



UNIVERSITETET I
NORDLAND

MASTEROPPGAVE

PO 310S - Politikk og samfunnsendring

Fakultet for samfunnsvitenskap

Samkommunen – Ønsker brukerne den velkommen?

En analyse av høringsrunden

Høst 2012

Lars Erik Sand



Forord

Det har vært en krevende prosess å skrive denne oppgaven, men jeg er svært glad for at jeg valgte å gjennomføre dette opplegget. Følelsen av å sitte med et ferdig produkt er fantastisk, etter å ha lagt ned så mye tid og arbeid. Dette har vært en særdeles lærerik opplevelse, der jeg har fått ny kunnskap både om meg selv som person, men også på det faglige planet. Masteroppgaven er den største oppgaven jeg noensinne har fullført, og jeg har lært mye om planlegging, arbeidsrutiner og de andre prosessene som omsvermer et slikt prosjekt. Det ser jeg absolutt på som nyttig for fremtiden.

Først og fremst vil jeg takke min eminente veileder, Ole Johan Andersen, som tålmodig har guidet meg frem til målet, med et smil rundt munnen. Jeg ønsker også å takke Universitetet i Bodø for noen fine studieår, og vil absolutt anbefale nye studenter å søke seg til dere. Medstudenter og alle forelesere jeg har hatt i løpet av studietiden sendes også en stor takk.

På det mer private plan vil jeg takke mine foreldre, og da spesielt pappa, som har mast og presset meg til å fullføre denne oppgaven. Min storebrors tergende kommentarer har jeg også brukt på en positiv måte, slik at jeg kan tvinge han til å lese igjennom hele lefsa.

Til slutt vil jeg også takke min kjære Marte Karoline for all støtte. Uten deg hadde jeg aldri blitt ferdig med denne oppgaven. Ser frem til mer tid sammen med deg nå. Tusen takk!

Lars Erik Sand

Innhold

| | |
|---|----|
| 1. Innledning..... | 5 |
| 1.1 Interkommunalt samarbeid – en introduksjon..... | 5 |
| 1.2 Samkommemodellen – en kort innføring..... | 7 |
| 1.3 Tema for oppgaven..... | 8 |
| 1.4 Problemstillinger | 10 |
| 1.5 Oppgavens oppbygging..... | 11 |
| 2. Metode..... | 13 |
| 2.1 Hvorfor kvalitativ metode? | 13 |
| 2.2 Innholdsanalyse av dokumenter | 14 |
| 2.2.1 Forberedelser | 15 |
| 2.2.2 Gjennomføring | 16 |
| 2.2.3 Potensielle utfordringer | 18 |
| 2.3 Min erfaring med innholdsanalyse | 19 |
| 2.4 Nærmere gjennomgang av kategoriene..... | 21 |
| 2.4.1 Negative til samkommunen – ingen ekstra kommentarer | 22 |
| 2.4.2 Positive til samkommunen – ingen ekstra kommentarer | 22 |
| 2.4.3 Kommentarer rundt forvaltningsstrukturen..... | 23 |
| 2.4.4 Kommentarer rundt krav til flertall | 23 |
| 2.4.5 Kommentarer til både flertall og forvaltningsstruktur | 23 |
| 2.4.6 Generelle trekk | 24 |
| 2.5 Tema og problemstilling | 25 |
| 3. Bakgrunn – Demokrati, effektivitet og samkommunen | 27 |
| 3.1 Kommunens rolle i demokratiet | 27 |
| 3.1.1 Generalistkommunen | 29 |
| 3.1.2 Småkommuner – demokrati og effektivitet..... | 30 |
| 3.1.3 Kommunesammenslåing – et alternativ til interkommunalt samarbeid? | 35 |
| 3.2 De tre forvaltningsnivå..... | 38 |
| 3.3 Avstemning – krav til flertall | 39 |
| 3.4 Samkommunemodellen – en kort innføring..... | 41 |
| 3.4 Veien videre | 43 |
| 4. Datapresentasjon og drøfting – hvordan reagerer høringsinstansene?..... | 44 |
| 4.1 Innherred samkommune – evaluering | 45 |
| 4.2 Kommunenes sentralforbund | 48 |
| 4.3 Innføring av et fjerde forvaltningsnivå?..... | 50 |
| 4.3.1 Datapresentasjon og kommentarer | 50 |
| 4.3.2 Oppsummering | 53 |

| | |
|--|----|
| 4.4 Utsetter man en nødvendig kommunereform? | 54 |
| 4.4.1 Datapresentasjon og kommentarer | 54 |
| 4.4.2 Oppsummering | 61 |
| 4.5 Samkommunen – demokratiske utfordringer? | 63 |
| 4.5.1 Datapresentasjon og kommentarer | 63 |
| 4.5.2 Oppsummering | 67 |
| 4.6 Hvilken valgform er ønsket? | 68 |
| 4.6.1 Datapresentasjon og kommentarer | 68 |
| 4.6.2 Oppsummering | 70 |
| 5. Avslutning – Ønsker man samkommunen velkommen?..... | 72 |
| 6. Litteraturliste | 77 |

1. INNLEDNING

1.1 INTERKOMMUNALT SAMARBEID – EN INTRODUKSJON

Denne oppgaven handler om kommunal- og regionaldepartementets høringsforslag for ny interkommunal samarbeidsform, nemlig det som kalles for *samkommunemodellen*. Denne modellen legger opp til et forpliktende samarbeid om løsningen av ulike velferdsoppgaver. Departementet ønsker at samkommunemodellen skal være et alternativ når flere kommuner skal samarbeide om et bredt spekter av oppgaver og tjenester, innenfor det som kan sies å være kommunens lovpålagte oppgaver.

Dette er andre gang en slik modell har vært ute til høring, etter at departementet først sendte ut høringspapirer i 2005. Den gang ble det vurdert slik at man trengte å innhente mer erfaring med modellen før man eventuelt kunne lovfeste den som en av de gjeldende modeller for interkommunalt samarbeid. Dette har man oppnådd gjennom to forsøksprosjekt der Levanger og Verdal kommune sammen har stiftet *Innherred samkommune*, og der Fosnes, Namdalseid, Namsos og Overhalla har opprettet *Midtre-Namdalen samkommune*, og jeg vil komme nærmere inn på disse forsøkene senere i oppgaven.

1. februar 2008 bestod Norge av 430 kommuner (ingen endring i 2009), og det er stor forskjell blant disse både når det gjelder størrelse i areal, og antall innbyggere. Oslo med sine 579 000 innbyggere er Norges største kommune, mens Utsira i Rogaland har landets laveste folketall blant kommunene med i overkant av 200 innbyggere. Dermed er det lett å forstå at kommunene ofte vil stå over svært ulike utfordringer i den daglige driften og når det gjelder den kommunale tjenesteproduksjonen.

Kommunene i Norge er en sentral del av samfunnets infrastruktur og de har et bredt ansvar for at ulike velferdstjenester skal være tilgjengelige for innbyggerne og at kvaliteten skal tilfredsstillende de gjeldende krav som finnes. Tradisjonelt står kommunene svært fritt til å påta seg ulike oppgaver som ikke er lovpålagt andre organer. Da det finnes så mange kommuner i Norge og disse sitter med ulikt ressursgrunnlag, kan det ofte være utfordrende å få tak i

personer med kompetanse til å utføre de tjenestene som kreves av brukerne, og som kommunen selv ønsker å tilby sine innbyggere. Generell mangel på arbeidskraft kan i noen tilfeller også være hemmende. I slike tilfeller kan interkommunale samarbeid være en god løsning (regjeringen.no).

En kommune vil som oftest unngå å inngå en forpliktende samarbeidsavtale med andre parter fordi dette vil innebære å la utenforstående få innvirkning på interne forhold i den respektive kommunen. Det er en normal oppfatning om at organisasjoner alltid vil øke sin egen uavhengighet, og et samarbeid vil da innskrenke denne uavhengigheten. I noen tilfeller vil likevel kommunen se fordeler ved et slikt samarbeid fordi man innser at man ikke har nok egne ressurser for å nå de målene som er satt. Siden det tradisjonelt har vært strid mot kommunesammenslåing i Norge er ulike samarbeidsavtaler mellom kommunene langt mer vanlig (Weigård 1991).

Weigård snakker om tre spesielt viktige forhold som styrer behovet for et eventuelt interkommunalt samarbeid. Det første av disse er den faktiske *kommuneinndelingen*. Da snakker vi for eksempel om hvordan grensene mellom kommunene er trukket og størrelsen på de respektive kommunene. I de store kommunene er det sjeldnere behov og ønske om samarbeid enn i de små da de som regel kontrollerer større ressursmengder.

Funksjonsfordelingen mellom forvaltningsnivåene er det andre forholdet som nevnes. Hvis kommunene gis ansvar for oppgaver som oppleves som for ”store” til at man skal kunne løse disse tilfredsstillende, vil interkommunalt samarbeid bli en aktuell løsning. Hvis flere kommuner slår seg sammen om en oppgave, vil man oftest få tilgang til større ressurser og den nye enheten vil bli stor nok til å ta seg av oppgavene.

Det tredje forholdet som påvirker forekomsten av interkommunale samarbeid er reglene for *inntektsfordeling* mellom kommunene. Hvis man omfordeler ressursene slik at mindre kommuner får ekstra midler, kan dette føre til at deres behov for samarbeid minker, og vise versa; tar man midler fra de tradisjonelle ”kraftkommunene”, kan det føre til at deres behov for samarbeid øker. Dermed kan vi si at juridiske og økonomiske virkemidler i stor grad påvirker ønsket om interkommunalt samarbeid (Weigård 1991).

Også faktorer som hvor store økonomiske ressurser man har å rutte med, og hva som er økonomisk lønnsomt for den aktuelle kommunen når man tar statens støtteordninger med i betraktningen, vil innvirke på viljen til å søke samarbeid. Til slutt bør det også nevnes at den politiske viljen ofte vil være utslagsgivende når man er i en prosess der interkommunalt samarbeid vurderes. Her kan jeg for eksempel nevne Fauske kommune som i desember 2009 meddelte at flertallet i kommunestyret vurderer å si opp sitt samarbeid i Iris Salten dersom man kommer frem til at søppelhåndtering i egen kommunal regi vil bli en rimeligere løsning enn dagens samarbeid med de andre saltenkommunene (*Avisa Nordland*, 17.12.2009).

Samarbeid mellom kommuner er ikke noe særlig nytt fenomen, og vi kan finne eksempler på slikt samarbeid helt siden opprettelsen av kommunen som styringsnivå. Likevel har det ofte vært motstand blant kommunene mot å inngå tette samarbeid. Mange kommunesammenslåinger i 1960-årene førte for eksempel til motstand mot tett samarbeid da de enkelte kommunene ønsket å fremstå som autonome og godt egnet til å ta kontroll over egne oppgaver (Nilsen 1994).

1.2 SAMKOMMEMODELLEN – EN KORT INNFORING

Den 4. juli 2005 sendte kommunaldepartementet ut høringsdokumenter som tok for seg reglene for interkommunalt samarbeid i Norge. Det ble etter en vurderingsprosess funnet mangler ved de rettslige rammebetingelsene for interkommunalt samarbeid, og departementet mente at disse ikke var hensiktsmessige og tilstrekkelige for det moderne Norge. På grunnlag av dette ble det sendt ut et høringsnotat som foreslo endringer i regelverket. De to store forslagene bestod i at departementet ville innføre det som kalles *vertskommunemodellen* og *samkommunemodellen*. Som følge av høringen ble vertskommunemodellen innført og har siden vært en integrert del av det interkommunale samarbeidet i Norge. Jeg kommer ikke til å gå særlig nærmere inn på denne formen for samarbeid i denne oppgaven.

"Samkommunemodellen" er tenkt som et tilbud til de omfattende samarbeidstiltak, hvor det overlates betydelig beslutningsmyndighet til den interkommunale enheten. Samkommunen vil være en egen juridisk person, et eget interkommunalt forvaltningsorgan." (Regjeringen.no, Høringsbrev 2005)

Dette var første gangen ideen om samkommunen ble lansert, og høringen inneholdt alle regler og krav som beskrev modellen. Nøyaktig hva samkommunemodellen inneholder vil jeg komme mer detaljert inn på i teoridelen av oppgaven.

Resultatet av høringen med tanke på samkommunemodellen ble at departementet vedtok at man hadde behov for større mengder informasjon og å innhente flere erfaringer med tanke på hvordan modellen fungerte i praksis. Dermed ble det vedtatt å iverksette et forsøk med en samkommune, nemlig Innherred samkommune. Dette forsøket vil jeg komme tilbake til senere i teksten.

Kommunal- og regionaldepartementet sendte i april 2010 ut ny høring med tanke på å lovfeste samkommunemodellen. Etter den første høringen i 2005 har det skjedd mye med tanke på samarbeid mellom kommuner, og disse kommunene befinner seg nå i en annen situasjon med tanke på utføring av oppgaver. Her kan man trekke inn den nye samhandlingsreformen som et klart eksempel på dagens politikk. Dagens kommuner ser på samarbeid med andre som stadig mer nødvendig og positivt, og på flere områder enn tidligere. Modellen i forslaget er også endret på flere punkter, bl.a. på grunn av erfaringer gjort med Innherred samkommune, men før modellen eventuelt lovfestes bør kommunene og andre relevante instanser få mulighet til å uttale seg og eventuelt foreslå endringer.

1.3 TEMA FOR OPPGAVEN

Hovedtemaet for denne oppgaven dreier seg om kommunal- og regionaldepartementets høring rundt ny modell for interkommunalt samarbeid, nemlig *samkommunemodellen*. Kommunene i dagens Norge møter store utfordringer i det daglige for å kunne levere de tjenestene man er pålagt til sine innbyggere. Store oppgaver innen for eksempel skole, helse og omsorg og infrastruktur må løses på daglig basis, og det er ikke alltid lett å få budsjetter og ressurser til å gå opp slik at disse oppgavene løses på tilfredsstillende måte. Jeg skal se nærmere på det interkommunale samarbeidet, som i dagens Norge er svært utbredt. I tillegg ønsker jeg å sette fokus på kommunestrukturen vi har i dag, og hvilke fordeler og ulemper denne fører med seg. Senere i teksten vil det komme tydelig frem at svært mange av høringsinstansene har uttalt seg rundt dette emnet.

Hovedtemaet vil dermed dreie seg om *demokrati og demokratiske utfordringer*, slik de ulike kommunene, fylkeskommunene og andre offentlige organisasjoner i landet vårt selv ser det. Hovedvekten vil legges på om samkommunemodellen kan være et reelt alternativ til andre store kommunereformer, eller om det må gjøres noen større og enda mer grunnleggende endringer.

Kommuner i Norge samarbeider i praksis på en hel del ulike former. Det kan være snakk om svært løse samarbeid, eller de kan være definert innenfor en spesifikk organisasjonsform. En kommune kan med dagens regler inngå samarbeid med andre kommuner innenfor alle typer virksomhet, både de lovpålagte kjerneoppgavene og de oppgavene som går mer på drift og næringsvirksomhet. Her i Salten har man et godt eksempel på det siste, nemlig Iris Salten som blant annet tar seg av avfallshåndtering i hele ni kommuner. Når det er snakk om *frivillige* oppgaver som kommunen samarbeider om, er det helt opp til de respektive samarbeidspartene å selv avgjøre hvordan dette skal foregå. Slik er det ikke med de *lovpålagte* oppgavene. Her stiller dagens lovgivning langt strengere krav til de organisatoriske løsningene. Dette er begrunnet i at man skal ivareta hensynet til innbyggernes rettssikkerhet og deres demokratiske kontroll over de folkevalgte.

Når man snakker om samarbeid rundt frivillige oppgaver snakker man som regel om tre ulike modeller som benyttes. Den første er at man oppretter et *aksjeselskap etter aksjeloven*, den andre er å opprette et *interkommunalt selskap etter lov om interkommunale selskaper*, og den tredje er et *interkommunalt samarbeid med eget styre etter kommunelovens* § 27. Iris Salten vil for eksempel havne under punkt to her. Det er som sagt strengere krav når man snakker om de lovpålagte oppgavene og i disse tilfellene har det inntil nå vært *vertskommunemodellen* som hovedsakelig benyttes i disse tilfellene. Det er denne som samkommunemodellen søker å være et alternativ til.

Erfaringer fra den første høringen i 2005 viste at høringsinstansene ikke la nok vekt på mange av de viktigste spørsmålene departementet søkte svar på. Dette er ansett som en pekepinn på at samkommunemodellen ble foreslått for tidlig, og at den ikke var særlig aktuell for mange kommuner å ta i bruk. I dagens situasjon derimot, er det ansett som mer tenkelig at kommunene vil være interesserte i en ny modell som kan styrke samarbeidsformene, slik at man i større grad kan levere gode tjenester til sine brukere. Dermed regner man med at

høringsinstansene vil levere mer utdypende tilbakemeldinger på de relevante spørsmålene som stilles. Man har innhentet erfaringer basert på forsøket med Innherred samkommune og har i tillegg igangsatt et nytt forsøksprosjekt kalt Midtre Namdal samkommune. Dette peker på at flere kommuner mest sannsynlig vil være interesserte i å avgi grundig tilbakemelding på den nye høringen.

1.4 PROBLEMSTILLINGER

Hovedproblemstillingen min handler om høringsforslaget til ny modell for interkommunalt samarbeid. Som høringen nevner har situasjonen for kommunene endret seg mye i de siste årene, og det kan være på tide å ta grep for å gjøre hverdagen for disse enklere og for å stimulere til bedre tjenesteytelse. Jeg vil se på *hvilke utfordringer det er høringsinstansene ser i forbindelse med å lovfeste samkommunemodellen?*

For å gjøre dette oppnåelig i forhold til denne oppgaven er det spesielt fire punkter jeg vil fokusere på. Det første punktet er ikke nevnt spesifikt i høringsnotatet, men det er en stor andel av høringsinstansene som har brakt dette opp. Punktet det er snakk om dreier seg rundt demokratiske utfordringer. Mange instanser mener at innføring av samkommunen vil innebære at man oppretter et *fjerde forvaltningsnivå* i det offentlige Norge. Vi har allerede stat, fylkeskommune og kommune. Skal det da også innføres samkommune? Sett ovenfra og ned kan man stille spørsmål ved om denne modellen er riktig virkemiddel for å løse offentlige oppgaver på. Vil dette føre til mer effektiv tjenesteproduksjon, eller svir man bare av enda mer økonomiske ressurser på å livnære en ny forvaltningsorganisasjon. Hvis man så ser nedenfra og opp reises det spørsmål om lokalpolitisk legitimitet. Lokaldemokratiet står sterkt i Norge, og hovedprinsippet bak dette er direkte valg. Representantene i et samkommunestyre vil være indirekte valgt, og vil heller dermed ikke stå direkte ansvarlig ved kommunevalgene. Svekker dette innbyggernes styring og kontroll av de folkevalgte? Det kan tenkes, og derfor ønsker jeg å se på *om samkommunemodellen reiser noen demokratiske utfordringer, både sett ovenfra og ned, og nedenfra og opp, gjennom innføring av et fjerde forvaltningsnivå?*

Punkt to dreier seg om dagens organisering av kommunalsektoren. Norge består av over 400 små og store kommuner, og mange parter har ytret ønske om en større kommunalreform, der

man ser på potensielle sammenslåinger av kommuner. Så langt har det vært liten vilje fra sentralt politisk hold til å tvinge igjennom dette, og det er få kommuner som søker sammen frivillig. Likevel kreves det mer og mer av kommunene i forhold til tilbud og tjenester, og små kommuner sliter ofte med å levere et tilfredsstillende tilbud til sine innbyggere. Spørsmålet er dermed om *samkommunen er et alternativ til kommunesammenslåing, eller en utsettelse av en nødvendig reform?*

Punkt tre omhandler de demokratiske sidene ved samkommunen, og modellen sett i sammenheng med lokaldemokratiet. Jeg vil undersøke om departementets forslag til ny samarbeidsform er forenelig med dagens krav til demokrati, i fra høringsinstansenes synspunkt. Spørsmålet er da om *det ved samkommunemodellen finnes demokratiske utfordringer i forhold til det lokalpolitiske planet?*

Det fjerde og siste punktet spør om *det bør stilles et særlig krav til kommunenes vedtak om å delta i en samkommune?* Er det nok med alminnelig flertall eller bør man ha krav om kvalifisert flertall? Muligens kan man benytte en blanding av disse to? Demokratiet er bygget på valg, og dermed er dette er særdeles interessant tema å undersøke. Dette vil belyses nærmere senere i teksten.

Er de involverte partene i kommune-Norge interesserte i å godta lovfesting av den nye modellen? Dette skal drøftes videre i denne oppgaven og de overstående spørsmålene skal besvares.

1.5 OPPGAVENS OPPBYGGING

Det påfølgende kapittelet handler om metode og hvilken form for analyse jeg har benyttet for å svare på problemstillingen min. Her står det også hvordan mine erfaringer har vært under arbeidet med teksten.

Kapittel tre inneholder bakgrunnen som ligger til grunn for oppgavens analysedel. Her ser jeg nærmere på det interkommunale samarbeidet i Norge, og beskriver litt om hvordan

situasjonen er per dags dato. Demokrati som prinsipp er også drøftet og sett i sammenheng med interkommunalt samarbeid.

I kapittel fire kommer selve datapresentasjonen der jeg gjennomgår hva jeg har funnet ved hjelp av dokumentanalysen. Her vil jeg også kommentere resultatene og drøfte disse opp i mot problemstillingen.

Til slutt kommer avslutningen, der jeg oppsummerer oppgaven og besvarer spørsmålene jeg har stilt i kapittel 1.4.

