



NORLANDSFORSKNING
NORLAND RESEARCH INSTITUTE



Bygdeforskning

Innbyggermedvirkning i kommunereformen

Erfaringer med bruk av folkeavstemninger og
spørreundersøkelser



Publisert: Juni 2017

Skrevet av: Arild Gjertsen, Svein
Frisvoll, Jostein Brobakk, Annelin
Gustavsén, Bjarne Lindeløv, Rita
Sivertsvik

NF rapport nr: 9/2017

ISBN nr: 978-82-7321-718-9

ISSN-nr: 0805-4460



NORDLANDSFORSKNING
NORDLAND RESEARCH INSTITUTE

Rapport

TITTEL: Innbyggermedvirkning i kommunereformen. Erfaringer med bruk av folkeavstemninger og spørreundersøkelser	OFF.TILGJENGELIG: JA	NF-RAPPORT NR: 9/2017
FORFATTER(E): Arild Gjertsen, Svein Frisvoll, Jostein Brobakk, Annelin Gustavsen, Bjarne Lindeløv, Rita Sivertsvik	PROSJEKTANSVARLIG (SIGN): Arild Gjertsen	FORSKNINGSLEDER: Ingrid Bay-Larsen
PROSJEKT: KS-MEDVIRK	OPPDRAGSGIVER: KS	OPPDRAGSGIVERS REFERANSE: Gjertrud Strand Sanderød
SAMMENDRAG: Denne rapporten presenterer en studie av innbyggermedvirkning i kommunereformen, med vekt på bruk av folkeavstemninger og spørreundersøkelser. Rapporten drøfter hovedutfordringene knyttet til disse medvirkningsformene og kommer med anbefalinger om viktige momenter som bør tas med i betraktning når kommunene ber om folkets råd i kommunestrukturspørsmål. Arbeidet bygger på et bredt datatilfang; både registerdata, surveydata og intervjudata kommer til anvendelse.	EMNEORD: Innbyggermedvirkning, folkeavstemning, spørreundersøkelse, kommunestruktur, lokaldemokrati	KEYWORDS: Municipalities, local governance, referendums, citizen participation
	ANTALL SIDER: 146	SALGSPRIS: 150,-



INNHold

FIGUROVERSIKT	2
TABELLOVERSIKT	2
FORORD	3
SAMMENDRAG	4
ENGLISH SUMMARY	9
1. MEDVIRKNING: EN UTFORDRING?	11
1.1. NYE FORUTSETNINGER FOR KOMMUNESTRUKTUREN.....	11
1.2. KUNNSKAP OM MEDVIRKNING	13
1.3. PROBLEMSTILLINGER.....	16
2. METODE.....	18
2.1. REGISTERDATA	18
2.2. SURVEYUNDERSØKELSEN	18
2.3. CASESTUDIER	21
2.4. MÅLEINDIKATORER OG VURDERINGSKRITERIER.....	22
3. ANALYSE AV REGISTERDATA	24
3.1. GENERELT OM FOLKEAVSTEMNINGENE	24
3.2. GENERELT OM SPØRREUNDERSØKELSENE	26
3.3. ULIKE VERKTØY KAN GI ULIKE SVAR	29
4. ANALYSE AV SURVEYDATA.....	31
4.1. PRINSIPIELLE VURDERINGER AV INNBYGGERMEDVIRKNING	31
4.2. EFFEKTER AV MEDVIRKNINGEN PÅ DEN POLITISKE PROSESSEN	35
4.3. INNBYGGERMEDVIRKNING OG KOMMUNESTØRRELSE.....	39
4.4. FORSKJELLER MELLOM JA- OG NEI-KOMMUNER	41
4.5. MEDVIRKNING ER VIKTIG – MEN ER DEN NYTTIG?	44
5. LOKALE ERFARINGER I TI KOMMUNER	46
5.1. STEIGEN: KONFLIKT OG OMKAMP I FLERE RUNDER.....	46
5.2. EVENES – OMFATTENDE INNBYGGERHØRING, MEN HVA HJELPER VEL DET?	50
5.3. JONDAL: EN KOMMUNEREFORM TIL BESVÆR.....	58
5.4. MÅSØY: EN SAMLET KOMMUNE	63
5.5. SANDNES KOMMUNE – ALT GÅR, BARE DET IKKE BLIR STAVANGER!.....	67
5.6. LØRENSKOG KOMMUNE – NÅR INGEN SER POENGET.....	74
5.7. NESSET: KRAV OM OMKAMP I EN DELT KOMMUNE.....	75
5.8. SONGDALEN – NÅR KOMMUNESTYRE OG INNBYGGERE VIL FORSKJELLIG	78
5.9. SKI KOMMUNE – STORKOMMUNEN SOM VAR FOR LITEN	87
5.10. OPPEGÅRD KOMMUNE – NÅR SKJEBNEN LIGGER I NABOENS HENDER	93
6. KOMPARATIV ANALYSE: KOMMUNEREFORM OG INNBYGGERHØRING I CASE-KOMMUNENE	98
6.1. KOMMUNEREFORMEN I CASEKOMMUNENE	98
6.2. INNBYGGERHØRING I CASEKOMMUNENE	99
6.3. ROPES DET ETTER ET MER AKTIVT STORTING?.....	108
7. INNBYGGERMEDVIRKNING: OPPSUMMERING OG ANBEFALINGER	110
7.1. HOVEDBILDET.....	110
7.2. FOLKEAVSTEMNINGER ELLER SPØRREUNDERSØKELSER?	113
7.3. KONSEKVENSER OG LÆRINGSPUNKTER.....	116

