

Masteroppgave i offentlig administrasjon

Fakultet for økonomi og samfunnsfag
Høgskolen i Agder - Våren 2007

Listerkommunene

Fra enighet om utvidet interkommunalt samarbeid til samarbeid om grunnleggende strukturelle problemer?

Kjell Sverre Drange

Listerkommunene

Fra enighet om utvidet interkommunalt samarbeid til samarbeid om grunnleggende strukturelle problemer?

Av
Kjell Sverre Drange

Masteroppgave i offentlig administrasjon

Høgskolen i Agder
Institutt for statsvitenskap og ledelsesfag

Våren 2007

Innhold

Innhold	1
Oversikt over tabeller og figurer	3
Forord	4
Sammendrag	5
1. Innledning og problemstilling	6
1.1 Innledning.....	6
1.2 Tema for oppgaven.....	6
1.3 Problemstilling	8
1.4 Kort presentasjon av kommunene og regionssamarbeidet	9
2. Fra kommunestrukturdebatt til spørsmål om interkommunalt samarbeid	11
2.1 Kommunestrukturdebatten – en gjenganger	11
2.2 Argumenter vedrørende endring av kommunestruktur	13
2.3 Kommunestrukturdebatten lokalt – 1950- og 60-tallet	15
2.4 Kommunestrukturdebatten lokalt – år 2003 til 2005	18
2.5 Kommunestrukturdebatten – før og nå.....	20
3. Teoretisk rammeverk.....	23
3.1 Samarbeid i et interorganisasjonisk perspektiv	23
3.2 Hva kan forklare ”skjev fordeling av fokus” i interkommunalt samarbeid?.....	24
3.3 Kontigenseteori	26
3.4 Kulturteori	30
3.5 Om ledelse og ledere i kommuner.....	33
4. Metode.....	36
4.1 Om metodevalget	36
4.2 Undersøkellesdesign	36
4.3 Datainnsamling.....	38
4.3.1 Dokumentundersøkelse	38
4.3.2 Kvalitative intervju.....	39
4.4 Utvalg av respondenter til intervjuene	41
4.5 Utsending av forespørsel om intervju og respons	41
4.6 Gjennomføring av intervjuene	42
4.7 Reliabilitet og validitet	42
5. Småskala problemer og interkommunalt samarbeid	44
5.1 Innledning.....	44
5.2 Om småskala problemer.....	44
5.3 Småskala problemer i Listerregionen.....	45
1. Evne til å produsere service billigst mulig eller til best kvalitet	45
5.3.1 Kommuneøkonomi.....	45
2. Demokratisk deltakelse	47
5.3.2 Valgdeltakelse	47
5.3.3 Politiske partier	49
3. Stimulans til allment samfunnsengasjement	50
5.3.4 Aviser	50
5.3.5 Lag og foreninger	51
4. Evne til samfunnsbygging i bred forstand.....	52
5.3.6 Befolkningsendring	52
5.3.7 Alderssammensetning	54
5.3.8 Likestilling	55
5.3.9 Andel kvinner i jobb og deltidsarbeid	57

5.3.10	Inntekt.....	59
5.3.11	Kvinner i Listerregionen	61
5.	Nasjonal utvikling og oppgaveløsning	62
5.3.12	Utdanningsinstitusjoner og utdanningsnivå	62
5.3.13	Sysselsetting	63
5.3.14	Levekår / Sosiale problemer.....	65
5.3.15	Arbeidsledighet	67
5.3.16	Sykefravær	68
5.3.17	Uføretrygdede.....	68
5.3.18	Oppsummering småskala problemer	69
5.4	Om Interkommunalt samarbeid.....	72
5.4.1	Interkommunalt samarbeid i Listerkommunene	76
5.4.2	Oppsummering interkommunalt samarbeid	82
5.5	Småskala problemer og interkommunalt samarbeid – avsluttende kommentar.....	84
6.	Årsaker til manglende interkommunalt samarbeid	88
6.1	Om småskala problemer og interkommunalt samarbeid i Listerregionen	88
6.2	Muligheter for samarbeid rundt småskala problemer	88
6.3	Kommunestørrelse	90
6.4	Geografiske avstander	93
6.5	Økonomisk situasjon	96
6.6	Ulik problemstruktur	99
6.7	Kultur og tradisjon	101
6.8	”Bygdefeider” og tillit.....	103
6.9	Politisk og administrativ ledelse	106
6.10	Oppsummering og konklusjon	110
7.	Avslutning	113
	Kildehenvisning	116
	Vedlegg	120
	Vedlegg 1	120
	Vedlegg 2	121

Oversikt over tabeller og figurer

Tabell 2.1: Oversikt over kommunene før og etter sammenslåingen på 1960-tallet	15
Figur 3.1: Faktorer som bidrar eller eventuelt hindrer interkommunalt samarbeid	25
Figur 3.2: Thompsons argument om omgivelsenes påvirkning av organisasjonsstruktur	26
Tabell 5.1: Netto driftsresultat i Listerkommunene, perioden 2001-2005	46
Tabell 5.2: Valgdeltakelse ved kommunestyrevalg 1987–2003	48
Tabell 5.3: Partier representert i kommunestyrene i Listerkommunene	49
Tabell 5.4: Befolkningsutvikling i perioden 1997-2005	53
Tabell 5.5: Befolkningsutvikling i perioden 2000-2005	53
Tabell 5.6: Folkemenge etter aldersgrupper (Prosent), 1. Januar 2007.....	54
Tabell 5.7: Likestillingsindeks 2006	56
Tabell 5.8: Kommunene rangert etter likestilling på landsbasis i 2006	56
Tabell 5.9: Rangnummer for likestilling i Listerkommunene, 2002-2006	57
Tabell 5.10: Prosentandel sysselsatte kvinner og menn i Listerkommunene.....	58
Tabell 5.11: Kvinnelige arbeidstakere etter arbeidstid, 4.kvartal 2003 (Prosentandel)	58
Tabell 5.12: Gjennomsnittlig bruttoinntekt for personer over 17 år etter bosted.....	60
Tabell 5.13: Kvinner per 100 menn i Listerkommunene	61
Tabell 5.14: Personer 16 år og over etter utdanningsnivå. (Prosent)	63
Tabell 5.15: Sysselsatte etter næring og arbeidssted (Prosent)	64
Tabell 5.16: Sysselsatte etter næring i Listerregionen (Prosent).....	64
Tabell 5.17: Indeks for levekårsproblemer	66
Tabell 5.18: Registrerte helt arbeidsledige per 1. januar (Prosent)	67
Tabell 5.19: Sykefravær for første kvartal i årene 2003-2006	68
Tabell 5.20: Prosentandel uføre i perioden 2001-2005	68
Figur 5.1: Illustrasjon av ulike samarbeidstyper	74
Figur 5.2: Ulike samarbeidstyper	85

Forord

Denne oppgaven er avslutningen på masterstudiet i offentlig administrasjon ved Høgskolen i Agder. Da jeg begynte på det toårige masterstudiet visste jeg at jeg ville skrive en oppgave om min hjemkommune Farsund. Etersom Farsund er en del av Listerregionen bestemte jeg meg etter hvert for at jeg ville se nærmere på kommunene i denne regionen.

Det har vært en arbeidskrevende prosess å komme frem til problemstilling og teoretisk rammeverk i arbeidet med denne masteroppgaven. Arbeidet har likevel vært spennende og jeg er blitt bedre kjent med ”min” kommune og region. Stikkordene for hva jeg ser på i oppgaven er kommunestruktur, utfordringer, interkommunalt samarbeid og problemer knyttet til å få til interkommunalt samarbeid.

I arbeidet med oppgaven har jeg vært i kontakt med en rekke personer som jobber i de seks Listerkommunene, og som har vært behjelpelige med informasjon jeg har etterspurt. En takk til alle disse personene for viktig og nyttig informasjon om den enkelte kommune. Jeg vil også benytte anledningen til å takke Kjell Førland (prosjektkoordinator i Listerrådet) og de 7 kommunalsjefene og rådmennene som har tatt seg tid til å stille opp på intervju og gitt meg mye interessant empiri å jobbe med.

Til slutt vil jeg takke min veileder Morten Øgård som har vært til stor hjelp og faglig støtte under hele arbeidet med denne masteroppgaven.

Det er med stor glede jeg avleverer denne oppgaven og dermed setter punktum for fem interessante og ikke minst lærerike år ved Høgskolen i Agder.

Kjell Sverre Drange.

Vanse

Mai 2007

Sammendrag

Hovedtemaet i denne studien er interkommunalt samarbeid mellom de seks kommunene i Listerregionen. Gjennom kommunestrukturprosjektet som ble avsluttet i 2005 var det bred enighet i Listerkommunene at en videreutvikling av det interkommunale samarbeidet var nødvendig. Dermed blir det interessant å se på hva noen av utfordringene i Listerkommunene er, og om det i dag eksisterer samarbeid rundt grunnleggende problemer og utfordringer.

En gjennomgang av flere forhold knyttet til kommunenes funksjonsdyktighet viser at det er relativt store utfordringer i kommunene. Særlig knytter det seg til forhold rundt likestilling, ensidig næringsliv, levekår og sosiale problemer, utdanningsnivået i befolkningen er lavt og det er en befolkningsstagnasjon i Listerregionen totalt sett. Disse problemområdene har jeg valgt å kalle småskala problemer.

Det interkommunale samarbeidet mellom Listerkommunene er aktivt på enkelte områder. Men det interessante er at det ikke er et omfattende samarbeid på områder der det er betydelige utfordringer og problemer som for eksempel likestilling, levekår og sosiale problemer, lavt utdanningsnivå, befolkningsstagnasjon og ensidig næringsliv. Utfordringene og problemene søker kommunene i stor grad å håndtere på egenhånd. Problemstillingen fokuserer derfor på hva som er årsaker til at Listerkommunene ikke utnytter en samarbeidsstrategi i større grad for å håndtere problemer og utfordringer av den typen jeg betegner som småskala problemer. Årsaker til manglende interkommunalt samarbeid omkring småskala problemer er flere. Det som viser seg å ha mindre betydning er forhold som kommunestørrelse, kommunenes økonomiske situasjon og ulik problemstruktur. Store geografiske avstander synes å ha blandet betydning siden det kan være vanskelig å samarbeide om publikumsnære tjenester mens andre etablerte samarbeid synes å fungere relativt greit. Det viser seg at det er særlig forhold omkring kultur, tradisjon og tillit som er av betydning for at det er manglende interkommunalt samarbeid mellom kommunene. Forhold knyttet til ledelse fremstår som å ha størst betydning, og gjør at forholdene knyttet til kultur, tradisjon og tillit blir en vedvarende utfordring i regionen da disse ikke blir utfordret i særlig grad av verken den politiske eller administrative ledelsen i regionen.

1. Innledning og problemstilling

I dette kapitlet redegjøres det for oppgavens overordnede tema, problemstilling og en kort presentasjon av Listerkommunene og regions samarbeidet.

1.1 Innledning

Min interesse for temaene kommunestruktur og interkommunalt samarbeid ble avgjørende for valg av tema i min masteroppgave. Da jeg påbegynte mitt masterstudium høsten 2005 hadde debatten om kommunestruktur i Listerregionen ebbet ut. Det landsomfattende prosjektet ”Fremtidens kommunestruktur – kommuner med ansvar for egen utvikling” ble igangsatt i 2003 i regi av Kommunal- og regional departementet (KRD) og Kommunenes Sentralforbund (KS), der målsetningen var å skissere en alternativ kommunestruktur for hele landet. Jeg oppfatter at i de seks Listerkommunene (Farsund, Flekkefjord, Hægebostad, Kvinesdal, Lyngdal og Sirdal) var det lite offentlig debatt rundt fremtidig kommunestruktur i Listerregionen. Både blant befolkningen og politikerne var dette et tema som det ikke var særlig interesse rundt.

Interkommunalt samarbeid er et tema som er mer eller mindre aktuelt for alle kommuner. Det som er særlig interessant med interkommunalt samarbeid og kommunestruktur knytter seg til at ”Enhver avgrenset enhet er for stor til å løse noen problemer og for liten til å løse andre” (Østerud m.fl 2003:105). Den siste norske maktutredningen omtaler kommunene som et lokaldemokrati i krise (NOU 2003:19). Denne masteroppgaven ser på viktige utfordringer og problemer den enkelte kommune og regionen som helhet står overfor. Foruten å se på interkommunalt samarbeid som kommunene er med i, vil jeg se på ulike forhold som kan forklare hvorfor problemer og utfordringer kan være vanskelige å samarbeide om i et interkommunalt samarbeid.

Jeg vil derfor belyse flere ulike sider ved utfordringer og samarbeid i Listerkommunene. På den måten håper jeg å kunne beskrive og analysere en situasjon om ulike forhold som er av betydning i og for regionen.

1.2 Tema for oppgaven

Hovedtemaet i denne oppgaven er interkommunalt samarbeid. Interkommunalt samarbeid blir ofte omtalt som en erstatning eller et alternativ til endring i kommunestruktur. At en endring i

kommunestruktur er blitt mindre aktuelt eller vanskeligere å få til må ses i sammenheng med et viktig vedtak i etterkant av Christiansenutvalget sin innstilling om *Kommune- og fylkesinndelingen i Norge* (NOU 1992:15). I forkant av behandlingen av St.meld nr.32 (1994-95) *Kommune- og fylkesinndelingen* fattet Stortinget vedtak om at fremtidige endringer i kommunestrukturen ikke skulle gjøres dersom kommunestyret eller ved at det i folkeavstemning er gått i mot kommunesammenslåing (KRD og KS 2005). Det har med andre ord blitt lagt til grunn en frivillighetslinje for kommunesammenslåing i Norge.

Høsten 2003 utfordret Kommunal- og regional departementet og Kommunenes Sentralforbund kommunene til å debattere kommunestrukturspørsmålet gjennom prosjektet ”Fremtidens kommunestruktur – kommuner med ansvar for egen utvikling”. Alle seks Listerkommunene deltok i dette prosjektet, og på våren 2005 ble det fattet vedtak i alle kommunestyrene omkring fremtidig kommunestruktur. Ikke overraskende ble resultatet at alle kommunene hadde et klart ønske om å fortsette som egen kommune, og dermed var ikke endring av kommunestrukturen i Listerregionen aktuelt. Men samtlige kommuner så den gang for seg videreutvikling av det interkommunale samarbeidet på områder hvor det var behov for å søke sammen for å løse utfordringer. Dette er hovedutgangspunktet og situasjonen jeg ønsker å se nærmere på i denne oppgaven.

I første del av oppgaven (Kapittel 2) ser jeg på kommunestrukturdebatten som er en gjenganger. Med ujevne mellomrom dukker denne debatten opp i Norge så vel som i andre land. Jeg ser nærmere på debatten som var i de seks Listerkommunene i forbindelse med kommunestrukturprosjektet, og hvilken begrunnelse den enkelte kommune hadde for å fortsette som egen kommune. I denne delen ser jeg også på kommunestrukturdebatten i et historisk perspektiv. Fra slutten av 1950-tallet til rundt midten av 1960-tallet gjennomgikk Listerregionen en omfattende kommunesammenslåing i likhet med resten av landets kommuner. Jeg vil se på debatten den gang opp mot debatten som var for noen år tilbake. Er det de samme argumentene som ble brukt for og i mot kommunesammenslåing i begge periodene? Hvilke forhold vektlegges mer i den siste debatten? Gjennom vedtakene om kommunestruktur i 2005 avskrev den enkelte kommune muligheten til å slå seg sammen med nabo kommuner eller for å jobbe videre med en sammenslåingsprosess. Med andre ord mister kommunene muligheten til et helhetlig organisatorisk grep for å håndtere utfordringene som den enkelte kommune og regionen som helhet står overfor. Kommunene ønsker å fortsette med å løse nye som så vel ”gamle” utfordringer innenfor den eksisterende

kommunestrukturen som har vært uendret i over 40 år. Dette er utgangspunktet for neste hoveddel i oppgaven.

Hoveddel to i oppgaven (Kapittel 5) har en klar to-delning, men som likevel er viktig å se i sammenheng med hverandre. Først velger jeg å se på om den enkelte kommune og regionen som helhet står overfor småskalaproblemer og utfordringer. Kommunenes funksjonsdyktighet kan vurderes ut fra flere ulike forhold knyttet til økonomi, demokratisk deltakelse, stimulans til allment samfunnsengasjement, samfunnsbygging og nasjonal utvikling og oppgaveløsning. Ut fra denne kartleggingen avdekker jeg områder hvor den enkelte kommune kan ha få problemer og utfordringer, mens det på andre områder kan være betydelige problemer og utfordringer. Videre i den andre delen av oppgaven vil det være interessant å se hva det samarbeides om i Listerregionen. Regionrådet, Listerrådet, har sett seg ut særlig tre hovedsamarbeidsområder; næring og konkurransevne, kultur og steds kvalitet og kommunikasjon og transport (Listerplanen 2006). Gjennom å sammenligne småskalaproblemene i kommunene og regionen med det som kommunene eventuelt samarbeider om, så kan man få avdekket om de samarbeider omkring de reelle utfordringene som regionen har av en strukturell karakter. Dersom det avdekkes diskrepans mellom reelle småskalaproblemer og det som det samarbeides om, vil det være interessant å avdekke hva som er årsaken til at de ikke samarbeider om dette.

I tredje og siste hoveddel (Kapittel 6) ser jeg nærmere på hva som kan forklare at det er områder hvor det er utfordringer og problemer i kommunene, og at det ikke er samarbeid av betydning på disse områdene. Hva kan forklare at interkommunalt samarbeid kan være vanskelig å få til på enkelte områder hvor det er grunnleggende utfordringer og problemer kommunene står overfor?

1.3 Problemstilling

Utgangspunktet for oppgaven er at en endring i kommunestrukturen i Listerregionen er uaktuelt som følge av kommunestyrevedtak i 2005. Kommunestrukturdebatten i regionen er lagt død og kommunene vil satse mer på interkommunalt samarbeid og andre samarbeidsrelasjoner heller enn kommunesammenslåing. Fordelene med mindre kommuner veier tyngre i Listerregionen enn de fordeler det er ved større kommuner. Gjennom samarbeid

har kommunene mulighet for å kompensere for de ulemper som knytter seg til små kommuner. Interkommunalt samarbeid muliggjør med andre ord et mulighetsrom som små kommuner i mindre eller større grad kan utnytte. I denne oppgaven er jeg interessert i å studere hvordan en gruppe av kommuner som har sagt nei til kommunesammenslåing (Listerkommunene) utnytter samarbeid som en strategi for å håndtere eventuelle småskala problemer. Nærmere bestemt vil jeg arbeide ut fra følgende problemstilling:

Hva kan forklare hvorfor Listerkommunene ikke utnytter en samarbeidsstrategi mer enn de gjør med tanke på å håndtere småskala problemer i regionen?

1.4 Kort presentasjon av kommunene og regionssamarbeidet

Listerregionen består av kommunene Farsund, Flekkefjord, Hægebostad, Kvinesdal, Lyngdal og Sirdal. Listerkommunene ligger helt vest i Vest-Agder fylke langs kysten og i innlandet. Folkemengden per 1. januar 2007 i de seks kommunene var (www.ssb.no):

- Farsund: 9386 innbyggere
- Flekkefjord: 8860 innbyggere
- Hægebostad: 1599 innbyggere
- Kvinesdal: 5595 innbyggere
- Lyngdal: 7368 innbyggere
- Sirdal: 1737 innbyggere
- Listerregionen totalt: 34545 innbyggere

Sett i forhold til en nasjonal målestokk kan de seks Listerkommunene regnes som små og mellomstore. Samarbeidet mellom Listerkommunene har røtter tilbake til begynnelsen av 1990-tallet. Den gang var samarbeidet mindre forpliktende og foregikk i Regionråd Vest. Utover 1990-tallet ble samarbeidet mer formalisert og regionrådet Listerrådet ble opprettet. Samarbeidet utviklet seg, og etter hvert laget Listerrådet i samarbeid med Vest-Agder fylkeskommune en egen Listerplan i 1998. Listerplanen har fungert og skal fungere som en plattform for samarbeidet i Listerregionen, og for Listerrådet har denne planen vært med på å fremme et regionalt samarbeid og utvikling (Listerplanen 2006). Listerplanen fra 1998 ble i 2006 revidert og på ny vedtatt som en fylkesdelplan.

Et viktig formål med Listerplanen er at den skal være retningsgivende og fungere som en felles overbygning for kommuneplanarbeidet i de seks kommunene. I Listerplanen er det satt opp noen hovedmål for de enkelte planområdene som de seks kommunene samarbeider om (Listerplanen 2006:3):

1. *Næring og konkurransevne*

Lister skal ha et næringsliv preget av optimisme, nyskapning og vekst, og som dermed gir grunnlag for økning i folketall og sysselsetting i området.

2. *Kultur og stedskvalitet*

Å gjøre Lister så attraktiv som mulig for fastboende, nyetablerte og tilreisende.

3. *Kommunikasjon og transport*

For å oppnå økt folketall og vekst i hele regionen Lister skal alle former for kommunikasjon utvikles med sikte på å oppnå en best mulig bo-, arbeids- og serviceregion med høy trivsel for innbyggere og besøkende.

Det samarbeidet som har vært i Listerrådet mellom de seks Listerkommunene opp gjennom årene har vært med å etablere regionnavnet Lister. Interessant er det at Lister navnet i større grad brukes i flere sammenhenger og er på den måten med og setter Lister på kartet. Den klare visjonen for Listersamarbeidet er (Listerplanen 2006:4):

Lister – en spennende og kreativ region, sentralt i Sør

I neste del av oppgaven (Kapittel 2) vil jeg se nærmere på den enkelte Listerkommune. I løpet av 40 år har det vært to kommunestrukturdebatter i Listerregionen, og det er disse to debattene jeg vil gripe fatt i. Som følge av at kommunene i år 2005 ikke valgte å ikke slå seg sammen, vil nødvendigvis regionssamarbeidet tillegges større betydning.

2. Fra kommunestrukturdebatt til spørsmål om interkommunalt samarbeid

2.1 Kommunestrukturdebatten – en gjenganger

Kommunesammenslåing og endring i kommunestrukturen er temaer som det med ujevne mellomrom blir debatt om. Kommunestrukturdebatten er en gjenganger innenfor norsk politikk. Siden det kommunale selvstyre ble innstiftet ved formannskapsloven av 1837 har det vært flere endringer i kommuneinndelingen (Rønning 2001). Antall kommuner i Norge har variert alt fra 392 i år 1837 til 747 i år 1930. I en periode fra 1958 til 1967 ble antallet kommuner betydelig redusert fra 747 til 454 (St.meld.nr 32 (1994-95)). Fra 1967 frem til 1995 er det noen svingninger i antallet kommuner, men de senere årene preges i liten grad av kommunesammenslåinger. Per i dag er det 431 kommuner i Norge.

Interessant kan det være å se til våre naboland Sverige og Danmark når det gjelder utviklingen i antall kommuner. I Norge ble det som kjent 290 færre kommuner i perioden fra 1958 til 1967. Denne reduksjonen var på ingen måter svært dramatisk sammenlignet med hva som skjedde i Sverige og Danmark (Kjellberg m.fl 1979). I en periode fra 1945 til 1974, i Sverige, ble antall kommuner redusert fra 2498 til 282. Også i Danmark fant det sted en kraftig reduksjon i antall kommuner fra 1298 til 277 i perioden fra 1970 til 1974. Dette viser at endring i kommunestrukturen ikke er noe nytt fenomen, men det har vært gjenstand for debatt og forandring i en årrekke.

I Norge har det hovedsakelig vært to store utvalg som har sett nærmere på kommunestrukturen. Scheikomiteén påbegynte sitt arbeid på midten av 1940-tallet, noe som etter hvert resulterte i en drastisk reduksjon i antall kommuner. Den omfattende kommunesammenslåingen fra 1958 til 1967 var resultatet av Scheikomiteén sitt arbeid (St.meld.nr 32 (1994-95)). Den siste store norske offentlige utredningen omkring kommunestrukturen ble foretatt av Christiansenutvalget i perioden 1989 til 1992 (KRD og KS 2005). I Christiansenutvalgets utredning *Kommune- og Fylkesinndelingen i Norge* (NOU 1992:15) var konklusjonen at det var behov for reformer for å endre kommunestrukturen, og det ble anbefalt et overordnet prinsipp om at kommunene burde ha minst 5000 innbyggere. Behandlingen av denne utredningen i Stortinget ble en interessant prosess. I forkant av behandlingen av St.meld. nr. 32 (1994-95) *Kommune- og fylkesinndelingen* ble det i Stortinget

fattet vedtak om at kommunesammenslåing skulle være frivillig. En endring i kommunestrukturen skulle ikke tvinges frem dersom kommunestyret for kommunene det gjelder eller at det i folkeavstemning var gått i mot kommunesammenslåing. Dermed mistet statlige myndigheter muligheten for å slå sammen kommuner slik at det kunne foretas helhetlige organisatoriske grep for å håndtere utfordringer og problemer kommuner står overfor.

Frivillighetslinjen i Norge med hensyn til kommunesammenslåing, gjør at kommunestrukturprosjektet fra 2003 blir interessant å se nærmere på fordi kommunene ikke kan tvinges til sammenslåing. Den forrige Regjeringen (Bondevik II), med kommunal- og regionalminister Erna Solberg i spissen, satte på ny fart i kommunestrukturdebatten. Kommunal- og regional departementet og Kommunenes Sentralforbund igangsatte prosjektet "Fremtidens kommunestruktur – kommuner med ansvar for egen utvikling". Formålet med prosjektet var å skape debatt ute blant lokalpolitikere, og sette kommunestruktur spørsmålet på dagsorden. Gjennom en slik prosess var det mulig å komme frem til virkemidler som kunne styrke lokaldemokratiet. Maktutredningen omtaler nettopp kommunene som et lokaldemokrati i krise (NOU 2003:19).

Resultatet av kommunestrukturprosjektet var at kun et fåtall kommuner valgte å jobbe videre med en frivillig sammenslåingsprosess. For de seks Listerkommunene var en endring av kommunestrukturen en mer eller mindre fjern tanke. Gjennom kommunestyrevedtak i den enkelte kommune våren 2005 avskrev den enkelte Listerkommune muligheten til å slå seg sammen og jobbe med en sammenslåingsprosess. Men uansett kommunestruktur og antall innbyggere i en kommune kan det være viktig å påpeke, slik det er gjort i maktutredningen, at enhver avgrensning i kommunestruktur vil gjøre at noen kommuner blir for store til å løse noen problemer og for små til å løse andre (Østerud m.fl 2003).

Retter man igjen blikket mot Sverige og Danmark, så har kommunestruktur spørsmålet på ny vært på dagsorden de senere årene. I Sverige har det vært sett på dagens kommunestruktur med hensyn på å løse fremtidige velferdsutfordringer. I Danmark har prosessen med endring i kommunestrukturen kommet mye lengre etter arbeid med en kommunalreform i flere år. Arbeidet med kommunalreformen resulterte i at det fra 1. januar 2007 var en drastisk reduksjon i antall kommuner fra 271 til 98. Målet med kommunalreformen var å få til en fremtidsrettet offentlig sektor som skal tilby borgerne bedre service (Indenrigs- og

Sundhedsministeriet 2005). Danmark vil med disse grepene få kommuner med rundt 30 000 innbyggere. Kommunenes Sentralforbund har pekt på at dersom det ikke skjer endring i kommunestrukturen i Norge, vil det være begrenset hvor mange nye og omfattende oppgaver som kan delegeres til det kommunale nivået. Da spesielt med hensyn til at alle kommuner i dag er generalistkommuner og har et lovpålagt ansvar (KS 2006).

Mens det i Danmark har blitt bestemt av sentrale myndigheter at kommunesammenslåinger er nødvendig for løsning av fremtidige utfordringer, er det i Norge opp til den enkelte kommune å avgjøre dette spørsmålet. Den omfattende kommunesammenslåingen i Norge i perioden 1958 til 1967 var begrunnet ut fra hensyn til at kommunene skulle ha en god administrasjon, allsidig næringsliv, levedyktig sentrum og ikke minst at kommunene måtte være store nok til å håndtere nye og omfattende velferdsoppgaver. Endringene i kommunestrukturen den gangen ble gjennomført og bestemt fra sentralt hold, der myndighetene hadde det avgjørende ordet i sammenslåingsprosessen. Kommunene har etter den omfattende kommunesammenslåingen fått tilført stadig flere oppgaver, mens kommunestrukturen har ligget mer eller mindre fast i over 40 år.

Det blir videre interessant å se på hvilke argumenter Listerkommunene brukte for å begrunne vedtakene om å fortsette som egen kommune i forbindelse med det siste kommunestrukturprosjektet. Jeg velger å se på kommunestrukturdebatten i et historisk perspektiv. Med utgangspunkt i generelle argumenter vedrørende endring i kommunestruktur vil jeg se på om det er de samme argumentene kommunene brukte henholdsvis på 1950- og 60-tallet, og i forbindelse med behandlingen av kommunestrukturprosjektet i 2005. Hva er det eventuelt som har fått mer oppmerksomhet og som vektlegges mer de senere årene?

2.2 Argumenter vedrørende endring av kommunestruktur

En endring eller forslag om endring i kommunestrukturen fører alltid til debatt omkring hva som er "best" av store eller små kommuner. I debatten omkring endring i kommunestrukturen mobiliserer tilhengere og motstandere av større kommuner det vi kan kalle stridens argumenter. Baldersheim med flere (2003) har sett på stridens argumenter vedrørende kommunestørrelse, og det er disse argumentene jeg vil se nærmere på her.

Tilhengere av større kommuner ser særlig fem fordeler ved større kommunale enheter. For det første kan større kommuner føre til at gratispassasjerproblemet blir mindre, eller at det forsvinner. En kommunesammenslåing kan føre til at det blir en mer rettferdig fordeling av byrder og goder mellom kommuner, da først og fremst med tanke på fordeling av utgifter og inntekter (KS 2003). Et andre hovedargument knytter seg til politisk teori. Det vil være enklere for større kommuner å påta seg større oppgaver, og budsjettene vil være større i store kommuner. Det vil være større dimensjoner over det politiske spillet i større kommuner, noe som gjør at det blir mer politisk pluralisme og befolkningen blir mer interessert.

Funksjonslogikk argumenter er et tredje hovedargument for større kommuner. Dette går hovedsakelig ut på at det må være en kommunestørrelse som står i forhold til oppgavene som skal løses. Større kommuner kan påta seg større og mer omfattende oppgaver enn det små kommuner kan. Et fjerde hovedargument er at større kommunale enheter gir større utviklingskraft og funksjonell bærekraft. Større kommuner har lettere for å rekruttere og beholde kompetent personale, og dermed kan større kommuner tilby bedre service og kvalitet i sine tjenester til innbyggerne. For det femte kan det være lettere for større kommuner å oppnå stordriftsfordeler. Stordriftsfordeler går ut på at gjennomsnittskostnadene per produserte enhet reduseres ved økende produksjonsvolum (KS 2003). Argumentet om stordriftsfordeler og bedre ressursutnyttelse er et hovedargument for større kommuner i debatten omkring endring i kommunestrukturen.

Motstanderne av endring i kommunestrukturen og større kommuner vektlegger nærhet som viktig for innbyggerne. Baldersheim med flere (2003) viser til at det er særlig fem hovedargumenter i debatten omkring fordelene ved små kommuner. For det første kan økende kommunestørrelse føre til styringsulemper. En konsekvens av økende kommunestørrelse kan være at transaksjonskostnadene øker. Større kommuner vil nødvendigvis være mer tungroddede og byråkratiske enn små kommuner som har mer oversiktlige forhold. Nært knyttet til dette er argumentet om at små kommuner er mer ”åpne”. Prinsipal-agent-relasjoner og problemer knyttet til asymmetrisk informasjon antas å kunne håndteres lettere i små kommuner. Små kommuner vil i mindre grad ha ulemper knyttet til transaksjonskostnader og byråkrati. Et tredje argument er at variasjon i kommunestørrelse gir grunnlag for at kommunene kan være stifinnere og inngå i ulike forsøksroller. Ved at det er svært ulike kommunestørrelser så gir dette grunnlag for å prøve ut nye tiltak og løsninger, og dermed finne ut hvilke tiltak og løsninger som fungerer best. At små kommuner gir folk valgmuligheter ved at de kan ”stemme med føttene” er et fjerde argument for små kommuner. Effektivitet i små kommuner

skapes gjennom at de er i et konkurranseforhold til andre kommuner. Kommunene vil prøve å legge best mulig til rette slik at befolkningen ikke flytter, ”stemmer med føttene”, til en annen kommune. Det femte argument knyttet til fordeler med små kommuner er at fellesskapet står sentralt i små kommuner. ”Små kommunenes styrke er nærhet mellom styrende og styrte, gode deltakelsesmuligheter for innbyggerne og evne til å mobilisere innbyggerne til sosialt engasjement” (Baldersheim m.fl 2003:5). Nærhet og identitetstanker er sentrale argumenter for opprettholdelse av små kommuner.

2.3 Kommunestrukturdebatten lokalt – 1950- og 60-tallet¹

Scheikomiteén la til grunn særlig fire kriterier for kommuneinndelingen; 1) kommunene skulle ha tilstrekkelig med innbyggere (minst 2500-3000) til å ha en god administrasjon, 2) enheter med et allsidig næringsliv, 3) det skulle være et levedyktig sentrum og 4) kommunene skulle være tilstrekkelig store for å kunne gjennomføre større oppgaver i forbindelse med utbyggingen av velferdsstaten (KS Agder m.fl 2004). I kjølvannet av Scheikomiteéns arbeid ble antall kommuner redusert med rundt 40 prosent i hele Norge. Særlig hardt gikk det ut over Vest-Agder der det var rundt 60 prosent reduksjon i antall kommuner. I dagens Listerregion fant sammenslåingen sted fra 1960 til 1965, og hvilke kommuner som den gang ble slått sammen til dagens kommuner viser tabellen under.

Tabell 2.1: Oversikt over kommunene før og etter sammenslåingen på 1960-tallet

Dagens kommunestruktur	Kommunestruktur før sammenslåing på 1960-tallet
Farsund kommune (1965)	Farsund by, Spind kommune, Herad kommune og Lista kommune
Flekkefjord kommune (1965)	Nes kommune, Hidra kommune, Bakke kommune, Gyland kommune og Flekkefjord by
Hægebostad kommune(1963)	Eiken kommune og Hægebostad kommune
Kvinesdal kommune (1963)	Kvinesdal kommune, Feda kommune og Fjotland kommune
Lyngdal kommune (1963)	Lyngdal kommune, Kvås kommune, Gitlevågområdet i Spangereid kommune og Austad kommune
Sirdal kommune (1960)	Haughom-grenda fra Bakke kommune, Øvre Sirdal kommune og Tonstad kommune

Kilde: <http://www.ikava.no/> (IKAVA-Interkommunalt arkiv i Vest-Agder IKS) og SSB (1997:36ff)

¹ Drange, Kjell Sverre (2007): *En sammenligning av kommunestrukturdebatten på 1950-tallet og i 2005 i Listerregionen. Upublisert arbeidsnotat*. Det er i forbindelse med oppgaven utarbeidet et upublisert arbeidsnotat som ser nærmere på kommunestrukturdebatten i Listerregionen i et historisk perspektiv. Underkapitlene 2.3, 2.4 og 2.5 i denne oppgaven bygger i stor grad på dette arbeidsnotatet.

Sammenslåingsprosessen bar preg av tvang fra statlige myndigheter. Kommunene ønsket i utgangspunktet å fortsette som egne kommuner og vedtok dette i kommunestyrene. Samtidig vedtok kommunene subsidiære alternativer knyttet til hvem de ønsket å inngå en kommunesammenslåing med. Når det gjaldt alternativene om hvem kommunene eventuelt ville slå seg sammen med var det noenlunde samstemmighet omkring disse alternativene. Fylkesutvalget som den gang ledet sammenslåingsprosessen valgte å legge mest vekt på kommunenes subsidiære vedtak (Kommuneinndelingskomiteen 1962). Med andre ord ble kommunenes vedtak om å fortsette som egne kommuner tillagt liten vekt.