2. METODE

2.1 HVORFOR KVALITATIV METODE?

”Kvalitativ metode: Samlebetegnelse for en rekke forskningsstrategier og datainnsamlingsteknikker (f. eks intervju, feltarbeid og deltakende observasjon) der en arbeider med data som ikke primært er på tallform. (...) Kvalitativ metode blir ofte framhevet for sine egenskaper når det gjelder begreps- og teoriutvikling.. (Østerud m.fl. 1997: 135-136)

I denne oppgaven har jeg valgt å hovedsakelig designe oppgaven rundt et *kvalitativt* forskningsopplegg. En *kvantitativ* forskningsdesign benyttes gjerne når man ønsker å måle variabler i store utvalg og således ønsker resultater i form av tall. Jeg vil komme litt tilbake til kvantitativ metode i kapittel 2.4, der jeg forsøker å tegne et oversiktsbilde for hvordan de ulike responderende organisasjonene forholder seg til de sentrale spørsmålene i høringsnotatet. En kvalitativ design derimot, passer bedre der en ønsker å gå dypere inn i materien med et mindre antall enheter. Man kan si at forskere innenfor kvalitativ design ønsker *”å søke en forståelse av virkeligheten som er basert på hvordan de som studeres forstår livssituasjonen.”* (Ringdal 2001: 16). Data i kvalitative studier vil oftest presenteres som tekst. Denne teksten kan forekomme i ulike former, og hvis forskeren har vært ute i en intervjusituasjon vil denne teksten ofte forekomme som notater. Hvis forskeren har benyttet seg av lydopptak vil utskrivningen av intervjuet være teksten (Ringdal 2001).

En kvalitativ metode særtegnes av en direkte kontakt mellom forskeren og forskningsobjektene. Dermed er det naturligvis samtaleintervjuer og feltobservasjon som er de mest utbredte undersøkelsesmetodene i en kvalitativ design. Men også andre metoder er ofte benyttet. Dokumentanalyse har en lang tradisjon innenfor den kvalitative forskningen, og da spesielt innenfor historikernes og sosiologenes fagfelt. Likevel kan denne forskningsmetoden også benyttes innenfor statsvitenskapen, ofte med svært interessante og valide resultater.

En stor fordel med en kvalitativ design er fleksibilitet. Hvis forskeren ser at dataene som samles inn ikke gir grunnlag for å besvare prosjektets problemstilling, bør man vurdere om det er behov for å endre deler av eller hele prosjektet (Thagaard 2003).

Et viktig aspekt ved kvalitativ forskning er at det legges vekt på nærhet mellom forsker og informanter og at man benytter seg av forholdsvis små utvalg. En masteroppgave er jo en relativt liten forskningsprosess sett opp i mot de profesjonelle aktørene som livnærer seg av forskning. Dermed kan det ofte være lurt å holde arbeidsmengden nede på et forholdsvis lavt nivå, og derfor ikke benytte seg av alt for mange informanter/dokumenter. Likevel må man balansere behovet for ”lav” arbeidsmengde mot behovet for tilstrekkelig og relevant data slik at problemstillingen kan besvares på en adekvat måte. Dette kommenterer Thagaard (2003: 15):

"Kvalitativ forskning fører ofte til fyldige og omfattende data, som forskeren må håndtere. Det er en kjensgjerning at forskere med liten erfaring i kvalitative metoder strever med å få oversikt over datamaterialet og oppnå innsikt som gir grunnlag for teoretiske perspektiver."

2.2 INNHOLDSANALYSE AV DOKUMENTER

Jeg har i min oppgave valgt å benytte meg av dokumentanalyse, eller innholdsanalyse som jeg vil kalle det videre i teksten. Denne formen for datainnsamling kan benyttes både i kvalitativ og kvantitativ forskning, men disse har klare forskjeller. Den kvantitative tilnærmingen har ikke vært aktuell for min egen del. I en slik innholdsanalyse ville innholdet i de utvalgte tekstene bli vurdert og registrert gjennom et strukturert kodeskjema som man utvikler før selve datainnsamlingen. Dermed må forskeren utforme et kodeskjema og en kodeinstruks som må pretestes før datainnsamlingen. Her må man presisere variabler, kategorier, måleenheter, kodeenheter og kontekstenheter. Denne tilnærmingen ville ikke ha vært gunstig for min egen studie.

"Kvalitativ innholdsanalyse bygger på systematisk gjennomgang av dokumenter med sikte på kategorisering av innholdet og registrering av data som er relevante for problemstillingen på den aktuelle studien." (Grønmo 2004: 187)

Thagaard (2003) beskriver at innholdsanalyse ofte benyttes sammen med intervju og/eller observasjon. Dette har ikke jeg gjort i min undersøkelse. Relevante kilder til en samfunnsvitenskapelig analyse kan være offentlige dokumenter tilknyttet institusjoners eller organisasjoners virksomhet, som vises tydelig i denne oppgaven. Andre kilder kan være private dokumenter som for eksempel brev og dagbøker. Fellestrekket uansett hvilke kilder man benytter, er at tekstene alltid foreligger før dataanalysen tiltar. Dermed har ikke forskeren noen innflytelse på dokumentenes utforming.

Det er mest vanlig å benytte kvalitativ innholdsanalyse når tekstene har et verbalt innhold. Dette vil si at dataene forekommer som tekst, enten skriftlig eller muntlig, på lydopptak eller som datafiler. Hvis man har muntlige kilder, er det hensiktsmessig å overføre disse til tekst før de analyseres, men denne problemstillingen har ikke vært aktuell for denne oppgaven (Grønmo 2004).

Innsamling av data vil av og til foregå samtidig med datanalysen. Når man begynner arbeidet med å analysere tekster, kan det ofte vise seg behov for enten flere tekster av samme type, eller andre kilder som kan bidra med ulike perspektiv. Dette vil belyse problemstillingen på en bedre måte enn hvis man kun konsentrerer seg om et fåtall tekster av samme opprinnelse. Jo større datagrunnlag en har, jo større forståelse vil forskeren kunne få for materien. På grunn av dette er det essensielt at det er forskeren selv om gjennomfører analysen, og siden dataene kan peke i ulike retninger og mot nye områder, er denne prosessen ofte uforutsigbar (Grønmo 2004).

2.2.1 Forberedelser

Før man kan begynne datainnsamlingen må man gjennom noen forberedelser. Det aller viktigste er å finne ut hva man egentlig vil ha svar på. Hva er målet med studien, og hva skal man egentlig benytte dataene til? Det er her Grønmo nevner *problemstillingen* som et stikkord. Denne vil styre oppgaven i en gitt retning, og det vil være denne man søker å

besvare. Likevel er det ikke alltid at man har problemstillingen klart for seg allerede på dette tidspunktet, og i noen tilfeller vil man ha behov for å se nærmere på datamaterialet før man kan utforme spørsmålene. Slik var det i mitt tilfelle, og dette kommer jeg nærmere inn på i kapittel 2.4.

Forskeren kan komme over data gjennom analysen som ikke var forventet, og det kan gi muligheter til å endre på opplegget. Da må man vurdere dette opp i mot problemstillingen, og om denne eventuelt må endres. Når man har bestemt seg for en grov problemstilling, har man mulighet til å avklare to grunnleggende fokus for datainnsamlingen. Det første er *hvilken type tekster* man ønsker å undersøke. Her må man legge vekt på tekster som kan inneholde relevante opplysninger og som kan gi forskeren verdifulle data. Det andre er *temaet* man skal prioritere når man gjennomgår tekster og dokumenter. Dette innebærer at forskeren vet hva han ser etter, slik at unyttig informasjon enklere lukes ut. Man tar hver tekst for seg systematisk, og jo klarere retningslinjer man har, jo enklere er det å luke ut data.

Neste punkt på agendaen er å lokalisere tekstene som skal analyseres. I noen tilfeller er dette enkelt, for eksempel hvis det er snakk om offentlige dokumenter som er allment tilgjengelige. Hvis disse dokumentene også er forholdsvis nye, vil de ofte være enkle å innhente. Gamle tekster kan kreve mer arbeid, da man gjerne må lete i gamle arkiver og databaser. Dette er likevel også lettere enn tidligere, da forskeren nå har internett som et solid hjelpemiddel. Når man har lokalisert de dokumentene man ønsker seg, må man vurdere om de er tilgjengelige uten forbehold, eller om man må søke om tillatelse til å benytte seg av dem. Personlige dagbøker og manuskripter kan være eksempler på private dokumenter som man må be om å få bruke i studien (Grønmo 2004).

2.2.2 Gjennomføring

Når man gjennomfører en datainnsamling går man gjennom her enkelt tekst på en systematisk måte, der man luker ut de interessante tekstene fra de man ikke lengre har behov for. Hvis man allerede har definert problemstillingene sine vet man hva man ser etter i tekstene, og dermed kan denne analysen gjennomføres forholdsvis effektivt. I andre tilfeller vil tekstene styre forskeren inn i mot interessante tema og spørsmål, som man bestemmer seg for å

undersøke nærmere. Det er den siste tilnærmingen jeg kjenner meg igjen i, og min egen prosess beskrives i større detalj litt senere i teksten.

Et viktig poeng ved selve analysen er at forskeren må være kritisk til kildene og konteksten rundt disse. Spesielt i kvalitativ analyse er dette ansett som viktige prinsipper, da man kan innhente informasjon gjennom mange ulike former. *Tilgjengeligheten* til dataene må vurderes før man starter selve analysen, men i visse tilfeller kan man bli pekt i retning av nye dokumenter som kan være interessante. I så fall må man vurdere om disse er tilgjengelige eller om man må søke om å få benytte seg av dem. *Relevansen* til dokumentene er særdeles viktig å analysere, før man eventuelt velger å bruke dataene i undersøkelsen. Man må vurdere om tekstene er relevante for å svare på det man søker å undersøke, eller om de ikke tilfører noe til studien. I noen tilfeller vil en forsker måtte ta stilling til om at dokumentene er *ekte*, og om disse i så fall kan benyttes. Når man jobber med offentlige dokumenter vil ikke dette være noe tema, og slik var det i denne studien. Til slutt må *troverdigheten* til tekstenes data vurderes. Hvem er det som har skrevet disse, og har man grunnlag for å tro at disse har de relevante kunnskapene og motivene for å levere valid data. Det kan for eksempel være store forskjeller på et dokument en enkeltperson og det en organisasjon publiserer (Grønmo 2004).

Hvis man virkelig skal forstå innholdet i en tekst må man også se på *konteksten* den er skrevet i. Hvem representerer teksten? Det kan være forfatterens eget budskap som kommer frem, eller det kan være budskapet til en organisasjon eller en større gruppe. Det siste man å vurdere er *meningen* med teksten, det vil si at man må tenke på hvorfor teksten ble skrevet, og hvem den var ment for (Grønmo 2004).

Når forskeren gjennomgår tekstene velges det relevante stoffet ut, og det registreres slik at man enkelt har tilgang til dette etter analysen. Ettersom stadig flere tekster analyseres kan forskeren vurdere om man får svar på det man ønsker, eller om det er andre tema eller nyanser som peker seg ut som mer interessante. I så fall må problemstillingen modifiseres, slik at det nye stoffet kan benyttes i studien. Det er også vanlig å kategorisere innholdet man drar ut fra tekstene, slik at man enklere kan vurdere de ulike delene opp i mot hverandre og mot problemstillingen. Ut i fra disse kategoriene kan en forsker utvikle egne begreper med tanke på å generalisere tekstene som helhet, og man får belyst problemstillingen på en enda bedre måte. I denne fasen vil man også luke ut de tekstene og den informasjonen som ikke er

fruktbar for det videre arbeidet med studien, og heller forsøke å erstatte disse med nye tekster man kommer over i løpet av analysedelen (Grønmo 2004).

2.2.3 Potensielle utfordringer

En fordel med innholdsanalyse er at tekstene som analyseres som regel ikke blir påvirket av *reaktivitet*. Det vil si at tekstene ikke endres selv om de analyseres og fortolkes. Dette kan kun skje hvis det er forskeren selv som har bedt om at teksten produseres. Eksempel på dette kan være at forskeren har spurt en informant om å beskrive sin karriere i korte trekk. I så fall må forskeren gi en så klar og tydelig informasjon om hva teksten skal brukes til.

Den største utfordringen ved kvalitativ innholdsanalyse er, i følge Grønmo (2004), forskerens perspektiv. Avhengig av ståstedet til forskeren kan dette påvirke hvilke tekster han velger ut, og hvordan analysen gjennomføres. Hvis man for eksempel har et for snevert perspektiv kan man gå glipp av gode kilder som kunne ha belyst problemstillingen fra flere sider, og man risikerer å ende opp med et ensidig resultat. Muligheter for tolkning og debatt oversees hvis de ikke er akkurat det som forskeren har bestemt seg for å analysere, og dette vil i så fall være en uheldig konsekvens. Hvis man har dette i bakhodet når man velger ut tekster er sannsynligheten mye større for at man finner interessant stoff som kan gi bedre svar på spørsmålene man sitter på.

Det andre store problemet man ofte ser er at forskeren ikke har god nok kildekritisk forståelse. I slike tilfeller kan man oppleve at forskeren bygger studien rundt tekster som ikke er troverdige eller autentiske. Hvis dette skulle skje, vil ikke resultatet av studien være relevant. For å unngå dette kan man sammenligne tekstene med andre kilder og kunnskap man allerede har tilgang til, både i forhold til tekstens bakgrunn og innhold.

Til slutt må forskeren også være bevisst på den kontekstuelle sammenhengen rundt tekstene. Hvis forskeren ikke har korrekt forståelse for hvem teksten representerer eller i hvilken sammenheng den er produsert, vil tolkningen av innholdet ofte bli feil. Dermed bør forskeren strebe etter å forstå i hvilken situasjon tekstene ble skrevet, og forfatterens intensjoner med å publisere disse (Grønmo 2004).

2.3 MIN ERFARING MED INNHOLDSANALYSE

I min oppgave har jeg valgt å benytte meg av innholdsanalyse av dokumenter for å finne det stoffet jeg behøver for å svare på spørsmålene som er nevnt i innledningen. Jeg har valgt å angripe oppgaven ut i fra et demokratiperspektiv, og dermed har jeg prioritert tilbakemeldinger på nettopp dette i tekstanalysen min. Temaet for analysen har altså vært demokrati innenfor kommune-Norge. Siden jeg har tatt utgangspunkt i et høringsbrev fra Kommunal- og regionaldepartementet falt det seg naturlig i hovedsak å benytte svarene fra høringsinstansene som kildemateriale i denne oppgaven. Det er disse som utgjør basisen for hele studien. I tillegg har jeg også blitt pekt i retning av annen tilgjengelig forskning på området (se bl.a. Andersen 2011), og en stortingsproposisjon fra forrige høringsrunde (Ot.prp 2005-2006). Disse tekstene mener jeg gir god og utfyllende informasjon til materien.

For min egen del har det vært svært enkelt å lokalisere tekstene jeg har hatt behov for i denne oppgaven. Regjeringen har en særdeles god internettside og undersidene til Kommunal- og regionaldepartementet har publisert både høringsbrevet, høringsdokumentet, liste over høringsinstansene og alle svar man har mottatt fra disse på nettsiden. Disse ligger tilgjengelige som PDF-filer og kan om ønskelig lastes ned og lages på egen datamaskin. Dette har jeg gjort. I og med at dette er åpen offentlig informasjon som er tilgjengelig for allmennheten har det ikke vært nødvendig for meg å innhente adgang eller tillatelse til å bruke disse som kildestoff. Dette er offentlig dokumenter som representerer organisasjoner som søker å kringkaste sine synspunkter på gitte tema. Henvisning til hvert enkelt dokument er dessuten tilgjengelig i litteraturlisten helt til slutt i denne teksten.

Gjennomføringen av datainnsamlingen ble etter hvert veldig rutinepreget. Ett og ett dokument ble lest igjennom, og jeg noterte ned alt relevant innhold som omhandlet de to hovedspørsmålene jeg ønsker å diskutere nærmere i hoveddelen av denne oppgaven. Datafilene ble også sortert i ulike kategorier. Disse kategoriene besto av:

- De som var *negative* til høringsforslaget, men som ikke hadde nærmere kommentarer.

- De som var *positive* til høringsforslaget, men som ikke hadde nærmere kommentarer.
- De som hadde kommentarer rundt *forvaltningsstrukturen*, jamfør det første punktet i innledningen.
- De som hadde kommentarer rundt *krav til flertall*, jamfør punkt to i innledningen.
- De som hadde kommentarer rundt *begge* problemstillingene.

De to første kategoriene forteller hvilken mening høringsinstansene generelt har til høringen, uten å si oss noe mer om hvorfor de har bestemt seg for det de har kommet frem til.

Hvert dokument har blitt gjennomgått og jeg har notert ned tilbakemeldinger og kommentarer rundt spørsmålene om demokrati og stemmeregler. Det var sju (7) høringsinstanser som var negative, mens det var 23 som var positive. Dette viser en klar tendens til at høringsforslaget er blitt mottatt positivt rundt omkring i Norge. Likevel hadde en klar majoritet av instansene kommentarer til forslaget om samkommunemodell, enten negativt eller positivt. 31 høringsinstanser ga tilbakemelding på forvaltningsstrukturen, enten positiv eller negativ, mens 15 utdypet sine tanker rundt hvilke krav som skal stilles for å delta i en samkommune. Hele 64 høringsinstanser kom med konkrete tanker og refleksjoner rundt begge emnene, og dette gir et godt grunnlag for videre analyse. I neste underkapittel vil jeg komme nærmere inn på mønstre og interessante observasjoner i et kvantitativt perspektiv.

De kontekstuelle og kildekritiske vurderingene har vært enkle å foreta seg i denne oppgaven. Tekstene er produsert med tanke på høringsforslaget om å lovfeste samkommunemodellen som modell for interkommunalt samarbeid. Forfatterne representerer kommuner, fylkeskommuner og organisasjoner som er bedt om å uttale seg i forbindelse med høringen. De svarer på spesifikke spørsmål, men kommer også med egne tanker om ulike tema som nødvendigvis ikke er etterspurt spesifikt. Dette viser en interesse for temaet og at forslaget til samkommune rører opp mange meninger fra de ulike instansene.

Troverdigheten til kildene er det ingen grunn til å stille spørsmålstegn ved. Dette er offentlige institusjoner, arbeidstakerforeninger, kommuner, fylkeskommuner og andre interesseorganisasjoner som aktivt deltar i det offentlige liv. Disse har utarbeidet tekstene etter ønske fra Kommunal- og regionaldepartementet der de er oppfordret til å komme med sine

meninger om forslaget. Mange av dokumentene inneholder også full oversikt over saksgangen som er gjennomført for å komme frem til svar på høringsbrevet.

Jeg ser selv ikke at jeg er rammet i noen betydelig grad av de typiske utfordringene som er nevnt i kapittel 2.2.3. Jeg har ikke bedt om at tekstene skal produseres og disse var allerede produserte da min studie begynte. Mitt perspektiv kan jeg heller ikke påstå har hatt stor innflytelse på utvelgelsen av dokumenter da det faller seg naturlig å velge ut svarene fra høringsinstansene. Jeg har også fått innspill fra veilederen min på mulige dokumenter som kan være interessante for min analyse, og dette ser jeg på som en styrke.

Min oppgave er basert på tekster og dokumenter som jeg ikke er i tvil om er troverdige og autentiske. Disse er offentlige og utformet med tanke på problemstillingen min. Dermed vil jeg påstå at resultatet av denne studien vil være relevant. Høringsnotatet er forholdsvis spesifikt og de instansene som er bedt om å svare er alle kontekstuelte relevante. På grunn av disse faktorene har jeg styrt unna mange av fallgruvene en slik forskningsmetode kan innebære.

Dokumentene og de andre tekstene jeg har benyttet har vært åpent tilgjengelige og enkle å få tak i. Dette har lettet mitt arbeid og ført til at jeg har kunnet konsentrere meg om å innsamle god data. Bruk av innholdsanalyse har dermed vist seg å være en effektiv metode.

2.4 NÆRMERE GJENNOMGANG AV KATEGORIENE

Jeg har i denne oppgaven valgt å ha et innslag av kvantitativ metode i forbindelse med dokumentanalysen av høringsnotatene. Larsen (2007) poengterer noen fordeler med å benytte seg av kvantitativ metode i forskningsprosessen. Man har gjennom en slik tilnærming mulighet til å begrense informasjonsmengden, slik at man luker ut og benytter seg av den dataen man er interessert i. Forskeren kan også benytte seg av ulike statistikk- og analyseprogrammer gjennom bruk av data, men for min egen del har ikke dette vært nødvendig. Den store fordelen, sett fra et personlig synspunkt, er at jeg som forsker ikke har vært nødt til å oppsøke informantene personlig. Informasjonen har vært tilgjengelig, og relativt enkel å analysere.

"Med metodetriangulering menes at vi bruker ulikemetoder i samme undersøkelse. Enhver metode har svakheter, og ved å bruke flere metoder kan svakheter ved den ene oppveies av styrken ved de andre." (Larsen 2007: 27)

I mitt arbeid med denne oppgaven har jeg benyttet meg av *metodetriangulering*. Hovedvekten ligger på kvalitativ metode, med en liten del kvantitativ metode. Selv om data ofte presenteres som tall i kvantitative undersøkelser, er denne undersøkelsen primært kvalitativ, men med et kvantitativt innslag. Dette innebærer at mine data i hovedsak foreligger som tekst. Likevel har jeg kategorisert svarene fra høringsinstansene i fem ulike kategorier, og her benyttes også tall som illustrasjon på datamengde. I det følgende vil jeg presentere de ulike kategoriene, og se nærmere på hvem som havner sammen i disse.