REFERANSER	119
VEDLEGG 1 – OPPSUMMERING AV KVALITATIVE DATA.....	122
VEDLEGG 2 – SPØRRESKJEMA.....	137

FIGUROVERSIKT

Figur 1: Opplevd grad i medvirkningens binding av lokale folkevalgte. Prosent.	31
Figur 2: Vurdering av medvirkningens binding av lokale folkevalgte. Prosent.	32
Figur 3: Konsekvenser av tilsidesettelse av befolkningens råd. Prosent.	33
Figur 4: Betydningen av fremmøtet for folkeavstemningens tydelighet. Prosent. N=486.	34
Figur 5: Vektlegging av medvirkningsform der både folkeavstemning og spørreundersøkelser har vært gjennomført. Prosent. N=503.	35
Figur 6: Tilfredshet med valg av medvirkningsform. Prosent.	36
Figur 7: Effekter av innbyggermedvirkningen. Andel som svarer «i ganske stor grad»/ «i svært stor grad» og «ganske enig»/ «helt enig». Prosent. N=871.	37
Figur 8: Effekter av innbyggermedvirkning etter medvirkningstype. Andel som svarer «i ganske stor grad»/ «i svært stor grad» og «ganske enig»/ «helt enig». Prosent. N= 495. **p<0.01.	38
Figur 9: Innbyggermobilisering i forkant av medvirkningsprosessen etter medvirkningsform – hvem har mobilisert sterkest? Prosent.	39
Figur 10: Tilfredshet med valgt medvirkningsform etter vedtak om sammenslåing i kommunestyret. Andel som svarer «i ganske stor grad»/ «i svært stor grad». Prosent. N=869. p<,000.	43
Figur 11: Effekter av innbyggermedvirkning etter vedtak om sammenslåing. Andel som svarer «ganske enig» og «helt enig». Prosent. N=869. *P<0,05.....	44

