

Mellom modernitet og identitet

Agder-kommuner møter strukturreformen

– en analyse av debatten i det offentlige rom

—

Kristina Uldahl

Masteroppgave i samfunnsplanlegging og kulturforståelse - Mai 2015



Forord

Denne masteravhandlingen markerer et spennende og lærerikt studieløp ved Universitetet i Tromsø. Jeg føler meg utrolig heldig som har hatt mulighet til å kunne studere noe jeg selv synes er en fornøyelse å arbeide med, og jeg føler virkelig at jeg har funnet min plass i riktig studieretning.

Jeg synes arbeidet med denne undersøkelsen har vært både gøy og krevende, og det er flere jeg må takke for at jeg har kunnet komme i mål med den.

Først og fremst ønsker jeg å takke min fantastiske veileder Nils Aarsæther ved institutt for sosiologi, statsvitenskap og samfunnsplanlegging på Universitetet i Tromsø. Hans støtte, inspirasjon og ikke minst faglige innspill har vært uvurderlige. For ikke å glemme hans evne til å forstå og tolke hvordan jeg tenker når jeg ikke klarer å formulere meg riktig er helt utrolig.

En stor takk må jeg også gi til Kristiansand Børs, for økonomisk støtte til gjennomføring av arbeidet.

Ikke minst må jeg gi en stor takk til min familie, venner og samboer - Kenneth Larsen Gates, for ikke å glemme min trofaste solskinnsdag av ei venninne - Lene Treider.

Takk for tålmodighet og støtte under arbeidet, spesielt når jeg ofte har forsvunnet vekk i min egen verden inni «skrivemodusboblen». Jeg gleder meg til å endelig ha bedre tid til å være sammen med dere igjen.

Kristiansand, 8. mai 2015

Kristina Uldahl

Sammendrag

Denne studien av Sørlandskommunenes møte med regjeringens nye kommunestrukturereform tar utgangspunkt i en case-studie av fire kommuner i Agder; Storbykommunen *Kristiansand*, kystbykommunene *Lillesand* og *Grimstad* og innlandskommunen *Birkenes*. Studien er basert på dokument- og tekstanalyse, med hovedfokus på argumenter fremsatt i media, da spesielt i lokalaviser for kommunene.

Studien tar for seg hvordan lokalpolitikere og innbyggere i de ulike kommunene forholder seg til sammenslåing med nabokommunene. Den tar også for seg om det finnes noen frykt for sammenslåing, hva denne består av, og hvorvidt Sørlandskommunene kom senere i gang med arbeidet enn andre steder i landet. Studien belyser mulige diskursive mønstre som kommer frem i argumentasjonen som fremføres, og hvorvidt noen av disse oppnår et hegemoni.

Resultatene viser at det er fire diskurser som er fremtredende i denne prosessen; *identitetsdiskursen*, *moderniseringsdiskursen*, *regionløftdiskursen* og *demokrati/smådriftsdiskursen*. De gjeldende diskursene for de ulike kommunene har endret seg over tid. Blant annet finner man tidlig i prosessen en sterkere identitetsdiskurs, men med unntak av indre deler av Birkenes, ser det ut til at denne heller mer over i en demokrati/smådriftsdiskurs. Denne igjen blir gradvis overtatt av moderniseringsdiskursen, som også ser ut til å oppnå et slags diskursiv hegemoni sammenliknet med de andre diskursene. Samtidig ser man regionløftdiskursen som underliggende ved at man ønsker å bygge opp Sørlandet for fremtiden.

Resultatene konkluderer med at sørlendingene var skeptiske til reformen, men etter hvert som prosessen har artet seg ser man endringer i holdningene. Undersøkelsen viser at til tross for dette har man ikke her vært spesielt mye tregere og omstillingsudyktige enn andre steder i landet. Likevel viser resultatene at selv om Sørlandskommunene nå er godt i gang med utredning, kan man konkludere med at det har eksistert en mangel på kommunikasjon mellom dem. Man kan spore en slags frykt knyttet til usikkerhet rundt mulige konsekvenser ved sammenslåing og for kommunenes fremtid. Særlig med tanke på demokrati, bli glemt i utkanten av en stor kommune og Sørlandets fremtid. Også en følelse av sammenslåing som uunngåelig, spesielt med de overhengende truslene om tvangssammenslåing. Det er viktig at kommunene henger med i den samfunnsmessige moderniseringen, men like viktig er det at de forblir kommuner for folket - som utgjør selve sjelen i kommunene.

Innholdsfortegnelse

Innholdsfortegnelse	6
1 Introduksjon	13
1.1 Det idylliske Sørlandet?.....	14
1.2 Hvorfor kommunereform	15
1.2.1 Prosessen og milepæler for reformen.....	16
1.2.2 Lokale og regionale prosesser	16
2 Problemstilling og forskningsspørsmål.....	18
2.1 Problemstilling og forskningsspørsmål	18
2.2 Begrunnelse for problemstilling og studiens hensikt og mål	19
2.3 Analyse av prosessen: Fire casekommuner	19
2.4 Antakelser basert på problemstilling og forskningsspørsmål.....	21
2.5 Tidligere forskning og kommunereform i de nordiske nabolandene	23
2.5.1 Kommunereformen på Island.....	24
2.5.2 Kommunereformen i Sverige	24
2.5.3 Kommunereformen i Finland.....	24
2.5.4 Det ‘nye’ Danmark.....	25
2.4.4.1 Etter den danske reformen	26
2.4.4.2 En reform til inspirasjon	27
2.6 Undersøkelsens overførbarhet	29
2.7 Videre oppbygging for undersøkelsen.....	29
2.8 Oppsummering av problemstilling for undersøkelsen.....	30
3 Forskningsdesign og metode.....	31
3.1 Induktivt og deduktivt forskningsdesign	31
3.2 Diskursanalyse.....	32
3.2.1 Diskursanalyse i denne undersøkelsen.....	36

3.2.2.1	Diskursivt Hegemoni	37
3.2.2.2	Diskurser og makt.....	38
3.2.2	Case-studie – fire undersøkelseskommuner	38
4	Metode for datainnsamling.....	40
4.1	Kombinasjon av ulike metoder.....	40
4.2	Kvalitative metoder	41
4.2.1	Dokumentanalyse	42
4.3	Oppsummering av forskningsdesign og metoder	43
5	Datautvalg og innsamling av data	44
5.1	Datautvalg – Hva kjennetegner ulike typer dokumenter?	44
5.1.1	Tidsmessig spenn	46
5.1.2	Valg av kommuner	46
5.2	Datainnsamling.....	47
5.3	Dataenes troverdighet og kvalitet.....	49
5.3.1	Aviser og andre media som kilde.....	49
6	Teoretiske rammer for undersøkelsen	51
6.1	Teoretiske «briller» og perspektiver for å tolke og å forstå data.....	51
6.2	Stedsidentitet	52
6.3	De fire kommunene og kommunereformen.....	53
6.3.1	Storbykommunen Kristiansand	54
6.3.2	Lillesand	54
6.3.3	Grimstad.....	55
6.3.4	Birkenes.....	55
6.3.5	En fylkesgrense til besvær.....	56
6.4	Knutepunkt Sørlandet.....	56
6.4.1.1	Kommunereform som modernitetsdiskurs.....	58
6.5	Mellom modernitet og identitet; Diskursen om demokrati og nære tjenester	59
6.6	Oppsummering av teoretiske rammer.....	60

7	Analysedel.....	61
7.1	Startskuddet for en ny kommunereform.....	62
7.2	‘De treige sørlendingene’?.....	63
7.3	Sørlandskommunene i gang med utredning	66
7.4	Kristiansand og kommunereformen	67
7.4.1	Størrelse – en nødvendighet for overlevelse?	67
7.4.2	Ønsker de mindre kommunene velkomne.....	68
7.4.3	Sammen for et styrket Sørland!.....	70
7.4.4	«One Size Fits All»-reform som universalmedisin	73
7.4.5	Advarer mot ‘gigant’ - kommuner	74
7.4.6	Det er ikke nødvendigvis størrelsen som teller positivt	74
7.4.7	På tide å ringe naboene!	75
7.4.8	Kristiansand kommunes økonomi og fristede lokkemidler.....	76
7.4.9	Oppsummering av Kristiansands forhold til reformen.....	76
7.4.10	Diskurser i Kristiansand	77
7.5	Lillesand og kommunereformen.....	77
7.5.1	Innbyggernes meninger	79
7.5.2	Sammenslåing med Kristiansand	80
7.5.3	«Storkommune»	81
7.5.4	Egen utredning	81
7.5.5	En oppgave for politikerne, ikke lokalbefolkningen	82
7.5.6	Lillesand kommunes økonomi	84
7.5.7	Oppsummering av Lillesand og kommunereformen.....	86
7.5.8	Diskurser i Lillesand	87
7.6	Birkenes og kommunereformen	87
7.6.1	Et splittet Birkenes?	89
7.6.2	Skepsis til storkommune	90

7.6.3	Innbyggernes medbestemmelse.....	91
7.6.4	Økonomi.....	93
7.6.5	Oppsummering av Birkenes og kommunereformen	94
7.6.6	Diskurser i Birkenes	94
7.7	Grimstad og kommunereformen.....	95
7.7.1	«Holt» -kommune	96
7.7.2	Utredning av sammenslåing	97
7.7.3	Økonomi.....	98
7.7.4	Oppsummering av Grimstad og kommunereformen.....	98
7.7.5	Diskurser i Grimstad	98
8	KONKLUSJON	99
8.1	Forskningsspørsmål 1: Kom sørlandskommunene sent i gang med prosessen?	99
8.2	Forskningsspørsmål 2: Sammenslåing med nabokommuner, og frykt for mulige konsekvenser	101
8.3	Forskningsspørsmål 3: Diskursive mønstre i argumentasjonen, og diskursivt hegemoni	103
9	Oppsummering og avslutning	106
9.1	Mellom modernitet og identitet	108
10	Referanseliste	113
10.1	Bøker.....	113
10.2	Lokal aviser:.....	113
10.2.1	Fædrelandsvennen:.....	114
10.2.2	Lillesandsposten:	115
10.2.3	Grimstad Adressetidene:	116
10.2.4	NRK-Sørlandet:.....	116
10.2.4.1	Nyhetsinnslag:.....	117
10.2.5	Andre aviser og artikler:.....	117
10.2.6	Nettsider:	118

10.2.7	SSB – Statistisk Sentralbyrå.....	120
10.2.8	Figurer og modeller.....	120

Figurliste:

Figur 1: «Modell over prosessen etter år» s.16
(Regjeringen.no, 2014h).

Figur/illustrasjon 2: «Oversikt over kommunene i Knutepunkt Sørlandet» s.56
Bildet er hentet fra Knutepunkt Sørlandets hjemmeside.

Figur/illustrasjon 3: «Kart over Jacobsens forslag for kommuner» s.59
(NRK-Sørlandet, 2014).

Figur/illustrasjon 4: «Kart over forslaget om Holt kommune» s.96
Hentet fra Sandve & Sundsdal NRK-Sørlandet, 2014.

Foto på forside tatt av Kenneth L. Gates & Kristina Uldahl. Justøya, Lillesand: 2015.

«Debatten om kommunestruktur kommer til å prege kommunene på Sørlandet i månedene og årene fremover. Nå blir det for alvor. Det blir en pinefull prosess, med mange konflikter og mye engasjement.»

(Helge Røed Seniorrådgiver i Agderforskning
i Fædrelandsvennen, s. 24, 18. november 2013).

1 Introduksjon

Kommunesammenslåing og den nye kommunereformen er et hett og aktuelt tema i dagens Norge. Kommunegrensene slik vi kjenner dem er i dag i ferd med å gjennomgå store endringer, og over hele landet er det satt i gang prosesser for å vurdere alternativer for sammenslåing av kommuner og regioner. Det er over 50 år siden forrige kommunereform. Den gang gikk vi fra å ha 750 for så å redusere til 450 kommuner i landet (Sanner i Kumano-Ensby m.fl., 2014). Et nytt reformforsøk, det såkalte Christiansenutvalget, la frem en innstilling om ny kommunestruktur i 1992, og under Stortingsbehandlingen av denne (i 1995) ble det slått fast at eventuelle endringer skulle være basert på frivillighet. Mye har endret seg siden da, og med begrunnelse i at det er behov for å ruste opp kommunene for dagens - og ikke minst fremtidens utfordringer, har Stortinget gitt sin tilslutning til regjeringens planer for en ny og omfangsrik kommunereform.

Kommunesammenslåing er en omfattende og tidkrevende prosess, og ikke alle har vært like begeistret for den nye reformen. Dette er et tema som både handler om økonomi og organisering, men som for mange også kan oppleves svært sensitivt. Kommunesammenslåing utløser følelsesmessig engasjement, både glede og frykt, og har vekket ulike reaksjoner hos både politikere og innbyggerne i de nåværende kommunene. Flere har forsøkt å argumentere for at dette ikke gjelder egen kommune, men «trusler» om tvangssammenslåing har fått folk i kommunene til å tenke nytt. Nå, våren 2015, er der flere kommuner som for alvor er i gang med utredning og andre sentrale prosesser som kan føre til starten på sammenslåing med nabokommuner og endring av eksisterende kommunegrenser. Den første sammenslåingen – Sandefjord – Stokke – Andebu passerte statsråd i april 2015, og flere er på vei. Likevel råder det stor uenighet om hva som er det beste for kommunene. Spesielt i forhold til drift av kommunene er det mye som ikke er klart, særlig når det gjelder tjeneste-tilbudet for innbyggerne og ikke minst deres identitet og mulighet for demokratisk deltakelse. En region som kjenner på denne problematikken finner vi blant annet helt sør i landet.

1.1 Det idylliske Sørlandet?

Mange forbinder Sørlandet med skjærgårder og solfylte badestrender. Men denne regionen er mye mer enn sommeridyll med kyst og rolige smeidedager på brygga. Det er også en landsdel som bærer preg av mangfold og variasjoner både geografisk og ikke minst blant menneskene som bor her. Fra varme sommerdager langs kyststripen skal du ikke langt inn i regionen før du kommer til høye fjell og dype daler.

I hjertet av Sørlandet finner man blant annet fire kommuner; storbyen Kristiansand, småbyene Lillesand og Grimstad og innlandskommunen Birkenes. Slik som i mange andre kommuner i Norge i dag preges også folk i disse kommunene av spørsmålene og utfordringene rundt regjeringens kommunereform. Hvilke kommuner skal slå seg sammen? Er stor eller liten best? Hva vil være det beste for egen kommune, og hva vil være mest tjenlig for regionen som helhet? Hva vil være det beste for innbyggerne?

De fleste og største kommunene (arealmessig) ligger i innlandet, og deres opplevelse av hva som definerer og kjennetegner Sørlandet samsvarer ikke nødvendigvis med kysten. Hvordan blir det da om de skal slå seg sammen med kyst-kommunene?

Som vi ser er det mange spørsmål knyttet til utredning, beslutning og gjennomføring av den nye reformen. Noen av disse skal vi se nærmere på i denne undersøkelsen, og jeg har valgt å ta utgangspunkt i debatten i og rundt disse fire nevnte kommunene. Hvorfor skal jeg komme tilbake til om litt, men først skal vi se nærmere på bakgrunnen for kommunereformen.

1.2 Hvorfor kommunereform

«Regjeringen ønsker å flytte makt og ansvar til større og mer robuste kommuner. Målet er et lokaldemokrati som kan ivareta velferd og sikre verdiskapning og trivsel. Kommunene må ha kraft til å møte de utfordringene som venter. Det er utfordringer knyttet til demografi, velferd, og kompetanse og evne til å utvikle gode og attraktive lokalsamfunn.»

(Regjeringen.no, 2014g. Hentet fra «Fakta om kommunereformen»).

Det er som tidligere nevnt over 50 år siden forrige kommunereform i Norge. Mye har endret seg i samfunnet siden da. For å tilpasse kommunene slik at de på best mulig måte kan klare å gjennomføre de oppgavene som i dag kreves av dem, har regjeringen startet en prosess for å skape «nye» kommuner som er bedre rustet for dagens og fremtidens oppgaver og utfordringer (Regjeringen.no, 2014g).

Statssekretær ved kommunal- og moderniseringsdepartementet, Jardar Jensen sier i et innlegg, «Hvorfor kommunereform» i KS-Akershus 3. mars 2014, at regjeringens mål med en ny kommunereform er å gi kommunene 'større muskler' for å klare de store demografiske utfordringene som venter. Med demografiske utfordringer menes her utfordringer knyttet til levekår og velferd for befolkningen i kommunene, og utfordringene knyttet til å videreutvikle velferdssamfunnet og trygge arbeidsplasser. Disse er blant annet den såkalte eldrebølgen som er ventet i løpet av de neste tiårene frem mot 2040. Det vil si at det her er forventet at antall yrkesaktive ikke øker i takt med antall eldre, og inntekt som skal dekke velferdstilbud, helse, pensjon og lignende ikke samsvarer med veksten.

Jensen mener også at å gi de større kommunene flere oppgaver, mer ansvar og selvstyre vil være med på å styrke lokaldemokratiet, ikke minst kunne forenkle og forbedre den offentlige sektor. Større kommuner vil, ifølge Jensen, ha et bedre ressursgrunnlag og kan ha en mer variert befolknings- og nærings sammensetning, noe som gjør dem mer bærekraftige og økonomisk robuste. I tillegg vil det også gjøre dem i bedre stand til å løse nasjonale utfordringer knyttet til for eksempel samfunnssikkerhet og beredskap, arealbruk og transportbehov, og den sosiale utviklingen i kommunen og i regionene.

Jensen oppfordrer kommunene til å ta ansvar og å vise lokalt lederskap i forhold til deres muligheter og sjanse til å påvirke reformarbeidet. Ved selv å diskutere og å foreslå hvordan lokale og regionale prosesser bør gjennomføres, og hvordan møte disse utfordringene, kan de selv være med på å forme sin egen fremtid (Jensen i Regjeringen.no, 2014a).

1.2.1 Prosessen og milepæler for reformen

I 2014 gikk startskuddet for den nye kommunereformen. Frem til det nasjonale vedtaket skal fattes, innen 1.januar 2018, er det flere prosesser og milepæler som skal nåes for både kommuner og regjering. Modellen under viser en liten oversikt over viktige ‘milepæler’ i prosessen frem til 2018 (Regjeringen.no, 2014h).

Modell over kommunereform-prosessen etter år:			
2014	2015	2016	2017
	August 2014 – Desember 2016: <i>Regional prosjektorganisasjon.</i>		
Juni 2014: Stortingsbehandling: Kommunereformen – igangsetting av lokale og regionale prosesser.	Juni 2015: Melding om nye oppgaver til kommunene.	Mai 2016: Eventuelle sammenslåinger ved kongelig resolusjon.	Juni 2017: Stortingsbehandling av ny kommunestruktur.
	Juli 2015 – mai 2016: <i>Kommunale vedtak.</i>		
Figur 1: Modell over prosessen etter år (Regjeringen.no, 2014h).			

1.2.2 Lokale og regionale prosesser

Regjeringen har gitt ansvaret for å sette i gang de regionale og lokale prosessene til fylkesmennene i de ulike fylkene. Etter hvert som de kommunale vedtakene blir klare skal fylkesmannen så melde inn til kommunal- og moderniseringsdepartementet for vurdering. Kommunesammenslåing kan skje på tvers av fylkesgrenser, og om det er snakk om mindre endringer - som *en* kommune som søker overgang, kan dette søkes til departementet. Men ved

mer omfattende endringer må dette opp til Stortinget for behandling.

Innen 1. januar 2020 skal sammenslåingene være iverksatt. Nøyaktig når de nye kommunene 'trer i kraft' kan variere etter hvor langt de forskjellige kommunene er kommet i prosessen (Regjeringen.no, 2014h).

Kommunesammenslåing er, som vi nå har sett, et svært hett og aktuelt tema. Personlig er dette noe som jeg ut fra et faglig perspektiv finner veldig spennende og interessant. Det er et tema som beveger, berører og ikke minst vekker 'sjelen', identitetsfølelsen og frykten hos mange. Dette er også noe som pågår akkurat *nå*. Disse elementene, sammen med politikken i det, vekker min nysgjerrighet. Derfor har jeg lyst til å finne ut mer om hva som skjer i denne reformprosessen.

Etter hvert som jeg har fulgt saken de siste årene og sett hvordan ting har utviklet seg, ønsket jeg å få mer kunnskap om hva som ligger til grunn for de avgjørelser som blir tatt. Derfor valgte jeg debatten om kommunesammenslåing på Sørlandet som utgangspunkt for min masteroppgave. Jeg satt med en rekke spørsmål som jeg hadde lyst til å vite mer om, og som jeg synes det er viktig å ha kunnskap rundt når det kommer til det videre arbeidet med gjennomføring av de pågående prosessene rundt kommunereformen. Både politikernes rolle og perspektiv, men ikke minst innbyggerne og de som avgjørelsene påvirker mest. Dette er faktorer som er svært viktig å ha kunnskap om og forståelse av også generelt når det kommer til videre planlegging av samfunnet vårt.

Spørsmål rundt maktforhold, kultur og identitet, næringsutvikling, politikk, demokrati, og ikke minst gjennomføring av politiske prosesser er noen av temaene jeg ønsker å utforske i dybden. Men av hensyn til tilgjengelige ressurser, og da spesielt tidsmessig og undersøkelsens begrensede størrelse, har jeg måttet avgrense meg. Man kan ikke alltid gå både dypt og bredt, og til tross for utfordringene ved å holde et stødig blikk, gjelder det å holde seg til en avgrenset problemstilling og eventuelle forskningsspørsmål. Vi skal nå se nærmere på hva jeg har valgt som problemstilling, forskningsspørsmål og metodisk opplegg for denne undersøkelsen.

2 Problemstilling og forskningsspørsmål

I dette kapitlet vil jeg først presentere problemstilling og forskningsspørsmål for undersøkelsen, for så å gi en begrunnelse for valg av disse. Deretter vil jeg gi en kort presentasjon av mitt utgangspunkt for undersøkelsen, med en studie av fire kommuner i Agder. Jeg vil så legge frem eventuelle antakelser jeg har om forskningsspørsmålene, etterfulgt av en kort presentasjon av tidligere forskning som er relevant for denne undersøkelsen, med utgangspunkt i lignende reformen i våre nordiske naboland. Jeg kommer også til å se litt nærmere på denne undersøkelsens overførbarhet, og komme kort innom avgrensninger for undersøkelsen. Helt til slutt i denne delen vil jeg runde av med en kort presentasjon av undersøkelsens videre oppbygning.

2.1 Problemstilling og forskningsspørsmål

For å undersøke prosessen med kommunereform i Norge, med utgangspunkt i fire kommuner på Sørlandet, er problemstillingen følgende:

*«Hvordan møter Sørlandinger regjeringens nye kommunestrukturereform?
En casestudie med analyse av argumenter fremsatt i det offentlige rom i fire kommuner i
Agder.»*

For å belyse problemstillingen har jeg utarbeidet følgende forskningsspørsmål:

- 1. Hvorfor kom sørlandskommunene så sent i gang med utredningsprosessen av ny kommunestruktur?**
- 2. Hvordan tenker de ulike kommunene, både lokalpolitikere og innbyggerne, omkring det å slå seg sammen med nabokommuner?
Finnes det noen 'frykt' for konsekvenser ved sammenslåing? Om så, hva består denne av?**
- 3. Er det mulig å identifisere diskursive mønstre i den argumentasjonen som framføres; og er det diskurser som oppnår et hegemoni?**

2.2 Begrunnelse for problemstilling og studiens hensikt og mål

Allerede i 2013 uttalte seniorrådgiver i Agderforskning, Helge Røed, at den kommende prosessen om den nye strukturen for landsdelen Sørlandet vil være preget av det interkommunale samarbeidet - som allerede begynner å bli godt etablert i landsdelen. Da spesielt mellom kommunene i «Knutepunkt Sørlandet», som består av Kristiansand, Lillesand, Birkenes, Iveland, Søgne, Vennessla og Songdalen. Han mener disse sammen utgjør et tyngdepunkt på Sørlandet som en av storbyregionene i Norge, og at Grimstad kommune heller bør slå seg sammen med Arendal og andre kommuner i den østre delen av Agder. Røed understreker også at det ikke er gitt at man bare får fem større kommuner i Agder, slik mange «meningsdannere» antyder. Mulighetene for sammenslåing er ikke nødvendigvis begrenset av fylkesgrenser, og kan skje ikke bare på tvers av grensen som deler Agder i to, men også i andre kanter, som mot Rogaland og Telemark. Røed påpeker også på dette tidspunktet spørsmålet om identitet, tilhørighet og tradisjoner som han mener kommer til å spille en rolle i reformprosessen (Røed i Fædrelandsvennen, 2013).

Denne uttalelsen og «spådommen» oppsummerer grunnlaget for denne undersøkelsen. Her får vi et innblikk i Knutepunkt Sørlandets samarbeid og utredningsprosesser, ikke minst Grimstads «dilemma» om hvilken side de skal 'velge'. Spørsmålene om sammenslåing kan, ifølge Røed, blant annet knyttes til tanker om identitet, tilhørighet og tradisjonenes roller. Allerede her (i 2013) ser vi at en viktig stemme i offentligheten prøver å ramme inn spørsmålet til å dreie seg om det vi kan kalle «region-tenking». Denne tankegangen stilles opp mot et «konservativt» alternativ av motstand grunnet identitet og tilhørighet, altså en antakelse om et mer følelsesbasert standpunkt mot sammenslåing. Dette skal vi se nærmere på under fremtredende diskurser i denne debatten litt senere i undersøkelsen.

2.3 Analyse av prosessen: Fire casekommuner

Som vi nå har sett, har jeg valgt å gjøre en analyse av prosesser i kommunesammenslåingsreformen. For å gjøre dette har jeg i denne undersøkelsen valgt å ta utgangspunktet i en casestudie av fire kommuner i Agder-fylkene. Disse er som nevnt; *Kristiansand*, som er en relativt stor bykommune, *Lillesand* som er en mellomstor

småbykommune, *Grimstad* som er en småbykommune som ikke hører med i regionsamarbeidet, og *Birkenes* som er en liten landkommune (sett i forhold til innbyggertall). Jeg vil presentere disse nærmere i kapittel 6.3: «*De fire kommunene og kommunereformen*».

Med begrepet «prosesser» mener jeg spesielt det som binder sammen nåtid og fremtid i planarbeidet. Altså hvor langt man har kommet i prosessen, hvor man står, og hvor veien går videre fra dette.

Jeg vil ha mest fokus på hvordan nåsituasjonen oppfattes og uttrykkes, og hva som har ledet opp til disse oppfatningene som gjør seg gjeldende. For å gjøre dette vil jeg se nærmere på de ulike aktørene i prosessen – de som har bestemt at vi skal ha kommunereform, altså regjering og Storting, tydelige «meningsdannere» i den sørlandske offentligheten, de lokale politikerne i kommunene og ikke minst ytringer fra deler av lokalbefolkningen i kommunene. Dette vil jeg gjøre med utgangspunkt i hva som kommer frem i det «offentlige rom», altså media. Dette skal jeg komme tilbake til under kapittel 4: «*Metode for datainnsamling*» og kapittel 5: «*Datautvalg og innsamling av data*».

Dette utgangspunktet ønsker jeg å anvende for å se på hvordan prosessen frem mot eventuell sammenslåing oppleves av lokalbefolkningen og politikerne, ikke minst få et innblikk i hva de ønsker og tenker om sammenslåing med nabokommunene. Med flere aktører kan det være en økende rekke meninger og behov man bør ta hensyn til, så hvordan balanserer man da disse på best mulig måte når ikke alles ønsker kan bli møtt?

Kunnskap er et stikkord her, og at planlegging ideelt sett bør være en kommunikativ prosess (jfr. Amdam & Veggeland, 2011). Man trenger ikke bare kunnskap om hvordan man gjennomfører et prosjekt, man trenger også kunnskap om de forskjellige konsekvensene som kan oppstå som resultat av disse ulike alternativene, for ikke å glemme opplevelsene til de som blir direkte påvirket av det gjeldende prosjektet. Forståelse av enkeltpersoner og gruppers situasjon, og de ulike ståsteder man kan finne i en planleggingsprosess, kunnskapen til å kunne sette seg inn i de forskjellige aspektene (og så videre) – vil kunne medføre en grundigere og bedre planlegging der en forsøker å ta hensyn til alle parter på best mulig måte (Amdam & Veggeland, 2011).

Jeg har valgt å ta utgangspunkt i den ‘offentlige’ debatten i fire kommuner som alle er svært aktuelle for sammenslåing. De ligger midt i ‘hjertet’ av Agderfylkene. Disse bærer alle preg av ulike arealmessige størrelse, næringsvirksomhet, tilgang på ressurser, og de befinner seg i to ulike fylker. De er fire ulike kommuner med egne ‘særtrekk’, og nettopp disse ulikhetene er grunnen til at jeg valgte dem som utgangspunkt for min undersøkelse. Jeg håper dette kan være med på å få frem viktige vinklinger når jeg nå skal undersøke mulige effekter av sammenslåinger av ulike kommuner, og jeg er spent på om kanskje dette kan være med på å belyse eventuell problematikk rundt sammenslåing av ulike ‘typer’ kommuner.

2.4 Antakelser basert på problemstilling og forskningsspørsmål

Da jeg som nevnt har fulgt med på saken en stund, sitter jeg igjen med noen antakelser og tanker basert på problemstillingen og forskningsspørsmålene. Jeg vil gjøre en kort refleksjon rundt disse, og videre presentere oppsummerende til hvert av forskningsspørsmålene:

- **Forskingsspørsmål 1:** *«Hvorfor kom sørlandskommunene så sent i gang med utredningsprosessen av ny kommunestruktur?»*

Er sørlendingene treigere enn andre? Selvfølgelig kan det tenkes at det faktisk er slik, men det kan også tenkes at sørlendingene på lik linje med resten av landet har en nølende holdning vedrørende denne prosessen, ikke minst med tanke på konsekvenser sammenslåing av kommunene kan medføre. Kanskje har også de ulike debattene om konsekvenser ved størrelse (som både positivt og negativt for kommunene) virket skremmende og gjort kommunene mer tilbakeholdende i prosessen. Og hva med det kommende kommunestyre- og fylkestingsvalget som er høsten 2015, vil dette kunne føre til at politikerne er mer tilbakeholdne i frykt for avgjørelser som kan være upopulære hos velgerne?

- **Forsknings spørsmål 2:** *Hvordan tenker de ulike kommunene, både lokalpolitikere og innbyggerne, omkring det å slå seg sammen med nabokommuner? Finnes det noen 'frykt' for konsekvenser ved sammenslåing? Om så, hva består denne av?*

Her stiller jeg meg spørrende om dette kanskje handler om *flere* debatter heller enn kun *en*. Kanskje kan de ulike aktørenes vektlegging bringe dem med på kollisjonskurs enn nærmere dialog. Har det blitt mer fokus på «å klare seg selv» enn på kommunikasjon? Da spesielt med tanke på politikernes håndtering av reformen. Når det gjelder hva man tenker om sammenslåing, vil jeg tro at det eksisterer forskjellige meninger både *mellom* kommunene, men også innad i dem. Ikke bare blant politikerne, men også hos innbyggerne kan det råde ulike meninger om tilhørighet, så vel som frykt for konsekvenser ved sammenslåing. Noen kan like tanken på å slå seg sammen med en storbykommune, mens andre igjen synes kanskje dette høres helt forferdelig ut og at man bør holde seg til mindre sammenslåingsmodeller. Enkelte ønske kanskje heller at kommunene forblir slik de er i dag.