2.4.1 Negative til samkommunen – ingen ekstra kommentarer

I denne kategorien finner vi de høringsinstansene som uttalte seg negativt til lovfesting av samkommunemodellen som et nytt alternativ innenfor interkommunalt samarbeid. Her ligger det svar fra sju høringsinstanser, altså et lite antall av de 140 instansene som har avgitt tilbakemelding til Kommunal- og regionaldepartementet. I denne kategorien er det svar fra fire kommuner, en fylkeskommune, ett departement og et forbund. Ut i fra dette ser vi at vi ser motstand mot modellen fra en rekke ulike grupper, og ingen skiller seg ut. Likevel er denne kategorien relativt uinteressant, da de ikke kommer med noen begrunnelse for sitt syn på saken.

2.4.2 Positive til samkommunen – ingen ekstra kommentarer

I denne kategorien ligger svarene fra de høringsinstansene som så seg positive til samkommunemodellen. 23 dokumenter ligger i denne kategorien. Tre kommuner, seks departementer og seksten direktorater og foreninger har havnet her. Et poeng å legge merke til i dette tilfellet er det lave antallet kommuner, som er de som berøres direkte av samkommunemodellen. Vil det si at kun to kommuner ønsker modellen slik den er foreslått? Som i 4.1, er ikke denne kategorien blant de mest interessante da respondentene ikke kommer med utfyllende tilbakemeldinger.

2.4.3 Kommentarer rundt forvaltningsstrukturen

Denne kategorien omhandler svarene fra de instansene som har kommentert forvaltningsstrukturen. Som nevnt i innledningen er det flere av høringsinstansene som ser på en eventuell etablering av samkommunemodellen som en innføring av et fjerde forvaltningsnivå. Dette er ikke ønskelig, verken fra departementets eller høringsinstansenes side. Forvaltningsstrukturen dreier seg også om kommunestrukturen, og høringsinstanser som har tanker rundt denne ligger også under denne kategorien. Jeg har likevel ikke skilt de positive kommentarene fra de negative i denne kategorien, men det er likevel interessant å se på hvor mange og hvilke typer av instansene som velger å kommentere dette emnet. I denne kategorien ligger det 31 dokumenter, deriblant 15 kommuner. Tre fylkeskommuner og en fylkesmann har uttalt seg her, i tillegg til flere direktorater og departementer. Også en arbeidsgiverforening og Statistisk sentralbyrå har kommentert dette punktet.

2.4.4 Kommentarer rundt krav til flertall

I denne kategorien ligger de dokumentene der høringsinstansene har kommentert Kommunal- og regionaldepartementets direkte spørsmål rundt vedtak om å inngå i en samkommune. Departementet legger opp til krav om alminnelig flertall, men vurderer også krav til kvalifisert (2/3) flertall. Derfor ønsker de eksplisitt tilbakemelding på dette temaet. 15 høringsinstanser har gitt tilbakemeldinger på dette emnet. Hele ti kommuner ligger i denne kategorien, i tillegg til ett departement., ett direktorat, Barneombudet og Høgskolen i Oslo. Et regionråd har også uttalt seg her. Vi ser dermed at kommunene aktivt kommenterer noe som vil ha stor påvirkning på deres prosess om en eventuell deltakelse i en samkommune.

2.4.5 Kommentarer til både flertall og forvaltningsstruktur

Dette er den desidert største kategorien, og omfatter alle høringsinstansene som har kommentert begge temaene som jeg er opptatt med å undersøke i denne oppgaven. Denne kategorien inneholder 64 dokumenter, deriblant 44 kommuner. Det er også interessant, men ikke overraskende, at både Innherred samkommune og Midtre-Namdalen samkommune befinner seg i denne kategorien. En rekke fylkesmenn, et par fylkeskommuner, LO og Høgskolen i Bodø har kommentert begge temaene. Det er også viktig å merke seg at

Kommunenes Sentralforbund (KS) ligger her. KS er toneangivende innenfor kommunale tema, og mange kommuner støtter seg til KS sin uttalelse. Denne vil jeg komme nærmere inn på senere i oppgaven.

2.4.6 Generelle trekk

Som nevnt tidligere i oppgaven ser vi en generell, men likevel svak, tendens til at samkommunemodellen er mottatt positivt hos høringsinstansene. Over tre ganger så mange instanser leverte positive svar til høringsforslaget, selv om det kun er snakk om et relativt lavt antall enheter. Det er likevel viktig nok en gang å poengtere at det er et særdeles lavt antall kommuner som stiller seg utelukkende positive til samkommunemodellen. Kun to kommuner er positive, mens fire er negative. Er dette en tendens som vil vise seg når man går nærmere inn på materien?

Det er ikke mulig å trekke klare konklusjoner ut i fra de andre kategoriene, da jeg ikke har delt opp de med kommentarer i positive og negative kategorier. Likevel kan det tenkes at de aller fleste under punkt 4.3, altså forvaltningsstrukturen, vil stille seg negativt til forslaget. Dette er fordi de fleste som tar seg tid til å kommentere dette vil anse en innføring av samkommunen som etablering av et fjerde forvaltningsnivå. I analysedelen av oppgaven vil dette komme klart frem, da jeg vil gå langt dypere inn på de ulike svarene. Her vil også de store linjene tegnes klart og tydelig, slik at man kan trekke konklusjoner og besvare spørsmålene som ble nevnt i innledningen.

Disse kategoriene har vært et lite, men godt, hjelpemiddel for analysen min, og det er interessant å se hvor mange som havner i hver enkelt kategori. Det store antallet av høringsinstansene har kommentert flere ulike punkter, både de som ble etterspurt av departementet, men også andre punkter, som for eksempel forvaltningsstrukturen. Dette gjorde datagrunnlaget for oppgaven godt, og jeg anser kravene til *validitet* og *reliabilitet* som oppfylte (Larsen 2007). Dokumentene som er analysert har vært svært relevante for min problemstilling, og disse har inneholdt akkurat den informasjonen jeg har vært på utkikk etter. Reliabiliteten er ivaretatt gjennom at dette er offentlige dokumenter som er produsert med tanke på å besvare departementets forslag til samkommunemodell. En annen forsker vil kunne

analysere de samme dokumentene og finne frem til samme konklusjon som jeg vil gjøre. Dermed ser jeg ingen store metodiske problemer ved denne analysen.

2.5 TEMA OG PROBLEMSTILLING

Grønmo (2004: 61) sier at *"i forskning kan gode spørsmål være viktigere enn riktige svar."* Dette uttrykker to poeng som man bør tenke litt nærmere på. Det første er at selv om svarene er riktige, kan de være uvesentlige, uinteressante og til og med besvare noe man allerede vet på forhånd. Når man driver med forskning søker man ny kunnskap, ikke en repetisjon av gammelt nytt. Dermed har man behov for å stille de riktige spørsmålene, slik at svarene blir vesentlige. Det andre poenget er balansen mellom *riktige* og *viktige* svar. En kjempeinteressant undersøkelse kan være såpass kompleks at man ikke kan dra ut entydige og riktige svar. Likevel har man da muligheten til å starte opp nye undersøkelser som kan bygge videre på den kunnskapen man har opparbeidet seg.

Arbeidet med problemstillingen til et prosjekt kan være en stor utfordring. Problemstillingen skal fortelle *hva* det er man ønsker å besvare gjennom prosjektet. Betegnelsen *forskningsspørsmål* blir også ofte benyttet, da det ofte er langt mer enn konkrete problemer en ønsker å undersøke. En god problemstilling er så tydelig at den gir en god pekepinn på hvilke faglige og metodiske valg forskeren må gjøre gjennom undersøkelsen. Den må også være såpass avgrenset at den kan besvares innenfor de gitte rammene til et prosjekt. I mitt tilfelle var det en svært lang prosess å komme fram til min valgte problemstilling, og jeg hadde lenge problemer med å peile meg inn på et spesielt tema. Problemstillingen kan formuleres som et eller flere spørsmål, tema eller hypoteser. I mitt tilfelle har jeg benyttet både tema og spørsmål for å beskrive hva det er denne teksten skal besvare. Jeg sier meg helt enig med Thagaard som sier at *"arbeidet med å utforme en god problemstilling regnes av mange for å være den vanskeligste og mest krevende siden ved forskningsprosessen."* (Thagaard 2003: 50).

Da jeg bestemte meg for å ta utgangspunkt i samkommunemodellen for denne oppgaven, begynte jeg med å lese igjennom høringsbrevet og selve høringsforslaget som Kommunal- og regionaldepartementet hadde sendt ut. På denne måten opparbeidet jeg meg større kunnskap

om feltet, og dette var ytterst nødvendig. Jeg bet meg merke i noen spesielle tema som departementet særlig ønsket tilbakemelding på. Spesielt to konkrete spørsmål valgte jeg å pensle meg inn på, da jeg følte at disse var faglig interessante og forholdsvis enkle å analysere. Det første handlet om mulig deltakelse fra både kommuner og fylkeskommuner, mens det andre tok for seg krav rundt behandling av eventuell deltakelse i en samkommune. Allerede tidlig i analysen innså jeg at det første spørsmålet ikke produserte mye interessante data, og jeg bet meg samtidig merke i at en stor del av høringsinstansene valgte å kommentere et par emner som ikke var tatt direkte opp i høringsnotatet. Disse gikk ut på kommunestrukturen i Norge, og de demokratiske utfordringene ved en samkommunemodell. Jeg bestemte meg raskt for å skrinlegge spørsmålet om samarbeid mellom kommuner og fylkeskommuner, og heller konsentrere meg om høringen sett i fra et demokratisk perspektiv. Dette kunne jeg også kople opp til spørsmålet om krav til flertall ved eventuell deltakelse i en samkommune. Gjennom denne endringen fikk jeg tilgang til store mengder interessante data fra de ulike høringsinstansene.

Det er alltid problemer og utfordringer som er mest interessante å undersøke, og jeg har da fokusert på de demokratiske utfordringene samkommunemodellen reiser. Som nevnt tidligere oppsto det et skifte i nøyaktig hva jeg ville besvare, og dette passer inn med hva Thagaard (2003: 60) sier:

"Planlegging av problemstilling og undersøkelsesopplegg innebærer altså at forskeren tenker gjennom hva undersøkelsen skal fokusere på, og hvilke metoder som kan gi relevant informasjon. En slik planlegging må samtidig gi muligheter for fleksibilitet, slik at opplegget kan endres underveis i forhold til den informasjonen forskeren får under datainnsamlingen."

3. BAKGRUNN – DEMOKRATI, EFFEKTIVITET OG SAMKOMMUNEN

3.1 KOMMUNENS ROLLE I DEMOKRATIET

Verdiene som ligger til grunn for Norges kommunale folkestyre, har lange tradisjoner, og man sier at det stammer helt i fra 1800-tallet og innføringen av *formannskapslovene* i 1837. Vi har i Norge hatt tradisjon for å ha selvstyrte lokale enheter helt siden middelalderen. Dette har påvirket etableringen av de moderne ordningene, og kommunestrukturen ble opprettet etter sedvane. Inspirasjon ble også hentet i fra Europa og ordet *kommune* stammer opprinnelig fra fransk og betyr *felleskap*.

Det er viktig å merke seg at den norske staten er en såkalt *enhetsstat*, noe som innebærer at kommunene tildeles makt av staten gjennom lovgivning. Disse lovene vil gjelde for hele landet og i hver eneste kommune. Dette skiller enhetsstaten i fra den *føderale staten* som man finner i USA. Dermed er kommunene en særdeles viktig aktør i det offentlige Norge.

Da det kommunale folkestyret ble innført i 1837, var det to sentrale begrep som lå til grunn. Disse var henholdsvis *frihet* og *demokrati*, og folkesuverenitetsprinsippet er et uttrykk for dette. I tillegg har tanken om *effektivitet* hatt sitt å si. En eller annen institusjon må utføre de nødvendige oppgavene, og hadde man ikke hatt kommuner så måtte man ha valgt en annen løsning. Det er praktisk umulig for staten å ha ansvar for alle tjenester i et velferdssamfunn, og man behøver regionale enheter av en eller annen form (Hanssen, Helgesen, Vabo, 2011).

Kommunene utgjør rammene for et lokalt demokratisk fellesskap, og dette innebærer en form for folkestyre, der innbyggerne forutsettes å delta innenfor politikken. Som Hanssen (2011: 180) sier det:

"Det lokale demokratiet er på den måten en del av landets demokratiske system. Lokaldemokratiet gir muligheter for folk å involvere seg i prosesser som er nær knyttet til lokalmiljøet og egen hverdag. Den demokratiske verdien ligger i at den eller de som berøres selv er med på å ta avgjørelsene. Men lokaldemokratiet kan også fungere som "en skole i demokrati". I det ligger det at enkeltpersoner som engasjerer seg politisk på kommunalt nivå, kan bruke den erfaringen de får i videre politisk virksomhet, for eksempel på fylkeskommunalt eller nasjonalt nivå."

Det er hovedsakelig gjennom valg av representanter til kommunestyret, at innbyggerne har muligheter til å påvirke politikken. Men hvis man ønsker er det også mulighet for å delta på folkemøter, og å ta direkte kontakt med de folkevalgte for å legge frem sine syn på spesifikke saker. Dette er viktig, for uten deltakelse vil lokaldemokratiet ikke overleve, og innbyggernes innflytelse på egen livssituasjon vil forringes.

I et *velferdsperspektiv* ville tjenestilbudet blitt langt mer ensartet hvis det var staten som skulle utforme alt av tjenester. I så fall måtte staten ha tatt hensyn til befolkningen som helhet, uten å ta i betraktning regionale og lokale ulikheter og nyanser, og dermed ville ikke tjenestene ha blitt skreddersydd brukerne godt nok. Det lar seg ikke gjøre at staten skal håndtere alle velferdsoppgaver. Dermed får man en sterkere velferdsstat gjennom kommuneorganiseringen (Hanssen, Helgesen, Vabo, 2011).

Fylkeskommunen ble opprettet for å ivareta ansvaret for en del oppgaver som innebar ringvirkninger, når kommunene har ansvaret for dem. Hanssen (2011: 199) sier det slik: *"Det fylkeskommunale og kommunale demokrati utgjør kanskje den viktigste delen av vårt demokratiske system i Norge."*

Over halvparten av norske kommuner har erfaring med folkeavstemninger, og mellom 1970 og 2009 ble det avholdt 679 stk. rundt omkring i landet. I dag er det gjerne spørsmål om kommunesammenslåinger som legges ut for avstemming, og nettopp dette punktet er interessant å merke seg (Hanssen, Helgesen, Vabo, 2011).

Direkte valg er det gjeldende prinsippet i det politiske landskapet. Alternativet til dette er indirekte valg, og dette vil for eksempel ved valg av fylkesrepresentanter innebære at kommunene i regionen selv velger ut sine representanter til fylkesrådet. Slik var ordningen for fylkeskommunene frem til 1975, og da fant man tilhengere for begge metodene. Den indirekte representasjonen har en måte å styrke legitimiteten til det regionale nivået dagens system ikke makter, fordi man mener at de store bykommunene er underrepresentert. Motstandere mener at en slik ordning medfører at representantene ikke har vekt på regionen som helhet, men heller vil fremheve sin egen kommunes interesser. Spesielt beslutnings- og gjennomføringskraften ble betydelig svekket (Rogaland fylkeskommune, høringsvar). Rent logisk sett vil direkte valg fremme legitimiteten i demokratiet, siden innbyggerne da får stemme direkte på de representantene de ønsker i styre og stell. Det var disse poengene som veide tyngst på 70-tallet da den gamle ordningen ble avvirket (Hanssen, Helgesen, Vabo, 2011).

3.1.1 Generalistkommunen

"Det norske systemet med generalistkommuner innebærer at kommunene har ansvar for et bredt spekter av oppgaver, og at samtlige kommuner forventes å ivareta disse oppgavene på en forsvarlig måte. Uavhengig av innbyggertall, bosettingsstruktur eller andre kjennetegn, stiller staten krav om at kommunene fyller de samme funksjonene knyttet til demokrati, tjenesteproduksjon, rettssikkerhet og lokale utviklingsoppgaver. I 90-årene er det kommet klare signaler fra Regjeringens side om at systemet med generalistkommuner skal opprettholdes." (Hovik og Myrvold 2001: 18)

Det er fire hovedpunkter i generalistkommuneprinsippet, men i praksis vil det være vanskelig å tilfredsstille alle disse kravene simultant. Ofte vil det for eksempel foregå en avveining mellom effektivitet og demokrati, da disse ikke alltid er like enkle å kombinere for en presset kommune. Det første punktet omhandler kommunenes rolle som *politiske organer*. Dette innebærer at innbyggerne skal ha en reel mulighet til å påvirke kommunens beslutninger. Denne innflytelsen oppnås gjennom valgdeltakelse, direkte kontakt med de folkevalgte eller gjennom andre typer deltakelse, som for eksempel møter.

Punkt to er *tjenesteyting*. Det er kommunene som er den største produsenten av velferdstjenester i landet, og dette innebærer et stort ansvar. Kommunene må tilby innbyggerne et visst omfang av tjenester, og disse tjenestene skal være av en viss kvalitet. Man skal som bruker kunne være sikker på at det tilbudet man tilbys er så godt som mulig. I tillegg er effektiv tjenesteyting et "must", for å utnytte ressursene best mulig.

All offentlig tjenesteyting har krav om *rettssikkerhet*, og dette innebærer at innbyggerne i en kommune har krav om å få behandlet sine saker av en upartisk person innen fastsatte tidsfrister. Dette vil i praksis si at beslutninger som fattes skal være korrekte i forhold til lover og regler, og det skal ikke forskjellsbehandles mellom innbyggerne. Dermed er det behov for høy faglig kompetanse blant saksbehandlerne.

Kommunene skal til slutt også styre *samfunnsutviklingen*. Dette prinsippet tillegger kommunene ansvar for å tilrettelegge og stimulere til utvikling av lokalmiljøet. For eksempel vil næringsutvikling, som fører til inntekter for kommunen og flere arbeidsplasser for innbyggerne, være viktig her. Lokalt miljøvern vil også havne under dette punktet, da dette fører til samfunnsutvikling i kommunens region (Hovik og Myrvold, 2001).

3.1.2 Småkommuner – demokrati og effektivitet

Som nevnt tidligere har kommunestrukturen nytt godt av å ha en sterk posisjon i Norge tradisjonelt sett. Kommunene har vært tildelt viktige oppgaver av staten, og borgeren har tildelt dem stor legitimitet. Men i dag er kommunestrukturen i Norge, og i Norden generelt, utsatt for press og en debatt om fremtidig organisering. Spenningen mellom effektivitet og demokrati er stor, og de nasjonale myndighetene forsøker hele tiden å håndtere dette gjennom nye organisatoriske løsninger, for eksempel samkommunemodellen. Andersen (2011: 30) sier det slik: *"National authorities have put emphasis on designing formal constructions which attempt to balance democratic control with performing efficiently and effectively."* Dagens struktur og oppgavefordeling er satt under lupen, og stadig flere ønsker forandring.. Dette skyldes to store endringer i kommunenes omgivelser. For det første har globalisering og europeisering begynt å sette sine spor selv i Norges distrikter. For det andre, og dette er nok

den mest tungtveiende årsaken, så har det skjedd endringer i befolkningsstrukturen, kulturelle svingninger og den økonomiske organiseringen. Vi har fått en rikere, mer urban, eldre og mer kritisk befolkning. Borgerne stiller større krav til offentlig forvaltning enn tidligere. Det er denne typen borger som Baldersheim m.fl. (2011: 1) kaller "*den krevende borger*".

Baldersheim m.fl. (2011) beskriver to ulike versjoner av den krevende borger. Den første er en aktiv og interessert samfunnsborger, godt utdannet, kvalitetsbevisst, kulturinteressert, rettighetsbevisst og ofte engasjerte i enkeltsaker. For å oppnå positiv omtale fra en slik borger, må kommunen kunne tilby gode tjenester, men også vise til gode *resultater*. Den andre versjonen av den krevende borger henspiller på individer og grupper som har problemer med å tilpasse seg til det moderne konkurransesamfunnet, og som ofte behøver særskilt støtte til å integreres skikkelig i fellesskapet. En slik borger er ofte mindre ressurssterkt, lite initiativrik og ikke selvsikker. Dermed har en slik borger behov for andre typer tjenester enn den første versjonen. Fellestrekket er likevel at også denne borgeren vil vektlegge resultatene av tjenestetilbudet, i forhold til sine behov. Dagens innbyggere ser først og fremst på seg selv om brukere av tjenester. Dette viser tydelig at vi i det moderne samfunnet stiller krav, og at vi ønsker å se resultater av skatteytelsene våre. Man kan ikke basere kriteriene for effektivitet kun med tanke på stordriftsfordeler, men man skal kunne gi gode og treffsikre tjenester. De gamle tankene om at man kun er velgere med et bredt samfunnsansvar er vannet ut.

Det er spesielt tre samfunnsmessige utviklingstrekk som har stor betydning for den offentlige tjenesteytingen. Det første trekket er borgerens relasjon til sitt eget lokalsamfunn. Folk flytter bort i fra hjemstedet i langt større grad enn tidligere og andelen pendlere som bor i en kommune og jobber i en annen har økt betydelig. Mange har hytter og feriehus i andre kommuner, og man har grunn til å tro at dagens borgere har mindre stedstilhørighet enn tidligere. Kommuner med store hyttefelt, for eksempel, føler at hytteeierne legger press på det kommunale apparatet, uten at disse kommunene kan ta seg skikkelig betalt i form av skatter og avgifter.