TABELLOVERSIKT

Tabell 1 Brutto og nettoutvalg politikere og rådmenn. Svarprosent, politikere og rådmenn.	19
Tabell 2 Brutto og nettoutvalg kommuner, og frafall i surveyen, basert på kommuner.	19
Tabell 3: Validitet, surveyundersøkelse. Kommuner.	20
Tabell 4: Svarprosent etter partitilhørighet.	21
Tabell 5: Analyseindikatorer.	23
Tabell 6: Utfall i folkeavstemninger etter kommunestyrevedtak om sammenslåing. N=205. p<0.01. Kilde: Distriktssenteret.	24
Tabell 7: Fremmøte i folkeavstemninger om kommunestruktur etter kommunestyrets vedtak om kommunesammenslåing. N=209. p< 0.01. Kilde: Distriktssenteret.	25
Tabell 8: Fremmøte i folkeavstemninger om kommunestruktur etter kommunestørrelse. N= 210. p<0,01. Kilde: Distriktssenteret.	25
Tabell 9: Utfall av spørreundersøkelser om kommunestruktur etter kommunestørrelse. N= 237. p<0,01. Kilde: Distriktssenteret.	27
Tabell 10: Utfall av spørreundersøkelser om kommunestruktur etter sentralitet. N= 236. p<0,17. Kilde: Distriktssenteret, SSB.	27
Tabell 11: Utfall i spørreundersøkelser etter kommunestyrevedtak om sammenslåing. N=236. p<0.01. Kilde: Distriktssenteret.	27
Tabell 12: Responsalternativer i gjennomførte spørreundersøkelser. Kilde: Distriktssenteret.	29
Tabell 13: Samvariasjon mellom holdninger til innbyggermedvirkning og kommunestørrelse. Pearson-koeffisienter. *p<0,05, **p<0,01. N=872.	40
Tabell 14: Samvariasjon mellom effekter av innbyggermedvirkning og kommunestørrelse. Pearson-koeffisienter. *p<0,05, **p<0,01. N=872.	41
Tabell 15: Prinsipielle holdninger til medvirkningsmetode etter kommunestyrevedtak. Andel som svarer «i ganske stor grad»/ «i svært stor grad» og «ganske enig»/ «helt enig». Prosent. **p<0,01, *p<0,05.	42

FORORD

I denne rapporten presenteres Nordlandsforskning og Bygdeforskning sin studie av innbyggermedvirkning i kommunereformen, med vekt på bruk av folkeavstemninger og spørreundersøkelser. KS har vært oppdragsgiver for dette prosjektet. Arbeidet har pågått i tidsperioden januar – juni 2017.

Arbeidet representerer et samarbeid mellom forskere på Nordlandsforskning og Senter for bygdeforskning. Nordlandsforskning har vært hovedkontraktspartner og Arild Gjertsen ved Nordlandsforskning har vært prosjektleder.

Forskningsgruppa vil rette en takk til KS for et godt samarbeid gjennom prosjektperioden, og vi ønsker også å takke alle informanter som har bidratt med verdifull informasjon.

Eventuelle feil og mangler som måtte hefte ved rapporten står for forfatterens regning.

Bodø, juni 2017

SAMMENDRAG

Data og problemstillinger

Formålet med denne rapporten er å fremskaffe mer kunnskap om innbyggermedvirkning i kommunereformen gjennom folkeavstemninger og spørreundersøkelser. Rapporten baserer seg på flere datakilder. Det gjøres en kartlegging av antall medvirkningstiltak, innretning, form, valgdeltakelse, valgalternativer, og forskjeller mellom små og store kommuner. Det er også gjennomført en spørreundersøkelse som har vært rettet mot formannskapsmedlemmer og rådmenn i 262 kommuner, og omfatter 2493 respondenter totalt. I tillegg er det gjennomført til sammen 25 intervjuer med ledende politikere og rådmenn i ti utvalgte kommuner.

Kartlegging og registerdata

Når vi sammenligner de to medvirkningsformene finner vi at de gir til dels et svært forskjellig inntrykk av innbyggernes preferanser for kommunestrukturering, i alle fall hvis man koker spørsmålet ned til et standpunkt for eller mot kommunesammenslåing. Spørreundersøkelsene gir uttrykk for en langt mer positiv holdning til sammenslåing enn det folkeavstemningene gir. Spørreundersøkelsene ser også ut til å tilsidesettes av de folkevalgte i større grad enn folkeavstemninger. En rimelig hypotese er at folkeavstemninger har en sterkere posisjon i lokalpolitikernes bevissthet som et mer «sant» uttrykk for folkeviljen enn spørreundersøkelsene. Dette kan åpne for potensielle konflikter knyttet til tolkning av hva folkeviljen faktisk er; ikke minst for de kommunene som har basert seg på begge medvirkningsformer. Av 146 kommuner som både har gjennomført folkeavstemninger og spørreundersøkelser har hele 40% ulikt utfall i de to medvirkningsformene (definert som ja eller nei til kommunesammenslåing).

