt vei. Det er for mye prat i forhold til handling og iverksetting. Informanten setter også spørsmålstegn ved de resultater oppnås. De ulike saker må igjennom en for lang og treg vedtaksprosess, slik at man mister effektivitetshensynet på veien. Hovedmålsetningen er at det offentlige tjenestetilbudet skal styrkes, ikke svekkes av prosessen. Når det er sagt peker likevel informanten på at det på sikt vil endre seg til det bedre, hvis ikke faller hele ideen om dette samarbeidet bort. Det viktigste er å sikre langsiktige og gode prosesser, slik at man vil få gode resultater av samarbeidet.

4.2.5 Knutepunktets oppgaveomfang

Å utvikle en struktur som er størrelsesmessig optimal i forhold til flere oppgaver i et multifunksjonelt system, er nesten umulig (Hansen 2002:187-188). Oates som er en klassiker innenfor feltet om teorier for en optimal kommunestørrelse, mener at en unifunksjonell institusjon vil være best rustet til å løse oppgaver mest effektivt. Oppgaveomfanget kommer da således i fokus. Dette området blir utsatt for kritikk av så å si alle informantene. Knutepunkt Sørlandet kan beskrives som multifunksjonell, med et svært stort oppgaveomfang. Et for stort oppgaveomfang blir det påpekt, både i forhold til reell makt og myndighet i knutepunktet, men også i forhold til de muligheter knutepunktet har nå per dags dato. Spesielt er hensynet til handlingsrommet, handlingsevnen og handlingsmulighetene avgjørende. Slik det er nå mener de i så måte at det er for mange igangsatte prosesser uten gode nok resultat, langsiktighet og økonomiske ressurser. Det er bred enighet om at oppgaveomfanget absolutt på spisses.

Utgangspunktet var et næringsssamarbeid mellom nærings sjefene og rådmennene, og i så måte med en unifunksjonell struktur. Det er også et område som flere av informantene trekker frem som vellykket og ikke minst effektivt. Derfor er de opptatt nå av at man må vurdere de ulike oppgavers karakter, for at man i det hele tatt skal kunne ivareta prinsippet om effektivitet i knutepunktsamarbeidet. Samtidig retter

igjen flere av informantene kritikk mot et lovverk som til tider er utdatert i forhold til interkommunale samarbeid, og mulighetene der. Skal det skje en utvikling, ikke bare i Knutepunkt Sørlandet, hvor man ønsker flere selvstendige avgjørelser må lovverket være med. Videre mener informanten at dette bidrar til en mangelfull debatt omkring Knutepunkt Sørlandet som tjenesteprodusent, og hvor makten ligger i dette tilfellet. Er det i kommunene, arbeidsutvalget eller representantskapet?

Litt motsigende, selv om alle informantene er enige at oppgaveomfanget er for stort, trekker to av informantene frem at de mener Knutepunkt Sørlandet som en effektiv tjenesteprodusent, har større kapasitet enn det som benyttes i dag. Selv om oppgaveomfanget er for stort, bør det samtidig være større. Dette fordi informanten påpeker at det er mye kompetanse blant alle kommunene, og det er ingen områder han ikke kan se for seg at det ikke skal samarbeides om. Likevel må man sette et spørsmålsteget ved dette argumentet. Hvor langt skal man gå før man krysser grensen for hva som kun er et interkommunalt samarbeid til å bli en storkommune eller et nytt forvaltningsnivå? Debatten omkring sammenslåing av kommuner i regionen har vært helt fraværende de siste årene. Flertallet er klare motstandere av en sammenslåing av kommunene i Knutepunkt Sørlandet med Kristiansand som naturlig midtpunkt. Et mindretall mener derimot at en kommunesammenslåing vil være veien å gå for deltakerkommunene, selv om det ikke ligger i nær fremtid.

Oppfatningene av Knutepunkt Sørlandet fra informantenes side er i utgangspunktet positivt. Likevel pekes det på mange utfordringer for samarbeidet slik de ulike diskusjonene ovenfor viser. Neste delkapittel vil se på noen av utfordringene ordførerne og varaordførerne mener knutepunktet støter på, i forhold til hvordan Knutepunkt Sørlandets rolle som en politisk aktør og institusjon legitimeres.

4.3 Utfordringene i Knutepunkt Sørlandet

Hvordan legitimeres Knutepunkt Sørlandets rolle som en politisk institusjon? Er samarbeidet med på å svekke rollen som et ”styre av folket” til fordel for et ”styre for

folket”? Hvilke interesser skal knutepunktet følge og være ansvarlige overfor? Skal man følge majoritetsflertallet, eller følge så mange som mulig gjennom bred enighet og konsensus?

Et demokrati må gi borgerne reelle deltakelses- og innflytelsesmuligheter, samt muligheten til å håndtere og imøtekomme innbyggernes behov dersom deltakelsen skal være meningsfull i følge Dahl og Tufte (Dahl og Tufte 1974:12). Hvordan har så den politiske institusjonens størrelse betydning for realisering av demokratiske forhold? Har Knutepunkt Sørlandets størrelse betydning for realisering av demokratiske forhold?

4.3.1 Borgereffektivitet versus systemkapasitet i Knutepunkt Sørlandet

Forholdet mellom borgereffektivitet og systemkapasitet kan betraktes som et spennings- eller motsetningsforhold. I forhold til Knutepunkt Sørlandet må det gjøres en avveining mellom borgerdeltakelse, altså borgereffektivitet, og en effektiv tjenesteyting, altså systemkapasitet.

På den ene siden kan det hevdes at sammenslutninger til større enheter vil svekke nærheten mellom representant og velger og redusere den enkeltes mulighet til å påvirke de politiske beslutninger en blir berørt av, det vil si redusert borgereffektivitet (NOU 1997:12: 257-258). På den annen side vil oppgavefordelingen, og oppgaveomfanget i små enheter svekke mulighetene til å styre ut i fra hensynet til befolkningen.