Det andre utviklingstrekket er individets forhold til den offentlige tjenesteytingen. Det økte utdanningsnivået og velstanden har ført til en utvikling bort i fra en *tjenesteyter-klient* relasjon, til et *produsent-kunde* forhold. Borgerne krever mer informasjon og de nye organisasjonsmodellene må endres og tilpasses de nye kravene dersom legitimiteten skal opprettholdes.

Det tredje hovedtrekket kan sies å være borgerens forhold til politikken. Man ser en overgang i fra aktive deltakere til passive tilskuere, mye på grunn av det vi kaller "tidsklemma" i dagens samfunn. Mange mener også at de som er aktive innen lokalpolitikk gjør dette for å sikre sin andel av de offentlige tjenestene, og ikke for å sikre det store demokratiet for fellesskapet. Dette kan føre til at legitimiteten til kommunene og fylkeskommunene svekkes (Baldersheim m.fl. 2011).

Hovedpoenget ved det kommunale demokratiet er at kommunene har som oppgave å innhente innbyggernes ønsker og krav, og deretter sørge for at disse blir oppfylt så godt det lar seg gjøre. Betingelsen for at det slikt system skal virke effektivt, er at kommunene har frihet og ressurser til å fatte de beslutningene som innbyggerne ser på som viktige. Spesielt økonomiske og menneskelige ressurser må være på plass for at lokaldemokratiet skal leve opp til forventningene.

Det har blitt diskutert mye om sammenhengen mellom størrelse og demokrati i internasjonal forskning. Man har funnet både positive og negative sammenhenger, og forskere har ikke kunnet si seg enige med hverandre på dette emnet. Uansett er det grunnleggende poenget at innbyggerne må ha mulighet til å påvirke utviklingen i det samfunnet de selv bor i. Dette skjer enten ved valgte representanter eller mer direkte deltakelse. Det *representative* demokratiet er kjennetegnet ved at ulike politiske grupper, ofte partier eller andre politiske organisasjoner, utformer sin politikk for å appellere til velgerne. De sittende representantene "dømmes" ved neste valg, og hvis innbyggerne ikke er fornøyd med arbeidet de har gjort, vil de bli byttet ut.

Det *direkte* demokratiet står også sterkt på det regionale nivået i Norge. Eksempler på dette kan være underskriftkampanjer og folkemøter, der borgerne får anledning til å møte politikerne ansikt til ansikt. Dette er viktig da de borgerne som blir direkte berørt av et politisk vedtak, bør få mulighet til å uttale seg om saken. Deltakelse fører også til større kompetanse og forståelse blant innbyggerne, og dermed også mer engasjement.

"De små kommunenes styrke, demokratisk sett, synes å være den store nærheten mellom innbyggere og representanter, og den korte avstanden mellom ønsker og handling. Med dette mener vi innbyggernes mulighet til direkte å påvirke hvem som skal sitte i kommunestyret." (Hovik og Myrvold 2001: 56)

Hovik og Myrvold (2001) finner i sin undersøkelse belegg for å stadfeste at små kommuner kjennetegnes ved kort avstand mellom innbyggerne og den politiske og administrative ledelsen. Dette innebærer at det er et stort omfang av direkte kontakt mellom partene, selv om formen for kontakt kan variere stort, fra fysiske møter til telefon og e-post. Borgerne oppfattes også til å ha stor innflytelse på kommunestyrets sammensetning, og engasjement rundt enkeltsaker kan ofte være avgjørende på valgresultatene. Hovik og Myrvold ser også tegn til at det på grunn av den korte avstanden mellom borger og politiker, ikke har vært satt i gang store prosesser for å styrke det direkte demokratiet.

En av de store utfordringene små kommuner møter, handler om den sosiale representativiteten i kommunestyrene. Kvinneandelen er svært lav mange steder, aldersfordelingen skjev, og noen yrkesgrupper over- og underrepresentert. I tillegg ser man ofte eksempler på kommunalt ansatte som sitter i kommunestyrene, og dette kan i verste fall skape habilitetsproblemer (Hovik og Myrvold, 2001).

En annen stor utfordring i små kommuner er i følge mange den sterke personfokuseringen som finner sted. Det er ofte langt større fokus på *hvem* saken gjelder, i stedet for *hva* saken handler om. Dermed har det mange steder blitt normal praksis å la administrasjonen behandle de mer sensitive sakene, slik at ingen politikere skal kunne henges direkte ut i offentligheten. I

tillegg bemerkes det i Hovik og Myrvold (2001) at politikken i små kommuner ofte oppleves fragmentert, og at ulike regioner konkurrerer. På denne måten blir det vanskelig for kommunen å planlegge langsiktig, noe som absolutt ville vært en fordel i de fleste tilfeller. I så fall ville man bevege seg vekk i fra den direkte innflytelsen borgerne kan ha på politikerne, og som ikke alltid oppleves som rettferdig.

En undersøkelse som ble utført med utgangspunkt i regionale samarbeid i Vesterålen, Glåmdalen og Grenland, forteller oss at hele 73 prosent av de lokale folkevalgte ser på svakere demokratisk innflytelse som en negativ konsekvens av interkommunale samarbeid. Andersen (2011: 35) nevner i sin egen undersøkelse med utgangspunkt i Vesterålen, at så mange som 57 prosent av de lokale politikerne er helt eller delvis enig i utsagnet om at *"intermunicipal collaboration weakens the control of the local assembly"*. Dette viser tydelig at de lokale folkevalgte er ambivalente i forhold til interkommunalt samarbeid, spesielt med tanke på at nesten like mange ønsker å utvide samarbeidsordningene.

Innbyggerne i småkommuner er også ofte skeptiske til interkommunalt samarbeid. Hovedgrunnen til dette, i følge informantene til Hovik og Myrvold (2001), er fordi innbyggerne er redde for å miste sitt eget lokale tilbud. En annen utfordring er at nabokommuner ikke alltid har de samme utfordringer og problemer, slik at et samarbeid ikke er formålstjenlig for den ene parten. Politikere er ofte også skeptiske, da de helst ikke vil gi fra seg styring og kontroll over tjenestene. Det viktigste er likevel at *"enkelte informanter hevder dessuten at kommunens identitet i noen grad er knyttet til selv å kunne tilby tjenestene. Mange synes å tro at interkommunalt samarbeid er første skritt på veien til sammenslåing av kommunene."* (Hovik og Myrvold 2001: 162).

Baldersheim m.fl. (2011) har undersøkt forskjeller i kommunestørrelse i forbindelse med ulike tema, for eksempel tilfredshet med tjenestetilbud, tillit til politiske aktører og politisk deltakelse. Det er en utbredt skepsis til små kommuners bærekraft i den moderne debatten om kommunestrukturen, og man har dermed antatt at innbyggerne i de minste kommunene skulle være *"minst tilfreds med kommunale tjenester og mest kritisk til de folkevalgte og til lokaldemokratiet."* (Baldersheim m.fl. 2011: 163). Likevel er det en klar og tydelig trend om

at innbyggerne i små kommuner er mer fornøyd med tjenestene, enn de som bor i større kommuner. De har også større tillit til de folkevalgte og er aktiv i lokalpolitikken i langt større grad enn innbyggerne i det man vil kalle store kommuner. Dermed oppsummerer Baldersheim m.fl. (2011: 163) det slik: "*Både fra en effektivitetssynsvinkel og ut fra lokaldemokratiske kriterier fungerer små kommuner godt – de er bærekraftige.*"

3.1.3 Kommunesammenslåing – et alternativ til interkommunalt samarbeid?

"Den kommunetypen vi vil møte om 50 år vil være resultat av endringer i så vel kommunestruktur som oppgavestruktur og organisasjonsstruktur" (Brastad m.fl. 2005: 13)

Kommuneinndelingen i Norge har vært nærmest uendret siden 1960-tallet, da den siste store kommunereformen ble gjennomført. På denne tiden har rammeforholdene for kommunene endret seg drastisk, både strukturelt og institusjonelt. Dermed har debatten om kommuneinndeling og oppgavefordeling blusset opp flere ganger de siste årene. Presset på kommunen som tjenesteleverandør har økt, men mange opplever at de økonomiske vilkårene ikke er forbedret i takt med utgiftene. Utflytting har blitt et stort problem for mange utkantkommuner. De unge flytter ut fra kommunen, for eksempel for å ta utdanning, og kommer ikke tilbake pga. manglende jobbmuligheter og dårlig servicenivå.

I april 1989 ble Christiansen-utvalget oppnevnt for å evaluere den gjeldende kommune- og fylkesinndelingen i Norge. Utvalget kom frem til at det var behov for en stor kommunereform, og at en kommune helst ikke burde ha mindre enn 5 000 innbyggere. Kommunene burde også avgrensnes slik at de utgjør funksjonelle geografiske enheter som er tilpasset bolig- og arbeidsmarkedet. Det siste hovedpoenget var at kommunens utstrekning ikke bør være større enn at innbyggerne får en akseptabel tilgjengelighet til kommunale tjenester og kommunesenteret. Konklusjonene til utvalget førte ikke med seg noen endringer av betydning, siden stortinget fortsatt ønsket at kommunesammenslåing skulle være basert på frivillighet (Grefsen og Hagen 2003). En perfekt modell for kommunal organisering blir man neppe å finne, men for mange vil nok en omorganisering løse mange problemer. Det er fullt

mulig å forene demokratiske verdier innenfor større enheter, så lenge gjennomføringen er godt planlagt og solid gjennomført. Likevel vil noen også føle en forverring ved endring, og Gjertsen og Elvehøi (2003: 7) setter det litt på spissen:

"Kommunesammenslåing handler om å gjøre verdivalg. Enkelte verdier vektlegges gjennom de endringene som dette innebærer, mens andre undertrykkes."

Det er mange begrunnelser man kan ramse opp for å forsvare potensielle kommunesammenslåinger. Hovedargumentet for sammenslåing vil uten tvil være *effektivitet*, spesielt med tanke på den kommunale tjenesteproduksjonen. Kostnadseffektivitet omhandler hvor store ressurser som må benyttes for å produsere en enhet av en tjeneste. Jo mindre kostnader, jo større effektivitet. Det er først og fremst stordriftsfordeler man er interesserte i når man vurderer kommunesammenslåing, med tanke på ressursbruk (Brastad m.fl. 2005).

Effektivitet med tanke på tilpasning bør også nevnes. Når små kommuner slås sammen til en stor må samtidig innbyggernes behov og ønsker tas hensyn til. Større enheter vil kunne skreddersy tilbud som er bedre tilpasset spesielle brukere. På den andre siden vil noen mene at store kommuner lider av tungdrevet byråkrati, der sterke pressgrupper lettere kan oppnå stor innflytelse. I distriktene vil også en sammenslåing kunne føre til store avstander mellom brukerne og tjenestene (Brastad m.fl. 2005).

Ved en sammenslåing vil en også kunne merke politisk avstand, fra borger til politisk institusjon, men det er likevel ikke sikkert at muligheten for innflytelse svekkes. Dette er avhengig av hvordan man utformer de lokaldemokratiske institusjonene, og hvordan for eksempel kommunedelsutvalgene benytter seg av sin innflytelse. Det er også ofte stor forskjell på hvordan politisk aktive borgere anser situasjonen, i forhold til de som ikke er aktive selv. Gjertsen og Elvehøi (2003) ser i sin undersøkelse at et klart flertall forventer at situasjonen med tanke på demokratisk deltakelse, innflytelse og politikernes oppmerksomhet, blir forverret ved en eventuell sammenslåing.

Med tanke på politisk deltakelse er kommunen viktig, og denne formen for lokal styring gir innbyggerne en arena der de kan påvirke sin egen livssituasjon. Kommunene er også den største rekrutteringsveien for andre politiske verv, gjerne nasjonale. Små kommuner byr på muligheter for stor individuell innflytelse og deltakelse, mens større kommuner ofte vil ha større slagkraft opp i mot fylkeskommuner og stat, og vil ha større muligheter til å gjennomføre tiltak utenom de som er lovpålagte (Brastad m.fl. 2005).

Når man snakker om kommunesammenslåing som fenomen er det tre hovedmodeller som går igjen. Den første handler om sammenslåing og avvikling, og innebærer at alle de gamle kommunene avvikles og at man oppretter en helt ny kommune. Dette vil oftest innebære en klar sentralisering av både administrative og politiske institusjoner, og de gamle kommunene vil etter hvert gå i glemmeboka. Den andre modellen handler om at det kun er de politiske og administrative sentrene som samles, men at institusjoner som skoler og legesenter består der de tidligere har vært. Den tredje modellen består i at kommunene slås sammen og at det velges et nytt kommunestyre. Likevel beholdes de gamle politiske og administrative institusjonene, men disse omgjøres til kommunedelsutvalg. Deretter overfører man de tjenestene man ser vil lønne seg til den sentrale administrasjonen (Brastad m.fl. 2005).

I Brastad m.fl. (2005: 73) sier de om interkommunalt samarbeid: *"Vurdert opp mot demokratiske verdier, vil mange betrakte det som uheldig å skille politikk og tjenesteproduksjon. Misnøye med en kommunal tjeneste i mange tilfelle vil for eksempel måtte rettes mot en annen kommune enn den man faktisk tilhører. Det vil heller ikke være fullt sammenfall mellom de representantene man velger ved valg, og de representantene som faktisk styrer de kommunale tjenestene man er bruker av."* Dette vil være mest gjeldende ved overføring av oppgaver til et eget rettssubjekt, for eksempel en samkommune, der representantene vil være indirekte valgt. Hvis man derimot delegerer ansvaret til en annen kommune, gjennom vertskommunemodellen, fritar en seg ikke selv fra ansvaret. Som vi ser av dette kan interkommunalt samarbeid gi demokratiske utfordringer som en kommunesammenslåing ikke vil være berørt av. Ved en sammenslåing unngår man å opprette en barriere mellom innbyggerne og tjenesteproduksjonen.

Ved sammenslåing vil den nye kommunen motta en "belønning" fra staten, det såkalte *inndelingstilskuddet*, og dette nyter man godt av i 10 – 15 år etter sammenslåingen. Meningen med tilskuddet er å sikre at kommunene som slår seg sammen ikke kommer dårligere ut økonomisk enn da de var separate. Likevel er det viktig å ha en langsiktig plan og oversikt, siden dette tilskuddet ikke er evigvarende. Kommunen må tilpasse seg de nye rammevilkårene som vil bli gjeldende etter at tilskuddet opphører.

3.2 DE TRE FORVALTNINGSNIVÅ

Det politiske systemet i Norge er delt inn i tre forvaltningsnivå som har ansvar for å iverksette politiske beslutninger og ønsker. Det øverste nivået er *statsforvaltningen*, og denne består av regjeringen, de ulike departementene, og en rekke andre enheter som for eksempel Trygdeverket og Forbrukerombudet. Alle disse enhetene vil svare til et departement, men er gitt myndighet til å fatte beslutninger innenfor sine respektive fagfelt. Felles for alle er at de har hele landet som nedslagsfelt, og at de handler på vegne av staten.

Som nevnt tidligere har formannskapslovene av 1837 og 1992 spilt en betydelig rolle i utformingen av det politisk-administrative Norge. Under statsforvaltningen finner vi det *fylkeskommunale* nivået, som ofte kalles mellomnivået. Fylkeskommunene bygger på de gamle amtskommunene som ble opprettet i 1837, men har etter flere reformer utviklet seg til de enhetene vi har i dag. Fylkeskommunen har ansvaret for tjenester som det ville være vanskelig for en enkelt kommune å håndtere. Eksempler på disse er videregående oppæring, tannhelsetjeneste og vedlikehold av fylkesveier. Videregående opplæring, for eksempel, berører flere kommuner enn kun den som skolen ligger i. Elever vil komme fra hele distriktet, og dermed ser man behov for organisering på et høyere nivå.

Det *kommunale* nivået er det som ligger borgerne nærmest. Kommunale oppgaver kan dreie seg om for eksempel legevakt, grunnskole, sosiale tjenester og sykehjem. Det er kommunen

Norges befolkning har størst direkte interaksjon med, og som påvirker hverdagen på størst måte.

Kommunal- og regionaldepartementet iverksatte Forvaltningsreformen 1. januar 2010, og denne har fokus på oppgavefordelingen på det regionale nivået. Det er fire hovedmål i reformen (regjeringen.no, Om forvaltningsreformen):

- Et forsterket folkestyre og demokrati på lokalt og regionalt nivå gjennom desentralisering av makt og myndighet. Det skal være en klar ansvarsfordeling mellom forvaltningsnivåene.
- Verdiskapning og sysselsetting som sikrer det fremtidige grunnlaget for velferden i samfunnet.
- En mer samordnet og effektiv offentlig forvaltning ved at ulike sektorer ses i sammenheng innenfor den enkelte region.
- Effektiv ivaretagelse av nasjonale mål som for eksempel likeverdige tjenestetilbud og rettssikkerhet for den enkelte.

"Det skal være tre direkte folkevalgte forvaltningsnivåer i Norge, og det regionale nivået skal fornyes og styrkes. Hovedmålet er å sikre en velfungerende offentlig sektor på tre nivåer. Det skal legges til rette for et levende folkestyre og sterke kommuner og robuste regioner som kan utnytte lokale og regionale fortrinn til beste for innbyggerne, næringslivet og samfunnet for øvrig." (regjeringen.no, Om forvaltningsreformen)

3.3 AVSTEMNING – KRAV TIL FLERTALL

"1. Vedtak treffes med alminnelig flertall av de stemmer som avgis, hvis ikke annet følger av denne lov eller av valgloven § 9-2 annet ledd eller § 9-3 annet ledd. Ved stemmelikhet i andre saker er enn valg er møteleders stemme avgjørende." (Kommuneloven, § 35)

Som vi ser av sitatet fra kommuneloven er det alminnelig flertall som er det gjeldene prinsippet i dagens kommunale forvaltning. Dette innebærer at det er tilstrekkelig med 51 % av stemmene til de fremmøtte for å fatte et vedtak. I noen sammenhenger, for eksempel i Stortinget, kreves det at minst halvparten av de stemmeberettigede er møtt frem for at vedtaket skal være gyldig. Dette er likevel ikke påkrevd i de fleste tilfeller ellers i den offentlige forvaltningen. På denne måten sikrer man at flertallet får ønskene oppfylt, og at et mindretall da ikke har mulighet til å få blokkert disse.

Alternativet til alminnelig flertall er det som kalles kvalifisert flertall. I slike tilfeller kreves det at en viss andel av representantene stemmer på et gitt alternativ. Det er mest vanlig å kreve 2/3 flertall, men man kan for eksempel kreve 3/4 flertall eller andre brøker. På denne måten sørger man for å oppnå legitimitet bak en eventuell avgjørelse, da den store andelen av representantene vil stå bak denne. Hvis man for eksempel ønsker å forandre Norges grunnlov, stilles det krav til kvalifisert flertall på Stortinget.

Kommunal- og regionaldepartementet skriver i høringsdokumentet at det finnes gode og relevante grunner for å innføre et krav om kvalifisert flertall i forbindelse med inntreden i en samkommune. Dette vil gi et mindretallsvern i en såpass omfattende sak som etablering av samkommune vil være. Kvalifisert flertall vil også sette høye krav til oppslutning, noe som vil produsere legitimitet og bærekraft for samkommunen. Mellomløsningen vil være å innføre et utsettende veto, der man først krever 2/3 flertall, men kun alminnelig flertall i en eventuell runde to. På denne måten vil mindretallet få belyst saken grundig, slik at alle representantene kan fatte sin beslutning basert på god informasjon. Likevel har departementet valgt å foreslå *"å stå ved kommunelovens hovedregel i dette høringsforslaget, og finner ikke at det er tunge nok argumenter som skulle tilsi en særregel som fraviker kommunelovens hovedregel om at alminnelig flertall er tilstrekkelig for å fatte gyldige beslutninger. Departementet ser at et krav til kvalifisert flertall vil kunne skape en uforholdsmessig høy terskel for å inngå denne typen samarbeid. Det vil kunne bli for enkelt for et mindretall å trenere etableringen av nødvendig samarbeid der samkommunemodellen vil kunne være en egnet samarbeidsmodell."* (regjeringen.no, Høringsnotat 2010).

På bakgrunn av disse punktene ønsker Kommunal- og regionaldepartementet å innhente spesifikk tilbakemelding på dette punktet, og da dette rører ved demokratiske prinsipper har jeg valgt å fokusere nærmere på dette i min analyse.

3.4 SAMKOMMUNEMODELLEN – EN KORT INNFØRING

I april 2010 sendte Kommunal- og regionaldepartementet samkommunemodellen ut på høring til en lang rekke høringsinstanser. Dette var ikke første gang at samkommunemodellen ble foreslått lovfestet, da man allerede i 2005 foreslo denne samtidig med en annen modell som i dag kalles *vertskommunemodellen*. Etter en samlet vurdering ble kun *vertskommunemodellen* foreslått lovfestet (Ot.prp. nr.95 (2005-2006)). Vurderingen var at man så behov for å innhente mer erfaring med samkommunemodellen, før man eventuelt kunne lovfeste denne som et alternativ innenfor interkommunalt samarbeid. Siden forrige høringsrunde har man gjort flere endringer på modellen. Kommunene befinner seg også, i følge departementet, i en annen situasjon i dagens samfunn, der samarbeid på flere områder virker mer og mer nødvendig (Høringsbrev, april 2010).

Departementet har i følge seg selv *"lagt vekt på å komme fram til en robust samkommunemodell som gjør det demokratisk og rettssikkerhetsmessig forsvarlig å overføre utførelsen av lovpålagte oppgaver med innslag av myndighetsutøvelse fra deltakerkommunene til samkommunen, også oppgaver og myndighet som må kunne sies å være av mer prinsipiell politisk karakter. Dette innebærer at når de enkelte regler for samkommunen skal utformes, må det foretas en avveining mellom at modellen skal være forpliktende og ha et langsiktig perspektiv, og hensynet til de enkelte deltakerkommunenes behov for innflytelse og innbyggernes rettssikkerhet."* (Høringsnotat, 2010: 8).