En hovedgrunn til at kommunestrukturdebatten ble aktuell tidlig på 1950-tallet og at Scheikomiteén igangsatte denne prosessen var kommunenes økonomiske situasjon. I 1933 var det 236 av totalt 747 kommuner som ikke klarte å håndtere de økonomiske forpliktelsene. Flere tiltak ble iverksatt og det ene tiltaket var en strukturell reform, altså endring i kommunestrukturen. Når det gjelder argumenter for og i mot sammenslåing så må økonomiske argumenter nevnes. Flere av kommunene i Listerregionen hadde den gang økonomiske problemer. Argumenter for sammenslåing av kommuner var knyttet til mer ordnede økonomiske forhold og bedre økonomi. Dette kunne lettere løses innenfor større kommunale enheter. I dag ville vi knyttet slike argumenter til det vi kaller stordriftsfordeler. Men ikke alle kommunene hadde økonomiske problemer, og kommuner som Øvre Sirdal, Farsund og Lista var i mot sammenslåing på bakgrunn av deres gode økonomiske situasjon. Farsund hadde store inntekter fra skipsfarten, noe de trakk frem for å kunne fortsette som egen kommune. I Øvre Sirdal kommune var det muligheter for kraftutbygging, noe som ville sikre gode inntekter (Vest-Agder fylkesutvalg 1956). Men kommuner med god økonomi var selvsagt i mindretall, noe som gjorde at slike kommuner ble attraktive samarbeidspartnere ved en eventuell kommunesammenslåing.

Mange av kommunene trekker frem følelsesmessige grunner for å fortsette som egen kommune. Dette knyttet seg gjerne til forhold omkring identitet og navn. Noen var redde for at kommunens identitet ville forsvinne dersom man ble slått sammen med andre kommuner. Det var mest sannsynlig at de største kommunene beholdt navnet i en sammenslåing, og dermed ville de små kommunene forsvinne fra kartet. Også forholdet til den kommunale statusen var gjenstand for debatt. Om en ny storkommune skulle ha by- eller landkommunal status var viktig for mange. Dette selv om det ikke lengre var vesentlige forskjeller og

fordeler knyttet til verken by- eller landskommunal status. Det handlet om man kunne klare å identifisere seg med bystatus dersom kommunen tradisjonelt sett var en landkommune. Argumenter knyttet til kommunenes status har noe med hva den enkelte kommune ønsket å bli forbundet med, det handlet om tradisjon og kommunens prestisje.

Sentraliseringsdebatten var sentral i de fleste kommuner, og spesielt i de kommunene som visste at sentrum ville bli flyttet ut av kommunen ved en kommunesammenslåing. Dette ville medføre at innbyggerne både fikk lengre reiseavstand og reisetid til det kommunale sentrum. Sentraliseringsargumentet var sentralt i de mindre kommunene der de visste at det kommunale sentrum ville bli flyttet ut av kommunen ved en sammenslåing. Dermed ble kommunenes beliggenhet ofte et argument for å opprettholde dagens kommunestruktur. Kommuner fryktet å bli en ”utkant i utkanten” dersom de måtte inn i en storkommune.

En hovedmålsetning med endringen i kommunestrukturen var, som tidligere nevnt, å få kommunale enheter med et allsidig næringsliv. Et slikt argument ble av flere kommuner nevnt som en fordel ved kommunesammenslåing. Et mer variert næringsgrunnlag ville gjøre at kommunen stilte sterkere når det ble nedgangstider innenfor noen næringer. Det var særlig i mindre kommuner at det næringsmessige grunnlaget var svakt. Eneste løsning for slike kommuner, slik Kommuneinndelingskomiteen så på det, var at de mindre kommunene ble en del av de større nabokommunene (Vest-Agder fylkesutvalg 1956). Større kommuner, som allerede hadde et variert næringsliv, brukte nettopp denne situasjonen til å argumentere for opprettholdelse av egen kommune.

Et argument som særlig knyttet seg til småkommuner var at ved større enheter ville det bli ”mindre demokrati”. Dersom kommuner ble slått sammen ville det bli færre representanter fra deres kommune i det nye kommunestyret. Av den grunn var flere av de minste kommunene opptatt av hvor mange representanter de ville få i en ny storkommune, og hvordan maktforholdet ble. Det kan se ut som noen kommuner så for seg at kommunestyre representantene ville opptre i grupper ut fra tidligere kommunetilhørighet. På grunn av at det ble færre representanter fra ”deres kommune” ville det bli mindre demokrati. Desto større kommuner, desto mindre innflytelse for menigmann.

Et siste argument, jeg vil trekke frem, knytter seg til den kommunale administrasjon. Et argument for sammenslåing var at det ville bli en mer forvaltningsmessig rasjonell drift, og

det kunne oppnås større effektivitet. Den administrative standarden ville bli høyere da man fikk samlet denne på et sted heller enn rundt i flere små kommuner. Men et sentralt argument mot storkommune og sammenslåing var at forholdene ville bli for store og uoversiktlige. Dette ville nødvendigvis føre til mer byråkrati og kontorstyre enn det egentlig var behov for.

2.4 Kommunestrukturdebatten lokalt – år 2003 til 2005

De seks Listerkommunene deltok i det landsomfattende kommunestrukturprosjektet ”Fremtidens kommunestruktur – kommuner med ansvar for egen utvikling”. Avslutningsvis foretok den enkelte kommune kommunestyrevedtak omkring fremtidig kommunestruktur. Argumentasjonen for og i mot endring i kommunestrukturen i forbindelse med vedtakene er grunnlaget for denne delen av oppgaven.

Farsund kommune

Vedtaket i Farsund var at de ville fortsette som egen kommune, men med utvidet interkommunalt samarbeid (Farsund kommune Saksnr 05/30 og 05/31). For at en endring i kommunestrukturen skulle være aktuelt for Farsund måtte kommunen totalt sett tjene på en sammenslåing. Knyttet til rollen som samfunnsutvikler så kunne denne blitt styrket ved en sammenslåing av Listerkommunene, men dette var ikke nok til å ønske en sammenslåing. Farsund viser til at de i dag er et handelssentrum og at det er egne arbeidsplasser i kommunen, noe som gjør det enklere å opprettholde dagens kommunestruktur. Potensial for omfattende turisme er også et argument for å fortsette som egen kommune.

Flekkefjord kommune

I Flekkefjord ble det ikke fattet vedtak om å fortsette som egen kommune. Gjennom tettere samarbeid i Flekkefjordsregionen ser Flekkefjord for seg en sammenslåing og en storkommune bestående av Sirdal, Kvinesdal, Flekkefjord og deler av Lund og Sokndal (Flekkefjord kommune Saksnr 040/05 og 090/05). Men inntil videre vil Flekkefjord fortsette som egen kommune. Med tettere interkommunalt samarbeid mellom kommunene i Flekkefjordsregionen vil det kunne være lettere å få til en storkommune på sikt. En klar fordel med Flekkefjordsregionen er at der vil det være et naturlig sentrum i Flekkefjord. Ved en sammenslåing vil det være mulig å hente ut noen rasjonaliseringsgevinster. Avstandene i en Flekkefjordsregion vil bli korte, men det vil selvsagt bli lengre vei for de omliggende

kommunene ved en sammenslåing. En annen fordel er at denne regionen allerede er en arbeidsmarkedsregion med pendling mellom kommunene. Til tross for flere fordeler ved en Flekkefjordsregion kan det likevel tyde på at det ikke er politisk vilje og initiativ til en slik sammenslåing med det første.

Hægebostad kommune

Kommunestyret i Hægebostad ser det ønskelig å opprettholde Hægebostad som egen kommune (Hægebostad kommune Saksnr 046/05 og 107/05). Gjennom en videreutvikling av interkommunalt samarbeid vil kommunen kunne avhjelpe problemer. Kommunen trekker frem korte avstander og bra tjenestetilbud som argumenter for å fortsette som egen kommune. Viktig for Hægebostad er det å ha et ”godt demokrati” med høy valgdeltakelse og mange kommunestyrerepresentanter, noe som best ivaretas med dagens kommunestruktur. Det kan være fare for mindre engasjement blant innbyggerne ved en sammenslåing til en storkommune. En storkommune vil være negativt for innbyggerne da de kan få lengre avstand til de kommunale sentra. Og ikke minst så blir det ikke nødvendigvis bedre økonomi ved å inngå i en storkommune.

Kvinesdal kommune

Kommunestyret ønsket å opprettholde Kvinesdal som egen kommune ut fra hensynet til innbyggerne (Kvinesdal kommune Saksnr 029-05 og 064-05). Kommunens tjenestetilbud og velferdstilbud samt at innbyggerne har stor tilhørighet til kommunen er sentrale argumenter for å opprettholde dagens kommunestruktur. Gjennom interkommunalt samarbeid vil det være mulig å løse problemer og utfordringer sammen med andre. At kommunen er såpass liten gjør at det er nærhet mellom innbyggerne og de som styrer, noe som fører til et ”godt demokrati” i kommunen. En ulempe som liten kommune og argument for sammenslåing er at kommunen er for liten til å påta seg store oppgaver. Statlige føringer kan av den grunn ”strupe” kommunen. Lite varierte arbeidsplasser er et annet argument for at en storkommune kunne være aktuelt.

Lyngdal kommune

I behandlingen av kommunestrukturspørsmålet vedtok kommunestyret at Lyngdal fortsatt skulle være alene som i dag (Lyngdal kommune saksnr 34/05 og 59/05). Den sentrale årsaken til det er nærheten til innbyggerne. Nærheten gjør at både innbyggerne og kommunen kan være trygge på at innbyggerne får de tjenestene som etterspørres, og at kommunen klarer å yte

tilpassede tjenester. Ved en større kommune vil det bli mindre trygghet med hensyn til tilpassede tjenester som innbyggerne etterspør. Et annet sentral argument mot sammenslåing er den økte avstanden dette måtte medføre for befolkningen. Men skulle sammenslåing likevel bli aktuelt kan det tyde på, ut fra en enkeltuttalelse fra ordfører Grøvan, at det ville være aktuelt å slå sammen mange kommuner med en gang (Flekkefjord kommune saksnr 040/05 og 090/05). Dette for å gjøre en sammenslåingsprosess, som likevel er smertefull, mer fremtidsrettet.

Sirdal kommune

Formannskapet håndterte vedtak om fremtidig kommunestruktur i Sirdal og vedtok at Sirdal burde opprettholdes som egen kommune (Sirdal kommune utvalgssaksnr 50/05). Sirdals beliggenhet er et sentralt argument for å fortsette som egen kommune. En sammenslåing ville bety store avstander for innbyggerne. Økonomisk handlefrihet og velutviklet tjenestetilbud er andre argumenter for at Sirdal bør og kan være egen kommune. Også argumenter knyttet til nærhet og demokrati er sentrale. Høy valgdeltakelse, politisk engasjement og den korte avstanden mellom innbyggere og beslutningstakere er viktig for Sirdal. Til tross for at Sirdal er en liten kommune så holder kommunen høyt aktivitetsnivå. Dette gjør at kommunen kan klare seg greit på egen hånd. Men en sentral utfordring knytter seg til å klare å opprettholde folketallet i kommunen. Mangel på fagmiljøer i den kommunale administrasjonen og etablering av nye arbeidsplasser er sentrale utfordringer og argumenter for kommunesammenslåing.

2.5 Kommunestrukturdebatten – før og nå

Det er klare likheter mellom de to debattene med over 40 års mellomrom. Men en ting skiller seg særlig ut i debatten på 1950- og 60-tallet. Trusselen for sammenslåing var mye mer reell. Ved den siste debatten var det opp til kommunene selv å bestemme og avgjøre utfallet av sammenslåingsspørsmålet.

Viktige argumenter mot sammenslåing er det Baldersheim med flere (2003) trekker frem som nærhet og identitetstanker. Argumenter omkring dette finner man i begge periodene. I debatten på 1950-tallet har jeg tidligere omtalt dette som følelsesmessige grunner kommunene hadde for å fortsette som egne kommuner. Det knytter seg til navnbytte, kommunal status og

at den kommunale identiteten ville drukne i en eventuell storkommune. I debatten som var nylig knytter dette seg til at små forhold skaper nærhet mellom innbyggere og beslutningstakere. Å ha et "godt demokrati" er det flere kommuner som trekker frem som viktig for å fortsette som egen kommune. Men dette var jo særlig aktuelt på 1950-tallet også da kommunene kjempet for å opprettholdes som egne kommuner. Dette vises i diskusjonen omkring maktforhold i en eventuelt ny storkommune, og om hvor mange representanter den enkelte kommune fikk. Et annet forhold i forbindelse med nærhetsargumentet, som man finner i begge periodene, er at større kommunale enheter vil føre til ulemper knyttet til lengre avstander for befolkningen. Så sentraliseringsdebatten er sentral i begge periodene.

I debatten på 1950-tallet synes økonomiske argumenter å være mer synlige som argumenter for og i mot sammenslåing. De rike kommunene, som var et fåtall, brukte deres økonomiske situasjon til å hevde uavhengighet. Kommuner med svak økonomi pekte på at en sammenslåing kunne bedre denne situasjonen. Debatten i perioden 2003-2005 i Listerregionen preges ikke av økonomiske argumenter, foruten at det ikke nødvendigvis blir bedre økonomi av en sammenslåing.

Argumenter knyttet til byråkrati, utviklingskraft, bærekraft og kompetanse (Baldersheim m.fl. 2003) er sentrale i begge periodene. Større kommuner vil kunne påta seg større oppgaver. Et bærekraftig og allsidig næringsliv vil være lettere å få til i større kommuner, slik at kommunen har "flere ben å stå på". Det var sentrale argumenter i begge periodene om fordelene ved kommunesammenslåing. Forhold omkring den kommunale administrasjonen var også diskusjonstema i begge periodene. Mens det på 1950-tallet var frykt omkring det ville bli for mye byråkrati og kontorstyre i større kommuner, var det samtidig argumenter om at den administrative standarden ville bli høyere. I debatten for kun få år tilbake peker flere kommuner på at en sammenslåing vil kunne styrke fagmiljøene, og det kan dermed bli enklere å rekruttere og beholde kvalifisert arbeidskraft. Selv om noen av kommunene opplever problemer knyttet til dette forholdet, så opplever kommunene at de har et bra tjenestetilbud for innbyggerne.

Denne gjennomgangen viser at det er svært stor likhet mellom disse to debattene til tross for mange års mellomrom. Flere av argumentene for og i mot endring av kommunestrukturen er like de generelle argumentene omkring kommunestruktur slik Baldersheim med flere (2003) trakk frem. Det som særlig skiller debatten på 1950-tallet fra den som var i perioden 2003-

2005 er forhold omkring samarbeid. Det virker som det på 1950- og 1960-tallet var mer splid og uenighet mellom kommunene. Dette må selvsagt sees i sammenheng med at sammenslåingstrusselen var mer reell da. Den debatten som nylig var i Listerkommunene preges også av at kommunene har et ønske om å opprettholde dagens kommunestruktur. Men det er ikke uproblematisk, og kommunene må håndtere ulike problemer og utfordringer selv om sammenslåingstrusselen på langt nær er så reell i dag som på 1950-tallet. Kommunene ser i så måte på interkommunalt samarbeid som viktig. Selv om det ikke er stor enighet blant Listerkommunene om at Listerregionen som storkommune vil være det beste alternativet dersom en sammenslåing skulle bli aktuelt, så er kommunene interessert i et utvidet interkommunalt samarbeid innad i Listerregionen. Ulike samarbeidsløsninger og interkommunalt samarbeid er et verktøy for Listerkommunene til å håndtere problemer og utfordringer den enkelte kommune og region som helhet står overfor.

Gjennomgangen har vist at det gjennom to perioder med kommunestrukturdebatt i Listerregionen stort sett har vært de samme argumentene mot sammenslåing i begge periodene. I etterkant av den siste debatten var det stor enighet i Listerkommunene om at det interkommunale samarbeidet måtte videreutvikles for at kommunene skulle klare å håndtere problemer og utfordringer de står overfor. Det vil dermed være interessant å se nærmere på om det er og eventuelt hvilke områder Listerkommunene står overfor problemer og utfordringer. Forhold omkring hva det samarbeides om blir vesentlig å finne ut for å se på om det interkommunale samarbeidet mellom kommunene er omkring løsning av problemer og utfordringer. Hva kan eventuelt forklare hvorfor kommunene ikke i større grad utnytter mulighetene det ligger i interkommunalt samarbeid for å håndtere problemer og utfordringer i regionen?

3. Teoretisk rammeverk

3.1 Samarbeid i et interorganisatorisk perspektiv

Interkommunalt samarbeid kan sees ut fra et interorganisatorisk perspektiv. Forholdet mellom kommuner kan betraktes som et forhold mellom organisasjoner (Weigård 1991). Ved å studere interkommunalt samarbeid i et interorganisatorisk perspektiv er man interessert i å fokusere på "[...] relasjonene mellom organisasjoner i et felles handlingsmiljø" (Weigård 1991:5). Den tradisjonelle intraorganisatoriske retningen fokuserer på forhold internt i den enkelte organisasjon, mens det interorganisatoriske perspektivet fokuserer på relasjoner mellom ulike organisasjoner. Det vil være naturlig for meg å se på hver av de seks Listerkommunene som en organisasjon, da Listerregionen ikke kan regnes som en organisasjon.

Interkommunalt samarbeid er basert på relasjoner mellom kommuner. Forbindelsene mellom kommunene kan bestå av mange former for og grader av kontakt. Weigård (1991:6f) trekker frem særlig fire typologier for å beskrive interorganisatoriske forbindelser:

1. Hierarkisk modell. Representerer sterke bånd mellom organisasjoner, og kjennetegnes av at en overordnet instans har fordelt kompetanse og fullmakter til denne samarbeidsrelasjonen.
2. Føderativ modell. Kommunene foretar selv en beslutning om å løse noen oppgaver sammen. Formelt interkommunalt samarbeid kan plasseres innenfor en føderativ modell.
3. Sidekoblet organisasjonsmodell. Innenfor denne modellen dreier samarbeidet seg om at kommuner går sammen og har et mindre forpliktende samarbeid som ikke krever at nye organisatoriske strukturer dannes. Ulike former for koordinering og utveksling av informasjon vil ikke kreve et større forpliktende samarbeid og kan dermed være relativt enkelt å samarbeide omkring.
4. Kontraktmodell. Innenfor denne modellen vil flere kommuner ha forpliktende avtaler omkring kjøp og salg av varer og tjenester mellom kommunene.

Hver av disse modellene representerer ulike former for og grader av kontakt mellom kommuner. I organisasjonslitteraturen er det vanlig at uformelle forbindelser mellom

organisasjoner refererer til det vi kan kalle nettverk, mens ulike grader av formalisering som ikke er en total integrasjon (eksempelvis kommunesammenslåing) vil kunne omtales som samarbeid mellom organisasjoner (Sullivan og Skelcher 2002). Nettverksbegrepet peker altså på at organisasjoner ikke fungerer hver for seg, men at organisasjoner samspiller i større grad med andre organisasjoner, og det dannes relasjoner til noen av dem (Nylehn 1999).

Kommuners individuelle selvstendige handlefrihet vil nødvendigvis påvirkes når kommuner velger å inngå i ulike former for samarbeid med andre kommuner. Innflytelsen og makten til en kommune vil reduseres ved å delta i samarbeid av mer forpliktende karakter. Desto sterkere samarbeids relasjoner, desto mer avgivelse av makt og innflytelse for de deltakende kommunene (Weigård 1991). Nært knyttet til kommuners innflytelse og makt i interorganisatoriske relasjoner er spørsmål knyttet til "[...] samarbeidsformens effektivitet med hensyn til å fatte og iverksette beslutninger" (Weigård 1991:8). Desto mer makt og innflytelse kommunene har avgitt til det interorganisatoriske samarbeidet, desto større beslutningseffektivitet vil samarbeidet kunne ha i forhold til å iverksette og fatte beslutninger. "Når organisasjoner først involverer seg i samarbeid vil imidlertid resultatasppektet ofte ha første prioritet. Dette kan da føre til at mye av medlemskontrollen gis avkall på til fordel for beslutningseffektiviteten" (Weigård 1991:10). Viktig er også et forhold som Sullivan og Skelcher (2002) påpeker. I et samarbeid er det enighet om hva man skal samarbeide om, og hva man skal oppnå i fellesskap. Men i situasjoner hvor ressursene er begrensede og man skal samarbeide om fordeling vil noen organisasjoner kunne ville dominere mer enn andre. Dette kan føre til at den eller de dominerende organisasjonene i samarbeidet prøver å oppnå større fordeler enn de andre for å sikre seg selv og deres egen posisjon. En konsekvens ved å inngå i et samarbeid er at det alltid kan oppstå et maktspill der noen prøver å sikre seg selv bedre vilkår enn hva de andre har eller klarer å tilegne seg. "Trust begrepet" er sentralt for at samarbeid skal bli en suksess (Sullivan og Skelcher 2002). Dersom ikke organisasjonene stoler på hverandre, vil et maktspill fort kunne oppstå og samarbeidet bærer preg av at det er mer "lønnsomt" for noen av deltakerne enn for andre.

3.2 Hva kan forklare "skjev fordeling av fokus" i interkommunalt samarbeid?

Hva kan være årsaker til at kommuner velger å samarbeide på noen områder, mens det på andre og vel så viktige områder med utfordringer ikke er noe samarbeid av betydning? Hva

drar kommunenes fokus i en annen retning? Svar på disse spørsmålene vil forhåpentligvis kunne si noe om hvorfor kommunene velger å samarbeide på noen områder, mens andre områder forsøkes håndtert internt i kommunen. Baldersheim og Øgård (2003) har sett på faktorer som kan være med å forklare kommuners valg av integrasjonsnivå for hvordan oppgaver skal løses. Disse faktorene er først og fremst knyttet til valg av oppgaver og integrasjonsnivå når det gjelder IKT, men flere av disse faktorene er likevel viktige generelt sett når det gjelder interkommunalt samarbeid. Av den grunn velger jeg å benytte meg av flere av disse faktorene som en innfallsvinkel for de teoretiske rammeverket i denne oppgaven.

Baldersheim og Øgård peker på at det er faktorer som bidrar til og eventuelt hindrer at samarbeid kommer i gang eller at samarbeidene utvikler seg. ”Drivkrefter og motkrefter er ytre forhold som kommunene må forsøke å forholde seg til. Støttende og bremsende krefter er i hovedsak av indre art og utgjør forhold som kan støtte opp om eller avsvække effekten av de ytre faktorene” (Baldersheim og Øgård 2003:185). En oversikt over de ulike faktorene er som følger:

Figur 3.1: Faktorer som bidrar eller eventuelt hindrer interkommunalt samarbeid

<p>Drivkrefter: Sammenslåingsspøkelset Fraflyttingsproblemer Dårlig kommuneøkonomi Statlig påtrykk og insentiver Kompetanseflukt Samarbeidstradisjoner i regionen</p>	<p>Motkrefter: Angst for kommunesammenslåing pga: - frykt for å bli ”utkant i utkanten” - tap av arbeidsplasser - historiske bygdefeider - maktforskyvning i regionen - Insentiver og fordeler som småkommune</p>
<p>Støttende krefter: Ildsjeler som: - Ser muligheter i IKT - Har samarbeidskompetanse Politisk aksept Endringsledelse og endringstradisjon Støtte i eksterne nettverk; tilgang til eksternt arena</p>	<p>Bremsende krefter: Skepsis blant ansatte pga: - frykt for jobben - lav mobilitet - trives hvor en er - frykt for tap av opparbeidede rettigheter Svak endringsledelse Svake eksterne nettverk</p>

Kilde: Baldersheim og Øgård 2003:185

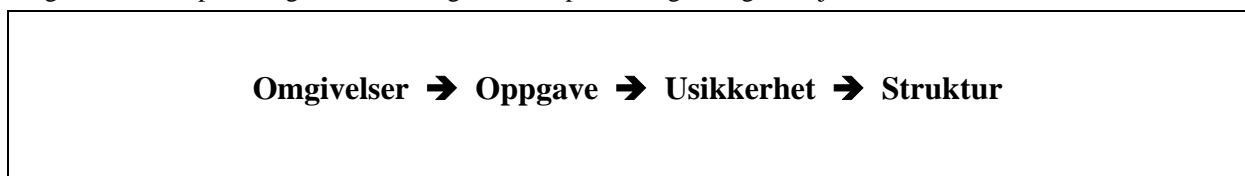
Disse ulike faktorene kan sies å være makro orienterte krefter i omgivelsene og interne faktorer i kommunen som kan være avgjørende for grad av samarbeid (integrasjon), og for hva det samarbeides om. Ikke alle disse faktorene vil ha like stor forklaringskraft på hvorfor

det på noen områder kan være lite eller manglende interkommunalt samarbeid i Listerregionen. De ovennevnte faktorene for drivkrefter, motkrefter, støttende krefter og bremsende krefter danner et utgangspunkt for de valg av teorier jeg har gjort i denne oppgaven. Kontigensteori, kulturteori og teori om ledelse blir sentrale teorier for å kunne forstå varierende grad av interkommunalt samarbeid på ulike områder. Ved å se på de ulike faktorene i lys av teori vil det være mulig å utlede noen antakelser (hypoteser) som man kan undersøke og teste ut fra innsamlet datamateriale.

3.3 Kontigensteori

Kontigensteori kan sies å være en situasjonsteori som vektlegger organisasjonens omgivelser i stor grad. Organisasjonsstrukturen vil, ut fra et kontigensteoretisk utgangspunkt, være tilpasset de omgivelser organisasjonen befinner seg i. Et av James D. Thompson (1983) sine hovedargumenter går ut på at rasjonelle organisasjoner vil forsøke å tilpasse organisasjonsstrukturen i forhold til oppgavene som organisasjonen skal løse. Endringer i organisasjonens omgivelser kan være en årsak til at organisasjonene endrer sine oppgaver. Således kan kontigensteorien sies å være et tilpasningsperspektiv. Organisasjoner tilpasser organisasjonsstrukturen i forhold til omgivelsene organisasjonen befinner seg i. For at organisasjonen skal være effektiv må organisasjonsstrukturen være tilpasset omgivelsene (Pikkala 2005). Men omgivelser vil alltid være en sentral usikkerhetsfaktor for organisasjonene. De organisasjonene som opptrer mest rasjonelt vil av den grunn prøve å utforme organisasjonsstrukturen slik at usikkerheten som finnes i omgivelsene gjøres minst mulig (Thompson 1983).

Figur 3.2: Thompsons argument om omgivelsenes påvirkning av organisasjonsstruktur



Kilde: Jacobsen og Thorsvik (2002:201)

Jeg vil ikke gå dypt inn i hva som ligger i begrepet omgivelser, men Thompson deler omgivelsene inn i fire ulike omgivelsestyper; stabile versus turbulente og homogene versus heterogene. Omgivelsenes ulike grad av turbulens og homogenitet gjør at organisasjonene må

ha ulik struktur, alt etter type omgivelser, dersom organisasjonene handler rasjonelt (Thompson 1983). Jo flere kilder til usikkerhet og uforutsigbarhet det er i organisasjonens omgivelser, desto større vil behovet for maktutøvelse være og flere beslutninger må tas innad i organisasjonen (Thompson 1983). Videre peker Thompson på at usikkerhet i omgivelsene synes å være det grunnleggende problemet i organisasjoner og den administrative prosessen i organisasjonen blir å håndtere usikkerheten. Da selvsagt i form av å tilpasse organisasjonsstrukturen. Det betyr at muligheten for å benytte seg av byråkratiske organisasjonsstrukturer når organisasjonen opererer innenfor turbulente omgivelser blir mindre. Med andre ord vil det være mindre rasjonelt med en byråkratisk organisasjonsstruktur når omgivelsene er vekslende (Thompson 1983).

Viktig er det å påpeke og ta hensyn til at kontingensteorien først og fremst er rettet inn mot private virksomheter. Effektivitetsmålet for private markedsorganisasjoner vil i stor grad være oppnåelse av økonomiske mål. For den kommunale organisasjonen vil det være andre enn kun økonomiske mål som skal oppnås. "Den kommunale organisasjonen er multidimensjonal. Den er en politisk organisasjon, en administrativ organisasjon og en serviceorganisasjon" (Pikkala 2005:227). Altså vil den kommunale organisasjonen måtte ta hensyn til og forholde seg til flere forhold enn det en privat virksomhet må ta hensyn til. Som følge av at kommuner er multidimensjonale så kan det sies at: "De offentlige organisasjonenes virksomhet er ofte sterkt regulert, noe som kan vanskeliggjøre eller forhindre en effektiv tilpasning til omgivelsene" (Pikkala 2005:226). Det som først og fremst skiller offentlige organisasjoner fra private organisasjoner er at offentlige organisasjoner ikke i så stor grad henter sine ressurser fra markedet. For private organisasjoner i et marked er effektivitet viktig for å kunne innhente ressurser. For offentlige organisasjoner blir det viktigere å vise eller fremstå som de er effektive overfor de som finansierer virksomheten. Som følge av at offentlige organisasjoner, som kommuner, står overfor andre betingelser enn private virksomheter vil det kunne være vanskeligere for kommuner å få til en effektiv tilpasning til omgivelsene. Dette kan være en forklaring på at interkommunalt samarbeid mellom kommuner står overfor utfordringer som gjør at interkommunalt samarbeid kan være vanskelig å få til.

Kontingensteoriens to læresetninger er at (Pikkala 2005:211):

1. *Det finnes ingen beste måte å organisere på.*
2. *Ikke alle måter å organisere på er like effektive.*

Ettersom den statlige detaljstyringen av kommunene har avtatt siden siste del av 1980-tallet har det blitt økende variasjon i hvordan kommuner velger å organisere seg (Pikkala 2005). Kommunene har med andre ord fått mer rom for å organisere seg og tilpasse seg de utfordringer og omgivelser de selv opplever. Kontigensteorien, ut fra dens to læresetninger, erkjenner at organisasjoner avviker i større eller mindre grad fra det som ut fra omstendighetene skulle være den mest hensiktsmessige organisasjonsstrukturen. Med dette utgangspunktet så vil de organisasjonene som avviker minst fra den mest optimale strukturen være de organisasjonene som er mest effektive (Pikkala 2005).

”Kontigensteorien er et perspektiv som gjør det mulig å stille spørsmålet om omgivelsenes betydning på en presis måte” (Pikkala 2005:209). Kommuner vil ut fra beliggenhet og andre faktorer befinne seg i varierende omgivelser. Med tanke på omgivelsene kommunene befinner seg i og hvordan de velger å organisere seg, så vil det være ulike områder kommuner velger å samarbeide om. Interkommunalt samarbeid mellom kommuner vil ut fra et kontigensteoretisk perspektiv kunne oppfattes som at ut fra omgivelsene kommunene opererer innenfor og hensynet til effektivitet, så anser kommunene interkommunalt samarbeid som den beste organisasjonsstrukturen på noen områder. Det er flere forhold i omgivelsene som kan tenkes å spille en rolle i forhold til om kommunene velger å samarbeide eller om interkommunalt samarbeid kan være vanskelig å få til.

Variasjon i kommunestørrelse kan være et forhold i kommuners omgivelser som kan spille inn med hensyn til å få til interkommunalt samarbeid. Manglende grad av samarbeid kan tenkes å skyldes at noen kommuner er små mens andre er store. ”Sammenslåingsspøkelset” truer med ujevne mellomrom små og mellomstore kommuner. Listerregionen består av to små og fire mellomstore kommuner i norsk målestokk. En drivkraft for samarbeid kan tenkes å kunne gå ut på å forberede seg til en ny runde med press om kommunesammenslåing og dermed være rustet gjennom interkommunalt samarbeid. På den måten kan ”sammenslåingsspøkelset” være lettere å unngå. På bakgrunn av dette vil jeg fremsette følgende hypotese:

H1: Ulik kommunestørrelse i Listerregionen er med på å hemme interkommunalt samarbeid omkring utpregede småskala problemer.

Et annet forhold i omgivelsene kan være geografiske avstander. Nærhet og avstand er forhold som kan sette begrensninger for hvem og eventuelt hva det går an å ha interkommunalt samarbeid omkring. Det er relativt store geografiske avstander i Listerregionen. Frykten for å bli en ”utkant i utkanten” kan være en årsak til at interkommunalt samarbeid kan være vanskelig å få til, spesielt dersom samarbeidet krever en samlokalisering på et sted. Noe som ville bety betydelige reiseavstander for en stor del av befolkningen i forhold til om tjenesten var lokalisert i hver enkelt kommune.

H2: Store geografiske avstander mellom kommunene kan legge begrensninger for interkommunalt samarbeid omkring felles småskala problemer.

Kommuners økonomiske situasjon er et tredje forhold som kan ha betydning for samarbeid. Kommuner vil nødvendigvis ha ulik grad av god eller dårlig økonomi, og kan dermed være mer eller mindre attraktive for andre kommuner å samarbeide med. Det kan også tenkes at kommuner med god økonomi vil kunne klare å håndtere problemer på en bedre måte selv enn kommuner med dårlig økonomi og samme problemer. Kommuner med dårligere økonomi kan av denne grunn være mer tilbøyelige til å finne frem til løsninger gjennom interkommunalt samarbeid.

H3: Kommunenes økonomiske situasjon vil være avgjørende for viljen til å inngå i ulike interkommunale samarbeid knyttet til småskala problemer.

Et fjerde og viktig forhold knytter seg til at kommuner kan ha ulik problemstruktur. Eksempelvis kan en kommune som opplever fraflyttingsproblemer slite med andre problemer enn en kommune som opplever vekst i folketallet. En kommune som opplever å ikke kunne skaffe kompetent arbeidskraft eller opplever kompetanseflukt vil nødvendigvis stri med problemer som andre kommuner som ikke opplever at dette er et problem. Forskjellig opplevelse av statlige påtrykk og insentiver kan også være et forhold knyttet til problemstruktur. Nye krav fra statlige myndigheter vil kunne oppfattes ulikt når det gjelder problemer med å gjennomføre dette. Et statlig pålegg eller lovnader om insentiver på et område hvor en kommune sliter vil kunne oppfattes mer problematisk for denne kommunen enn for en kommune som allerede har ordnede forhold på dette området. Opplevde insentiver og fordeler med å være en småkommune kan på en annen side være med å svekke behovet for samarbeid eller presset mot større kommunale enheter. Så ulik problemstruktur som følge av forskjellige forhold i omgivelsene kan gjøre at interkommunalt samarbeid omkring ulike problemer eller utfordringer ikke er så lett å få til.

H4: Ulik problemstruktur vil gjøre at interkommunalt samarbeid kan være vanskelig å få til på noen områder.

De fire nevnte forholdene kan være antakelser eller hypoteser på årsaker til at det ikke er samarbeid mellom kommuner eller at samarbeid kan være vanskelig å få til. Forhold i omgivelsene som alle ser behov for å samarbeide omkring vil naturlig nok være enklere å samarbeide om.

Det vil alltid være forhold i omgivelsene til kommunene som kan vanskeliggjøre eller forhindre en effektiv tilpasning for kommunene. Kontingensteorien er, som allerede nevnt, et tilpasningsperspektiv som i stor grad vektlegger forhold i omgivelsene. Da kommunene opplever ulike utfordringer eller problemer i dens omgivelser og ønsker dette løst gjennom eksempelvis interkommunalt samarbeid, vil det også være forhold i omgivelsene til de andre kommunene som spiller inn med hensyn til å få til et interkommunalt samarbeid. Ulik oppfatning av behov for samarbeid mellom kommuner, vil nødvendigvis gjøre samarbeid vanskelig. Også i et allerede etablert samarbeid kan det tenkes at det kan oppstå problemer omkring samarbeidet ved at kommunene har ulike interesser og kanskje hensikter med å inngå i et samarbeid. Med hensyn på at det er økende interkommunalt samarbeid mellom kommuner og at det er økende variasjon i hvordan kommuner velger å løse oppgaver, så er det forhold i omgivelsene som spiller inn for hva kommunene samarbeider om. Kontingensteori som tilpasningsperspektiv kan på denne måten anvendes til å se på om det er forhold i omgivelsene som gjør det lettere å samarbeide på noen områder fremfor andre og hvorfor det kan være vanskelig for kommuner å samarbeide.

3.4 Kulturteori

Teoriretningen innenfor organisasjonskultur har vært opptatt av hvordan det i en organisasjon utvikles spesielle normer, verdier og oppfatninger. Edgar Schein (1985:9) sin definisjon på organisasjonskultur er mye referert i organisasjonslitteraturen, her oversatt av Jacobsen og Thorsvik (2002:118):

”Organisasjonskultur er et mønster av grunnleggende antakelser utviklet av en gitt gruppe etter hvert som den lærer å mestre sine problemer med ekstern tilpasning og

intern integrasjon – som har fungert tilstrekkelig bra til at det blir betraktet som sant, og som derfor læres bort til nye medlemmer som den riktige måten å oppfatte på, tenke på og føle på i forhold til disse problemene”

En organisasjonskultur er i så måte noe som må læres av nye medlemmer da det ikke går i arv (Hofstede 1991). Organisasjonskultur kan beskrives og forstås på tre kulturelle nivåer (Schein 1980). Første nivå er grunnleggende antakelser. Dette er noe vi tar for gitt, noe vi oppfatter som riktig eller at det er slik det skal være. Grunnleggende antakelser er noe man tilegner seg gjennom en sosialiseringssprosess og læreprosess i en organisasjon som man er en del av. Verdier og normer er kulturens andre nivå og består av en høyere grad av bevissthet. Verdier sier noe om hva den enkelte person eller organisasjon mener rett eller galt, og hva man foretrekker i visse situasjoner fremfor noe annet. Normer sier noe om hva som er passende atferd i ulike sammenhenger og situasjoner, altså hvordan man forventer at mennesker skal opptre. Det tredje kulturelle nivået er artefakter. Artefakter er det som er synlig og det som lar seg observere av underliggende kulturelementer i organisasjonen, så som grunnleggende antakelser, verdier og normer. Altså deler av kulturen ”som ligger oppe i dagen” som de som ikke kjenner organisasjonen kan observere.