Informantene er opptatt av at man skal bevare kommunene som inngår i samarbeidet, med deres egen selvstendighet og et større rom for indirekte deltakelse fra velgerne med mulighet til å påvirke de politiske beslutningene, samt ivaretagelse av nærhets- og identitetsprinsippet. Informantene er både opptatt av at man som en enhet skal ha innflytelse på samarbeidet, men også at velgerne skal ha det. Dette beskrives også i en

av påstandene til Dahl og Tufte at små demokratier gir borgerne flere muligheter til å delta effektivt i beslutningsprosessene. Samtidig er de opptatt av at en effektiv tjenesteyting over sine velgere, og da gjennom knutepunktsamarbeidet. Gjennom samarbeidet i en større enhet muliggjøres det rom for spesialisering, samt at de skaper grunnlag for problemløsninger av bedre kvalitet som Dahl og Tufte påpeker (ROSE 2000:65). Avveiningene kommunene har gjort har resultert i knutepunktet, for å kunne gi et bedre grunnlag for en bedre problemløsning. Effektivitet i tjenesteytingen er stikkordet her. Incentivet for samarbeidet som alle informantene legger vekt på er større systemkapasitet. Som en av informantene trekker frem angående størrelsesspørsmålet i knutepunktet, er at en større enhetlig aktør som Knutepunkt Sørlandet er samlet, kan ha større påvirkningskraft overfor staten og annet forvaltningsnivå som fylket. Dette har visst seg å være viktig for Knutepunkt Sørlandet i forhold til økonomiske midler bevilget fra både stat og fylkesmann. Dette har også gitt muligheten til å kunne iverksette flere oppgaver enn en enkelt kommune ville hatt mulighet til legger en av informantene vekt på. En større enhet vil ha mulighetene til å se flere behov og et større mangfold. Nettopp dette blir vektlagt av informantene for å inngå i en større enhet, med bedre kapasitet samlet sett. Man ønsker en effektiv tjenesteyting, og da kan man ikke alltid stå alene.

Hva borgereffektivitet angår peker det helt tydelig på fra Dahl og Tuftes side, at små enheter skaper de beste muligheter for en reell påvirkning i politiske beslutninger. I det at knutepunktet ikke har tillagt noen myndighet, men består av autonome kommuner, er informantene opptatt av, som diskusjonen omkring deltakelse viste, at velgerne har indirekte innflytelse. Dermed har de innflytelse på sin egen kommunes politiske beslutninger som så tas videre til knutepunktet. Samtidig har kommunene som informantene også legger vekt på, en vetorett i form av at man er selvstendige enheter. Nettopp for å sikre demokratiske prosesser internt i de ulike vedtaksprosessene i knutepunktet. Igjen kan man trekke frem konsensusverdiene i samarbeidet. Dette er svært viktig for å sikre en lik og rettferdig deltakelse for de mindre kommunene som deltar i samarbeidet for ikke å bli overkjørt av den største kommunen.

Velger man å tilskrive kommunene ”borgerrettigheter” i knutepunktet, med det mener jeg at de vil være ”borgere” som har full kontroll med de politiske beslutningene, kan man argumentere for at man kan snakke om borgereffektivitet i stor grad internt i Knutepunkt Sørlandet. Etter at representantskapet ble en del av knutepunktets organisering fra 2008, har man fått en bedre demokratisk deltakelse internt i knutepunktet gjennom bredere partisammensetning og flere representanter. Dermed kan man argumentere for en reell direkte påvirkningkraft.

Argumenter om størrelse og demokrati har både sine fordeler og ulemper i forhold til små og store enheter. Hva hele samarbeidet angår handler det om hva som vektlegges som det sterkeste argumentet for samarbeidet. Det er tydelig at Knutepunkt Sørlandet som et interkommunalt samarbeid har tatt et standpunkt om å være en effektiv tjenesteprodusent for en kollektiv gruppe. Kommunene ser at en stor enhet har fordeler fremfor syv enkeltstående kommuner som skal yte den samme tjenesten. Særlig dette kommer til syne i det den nye samarbeidet om et regionalt brannvesen. I de foregående diskusjonene omkring autonomi, effektivitet og demokrati ligger hele tiden fokuset på at man samarbeider ikke kun for samarbeidets skyld, men for å løse felles utfordringer. Samtidig som man er klar over at deltakelsesverdien for velgerne ikke er til stede i like stor grad som den er til hver enkelt kommune. Men som Dahl og Tufte påpeker vil prioritering av systemkapasitet innebære en nedprioritering av borgereffektivitet.

4.3.2 Legitimering av Knutepunkt Sørlandet som ”styre av folket”

Politiske valgmuligheter er kun legitime hvis og fordi de reflekterer ”viljen til befolkningen” i følge Scharpf (Scharpf 1999:6). Det gjøres et forbehold om at valgmulighetene er avledet av reelle preferanser til medlemmene i et samfunn. Samfunnet i dette tilfellet er Knutepunkt Sørlandet som en enhetlig region, mens innbyggerne sees på som individuelle deltakere og medlemmer. Målet er å finne en løsning som alle kan enes om, og akseptere. Dette skal først og fremst skje i form av

diskusjoner og debatter hvor borgerne kommer sammen. Kan Knutepunkt Sørlandet legitimeres ut i fra dette perspektivet?

Som alle informantene har pekt på i intervjuene er det en mangel ved knutepunktet at medborgerrollen i liten grad er tilstedeværende. Den største begrensingen er at det ikke finnes et stort nok demokratisk rom til individuelle borgere som ønsker å delta i det politiske rom i knutepunktet. Alle påpeker at demokrativerdien er viktig for samarbeidet, og i så måte for at man skal kunne legitimere samarbeidet. Likevel blir det kun til en viss grad realisert innad i knutepunktet. Informantene er svært opptatt av at representantskapet representerer det viktigste demokratiske uttrykket for samarbeidet. Flere kommunepolitikere blir en del av samarbeidet. Dette gir en bredere partisammensetning, hvor så å si alle partier som er representert i de enkelte kommuner også er representert i styret i knutepunktet. Derfor argumenterer flere av informantene at nettopp dette bidrar til å legitimere Knutepunkt Sørlandet som et styre av folket. Representantene er indirekte valgt av velgerne i de enkelte kommuner, og i så måte representeres de reelle politiske preferanser til medlemmene av Knutepunkt Sørlandet. Likevel må det argumenteres mot denne påstanden. For det første blir ikke velgerne eller medlemmene direkte involvert i prosessene og de debatter som eksisterer i knutepunktet. For det andre er knutepunktet for lite synlig ute i kommunene utover kommunehuset. Dette er jo noe faktisk informantene også legger vekt på og ser på som en svakhet. Samtidig er de opptatt av at det er velgernes ansvar å holde seg informert om den politiske agenda. Er det likevel ikke en åpenhet og kommunikasjon, for eksempel gjennom media, vanskeliggjøres dette for velgerne. Det kan også stilles spørsmål om knutepunktet ønsker en slik åpenhet, da flere av informantene ikke er helt sikre på om borgerne i det hele tatt bør involveres særlig mye i samarbeidet, da det er representantene selv som har den kompetansen de mener kreves.

Rettferdiggjørelsen av majoritetsavgjørelser blir vurdert som et avgjørende problem i input- orienterte teorier om demokratisk legitimering. I Knutepunkt Sørlandet blir ikke dette vurdert som et umiddelbart problem. Dette fordi man etterstreber enighet

og konsensus i alle sine avgjørelser og vedtaksprosesser internt vel og merke. Igjen vender så dette tilbake på velgerne. Selv om tjenestetilbud produseres for velgerne, bidrar det ikke til å minske avstanden mellom velger og de som styrer. Tvert imot øker den, så lenge ikke velgerne har direkte innflytelse på de avgjørelser som tas i forhold hvilke tjenester som produseres og ytes.