I dag utspiller de fleste hverdagen sin uavhengig av kommunegrenser. Med flyttemønster, pendling og lignende, er muligens ikke sammenslåing like skummelt og truende som mange antar. Likevel tror jeg at det finnes en viss uro og 'engstelse' for hva som skjer etter en eventuell sammenslåing, blant annet med tanke på tjenestetilbud, logistikk, sentralisering, nedleggelse og så videre. Ikke minst med tanke på det å bli sett og hørt.

- **Forsknings spørsmål 3:** *Er det mulig å identifisere diskursive mønstre i den argumentasjonen som framføres; og er det diskurser som oppnår et hegemoni?*

Jeg er spent på i hvilken grad det er mulig å identifisere diskurser, altså sammenhengende resonnementer utover enkeltstandpunkt, og ikke minst om disse diskursene er konstante eller skiftende. Jeg har en antakelse om at styrkeforholdene mellom ulike diskurser kan være avhengig blant annet av faktorer som tidsmessig kontekst. For eksempel kan argumenter som at «nå går toget» være med på å styrke en

bestemt diskurs, altså om dette oppleves som en kortvarig prosess. Trekkes prosessen derimot ut i tid vil dette tære på tyngden av en diskurs som baserer seg på nettopp dette argumentet. Et annet eksempel er om sammenslåing blir sett på som uunngåelig, og uansett vil bli avgjort ved tvang om kommunene ikke går frivillig med på det. Diskurser man kan ane konturene av er en; *identitets-diskurs, moderniseringsdiskurs, «regionløft»-diskurs og «demokrati/smådrifts»-diskurs*. Disse vil jeg presentere nærmere i en egen del, kapittel 6.5: «*Mellom modernitet og identitet; Diskursen om demokrati og nære tjenester*».

2.5 Tidligere forskning og kommunereform i de nordiske nabolandene

Tidligere forskning har i begrenset grad kunne belyse akkurat den prosessen jeg tar for meg i denne undersøkelsen. Det har stort sett vært undersøkelser i form av evaluering knyttet til statlig styrt kommunereform, som vi skal se på i Danmark, eller så har det vært enkeltprosesser i Norge basert på frivillighetsprinsippet. Man finner også noe forskning rundt spørsmålet om hvilken effekt størrelsen på kommuner kan ha, men dette har stort sett ikke gitt noen klare resultater (Jacobsen, 2013). I praksis har det vært svært få sammenslåingsprosesser som vi kan sammenlikne med i dette tilfellet, da denne reformen vi nå står overfor befinner seg i en gråsoner mellom statlig tvang og frivillighet.

I våre nordiske naboland kan man se at alle, bortsett fra Sverige, nylig har gjennomført en kommunereform, eller befinner seg midt i en ny strukturering (slik som Finland).

Vi skal nå se nærmere på hvordan man her strukturerer kommunene sine, dette for å sette kommunereformen i Norge i perspektiv til hvordan våre naboland har besluttet å gjøre det. Jeg kommer til å legge mest vekt på kommunereformen i Danmark. Dette fordi det er en modell som flere av kommunene i Norge diskuterer om de bør å benytte seg av til reformen her til lands, og ordførerne i Agder har vært i Danmark for å lære om nettopp denne prosessen.

2.5.1 Kommunereformen på Island

Island har siden 1990-tallet gjennomført to kommunereformer. Til tross for at disse har vært svært omfattende, har de begge vært basert på folkeavstemning. 204 kommuner har blitt til 74 (per 2013), og gjennomsnittlig innbyggertall i disse er på ca. 3.800 (per 2006).

Rundt 38% av Islands befolkning bor i Reykjavik, landets hovedstad.

Til tross for nye kommunegrenser varierer de nye kommunene fortsatt mye både i forhold til geografi og innbyggertall, likevel har alle samme oppgaver. I motsetning til de andre nordiske landene, har Island bare to forvaltningsnivå. Kommunene har derfor færre oppgaver her enn hva vi finner i de andre nordiske landene. Til tross for dette har økningen av mer omfattende oppgaver til kommunene ført til at de har opprettet interkommunale samarbeid, og noen av disse har også slått seg sammen til nye kommuner (Regjeringen.no, 2014c).

2.5.2 Kommunereformen i Sverige

I Sverige har man gjennomført flere kommunereformer, og siste var på 1970-tallet.

Begrunnelsen for denne var behovet for større enheter for at kommunene skulle bedre kunne gjennomføre oppgavene de var tildelt, blant annet innenfor velferdspolitikken. I årene etter reformen har antallet kommuner økt noe, og i dag består Sverige av 290 kommuner og 21 len, sistnevnte tilsvarer våre fylker. Det gjennomsnittlige innbyggertallet i kommunene er på ca. 30.000. De svenske kommunene er organisatorisk sett ganske like dagens kommuner i Norge, spesielt i forhold til kommunenes oppgaver (Regjeringen.no, 2014d).

2.5.3 Kommunereformen i Finland

I likhet med Norge, er Finland i dag i gang med en ny kommunereform. Også her ser man hvordan dette preger kommunene i landet, da de fleste har blitt pålagt å utrede struktur for eventuelle sammenslåingsmodeller. Dette er den andre kommunereformen i landet siden årtusenskiftet, og etter planen skal de nye kommunene være i aktivitet fra 2017. Forrige reform ble gjennomført i 2002, og antallet kommuner ble da redusert fra 448 til 320. I Finland er det lokale selvstyret grunnlovsfestet, og dette gjør sammenslåing ved tvang svært vanskelig å gjennomføre både juridisk og politisk. Men for å stimulere til sammenslåing 'lokker' myndighetene derfor med økonomiske intensiver. Den nye reformen er grunnet i blant annet

økonomiske utfordringer knyttet til en aldrende befolkning, og ikke minst begrunnet med at styrking av kommuner vil kunne styrke det kommunale selvstyret, og gi et bedre og likeverdig tilbud i kommunene. I Finland har man ikke noe regionalt forvaltningsnivå, derfor har de finske kommunene flere velferdsoppgaver enn de andre nordiske landene.

Regjeringen vedtok i 2013 en ny kommunestruktur-lov som inneholder noen utredningskriterier for kommunene. Loven nevner blant annet at:

Kommuner med færre enn 20.000 innbyggere må utrede sammenslåing, det samme gjelder kommuner som er i økonomisk krise eller er i ferd med å komme i en. Utredning skal også skje om selvforsørgelsesgraden i forhold til arbeidsplasser er på 80% og pendlingsgraden er på 25-35%. Sammenslåing skal også utredes dersom tettsteder strekker seg over kommunegrenser. Ca. 200 kommuner i Finland utredet kommunesammenslåingsalternativer per 2014 (Regjeringen.no, 2014e).

2.5.4 Det 'nye' Danmark

I Danmark ble det i 2006 gjennomført en stor kommunereform hvor man gikk fra 271 til 98 kommuner. Det gjennomsnittlige folketallet i kommunene økte fra ca. 20.000 til ca. 55.000 innbyggere. Amtene, som tilsvarer våre fylker, ble endret fra 14 amter til 5 regioner. Startskuddet for reformen gikk av i oktober 2002, og de nye kommunene hadde virkning fra januar 2007. Kommunereformen ble begrunnet med at kommunene og amtene ikke var store nok til å kunne ivareta oppgavene sine (Regjeringen.no, 2014b). Resultatet ble en ny strukturavtale i tre deler:

1. En oppgavereform med nye oppgaver til kommunene.
2. En finansieringsreform med endring i finansiering av kommunene.
3. En ny inndeling av kommunene.

(Hentet fra Regjeringen.no, 2014b).

Reformen satte et minimumskrav om at hver kommune måtte ha minst 20.000 innbyggere, med unntak av små øykommuner. Disse hadde mulighet til å kunne innlede samarbeid med fastlandskommuner dersom de til sammen hadde mer enn 30.000 innbyggere.

Den danske regjeringen tegnet blant annet et nytt region- og kommunekart, og kommunene fikk et halvt år på å utrede og undersøke saken for så å komme med egne forslag. Det nye kommunekartet ble vedtatt i Folketinget i 2005, og 238 av de daværende kommunene ble endret til 65 nye kommuner. 33 av kommuner forble uendret, og av disse var det syv med innbyggertall på under 20.000. Fem av disse var øy-kommuner. (Regjeringen.no, 2014b).

2.4.4.1 Etter den danske reformen

Det har vært blandede meninger om den danske kommunereformen og dens konsekvenser. I 2008 ble det gjort en evaluering utført av revisjons- og rådgivningsbyrået Deloitte. Denne konkluderte med at reformen hadde hatt motsatt hensikt enn hva som var planlagt. Det ble også slått fast at i stedet for å redusere antall byråkrater hadde man fått flere, i tillegg til økte utgifter til administrasjon (Olsen i Kristjansson & Størdal Vegstein, 2010).

Den danske forfatteren Lars Olsen, som har skrevet boken «elitenes triumf», mener at reformen har ført med seg en rekke demokratiske problemer, i tillegg til å ha skapt et elitesamfunn. Olsen mener at det var toppbyråkratene som tok til orde for sammenslåing, og at dette har fått konsekvenser som for eksempel at det nå er akademikere og spesialister som sitter med makten, ikke de folkevalgte. Han mener de store kommunene gjør det lettere for byråkratiet å styre, ikke minst enklere å privatisere de kommunale tjenestene i kommunene. Dette har også ført med seg den konsekvens at innbyggerne har mindre tillitt til de folkevalgte politikerne i de nye kommunene, og at politikerne selv føler avmakt i møtet med 'embetsorganet'. Olsen viser til at reformen har ført med seg en rekke stordriftsulemper, og at man i 2010 ennå ikke hadde sett noen fordeler ved den. Til tross for dette mener han at det var behov for en kommunereform, men at sammenslåingen gikk for langt og at dette har ført til at velferdstilbudene har blitt lidende. Hva som er best når det gjelder kommunereformen i Norge er han likevel ikke sikker på (Olsen i Kristjansson & Størdal Vegstein, 2010).

At demokratiet har vært lidende etter reformen er det flere som mener. Blant annet har det blitt påpekt at ansatte har fått mer å gjøre med de 'store' hovedlinjeoppgavene i politikken, og at lokalpolitiske saker får mindre oppmerksomhet. Dette fører til at innbyggerne føler at

avstanden til lokalpolitikerne har økt, og det skaper en følelse av avmakt. Blant annet blir det vist til det første kommunevalget i Danmark etter reformen (i 2009) hvor valgdeltakelsen var merkbart redusert i forhold til hva den hadde vært før reformen (Claussen i Aftenposten, 2013). Dette kan det selvfølgelig være andre grunner til, men det skal vi ikke spekulere i her.

«[...] *Gevinsten ved kommunereformen er blitt et studieobjekt for forskere som har tilgang på et mikroskop [...]*».

(Henrik Christoffersen ved
Center for politiske studier i Danmark, oversatt i Claussen, 2013).

Den danske reformen har gjennomgått mye kritikk. I påvente av oppdaterte tall var forventningene høye til «*gevinsten*» av reformen, spesielt med tanke på besparelser.

2.4.4.2 En reform til inspirasjon

Til tross for at rapportene om reformen lenge viste svært sprikende resultat og mange viste til reformen som dyr, mislykket og at den ikke fungerte som planlagt, har senere rapporter konkludert med andre resultater. Blant annet ble det resultert i en rapport som kom mars 2013, at reformen har vært hensiktsmessig og bra for kommunene. Det har også senere vært flere som har fått en positiv vending i meningene om reformen. Blant annet ble reformen erklært svært vellykket av den sosialdemokratiske regjeringen i Danmark.

Denne forandringen i meninger begrunnes med at en slik reform på kort sikt kan virke kostnadskrevende, men at den på lengre sikt kan føre til kostnadsbesparelser og fremme bedre og mer effektive offentlige tjenestetilbud. Spørsmålet er om man skal la seg inspirere av danskenes kommunereform i den norske reformen som nå skal gjennomføres, og i hvilken grad den er overførbart (Lundesgaard for Minerva, 2013).

Er dette en modell som vil være hensiktsmessig for Norge å følge? Meningene om dette er delte, men de fleste er enige om at den i det minste kan gi oss noen gode ideer til

gjennomføring av reformen.

Blant annet ifølge den norske regjeringens informasjonssider om kommunereformen i Norge, snakker de positivt om den danske reformen og viser til evalueringsrapporten fra 2013. Her viser de til at den danske reformen har bidratt til en klarere ansvarsfordeling i offentlig sektor, og ved å flytte oppgaver fra amtene til kommunene står da disse (som nå er regioner) igjen med andre mer passende oppgaver, for eksempel knyttet til sykehus. Det konkluderes med at beslutninger i Danmark nå kan fattes mest mulig lokalt og tettere på borgeren, og dette styrker den desentraliserte danske modellen til tross for større kommuner. Også den faglige bæredyktigheten i kommunene har blitt styrket, og man har sett at dette har medvirket til nytenkning med tanke blant annet på oppgaveløsning og bedre kvalitet på de offentlige tjenestene. Ikke minst har kommunene blitt mer robuste, ikke bare økonomisk, men også politisk sett. På lang sikt viser det seg også at administrasjonskostnadene har blitt redusert (Regjeringen.no, 2014b). Til tross for dette finnes det en del muligheter for forbedring. Dette blant annet knyttet til saker som hvor rådhus skal ligge og lignende. Likevel har ikke dette bydd på noen store problemer i Danmark, og slike problemstillinger har blitt løst med metoder som folkeavstemning og lignende (NRK-Sørlandet; Sellevold & Sundsdal, 2014).

Til tross for at kommunereformen ble konkludert som vellykket, er det enkelte som mener at den ikke kan overføres til Norge. Dette begrunnes blant annet med at det er mindre å spare inn her enn hva det var i Danmark, og at den økonomiske gevinsten er for usikker til at man kan ta sjansen. Det pekes også på at store kommuner garantert vil føre til mindre demokrati (Claussen i Aftenposten, 2013).

Andre igjen mener at den danske storkommune-reformen viser at større kommuner er bra for demokratiet, og skaper bedre grunnlag for det lokale selvstyret. Ikke minst understrekes det at størrelse er med på å styrke økonomien i kommunene, slik rapporten fra 2013 også konkluderer med. Det vises også til at dette vil være hensiktsmessig for planarbeidet i de norske kommunene, og at de større kommunene vil fremme og prioritere saker rundt for eksempel samferdsel, reguleringsplaner og bedre miljø og arealpolitikk. For ikke å glemme kunne hindre en rekke konfliktsituasjoner knyttet til disse (Lundesgaard for Minerva, 2013).

2.6 Undersøkelsens overførbarhet

Det er nok begrenset hvor mye av denne undersøkelsen som jeg foretar her, direkte kan overføres til andre steder i landet. Jeg håper likevel at den har en viss overførbarhet.

Problemstillingen er ikke særegen for den sørligste landsdelen, ei heller de ulike kommunenes problematikk knyttet til geografiske, økonomiske og kulturelle 'særpreget', ønske om selvstendighet, regionutvikling, størrelsesproblematikk og lignende. Situasjonen kan nok ha en viss overførbarhet til andre kommunereformprosesser med tanke på disse elementene og problemstillingene de fører med seg. Eventuelle funn vil nok uansett være verdifulle når det gjelder videre arbeid med kommunereformen - og planlegging av nye kommunestrukturer. Jeg tror også undersøkelsen kan gi oss kunnskap om hvordan denne prosessen har blitt gjennomført, og på hvilken måte man bør (og bør unngå) å tilnærme seg omfattende prosesser som denne i fremtiden.

Dette er imidlertid et vidt tema og oppgavens størrelse og ressurser er som nevnt svært begrenset. For å undersøke problemstillingen og forskningsspørsmålene har jeg dermed vært nødt til å avgrense undersøkelsen, og dette skal vi se nærmere på i de følgende kapitlene. Først vil jeg fortelle litt om den videre oppbygningen for undersøkelsen.

2.7 Videre oppbygging for undersøkelsen

Avgrensning for en undersøkelse er veldig viktig, og hvordan jeg har valgt å gjennomføre undersøkelsen knyttet til forskningsdesign og metode, vil være med på å «ramme» den inn og avgrense den. Jeg kommer til å utdype dette i kapittel 3: *Forskningsdesign og metode*. Det samme gjelder begrensninger for datainnsamling, som vil bli forklart i kapittel 4: *Metode for datainnsamling* og kapittel 5: *Datautvalg og innsamling av data*. I grove trekk har jeg valgt å benytte meg av dokumentanalyse av media med utgangspunkt i lokalaviser, som metode for informasjonsinnhenting.

I kapittel 6 vil jeg presentere *de teoretiske rammene for undersøkelsen*. Her vil jeg blant annet gi en grundigere presentasjon av de fire kommunene, for så å forklare de fremtredende diskursene i denne undersøkelsen. I kapittel 7 kommer en analysedel hvor jeg vil presentere hvordan kommunereformen oppleves i de ulike kommunene basert på analyse av dataene jeg har funnet frem til. Som nevnt vil jeg her ta utgangspunkt i de lokale media som lokalaviser, og jeg vil også ta for meg hvilke diskurser som kommer frem. Etter analysen følger kapittel 8,

og her vil jeg komme med en konklusjon av undersøkelsen. Jeg vil ta for meg forskningsspørsmålene for så å knytte «trådene» sammen for å se om jeg har fått svar på disse, og dermed om jeg har fått svar på problemstillingen.

Til slutt kommer kapittel 9, hvor jeg vil avslutte med en oppsummering og konklusjon av undersøkelsen.

2.8 Oppsummering av problemstilling for undersøkelsen

Det overordnede temaet for denne undersøkelsen er kommunereformen, hvordan denne ble/blir møtt av aktørene i Sørlandsmiljøet, og hvilke oppfatninger som råder om de ulike kommunemodellene når det gjelder næringsvirksomhet og kommunale tilbud for innbyggerne i de ulike kommunene. Hvordan tenker aktørene – kommunepolitikere og innbyggere når det gjelder å vinne noe på en eventuell sammenslåing, og hva frykter de å tape?

I arbeidet som planlegger, og med faglig ansvar for lokale reformprosesser, er det veldig viktig å ha fokus på hvordan man kan legge til rette for best mulig prosess og samtidig tenker over eventuelle hinder som man kan møte på. Derfor er kunnskap rundt dette vesentlig. Ikke minst å kunne sette seg inn i de ulike rollene i en slik omfattende reformprosess så man kan se saken fra flere sider, og ha forståelse for ulike synspunkt og meninger. I denne undersøkelsen er imidlertid fokuset på argumentene som benyttes, og i mindre grad ser jeg på det arbeidet som utføres ut fra prosessledernes perspektiv.

3 Forskningsdesign og metode

Hvilket undersøkelsesdesign man velger å anvende for å utforske spørsmålene man stiller seg i problemstilling og forskningsspørsmål er viktig for undersøkelsens validitet og reliabilitet. Det vil si forskningens treffsikkerhet, gyldighet og pålitelighet. Det er viktig at man velger et undersøkelsesdesign som kan belyse problemstillingen på best mulig måte, da designet kan være med på å påvirke hvilke resultater man vil komme frem til. Noen av spørsmålene man må stille seg selv når man skal gjøre en undersøkelse er;

Hva ønsker jeg å se nærmere på for å utforske problemstillingen? Hvilke data er det hensiktsmessig å legge vekt på for å så svar på det man lurer på? Hvem ønsker vi å innhente informasjon fra? Vil man gå i dybden eller bredden? Vil man se på mange enheter eller få? Alle disse viktige faktorene spiller en rolle i spørsmålet om hvilket design man bør velge og hvordan undersøkelsen blir formet - altså designet på undersøkelsen (Jacobsen, 2010).

I dette kapittelet skal vi se nærmere på hvilke forskningsdesign og vitenskapelig metode jeg har brukt for å utforske problemstillingen og å svare på forskningsspørsmålene i denne undersøkelsen.

Jeg vil begynne med å fortelle induktivt og deduktivt forskningsmessig. Videre vil jeg presentere diskursanalyse, som er grunnlaget for undersøkelsen, for så å avslutte med å fortelle litt om case-studie som en strategi for undersøkelsen.

3.1 Induktivt og deduktivt forskningsdesign

Man skiller ofte mellom induktivt og deduktivt forskningsdesign. Induktivt design har fokus på kvalitative data, som bærer preg av å gå i dybden av det man undersøker for å få frem detaljer og nyanser. Det er ofte få enheter og flere variabler, og med enhet mener jeg her hvem jeg undersøker, og variabler er hva jeg undersøker. Da jeg ikke har kapasitet til å ta utgangspunkt i alle kommunene i Norge, så har jeg valgt å gå i dybden på tekstmateriale som fremkommer omkring kommunesammenslåing i de fire nevnte kommunene. Ved å gjøre dette kan jeg undersøke flere sider av saken, og få med flere nyanser og spørsmål, altså variabler. Det er gjennom en analyse av tekster og innhold i dem, altså data i form av ord, at jeg vil formulere antakelser for eksempel om ulike diskurser som oppstår.

Deduktivt design derimot, går ofte i bredden med bruk av kvantitative data, og har ikke fokus på detaljer og nyanser. Man ser her heller etter det typiske i en populasjon, for eksempel med utgangspunkt i teoretisk begrunnende antakelser om hvilke grupper som vil være for eller imot sammenslåing. Denne retningen bærer preg av kvantitative undersøkelser med flere enheter og færre variabler. Her ser man på data i form av tall, og søker mot å teste, eventuelt avkrefte, hypoteser om sammenhenger i feltet (Jacobsen, 2005).

Jeg har valgt å ha med elementer fra begge disse forskningsstrategiene i denne undersøkelsen, men vil ha mest fokus på induktivt design.

Dette vil blant annet avspeiles i den metodiske strategien jeg har valgt for undersøkelsen. Vi skal nå se nærmere på diskursanalyse og case-studie som forskningsstrategi. Jeg vil forklare disse, sammen med hvorfor jeg har valgt å bruke disse strategiene.

3.2 Diskursanalyse

Diskursanalyse legger vekt på utforsking av hvordan argumenter og utsagn føyer seg sammen og danner en helhet, altså en diskurs. Utgangspunktet for diskursanalyse kan sies å være erkjennelsen av hvordan samme hendelser og fenomen tolkes/oppfattes forskjellig av ulike aktører og grupper («the discursive level»), og at det etter hvert blir dannet fortolkningsrammer rundt et fenomen, som ofte tar utgangspunkt i en bestemt idé eller verdi («ideational level»). Diskurser kan dermed danne grunnlag for handlinger og beslutninger som blir tatt («The level of action and social conditions»).

«Med diskurs forstår vi et meningssystem eller en intern konsistent måte å snakke, skrive eller tenke om et fenomen på, som deles av flere personer (Putman, 1987) og som også har materielle manifestasjoner og referanser (Foucault, 1972). Svarstad (2001) beskriver en diskurs som et ordnet og strukturert rammeverk som personer opplever verden innenfor.»

(Cruickshank & Lysgård, i Førde m.fl. 2013 s. 77).

Som nevnt ønsker jeg å anvende dokumentanalyse for å spore fremtredende diskurser i disse dataene. Jeg har her spesielt interesse av å studere dokumenter som representerer en naturlig del av reformprosessen og de hendelser som forekommer her. I en slik undersøkelse er man opptatt av å studere «språket i aksjon», og gjerne ta utgangspunkt i studie av tekster og uttalelser sett i konteksten og den sosiale settingen de forekommer. Disse tekstene er ikke nødvendigvis den «faktiske» realiteten, men det representerer perspektiver av en opplevd realitet, gitt i en kontekst (Säljö, 1990 i Alvesson & Sköldbberg, 2013). På denne måten ønsker jeg å studere de holdninger og meninger som kommer frem i mediatekster, som lokalaviser og lignende, for å undersøke hva som blir presentert som politikerne og innbyggenes perspektiv på kommunereformen.

En måte å se på diskurs er som en sosial tekst hvor en hendelse kan beskrives på ulike måter, alt etter hvem som forteller og hvordan denne personen opplever og reflekterer rundt den. Det er ikke nødvendigvis *en* sannhet som er viktig her, men flere opplevde og formidlede «sannheter». Det samme fenomenet kan beskrives på ulike måter, alt etter hvilket perspektiv man har. Her kan variasjoner i uttalelser være like interessante å studere som mønster og vedvarende holdninger. Det vil for eksempel i dette tilfellet være interessant å studere hvilke holdninger og meninger som kommer til uttrykk gjennom media, for så å reflektere rundt hva som kan ligge til grunn for disse holdningene. I hvilken sammenheng kommer de til uttrykk? Hva ligger bak og hvordan er de konstruerte? I hvilken kontekst hører de til og hvilke funksjoner ha de? Det er nettopp slike spørsmål som kan være formålet å belyse med diskursanalysen. Gjennom språket konstruerer man den sosiale verden, og gjennom den sosiale verden konstrueres språket. Det har flere funksjoner, for eksempel å fremme en sak, og det kan ha flere konsekvenser. På samme måte som diskursene er konstruerte virker de også konstruerende, og dermed er de gjenstand av en gjensidig påvirkning av hverandre. Hvordan man bruker språket i seg selv kan være et subjekt for studie, og det er ikke bare i hvilken arena og kontekst man ser uttalelser ut ifra, for eksempel i et intervju, men selve intervjuet kan være en arena og en kontekst i seg selv (Potter, 1997 i Alvesson & Sköldbberg, 2013). Hvordan man formulerer og forklarer nyanser, mønstre og inkonsistens i språket er gjenstand for analysen. For eksempel kan en rekke uttalelser som en person selv ser på og opplever som sannhet og ærlighet, vise seg å likevel bestå av motsetninger og inkonsistente

uttalelser. Man kan bare tolke ut ifra det som kommer frem, ikke hva som ligger bak det som kommer til uttrykk. Men ved å studere flere uttalelser, og da variasjoner så vel som faste mønster, kan man finne fenomener og sammenhenger som kanskje ikke kommer frem i en uttalelse alene (Alvesson & Köping, 1993 i Alvesson & Sköldberg, 2013). Det er nettopp det som ligger *bak* språket og uttalelsene som kan bli gjenstand for videre tolkninger og analyse. En diskursanalyse av subjektive meninger og tolkninger kan resultere i en beskrivelse av situasjonen, dette til tross for at det ikke er objektive fakta, men en studie av andres opplevelse og perspektiv på situasjonen (Alvesson & Sköldberg, 2013). For eksempel vil denne analysen være en undersøkelse av hvordan *en* «realitet» blir representert i media. Nettopp derfor er det viktig å samtidig forholde seg skeptisk til det man ser, og se på dette som *en* versjon å tolke eksisterende diskurser på.

Diskursanalyse ligger tett opp til en narrativ analyse (Jacobsen, 2010), og jeg er ute etter å vise saken etter samme faktorer:

- **Hendelser og innhold:**

- Hva har skjedd, hvordan utfolder saken seg, og hvilke sentrale hendelser kommer frem i tekstene?

- En narrativ analyse, på samme måte som jeg ønsker i denne analysen av diskurser, forsøker å kartlegge disse hendelsene og hvordan de utfolder seg over tid.

- **Aktører og deres rolle:**

- Hvem er de sentrale aktørene, hva er deres rolle, hva gjør, sier og mener de?

- Aktørene kan være mennesker, grupper eller organisasjoner som er sentrale i fortellingen. De kan være motstandere eller tilhengere av en sak, handle på vegne av seg selv eller representere andre. Roller kan også skifte i løpet av prosessen, og det er viktig å kartlegge dette for å se hvordan disse eventuelt endres over tid.

- **Arena:**
 - Hvor foregår handlingen og hva kjennetegner stedet der handlingen foregår?

- **Sammenheng mellom hendelser:**
 - Hvordan henger det som skjer sammen? Er enkelte hendelser med på å påvirke/fremprovosere andre?
 - Her er det viktig å skille mellom handlinger som henger sammen, og de som skjer *uavhengig* av tidligere hendelser.

(Hentet fra Jacobsen, 2010, side 137).

Når man har oversikt over de fire sentrale elementene er det viktig å få vekk det som ikke er relevant i fortellingen og som kan virke forstyrrende. Man må så dele opp analysen i deler før man setter sammen disse bruddstykkene av fortellinger til en helhetlig fortelling (Jacobsen, 2010).

‘Fortellingen’ jeg ønsker å formidle i denne undersøkelsen har imidlertid ikke form av en sammenhengende argumentasjon, men vil bestå av flere «sannheter» og verdiutgangspunkt - altså diskurser. Jeg ønsker vise hvordan disse kommer frem via de dataene jeg har samlet inn, og har som nevnt valgt å benytte meg av dokumentstudie. Dette vil være *en* måte å formidle diskurser på, men hvordan man ønsker å utføre en slik studie kan selvsagt variere og gjøres på flere andre måter, for eksempel gjennom intervju med nøkkelaktører.

Grunnen til at jeg har valgt diskursanalyse er fordi jeg ønsker å fortelle hvordan denne prosessen oppleves på ulike måter og ut fra ulike perspektiver, som fra lokalbefolkningen, politikerne og «regionale meningsdanneres» ståsted. Og hvordan dette kommer frem og brytes mot andres forståelser med utgangspunkt i det som blir representert i lokale media.

3.2.1 Diskursanalyse i denne undersøkelsen

Når jeg nå har valgt å ta utgangspunkt i ikke en - men fire kommuner, er jeg av tidsmessige begrensninger nødt til å avgrense undersøkelsen ytterligere. Jeg har da valgt å blant annet avgrense ved ikke å gå inn på hva enkeltpersoner i lokalbefolkningen mener og sier om prosessen, men heller å se på hvilke diskurser som kommer frem i media og lignende via dokument- og tekstanalyser. Dette vil da være med utgangspunkt i den større populasjonen av fremsatte ytringer omkring dette saksforholdet i kommunene, i tillegg til ‘talspersoner’ for befolkningen som er representert i media.

Konsekvenser av dette vil selvfølgelig være at visse argumenter og meninger kan bli utelatt, for eksempel i uformelle diskusjoner, men dette er noe av risikoen ved en diskursanalyse som har tekster i media som metodisk hovedfokus. I en annen undersøkelse hvor problemstillingen hadde konsentrert seg om kun å undersøke lokalidentitet og lignende hos lokalbefolkningen i de ulike kommunene, ville det være mer aktuelt å gjøre mer personlige intervjuer og undersøkelser. Men som nevnt, i denne undersøkelsen er det flere faktorer som jeg ønsker å belyse når det gjelder planprosessen og de fire kommunene, og dermed vil ikke tiden strekke til for dette.