Frammøtet i folkeavstemningene utviser for øvrig stor variasjon; fra 10 % til 74 % av den stemmeberettigede befolkningen. Gjennomsnittlig frammøte er 47,9 %. Vi ser et klart samsvar med frammøtet i ordinære kommunevalg – i de kommunene hvor valgdeltakelsen normalt er høy har også mange deltatt i folkeavstemningene. På samme måte er det en sammenheng med kommunestørrelse; deltakelsen avtar med kommunestørrelse. Det framgår også en tydelig sammenheng mellom frammøte og kommunestyrevedtak; deltakelsen i folkeavstemningene er signifikant større i kommuner som har valgt å si nei til kommunesammenslåing.

Når det gjelder gjennomførte spørreundersøkelser ser vi at 285 kommuner (66 %) er registrert med slike. 14 kommuner er registrert med to slike undersøkelser. Antall respondenter er 467 i gjennomsnitt, men variasjonsbredden er også stor her – fra 41 til 3813. Ni kommuner (3%) baserer sine undersøkelser på under 100 respondenter. 237 kommuner har gjennomført spørreundersøkelser hvor det er mulig å identifisere et tydelig nei-alternativ til kommunesammenslåing. Av disse ga 77 en nei-anbefaling til sammenslåing (32,5%). Utfallet i innbyggerundersøkelsene gir altså et motsatt bilde av folkeavstemningene, og i motsetning til hva tilfellet er i folkeavstemningene, er det en relativt tydelig sammenheng mellom utfallet i

innbyggerundersøkelsene og kommunestørrelse; det er en klar tendens til at ja-utfall i innbyggerundersøkelsene forekommer hyppigere i store kommuner.

Kommunepolitikernes oppfatninger

Folkeavstemninger har åpenbart en sterkere stilling som medvirkningsinstrument enn innbyggerundersøkelsene, noe som også avspeiles i at mange opplever folkeavstemningene som reelt bindende. Noe som ytterligere forsterker inntrykket av folkeavstemningenes sterke posisjon i lokalpolitikernes bevissthet, er at flertallet av respondentene ser et fremmøte under 50% som problematisk med hensyn til at folkets råd skal være tydelig – samtidig som vi altså vet at gjennomsnittlige fremmøtet er lavere. Det kan dermed ikke ses bort fra at mange lokale politikere føler seg bundet av et utfall i innbyggermedvirkningen som de ikke nødvendigvis opplever som tydelig.

Tilfredsheten med medvirkningsprosessene på den politiske prosessen som sådan er ikke unisont positiv – respondentene framstår som relativt delt i synet på dette. Effektene av innbyggermedvirkningen gis også generelt en mer positiv vurdering av små kommuner og kommuner som har fattet nei-vedtak i sammenslåingsspørsmålet. Lokalpolitikere har også ganske delte oppfatninger om medvirkningsprosessenes evne til å mobilisere lokalbefolkningen. I den grad mobilisering skjer, er det motstandere av kommunesammenslåinger som mobiliserer. Samtidig er det ikke en sterk generell tilslutning til at medvirkningen har vært *konflikt drivende*, selv om det åpenbart kan være lokale variasjoner i så måte. Hvor positiv effekten av medvirkningen oppleves, synes likevel ikke å være uavhengig av den medvirkningsformen man har valgt. Særlig gjelder dette evnen til å mobilisere og engasjere innbyggerne; her er effekten av folkeavstemninger betydelig større.