Et av utgangspunktene for samarbeidet er at Knutepunkt Sørlandet skal kunne være den mest effektive tjenesteprodusent der kommunene ser de ikke vil være det selv, eller der det med fordel gir synergi for alle om det samarbeides. Dette for å kunne gi det beste tilbudet til sine borgere og brukere. På den måten argumenterer flere av informantene at det er samsvar med de tjenester som produseres og det som etterspørres. Dermed mener de at velgerne på mange måter blir tilgodesett ut i fra et effektivitetsperspektiv, og dermed kan man legitimere Knutepunkt Sørlandet ut i fra et input-orientert perspektiv, ”styre av folket”.

Til slutt kan det diskuteres i hvilken grad dette perspektivet faktisk legitimerer knutepunktet på en god måte. Det er helt klart et demokratisk underskudd i samarbeidet for velgernes del, hvor de kun indirekte har en liten innflytelse på samarbeidet. Man har et ønske heller å fremstå som en kollektiv enhet. Dette er også med på å forklare mangel på autonomi for Knutepunkt Sørlandet som en enhetlig politisk aktør. Majoritetsavgjørelser kan ikke rettferdiggjøres overfor en uenig aktør. Selvstendigheten og kollektivtanken er sterk, særlig blant de mindre kommunene, fordi man ikke ønsker å bli overkjørt av en storkommune.

4.3.3 Legitimering av Knutepunkt Sørlandet som ”styre for folket”

”Styret for folket”, eller output- perspektivet henter sin legitimitet fra dens mulighet til å løse kunne problemer som krever kollektive løsninger. Det forutsettes en eksistens av identifiserbare valgkretser og store enheter, fordi løsningene krever som oftest langsiktighet, men også allsidighet fra styrende strukturer. Output- perspektivet tillater dermed sameksistens av mangfoldige og kollektive identiteter bestemt ut i fra problemløsningens sak, samtidig som de er organisert i henhold til territorielle og

funksjonelle kriterier. Knutepunkt Sørlandet kan dermed legitimeres ut i fra et output-perspektiv gjennom samarbeidets fokus på å skape felles løsninger gjennom et interkommunalt samarbeid. Kollektive løsninger etterstrebes i samarbeidet.

Knutepunkt Sørlandet skal løse oppgaver der man ser at kommunene blir for små.

Dette fordi man er opptatt av at alle tjenester skal komme alle borgerne til gode.

Regionen anerkjenner sin funksjon som en tjenesteprodusent i så måte. Dette argumentet benyttes også i legitimeringen av knutepunktet som et ”styre av folket”, men i dette tilfellet er fokuset på fellesskapet det viktigste i følge informantene som ble intervjuet.

Videre oppfyller Knutepunkt Sørlandet også argumentet om organisering i henhold til territoriale kriterier. Knutepunktet består av seks randkommuner som kretser rundt en storkommune. Regionen utgjør et integrert bo-, service- og arbeidsmarkedsfellesskap med stor mobilitet innad i regionen (Råd m fl 2005:10). Avstanden mellom kommunene er korte, med Kristiansand som naturlig midtpunkt. Fokuset på rollen som samfunnsutvikler og næringsutvikler er sterk fordi man ser en gjensidig avhengighet mellom kommunene. Kristiansand er kommunen med mest ressurser og næringsliv, mens omlandskommunene er i besittelse av store areal som kan tilfredsstille Kristiansands ekspansjonsbehov. Kommunene rundt vil ha ressurser i form av for eksempel arbeidskraft også.

Et ”styre for folket” impliserer at man først og fremst har et interessebasert fokus fremfor identitetsbasert og individuelt fokus. Dette kan stemme for Knutepunkt Sørlandets del. Informantene er alle enige om at den egenheten og tilhørigheten man oppfatter at velgerne har retter seg først og fremst mot sin egen valgkrets, altså kommune. Muligheten til at knutepunktet skal bidra i å skape en felles identitet og tilhørighet er der, men likevel oppfatter informantene dette som minimale. De ønsker heller å anerkjenne knutepunktet som en institusjonell ordning som skal forsøke å ivareta fellesskapet. Denne holdningen ser man tydelig i de mindre kommunene i samarbeidet hvor identitet og tilhørighet er de viktigste argument mot eventuelle kommunesammenslåinger.

For at man skal kunne så være et styre for folket, er det ikke nok at man kun anerkjenner en gjensidig fellesinteresse. Folket må også ha mulighet til å fremme sitt syn i samarbeidet. Igjen, som gjelder for input- perspektivet ser man en mangel i samarbeidet når det gjelder borgerdeltakelsen. At velgerne har kun indirekte innflytelse er det i stor grad enighet om blant informantene. Men igjen er de opptatt av knutepunktets evne som tjenesteyter til å gi velgerne de tjenester de har behov og krav på. Output- perspektivet vektlegger gode institusjonelle løsninger som effektivt bidrar i tjenesteytingsprosessen. Som analysen har vist tidligere, er informantene til dels enige om at den effektive tjenesteytingen forsvinner i noe grad i løpet av en vedtaksprosess. Det gode institusjonelle rammeverket mangler på mange måter, da det ikke finnes egen myndighet i knutepunktet. Autonomiperspektivet er for mange av kommunene den viktigste mekanismen de har inn i samarbeidet i kampen mot en stor og ressurssterkt kommune.

Knutepunkt Sørlandet vil hele tiden oppleve et spenningsforhold mellom det å være et ”styre av folket” og ”et styre for folket”. Demokratiske hensyn vil ofte stå i strid med hensynet til den politiske aktørenes evne til en effektiv tjenesteyting. Ønsket om å gi prioritet til det ene prinsippet vil innebære en nedprioritering av det andre prinsippet. Et interkommunalt samarbeid er på mange måter en tilleggsressurs til generalistkommunen i forhold til at oppgaveomfanget økes, hvor kommunesammenslåing ikke er aktuelt. I så måte er det sentrale å kunne løse de oppgaver som etterspørres. På den måten vil interkommunalt samarbeid, og da Knutepunkt Sørlandet, hente sin demokratiske legitimitet i stor grad ut i fra et output-perspektiv, hvor målsetningen er å fremme en felles velferd til en stor enhet, hvor fellesinteressene er store. Legitimering av Knutepunkt Sørlandet som et ”styre for folket” vil i så måte gå på bekostning av et ”styre av folket”, og på mange måter tilsidesetter de enkelte kommunene som selvstendige enheter i samarbeidet, og da til slutt velgernes mulighet til effektivt å delta i styringen av sitt eget lokalsamfunn. For ordførerne og varaordførernes del er likevel det viktigste ambisjonen til knutepunktet, å gi en bedre og rettferdig tjenesteyting der hvor man ser et behov.