Dokumentanalyse er en vanlig metode å anvende som det empiriske grunnlaget når det kommer til diskursanalyse (Cruickshank & Lysgård i Førde mfl. 2013). Denne metoden skal jeg komme tilbake til under kapittel 4.2.1: *Dokumentanalyse*. Formålet er som nevnt ikke å få tak i de ‘sanne’ faktaene om noe, men heller hvordan de blir representert i form av ulike aktørers opplevelse, forståelse og følelse hos lokalpolitiske ledere og i lokalbefolkningen. For det er dette som er *deres* virkelighet og sannhet, og det er slik situasjonen fremtrer og oppleves for dem. Diskurser er alltid begrenset til å være avhengig og påvirket av konteksten de finnes i, i mitt tilfelle Sørlandet som region og ulike kommunetyper – fra storbyen Kristiansand, til innlandskommunen Birkenes. Ved å studere hva som kommer til uttrykk i aviser, tidsskrifter, rapporter og lignende, kan man få et bilde av hvordan ulike aktører danner seg en oppfatning av hva som skjer og hvordan utviklingen fremover vil bli. For eksempel utsagn om et sted eller om en eventuell sammenslåing. Ikke minst hvem som får ‘tilgang’ til å uttale seg og å kommunisere om noe, og hva det blir lagt vekt på i media og lignende er

viktig, men her vil jeg være henvist til det som faktisk trykkes og kommuniseres i media (jfr. Cruickshank & Lysgård, Kramvig & Førde i Førde mfl. 2013).

Kommunereformen har som nevnt vekket ulike følelser hos mange, og ikke alle er enige i det som skjer eller hvordan ting blir gjort. Men hvordan skal man tolke og forstå konflikter innenfor de diskursteoretiske rammene? Dette skal vi se nærmere på nå.

3.2.2.1 Diskursivt Hegemoni

Ingen diskurser er totale. En diskurs vil alltid være i en slags konflikt med andre diskurser som definerer en virkelighet annerledes. Diskursteoriens konfliktbegrep kalles antagonisme. Man kan høre til forskjellige diskurser på samme tid, men hvilken diskurs som gjelder i den aktuelle konteksten kan variere fra hvilken situasjon og setting man befinner seg i. For eksempel kan ulike diskurser være gjeldende når man er i arbeidshverdagen enn når man er hjemme og diskuterer samme saksforhold en fredags kveld. Man kan ha flere roller på samme tid, for eksempel arbeidstaker, norsk statsborger, mor/far og så videre.

Men i noen settinger vil det ofte være en diskurs som er mer gjeldende enn andre. For eksempel kan arbeidshverdagen kreve diskurser ut fra de lojaliteter en arbeidstaker for eksempel innenfor administrasjonen må forholde seg til. Utfordringen er at noen ganger kan disse komme i konflikt, og de ulike diskursive verdenene klarer ikke gå overens da de stiller forhindrende krav til hverandre. De er da i et antagonistisk forhold. Når en diskurs er dominerende i et beslutningsfelt kalles dette et diskursivt hegemoni. For eksempel om 'arbeidstaker' -diskursen tar over for andre diskurser som for eksempel 'forelder'. Altså de diskursive hegemoniene som er gjeldende er da de ledende diskursene som har vunnet over de andre og er dominerende.

Når man som forsker foretar en diskursanalyse forsøker man å se hvordan sammenkoblingene foregår. For eksempel mellom politiske prosesser og sosiale konsekvenser, og hvilke videre konsekvenser disse kanskje kan få for innbyggerne i kommunene (Jørgensen & Phillips, 1999). Som vi har sett på nå er det ikke bare diskurser som er påvirket av mennesker. Diskurser kan også påvirke oss og hvordan vi tenker om noe.

3.2.2.2 Diskurser og makt

Når jeg i denne undersøkelsen velger å se på diskurser, er ikke dette bare for å få et bilde av hvilke diskurser som er gjeldende og hvordan stedet fremstår gjennom disse. Diskurser blir påvirket av for eksempel samtaler, ytringer og diskusjoner mellom dem som bor i kommunene, men diskurser som har sitt opphav i andre kontekster kan på samme måte også være med på å prege og påvirke dem som bor der. Det er også viktig å huske på at man kan bruke diskurser til å fremme saker (Cruickshank & Lysgård i Førde mfl. 2013), for eksempel på den politiske arena for å slå igjennom med sine argumenter for/mot kommunesammenslåing. Derfor synes jeg det er både interessant og svært relevant å se på dette som en viktig faktor i undersøkelsen av kommunesammenslåingens reformprosess. Hvordan politikere muligens kan bruke og påvirke diskurser kan sees i sammenheng med bruk (og i enkelte tilfeller misbruk) av makt, jfr. Teori om dagsorden-kontroll (Lukes, maktbegrep 2). Derfor er det interessant å se på hvordan for eksempel lokalbefolkning og lokalpolitikere bruker diskurser, og hvordan de ordlegger og uttrykker seg når det gjelder sammenslåing og ulike sammenslåingsmodeller.

Vi skal nå se nærmere på case-studie som en metode for undersøkelsen. Case-studie kan ofte bære preg av å kombinere induktivt og deduktivt forskningsdesign.

3.2.2 Case-studie – fire undersøkelseskommuner

Kommuner over hele landet arbeider med å tilpasse seg den nye kommunereformen, men skulle jeg gjort en studie av alle kommuner i Norge hadde undersøkelsen måtte blitt veldig omfattende. Ikke minst svært utfordrende å gjennomføre med de resurser jeg har tilgjengelig. Derfor har jeg valgt å begrense fokuset ved å gjøre en case-studie med utgangspunkt i de fire kommunene; Kristiansand, Lillesand, Birkenes og Grimstad.

Case-studier er en forskningsstrategi som ofte bærer preg av å være intensiv og rettet mot å gå i dybden på et fenomen eller et tilfelle - rettere sagt en case. Dermed vil man med en åpen tilnærming ofte fokusere på kvalitative data og gjerne på færre enheter. Dette fordi man da kan gå i dybden fremfor å arbeide med et mer overfladisk og generelt overblikk med mange

enheter, slik man gjerne gjør for eksempel i en survey-undersøkelse. Med å gå i dybden i det man studerer ønsker man å få frem mest mulig detaljert og nyansert informasjon, slik at man kan få en så helhetlig forståelse som mulig. I slike studier ønsker man gjerne å få en bedre forståelse mellom individ og kontekst, altså å se og forstå individene men også å se situasjonen individene befinner seg i og forholdet mellom dem. Enkeltes mening, forståelse og opplevelse av fenomenet man studerer er ofte viktige elementer i en slik studie (Jacobsen, 2010). Nettopp derfor er denne metoden mye brukt i forskning der hvor man for eksempel ønsker å studere kulturelle fenomener eller minoritetsgrupper.

I denne undersøkelsen ønsker jeg som nevnt å gjøre en case-studie av en debatt og en prosess omkring sammenslåing, med utgangspunkt i de fire nevnte kommunene. Nettopp det at jeg ser på færre enheter, altså et fåtall kommuner, gjør at jeg kan se på flere faktorer innenfor disse. Men her har jeg da valgt å avgrense meg til å se nærmere på ordførere og innbyggernes forhold til kommunesammenslåing, og hvordan deres opplevelse av det som skjer kommer frem i deres skriftlige ytringer, slik de er gjengitt i media. Det som foregår og fremføres i det offentlige rom er viktige mekanismer som kan være med på å påvirke sammenslåingsprosessen, særlig i den grad forslagene legges ut til folkeavstemning og ikke avgjøres i lukkede rom.

Vi skal nå se nærmere på hvilke ulike metoder jeg har brukt for å samle inn data til analysen, og hvilke type data jeg har fokus på.

4 Metode for datainnsamling

Med metode menes her hvordan man som forsker velger å arbeide for å finne frem til dataene man bruker, og ikke minst hvordan man samler, bygger opp og forme disse. Dette er altså grunnlaget for empirien i undersøkelsen man foretar (Brinkmann & Tanggaard, 2012). Valg av forskningsdesign og metode er som nevnt vesentlig for hele forskningens grunnlag, med oppbygning, analyse og de resultatene man kommer frem til i konklusjonen av undersøkelsen. I dette kapitlet skal vi se nærmere på hvilke kvalitative og kvantitative tilnærminger jeg har valgt for innhenting informasjon til å utforske problemstillingen og forskningsspørsmålene. Det er disse som bygger grunnlaget for empirien i undersøkelsen.

4.1 Kombinasjon av ulike metoder

Selv om kvalitative og kvantitative metoder ofte blir sett på som motsetninger til hverandre, betyr ikke dette at de ikke kan kombineres (Brinkmann & Tanggaard, 2012). I utforskningen av min problemstilling og mine forskningsspørsmål har jeg valgt å kombinere disse fordi jeg mener dette vil gi en mer 'stødig' forskning. Mens kvantitativ forskning er en god metode for å måle noe, er kvalitativ forskning et godt redskap for å gå i dybden. Ved å kombinere disse ulike metodene kan de fungere ved å utfylle hverandre. Dette kan hjelpe med å gi en bedre og mer helhetlig forståelse av- og innblikk i andre sider ved forskningen, enn om man kun benytter seg av den ene eller den andre alene.

For å ta et eksempel på dette; det kan være at man ved kvantitativ forskning kan si noe om hvor mange som er for, imot og eventuelt likegyldige til kommunesammenslåing i et utvalg. Man kan også nyansere med hvordan meningene fordeler seg mellom kjønn, bosted og alder. Med kvalitativ forskning derimot kan man gi en dypere forståelse av hva som ligger bak disse tallene, for eksempel hvorfor de mener det de mener og mer forklarende om hva de egentlig mener. Et «nei» eller «ja» har ofte en bakgrunn og er ofte etterfulgt av et «men...» eller «fordi...».

Altså, kvalitativ forskning gir et bilde og en forståelse + kvalitativ forskning gir mer nyanser og detaljer = og sammen utfyller de hverandre. Kombinasjonen kan bidra med mer dybde og

forståelse i forskningen, da kvalitativ forskning gir et mer nyansert og detaljrikt utgangspunkt for statistiske analyser enn hva bare et spørreskjema gjør (Brinkmann & Tanggaard, 2012. Jacobsen, 2010). Likevel kommer jeg til å ha mest fokus på kvalitativ, da dette er det mest hensiktsmessige for denne undersøkelsen.

Vi skal nå se litt nærmere på hva kvalitative metoder innebærer, for så å se på hva som menes med dokument-/tekstanalyse som er metoden jeg har valgt som utgangspunkt for data og informasjon til undersøkelsen.

4.2 Kvalitative metoder

Kvalitative forskningsmetoder er mye brukt innenfor samfunnsvitenskapen. Særlig når det gjelder utforskning av spørsmål rundt *hvordan* noe fremstår, forekommer og utvikler seg. Dette fordi kvalitative metoder er opptatt av å forstå og fortolke hvordan mennesket opplever og erfarer hendelser. For eksempel kan dette være hvordan mennesker tenker, føler, mener og handler i forhold til det man undersøker, og prosessene rundt dette. Man ønsker her som nevnt å gå i dybden på det man undersøker, og ikke bare å måle hvor mange ganger noe forekommer. Når man her er på søken for en dypere forståelse, dykker man dypere ned i det man undersøker for å finne relasjonene mellom individ og konteksten, og ikke minst hvordan disse påvirker hverandre. For å gjøre dette bruker man ofte en åpen tilnærming på undersøkelsesdesignet, og da ofte noe færre enheter enn ved kvalitative undersøkelser. Noen mye brukte metoder for å studere nettopp dette er ved bruk av intervju, feltarbeid, observasjon og dokument-/tekstanalyse (Brinkmann & Tanggaard, 2012. Jacobsen, 2010).

For å svare på undersøkelsesspørsmålene for denne undersøkelsen har jeg som nevnt valgt å fokusere på dokumentanalyse som metode. Dette fordi denne metoden kan hjelpe meg for å få tilgang for informasjon på flere plan; blant annet fra innbyggere og politikeres perspektiv, og dette sammen med flere typer informasjon kan være med på å skape et mer nyansert bilde av det jeg ønsker å utforske.

Jeg skal nå forklare litt mer om dokumentanalyse, for så å forklare kort hvorfor jeg har gått bort ifra intervju som metode i denne undersøkelsen.

4.2.1 Dokumentanalyse

Dokumentanalyse er en mye brukt kvalitativ metode. Her har studier av allerede innhentet informasjon hovedfokus. Disse kan for eksempel være intervjuer foretatt av andre, og allerede produserte dokumenter i form av avisartikler, radioreportasjer, dokumentarer, rapporter, regjeringsdokumenter, innhentet statistikk og lignende (Lynggaard i Brinkmann & Tanggaard, 2012). Noe av det aller første man må bestemme seg for i en undersøkelse er om man skal samle inn data selv, eller basere seg på allerede innsamlede data (Jacobsen, 2010). Forskjellige typer dokumenter gir tilgang på ulike typer informasjon, dette skal jeg komme tilbake til i neste kapittel.

I denne undersøkelsen ønsker jeg som tidligere beskrevet å se nærmere på prosessen i kommunereformen med utgangspunkt i de fire kommunene, - sammen med innbyggernes og lokalpolitikernes opplevelse av det som skjer. Derfor er det hensiktsmessig for meg å studere lokale media, avisartikler, utdrag av regjeringsdokumenter, intervjuer og meningsinnlegg som omhandler disse prosessene, da både lokalt i kommunene og mer regionalt.

I starten planla jeg å bruke intervju som en metode for informasjon og datainnsamling. Jeg startet arbeidet med å komme i dialog med utvalgte personer, men etter hvert som jeg fortsatte med dette fant jeg fort ut at dette ble lite hensiktsmessig. Dette fordi det meste av det som skulle være ny og 'fersk' informasjon, kun ble gjentakelse av hva som allerede kom frem i dokument- og tekststudiet. Ikke minst gikk uttalelser raskt «ut på dato» og var ikke lenger relevante å anvende som «nye» uttalelser. Dermed valgte jeg å avgrense datainnsamlingen her, fordi det ble svært upraktisk for både meg og undersøkelsen, ikke minst krevende å gjennomføre og etterfølge. Dette er en av utfordringene ved å studere en sak som pågår samtidig som undersøkelsen finner sted. Min erfaring er at å fortsette med intervjuene stort sett ville gi de samme resultatene og svarene man finner via dokumentstudiet ut fra aviser og allerede utførte intervju, og å fortsette dette arbeidet ville krevd mer enn hva man hadde fått tilbake av 'ny' informasjon. Hvert fall så sent i sammenslåingsprosessen, da man allerede er flere år ut i den og media følger den så tett. Det viste seg å bli for dårlig utnyttelse av tid og midler i forhold til resultatene man ville kunne oppnå med dette, og hadde kanskje vært informasjonsmessig mer innbringende og lønnsomt med en annen tidsavgrensning eller ved andre spørsmål. Dermed har jeg gått bort ifra å gjennomføre intervju som metode for informasjonshenting i denne undersøkelsen.

4.3 Oppsummering av forskningsdesign og metoder

Vi har nå sett på hvilke forskningsdesign og metoder jeg anvender i denne undersøkelsen.

Jeg har valgt å foreta en case studie med utgangspunkt i fire kommuner. Her vil jeg foreta en diskursanalyse med utgangspunkt i studie av kvalitative dokumenter, da hovedsakelig lokale aviser i kommunene. Dette ønsker jeg for å få et dypere innblikk med tanke på problemstillingen og forskningsspørsmålene for undersøkelsen.

I følgende kapittel skal vi se videre på hva som skiller ulike typer data. Jeg vil også gi en nærmere presentasjon av hvilke dokumenter jeg har valgt å legge vekt på, ikke minst litt om hvordan jeg har samlet inn de dataene jeg anvender for undersøkelsens analyse.

5 Datautvalg og innsamling av data

I dette kapittelet skal vi se nærmere på datautvalget i undersøkelsen, og hvordan jeg har gått frem for å innhente informasjon til analysen. Jeg vil fortelle litt om typen dokumenter som jeg har besluttet å bruke som utgangspunkt, og hvorfor jeg har valgt disse. Jeg vil også fortelle litt om steds- og tidsmessige avgrensninger for datainnsamlingen, for så å grunngi de valgene jeg har tatt. Avslutningsvis vil jeg komme inn på viktigheten av å være kritisk til kildene og dataens validitet og reliabilitet, spesielt når man bruker media som grunnlag for informasjon. Men først skal vi se litt på hvilke inndelinger man har av ulike typer dokumenter som man kan anvende i en undersøkelse, dette er relevant med tanke på at jeg benytter analyse av dokumenter og tekst som utgangspunkt for denne undersøkelsen.

5.1 Datautvalg – Hva kjennetegner ulike typer dokumenter?

Et dokument er et vidt begrep som kan omhandle alt fra et fotografi og film til politiske dokumenter, referater, bøker og tidsskriftsartikler og lignende. I denne undersøkelsen er det hovedsakelig skrevne dokumenter som avisartikler, noe statistisk materiale og dokumenter publisert av regjeringen som er utgangspunkt for analysen.

Aller mest vekt har jeg lagt på analyse av avisartikler som omhandler sammenslåingsreformen i de fire utvalgte kommunene og mulige diskurser som kommer frem gjennom disse.

Jeg skal nå forklare nærmere om hva som skiller ulike typer dokumenter.

Et dokument vil alltid være fiksert i tid (Lynggaard i Brinkmann & Tanggaard, 2012). Det er produsert på et gitt tidspunkt og kan ikke forutsi nøyaktig hva som skjer frem i tid, da det her kun forekommer spekulasjoner. Man skiller mellom tre ulike typer dokumenter; *primære*, *sekundære* og *tertiære dokumenter*. Grensene mellom disse er ikke absolutt faste. De kan variere alt etter hva formålet med den undersøkelsen er, men det er likevel viktig å ha en viss anelse av hvordan man skiller mellom dem:

- *Primære dokumenter* er, i motsetning til de to andre kategoriene, ikke nødvendigvis tilgjengelige eller produsert for offentligheten. Disse er ofte skrevet i samme tidsrom det man skriver om forekommer eller i nær tid rundt dette. Dokumentene kjennetegnes ofte ved at de ikke fortolker eller analyserer men fungerer mer som en direkte gjengivelse av det som skjedde. Slike dokumenter kan for eksempel være møtereferat, taler, offentlige dokumenter og ufortolkede statistiske data og intervjudata i sin opprinnelige form. Det er viktig å huske på at dette ikke betyr at disse *ikke* kan være subjektive (Lynggaard i Brinkmann & Tanggaard, 2012. Everett & Furueth, 2012).

- *Sekundære dokumenter* derimot, er ofte fortolkninger og analyser av primærkilder. Det vil si at de er forflyttet fra å være direkte skildring av en hendelse til å være en analyse av den (Everett & Furueth, 2012). Slike dokumenter er tilgjengelige for offentligheten, men det betyr ikke nødvendigvis at de er ment for dette formålet. Ofte er disse også fra samme tid eller nær tid til de hendelsene de omhandler (Lynggaard i Brinkmann & Tanggaard, 2012). Sekundære dokumenter kan for eksempel være avisartikler, tidsskrifter, regjeringsrapporter, bøker, offentlig statistikk og lignende.

- *Tertiære dokumenter* er, på samme måte som de sekundære, også tilgjengelige for alle. På den annen side bærer disse ofte preg av at informasjonen er bearbeidet og fortolket (Lynggaard i Brinkmann & Tanggaard, 2012. Everett & Furueth, 2012). De er også tidsmessig adskilt fra hendelsen de refererer til, og ser heller tilbake i tid. Slike dokumenter kan for eksempel være akademiske bøker og tidsskriftartikler.

Grensene mellom disse kategoriene kan som nevnt variere, men likevel er det viktig å skille mellom hvilke dokumenter man tar utgangspunkt i. Dette blant annet fordi det sier noe om hvilke aktører som har skrevet eller kan ha påvirket dokumentet. Ikke minst er dette viktig når man ser dokumentet i sammenheng med den tidsmessige konteksten (Lynggaard i Brinkmann & Tanggaard, 2012), for eksempel med tanke på om man ser på et dokument som påstår konsekvenser før det har skjedd, eller gir løfter som ikke blir holdt.

Jeg vil i denne undersøkelsen hovedsakelig ta utgangspunkt i sekundære dokumenter, men utelukker ikke bruk av primære og tertiære kilder. Dette er en vanlig metode innenfor litteraturstudier, og spesielt der hvor man har fokus på avisartikler og analyse av eksisterende statistikk (Jacobsen, 2010). Vi skal nå se nærmere på hvilke dokumenter jeg har tatt utgangspunkt i, altså mitt valg av data og begrunnelse for nettopp disse valgene.

5.1.1 Tidsmessig spenn

Det meste av datamaterialet jeg bruker som grunnlag for undersøkelsen er fra høsten 2013 og frem til og med våren 2015 - før offentliggjøringen av kommunenes nye oppgaver. Dette fordi jeg, som tidligere forklart, undersøker en pågående prosess som har foregått i noen år allerede. Derfor utelukker jeg ikke materiale som er fra før dette, men jeg ønsker å legge mest vekt på data av nyere dato da dette gir «ferskere» informasjon. Spesielt når det kommer til avisartikler og publiseringer fra regjeringen har jeg vært nøye og fulgt godt med på for å kunne holde undersøkelsen mest mulig oppdatert.

Det er mye som har endret seg etter hvert som prosessen har forløpt seg de siste årene. Derfor vil det alltid være en fare for at noen av de tidligere innsamlede dataene blir utdatert og ikke lenger er relevante. Disse endringene har jeg vært klar over og tatt hensyn til. På den annen side har jeg også valgt å ha fokus på noen av disse endringene der hvor jeg har funnet det relevant. Dette blant annet når det gjelder hvordan aktørenes holdninger kan ha utviklet seg underveis i prosessen, fordi det viser en viktig del av hvordan reformen oppleves i kommunene og har utviklet seg.

5.1.2 Valg av kommuner

Av de over 400 kommunene vi har i Norge, hvorfor har jeg valgt å ta utgangspunkt i akkurat Kristiansand, Lillesand, Grimstad og Birkenes?

Norge er et langstrakt land med en geografi preget av store variasjoner av fjell, daler, kyst, ulike temperaturer og ujevnt terreng avhengig av hvor i landet man befinner seg. Hva ulike kommuner har av område til rådighet for næringsutvikling og utbygging varierer veldig, og dette er noen av de variasjonene og ulikhetene jeg ønsker å vise med de fire utvalgte

kommunene.

Kristiansand er en kystkommune som også bærer preg av å være en storby. Lillesand er en mindre kystby med begrenset areal. Birkenes er en kommune med få innbyggere, mye areal men uten kyst. Grimstad er både preget av kyst men også gårdsdrift.

Tre av disse byene ligger i Aust-Agder fylke og en av dem ligger i Vest-Agder, men dette betyr ikke at de nødvendigvis identifiserer seg med hvilken side av fylkesgrensen de befinner seg på. Tre av dem er med i et større regionsamarbeid, en er ikke med i dette. Alle fire har ulik størrelse, og varierer fra ca. 5000 – 90.000 innbyggere. Om man ikke ser på selve ulikhetene isolert for seg selv, men heller på type ulikheter og utfordringer, så tror jeg at dette er utfordringer mange kommuner opplever en eller annen form for, og som er med på å utgjøre spørsmål for eksempel i forhold til identitetsfølelse, næringsutbygging og arbeidsplasser for kommunen.

En skikkelig presentasjon av de ulike kommunene kommer i kapittel 6.3: «*De fire kommunene og kommunereformen*».

5.2 Datainnsamling

Før jeg startet arbeidet med undersøkelsen fulgte jeg som nevnt allerede med på saken via nyheter og debatter i media, og det var slik jeg kom frem til spørsmålene jeg stiller meg i problemstilling og forskningsspørsmålene.

Vi skal her se nærmere på hvordan jeg har gått frem for å samle inn dataene for denne undersøkelsen.

Med tanke på å utforske spørsmålene jeg stiller meg er det relevant å se på dokumenter fra flere plan, både fra stat og regjeringen, lokalpolitikere, aviser, leserinnlegg, statistikk og lignende. Derfor valgte jeg å bruke aviser som hovedkilde for informasjon. Jeg valgte da å ha hovedfokus på lokale medier, og har da fulgt med i lokalavisene for kommunene og regionene, og saumfart hver artikkel og kronikk om reformprosessen. Det meste har jeg funnet frem til både i avisformat og artikler publisert på nett. Jeg har som vi har sett også sett på medias omtale av saken i Danmark, da også med lokalavisene som hovedkilde, men også danske aviser og artikler.

De avisene jeg har hatt hovedfokus på er;

Fædrelandsvennen – Lokalavis for Kristiansand, men også en regionavis for Vest-Agder (dekker også Lillesand og Birkenes).

Lillesandsposten – Lokalavis for Lillesand og Birkenes.

Grimstad Adressetidene – Lokalavis for Grimstad

NRK-Sørlandet – NRK's lokale avdeling for dekning av Sørlandet.

Jeg har også hatt fokus på lokalavisen Birkenes Avisa, og regionsavisen Agderposten (med utgangspunkt i de østre delene av Agder), men her har relevant litteratur stort sett vært gjentakelse av det samme som de andre avisene skriver om. Jeg har også foretatt søk i ATEKST, men dette har ikke gitt særlig «nytt» resultat annet enn hva jeg hadde, men jeg har funnet frem til noen artikler fra andre aviser, som Dagbladet og lignende.

Jeg tatt med både redaksjonelle saker som har blitt publisert, sammen med ytringer for eksempel i fra Fædrelandsvennens «MENING», skrevet av blant annet ordførere og andre sterke «meningsdannere».

Når det gjelder utvalg av sitater har jeg prøvd å ta med de som oppsummerer hva personen uttaler og det som fanger «essensen» i saken. Da de fleste avisene overlapper hverandre med omtale av sakene, har jeg prøvd å få med hvordan man i media har vinklet reformprosessen, blant annet etter kommunenes ulike ståsted. Jeg har tatt utgangspunkt i saker som omhandler problemstillingen og forskningsspørsmål, og prøvd å dekke stort sett det meste som har «kommet på trykk» i omtale av saken lokalt i den tidsperioden jeg har hatt hovedfokus på. Da mange har profilert saken på nasjonalt nivå, har dette ikke vært like relevant i denne undersøkelsen da jeg prøver å fokusere mer lokalt.

Jeg har også anvendt meg av offentlige dokumenter publisert av regjering og Storting, her spesielt fra regjeringens hjemmesider.

Blant annet har jeg sett på utdrag fra Norges Offentlige Utredninger (NOU'er) og stortingsmeldinger. Jeg har også benyttet meg av informasjon offentliggjort på kommunenes og fylkenes hjemmesider, i tillegg til Knutepunkt Sørlandets hjemmeside.

5.3 Dataenes troverdighet og kvalitet

Når man skal velge ut og studere dokumenter som andre har skrevet er det viktig at man bruker litt «sunn fornuft» i forhold til troverdigheten til dataene og hva hensikten bak dem kan være. Det er viktig at man ikke ser på et dokument som en direkte sannhet, men at man ser det i den konteksten de er laget i. For eksempel hva slags formål som ligger bak et intervju eller en avisartikkel, eller tidsmessige egenskaper som for eksempel om en artikkel er skrevet som en ‘spådom’ om noe før det skal skje. At jeg blant annet bruker dokumenter som ikke er produsert med tanke på å utforske nettopp det jeg skriver om og min problemstilling, kan være positivt for min analyse. Dette fordi det gir en annen vinkling enn det mulig ville gjort om det var skrevet med den samme problemstillingen og forskningsspørsmålene som jeg utforsker som bakgrunn for det (jfr. Lynggaard i Brinkmann & Tanggaard, 2012).

Men hva kan jeg gjøre for å undersøke og avgjøre troverdigheten i mine data? Å sjekke opp hva de snakker om og påstår, ikke minst om de kan underbygge påstandene sine med tall og forskning fra gode kilder, er svært viktig. Dette med tanke på om det kan etterprøves, og om det er noe som støtter opp om det er empiri i uttalelsene. Offentlige institusjoner og instanser som kommune, stat og regjering skal arbeide for folket og landets beste. Disse skal i teorien da opprettholde en objektiv rolle i sakene de uttaler seg om. Nettopp derfor har de i utgangspunktet ofte en høy troverdighet. Dette betyr ikke at jeg stoler blindt på dem som ‘sanne’ kilder uten baktanker, og dette er heller ikke poenget med min analyse. Uavhengig av sannhetsgehalt vil jeg undersøke om de bidrar til å bygge opp en diskurs, eventuelt svekke betydningen av en konkurrerende diskurs.

5.3.1 Aviser og andre media som kilde

Å forholde seg kritisk til det man leser er spesielt viktig når det kommer til bruk av avisartikler, meningsinnlegg og andre «offentlige» media. Dette både med tanke på hvor man finner informasjonen, hvem som har skrevet den, hvem det er som uttaler seg om noe og bakgrunnen for dette. For eksempel er det viktig å tenke over hvem som sier hva når det er snakk om uenige parter med kanskje helt polare meninger, eller om personen bak det man leser kan ha en hensikt med å fremme eller sverte en sak eller andre personer.

I denne undersøkelsen har jeg mye fokus på avisartikler og innlegg. I tillegg til de allerede nevnte faktorene er det her ekstra viktig å tenke på hva som ligger som bakgrunn for det som skrives og publiseres. Journalister eller forfatteren bak en artikkel eller er innlegg kan ha skrevet dette med en baktanke, og da ikke nødvendigvis med den hensikt å fremme saken så ærlig og nøytralt som mulig. Media i dag kan man ofte ha et annet fokus når man skriver en sak, og ikke minst kan hva som får oppmerksomhet i media være sterkt påvirket av dette. Skriver personen for å fremme saken og spre informasjon, eller for å få flest lesertall og «internett-klikk» på artikkelen? Fremmer personene saken på en objektiv måte eller har de subjektive meninger som grunnlag for artikkelen? Norsk presse skal overholde etiske retningslinjer, og pressens etikkråd (PFU) er et organ som kan etterprøve nettopp dette. Men det er likevel viktig å «holde tungen rett i munnen» da ikke all journalistikk er ærlig eller god journalistikk.

Dette er viktige momenter å ta med i beregningen av hvilke artikler man velger å ta med og å anvende i forskning. I enkelte undersøkelser kan nettopp studien av artikler og andre media ha stor verdi, for eksempel når det kommer til hva innbyggere føler og mener om en sak, og hva som vekker deres interesse. Men i studier hvor man vil ha objektive «fakta» og informasjon om noe fremfor subjektive meninger, må man ta en avgjørelse og undersøkelse av kildens reliabilitet med i vurderingen. Spesielt når det er snakk om saker hvor det kan være mange følelser og meninger involvert, som det jo er i nettopp dette temaet om kommunesammenslåing. Her er det da en fare for at dette kan være med på å svekke aktørers evne til å forholde seg objektive. Dermed er det viktig at man er nøye med å følge opp uttalelser og sjekke at det som fremstår og sies som fakta ikke er partiske aspekter og vinklinger, og i så fall bruke dem nettopp for å skildre disse subjektive sidene av saken.

6 Teoretiske rammer for undersøkelsen

I dette kapitlet skal vi se nærmere på de ulike teoriene og perspektivene som danner rammene og utgangspunktet for undersøkelsens problemstilling, og for analyse av de innsamlede dataene. Jeg vil her presentere teorier som ligger til bakgrunn for saken, og som har betydning for forskningen rundt hvordan reformen blir tatt imot i regionen.