Høringsnotatet beskriver hva samkommunemodellen i praksis går ut på, og dette er hovedpunktene:

- En samkommune skal være et eget rettssubjekt, med de rettsvirkninger dette vil ha.
- Det skal i utgangspunktet ikke stilles noe særskilt krav til kommunestyrenes vedtak om å delta i en samkommune. Å kreve et kvalifisert flertall (2/3 dels flertall) vil kunne føre til at et mindretall hindrer inngåelse av nødvendig samarbeid. Likevel ser departementet fordeler med kvalifisert flertall, og ønsker dermed spesifikk tilbakemelding på dette punktet. (Dette er et av hovedpoengene i min undersøkelse, og vil således bli belyst senere i teksten.)
- Deltakelse i en samkommune skal være frivillig, og skal dermed ikke kunne pålegges av staten.
- De ulike krav som stilles til organisering av en samkommune, vil gjøre det uegnet å delta i flere samarbeid av denne typen. Dermed bør man kun ha mulighet for å delta i en samkommune.
- I utgangspunktet er samkommunemodellen tilpasset samarbeid mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. Likevel ser departementet områder der man kan samarbeide på tvers av disse grensene, og ønsker tilbakemelding på om dette er ønskelig.
- Deltakerkommunene har et forholdsmessig ansvar for sin andel av samkommunens forpliktelser.

Samkommunens øverste organ skal være samkommunestyret, og hver deltakerkommune skal være representert med minst tre representanter hver. Dette organet har myndighet til å treffe beslutninger i alle saker som omhandler samkommunen, så lenge loven tillater dette. Det skal velges en leder og en nestleder, og disse vil da tilsvare ordfører og varaordfører i en normal kommune. En forutsetning for samkommunesamarbeid er at det opprettes et kontrollutvalg, bestående av minst ett medlem fra hver deltakerkommune. Disse velges fra kommunestyrene i de respektive deltakerkommunene.

Det skal opprettes en samarbeidsavtale der det skal stå informasjon om samkommunens navn, hvilke kommuner som deltar i samkommunen, hvor mange representanter deltakerne skal ha i samkommunestyret, hvilke oppgaver og avgjørelsesmyndighet som skal overføres til samkommunen, tidspunkt for når samarbeidet skal tre i kraft, innskuddsplikten til deltakerne og hvor stor eierandel de ulike deltakerne har i samkommunen.

Forslaget legger opp til at det fastsettes en oppsigelsestid på ett år for kommuner som bestemmer seg for å tre ut av en etablert samkommune. Dette er begrunnet i at en uttreden mest sannsynlig kan få store konsekvenser for samkommunen, de andre deltakerkommunene og for den kommunen som forlater samarbeidet. Det vil åpenbart ta tid å bygge opp et tilfredsstillende tilbud utenfor samarbeidet for den kommunen som ønsker å tre ut, og dette kan være et argument for å etablere enda lengre oppsigelsestid. I notatet ligger det også forslag om at en samkommune skal kunne løses opp hvis deltakerkommunene er enige om dette (Høringsnotat, april 2010).

Kommunalminister Liv Signe Navarsete sa følgende i en pressemelding da forslaget til samkommune ble lagt ut på høring: *"Samkommunemodellen er ei god løysing for omfattande interkommunale samarbeid om kommunane sine lovpålagde oppgåver. Eg har grunnleggjande tru på at mange kommunar finn gode løysingar for å sikre dei beste tenestene til innbyggjarane sine ved å samarbeide med andre. Samkommunemodellen vil gje kommunane eit viktig alternativ når det gjeld samarbeidsformer for å møte dei nye utfordringane som vil følgje av samhandlingsreforma. Kommunane kan samle og systematisere dei ulike samarbeidsområda sine i ein samkommune. Det vil gje dei folkevalde høve til å sjå dei ulike områda i samanheng og dermed kunne gjere dei rette prioriteringane."* (regjeringen.no, pressemelding 27.04.2010).

3.4 VEIEN VIDERE

I det påfølgende kapittelet skal jeg se nærmere på funnene i min undersøkelse. Jeg skal presentere en rekke høringsuttalelser, for så å analysere disse i forhold til departementets ønsker. Jeg vil også se på om det er ønskelig med mer interkommunalt samarbeid, eller om høringsinstansene heller ønsker en endring i dagens kommunestruktur. En annen faktor jeg skal se nærmere på er om samkommunemodellen faller innenfor dagens ordning med tre forvaltningsnivåer, som departementet selv ønsker å opprettholde. Drøftingen vil dreie seg om mine funn sett opp i mot problemstillingene som ble forklart i innledningen.

4. DATAPRESENTASJON OG DRØFTING – HVORDAN REAGERER HØRINGSINSTANSENE?

I dette kapitlet skal jeg ta for meg høringsinstansenes svar på forslaget til ny interkommunal samarbeidsmodell. Jeg vil begynne denne gjennomgangen med å henvise til evalueringsrapporten som ble utarbeidet i 2007 for Innherred samkommune. Dette er en fyldig rapport som går dypt inn på ulike aspekter med forsøket, men jeg har valgt å begrense min bruk av rapporten til å kun gjelde de hovedspørsmålene som jeg søker svar på (se kapittel 1.4). Styrken med denne gjennomgangen er at man kan hente ut viktige poenger fra parter som faktisk har opplevd å være deltakere i en samkommune over tid.

Deretter vil jeg komme kort inn på Kommunenes Sentralforbund (KS) sitt svar til høringsforslaget, slik at deres meninger blir eksplisitt presentert. Dette gjør jeg fordi jeg anser KS som en av de viktigste og største aktørene innenfor det kommunale Norge, og at deres mening dermed veier tungt hos andre parter. Det siste poenget har jeg fått bekreftet, da et stort antall kommuner velger å henvise til KS sin uttalelse i sine høringssvar.

Etter dette vil jeg komme inn på de sentrale spørsmålene som jeg søker svar på gjennom denne oppgaven. Jeg har valgt å sette opp *fire* hovedspørsmål som jeg skal drøfte, og i denne sammenheng vil jeg da også dra inn de mest sentrale høringsrapportene. På denne måten mener jeg at hvert spørsmål vil bli grundig belyst. Det er mange av høringsinstansene som har uttalt seg om samkommunemodellen i forhold til de ulike spørsmålene, men jeg skal selvfølgelig ikke trekke inn alle de ulike uttalelsene i denne analysen. Likevel ser jeg det som viktig å trekke frem de viktigste svarene, som gjerne utdypet hvorfor man eventuelt ser på/ikke ser på samkommunen som problematisk sett i lys av spørsmålene jeg ønsker besvart.

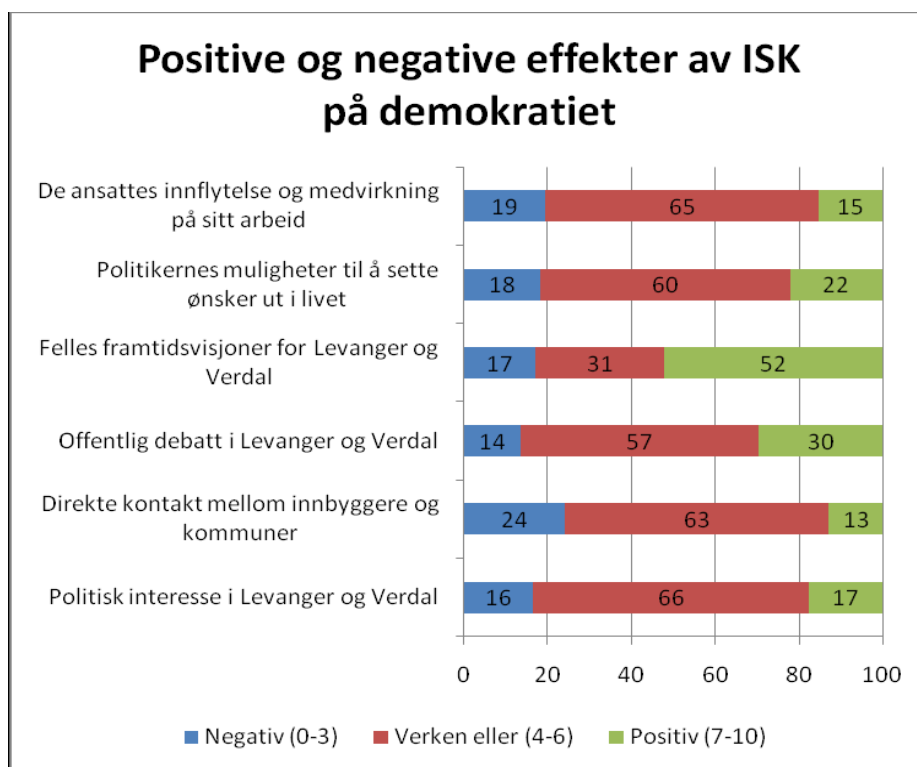
4.1 INNHERRED SAMKOMMUNE – EVALUERING

Til å begynne med vil jeg trekke frem den endelige evalueringsrapporten (Sand: 2007) om forsøket med Innherred samkommune. Denne samkommunen er et fireårig (da rapporten ble utarbeidet) forsøk med de to trønderkommunene Levanger og Verdal som de respektive deltakerne. Et av de uttalte hovedmålene med samkommunen som modell, er at politikerne skal beholde kontroll over oppgaver som plasseres på et interkommunalt nivå. Det er, i følge mange av informantene som har uttalt seg til evalueringen, en kjent utfordring at den politiske kontrollen forsvinner når oppgaver settes ut til interkommunale selskaper. Disse selskapene har, i følge flere involverte politikere, en tendens til å opptre egenrådige, selv om det øverste lederskapet er politisk utnevnt. Gjennom samkommunestyret, som er utnevnt av de lokale politikerne, beholdes, i følge tilhengerne, den demokratiske kontrollen. Det er likevel stilt spørsmålstegn ved sammensetningen av samkommunestyret, slik Unio (Unio, hørings svar) også har bemerket. De understreker at demokrati ikke bare handler om hvordan man velger ut representanter til en forsamling, men også at man kontrollerer disse og holder dem ansvarlige for sine handlinger gjennom "trusselen" med å ikke gjenvelge dem ved neste valg. I en stadig voksende offentlig sektor ser Unio på dette som en essensiell faktor. De små partiene løper stor fare for å bli underrepresentert, og dermed miste innflytelse over viktige kommunale oppgaver. En annen form for utvelgelse til styret bør vurderes implementert (mer om dette i kapittel 4.5.1).

Når det gjelder det viktige spørsmålet om et eventuelt *fjerde forvaltningsnivå*, mener de som støtter samkommunemodellen at dette bygger på en misforståelse. Det valgte samkommunestyret er ikke overordnet kommunestyrene i primærkommunene, men kan heller sies å være et felles underutvalg av primærkommunenes styre. Dette er det jo svært mange høringsinstanser som er uenige i, og dette kommer jeg nærmere tilbake til senere.

Med tanke på *kommunestruktur* er det verdt å merke seg at de ulike aktørene har forskjellige tanker om dette. Høyresiden og store deler av næringslivet i trønderkommunene ser på samkommunen som et forberedende ledd mot kommunesammenslåing. Regionens slagkraft

og effektivitet ville blitt forbedret, uten at demokratiet svekkes. "Vi anser ikke betydelige større kommuner som for eksempel Trondheim å være mindre demokratiske enn andre." (Sand 2007: 64) Venstresiden derimot mener at samkommunen er en effektivisering av den kommunale sektoren, der man unngår å slå sammen kommuner. De ser på samkommunen som et mer varig interkommunalt alternativ enn dagens andre ordninger, for eksempel vertskommunemodellen. Den politiske nettverksbyggingen som følger av en samkommune vil også føre til tettere og bedre samarbeid på andre områder. I en spørreundersøkelse er de ansatte spurt om deres tanker rundt samkommunen i forhold til demokrati. I figurlisten nedenfor kan vi se at det kun er poenget som omhandler direkte kontakt mellom innbyggerne og kommunene der respondentene har uttrykt seg negativt. Dette er et poeng mange høringsinstanser har tatt opp, og det kan se ut som at det faktisk er slik at kontakten mellom borgere og tjenestetilbyderne minsker. Det eneste punktet som er overveldende positivt er at man har fått frem en solid felles framtidsvisjon for begge de to deltakende kommunene.



Tabell 1.1: Holdninger til demokratirelaterte spørsmål blant ansatte. Hentet fra Sand 2007: 68

Deltakerne er i tvil om at samkommunen har medført større politisk interesse i fra innbyggerne, men dette har nok sammenheng med at samkommunen har vært lite i fokus i den offentlige debatten, kanskje for å unngå for stor debatt om den kommunale strukturen i Norge. Evalueringsrapporten poengter likevel at i alle fall de ansatte vurderer samkommunemodellen som et reelt alternativ til både kommunesammenslåinger og andre former for samarbeid.

Det poengteres at ressursbesparelsene ikke kan måle seg med det man kan oppnå ved en kommunesammenslåing. Dette er det flere høringsinstanser som har bitt seg merke i, og argumenterer med at kommunesektoren sliter med små ressurser som bør brukes så effektivt som overhodet mulig. Når en samkommune da ikke kan tilby så store besparelser, bør man heller slå sammen kommuner (se kapittel 4.4.1). Svakheterne med en sammenslåing vil i så fall være større avstander internt i kommunene, og svakere innflytelse for den enkelte borger. Det er viktig å merke seg at en klar majoritet av respondentene i rapporten tror at man enda deltar i en samkommune fire år frem i tid, men at man 16 år frem i tid er slått sammen til en større kommune.

Rapporten oppsummerer med at lokaldemokratiet er blitt styrket hvis man vektlegger at politikerne har oppnådd økt makt og innflytelse gjennom forsøket. Økonomiske ressurser har blitt frigjorte, og kan benyttes der politikerne ønsker, da de har frie hender til å fordele oppgaver mellom primærkommunene og samkommunen. Samkommunen benevnes som *en suksess*, der man har bevist at jevnstore kommuner kan ha et fruktbart samarbeid (Sand 2007). Det kan likevel stilles spørsmålsteget ved om modellen er like fruktbar for de små kommunene den i hovedsak er ment å være et alternativ for. Frosta kommune (2500 innbyggere) skulle egentlig være en del av Innherred, men trakk seg grunnet uenighet med tanke på organisering og varighet. Dermed har man ikke fått tilstrekkelig informasjon på samkommunen som hjelpemiddel for småkommuner. Et annet poeng er at kommunesentrene i Verdal og Levanger kun ligger 12 km fra hverandre, og at man dermed ikke har hatt spesielle geografiske utfordringer å forholde seg til.

Rapporten oppsummerer med at forsøket har vist at to jevnbyrdige kommuner raskt kan etablere et tett samarbeid gjennom samkommunemodellen. Dette er fordi det unike politiske beslutningssystemet har fungert godt her, spesielt med tanke på de korte geografiske avstandene man har å forholde seg til. Konklusjonen så langt er at samkommunemodellen virker å være et klart alternativ til kommunesammenslåing, dersom kommunene samarbeider på områder ut over støttefunksjoner.

4.2 KOMMUNENES SENTRALFORBUND

Kommunenes sentralforbund er en særdeles sentral aktør innenfor det kommunale Norge. Dette er kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon og alle landets 429 kommuner og de 19 fylkeskommunene er organiserte her. KS jobber for en selvstendig og nyskapende kommunesektor, og fungerer som både en interesseorganisasjon og en utviklingspartner i forhold til staten (KS.no, Kort om KS).

KS har kommet med en generell uttalelse til samkommunemodellen, og svært mange av de andre høringsinstansene har basert sine svar på KS sitt dokument. Derfor har jeg, som nevnt tidligere, valgt å begynne denne analysen med å gå gjennom KS sitt svar til departementet.

KS legger stor vekt på et sterkt lokaldemokrati, og er bestemt i oppfatningen av at dette ivaretas best gjennom direkte folkevalgte organer, slik som et kommunestyre. I en samkommune, derimot, vil kommunestyret overføre myndigheten til et *samkommunestyre*. Dette samkommunestyret vil være indirekte valgt, der representantene er plukket ut i fra de respektive kommunestyrene. KS mener dermed at det er reel fare for at kommunens innbyggere vil føle en stor avstand til viktige oppgaver og de utpekte samkommunestyremedlemmene.

For å illustrere dette poenget beskriver KS situasjonen rundt fylkeskommunene på 1970-tallet, der disse i realiteten var som store samkommuner (se kapittel 3.1). Representantene var her valgt fra den enkelte kommune, og man opplevde ofte at deres lojalitet var forankret i nettopp denne kommunen. Det ble dermed funnet så store svakheter ved ordningen, spesielt med tanke på beslutnings- og gjennomføringskraften, at man gikk tilbake til en ordning med direkte folkevalgte fylkestingsrepresentanter. KS mener at det er betenkelig at samkommunen skal bygges opp slik fylkeskommunen var på 70-tallet, og er bekymret over at disse problemene skal bli synlige igjen. Spesielt mangelen på innsyn og legitimitet vil man helst unngå.

KS påpeker at *"demokratiske prinsipper som nærhet til, og oversiktighet for innbyggerne kan bli utfordret med samkommunemodellen"* (KS, høringsvar). Dermed må man legge vekt på en direkte linje mellom velgerne og de politisk ansvarlige. I følge KS vil samkommunemodellen utfordre det grunnleggende prinsippet om at politikerne står ansvarlige ved valg, og at de kan kastes dersom innbyggerne ikke er fornøyde. KS bemerker at en samkommunestyreleder bare vil stilles til ansvar av innbyggerne i sin egen kommune, og ikke av innbyggerne i de andre deltakende kommunene.

Til slutt viser KS til lokaldemokratiundersøkelsene som ble foretatt i 2009-2010, der man konkluderte med at kommunene har et stort utviklingspotensial når det gjelder å involvere og inkludere borgerne i beslutningsprosessene. Man bør også styrke de folkevalgtes dialog med innbyggerne. Hvis departementet innfører samkommunemodellen, mener KS at disse utfordringene vil bli ytterligere forsterket, og at linjen fra velgerne til de ulike politiske organene vil bli ytterligere komplisert.

Ut i fra disse synspunktene vil KS stille seg negative til en lovfesting av samkommunemodellen som et alternativ innenfor interkommunalt samarbeid, i alle fall på nåværende tidspunkt. Selv om det er gjort forsøk med Innherred (se kapittel 5.1) og Midtre-Namdalen samkommune, ønsker KS større erfaringsgrunnlag før man eventuelt kan gi sin støtte til denne modellen (KS, høringsvar).

KS får støtte av Høyre-leder Erna Solberg som i juni 2010 uttalte at:

"Avvisningen fra KS er en påpekning om at alle disse alternativene som kastes opp i lufta i stedet for kommunesammenslåinger, ikke holder." (Nationen, juni 2010).

4.3 INNFØRING AV ET FJERDE FORVALTNINGSNIVÅ?

4.3.1 Datapresentasjon og kommentarer

I 2010 bekreftet regjeringen at man kun ønsker tre forvaltningsnivå i Norge (se kapittel 3.2), nemlig staten, fylkeskommunen og kommunen. Likevel har det oppstått en debatt om hvorvidt samkommunen vil føre til en etablering av et fjerde nivå innenfor forvaltningen. Det er denne debatten jeg nå skal gå nærmere inn på, og sentrale poeng fra høringsinstansene vil i det følgende bli presentert.

Det er et stort ønske i det offentlige Norge om at kostnader til drift og forvaltning skal holdes på et så lavt nivå som mulig, slik at de økonomiske ressursene heller kan benyttes på å tilby innbyggerne bedre og mer effektive tjenester. I en tid med debatt om fylkeskommunens rolle i det offentlige Norge, er det ikke ønskelig med ekstra belastning på forvaltningsbudsjettene, samtidig som strukturen på beslutningstakingen da lett kan bli uoversiktlig for innbyggerne.

En rekke politikere i Mossregionen har uttalt seg negativt i forhold til samkommunemodellen, på bakgrunn av at man anser denne som et fjerde forvaltningsnivå. Det som i høringsforslaget kalles samkommunestyret vil i realiteten være et ekstra forvaltningsorgan, og samkommunen har behov for egen administrasjonssjef og ekstra ansatte. Frp-politikeren Erlend Wiborg går i *Moss avis* ut med Frp's holdninger til forvaltningen i Norge. De ønsker å legge ned fylkeskommunen, og ser slett ikke for seg at man skal innføre en ny form for interkommunalt samarbeid som vil være det stikk motsatte av å redusere forvaltningen (*Moss avis*, 15.5.2010). Også en AP-politiker uttaler i denne saken at

det nye samkommunestyret vil være med på å bestemme over kommunene, og at dette ikke er ønskelig.