Hovedbildet

Er det systematiske sammenhenger mellom de sentrale trekkene ved medvirkningen (valg av medvirkningsform, oppslutning, antall alternativer og mobiliseringstiltak) og hhv. kommunestørrelse og sentralitet?

Ut fra de analyserte registerdataene ser vi altså at oppslutningen i folkeavstemningene generelt viser en sammenheng med kommunestørrelse; fremmøtet er størst i små kommuner. Dataene fra spørreundersøkelsen viser at tilfredsheten med valg av medvirkningsform varierer ubetydelig mellom store og små kommuner når det gjelder spørreundersøkelser – mens tilfredsheten med folkeavstemningene er sterkere i små kommuner. Når det gjelder mobilisering antyder det kvalitative materialet at dette henger mer sammen med hvor omstridt kommunesammenslåingsspørsmålet er lokalt enn kommunestørrelse og sentralitet.

Har bruk av elektroniske løsninger påvirket valgdeltakelsen?

Antallet kommuner som har brukt e-løsninger i innbyggermedvirkningen er få – vi har klart å identifisere 11 kommuner. Dette betyr at det er vanskelig å generalisere ut fra en sammenligning med øvrige kommuner. De kvalitative dataene viser imidlertid at kommunene

som valgte (og kommunene som vurderte å gjennomføre) e-valg, valgte denne løsningen for å øke deltakelsen blant velgere under 30 år. Valgdeltakelsen ser imidlertid først og fremst ut til å henge sammen med hvor omstridd sammenslåingsspørsmålet er lokalt, samt hvorvidt det var mobilisering på begge sider av skillelinjene (altså at både ja og nei-siden mobiliserte).

I hvilken grad har spørreundersøkelsene gitt kommunestyrene tydelige råd?

Survey materialet indikerer at folkeavstemningene både har gitt innbyggerne klarere alternativer å forholde seg til, og tydeligere råd til kommunepolitikere. Et flertall (63 %) mener også at spørreundersøkelsene i «stor» eller «svært stor» grad har gitt tydelige råd. Case-studien gir på sin side et blandet bilde av hvor nyttig spørreundersøkelsene har vært når det gjelder det å gi råd til kommunestyrene. Vår undersøkelse gir ikke grunnlag til å hevde at dette skyldes undersøkelsens design eller utvalgsmetode (kvalitet). Vi finner at dette ser ut til å delvis henge sammen med størrelsesforholdet mellom de ulike posisjonene til sammenslåing blant innbyggerne og hvorvidt innbyggerne mener det samme som det politiske flertallet.

I hvilken grad påvirket innbyggerundersøkelsene eller de rådgivende folkeavstemningene det representative demokratiet?

Flertallet i survey materialet mener at innbyggermedvirkningen har hatt positive effekter på den lokalpolitiske prosessen – selv om et betydelig mindretall signaliserer et forbehold mot en slik konklusjon. I case-studien ser vi at spørreundersøkelsene oppfattes som viktige premissgivere for både videre prosess og hvilket utfall kommunereformen ville få i for egen kommune. Så godt som alle lokalpolitikere vi har intervjuet er imidlertid opptatt av at rådgivende folkeavstemninger har et potensial til å undergrave det representative demokratiet – enten ved at det kan skape forakt for folkestyret om folkemeningen ikke tas til følge, eller ved at politikernes plikt til å gjøre vedtak som er til det beste for innbyggerne undergraves. Men hvorvidt kommunesammenslåing er et spørsmål som er egnet å gjennomføre folkeavstemning på, er det ulike meninger om.

Er det erfaringer fra spørreundersøkelsene og folkeavstemningene som kan ha betydning for bestemmelsene i kommuneloven og inndelingsloven?