Blant annet vil jeg gi en litt grundigere presentasjon av hvor vi befinner oss, altså de fire kommunene, og regionsamarbeidet som foregår gjennom Knutepunkt Sørlandet. Til slutt vil jeg ta for meg de fire diskursene som er utgangspunkt for denne undersøkelsen.

Før dette vil jeg gi en kort presentasjon av de teoretiske «brillene» for å tolke å forstå data, for så å komme med en definisjon av sted og stedsidentitet.

6.1 Teoretiske «briller» og perspektiver for å tolke og å forstå data

For å analysere dataene jeg har samlet inn ønsker jeg å benytte meg av tre ulike utgangspunkt og ståsteder for å tolke og forstå diskursene gjennom;

(1) Meningsdannere i regionen og signalene fra departementer og Storting, (2) Politikerne i kommunene, og (3) lokalbefolkningens ståsted.

Dette fordi jeg mener disse er tre perspektiver som alle er viktige for å forstå reformprosessen.

Jeg tror, som tidligere nevnt, at dette er noe man som planlegger kan ha godt av å ha innsikt i når det kommer til en planleggingssak som denne - altså en sak som berører alle i kommunen på en eller annen måte.

Det kan nok ofte være lett å ha kunnskap rundt enten det ene eller det andre perspektivet, men alle tre er like viktige å se, forstå og ta hensyn til i en politisk-administrativ beslutningsprosess. Derfor har jeg valgt dette som de teoretiske «brillene» jeg tolker mine data gjennom, altså både som meningsdanner, politiker og som innbygger. Vi har allerede sett på bakgrunnen for kommunereformen, og dette er med på å representere regjeringens ståsted og perspektiv på sammenslåingen.

Men om disse ulike ståstedene og perspektivene spriker, og i så fall på hvilken måte og i hvilken grad, er noe av det vi skal se på i analysedelen.

Aller først skal vi se nærmere på begrepene sted, lokalidentitet, kultur og identitet, for så å se nærmere på hvor i landet vi befinner oss.

6.2 Stedsidentitet

Sted har lenge blitt sett på som et begrep som ikke trenger forklaring til tross for at det blir brukt på ulike måter - både teoretisk og praktisk (Berg, Dale, Førde og Kramvig i Førde mfl. 2013). I denne undersøkelsen vil sted for det meste bli definert som begrenset av politisk tegnede geografiske kommunegrenser, fylker og regioner. Dette for å gjøre det klarere i undersøkelsen hvor det er snakk om. Disse stedene har sin egen lokalbefolkning (noen kanskje også flere), som igjen har sin egen dialekt, næringsvirksomhet og kultur, ikke minst en egen fortid med tilhørende opplevelse av historien. Dette er det man kan kalle den lokale identiteten.

Begrepet stedsidentitet er også et begrep som brukes på svært ulike måter. To av de kanskje vanligste måtene å forstå dette begrepet på er menneskers opplevelse og identitet til stedet, og selve stedets identitet - med dets særpreg som dialekter, landskap og kulturhistoriske elementer. Opplevelsen av stedet er ikke nødvendigvis den samme for folk som bor der og de som ser stedet «utenfra», altså ikke bor der fast (Dale & Berg i Førde mfl. 2013).

Jeg vil her bruke en kombinasjon av begge disse definisjonene av stedsidentitet. Det er viktig å huske på at disse kan ha en gjensidig påvirkning på hverandre, stedets identitet blir påvirket av menneskene som bor der, og menneskene som bor der bli påvirket av stedets identitet (Dale & Berg i Førde mfl. 2013). Stedet utgjør et slags fundament for lokalbefolkningens hverdagsliv (Cruickshank & Lysgård i Førde mfl. 2013), men dette betyr ikke at deres hverdag, liv, kultur og identitet er avgrenset innenfor disse gitte grensene.

Kultur og identitet er mye diskuterte begreper innenfor vitenskapsteorien, og det finnes en rekke ulike tanker og definisjoner av disse. Om man streber etter rik og mangfoldig forskning,

er det viktig at man kaster 'skylappene' som begrenser synet av kultur som er bestemt av politiske grenser. Disse grensene kan kanskje være en del av en persons identitet - lokalidentiteten, men det betyr ikke at man kan begrense seg til å si at det er dette som er hele identiteten til personen. Dette er sammensatt. Man skal være svært forsiktig med å forstå samfunn, individer og kultur som noe isolert. Disse er påvirket av andre faktorer, både innenfra og utenfra. Blant annet ved at man som nevnt ikke lever sine liv begrenset av for eksempel kommunegrenser, og det er heller ikke sikkert at man har bakgrunn eller tilhørighetsfølelse til kommunen eller regionen man bor i. Likevel skal vi se at flere politikere snakker om stedets «*helt egenartede og spesielle*» identitet. Selv skriver jeg blant annet om Sørlandet, både som sted og begrep. Men betyr dette at alle «sørlendirer» er like? Betyr det at alle har samme bakgrunn, kultur og identitet? Man kan kanskje finne noen fellesnevner i elementer av disse, men det betyr ikke at dette nødvendigvis kommer av at man er 'sørlendirer'. Nettopp slike elementer vil være et sentralt poeng i analysedelen og konklusjonen av undersøkelsen. Fokuset på stedsidentitet begrunnes med at det kan sies å danne grunnlag for en «identitetsdiskurs» i møtet med reformen. Denne diskursen tar gjerne det helt lokale utgangspunktet, og preges av sterke følelser av- og forestillinger om å være truet utenfra - og å forsvinne i det store. Spesielt ved denne diskursen er at det faktisk passer med en motsatt type diskurs, nemlig det vi kan kalle moderniseringsdiskursen. Denne diskursen erkjenner faktisk at identitetsdiskursen finnes, men går ut fra at den er utdøende og nærmest tilbakestående. Dette skal jeg komme tilbake til i slutten av dette kapittelet. Først skal vi se nærmere på de fire kommunene i undersøkelsen.

6.3 De fire kommunene og kommunereformen

I 2016 blir det felles fylkesmann for hele Agder, i motsetning til en stilling i hvert fylke slik det er nå. Dette er også slik det har blitt gjort i Oslo og Akershus (Regjeringen ved kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014i).

Flere har antydnet at dette vil være et stort steg mot å fjerne fylkesgrensen som deler Agder i to, men det skal ikke vi spekulere videre i her i denne undersøkelsen.

Vi skal nå se kort på de fire kommunene som er utgangspunktet i denne casestudien.

6.3.1 Storbykommunen Kristiansand

Kristiansand er kjent som Sørlandets hovedstad og er Norges femte største by. Kommunen har et folketall på snart 90.000 (per 2015), og et areal på ca. 277 km² (Kristiansand kommune, 2014. SSB, 2015). Kommunen er kanskje mest kjent for sin turistnæring, Sørlandssenteret – Norges største kjøpesenter, Kristiansand Dyrepark, Hennig-Olsens iskremfabrikk, Christiansands Bryggeri, Sørlandschips, lave boligpriser og selvfølgelig kronprinsesse Mette Marit.

Men du finner også andre næringer innenfor prosessindustri, materialproduksjon, og offshorenæringen. Sistnevnte har blant annet avdelinger innenfor National Oilwell Varco, Aker Solutions, Siem Offshore. Du finner også sektorer innen Elkem Solar, Xstrata og lignende virksomhet (Kristiansand kommune, 2014). Universitetet i Agder har sitt største campus i Kristiansand. Kommunen er eneste av de fire utvalgte kommunene som ligger i Vest-Agder. I reformsammenheng ønsker Kristiansand en sammenslåing med flest mulig kommuner. Dette argumenteres med at man her ønsker å verne om regionen og Sørlandet i sin helhet, og inspirere til vekst og mangfold.

6.3.2 Lillesand

Lillesand har kallenavnet «Sørlandets perle», og er mest kjent for den hvite trehusbebyggelsen du finner i sentrum av byen og på øyene rundt. Ikke minst er Lillesand kjent for skjærgården, kommunens uthavner, Circus Arnardo og båtleia Blindleia med den populære hyttebebyggelsen der. Lillesand kommune er som nevnt en mellomstor kommune med ca. 10.000 innbyggere (per 2015). Arealmessig er Lillesand den minste av de fire kommunene med sine 190 km². Kommunen befinner seg på kysten i Aust-Agder og grenser til Kristiansand i vest, Grimstad i øst og med Birkenes i nord (Lillesand kommune, 2015). Næringsmessig er Lillesand svært preget av turistnæringen, men andre bedrifter som har avdelinger i kommunen er Saint-Gobain som driver med silisiumkarbid, Sibelco Nordic AS (Tidligere North Cape Minerals), IKEA-Sørlandet og Post- og Teletilsynet. I reformsammenheng har Lillesand vært «vinglete» og har variert mellom et ønske om sammenslåing med Birkenes, forbli selvstendig, men også sammenslåing med Grimstad og Birkenes.

6.3.3 Grimstad

Grimstad er byen som er kjent for å ha gitt oss noen av Norges beste syklist, Thor Hushovd og Dag Otto Lauritzen som satt «sykkelbyen Grimstad» på kartet. Dette er også byen hvor Henrik Ibsen tilbragte noen ungdomsår som apotekerlærling, og skrev her blant annet sitt første drama, *Catilina*. Knut Hamsun hadde også bosted på gården Nørholm. Grimstad er en kystkommune med et innbyggertall på 22 098 personer (SSB, 2015), og et areal på ca. 304 km². Dette er også Sørlandets største jordbrukskommune, kjent spesielt for sine nypoteter fra bygda Reddal. Næringsmessig har byen i tillegg til landbruk og turistnæring også flere rederier og offshore-rettede virksomheter, og for ikke å glemme landets største fritidsbåtproduksjon (Grimstad kommune, 2014). I de senere årene har kommunen også gjort seg merkbart på kartet etter at bryggeriet Nøgne Ø har blitt svært populært, både innenfor men også utenfor Norges landegrensener. Universitetet i Agder har også et campus i kommunen. I reformsammenheng har Grimstad stått sterkt på et ønske om å forbli slik dagens kommune er, og unngå sammenslåing med naboene.

6.3.4 Birkenes

Birkenes er eneste av de tre kommunene som ikke ligger langs kysten. Med sine ca. 5000 innbyggere (per 2015) er ikke Birkenes akkurat den tettest befolkede av disse kommunene, men arealmessig er det definitivt den største. Med sine 675 km² har 'birkenesingene' et stort område å boltre seg på, blant annet i forhold til utbygging og næringsutvikling. Dette, sett i sammenheng med areal og innbyggertall, i motsetning til Kristiansand og Lillesand som har et mer begrenset areal.

Når det gjelder næringsvirksomhet i kommunen, er de største bedriftene i Birkenes blant annet 3B Fiberglass Norway as - kommunens hjørnestensbedrift, Uldal as (vinduer og dører), Foss Fabrikker as (Foss Bad) , og flere transportfirmaer (Birkenes kommune, 2014).

I reformsammenheng er Birkenes den mest sårbare da de innbyggermessig står svakest av de fire kommunene. Birkenes selv har både uttrykket et ønske om å unngå sammenslåing, samtidig som de ser behovet for å klare de mulige fremtidige oppgavene for kommunene.

Alle kommunene har hatt positiv utvikling i innbyggertall siden 2014, men Birkenes er kommunen som har hatt lavest vekst (SSB, 2015).

6.3.5 En fylkesgrense til besvær

Det er ikke lenge siden Stortinget avviste flere grensekommuners søknad om å bytte fylke fra Aust til Vest-Agder (Stortinget.no, 2013). To av disse var Lillesand og Birkenes. Avslaget ble begrunnet med at dette ville svekke Aust-Agder.

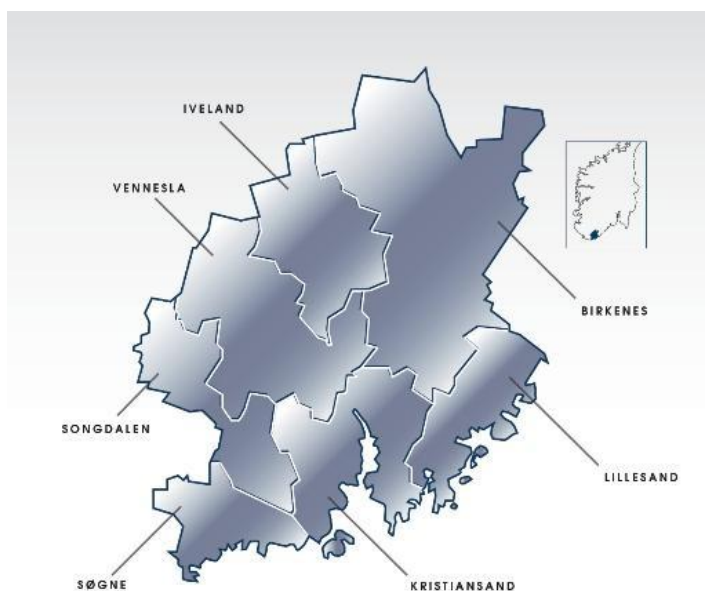
Flere har kommentert, deriblant Ordføreren i Birkenes, at for å gjennomføre en vellykket kommunereform er det vesentlig at man ikke begrenser på grunn av den eksisterende fylkesgrensen. Flere uttaler at denne *splittende* grensen burde vært fjernet før reformarbeidet startet, og at kommunesammenslåing før fylkesgrensedebatten er å starte reformen i feil ende (Haugen Mehl for Lillesandsposten, 2014. Leder i Fædrelandsvennen, 2014).

6.4 Knutepunkt Sørlandet

Knutepunkt Sørlandet er et interkommunalt samarbeidsorgan for kommunene i

Kristiansandsregionen. De arbeider med hensikten å sikre kommunene og innbyggerne i regionen gjennom samarbeid blant annet når det kommer til politiske tema, næring og tjenesteproduksjon. De sju kommunene som inngår i samarbeidet er Kristiansand, Lillesand, Birkenes, Iveland, Søgne, Vennesla og Songdalen. Samlet

utgjør disse et bo- og arbeidsmarked for mer enn 128.000 innbyggere. De er representert i Knutepunkt Sørlandet ved syv rådmenn, en fra hver av kommunene (Jonassen, 2015a).



Figur 2 - Oversikt over kommunene i Knutepunkt Sørlandet. Bildet er hentet fra Knutepunkt Sørlandets hjemmeside.

Knutepunkt Sørlandet satt januar 2015 sammen en egen utredningsgruppe for kommunereformarbeidet. Hensikten med dette er å utrede ulike alternativer for ny kommunestruktur, samt hvilke konsekvenser dette kan medføre for ulike områder og kommuner. Dette skal ikke være forslag til hvordan kommunekartet skal se ut, men hovedmålet er å gi et grundig og godt beslutningsgrunnlag for videre arbeid med kommunestrukturen for disse kommunene.

Det er i hovedsak tre prinsipielle modeller for nye kommunegrenser som ligger til grunn for denne drøftingen (Kristiansand kommune, 2009/2015):

1. Alle sju kommunene i regionen går sammen til én ny.
2. Sammenslåingsmodeller som gjør at Kristiansand kommune blir større enn 100 000 innbyggere.
3. Hver kommune blir på minst 15 000 innbyggere.

Disse ulike modellene vil bli drøftet i lys av flere andre viktige problemstillinger, som tjenestetilbud til innbyggerne, arbeidskraft, økonomi, samfunnsøkonomi og lignende. Det skal også gjøres utredning for konsekvenser ved at ingen av kommunene slår seg sammen.

Utredningsgruppen vil i tillegg til disse ulike modellene og scenarioene drøfte i hvilken grad innbyggerne i kommunene bør ha innflytelse på valg av modeller, blant annet gjennom folkeavstemning, innbyggerundersøkelser, høringsmøter og lignende.

Kommunene har forpliktet seg til å ikke fatte vedtak om nye kommunestrukturer og sammenslåinger før utredningen er ferdig, som etter planen er mai 2015, og leveres deretter inn til Knutepunkt-styret oktober samme år (Karterud for Kristiansand kommune, 2010/2015).

Grimstad kommune er ikke med i Knutepunkt Sørlandet, men er likevel med i utredningsarbeidet ved et nytt alternativ for kommunestruktur ved sammenslåing av Lillesand, Birkenes og Grimstad (Jonassen, 2015b).

6.4.1.1 Kommunereform som modernitetsdiskurs

Ingvard Havnen, som er Norges ambassadør i Danmark, mener kommunesammenslåingen der har vært svært vellykket til tross for at det har hatt sine utfordringer. Som nevnt har flere av ordførerne i Agder vært i Danmark for å se på denne prosessen og for å lære om den med tanke på hva som skjer i Norge i disse dager. Her har ett av temaene vært at det er mindre problematisk å slå sammen kommuner enn hva mange frykter. Havnen mener at de fleste i Danmark er fornøyde med den nye kommunestrukturen. Dette gjelder både innbyggere og politikere (NRK-Sørlandet; Sellevold & Sundsdal, 2014). Som tidligere nevnt ble kommunereformen i Danmark grundig evaluert i 2012 og 2013, og konklusjonen var at til tross for noen utfordringer på veien har reformen vært vellykket.

Havnen mener at selv om det har vært en del mindre uenigheter knyttet til for eksempel hvor rådhuset skal ligge i de nye kommunene, har ikke dette skapt noen store problemer. Dette mener han skyldes at avstandene for de fleste innbyggerne ikke er for store, de fleste bor innenfor en omkrets på 30 kilometer.

Uenigheter, som for eksempel med kommunenavn, har i noen tilfeller blitt løst med folkeavstemning, og Havnen påpeker at de danske kommunene har vært kreative i arbeidet med hvordan man opprettholder kontakt med innbyggerne i de nye kommunene. Ikke minst er kommunene bedre rustet med kompetanse og fagmiljøer på ulike områder der hvor de små kommunene kommer til kort, som for eksempel spesialiserte helse- og sosialområder. Han mener at det ikke er noen tvil om at reformen har hatt positiv virkning på disse områdene (NRK-Sørlandet; Sellevold & Sundsdal, 2014).

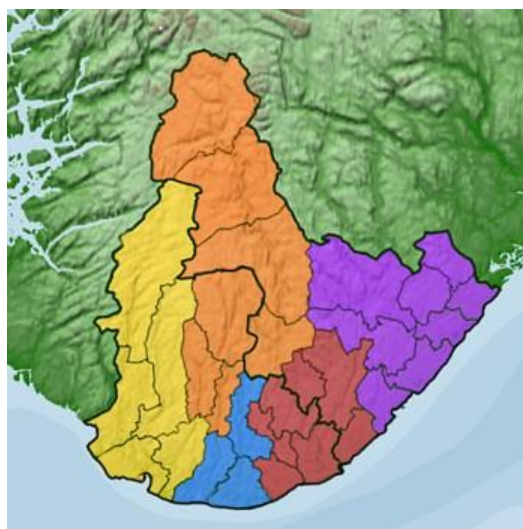
Dette er med på å representere modernitetsdiskursen i kommunereformen. Jeg skal nå forklare de fire diskursene som er særlig fremtredende i denne reformprosessen, og som er gjenstand for denne undersøkelsen.

6.5 Mellom modernitet og identitet; Diskursen om demokrati og nære tjenester

Det er som nevnt særlig fire diskurser som er fremtredende i denne prosessen. Vi har nå sett på «identitets»-diskursen og moderniseringsdiskursen. Sistnevnte kommer blant annet frem gjennom Jan Tore Sanners ønske om å ta Norge inn i fremtiden med den nye reformen, og de positive konklusjonene rundt den danske kommunereformen. Med modernisering menes her for eksempel det som ligger i det ofte framhevede begrepet «robuste fagmiljøer» - nemlig at kommunene skal bygge opp kompetente staber knyttet til hvert enkelt innsatsområde. Dette handler blant annet om å styrke sektoriseringen i kommunene, til forskjell fra en antatt gammeldags måte å arbeide på, nemlig å arbeide på tvers av fagområder og med tett samspill mellom politikere og fagfolk. Ettersom det kan anføres at samfunnet beveger seg i retning av stadig mer spesialisering og sektorisering, vil det ikke være særlig rom for å holde tilbake mot reformen eller åpne for motstridende meninger. Å holde på det gamle vil da dreie seg om å stille seg i veien for moderniseringens antatte forbedringer.

En annen tydelig diskurs er «regionløft»-diskursen. Her går resonnet ut på at om kommunene står sammen, kan dette løfte regionen og dens urbane tyngdepunkt nasjonalt og ruste den opp for konkurranse både næringsmessig og politisk. Dette er en regional storskalatenkning som blant annet professor ved Universitetet i Agder, Dag Ingvar Jacobsen, har sterke meninger om. Et eksempel på en slik sammenslåing kan være forslaget til hans hvor 30 nåværende kommuner blir til en fem-kommunemodell.

Knutepunkt-kommunene vil være en av dem, men uten Grimstad. Jacobsen mener Grimstad vil gå sammen med Arendal og åtte andre kommuner fra Aust-Agder (Sunds-dal for NRK-Sørlandet, 2014). I forbindelse med kommunereformen kan regionløftet koples på gjennom å fremme en vidtgående sammenslåing til storkommuner for regionens beste.



Figur 3 - Kart over Jacobsens forslag for kommuner. (NRK-Sørlandet, 2014)
Knutepunkt-kommunene er markert med rødt, mens Holt kommune (med Grimstad) er i lilla. Dette skal jeg komme tilbake til i 7.7.1. «Holt kommune».

På den andre siden finner vi «*demokrati/smådrifts*»-diskursen. Man ønsker her å verne om mindre kommuner, ikke nødvendigvis med utgangspunkt i identitet, men for å fremme demokratiet og folkestyret. Her frykter man at større kommuner vil gjøre avstandene lengre mellom folket og lokalpolitikere, at færre vil være med på å bestemme, og at dette vil være med på å svekke demokratiet. Det finnes også forskningsmessig dekning for å hevde at mindre kommuner leverer bedre tjenester til innbyggerne enn de større kommunene. Med større avstander mellom folket og «ledelsen» vil det også være mindre rom for tilpasning og problemløsning på tvers av sektorene, og det er grunn til å forvente et inntog av mer «standardiserte» løsninger og rammer enn i mindre kommuner hvor avstanden er kortere (Ringholm m.fl., 2011).

Dette er en diskurs som står som et alternativ til både regionløft-diskursen og moderniseringsdiskursen, da disse er preget av storskalatenkning. Et argument mot disse er at det er innbyggerne i kommunen og lokalpolitikere som selv vet best hva som er kommunens behov, ikke leddene høyere opp i systemet. Store kommuner kan da føre til en nedprioritering av disse og en tankegang om at det finnes *en* løsning som passer for alle.

Innenfor demokrati/smådrifts-diskursen vil det også være større rom for å bruke folkeavstemning og annen innbygger-deltakelse i beslutningene som blir tatt, for eksempel med tanke på avgjørelser som eventuell sammenslåing og i så fall med hvilke kommuner (Ringholm m.fl., 2013).

6.6 Oppsummering av teoretiske rammer

Vi har nå kommet til veis ende i denne delen av undersøkelsen hvor jeg har presentert bakgrunnen for den, problemstilling, forskningsspørsmål sammen med metoder og rammer. Vi har i dette kapittelet sett nærmere på de ulike kommunene jeg har tatt utgangspunkt i, og hvordan Knutepunkt Sørlandet arbeider for utredning av sammenslåingsmodeller. Rapporten skal være klar i mai 2015, rett etter at det er satt sluttstrek for denne undersøkelsen.

Til slutt har vi sett nærmere på de ulike diskursene som kommer frem i denne reformprosessen.

Vi har nå kommet til analysedelen av undersøkelsen, og vi skal her se nærmere på de dataene jeg har samlet inn, og hvordan disse kan knyttes opp til problemstillingen og forskningsspørsmålene.

7 Analysedel

Vi har nå sett på bakgrunnen for kommunestruktureformen, hva som kjennetegner de ulike aktørene - altså kommunene, og regionen vi tar utgangspunkt i. Nå er vi kommet til den delen av undersøkelsen hvor jeg vil presentere og analysere de dataene jeg har samlet inn gjennom dokumentstudiet.

Vi skal her se nærmere på hva det er som skjer på lokalt nivå i Agder-fylkene og prøve å spore opp holdninger til den nye reformen. Hva mener lokalpolitiske ledere og andre som ytrer seg - er de for eller imot en sammenslåing? Hvilke begrunnelse gis, og hvordan utspiller disse holdningene seg så langt i prosessen? Er det tegn til at de har endret seg underveis, eller holdes de fast? Analysen tar utgangspunkt i de fire kommunene. Her vil jeg forsøke å beskrive prosessen ut ifra deres ståsted og ønsker, slik den kommer frem i studien av lokale media for kommunene.

Jeg har også valgt å ta med en liten del om kommunenes ulike økonomi slik den ser ut etter 2014. Dette fordi flere av de som ytrer seg i og på vegne av kommunene, har brukt skatter og avgifter som argument mot sammenslåing mellom kommunene, blant annet ordfører i Lillesand, Arne Thomassen. Han har flere ganger har uttalt at de andre kommunenes høye eiendomsskatt er en grunn til at Lillesand bør holde seg selvstendig (Engstad, 2014b). Dette er også viktig med tanke på de økonomiske insentivene som Stortinget har lovet for kommuner som slår seg sammen. Lillesand kommune er også den kommunen jeg kommer til å legge mest vekt på når det gjelder økonomi. Dette fordi kommunens resultater etter budsjett-rapporten for 2014 var svært dårlig. Jeg har delt inn i underkapitler for hver av kommunene og deres forhold til reformen. Dermed vil jeg avslutte hver del med en kort oppdatering, for så å ta for meg hvilke diskurser som kommer frem. Aller ført skal vi se kort på startskuddet for kommunereformen, og hvordan Sørlandet ligger an med tanke på utredning og arbeidet med reformen. Er Sørlandet tregere enn andre deler av landet?

Jeg vil igjen minne om at dette er funn basert på en dokumentanalyse som fokuserer hovedsakelig på artikler og innlegg fra aviser og nyhetsmedier. Grunnlaget for resultatene bygger på de metodene jeg har valgt for nettopp denne undersøkelsen. En annen studie med

vekt på andre metoder (for eksempel intervju eller deltakende observasjon) ville kanskje fremhevet andre tema og ikke minst gi andre funn og resultater.

7.1 Startskuddet for en ny kommunereform

Arbeidet med kommunereformen ble for alvor satt i gang i 2014, men allerede før den tid var det flere akademikere og andre meningssterke aktører som kom med en rekke uttalelser om forslag til endring så vel som bevaring av eksisterende kommunegrenser. Det er betegnende at det i den første fasen legges vekt på å komme fort i gang:

«Er kommunene proaktive vil de kunne forme sin egen fremtid, og forme fremtidig kommunestruktur på egne premisser.»

(Røed, Knudsen og Valvik, s.20
Fædrelandsvennen, 27.01.2014)

Einar Holmer-Hoven, gruppeleder i Lillesand Høyre, skriver i et leserinnlegg i Lillesandsposten i midten av 2014, at Lillesand til nå har forholdt seg passive i planleggingen av den nye kommunestrukturen for Agder. Han oppfordrer kommunen til å ta en mer aktiv rolle i planleggingen av kommunens fremtid, og å være klar på hva Lillesand ønsker og hva som er det beste for kommunen. Holmer-Hoven sier at politikerne nå skal starte arbeidet skikkelig og ta en aktiv del i det som skjer (Holmer-Hoven i Lillesandsposten, 2014b). Til tross for dette initiativet og oppfordringene til diskusjon og deltaking, mens kommuner i andre deler av landet har kommet i gang med sammenslåingsarbeidet, mener enkelte at kommunene på Sørlandet har hengt etter, og kommunalminister Jan Tore Sanner har bedt landsdelen om å få opp farten (Uleberg i Fædrelandsvennen, 2014).

Dette første forskningsspørsmålet dreier seg om nettopp dette: Hva kan være grunnen til at Sørlandet ikke har kommet bedre i gang? Er det motstanden for kommunesammenslåing som

forsinker prosessen? Er det frykt for hva som skjer etter en sammenslåing? Eller kan det være at sørlendinger rett og slett er tregere enn andre? Det vil si at beslutningssystemene det dreier seg om (kommunene) ikke har den beredskap som er nødvendig – kompetanse og/eller kapasitet til å gå løs på et stort reformarbeid.

Hva er egentlig holdningene til Sørlendinger når det gjelder den nye kommunereformen? Dette skal vi se nærmere på, og jeg vil begynne med å se det i sammenheng med et historisk perspektiv.

7.2 'De treige sørlendingene'?

I min gjennomgang av media har jeg lagt merke til at flere «meningsdannere» har gitt uttrykk for en sammenheng mellom Sørlandets håndtering og holdninger til den nye reformen og regionens næringsmessige stagnasjon - og hvordan 'treige Sørlendinger' igjen ikke klarer omstillinger som kommer. Landsdelen har tidligere slitt med omstillingen fra seilskuter til dampskip, noe som fikk store og langvarige konsekvenser, og førte til at mange ikke så annen utvei enn å emigrere til Amerika. Det vises i dag til stor bekymring for at noe må gjøres om Sørlandet som region skal overleve (jfr. Olsbu, 2015a). Jeg vil nå se kort på måten denne bekymringen kommer frem i media, og hvordan man knytter likhetstrekk ved det som skjedde 'da' og til det som skjer nå.

«Aller minst vi, som bor langs den åpne kyststripen som alltid har mottatt dønninger fra omgivelsene. Det er impulsene derfra som også denne gangen har økt presset om forandring. Nå gjelder det ikke napoleonskriger eller innføring av damp til erstatning for seil ...»

(Valerie Kubens, s.28

Fædrelandsvennens lørdagskommentar. 7. juni 2014).

En av de som er opptatt av dette er journalist i Fædrelandsvennen, Valerie Kubens.

Hun skriver i et innlegg i avisen om hvordan Sørlandet ikke klarte den tidligere omstillingen fra seilskute til dampskip, og ser dette i sammenheng med hvordan Sørlandet, spesielt

Kristiansandregionen, i dag sliter med å tilpasse seg fremtiden. Hun forteller om et seminar hvor regionen blir spådd lignende skjebne som Detroit om ikke regionen klarer å omstille seg bedre. Detroit var tidligere USAs fjerde største by, men kollapset etter at bilindustrien forsvant og byen ikke klarte denne omstillingen. I dag er Detroit preget av fraflytting, forfall og ekstrem fattigdom. Kubens skriver at man på Sørlandet kan være preget av å ha et ønske om å kunne stoppe tiden, holde fast på det man har og isolere eller skjerme seg fra omverdenen som kommer veltende som store bølger mot én. Sørlandet har så vidt klart å klamre seg fast når dønningene har stormet som verst, men denne gangen er det annerledes (Kubens i Fædrelandsvennen, 2014). Denne gangen er avstandene kortere, noe som gjør at disse dønningene bare er tastetrykk unna.

«... Vi utsettes for et akselererende press om å yte mer, billigere, mer effektivt og med bedre kvalitet. Alt på en gang. Og denne gangen har vi ikke noe sted å emigrere til når situasjonen blir utålelig [...]. Gammeldags er et ord som kan lyde trygt [...], men som likevel kan være en trussel mot fremtiden.»

(Valerie Kubens, s.28.

Fædrelandsvennens lørdagskommentar. 7. juni 2014).