Dersom man legger til grunn et kulturperspektiv rettes oppmerksomheten mot uformelle strukturer, tradisjoner, normer og verdier i organisasjonen (Christensen og Lægred 1998). Over tid utvikles et sett av uformelle normer og verdier i organisasjonen, noe som resulterer i at organisasjonen får en særegen organisasjonskultur og identitet. Den rådende kulturen i organisasjonen vil danne grunnlag for oppfatninger av hva som er relevante problemer i og for organisasjonen, og hva som eventuelt vil være gode løsninger (Christensen og Lægred 1998). Knyttet til eksempelvis en kommune, så vil det være rådende oppfatninger både blant politikere og administrasjon om hva som er problemer og hva som er fornuftige løsninger for å håndtere problemene. Er det tradisjon og kultur for å løse noen typer problemer og utfordringer selv, vil eksempelvis frivillig interkommunalt samarbeid mellom kommuner kunne bli vanskeligere å få til. Dette fordi det er ikke en rådende oppfatning om at slike utfordringer og problemer skal løses sammen med eksempelvis andre kommuner.

H5: Manglende interkommunalt samarbeid omkring småskala problemer kan forklares med at det ikke er tradisjon eller kultur for å samarbeide på disse områdene.

H6: Tidligere "bygdefeider" og forhold knyttet til tillit mellom kommuner gjør at interkommunalt samarbeid er vanskelig å få til på områder hvor det er småskala problemer.

Men det er ikke bare forhold knyttet til den interne organisasjonskulturen som har betydning for hvordan organisasjoner velger å løse sine oppgaver og utfordringer. Kulturteori er nært beslektet til det vi kaller institusjonell teori. Institusjonell teori peker på at organisasjoner er noe mer enn kun et apparat som brukes til løse og utføre forskjellige oppgaver. Den institusjonelle teorien tar hensyn til at det er andre forhold enn profitt som er viktig for organisasjonen og dens omgivelser. Organisasjonene er ikke en maskin, men den består av mennesker med grunnleggende antakelser, verdier og normer som er med og former organisasjonen. Forhold som at organisasjonen skal være seriøs, drives forsvarlig, være moderne og ellers leve opp til forventninger om hva som sømmer seg er viktig i den institusjonelle teorien (Nylehn 1999). Institusjonelle omgivelser kan sies å være normer og verdier som organisasjonene må forholde seg til. Organisasjonene vil bli vurdert og bedømt ut fra disse normene og verdiene i omgivelsene. Dersom ikke organisasjonene tilpasser seg krav i omgivelsene kan organisasjonen få et legitimitetsproblem.

For at offentlige organisasjoner skal kunne utføre oppgavene sine er de avhengige av å ha legitimitet (Jacobsen og Thorsvik 2002). Dersom befolkningen i en kommune ikke oppfatter måten som kommunen løser sine oppgaver på som "riktig" så vil kommunen kunne oppfattes som lite effektiv. Så en kommune kan ikke bare organisere seg og løse problemer og utfordringer på den måten de selv oppfatter som mest hensiktsmessig. Kommunene må ta hensyn til de krav og forventninger som stilles til de i omgivelsene, da først og fremst i befolkningen, private organisasjoner og statlige myndigheter. Dette fordi organisasjonen er å betrakte som en del av et samfunn der omverdenen har forventninger og oppfatninger knyttet til måten organisasjonen er bygd opp (struktur) og måten organisasjonen fungerer på. "Ved at virksomheten drives på måter som samsvarer med forventningene, får den legitimitet og aksept som på mange måter er en forutsetning for å kunne eksistere i et moderne samfunn" (Nylehn 1999:17).

Med utgangspunkt i at kommuner er avhengige av legitimitet for å utføre sine oppgaver kan det være nyttig å se på hva som kan være drivkraften bak endring av organisasjoner. Kjell Arne Røvik peker på at organisasjoner søker endring når "organisasjonens identitet utfordres

og oppleves som problematisk” (Røvik 1998:132). Ser vi dette i forhold til kommuner kan kommuner søke nye måter å løse utfordringer og problemer på dersom det internt i kommunen er en rådende oppfatning om at det må endres, eller at det er en rådende oppfatning i omgivelsene om at kommunen må løse oppgaver og utfordringer på nye måter. Interkommunalt samarbeid kan være en løsning på ulike problemer og utfordringer som kommuner sliter med. Kommuner som velger å ikke ta i bruk ”moderne” løsninger som eksempelvis interkommunalt samarbeid kan risikere å bli oppfattet som lite effektive. En konsekvens av det kan være svekket legitimitet.

3.5 Om ledelse og ledere i kommuner

Det finnes uttallige definisjoner på ledelse, alt etter hvilke sider ved ledelse man ønsker å vektlegge betydningen av. Jeg velger å benytte meg av en enkel og mye brukt definisjon som sier at:

”[...] ledelse er å oppnå felles mål i samarbeid med andre” (Strand 1992:29).

Interkommunalt samarbeid mellom kommuner oppstår fordi kommuner ønsker å oppnå ulike målsetninger i form av bedre tjenester eller andre forhold i kommunen. Det vil nødvendigvis være politikere eller administrative ledere som ser behov for interkommunalt samarbeid på områder hvor det vil være hensiktsmessig med samarbeid. Av den grunn kan det være aktuelt å trekke inn en ledelsesdimensjon omkring hvorfor det kan være problemer knyttet til å få til interkommunalt samarbeid mellom kommuner.

Lotsberg (2005) ser på noen ulike ledelsesteoretiske tilnærminger som kan være aktuelle når det er snakk om hva slags ledere som passer i kommune organisasjonen. Teorier om trekk ved lederne tillegger lederens personlige og individuelle egenskaper betydning for organisasjonen. Situasjonsbetinget ledelse er en andre teoriretning hvor hovedfokuset er knyttet opp til forholdet mellom ledere og underordnede. Innenfor denne teoriretningen må lederstilen tilpasses i forhold til de underordnede. En tredje teoriretning knytter seg til ledelse som ivaretagelse av de sentrale organisasjonsfunksjonene. Det vil nødvendigvis være lederen sin hovedoppgave å ivareta organisasjonens grunnleggende funksjoner. Ledelse som symbol er en fjerde teoriretning som setter fokus på organisasjonsstruktur og omgivelser. Innenfor dette

perspektivet sees ledere på som å ha mindre betydning for organisasjonens resultater. Det vil være en rekke forhold i og rundt organisasjonen som er av betydning for organisasjonens resultater, men årsakene til resultatene tillegges gjerne lederne. Dette gjør at lederne gjerne har en symbolsk funksjon. En siste ledelsesteori Lotsberg trekker frem er rolleteori. Innenfor dette perspektivet er ledernes kompetanse og personlige nettverk i fokus.

Interkommunalt samarbeid vil nødvendigvis kreve at det skjer en endring i hvordan kommunen organiserer denne tjenesten da de skal samarbeide med andre kommuner. I endringslitteraturen omtales drivkrefter som årsaker til at endringer finner sted. ”Helt generelt kan vi si at organisasjoner endres når det er ubalanse mellom enten ulike interne forhold i organisasjonen eller mellom organisasjonen og dens omgivelser (Jacobsen 2004:51). Med andre ord vil rasjonelle kommuner som opplever problemer og utfordringer på ulike områder ville endre seg for å håndtere denne ubalansen. Interkommunalt samarbeid kan i så måte være en løsning for kommuner som ikke klarer å håndtere og løse problemer og utfordringer alene.

Da kommunene opplever at de over tid har problemer og utfordringer på flere grunnleggende områder vil det etter hvert kreve at det iverksettes en endringsprosess for å bedre forholdene. ”Endringsprosesser kjennetegnes ved at stabile rutiner og prosesser brytes opp, at etablerte oppfatninger utfordres, og at maktforhold endres” (Jacobsen 2004:213). Helt sentralt, for at en endringsprosess skal finne sted, er det at noen tar initiativ. Noen må innse behovet for endring, og noen må sette i gang en prosess for å endre det etablerte. Når det gjelder kommuner vil både den politiske ledelsen og den administrative ledelsen kunne ta initiativ og iverksette en endringsprosess da det er forhold som ikke lar seg løse innenfor dagens struktur og system. Ledelsen vil da måtte være initiativtaker og pådriver for en endringsprosess som skal resultere i nye måter å organisere virksomheten, som eksempelvis et interkommunalt samarbeid.

Gjennom interkommunalt samarbeid vil det være mulig å utfordre det etablerte ved at en nye strukturer dannes og at maktforholdene endres. En ny måte å organisere tjenesten på sammen i et interkommunalt samarbeid er et initiativ til å forsøke å gjøre en endring av det etablerte som ikke fungerer optimalt. Blir tjenesten bedre vil endringsprosessen kunne sies å være vellykket, og dersom den mislykkes vil nye endringsprosesser kunne iverksettes for å gjøre tjenesten bedre. Organisering i et interkommunalt samarbeid kan være et av flere tiltak kommunene kan gripe fatt i for å bedre forholdene på noen områder hvor det har vært

problemer over tid. Men det kreves at noen innser behovet og er villige til å ta initiativ til en endringsprosess.

For at interkommunalt samarbeid skal bli en realitet og løsning på problemer og utfordringer vil det kreve politiske og administrative ledere som vektlegger endring. I kommunene vil dette måtte være ledere med endringsledelses kunnskap og vilje til å sette i gang en endringsprosess. Knyttet opp til de ulike ledelsesteoretiske tilnærmingene vil det kreve ledere med egenskaper fra flere av de ulike teoriretningene. Flere av lederegenskapene i de ulike teoretiske retningene krever at så vel politiske frontfigurer som administrative ledere har disse egenskapene for at kommuneinstitusjonen skal fungere best mulig. I forhold til hva ledere i kommunene trenger av egenskaper kan det trekkes frem at:

”Kommunene trenger kreative rollespillere [...] som kjenner til det kompliserte organisatoriske- og samfunnsmessige nettverket kommunene er en del av. De må kunne handle strategisk, men også vise sunn fornuft og dømmekraft. Ledelse kan ikke foretas med enkle grep, men lederaktørene er heller ikke maktesløse overfor strukturelle mekanismer og spenninger” (Lotsberg 2005:159)

Som følge av at ledere vektlegges betydning i forhold til å igangsette endringsprosesser i organisasjoner velger jeg å ta med en ledelsesdimensjon i denne oppgaven (Baldersheim og Øgård 1997). For å håndtere problemer og utfordringer som er i kommunene, og som kommunene ikke selv klarer å ordne opp i, antar jeg at dette har noe med hvordan politiske eller administrative ledere velger å håndtere problemområder.

H7: Manglende initiativ fra politisk eller administrativ ledelse er en årsak til at det er lite interkommunalt samarbeid omkring småskala problemer i Listerregionen.

4. Metode

4.1 Om metodevalget

Prosjektets problemstilling vil være avgjørende for hvilke datainnsamlingsmetode man bør benytte seg av for å belyse problemstillingen på best mulig måte. Er hensikten å kunne generalisere funnene er valg av en kvantitativ metode nærliggende å benytte seg av. Ved valg av kvalitativ metode kan man få en større og dypere forståelse av temaet man undersøker. Hensikten med denne oppgaven er først å avdekke om det er problemområder (småskala problemer) i Listerkommunene, og på hvilke områder kommunene samarbeider gjennom interkommunalt samarbeid. Det er bakgrunnen for problemstillingen, der jeg ønsker å undersøke hva som kan forklare hvorfor Listerkommunene ikke utnytter en samarbeidsstrategi mer enn de gjør med tanke på å håndtere småskala problemer i regionen. Dermed blir det viktig å finne ut hva som er årsaker til manglende interkommunalt samarbeid. En kvalitativ metode blir dermed nærliggende å bruke.

Kvalitative metoder har sin fremste styrke i det å få frem en totalsituasjon, altså helhetsfremstillinger (Holme og Solvang 1996, Ritchie and Lewis 2003). ”Kvalitativ metode vektlegger detaljer, nyanserikdom og det unike ved hver enkelt respondent ” (Jacobsen 2000:115). Innenfor kvalitativ metode er det særlig tre metoder for datainnsamling som er mest brukt; intervju, observasjon og dokumentundersøkelse (Jacobsen 2000). I datainnsamlingen har jeg benyttet meg av en kombinasjon av personlig intervju, telefonintervju og dokumentundersøkelse for å få svar på de forskningsmessige spørsmål som stilles i denne oppgaven.

4.2 Undersøkelsesdesign

I denne undersøkelsen er jeg interessert i å avdekke småskala problemer, hva det er interkommunalt samarbeid om og hvorfor det er manglende samarbeid omkring løsning av småskala problemene i regionen. Jeg mener en kvalitativ metode er best egnet til å belyse problemstillingen i oppgaven. Dette fordi jeg ser på flere ulike områder som jeg vanskelig kunne skaffet informasjon om gjennom kvantitativ metode. Det kunne vært vanskelig å innhente informasjon om småskala problemer, interkommunalt samarbeid og årsaker til at det

er manglende interkommunalt samarbeid omkring småskala problemer gjennom en kvantitativ metode som eksempelvis spørreskjema. Jeg så det dermed mest hensiktsmessig å legge opp til en åpen tilnærming og benytte meg av en kvalitativ metode.

Dette leder mot et intensivt undersøkelsesopplegg. Hensikten med et intensivt design "[...] er å få et så helhetlig bilde av en situasjon, et fenomen eller en hendelse som overhodet mulig" (Jacobsen 2000:75). Et intensivt undersøkelsesopplegg får frem relevante data ved at undersøkelsen går i dybden og omfatter mange detaljer. I min undersøkelse blir dette viktig da jeg ønsker å avdekke hvorfor det er noen områder hvor det er småskala problemer som kommunene ikke samarbeider om å løse. Jeg er interessert i individuelle forskjeller og nyanser, noe som betyr at det intensive undersøkelsesopplegget som jeg har valgt er mer fruktbart ut fra mitt tema og problemstillinger i undersøkelsen. Jeg vil finne ut hva respondentene mener er underliggende årsaker til at det er manglende interkommunalt samarbeid på en rekke problemområder.

Innenfor det intensive designet er det to ulike typer; casestudier og små-N-studier (Jacobsen 2000). Ved små-N-studier velges det ut et fåtall enheter for å få belyst mulige sider ved en situasjon. I denne oppgaven der jeg ser på de seks kommunene i Listerregionen som er et avgrenset sted mener jeg casestudie er mest hensiktsmessig. Jeg ønsker med andre ord å gå i dybden og se på situasjonen i den enkelte kommune i Listerregionen som da blir å betrakte som min casestudie.

Videre må man finne ut om man ønsker å beskrive eller forklare det en skal se på i oppgaven. Ved beskrivende design kan jeg si lite om årsak og virkning, altså det som kjennetegner det forklarende designet. I tillegg til å beskrive situasjonen på nåværende tidspunkt hadde det vært en fordel om jeg kunne forklart hvorfor situasjonen er som den er. Ved et forklarende design må man kunne beskrive situasjonen i tillegg til å kunne peke på årsak og virkning. I min undersøkelse har jeg ikke kartlagt alle problemer, interkommunale samarbeid og årsaker til at det er manglende interkommunalt samarbeid omkring småskala problemer. Så jeg kan vanskelig på bakgrunn av den undersøkelsen jeg har lagt opp til kunne uttale meg helt sikkert om årsak og virkning. Utgangspunktet mitt er at jeg legger opp til et beskrivende design i min undersøkelse. Jeg vil derfor ikke med sikkerhet kunne uttale meg om alle årsakene til småskala problemer, interkommunalt samarbeid og mangelen på interkommunalt samarbeid på problemområder.

4.3 Datainnsamling

Videre vil jeg se nærmere på de ulike datainnsamlingsmetodene jeg har brukt og hvilke data jeg har samlet inn ved hjelp av henholdsvis dokumentundersøkelse, telefonintervju og personlig intervju.

4.3.1 Dokumentundersøkelse

Dokumentundersøkelse er en datainnsamlingsmetode som baserer seg på bruk av sekundærdata. Hovedproblemet med sekundærdata er at disse dataene sannsynligvis er samlet inn og brukt til et annet formål enn det jeg har tenkt med bruken av disse dataene. Viktig blir da valgene man gjør med hensyn på valg av dokumenter og troverdigheten til disse dokumentene (Jacobsen 2000). Utvalg av kilder blir en viktig prosess i dokumentundersøkelser. Man må foreta et utvalg og utsiling av de kildene som er tilgjengelig før man setter i gang og prøver å finne data som er interessante og brukbare for å finne svar på den problemstillingen man jobber ut i fra.

Den delen av oppgaven som ser på kommunestrukturdebatten i et historisk perspektiv er basert på dokumentundersøkelse. Jeg kunne vanskelig innhentet primærdata omkring debatten som var på 1950-tallet. Debatten som var i 2003 til 2005 hadde det vært mulig å innhente primærdata gjennom eksempelvis spørreskjema eller intervju med politikere. Av tidsmessige hensyn valgte jeg å benytte meg av kommunestyrevedtakene fra den enkelte kommune for å finne frem til argumentene for og i mot kommunesammenslåing. Å finne frem til de ”riktige” dokumentene fra 1950-tallet var en tidkrevende prosess. Jeg prøvde å ta utgangspunkt i kommunestyrevedtakene i de enkelte kommunene. Men protokollene fra kommunestyremøtene omtalte i liten grad annet enn sakslister og selve vedtaket. Derfor måtte jeg flytte fokus bort fra protokollene, og jeg fant særlig to rapporter med viktig informasjon om de ulike kommunenes begrunnelser i forbindelse med kommunestrukturspørsmålet den gang. Rapporten fra Vest-Agder fylkesutvalg angående kommuneinndelingskomiteens forslag til kommunestruktur (1956), og Kommuneinndelingskomiteens endelige tilrådning til kommunestruktur (1962) var de to rapportene som jeg fikk mye bruk for. Relevant og viktig informasjon fikk jeg også fra lokalaviser fra 1960-tallet, som den gang hadde utførlige referater fra kommunestyremøtene. Så dokumentundersøkelsen er basert på offentlige kilder

som aviser og rapporter utarbeider av offentlige organer i forbindelse med endringen av kommunestrukturen i Listerregionen på 1950- og 60-tallet, og dokumenter om vedtakene i den enkelte kommune i 2005 i forbindelse med kommunestrukturprosjektet.

Dokumentundersøkelser har også vært en sentral datainnsamlingsmetode til den delen av oppgaven ser på om det er småskala problemer i Listerkommunene. Helt sentralt i arbeidet med småskala problemene har det omfattende tallmaterialet til Statistisk Sentralbyrå (SSB) vært. Mesteparten av empirien knyttet til småskala problemer er hentet fra SSB. På de områdene hvor det ikke har vært tilgjengelig statistikk, har jeg benyttet meg av informasjon fra kommunene og ulike forskningsrapporter for innhenting av data. Et problem i den forbindelse er at jeg må basere meg på eldre tallmateriale i forhold til hva jeg stort sett har hentet ut og brukt fra SSB's tallmateriale. Det vil nødvendigvis bli noe tidsspenn når det gjelder tidsperioder jeg ser på for de ulike småskala problemer i kommunene. Men jeg har prøvd å bruke siste tilgjengelige tall til enhver tid slik at oppgaven skal vise et så riktig bilde som mulig av nåsituasjonen i kommunene i Listerregionen.

Innhenting av informasjon knyttet til interkommunalt samarbeid i og mellom Listerkommunene har også i stor grad vært basert på dokumentundersøkelse. KRD og KS har utarbeidet en database (www.kommunesamarbeid.no) over interkommunale samarbeid som ble oppdatert i 2006. En svakhet ved denne oversikten og andre oversikter over interkommunalt samarbeid er at det ikke finnes noen oversikt over alt interkommunalt samarbeid kommuner deltar i. Til og med kommunene har ikke utarbeidet en total oversikt over alt interkommunalt samarbeid kommunen deltar i. Derfor har jeg i tillegg måttet innhente informasjon fra en rekke personer i de seks kommunene omkring deltakelse i ulike interkommunale samarbeid. Da først og fremst i form av dokumenter fra kommunene og svar på direkte spørsmål i E-post. I tillegg til dokumentundersøkelse for å kartlegge det interkommunale samarbeidet har jeg foretatt ett personlig intervju med koordinator for interkommunalt samarbeid i Listerregionen.

4.3.2 Kvalitative intervju

De kvalitative intervjuenes styrke er at undersøkelsessituasjonen ligger nært opp til hverdagssituasjoner og samtaler. Kvalitative intervju "[...] er den intervjuformen der forskeren har minst styring med tankegangen til undersøkelsesenehetene" (Holme og Solvang

1996:94). Selvsagt skisserer og setter forskeren tema for samtalen, men utover det skal forskeren prøve å unngå å styre tankegangen til undersøkelsesenheterne. ”Innen dette paradigmet tenker man seg at dataene finnes ”inni” respondenten, og at forskerens oppgave er å samle inn dataene slik de er, det vil si å unngå at man under selve innsamlingen kommer i skade for å påvirke dem.” (Ryen 2002:100). Viktig er det likevel at forskeren klarer å sikre seg svar på de spørsmålene som er viktig i forhold til det man undersøker.

Telefon er et anonymisert medium og gjør at det kan være vanskeligere å gjennomføre en god og åpen samtale ved telefonintervju enn ved personlig intervju. På bakgrunn av dette peker Jacobsen (2000) på at telefonintervju ofte er en uegnet metode hvis man legger opp til mange åpne spørsmål. Dette var et moment jeg vurderte før jeg bestemte meg for å ville gjennomføre telefonintervjuer med noen kommunalsjefer og rådmenn. Intervjuguiden min inneholdt en del åpne spørsmål. Valg av telefon intervju begrunner jeg med tidsmessige hensyn i forbindelse med at disse ble gjennomført i en siste hektisk fase i oppgaven. Rådmenn og kommunalsjefer er travle personer, og derfor tenkte jeg at det ville være lettere og mer fleksibelt å ta noen spørsmål over telefon fremfor et personlig intervju. Dette var viktig momenter da jeg bestemte meg for telefonintervju med 7 respondenter. Ved hjelp av en intervjuguide la jeg opp til semistrukturerte intervjuer. Da kunne jeg stille noenlunde de samme spørsmålene til alle respondentene. Dette gjorde at jeg hadde et visst sammenligningsgrunnlag som utgangspunkt når jeg skulle til på analysedelen.

Det var særlig på to områder i oppgaven at intervju ble benyttet som datainnsamlingsmetode. I forbindelse med kartleggingen av interkommunalt samarbeid ble det gjennomført et intervju med koordinator for interkommunalt samarbeid i Listerrådet. Her fikk jeg viktig informasjon omkring samarbeid som er på gang mellom kommunene, og jeg fikk vite om noe interkommunalt samarbeid som jeg på forhånd ikke hadde klart å skaffe informasjon om gjennom dokumentundersøkelse. Viktig var det også å få en bekreftelse på en del samarbeid jeg allerede hadde hentet inn fra andre kilder omkring hvem som var deltakere i disse samarbeidene. Det er særlig i forbindelse med den siste delen av oppgaven intervju har vært sentralt for å undersøke årsaker til manglende interkommunalt samarbeid omkring småskala problemer i Listerregionen. Informasjonen fra intervjuene ble brukt for å teste hypotesene jeg satte opp i forbindelse med det teoretiske rammeverket omkring mulige årsaksforklaringer til at det er manglende interkommunalt samarbeid omkring småskala problemer.

4.4 Utvalg av respondenter til intervjuene

Når det gjelder den kvalitative intervjumetoden så er ikke generalisering og representativitet sentrale siktemål. Det sentrale siktemålet med kvalitative intervjuer er "[...] å øke informasjonsverdien og skape grunnlag for en dypere og mer fullstendig forståelse for det fenomenet en studerer" (Holme og Solvang 1996:99). Rådmenn og kommunalsjefer er øverste administrative ledere i kommunene og er en del av fenomenet interkommunalt samarbeid. Utvelgelsen av respondenter var til en viss grad strategisk. I løpet av oppgaveprosessen var jeg i kontakt med en rekke personer, og noen av disse ønsket jeg å intervju. Andre respondenter ble valgt på grunn av de var leder for et kommunalt område hvor jeg visste det var småskala utfordringer i deres kommune. Det er foretatt intervju med en kommunalsjef eller rådmann i hver av de seks kommunene, og i den ene kommunen ble det foretatt intervju både med rådmannen og en kommunalsjef. Jeg har med andre ord foretatt en strategisk utvelgning av personer som jeg antok ville være "den gode informant".

4.5 Utsending av forespørsel om intervju og respons

Utsendelse av forespørsel om intervju ble gjort i to etapper. Forespørsel om det første intervjuet ble sendt ut i uke 4 per e-post og gjennomført i uke 5. Dette var et personlig intervju knyttet til arbeidet med interkommunalt samarbeid i Listerregionen. Den andre utsendelsen om forespørsel om telefonintervju ble sendt ut per e-post i uke 14 og intervjuene ble gjennomført i uke 15 og 16. Metodelitteraturen som jeg har brukt i denne oppgaven sier lite om bruk av IKT i forbindelse med vitenskapelig metode. Jeg følte at bruk av e-post til forespørsel om intervju var en egnet måte å kommunisere på, og min veileder hadde ikke noen innvendinger mot denne formen for utsending av forespørsel om intervju. En stor fordel ved bruk av e-post, slik jeg oppfattet det, var at respondentene selv kunne velge når de ville svare på henvendelsen. I forbindelse med forespørsel om intervju sendte jeg samtidig med intervjuguiden slik at de lettere kunne se hva jeg var interessert i å få greie på, og gjøre seg noen tanker omkring dette i forkant av intervjuene. Jeg fikk raskt tilbakemelding fra alle respondentene med avtale om intervju. Den ene av respondentene ønsket et personlig intervju fremfor telefonintervju, noe som også ble gjennomført. Alle jeg i utgangspunktet ønsket å intervju ville være med i undersøkelsen.

4.6 Gjennomføring av intervjuene

Når det gjelder gjennomføringen av telefonintervjuene så ble disse gjennomført i en periode på rundt ti dager. Jeg hadde via e-post og telefon avtalt dato og klokkeslett for gjennomføring av intervjuene. Intervjuene var av en varighet på 20-40 minutter. I forbindelse med både personlige intervjuer og telefonintervjuer ble samtalene tatt opp ved hjelp av diktafon. Der er selvsagt både fordeler og ulemper knyttet til bruk av båndopptaker. Problemer som ofte knytter seg til opptak av samtaler er at mange synes å reagere negativt på å bli tatt opp på bånd (Jacobsen 2000). Dette var ikke noe problem for de jeg hadde intervjuer med i denne undersøkelsen. I etterkant ble intervjuene transkribert før de ble videre behandlet i analysedelen (Kapittel 6).

4.7 Reliabilitet og validitet

Reliabiliteten til en undersøkelse knytter seg til om undersøkelsen er etterprøvable og om en ny undersøkelse ville kommet frem til samme svar og konklusjoner dersom den ble foretatt om igjen av andre personer. Alle kvalitative data i denne undersøkelsen er blitt tolket ut fra mitt ståsted. Dersom andre personer gjennomførte samme undersøkelsen ville de kunne komme frem til andre svar og konklusjoner enn det jeg har kommet frem til. Dette er selvsagt viktig å ”ha i bakhodet” ved gjennomlesning av denne undersøkelsen. I arbeidet har jeg flere ganger valgt bort noe materiale omkring det jeg undersøker, mens jeg har fremhevet enkelt temaer og områder. Dette kan selvsagt påvirke reliabiliteten (påliteligheten) i denne undersøkelsen. De valg jeg har gjort når det gjelder reduksjon i datamaterialet er gjort på bakgrunn av hva jeg selv mente var viktig for å belyse problemstillingene best mulig. Jeg har satt et personlig preg på oppgaven når det gjelder de småskala problemer jeg har vektlagt og undersøkt, de jeg valgte å intervjuer og de dokumenter jeg har vektlagt i dokumentundersøkelsen. Oppgaven bærer preg av en rekke subjektive valg. Det er noen momenter ved undersøkelsen som er et forsøk på å høyne reliabiliteten. For det første har jeg prøvd å synliggjøre metodevalgene jeg har gjort, og selve prosessen i undersøkelsen. For det andre har jeg benyttet meg av metodetriangulering innenfor den kvalitative metoden gjennom dokumentundersøkelse, personlig intervjuer og telefonintervjuer. Til sist har jeg også gjort bruk av annen forskning og litteratur omkring det jeg skriver om, da både når det gjelder teoretisk rammeverk og ikke minst i form av supplerende av egne funn.

Denne undersøkelsen hadde kanskje vært mer ”betydningsfull” i forskningssammenheng dersom jeg kunne generalisert mine funn. Undersøkelsens gyldighet har med validitet å gjøre, og er i denne undersøkelsen begrenset. Dette har vært en case undersøkelse av de seks kommunene i Listerregionen. De data i form av både statistikker, dokumenter og intervjuer som er benyttet i undersøkelsen er knyttet til de seks Listerkommunene. Dermed begrenses dataenes gyldighet til dette caset (Listerkommunene) og de intervjuene jeg har hatt med respondentene. Tema og refleksjoner i undersøkelsen er med og belyser noen forhold omkring småskala problemer, interkommunalt samarbeid og forhold som gjør interkommunalt samarbeid vanskelig å få til på områder med grunnleggende strukturelle problemer. På denne måten kan undersøkelsen være til en viss grad generaliserbar i form av at den kan være nyttig for andre for å belyse noen momenter knyttet til problemer i kommuner og interkommunalt samarbeid.

Et viktig hovedpoeng med undersøkelsen har vært å beskrive en situasjon i Listerregionen og til en viss grad prøve å forklare hvorfor det er slik det er. Jeg innser at undersøkelsens gyldighet er begrenset og at funnene dermed i liten grad kan generaliseres utover caset Listerkommunene. Funnene jeg har gjort kan kanskje være av generell interesse siden jeg beskriver en faktisk situasjon i Listerregionen. Funnene kan med andre ord være gjenkjennelige for de som kjenner til denne regionen og de utfordringer regionen står overfor.

5. Småskala problemer og interkommunalt samarbeid

5.1 Innledning

Utgangspunktet for denne delen av oppgaven er at kommunene i Listerregionen er små og mellomstore i nasjonal målestokk. I 2005 ved behandlingen av kommunestruktur spørsmålet var ikke kommunesammenslåing aktuelt på dette tidspunktet. Det er både tilhengere og motstandere av kommunesammenslåing, og argumentene ser ofte ut til å være de samme men bare at motstandere og tilhengere har forskjellig syn på det samme temaet. Innledningsvis i oppgaven (kapittel 2) har jeg sett på argumenter som ble brukt i debatten på 1950-60 tallet i Listerregionen i forkant av kommunesammenslåingen på 1960-tallet, og hvilke argumenter som ble brukt for og i mot en sammenslåing når kommunestruktur spørsmålet var oppe til behandling i kommunestyrene i 2005. Jeg har en antakelse om at kommunene i Listerregionen sliter med såkalte småskala problemer, som jeg vil undersøke om stemmer. Videre vil jeg se på hva som gjøres i regionen for å håndtere eventuelle småskala problemer og tar utgangspunkt i egen kartlegging av det interkommunale samarbeidet som de seks Listerkommunene har på ulike områder. Interkommunalt samarbeid kan antas å være en strategi for å løse småskala problemer eller andre problemer kommunene måtte stri med.

5.2 Om småskala problemer

I debatten om kommunestruktur er det to spørsmål som er sentrale (Baldersheim m.fl 2003:1):

- Hva er den optimale størrelsen for en kommune?
- Hvilke andre sider ved kommunestrukturen har betydning for lokalforvaltningens virkemåte?

Spørsmålene kan sees fra både en normativ og en empirisk side. Den empiriske siden kan dreie seg om å undersøke hvordan forskjellige kommunestrukturer fungerer med hensyn til å løse oppgaver som kommunene står overfor. Når det gjelder den normative siden så dreier dette seg om hvilke kriterier som bør legges til grunn for å vurdere en kommunes funksjonsdyktighet (Baldersheim m.fl 2003).

I denne oppgaven har jeg lagt opp til fem hovedkriterier som skal undersøkes nærmere for å finne ut noe om Listerkommunenes funksjonsdyktighet. De fem hovedkriteriene jeg ser nærmere på er:

1. Evne til å produsere service billigst mulig eller til best kvalitet.
2. Demokratisk deltakelse.
3. Stimulans til allment samfunnsengasjement
4. Evne til samfunnsbygging i bred forstand
5. Bidrag til nasjonal utvikling og oppgaveløsning.

Hver av de fem hovedkriteriene må videre operasjonaliseres slik at det sees på flere ulike sider ved den kommunale organisasjonen, før man kan bedømme en kommunes funksjonsdyktighet. Gjennom en slik kartlegging av de seks Listerkommunene vil det kunne være mulig å si noe om den enkelte kommunes evne til å løse oppgaver og utfordringer den står overfor med dagens kommunestruktur. Operasjonaliseringen av de fem hovedkriteriene gjør at man kan undersøke en rekke sider ved den kommunale organisasjonen når det gjelder kommunens funksjonsdyktighet. Utfordringer og problemer som jeg finner frem til i forbindelse med kartleggingen av Listerkommunenes funksjonsdyktighet har jeg valgt å kalle småskala problemer. Småskala problemer kan oppstå som følge av at kommunene er små, og det kan være vanskelig for den enkelte kommune å løse alle utfordringer og problemer den står overfor som generalistkommune.

5.3 Småskala problemer i Listerregionen

1. Evne til å produsere service billigst mulig eller til best kvalitet

5.3.1 Kommuneøkonomi

Som et mål på den økonomiske situasjonen til de seks kommunene i Listerregionen vil jeg benytte meg av kommunenes netto driftsresultat for perioden 2001-2005. Netto driftsresultat i en kommune vil være en indikator på kommunens økonomiske handlingsrom, altså et uttrykk for styringsevnen (KS 2003). Som et minimumskrav anbefales et netto driftsresultat på minimum 2 prosent. Men det anbefales at kommunene søker å oppnå et netto driftsresultat på rundt 3 prosent. I KOSTRA deles kommunene inn i ulike kommunegrupper ut fra visse

kriterier. Jeg vil i denne delen se på den enkelte Listerkommune sammenlignet med tilhørende kommunegruppe.

Tabell 5.1: Netto driftsresultat i Listerkommunene, perioden 2001-2005

	2001	2002	2003	2004	2005
Farsund	2,3	6,7	-2,7	2,6	4,8
Komm.gruppe 08	0,9	0,5	0,3	1,7	2,4
Flekkefjord	3,4	1,4	-0,5	1,5	2,2
Komm.gruppe 11	1,9	0,2	1,2	1,5	1,7
Lyngdal	4,3	0,0	2,2	-2,7	-1,4
Komm.gruppe 10	0,8	-0,2	0,5	1,6	2,2
Hægebostad	6,6	13,7	-0,3	6,6	0,4
Komm.gruppe 05	3,2	0,8	2,0	2,0	3,3
Kvinesdal	-2,2	0,6	0,7	-1,2	1,9
Komm.gruppe 12	1,2	1,8	1,2	2,1	2,7
Sirdal	19,1	-7,5	2,3	2,5	5,4
Komm.gruppe 16	12,4	7,6	6,7	4,1	10,0
Gjennomsnitt Vest-Agder	3,6	6,8	0,2	0,5	3,2

Kilde: www.ssb.no (KOSTRA)

Det er ikke en klar tendens til at noen av de seks kommunene gjør det svært bra eller svært dårlig sett i forhold til gjennomsnittet for kommunegruppa som den enkelte kommune er plassert i. Men det er særlig Lyngdal og Kvinesdal som alle disse fem årene har hatt svake netto driftsresultater både sett i forhold til gjennomsnittet for andre kommuner i den samme kommunegruppa, og ut i fra minimumskravet på 2 prosent. Eneste unntak for Lyngdals del er i 2001 da de var over begge disse to gjennomsnittene. Også i forhold til gjennomsnittet for hele Vest-Agder har disse to kommunene dårligere økonomiske resultater enn hva som er tilfelle for hele fylket. Sirdal er en av kraftkommunene i Norge med store inntekter fra energisalg. Kommunegruppen Sirdal tilhører har høye netto driftsresultater i forhold til de andre kommunegruppene. Bortsett fra i 2001 har ikke Sirdal utmerket seg med høye positive netto driftsresultater sett i forhold til gjennomsnittet for denne kommunegruppa. Hægebostad varierer veldig når det gjelder netto driftsresultat i denne fem års perioden, alt fra pluss 13,7

prosent til minus 0,3 prosent. Farsund leverer i perioden 2001-2005 jevnt bra resultater bortsett fra i 2003 da netto driftsresultat var negativt. De andre fire årene er netto driftsresultat godt over gjennomsnittet for denne kommunegruppen og minimumskravet på 2 prosent. For Flekkefjord sin del er ikke resultatene fra 2002 til 2005 sterke sett i forhold til gjennomsnittet i denne kommunegruppa. Bare i to av de fem årene har kommunen bedre netto driftsresultat enn minimumskravet på 2 prosent for å ha en viss økonomisk handlefrihet i kommunen.