4.4 Hvorfor Knutepunkt Sørlandet?

Fra starten av samarbeidet i 1990 og frem til i dag har alle deltakerkommunene anerkjent at de utgjør et felles bo- og arbeidsmarked for nå mer enn 120 000 innbyggere. Hensikten har hele tiden vært å utvikle kommunene og sikre regionen et så godt og effektivt tjenestetilbud som mulig. Historisk er kommunene blitt større og større, både geografisk, men også i antall innbyggere. Knutepunkt Sørlandet har siden samarbeidet startet i 1990 vokst med over 16 prosent (Råd m fl 2005:60). Mye taler for større enheter i fremtidens samfunn, men det er ikke gitt at man kan sette opp mål på en optimal kommunesørrelse. Hvorfor er et interkommunalt samarbeid som Knutepunkt Sørlandet, mer attraktivt fremfor en kommunesammenslåing?

I 2005 la KS frem en rapport om fremtidens kommunestruktur på Agder (Råd m.fl.2005). Hovedkonklusjonen i rapporten var at det var et meget godt grunnlag for en kommunesammenslutning i Knutepunkt Sørlandet. Det ble lagt vekt på at kommunene er i et tett integrert politisk fellesskap rundt det interkommunale samarbeidet. Regionen utgjør, som nevnt, et felles bo-, service- og arbeidsmarkedsfellesskap med stor mobilitet innad i regionen. Samhandling mellom innbyggerne har bidratt til å bygge fellesskap og identitet vektlegger rapporten, og et naturlig neste steg for kommunene i Knutepunkt Sørlandet var å tenke full sammenslutning (Råd m fl 2005: 10). Konklusjonen ble mottatt med delte oppfatninger blant kommunene i knutepunktet.

Flertallet er av den oppfatning at rapporten var for prematur i sine konklusjoner om at en sammenslåing av alle kommunene Knutepunktet ville være det neste naturlige steg. Kun to av kommunene i samarbeidet har i ettertid av rapporten hatt reelle diskusjoner i egen kommune om en kommunesammenslåing. I begge tilfeller ble svaret at det per tidspunkt ikke ville være aktuelt, men at man heller ønsket å utnytte de muligheter Knutepunkt Sørlandet tilbyr. I de kommuner hvor det ikke har vært en reell diskusjon om det i etterkant av rapporten, er delte i oppfatningen likevel om kommunesammenslåing er veien å gå eller ikke. To av informantene er tydelige på at

de ønsker fremtidige kommunesammenslutninger, og da vil Knutepunkt Sørlandet være et utgangspunkt. Særlig en av kommunene uttrykker at de ønsker å være en pådriver for dette, men så lenge det ikke er et tema blant knutepunktets kommuner ennå, vil det ikke være aktuelt med en debatt om dette. Samtidig påpekes det at det må ligge gode insentiver for en kommunesammenslutning, særlig økonomiske insentiver, men foreløpig mener informantene det mangler gode erfaringer fra andre sammenslutninger.

Motforestilling mot en kommunesammenslåing ligger særlig i argumentene om identitet, nærhet, demokrati og autonomi. På samme måte kan disse argumentene benyttes for hvorfor kommunene mener et interkommunalt samarbeid som Knutepunkt Sørlandet er mer attraktivt enn en kommunesammenslåing. Informantene peker på, særlig for små kommuners del, at identitet og tilhørighet til sitt lokalsamfunn er et av de viktigste argumentene for å opprettholde egen kommune. Kommunene er opptatt av at det kommunale selvstyre ikke skal forsvinne. De frykter, ved en kommunesammenslåing, særlig de mindre kommunene, at de vil forsvinne blant de større kommunene med flere ressurser. De peker på identitet og nærhet som to viktige aspekt ved kommunene slik de er i dag, hvor velgerne har kort avstand til politikerne, men også forvaltningen. Nærhetsprinsippet, både som tjenesteprodusent, men også som demokratiutvikler er i så måte avgjørende. De færreste nevner økonomi som et viktig argument mot en kommunesammenslåing. Kun en av kommunene trekker dette frem for hvorfor de ikke mener det er aktuelt å inngå en sammenslåing. Kommunene er sikret gode inntekter gjennom statens overføringssystem, og når det man i utgangspunktet ikke vil tjene økonomisk på det ser denne kommunen ikke holdbarheten i en slik kommunesammenslåing. Dette hviler også på at det såkalte frivillighetsprinsippet om at kommuner kun skal slås sammen frivillig. Rune Sørensen (2004) konkluderte med så lenge frivillighetsprinsippet er gjeldene strategi for kommune Norge, vil man bevare dagens struktur med et stort antall småkommuner (Sørensen 2004:5).

4.4.1 Styrkene ved samarbeidet

Rapporten fra KS trekker blant annet frem Knutepunkt Sørlandets rolle som tjenesteprodusent og samfunnsutvikler som positive krefter for en kommunesammenslåing. Dette er likeledes argumenter informantene benytter seg når de beskriver styrkene ved samarbeidet slik de oppfatter det. Rollen som tjenesteprodusent hvor man inngår i et fellesskap med erfaring og kompetanse fra de andre kommunene mot en felles rettet oppgaveløsning trekkes særlig frem. Samtidig bidrar dette til å bevare nærhetsprinsippet som særlig de minste kommunene i samarbeidet verdsetter. En av informantene beskriver det på den måten at man kan koble den lokale innflytelsen over sitt eget nærmiljø og sin egen kommune inn i samarbeidet. Med andre ord er informantene svært opptatt av å beholde sin egen selvråderett og autonomi i samarbeidet, og slik organiseringen er nå, opprettholdes dette. Dog, dette beskrives både som en styrke og som en svakhet. Informantene legger også vekt på at de er selv kun ansvarlig for egen involvering i knutepunktet som i praksis betyr at de kan selv velge hvilke oppgaver de vil samarbeide om, eller inngå i nettverk med. Dermed mener de at hensynet til egne velgere og innbyggere blir ivaretatt da de samarbeider om de oppgaver hvor man ser et eget behov og en etterspørsel i ens egen kommune.

Samarbeidet beskrives av en av informantene, som veldig tilstedeværende overfor de som er involverte i det. På den måten skaper man et godt nettverk blant kommunene og de ulike sektorer som samarbeider. Likevel kan dette også anses som en svakhet, at samarbeidet til tider er kun for de få, en elite i lokalpolitikken. Dette ser ikke informanten på som en særlig trussel enda, da man vil ha kontrollfunksjon gjennom lokalvalgene hvert fjerde år hvor man vil oppleve utskiftninger. Den største trusselen, om det er en trussel i det hele tatt, er ordførere som har vært ordførere lenge hvor man kan oppleve en elite blant dem.