Det er nærliggende å trekke ut Holmestrand kommunes hørings svar i denne sammenhengen. De ser på samkommunen som et alternativ kun hvis fylkeskommunen legges ned. Meningen med samkommunen er å håndtere større og tyngre arbeidsoppgaver, men det vil være svært betenkelig hvis man må opprette enda et forvaltningsnivå for å oppnå dette. Norges nest største kommune, Bergen, er også negativ til modellen da de ser den som et fjerde forvaltningsnivå (Bergen kommune, hørings svar) I høringsforslaget fra departementet er det også lagt opp til at høringsinstansene kan uttale seg om et eventuelt samarbeid mellom fylkeskommuner og kommuner gjennom samkommunemodellen. Dette vil, i følge Bergen, være *enda* et forvaltningsnivå, slik at vi i realiteten snakker om *fem* nivå av offentlig forvaltning. Dette vil i så fall være stikk i strid med det departementet selv har uttalt i forbindelse med forvaltningsreformen. Det er ikke vanskelig å se Bergens poeng her, og det er ikke mange instanser som ser for seg at samarbeid mellom kommuner og fylkeskommuner, vil bli særlig aktuelt å benytte seg av. I Øvre Eiker sitt hørings svar poengterer de at det finnes et klart behov for samarbeid på tvers av kommunegrensene, da fremtidens oppgaver vil kreve stor kompetanse. Likevel mener de at samkommunemodellen vil føre til to nye forvaltningsnivåer; et mellom kommunene og fylkeskommunene, og potensielt et mellom fylkeskommunene og staten. Dette er som nevnt tidligere ikke ønskelig fra noen parter. Det er dermed flere kommuner som deler disse synspunktene, og det bør det tas hensyn til i videre behandling av modellen. Styringssystemet for samkommunen kritiseres også, spesielt av Sandefjord kommunes rådmann, som kaller dette for "*krevende*", og at det vil innebære et fjerde forvaltningsnivå (Sandefjord kommune, hørings svar).

Agdenes kommune legger i sitt svar vekt på om man har behov for fylkeskommunen *eller* generalistkommunen. De spør Departementet retorisk: "*når man overfører noen oppgaver – hvorfor ikke da overføre alt?*" (Agdenes kommune, hørings svar).

Det er viktig å merke seg at Levanger (som deltar i Innherred samkommune) ikke er enig i at samkommunen innebærer en etablering av et fjerde forvaltningsnivå. De argumenterer med at samkommunen får all sin myndighet og budsjettene sine fra kommunestyrene, som er direkte valgt, og at kommunene derfor har et helhetlig ansvar overfor innbyggerne. I tillegg fører samkommunemodellen med seg store økonomiske besparelser, og politikerne får større innflytelse i forhold til andre samarbeidsformer (Levanger kommune, høringssvar).

Det er likevel en stor overvekt i negative tilbakemeldinger innenfor dette temaet. Lørenskog kommunes høringssvar er svært pessimistisk i forhold til samkommunen, og rådmannen påpeker at myndigheten flyttes bort i fra kommunestyrene og til organer som ikke kan overprøves, og dette er derfor et demokratisk problem. Innbyggerne må forholde seg til *både* samkommunen og primærkommunen, og dette vil mest sannsynlig føre til uoversiktighet, svekket interesse for lokalpolitikken og større byråkratisering (Lørenskog kommune, høringssvar). Politikerne i jugendbyen på Sunnmøre er skeptiske til å innføre et nytt forvaltningsnivå der kommunene må overføre oppgaver og myndighet til den nye samkommunen. Dette fører til at innbyggerne må forholde seg til to kommuner, og dette kan virke forvirrende (Aalesund kommune, høringssvar). Det er tydeligvis stor enighet i kommune-Norge om at samkommunen vil innebære en etablering av et ekstra forvaltningsnivå. Flere instanser nevner, for eksempel, at man i stedet for å innføre en ny modell heller kan benytte seg av den allerede eksisterende vertskommunemodellen, som i følge brukerne selv fungerer tilfredsstillende.

Departementet har en støttespiller i form av Fylkesmannen i Sør-Trøndelag, som sier seg uenig i at samkommunemodellen vil innebære et fjerde forvaltningsnivå. Dette er fordi samkommunen vil få sin myndighet direkte i fra kommunene, og dermed vil ligge på, i følge han, samme nivå som primærkommunene. Her blir han direkte motsatt av fylkesutvalget i Aust-Agder. De mener det ikke er tvil om at det vil være en innføring av et fjerde forvaltningsnivå, der en av følgene er økt byråkrati og dermed økte kostnader (Aust-Agder fylkeskommune, høringssvar). Det er en gjennomgående trend blant høringssvarene fra fylkene at man ser på samkommunen som et fjerde nivå, uten at man nødvendigvis utdyper dette nærmere. Dette er likevel viktig å merke seg. Kan dette skyldes at fylkeskommunene frykter sin egen posisjon dersom samkommunen blir lovfestet, og at flere og flere da vil fjerne

et forvaltningsnivå (les: fylkeskommunen)? Det kan være nærliggende å tenke seg til noe i denne retningen, da det som nevnt tidligere allerede har vært en langvarig debatt om fylkeskommunens fremtidige rolle. Justis- og politidepartementet trekker også frem denne debatten, og mener ut i fra dette at man ikke bør legge opp til ekstra forvirring i den lokale politikken. Det nevnes også (NITO, høringsssvar) at det i et land med kun fem millioner innbyggere ikke bør være grunnlag for fire ulike nivåer av forvaltning.

Et annet poeng som reises er at de ulike samkommunene, i tillegg til å være et ekstra forvaltningsnivå, vil komme til å utføre svært forskjellige oppgaver. På denne måten vil det man kaller *forvaltningslandskapet* bli svært komplisert og uoversiktlig (Akademikerne, høringsssvar).

Jeg synes også at det er interessant at partiet Venstre i Levanger kommune (høringsssvar) uttaler at "*man ser tegn på at samkommunen fungerer som et nytt forvaltningsnivå.*" Disse politikerne er direkte involvert i Innherred samkommune, og det gjør deres meninger ekstra interessante.

4.3.2 Oppsummering

Alt i alt er det en klar tendens til at de som har uttalt seg om denne problemstillingen i sine høringsuttalelser, posisjonerer seg negativt i forhold til departementets innstilling. De aller fleste instansene som har kommentert noe om forvaltningsnivået, ser på samkommunemodellen som en innføring av et fjerde nivå. Det er unntakene som sier det motsatte. Dette kan konkretiseres gjennom tall, og mine undersøkelser viser at hele 28 høringsinstanser mener at samkommunen vil innebære et ekstra forvaltningsnivå. I tillegg til disse 28, er det en rekke instanser som ser på forvaltningsstrukturen som unødvendig byråkratisk og rotete, men uten å nevne forvaltningsnivå konkret. Kun to (2) høringsinstanser poengterer at de *ikke* ser på samkommunen som et nytt forvaltningsnivå. Dette er et særdeles lavt tall, men det kan likevel være verdt å merke seg at Levanger kommune, som er deltaker i Innherred samkommune, befinner seg i denne kategorien. At svært mange høringsinstanser

stiller seg negative til samkommunemodellen på bakgrunn av forvaltingsbildet, har også departementet tatt til seg i proposisjonen der de foreslår å lovfeste modellen (regjeringen.no, Prop. 49 L (2011–2012)). På tross av dette ønsker de likevel å innføre samkommunen som et av de interkommunale alternativene. Dette vil jeg komme tilbake senere i oppgaven.

4.4 UTSETTER MAN EN NØDVENDIG KOMMUNEREFORM?

4.4.1 Datapresentasjon og kommentarer

I denne delen av oppgaven skal jeg se nærmere på det som er berørt i kapittel 3.1, nemlig kommunenes rolle i det offentlige Norge. Det har vært flere runder med kommunedebatter opp gjennom årene, og vi er nå inne i den foreløpig siste av disse. Da jeg undersøkte høringssvarene var det liten tvil om at det var mange som hadde mye på hjertet rundt dette temaet, og jeg har plukket ut de viktigste poengene rundt dette. Hovedspørsmålet er om man ønsker økt satsing på interkommunalt samarbeid, eller om en endring av kommunestrukturen (les: kommunesammenslåing) er det beste for å effektivisere den kommunale sektoren.

Hvis vi går tilbake til kapittel 2.4.1 og 2.4.2 ser vi at kun sju høringsinstanser stiller seg positive til samkommunemodellen uten å kommentere dette nærmere. Ut i fra dette kan det antas at disse ikke ser på samkommunen som et hinder for en effektiv kommunesektor. I den motsatte kategorien, de som er mot samkommunen, finner vi 23 instanser. Disse stiller seg negative til samkommunen, og ønsker ikke denne innført, uten å gi noen ytterligere begrunnelse. Det kan dermed antas at i alle fall deler av disse ser på samkommunen som et negativt tilskudd til kommunesektoren, og en modell som vil være til hinder for positiv utvikling.

Hvis man går litt nærmere inn på de konkrete tilbakemeldingene kan man begynne med et positivt svar, levert av Åfjord kommune. De påpeker at den foreslåtte samkommunemodellen kan gi et godt grunnlag for en god og effektiv organisering av det interkommunale

samarbeidet, som vil være underlagt en politisk styring. Spesielt med tanke på allerede eksisterende samarbeid, ser Åfjord samkommunen som et middel til å oppnå bedre styring og effektivitet. Til slutt etterlyser kommunen likevel en klarere og mer tydelig politikk fra regjeringen med tanke på den interkommunale organiseringen, og dette er viktig å merke seg (Åfjord kommune, hørings svar).

Akademikerne, som har over 163 000 medlemmer, stiller seg negativt i forhold til samkommunen. De peker på at størrelsen til mange kommuner i dag er for liten til at de kan levere effektive tjenester til innbyggerne. Dagens borgere har store krav og forventinger, og det kreves mer fra kommunen i dag enn tidligere. En kommunereform der man ser på sammenslåing av kommuner vil i følge Akademikerne være et langt ryddigere alternativ enn samkommunen. I tillegg vil man gjennom denne prosessen unngå de demokratiske utfordringene (se kapittel 5.5) man vil få i en samkommune. Organisasjonen ønsker også at de økonomiske insentivene for kommunesammenslåing bør gjennomgås. Det er usikkert om inndelingstilskuddet er gulrot nok for mange kommuner (Akademikerne, hørings svar).

De fylkesvalgte i Akershus har også sterke innvendinger mot samkommunen. De ønsker ikke å se en forvitring av grunnlaget for primærkommunen eller fylkeskommunen. Derfor ser man helst en omorganisering av kommunestrukturen der man slår sammen kommuner, og dermed beholder folkevalgte organer med direkte styring. Gjennom denne løsningen slipper man også forvirring blant innbyggerne, som man kan tenke seg vil oppstå ved en samkommunemodell. I en samkommune må innbyggerne forholde seg til to kommuner, primærkommunen og samkommunen. I Akershus fylkeskommunes høringsnotat finner vi også en setning som går igjen blant mange hørings svar: *"Det brede samarbeidet som ligger til grunn for å opprette en samkommune er i realiteten en erkjennelse av at de samarbeidende kommunene i stede bør slås sammen."* (Akershus fylkeskommune, hørings svar). Aust-Agder fylkeskommune deler synet med sine kolleger til øst, og ønsker dermed ikke en opprettelse av samkommuner. De poengterer at de kompetanseutfordringene små kommuner møter, best løses gjennom kommunesammenslåing. Sett i et samfunnsøkonomisk perspektiv vil dette også mest sannsynlig være det klokkeste valget, og her mottar de også støtte fra Statistisk sentralbyrå, uten at byrået har presentert tallfakta noe nærmere i hørings svaret (Aust-Agder

fylkeskommune, Statistisk sentralbyrå, høringssvar). Når det gjelder det økonomiske aspektet poengterer Bergen kommune at alle de større kommunene, gjennom de inntektsutjevnerende trekk i inntektssystemet, er direkte delaktige å finansiere en uhensiktsmessig kommunestruktur. Disse ressursene burde heller benyttes til egen tjenesteproduksjon, slik at man oppnår et godt tilbud til innbyggerne (Bergen kommune, høringssvar).

Tilbake på kommunenivå finner vi en mer positiv tilbakemelding, nemlig fra Alvdal kommune. Politikerne mener her at samkommunemodellen tilbyr en mulighet til å dekke mange fag- og saksområder, mens man samtidig sikrer den demokratiske innflytelsen. Likevel synes det avgjørende at kommunene i så fall samarbeider på store og krevende saksområder. I motsatt tilfelle vil samkommunen være svært kostnadskrevende og byråkratisk, og da bør andre samarbeidsformer vurderes (Alvdal kommune, høringssvar). Også Askøy kommune legger seg på denne linjen. De poengter også problemet med parallellkompetanse, der man i en samkommune vil kunne bygge opp kunnskap i både deltakerkommunene og i samkommunen. Kommunen er på samkommunen som en utsettelse av en *nødvendig* kommunereform (Askøy kommune, høringssvar).

Arbeidsgiverforeningen Spekter går rett ut og sier at kommunesammenslåing er det beste virkemiddelet for at kommunene skal klare å gjennomføre den nye samhandlingsreformen. HSH kommenterer også at kommunene er i behov for strukturell endring hvis de skal klare de nye utfordringene denne reformen bærer med seg, spesielt i regioner med mange små kommuner (HSH, høringssvar). Legeforeningen spør rett ut *"om ikke samkommuner er et uttrykk for at det ikke er politisk vilje til å gjøre noe med grunnproblemet – misforholdet mellom kommunestørrelse og de oppgavene kommunene har ansvaret for."* Foreningen ønsker at samkommunen skal fungere så godt at kommunene selv velger å legge ned primærkommunene, for så å kun beholde samkommunen (Legeforeningen, høringssvar). Samkommunen er i Spekters øyne også veldig lik vertskommunemodellen, og dermed et unødvendig supplement til kommunene. Fylkesmannen i Østfold ser også dette poenget og ønsker heller en langt mer utstrakt bruk av vertskommunemodellen, enn en innføring av nok en modell for interkommunalt samarbeid (Fylkesmannen i Østfold, høringssvar). Likevel finner jeg også kommentarer på at samkommunen vil være langt mer varig og bindende enn vertskommunesamarbeid, og dermed bedre egnet enn sistnevnte til utførelse av offentlig

myndighet (Østfold fylkeskommune, høringssvar). Spekter ønsker en hardere line fra regjering med tanke på kommunesammenslåinger, slik at kommunestrukturen ikke skal være til hinder for gode og effektive helsetjenester (Arbeidsgiverforeningen Spekter, høringssvar).

På Sørlandet har en rekke kommuner uttalt seg negativt i forhold til samkommunen, og de poengterer dette med at samkommunen, hvis den innføres, kan bli sett på som regionens største kommune. Det er tidligere etablert at det ikke finnes et politisk flertall for kommunesammenslutning i regionen, og dermed sees dette på som uheldig. Kommunene mener at dersom meningen er at kommunene skal samarbeide i stadig større enheter, så bør regjeringen heller ta den fulle debatten om kommunesammenslåinger (Bygland kommune, Bykle kommune, Evje og Hornnes kommune, Valle kommune, høringssvar).

Det er tydelig at departementet ønsker å legge til rette for kommunene slik at de kan oppnå gode samarbeid rundt viktige velferdsoppgaver. Likevel er de veldig defensive i forbindelse med kommunesammenslåinger, som i manges øyne vil være det absolutt mest effektive virkemidlet. Eidskog kommune legger vekt på at fagutviklingen og teknologiutviklingen sørger for å tvinge frem nye organisasjonsformer, der man ser økende kompetansekrav og krav om sterke fagmiljøer. Hvis små kommuner, grunnet geografiske utfordringer, ikke makter å samarbeide, vil det til syvende og sist gå ut over tilbudet til innbyggerne i kommunene. I slike tilfeller ønskes det press fra regjeringen for å sikre innbyggernes rettigheter (Eidskog kommune, høringssvar).

Fylkesmannen i Sogn og Fjordane ser de ulike utfordringene som preger kommunesektoren, og vil dermed under tvil godkjenne samkommunemodellen. Han poengterer dette med at når regjeringen ikke vil omstrukturere kommunesammensetningen, vil samkommunen være en pragmatisk måte å løse dagens utfordringer på tvers av kommunegrensene. Det som skiller samkommunen fra dagens samarbeidsformer, i følge Fylkesmannen, er at den vil kunne gi en langt mer helhetlig og samordnet oppgaveløsning. Dette er ønskelig, da dagens interkommunale samarbeidsbilde er rotete og uoversiktlig (Fylkesmannen i Sogn og Fjordane, høringssvar).

Det er interessant å merke seg Fylkesmannen i Nord-Trøndelag sitt hørings svar, da både Innherred og Midtre-Namdalen samkommune ligger i dette fylket, og man har høstet erfaringer fra denne modellen. Her anser man samkommunen som et godt alternativ til kommunesammenslåing. Dette begrunnes i at sammenslåing forutsetter frivillighet, men at vi har sett svært få av disse i de senere år. Trønderne ser også på de geografiske utfordringene vi har i landet, da kommunesenteret kan ligge svært langt unna innbyggere ved en kommunesammenslåing. I en samkommune vil ikke dette være like aktuelt, da deltakerkommunene beholder sine kommunesentre, og dermed unngår en endring i avstand (Fylkesmannen i Nord-Trøndelag, hørings svar).

Forbrukerrådet ønsker ikke en etablering av samkommunen, og begrunner dette med at samkommunen vil skape utydelighet i forhold til organiseringen av tjenester. De peker på Danmark som eksempel, der regjeringen satte en frist for frivillig sammenslåing mellom kommuner, men der man kunne gå inn ved tvang etter endt frist hvis man så dette som formålstjenlig. Nye former for økonomiske insentiver bør også vurderes for å fremme frivillige sammenslåinger (Forbrukerrådet, hørings svar). Her foreslår også Høgskolen i Bodø (hørings svar) nye og større oppgaver for kommunene som gulrot for å friste kommuner til å slå seg sammen. Hvis modellen skal innføres, ser høgskolen gjerne at departementet legger til en paragraf der staten kan gå inn å kreve etablering av samkommuner i visse situasjoner der dette anses som nødvendig. Her møter de en viss motstand i fra Holmestrand kommune som ønsker total valgfrihet blant kommunene, slik at de selv kan vurdere hvilke former for samarbeid de ser behov for, om noen i det hele tatt (Holmestrand kommune, hørings svar). Her ser vi at svarene fra høringsinstansene spriker fra ytterpunkt til ytterpunkt, og dermed fører til uoversiktighet rundt svarene til samkommunemodellen.

Hamar kommune har et særdeles negativt syn på dagens kommunestruktur, og ønsker helst en kommunereform som kan løse de viktige utfordringene som dagens kommuner møter på daglig basis. Det brukes kraftig lut fra Hamars politikere, noe som illustreres i dette sitatet: *"Det synes ikke å være politisk vilje til å foreta nødvendige grep for å tilpasse landets kommunestruktur til et moderne samfunn."* (Hamar kommune, hørings svar). I stedet for å ta problemene ved roten, etableres det stadig flere former for interkommunalt samarbeid.

Likevel innser kommunen at samkommunemodellen kan bidra til å løse problemer, og redusere svakhetene ved den kommunestrukturen vi har i dag.

Som jeg skrev om i kapittel 3.1.1, er generalistkommunebegrepet et bærende prinsipp i Norge, og dermed i fokus hos flere av høringsinstansene. En østfoldkommune, Hobøl, poengterer at en samkommune vil innebære samarbeid innenfor kommunenes kjerneoppgaver, for eksempel sykehjem. Dette vil i så fall utfordre nettopp generalistkommuneprinsippet, noe man vil vurdere som uheldig. Likevel anser de samkommunemodellen som mer formålstjenlig enn dagens etablerte samarbeidsformer, dersom samarbeid på kommunens kjerneoppgaver skal realiseres (Hobøl kommune, høringssvar). Her møter kommunen direkte motstand fra IMDI (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet) som anser et samarbeid som en styrking av generalistkommunen, og som vil sørge for et godt og likeverdig tjenestetilbud på tvers av kommunegrensene. Direktoratet slutter seg til gruppen som ønsker sterkere insentiver fra regjeringen, ikke for å slå sammen kommuner, men derimot å oppfordre de til å etablere samkommuner (IMDI, høringssvar).

I en slik gjennomgang vil jeg se det som naturlig å stoppe opp litt for å se nærmere på både Innherred- og Midtre-Namdals samkommunes høringssvar til departementet. Det er etter min mening svært interessant å merke seg tilbakemeldingene fra de som faktisk har følt samkommunemodellen på kroppen. Innherred samkommune poengterer at de har sett mange svar fra andre høringsinstanser, der disse ser på behovet for samarbeid som en innrømmelse av at kommunene heller bør slås sammen. Dette er imidlertid Innherred ikke helt enige i. Det er selvsagt, etter deres mening, alltid et alternativ å slå sammen kommuner, og dette bør i slike tilfeller vurderes nøye. Likevel er det i mange områder liten eller ingen vilje til sammenslåing, og man oppfatter det i Innherred dermed som urettferdig dersom disse kommunene av den grunn ikke skal få tilgang til de stordriftsfordeler man oppnår gjennom større samarbeid, som til syvende og sist vil være til fordel for innbyggerne i de respektive kommunene. Politikerne i Innherred ser for seg at mange andre lokalpolitikere rundt omkring i Norge vil være langt mer tilbøyelige til å inngå forpliktende samarbeid med andre, dersom man også får fortsette som en selvstendig kommune. Det at det ikke finnes noen politisk vilje i Norge for å tvinge igjennom sammenslåinger av kommuner, fører i følge Innherred til at

kommunesammenslåing som alternativ ikke er et godt argument når man diskuterer samkommunen som modell. Det er så mange fordeler gjennom et slikt forpliktende samarbeid, at trønderne ikke er i tvil om at svært mange andre kommuner vil innse dette, og dermed inngå i nye samkommuner (Innherred samkommune, hørings svar).

Midtre-Namdalen har også høstet gode erfaringer fra forsøket så langt, og peker på at den generelle samfunnsutviklingen har ført til et større behov for en slik samarbeidsmodell som samkommunen er. Spesielt de små kommunene vil, i følge Midtre-Namdalen, kunne finne gode løsninger innenfor generalistkommuneprinsippet. Manglende oversikt, fragmenterte løsninger og liten helhet har preget de tidligere samarbeidene i regionen, men samkommunen bøtter på disse utfordringene, hvis vi skal tro på hørings svaret. Man oppnår gjennom den en felles politisk og faglig plattform som anses som nødvendig for å sikre gode tjenester til innbyggerne (Midtre-Namdalen samkommune, hørings svar).