Denne sammenlikningen med Sørlandets manglende tilpasningsevne er det flere som har uttrykket bekymring for. Dette kan overføres til regionens håndtering av den nye kommunereformen. Men ikke alle spår en så dystre situasjon, og et mer optimistisk perspektiv står Helge Røed for:

«De historiske sørlandsbyene i kystbeltet har sterke tradisjoner og vil nok kjempe for å opprettholdes. Grimstad for eksempel har hatt stor vekst og har både universitet og et sterkt investor-miljø, som neppe ser seg selv som en del av stor-Arendal. Under et besøk i Lillesand i valgkampen lovet nærmest Erna Solberg at Lillesand skulle bestå. [...] Også mange av landkommunene har lange tradisjoner og sterk tilhørighetsfølelse, som vil spille en stor rolle i debatten om kommunestrukturen. Slike mentale forestillinger kan imidlertid lett gå ut på dato. Det er for eksempel bare de eldste som husker hvor grensene gikk før

kommunesammenslutningen i 1967. Det blir spennende diskusjoner framover. Men først må vi vente på signaler om hvilke kriterier som skal legges til grunn for en ny kommunestruktur og hvilke maktmidler staten vil bruke.»

(Helge Røed Seniorrådgiver i Agderforskning s.24

Fædrelandsvennen, 18. november 2013).

Her ser vi hvordan toneangivende meningsbærere nærmest maner frem et bilde av det «treige» og «tradisjonsbundne» Sørlandet. Men holder disse påstandene? Kan det ikke i større grad være et spørsmål om motstand, begrunnet i lokal identitet? Og når det gjelder de «store» tankene om å bruke kommunereformen til å bygge Sørlandet på nytt. Er ikke dette med på å spore av debatten, i den forstand at folk og politikere lokalt er mer opptatt av hva som skjer med og i egen kommune, enn å bidra til det store løftet for hele Sørlandet?

I det følgende forlater vi spørsmålet om «Sørlandets treghet», og går over til å presentere debatten og ytringer i de fire kommunene. Er det store forskjeller i hvilke standpunkt som inntas, og ikke minst: Hvilke linjer går argumentasjonen langs? Vil man finne at det er det samme som går igjen i alle kommunene, eller er vektleggingen svært forskjellig?

Gjennomgangen av ytringene i de fire kommunene leder oss så over i en diskusjon om eventuelle diskursive mønstre, hva disse består av, forholdet mellom dem, og om det kan sies å ha blitt etablert et diskursivt hegemoni. Dette skal vi se nærmere på nå.

7.3 Sørlandskommunene i gang med utredning

«Ett av de viktigste argumentene mot en sammenslåing er at det vil svekke det sterke sosiale, kulturelle og politiske engasjementet som særlig de mindre kommunene er institusjonelle rammer rundt. Hvis lokalsamfunn om Lillesand, Vennesla, Birkenes, Songdalen og Søgne og Iveland mister sine institusjonelle og politiske rammer, vil viktige samfunnsverdier gå tapt»

(Røed, Knudsen og Valvik, s.20
Fædrelandsvennen, 27. januar 2014).

Som tidligere vist påpekes det at om kommunene ønsker å være med på å sikre sin egen identitet og sin egen fremtid, er det viktig at man er proaktiv og tidlig ute i arbeidet med kommunereformen (Haugen Mehl for Lillesandsposten, 2014b).

Dette er en av grunnene til at Knutepunkt Sørlandet i 2014 ba knutepunktkommunene om å være med å samarbeide om informasjonsinnhenting og kompetanseheving i forbindelse med reformen. De ba også om at bystyrene i kommunene diskuterer kommunereformen, sammen med eventuelle fremtidige kommunestrukturer og kriterier man ønsker å legge vekt på i kommunene. Tankene er på dette tidspunktet av prosessen, preget av svært mye «annerledestenkning» fra de ulike kommunene, og på samme tid har kommunal- og moderniseringsdepartementets ekspertutvalg kommet med en rapport som slår fast at hver kommune bør ha minst 15.000 - 20.000 innbyggere for å sikre en god oppgaveløsning. Det er dette som ligger til grunn for drøftingen i kommunene i påvente av informasjon om de nye oppgavene som var planlagt offentliggjort våren 2015 (Engstad for Lillesandsposten, 2014a).

Så langt har den første rapporten kun slått fast at det *er* behov for endringer i kommunestruktur og oppgaveansvar både i stat og kommune. Blant annet ved å flytte oppgaver vil staten redusere detaljstyring, og den politiske deltakelse kan videreutvikles til bedre demokratiske arenaer (Engstad for Lillesandsposten, 2014a).

Men hva mener egentlig folk og ledere i de ulike kommunene om reformen? Og hva tenker de om eventuelle sammenslåinger med nabokommunene?

Jeg vil nå ta for meg hver kommune, for så å se på hva som kommer til uttrykk av meninger

og argumenter. Jeg vil avslutte hver del med en kort påpekning av mulige diskurser som kommer frem i hver kommune.

Dette er en presentasjon av dataene. I neste kapittel vil jeg knytte disse direkte opp mot forskningsspørsmålene, for så å komme med en konklusjon i forhold til problemstillingen for undersøkelsen.

7.4 Kristiansand og kommunereformen

I Kristiansand kommune er det særlig spørsmål rundt størrelse som kommer frem som et sentralt tema. Dette er kanskje ikke så rart i og med at Kristiansand er en storbykommune, og sett fra småbykommunene og innlandskommunene rundt kan Sørlandets «hovedstad» virke truende og altetende. Samtidig påpekes det og diskuteres rundt viktigheten av en større og styrket kommune for regionens 'overlevelse'. Dette skal vi se nærmere på.

7.4.1 Størrelse – en nødvendighet for overlevelse?

«Med jevne mellom rom trekker reformpådrivere på Sørlandet fram størrelse som det sentrale for om landsdelen skal lykkes ...»

(Trondal & Ødegårds svar på Røed, Knudsen og Valviks innlegg, s.21
Fædrelandsvennen, 04. februar 2014).

Da ordføreren i Kristiansand, sammen med andre Agder-ordførere, var i Danmark våren 2014 fikk de høre at kommunene her, som ligger på ca. 30.000 innbyggere, allerede var blitt for små for å kunne oppfylle sine oppgaver best mulig.

Det ble påpekt viktigheten av at alle kommunene i Sørlands-regionen ville tjene på et større og styrket -, men også tape på et svekket Kristiansand - spesielt om Kristiansand mister sin status som storby.

Dermed understrekes nødvendigheten av at kommunene er nødt til å samarbeide for å løfte

Kristiansand som by og kommune, og dermed Kristiansandsregionen for alles beste. Dette forslaget har blitt møtt med uenighet og skepsis både i Kristiansand kommune og omegn. Noen mener at Kristiansand allerede er stor, og at det derfor er viktigere å heller fokusere på å etablere flere større kommuner i områdene rundt, i stedet for dagens mindre kommuner i regionen (Sandberg for Fædrelandsvennen, 2014c). Andre mener at en sammenslåing av Knutepunktkommunene kan være en god løsning for å styrke landsdelen:

«Kommunene i Kristiansandregionene [...] vokser raskt sammen til en bo- og arbeidsmarkedsregion, og kommunene er også sterkt avhengig av hverandre når det gjelder tjenesteproduksjon og samfunnsplanlegging. Det er sterke argumenter for sammenslåing av nettopp disse kommunene til en stor-Kristiansand modell [...]. Større kommuner kan naturlig få oppgaver som krever videre befolkningsgrunnlag enn de oppgavene dagens kommuner har som mål å løse. Dette gjelder særlig innenfor helsesektoren [...]. Større kommuner vil også skape mer robuste fagmiljø som kan gi bedre tjenesteyting innenfor andre sektorer. Det vil også gi grunnlag for å etablere en enhet for samfunnsplanlegging som samsvarer med det faktiske sosiale og økonomiske samvirket i landsdelen. Gjennom samarbeidet med knutepunkt Sørlandet har man svart på noen av disse utfordringene, men det ser ut til å være klare begrensninger i hvor langt en kan komme. Det indirekte styringssystemet har sine juridiske og organisatoriske svakheter, men det har enda mer sine demokratiske utfordringer».

(Røed, Knudsen og Valvik, s.20.
Fædrelandsvennen 27. januar 2014).

7.4.2 Ønsker de mindre kommunene velkomne

«Den utfordringen Kristiansand-regionen står ovenfor er å finne en modell som både ivaretar behovet for politiske og administrative rammer rundt den storbyregionen som nå vokser frem, og som samtidig tar vare på de kulturelle og politiske tradisjoner de eksisterende kommunene er et uttrykk for. Det er ingen umulighet å finne en slik løsning, men det krever fantasi og det krever vilje. Mange av de største kommunene i Norge, blant annet Oslo, har en bydelsorganisering som kan gi noen ideer om hvordan en modell for Stor-Kristiansand kan

være [...]. En bør ikke bar se på hvordan balansen mellom sentral og desentral tjenesteproduksjon skal finnes, men også på hvordan det folkevalgte styringsnivået kan forankres i de gamle kommunene.»

(Røed, Knudsen og Valvik, s.20
Fædrelandsvennen, 27. januar 2014).

Ordfører i Kristiansand, Arvid Grundekjøn, ønsker Lillesand og andre nabokommuner velkommen til å bli med i en sammenslåing (Olsbu for Fædrelandsvennen, 2014a). Men han understreker at det er de mindre kommunene som må se hva de vil være best tjent med, og hva som dekker deres behov ved en eventuell sammenslåing. I følge ham har ikke Kristiansand alene noe behov for rask ekspandering, men han poengterer at en sammenslåing likevel vil ha en positiv effekt også her. Grundekjøn peker også på at dette vil gi positive økonomiske insentiver som utdeling av storbymidler fra staten og lignende, og at et større Kristiansand vil gjøre den «nye» kommunen mer synlig, noe som vil være spesielt verdifullt sett i sammenheng med Sørlandets stilling i den nasjonale politikken (Stenersen for Fædrelandsvennen, 2014a). Jo flere av Knutepunktkommunene som slår seg sammen, jo bedre vil dette være både for kommunen og for regionen. Slår alle seg sammen vil man få et innbyggertall på 130.000, like mange som dagens Stavanger som er Norges fjerde største by (Olsbu for Fædrelandsvennen, 2014a). Grundekjøn mener at det ikke er opp til Kristiansand å ta initiativ til sammenslåing, men at de gjerne kan fungere som en god samtalepartner om saken for de andre kommunene (Stenersen for Fædrelandsvennen, 2014b).

I spørsmål omkring tematikken når det gjelder bevaring og verning av lokal identitet, og mulig selvstyre for de nåværende kommunene i en større kommunesammenslåing (som sammenslåing av Knutepunktkommunene), viser Grundekjøn til hvordan de har fått det til i Oslo. Her har man klart å verne om de ulike stedenes særpreg med inndelinger i hovedstadens ulike bydeler. Da dette fungerer bra i Oslo, ser han ingen grunn til at man ikke skal kunne gjøre det samme i Kristiansandsregionen.

«Å slå sammen småkommuner i øst, og småkommuner i vest er ikke svar på de utfordringene den nye storbyregionen står ovenfor. Slike lokale grep skaper bare nye fronter og nye spenninger. Det som skjer rundt Kristiansand angår hele Sørlandet. Hvis ikke Kristiansands-regionen klarer utfordringene, vil landsdelshovedstaden raskt falle nedover i hierarkiet av Norges storbyer, og kanskje havner på en tiendeplass [...]. Det vil i så fall bety at både byen og hele landsdelen taper makt og innflytelse i det nasjonale spillet om ressurser. I kampen om å kvalifisere til storby er det kjøttvekta som teller [...]. Knutepunkt Sørlandet-kommunene bør sette i gang arbeidet snarest [...] og ikke vente på de prosesser regjeringen har satt i gang [...]. Lykkes Kristiansands-regionen med et slikt initiativ, vil det også gi naturlig autoritet for lederskap, regionalt som i nasjonal storbysammenheng.»

(Røed, Knudsen og Valvik, s.20
Fædrelandsvennen, 27. januar 2014).

7.4.3 Sammen for et styrket Sørland!

«Det er også min vurdering. Vi er i dag Norges fjerde [femte] største by og bør ikke falle lenger ned på listen. Vi er avhengig av å bli behandlet som en av de store byene for å kunne løse de store vei og kollektivprosjektene våre»

(Ordfører i Kristiansand, Arvid Grundekjøn til Olsbu
Fædrelandsvennen, s. 10. 15. mai, 2014a).

Kristiansand er i 2014 Norges femte største bykommune, sjettede største kommune og åttende største tettsted. Men hvordan Kristiansand ligger sammenliknet med andre byer og kommuner i Norge, råder det en del forvirring rundt i regionen. Det viser seg at det eksisterer en del misoppfatninger om at kommunen kommer høyere opp på de ulike listene, og ikke minst at det er mer som skiller Kristiansand og dem som er lengre nede på disse. Til og med ordføreren i Kristiansand, Arvid Grundekjøn, har blitt tatt på fersk gjerning med uttalelser om at Kristiansand står sterkere enn hva som er realiteten for kommunen (dette har han selv rettet opp i) (Hollerud for Fædrelandsvennen, 2014).

Blant antakelsene er det mange som glemmer å ta med Bærum kommune, som nå ligger foran Kristiansand, for ikke å glemme Fredrikstad som ligger hakk i hæl (Hollerud for Fædrelandsvennen, 2014). Mange mener at for å ikke miste det som er igjen av konkurransekraft, må Kristiansand styrke sentrum. Samfunnsforsker Erling Dokk Holm har skrevet en kronikk; «*De tapte muligheters by*» som omhandler denne tematikken. Her kritiserer han nettopp det manglende fokus på sentrum av Kristiansand kommune, og han advarer mot veien Kristiansand er i ferd med å gå – langt nedover på listene. Han mener Kristiansand begynner å nærme seg den farlige grensen til å kunne bli en fraflytningspreget by, og han anbefaler at man her åpner øynene og ser på hvordan denne problematikken har blitt håndtert i områder som Finnmark, hvor folk fra Køllefjord nå heller flytter til Alta enn til Oslo (som har vært normen tidligere). Han ber Kristiansand hoppe på toget før det går (Sandberg for Fædrelandsvennen, 2014b).

Ordfører Grundekjøn peker på at Erna Solberg har gjort det klart at et regionscenter defineres som storby, og regionscenteret Kristiansand sammenliknes størrelsesmessig med Tromsø (Hollerud for Fædrelandsvennen, 2014). Han er likevel også redd for og enig i at om ikke noen av kommunene i Kristiansandsregionen vil slå seg sammen med kommunen, vil Kristiansand havne langt nede på listene over de store byene. Igjen viser han til Oslo og hvordan de har gjort det der med bydeler og tjenesteproduksjon (Reite for Fædrelandsvennen, 2014).

«Nå er det på tide å snakke om storbyen Kristiansand. Byen har vært usigelig lojal mot resten av Agder. Om Sørlandet skal vokse så må vi lage én storby»

(Victor D. Norman til Reite
Fædrelandsvennen, side 4, 21.mai 2014).

Dette sier professor i Samfunnsøkonomi Victor D. Norman. Han mener at Kristiansand må slutte å være så solidarisk med områdene rundt, og begynne å tenke mer på seg selv. I tillegg til dette bør byene og kommunene rundt Kristiansand begynne å gi litt tilbake til storbyen, da byen befolkningsmessig ikke klarer å holde tritt med de andre storbyene i landet. Dette må regionen hjelpe med å legge til rette for.

Norman peker på at tendensen til å spre universitet, sykehus og lignende næringer utover en hel landsdel ikke nødvendigvis er den beste løsningen for vekst. Verken for området eller for selve kvaliteten på tilbudene. Løsningen kan kanskje være å samle det mer, men da er det også vesentlig at man legger til rette for best mulig samferdsel. Han peker også på at man må legge større fokus på å tilrettelegge for andre næringer i kommunen og regionen, i forhold til de allerede eksisterende. Nytenkning og mangfold i næringsvirksomhet vil skjerme for konsekvenser av for eksempel nedkutting (Ankersen for Fædrelandsvennen, 2014).

Norman peker som vi så på infrastruktur som et nøkkelord, og at man bør ha større fokus på by-sentrum av Kristiansand. Grundekjøn sier seg enig i dette, og legger ved at man ikke har tatt godt nok vare på Kristiansand sentrum. Dette har vekket reaksjoner i andre deler av Agder. Blant annet Arendalsordfører Einar Halvorsen er sterkt uenig i at man skal flytte så mye til Kristiansand. Selv ønsker han å fremme Arendal (Ankersen for Fædrelandsvennen, 2014).

Selv om ordfører Grundekjøn er svært imøtekommende og løsningsorientert når det gjelder spørsmål omkring hvordan man best kan ta vare på innbyggerne og gi dem best mulig tjenestetilbud, ber han også kommunene om å løfte blikket opp fra det sterke fokuset på nettopp dette. Man må ikke glemme å ta hensyn til hva som er verdifullt og spesielt i hver enkelt av de nåværende kommunene og bevare dette, men det kan ikke komme i veien for en sammenslåing. Han understreker her at han ønsker en stor knutepunktkommune, med bydeler og funksjonsfordeling og med Kristiansand som en sterk regionhovedstad. Dette vil, ifølge ham, også være det beste for innbyggerne.

Men en stor kommune betyr ikke at funksjoner trenger å sentraliseres til bysentrum, disse kan fungere like bra i andre områder. En Knutepunktkommune vil bestå av ca. 133.000 innbyggere og dekke 215 KM², og sammenliknet med dagens kommuner ville dette blitt den

fjerde største kommunen i landet.

Dette forslaget er det flere som er svært skeptiske til. Ett av hovedargumentene mot en slik stor-kommune er spørsmålet rundt hvordan den politiske strukturen i en slik kommune vil fungere. Her uttrykkes det spesielt bekymring med tanke på at lokalpolitikere i de mindre nåværende kommunene vil få svært lite innflytelse når det gjelder tjenestetilbud i en storkommune (Engstad for Lillesandsposten, 2014b). Et annet argument er at det er for stort fokus på størrelsen som den beste løsningen for kommunen.

7.4.4 «One Size Fits All»-reform som universalmedisin

Flere «meningsdannere» og politikere argumenterer for at en sammenslåing av Knutepunktkommunene er nødvendig. Dette angår hele Sørlandet, ikke bare Kristiansand, og for at Kristiansand skal kunne ivareta rollen som det regionale lokomotivet, haster det med å få igjennom denne prosessen. Men andre er skeptiske til om 'størrelsesmedisinen' er riktig forskrevet. Noen av dem som stiller seg svært tvilende til dette, er Jarle Trondal og Morten Øgård som begge er professorer ved universitetet i Agder (Trondal, J. & Øgård M. i Fædrelandsvennen; Mening. 03.02.2014). De skriver i sitt innlegg til Fædrelandsvennen at ja, størrelse teller, men størrelse som universalmedisin er det mer skepsis til. Blant annet blir størrelsesdebatten av pådrivere sett i sammenheng med en rekke gode resultater, som for eksempel effektivitet og kvalitet, slik vi blant annet har sett i Danmark. I sitt innlegg formidler de at med kommunal- og moderniseringsministeren i spissen, og med store deler av mediepressene som lydhøre formidlere, blir vi fortalt at store kommuner har bedre evne til å håndtere ikke bare dagens utfordringer, men også morgendagens utfordringer. Trondal og Øgård mener regjeringen fører en «one size fits all»-reform, som fremmer størrelse som en universalmedisin. De peker også på at det kanskje er på tide å omformulere antakelser om at størrelse er løsningen på alle problemer, og heller åpne blikket og rette nysgjerrigheten mot på hvilke betingelser og situasjoner slike store løsninger kan være fordelaktige. Man må endre fokuset til å undersøke under hvilke andre betingelser små eller mellomstore kommuner også kan ha noe for seg. I følge dem henger organisasjoners størrelse ikke nødvendigvis sammen med kvalitet og effektivitet, men ofte heller være med på å fremme byråkratisering, økte kostnader, intern konflikt, profesjonsmakt og ikke minst økte avstander mellom de folkevalgte og innbyggerne i kommunene (Trondal, J. & Øgård M. i Fædrelandsvennen; Mening. 03.02.2014).

7.4.5 Advarer mot 'gigant' - kommuner

Storingsrepresentant Freddy de Ruiten er også skeptisk til for store kommuner når kommunereformen settes i live. Dette kommer frem i et intervju med NRK i 2014;

«For meg ser dette ut som en storstilt sentraliseringsreform som kun staten vil tjene noen kroner på. Ikke innbyggerne»

(Freddy de Ruiten til Sommerset & Heggeim
NRK, 04. oktober 2014).

De Ruiten fraråder kommuner på Sørlandet å slå seg sammen om de ikke er veldig sikre på at det er dette innbyggerne ønsker. Han mener det verken er faglig begrunnelse for kommunesammenslåing, ei heller folkelig engasjement, og derfor mener han at det ikke er noe stort behov for sammenslåing på Sørlandet. Han er spesielt skeptisk til at Kristiansand skal slå seg sammen til en så stor størrelse at man blir nødt til å dele kommunen opp i bydeler. Dette vil da bli som et nytt lite fylke, og man vil kun oppnå mer byråkrati og større problemer for innbyggerne. Han peker på at en 'Oslo-modell' ikke er noe å trakte etter på Sørlandet. Likevel understreker han at han ikke vil forhindre sammenslåing om det er dette kommunene selv ønsker og mener det er gode grunner til å foreta (Sommerset & Heggeim for NRK-Sørlandet, 2014).

7.4.6 Det er ikke nødvendigvis størrelsen som teller positivt

«Kommunen er innbyggernes redskap for å utvikle sine lokalsamfunn og kommunale tjenester. Det er et godt demokratisk prinsipp at spørsmål om nedleggelse av egen kommune bør være gjenstand for folkeavstemning.»

(Bjarne Jensen i Fædrelandsvennen;
Mening. 08. oktober 2014).

Professor i forvaltningsøkonomi, Bjarne Jensen mener at dagens kommuner er en av de viktigste bidragsyterne til dagens velferdstilstand i Norge. Han stiller seg skeptisk til dem som mener at disse grensene og kommunene må endres. I følge ham er Norge ett av de landene som har de mest veldrevne kommunene - så hvorfor dette fokuset på størrelse som det viktige? Større kommuner vil også kunne føre med seg negative konsekvenser, og han viser da til at kvaliteten på tjenester vil synke når størrelsen på kommunene øker. Det samme gjelder innbyggernes tilfredshet. Større kommuner vil gi større fagmiljøer men ikke flere fagfolk. Jensen mener at Kristiansandsregionen har hatt en god utvikling, og er blant de regionene med høyest vekst grunnet gode levevilkår i byen og omegnskommunene. Han er enig i at regionen bør arbeide for utvikling, men at løsningen ikke nødvendigvis er å gjøre mindre kommuner til bydeler i stor-Kristiansand. Det er ideologiske forestillinger som gjør at mange tenker at stort er bra - og blir bedre, men regionen blir ikke større bare ved å fjerne kommunegrensene (Jensen i Fædrelandsvennen, 2014).

«[...] En kan ikke utrede seg til hva som er best løsning for kommunestrukturen. Det dreier seg om en avveining av til dels motstridende interesser og verdier. Det er politikk og verdispørsmål. [...]».

(Bjarne Jensen i Fædrelandsvennen;
Mening. 08. oktober 2014).

7.4.7 På tide å ringe naboene!

Kristiansand kommune har fått kritikk for å forholde seg for passive ovenfor de andre kommunene i den pågående prosessen. Blant annet har ordfører i Birkenes, Arild Windsland, uttalt at det er på tide at Kristiansand tar kontakt med nabokommunene for å høre hva som skal til for en sammenslåing. Han mener storbykommunen må komme tydeligere på banen om hvordan den fremtidige kommunen kan komme til å se ut. Grundekjøn understreker at Kristiansand har holdt seg passive og invitert til dialog, og har prøvd å ikke være for pågående ovenfor de andre kommunene. Dette sier han at de har fått ros for fra «høyere» hold. Grundekjøn mener det er én ting å ringe til en eller to naboer, men å ta kontakt med alle

kommunene i knutepunktet er en helt annen og mye mer omfattende sak. Grunnen til at man i Kristiansand har prøvd å forholde seg forsiktige er at man ikke ønsker å fremstå som «ulven i midten». Men Grundekjøn er enig i at det er på tide å være mer aktive og å vise vilje og interesse for sammenslåing med naboene (Ihme for Fædrelandsvennen, 2015).

7.4.8 Kristiansand kommunes økonomi og fristede lokkemidler

I rapporten som kom i begynnelsen av 2015 viser det seg at Kristiansand kommune, som i utgangspunktet hadde en gjeld på 5.3 milliarder kroner, endte med et overskudd på 78,2 millioner. Dette ga kommunen et resultat med 137 millioner på bok (Eide for Fædrelandsvennen, 2015). Ved en sammenslåing av en Knutepunkt-kommunene med 135.000 innbyggere, vil man kunne få hele 95 millioner kroner av staten. Til tross for dette sier ordfører Grundekjøn at han er mer opptatt av viktigheten ved å gjøre regionen mer synlig på Norgeskartet. Han legger likevel ikke skjul på at pengene fra staten er en fristende belønning, og at spesielt for kommuner hvor man ikke er like godt stilt økonomisk vil dette være en appetittvekker til sammenslåing. Ikke minst når det ryktes om at staten kommer til å kutte i skatteinntektene til kommunene, som særlig for de mindre kommunene kan få store konsekvenser, og i verstefall tvinge til sammenslåing. Dette blir påpekt som en mulig hensikt metode for nettopp å *tvinge* frem sammenslåinger (Reite for Fædrelandsvennen, 2014. Holtskog for Fædrelandsvennen, 2015).

7.4.9 Oppsummering av Kristiansands forhold til reformen

Selv om ordføreren selv ønsker en Knutepunkt-sammenslåing, ser vi her at det ikke er alle som er like enige i at en storkommunemodell er det beste for Kristiansandsregionen og innbyggerne her. Det er en rekke ulike meninger rundt spørsmålet om man bør slå sammen regions-kommunene i Knutepunkt Sørlandet til en stor kommune, da det her allerede finnes et godt fungerende samarbeid. Flere advarer mot stor-kommunen, blant annet fordi de mener denne vil spise opp de eksisterende småkommunene som slår seg sammen og føre til et svekket demokrati. I tillegg vil også storkommunen bli for dominant i forhold til andre kommuner i landsdelen, sett utfra dagens kommunekart. På den andre siden advares det også mot å *ikke* slå sammen kommunene rundt Kristiansand, da flere mener dette er en

nødvendighet, ikke bare for Kristiansand som storby, men også for Sørlandets 'overlevelse'. Fordeler ved en storkommune argumenteres blant annet med at større kommuner kan ha kraft nok til å utvikle landsdelen, og at dette som nevnt er en nødvendighet for Sørlandets fremtid (Uleberg for Fædrelandsvennen, 2014).

Selv om kommunen har hatt gode økonomiske resultater etter fjorårets budsjett (2014), legger ikke Kristiansandsordføreren skjul på at økonomiske insentiver ved sammenslåing frister.

7.4.10 Diskurser i Kristiansand

Diskurser vi kan se komme frem i forhold til kommunereformen i Kristiansand kommune er særlig *moderniseringsdiskursen* og «*regionløft*»-diskursen. Man kan se et sterkt ønske om å styrke Kristiansand mot fremtidige utfordringer, og flere argumenterer med at man ved å gjøre dette også styrker regionen og hele Sørlandet. På samme måte ser man også at «*regionløft*»-diskursen er fremtredende med et fokus på å slå sammen flere

Knutepunktkommuner og lage en stor regions-kommune. *Identitetsdiskursen* kommer ikke frem her med tanke på Kristiansand kommune selv, men ordføreren legger likevel vekt på at man her ønsker å ta hensyn til de andre kommunenes identitet og behov.

Heller ikke «*Demokrati/smådrifts-diskursen*» er særlig aktuell for ordføreren, men kommer noe frem gjennom sterke «meningsdannere» i kommunen. Dette kan være fordi Kristiansand kommune allerede er en storbykommune, og ikke ser særlige trusler eller ulemper ved å bli større, men mer mulige konsekvenser om man ikke slår seg sammen med nabokommunene.

7.5 Lillesand og kommunereformen

Allerede i 2010 nevnte ordfører i Lillesand, Arne Thomassen, at en sammenslåing av Lillesand og Birkenes kommune vil bli et aktuelt tema i nær fremtid. Han forteller videre at han tror at stemningen for sammenslåing mellom kommunene er bedre hos befolkningen i Lillesand enn i Birkenes. Dette uttaler han i forbindelse med et besøk av den daværende Norske ambassadøren i Danmark, Theis Truelsen (Svendsen for Lillesandsposten, 2010).

På dette tidspunktet ser Thomassen for seg en sammenslåing for å nå 15.000 innbyggere som nødvendig for å kunne oppfylle de oppgavene kommunene på dette tidspunktet er pålagt. Han påpeker også på at en slik sammenslåing vil løfte kompetansenivået og gi et større miljø. I spørsmålet om den mulige problematikken rundt Lillesand som kystkommune og Birkenes som landbrukskommune og at dette kanskje kan bli et tema for konflikt, for eksempel knyttet til identitet, mener Thomassen at det heller vil ha en motsatt effekt til tross for enkelte 'skjær i sjøen'. Han snakker allerede her om truslene omkring tvangssammenslåing om ikke kommunene kommer med egne forslag (Svendsen for Lillesandsposten, 2010).

«Ja. Ingen tørr si det. Men det blir nødvendig. Innbyggerne i de minste kommunene vil se at det er nødvendig. Vi politikere er valgt for å stake ut kursen, og da må vi turde å ta opp temaet og diskutere det».

(Ordfører Arne Thomassen til Svendsen
Lillesandsposten, 31.mai 2010).

Men i 2013 har Lillesandsordføreren kommet på andre tanker. Thomassen er nå svært klar på at Lillesand kommune klarer seg fint på egenhånd i lang tid fremover. Dette får han også støtte av fra den gang kommende statsminister Erna Solberg, som ved et besøk i kommunen 'fredet' Lillesand fra sammenslåing. Hun understreket på dette tidspunkt at Lillesand *ikke* måtte komme til å slå seg sammen med andre kommuner, dette fordi kommunen ikke går inn den i gruppen kommuner stortingsvalget sikter på med gjennomføringen av kommunereformen (Engstad for Lillesandsposten, 2014c).

Dette var før regjeringen trappet opp reformen og tok sikte på å redusere til enda færre kommuner enn først nevnt i begynnelsen av reformen. Thomassen sier til Lillesandsposten i August 2014, at til tross for disse drastiske endringene i reformen så har ingenting endret seg. Han mener at denne endringen mer er ment for å få i gang diskusjonen rundt sammenslåing, ikke minst å sparke i gang prosessen (Engstad for Lillesandsposten, 2014c). Under Solbergs besøk fikk Thomassen spørsmål om han så på en sammenslåing med Kristiansand som nødvendig;

«Nei, er du gal? Lillesand er en bærekraftig kommune med en helt egen identitet, som vil klare seg godt i mange år fremover»

(Arne Thommassen sitert i Lillesandsposten fra 2013

[nærmere dato ikke oppgitt]

ved Engstad 2013 & Engstad 2014c).