Kort oppsummert kan man trekke den slutningen at styrkene ved Knutepunkt Sørlandet er muligheten til å inngå i et større fellesskap som bidrar til

kompetanseheving og tjenesteproduksjon, samtidig som man bevarer sin autonomi og nærhet til egne velgere, og hvorfor man ikke ønsker en kommunesammenslåing.

4.4.2 Svakheterne ved samarbeidet

Knutepunktsamarbeidet har stor anerkjennelse blant sine deltakerkommuner, og fordelene og styrkene ved et slikt samarbeid veier tyngre enn det svakheterne ved samarbeidet gjør. En av informantene påpeker at når kommunen oppfatter svakheterne som større enn styrkene, da er det ikke lenger grunn til å være med. Slik er imidlertid ikke oppfatningen nå. Likevel påpeker informantene at det helt klart finnes svakheter ved samarbeidet, og mulige argumenter for enten å stå alene eller gjennomføre eventuelle kommunesammenslåinger i fremtiden.

Flere av informantene trekker frem kommunestørrelse som en svakhet ved samarbeidet. For flere av de mindre kommunene påpekes det at Kristiansand er en svært stor kommune i forhold til de andre, og med dens dominerende status kan gjøre det vanskelig til tider å få gjennomslag for sine interesser, selv om man etterstreber en sterk konsensustankegang. Dette kom også frem i KS sin rapport, da at Kristiansand ville bli en svært mektig aktør i en kommunesammenslåing av for eksempel knutepunktkommunene. Videre peker flere av informantene på hva størrelse angår, at det kreves mye interne ressurser fra kommuneadministrasjonen i form av deltakelse i ulike nettverk og utvalg. Når man så er en liten administrasjon, kreves det betydelige flere ressurser fra en liten kommune enn en stor kommune som Kristiansand. Likevel påpekes det i intervjuet med representanten fra Kristiansand at kommunen har ingen intensjon om å overkjøre noen av de andre kommunene i knutepunktet. Det er det heller ikke mulighet til slik organiseringen er nå, og hvor konsensustankegangen er rådene. Kristiansand er på lik linje med de andre opptatt av fellesskapet, og vil bidra på lik linje med de andre kommunene. Det påpekes videre at de andre randkommunene har mange ressurser som Kristiansand mangler, som areal og

mulighet for næringsutbygging i større grad noe som forsterker deres ønske om å være en del av knutepunktet.⁴

Informantene påpeker at en av de viktigste årsakene til at de inngår i et slikt samarbeid er prinsippet om effektivitet. I den forbindelse trekker de videre frem at oppgaveomfanget i samarbeidet nå er svært omfattende. Flere mener det har behov for å smalnes betraktelig. Både av økonomiske årsaker, men også fordi man trenger gode resultater og erfaringer å vise til overfor sine velgere, men også overfor kommune, fylke og stat slik at man får tydelig frem hvorfor dette samarbeidet er så viktig.

Disse funnene støttes også til i en viss grad av NIVI Analyse av ulike samarbeidsmodeller, blant annet Knutepunkt Sørlandet. Svakheten ved samarbeidet blir særlig uttrykket i oppgaveomfanget. Man har utviklet en organisasjon og gode målsetninger, men det mangler konkrete resultater. Prosjektene må settes i drift. Videre kommer det også frem at det er en tilstedeværende frykt i de øvrige kommunene for Kristiansands makt og posisjon, selv om den har blitt svakere etter at den nye styringsmodellen kom (Nilsen og Vinsand 2008:1:55).

⁴ Kristiansand er ikke anonymisert i dette avsnittet. Gjennom samtale jeg gjennomførte kom selv informanten inn på problematikken omkring Kristiansands størrelse og de omkringliggende kommunene. Dette er heller ikke et kontroversielt utsagn, da dette er en situasjon alle samarbeidskommunene er klar over. Informanten uttrykket heller ingen ønsker om å være anonym, derfor er kommunen tilkjennegitt i dette avsnitt.

5. Avslutning

Utgangspunktet for oppgaven var å finne ut av hvordan prinsippene for kommunalt selvstyre har noen påvirkning på kommuners deltakelse i interkommunalt samarbeid. Studien ble lagt opp som en casestudie, som er basert på eliteintervju med ordfører/varaordfører fra de ulike deltakerkommunene i Knutepunkt Sørlandet. Min ambisjon for oppgaven var å analysere intervjuene av kommunenes som deltar i knutepunktsamarbeidet, samt vurdere dette i forhold til de teoretiske bidrag om det kommunale selvstyre og dets legitimering. Innledningsvis følger sammenfattende konklusjoner på bakgrunn av de tre prinsipp for kommunalt selvstyre som ligger til grunn for oppgaven: autonomi, demokrati og effektivitet. Avslutningsvis sier jeg litt om utfordringene for Knutepunkt Sørlandet, samt noen praktiske implikasjoner.

5.1 Sammenfattende konklusjoner

Følgende hovedproblemstilling er med Knutepunkt Sørlandet som utgangspunkt forsøkt besvart i denne oppgaven:

- *På hvilken måte påvirker prinsippene om kommunalt selvstyre grad av deltakelse i det interkommunale samarbeidet Knutepunkt Sørlandet?*

Når det gjelder metodisk valg, kan det være innvendinger, spesielt er et lite antall informanter noe som kan svekke validiteten av mine funn. Likevel mener jeg de er sterke inn sin fremstilling, da jeg har gjennomført eliteintervju med ordfører/varaordfører som både har en svært aktiv rolle i egen kommune, samt Knutepunkt Sørlandet. En annen kritikk er at jeg har kun valgt å se på hvordan deltakerkommunene oppfatter det kommunale selvstyre i samarbeidet, ikke hvordan de faktisk påvirker gjennom saksforløp og i reelle prosjekter. Likevel mener jeg at ordførernes erfaringer er svært interessante i dette tilfelle, fordi det er de selv som er med å styre utviklingen i samarbeidet.

Analysekapittelet mitt forsøkte å svare på min delproblemstilling:

- *Hvilke utfordringer møter prinsippene for kommunalt selvstyre i det interkommunale samarbeidet Knutepunkt Sørlandet?*

Min oppfatning er at litteraturen jeg har benyttet, har i stor grad bidratt i oppgaveskrivingen, spesielt for å få frem et riktig teoretisk perspektiv. Det lette til dels analysearbeidet, som er basert på de intervju som ble gjennomført.

5.1.1 Autonomiprinsippet

Det er en bred oppfatning blant alle informantene at prinsippet om autonomi i høyeste grad påvirker deltakelsen og samarbeidet i knutepunktet. Man er selvstendige enheter, som har og vil ha full selvråderett i alle bestemmelser som angår knutepunktsamarbeidet. Dette vises også helt tydelig i det at det er ikke noen makt delegert til Knutepunkt Sørlandet, da alle avgjørelser må tas av hvert enkelt kommunestyre.