Hvis jeg tar for meg to av gigantene innenfor norsk organisasjonsliv, er det tydelig at samkommunen ikke er ønsket som samarbeidsmodell. LO mener at man best løser dagens utfordringer gjennom å opprette store og robuste kommuner, som da vil kunne være i stand til å løse innbyggernes velferdsbehov. I store kommuner vil man enklere sikre den kompetansen som kreves, men som mange små kommuner i dag sliter med å innhente (LO, hørings svar).

Den andre organisasjonen, NHO, stiller seg veldig negativt i forhold til samkommunen. Kommunene møter stadig nye utfordringer, både demografiske, tjenestebaserte og i forhold til næringslivet, og noe fundamentert må endres for at disse skal takles. NHO legger særlig vekt på næringslivets rolle i Norge, og de poengterer at en har behov for en velfungerende offentlig sektor, og da spesielt kommunesektoren, også for at den private næringen skal få skikkelige forhold å arbeide i. I følge organisasjonen starter Kommunal- og regionaldepartementet i feil ende når man vil diskutere en ny modell for samarbeid. Før man i det hele tatt kan diskutere nye interkommunale løsninger, må det ligge en formålstjenlig og bærekraftig kommunal struktur i bunnen, som kan ligge som premiss ved fremtidige modeller. Den offentlige sektoren er allerede preget av kompleksitet og mangfoldighet, og en enklere kommunestruktur vil komme både innbyggere og næringsliv til gode.

Det som skiller NHO ut i fra mange av de andre svarene, er at organisasjonen kommer med et konkret forslag til hvordan kommunesektoren bør se ut. Dagens antall på godt over 400 kommuner bør reduseres til ca. 100, der kommunegrensene er definert ut i fra naturlige bo- og arbeidsregioner. Først når dette er gjennomført, vil det være fruktbart å se på eventuelle samarbeid på visse områder mellom kommunene (NHO, høringssvar).

Strand kommune påpeker at de har engasjert Telemarksforskning for å utrede fordeler og ulemper ved kommunesammenslåinger i Ryfylke. Samtidig poengterer de at det pågår en rekke slike prosjekter rundt omkring i landet, og hvis man innfører samkommunen kan man risikere å ikke få upåvirkede tilbakemeldinger fra den enkelte kommune om sammenslåing vil være beste løsning eller ikke (Strand kommune, høringssvar).

Til slutt kan det være interessant å merke seg Vindafjord kommunes høringssvar, der de ser på samkommunen som en mulig overgangsordning for kommunesammenslåing. En slik prosess vil i så fall gi de deltakende kommunene et langt større beslutningsgrunnlag for å vurdere sammenslåing (Vindafjord kommune, høringssvar).

4.4.2 Oppsummering

Det hersker liten tvil om at Kommunal- og regionaldepartementets forslag om samkommune har møtt betydelig motstand rundt omkring i vårt langstrakte land. I mitt datamateriale i forbindelse med denne oppgaven er det tydelig overvekt på de negative tilbakemeldingene. Dette er kanskje ingen stor overraskelse, da det oftest er mulige negative konsekvenser som fører med seg mest bråk og ståhei. Hvis en modell som foreslås tas godt i mot blant størstedelen vil man kunne implementere denne uten store motforestillinger. Høringsinstansene fremhever sjeldent de positive sidene de ser ved modellen.

Mange høringsinstanser har vektlagt at modellen i seg selv vil være alt for dyr, sett i fra et økonomisk perspektiv. Så trang som den kommunale økonomien i dagens situasjon er, vil det

for mange kommuner være en stor belastning å finansiere et slikt samarbeid. Spesielt da man neppe kan forvente å se like store besparelser som man tradisjonelt gjør gjennom en kommunesammenslåing.

Et annet gjennomgående poeng er at modellen oppleves som forvirrende og rotete lagt opp, slik at kommunenes innbyggere ikke vet hvem som har ansvaret for viktige oppgaver og tjenester. Man må forholde seg til både primærkommunen, og samkommunen, og for noen vil nok dette oppleves som uheldig. Ved en sammenslåing vil man eliminere denne problemstillingen, da man kun har kommunen å forholde seg til i et slikt tilfelle.

En stor del av høringsinstansene oppfordrer til at man heller bør foreta seg en endring av kommunestrukturen, enn å innføre nye former for interkommunalt samarbeid. Øvre Eiker (høringssvar) sier det godt; De har gode erfaringer med "normalt" interkommunalt samarbeid, og hvis kommunene ikke ser på dette som tilstrekkelig, så bør man seriøst vurdere om sammenslåing ikke vil være det beste alternativet for alle parter.

Likevel er det ikke bare positive sider ved kommunesammenslåinger, og man må også ta hensyn til at slike sammenslåinger vil kunne ha negative konsekvenser med tanke på det lokale engasjementet. Når innbyggerne opplever større avstand mellom seg selv om beslutningstakerne, kan dette forringe den lokale identiteten og tilhørigheten. Ved sammenslåinger må alle mulige aspekter vurderes grundig, for så å veie opp de positive mot de negative.

4.5 SAMKOMMUNEN – DEMOKRATISKE UTFORDRINGER?

4.5.1 Datapresentasjon og kommentarer

I dette underkapitlet vil jeg gå tettere inn på det kapittel 3.1.2 omhandler, nemlig de demokratiske aspektene ved lokaldemokratiet og samkommunen. Høringsinstansene har tatt opp flere problemstillinger vedrørende demokrati, og jeg skal i det følgende presentere de viktigste tilbakemeldingene på dette området. Til slutt skal jeg også se tettere på kravet om deltakelse i samkommune, der departementet er usikre på om alminnelig flertall er godt nok, eller om det bør innføres spesielle flertallskrav.

Vang kommune kommenterer KS uttalelse om at lokaldemokratiet best ivaretas gjennom direkte folkevalgte organer, og aksepterer at det kan finnes gode grunner for et slikt standpunkt. Likevel viser det seg, i følge kommunen, i praksis at indirekte valg ofte benyttes i den kommunale sfæren allerede. Valg av indirekte art er hovedregelen for oppnevning av styrever, råd og diverse utvalg i kommunene, og finnes i dag i en hel rekke interkommunale samarbeidsordninger. En etablering av samkommune vil dermed ikke stride i mot de demokratiske prinsippene, men vil heller føre til en forenkling av det interkommunale arbeidet rundt omkring i landet (Vang kommune, høringssvar). Her støttes de også av andre aktører, bl.a. Steinkjer kommune (høringssvar), som ikke ser at samkommunen rammer lokaldemokratiet hardere enn alle de forskjellige formene for samarbeid man allerede har i dag.

Unio har et lengre svar til departementet, og henger seg spesielt opp i de demokratiske prinsippene som samkommunen berører. I motsetning til Vang kommune mener Unio at samkommunen strider mot dagens nåværende situasjon med direkte valgte representanter, da samkommunestyret vil være et indirekte valgt organ. Organisasjonen understreker også at demokrati ikke bare handler om selve valget av representanter til et organ, men også en måte å kontrollere disse på, og å holde de ansvarlige for sine handlinger og de oppnådde resultater. Dette gjør man gjennom "*trusselen*" av å kaste representantene ved neste valg. Det er i følge

Unio prinsipielt uheldig at mange av samkommunens innbyggere må forholde seg til politikere de aldri har hatt mulighet til å stemme på, verken direkte eller indirekte.

Et annet poeng som er berørt av flere høringsinstanser, deriblant Unio, dreier seg om det partipolitiske aspektet ved en sammensetning av samkommunestyret. Siden samkommunestyrerepresentantene velges i fra de respektive kommunestyrene, vil de partiene som er lavt representert i disse ha liten sannsynlighet for å bli representere i samkommunen. Dermed vil et parti som er valgt inn i en kommune, kunne komme i den situasjonen at man ikke har noen som helst innflytelse på viktige kommunale saker og oppgaver. De demokratiske utfordringene forsterkes ytterligere av at samkommunen er ment som en langsiktig satsning. På grunn av dette anser Unio de negative sidene som så sterke, at de ikke kan anbefale en etablering av modellen (Unio, hørings svar).

Også Utdanningsdirektoratet stiller seg negativt til samkommunen, ut i fra demokratiske begrunnelser. Representantene i kommunestyrene vil kunne føle at deres organer tømmes for politisk styring og innhold, da samkommunestyret overtar store deler av beslutningsmyndigheten. En kommune kan også havne i en situasjon der samkommunen gjennom flertall overstyrer kommunens egne ønsker. Her nevnes skolenedleggelse som eksempel, og dette kan man lett se for seg. Slike avgjørelser kan føre med seg trusler om å trekke seg fra samarbeidet, noe som vil føre til ustabilitet. Også endringer i kommunestyrene etter valg vil kunne påvirke kommunenes lojalitet til samkommunen, og dermed anser ikke Utdanningsdirektoratet samkommunen som en stabil nok konstruksjon. Mye lokalpolitisk energi vil kunne gå bort til stridigheter, og denne burde heller utnyttes på en positiv måte (Utdanningsdirektoratet, hørings svar). Telemark kommune poengterer i denne sammenheng at *"alle interkommunale samarbeider har noen demokratiske og styringsmessige utfordringer som alltid må være forankret i den enkelte kommune."* (Telemark kommune, hørings svar). Dermed ønsker man ikke et eget samkommunestyre, med indirekte valgte representanter.

Troms fylkeskommune tar opp ordningen med indirekte valg, og anser dette som uheldig. Det er i det hele tatt svært mange instanser som ser på dette som en av de store utfordringene ved samkommunen. Troms nevner at erfaringer som er gjort med indirekte valg har vist

utfordringer knyttet til beslutnings- og gjennomføringskraft (Troms fylkeskommune, høringssvar). Her kan også Rogaland fylkeskommunes svar nevnes, da de tar opp problemet med fylkeskommunene på 1970-tallet (se kapittel 3.1), da disse i realiteten var store samkommuner. Problemet med indirekte valg av representantene var at disses lojalitet var særdeles sterkt forankret i den kommune som hadde valgt dem inn i fylkestinget (Rogaland fylkeskommune, høringssvar).

Politikerne i Nord-Trøndelag har lagt stor vekt på det demokratiske aspektet i sitt høringssvar. De poengterer at den reelle politiske makten alltid vil overføres fra kommunen og til et annet indirekte valgt organ, når man oppretter samkommuner eller andre interkommunale selskaper. Dermed mister man gjerne mye av den demokratiske legitimiteten som man er avhengige av blant befolkningen. En samkommune vil måtte balansere mellom hensynet til driftsmessig effektivitet og den politiske legitimiteten, og dette må politikerne i deltakerkommunene være bevisste på.

En konsekvens av det Nord-Trøndelag (høringssvar) tar opp vil være at man oppnår såkalte A- og B-lag i de respektive kommunestyrene, hvor A-laget vil være representert både i kommunestyret og samkommunestyret, og dermed ha langt større innflytelse enn de øvrige representantene. Dette kan i verste fall påvirke legitimiteten til de folkevalgte på en negativ måte, og ikke minst motivasjonen til de folkevalgte selv. Ønsker man å delta i politikken dersom man ikke føler at man oppnår noe?

Askim kommune tar også opp et problem med sammensetningen av samkommunestyret. Det eneste formelle kravet som stilles er at det skal være tre representanter fra hver deltakende kommune. Det er derimot ingen regler for en fordeling mellom kommunene basert på størrelse, eller fra hvilke partier disse representantene skal komme (Askim kommune, høringssvar). Forventingen er at medlemmene skal være representanter for kommunene, og ikke de ulike partiene. Men er dette noe man reelt kan forvente av lokalpolitikkerne? I tillegg er det ikke regulert noen form for samhandling mellom de ulike kommunestyrene, noe det absolutt burde vært.

Norge er preget av forholdsvis sterkt engasjement innenfor lokalpolitikken, og dette kan nok til dels tilskrives nærheten mellom innbygger og de kommunale kontorene, både fysisk og organisatorisk. På denne måten tar lokalmiljøene størst mulig ansvar for egen utvikling, og dette er en av desentraliseringens største fordeler. Det skal ofte mindre til for å engasjere seg i små kommuner, enn det gjør i de større byene. Dermed kan en modell som forhindrer sammenslåing til storkommuner sees på med positive øyne i en slik sammenheng. Likevel mener NITO, som påpeker de forut nevnte poengene, at utfordringene med indirekte valg er for store til at man kan godkjenne samkommunemodellen (NITO, høringssvar).

Det er fascinerende å gå igjennom høringssvarene til de forskjellige instansene, for så å finne ekstremt motstridende konklusjoner. I svaret fra Landbruks- og matdepartementet har de et positivt syn på modellen, og peker på at lokaldemokratiet i forsøkskommunene har blitt styrket. Dette begrunner de med at politikerne har fått økt makt og innflytelse over en rekke saker som omhandler kommunestyringen (Landbruks- og matdepartementet, høringssvar). Fylkesmannen i Nord-Trøndelag, som har sett samkommunen på nært hold gjennom Innherred-forsøket, støtter modellen fullt og helt ut, og mener den styrker nærdemokratiet som er så viktig for norsk forvaltningspolitikk. Selv om valg skjer indirekte, vil representantene komme fra kommunestyrene som er valgt av folket. I en vertskommune eller et IKS vil ikke dette nødvendigvis være tilfelle, og dermed er samkommunen et bedre alternativ demokratisk sett. Fylkesmannen ser det også som mer demokratisk at man reduserer antall småsamarbeid, slik at situasjonen kan bli mer oversiktlig for den enkelte innbygger (Fylkesmannen i Nord-Trøndelag, høringssvar).

Det totalt motsatte er å lese i Levanger Venstre sitt høringssvar, der de sier at *"samkommunen har svekket lokaldemokratiet, forsterket byråkratiets stilling, produsert nye lag av byråkrati, samlet makt på få hender og skapt uklare ansvarsforhold."* (Levanger Venstre, høringssvar). Det er nærliggende å tolke det slik at de tenker på samkommunestyret når de nevner at makten er samlet, da det sitter forholdsvis få representanter i dette organet. Partiet er en av svært mange instanser som ser negativt på indirekte valgordning for samkommunerepresentantene, og dette er virkelig en brannfakkell blant høringsinstansene

4.5.2 Oppsummering

Som vi ser av datamaterialet er det mange av høringsinstansene som påpeker demokratiske utfordringer og problemer med den foreslåtte samkommunemodellen. Det er først og fremst problemet med indirekte valg av samkommunestyrerepresentantene som dominerer tilbakemeldingene. Direkte demokrati, som påpekt av KS, er høyt verdsatt i vår lokalpolitikk, og mange instanser ønsker ikke en ny løsning der man fraviker denne normen. Likevel poengteres det at også dagens løsninger for samarbeid inneholder mye indirekte valg, synes dette langt tydeligere i en samkommune, slik den er foreslått. En annen form for valg til samkommunestyret ville nok ha ført til betydelig større oppslutning for modellen enn vi ser i dag.

Et annet problem som tas opp er uoversiktligheten man sliter med innenfor det interkommunale området. Det er ikke enkelt for en vanlig innbygger å ha kontroll med hvem og hvor beslutninger tas, hvem som utfører oppgavene og hvem som er ansvarlige for at alt fungerer slik det skal. Med samkommunen vil man kunne ytterligere forsterke denne uoversiktligheten, og det er ikke ønskelig. Det skal også nevnes at noen instanser argumenterer for at samkommunen vil føre til klarere forhold, og dermed enklere mulighet for innbyggerne å kontrollere prosessene. Dette er fordi alt samles i ett samarbeid, i stedet for mange små og ulike. Et slikt poeng er enkelt å forstå, men motstrides altså av en rekke instanser. Sandefjord kommune (høringssvar) er inne på dette da de mener at samkommunens omfattende styringssystem og flere styringsorganer, samt det ekstra forvaltningsnivået, vil svekke innbyggernes mulighet til innsyn og kontroll.

Med nok et kommunalt organ vil det oppstå enda lengre avstand mellom velgerne og de folkevalgte. I lokalpolitikken ønsker man det stikk motsatte, nemlig nærhet mellom partene. Her er det motstridene tilbakemeldinger, da noen instanser ikke ønsker så store kommuner, siden dette kan føre til en høyere terskel for at innbyggerne skal delta aktivt i den lokale politikken. Derfor må man ta valget mellom en storkommune eller en samkommune, da det råder stor enighet om at de små kommunene ikke kan håndtere verken dagens eller morgendagens krav på egenhånd.

Til slutt bør det nevnes at mange av instansene poengterer en viktig ting: det demokratiske hensynet må alltid veie tyngre enn hensynet til resultater. Man må søke å oppnå best mulig tjenester og tilbud til innbyggerne, men dette kan ikke gå på bekostning av demokratiet, som er så sterkt forankret i vårt samfunn. Dermed må mange av instansene stille seg negative til samkommunen, selv om modellen kan ha flere positive sider ved seg, dersom de mener den går på bekostning av demokratiet.

4.6 HVILKEN VALGFORM ER ØNSKET?

4.6.1 Datapresentasjon og kommentarer

I det følgende skal jeg komme inn på høringsinstansenes svar på det siste spørsmålet jeg ønsker svar på, nemlig om det bør stilles særskilte krav til valgprosessen rundt en eventuell deltakelse i en samkommune. Denne delen av kapittelet vil være kortere enn de foregående, da instansene har forholdt seg forholdsvis kort på dette poenget. Likevel har svært mange gitt uttrykk for sine meninger rundt dette temaet. Dette kan nok forklares gjennom at dette spørsmålet er eksplisitt tatt opp i høringsbrevet fra Kommunal- og regionaldepartementet.

Svarene fra høringsinstansene kan deles opp i tre hovedkategorier. Den første er de som støtter seg til kommunelovens hovedregel om alminnelig flertall (se kapittel 3.3). Et eksempel her kan være Agdenes (Agdenes kommune, høringssvar) som poengterer at demokratiet er bygget på prinsippet om alminnelig flertall, og som derfor mener dette bør legges til grunn. Også Alvdal kommune (høringssvar) ønsker alminnelig flertall, selv om de også finner gode grunner til å kreve en særregel siden et slikt samarbeid vil være omfattende og forpliktende, men at disse grunnene ikke er tungtveiende nok. En rekke kommuner og instanser, for eksempel Barnevernet (høringssvar), poengterer også at et mindretall ikke skal få lov å blokkere viljen til flertallet, da dette raskt vil kunne oppfattes som udemokratisk blant velgerne. Et mindretall vil også kunne trenere en etablering, slik at innbyggerne til syvende og sist blir skadelidende (Flakstad kommune, høringssvar). Fylkesmannen i Nord-Trøndelag (høringssvar) støtter også kravet om alminnelig flertall, men peker i tillegg på at kommunene

har mulighet til å holde lokale rådgivende folkeavstemninger, slik at de berørte innbyggerne i alle fall får sagt sitt om saken. Flere instanser uttaler også at terskelen for å opprette en samkommune rett og slett kan bli for høy dersom man krever 2/3 flertall.

Den andre kategorien dreier seg om en mellomløsning som departementet selv foreslår i høringsnotatet. Denne dreier seg om at man i første avstemming krever et kvalifisert flertall på 2/3. Hvis man ikke skulle oppnå dette gjennomgår man saken på nytt, og begge parter får presentere sine poeng for å inngå/ikke inngå samarbeid. Etter en tenkeperiode avholder man en ny avstemming, hvor alminnelig flertall vil være godt nok. På denne måten vil mindretallet fra første avstemming få belyst sine syn for flertallet på en grundig måte. Høgskolen i Oslo er en av bare tre (3) høringsinstanser som ønsker seg dette alternativet. Her møter de motstand fra Lindås kommune (høringssvar) som ser på bruken av utsettende veto som unødvendig bruk av tid, og dermed ikke en god løsning.

Den tredje er de som ønsker et krav om kvalifisert flertall, altså 2/3 flertall. Fylkespolitikere i Aust-Agder lener seg i denne retningen og begrunner det med at man på denne måten oppnår et særlig mindretallsvern. Dermed er man avhengig av stor tilslutning fra politikerne til å gjennomføre et slikt samarbeid, noe som i visse tilfeller kan gjøre det vanskeligere å gjennomføre. Likevel vil dette være positivt, da et så omfattende samarbeid er avhengig av sterk støtte for å oppnå stabilitet og langsiktighet. De anser en bred enighet blant partiene som det sterkeste fundamentet for et godt samarbeid. En kommune kan, men ett års varsel, tre ut av en samkommune, og dette kan føre med seg store konsekvenser for alle de impliserte. Risikoen for at slikt skal skje tidlig minsker dersom man har et strengt krav til flertall i stiftelsesprosessen (Aust-Agder fylkeskommune, høringssvar).

Akershus kommune (høringssvar) poengterer at et kvalifisert flertallskrav fremmer legitimitet blant innbyggerne i de berørte kommunene, og dette er viktig å ta med seg. Legitimitet er et viktig stikkord i demokratiseringen, og uten denne strander man raskt. I høringssvaret fra Hamar nevnes det også at små svingninger i valgresultatene fra periode til periode ikke bør få så store konsekvenser at en kommune trekker seg ut i fra samkommunen. Hvis man i en

kommune som hadde knapt flertall for inngåelse av samarbeid før valget, ser et annet valgresultat, vil det være problematisk at man enkelt kan trekke seg ut. Dermed må man søke en større oppslutning ved inngåelsen av samkommunen.

Nedre-Eiker poengterer sitt ønske om kvalifisert flertallskrav med at man overfører betydelig makt til et organ med indirekte valgte representanter (Nedre-Eiker, hørings svar). Dermed må det være krav til stor oppslutning blant de folkevalgte for å gjennomføre en slik prosess.