Ingen av Listerkommunene har veldig bra resultater dersom netto driftsresultat legges til grunn. Særlig Lyngdal og Kvinesdal har jevnt over svake resultater. For de fire andre kommunene varierer netto driftsresultat ganske mye fra år til år. Anbefalingen på minimum 2 prosent netto driftsresultat oppfylles ikke av noen av kommunene for hvert av de fem årene i denne undersøkelsen. Noen av kommunene vil øke sin egenkapital enkelte år, og tære på denne de årene de har negativt driftsresultat. Kommuneøkonomien er ikke for noen av kommunene svært bra sett i forhold til gjennomsnittet i tilhørende kommunegruppe og i forhold til minimumskravet. Men det er heller ikke på bakgrunn av de økonomiske resultatene grunn til å hevde at kommunene i Listerregionen opplever noen form for økonomisk krise. Slik situasjonen er nå klarer kommunene seg økonomisk og har en viss grad av økonomisk handlingsrom.

2. Demokratisk deltakelse

5.3.2 Valgdeltakelse

Som et mål på demokratisk deltakelse i Listerregionen ser jeg på valgdeltakelse og om partiene stiller lister ved kommunevalgene. Foruten valgdeltakelse er det mange ulike aktiviteter som kan regnes som en form for politisk deltakelse. Men da det ikke finnes en oversikt over dette for de kommunene jeg ser på, blir det vanskelig å kunne uttale seg om alternative former for demokratisk deltakelse.

Tabell 5.2: Valgdeltakelse ved kommunestyrevalg 1987–2003

	Farsund	Flekkefjord	Hægebostad	Kvinesdal	Lyngdal	Sirdal	Gjennomsnitt Vest-Agder	Lands gjennomsnitt
2003	60,8	58,0	77,0	64,4	66,4	69,0	60,3	59,0
1999	62,6	59,8	79,4	62,4	62,3	71,6	61,2	60,4
1995	63,7	61,5	79,7	63,4	64,5	78,3	62,3	62,8
1991	66,6	66,8	77,5	67,8	66,1	74,1	66,1	66,0
1987	69,1	70,1	76,8	65,5	72,0	78,6	68,7	69,1

Kilde: www.ssb.no

Bildet når det gjelder valgdeltakelse sett i forhold til gjennomsnittet for Vest-Agder og for landet som helhet er at valgdeltakelsen synker for hvert av disse fem kommunestyrevalgene. På landsbasis har det i en periode fra valget i 1987 til valget i 2003 vært en nedgang på 10 prosent. For Vest-Agder fylke er tilsvarende rundt 8 prosent. Når det gjelder de to største kommunene i Listerregionen ser vi en liknende tendens. I Farsund har valgdeltakelsen sunket jevnt fra 69 prosent i 1987 til omkring 61 prosent i 2003, men valgdeltakelsen er likevel høyere enn både landsgjennomsnittet og gjennomsnittet for Vest-Agder ved hvert av de fem kommunestyrevalgene. For Flekkefjord kommunes del er det en nedgang på hele 12 prosent fra valget i 1987 til valget i 2003. I likhet med Farsund kommune har valgdeltakelsen sunket jevnt ved hvert kommunestyrevalg. Ved de tre siste kommunestyrevalgene har valgdeltakelsen i Flekkefjord ligget under både gjennomsnittet for Vest-Agder og valgdeltakelsen på landsbasis.

Når det gjelder Kvinesdal og Lyngdal kommune så er det ikke et entydig fall i valgdeltakelsen ved hvert kommunestyrevalg slik det har vært i Farsund og Flekkefjord. Valgdeltakelsen i Kvinesdal og Lyngdal ligger på rundt 65 prosent med små variasjoner ved disse fem kommunestyrevalgene. Med unntak av valgdeltakelsen i Kvinesdal kommune i 1987 så ligger begge kommunene over valgdeltakelsen både i forhold til gjennomsnittet i Vest-Agder og for landet som helhet. Sirdal og Hægebostad er de to av Listerkommunene som skiller seg mest ut fra resten av Listerkommunene, og i forhold til valgdeltakelsen for Vest-Agder og landsgjennomsnittet. Med unntak av kommunestyrevalget i 1995 så har det vært fallende valgdeltakelse i Sirdal kommune i perioden fra 1987 til 2003 med en nedgang på rundt 10 prosent. Men valgdeltakelsen er likevel betydelig over både valgdeltakelsen i Vest-Agder totalt sett og for landet som helhet. Når det gjelder Hægebostad kommune har valgdeltakelsen vært stabil og høy. Ved de fem siste kommunestyrevalgene så har valgdeltakelsen ligget rundt 77-79 prosent. Det er betydelig over både gjennomsnittet i Vest-Agder og landet som helhet. Både Sirdal og Hægebostad er små kommuner der valgdeltakelsen er høy i forhold til

gjennomsnittet i Vest-Agder og landet forøvrig. Dette er beskrevet i teori på området omkring kommunestruktur og valgdeltakelse så pekes det på at valgdeltakelsen er større i de mindre kommunene (Asplan Analyse 2005). Tenker man seg Listerregionen som en eventuell storkommune vil denne storkommunen ut fra teorien kunne oppleve lavere valgdeltakelse enn det som er tilfelle i dag i de seks kommunene. Men på en annen side kan det oppstå økt politisk aktivitet i form av andre deltakelsesformer enn det å delta ved valgene. Så økende kommunestørrelse er ikke ensbetydende med lavere politisk engasjement.

5.3.3 Politiske partier

Et annet aspekt ved demokratisk deltakelse er om partiene stiller lister ved kommunestyrevalgene i alle seks kommunene i Listerregionen. Eller er det tilfelle at det lages bygdelister ved kommunevalgene? Tabellen under viser hvilke partier som er representert i kommunestyrene, og hvilke partier som er representert i bystyret i Flekkefjord kommune i perioden 2003 til 2007. Partiene som er merket av med X er representert i de ulike kommunestyrene.

Tabell 5.3: Partier representert i kommunestyrene i Listerkommunene

	Farsund	Flekkefjord	Hægebostad	Kvinesdal	Lyngdal	Sirdal
Arbeiderpartiet	X	X	X	X	X	X
Fremskrittspartiet	X	X	X	X	X	X
Høyre	X	X	X	X	X	X
Kristelig Folkeparti	X	X	X	X	X	X
Senterpartiet	X	X	X	X	X	X
Sosialistisk venstreparti	X	X			X	X
Venstre	X	X			X	X
Tverrpolitisk liste			X	X		
Samarbeidslista			X			

Kilde: Tilbakemelding fra den enkelte kommunes servicekontorer

Som tabellen viser så er det de ”tradisjonelle” partiene som har representanter i kommunestyrene rundt om i Listerregionen. Foruten Hægebostad som har en Tverrpolitisk liste og Samarbeidslista, og Kvinesdal som har en Tverrpolitisk liste er det lite som bærer preg av at det er utstrakt bruk av bygdelister i Listerkommunene. Ikke alle partier som stilte liste ved kommunestyrevalget i 2003 kom med i kommunestyrene. Dette gjelder først og fremst Demokratene som stilte liste både i Farsund, Flekkefjord og Kvinesdal. Også

Kystpartiet stilte liste ved valget i Flekkefjord. Når det gjelder Sosialistisk Venstreparti så har ikke de stilt liste i Kvinesdal ved de siste kommunestyrevalgene.

Totalt sett hvis man ser man på valgdeltakelse og om de politiske partiene stiller lister ved kommunestyrevalgene så er det betydelig demokratisk deltakelse i Listerregionen til tross for at det varierer noe mellom hver enkelt kommune. Når det gjelder valgdeltakelse så ligger alle kommunene bortsett fra Flekkefjord over gjennomsnittlig valgdeltakelse i Vest-Agder og landet som helhet. Så ut fra valgdeltakelsen i Flekkefjord ved de siste kommunestyrevalgene kan det kanskje sies at Flekkefjord har noe lavere demokratisk deltakelse enn de andre kommunene i Listerregionen, og da særlig i forhold til de to minste kommunene. Men da jeg ikke vurderer andre former for demokratisk deltakelse enn valgdeltakelse og om partiene stiller lister ved valgene er det umulig å konkludere med at det er mer eller mindre demokratisk deltakelse i en kommune fremfor andre kommuner i Listerregionen. Men legges kun valgdeltakelsen til grunn ser det ut til å være stor demokratisk deltakelse i de to minste kommunene og minst i de to største kommunene Farsund og Flekkefjord.

3. Stimulans til allment samfunnsengasjement

5.3.4 Aviser

Listerregionen har i underkant av 35000 innbyggere. Det er hovedsakelig to aviser som deler avismarkedet i denne regionen. Farsunds Avis er avisen for Farsund, Lyngdal og Hægebostad (www.farsunds-avis.no/). Denne avisen ble først utgitt i 1889 og er i dag en av de minste avisene i Norge som kommer ut seks dager i uken. Det er en lokalavis med fokus på hva som skjer i lokalmiljøet i disse tre kommunene. Den andre avisen i Listerregionen er avisen Agder. Dette er en lokalavis beregnet for kommunene Flekkefjord, Kvinesdal, Sirdal, Lund og Sokndal. I likhet med Farsunds avis har også avisen Agder lange tradisjoner og ble første gang utgitt i 1877 (www.avisenagder.no/). I tillegg til avisen Agder har Sirdal sin egen avis som heter Sirdølen avis som ble etablert i 1973 (www.sirdolen.no/). Avisen har 15 årlige utgivelser og er først og fremst en lokalavis som retter seg mot sirdøler og hytteeiere i Sirdal.

Når det gjelder lokalavisene Farsunds Avis og avisen Agder er dette først og fremst lokalaviser med fokus på lokale saker. Avisenes evne til å skape stimulans til allment

samfunnsengasjement kan være vanskelig å bedømme da det ikke er noen undersøkelser omkring dette for disse avisene. Men avisene har avsatt plass til leserinnlegg, og det er daglig flere leserinnlegg i begge avisene. Farsunds Avis har også lagt til rette for at folk via telefon og e-post kan komme med korte synspunkter og private meninger omkring det avisen skriver om eller andre ting som skjer i lokalsamfunnet. Denne muligheten blir flittig brukt av lokalbefolkningen til å komme med korte kommentarer. Ellers vektlegger begge avisene politikk området og har ofte referater fra kommunestyremøter og andre politiske møter, og prøver på denne måte å opplyse befolkningen hva som står på dagsorden hos de folkevalgte. Mange av leserinnleggene i avisen knytter seg til saker som avisene har omtalt, noe som er et klart tegn på at avisene fører til stimulans til allment samfunnsengasjement blant noen. Men noen total oversikt over de to lokalavisenes evne til stimulans til allment samfunnsengasjement er det vanskelig å trekke en klar konklusjon på. Men deres vektlegging av eksempelvis politikk området gir leserne mulighet til å følge med hva som skjer, og avisenes avsatte plass til leserinnlegg og korte meninger legger til rette for at folk skal engasjere seg i de lokale sakene.

5.3.5 Lag og foreninger

Frivillige organisasjoner kan være en indikator på en kommunes evne til stimulans til allment samfunnsengasjement. I den forbindelse benytter jeg meg av kommunenes oversikt over lag og foreninger som finnes i den enkelte kommune. For de fleste kommunene i Listerregionen ligger denne oversikten på kommunenes hjemmesider. For den ene kommunen som manglet en slik oversikt, Hægebostad, har jeg vært i kontakt med kommunen og fått tilsendt en slik oversikt. De oversiktene jeg har kan jeg ikke være sikker på om er fullstendige oversikter over de frivillige organisasjonene som finnes i den enkelte kommune. Men informasjonen gir uansett en god pekepinne på omfanget av lag, foreninger og frivillige organisasjoner.

Ut fra dette datamaterialet så finnes det totalt i Listerregionen i overkant av 600 ulike lag og foreninger i de seks kommunene. Lyngdal kommune skiller seg klart ut fra de andre fem kommunene ved å alene ha rundt 270 registrerte lag og foreninger i sin oversikt. Deretter kommer Farsund med rundt 100 og Flekkefjord med rundt 130 registrerte lag og foreninger. Kvinesdal kommune er registrert med rundt 60 lag og foreninger mens de to minste kommunene Hægebostad og Sirdal har henholdsvis 28 og 26 registrerte lag og foreninger. Det

denne oversikten ikke sier noe om er hvor mange som er medlemmer i ulike lag og foreninger, eller hvor mange som er involvert på frivillig basis for at aktiviteten i de ulike organisasjonene skal kunne finne sted.

Det er lag og foreninger innen musikk (korps og sangkor), religion, idrettslag og humanitære foreninger og organisasjoner som er gjengangere i kommunene. I de større kommunene er det også et mangfold av ulike velforeninger, pensjonistforeninger, fritidsklubber, hobby klubber, jakt og fiske lag, ulike speiderklubber og flere andre typer lag og foreninger. Så totalt sett er det i Listerregionen et mangfold av ulike lag og foreninger. Men da jeg ikke har en fullstendig oversikt over alle ulike lag, foreninger eller frivillige organisasjoner er det grunn til å anta at det er et enda større mangfold av ulike aktiviteter i alle de seks kommunene i Listerregionen. Når det gjelder stimulans til allment samfunnsengasjement er frivillige organisasjoner en indikator på dette da disse i stor grad baseres på frivillig innsats fra innbyggerne selv. Bak enhver frivillig organisasjon står det en eller flere personer som gjør at innbyggerne har dette tilbudet å kunne delta i. Ser man på litteratur på dette området er tendensen klar når det gjelder frivillig organisasjonsarbeid og kommunestørrelse. "Hovedtendensen er at denne form for lokalt engasjement avtar med økende kommunestørrelse" (Baldersheim m.fl 2003:52). Når det gjelder ulønnet organisasjonsarbeid så er det mest av dette i små kommuner opp til rundt 10 000 innbyggere. Med tanke på at alle kommunene i Listerregionen er mindre enn dette, kan det tenkes det lokale engasjementet i Listerregionen er større i forhold til større kommuner og regioner. Alt i alt med tanke på antall lag og foreninger og at det ut fra litteratur er mest lokalt engasjement i mindre kommuner, kan det godt tenkes at de små og mellomstore kommunene i Listerregionen preges av dugnadsånd og mye frivillig arbeid. De relativt små kommunene i Listerregionen kan være en årsak til at det er stimulans til allment samfunnsengasjement blant befolkningen i de seks kommunene i Listerregionen.

4. Evne til samfunnsbygging i bred forstand

5.3.6 Befolkningsendring

Listerregionen hadde 1. januar 2006 21,2 prosent av Vest-Agders befolkning. I perioden 1997-2005 opplevde Listerregionen en vekst i befolkningen på 1,6 prosent. Tilsvarende tall

for hele Vest-Agder var en vekst på 7,9 prosent, noe som også var over landsgjennomsnittet. Tabellen under viser utviklingen i den enkelte Listerkommune i perioden 1997-2005.

Tabell 5.4: Befolkningsutvikling i perioden 1997-2005

Kommune	Befolkning 1997	Befolkning 2005	Endring	Endring %
Farsund	9202	9446	244	2,7
Flekkefjord	8786	8852	66	0,8
Lyngdal	6923	7296	373	5,4
Hægebostad	1584	1583	-1	-0,1
Kvinesdal	5713	5564	-149	-2,6
Sirdal	1731	1740	9	0,5
Listerregionen samlet	33939	34481	542	1,6
Vest-Agder	150426	162317	11891	7,9
Norge				6,2

Kilde: www.ssb.no

I denne perioden fra 1997 til 2005 er det kun Farsund og Lyngdal som opplever noen befolkningsvekst av betydning, og da særlig Lyngdal som ligger nær landsgjennomsnittet. Det er spesielt Kvinesdal som har hatt nedgang i befolkningen i denne perioden med 2,6 prosent. Ser vi på utviklingen innenfor samme periode i et kortere tidsperspektiv fra 2000 til 2005 så blir det totale bildet for Listerregionen mer dystert.

Tabell 5.5: Befolkningsutvikling i perioden 2000-2005

Kommune	Befolkning 2000	Befolkning 2005	Endring	Endring %
Farsund	9625	9446	-179	-1,9
Flekkefjord	8866	8852	-14	-0,2
Lyngdal	7129	7296	167	2,3
Hægebostad	1643	1583	-60	-3,7
Kvinesdal	5547	5564	17	0,3
Sirdal	1737	1740	3	0,2
Listerregionen samlet	34547	34481	-66	-0,2
Vest-Agder	156878	162317	5439	3,5
Norge				3,0

Kilde: www.ssb.no

I perioden 2000-2005 er det en total nedgang i befolkningen med 0,2 prosent i Listerregionen. For kommunene Flekkefjord og Farsund var det i denne perioden en nedgang i forhold til om man ser på perioden 1997-2005. Med andre ord var det en vekst i folketallet fra 1997 til 1999, og etter dette har folketallet sunket i begge kommunene. Hægebostad som totalt sett hadde en

minimal nedgang i befolkningen for hele perioden 1997-2005, opplevde en befolkningsnedgang på 3,7 i perioden fra 2000-2005. Kvinesdal ser derimot ut til å ha snudd trenden fra nedgang til befolkningsvekst fra årtusenskiftet. Når det gjelder Sirdal så preges ikke denne kommunen av særlig endring i folketallet, og ligger svakt på pluss siden når det gjelder befolkningsvekst.

Det totale bildet for Listerregionen uavhengig av hvilke av disse to periodene som vektlegges mest betydning, så er befolkningsutviklingen svak sett i forhold til gjennomsnittet for Vest-Agder og landsgjennomsnittet. En total økning på 1,6 prosent er lavere enn landsgjennomsnittet på 6,2 prosent og gjennomsnittet i Vest-Agder på 7,9 prosent for perioden 1997-2005. Og særlig i forhold til de siste årene der nedgangen totalt sett har vært 0,2 prosent kan være av bekymring. Listerregionen er inne i en periode med stagnasjon i befolkningsveksten mens Vest-Agder totalt sett er inne i en god periode med stor befolkningsvekst. Selv om de to minste kommunene ikke sliter med særlige fraflyttingsproblemer og at det også ser bedre ut for Kvinesdal de senere årene, gjør at det ikke er betydelige fraflyttingsproblemer i de minste kommunene i Listerregionen. Lyngdal opplever sterkest vekst av Listerkommunene, mens de to største kommunene sliter med å følge utviklingen i Vest-Agder og landet som helhet. På bakgrunn av dette tallmaterialet er det riktig å si at Listerregionen sliter med å følge befolkningsutviklingen. Selv om det ikke er store fraflyttingsproblemer i noen av kommunene er det likevel grunn til bekymring med tanke på at kommunene i Listerregionen ikke klarer å øke befolkningsmassen i særlig grad. Heller det motsatte synes å være tilfelle.

5.3.7 Alderssammensetning

Ser man på aldersfordelingen i Listerregionen sammenlignet med Vest-Agder fylke og hele landet fordeler dette seg som følger:

Tabell 5.6: Folkemenge etter aldersgrupper (Prosent), 1. Januar 2007

	Farsund	Flekkefjord	Lyngdal	Hægebostad	Kvinesdal	Sirdal	Listerregionen	Vest-Agder	Hele landet
0-19 år	26,8	25,7	29,8	28,5	27,6	26,8	27,3	27,7	25,9
20-44 år	31,3	30,5	32,6	33,8	32,3	31,0	31,7	33,8	34,1
45-66 år	27,6	27,9	25,7	24,1	25,5	25,9	26,7	25,8	26,9
67 år og over	14,3	15,9	11,9	13,6	14,6	16,3	14,3	12,7	13,1
%	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Kilde: www.ssb.no

Listerkommunene skiller seg ut på to av aldersgruppene i forhold til Vest-Agder og hele landet. Det er en mindre andel i aldersgruppen 20-44 år i den enkelte kommune sett i forhold til tilsvarende for fylket og hele landet. Forskjellen er nær 2,5 prosent færre i denne aldersgruppen i Listerregionen sett i forhold til hva som er tilfelle på landsbasis. Den andre aldersgruppen som skiller seg ut er gruppen som er 67 år og eldre. I Listerregionen totalt sett er det i overkant av 1 prosent flere eldre enn det som er tilfelle for hele landet. Men i enkelte kommuner er det større forskjeller. Både i Flekkefjord og Sirdal er det rundt 16 prosent eldre, noe som er 3 prosent mer enn hva som er tilfelle for hele landet. Også Farsund og Kvinesdal har noe større andel eldre enn hva som er tilfelle for fylket og hele landet. Det er på ingen måte dramatiske forskjeller i alderssammensetningen i Listerregionen. Men det synes å være en mindre andel ”yngre voksne” i aldersgruppen 20-44 år, og en noe høyere andel eldre over 67 år sammenlignet både med hva som er tilfelle for Vest-Agder fylke og hele landet.

5.3.8 Likestilling

Begge Agderfylkene har over flere år befunnet seg på bunnen av Statistisk sentralbyrås årlige likestillingsindeks (Magnussen m.fl 2005). SSB’s likestillingsindeks legger til grunn flere ulike indikatorer som mål på likestilling. Indikatorene for likestilling i kommunene er (<http://www.ssb.no/emner/00/02/10/likekom/>):

- Barnehagedekning 1-5 år
- Prosentandel kvinnelige kommunestyrerepresentanter
- Antall kvinner per 100 menn i alderen 20-39 år
- Utdanningsnivået til kvinner og menn
- Kvinner og menn i arbeidsstyrken
- Inntekt til kvinner og menn

Poengberegningen for alle indikatorene går fra 1 til 4. Når det gjelder indikatorene for barnehagedekning, kvinnelige kommunestyrerepresentanter og kvinneandelen i alderen 20-39 år så er kommunene rangert og deretter er kommunene gruppert i kvartiler. Det vil si at de beste 25 prosent av kommunene får verdien 4, mens de 25 prosent dårligste kommunene får verdien 1. Når det gjelder indikatorene utdanning, sysselsetting og inntekt så er kommunene rangert både etter kvinnes nivå og etter forholdet mellom menn og kvinner (www.ssb.no/likekom/om.html). Jeg vil ta utgangspunkt i den siste tilgjengelige

likestillingsindeksen for Listerregionen som er tallene fra 2005 som er grunnlaget for likestillingsindeksen for 2006.

Tabell 5.7: Likestillingsindeks 2006

Indikatorer / Kommune	Indeks	Barnehagedekning	Kvinnelige komm.styre repr.	Kvinner per 100 menn	Prosent med høyere utd.	Kvinner i arbeidsstyrken	Inntekt
Farsund	1,3	2,0	1,0	1,0	1,5	1,0	1,0
Flekkefjord	2,3	2,0	2,0	3,0	2,5	2,5	2,0
Lyngdal	1,6	1,0	2,0	2,0	2,5	1,0	1,0
Hægebostad	1,5	1,0	1,0	1,0	3,0	2,0	1,0
Kvinesdal	1,7	1,0	3,0	2,0	1,5	1,5	1,0
Sirdal	2,2	1,0	2,0	2,0	2,5	3,0	2,5
Vest-Agder	1,9	1,8	2,0	2,0	2,4	1,7	1,5
Hele landet	2,5	2,4	2,5	2,6	2,5	2,5	2,5

Kilde: www.ssb.no

Med utgangspunkt i indeksene er det så mulig å sammenligne landets kommuner, og rangere alle kommunene

Tabell 5.8: Kommunene rangert etter likestilling på landsbasis i 2006

Kommune	Rangnummer
Flekkefjord	254
Sirdal	303
Kvinesdal	404
Lyngdal	414
Hægebostad	419
Farsund	430

Kilde: www.ssb.no

Kommunene i Listerregionen kommer veldig dårlig ut når det gjelder likestilling. Vest-Agder fylke er totalt sett det minst likestilte fylket i hele landet (www.ssb.no). I Listerregionen er det kun Flekkefjord og Sirdal som har høyere likestillingsindeks enn det som er tilfelle for fylket som helhet, og som ligger ganske nær det som er landsgjennomsnittet. Sett i forhold til landsgjennomsnittet er det kun noen ganske få indikatorer totalt sett i alle seks kommunene som ligger over landsgjennomsnittet. I Kvinesdal synes det å være en høy andel kvinner i kommunestyret, i Lyngdal er det relativt mange kvinner per 100 menn, i Hægebostad er utdanningsnivået blant kvinnene høyt i forhold til mennene og i Sirdal er det en stor andel

kvinner i arbeidsstyrken. De øvrige verdiene på indikatorene for likestilling i de ulike kommunene i Listerregionen er stort sett lavere enn landsgjennomsnittet. Å sammenligne med Vest-Agder fylke er for så vidt ikke et mål i seg selv, da dette er det minst likestilte fylket. I den forbindelse bør det nevnes at Farsund, Flekkefjord, Lyngdal og Hægebostad har alle lavere likestillingsindeks enn gjennomsnittet for Vest-Agder. Av landets 431 kommuner finner vi alle disse fire kommunene blant de dårligst likestilte i landet, og dårligst ut kommer Farsund på nest siste plass på likestillingsindeksen for 2006. Ser man noen år tilbake er det tydelig at Listerkommunene har hatt likestillingsproblemer over tid. Tabellen under viser resultatene fra de fem siste likestillingsundersøkelsene til SSB.

Tabell 5.9: Rangnummer for likestilling i Listerkommunene, 2002-2006

Årstall / Kommune	2002	2003	2004	2005	2006
Farsund	427	434	434	429	430
Flekkefjord	301	312	384	326	254
Lyngdal	379	372	384	369	414
Hægebostad	427	427	426	422	419
Kvinesdal	427	429	384	384	404
Sirdal	88	104	56	76	303

Kilde: www.ssb.no

Likestillingsindeksen for tidligere år, viser at det dessverre ikke er blitt noe særlig bedring for de fleste av kommunene bortsett fra Flekkefjord (www.ssb.no). Når det gjelder Sirdal så har de gått fra en topplassering for fem år siden til en relativt dårlig plassering ved siste undersøkelse. De andre kommunene ligger relativt stabilt dårlig når det gjelder likestilling for de fem siste årene. Det kan med rette hevdes at kommunene i Listerregionen sliter med store likestillingsproblemer, og har gjort det over tid. Kommunene i Listerregionen står overfor store utfordringer for å bedre denne situasjonen.

5.3.9 Andel kvinner i jobb og deltidsarbeid

En av indeksene som er spesielt lav i likestillingsindeksen er tallene for kvinner i arbeidsstyrken. Det vil være interessant å se nærmere på i hvilken grad kvinner deltar i arbeidslivet i Listerkommunene, og dermed hvilke grunnlagstall likestillingsindeksen bygger på.

Tabell 5.10: Prosentandel sysselsatte kvinner og menn i Listerkommunene

	Kvinner i arbeidsstyrken 2005	Menn i arbeidsstyrken 2005	Differanse mellom menn og kvinner i arbeidsstyrken	Likestillingsindeks for kvinner i arbeidsstyrken
Farsund	73,0	84,4	11,4	1,0
Flekkefjord	75,6	82,8	7,2	2,5
Lyngdal	73,0	83,8	10,3	1,0
Hægebostad	74,9	84,2	9,3	2,0
Kvinesdal	73,3	81,8	8,5	1,5
Sirdal	79,3	88,5	9,2	3,0

Kilde: www.ssb.no

Indeksen for kvinner i arbeidsstyrken for Vest-Agder er 1,7 og for hele landet 2,5 (www.ssb.no). Tatt i betraktning indeksen for hele landet på 2,5 for kvinner i arbeidsstyrken, er det kun Sirdal av Listerkommunene som har større andel av kvinner i arbeidsstyrken enn landsgjennomsnittet. Indeksen for Vest-Agder er lavest av alle fylkene, og med tanke på at tre av Listerkommunene er under dette gjennomsnittet, så er det svært dårlig. Det er, foruten Sirdal, kun Hægebostad og Flekkefjord som har større andel kvinner i arbeidsstyrken enn hva som er tilfelle for Vest-Agder samlet sett. Videre er det kun Flekkefjord som ligger på landsgjennomsnittet. Listerregionen som helhet sliter med få kvinner i arbeidsstyrken både i forhold til andelen sysselsatte menn, og i forhold til hva som er gjeldende for landet som helhet. Det er ikke bare interessant å se på andel kvinner i arbeidsstyrken, men videre se på arbeidstiden til kvinnelige arbeidstakere. Da det ikke finnes nylig oppdatert statistikk hos Statistisk Sentralbyrå for kvinnelige arbeidstakere etter arbeidstid på kommunenivå, baserer jeg meg på data fra 2003 som ble presentert i en rapport om likestilling og arbeidsliv på Agder (Magnussen m.fl 2005).

Tabell 5.11: Kvinnelige arbeidstakere etter arbeidstid, 4.kvartal 2003 (Prosentandel)

	Mindre enn 30t	30t eller mer
Farsund	60	40
Flekkefjord	62	38
Lyngdal	62	38
Hægebostad	72	28
Kvinesdal	65	35
Sirdal	59	41
Agder	56	45
Hele landet	42	57

Kilde: Magnussen m.fl (2005:33)

Tallene fra 2003 viser helt klart at det er en stor andel kvinner som arbeider deltid, altså mindre enn 30 timer i uka. Listerkommunene sett i forhold til gjennomsnittet for Agder viser at alle kommunene har en høyere andel kvinner i deltidsarbeid enn det som er gjeldende for Agder som helhet. Agder fylkene er de to fylkene hvor det er færrest kvinner som jobber fulltid (Magnussen 2005). Hægebostad er den kommunen som skiller seg særlig negativt ut med tanke på andel kvinnelige arbeidstakere som jobber fulltid. Bare 28 prosent av kvinnene i arbeidsstyrken i Hægebostad jobber fulltid, mens gjennomsnittet for hele landet er 57 prosent. For de andre fem kommunene varierer andel kvinner som jobber fulltid fra 35 til 41 prosent, noe som også er mye lavere enn landsgjennomsnittet. I Kvinesdal er det eksempelvis 22 prosent færre kvinner som arbeider fulltid enn landsgjennomsnittet. Sirdal som kommer best ut på statistikken av Listerkommunene har 16 prosent færre kvinner som arbeider fulltid enn hva som er gjennomsnittet for hele landet. Alt i alt sliter de seks Listerkommunene med at det er en høy andel kvinner som arbeider deltid. I forhold til landsgjennomsnittet for andelen kvinner som arbeider fulltid er det i Listerkommunene alt fra 16 til 29 prosent færre kvinner som arbeider fulltid.

5.3.10 Inntekt

I forlengelsen av at det er en stor andel kvinner som arbeider deltid i Listerkommunene, vil det være naturlig å anta at det er relativt store inntektsforskjeller mellom menn og kvinner i regionen. Men interessant er det også å se på om det er store forskjeller mellom inntekten til innbyggerne i Listerregionen sammenlignet med Vest-Agder fylke og hele landet.

Tabell 5.12: Gjennomsnittlig bruttoinntekt for personer over 17 år etter bosted

	2001	2002	2003	2004	2005
Farsund					
Menn	292 000	308 300	308 100	323 200	370 500
Kvinner	153 500	165 000	169 400	170 900	185 400
Flekkefjord					
Menn	281 400	299 100	315 700	315 100	343 700
Kvinner	158 400	173 700	179 900	184 900	195 600
Lyngdal					
Menn	277 200	301 500	307 500	325 400	351 200
Kvinner	151 600	163 500	169 500	170 600	180 500
Hægebostad					
Menn	255 100	281 900	275 600	297 800	332 400
Kvinner	141 300	154 200	155 900	165 900	183 100
Kvinesdal					
Menn	271 500	288 900	296 100	303 200	334 900
Kvinner	151 700	162 300	169 100	172 800	178 700
Sirdal					
Menn	285 900	314 800	307 400	336 500	436 200
Kvinner	172 000	184 500	191 000	197 100	239 000
Vest-Agder					
Menn	289 900	310 400	323 900	332 000	384 400
Kvinner	164 400	177 200	184 300	192 500	205 300
Hele landet					
Menn	304 300	328 400	338 100	351 400	390 100
Kvinner	185 600	199 400	207 000	212 100	226 100

Kilde: www.ssb.no

I alle kommuner er gjennomsnittsinntekten til menn mye høyere enn for kvinner for hvert av de fem årene jeg viser til i tabellen. Det samme er tilfelle dersom man ser på Vest-Agder fylke og hele landet. Når det gjelder gjennomsnittlig bruttoinntekt for menn i de seks Listerkommunene så er inntekten lavere enn gjennomsnittet for hele landet i hvert av de fem årene, med unntak i år 2005 for menn i Sirdal. Også i forhold til gjennomsnittet for Vest-Agder er inntekten lavere i Listerkommunene. Det er enkelte år inntekten for menn i Farsund og Sirdal er noe høyere enn gjennomsnittet for Vest-Agder. Gjennomsnittlig bruttoinntekt for kvinner i de seks Listerkommunene er lavere enn landsgjennomsnittet i alle disse fem årene. Også sett i forhold til gjennomsnittet for Vest-Agder skiller kvinnene i Listerregionen seg negativt ut, men unntak av kvinnene i Sirdal. Gjennomsnittlig inntekt for kvinnene i Sirdal ligger over gjennomsnittet for Vest-Agder i alle disse fem årene. I denne fem års perioden fra 2001 til 2005 skiller både menn og kvinner sin inntekt seg negativt ut sett i forhold til gjennomsnittlig inntekt for hele landet. Også sett i forhold til hva som er gjennomsnittet for Vest-Agder skiller Listerkommunene seg negativt ut, med enkelte unntak i noen kommuner enkelte år. Det mest positive i denne statistikken er gjennomsnittlig inntekt for kvinner i

Sirdal. Men det totale bildet er likevel at både menn og kvinner har noe lavere gjennomsnittlig inntekt sett i forhold til gjennomsnittlig inntekt for hele landet.

5.3.11 Kvinner i Listerregionen

Fra Likestillingsindeksen var det en indikator som var kvinner per 100 menn.

Grunnlagstallene og ikke bare indekstallet gir et bedre bilde av situasjonen i de seks kommunene i Listerregionen.

Tabell 5.13: Kvinner per 100 menn i Listerkommunene

	Kvinner per 100 menn 2006	Indeks 2006
Farsund	90	1,0
Flekkefjord	97	3,0
Lyngdal	93	2,0
Hægebostad	82	1,0
Kvinesdal	93	2,0
Sirdal	95	2,0
Vest-Agder		2,0
Hele landet		2,6

Kilde: www.ssb.no

I alle kommuner er det færre kvinner enn menn, og særlig i Farsund og Hægebostad er det store forskjeller. For Flekkefjord sin del er det en stor andel kvinner, noe som gir seg utslag i større indekstall enn både for Vest-Agder og hele landet. De tre andre kommunene har like indekstall som gjennomsnittet for Vest-Agder, noe som er under det som er gjennomsnittet for hele landet. At det er betydelig færre kvinner per 100 menn er for så vidt ikke bare et likestillingsproblem, men kan også være et sosialt problem for den enkelte kommune. Så Listerregionen og den enkelte kommune står overfor utfordringer med hensyn på å få kvinner som er vokst opp der til å bosette seg der, og få kvinner utenfra til å bosette seg i regionen. Kommunene og regionen må legge til rette slik at det blir attraktive kommuner og en attraktiv region å bosette seg i for kvinner. Med tanke på at vi finner flere av de minst likestilte kommunene i landet i Listerregionen, så er dette en betydelig utfordring, et stort sosialt problem og et likestillingsproblem.