Autonomiprinsippet kommer særlig til syne i knutepunktets handlefrihet, eller mangel på handlefrihet. Flertallet av informantene er av den oppfatning at handlingsrommet i Knutepunkt Sørlandet ikke er stort nok. Det vil si, om Knutepunkt Sørlandet har tilstrekkelig med muligheter, ressurser og kapasitet til å utføre de oppgaver de setter seg som mål. Dette konkluderes av flertallet som negativt, og de argumenter som begrunner dette er særlig det store oppgaveomfanget som er i knutepunktet, samt mangel på økonomiske ressurser. Kommunens autonomi benyttes også som argument på det begrensede handlingsrom.

Handlingsevnen i knutepunktet, muligheten til å følge opp de mål som settes, besvares igjen av flertallet av informanter som ikke realisert. Dette begrunnes ut i fra fire argumenter. Personalmessige ressurser, et for stort oppgaveomfang, sterk konsensusstankegang i samarbeidet og til slutt politikernes manglende handlingsvilje. Samtidig mener de at handlingsevnen er til stede, men mangler en tydelig synliggjøring utad i kommunene og blant velgerne.

Handlingsmulighetene er igjen et uttrykk for hvordan autonomi kan påvirke et samarbeid. Det er en bred enighet om at det eksisterer i stor grad handlingsmuligheter i Knutepunkt Sørlandet. Men handlingsmulighetene begrenses av handlingsevnene, som igjen begrenses av handlingsrommet. Dermed trekkes det slutning om at handlingsmulighetene ikke fullt ut er realisert i samarbeidet.

5.1.2 Demokratiprinsippet

Demokrati som prinsipp i Knutepunkt Sørlandet består av to retninger som til sammen utgjør en samlet demokratisverdi for deltakerkommunene og Knutepunkt Sørlandet som en enhetlig aktør. Den ene aspektet tar for seg demokratiet internt i Knutepunkt Sørlandet, det andre aspektet problematiserer velgernes deltakelse og påvirkningsmulighet.

Demokratisverdien internt i Knutepunkt Sørlandet påvirker deltakelsen i større grad nå etter at den nye styringsmodellen ble iverksatt. Knutepunktet opplever et sterkere internt demokrati som positivt for representantenes deltakelse. Dette har også skapt synergi i kommunene, da muligheten til å involvere flere kommunepolitikere er større. Samtidig ser man en bredere partipolitisk sammensetning i representantskapet, som gir rom for nye diskusjoner, holdninger og verdier. Denne retningen beskrives av informantene som positiv innad, men negativ utad. Men dette menes at velgerne kun har en begrenset mulighet til å påvirke utfallet av sammensetningen av representantskapet gjennom lokalvalg.

Medborgerrollen er et viktig aspekt for ivaretagelsen av prinsippet om demokrati i det kommunale selvstyre. Det strides mellom informantene om det i det hele tatt finnes et demokratisk rom til velgerne i knutepunktet. Flertallet er av ettertrykkelig oppfatning at velgerne i kommunene kun har en indirekte og begrenset innflytelse på knutepunktet, og knutepunktet påvirkes i liten grad direkte av velgerne. For at dette skal endres må Knutepunktet i større grad synliggjøres. Kun på den måten vil man få mulighet til å skape engasjement og politisk aktivitet.

5.1.3 Effektivitetsprinsippet

Prinsippet om effektivitet er, i følge alle informantene en svært viktig del av samarbeidet og et av hovedargumentene for at man som kommune inngår i et interkommunalt samarbeid. Knutepunkt Sørlandet fungerer for mange av deltakerkommunene som et verktøy for å kunne løse en oppgave best mulig. Enigheten er bred blant informantene om akkurat dette. Muligheten til å ivareta prinsippet om nærhet i oppgaveløsningen tillegges stor tyngde. Samtidig må det sies at det er uenighet også blant deltakerkommunene når det gjelder effektivitetsprinsippet.

Skillet går mellom de som er opptatt av identitet, fellesskap, og det å bli ”slukt” av en storkommune i samarbeidet, og de som på den andre siden mener at knutepunktet i liten grad oppfyller kravet om allokeringseffektivitet. Dette begrunnes blant annet med treghet i vedtaksprosessene, som er tett sammenfallende med kommunenes autonomi.

Alle informanter er enige at oppgaveomfanget er for stort i samarbeidet nå. For å sikre en effektiv tjenesteyting hvor prinsippet om effektivitet kommer til syne er det et uttrykt ønske fra flertallet at oppgaveomfanget smalens, hvor man vil få mer en rolle som en unifunksjonell tjenesteprodusent, enn en multifunksjonell tjenesteprodusent.

5.1.4 Prinsippene påvirker!

På hvilken måte påvirker prinsippene for kommunalt selvstyre grad av deltakelse i det interkommunale samarbeidet Knutepunkt Sørlandet? Dette spørsmålet har ligget som et bakteppe for oppgaven. Det korte, enkle svaret er at ja, prinsippene påvirker i stor grad. Autonomiprinsippet påvirker i kommunens handlingsrom, handlingsevne og handlingsmulighet. Autonomi og selvråderetten er det viktigste prinsippet for det kommunale selvstyret slik jeg oppfatter det gjennom svarene informantene har gitt. Dette er også et paradoks. Kommunene vil være autonome enheter, mens de samtidig vil at Knutepunkt Sørlandet skal ha mer myndighet til å ta selvstendige avgjørelser og

i større grad mulighet for å øke sine handlingsmuligheter. Men kommunene selv er ikke villig til å avgi noen av sin egen selvstendighet og autonomi for å oppnå dette. Kan man få begge deler?

Prinsippet om demokrati påvirker samarbeidet negativt i forhold til mangel på et demokratisk rom for velgerne. Likevel forsvares dette av informantene i stor grad med argumentet om at Knutepunkt Sørlandet er først og fremst et veilednings- og samarbeidsorgan, og ikke en egen forvaltningsmyndighet, hvor samarbeidet skal komme velgerne til gode.

Prinsippet om effektivitet påvirker deltakelsen i Knutepunkt Sørlandet utstrakt positivt. Grunntanken bak hele samarbeidet er at knutepunktet skal bidra som en effektiv tjenesteprodusent. Det er dette som driver samarbeidet fremover. Likevel legges det begrensninger på dette på grunn av stort oppgaveomfang. Men informantene velger å se mulighetene fremfor begrensningene.