Thomassen viser til at han fortsatt står ved denne uttalelsen, og at han trenger mer overbevisning om at en sammenslåing virkelig er nødvendig for fremtiden til Lillesand og innbyggerne i kommunen. Samtidig understreker han at en sammenslåing med Kristiansand *ikke* er spesielt ønskelig. Til tross for dette tar han de konklusjoner ekspertutvalget kommer frem til i utredningsgruppen til Knutepunktet på alvor. Ordføreren peker igjen på at skal Lillesand slå seg sammen med noen, så vil Birkenes kommune passe perfekt sammen med Lillesand størrelsesmessig (Engstad for Lillesandsposten, 2014c. Weiby for NRK-Sørlandet, 2014a).

7.5.1 Innbyggernes meninger

Lillesandsordførerenes uttalelser om at sammenslåing mellom Birkenes og Lillesand er ønskelig stemmer over ens med en meningsmåling foretatt av InFact i 2014, om innbyggernes meninger. Her kommer det frem at et flertall i Lillesand er positive til en sammenslåing med nabokommunene. I Lillesand er sammenslåing med Birkenes foretrukket av ca. 50% av innbyggerne (av dem som har gjort seg opp en mening og svart på undersøkelsen). Nesten 40% ønsker sammenslåing med Kristiansand som førstevalg, og resterende (ca.11%) foretrekker Grimstad kommune. 10,3% av har ikke svart.

Dette resultatet overrasker på dette tidspunktet flere av politikerne i kommunen.

Høyres gruppeleder i Lillesand, Einar Holmer-Hoven, mener dette resultatet er svært positivt og det tyder på at frykten for sammenslåing, spesielt med tanke på stor-kommune, er overdreven. Han påpeker at mange av politikerne har holdt tilbake og vært engstelige for å uttale seg med tanke på innbyggerne og velgernes reaksjoner, men at dette kanskje vil føre til

at flere av dem endelig vil tørre å mene mer om reformen og eventuelle sammenslåinger fremover (Børresen for Lillesandsposten, 2014).

7.5.2 Sammenslåing med Kristiansand

I intervjuer gjennomført av Fædrelandsvennen om sammenslåing mellom Lillesand og Kristiansand, viser det i midten av 2014 at flere har blandede følelser om dette. Blant annet peker noen av de unge i kommunene på at en sammenslåing for dem vil være positivt med tanke på at man da kan kunne gå på skole på andre siden av de nåværende fylkesgrensene. Andre er mer skeptiske, og tror de vil miste noe av nærheten til kommuneadministrasjonen og politikerne som de har i dag. I Lillesand blir det uttrykket at flere føler en større tilhørighet til Kristiansand enn mot Grimstad og videre østover i Agder. Dette til tross for at Lillesand ligger i Aust-Agder, og at mange kan anta at det derfor er mer naturlig å tenke at man ønsker vende nesen videre østover (Olsbu for Fædrelandsvennen, 2014b & c).

Einar Holmer-Hoven sier i mai 2014, at de er åpne for en sammenslåing med Kristiansand, men understreker at det må skje på premiss av å beholde egen identitet og et viss selvstyre. Det vil ikke utelukke utredning av andre alternativer, og dersom interessen fra Kristiansandssiden er lunken mener han det vil bli mer aktuelt med sammenslåing mellom Birkenes, Lillesand og Grimstad. Det viktigste er et godt tjenestetilbud for innbyggerne. Han understreker at det er viktig at Lillesand sitter i førersetet når det kommer til reformen som tvinger seg frem, i stedet for å bli påtvunget endringer man ikke ønsker (Olsbu for Fædrelandsvennen, 2014a).

Helge Røed fra Lillesand Arbeiderparti mener også at sammenslåing med Kristiansand er en god ide, dette spesielt fordi flesteparten av pendlerne i Lillesand pendler vestover - ikke østover. Arne Gulbrandsen fra Lillesand Fremskrittsparti mener derimot at en slik sammenslåing vil bli for stort, og at innbyggerne i Lillesand ikke vil være tjent med dette (Olsbu for Fædrelandsvennen, 2014a).

Lillesand kommune har som nevnt blitt kritisert for å ha holdt seg passive i prosessen om ny kommunestruktur. Det understrekes at det er forventet at Lillesand som en mulig bydel i det

nye stor-Kristiansandsforslaget kommer mer på banen om hva kommunen selv ønsker og tenker om en slik situasjon. Ordfører i Kristiansand uttrykker at de her ønsker å møte nabokommunene på deres premisser, men da er det viktig at de gjør det klart hva som er ønskene for kommunene, og eventuelt stilles til krav ved en sammenslåing.

Likevel er det flere som viser pessimisme når det gjelder å gjennomføre en slik sammenslåing frivillig, og er skeptiske med tanke på om dette i det hele tatt vil kunne fungere (Engstad for Lillesandsposten, 2014b).

7.5.3 «Storkommune»

Kristiansandsordfører Arvid Grundekjøn nevner i et intervju i Lillesandsposten, at en storkommune bestående av dagens knutepunkt-kommuner vil være det beste for innbyggerne i kommunene. Men Lillesandsordfører Arne Thomassen mener Lillesands innbyggere er skeptiske til hva de har å tjene på en slik sammenslåing med Kristiansand.

Dette blir nevnt i begynnelsen av de regionale prosessene som startet for alvor i august 2014. Her var det stort fokus på storbykommunen Kristiansand og hvordan en sammenslåing med denne kan påvirke småkommunenes identitet og lokaldemokrati.

Thomassen mener han snakker på vegne av innbyggerne i Lillesand når han uttaler at Lillesand ikke trenger Kristiansand, og legger da særlig vekt på argumentet om at Kristiansand har mye høyere skatter (Engstad for Lillesandsposten, 2014c). Thomassen har også tidligere samme år avvist et eventuelt ekteskap mellom Lillesand og Kristiansand, da argumentert med at vil bli for stort. Men han forteller samtidig at prosessen som regjeringen legger opp til er veldig spennende, og det er en rekke viktige faktorer man må ta hensyn til før man foretar en eventuell sammenslåing (Sandberg for Fædrelandsvennen, 2014a).

7.5.4 Egen utredning

Før julen 2014, er det mye diskusjon i bystyret i Lillesand rundt spørsmålet om Lillesand kommune og Birkenes bør drøfte en sammenslåing. I denne sammenheng er det satt i gang en egen utredning til tross for den pågående utredningen til Knutepunkt Sørlandet. Dette er ikke for å utelukke sammenslåing med knutepunkt-kommunene: både storkommune-modellen og andre modeller for kommunestruktur som diskuteres og utredes i Knutepunkt Sørlandets

gruppe er ikke utelukket. Men kommunene ønsker i tillegg å utrede for dette alternativet, og argumenterer for utredningen at dette er fordi Birkenes som kommune står Lillesand spesielt nært. Utredningen skjer til tross for at både Lillesand og Birkenes kommune har forpliktet seg til ikke å fatte vedtak om kommunesammenslåing utenfor 'Knutepunktet' før utredningen fra Knutepunkt Sørlandet er klar. I denne sammenhengen nevnes det at flere av politikerne har forutinntatte holdninger og kan være preget av personlige meninger i prosessen, noe som kan påvirke utredningen.

Det understrekes av bystyret i Lillesand at en utredning utenfor dette ikke vil låse seg i forhold til andre muligheter. Likevel er det uenigheter om dette alternativet, og blant annet arbeiderpartiet i Lillesand understreker at selv om en sammenslåing med Birkenes er fint, vil ikke denne kommunen være stor nok til å styrke regionen eller kanskje i stor nok grad kommunen (Moen for Lillesandsposten, 2014).

En faktor det blir lagt stor vekt på her er at uten informasjon og kunnskap omkring de nye oppgavene for kommunene vil det være vanskelig å i det hele tatt vurdere reelle alternativer for ny kommunestruktur (Moen for Lillesandsposten, 2014).

Spørsmålet er hva som er mest hensiktsmessig med tanke på fremtiden, og hvordan man best mulig kan dekke de kommende behovene for kommune og innbyggerne. Thomassen har forståelse for at en sammenslåing mellom to kommuner med stor mulighet kan bli for lite, men spørsmålet er da om Lillesand skal se østover mot Grimstad, eller vestover, mot Kristiansand (Engstad for Lillesandsposten, 2014b).

7.5.5 En oppgave for politikerne, ikke lokalbefolkningen

I Lillesand har ett av de sentrale spørsmålene i reformdebatten vært om dette er en sak som bør forankres i folkeavstemning eller annen deltakelse fra innbyggerne. Blant annet Oddbjørn Kylland fra Lillesand Senterparti uttalte i 2014 at han mener en folkeavstemning hvor man lytter nøye til resultatene er en god løsning. Dette sier ordfører Arne Thomassen seg uenig i på dette tidspunktet. Han begrunner dette med at han mener det er et tema for politisk lederskap, og håper saken vil bli godt og grundig diskutert av disse (Olsbu for Fædrelandsvennen, 2014c). Flere av innbyggerne i kommunene, blant annet i innlandskommunene nevner at det stort sett har vært partier og politikere som har kommet

med utspill om kommunesammenslåing og kommunegrenser, og ikke folkevalgte organer. Det understrekes i denne sammenheng viktigheten ved å profilere og å diskutere dette i aviser og lignende media, slik at også deres stemme kommer frem (Ihme for Fædrelandsvennen, 2014).

Utredningsgruppen i Knutepunkt Sørlandet arbeider som nevnt også med en utredning for hvordan - og i hvilken grad innbyggerne i kommunene skal ha innflytelse på avgjørelsene som blir tatt i forhold til kommunereformen. Man ser her på ulike modeller for å få til en felles involverings- og kommunikasjonsstrategi, for eksempel gjennom folkeavstemning, diskusjonsforum og innbyggerundersøkelser (Børresen for Lillesandsposten, 2015a).

Arne Thomassen uttalte som nevnt i 2014 at kommunereformen er en sak for politisk lederskap. Men i februar 2015 var Thomassen mer positiv til deltakelse, men peker samtidig på at det på denne tid fortsatt er for tidlig i prosessen til at man kan ta noen avgjørelser i forhold til om en eventuell kommunesammenslåing vil bli lagt ut i folkeavstemning. Dette kan man drøfte nærmere når utredningen fra Knutepunkt Sørlandet er klar. Thomassen er likevel klar på at kommunens innbyggere vil bli involvert i prosessen (Børresen for Lillesandsposten, 2015a).

Men dette er ifølge Thomassen noe som vil skje på et senere tidspunkt, og som et samlet bystyre må ta stilling til. Han understreker likevel at det er viktig å fange opp innbyggernes syn på spørsmålet om Lillesand og sammenslåing med en eller flere kommuner mener, men det er også viktig at Lillesands bystyre velger hvilken metode de vil benytte for å høre innbyggerne. For det er flere måter å gå frem på, og folkeavstemning er bare en av dem, sier Thomassen. Kylland på sin side holder fast på folkeavstemning som riktig metode, og viser til at dette tidligere har fungert godt når det har vært snakk om fylkestilhørighet. Han mener derfor at det vil fungere tilsvarende også i forbindelse med kommunereformen, og håper Thomassen vil skifte mening angående denne metoden (Børresen for Lillesandsposten, 2015a).

7.5.6 Lillesand kommunes økonomi

Lillesand kommunes økonomi er gjenstand for flere innlegg i avisene, ikke bare det siste årene men også tidligere år. Flere peker på at Lillesand kommune sliter med dårlig økonomi, og at noe må gjøres for å forhindre underskudd og konsekvensene av dette (Holmer-Hoven til Lillesandsposten, 2014a).

En av de som reagerer på situasjonen er Einar Holmer-Hoven, som forteller i et leserinnlegg i Lillesandsposten mai 2014, at slik situasjonen er da rekker det knapt rundt for å dekke kostnadene i kommunen, ikke bare nå men også de neste årene fremover. Holmer-Hoven peker på at det er politikernes ansvar å gjøre noe med dette, og han mener de må slutte å feie denne problematikken 'under teppet' og heller ta grep. Som en løsning foreslår Holmer-Hoven tre alternative tiltak for at kommunen skal kunne hente seg i land økonomisk:

- 1) *Øke kommunens inntekter med eiendomsskatt og gebyrer.*
- 2) *Redusere kostnader ved å kunne i skole, barnehage, omsorg og lignende .*
- 3) *En kombinasjon av disse.*

Høyre har i Lillesand forpliktet seg til å ikke øke eiendomsskatten, og kommer derfor til å ha et økt fokus på å kutte i andre kostnader og tjenester sier (Einar Holmer-Hoven i Lillesandsposten, 2014a).

Som fryktet hadde Lillesand kommune ikke et like positivt resultat som nabokommunene da rapporten for budsjettet etter 2014 ble lagt frem. Lavere inntekt og høyere utgifter en budsjettet ga Lillesand kommune et netto budsjettresultat på - 35.768.22 kr i minus for 2014. Kommunen har tidligere vært på ROBEK-listen, og i 2003 hadde de ikke styring på egen økonomi (Børresen for Lillesandsposten, 2015b).

ROBEK-listen er et register over «Betinget godkjenning og kontroll», hvor:

«... kommuner og fylkeskommuner som må ha godkjenning fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet for å kunne foreta gyldige vedtak om låneopptak eller langsiktige leieavtaler.»

(Hentet fra Regjeringen.no - Register om betinget godkjenning og kontroll (ROBELK), 2014f).

Om ikke situasjonen bedrer seg og kommunen klarer å dekke inn til sammen 18.5 millioner kroner innen utgangen av 2016, blir det muligens igjen ROBEK-listen for Lillesand ifølge rådmann Jan Henning Windegaard. Til tross for dette kraftige underskuddet mener Windegaard at kommunen har kontroll på økonomien, og peker på at det var budsjettert et driftsunderskudd, men tallet ble langt høyere enn antatt på grunn av inntektssvikt og utgiftsøkning som kom samtidig (Børresen for Lillesandsposten, 2015b). Resultatet er ifølge rådmann Windegaard, 18 millioner kroner dårligere enn forventet. Det forventede underskuddet skulle vært dekket ved bruk av fondsmidler, men dette rekker kun til å dekke 14 millioner (Olsbu for Fædrelandsvennen, 2015b).

Det sterke negative resultatet kom til tross for en god vekst i innbyggertall i Lillesand, men Windegaard peker på hva han mener er en utgjørende faktor - den lavere gjennomsnittsveksten i 2013. Dette førte til at kommunen gikk glipp av veksttilskuddet fra staten, som krever en gjennomsnittlig vekst på 1,7 prosent over en treårsperiode. Windegaard mener at denne veksten har vært vanskelig for kommunen å finansiere selv, men at den vil føre til positive resultater på sikt blant annet med tanke på skatteinntekter. Windegaard understreker i hovedsak tre elementer som er skyld i underskuddet; svikt i skatteinntekter, ekstrautgifter på grunn av økt tilskudd til private barnehager, og premieavik for pensjon (Olsbu for Fædrelandsvennen, 2015b).

Det vises til at om Lillesand kommune hadde hatt samme «skatteregimer» som nabokommunene ville dette ført til mye bedre resultat, og Windegaard mener det må større grep til for å rette opp utfordringer for kommunen (Børresen for Lillesandsposten, 2015b).

Gruppeleder i KrF Lillesand, Andreas Brovig er klar på at situasjonen er alvorlig for Lillesand, og at budsjettsprekken var så kraftig at dette vil føre til at alle fondsmidlene, som var kommunens livline, nå blir brukt. Da er det ikke mer igjen å ta av sier Brovig. Både Brovig og Thomassen understreker at innsparingene i kommunen vil bli krevende, og at de tar dette veldig alvorlig når de nå ser på budsjettet for 2015 med nye øyne. Thomassen påpeker at da kommunen har vært i lignende situasjoner tidligere så har de kommet frem til gode felles løsninger (Olsbu for Fædrelandsvennen, 2015b).

Thomassen sier til Fædrelandsvennen at:

«Vi var klar over at vi ville ende på et underskudd, men at det skulle bli så stort er svært overraskende. Foreløpig kan jeg ikke forstå at det kan skje i løpet av to måneder. Spørsmålet nå blir om vi kan være sikre på at budsjettet vi har lagt for 2015 holder.»

(Thomassen til Olsbu
Fædrelandsvennen side. 5-6, 14.mars 2015b).

Arne Thomassens reaksjon på underskuddet i kommunen er «uforståelig», og han er svært overrasket over resultatet, dette til tross for advarslene (Olsbu for Fædrelandsvennen, 2015b). I desember 2014 vedtok Lillesand kommune nye vann- og avløpsgebyrer for 2015. Her er det et nytt gebyr for hvor mye vann innbyggerne i Lillesand bruker (Lillesand kommune, 2014/2015b).

Når det gjelder økonomiske insentiver fra staten ved sammenslåinger, mener Thomassen at dette er det ikke fokus på i Lillesand i arbeidet med denne prosessen. Han understreker at det er ventet en bedring i kommuneøkonomien i årene fremover, og derfor vil ikke økonomiske lokketilskudd for staten friste kommunen (Engstad for Lillesandsposten, 2014b).

7.5.7 Oppsummering av Lillesand og kommunereformen

Lillesand kommune har forandret holdninger om sammenslåing etter hvert som prosessen har pågått og kriteriene for sammenslåing har endret seg. Fra å ønske en enkeltkommune-sammenslåing - til å absolutt ikke trenge sammenslåing - og igjen til å invitere nabokommunene til utredning om samarbeid, ser den nå ut til at Lillesand kommune har blitt mer åpne for mulig sammenslåing med naboene. Da blir en sammenslåing mellom Lillesand og Birkenes sett på som det mest naturlige, men også gunstig økonomisk sett om man tar utgangspunkt i dagens forutsetninger.

På den annen side pekes det også på at man ikke kan ta utgangspunkt i situasjonen slik den er i dag, men man må se frem i tid og på kommende behov og oppgaver for kommune og

innbyggere. Ordfører Thomassen mener det er vanskelig å se på reelle alternativer til sammenslåing uten å vite hva de nye oppgavene for kommunene kommer til å bli, og dermed bør man avvente med store deler av prosessen til regjeringen har lagt frem disse, våren 2015. Thomassen vil ikke utelukke en sammenslåing med Kristiansand eller en Knutepunktkommune, men ønsker likevel å utrede alternative sammenslåinger med Birkenes og Grimstad.

Budsjettmessig kom Lillesand dårlig ut etter 2014. Til tross for advarslene kom det kraftige underskuddet overraskende på ordføreren. Thomassen har tidligere argumentert sterkt mot sammenslåing ved at kommunene har svært ulike forhold til skatter og avgifter, blant annet med tanke på eiendomsskatt, og at dette er en grunn til at Lillesand bør holde seg selvstendig.

7.5.8 Diskurser i Lillesand

I Lillesand kommer «*Demokrati/smådrifts-diskursen*» frem tidlig. Flere argumenterer her at mindre kommuner vil være bedre for demokrati og deltakelse for lokalbefolkningen i kommunen. Likevel ser man etter hvert et behov for sammenslåing med naboene, og her kommer *moderniseringsdiskursen* frem. Lillesandsordføreren uttalte tidligere i prosessen at dette var en jobb for politikerne å avgjøre, ikke innbyggerne. Senere går han litt vekk fra dette å retter seg mer inn på viktigheten ved deres deltakelse, ikke minst at de skal få informasjon. Likevel ser vi at det er skepsis til folkeavstemning som metode for avgjørelser. *Identitets-diskursen* er fremtredende i begynnelsen av reformarbeidet, og ordføreren fokuserer mye på Lillesands «*helt egen*» identitet, og bevaringen av denne. Men dette argumentet ser det ut til at etter hver svinner litt bort, spesielt når innbyggernes meninger om sammenslåing kommer frem. *Regionløftdiskursen* ser man ikke mye til i Lillesand.

7.6 Birkenes og kommunereformen

Mens ordfører i Lillesand tidlig i prosessen var positiv til en sammenslåing mellom Lillesand og Birkenes, var ordføreren i Birkenes, Arild Windsland, mer skeptisk til dette. Han frykter på denne tid at det lokale folkestyret i Birkenes vil lide ved en eventuell sammenslåing med

andre nabokommuner, og at de her har det best som en selvstendig kommune. Han ønsker heller å fremme det velfungerende interkommunale samarbeidet mellom kommunene i Knutepunkt Sørlandet (Svendsen for Lillesandsposten, 2010). Undersøkelser utført av InFact, blant annet i 2011, viste at innbyggerne i Birkenes ikke syntes sammenslåing var ønskelig. Hele 90% svarte klart nei (Børresen for Lillesandsposten, 2014).

Men i 2014 stiller saken seg annerledes. En ny undersøkelse av InFact viser at et klart flertall i Birkenes er positive til en sammenslåing med nabokommunene, og da særlig Lillesand. Windsland er ikke like overrasket over resultatet. At man er mer positive nå enn tidligere har vært en overgang over tid, og han tror det er hvordan man har omtalt saken mer positivt i media som er det som har påvirket innbyggerne. Windsland mener at innbyggernes ønske om sammenslåing med Lillesand stemmer overens med det han selv har uttalt tidligere. Han påpeker her at det er for tidlig å uttale seg om størrelser på kommunene så lenge det ikke er klart hvilke nye oppgaver som blir lagt til dem. Likevel viser ordføreren til det som har blitt sagt i forbindelse med om dagens kommuner skal klare de oppgavene det kreves av dem nå, bør de ha et innbyggertall på minst 15.000. Og om det blir lagt flere oppgaver til kommunene vil dette tallet endre seg, og man må tenke større.

Ikke alle er enige i dette. Blant annet er Fremskrittspartiet Birkenes uenige i at Birkenes bør vurdere sammenslåing, men innser samtidig at dette kanskje ikke lenger kan unngås. Spesielt legges det av dem vekt på at en sammenslåing til en storkommune med Kristiansand vil være det verste som kan skje for Birkenes, da dette vil føre til at den nåværende kommunen kun vil bli et friluftsområde i en stor kommune. Her pekes det også på at Kristiansand kommune har en helt urimelig høy eiendomsskatt. Samtidig understrekes det på at den økte eiendomsskatten i Birkenes kommune er årsaken til at resultatet i undersøkelsen ble så positivt til sammenslåing med Lillesand (Børresen for Lillesandsposten, 2014).

Det er ikke bare Windsland som mener at det er media og politikernes uttalelser og måter å fremstille sammenslåingsprosessen på som har påvirket innbyggernes holdninger i de ulike kommunene. En annen faktor det blir pekt på er at det finnes en underliggende tone om at sammenslåing er uunngåelig, og at det dermed ikke nytter å kjempe imot det som skjer. Det påpekes også at i undersøkelsen som ble gjennomført av InFact kun hadde svaralternativ for

førstevalg av ønsket kommune for sammenslåing, og at resultatet kunne blitt annerledes med flere svaralternativer, for eksempel alternativet «fortsette som egen kommune» (Børresen for Lillesandsposten, 2014).

7.6.1 Et splittet Birkenes?

I de indre bygdene i Birkenes er det stor skepsis til sammenslåing, spesielt med Kristiansand, og frykten ligger her i å bli oppslukt i en storbykommune. Dette er det utvalget for arbeidsgruppen for reformen i Birkenes som uttaler. De mener at det er bedre å være utkanten av en liten kommune fremfor en stor, og peker på at en sammenslåing av innlandskommunen Birkenes og kystkommunen Lillesand er mer naturlig. Dette fordi det her har vært kontakt og samarbeid både nå og sett i tidligere historisk sammenheng, blant annet med tømmerdrift. Selv om dette samarbeidet for så vidt også gjelder Kristiansand, er frykten for å bli en utkant i den store kommunen for stor til at dette sees på som et alternativ for dem (Haugen Mehl, 2014b,a,d).

«Vi må klare oss selv og kjempe for å overleve uansett. Det aller viktigste er å ikke bli oppslukt»

(Trond Eirik Jaabæk til Haugen Mehl
Lillesandsposten, 22. august 2014a).

Til tross for at Birkenes kommune søkte om overgang til Vest-Agder fylke, viser det seg at birkenesingene likevel er splittet når det gjelder denne avgjørelsen. I følge leder i Herefoss Utvikling, Petter Ross, og leder av Engeslandstunet, Trond Eirik Jaabæk, har de indre bygdene i Birkenes i motsetning til resten av kommunen, en sterkere tilknytning til Aust-Agder fylke. Jaabæk mener at de indre delene heller burde vurdere å se på sammenslåingsløsninger innover i landet, i stedet for mot kysten. Det er i innlandet Birkenes har mest til felles mener han, ikke Lillesand. Men han viser til at det også her er delte meninger om dette. Ifølge Jaabæk bør man vurdere en eventuell løsrivelse fra Birkenes om det går mot en uønsket sammenslåing, og da dette er en innbyggings sak mener han det bør

avgjøres i en folkeavstemning. Ved en sammenslåing hvor konsekvensen blir at disse delene blir en fjern utkant, mener han at de indre delene av kommunene må arbeide sammen mot dette, og finne metoder for å bli hørt. Muligens også ty til lobbyvirksomhet for å komme frem med deres sak. Foreløpig er ikke dette nødvendig så lenge det er flere alternativer for sammenslåinger som ikke blir for store, for eksempel Birkenes, Lillesand og Grimstad. Jaabæk understreker at en av de største kampsakene i innlandet er bedre veier og at ikke skoler, barnehager og butikker forsvinner, slik man ser tendenser til flere steder. Dette er nødvendig for en levende bygd og for at de ikke blir glemt. Men også han mener at det er for tidlig å kunne ta noen avgjørelser før man vet mer om kommuners nye oppgaver og konsekvenser av kommunereformen. Det viktigste er å ikke låse seg til noen alternativer (Haugen Mehl for Lillesandsposten, 2014a & b. 2015b).

7.6.2 Skepsis til storkommune

Denne skepsisen til sammenslåing med Kristiansand og Knutepunktkommunene er det flere som deler også i Birkenes. Blant annet vises det til at mange er redd for at om man begynner å utrede for sammenslåing med Kristiansand kommune, så kan dette gjøre det vanskelig å se på andre alternativer.

Ordfører Arild Windsland aviser dette, og understreker at selv om Knutepunkt Sørlandet foretar utredning, så vil ikke dette låse Birkenes kommune til å følge deres konklusjon. Dessuten kan Birkenes selv foreta utredning for andre alternativer for sammenslåing dersom det er ønskelig. Flere politikere i kommunen frykter likevel at det går mot en sammenslåing med Kristiansand som vil sluke opp de mindre kommunene, og flere av de som mener dette har tidligere uttrykt at det ble brukt for mye tid på unødvendig planarbeid i forbindelse med denne prosessen. Dette har de nå gått bort ifra, og uttrykker et ønske om å ha større fokus på andre alternative utredninger hvor Kristiansand ikke inngår. Det understrekes nå viktigheten av å ha fokus på utredning, nettopp fordi utfallet vil være så utslagsgivende for kommunen. Til tross for dette er det her flere politikere som har stemt imot utredningsarbeidet Knutepunkt Sørlandet nå arbeider med (Haugen Mehl for Lillesandsposten, 2014a&b).

Som vi ser spekuleres det mye rundt konsekvensene for den nåværende kommunen ved en eventuell sammenslåing til en storkommune. I midten av februar 2015, meddeler Birkenes

næringsforum at de ønsker å se nærmere på hvilken betydning den planlagte kommunereformen kan få for næringslivet i kommunen. En kommunesammenslåing kan påvirke næringslivet på både godt og vondt, og derfor ønsker de å ha økt fokus på dette. Her vil de diskutere saken videre og vurdere hvilke alternativer for sammenslåings-modeller som vil få best utslag for Birkenes kommune fra et næringsmessig ståsted. Det kommer til uttrykk at det er svært delte meninger også her om dette. Noen mener at en sammenslåing vil være bra for næringslivet, andre vil heller ha Birkenes som selvstendig kommune (Engstad for Lillesandsposten, 2015a).

Flere politikere peker på at det uansett er helt nødvendig for Birkenes kommune å slå seg sammen med en eller flere nabokommuner. Dette fordi man i kommunen allerede opplever utfordringer knyttet til å løse de lovpålagte oppgavene som i dag kreves, dette sett i sammenheng med innbyggertall og av størrelsesmessige hensyn.

Arild Windsland slår fast at det i utredningsarbeidet må bli sterkere tillit til- og mellom kommunene i Agder, da dette er viktig for arbeidet som skjer fremover. Ikke minst må man ha større fokus på å inkludere hverandre i arbeidet, da både med tanke på andre kommuner og innbyggerne i kommunene. Han understreker viktigheten av at kommunene blir aktive deltakere, som er mer tilstede i prosessen enn hva de til nå har vært (Engstad for Lillesandsposten, 2014b).

Windsland mener at det er særlig tre sammenslåingsmodeller som er aktuelle for utredning i Birkenes kommune. Disse er to-kommunemodellen; Birkenes og Lillesand, Østmodellen; Birkenes, Lillesand og Grimstad, og selvfølgelig Knutepunktmodellen hvor alle knutepunktkommunene slås sammen til en stor-kommune. I tillegg til dette skal det også utredes et innlandsalternativ (Engstad for Lillesandsposten, 2015a). Her legges det ikke vekt på en sammenslåing med *kun* Kristiansand, eller eventuelt Kristiansand og Lillesand.

7.6.3 Innbyggernes medbestemmelse

I Birkenes er det diskusjoner om hvorvidt det er aktuelt å foreta en folkeavstemning for å høre hva innbyggerne ønsker. Her mener ordfører Windsland at han tviler på at det er et politisk

flertall i kommunen for nettopp dette. Men i Birkenes Fremskrittsparti er det flere som mener at det er folket som bør bestemme hva som skal skje med kommunen. De poengterer at den beste måten å gjennomføre denne reformen på er ved å basere seg på en folkeavstemning, hvor man forplikter seg å følge resultatet (Engstad for Lillesandsposten, 2014a. 2015a). Partiet vil i løpet av 2015 fortsette å fremme dette forslaget;

«[...] Dette er en stor og viktig sak som berører alle våre innbyggere. Folket bør derfor få si sin mening gjennom en folkeavstemning. La folket bestemme, [...]».

(Martin Konstali i Birkenes FrP, gjengitt i Engstad
Lillesandsposten, 19. desember 2014d, s.10).

Etter deres syn bør avstemningen være med tre alternativer, «Ja til sammenslåing med Lillesand», «Ja til sammenslåing med Kristiansand» eller «Nei til kommunesammenslåing» (Engstad for Lillesandsposten, 2014d).

Ordfører Windsland er enig i at folket må bli hørt i løpet av prosessen, og at deres synpunkter er viktig. Men understreker at vi har et system i Norge, og her er det kommunestyret som er valgt for å ta viktige avgjørelser på vegne av folket. Windsland peker på at folkeavstemning er en mulig metode, men dette er ikke anbefalt fra øverste hold. Han stusser også litt over alternativene til Fremskrittspartiet, med tanke på «ja til Kristiansand». Dette fordi det ikke har vært oppe som forslag å slå seg sammen med *kun* Kristiansand. Dette har ikke vært et aktuelt alternativ, men derimot er sammenslåing til en Knutepunkt-kommune en mulighet (Engstad for Lillesandsposten, 2014d).

«[...] Politikerne har ennå ikke bestemt seg for hva som skal være kommunenes metode for å høre befolkningen på. [...]»