5. Nasjonal utvikling og oppgaveløsning

5.3.12 Utdanningsinstitusjoner og utdanningsnivå

Listerregionen med sine nesten 35000 innbyggere ligger relativt sentral i forhold til både Kristiansand og Stavanger hvor det finnes tunge utdanningsinstitusjoner. Av de skoler som finnes så er det barneskoler i alle seks Listerkommunene, mens alle bortsett fra Hægebostad har ungdomsskoler. Det er seks videregående skoler som gir et bredt tilbud av utdanningstilbud til elevene i Listerregionen. Listerregionen er kjent for å være gode på lærlingutdanning, og en relativ stor andel av befolkningen har videregående skole som høyeste utdanningsnivå. Når det gjelder tunge utdanningsinstitusjoner så tenkes det jo først og fremst på Universitet og Høgskole. Listerregionen har selvsagt ikke dette, men det er likevel mulig å ta høyere utdanning i regionen. En sentral utfordring i regionen er kompetansenivået: ”Det er en utfordring for Lister å få til en generell kompetanseheving, og spesifikk heving av kompetansenivået på en rekke fagområder” (Listerplanen 2006:16). For å klare å realisere kompetansemessige mål som er formulert i Listerplanen, så ble Lister Kompetanse AS stiftet i 2003. Lister Kompetanse gir innbyggerne i Listerregionen mulighet til å ta ulike kurs og fullstendige utdanninger i regionen. Dette er kurs og utdanninger på høgskolenivå, og det har siden oppstarten vært gjennomført studier innen sykepleie, vernepleie og lærerutdanning i tillegg til ulike enkeltkurs. I tillegg til Lister Kompetanse finnes det også et privat selskap, Folkeuniversitetet Lister, som tilbyr studier, kurs og kompetanseutvikling i form av etterutdanning og ulike Høgskolekurs. Selv om det ikke finnes tunge utdanningsinstitusjoner i Listerregionen, er det likevel lagt til rette for at innbyggerne skal ha muligheten til å ta en høyere utdanning i Listerregionen. De studietilbudene som tilbys vil være på områder som det er behov for økt kompetanse i Listerregionen, og det må være utdanninger som det er nok søkere til.

I fremtiden hevdes det at kunnskap vil bli en stadig viktigere konkurransefaktor. Med tanke på utdanningsnivået i Listerregionen så har kommunene utfordringer på dette området. Nedenfor er en tabell over utdanningsnivået i den enkelte kommune i Listerregionen, der tallene er fra 1. oktober 2005.

Tabell 5.14: Personer 16 år og over etter utdanningsnivå. (Prosent)

Kommune	Grunnskolenivå	VGS nivå	Universitets- og høghskolenivå
Farsund	32,5	49,8	17,7
Flekkefjord	32,1	48,5	19,4
Lyngdal	34,1	48,3	17,6
Hægebostad	37,0	49,0	14,0
Kvinesdal	37,5	48,6	13,9
Sirdal	33,3	48,0	18,7
Vest-Agder	30,9	46,6	22,5
Norge	32,8	42,4	24,8

Kilde: www.ssb.no

Andel av befolkningen i Listerregionen som har grunnskole utdanning som høyeste utdanningsnivå er i de fleste Listerkommunene rundt landsgjennomsnittet bortsett fra Hægebostad og Kvinesdal som ligger noe høyere. Sett i forhold til gjennomsnittet for Vest-Agder ligger samtlige kommuner i Listerregionen noe over gjennomsnittet for fylket når det gjelder befolkning med utdanning på grunnskolenivå som høyeste utdanningsnivå. Både Vest-Agder som helhet og Listerregionen ligger over landsgjennomsnittet for andel av befolkningen som har videregående skole som høyeste utdanningsnivå. I Listerkommunene har nær halvparten av befolkningen videregående skole som høyeste utdanning mens landsgjennomsnittet er rundt 42 prosent. Dette kan forklares med strukturen i næringslivet i denne regionen, da dette er preget av store industribedrifter (Listerplanen 2006).

Befolkning med utdanning på universitets- og høghskolenivå synes å være en ”mangelvare” i Listerregionen. Samtlige Listerkommuner ligger under gjennomsnittet både for Vest-Agder og for landet som helhet. På landsbasis har nær 25 prosent av befolkningen utdanning på universitets- eller høghskolenivå. Tilsvarende tall for Listerregionen varierer mellom 14 og 19 prosent. Dette medfører at befolkningens utdanningsnivå er noe lavere i den enkelte kommune i Listerregionen enn det som er gjennomsnittet i Vest-Agder og landet som helhet. På bakgrunn av utdanningsnivået i regionen vil det være rimelig å anta at Listerregionen som helhet og den enkelte kommune står overfor store kompetansemessige utfordringer nå og ikke minst i fremtiden da kunnskap blir en stadig viktigere konkurransefaktor.

5.3.13 Sysselsetting

Ved hjelp av sysselsettingsstatistikk kan man se hvordan sysselsettingen i Listerkommunene fordeles seg på de forskjellige næringene.

Tabell 5.15: Sysselsatte etter næring og arbeidssted (Prosent)

Næring	Farsund	Flekkfjord	Lyngdal	Hægebostad	Kvinesdal	Sirdal
Jordbruk, skogbruk og fiske	3,3	3,9	6,2	14,1	5,0	7,3
Industri, kraftforsyning og oljeutvinning	31,3	17,1	19,2	23,5	21	14,4
Bygge- og anleggsvirksomhet	6,9	9,0	11,0	10,5	6,7	13,3
Varehandel, hotell- og restaurantvirksomhet	14,2	15,9	22,1	7,8	17,1	13,4
Transport	7,0	3,9	3,9	3,7	5,2	4,8
Bank, forretningsmessig tjenesteyting	4,9	5,5	4,7	2,5	2,9	4,5
Offentlig forvaltning og annen tjenesteyting	32,0	44,2	32,2	37,4	41,1	42
Uoppgitt	0,4	0,5	0,7	0,5	1,0	0,3
Sum alle næringer	100	100	100	100	100	100

Kilde: www.ssb.no (registerbasert sysselsettingsstatistikk)

Videre er det interessant å se hvordan Listerregionen samlet skiller seg fra det som er tilfelle for Vest-Agder og hele landet.

Tabell 5.16: Sysselsatte etter næring i Listerregionen (Prosent)

Næring	Listerregionen	Vest-Agder	Hele landet
Jordbruk, skogbruk og fiske	5,1	2,5	3,4
Industri, kraftforsyning og oljeutvinning	21,9	15,7	13,5
Bygge- og anleggsvirksomhet	8,9	8,3	6,9
Varehandel, hotell- og restaurantvirksomhet	16,6	18,1	18,4
Transport	4,9	6,6	6,9
Bank, forretningsmessig tjenesteyting	4,6	9,7	12,5
Offentlig forvaltning og annen tjenesteyting	37,4	38,5	37,9
Uoppgitt	0,6	0,6	0,5
Sum alle næringer	100	100	100

Kilde: www.ssb.no (registerbasert sysselsettingsstatistikk)

Det er særlig innen to næringer Listerkommunene skiller seg ut fra det som er gjennomsnittet i Vest-Agder og hele landet. For det første kjennetegnes sysselsettingen i Listerkommunene av at en relativ stor andel av befolkningen i primærnæringene. Primærnæringene vil si jord- og skogbruk og fiske. For det andre så er det en høy andel sysselsatt i industrien. Innenfor bank og forretningsmessig tjenesteyting er det få som jobber sammenlignet med Vest-Agder fylke og hele landet. I offentlig forvaltning og tjenesteyting er det færre som jobber innenfor dette enn gjennomsnittet for hele landet og Vest-Agder. Men det er stor variasjon mellom kommunene i Listerregionen. Hægebostad har 44 prosent sysselsatt innenfor offentlig forvaltning og tjenesteyting, mens Farsund kun har 32 prosent, noe som også er fem prosent mindre enn landsgjennomsnittet. Lyngdal skiller seg særlig ut ved å ha stor sysselsetting

innenfor varehandel, hotell- og restaurantdrift, noe som kan tyde på at de har en rolle som handelssentrum i regionen.

Listerregionen er kjent for å ha et ensidig næringsliv, noe som til en viss grad stemmer ut fra sysselsettingsstatistikken. Når mer enn en av fem er sysselsatt innenfor industri kan dette ha noen svakheter for regionen og ikke minst for den enkelte kommune. Da først og fremst med tanke på at det er flere store industribedrifter med eiere som ikke har tilknytning til regionen. Store internasjonale bedrifter opererer på verdensmarkedet og er sårbare overfor konjunktursvingninger i bransjen (Listerplanen 2006). Konjunktursvingningene kan gi seg utslag i sviktende inntekter både for den lokale bedriften, og skattemessig for kommunene. På en annen side så kan det være en styrke at den enkelte kommune og regionen som helhet har en stor basis i vareproduserende næringer. Videre må det nevnes at det er utfordringer for noen av bedriftene som er svært energiintensive og er avhengige av rimelige priser på energi og stabil leveranse av store mengder energi. I fremtiden vil en av hovedutfordringene være å opprettholde den energikrevende industrien.

At det er en stor andel som jobber innenfor primærnæringene vil også være en utfordring med tanke på å opprettholde sysselsettingen i årene som kommer. I likhet med industrinæringen er også primærnæringen under press, og trenden er at stadig færre jobber innenfor denne næringen. Med tanke på at det eksempelvis innenfor prosessindustrien stadig blir tatt i bruk ny teknologi som reduserer antall sysselsatte vil det være utfordringer med hensyn på å skape nye arbeidsplasser innenfor industrien eller i andre næringer. De siste 20-25 årene har det vært en nesten halvering av ansatte innenfor prosessindustrien, men aktiviteten har likevel nesten fordoblet seg i samme periode. Uansett kan et ensidig næringsliv med mange sysselsatte innenfor primærnæringene og industri i de kommende årene by på utfordringer for den enkelte kommune og Listerregionen som helhet med tanke på utvikling av nye industriarbeidsplasser eller skape økt sysselsetting innenfor andre næringer. Kanskje vil et mer variert næringsliv gi flere og tryggere ben å stå på for Listerkommunene med tanke på at industrien i dag er svært konjunkturpreget og meget uforutsigbar?

5.3.14 Levekår / Sosiale problemer

Statistisk sentralbyrå foretar med jevne mellomrom levekårsundersøkelser. Ut fra syv indikatorer for levekår utarbeider de en levekårsindeks. Indikatorer som er et mål på

Levekårene i den enkelte kommune er sosialhjelp, dødelighet, uføretrygd, attføringspenger, vold, arbeidsledige og overgangsstønad. Hver indikator kan ha verdier fra 1 til 10 hvor verdien 1 innebærer at kommunen tilhører de 10 prosent med lavest verdi på indikatoren, og verdien 10 innebærer da at kommunen tilhører de 10 prosent med høyest verdi på indikatoren. Jo høyere verdi, desto flere levekårsproblemer er det i den aktuelle kommunen sammenlignet med alle landets kommuner. Samleindeksen er den gjennomsnittlige verdien på de syv indikatorene for levekårsproblemer.

Tabell 5.17: Indeks for levekårsproblemer

	Indeks 2006	Sosialhjelp	Dødelighet	Uføretrygd	Attføringspenger	Vold	Arbeidsledige	Overgangsstønad
Farsund	5,6	2	5	8	5	7	6	6
Flekkefjord	6,0	6	4	10	7	5	5	5
Lyngdal	6,4	6	5	9	9	10	3	3
Hægebostad	4,9	1	10	9	8	4	1	1
Kvinesdal	6,3	4	8	10	6	4	4	8
Sirdal	2,3	2	4	3	1	1	1	4

Kilde: www.ssb.no

Det er særlig på indikatorene for uføretrygd og attføring Listerkommunene skiller seg negativt ut, med unntak av Sirdal kommune. Sirdal skiller seg i det hele tatt positivt ut og får en lav samlet indeks på 2,3. Hægebostad er blant de 10 prosent beste kommunene i landet når det gjelder sosialhjelp, arbeidsledige og overgangsstønad. Høy dødelighet, mange uføretrygdede og mange på attføringspenger trekker levekårsindeksen for Hægebostad ned. For de andre kommunene er det få enkeltindikatorer for levekår hvor kommunene er blant de 50 prosent beste kommunene i landet. Særlig Kvinesdal har høye verdier på antall uføretrygdede, personer på attføringspenger og overgangsstønader, og får av den grunn høy verdi på indeksen for levekår. Det er kun Sirdal som ser ut til å ha få levekårsproblemer blant kommunene i Listerregionen. Når det gjelder de fem andre kommunene er det flere enkeltindikatorer som skiller seg negativt ut og har blant de høyeste verdiene, noe som tilsier flere levekårsproblemer. Det kan på bakgrunn av undersøkelsen om levekårsproblemer hevdes at Listerkommunene med unntak av Sirdal ser ut til å stri med en del levekårsproblemer på enkelte områder, og på flere indikatorene er den enkelte kommune blant de kommunene i landet med flest levekårsproblemer. Det er selvsagt enkeltindikatorer som signaliserer få levekårsproblemer, men det er likevel flere levekårsproblemer på enkelte områder i den

enkelte kommune. Dette er jo ikke først og fremst bare et problem for kommunen, men et stort problem for de personene det gjelder.

5.3.15 Arbeidsledighet

Vi hører stadig om at det blir et bedre arbeidsmarked og at det stadig blir færre arbeidsledige her i landet. Jeg skal nå kort se på utviklingen i de seks kommunene i Listerregionen.

Tabell 5.18: Registrerte helt arbeidsledige per 1. januar (Prosent)

	2004	2005	2006	2007
Farsund	6,9	3,0	2,8	3,2
Flekkefjord	4,2	3,7	2,3	1,5
Lyngdal	4,4	2,1	2,3	2,1
Hægebostad	1,6	1,5	0,8	0,9
Kvinesdal	4,5	3,7	2,5	1,7
Sirdal	2,1	1,7	0,1	0,7
Vest-Agder	4,4	3,6	3,1	2,2
Hele landet	3,9	3,6	3,0	2,1

Kilde: www.ssb.no

De senere årene har det vært minkende arbeidsledighet i hele landet, så også i fylket og i kommunene i Listerregionen. Ved inngangen til dette året, 2007, er Farsund den kommunen med høyest arbeidsledighet med omtrent en prosent høyere enn lands- og fylkesgjennomsnittet. For de andre kommunene er det lavere arbeidsledighet enn både gjennomsnittet for Vest-Agder og hele landet. Særlig har arbeidsledigheten vært lav i Hægebostad og Sirdal. Interessant kan det være å merke seg, men som ikke fremgår av tabellen, at arbeidsledigheten for kvinner ikke skiller seg særlig negativt ut i forhold til menn i den enkelte kommune. I kommuner som Hægebostad og Kvinesdal har det de senere årene vært færre arbeidsledige kvinner enn menn. Listerkommunene kan ikke sies å ha større arbeidsledighet enn hva som er tilfelle samlet sett for Vest-Agder og landet som helhet. En årsak til dette er at Listerregionen de 10-15 siste årene har hatt sterk økning i sysselsettingen uten tilsvarende økning i befolkningstilveksten. Det kan være med å forklare at Listerregionen ikke sliter med høy arbeidsledighet.

5.3.16 Sykefravær

I sammenheng med sysselsetting kan det være naturlig å se på hvordan sykefraværet til Listerkommunene stiller seg i forhold lands- og fylkesgjennomsnittet.

Tabell 5.19: Sykefravær for første kvartal i årene 2003-2006

	2003	2004	2005	2006
Farsund	6,6	6,3	5,1	5,6
Flekkefjord	7,3	7,5	5,0	6,3
Lyngdal	8,9	8,4	6,7	7,7
Hægebostad	6,6	8,1	6,1	5,4
Kvinesdal	7,1	8,0	5,3	6,2
Sirdal	7,4	6,2	4,4	5,7
Vest-Agder	7,6	7,5	5,4	5,9
Hele landet	7,3	7,3	5,8	6,2

Kilde: www.ssb.no

Det er ikke noe entydig mønster når det gjelder sykefravær i Listerkommunene. Den eneste kommunen som skiller seg noe ut er Lyngdal som har noe høyere sykefravær i de fire periodene enn de øvrige fem kommunene og gjennomsnittet for Vest-Agder og hele landet. Det er dermed ikke grunnlag for å si at Listerkommunene skiller seg negativt ut fra det som er tilfellet for hele landet og for fylket som helhet.

5.3.17 Uføretrygdede

En høy andel uføre kan være et problem for kommunene med hensyn til både at det blir færre i den totale arbeidsstyrken i kommunen, og ikke minst er det et problem som angår levekårene for den enkelte.

Tabell 5.20: Prosentandel uføre i perioden 2001-2005

	2001	2002	2003	2004	2005
Farsund	10,2	10,5	10,5	10,5	10,3
Flekkefjord	11,9	12,3	12,6	12,6	12,2
Lyngdal	12,7	13,6	13,7	13,6	13,2
Hægebostad	15,5	14,9	14,8	15,6	14,9
Kvinesdal	13,7	14,9	15,1	15,2	14,8
Sirdal	8,5	8,5	8,6	8,8	8,8
Gj.snitt Vest-Agder	11,6	12,0	12,2	12,2	11,8
Gj.snitt hele landet				9,7	9,5

Kilde: www.ssb.no

Oversikten viser at det er relativt stor forskjell mellom Sirdal som har færrest uføre og Kvinesdal og Hægebostad som har størst prosentandel uføre. Gjennomsnittet for Vest-Agder ligger rundt 12 prosent mens landsgjennomsnittet i 2004 og 2005 lå på i underkant av 10 prosent. Sett i forhold til landsgjennomsnittet ligger alle kommunene bortsett fra Sirdal over dette. I forhold til gjennomsnittet for Vest-Agder er det Kvinesdal og Hægebostad som skiller seg negativt ut. Med bakgrunn i dette tallmaterialet kan det være grunnlag for å si at Listerregionen skiller seg negativt ut på statistikken for andel uføre sett i forhold til andelen uføre på landsbasis.

5.3.18 Oppsummering småskala problemer

Gjennom undersøkelsen av om det er småskala problemer i de seks Listerkommunene har det blitt avdekket områder hvor det er få problemer og noen områder hvor det må sies at kommunene står overfor større utfordringer.

Kommuneøkonomien i de seks kommunene preges av svingninger fra år til år. Lyngdal og Kvinesdal har gjennomgående svake netto driftsresultater. Selv om de andre fire kommunene ikke leverer verken bra eller dårlige resultater sett i forhold til hva som er gjennomsnittet for tilhørende kommunegruppe i KOSTRA, vil jeg på bakgrunn av indikatoren netto driftsresultat hevde at det ikke er noen økonomisk krise i de seks kommunene. Slik situasjonen har vært for de årene jeg har sett på så klarer kommunene seg økonomisk og har en viss grad av økonomisk handlingsrom.

Videre undersøkte jeg demokratisk deltakelse i de seks Listerkommunene. I Farsund og Flekkefjord har valgdeltakelsen sunket jevnt i likhet med hva som har vært tilfelle samlet sett for Vest-Agder fylke og hele landet. Farsund har likevel høyere valgdeltakelse ved alle de fem siste kommunevalgene enn hva som er gjennomsnittet for Vest-Agder og hele landet. Flekkefjord har ved de tre siste kommunevalgene hatt lavere valgdeltakelse enn både gjennomsnittet for Vest-Agder og hele landet. Kvinesdal og Lyngdal har hatt en valgdeltakelse på rundt 65 prosent ved alle de fem siste kommunevalgene, noe som ved de senere valgene er over både fylkes- og landsgjennomsnitt. Sirdal opplevd fallende valgdeltakelse, men valgdeltakelsen er likevel høy i forhold til hva som er gjennomsnittet for

Vest-Agder og hele landet. Hægebostads valgdeltakelse på rundt 77-79 prosent ved de fem siste kommunestyrevalgene er høy i forhold til tilsvarende valgdeltakelse for hele landet og for fylket. Videre så jeg på om partiene stilte liste ved kommunestyrevalgene. De "tradisjonelle" partiene som Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet stiller lister i alle de seks kommunene i Listerregionen ved forrige valg. Sosialistisk Venstreparti og Venstre stilte med lister i fire av kommunene. Videre er det også en tverrpolitisk liste som var representert i to kommuner og en samarbeidsliste i en kommune. Demokratene stilte lister i tre kommuner og Kystpartiet i en kommune uten å få valgt inn noen representanter ved forrige valg. Sett i forhold til valgdeltakelsen og om partier stiller lister ved kommunestyrevalgene er det en betydelig demokratisk deltakelse i Listerregionen totalt sett.

Som et mål på allment samfunnsengasjement har jeg sett på lokalaviser, lag og foreninger. I Listerregionen er det hovedsakelig 2 lokalaviser som deler regionen mellom seg. Det er et mangfold av ulike lag, foreninger og frivillige organisasjoner innen musikk, religion, idrettslag og humanitære foreninger og organisasjoner. Antall lag og foreninger er sannsynligvis flere da jeg ikke kan være sikker på at alle lag og foreninger er registrert i oversikten fra kommunene som jeg har brukt. På bakgrunn av dette kan det til en viss grad hevdes at kommunene i Listerregionen preges av dugnadsånd og frivillig arbeid, og at det er betydelig allment samfunnsengasjement.

Når det gjelder kommunenes evne til samfunnsbygging i bred forstand så jeg nærmere på befolkningsendring og likestilling. I perioden 1997 til 2005 er det en befolkningsøkning på 1,6 prosent totalt i Listerregionen. Ser vi på perioden fra 2000 til 2005 er det en befolkningsnedgang på 0,2 prosent. Mens Vest-Agder opplever sterk vekst ser vi at Listerregionen nærmest har stagnert når det gjelder befolkningsøkning. Mest positivt er det at de to minste kommunene ikke opplever særlige fraflyttingsproblemer. Så Listerregionen sliter med å følge befolkningsutviklingen i Vest-Agder og landet for øvrig, men sliter ikke med store fraflyttings problemer. Når det gjelder likestilling kommer kommunene i Listerregionen svært dårlig ut på de årlige likestillingsundersøkelsene. Det har vært likestillingsproblemer over tid i Listerkommunene, og ved siste undersøkelse fikk fire kommuner plassering dårligere enn 400 av 431 mulige plasser. Det er en lav andel kvinner i jobb, og av de kvinnene som er i jobb er det svært mange som arbeider deltid. Når det gjelder inntekt så er denne lavere både for kvinner og menn enn det som er gjennomsnittet for Vest-Agder og hele landet.

Kommunene i Listerregionen står overfor store utfordringer både med hensyn til å øke antall innbyggere i regionen og med hensyn på å løse de store likestillingsproblemene i regionen og i den enkelte kommune.

Listerkommunenes bidrag til nasjonal utvikling og oppgave løsning har jeg sett på gjennom kommunenes utdanningsinstitusjoner, utdanningsnivå, sysselsetting, sosiale problemer og levekår for befolkningen. Utdanning på videregående skole har nær halvparten av befolkningen i Listerregionen som høyeste utdanning. En forklaring på dette kan være strukturen i næringslivet i regionen. Personer med universitets- og høyskole utdanning synes å være ”mangelvare” i Listerregionen. I Listerregionen varierer andel som har høyere utdanning fra 14 til 19 prosent, mens landsgjennomsnittet er nær 25 prosent. Listerregionen som helhet står overfor store kompetansemessige utfordringer.

På sysselsettingsområdet skiller regionen seg ut med å ha en høy andel sysselsatt innenfor primærnæringer og industri. Andelen sysselsatte innenfor offentlig forvaltning og annen tjenesteyting er ikke større i forhold til gjennomsnittet for Vest-Agder fylke og hele landet. Det er videre en relativt liten andel som er sysselsatt innenfor bank og forretningsmessig tjenesteyting. Det kan påstås at Listerkommunene sliter med et ensidig næringsliv, noe som bygges opp under at mer enn en av fem personer er sysselsatt innenfor industri. Med tanke på at primærnæringene og industrien til stadighet er under press kan dette være en bekymringsverdig situasjon for Listerkommunene.

Når det gjelder levekår og sosiale problemer synes Listerkommunene, med unntak av Sirdal, å stri med en del problemer på enkelte områder. På enkelte indikatorer er flere av Listerkommunene blant de kommunene i landet med flest levekårsproblemer.

Listerkommunene med unntak av Sirdal skiller seg negativt ut på statistikken for andel uføretsett i forhold til andelen uføretsett på landsbasis i 2004 og 2005. Ellers er det enkeltindikatorer som dødelighet, atferingspenger og overgangsstønning der flere av kommunene har høye verdier som indikerer problemer på disse områdene. Når det gjelder arbeidsledighet kommer ikke Listerkommunene dårligere ut enn hva som er gjennomsnittet for hele landet og Vest-Agder. Også når det gjelder sykefravær så skiller ikke Listerkommunene, med unntak av Lyngdal, seg negativt ut sett i forhold til gjennomsnittet for hele landet og Vest-Agder.

Denne gjennomgangen viser at det på noen viktige områder er få problemer i de seks kommunene i Listerregionen. Likevel er det noen problemområder der alle seks kommunene strir med de samme problemene. Det blir videre interessant å se på om det interkommunale samarbeidet mellom kommunene er rettet inn mot å løse felles problemer som kommunene har, eller om det er andre områder kommunene samarbeider om.

5.4 Om Interkommunalt samarbeid

I Norge har vi et system med generalistkommuner, noe som betyr at kommunene har ansvar for en rekke ulike oppgaver. Uavhengig av faktorer som innbyggertall, bosettingsstruktur eller andre forhold i den enkelte kommune så stiller staten krav om ivaretagelse av et bredt spekter av oppgaver i den enkelte kommune (Myrvold 2001). Et viktig spørsmål er om alle landets kommuner har den kompetansen som kreves, og om kommunene har tilstrekkelig med ressurser til å ivareta et slikt stort spekter av oppgaver som en generalistkommune har ansvar for (Myrvold og Toresen 2003). Det har vært pekt på at kommunesammenslåing kan være en løsning for kommuner som ikke har tilstrekkelig med ressurser og kompetanse til å ivareta oppgavene. Andre igjen har pekt på at kommunesammenslåing ikke nødvendigvis er løsningen på grunn av at en kommunesammenslåing ikke automatisk fører til en endring i bosettingsstrukturen. Så lenge tjenester skal ytes der hvor folk bor, løses ikke nødvendigvis alltid ressurs- og kompetansemessige problemer med kommunesammenslåing (Myrvold og Toresen 2003).

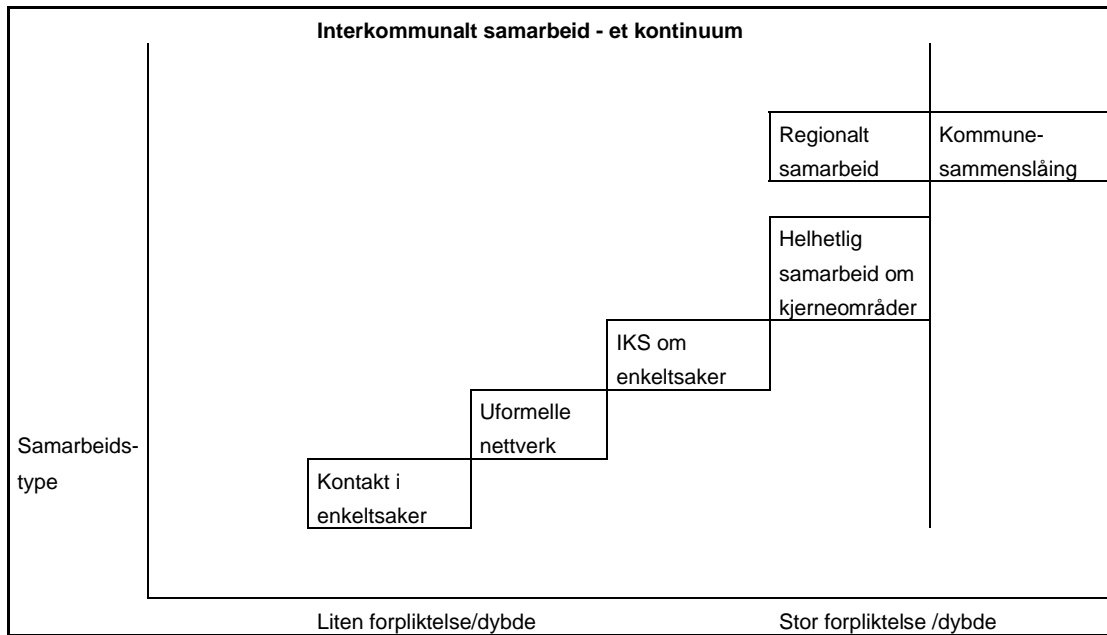
Den forrige Regjeringen (Bondevik II) igangsatte som kjent et landsomfattende kommunestrukturprosjekt, og resultatet ble at kun få kommuner valgte å slå seg sammen. Dagens Regjering og Storting ser ikke ut til å ville gjennomføre større endringer i kommunestrukturen. Noen omfattende frivillig kommunesammenslåing ser heller ikke ut til å være til stede i vesentlig grad. Interkommunalt samarbeid synes dermed å være den strategien både kommunene selv og statlige myndigheter legger opp til for å kunne håndtere krav til kompetanse, kvalitet og effektivitet i tjeneste- og oppgaveløsning (ECON 2006). Børre Nylehn(1999) peker på at samspill mellom organisasjoner blir vesentlig for å kunne forstå hvorfor kommuner velger å samarbeide. Nylehn viser til at det i de siste tiårene har vært en sterk vekst i samarbeid mellom organisasjoner så vel i offentlig virksomhet som i privat virksomhet. Mens organisasjoner før ble oppfattet som lukkede systemer, så har

organisasjoner over lengre tid nå blitt sett på som åpne. Kontigensteorien, som vektlegger organisasjonens omgivelser, er et åpent systemperspektiv. Nytt er det at organisasjoner i stadig større grad oppfattes å ha nytte av å samarbeide med andre organisasjoner (Nylehn 1999). Samarbeid og samspill mellom organisasjoner fører til nye former for koordinering. Et slikt samspill mellom kommuner er sterkt økende og omtales oftest som interkommunalt samarbeid. En kommune kan i større grad ”[...] oppfattes mer som et samarbeid mellom flere enheter enn som én, stor organisasjon” (Nylehn 1999:184). Denne oppfatningen omkring samarbeid bekreftes også av Sullivan og Skelcher som skriver at ”Collaboration is now central to the way in which public policy is made, managed and delivered throughout the world (Sullivan og Skelcher 2002:1). Videre omtaler de at samarbeid “[...] is about sharing responsibility and overcoming the inflexibility created by organisational, sectoral and even national boundaries” (Sullivan og Skelcher 2002:1). Samarbeid mellom organisasjoner skjer på tvers av grenser, altså på tvers av kommunegrenser og den til enhver tid gjeldende kommunestrukturen.

Et interkommunalt samarbeid mellom kommuner vil variere i forhold til samarbeidstype og dybde i samarbeidet. Altså vil et interkommunalt samarbeid variere i grad av forpliktelse og omfang. Det er mulig å tenke seg følgende samarbeidstyper med økende grad av forpliktelse (Brandtzæg og Sanda 2003:20):

- Kontakt i enkeltsaker
- Uformelle nettverk
- Interkommunalt samarbeid om enkeltsaker
- Helhetlig kommunalt samarbeid om kjerneområder
- Kommunesammenslåing

Figur 5.1: Illustrasjon av ulike samarbeidstyper



Kilde: Omarbeidet fra Brandtzæg og Sanda (2003:20)

Samarbeid som kontakt i enkeltsaker og uformelle nettverk kan regnes som mindre forpliktende samarbeidstyper. Dette er samarbeidsrelasjoner som i mindre grad bidrar til mer rasjonell oppgaveløsning og bedre faglig styrking av tjenestene (Brandtzæg og Sanda 2003). Brandtzæg og Sanda (2003) viser til at tidligere undersøkelser peker på at mindre forpliktende samarbeidstyper som kontakt i enkeltsaker og uformelle nettverk kan forekomme i stort antall, og er viktige indikatorer på godt samarbeidsklima mellom kommunene. Utover at mindre forpliktende samarbeid mellom kommuner kan gi godt samarbeidsklima er det lite som ser ut til at det gir konkrete resultater med hensyn på reduserte utgifter, bedre tjenester eller at samarbeidet oppfattes som forpliktende på grunn av at samarbeidene sjelden er formalisert. Interkommunalt samarbeid om enkeltsaker og helhetlig samarbeid om kjerneområder bærer preg av at samarbeidene er mer formalisert, og har større forpliktelse og dybde. Kommunesammenslåing er selvsagt ”ekstremvarianten” av interkommunalt samarbeid. Som vi vet er denne formen for samarbeid i liten grad brukt, foruten i perioder der staten har lagt tyngde bak krav om sammenslåing av kommuner.

Årsaker til at kommuner inngår i interkommunalt samarbeid om enkeltsaker og helhetlig samarbeid om kjerneområder kan være mange, men de viktigste motivene vil ofte være (NOU 2000:22 Side. 52f):

- *Kostnadsfordeling (gratispassasjerproblematikk)*
- *Mulighet for bedre ressursutnyttelse (stordriftsfordeler)*
- *Muligheter for å tilegne seg nødvendig kompetanse*
- *Større potensiale for interessehevding utad*
- *Virkemiddel for å bygge en regional identitet*
- *Strategi for å være mindre sårbar som kommune*
- *Strategi for å overleve som autonome kommuner*

Men det er samtidig viktig å påpeke at: ”Uansett hvilken form samarbeidet har, dreier det seg om en prosess som medfører muligheter for konflikt” (Nylehn 1999:255). Nylehn trekker frem at det ikke alltid vil være lett for kommuner å samarbeide selv om kommunene helt klart ville være tjent med et samarbeid. Det kan være særlig to forhold som spiller inn med tanke på muligheten til å få til et fruktbart samarbeid. For det første må involverte personer bli enige og legge til side eventuelle tidligere feider eller andre forhold som kan eller har vanskeliggjort et samarbeid mellom nabokommuner. Det er nærliggende å tenke seg at involverte personer først og fremst kan regnes å være politikere i de aktuelle samarbeidskommunene. Politikerne er de som sitter med makta i forhold til å avgjøre eventuelle interkommunale samarbeid. Selv om menneskelige og tidligere forhold mellom kommunene kan spille inn i forhold til muligheten for samarbeid mellom kommuner, så peker Nylehn på at ”[...] det er kanskje mer fruktbart å innse at et aktivt samarbeid ofte medfører uenighet og konflikt om fordeling av goder og ulemper” (Nylehn 1999:260).

I interkommunalt samarbeid kan verken den ene eller andre kommunen forvente at noen skal la seg overstyre. Dette kan gi seg utslag i konflikt og samarbeidsproblemer med hensyn på å løse kommunale oppgaver i fellesskap. Nylehn viser til at det er særlig to løsninger på et slikt problem; enten la være å samarbeide eller basere samarbeidet omkring forholdsvis enkle eller tekniske saksområder. Det vil gjerne være lettere å oppnå enighet omkring saker og tjenester som det er mulig å finne en eller annen form for rettferdig løsning på. ”Vi kan derfor anta at aktørens vurdering av mulighetene for enighet og konflikt, vil være avgjørende for hvorvidt samarbeid oppstår eller ikke. Dette stemmer ganske godt med hva som faktisk er påvist om interkommunalt samarbeid i Norge” (Nylehn 1999:260). Nyere forskning omkring interkommunalt samarbeid i Norge gjort av Brandtzæg og Sanda konkluderer med at det er samarbeid omkring konkrete driftsoppgaver av teknisk art hvor det er flest vellykkede

samarbeidstiltak i Norge (Brandtzæg og Sanda 2003). Dette er, slik Nylehn også pekte på, samarbeid som er mindre ”politisk følsomme” å samarbeide om.

Endelig er det viktig å påpeke forholdet mellom kommunestruktur og interkommunalt samarbeid. ”Ulike offentlige oppgaver krever ofte ulike administrasjonsområder for å kunne løses på en best mulig måte. Det finnes derfor ikke én kommune- eller fylkesinndeling som er den beste for å ivareta alle typer oppgaver” (NOU 2000:22 Side.50). Altså vil en kommunestruktur aldri være optimalt tilpasset i forhold til de oppgaver kommunene står overfor som generalistkommuner. Interkommunalt samarbeid vil i en slik sammenheng være et supplement for kommunene slik at de kan klare å ivareta sin rolle som generalistkommune (NOU 2000:22). ”Interkommunalt samarbeid er altså et sentralt virkemiddel for løsning av offentlige oppgaver – og ser ut til å tilta i styrke” (ECON 2006:1). Brandtzæg og Sanda konkluderer med følgende når det gjelder omfanget av interkommunalt samarbeid i fremtiden (Brandtzæg og Sanda 2003:103):

”For at kommunene i framtiden skal kunne møte utfordringer i forhold til forbedring av tjenestetilbudet, desentralisering av oppgaveløsningen, stram kommunal økonomi og knapphet på kompetent arbeidskraft, vil det i mange kommuner være behov for bedre ressursutnyttelse, redusert byråkrati og mer effektive tjenester. Løsningene synes å være et bredt og omfattende interkommunalt samarbeid – eller kommunesammenslutninger”.