Knutepunkt Sørlandet møter utfordringer i prinsippene om kommunalt selvstyre. Samarbeidet legitimeres ut i fra et perspektiv som ”styre for folket”, hvor samarbeidet styres frem av målet om å oppnå rollen som en effektiv tjenesteprodusent og samfunnsutvikler. Fokuset på kriteriet om systemkapasitet taler så for dette, hvor målsetningen er å fremheve en felles velferd til en stor enhet, hvor fellesinteressene er store og sammenfallende.

Kildeliste

Andersen, Svein S. (2005) *Case-studier og generalisering. Forskningsstrategi og design*. Bergen: Fagbokutvalget.

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

Dahl, Robert A. og Tufte, Edward R. (1974). *Size and Democracy*. Stanford: Stanford University Press.

Hagen, Terje og Sørensen, Rune J.(2003) *Kommunal organisering*. Oslo: Universitetsforlaget.

Hansen, Tore (2002) ”Kommunal autonomi- hvor stort er spillerrommet?,”kap.8 i Baldersheim, Harald, Lawrence E. Rose (red.): *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Oslo: Fagbokforlaget.

Hansen, Tore og Heløe, Leif Arne (2004) ”Ny kommunestruktur eller ny kommunereform?”, *Nordisk administrativt tidsskrift* 85 (4): 261-276.

Helberg, Niels (2004) ”Planlægning og udvikling i det lokale fællesskab”, s 73-87 i Bakka, Jørgen Frode, Ulrich Horst Petersen (red.) *Hvorhen Danmark? Perspektiver på kommunalreformen*. København: Nyt fra Samfundsvidenskabene.

Hellevik, Ottar (2002). *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget.

Heløe, Leif Arne (2003). ”Begrunnelser for kommunesammenslutninger”, kap.2 i Hansen, Tore (red.): *Mellom politiske prinsipper og lokal pragmatisme. Kommunesammenslutningenes legitimeringsgrunnlag*. Oslo: NIBR-rapport 2003:10.

Kjellberg, Francesco (1995). "The Changing Values of Local Government", *Annals of the American Academy of Political and Social Science*: 40-50.

Lijphart, Arend (1999). *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven and London: Yale University Press.

Lyngstad, Rolv (2003). *Makt og avmakt i kommunepolitikken. Rammer, aktører og ideologi i det lokale folkestyret*. Bergen: Fagbokforlaget.

Mordal, Tove L. (2000) *Som man spør får man svar*. Oslo: Universitetsforlaget.

Nilsen, Jørund K. og Geir Vinsand (2008). *Følgeevalueringsprosjektet: Med politikere i front- effekter av robuste samarbeidsmodeller. Resultater fra første statsundersøkelse og forslag til oppfølging*. Oslo: NIVI Analyse A/S. NIVI Rapport 2008:1. Tilgjengelig via: URL: <http://www.nivianalyse.no/rapporter.html>

NOU 1992:15 (1992). *Kommune og fylkesinndelingen i et Norge i forandring*. Oslo: Kommunaldepartementet.

NOU 1997:12 (1997). *Grenser til besvær. Lokaldemokrati og forvaltning i hovedstadsområdet*. Kommunal- arbeidsdepartementet.

NOU 2003:19 (2003). *Makt og demokrati*. Oslo: Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

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

Oates, Wallace E.(1972) *Fiscal Federalism*. New York: Hartcourt Brace Javoanovich Inc.

Rose, Lawrence E. (2002). "Demokratiteori- forventninger og virkelighet", kap.3 i Baldersheim, Harald og Lawrence E. Rose (red.) *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Oslo: Fagbokforlaget.

Rattsø, Jørn og Sørensen, Rune J.(1997). "Kommunene som serviceprodusent/tjenesteryter: Hva forteller norsk kommuneforskning om kommunesektorens effektivitet?", kap.4 i Baldersheim, Harald, Jan Fridthjof Bernt, Terje Kleven og Jørn Rattsø (red.) *Kommunalt selvstyre i velferdsstaten*. Oslo: Tano-Aschehoug.

Råd, Oddny Grete, Christian Skattum og Tage Båtsvik (2005). *Fremtidas kommunestruktur på Agder*. Sandvika: Asplan Analyse. Rapport. Nr 106523.

Scharpf, Fritz (1999). *Governing in Europe. Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press.

Sørensen, Rune (2004), "Frivillige sammenslåinger av kommuner- en vakker, men håpløs idé", *Samfunnsspeilet*. Oslo: SSB. Nr.2 2004: 1-6. Tilgjengelig via: URL: <http://www.ssb.no/ssp/utg/200402/01/>

Vinsand, Geir og Jørund K. Nilsen (2008). *Status for interkommunalt samarbeid og behov for videreutvikling*. Oslo: NIVI Analyse A/S. NIVI NOTAT 2008:1. Tilgjengelig via: URL: <http://www.nivianalyse.no/rapporter.html>

Yin, Robert K. (2003) *Case Study Research. Design and Methods*. London: Sage Publications.

Andre kilder

a) Indenrigs- og Sunhedsministeriet: 14.10.2008 [online].- URL: http://www.im.dk/publikationer/kommunalreformen-kort_fortalt/index.htm

b) Knutepunkt Sørlandet: 16.09.2008 [online].- URL: <http://knutepunktsorlandet.no/artikkel.aspx?AId=86&back=1&MIId1=30>

- c) Knutepunkt Sørlandet: 17.11.2008 [online].-
URL: <http://knutepunktsorlandet.no/Artikkel.aspx?AId=519&back=1&MIId1=27&>
- d) Knutepunkt Sørlandet: 17.11.2008 [online].-
URL: <http://knutepunktsorlandet.no/artikkel.aspx?MIId1=5&AId=189&back=1>
- e) Knutepunkt Sørlandet: 13.01.2009 [online].-
URL: <http://knutepunktsorlandet.no/artikkel.aspx?MIId1=27&AId=579&back=1>
- f) Knutepunkt Sørlandet: 17.01.2008 [online].-
URL: <http://knutepunktsorlandet.no/artikkel.aspx?AId=251&MIId1=27&Back=1>
- g) Knutepunkt Sørlandet: 10.04.2009 [online].-
URL: <http://www.knutepunktsorlandet.no/Artikkel.aspx?AId=469&back=1&MIId1=5>
&
- h) Knutepunkt Sørlandet: 10.04.2008 [online].-
URL: <http://www.knutepunktsorlandet.no/artikkel.aspx?MIId1=5&AId=552&back=1>
- i) Knutepunkt Sørlandet: 22.04.2009 [online].-
<http://www.knutepunktsorlandet.no/artikkel.aspx?MIId1=183&AId=251&back=1>

Vedlegg

Intervjuguide til ordfører/varaordfører

1.0

- Hvilket parti tilhører du?

- Hvor lenge har du arbeidet med Knutepunkt Sørlandet i ditt virke som kommunepolitiker?

- Hva er ditt syn på den tiltakende debatten omkring regionalisering av Agder fylkene?