I arbeidet med ny kommunelov (NOU 2016:4) ikke ligger an til at reglene om innbyggerdeltakelse og folkeavstemninger endres i vesentlig grad. De funn som er presentert i denne rapporten gir etter vår oppfatning få tungtveiende argumenter mot en slik hovedkonklusjon. Riktig nok finner vi ikke sterke grunner til å hevde at folkeavstemninger som medvirkningsmetode *generelt* har skapt uoverstigelige konflikter og splittelser i kommunene. Samtidig finnes det eksempler på dette. Case-studien kan dermed gi grunnlag for å undersøke nærmere om inndelingsloven bør gi føringer på at innbyggerundersøkelse skal benyttes til å undersøke innbyggerpreferanser, og om det bør komme en føring om at rådgivende folkeavstemninger i kommunesammenslåingsspørsmål avgrenses til å spørre om man ønsker at kommunen skal slås sammen med andre eller ikke.

I hvilken grad er det sammenheng mellom antall presenterte strukturalternativer i folkeavstemninger/spørreundersøkelser og den dokumenterte effekten på det representative demokratiet i kommunene?

Data fra case-kommunene gir grunnlag for å si at flere alternativ i folkeavstemningene kan skape utfordringer for hvordan folkeavstemningsresultatet skal tolkes. Dette gjelder særlig i de tilfeller hvor flertallet av innbyggerne samlet sett ønsker en sammenslåing, men er uenige om sammenslåingsalternativet, eller der hvor det sammenslåingsalternativet som oppnådde flertall ikke lengre er aktuelt (f.eks. fordi sammenslåingspartner sier nei).

Hva kjennetegner innbyggermedvirkningen i kommuner hvor kommunestyrets vedtak har blitt utfordret av innbyggermobilisering?

Undersøkelsen vår viser at det er lite som systematisk kan sies å kjennetegne kommunene hvor kommunestyrets konkluderende kommunereformvedtak har blitt utfordret av innbyggermobilisering.

Valg av medvirkningsform

Vi mener å ha grunnlag for å hevde at ulike metoder for innbyggermedvirkning kan gi ulike råd. Vi mener også å ha grunnlag for å hevde at i situasjoner hvor de folkevalgte opplever å ha folkemeningen i ryggen, så ønsker man at denne skal aktiviseres og lyttes til og man ønsker å bruke potente verktøy med utelukkende og kontrastskapende svarkategorier – enten det er snakk om undersøkelser eller folkeavstemninger. Er det motsatte tilfelle, så fremheves det i større grad at det er «vi politikere» som ser utfordringene og dermed også mulighetene, og som må stå til ansvar for beslutningen når konsekvensene av utfordringene blir synlige også for innbyggerne. Da kan dialogskapende verktøy i større grad favoriseres: folkemøter, næringslivsmøter, interaktive portaler.

Mange kommuner har riktig nok valgt å gjøre begge deler. Vi vil av flere grunner argumentere for at dette er en fruktbar strategi. Innbyggerundersøkelsenes fortrinn er at de kan gi et representativt bilde av folkemeningen, noe som folkeavstemninger ikke gir noen garanti for med muligheter for både lav og sosialt skjev oppslutning i stemmelokalene. Innbyggerundersøkelsene åpner også for innsikt i et mye mer nyansert bilde av folkeviljen. Dette betyr ikke nødvendigvis at presset på at de lokalt folkevalgte fatter det «riktige» vedtaket blir mindre, eller at den politiske prosessen blir enklere. Det kan imidlertid gjøre kommunestyrenes vedtak mer kunnskapsbaserte, transparente og legitime. Det vil være positivt.

Erfaringer og læringspunkter

Avklar innbyggermedvirkningens status

Lokale folkevalgte kan ha ulik holdning til innbyggernes råd – selv om mange føler seg bundet av utfallet i både folkeavstemninger og spørreundersøkelser. For å legge grunnlaget for en god, åpen og ikke unødvendig konfliktfylt politisk prosess er det viktig at kommunestyrets

holdning til resultatet av innbyggermedvirkningen avklares og kommuniseres tidlig i prosessen – fortrinnsvis før folket bes om råd.

Avklar tolkningsrommet

I forlengelsen av at innbyggermedvirkningens status tidlig avklares er det viktig at tolkningsrommet for medvirkningen også drøftes og kommuniseres – hvor stort skal frammøtet være for at en folkeavstemning betraktes som et tydelig råd? Skal det stilles krav til kvalifiserte flertall for at for at folkets råd blir vurdert som tungtveiende? Dette må avklares lokalt, i åpenhet og igjen tidlig i prosessen.