5.4.1 Interkommunalt samarbeid i Listerkommunene

Fra behandlingen av kommunestrukturspørsmålet i de seks kommunene i 2005 kjenner vi til at en endring i kommunestrukturen var mer eller mindre en fjern tanke for alle kommunene bortsett fra Flekkefjord. Ut fra begrunnelsene for å fortsette som egen kommune var det et mål å få til mer interkommunalt samarbeid. Også for Flekkefjord var dette en begrunnelse, og da med tanke på at et omfattende interkommunalt samarbeid kunne gjøre realiseringen av en Flekkefjordsregion enklere. Så samtlige kommuner i Listerregionen så den gang for seg et mer omfattende og tettere interkommunalt samarbeid.

Listerkommunene har som kjent dannet et regionråd, Listerrådet. Listerrådet er etablert som et interkommunalt samarbeid og består av de seks kommunene i Listerregionen. Det interkommunale samarbeidet bygger på vedtak i alle kommunene om et forpliktende samarbeid i felles regionsaker. Det er særlig innenfor næring og konkurransevne, kultur og steds kvalitet og kommunikasjon og transport det er samarbeid om i Listerregionen i følge Listerplanen (2006). Det er nå økende aktivitet med hensyn på prosjekter og ulike samarbeid mellom Listerkommunene.

I forbindelse med kommunestrukturprosjektet i 2005 ble det utarbeidet en rapport som så på Listerregionen som et alternativ til ny storkommune. Rapporten "Framtidas kommunestruktur på Agder" utarbeidet av Asplan Analyse for KS så blant annet på det interkommunale samarbeidet mellom kommunene i Listerregionen. Denne rapportens konklusjon var at: "Det som kjennetegner det interkommunale samarbeidet i Listerregionen er 1) det er relativt lite omfattende, 2) det er lite samarbeid der alle kommunene deltar, og 3) det er ikke noe klart samarbeidsmønster i regionen" (Asplan Analyse 2005:51).

Av samarbeid som alle kommunene deltar i, så er det flere omfattende prosjekter og samarbeid mellom Listerkommunene. Lister Kompetanse AS er et aksjeselskap som kommunene eier sammen, og som er et samarbeid med Vest-Agder Fylkeskommune. Lister Kompetanse skal tilrettelegge, samordne og gjennomføre studier i Listerregionen. Studiene som tilbys skal primært være på høgskole- og universitetsnivå. For å kunne tilby slike studier i Listerregionen er det inngått et samarbeid med Høgskolen i Agder. Det har til nå vært gitt ulike enkelt kurs, men også hele utdanninger har vært mulig å ta gjennom Lister Kompetanse. Blant annet har det vært gjennomført lærerutdanning, sykepleierutdanning og vernepleierutdanning. Lister opplæringskontor er et samarbeid mellom Vest-Agder Fylkeskommune og kommunene i Listerregionen. Formålet med opplæringskontoret er å utdanne lærlinger til fagarbeidere (www.opplaringskontor.no). PPT Lister og Ped. Senter i Listerregionen er et samarbeid mellom kommunene om pedagogisk-psykologisk tjeneste. Fra januar 2007 ble Farsund vertskommune for dette samarbeidet som er et forsøk på å få samlet kompetansen som er i regionen. Hægebostad inngår i en pedagogisk-psykologisk tjeneste med Lindesnesregionen (www.kommunesamarbeid.no). All kompetanse er dermed ikke samlet på et sted enda, men båndene mellom kommunene er styrket som følge av det interkommunale samarbeidet om PPT. Målet på sikt er en felles pedagogisk-psykologisk tjeneste for hele regionen. Det finnes noe barnevernsamarbeid i regionen, men det er ikke komplett. Et større

barnevernsamarbeid er under utvikling i Listerregionen. Tanken bak prosjektet er noe lignende som for den pedagogisk-psykologisk tjenesten der kompetansen samles på et sted. Kvinesdal, Hægebostad og Sirdal inngår per dags dato i et interkommunalt barnevernsamarbeid sammen med Lindesnes regionen (www.kommunesamarbeid.no).

I forbindelse med at det skal finne sted leteborring etter olje utenfor Farsund sommeren 2007 er det dannet et samarbeid kalt Farsundsbasenget (http://www.oil-and-gas.net/index.php?page_id=2072/). De mest aktive kommunene i den forbindelse er Farsund, Flekkefjord, Kvinesdal og Lyngdal, men også Hægebostad og Sirdal er med i dette samarbeidet. Samarbeidet går ut på å legge best mulig til rette for kommende leteborring, men også forberede regionen slik at den er klar dersom leteboringen gir resultater og det finnes olje i Farsundsbasenget. Tett knyttet til samarbeidet om Farsundsbasenget er det også et samarbeid om kompetanseheving i regionen. Kompetansehevingen er rettet mot næringslivet i regionen for at dette skal vinkle seg inn og skaffe kompetanse som kretser opp til oljerelatert virksomhet.

Næring og konkurransevne er viktige samarbeidsområder i følge Listerplanen (2006). Et relativt nytt og viktig tiltak på denne fronten er at det er igangsatt et arbeid med å få laget en strategisk næringsplan som strekker seg over tid (Farsunds-Avis 19.1.2007). I begynnelsen av mars dette år (2007) var det en konferanse som markerte starten for et samarbeid mellom Listerkommunene omkring en strategisk næringsplan (Farsunds-Avis 8.3.2007). Helt sentralt i denne planen vil være hvordan en skal få til vekst på tvers av kommunegrensene. Viktig vil det også være å få til en region som kan trekke til seg nye og kunnskapskrevende arbeidsplasser. Kommunene har innsett at en slik strategisk næringsplan vil være av avgjørende betydning for den enkelte kommunes fremtid, og ikke minst regionens fremtid. I forlengelsen av arbeidet med en strategisk næringsplan, så er et eget Listerfond under opprettelse (Farsunds-Avis 26.4.2007). Hovedhensikten med Listerfondet er at det skal medvirke til næringsutvikling i regionen.

Lister Friluftsråd er et samarbeid mellom Listerkommunene og Fylkeskommunen. Dette er et større interkommunalt samarbeid som også er en del av Friluftsrådernes landsforbund (www.friluftsrad.no). På miljø siden er det også et miljøvernprosjekt som Listerkommunene har i samarbeid med Fylkesmannen og KS. Et annet prosjekt som Listerrådet arbeider med er Skjærgårdsparken som er et samarbeid med Fylkesmannen og Miljøverndepartementet. Selv

om Skjærgårdsparken er et prosjekt som berører kystkommunene Farsund, Flekkefjord, Kvinesdal og Lyngdal er dette et viktig prosjekt i regi av Listerrådet der alle Listerkommunene deltar. Det finnes også et samarbeid om interkommunal beredskap ved akutt forurensning som også omfatter Listerkommunene samt fire nabokommuner.

Videre finnes det samarbeid innenfor såkalte DDV-prosjekter. DDV står for Det Digitale Vestre Agder. Dette samarbeidet omfattet i tillegg til Listerkommunene fem andre nabokommuner. Dette er et nært samarbeid på IKT løsninger som omfatter blant annet å benytte seg av samme nett og samme datatekniske løsninger. Kommunene har felles server for E-post og hjemmesider. I tillegg til DDV samarbeidet er det et samarbeid mellom kommunene i Listerregionen om Listerportalen (www.lister.no). Dette prosjektet er på nåværende tidspunkt noe usikkert på grunn av at dette var en del av et større prosjekt for en tid tilbake. Situasjonen i etterkant av dette prosjektet er at det nå mangler økonomi for videreføring og videreutvikling av Listerportalen.

Samarbeid omkring kommunikasjon og transport er et av de tre hovedmålene i Listerplanen (2006). Det finnes et samarbeid mellom Listerkommunene omkring Lista flyplass. Samarbeidets hensikt har vært å forhindre at flyplassen på Lista blir lagt ned (Farsunds-Avis 19.3.2007). For øvrig har Regjeringen nylig vedtatt at flyplassen skal legges ned. Nullvisjonen er et annet samarbeid innenfor transport sektoren om at det skal bli null drepte og null skadde i trafikken. Foreløpig er det Farsund og Lyngdal som har et slikt samarbeid, men dette samarbeidet kommer etter hvert til å utvides til å gjelde alle kommunene i Listerregionen.

Videre er det en større satsning på reiselivssamarbeid i regionen. Det er både formelle og mer uformelle samarbeid på dette området. Alle kommunene utenom Sirdal har et samarbeid om å sammen fronte de ulike turistattraksjoner som finnes i Listerregionen. Det skal være mindre konkurranse om å få folk til bare "sin" kommune, men heller prøve å vise frem det totale tilbudet som finnes i regionen. Det er utarbeidet en felles turistportal for de fem kommunene som samarbeider (regionlister.no). Selv om Sirdal står utenfor samarbeidet i Listerregionen omkring reiseliv, så er det en høy aktivitet når det gjelder reiseliv i denne kommunen. Kommunen har et særlig sterkt bånd knyttet til rogalandsbefolkningen når det gjelder hyttebygging i kommunen.

Det er også et par samarbeid som innbefatter alle kommunene i Vest-Agder. Interkommunalt Arkiv i Vest-Agder (IKAVA) er et slikt samarbeid om felles arkivtjeneste. Kommunene på Agder har eierandeler i Agder Energi, og ivaretar sitt eierskap gjennom eiermøter. Videre er det samarbeid der Listerkommunene deltar med flere andre kommuner. Agder Vest Kontrollutvalgssekretariat utfører sekretærfunksjoner for kontrollutvalgene, saksutredninger, bestillingsoppgaver og andre administrative oppgaver. Dette er et samarbeid mellom Listerkommunene og fem andre kommuner. Også innenfor revisjon er det dannet et samarbeid mellom Listerkommunene og fem andre kommuner. Kommunerevisjon Vest IKS heter dette samarbeidet om revisjon. Agdersekretariatet er et annet samarbeid innen administrasjon og støttefunksjoner som er et samarbeid mellom 16 kommuner, og alle seks Listerkommunene er med i dette samarbeidet (www.kommunesamarbeid.no).

Foruten samarbeid hvor alle kommuner deltar er det flere interkommunale samarbeid mellom kommunene i Listerregionen der ikke alle deltar sammen, og hvor det er samarbeid med kommuner utenfor Listerregionen. Alle kommunene er med i interkommunale renovasjonsselskaper. Interkommunalt renovasjonsselskap Farsund og Lyngdal er et samarbeid mellom disse to kommunene. Interkommunalt renovasjonsselskap (IRS) er et samarbeid mellom Flekkefjord, Kvinesdal, Sirdal og Lund kommune i Rogaland. Hægebostad har på renovasjonssiden et samarbeid med Åseral kommune gjennom selskapet Hægebostad og Åseral renovasjonsselskap. Det er også brannvernssamarbeid mellom kommuner i Listerregionen. Farsund, Lyngdal, Hægebostad og fem kommuner i Mandalsregionen har samarbeid omkring brannvarsling. Et samarbeid om Brannvesenet Sør IKS finnes også og er mellom Farsund, Hægebostad, Lyngdal, Kvinesdal og fire kommuner i Mandalsregionen. Flekkefjord kommune har brannvernssamarbeid med Lund kommune. Innenfor legetjenester er det noe interkommunalt samarbeid. Blant annet samarbeider Flekkefjord, Kvinesdal, Lyngdal, Sirdal og Lund om legevakt. De samme kommuner bortsett fra Sirdal samarbeider også om en felles legevaktsentral. Hægebostad har legevaktsamarbeid og legevaktordning med Åseral og Audnedal kommune.

Innenfor skole og undervisningssektoren er det noe interkommunalt samarbeid. Nettverk for skoleledere er et samarbeid mellom Listerkommunene bortsett fra Hægebostad samt at Mandal og Lindesnes deltar i dette (www.kommunesamarbeid.no). Flekkefjord har også et samarbeid med Lund når det gjelder norskopplæring for flyktninger. Skolesituasjonen i Hægebostad er noe spesiell da de har interkommunalt samarbeid om ungdomsskole.

Hægebostad har selv barneskoler, men da ungene skal på ungdomsskole går de på skole i Byremo i Audnedal kommune. Hægebostad har også en interkommunal musikk og kulturskole (IMK) i samarbeid med Audnedal og Åseral kommune. Sirdal kommune inngår i et interkommunalt samarbeid med 11 andre kommuner om Vinterlandsbruksskolen på Jæren (www.kommunesamarbeid.no).

Farsund Produkter AS er et samarbeid mellom Farsund, Lyngdal og Hægebostad. Dette er en vernet bedrift hvor yrkeshemmede står for produksjonen. Kvavik Verksted AS er også en vernet bedrift for PU-klienter. Det er Farsund og Lyngdal kommune som samarbeider om dette verkstedet (www.kommunesamarbeid.no). Flekkefjord, Kvinesdal, Sirdal og Vest-Agder Fylkeskommune har et samarbeid om Flekkefjord Produkter AS som er en attføringsbedrift med ulike avdelinger innen mekanisk/sveis, trevare, kantine/catering, administrasjon og kurs (<http://www.fpro.no>).

I tillegg til DDV-samarbeidet er det noe IKT samarbeid til i regionen. Farsund og Lyngdal kommune har et IKT samarbeid på kartsystemer. Farsund og Kvinesdal har et IKT samarbeid på drift av økonomisystemer og exchange-server. Interkommunal drift IKT Vest-Agder (IDIVA) er et samarbeid omkring IKT mellom Hægebostad, Sirdal og fire kommuner i Mandalsregionen. Hægebostad er også med i et samarbeid med Åseral og Audnedal omkring servicetjenester, data og lønnskjøring.

Samarbeidet Nordsjøveien mellom Farsund, Flekkefjord, Kvinesdal og 12 kommuner i Rogalandsdistriktet er et samarbeid omkring nærings- og bygdeutvikling i form av tilrettelegging, støtte og bistand for næringsutvikling. Hægebostad inngår i et større samarbeid omkring landskapsvernområder sammen med en rekke kommuner i Aust- og Vest-Agder og i Rogaland. Sirdal kommune har et samarbeid omkring kulturminner sammen med syv kommuner i Rogaland som heter Landastiftelsen (www.kommunesamarbeid.no).

På likestillingsområdet er det to Listerkommuner som har vært med i et samarbeid med tre andre kommuner. Gjennom deltakelse i Agderforsknings prosjekt "Likestilling i kommunene på Agder" har Farsund og Kvinesdal kommune satt fokus på likestillingsproblematikken (Farsunds-Avis 3.5.2007). Samarbeidet mellom de fem kommunene og Agderforskning har gitt den enkelte kommune et utgangspunkt å jobbe ut fra, for så å arbeide videre i den enkelte kommune omkring løsning av utfordringer knyttet til likestilling. Med andre ord er dette ikke

et interkommunalt samarbeid omkring praktisk løsning av likestillingsproblemer, men har vært et samarbeid omkring å få til et utgangspunkt i den enkelte kommune for å håndtere denne problematikken.

Mindre kommuner kan som kjent ha problemer med å oppnå stordriftsfordeler i forbindelse med større avtaler og ved innkjøp av varer og tjenester. Offentlige anskaffelser (OFA) er et samarbeid mellom Aust- og Vest-Agder Fylkeskommune og 23 kommuner på Agder hvor blant annet Farsund og Lyngdal deltar. OFA er et felles organ der det utføres ulike innkjøpstjenester og felles inngåelse av rammeavtaler for varer og tjenester (www.ofanett.no). Interkommunalt Fellesinnkjøp (IF) er et samarbeid mellom 17 kommuner der alle kommunene i Listerregionen deltar bortsett fra Flekkefjord. IF er en felles ordning for inngåelse av avtaler for varer og tjenester. Ved at kommuner går sammen i OFA eller IF gjør at de kan foreta større anskaffelser sammen og på den måten er det mulig å oppnå bedre betingelser, noe som kan regnes som å oppnå stordriftsfordeler til tross for at kommunene er relativt små.

I tillegg til disse nevnte interkommunale samarbeidene finnes det flere uformelle og formelle faglige nettverkssamarbeid mellom kommuner både innad i Listerregionen og med andre kommuner. Det finnes som sagt ikke en fullstendig oversikt over det interkommunale samarbeidet i Listerregionen. Jeg har prøvd å gi et bilde av omfanget av interkommunalt samarbeid som finnes på bakgrunn av intervju med prosjektkoordinator Kjell Førland i Listerråder, de samarbeidene som er registrert i databasen om kommunesamarbeid utarbeidet av KS (www.kommunesamarbeid.no) og ulike samarbeid jeg har fått tilbakemelding om fra rådmennene i de seks Listerkommunene og andre personer i kommuneadministrasjonen. Det finnes flere samarbeid mellom enkeltkommuner og private aktører, men disse er ikke tatt med i denne oversikten der jeg hovedsakelig har konsentrert meg om det interkommunale samarbeidet som er mellom kommunene i Listerregionen.

5.4.2 Oppsummering interkommunalt samarbeid

Samarbeidet om et eget regionråd, Listerrådet, er uten tvil det viktigste samarbeidet mellom kommunene i Listerregionen. Listerrådet er et forpliktende samarbeid i felles regionsaker. Listerplanen, som også er en fylkesdelplan, er en tiltaksplan og plattform for samarbeidet

mellom kommunene. Det er særlig tre hovedområder det skal samarbeides om; næring og konkurransevne, kultur og steds kvalitet og kommunikasjon og transport.

Som følge av samarbeidet i Listerrådet er det selvsagt noe interkommunalt samarbeid der alle kommunene deltar sammen. Innenfor utdanningsområdet er Lister Kompetanse AS det viktigste samarbeidet som gir innbyggerne mulighet til å ta høyere utdanning i regionen på høgskole nivå. Innenfor avgrensede områder som sykepleier, vernepleier og allmennlærer er det mulig å ta fullstendige utdanninger i Listerregionen. Videre tilbys det også ulike enkeltkurs på høgskolenivå. PPT Lister og Ped.Senter i Listerregionen er samarbeid om pedagogisk-psykologisk tjeneste med samling av kompetansen i en vertskommune. Et utvidet barnevernsamarbeid er på trappene i regionen. Farsundsbassenget er et samarbeid som tar sikte på å bedre konkurransevnen i regionen ved at det skal legges bedre til rette og forberede regionen på leteborring etter olje sommeren 2007. En kompetanseheving i næringslivet rettet inn mot oljerelatert virksomhet er viktig i denne sammenheng. Det er nylig også etablert et samarbeid mellom Listerkommunene omkring utarbeidelse av en strategisk næringsplan. En hovedhensikt med næringsplanen er å skape vekst på tvers av kommunegrensene.

Også på miljøsidan er det en del samarbeid gjennom Lister Friluftsråd, miljøvernprosjekt, samarbeid om Skjærgårdsparken og beredskap ved akutt forurensning. Noe samarbeid er det omkring IKT gjennom forskjellige DDV-prosjekter og en felles Listerportal (www.lister.no). Reiselivssamarbeid er et viktig samarbeidsområde hvor det er flere både formelle og uformelle samarbeid mellom Listerkommunene. Innenfor transport og kommunikasjonssektoren har samarbeidet om "Listerpakken" vært et viktig samarbeid som har ført til nye og forbedrede veier, kortere reiseavstander og regionen bindes i det hele tatt bindes tettere sammen.

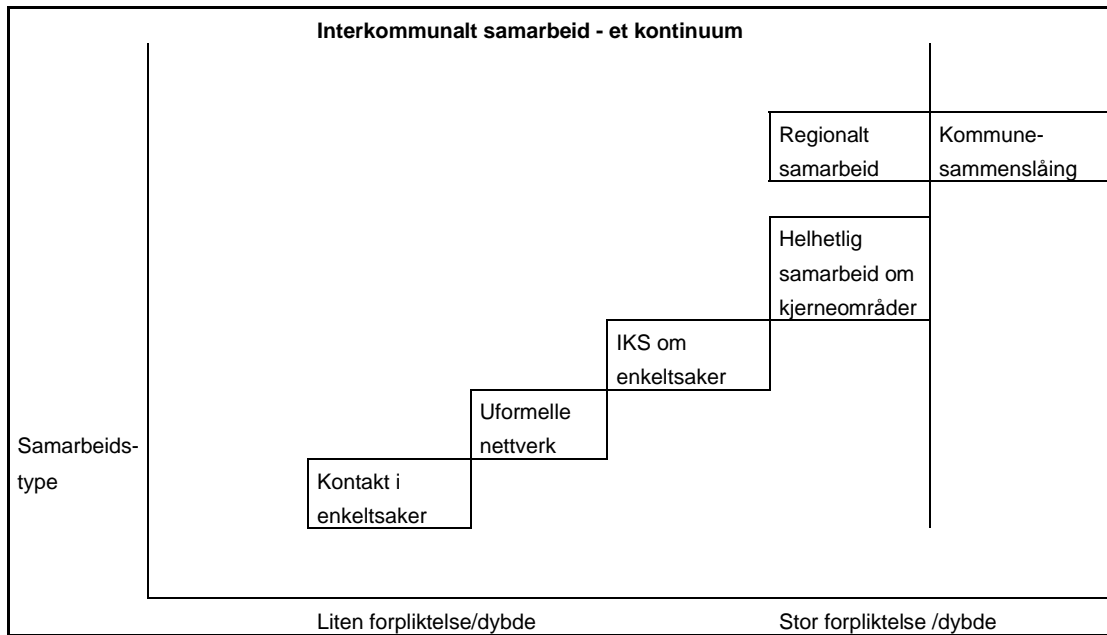
Det er noe samarbeid der alle Listerkommunene deltar sammen med en rekke andre kommuner. IKAVA er en felles arkivtjeneste for alle kommunene i Vest-Agder. Agdersekretariatet og Agder Vest Kontrollutvalgssekretariat er samarbeid omkring administrasjon og støttefunksjoner. Kommunerevisjonen Vest IKS er et samarbeid om revisjon. Som følge av at kommunene på Agder har eierandeler i Agder Energi så er det samarbeid mellom kommunene omkring Eiermøter i selskapet.

Mange interkommunale samarbeid i regionen innbefatter ikke samarbeid mellom alle kommunene. Innenfor områder som renovasjon, brannvern, brannvesen, legevakt og legevaktsentral eksisterer det ulike samarbeid mellom kommunene i Listerregionen og andre kommuner utenfor Listerregionen. Innenfor skoleområdet er det blant annet et samarbeid omkring Nettverk for skoleledere der noen kommuner deltar, Hægebostad har interkommunalt samarbeid med Audnedal kommune omkring ungdomsskole, det er samarbeid omkring kulturskole der Hægebostad samarbeider med to nabokommuner utenfor Listerregionen og det er samarbeid mellom Sirdal og 11 andre kommuner om en vinterlandbruksskole på Jæren. På sosialtjeneste området eksisterer det tre ulike samarbeider omkring vernede bedrifter og en attføringsbedrift. Videre er det noe samarbeid omkring IKT utover DDV-prosjektene der alle kommunene samarbeider. Noe samarbeid omkring nærings- og bygdeutvikling, landskapsvernområder og kulturminner er det også der noen av Listerkommunene deltar i samarbeid med andre kommuner utenfor regionen. Det finnes også noe viktig samarbeid mellom Listerkommuner og andre kommuner på Agder omkring innkjøp av varer og tjenester slik at man oppnår stordriftsfordeler.

5.5 Småskala problemer og interkommunalt samarbeid – avsluttende kommentar

Listerplanen, som er utgangspunktet for Listerrådets arbeid, har definert særlig tre hovedmål og områder som det skal samarbeides om for å løse utfordringer som regionen og den enkelte kommune står overfor. Om det er mer eller mindre interkommunalt samarbeid og andre samarbeidsrelasjoner mellom Listerkommunene sammenlignet med andre liknende regioner i landet er vanskelig å måle. På noen områder vil selvsagt samarbeidet være mer omfattende enn det er andre steder, og på noen områder vil samarbeidet være lite utviklet i forhold til hva det samarbeides om i liknende regioner ellers i landet. Hvor utviklet samarbeidet mellom kommunene i Listerregionen er vil komme helt an på hvilke områder man vektlegger å se samarbeidet i forhold til. At samarbeidet i Listerregionen har røtter tilbake til begynnelsen av 1990-tallet, er noe som tilsier at det er en viss tradisjon for samarbeid mellom Listerkommunene. Det vil nødvendigvis være ulik grad av forpliktelse og dybde i et samarbeid mellom kommunene avhengig av hvilke områder det samarbeides om. For å gi et bilde av samarbeidet i Listerregionen kan følgende figur være til hjelp.

Figur 5.2: Ulike samarbeidstyper



Kilde: Omarbeidet fra Brandtzæg og Sanda (2003:20)

Desto mer forpliktelse og dybde i samarbeidet, desto sterkere er samarbeidet mellom kommuner. Som vist er det ikke alle kommunene i Listerregionen som samarbeider sammen om alt når det gjelder det interkommunale samarbeidet som finnes. I noen saker er det to-tre kommuner som samarbeider, mens det på noen områder er samarbeid mellom alle Listerkommunene. Uten at jeg har oversikt over kommunenes kontakt i enkeltsaker, er det likevel grunn til å anta at det er en del kontakt mellom kommuner i enkeltsaker. Kontakt i enkeltsaker er den minst forpliktende form for samarbeid mellom kommuner. Gjennom tilbakemeldinger i forbindelse med kartleggingen av det interkommunale samarbeidet har flere gitt uttrykk for at det er flere uformelle og formelle nettverkssamarbeid mellom kommuner i Listerregionen. Så når det gjelder uformelle nettverk som samarbeidstype finnes det også noe av dette i Listerregionen. Eksempelvis er det flere uformelle nettverk om samarbeid på reiseliv området. Uformelle nettverk gir ikke stor forpliktelse og dybde i samarbeidet mellom kommunene.

Noe mer forpliktelse og dybde i samarbeidet er det da kommunene har interkommunalt samarbeid om enkeltsaker. Dette er eksempelvis samarbeid omkring renovasjon, brannvern, reiseliv, miljøvernssaker og IKT. Det er også samarbeid innenfor høyere utdanning gjennom Lister Kompetanse AS som gir tilbud om høyskoleutdanning innen et begrenset antall utdanningsområder. Helhetlig samarbeid om kjerneområder er det lite av i Listerregionen der alle deltar. Innenfor skole finnes det noe der Hægebostad samarbeider om ungdomsskole med

Audnedal, og Hægebostad har også et samarbeid om kultur og musikk skole med andre kommuner. Gjennom PPT Lister er det nå et samarbeid om felles pedagogisk-psykologisk tjeneste for Listerkommunene. Et utvidet samarbeid omkring barnevern er også på trappene går alt etter planen. Men innenfor andre tunge kjerneområder er det lite interkommunalt samarbeid i regionen.

Det interkommunale samarbeidet i Listerregionen, både der alle kommuner deltar og der det er samarbeid mellom enkeltkommuner, bærer preg av at det er et betydelig samarbeid på noen områder. Det er dannet et formelt regionalt samarbeid gjennom Listerrådet og Listerplanen. Samarbeidet bærer på mange områder preg av at det samarbeides om saker som er lite konfliktfylte og det er liten uenighet om. Altså saker som er til felles beste for alle kommuner å samarbeide om og hvor det er liten grad av rivalisering mellom kommunene. Brandtzæg og Sanda (2003) peker på at det synes å være mindre interkommunalt samarbeid omkring politisk følsomme områder og at kommunene heller har lettere for å samarbeide om konkrete driftsoppgaver. Dette synes helt klart å være tilfelle for de seks kommunene i Listerregionen.

Som vist er det en del problemer og utfordringer i Listerkommunene knyttet til det jeg har kalt småskala problemer. Blant annet er det store problemer når det gjelder likestilling. Flere av kommunene havner nederst på rangeringen når det gjelder likestilling i alle landets kommuner, noe som har vært tilfelle flere år på rad. Utdanningsnivået blant befolkningen i Listerregionen er lavere enn det som er gjennomsnittet for Vest-Agder og hele landet. Kommunene i Listerregionen sliter med liten befolkningsvekst, og faktisk har det vært en nedgang i den totale befolkningstilveksten om man ser på de siste årene. Sysselsettingen i regionen preges av at en relativt stor andel av befolkningen jobber innenfor primærnæringen og industri sett i forhold til hva som er tilsvarende for både Vest-Agder og hele landet. Det kan være riktig å si at Listerregionen har et ensidig næringsliv. Ser man på kommuneøkonomien så er ikke denne betydelig bedre eller dårligere enn hva som er tilfelle med kommuner som er naturlig å sammenligne seg med. Når det gjelder sosiale problemer og levekår kan det synes som det på noen områder er relativt store problemer. Negative indikatorer på levekårsproblemer synes i noen kommuner å dominere fremfor indikatorer som signaliserer få levekårsproblemer.

På bakgrunn av analysen om småskala problemer i Listerregionen og hva det faktisk er interkommunalt samarbeid om, kan det synes som om samarbeidet i liten grad omfatter

problemområdene som går igjen i de fleste kommunene. Kommunene ser ut til å i stor grad å håndtere småskala problemer på egen hånd uten samarbeid med andre kommuner. Med andre ord er det ikke et omfattende interkommunalt samarbeid om de relativt store problemområdene som faktisk finnes i Listerregionen.

Ut fra omfanget av interkommunalt samarbeid mellom Listerkommunene, både der alle deltar og der hvor det er samarbeid mellom noen av kommunene, så skulle en tro at forholdene ligger til rette for mer samarbeid enn det er på noen problemområder. I en såpass homogen region der flere av kommunene sliter med de samme småskala problemene skulle en forvente at det var mer samarbeid mellom kommunene for å løse "felles" problemer. I neste del av oppgaven blir det viktig å finne ut hvorfor kommunene ikke i større grad samarbeider på områder hvor det er en rekke felles småskala problemer som kommunene i mer eller mindre grad prøver å håndtere på egenhånd. Hva kan være årsaker til manglende interkommunalt samarbeid omkring småskala problemer? Den sentrale problemstillingen i siste del av oppgaven vil være: Hva kan forklare hvorfor Listerkommunene ikke utnytter en samarbeidsstrategi mer enn de gjør med tanke på å håndtere småskala problemer i regionen?

6. Årsaker til manglende interkommunalt samarbeid

6.1 Om småskala problemer og interkommunalt samarbeid i Listerregionen

Som vist er det en rekke småskala problemer i Listerkommunene knyttet til befolkningsutvikling, likestilling, utdanningsnivå, ensidig næringsliv og ulike levekårs- og sosiale problemer. Det interkommunale samarbeidet som er i regionen og mellom kommunene griper i liten grad tak i disse utfordringene. Listerkommunene samarbeider på noen områder, men problemet er at de ikke samarbeider på områder for å løse felles småskala problemer av den karakter som her har blitt vist til. Med andre ord viser det seg at de områdene kommunene ikke samarbeider på utgjør grunnleggende strukturelle problemer i hele regionen.

6.2 Muligheter for samarbeid rundt småskala problemer

Respondentene ble spurt om muligheter for samarbeid omkring de fem hovedproblemområdene, og om samarbeid kunne være en løsning på slike problemer. De fem problemområdene jeg tok opp var likestilling, næringsområdet, levekår og sosiale problemer, utdanningsnivå og befolkningsøkning. Jeg vil her presentere hovedsynspunktene for om samarbeid mellom kommunene kunne være en løsning for å bedre den generelle situasjonen i hele regionen med hensyn på småskala problemer.

Likestilling

Likestilling med hensyn til like muligheter for deltakelse for kvinner som for menn er det sentrale som ligger i likestillingsbegrepet. Med andre ord lik deltakelse i arbeidsliv, mindre deltidsarbeid, heving av kompetansen gjennom etter- og videre utdanning, rekruttering til politikken og ellers like mulighet for kvinner som for menn. Likestilling var et område som flere respondenter ikke hadde tenkt over at det kunne samarbeides på. Andre igjen pekte på at Listerkommunene hadde de samme utfordringene, og at de av den grunn burde ha en eller annen form for samarbeid. Potensialet for å bli bedre på likestilling ble av flere upekt som stort. Ulike typer samarbeid som ble nevnt som kunne være aktuelle på dette området var ulike arrangementer, seminarer, motivasjonsprogrammer og det at man snakket over kommunegrensene om dette problemet. To kommuner, Farsund og Kvinesdal, har nylig vært

med i et prosjekt omkring likestilling med tre andre kommuner på Sørlandet. Dette ble trukket frem som et iverksatt tiltak for å bedre likestillingssituasjonen i disse to kommunene.

Næringsområdet

Dette var et område respondentene mente egnet seg godt for interkommunalt samarbeid, og der det satses på samarbeid mellom kommunene. Arbeidet med en strategisk næringsplan, som er i startfasen nå, er et viktig tiltak på dette området. Regionen bør få til felles løsninger slik at kommunegrensene vektlegges mindre betydning. Men det vil selvsagt være en modningsprosess å komme frem til hvem som skal satse på hva. For å bygge opp et mangfoldig næringsgrunnlag slik at kommunene får flere ben å stå på, så kan ikke alle kommunene satse på alt samtidig.

Levekår og sosiale problemer

Flertallet av respondentene mener det bør være muligheter for samarbeid mellom kommunene omkring noen av disse områdene. Men det er en holdning blant respondentene at dette er lokale problemer som må ordnes internt i den enkelte kommune. Noen tiltak respondentene peker på som kunne vært til hjelp er felles opplæring, seminarer omkring disse problemene, faglig samarbeid og utveksling av erfaringer og kompetanse over kommunegrensene. Slike tiltak ville være en del av det å jobbe forebyggende med hensyn til å redusere ulike levekår og sosiale problemer.

Utdanningsnivå

Samtlige respondenter viser til at Lister Kompetanse er et viktig og aktivt tiltak for å øke utdanningsnivået i regionen. Lister Kompetanse vil selvsagt kunne gi utdanninger innenfor noen områder, men det vil på langt nær være nok for å heve utdanningsnivået i regionen. Samtidig vil det være viktig å satse på å få en yngre befolkning i regionen med høyere utdanning og kompetanse. Kommunene må tenke mer på tvers av kommunegrensene for å få til rekruttering, og sikre tilgang til kvalifisert arbeidskraft. Dersom Listerkommunene bare kjemper seg imellom vil regionen som helhet være like langt. Derfor vil det være viktig å få innflytting fra de store sentraene østover mot Kristiansand og vestover mot Stavanger.

Befolkningsvekst

Det er ikke bare et tiltak eller samarbeid mellom kommuner som vil føre til at regionen som helhet opplever befolkningsvekst. Befolkningsvekst vil være et resultat av den totalpakken

den enkelte kommune kan tilby sine innbyggere. Det er i dag konkurranse mellom kommunene om å få til befolkningsvekst, men enhver befolkningsvekst vil være bra for regionen. Totalpakken som kan skape befolkningsvekst i den enkelte kommune og i hele regionen, er å løse de grunnleggende strukturelle utfordringene som finnes i regionen. Attraktive kommuner vil nødvendigvis oppleve befolkningsvekst.

Med andre ord synes det å råde enighet om at de påpekte småskala problemene i mer eller mindre grad eger seg for interkommunalt samarbeid. Oppfølgingsspørsmålet blir derfor hvorfor kommunene så langt bare i begrenset grad har tatt initiativer til samarbeid om dem? I de påfølgende avsnittene vil jeg søke å besvare dette spørsmålet gjennom de teoretiske antakelsene som er utledet.

6.3 Kommunestørrelse

H1: Ulik kommunestørrelse i Listerregionen er med på å hemme interkommunalt samarbeid omkring utpregede småskala problemer.

Det er særlig to forhold som gjør at alle seks Listerkommunene oppfatter seg selv som små. Det ene er selvsagt dette med antall innbyggere i kommunene. Det andre forholdet er at selv de mellomstore kommunene i Listerregionen blir små i forhold Stavanger i vest og Kristiansand i øst. Enkelte respondenter anså disse to store sentrene som hovedkonkurrenter omkring flere forhold, og sammenlignet med disse blir alle Listerkommunene små.