- Hva er ditt/ din kommunes syn på et utvidet samarbeid i Knutepunkt Sørlandet?

2.0

På hvilken måte påvirker prinsippene for kommunalt selvstyre grad av deltakelse i det interkommunale samarbeidet Knutepunkt Sørlandet?

- Hvor viktig er KnpS for din kommune?
- Hvor stor prioritet har samarbeidet i din kommune?
- Hva er de positive konsekvensene av samarbeidet for din kommune?
- Hva er de negative konsekvensene av samarbeidet for din kommune?
- Er dette et nødvendig samarbeid? Hvorfor?
- Hvordan påvirker prinsippet om autonomi/frihet grad av deltakelse og samarbeid med de andre kommunene i Knutepunkt Sørlandet?
- Har kommunestørrelse betydning for gjennomslagskraft og tyngde i samarbeidet? Har det betydning for din kommune?
- Etter din vurdering har KnpS tilstrekkelig stort handlingsrom til å foreta seg det de vil?
- Etter din vurdering har KnpS tilstrekkelig stort handlingsevne, altså evne til å følge opp de mål man har satt seg?
- Etter din vurdering har KnpS tilstrekkelig stort handlingsmuligheter, altså hva man i praksis kan gjøre?
- I hvilken grad mener du at KnpS har tilstrekkelig frihet til å ta avgjørelse uten innblanding fra statlige styresmakter?

- Hva har prinsippet for om effektivitet å si for samarbeidet i KnpS? På hvilken måte mener du KnpS ivaretar prinsippet om effektivitet i det kommunale selvstyre? Blir nærhetsprinsippet ivaretatt?
- På hvilken måte mener du at tjenestetilbudet styrkes/ikke styrkes gjennom dette samarbeidet?
- Hvordan vurderer du tjenestetilbudet som effektivt i forhold til din kommune og dine innbyggere?
- Klarer KnpS å løse de behov der de etterspørs? Er de målene man ønsker å oppnå i samsvar med behovene som eksisterer?
- Er oppgaveomfanget i KnpS for stort eller for lite etter din mening?
- På hvilken måte har grad av deltakelse i samarbeidet for din kommune og Knutepunkt Sørlandet noe å si for demokrati og deltakelsesverdien i det kommunale selvstyre?
- Har demokrati verdien i det kommunale selvstyre noe å si for din kommunes deltakelse i KnpS?
- Hvordan påvirkes medborgerrollen i samarbeidet? Er det rom for velgerne i dette samarbeidet?
- Er et slikt samarbeid med på å minske eller forstørre avstanden mellom de folkevalgte/styrende og velgerne?
- På hvilken måte kan KnpS bidra til aktiv deltakelse mellom valg blant borgerne på tvers av kommunegrensene?
- Etter din mening, kan KnpS være med å skape en felles identitet og tilhørighet?
- Hvordan tror du oppfatningen av KnpS er blant velgerne i din kommune?
- Har velgerne en reell påvirkningsmulighet mener du i forhold til dette samarbeidet?

3.0

Hvilke konsekvenser møter prinsippene for kommunalt selvstyre i det interkommunale samarbeidet Knutepunkt Sørlandet?

- Hvilke prinsipper tillegges størst tyngde i samarbeidet?
- Kan prinsippene være til hinder for en videre utvikling og endring?
- Hvilke konsekvenser møter autonomi verdien?
- Hvilke konsekvenser møter effektivitets verdien?
- Hvilke konsekvenser møter demokrati verdien?

4.0

Hvorfor er et interkommunalt samarbeid mer attraktivt som Knutepunkt Sørlandet, framfor en kommunesammenslåing?

- Hvordan forholder din kommune seg til kommunesammenslåingsspørsmålet?
Er det reelle diskusjoner om dette i din kommune?
- Hvorfor/hvorfor ikke?
- Er sammenslåing et framtidig alternativ?
- Hva er styrkene ved samarbeidet framfor en sammenslåing med andre kommuner?
- Hva er svakhetene ved samarbeidet? Hva er svakhetene ved en sammenslåing?
- Hva er utfordringene i samarbeidet for din kommune?
- Hvilke konsekvenser vil en strukturendring få for lokaldemokratiet i din kommune?
- Hvilke konsekvenser vil en strukturendring få for KnpS?
- I en rapport fra 2005 på oppdrag fra KS Agder er konklusjonen blant annet at en sammenslutning av kommunen vil gi svært positive effekter på utøvelsen som samfunnsutvikler: hva er dine kommentarer til det?

5.0

Annet?

Epost til ordfører/varaordfører

Til ordfører i XXX kommune, XXX

Mitt navn er Marianne Holmesland og jeg er mastergradsstudent i statsvitenskap ved universitetet i Oslo. For tiden holder jeg på med min masteroppgave som har foreløpig tittel: Lokaldemokrati: samarbeid eller ei? Lokalt selvstyre i Knutepunkt Sørlandet.

Temaet for oppgaven min lokaldemokratiet og den eksisterende kommunestrukturen i Norge. Mer spesifikt har oppgaven som mål å finne svar på om prinsippene for det kommunale selvstyre har en like sterk betydning i lokaldemokratiet i praksis som i teorien, og på hvilken måte prinsippene påvirker ulike samarbeid mellom flere kommuner. Med andre ord hvilken betydning vektlegges autonomi, effektivitet og deltakelse i et interkommunalt samarbeid mellom to eller flere kommuner?

Oppgaven min tar utgangspunkt i følgende problemstilling:

På hvilken måte påvirker prinsippene om kommunalt selvstyre grad av deltakelse i det interkommunale samarbeidet Knutepunkt Sørlandet?

Med følgende delproblemstillinger:

Hvilke konsekvenser møter prinsippene for kommunalt selvstyre i det interkommunale samarbeidet Knutepunkt Sørlandet?
Hvorfor er et interkommunalt samarbeid mer attraktivt som Knutepunkt Sørlandet, framfor en kommunesammenslåing?

Som analysesenhet har jeg valgt det interkommunale samarbeidet Knutepunkt Sørlandet. Dette fordi det er et stort samarbeid med 7 kommuner, og også fordi jeg selv er fra Søgne, og har da valgt et case som jeg selv kan relatere med til.

Jeg henvender meg til deg fordi jeg ønsker å gjennomføre et personlig intervju med deg (eller telefonintervju) omkring mine problemstillinger. Jeg ønsker kun din/kommunes vurderinger av dette samarbeidet og positive/negative konsekvenser. Intervjuet er beregnet til å ta ca 45 minutter. Jeg vil være i Søgne hele uke 44. Håper på en positiv tilbakemelding!

Jeg kan kontaktes på epost: maholme@student.sv.uio.no
eller telefon: XXX XXXXX

Med vennlig hilsen
Marianne Holmesland