(Windsland til Engstad
Lillesandsposten 19. desember 2014d, s.10.).

Andre politikere i Birkeneskommune mener at en folkeavstemning med alternativet «nei til kommunesammenslåing», vil gi et sikkert nei fra innbyggerne. I de ulike partiene i kommunen stiller man seg åpent i forhold til at folket bør bli involvert på flere måter, med folkemøter som et av alternativene. Arbeiderpartiet i Birkenes er enig i dette, og ser her særlig på sammenslåing med Lillesand som det fremste alternativet. De utviser stor skepsis til Kristiansand fordi de mener dette kanskje kan bli litt for stort. Også Sosialistisk Venstreparti i Birkenes mener at folkeavstemning ikke vil være en god løsning, men legger vekt på at folkemøter er viktig. Her kan folk stille spørsmål og få informasjon om hva som skjer. Selv mener de at Birkenes er for liten for fremtidens oppgaver, men at det er usikkerhet knyttet til spørsmålet om hvor stor kommunen bør være. Stort er ikke nødvendigvis det beste (Engstad for Lillesandsposten, 2014d).

Birkeland Fremskrittsparti argumenterer fortsatt for en folkeavstemning under kommunevalget til høsten (2015), og at dette er den billigste måten å gjøre dette på. Men de har nå endret på hvilke svarsalternativer de mener bør være med, og endret alternativer for sammenslåing til Knutepunktkommunene, sammenslåing med innlandskommunene, sammenslåing med *kun* Lillesand eller å forbli selvstendig. Forslaget deres ble møtt med at det er gjennomførbart, men at det må planlegges nøyer. Det er også gitt uttrykk for sterke ønsker om at man ikke kan vente så lenge, men bør involvere innbyggerne *før* valget til høsten. Og for å gjøre dette løftes igjen folkemøter opp som en god metode, men også bruk av nettsider og direkte kontakt både gjennom sosiale- og lokale medier (Engstad for Lillesandsposten, 2015a).

7.6.4 Økonomi

Årsregnskapet for Birkenes kommune endte med et overskudd på ca. 1.5 millioner kroner etter 2014. Dette plussregnskapet har vekkes positive reaksjoner i kommunen, og det spekuleres ikke for mye i om overskuddet rett og slett kan skyldes en god del flaks.

Uansett pekes det på ekstra inntekter fra skatt, spesielt den nylig økte eiendomsskatten, som en mulig årsak for overskuddet (Haugen Mehl for Lillesandsposten, 2015a).

Birkenes har tidligere sagt nei til en sammenslåing med Lillesand kommune begrunnet i Lillesands negative økonomiske situasjon (Haugen Mehl for Lillesandsposten, 2014b).

7.6.5 Oppsummering av Birkenes og kommunereformen

I Birkenes kommune er det som i de andre kommunene uenighet om hva som er det beste for kommunen. Flere frykter at en sammenslåing til en storkommune vil være negativt, og at dette vil føre til at Birkenes blir en utkantkommune med større avstand til der hvor beslutningene blir tatt. Dette kan føre til at demokratiet og medbestemmelsen vil bli svekket. Særlig merker man denne skepsisen i innlandsdelene av kommunen. Her vurderer man å «melde seg ut» av Birkenes og heller se på sammenslåing med andre innlandskommuner dersom sammenslåing ikke går ønskelig vei.

Ser man på undersøkelser knyttet til innbyggernes ønsker, viser disse til at der hvor det tidligere var et klart nei til sammenslåing med nabokommuner, nå har snudd til et ønske om sammenslåing. Det kan se ut til at det er politikerne som har vært (og er) de som er mest skeptiske til sammenslåing, ikke innbyggerne. Likevel er det stort sett enighet om at en sammenslåing med Lillesand kommune er ønskelig, til tross for den økonomiske tilstanden i nabokommunen som det er stor skepsis til.

Økonomisk sett gikk Birkenes kommune med et knapt overskudd etter 2014.

7.6.6 Diskurser i Birkenes

I Birkenes kommune kan man se at *identitetsdiskursen* er svært gjeldene, spesielt i de indre delene av kommunen. Her går man så langt at man vurderer å bryte ut av kommunen om det skulle bli en, for dem, «uønsket» sammenslåing. Dette hører også til «*demokrati/smådrifts – diskursen*», hvor mindre kommuner vil ta bedre hensyn til innbyggerne og alle kommunens både fjerne og nære områder, og deres behov. Dette ser vi også i resterende deler av Birkenes, men etter hvert som prosessen utfolder seg kan det virke som om man også her, i likhet med hva vi så i Lillesand, åpner øynene for å utvide til større kommuner for å best kunne opprettholde de tilbud og oppgaver som fremtidens kommuner skal kunne tilby. Dette stemmer over ens med *moderniseringsdiskursens* tankegang. I likhet med Lillesand finner man i Birkenes tvil rundt i hvilken grad innbyggernes meninger skal vektlegges i avgjørelsene

som blir tatt, og hvordan dette skal gjøres. Men at de skal vektlegges er det ikke tvil om. «Regionløft-diskursen» er ikke særlig fremtredende i Birkenes.

7.7 Grimstad og kommunereformen

I Grimstad har man vært litt tilbakeholden når det gjelder å snakke om sammenslåing og hva den nye kommunereformen vil si for regionen, sier Ordfører i Grimstad, Hans Antonsen i et leserinnlegg i Grimstad Tiende. Dette mener han skyldes at temaet er kontroversielt, og mange frykter at uttalelser kan få konsekvenser for populariteten, blant annet med tanke på kommende valg. Men likevel vil han understreke viktigheten av å ta tak i denne debatten (Antonsen i Grimstad Adressetidende, 2014).

Til tross for dette har man i Grimstad kommune uttrykket tidlig i prosessen at man her ikke har ønsket sammenslåing med andre kommuner (Børresen for Lillesandsposten, 2014a), og Antonsen har tidligere uttalt at Grimstad er den kommunen i Aust-Agder som best kan klare seg selv uten sammenslåing med andre (Antonsen i Grimstad Adressetidende, 2014).

Kommunen har tidligere blitt kontaktet av Lillesand kommune om de ønsker å samarbeide om mulig utredning for sammenslåing av kommunene. Dette har da blitt avvist med at Grimstad ikke har behov for sammenslåing (Cantero for Grimstad Adressetidende, 2014a).

Senere har mange endret holdninger, og i begynnelsen av 2015 ble det slått fast med enighet mellom Lillesand, Birkenes og Grimstad om å utrede kommunesammenslåing mellom disse kommunene (Ballestad for Agderposten, 2015). Grimstad kommune er som nevnt ikke med i Knutepunkt Sørlandet, men er likevel med som et alternativ i utredningsarbeidet. Antonsen sier i Lillesandsposten i 2015, at han er positiv til en sammenslåing med Lillesand og Birkenes, og ser på dette som et reelt alternativ for en ny kommunestruktur. Bakgrunnen for denne saken er at Lillesand kommunes styringsgruppe har tatt kontakt med Grimstad kommune om saken (Moen for Lillesandsposten, 2015).

Av de som mener Grimstad ikke bør slå seg sammen med nabokommunene, er Grimstad Arbeiderparti. Per Svenningsen, som er gruppeleder for partiet i Grimstad, mener at man ikke skal inngå forhandlinger og samtaler med nabokommunene om utredning. Dette fordi man

heller bør fokusere på utredning av kommunens egen situasjon totalt sett, og heller se på hvordan Grimstad kan overleve som egen kommune (Svenningsen i leserinnlegg i Grimstad Adresstidende, 2015).

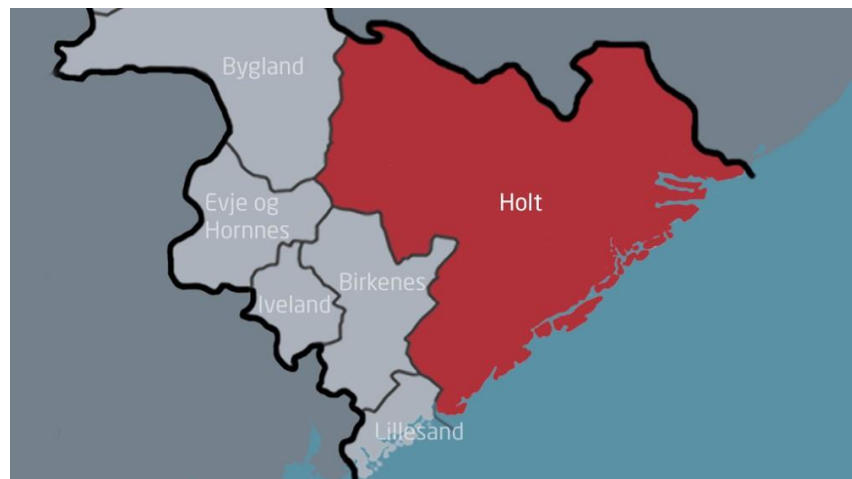
Et annet argument mot sammenslåing med nabokommunene, er at de omliggende kommunene sliter med høy gjeld. Til tross for dette pekes det på den annen side på at en sammenslåing vil føre til en sterkere kommune, og man vil dermed likevel stå sterkere. Ordfører Antonsen mener at en sammenslåing med Arendal vil være det beste for kommunen. Han påpeker også at det har blitt uttalt at de kommunene som minst ønsker sammenslåing, bør være de som tar utredningsarbeidet på størst alvor. Dette fordi det er klart at det foreligger trusler om tvangssammenslåing. Det er flere i kommunen som har uttrykt at arbeid og diskusjoner rundt sammenslåing er «*ulogisk*» så lenge man ikke har mer informasjon om de nye oppgavene for kommunene (som kommer våren 2015), men dette er ordføreren helt uenig i, og peker på at det er noe kommuner over hele landet arbeider med til tross for at oppgavene ikke er klare (Cantero for Grimstad Adresstidende, 2014b).

7.7.1 «Holt» -kommune

Mens de andre kommunene blant annet diskuterer en sammenslåing til en storkommune med Knutepunkt-kommunene, er det i Grimstad et annet alternativ som har blitt foreslått.

Rådmannen i Arendal, Harald Danielsen, har

kommet med et forslag om sammenslåing med flere av kommunene i Aust-Agder til en storkommune med ca. 90.000 innbyggere. I dette forslaget inngår Grimstad sammen med Arendal og seks andre kommuner. Lillesand og Birkenes er ikke med i her (Sandve & Sundsdal for NRK-Sørlandet, 2014). Danielsen mener at en slik sammenslåing vil gjøre denne delen av Agder mer på nivå med dagens Kristiansand, og styrke denne regionen. Han



Figur 3: Kart over forslaget om Holt kommune.
Hentet fra Sandve & Sundsdal NRK-Sørlandet, 2014.

understreker at det er kommunene selv som må bestemme hva de ønsker, men at det er viktig å ha fokus på å snakke *med* hverandre, og ikke bare *om* hverandre (Nyhetsinnslag fra NRK-Sørlandet, 2014).

Forslaget har blitt møtt med skepsis, og blant annet blitt kalt et «luftslott». Mye av skepsisen blir argumentert med at dette vil føre til en sentralisering med all administrasjon lagt til Arendal (Wiig Andersen & Tegnander for NRK-Sørlandet, 2014).

7.7.2 Utredning av sammenslåing

«Jeg har aldri sett det som min viktigste oppgave å forsvare gamle grenser. Mitt mandat er å arbeide for at innbyggerne våre får så gode forutsetninger som mulig for å leve gode liv.»

(Ordfører i Grimstad, Hans Antonsen
til NRK-Sørlandet. 23. november, 2014).

I Grimstad, så vel som Arendal, har det gått flere rykter om at ordførerne i de to kommunene i over ett år har hatt hemmelige samtaler om sammenslåing. Ordfører i Grimstad, Hans Antonsen mener at det er verdt å utrede sammenslåing av Grimstad og Arendal, gjerne sammen med flere av kommunene i Aust-Agder, men avviser at det har foregått noen hemmelige samtaler mellom ordførerne i kommunene. Han peker på at Arendal og Grimstad allerede har et tett samarbeid, noe som vil være gunstig ved en eventuell sammenslåing. Likevel vil han understreke at han tror dette kan bygge et sterkere Aust-Agder med bedre levekår og likestilling i området, ikke minst skape flere arbeidsplasser. Og mens store deler av Vest-Agder har startet utredning av alternativer for ny kommunestruktur før julen 2014, peker han på at Aust-Agder henger lengre etter (Cantero for Grimstad Adressetidende, 2014b & Weiby for NRK-Sørlandet, 2014a&b).

7.7.3 Økonomi

Årsrapporten for Grimstad viser at kommunen hadde et overskudd på ca. 25.9 millioner etter 2014. Dette er før man har tatt med pensjonspremieavviket og kommunens gjeld i beregningen. Grunnen til dette overskuddet mener man skyldes skatteinntekter fra «personlige skatteyttere» i kommunen (Grimstad Kommune, 2015).

7.7.4 Oppsummering av Grimstad og kommunereformen

I Grimstad finner vi nok den sterkeste holdningen mot sammenslåing med nabokommunene. Likevel åpner de seg også her opp for diskusjoner og utredning av mulige alternativer, da spesielt med tanke på sammenslåing med Arendal, men også etter hvert med Lillesand kommune.

Stort sett ser man ikke behovet for sammenslåing med nabokommunene, og derfor har det ikke vært behov for utredning mener kommunen. Og med kommunens positive resultat med et godt økonomisk overskudd, sees en sammenslåing med de gjeldstyngde nabokommunene mer som en belastning enn noe positivt. Dette til tross for at en sammenslåing kan være med å styrke kommunen på andre områder.

7.7.5 Diskurser i Grimstad

Grimstad har stort sett hatt mest fokus på å bestå som egen kommune, uten endringer i grensene. Her ser man «*Demokrati/smådrifts*»-diskursen komme frem gjennom at kommunen selv mener at de fint kan klare seg selv, både økonomisk og med tanke på fremtidige tjenester. Eventuelt kan sammenslåing skje med et par av nabokommunene, men foreløpig kan dette gjerne unngås for Grimstad sin del. «*Regionløft*»-diskursen og *identitets*-diskursen er ikke særlig fremtredende i Grimstad, ei heller *moderniserings*diskursen. Dette kan skyldes at de her for det meste har sett på sammenslåing som unødvendig og mer som en belastning for kommunen. Likevel åpner de nå for utredning av alternativer for sammenslåingskommuner.

8 KONKLUSJON

Formålet med denne undersøkelsen har vært å avdekke hvordan Sørlandinger møter regjeringens nye kommunestrukturereform. Jeg vil i denne avsluttende delen samle alle trådene sammen for så å se om funnene kan bidra med å besvare problemstillingen og forskningsspørsmålene jeg har hatt for denne undersøkelsen. I neste kapittel vil jeg komme med en konklusjon og avsluttende oppsummering av undersøkelsen.

Problemstillingen er som tidligere presentert:

*«Hvordan møter Sørlandinger regjeringens nye kommunestrukturereform?
En casestudie med analyse av argumenter fremsatt i det offentlige rom i fire kommuner i
Agder.»*

Jeg vil videre ta for meg forskningsspørsmålene for undersøkelsen, for så å sette dem i sammenheng med analysen og til slutt trekke dem opp mot selve problemstillingen. For å gjøre dette på en oversiktlig måte har jeg valgt inndele i underkapitler etter hvert av forskningsspørsmålene.

8.1 Forskningsspørsmål 1:

Kom sørlandskommunene sent i gang med prosessen?

Sørlandet har fått kritikk for å komme sent i gang med reformprosessen. Men hvorfor har Sørlandingen forholdt seg så nølende når det gjelder utredning og planlegging av eventuelle sammenslåinger?

«Vi har det så greit sånn vi har det» er et kjent utsagn. Som vi har sett er det flere som har spekulert i om denne «sørlandske tregheten» er noe som sitter igjen fra gammelt av, og er en mangel på omstillingsevne. Dette har vi kunnet konkludere med at heller er en avsporing av debatten. Sørlandingen er ikke spesielt mye tregere enn andre deler av Norge. Likevel har vi sett i denne undersøkelsen uttrykk for at flere kommuner har forsøkt (og forsøker) å tviholde

på de nåværende kommunegrensene. Dette er ikke spesielt for sørlandskommunene men tendenser vi ser igjen gjennom hele landet i denne reformprosessen. Dette kan være med på å forsinke prosessen noe ved at man ikke åpner for utredninger av andre løsninger, og kanskje heller fokuserer kun på utredning av egen kommune - om man i det hele tatt tar fatt på en utredning. Men alle kommunene vi har sett på har etter hvert åpnet for utredning og drøfting av sammenslåing med naboene. Noe jeg bemerker meg er at det syntes å være en mangel på dialog mellom en rekke av kommunene, og da særlig om man ser på Kristiansand og Grimstad kommuners kommunikasjon med de omliggende nabokommunene. Denne tilbakeholdenheten fra Kristiansand kan virke som en god taktikk for ikke å skremme vekk de mindre kommunene rundt, men jeg frykter at om passiviteten pågår for lenge kan dette også få feil effekt med tanke på hva som kanskje er hensikten. Jeg aner en følelse fra småkommunene om at storbykommunen fremstår som arrogant og overlegen ovenfor naboene, og ordføreren i Birkenes har et poeng med at det er på tide at Kristiansand tar opp telefonen og inviterer naboene på kaffe og dialog. Grimstads tidligere avholdenhet virker som en praksis for å bevare de eksisterende grensene, men også her åpnet man etter hvert for utredning.

Det ser ut til å være en felles gjeldende tanke at det er utfordringer for utredningsarbeidet knyttet til at offentliggjøring av kommunenes nye oppgaver kommer så sent i prosessen. Uten klare oppgaver for de nye kommunene kan de nåværende kommunenes spekuleringer og antakelser få dem til å fremstå som en redd, usikker og kanskje også villedet saueflokk i utredningsarbeidet.

Regjeringen selv mener at offentliggjøringen ikke kommer sent i prosessen. Jeg tror likevel at dette har vært med på å gi utslag for en litt nølende holdning blant kommunene i Norge, at dette kan skyldes usikkerhet knyttet til fremtiden. Kommunenes nye oppgaver vil blant annet kunne være avgjørende med tanke på nødvendigheten av sammenslåing, ikke minst med tanke på spørsmålene omkring størrelsen på kommunene og deres «robusthet». Jeg undrer meg på om tidspunktet for offentliggjøring har noe av sin bakgrunn i taktikk, eller om dette skyldes praktiske omstendigheter for regjeringen. Dette skal jeg ikke spekulere mer i her, men jeg aner at noe av tilbakeholdenheten til sørlandskommunene har vært grunnet i denne usikkerheten. Det som er sikkert er at de nye oppgavene for kommunene vil kunne ha avgjørende konsekvenser for eventuelle sammenslåinger og videre utredninger.

Sørlandet er nå for fullt i gang med arbeidet om ny kommunestruktur. Om resultatet blir at man får en eller flere kommuner i Knutepunktregionen blir spennende å se. Likevel er det viktig å huske på at det i arbeidet mot ny kommunestruktur også er avgjørende å ikke glemme viktigheten av å kommunisere med hverandre, og ikke minst inkludere hverandre i dialog og drøfting. Manglende kommunikasjon kan skyldes at kommuner kan være tilbakeholdende med å inngå kompromiss som i ettertid kan skape lokale reaksjoner. For eksempel knyttet til å binde seg til å overta gjeld eller videreføre dyre tilbud i nabokommunen. Dermed kan man tenke at det er bedre å utsette drøftingen til siste fase i arbeidet. Den nye strukturen vil komme til å få ringvirkninger for regioner, og disse er ikke nødvendigvis til å «kimse» av.

8.2 Forskningsspørsmål 2:

Sammenslåing med nabokommuner, og frykt for mulige konsekvenser

Det er en rekke ulike meninger omkring sammenslåing med nabokommunene. Noen viktige faktorer som ser ut til å spille en stor rolle her er blant annet hvordan man «identifiserer» seg med nabokommunen. Kristiansand kommune har forholdt seg rimelig passive når det gjelder meningsmålinger og undersøkelser hos innbyggerne. Her ser det ut til at fokuset er på å få til en sammenslåing av flest mulig kommuner for å øke «overlevelsesdyktigheten» og statusen til Kristiansand, både som by, region og kommune. Likevel uttrykkes det at sammenslåing ikke er en nødvendighet for kommunen, men mer en bonus.

I Lillesand råder det en tanke om tilhørighet til Birkenes kommune, og at en sammenslåing med disse to er naturlig. Dette ser det ut til å være enighet om både hos politikerne og innbyggerne i kommunen.

Men det kan virke som at politikerne har tatt for gitt at mange i Lillesand også ser på Kristiansand som en god sammenslåingspartner. Det fremstår som om fokuset hos politikerne mer ligger i en frykt for å bli slukt av en storbykommune, og bli en glemt bydel i utkanten.

Grimstad er det også noen som ser på som attraktivt, men her virker det som om dette alternativet er mer ettertraktet hos politikerne enn flertallet av innbyggerne, hvert fall når det er snakk om førstevalg av sammenslåingskommune. Dette kan mye mulig skyldes at de fleste undersøkelser om sammenslåingsønsker hos innbyggerne ikke ser til å ha fokusert på alternativer med flere kommuner, men kun «*favoritt kommune for sammenslåing*».

Noe som er spesielt i Birkenes, sammenliknet med de andre kommunene, er at det er kommet til uttrykk en indre splid i kommunen. Det ser ut til at på tross av at andre deler av kommunen ser for seg en sammenslåing med Lillesand, Grimstad, til og med også Kristiansand som alternativ, er de indre delene av Birkenes mer skeptiske til dette. Da spesielt med tanke på en sammenslåing med Kristiansand. Det er en tydelig frykt her for å bli glemt i utkanten av en stor kommune, og alternativet er for innbyggerne her heller å splitte opp Birkenes, hvor de indre delene heller slår seg sammen med andre innlandskommuner i området.

Generelt i Birkenes kan man få inntrykk av at politikerne er mer skeptiske til sammenslåing med nabokommunene enn hva innbyggerne er. Men en del av spørreundersøkelsene som er gjennomført for å speile innbyggernes meninger har vært mer ledende enn andre. Blant annet med tanke på de som kun har spurt hvem man ønsker sammenslåing med, og ikke tatt hensyn til at kommunen skal være slik den er, eller på den andre siden faktisk hatt videreføring av nåværende kommune som tydeligst alternativ. Hvordan man ordlegger seg og hvilke svarsalternativer man har kan vært helt avgjørende for resultatet man får.

Men stort sett er det også her enighet om at en sammenslåing med Lillesand er spesielt attraktivt, ser man bort ifra den økonomiske situasjonen til nabokommunen.

Mens Lillesand og Birkenes har oppfordret Grimstad kommune til å være med på et utredningssamarbeid, har de her vært mer tilbakeholdne til sammenslåing. Dette er den av kommunene som fortsatt viser minst behov og engasjement for sammenslåing med naboene. Da spesielt med tanke på økonomiske fordeler og ulemper, i og med at nabokommunene ikke er like godt økonomisk stilt som Grimstad. Her kommer heller ikke innbyggernes meninger like godt frem, annet enn hentydninger til at innbyggerne er positive til sammenslåing og lignende. Spørsmålet er til hvilken side en eventuell sammenslåing skal skje, vestover mot Lillesand, eller østover mot Arendal. Man får ikke noe svar på hva som frister aller mest eller

lønner seg for kommunen, men kommunen er i gang med utredning for begge disse alternativene.

Man kan konkludere med at det etterhvert ser ut til at kommunene er positive for utredning for ulike sammenslåingsmodeller, men hva resultatene til slutt vil bli er det mer usikkerhet rundt.

Noe som kommer frem er at politikerne kanskje undervurderer innbyggernes ønsker om sammenslåing, og lager større splid om identitet og behov for selvstendighet på vegne av innbyggerne, enn hva som kanskje er realiteten. Man kan kjenne en undertone i de mindre kommunene, av frykt for å bli glemt og undertrykket som en utkant i en stor kommune. Dette til tross for at ordfører i Kristiansand, Arvid Grundekjøn understreker at man i en slik sammenslåing vil vektlegge de mindre kommunenes behov, ønsker og å ha fokus på bevaring av deres eget særpreg og interesser.

Man kan også plukke opp en frykt med tanke på om fylkesgrensen kan få begrensninger for en fremtidig kommunestruktur, spesielt om man ser på en eventuell sammenslåing av Birkenes og Lillesand og mot Kristiansand, som ligger i Vest-Agder fylke. De to Aust-Agder kommunene har som nevnt tidligere fått avslått søknaden om overgang til Vest-Agder fylke. En annen slags frykt finner man for regjeringens tvang og lokkemidler, og ikke minst sulteforing som en metode for å tvinge frem sammenslåing. Flere ser på sammenslåing som uunngåelig, og om man ikke legger til rette for dette selv vil regjeringen tvinge det frem uansett, og dermed er det bedre å være i «forkjøpet» på avgjørelsene. Unntaket her er Grimstad, som stort sett holder på sitt, men etter hvert kommer det frem at man også her nå ser nødvendigheten av utredning. Spesielt med tanke på konsekvenser ved tvangssammenslåing.

8.3 Forskningsspørsmål 3:

Diskursive mønstre i argumentasjonen, og diskursivt hegemoni

Tidligere i undersøkelsen identifiserte jeg fire diskurser som er utgangspunktet for studien av diskursive mønstre i argumentasjonen som fremføres og uttalelsene hos de enkelte kommunene. Disse diskursene har jeg valgt å kalle *moderniseringsdiskursen*, «regionløft»-

diskursen, identitets-diskursen og «demokrati/smådrifts»-diskursen.

Vi har nå sett at disse blir vektlagt og fremtrer på ulik måte i de forskjellige kommunene: Kristiansand bærer et større preg av «regionløft» -diskursen enn de andre kommunene. Dette kan begrunnes i at man her kanskje ser at faktorer som titler og status som storbykommune og lignende kan stå på spill når flere andre kommuner nå slår seg sammen andre steder i landet. Dette kan få konsekvenser for Kristiansand, og derfor vil et regionsamarbeid være viktig for kommunens fremtid høyt oppe på de forskjellige listene. Om dette kan være en politisk avsporing knyttet til måten man fokuserer på sammenslåingsprosessen skal jeg ikke gå for dypt inn i, men at det kan være flere andre løsninger for å styrke Sørlandets fremtid på kan jeg absolutt ikke avskrive her.

«Demokrati og smådrifts» -diskursen ser vi tydelig i de mindre kommunene. Her ser man fordelene ved mindre kommuner - spesielt med tanke på tjenestetilbud til innbyggerne, lokalstyring, og nærhet knyttet til politisk deltakelse og tjenestene i kommunen.

Identitets-diskursen ser man at er mer fremtredende i kommunene tidligere i prosessen, og er nærmest fraværende i senere tid – med unntak av i de indre delene av Birkenes. Den kan også mulig spores i Grimstad som en underliggende faktor mot sammenslåing med nabokommunene.

Moderniseringsdiskursen ser man at etterhvert som prosessen med tiden utspiller seg, blir mer gjeldende i alle kommunene, men kanskje med minst fremtredende effekt i Grimstad.

Alle ser etter hvert behovet for utredning av alternativer for fremtidig kommunestruktur, og kanskje de også blir mer åpne for sammenslåinger med nabokommunene. Spørsmålet som man ser at går igjen her er hva de nye oppgavene for kommunene vil være, som vil få konsekvenser for kommunenes fremtid og mulighet for «overlevelse». Man ser her at de tenker fremtidsrettet, og er klar over at de må ta steget inn i fremtiden (enten de vil det eller ei). Et annet viktig spørsmål er i hvilken grad innbyggerne skal få være med å bestemme

kommunenes fremtid. Dette er det stor skepsis og uenighet rundt, men diskuteres stort sett kun i Lillesand og Birkenes. Her kommer det frem at det er delte meninger om spørsmålet om sammenslåing i det hele tatt er en oppgave for innbyggerne å avgjøre. Det blir understreket at de skal få si sin mening om kommunenes fremtid, men i hvilken grad dette skal bli vektlagt og få utslag i eventuelle avgjørelser er ikke like sikkert.

Diskursene har endret seg i prosessen, og gått fra å være mer stagnerende med tanke på å verne egen identitet og kommune, mot å se mer på «modernisering» som en nødvendighet for kommunens fremtid. Selv om de ulike diskursene blir vektlagt ulikt, er dette en gjennomgående tendens i alle de fire kommunene. Likevel vil jeg velge å påstå at til tross for dette er det ingen av diskursene som er ekstreme. Men man ser at modernitetsdiskursen er en hegemonisk diskurs da denne har «trumfet» gjennom på ett vis i alle kommunene, og fører til at de nå ser på sammenslåing mer som en nødvendighet enn et valg. Kommunene befinner seg i en tilstand mellom på den ene siden å ha et ønske om å bevare sin egen stemme og nærhet til folket – samtidig som de på den andre siden ser at det er behov for tilpasning og en form for «modernisering» av kommunene for å kunne oppfylle de kommende oppgavene og å legge til rette for best mulig tjenester for innbyggerne.

9 Oppsummering og avslutning

Jeg vil nå oppsummere og gi en konklusjon av resultatene jeg har kommet frem til i denne undersøkelsen.

1. Hvorfor kom sørlandskommunene så sent i gang med prosessen med utredninger av ny kommunestruktur?

Vi kan konkludere med at sørlendingene ikke er spesielt mye tregere og lite omstillingsdyktige enn resten av landet. Grunnen til at sørlandskommunene kom så sent i gang med prosessen kan begrunnes i tilbakeholdenhet i forbindelse med usikkerhet knyttet til kommunenes nye oppgaver, som ikke ble offentliggjort før våren 2015. Vi har også sett at det har vært mangel på dialog og kommunikasjon mellom kommunene, blant annet fordi mange kanskje låste seg fast en stund i tanken om at utredning av andre alternative enn selvstendighet ikke var nødvendig.

Mens Kristiansand har vært svært tilbakeholdende i sin invitasjon til nabokommunene, har vi sett at Lillesand har kontaktet særlig Birkenes og Grimstad for å få i gang alternative utredning i tillegg til Knutepunktutredningen. Her ble de først møtt med negative svar, blant annet begrunnet i deres dårlige økonomi og at de andre kommunene ønsket å forbli slik de er. Etter hvert har vi sett at alle kommunene nå er med i utredning, samtidig som de er mer åpne for sammenslåing med nabokommunene.

2. Hvordan tenker de ulike kommunene, både lokalpolitikere og innbyggerne, omkring det å slå seg sammen med nabokommuner?

Finnes det noen 'frykt' for konsekvenser ved sammenslåing? Om så, hva består denne av?

Vi har sett at holdningene har endret seg etter hvert som reformprosessen har utspilt seg. Kristiansand kommune har stort sett forholdt seg åpen for sammenslåing, med et stort ønske om å slå sammen så mange som mulig av Knutepunkt-kommunene. Dette begrunnes blant annet med at det er vesentlig for Sørlandet som region å styrke Kristiansandsområdet, både

for å overleve som by og kommune – men også for Sørlandet som landsdel.