4.6.2 Oppsummering

Det var svært mange høringsinstanser som besvarte spørsmålet fra departementet om hvilke krav man skal stille til stemmeflertallet ved en eventuell etablering av en samkommune. I følge mine data er det 28 instanser som ønsker seg kvalifisert flertall, enten direkte eller gjennom utsettende veto. Det var 39 instanser som eksplisitt ønsket å holde seg til alminnelig flertall, og dermed havner flertallet i denne kategorien.

De som ønsket seg alminnelig flertall poengterte dette med at et slikt krav er i tråd med kommunelovens § 35. Det skal være gode grunner til å avstå fra dette prinsippet, og størstedelen av høringsinstansene som besvarte dette temaet fant ikke tung nok argumentasjon for å kreve kvalifisert flertall. Et poeng som også går igjen er at et mindretall ikke skal få lov å stå i veien for flertallets vilje, og at slikt lett kan falle i dårlig jord hos innbyggerne.

Midtre-Namdalen samkommune poengterer at samarbeidsavtalen (se høringsnotatet) kan være et like viktig virkemiddel for å unngå porøse samarbeid, da man i dette dokumentet kan bli enige om spesielle krav til eventuell utredelse av samkommunen.

Tre høringsinstanser havnet på mellomalternativet med utsettende veto. De ønsker at et eventuelt mindretall skal få mulighet til å presentere sine synspunkter grundig, før man eventuelt bestemmer seg for en endelig beslutning. Problemet med dette er tids- og

ressursbruk, og at mindretall enkelt kan trenere og utsette viktige beslutninger som kan ha stor påvirkning på tjenester til innbyggerne.

Kravet om at samkommunen må være en stabil og langsiktig modell er det som oftest ligger til grunn for at en rekke instanser ønsker et krav om kvalifisert flertall. På denne måten vil det være god oppslutning blant de folkevalgte, noe som ofte vil sikre større legitimitet blant innbyggerne. Små skiftninger i kommunestyresammensetningen vil sjeldent få store konsekvenser dersom det er bred enighet rundt samarbeidet i starten, og dette oppleves som viktig av mange instanser. En samkommune er et stort og forpliktende samarbeid, og hvis en part trekker seg ut vil det kunne få store negative ringvirkninger for den/de andre deltakerne.

5. AVSLUTNING – ØNSKER MAN SAMKOMMUNEN VELKOMMEN?

I denne oppgaven har jeg tatt for meg Kommunal- og regionaldepartementets forslag til ny modell for interkommunalt samarbeid, nemlig samkommunemodellen. I dette arbeidet har jeg spesielt konsentrert meg om modellen sett i forhold til spesielle demokratiske, og organisatoriske aspekter. Arbeidsmetoden min har vært dokumentanalyse, der jeg har presentert datamaterialet i lys av bakgrunnsinformasjonen som ble presentert i kapittel tre.

I etterpåklokskapens lys skulle jeg ønske at jeg hadde kategorisert høringsnotatene i enda større grad enn det jeg har gjort. Det ville da vært enklere å finne frem til de viktigste svarene, og jeg kunne også hatt med litt mer statistikk for hvem som sa hva. Heldigvis har Kommunal Rapport hjulpet meg litt, og deres undersøkelse forteller at det er 46 kommuner og fylker som stiller seg positive til samkommunen, og dermed vil lovfeste denne som samarbeidsmodell. På den andre siden er det 63 som støtter styret i KS, og dermed ikke ønsker en lovfesting av modellen. Det er faktisk fire kommuner som ikke tar stilling til spørsmålet, men som heller uttaler seg på andre tema (*Kommunal Rapport*, oktober 2010). Dette bekrefter mine funn om at samkommunemodellen ikke er ønsket av størstedelen av partene som den er tiltenkt for, og at man derfor bør tenke seg godt om før den lovfestes.

Så, hva har jeg funnet ut gjennom min egen studie av høringsdokumentene? I kapittel 1.4 satte jeg opp fire spørsmål som jeg ville besvare. Det første spørsmålet, om samkommunen vil være en etablering av et ekstra forvaltningsnivå, føler jeg at jeg har fått godt datagrunnlag for å besvare. Hele 28 instanser mener eksplisitt at samkommunen vil være et *fjerde* forvaltningsnivå, (eller til og med et *femte*, hvis vi skal tro Bergen kommune), mens kun to sier at dette *ikke* er tilfelle. Nå skal det poengteres at en av disse instansene riktignok er Innherred samkommune, som man vet har følt modellen på kroppen. Likevel er overvekten såpass stor på den ene siden at man ikke kan overse dette. Argumentene fra instansene er gode, og det er vanskelig å komme unna at en samarbeidsmodell med et eget "kommunestyre" lett kan oppfattes som et ekstra nivå på forvaltningsstigen. Noen instanser ser til og med på samkommunen som en erstatning av fylkeskommunen, og dette er et klart tegn på at samkommunen vil utføre oppgaver som går utenpå alle andre nåværende interkommunale

samarbeider. Erlend Wiborg fra Fremskrittspartiet uttalte dette til *Moss avis* i mai 2010: "*Frp vil tvert imot nedlegge fylkeskommunen. Vi ønsker ikke enda et forvaltningsnivå.*" (*Moss avis*, 15.5.2010).

Spørsmål to omhandler kommunestrukturen i dagens Norge, og om samkommunen er et alternativ til kommunesammenslåing, eller en utsettelse av en nødvendig reform. Svært mange av høringsinstansene ønsker heller en stor kommunereform, der det benyttes både gulrot og pisk for å få flere kommuner til å slå seg sammen. Dagens og ikke minst morgendagens krav til oppgaver og tjenester, vil gjøre det svært vanskelig for de små kommunene å levere gode nok resultater til sine innbyggere. Her er spesielt samhandlingsreformen nevnt spesifikt av flere høringsinstanser, og denne fordrer samarbeid mellom større enheter. Det synes å være et klart ønske om at regjeringen først tar tak i den kommunale organiseringen og rydder opp her, før man tar i bruk nye former for interkommunalt samarbeid. I dag har man allerede et stort utvalg av interkommunale samarbeidsordninger, deriblant vertskommunemodellen, som anses gode nok av de fleste instansene. Likevel er det mange parter som godtar samkommunemodellen som et skritt i rett retning, inntil man gjør mer grunnleggende endringer i kommunal sektor. Det er også mange som mener at samkommunen vil være tilnærmet det samme som en sammenslåing, for eksempel tidligere ordfører i Eidsberg, Knut J. Herland. Han uttaler at:

"Planen nå er å legge utrolig mange flere oppgaver under samkommunen enn det vi noen gang så for oss, for eksempel lovpålagte tjenester. Man begynner å lure på om dette er et forsøk på en sniksammenslåing av kommunene." (Nationen, mars 2012).

Om samkommunen er et forsøk på sniksammenslåing skal ikke jeg uttale meg om, men jeg registrerer i alle fall et stort ønske om en større reform i kommune-Norge, der regjeringen aktivt skal søke å redusere antallet småkommuner.

Det tredje spørsmålet dreier seg om samkommunen utfordrer de demokratiske spillereglene på det lokalpolitiske planet. Også her har mange instanser uttalt seg, og mange har innvendinger

mot modellen slik den er foreslått. Først og fremst finnes det mye negativitet rundt sammensetningsmetoden for samkommunestyret, der representantene velges indirekte. På dette punktet har KS vært krystallklare, og sagt at de ikke ønsker en slik ordning, og at lokaldemokratiet må bestå av direkte valgte representanter. Ved en slik ordning vil det være enklere for velgerne å holde oversikt, og stille representantene ansvarlige for sine handlinger gjennom valg. Avstanden mellom velgerne og politikerne øker også ved en samkommune, og dette kan påvirke innbyggernes interesse for å delta aktivt på en negativ måte. Samkommunen har sine utfordringer sett i fra et demokratisk perspektiv, men jeg tror at svært mange av instansene hadde hatt et langt mer positivt syn på modellen dersom reglene for samkommunestyret hadde blitt endret, slik at man for eksempel har et eget direkte valg til dette organet.

Spørsmål fire var mer konkret, og gikk på regler for avstemming rundt en eventuell deltakelse i en samkommune. Jeg mener dette er et interessant poeng, som departementet også selv ba om klar tilbakemelding på. Svært mange av høringsinstansene har besvart dette spørsmålet, med vekslende begrunnelse. Størstedelen av instansene mener at alminnelig flertall er godt nok, og at man derfor skal holde seg til kommunelovens hovedregel rundt flertallskrav. En svært liten del av instansene ønsker mellomløsningen med utsettende veto, som departementet selv har foreslått som alternativ. Langt flere, men likevel et mindretall, ønsker krav om kvalifisert flertall, altså 2/3 flertall. Dette begrunner de med at modellen stiller krav til langsiktighet og stabilitet. Likevel synes det klart at hvis samkommunen innføres, vil det være tilstrekkelig med alminnelig flertall for de kommunestyrene som vil inngå et slikt samarbeid.

Det har vært svært interessant å merke seg tilbakemeldingene fra Innherred samkommune og Midtre-Namdalen samkommune, da de er de eneste høringsinstansene som har følt samkommunemodellen direkte på kroppen. Disse to fremstiller samkommunen i et positivt lys som de gjerne ser lovfestet, noe som er i strid med flertallet av instansene. Hvorfor er det slik? Det kunne vært svært interessant å gå nærmere inn på dette i et annet prosjekt, noe jeg ikke er i tvil om vil bli utført.

Jeg føler selv at spørsmålene er godt besvarte, og at hvis man skal komme med en form for konklusjon vil den være at samkommunen som modell ikke tas i mot med åpne armer av brukerne. Den lider av til dels store demokratiske problemer, tilfører strengt tatt ikke noe revolusjonerende og utsetter muligens en større kommunereform. Etter høringsrunden gikk kommunalminister Liv Signe Navarsete ut og bekreftet at departementet var i stor tvil om de skulle lovfeste samkommunemodellen eller ikke. Til *Kommunal Rapport* uttalte statssekretær Dag-Henrik Sandbakken:

"Vi har vært veldig i tvil om lovfesting av samkommunen er riktig. Vi var skeptiske tidlig i perioden, men samhandlingsreformen gjør at det er behov for nye verktøy. Men det er et alternativ ikke å lovfeste. Det finnes demokratihensyn som kan tale mot. Erfaringsgrunnlaget fra to samkommuneforsøk er også svakt." (*Kommunal Rapport*, oktober 2010).

På tross av dette og at flertallet av høringsinstansene har stilt seg negative i forhold til samkommunen, fikk vi i mai 2012 bekreftelse på at samkommunen blir vedtatt ved lov. 1. juli 2012 trådte loven i kraft, og kommunene har dermed nå et nytt alternativ innenfor interkommunalt samarbeid. Det er likevel gjort noen endringer med tanke på lokaldemokratiet, så det kan se ut som at de negative tilbakemeldingene fra høringsinstansene har gjort inntrykk på departementet. Navarsete uttalte i pressemeldingen at:

"Mange kommunar finn gode løysingar for å sikre dei beste tenestene til innbyggjarane sine ved å samarbeide med andre. Samkommunemodellen gir kommunane moglegheit til å samarbeide på ein ny måte. Eg vil oppfordre kommunane til å leggje vekt på god folkevald styring og kontroll når dei etablerer ulike samarbeid – ikkje minst på så viktige område som helse og velferd." (regjeringen.no, pressemelding 25.05.2012)

De lokaldemokratiske endringene dreier seg om forholdet mellom de lokale politikerne og administrasjonen i kommunene. Kommunestyrene skal for eksempel ta stilling til hvem de ønsker skal lage innstilling i politiske saker. Navarsete sa dette om temaet:

"Kven som innstiller i politiske saker og kven som blir delegert ansvar viktige saker er viktig for lokaldemokratiet. Å ta stilling i slike spørsmål gjer kommunestyret medvite på kva slags avgjerder det sjølv skal ta, og kva administrasjonen skal bestemme. Innstillinga legg premissar for debatten. Difor bør kommunestyret vere medvite på kven det ynskjer skal lage den" (regjeringen.no, pressemelding 25.05.212)

Nå gjelder det å se om kommunene tar i bruk dette nye alternativet innenfor det interkommunale samarbeidet, eller om dette er en unødvendig tilvekst til den kommunale floraen. Hvis man skal bedømme ut i fra høringsinstansene er det vanskelig å se for seg at samkommunen kommer til å gjøre braksuksess med det første, men tiden får vise. Kanskje samkommunen vil stoppe debatten om kommunesammenslåinger?

6. LITTERATURLISTE

Bøker og artikler

Andersen, Ole Johan (2011): *Balancing Efficiency, Effectiveness and Democracy in organizing Inter-Municipal Partnerships: Conflicting aims?* Gøteborg: Förvaltningshögskolan.

Baldersheim, Harald; Pettersen, Per Arnt og Rose, Lawrence E. (2011): *Den krevende borger – Utfordringer for demokrati og tjenesteyting i kommunene*. Dokumentasjonsrapport. Oslo: Universitetet i Oslo.

Blaikie, Norman (2000): *Designing Social Research*. Cambridge: Polity Press.

Brastad, Bjørn; Gjertsen, Arild; Samuelsen, Roar; Solvoll, Gisle (2005): *Sammen står man sterkere – men hvordan bør det gjøres?* Vurderinger av kommunestruktur, samarbeid og sammenslåing i Vefsn, Hattfjell, Grane, Hemnes og Leirfjord. Bodø: Nordlandsforskning.

Grefsrud, Reidun og Hagen, Stein Erik (2003): *Kriterier for kommuneinndeling*. Lillehammer: Østlandsforskning.

Grønmo, Sigmund (2004): *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget.

Hanssen, Gro Sandkjær; Helgesen, Marit Kristine; Vabo, Signy Irene (2011): *Politikk og demokrati – En innføring i stats- og kommunalkunnskap*. Oslo: Gyldendal.

Hovik, Sissel; Myrvold, Trine Monica (2001): *Er det størrelsen det kommer an på? Små kommuners evne til å ivareta generalistkommunekravet. En case-studie av fire små kommuner.* Oslo: NIBR – Prosjektrapport 2001:8.

Larsen, Ann Kristin (2007): *En enklere metode – Veiledning i samfunnsvitenskapelig forskningsmetode.* Bergen: Fagbokforlaget.

Nilsen, Odd Jørgen (1994): *Interkommunalt samarbeid: en studie av Lofotrådet.* Hovedoppgave i sosialpolitikk - Høgskolesenteret i Bodø/Universitetet i Tromsø

Ringdal, Kristen (2001): *Enhet og mangfold – Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode.* Bergen: Fagbokforlaget.

Thagaard, Tove (2003): *Systematikk og innlevelse - En innføring i kvalitativ metode.* Bergen: Fagbokforlaget.

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

Øyvind Østerud, Kjell Goldmann, Mogens N. Pedersen (RED.) (1997): *Statsvitenskapelig Leksikon.* Oslo: Universitetsforlaget.

Nettsider og øvrige kilder

Avisa Nordland: Fauske åpner for å dumpe IRIS:

<http://www.an.no/indresalten/article4765368.ece> (*Avisa Nordland*, 17.12.2009)

Kommunal Rapport, Navarsete i tvil om samkommunen:

http://www.kommunal-rapport.no/artikkel/navarsete_i_tvil_om_samkommunen

(*Kommunal Rapport*, oktober 2010)

Kommunenes sentralforbund: februar 2012:

<http://www.ks.no/u/Om-KS/Administrativt/Kort-om-KS/> (KS.no, Kort om KS)

Kommunal- og regionaldepartementet: Prop. 49 L (2011–2012):

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/Dokument/proposisjonar-og-meldingar/prop/2011-2012/prop-49-l-20112012/4/1/2.html?id=666450> (regjeringen.no, Prop. 49 L (2011–2012))

Kommunal- og regionaldepartementet: Høringsbrev, juli 2005:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/hoeringer/hoeringsdok/2005/horing-forslag-til-nye-lovregler-om-inte/1.html?id=270892> (regjeringen.no, Høringsbrev 2005)

Kommunal- og regionaldepartementet: Høringsbrev, april 2010:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/hoeringer/hoeringsdok/2010/horingsnotat-med-forslag-om-endringer-i-Horingsbrev.html?id=601777> (regjeringen.no, Høringsbrev 2010)

Kommunal- og regionaldepartementet: Liste over høringsinstanser, april 2010:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/hoeringer/hoeringsdok/2010/horingsnotat-med-forslag-om-endringer-i-Horingsinstanser.html?id=601776> (regjeringen.no, Høringsinstanser 2010)

Kommunal- og regionaldepartementet: Høringsnotat, april 2010:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/hoeringer/hoeringsdok/2010/horingsnotat-med-forslag-om-endringer-i-Horingsnotat.html?id=601775> (regjeringen.no, Høringsnotat 2010)

Kommunal- og regionaldepartementet: Høringsuttalelser, 2010:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/hoeringer/hoeringsdok/2010/horingsnotat-med-forslag-om-endringer-i/Horingsuttalelser.html?id=601771> (regjeringen.no, Høringsuttalelser 2010)

Kommunal- og regionaldepartementet: Grenser til besvær, 1997:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/nouer/1997/nou-1997-12/4/3.html?id=344806>
(regjeringen.no, Christiansen-utvalget, NOU 1997: 12)

Kommunal- og regionaldepartementet: Ot.prp. nr.95 (2005-2006):

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/regpubl/otprp/20052006/otprp-nr-95-2005-2006-.html?id=190191> (regjeringen.no, Ot.prp. nr.95 2005-2006)

Kommunal- og regionaldepartementet: Pressemelding, 27.04.2012:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/pressesenter/pressemeldinger/2010/Vil-lovfeste-samkommunemodellen.html?id=601921> (regjeringen.no, pressemelding 27.04.2012)

Kommunal- og regionaldepartementet: Pressemelding 25.05.2012:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/pressesenter/pressemeldinger/2012/samkommunar-blir-lov-fra-1-juli.html?id=683675> (regjeringen.no, pressemelding 25.05.2012)

Kommunal- og regionaldepartementet: Om forvaltningsreformen, 2011:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/tema/fornyng-i-kommunene/forvaltningsreformen/om-reformen.html?id=417372> (regjeringen.no, Om forvaltningsreformen)

Lovdata.no:

<http://www.lovdata.no/all/hl-19920925-107.html#35> (Kommuneloven, § 35)

Moss avis, Krogsvold slakter samkommune-forslag:

<http://www.moss-avis.no/nyheter/krogsvold-slakter-samkommune-forslag-1.5257549> (*Moss avis*, 15.5.2010)

Nationen, Spikeren i kista for samkommunen, juni 2010:

<http://www.nationen.no/2010/06/25/politikk/kommune/sammenslaing/6033599/> (*Nationen*, juni 2010)

Nationen, Tidligere Eidsberg-ordfører skeptisk til samkommune, mars 2012:

<http://www.nationen.no/2012/03/15/nyheter/ostfold/samkommune/eidsberg/kommune/7311714/> (*Nationen*, mars 2012)

Høringsdokumenter

Agdenes kommune

Akershus fylkeskommune

Alta kommune

Alvdal kommune

Arbeidsgiverforeningen Spekter

Aremark kommune

Askim kommune

Askøy kommune

Aust-Agder fylkeskommune

Barneombudet

Buskerud fylkeskommune

Bygland kommune

Bykle kommune

Båtsfjord kommune

Drammen kommune

Eidsberg kommune

Eidskog kommune

Enebakk kommune

Evje og Hornnes kommune

Flakstad kommune

Forbrukerrådet

Fylkesmannen i Nord-Trøndelag

Fylkesmannen i Oslo og Akershus

Fylkesmannen i Sogn og Fjordane

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag

Fylkesmannen i Vestfold

Fylkesmannen i Østfold

Grue kommune

Hamar kommune

Hattfjelldal kommune

Helsedirektoratet

Herøy kommune

Hobøl kommune

Hof kommune

Holmestrand kommune

Horten kommune

Hovedorganisasjonen for universitets- og høgskoleutdannende (Unio)

Høgskolen i Bodø

Høgskolen i Oslo

IMDI (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet)

Innherred samkommune

Justis- og politidepartementet

Kommunenes sentralforbund (KS)

Landbruks- og matdepartementet

Lenvik kommune

Levanger kommune

Levanger Venstre

Lindås kommune

Lørenskog kommune

Meland kommune

Midtre-Namdalen samkommune

Miljøverndepartementet

Nedre Eiker kommune

Neset kommune

NITO (Norges Ingeniør- og Teknologiorganisasjon)

Nord-Aurdal kommune

Nord-Trøndelag fylkeskommune

Notodden kommune

Norsk ergoterapeutforbund

Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)

Orkdal kommune

Osterøy kommune

Radøy kommune

Rauma kommune

Regionrådet for Sør-Østerdal

Rogaland fylkeskommune

Sandefjord kommune

Sel kommune

Skaun kommune

Skedsmo kommune

Ski kommune

Skiptvedt kommune

Snillfjord kommune

Songdalen kommune

Spydeberg kommune

Statistisk sentralbyrå
Stavanger kommune
Steinkjer kommune
Stjørdal kommune
Søgne kommune
Sør-Troms regionråd
Sørum kommune
Telemark fylkeskommune
Troms fylkeskommune
Trondheim kommune
Tynset kommune
Ullensaker kommune
Utdanningsdirektoratet
Utdanningsforbundet
Valle kommune
Vang kommune
Vennesla kommune
Vest-Telemarkrådet
Vindafjord kommune
Våler kommune
Østfold fylkeskommune
Øystre Slidre kommune
Åfjord kommune

Ålesund kommune