Ser man nærmere på størrelsesforholdene i Listerregionen er det to kommuner, Sirdal og Hægebostad, som er små mens de fire andre kommunene mer eller mindre kan regnes som mellomstore i norsk sammenheng. Dette størrelsesbildet består av en sammensetning av kommuner som kan gjøre interkommunalt samarbeid vanskelig på enkelte områder. Dette har selvsagt med lokalisering, organisering og fordeling å gjøre. Størrelsessammensetningen av kommuner i Listerregionen kan derfor vanskeliggjøre ulike former for samarbeid. Men det er viktig å påpeke at størrelsessammensetningen ikke alltid skaper problemer med hensyn til interkommunalt samarbeid. Listerkommunene har samarbeid på flere områder som fungerer bra, og som har fungert bra over tid. Men det er særlig omkring felles småskala problemer det er lite og manglende interkommunalt samarbeid mellom Listerkommunene.

Flere av kommunene, og da særlig de minste, peker på at interkommunalt samarbeid er viktig fordi kommunene sliter med å skaffe kvalifisert personell og fagmiljøer i den enkelte kommune. I tillegg pekes det på at fagmiljøene er veldig sårbare i forhold til hvis noen slutter eller når det er sykdom. Dette regnes av flere respondenter som hovedårsaker til kommunene velger å søke interkommunalt samarbeid. De største kommunene i regionen trekker særlig frem at hovedmotivet for interkommunalt samarbeid er å ta opp konkurransen med de større sentraene i øst og vest. Med andre ord er utgangspunktet og hensikten med interkommunalt samarbeid som de ulike kommunene har, på bakgrunn av kommunestørrelse, forskjellig. Det til tross for at det tidligere er påvist en rekke småskala problemer som er mer eller mindre felles for samtlige av Listerkommunene.

Enkelte peker på at de søker samarbeid og har mer samarbeid med kommuner som er på omtrent samme størrelse som de selv. Dette fordi like kommuner gjerne sliter med de samme utfordringene og problemstillingene. En respondent sa følgende omkring dette:

”Kommuner søker sammen ut fra hvilke kommuner som har felles problemer og utfordringer”.

Det vil i utgangspunktet være andre utfordringer i en liten kommune enn i en mellomstor eller stor kommune. Kommunestørrelse kan gjøre at den enkelte kommune har ulike utfordringer og ulike interesser som de ønsker samarbeid rundt. Forskjellige preferanser gjør at kommunene trekkes i ulike retninger da ulik kommunestørrelse kan bety ulike problemer, mener flere respondenter. Det interessante i mitt datamateriale er imidlertid at de påviste småskala problemene går på tvers av kommunestørrelse, men at kommunene på tross av dette fenomenet ikke samarbeider omkring sentrale småskala problemer. Respondentene synes å tro at det er store forskjeller mellom kommunene på grunn av det er ulik kommunestørrelse i regionen, men det viser seg at det i stor grad er felles problemer i alle kommunene.

Et viktig moment, som trekkes frem av flere respondenter, er at det vil nødvendigvis oppstå et styrkeforhold når en liten kommune samarbeider med en mellomstor eller stor kommune. Det kan oppstå problemer knyttet til at de små kommunene føler seg ”overkjørt” av de store kommunene. Dette kan være et reelt problem og en årsak til at kommuner av ulik størrelse ikke søker sammen omkring løsning av felles problemer og utfordringer slik småskala

problemer er. Dersom kommunene var av noenlunde lik størrelse ville ikke et slikt styrkeforhold oppstå i særlig grad, og kommunene vil i større grad kunne påvirke og stille krav i samarbeidet. Et slikt problem med hensyn til styrkeforhold vil kunne bli større ved samarbeid mellom kommuner som har ulik størrelse, slik som er tilfelle i Listerregionen.

Nært knyttet til styrkeforhold mellom kommuner, så er det andre oppfatninger rundt dette temaet. Flere respondenter viser til at det ikke er noe klart sentrum i Listerregionen, og dette kan være en årsak til at det er manglende interkommunalt samarbeid omkring felles problemområder som småskala problemer. I denne regionen er det tre bykommuner som alle er noenlunde like store i forhold til antall innbyggere. En respondent sa følgende omkring at det ikke var en kommune som utmerket seg fremfor andre i størrelse:

”Det største problemet er at vi ikke har noen som er skikkelig stor. Vi skulle hatt en på 20000 innbyggere. [...] En som var like stor som Farsund, Flekkefjord og Lyngdal til sammen”.

Et viktig poeng når det gjelder styrkeforhold og interkommunalt samarbeid generelt er at det kunne antas å være lettere å samarbeide dersom det var en stor kommune og resten små. Fordelen ved en kommune med 20000 innbyggere i Listerregionen hadde vært at det var et naturlig sentrum i regionen. Ingen av de andre kommunene verken kunne eller hadde ønsket å utfordre en slik storkommune. Slik forholdet er nå kan det sies å være 3 store bykommuner og 3 små kommuner. Dermed vil flere kommuner prøve å utfordre hverandre med hensyn til å være sentrumskommunen i regionen. Problemet med denne situasjonen som en respondent påpekte var at:

”Når vi ikke henger sammen så blir vi hengt hver for oss. Vi er så små at vi må stå litt sammen for å holde posisjonen vår”.

Det vil dermed være en konkurranse mellom de store kommunene, mens de små vil være ”redde” for de store. Forskjellig kommunestørrelse kan dermed vanskeliggjøre samarbeid og muligheten for samarbeid innenfor følsomme områder som krever at kommunene blir enige om forhold omkring lokalisering og fordeling av funksjoner. Småskala problemer vil være mer eller mindre følsomme temaer i den enkelte kommune. Når slike forhold dukker opp vil de store kommunene være konkurrenter om hvem som skal være sentrum. Samtidig vet de

mindre kommunene at dette vil bli et problemområde, og at det er lite igjen å fordele seg i mellom.

Da det er flere større kommuner i regionen vil det sjelden være sjenerøsitet nok til at de store kommunene, som kjemper om å være sentrum, vil ”dele broderlig” med de små. Dette fordi de store kommunene vil kjempe seg i mellom om fordeling av funksjoner. Dersom det hadde vært en Listerkommune som var mye større enn de andre ville denne kommunen fått sin rettmessige plass i fordelingsspørsmål i forbindelse med ethvert interkommunalt samarbeid med de andre kommunene. For å få legitimitet måtte den store kommunen delt med de andre. Dette bildet finnes ikke i Listerregionen. Kommunestørrelsen i Listerregionen er ikke tilstrekkelig ulik til at kommunene ikke skal utfordre hverandre med hensyn til å være sentrumskommunen. Ulik størrelse synes ikke å være et problem innenfor samarbeidsområder som infrastruktur, turisme og IKT, hvorfor skulle det da være et problem å håndtere småskala problemer?

Ut fra hypotesen om at ulik kommunestørrelse er med på å hemme interkommunalt samarbeid omkring utpregede småskala problemer i Listerregionen, kan det virke som denne påstanden har begrenset forklaringskraft. Generelt sett synes ikke kommunestørrelse å hemme interkommunalt samarbeid på enkelte områder. Der er flere veletablerte samarbeid som synes å fungere relativt godt, men det er lite i min empiri som taler for at mangel på samarbeid omkring småskala problemer direkte skyldes ulik kommunestørrelse. Ved samarbeid mellom små og store kommuner kan det oppstå et styrkeforhold, der det er fare for at små kommuner kan føle seg ”overkjørt” i samarbeidet. Det er et problem knyttet til samarbeid da det ikke er et klart sentrum i regionen. En storkommune ville vært et naturlig sentrum i regionen, et sentrum som ingen av de andre kommunene hadde ønsket å utfordre. Premissene for samarbeid hadde ligget mye klarere til grunn dersom det var et naturlig sentrum i en storkommune.

6.4 Geografiske avstander

H2: Store geografiske avstander mellom kommunene kan legge begrensninger for interkommunalt samarbeid omkring felles småskala problemer.

Listerpakken, som har ført til bedre veier og kortere avstander i Listerregionen, er nå under ferdigstilling. Avstanden mellom noen av Listerkommunene er blitt betydelig kortere og ikke minst er reisetiden redusert. Redusert reiseavstand og reisetid gjør at Listerkommunene automatisk knyttes tettere sammen, og forholdene på enkelte områder kan ligge bedre til rette for samarbeid nå enn det har gjort tidligere. Ikke bare infrastruktur med hensyn til vei vil være av betydning. Samarbeid omkring teknologisk infrastruktur vil også være av betydning når det er snakk om geografiske avstander. Det er i dag et samarbeid på IKT siden mellom Listerkommunene gjennom ulike DDV-prosjekter. Etter hvert som det blir stadig bedre teknologisk infrastruktur mellom kommuner kan problemer knyttet til geografiske avstander mellom kommunene avta enda mer.

De fleste respondentene legger vekt på at i forbindelse med tjenesteyting er det klart at geografiske avstander har betydning. Samarbeid på områder som inneholder elementer av personlig service vil være vanskelig på grunn av at avstanden mellom kommunene er stor, selv med det nye veisystemet. Kommunen er til for innbyggerne, og innbyggerne skal få tjenester som de har bruk for i sin egen kommune. Flere respondenter pekte på at det å levere tjenester til innbyggerne er kommunens hovedfunksjon. Tjenesteområder der innbyggerne er avhengige av nærhet til tjenestene, vil nødvendigvis være vanskeligere å samarbeide om. Det var flere respondenter som pekte på at det var noen områder som det ikke passer seg å samarbeide på. Dette er tjenesteområder som innbyggerne i stor grad benytter seg av hver dag. Flytting av slike tjenester på grunn av interkommunalt samarbeid, kan medføre ulemper for innbyggerne. Oppgaver som ikke berører innbyggerne i stor grad, vil de bry seg mindre om hvordan utføres og organiseres. En respondent uttrykte dette på følgende måte:

”Du kan si det sånn at hvem som fører kommunalt regnskap, det bryr folk seg katten om det ligger i Kina. De har ingenting med det å gjøre. De merker ikke noe”.

Noen områder vil være enklere å samarbeide om enn andre, og spesielt virker det som publikumsnære tjenester med innslag av personlig service vil være vanskeligst å samarbeide om. Interkommunalt samarbeid omkring småskala problemer innenfor næringsområdet og utdanningsområdet kan det bli enklere å samarbeide om, da det er blitt bedre både vei og teknologisk infrastruktur den senere tid. Kortere avstander mellom kommuner kan gjøre at nyetableringer av næringsliv og enighet om plassering kan bli enklere. På utdanningsområdet vil også bedre veier kunne være av betydning da befolkningen kan bli mer mobil og flyttbar

med hensyn til å ta utdanning gjennom Lister Kompetanse. Stadig bedre teknologisk infrastruktur vil også gjøre det lettere å kunne tilby flere utdanninger innad i regionen. Med tanke på småskala problemer er det først og fremst samarbeid omkring levekår og sosiale problemer som kan være vanskeligst å samarbeide om i forhold til geografiske avstander. Enkelte publikumsnære tjenester vil vanskelig kunne løses i en annen kommune enn der hvor behovet er. Men ikke alle ser for seg at publikumsnære tjenester vil være vanskelig å samarbeide rundt. En rådmann ser for seg at:

”Organisering vil være nøkkelen for samarbeid omkring publikumsnære tjenester”.

Hvordan kommunene velger å organisere tjenesten vil være avgjørende for i hvilken grad innbyggerne vil merke at det er interkommunalt samarbeid om en tjeneste. Flere tilbud krever at innbyggerne har et sted de kan få utført tjenester, og det kan løses gjennom god organisering. At det blir en samling av en tjeneste betyr nødvendigvis ikke at denne tjenesten blir lagt ned i den enkelte kommune. Ved samling av fagmiljøer i en kommune og at kommunene samtidig har tilbud i den enkelte kommune er en løsning som innbyggerne i liten grad vil merke noe til, selv om tjenesten er blitt endret. Men det som ofte er problematisk i slike samarbeid er lokaliseringsspørsmålet, altså hvor og i hvilken kommune tjenesten skal lokaliseres. Tjenesteproduksjonen behøver nødvendigvis ikke skje lokalt, men tjeneste leveransene vil på mange områder måtte skje lokalt. God organisering gjennom interkommunalt samarbeid krever at lokaliseringsspørsmålet blir avgjort. Det er alltid dilemmaet i forhold til ethvert interkommunalt samarbeid og geografiske avstander. Tanken om samarbeid også omkring publikumsnære tjenester viser at den geografiske avstanden mellom kommuner blir av mindre betydning, da det kommer an på hvordan tjenesten organiseres. Samtidig vil IKT samarbeid gjøre avstandsdilemmaet mindre, men det vil ikke fullt ut oppveie problemene ved å samarbeide om personlig service. Respondentene er av den oppfatning at avstander er med og begrenser samarbeid rundt tjenester som krever personlig service. Men gjennom bruk av IKT og utveksling av kunnskap og erfaringer vil avstandsdilemmaet være av avtagende betydning.

Hypotesen om at store geografiske avstander mellom kommunene kan legge begrensninger for interkommunalt samarbeid omkring felles småskala problemer synes å ha blandet forklaringskraft. Stadig bedre veiforbindelser mellom kommunene, og samarbeid omkring IKT løsninger gjør at avstandene blir mindre. Men samtidig fremkommer det at geografisk

avstand fortsatt synes å være med på å begrense samarbeid rundt publikumsnære tjenester som innbefatter personlig service overfor innbyggerne. Respondentene er av den oppfatning at geografiske avstander skaper problemer for samarbeid, da særskilt innenfor personlige og nærhetsrettede tiltak som veldig ofte er knyttet til det jeg betrakter som småskala problemer. Innenfor enkelte samarbeidsområder vil nok bedre veier og teknologisk infrastruktur føre til at geografisk avstander får avtakende forklaringskraft for manglende interkommunalt samarbeid omkring småskala problemer. Men kommunene har fortsatt et stykke å gå med tanke på at geografisk avstand ikke skal bety noe når det gjelder personlige tjenester. Geografisk avstand får dermed betydning, men alt etter hvilke tjenester det er snakk om interkommunalt samarbeid på.

6.5 Økonomisk situasjon

H3: Kommunenes økonomiske situasjon vil være avgjørende for viljen til å inngå i ulike interkommunale samarbeid knyttet til småskala problemer.

Det er en kommune i Listerregionen som kan oppfattes å ha god økonomi i forhold til de andre fem kommunene. Sirdal er en kraft kommune, med inntekter fra kraftsalg som selvfølgelig gir seg positivt utslag i kommuneøkonomien. Det er ingen av de fem andre kommunene som utmerker seg med verken god eller veldig dårlig økonomi. Med andre ord er det ikke en utpreget forskjell blant kommunene når det gjelder økonomi. Man skulle anta interkommunalt samarbeid presset seg frem mellom kommuner i samme økonomisk situasjon, som ikke er utpreget god. Dermed blir det viktig å se på hvilke motiver kommunene har med interkommunalt samarbeid, og om samarbeidet er omkring å få til billigere tjenester.

Som en følge av at flere kommuner i Listerregionen er små, knytter det seg utfordringer til bedre ressursutnyttelse. Da kommunestørrelsen varierer en del mellom kommunene i Listerregionen, vil det være forskjeller knyttet til den enkelte kommune når det gjelder ressurser. Enkelte kommunale områder er svært små, og det er da ikke behov for personer som er ansatt på dette området i full stilling. I den forbindelse pekte en respondent på at kommunene gjennom interkommunalt samarbeid kunne:

"[...] oppnå økonomisk effektivitet på tjenesteområder som er for små i kommunen".

Ved å gå sammen flere kommuner om dette tjenesteområdet kunne det være muligheter for at tjenesten kunne bli billigere.

To respondenter trekker frem at kommunene kan samarbeide eller prøve å få til et samarbeid fordi det er muligheter for å få støtte til samarbeidet. Ulike samarbeid kan få støtte fra Fylkesmannen, så dermed ligger det noen incitamenten ved å prøve å få til og utrede ulike samarbeid mellom kommuner. Men det påpekes at selv om samarbeid utløser noen økonomiske midler som kan brukes til å få til samarbeid, så er ikke dette alltid nok for å få til videre samarbeid.

”Får man ikke til en delfinansiering fra staten så er det ofte slik at prosjektet ikke blir påstartet”.

Manglende interkommunalt samarbeid kan med andre ord skyldes at kommunene ikke setter i verk samarbeid på grunn av at kommunene ikke får statlige midler til samarbeidet.

Et viktig poeng med interkommunalt samarbeid, er at en tjeneste ikke nødvendigvis blir billigere ved at flere samarbeider omkring denne. Viktige årsaker til at kommuner inngår i samarbeid kan være bedre kvalitet og større fagmiljø knyttet til denne tjenesten. En rådmann sa at deres kommune hadde:

”[...] vært klar på at et interkommunalt samarbeid ikke nødvendigvis er et løft i økonomien. Vi har vært ganske åpne på at man har ikke som et hovedmål å spare penger når man går inn i et interkommunalt samarbeid. Bedre ressursutnyttelse, ja, men ikke at det skal redusere budsjettet”.

Viljen til samarbeid behøver dermed ikke alltid i første rekke å være økonomisk motivert, men at det er andre gevinster å hente ved å delta i interkommunalt samarbeid. Dette er interessant med tanke på at Listerkommunene ikke utmerker seg med spesielt god økonomi. Overraskende nok er ikke samarbeid først og fremst motivert ut fra at det kan gi bedre kommuneøkonomi. Interessant er det å merke seg at det er lite og manglende samarbeid omkring prosjekter som reduserer utgifter, som kommune kunne gjort noe med ved å gripe tak i grunnleggende strukturelle problemer i regionen som gir kommunene store utgifter. Dette

kan eksempelvis være å få en høyere andel kvinner ut i arbeidslivet samtidig som flere jobber fulltid, reduksjon i antall uføre, færre på attføring og overgangsstønad og gjøre noe med situasjonen ved at det er store lavinntkomstgrupper i arbeidslivet. Med andre ord knytter det seg store utgifter til den enkelte kommune grunnet småskala problemer som likestilling, levekår og sosiale problemer.

Det kommunene derimot samarbeider en del om er forhold som kan påvirke inntekstsiden og dermed øke inntektene. Eksempelvis kan det være samarbeid på næringsområdet og turisme som kan skaffe kommunene inntekter. Det kan med andre ord virke som kommunene ikke griper fatt i problemer som fører til store utgifter, men heller forsøker å håndtere den økonomiske situasjonen med samarbeid omkring forhold som kan skaffe kommunene større inntekter. Slik den økonomiske situasjonen er nå i kommunene, er det ikke det sterke økonomiske incentivet for å gjøre noe med småskala problemene som gir kommunene store utgifter. Kommunene er med andre ord ikke i en presset økonomisk situasjon som gjør det nødvendig å samarbeide om det som i utgangspunktet er tunge småskala problemer.

Det kan være et viktig poeng å ta med, selv om bare en respondent tok opp dette, at kommuner med god økonomi kan ha råd til å klare seg selv mer på egenhånd.

”Både politisk og administrativt vil det kunne ligge i bevisstheten at man har en økonomisk handlefrihet som gjør at man likevel kan finne gode løsninger i forhold til egen produksjon”.

Med andre ord så kan det være at kommuner som har et visst økonomisk handlingsrom kan prøve å finne løsninger på egen hånd fremfor å søke samarbeid med andre kommuner.

Hypotesen om at kommunenes økonomiske situasjon vil være avgjørende for viljen til å inngå i ulike interkommunale samarbeid knyttet til småskala problemer synes å ha liten forklaringskraft. Kommunenes økonomiske situasjon, som er relativ god, gjør at interkommunalt samarbeid omkring småskala problemer ikke presser seg frem i særlig grad. Det er ikke sterke økonomiske incentiver for å løse småskala problemer som gir kommunene store utgifter. Denne situasjonen gjør at kommunene kan konsentrere seg om å samarbeide omkring forhold som kan gjøre tjenester bedre eller samarbeide om prosjekter som gir kommunene inntekter. Så lenge den økonomiske situasjonen er noenlunde lik i alle

kommunene og interkommunalt samarbeid omkring småskala problemer ikke presser seg frem, så har hypotesen liten forklaringskraft.

6.6 Ulik problemstruktur

H4: Ulik problemstruktur vil gjøre at interkommunalt samarbeid kan være vanskelig å få til på noen områder.

Flertallet av respondentene er klare på at ulike kommunestørrelser medfører at kommunene står overfor ulike problemer og utfordringer. Det virker som at små kommuner står overfor særlige problemer knyttet til fagmiljøer i kommuneadministrasjonen, og at disse miljøene ofte kan være svært sårbare. Flere respondenter pekte på at kommunene vil ha mer behov for å samarbeide desto mindre kommunene er. Større kommuner vil ha muligheter for å drive en del ting selv. Det gjelder både i forhold til kompetanse og fagmiljøer. I større kommuner pekes det på at fagmiljøer ikke er så sårbare og det vil være enklere for større kommuner å rekruttere kvalifisert arbeidskraft.

Ulik problemstruktur handler ikke bare om fagmiljøer og kompetanse. Generelt sett vil det være forskjellige områder hvor det er utfordringer for den enkelte kommune. Det er ikke slik at kommunene kun samarbeider når de selv opplever problemer og utfordringer. Flere av respondentene har pekt på at dersom kommunene bare skal samarbeide på de områdene hvor de selv har problemer vil det være vanskelig å få til et godt samarbeidsklima. I ethvert interkommunalt samarbeid ligger det et "gi og ta" moment. På enkelte områder vil nødvendigvis et interkommunalt samarbeid være viktigere for noen kommuner enn for andre kommuner. Poenget med interkommunalt samarbeid er at:

"En viss porsjon romslighet er nødvendig for at det skal fungere".

Det vil si at kommunene ikke bare kan tenke på hva man selv ønsker å få ut av interkommunalt samarbeid, men at de må samarbeide også på områder hvor andre kan ha mer nytte av det. Følgende sitat viser noe av problemet med interkommunalt samarbeid:

”Det som er problemet er jo dersom kommunene tenker som så at vi samarbeider bare om det vi har en fordel av. Da kan man like godt la være å drive med det. Du må gi noe og få noe gjennom flere produkter enn bare ett. Og det er det største dilemmaet [...] på grunn av at alle kommunene vet at dette vil medføre kostnader, men alle vil ha kostnadsreduksjon og bedre ressursutnyttelse i alle prosjektene de går inn i. Og da er det definitivt ikke liv laga. Du må gi noe og få noe”.

Interessant er det at noen trekker frem at det er blitt økt bevissthet på å løfte samarbeid inn i den regionale tenkningen i Listerregionen. Dersom kommuner opplever problemer og utfordringer har det vært en økende tenkning omkring å søke løsninger innad i regionen. Dersom det finnes en tenkning, slik som nevnt ovenfor i sitatet, bør det være godt grunnlag for å løse en del problemer og utfordringer internt i regionen. Hvis det er slik at det er blitt økende forståelse om å løse problemer sammen i regionen, så må man undres på hvorfor det er manglende interkommunalt samarbeid rundt småskala problemer. Jeg har påvist at det er lite samarbeid rundt felles grunnleggende strukturelle problemer innenfor likestilling, befolkningsutvikling, utdanningsnivå, næringsområdet og forhold knyttet til levekår og sosiale problemer. Problemstrukturen er ikke grunnleggende forskjellig mellom kommunene, noe som kunne tenkes å vanskeliggjøre og få til interkommunalt samarbeid. Kommunene har en relativ lik problemstruktur knyttet til flere ulike småskala problemer, uavhengig av tanken og påstandene om at små og store kommuner har forskjellige problemer og utfordringer. Selvsagt kan også Listerkommunene ha problemer og utfordringer som følge av at det er store og små kommuner, men utfordringer knyttet til småskala problemer er mer eller mindre like i alle kommunene.

En interessant tanke som en rådmann trakk frem bør nevnes i forhold til problemstruktur og interkommunalt samarbeid generelt. Tanken omkring interkommunalt samarbeid er jo at kommuner samarbeider når problemer og utfordringer dukker opp i den enkelte kommune. Rådmannen peker på at det blir litt feil fokus å gjøre det på den måten.

”Vi snur dette litt på hodet. Innfallsvinkelen blir liksom litt feil, for når vi står ut forbi stupet og henger etter snøret så er samarbeid for sent. Og da blir utgangspunktet feil”.

Det rådmannen mener er at kommunene i større grad bør søke interkommunalt samarbeid før det er oppstått problemer og større utfordringer i den enkelte kommune. Kommunene burde se

til hverandre hvordan den enkelte kommune løser sine oppgaver og hente inspirasjon og ideer for å bedre dette i egen kommune. Da hadde kommunene hatt mulighet for å gå inn og løse problemer og utfordringer i egen kommune før det kom så langt at det virkelig ble et problem. Det å lære av de som er best på området for så å gjøre noen grep før det er for sent, er hovedbudskapet til denne rådmannen. Men i dag er fokuset på å løse problemer og utfordringer da de allerede er oppstått. Det å ha samarbeid omkring å avverge problemer allerede før de oppstår burde være en innfallsvinkel for interkommunalt samarbeid på alle områder. Men det er jo helt klart et stort problem at kommunene ikke søker sammen og finner felles løsninger da det er felles problemer på en rekke områder, og det har vært det over tid. Dette er tilfelle i Listerregionen i dag.

Hypotesen om at ulik problemstruktur vil gjøre at interkommunalt samarbeid kan være vanskelig å få til på noen områder synes ikke å ha noen forklaringskraft. Selvsagt vil små og store kommuner ha ulike problemer, men det virker som Listerkommunene er inneforstått med dette, og at de har blitt flinkere til å søke samarbeid. Men på områder med felles utfordringer innenfor en rekke småskala problemer er det lite samarbeid. Det er manglende samarbeid omkring småskala problemer som er de virkelig store problemene i samtlige kommuner. Problemstrukturen i regionen er ikke særlig ulik, og dermed får hypotesen liten eller ingen forklaringskraft.

6.7 Kultur og tradisjon

H5: Manglende interkommunalt samarbeid omkring småskala problemer kan forklares med at det ikke er tradisjon eller kultur for å samarbeide på disse områdene.

Forhold knyttet til kultur og tradisjon var noe flesteparten av respondentene trakk frem og mente var av betydning for at det ikke var samarbeid på enkelte områder. På noen områder er det "fra gammelt av" samarbeid mellom kommuner. Det har vært og er en tradisjon for samarbeid mellom kommuner på enkelte områder. Men samtidig pekes det på at det er mange områder det ikke er noen tradisjon for samarbeid på, blant annet områder som kan knyttes til det jeg har definert som småskala problemer.

Et par respondenter trekker frem at det gjerne er enklere å få til samarbeid rundt nye områder. Områder som kommunene alltid har hatt egne folk til å løse, er ikke alltid like lett å samarbeide om. Derfor vil det på mange måter være enklere å kunne håndtere nye områder som dukker opp gjennom samarbeid, heller enn å ansette egne folk til disse nye områdene. Dette viser at det ikke er særlig tradisjon for å samarbeide omkring ”tunge” kommunale områder som den enkelte kommune alltid har hatt egne folk til å håndtere selv. Småskala problemer er eksempler på områder som kommunene tradisjonelt har hatt egne folk til å håndtere. Dette med åpenhet har det ikke vært særlig tradisjon for mellom Listerkommunene før nå i nyere tid, da situasjonen er blitt noe bedre. En respondent sa følgende omkring tradisjonen i Listerregionen med hensyn til å søke sammen for å løse problemer og utfordringer gjennom samarbeid:

”I Listerregionen har vi ikke hatt noen tradisjon for å slå sammen. Vi har hatt mer tradisjon for å kjempe mot hverandre. Gjerne prøve å løse selv. Vi vil vel helst bestyre våre egne områder, og holde på de selv.”

Det kan være riktig å si at det har vært og til dels enda er en rådende kultur i kommunene om at man skal håndtere problemer og utfordringer selv. Da blir det mer forståelig hvorfor flesteparten av respondentene peker på at deres kommune ikke er et ”lokomotiv” eller pådriver med hensyn til å få til samarbeid. Tradisjonelt har kommunene hatt en oppfatning om at problemer løses internt i kommunen. Men også i dag er det flere respondenter som peker på at det er slik at flere kommuner må oppleve samme problemer før det blir iverksatt samarbeidstiltak. Dermed er det ikke en eller flere kommuner som har rollen som pådriver for å få til samarbeid på et bredt felt. Det er med andre ord ingen utbredt kultur om at kommunene bør søke sammen på problemområder. Det ser vi tydelig når det gjelder småskala problemer som likestilling, levekår og sosiale problemer og når det gjelder næringsområdet som preges av ensidig næringsliv. På disse områdene har det vært utfordringer over tid uten at det har vært særlig med initiativ til å løse disse problemene.

Noen respondenter trekker frem et par forhold som kan være med å begrense kommunenes initiativ til interkommunalt samarbeid. Kommunene er i utgangspunktet i en konkurranse situasjon med hverandre. Det kan bety at det kan være problematisk å samarbeide med de som man samtidig konkurrerer mot når det eksempelvis gjelder arbeidsplasser og tilbud til innbyggerne. Et annet område er de som kommunene alltid har hatt egne folk til å håndtere.

En lang tradisjon for å løse noe selv kan være vanskelig å bryte med. En tredje begrensning for interkommunalt samarbeid kan være, som enkelte nevner, at det vil alltid være noen egeninteresser ”ute og går” som gjør at noen ting kan være vanskeligere å samarbeide om enn andre. For det fjerde kan tidligere rivalisering mellom kommuner, og at det til en viss grad har vært og er en individuell tenkning, være årsaker til at det ikke er en utbredt kultur for å ta initiativ til interkommunalt samarbeid. Disse fire forholdene kan gjelde for interkommunalt samarbeid generelt, men ikke minst gjelder det på områder der kommunene har felles småskala problemer og utfordringer. Listerkommunene har dermed hatt en viss tradisjon for å kjempe mot hverandre heller enn å søke sammen. Det skal imidlertid fremheves at det blant mine respondenter synes å være en bred oppfatning om at dette er i ferd med å endre seg.

Den femte hypotesen om at manglende interkommunalt samarbeid omkring småskala problemer kan forklares med at det ikke er tradisjon eller kultur for samarbeid på disse områdene synes å ha stor forklaringskraft. Listerkommunene deltar i en rekke interkommunale samarbeid, men det synes å være lettere å samarbeide på nye områder og områder det ”alltid” har vært samarbeid på. Samarbeid omkring småskala problemer som ulike tiltak innenfor likestilling, heving av utdanningsnivået i befolkningen, ensidig næringsliv, ulike levekår og sosiale problemer og felles tiltak for å få til befolkningsvekst er det lite samarbeid om og ingen tradisjon for å samarbeide om. Ingen kommuner er pådriver for å løfte slike problemer inn i en regional kontekst og løse sammen. Dermed kan det sies at det ikke er kultur og tradisjon for interkommunalt samarbeid omkring felles småskala problemer.

6.8 ”Bygdefeider” og tillit

H6: Tidligere ”bygdefeider” og forhold knyttet til tillit mellom kommuner gjør at interkommunalt samarbeid er vanskelig å få til på områder hvor det er småskala problemer.

Tillit er et begrep som er nært knyttet til kultur og tradisjon. Det var kun mindretallet av respondentene som kom inn på forhold knyttet til tillit og ”bygdefeider” mellom kommuner. Med bygdefeider tenker man på at det er kniving, rivalisering og konkurranse mellom kommuner som kretser opp til det som kalles ”bygdefeider”.

Når det gjelder bygdefeider mellom kommuner, er ikke dette noe som er utbredt i dag. Men man kan fortsatt se at det på noen områder ikke bare er vennskapelighet mellom kommunene. Dette knytter seg først og fremst til forhold som det ikke er full åpenhet om mellom kommuner, eller som kommunene velger å holde ”skjult”. Det kan eksempelvis være etablering av arbeidsplasser eller lignende som andre kommuner ikke visste om at det var planer om. Men de som nevnte dette var klare på at slikt var unntaket heller enn regelen. Årsaken til at slikt kan oppfattes som bygdefeider mellom kommuner er at det mellom enkelte kommuner har vært en viss ”kniving” og konkurranse opp gjennom årene. Det vil nødvendigvis ta tid før slikt noe kommer ut av systemet, noe følgende kommentar bygger opp under:

”Interkommunalt samarbeid baserer seg på tillit. Tilliten er sterkere i dag enn før. Det tar nok tid før slikt noe kommer ut av systemet”.

Kommunene opplever fortsatt å være i en viss konkurranse med hverandre. Den enkelte kommune er selvsagt interessert i å få nye arbeidsplasser, flere innbyggere og være attraktive bosteder. For at samarbeid skal være minst mulig problemfylt er det avhengig av at det er tillit mellom de kommunene som samarbeider. En respondent uttalte følgende i denne sammenheng:

”Dersom det er tillit er det ganske problemfritt å samarbeide, selv om en konkurrerer”.

Kommunene innser at ved å samarbeide kan enkelte forhold legges bedre til rette slik at alle får det bedre, selv om kommunene i utgangspunktet oppfatter hverandre som konkurrenter.

I enkelte situasjoner skulle man tro at en viss grad av rivalisering og kniving mellom nabo kommuner kunne gi en positiv konkurranse mellom kommunene. En positiv konkurranse kunne skapt vekst og utvikling i hele regionen. Ser man på utviklingen i Listerregionen som helhet, er det flere forhold som peker på at konkurransen mellom kommunene ikke har vært av den positive sorten. Det er ikke befolkningsvekst av betydning, det er fortsatt lavt utdanningsnivå i befolkningen og regionen som helhet preges av et ensidig næringsliv. Man kan kanskje si litt forsiktig at den konkurransen og knivingen som fremdeles er og har vært

mellom kommuner i Listerregionen ikke har ført med seg en positiv konkurranse som kunne ha skapt vekst og forbedring på en rekke forhold knyttet til kommunenes småskala problemer. Det handler mer om at det ikke er tatt tak i en del sentrale aspekter knyttet til småskala problemer på grunn av konkurranse og kniving mellom kommuner.

Interkommunalt samarbeid generelt skal i utgangspunktet være om noe konkret, noe som skal oppnås sammen. Da først og fremst fordi kommunene ikke klarer å oppnå dette på egen hånd. Dersom kommuner bruker det interkommunale samarbeidet til å oppnå noe til egen fordel utenom agendaen, kan dette føre til at samarbeidet får en brist. Ikke minst vil et slikt forhold føre til at tilliten mellom kommunene blir mindre. Tillitsbrudd av denne typen vil være ganske ødeleggende. Ikke bare i det ene konkrete samarbeidet, men også i forhold til andre samarbeid. Slike tillitsbrudd vil nødvendigvis ta tid før det er glemt. Det kan virke som det er stor grad av tillit og tilhørighet internt i kommunene, dette viser seg blant annet gjennom høy demokratisk deltakelse i den enkelte kommune. Men det kan synes som det ikke har fullt ut utviklet seg tillit på tvers av kommunegrensene enda. Selv om tilliten over kommunegrensene til en viss grad er noe begrenset kan kommunene likevel samarbeide, noe som det viser seg at de gjør gjennom at det er en del samarbeid på enkelte områder. Men det er lite samarbeid på områder hvor det er felles småskala problemer. Det kan tyde på at det ikke er nok tillit mellom kommunene til å gripe fatt i og løse slike problemer sammen.

På et område man enda kan se ”bygdefeider” eller kniving mellom kommuner er forhold knyttet til lokalisering ved interkommunalt samarbeid. ”Lokaliseringsspøkelset” er alltid en underliggende faktor av betydning når kommunene skal få til interkommunalt samarbeid som krever samlokalisering av personell. En respondent trekker frem at noen episoder har forekommet der:

”[...] alle har egentlig vært noenlunde positive til samarbeidet, men så kommer dette lokaliseringsspøkelset. Da har det vært en kamp om det. Alle kommunene ønsker innbyggere og arbeidsplasser”.

Lokaliseringsspørsmålet kan med andre ord skape et motsetningsforhold mellom kommuner, noe som kan begrense muligheten for å få til interkommunalt samarbeid. Da både når det gjelder interkommunalt samarbeid generelt, men også i forhold til samarbeid omkring småskala problemer. Det kan dermed tenkes at kommunene på forhånd vet at det vil bli

uenighet rundt lokalisering, og dermed kan det være vanskeligere å ta initiativ til samarbeid. At det er kniving mellom noen kommuner omkring fordeling av funksjoner gjør at det virker som det er en vegring mot større samhandling rundt vanskelige og omfattende problemområder. Ikke alle respondentene ser på lokaliseringsspørsmålet som et stort problem.

”Lokaliseringsspørsmålet er den store utfordringen ved interkommunalt samarbeid. Gjennom flere samarbeid vil slikt jevne seg ut. Noen ganger får vi lokaliseringen, andre ganger ikke”.