I Lillesand og Birkenes ser det ut til at politikerne tviholder på hverandre som beste alternativ for sammenslåing, gjerne også med Grimstad. Noe jeg finner svært interessant her er at det kan virke som om politikerne vil anerkjenne at innbyggerne i kommunene også ser på Kristiansand som en god kandidat for sammenslåing. Dette med unntak av de indre delene av Birkenes, hvor det vurderes å melde seg over til en annen kommune ved en slik sammenslåing. Man ser her, både i disse delene og hos politikerne, en frykt for å bli «glemt» i utkanten av en stor-kommune, og at de demokratiske verdiene kan bli svekket ved større avstander.

Det kan virke som om politikerne er mer skeptiske til dette en hva som kommer frem av innbyggernes stemmer. Men også innbyggernes stemmer har endret seg utfra undersøkelsene som har blitt gjennomført, og man ser at de etter hvert har blitt mer positive for sammenslåing enn hva de var i starten av prosessen. Dette tror enkelte at kan skyldes medias fokus, men også flytte- og arbeidsmønster hos innbyggerne som foregår på tvers av kommunegrenser. Men muligens kan også det at prosessen nå har pågått i noen år, og man har fått «tygget» litt på saken ha sin effekt. Kanskje kommunereformen, og sammenslåing ikke lenger virker like truende som det kan ha fremstått i begynnelsen. For ikke å glemme viktigheten i måten man har gjennomført undersøkelser og meningsmålinger på, som også kan få konsekvenser for resultatene de viser.

I Grimstad vil man gjerne holde seg selvstendig. Her ser det ut til at både innbyggere og politikere er splittet når det gjelder valg av nabo for sammenslåing. Da særlig knyttet til om de bør se østover, mot Arendal, eller vestover mot Lillesand og Birkenes. Disse har alle mye dårligere økonomi i forhold til hva Grimstad har, noe som ikke frister til sammenslåing. Man kan plukke opp en frykt både i forhold til svekkelse av demokratiet, store avstander, og å forsvinne i en storkommune. På den andre side ser man også en frykt for Sørlandets fremtid, spesielt sett i nasjonal sammenheng. Også trusler om tvangssammenslåing og en følelse av at sammenslåing ikke lenger er noe man kan unngå, som igjen fører til en følelse av håpløshet, kan man kjenne en essens av i denne prosessen.

Kort oppsummert er det en frykt og usikkerhet knyttet til mulige konsekvenser ved sammenslåing og kommunenes fremtid.

3. Er det mulig å identifisere diskursive mønstre i den argumentasjonen som framføres; og er det diskurser som oppnår et hegemoni?

Det er mulig å identifisere diskurser i argumentasjonen som framføres, og hvordan disse har utviklet seg utover i reformprosessen er ganske interessant. Tidligere fant man blant annet en sterkere *identitets-diskurs*, men bortsett fra i de indre delene av Birkenes ser det ut til at denne blir mindre fremtredende. Det kan også virke som at dette er noe politikerne har hatt mer fokus på i sine uttalelser for å verne om kommunene, heller enn en eksisterende «*spesiell*» identitet som reelt vil være truet ved en sammenslåing. Denne går over i en klarere «*demokrati/smådrifts*»-diskurs, men etter hvert som prosessen har utviklet seg finner man at denne har blitt mer overtatt av en *moderniseringsdiskurs*, som ser ut til å oppnå diskursiv hegemoni sammenliknet med de andre. Her åpner kommunene for utredning, og kanskje også tanken på sammenslåing med flere av naboene for å bli bedre rustet for de nye oppgavene blir gitt til kommunene. Moderniseringsdiskursen går over ens med «*Regionløft*»-diskursen, som vi ser at kommer frem gjennom ønskene om å «*bygge opp*» Sørlandet og ruste regionen opp for fremtiden.

9.1 Mellom modernitet og identitet

Så hvordan møter Sørendingene regjeringens nye kommunestrukturreform?

I følge argumenter som er fremsatt i det offentlige rom, med utgangspunkt i fire kommuner i Agder; Kristiansand, Lillesand, Birkenes og Grimstad, kan man konkludere med at reformen har blitt møtt med blandede følelser. De fire diskursene sammenfatter og uttrykker på hver sin måte ulike holdninger som kommer frem, og ikke minst utfordringer knyttet til prosessen.

Hvordan kan man få til en reformprosess som resulterer i at man møter de kravene som regjeringen sette for kommunene, samtidig som man bevarer de ulike kommunenes behov og ønsker er spørsmålet. Det er ikke bare størrelsen som teller når man nå skal tegne opp det nye

kommunekartet. I arbeidet med den fremtidige kommunestrukturen er det viktig at man ser på kartet med et åpent blikk, uten å låse seg fast til eksisterende grenser.

Sørlendingene var nok i begynnelsen skeptiske til reformen og de konsekvenser den vil føre med seg med tanke på fremtiden til kommunene, og denne usikkerheten ble forsterket ved at man ikke visste konkret hva de nye oppgavene for kommunene ville bli. Dermed ville utredning kanskje resultere i mer synsing enn godt begrunnende forslag for nye kommunegrenser. Etter hvert som prosessen har artet seg ser vi at kommunene har «løsnet» litt mer opp med tanke på å bli mer positive mot mulige sammenslåinger med nabokommunene. Disse tendensene er nok ikke spesielle for Sørlandet, men noe vi ser også andre steder i landet. Kommunesammenslåing heller mot å sees på som en nødvendighet, fremfor et reelt valg for de individuelle kommunene.

Vi har nok noe å lære fra lignende reformprosesser i våre nordiske naboland. Men å nøyaktig fin-kopiere metoder og å se på deres løsninger som fasit er nok ikke riktig fremgangsmåte. Likevel tror jeg deres ulike modeller nok har en viss overførbarhetsverdi til prosessen her til lands - om man tilpasser dem Norges behov og variasjoner. Ikke minst kan vi muligens få en innsikt med tanke på hvilke «etterskjelv» man kanskje kan vente etter gjennomføring av reformen, og når det nye kommunekartet er blitt en realitet. Få partnerskap er vel foruten både nedturer så vel som oppturer, og man må være forberedt på å møte på noen utfordringer på veien. Men er man forberedt, kan dette kanskje være med på å virke preventivt og ikke minst gjøre prosessen lettere.

Denne undersøkelsen jeg nå har foretatt er avgrenset av sine metoder og begrepsstrategier. Jeg har benyttet meg av casestudie, med et fokus på fire utvalgte kommuner i Agder, og tatt utgangspunkt i analyse av tekst og dokumenter. Disse har vært avgrenset av de utvalgte media og lokalaviser i disse kommunene. Det er mange måter å undersøke problemstillingen på, både i forhold til utvalg av kommuner, metoder og datainnsamling. Ikke minst stiller tidspunkt for undersøkelsen en stor rolle for hvilke resultater man oppnår. Jeg har nå studert en pågående prosess, hvor flere «nøkkelhendelser» ennå ikke er lagt frem (for eksempel hva som blir de endelige oppgavene for kommune). Dette vil sette store begrensninger for undersøkelsen, på sammen tid tror jeg likevel dette kan ha en egen verdi i seg selv.

Det er mye en annen undersøkelse kunne tatt for seg, blant hadde det vært interessant å se nærmere på hva som er de reelle gevinstene ved sammenslåing av kommuner, sammenlignet med det fungerende interkommunale samarbeidet. Og er det ulike demokratiske verdier man går glipp av ved det ene eller det andre alternativet?

Sluttstreken for arbeidet med denne undersøkelsen kommer dager før Knutepunktutredningen for alternativer for sammenslåing etter planen blir offentliggjort. Jeg har nå tatt for meg hvordan stemningen i de ulike kommunene er før denne rapporten blir lagt frem. En sammenslåing med nabokommuner sees nå av mange som nødvendig, og ikke minst er det stor oppslutning om utredning av ulike alternativer. Dette til tross for at man har et godt fungerende interkommunalt samarbeid. Jeg stiller meg selv spørsmålet om i hvilken grad denne sammenslåingen er frivillig eller direkte/indirekte påtvunget av regjeringen. Da både med tanke på trusler- blant annet knyttet til tvangssammenslåing, svekkelse av skatteinntekter og overføringer av nye store og krevende oppgaver for kommunene, lokkemidler som økonomiske insentiver, men også kjedereaksjonen som kan komme ved at flere mindre kommuner slår seg sammen til større. Sammenslåinger til større kommuner kan kanskje være med på å legge press på andre kommuner og regioner, slik vi nå har sett i Kristiansand, i tillegg til å svekke de nåværende byene, kommunene og regionenes stilling og styrke på Norgeskartet. Å tegne det nye kommunekartet før man har tatt høyde for den eksisterende fylkesgrensen (som splitter Agder i to) kan virke som å starte reformen i feil ende. De nye kommunene bør tegnes etter hvor det er folk arbeider, lever og bor, ikke begrenses av en (som for mange kan virke) utdatert politisk grense, som etter manges mening kun ser ut til å ha en identitetsmessig verdi. At denne skal kunne få utslag for det fremtidige kommunekartet må oppleves som bakvendt, da i forhold til regjeringens uttalte hensikt med reformen.

Det som er sikkert er at det vil bli spennende å se hvordan det nye kommunekartet blir tegnet, og ikke minst hvilke konsekvenser eventuelle sammenslåinger (eller ikke-sammenslåinger) vil få for fremtidens kommune-Norge. Noe av det som er aller mest spennende ligger i at det ikke er en overordnet «karttegner» som skal utføre dette arbeidet. Kartet blir til etter mange små beslutninger ute i kommune-Norge, ikke i et department eller i en stortingsbehandling – om man skal ta frivillighetsprinsippet på alvor. Jeg håper at til tross for stor sannsynlighet for

større avstander mellom folket og «ledelsen», så finner man måter å løse de demokratiske utfordringene og behovene som kan oppstå. Kanskje kan nye kommuner overraske. De nye kommunene tar sikte på å bli kommuner for fremtiden – men også fremtiden vil kreve endringer av en type som vi ikke har oversikt over i dag. En ting er å sørge for at kommunene «henger med» i den samfunnsmessige moderniseringen, men like viktig er det at de forblir kommuner – et fellesskap for folket og innbyggerne, og at dette utgjør selve sjelen i kommunene.

10 Referanseliste

Referanselisten er bygget opp etter Harvard-systemet.

10.1 Bøker

Alvesson, M. & Sköldbberg, K. (2013). «*Reflexive Methodology – New Vistas for Qualitative Research*». London: SAGE publications Ltd.

Amdam, J. & Veggeland, N. (2011). «*Teorier om samfunnsstyring og planlegging*». Oslo: Universitetsforlaget.

Brinkmann, S og Tanggaard, L. (Lynggaard K.) (2012). «*Kvalitative Metoder – Dokumentanalyse*». Oslo: Gyldendal Akademisk.

Everett, E. L. & Furuseth I. (2012). «*Masteroppgaven – Hvordan begynne - og fullføre*». Oslo: Universitetsforlaget.

Førde, A. Kramvig, B. Gunnerud Berg, N. og Dale B. (2013). «*Å finne sted- Metodologiske perspektiver i stedsanalyse*». Trondheim: Akademika Forlag.

Jacobsen, D. I. (2010). «*Forståelse, beskrivelse og forklaring: Innføring i metode for helse- og sosialfagene*». Kristiansand (Oslo): Høyskoleforlaget.

Jacobsen, D. I. (2005). «*Hvordan gjennomføre undersøkelser? – innføring i samfunnsvitenskapelig metode*». Kristiansand (Oslo): Høyskoleforlaget.

Jørgensen, M. W. & Phillips, L. (1999). «*Diskursanalyse som teori og metode*». Fredriksberg: Roskilde Universitetsforlag

Ringholm, T. Teigen, H. & Aarsæther, N. (2013). «*Innovative kommuner*». Oslo: Cappelen Damm Akademisk.

Ringholm, T. Aarsæther, N. Bogason, P & Ellingsen, M.B. (2011). «*Innovasjonsprosesser i Norske kommuner – Åpninger, pådrivere og mellomromskompetanse*». Norut Tromsø. [pdf/elektronisk].

Hentet 15.04.2015 fra:

http://www.ks.no/PageFiles/16153/Norut_Rapport_2-2011.pdf

10.2 Lokal aviser:

Liste over innlegg fra lokale aviser. Der flere avisartikler av samme forfatter forekommer har jeg sortert dem etter dato i stedet for tittel, og med bokstaver for å skille dem og gjøre det mer oversiktlig.

10.2.1 Fædrelandsvennen:

- Ankersen, Roald. 2014. «*Kristiansand må være mer dominerende*». Fædrelandsvennen, 21. mai.
- Eide, Jan O. 2015. «*Overskudd på 78,2 millioner*». Fædrelandsvennen, 12. mars.
- Ihme, Henrik. 2014. «*Negative til kommunereformen*». Fædrelandsvennen 23. mai. 2015.
«- *Nå må Kristiansand ringe til naboene*». Fædrelandsvennen, 25. april. [Online]. Hentet 25.04.2015 fra:
<http://www.fvn.no/lokalt/--Na-ma-Kristiansand-ringe-til-naboene-2802847.html>
- Hollerud, Lars. 2014. «*Kristiansand, nr. fem, seks og åtte*». Fædrelandsvennen, 17. oktober.
- Holtskog, Lene. 2015. «*Det er ikke størrelsen det kommer an på, eller?*». Fædrelandsvennen, 29. januar.
- Jensen, Bjarne. 2014. «*Fakta og myter om reformen*». Fædrelandsvennen, 08 oktober.
- Kubens, Valerie. 2014. «*Trenger byen flere folk?*». Fædrelandsvennen, 07. juni.
- Leder – ikke signert. 2014. «*En halvveis reform?*». Fædrelandsvennen, 10. februar.
- Trondal, Jarle & Øgård, Morten. 2014. «*Kravet om størrelse*». Fædrelandsvennen, 03/04. februar.
- Olsbu, Erlend. 2014:
a) «*Lillesand kan bli bydel i Kristiansand*». Fædrelandsvennen, 15. mai.
b) «*Lillesand vil være Lillesand, uansett*». Fædrelandsvennen, 20. mai.
c) «*Vil ha folkeavstemning*». Fædrelandsvennen, 20. mai.
2015:
a) «*Sørlandet må være i front på omstilling*». Fædrelandsvennen, 23. januar.
b) «*Lillesand med kjempeunderskudd*». Fædrelandsvennen, 14. mars.
- Reite, Kjetil. 2014. «*Lokker med 95 millioner*». Fædrelandsvennen 21. mai.
- Røed, H. Knudsen, J.P. & Valvik, E. 2014. «*En kommunemodell for Stor-Kristiansand*». Fædrelandsvennen, 27. januar.
- Røed, Helge. 2013. «*Nytt kommunekart på Sørlandet*». Fædrelandsvennen, 18. november 2013.
- Sandberg, Tone. 2014:
a) «*Nei til Kristiansand*». Fædrelandsvennen, 06. januar.
b) «*Kristiansand trenger et nytt ambisjonsnivå*». Fædrelandsvennen, 10. april.
c) «*Ordførere klare for kommunereform*». Fædrelandsvennen, 12. mai.
- Stenersen, Steffen. 2014:
a) «*Ordførere om grensene*». Fædrelandsvennen, 13. februar.
b) «*De mindre bør se hva de er tjent med*». Fædrelandsvennen, 13. februar.

Uleberg, Odd-Inge, R. 2014. «Lanserer tre stor-kommuner». Fædrelandsvennen, 14. februar.

10.2.2 Lillesandsposten:

Børresen, Thor. 2014. «Ønsker kommunesammenslåing». Lillesandsposten, 04. juli.

2015:

a) «Ordføreren usikker på folkeavstemning om sammenslåing». Lillesandsposten, 13. februar.

b) «Minus på 35 millioner». Lillesandsposten, 13. mars.

Engstad, Carl C. 2013:

«Solberg freder Lillesand». Lillesandsposten, 06. august.

[Online]

Hentet 24.10.2014 fra:

<http://www.lp.no/nyheter/kunne-klart-oss-alene-1.1322508>

2014:

a) «Drøfter kommunestrukturen». Lillesandsposten, 25 april.

b) «Vil Kristiansand sluke småkommunene?». Lillesandsposten, 05. september.

c) «Kunne klart oss alene». Lillesandsposten, 09. september.

d) «Ønsker folkeavstemning om kommunereformen». Lillesandsposten, 19. desember.

2015:

a) «Orienterte om kommunereformen». Lillesandsposten, 06. februar.

b) «Kommunereformen tema i Birkenes næringsforum». Lillesandsposten, 10. februar.

Haugen Mehl, Sindre. 2014:

a) «Vil ikke til Kristiansand». Lillesandsposten, 22. august. [Online].

Hentet 19.04.2015 fra:

<http://www.lp.no/nyheter/vil-ikke-til-kristiansand-1.1327019>

b) «Kritiske til kommune-utspill». Lillesandsposten, 16. mai.

b) «Skepsis mot knutepunktet». Lillesandsposten, 11. november.

2015:

a) «Glade for positivt resultat». Lillesandsposten 02. mars. [Online].

Hentet 19.04.2015 fra:

<http://www.lp.no/nyheter/glade-for-positivt-resultat-1.1382362>

b) «Massiv motstand mot kommunereformen». Lillesandsposten 24. april.

Holmer-Hoven, Einar. 2014:

a) «Kommuneøkonomien i Lillesand – vanskelige valg i tiden fremover». Lillesandsposten, 06. mai.

Lillesandsposten, 06. mai.

b) «Lillesand, og fremtidig kommunestruktur – aktiv eller passiv rolle?». Lillesandsposten, 20. mai.

Lillesandsposten, 20. mai.

Moen, Merete. 2014. «Diskuterer kommunestruktur – utredningsarbeid i regi av Knutepunkt Sørlandet». Lillesandsposten, 09. desember.

2015. «Grønt lys fra Antonsen». Lillesandsposten, 17. februar.

Svendsen, Anne M. 2010. «Uenige om kommunesammenslåing». Lillesandsposten, 31. mai.

[Online].

Hentet 03.12.2012 fra:

<http://www.lp.no/nyheter/uenige-om-kommune-sammenslaing-1.954654>

10.2.3 Grimstad Adressetidene:

Cantero, Christina. 2014:

a) «*Helt ulogisk å snakke om nå*». Grimstad Adressetidene, 23. oktober. [Online].

Hentet 12.01.2015 fra:

<http://www.gat.no/nyheter/helt-ulogisk-a-snakke-om-na-1.1339760>

b) «*Høy gjeld i øst og vest*». Grimstad Adressetidene, 25. oktober. [Online].

Hentet 12.01.2015 fra:

<http://www.gat.no/nyheter/hoy-gjeld-i-ost-og-vest-1.1340386>

2015:

«*Hvis fordelene veier tyngre enn ulempene, så hvorfor ikke?*». Grimstad Adressetidene, 25. Oktober.

Hans Antonsen. 2014. «*Vil vurdere sammenslåing med Arendal*». Grimstad Adressetidene, 23. oktober.

Per Svenningsen, Per 2015. «*Sier nei til forhandlinger med nabokommuner*». Grimstad Adressetidene, 08. februar.

10.2.4 NRK-Sørlandet:

Sandve S. & Sundsdal S. 2014. «*Foreslår ny storkommune- Holt kan bli navnet*». NRK-Sørlandet, 28. november. [Online].

Hentet 03.12.2014 fra:

<http://www.nrk.no/sorlandet/forslar-ny-storkommune--holt-kan-bli-navnet-1.12070722>

Sellebold, T. & Sundsdal, S. 2014. «*Skryter av kommunesammenslåing i Danmark*». NRK-Sørlandet, 27. november. [Online].

Hentet 23.03.2015 fra:

<http://www.nrk.no/sorlandet/ambassador-om-kommunesammenslaing-1.12009305>

Sommerset T. & Heggeim S. 2014. «*Advarer mot «gigant»-kommuner*». NRK-Sørlandet, 04. september. [Online].

Hentet 23.03.2015 fra:

<http://www.nrk.no/sorlandet/advarer-mot-gigant-kommuner-1.11915191>

Sundsdal S. 2014. «*- Dropp kommunesammenslåing i indre Agder*». NRK-Sørlandet, 03. Oktober, 2014. [Online].

Hentet 23.03.2015 fra:

<http://www.nrk.no/sorlandet/vil-droppe-indre-kommuner-1.11912941>

Weiby H. E. 2014:

a) «*Stor-Kristiansand kan bli en realitet*». NRK-Sørlandet, 23. oktober. [Online].

Hentet 23.03.2015 fra:

<http://www.nrk.no/sorlandet/stor-kristiansand-kan-bli-en-realitet-1.12002743>

b) «Vil vurdere å slå sammen Grimstad og Arendal». NRK-Sørlandet, 23. november. [Online].

Hentet 23.03.2015 fra:

<http://www.nrk.no/sorlandet/vil-vurdere-a-sla-sammen-grimstad-og-arendal-1.12002165>

Wiig Andersen E. & Tegnander P. 2014. «-Storkommunen «Holt» er et luftslopp». NRK-Sørlandet, 28. november. [Online].

Hentet 08.04.2015 fra:

<http://www.nrk.no/sorlandet/-storkommunen-holt-er-et-luftslopp-1.12071704>

10.2.4.1 Nyhetsinnslag:

NRK-Sørlandet. 2014. «Arendal-rådmann vil ha storkommune». Publisert 28. november. [Også online].

Hentet 08.04.2015 fra:

http://www.nrk.no/video/PS*185013

10.2.5 Andre aviser og artikler:

Ballestad, Anne G. 2015. «Enige om å utrede sammenslåing» Agderposten, 19 februar.

Claussen, Mona. W. 2013. «Danmark sparte lite på å slå sammen kommuner». Aftenposten, 24. september. [Online].

Hentet 14.04.2015 fra:

<http://www.aftenposten.no/nyheter/uriks/Danmark-sparte-lite-pa-a-sla-sammen-kommuner-7319414.html>

Jacobsen, D. I. 2013. «Frivillighet eller tvang? – Kommunestrukturdebatten i Norge». Norsk Administrativt Tidsskrift nr.2/2013. Side.74 – 87.

Kristjansson, Mimir. & Størdal Vegstein Lars U. 2010. «Fikk 1650 nye byråkrater». Klassekampen, 22. oktober. [Online].

Hentet 13.04.2015 fra:

<http://www.klassekampen.no/58091/article/item/null/fikk--nye-byrakerer>

Sanner, Jan Tore i Kumano-Ensby, Anne L. Krekling, David V. Helljesen, Vilde. 2014. «Slik skal kommunene lokkes til sammenslåing». NRK, Sist oppdatert 14.05.2014. [Online].

Hentet 12-11-2014 fra:

<http://www.nrk.no/norge/slik-skal-kommunene-lokkes-sammen-1.11716873>

Lundesgaard, Erik. 2013. «Dansk kommunereform til inspirasjon». Minerva, 02. juli. [Online].

Hentet 13.04.2015 fra:

<http://www.minervanett.no/dansk-kommunereform-til-inspirasjon/>

10.2.6 Nettsider:

Birkenes kommune. 2013/2014. -forfatter ikke oppgitt. «*Flytte til Birkenes*». Publisert 16. oktober 2013. Sist endret 30. oktober 2014. [Online].

Hentet 27.11.2014 fra:

<http://www.birkenes.kommune.no/Global-Meny/Flytte-til-Birkenes/>

Grimstad kommune. 2011/2014. – forfatter ikke oppgitt. «*Fakta om Grimstad*». Publisert 29. Juli 2011. Sist endret 20. februar 2014. [Online].

Hentet 27.11.2014 fra:

<http://www.grimstad.kommune.no/Om-Grimstad/Fakta-om-Grimstad/>

2015. Grimstad kommune – forfatter ikke oppgitt. «*Årsmelding 2014*». Publisert 31. mars.

Hentet 20.04.2015 fra:

[http://www.grimstad.kommune.no/Documents/%C3%98konomi/%C3%85rsmeldinger%20og%20regnskap/2014/%C3%85rsmelding%202014%20\(2\).pdf](http://www.grimstad.kommune.no/Documents/%C3%98konomi/%C3%85rsmeldinger%20og%20regnskap/2014/%C3%85rsmelding%202014%20(2).pdf)

Jonassen, J. Å. 2015:

a) «*Knutepunkt Sørlandet*». Publisert: Ikke oppgitt! Sist endret 21. januar. [Online & pdf].

Hentet 19.02.2015 fra:

<http://www.knutepunktsorlandet.no/om-knutepunktet/>

b) «*Utredning for ny kommunestruktur: Enig med Grimstad om å utrede Lillesand + Birkenes + Grimstad*». Publisert 10. mars. [Online].

Hentet 15.03.2015 fra:

<http://www.knutepunktsorlandet.no/nyheter-2014/enig-med-grimstad-om-a-utrede-lillesand-birkenes-grimstad.4243.aspx>

Karterud, J. S. 2010/2015. «*Kommunereformen*». Kristiansand kommune, 20. mars. [Online].

Hentet 21.03.2015 fra:

<http://www.kristiansand.kommune.no/no/Om-Kristiansand/Kommunereformen/>

Kristiansand Kommune – forfatter ikke oppgitt. 2009/2015. «*Næring*». Kristiansand kommune, 03. november 2009. Sist oppdatert 31. oktober 2014. [Online].

Hentet 21.03.2015 fra:

<http://www.kristiansand.kommune.no/no/ressurser/TMCore/temaord/Naring/>

Lillesand kommune. 2015:

a) «*Om Kommunen*». Publisert 14.06.2010. Sist endret 24.02.2015. [Online].

Hentet 02.03.2015 fra:

<http://www.lillesand.kommune.no/Global-Meny/Om-kommunen/>

b) 2014/2015. «*Gebyrer og betalingssatser – Vann og avløpsgebyrer 2015*». Vedtatt 10.12.14. Publisert 02.01.2014 – sist oppdatert 06.01.2015. [Online].

Hentet 21.04.2015 fra:

<http://www.lillesand.kommune.no/Selvbetjening/Gebyrer-og-betalingssatser/Tekniske-tjenester/VA/>

Regjeringen.no. 2014:

- a) Jensen J. Statssekretær 2014 for kommunal- og moderniseringsdepartementet. «*Hvorfor kommunereform?*». Tale/artikkel fra KS Akershus 3. mars. Publisert 06.03.2014. [Online].
Hentet 01.03.2015 fra:
<https://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/Kommunereform/id752617/>
- b) «*Kommunestruktur i Danmark*», Regjeringen.no. (forfatter ikke oppgitt). Sist oppdatert 13.05.2014. [Online].
Henter 10.04.2015 fra:
<https://www.regjeringen.no/nb/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/Norden/danmark/id751063/>
- c) «*Kommunestruktur på Island*». Regjeringen.no. (forfatter ikke oppgitt). Sist oppdatert 13.05.2014. [Online].
Hentet 15.04.2015 fra:
<https://www.regjeringen.no/nb/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/Norden/island/id751731/>
- d) «*Kommunestruktur i Sverige*». Regjeringen.no. (forfatter ikke oppgitt). Sist oppdatert 13.05.2014. [Online].
Hentet 15.04.2015 fra:
<https://www.regjeringen.no/nb/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/Norden/sverige/id751065/>
- e) «*Kommunestruktur i Finland*». Regjeringen.no. (forfatter ikke oppgitt). Sist oppdatert 16.06.2014. [Online].
Hentet 14.04.2015 fra:
<https://www.regjeringen.no/nb/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/Norden/finland/id751064/>
- f) «*Register om betinget godkjenning og kontroll (ROBEK)*». Regjeringen.no – Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (Forfatter/publisert ikke oppgitt). Sist oppdatert 01.07.2014. [Online].
Hentet 07.04.2015 fra:
<https://www.regjeringen.no/nb/dep/kmd/tema/databaser-og-registre/robek-2/id449305/>
- g) «*Fakta om kommunereformen*». Regjeringen.no. (Forfatter/publisert ikke oppgitt). Sist oppdatert 03.11.2014. [Online & pdf].
Hentet 03.03.2015 fra:
<https://www.regjeringen.no/nb/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/Hvorfor-kommunereform/id752904/>
- h) «*Prosess og milepæler*». Regjeringen.no. (Forfatter/publisert ikke oppgitt). Sist oppdatert 03.11.2014. [Online].
Hentet 15.03.2015 fra:
<https://www.regjeringen.no/nb/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/Hvorfor-kommunereform/prosess/id751050/>
- i) Pressemelding Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Regjeringen.no. (Forfatter ikke oppgitt). «*Fylkesmannsembetene i Aust-Agder og Vest-Agder slås sammen*». Publisert 14.11.2014. [Online].
Hentet 15.03.2015 fra:
<https://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/Fylkesmannsembetene-i-Aust-Agder-og-Vest-Agder-slas-sammen/id2340744/>
- j) «*Lokale og regionale prosesser*». Regjeringen.no. (Forfatter/publisert ikke oppgitt). Sist oppdatert 15.11.2014. [Online].

Hentet 03.03.2015 fra:

<https://www.regjeringen.no/nb/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/Hvorfor-kommunereform/rammebetingelser/id751062/>

Stortinget.no. 2013. Proposisjon 63 S (2012-2013), Innstilling 258 S (2012-2013). «*Søknad om endring av fylkestilknytning for Evje og Hornnes, Iveland, Birkenes og Lillesand kommuner i Aust-Agder fylke*». (Forfatter/publisert ikke oppgitt). [Online & pdf].

Hentet 15.02.2015 fra:

<https://www.stortinget.no/nn/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=56309>

Tybakken S. 2009/2014. «*Kristiansand – mulighetenes by*». Kristiansand kommune, 30. september 2009. Sist oppdatert 28. april 2014. [Online].

Hentet 27.11.2014 fra:

<http://www.kristiansand.kommune.no/no/Om-Kristiansand/>

10.2.7 SSB – Statistisk Sentralbyrå

Innbyggertall. Seksjon for befolkningsstatistikk. «*Folkemengde, 1. januar 2015*». Publisert 19.02.2015. [Online].

Hentet 02.03.2015 fra:

<http://www.ssb.no/befolkning/statistikker/folkemengde/aar/2015-02-19?fane=tabell&sort=nummer&tabell=218730>

10.2.8 Figurer og modeller

Foto på forside tatt av Kenneth L. Gates & Kristina Uldahl. Justøya, Lillesand: 2015.

Figur 1: «Modell over prosessen etter år» (s.16).

«*Prosess og milepæler*». Regjeringen.no. (Forfatter/publisert ikke oppgitt). Sist oppdatert 03.11.2014. [Online].

Hentet 15.03.2015 fra:

<https://www.regjeringen.no/nb/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/Hvorfor-kommunereform/prosess/id751050/>

Figur/illustrasjon 2: «Oversikt over kommunene i Knutepunkt Sørlandet» (s.56).

«*Oversikt over kommunene i Knutepunkt Sørlandet*». [Online].

Hentet 20.03.2015 fra

<http://www.knutepunktsorlandet.no/om-knutepunktet/vedtekter/>

Figur/illustrasjon 3: «Kart over Jacobsens forslag for kommuner» (s.59).

[Online].

Hentet 06.04.2015 fra:

<http://www.nrk.no/sorlandet/advarer-mot-gigant-kommuner-1.11915191>

Figur/illustrasjon 4: «Kart over forslaget om Holt kommune» (s.96).

[Online].

Hentet 06.04.2015 fra:

<http://www.nrk.no/sorlandet/forslar-ny-storkommune-holt-kan-bli-navnet-1.12070722>