Det tyder på at kommunene til dels innfører seg med at gjennom flere samarbeid så vil slike ting som lokalisering jevne seg ut. Dermed behøver ikke lokaliseringsspørsmålet alltid sette en effektiv stopper for samarbeid mellom kommuner, eller sette en stopper for at kommunene fremmer initiativ om samarbeid. Men på noen områder virker det fortsatt som det er problemer å samarbeide på, blant annet omkring småskala problemer.

Hypotesen om at tidligere ”bygdefeider” og forhold knyttet til tillit mellom kommunene gjør at interkommunalt samarbeid er vanskelig å få til på områder hvor det er småskala problemer synes å ha forklaringskraft. Kommunene opplever å være i en viss konkurranse med hverandre, noe som medfører kniving mellom kommunene. Det gjelder særlig i forbindelse med lokaliseringsspørsmål som dukker opp ved interkommunalt samarbeid. Tilliten mellom kommunene synes å ha blitt større de senere årene, men fortsatt er det manglende samarbeid omkring småskala problemer som mer eller mindre er felles i alle kommunene.

6.9 Politisk og administrativ ledelse

H7: Manglende initiativ fra politisk eller administrativ ledelse er en årsak til at det er lite interkommunalt samarbeid omkring småskala problemer i Listerregionen.

Da denne undersøkelsen er gjennomført kun med noen rådmenn og kommunalsjefer må jeg basere meg på deres omtale av politisk initiativ, og ikke hvordan politikere selv oppfatter at deres initiativ til interkommunalt samarbeid er.

Respondentene har delte meninger med hensyn til om deres kommune er aktive i forhold til å få til interkommunalt samarbeid på ulike områder. På spørsmål om det er noen kommuner som skiller seg ut som mer aktive enn andre, så er det ingen respondenter som mener at noen utmerker seg spesielt. En respondent uttrykte følgende med hensyn til hvem som var mest aktive av kommunene til å få til interkommunalt samarbeid:

”Initiativene varierer fra kommune til kommune. Jeg tror ikke det er en kommune som er veldig initiativtaker”.

Enkelte respondenter føler likevel at deres kommune er aktive i forhold til å prøve å få til interkommunalt samarbeid som løsninger på problemer og utfordringer. Dette gjelder særlig de minste kommunene i Listerregionen. Men det er også noen kommuner som kan tolkes som å være passive med hensyn til å ta initiativ til interkommunalt samarbeid. Det gjelder særlig noen av de større kommunene i Listerregionen. En rådmann sa følgende omkring deres forhold til å være pådriver for interkommunalt samarbeid:

”Vi er med og bidrar på de tingene som dukker opp i dag”.

Om ikke alle kommuner kanskje tar like mye initiativ til interkommunalt samarbeid, er ikke kommunene negative til samarbeid som dukker opp og som noen har tatt initiativ til. Det kan med andre ord virke som det ikke er en utbredt kultur for å ta initiativ til interkommunalt samarbeid verken generelt sett eller rundt småskala problemer. Det mangler noen som virkelig er pådrivere. Med det menes ikke at det bare er noen som tar initiativ, men det mangler noen som kjører løpet fullt ut. Med tanke på de omfattende småskala problemene det er innenfor likestilling, utdanningsnivå, ensidig næringsliv og at det er enkelte felles utfordringer knyttet til levekår og sosiale problemer, er det ingen som stikker seg frem og er initiativtaker for samarbeid på disse områdene. Det er heller ingen som utmerker seg til å ville være en pådriver for å ta tak i disse omfattende problemene som hele regionen mer eller mindre har store utfordringer på. Dette er først og fremst knyttet til et ledelsesproblem. Det er et ledelsesproblem når ødeleggende faktorer for utvikling og forbedring ikke blir tatt tak i, og da det ikke blir iverksatt endringer.

Det er særlig et par problemer som nevnes med tanke på initiativ i forhold til interkommunalt samarbeid generelt sett. Interkommunalt samarbeid gir ikke bare fordeler med hensyn til å

løse problemer og utfordringer i fellesskap. Interkommunalt samarbeid kan gi styringsulemper for den politiske ledelsen. Ved at noe organiseres i et interkommunalt samarbeid vil det bli lengre avstand til den politiske ledelsen i den enkelte kommune. Dette vil nødvendigvis påvirke den politiske ledelsens mulighet for å føre direkte kontroll med samarbeidet.

En rådmann nevner at en hovedutfordring ved interkommunalt samarbeid er at demokratiet på en måte blir flyttet ut av kommunestyret. Dette kan jo først og fremst være et demokratisk problem. Selv om politikere er deltakere i de interkommunale selskapene sine styrever, er det mange som ikke ser eller føler at de kan påvirke prosessen i disse interkommunale selskapene. Kommunestyret kan dermed ha vanskeligheter med å se at de faktisk har mulighet til å gjøre vedtak i prosessen i det interkommunale samarbeidet. Men ulempen er selvsagt, at en endring eller uoverensstemmelse fører til en omfattende prosess. Endringer må det være enighet om, noe som kan føre til at dersom en kommune ønsker endring så må også de andre kommunene ta dette opp. Dette blir fort en tidkrevende prosess, noe som blir en ulempe for det interkommunale samarbeidet. Da muligheten for å endre krever en omfattende prosess, kan det føre til at mange politikere vegrer seg med å komme med innspill. Dermed har kommunestyret gitt fra seg litt av styringen dersom de velger å gå inn i ulike samarbeid med andre kommuner. Dette er interessant fordi dette kan være en forklaring på hvorfor enkelte politikere kan være skeptiske til interkommunalt samarbeid. Styringsvegring kan være et resultat av ulempene knyttet til det å inngå i et interkommunalt samarbeid. En annen forklaring kan selvsagt være det som knyttet seg til kultur og tradisjon for hva man samarbeider om, og hva man håndterer på egen hånd. Som omtalt tidligere er kultur og tradisjon viktige faktorer for at det er manglende interkommunalt samarbeid omkring småskala problemer.

Den administrative ledelsen kan tenkes å se flere fordeler enn ulemper knyttet til interkommunalt samarbeid enn hva enkelte i den politiske ledelsen ser som fordeler. En respondent uttalte følgende i den forbindelse:

”Jeg opplever at kommunene i regionen har hatt stor interesse av interkommunalt samarbeid og leter stadig etter nye og flere løsninger. Og jeg opplever ikke det som vanskelig”.

En annen av respondentene sa følgende i forhold til at Listerkommunene har mange av de samme problemene knyttet til småskala problemer:

”Når alle kommunene ligger i den samme leia, så handler jo det om kulturen i hele regionen”.

Videre var det en respondent som mente at:

”Vi har mange av de samme utfordringene. Vi hadde stilt sterkere med samarbeid omkring felles utfordringer”.

Ut fra hva respondentene sier så er det en oppfatning av at samarbeid er viktig, og at det er en del felles problemområder. At kommunene er åpne for mer interkommunalt samarbeid samtidig som det er lite interkommunalt samarbeid omkring problemområder viser at det er mangel på initiativ. Da det er noen områder hvor det ikke er et omfattende interkommunalt samarbeid, som eksempelvis rundt flere småskala problemer, kan nok dette skyldes at det ikke har vært kultur for interkommunalt samarbeid på slike områder. Dermed har det ikke vært noen som tar initiativ og er pådrivere for å gjennomføre samarbeid. Dette krever at den rådende kulturen og tradisjonen må utfordres, og at noen dermed tar på seg rollen som initiativtaker og pådriver for løsning av felles problemer.

Den syvende hypotesen om at manglende initiativ fra politisk eller administrativ ledelse er en årsak til at det er lite interkommunalt samarbeid omkring småskala problemer i Listerregionen har stor forklaringskraft. Enkelte kommuner synes å ta initiativ til enkelte samarbeid, mens andre er med på de samarbeidene som dukker opp. Det mangler med andre ord noen som virkelig tar initiativ omkring felles utfordringer som småskala problemer utgjør for regionen, og det er ikke noen synlige pådrivere innenfor ledelsen som kjører på for omfattende samarbeid. Enkelte styringsulemper er det for den politiske ledelsen knyttet til interkommunalt samarbeid, noe som kan virke negativt med hensyn til initiativer til samarbeid.

6.10 Oppsummering og konklusjon

Utgangspunktet for drøftingen var at de seks Listerkommunene har en rekke felles utfordringer, noe jeg har omtalt som småskala problemer. Det er særlig på fem hovedområder det er felles utfordringer. De senere årene har det vært en stagnasjon i befolkningsveksten i regionen. Kommunene kommer dårlig ut på årlige nasjonale likestillingsundersøkelser, det er en lav andel sysselsatte kvinner og flesteparten av disse arbeider deltid. For det tredje er det lavt utdanningsnivå blant befolkningen i regionen, noe som betyr at en liten andel av befolkningen har utdanning på universitet og høyskole nivå. Det fjerde problemområdet knytter seg til næringsstrukturen, der en stor andel er sysselsatt innenfor primærnæringene og industri. Det er et ensidig næringsliv i regionen. Den femte hovedutfordringen knytter seg til levekår og sosiale problemer hvor det er en høy andel av befolkningen som er uføretrygdete, går på attføring eller har overgangsstønad. Det finnes en del interkommunalt samarbeid i regionen på noen områder, men hovedproblemet er at dette samarbeidet ikke er omkring løsning av felles grunnleggende problemer. Kommunene samarbeider dermed ikke om det som er de virkelige utfordringene i regionen. Det er med andre ord manglende interkommunalt samarbeid omkring småskala problemer. For å finne ut årsakene til dette undersøkte jeg 7 hypoteser som mulige årsaksforklaringer til manglende interkommunalt samarbeid.

H1: Ulik kommunestørrelse i Listerregionen er med på å hemme interkommunalt samarbeid omkring utpregede småskala problemer.

I Listerregionen er det 3 mellomstore bykommuner og 3 små kommuner. Kommunestørrelse synes ikke å hemme interkommunalt samarbeid på enkelte områder, og empirien sier lite som taler for at mangel på samarbeid omkring småskala problemer direkte skyldes ulik kommunestørrelse. Størrelsesbildet gjør at det vil oppstå et styrkeforhold mellom kommunene når det gjelder interkommunalt samarbeid. Da det ikke er en stor kommune som kan regnes som sentrum i regionen, vil premissene for samarbeid være uklare. Hypotesen om kommunestørrelse har begrenset forklaringskraft.

H2: Store geografiske avstander mellom kommunene kan legge begrensninger for interkommunalt samarbeid omkring felles småskala problemer.

Listerpakken har ført til bedre veier, redusert reiseavstand og redusert reisetid mellom kommunene. Interkommunalt samarbeid omkring IKT gjør at kommunene har forbedret den

teknologiske infrastrukturen og har felles datatekniske løsninger på flere områder. Det viser seg likevel å være vanskelig å samarbeide om enkelte publikumsnære tjenester som innbefatter personlig service til innbyggerne. Men det er stadig flere områder det er mulig å samarbeide om, som følge av bedre vei og teknologisk infrastruktur. Hypotesen har blandet forklaringskraft fordi geografiske avstander er av betydning, men betydningen varierer alt etter hvilke tjenester det er snakk om interkommunalt samarbeid på.

H3: Kommunenes økonomiske situasjon vil være avgjørende for viljen til å inngå i ulike interkommunale samarbeid knyttet til småskala problemer.

Den eneste kommunen som skiller seg ut med god økonomi er Sirdal. Den økonomiske situasjonen i de andre kommunene er relativt lik, og er relativ god. Småskala problemene gir kommunene store utgifter. Siden interkommunalt samarbeid omkring småskala problemer ikke presser seg frem som følge av den relativt like økonomiske situasjonen i kommunene, har hypotesen om kommunenes økonomiske situasjon liten forklaringskraft. Det er ikke en økonomisk nødvendighet å løse småskala problemer slik situasjonen er nå.

H4: Ulik problemstruktur vil gjøre at interkommunalt samarbeid kan være vanskelig å få til på noen områder.

Små og store kommuner vil i utgangspunktet ha noen problemer som er vanskelig å løse som følge av kommunestrukturen. Men de grunnleggende strukturelle problemene som knytter seg til påviste småskala problemer er mer eller mindre like for alle kommunene.

Problemstrukturen er ikke ulik i stor grad, noe som gjør at hypotesen ikke får noen forklaringskraft.

H5: Manglende interkommunalt samarbeid omkring småskala problemer kan forklares med at det ikke er tradisjon eller kultur for å samarbeide på disse områdene.

Samarbeid omkring småskala problemer er det lite av, foruten et nylig igangsatt arbeid med næringsplan. Ellers dominerer samarbeid omkring tradisjonelle områder, og kommunene synes det er enklere å få til samarbeid på nye områder enn gamle som de alltid har håndtert selv. Det er ikke tradisjon og kultur i kommunene for å være initiativtakere og pådrivere for interkommunalt samarbeid. Med andre ord er det ikke kultur og tradisjon for å løfte grunnleggende strukturelle problemer inn i en regional kontekst og løse sammen. Hypotesen har dermed stor forklaringskraft.

H6: Tidligere "bygdefeider" og forhold knyttet til tillit mellom kommuner gjør at interkommunalt samarbeid er vanskelig å få til på områder hvor det er småskala problemer. Det er en viss konkurranse og kniving mellom kommunene. Dette kommer særlig godt frem da lokaliseringsspørsmålet i forbindelse med interkommunalt samarbeid er vanskelig å løse. Tilliten mellom kommunene er økt de senere årene og det er samarbeid på flere områder, men det er ikke samarbeid omkring felles småskala problemer. Dette kan tilknyttes tillitsaspektet. Hypotesen synes å ha forklaringskraft.

H7: Manglende initiativ fra politisk eller administrativ ledelse er en årsak til at det er lite interkommunalt samarbeid omkring småskala problemer i Listerregionen.

Det knytter seg enkelte styringsulemper til interkommunalt samarbeid, som kan gjøre at enkelte politikere er skeptiske til å ta initiativ til samarbeid. Det synes ikke å være noen som påtar seg pådriver rollen for å få til interkommunalt samarbeid omkring grunnleggende strukturelle problemer i regionen. Med andre ord er det til en viss grad mangel på ledelse, da ingen påtar seg ansvaret for å løse småskala problemer i regionen. Hypotesen har stor forklaringskraft, kanskje sterkest av samtlige hypoteser.

Hypotesene viser at der er særlig tre forhold som har liten forklaringskraft på at det er manglende interkommunalt samarbeid omkring småskala problemer. Ulik kommunestørrelse, kommunenes økonomiske situasjon og problemstruktur har liten forklaringskraft. Forhold knyttet til geografiske avstander har blandet forklaringskraft alt etter hvilke tjenester det er snakk om samarbeid på. Interkommunalt samarbeid omkring publikumsnære tjenester med innslag av personlig service begrenses av store geografiske avstander mellom kommunene. Hypotesen om kultur og tradisjon og hypotesen om "bygdefeider" og tillit har stor forklaringskraft med hensyn til hvorfor det er manglende interkommunalt samarbeid omkring felles småskala problemer. Hypotesen om ledelse har størst forklaringskraft, og kan si noe om hvorfor faktorer som kultur, tradisjon og tillit er av stor betydning. Manglende lederskap er med på å opprettholde mangel på tradisjon og kultur for samarbeid på enkelte problemområder som småskala problemer. Mangel på tillit knytter seg også til ledelse, da det er ledelsen som nødvendigvis må vise initiativ til samarbeid og være pådrivere. Dersom ikke den rådende kulturen og tradisjonen blir utfordret, blir det heller ikke gjort noe med tilliten mellom kommunene. Mangel på synlig lederskap og mangel på at noen tar rollen som pådrivere gjør at dagens situasjon med grunnleggende strukturelle problemer, av den karakter som her er påvist, opprettholdes og videreføres i Listerregionen.

7. Avslutning

Utgangspunktet for oppgaven har vært kommunestrukturdebatten som var for noen år tilbake. Debatten om kommunestruktur har i løpet av 40 år vært aktuell to ganger i Listerregionen, og det er omtrent de samme argumentene som går igjen i begge periodene for og i mot sammenslåing. Interessant er det at sammenslåing av kommunene var en mer eller mindre fjern tanke i Listerkommunene. Det kom frem i den siste kommunestrukturdebatten at kommunene ønsket et utvidet interkommunalt samarbeid, og etter den tid stilnet hele kommunestruktur spørsmålet. Kommunene ser på interkommunalt samarbeid som et hjelpemiddel for å håndtere problemer og utfordringer uten at det foretas endringer i kommunestrukturen.

Da kommunene ser for seg et utvidet interkommunalt samarbeid, vil dette nødvendigvis bety at kommunene i Listerregionen har noen grunnleggende utfordringer og problemer de ønsker å håndtere sammen. Gjennom kartleggingen av småskala problemer viser det seg at det er noen områder det ikke er problemer på i det hele tatt, mens det på andre områder må sies å være grunnleggende utfordringer og problemer. På forhold knyttet til økonomisk handlingsrom, demokratisk deltakelse og allment samfunnsengasjement er det få problemer i Listerkommunene. I oppgaven er det særlig fem hovedproblemområder som er trukket frem som grunnleggende strukturelle problemer. Likestilling er og har vært en utfordring over tid. Flere av Listerkommunene kommer dårligst ut på nasjonale likestillingsundersøkelser, det er en lav andel kvinner i arbeidsstyrken og flesteparten jobber deltid. Regionen som helhet har også problemer knyttet til et ensidig næringsliv med særlig mye sysselsetting innen industri og primærnæringene. Utdanningsnivået er lavt når det gjelder andel av befolkningen med høyere utdanning på universitets- og høgskolenivå. Videre er det en del problemer i forhold til at det er en stor andel uføretrygdete, mange på attføring og mange på overgangsstønad i de enkelte kommunene, som da knytter seg til at det er en del levekår og sosiale problemer. Et siste viktig problem knytter seg til at Listerregionen som helhet preges av stagnasjon i befolkningsveksten. Med andre ord er det en rekke områder det er forholdsvis store problemer og utfordringer for den enkelte kommune og regionen som helhet. Som følge av at kommunene har disse problemene, så er det problemer på områder omkring samfunnsbygging og det å bidra til nasjonale prosesser. En rekke småskala problemer i regionen og i de enkelte kommunene kan hindre vekst og videreutvikling.

Samarbeider kommunene omkring løsning av småskala problemer? Det interkommunale samarbeidet bærer til en viss grad preg av at det er samarbeid rundt områder som er lite ”konfliktfylte”. Dette er områder som er lett å samarbeide om, og som kan være nyttige for alle. Dette kan eksempelvis være områder som reiseliv, IKT, konkrete driftsoppgaver og miljøsamarbeid. Et gryende samarbeid er det på utdanningsområdet som gjør det mulig å ta høgskoleutdanning i regionen innefor relativt snevre utdanningsområder som allmennlærer, vernepleier, sykepleier og ulike enkeltkurs. På næringsområdet er det samarbeid på gang omkring utvikling av en felles strategisk næringsplan.

Bakgrunnen for problemstillingen er de utfordringer som Listerkommunene står overfor, og hva de ikke samarbeider om eller samarbeider lite om. Derfor ble det viktig å undersøke hva som kan forklare hvorfor Listerkommunene ikke utnytter en samarbeidsstrategi mer enn de gjør med tanke på å håndtere småskala problemer i regionen. Gjennom drøftingen av problemstillingen er det blitt klart at det er flere forhold som er sentrale årsaker til ”manglende” samarbeid mellom kommunene.

Gjennomgangen av hypotesene viser at det er tre forhold som ikke har betydning i forhold til at det er manglende interkommunalt samarbeid om småskala problemer. Forhold knyttet til geografiske avstander mellom kommunene, kommunenes økonomiske situasjon og ulik problemstruktur har ikke betydning for at det er manglende interkommunalt samarbeid omkring småskala problemer. Et forhold som kommunestørrelse har betydning, og er med på å hemme interkommunalt samarbeid i regionen. Flere store kommuner og flere små gir en størrelsessammensetning som ikke er gunstig med hensyn til fordelings- og lokaliseringsspørsmål. Premissene for samarbeid er uklare fordi flere av de store kommunene ønsker å være i sentrum. Hypotesene som fokuserer på kultur, tradisjon, tillit og ledelse har størst forklaringskraft, og henger til en viss grad sammen. Da det er mangel på kultur og tradisjon som er en årsak til manglende interkommunalt samarbeid omkring småskala problemer og at det i tillegg ikke er en utbredt tillit mellom kommunene for samarbeid omkring disse problemene, så må dette tilskrives forhold rundt ledelse. Manglende synlig lederskap er med på å opprettholde gamle tradisjoner og kulturer, og skaper dermed ikke tillit mellom kommunene. Det er ikke noe lederskap som utfordrer ”det gamle” og er initiativtaker og pådriver for å håndtere grunnleggende strukturelle problemer i et regionalt samarbeid.

Agder regionen samlet sett er inne i en sterk vekstperiode nå. Men den største konsentrasjonen av vekst skjer i Kristiansandsregionen. Skal Listerregionen ta større del i denne veksten må regionen ha noe attraktivt å tilby. Og det tilbyr ikke regionen gjennom å stri med en rekke småskala problemer knyttet til likestilling, lavt utdanningsnivå, ensidig næringsliv og flere levekår og sosiale problemer. Å gjøre den enkelte kommune og region som helhet så attraktiv som mulig, slik at regionen skal oppleve vekst og utvikling er og blir kommunenes sentrale oppgave. Grunnleggende utfordringer og forhold knyttet til småskala problemer blir viktig å få løst for den enkelte kommune. Da det har vært problemer i en årrekke på viktige områder vil det være nødvendig at dette blir tatt tak i gjennom samarbeid. Ellers klarer ikke Listerregionen å dra ut vekstpotensialet som finnes på Sørlandet på grunn av kommunenes grunnleggende strukturelle problemer. Det må kanskje til et paradigmeskifte i regionen med hensyn til hva man kan snakke om over kommunegrensene, hva man oppfatter som problemer som må løses og hva man kan samarbeide om. Kanskje trenger Listerregionen en front figur som kan sette regionens utfordringer på dagsorden, og som vil trekke kommunene tettere sammen slik at grunnleggende utfordringer blir løst. Grunnleggende strukturelle problemer, som regionen strir med, blir faktisk ikke reist dersom det ikke er noen som står frem og sier at dette er et problem som kommunene må løse sammen.

Til sist er det viktig å påpeke at situasjonen i Listerregionen har blitt bedre og det råder en optimisme. Jeg har gjennom hele oppgaven vist til problemer og utfordringer som er i regionen, og årsaker til at Listerkommunene ikke utnytter en samarbeidsstrategi mer enn de gjør for å håndtere småskala problemer. De senere årene har det blitt samarbeid på flere områder, og respondentene ser færre og færre forhold som kan stoppe denne utviklingen. Samarbeidet i Listerrådet og samarbeidet omkring Lister Kompetanse er viktig å videreutvikle. Arbeidet med en felles strategisk næringsplan, som i større grad ser bort fra kommunegrensene, er et tiltak som vil være avgjørende for hvordan regionen vil utvikle seg videre. Listerkommunene må stå sammen og vise frem det attraktive ved regionen, og de mulighetene som finnes her. Flere respondenter peker på at samarbeidet mellom kommunene er inne i en god og positiv periode. Det er det håpet og den dreiningen som må dyrkes videre for at regionen skal bli kvitt småskala problemer og videre ta del i den store veksten som er på Sørlandet for tiden.

Kildehenvisning

Asplan Analyse (2005): Framtidas kommunestruktur på Agder.

http://www.regjeringen.no/upload/kilde/krd/red/2003/0207/ddd/pdfv/243556-agder_asplan.pdf (11/4-07)

Baldersheim, Harald og Morten Øgård (1997): *Omstilling i kommunene – arena for den politiske fornuft*. Kapittel 14 i Byrkjeflot, Haldor (red.): *Fra styring til ledelse*. Bergen, Fagbokforlaget

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

Baldersheim, Harald og Morten Øgård (2003): *IKT på tvers av kommunegrensene – redningen for småkommunene eller skritt mot kommunesammenslåing?* Kapittel 7 i Baldersheim, Harald, Per Arnt Pettersen, Lawrence E. Rose og Morten Øgård (2003): *Er smått godt? Er stort så flott? Analyse av kommunestrukturens betydning. Forskningsrapport 1/2003*. Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo

Brandtzæg, Bent Aslak og Karl Gunnar Sanda (2003): Vellykkede interkommunale tjenestesamarbeid. Resultater fra en kartlegging høsten 2002. Rapport nr 204. Bø i Telemark, Telemarksforskning-BØ

Christensen, Tom og Per Læg Reid (1998): Den moderne forvaltning. Oslo, Tano Aschehoug

Drange, Kjell Sverre (2007): En sammenligning av kommunestrukturdebatten på 1950-tallet og i 2005 i Listerregionen. Upublisert arbeidsnotat

ECON Analyse (2006): Rapport 2006-057 Interkommunalt samarbeid i Norge - omfang og politisk styring. Utarbeidet for KS.

http://www.regjeringen.no/upload/kilde/krd/red/2006/0040/ddd/pdfv/288681-econ_05403_interkommunalt_samarb_rapp.pdf (26/3-2007)

Farsunds-Avis (2007): "Nedsatte strategisk utvalg", 19.1.2007.

Farsunds-Avis (2007): "Nytt viktig steg i Lister-samarbeidet", 8.3.2007.

Farsunds-Avis (2007): "Setter ned utvalg for flyplassen", 19.3.2007.

Farsunds-Avis (2007): "132.210 til Listerfondet", 26.4.2007.

Farsunds-Avis (2007): "Utarbeider likestillingsplan", 3.5.2007.

Farsund kommune Saksnr 05/30 og 05/31 (2005): Prosjekt "Fremtidig kommunestruktur på Agder".

Flekkefjord kommune Saksnr 040/05 og 090/05 (2005): Kommunestruktur på Agder.

Hofstede, Geert (1991): Cultures and Organizations. Software of the Mind. London, McGraw-Hill

Holme, Idar Magne og Bernt Krohn Solvang (1996): Metodevalg og metodebruk. Oslo, Tano

Hægebostad kommune Saksnr 046/05 og 107/05 (2005): Framtidig kommunestruktur på Agder.

<http://www.haegebostad.kommune.no/getfile.aspx/document/3/337/pdf> (11/4-07)

Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2005): Kommunalreformen – kort fortalt. København K, Indenrigs- og Sundhedsministeriet

http://www.im.dk/publikationer/kommunalreformen-kort_fortalt/Kommunalreformen.pdf (11/4-07)

Jacobsen, Dag Ingvar (2000): Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode. Kristiansand, Høyskoleforlaget

Jacobsen, Dag Ingvar og Jan Thorsvik (2002): Hvordan organisasjoner fungerer. Innføring i organisasjon og ledelse. Bergen, Fagbokforlaget

Jacobsen, Dag Ingvar (2004): Organisasjonsendringer og endringsledelse. Bergen, Fagbokforlaget

Kjellberg, Francesco og Tore Hansen i samarbeid med Åsulv Edland (1979): Det kommunale hamskifte. Hva har skjedd med kommunene i etterkrigstiden – og hvilket innhold får det kommunale selvstyre i det moderne samfunn? Oslo, Gyldendal Norsk Forlag

Kommuneinndelingskomiteen (1962): Kommuneinndelingskomiteens endelige tilrådning om kommuneinndelingen i Vest-Agder.

KRD og KS (2005): "Framtidens kommunestruktur – kommuner med ansvar for egen utvikling". Oslo

<http://www.regjeringen.no/upload/kilde/krd/rap/2005/0009/ddd/pdfv/259037-sluttrapport.pdf> (11/4-07)

KS Agder, Fylkesmannen i Aust-Agder og Fylkesmannen i Vest-Agder (2004): Kommunestrukturprosjektet – region Agder. Artikkelsamling med informasjon om prosjektet og tema for drøfting i kommunene.

KS, red. (2003): Er sammenslutning av kommuner svaret på Kommune-Norges utfordringer? Om konsekvenser ved endring av kommunestrukturen. Oslo, Kommuneforlaget AS

KS (2006): Kommunene og forvaltningsreformen.

<http://www.ks.no/upload/78525/Oppgavemeldning%20-%20kommunens%20oppgaver%2020%20februar.pdf> (11/4-07)

Kvinesdal kommune Saksnr 064-05 og 029-05 (2005): Kvinesdal og fremtidig kommunestruktur.

Lotsberg, Dag Øyvind (2005): *Ledelsesteori – hva slags ledere passer i kommunen?* Kapittel 6 i Baldersheim, Harald og Lawrence E. Rose (red.). *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Bergen, Fagbokforlaget

Lyngdal kommune Saksnummer 34/05 og 59/05 (2005): Framtidig kommunestruktur på Agder.

Magnussen, May-Linda, Trond Stalsberg Mydland og Gro Kvåle (2005): Arbeid ute og hjemme: Sørlandske mødres valg og vurderinger. Rapport fra prosjektet Likestilling og arbeidsliv på Agder. FoU-rapport nr. 5/2005. Kristiansand, Agderforskning
<http://www.agderforskning.no/download/Artikler/FoU%20publ/2005/Rapport5-2005.pdf>
(11/4-07)

Myrvold, Trine Monica (2001): Smått og godt? Om de minste kommunenes evne til å imøtekomme generalistkommunekravet. En kunnskapsoversikt og indikatordiskusjon. NIBR Prosjektrapport 2001:1. Oslo, Norsk institutt for by- og regionforskning

Myrvold, Trine Monica og Jøran Toresen (2003): *Har kommunestørrelse noen betydning for effektivitet og kvalitet i kommunal tjenesteproduksjon?* Kapittel 6 i Kommunenes Sentralforbund (red.). *Er sammenslutning av kommuner svaret på Kommune-Norges utfordringer? Om konsekvensene ved endring av kommunestrukturen*. Oslo, Kommuneforlaget AS

NOU 1992:15 Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring

NOU 2000:22 Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommunene.

NOU 2003:19 Makt og demokrati. Sluttrapport fra Makt- og demokratiutredningen

Nylehn, Børre (1999): *Organisasjon og ledelse. En innføring*. Kolle Forlag.

Pikkala, Sari (2005): *Kontigensteori – fange av eller tilpassing til omgivelsene?* Kapittel 9 i Baldersheim, Harald og Lawrence E. Rose (red.). *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Bergen, Fagbokforlaget

Ritchie, Jane and Jane Lewis (2003): *Qualitative research practice. A Guide for Social Science students and Researchers*. London, SAGE Publications Ltd

Ryen, Anne (2002): *Det kvalitative intervjuet. Fra vitenskapsteori til feltarbeid*. Bergen, Fagbokforlaget

Rønning, Rolf (2001): *Vårt politiske Norge. En innføring i stats- og kommunalkunnskap*. Bergen, Fagbokforlaget

Røvik, Kjell Arne (1998): *Moderne organisasjoner*. Oslo, Fagbokforlaget

Schein, Edgar H. (1980): *Organisasjonspsykologi*. Oslo, Tanum

Schein, Edgar H. (1985): *Organizational Culture and Leadership*. San Francisco, Jossey Bass

Sirdal kommune Utvalgssaksnr 50/05 (2005): Fremtidig kommunestruktur.

SSB (1997): Kommune- og fylkesinndelingen en historisk oversikt over endringene. Rapport fra Statistisk sentralbyrå lagd på oppdrag fra Kommunal- og arbeidsdepartementet 1997.
<http://www.odin.no/filarkiv/147175/kommuneogfylkesinndelinghistorisk.pdf> (20/9-2006)

St.meld. nr. 32 (1994-95): Kommune- og fylkesinndelingen. Kommunal- og arbeidsdepartementet.

Strand, Torodd, red. (1992): Ledelse kan læres. Oslo, Bedriftsøkonomens forlag

Sullivan, Helen and Chris Skelcher (2002): Working Across Boundaries. Collaboration in Public Services. New York, Palgrave Macmillan

Thompson, James D. (1983): Hur organisationer fungerar. Stockholm, Bokförlaget Prisma

Vest-Agder fylkeskommune (2006): Listerplanen 2006.
http://www.vaf.no/Listerplanen_m6iwQ.pdf.file (10/5-07)

Vest-Agder fylkesutvalg (1956): Uttalelse fra Vest-Agder fylkesutvalg i anledning Kommuneinndelingskomiteens foreløpige tilråding.

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

Østerud, Øyvind, Fredrik Engelstad og Per Selle (2003): Makten og demokratiet. En sluttbok fra Makt- og demokratiutredningen. Oslo, Gyldendal Norsk Forlag AS

Web-adresser:

Avisen Agder (Flekkefjords Tidende) <http://www.avisenagder.no/>

Farsunds Avis <http://www.farsunds-avis.no/>

Farsundsbasenget http://www.oil-and-gas.net/index.php?page_id=2072/

Flekkefjord Produkter AS www.fpro.no

Friluftsrådernes Landsforbund www.friluftsrad.no

IKAVA – Interkommunalt arkiv i Vest-Agder IKS www.ikava.no

Innkjøpssentralen offentlige fellesinnkjøp på Agder (OFA) www.ofanett.no

Kommunal- og regional departementet og Kommunenes Sentralforbund – En database for interkommunalt samarbeid www.kommunesamarbeid.no

KOSTRA (SSB) <http://www.ssb.no/kostra/>

Lister opplæringskontor www.opplaringskontor.no

Listerportalen www.lister.no

Region Lister (reiselivsportal) <http://regionlister.no/>

Statistisk sentralbyrå www.ssb.no

Statistisk sentralbyrå - Indikatorene for likestilling i kommunene

<http://www.ssb.no/emner/00/02/10/likekom/>

Statistisk sentralbyrå - Om likestillingsindeks www.ssb.no/likekom/om.html

Sirdølen <http://www.sirdolen.no/>

Vedlegg

Vedlegg 1

Intervjuguide – kartlegging av interkommunalt samarbeid i Listerregionen

Tema:

- Interkommunalt samarbeid
 - * Listerrådet / Listerregionen

- Informasjon om samarbeidsprosjekter som pågår mellom Listerkommunene

- Interkommunale prosjekter / virksomheter i Listerregionen

- Interkommunale selskaper

- Aksjeselskap / Aksjeeierskap
 - Hvilke selskaper?
 - Løser kommunale oppgaver? (Konkurransetsetting?)

- Hva er hovedproblemene kommunene søker løst gjennom regionalt samarbeid?
- (Prosjekter i regi av Listerrådet)
- Hvem er initiativ takerne av disse kommune?
- Mer eller mindre samarbeid i Listerregionen enn i andre regioner?
- Hva er på dagsorden nå for tiden?
- Hvor går veien videre? Er det noe på gang?
- Region bygging, løse oppgaver sammen fremfor en sammenslåing

Vedlegg 2

Intervjuguide

Tema: Interkommunalt samarbeid

Gjennom en kartlegging av det interkommunale samarbeidet i Listerregionen og i den enkelte kommune viser det seg at det er mye interkommunalt samarbeid mellom kommuner i Listerregionen på enkelte områder. Likevel er det flere viktige områder det ser ut til å ikke være noe konkret samarbeid om. Mulighetsrommet for interkommunalt samarbeid blir ikke fullt ut utnyttet. Det virker likevel utad som det er et godt samarbeidsklima mellom Listerkommunene.

Personalia: alder, stilling, fartstid i kommunen

Spørsmål/tema:

- Hvilke generelle hovedutfordringer/problemer ser du at det er i kommunen du jobber i?
- Hvorfor er det interessant for deres kommune å delta i interkommunalt samarbeid?
- Hvilket potensiale ser du i interkommunalt samarbeid?
- Synes du kommunen er aktiv i forhold til å få til interkommunalt samarbeid som løsning på utfordringer og problemer i kommunen?
- Kan du nevne noen hovedårsaker til at interkommunalt samarbeid er vanskelig å få til?
- Hvilke områder er det vanskelig å få til interkommunalt samarbeid på? Hvorfor?
- Hvilke begrensninger ser du for interkommunalt samarbeid?
- Er det slik at det ligger mulige konflikter latent når det gjelder å avveie egen kommunes interesser versus samarbeidets/regionens interesser? Eventuelt hvilke? Hvordan takles dette?
- Finnes det en slik tankegang i din kommune at det som er godt for nabokommunen er også godt for vår kommune?
- Hvordan vil du vurdere de fremtidige mulighetene for interkommunalt samarbeid i Listerregionen når det gjelder følgende områder som:
 - o Likestilling
 - o Variert/mangfoldig næringsliv – sysselsetting/næringsutvikling
 - o Levekår/Sosiale problemer
 - o Heving av utdanningsnivået
 - o Tiltak for å få til befolkningsøkning i Listerregionen