To-trinns raketter kan være lurt

Mange kommuner har valgt å basere innbyggermedvirkningen både på spørreundersøkelser og folkeavstemninger. Dette kan bidra til å styrke kunnskapsgrunnlaget for de folkevalgte, avklare sammenslåingsalternativer og øke legitimiteten i medvirkningen. Selv om dette kanskje gjør at kommunestyret må ta høyde for en mer «kompleks folkevilje» kan det likevel være verdt det.

Transparens og profesjonalitet i metodebruk

Mistanker om at innbyggermedvirkningen er lagt opp til å favorisere et standpunkt i spørsmålet om kommunesammenslåing er uheldig for den lokale politiske prosessen – selv om dette ikke nødvendigvis er intendert av verken kommunepolitikere eller administrasjon. Det er viktig at spørreundersøkelser holder et tilfredsstillende faglig nivå og at det er åpenhet om hvilke problemstillinger som skal belyses før innbyggerne bes om råd.

Vedtaksmodning

Omkamper om politiske vedtak i kommunestrukturspørsmålet forekommer og kan være legitime, ikke minst hvis det tilkommer nye og avgjørende momenter i saken – andre kommuners vedtak vil for eksempel kunne påvirke dette. Det er likevel problematisk for kommunestyrets legitimitet hvis dette oppfattes som respektløst enten overfor folkets råd, kommunestyrets tidligere vedtak, eller begge deler. Korte og hyppige intervaller mellom motstridende kommunestyrevedtak bidrar til dette. Kommunestyrevedtak om kommunesammenslåinger bør gis tid til å modnes så langt det er mulig både i folkevalgtes og innbyggers bevissthet – selv om det må erkjennes at dette kan være en utfordring i et kommunelandskap i hurtig endring, drevet av en utålmodig stat.

Storebrødre fortjener også gode prosesser

Lokalpolitikernes tilfredshet med innbyggermedvirkningen synker med økende kommunestørrelse. Og en del regionale «storebrødre» som framstår som naturlige kommunesentre i etterkant av en sammenslåing har valgt å ikke gjennomføre verken folkeavstemninger eller spørreundersøkelser. Selv om det er slik at deltakelsen i folkeavstemninger er lavere i større kommuner – noe som kan indikere et svakere engasjement for kommunestrukturspørsmålet – er dette gjenkjennbart fra *rutinepolitikken* i store kommuner. Det betyr ikke at innbyggere i store kommuner ikke fortjener å bli hørt – også i spørsmål om kommunestruktur. Dette bør det settes sterkere fokus på.

ENGLISH SUMMARY

The aim of the study has been to shed light on the two most common ways for municipalities to gauge their citizen's views on the possibility of amalgamations with neighboring municipalities in Norway; referendums and citizen surveys. The study is based on analyses of register data, a survey aimed at local politicians and administrative officers, and 25 interviews of mayors, opposition leaders and chief administrative executives in ten selected municipalities.

The two forms of citizen participation give contrasting images of citizen preferences. The survey approach shows a more positive attitude to municipality amalgamations than the outcome of the referendums. The outcome of a survey is also more likely to not be considered in the decisions made by the local councils. Of 146 municipalities that have undertaken both forms of citizen participation, the outcome in the two approaches differ in 40 % of the cases.

The actual participation in the referendums vary to a considerable extent, from 10 % to 74 % of the local electorate. The average turnout is 47,9 %, but is generally higher in smaller municipalities and in municipalities with a high turnout in ordinary local elections. The turnout is also higher in municipalities that ended up with a decision not to amalgamate with neighboring municipalities.

Citizen surveys has been undertaken by the majority of Norwegian municipalities (66 %). The average number of respondents is 467. While the surveys display a more positive attitude to municipality amalgamations than the referendums, this attitude is more pronounced in larger municipalities. However, 12 % of the municipalities undertaking citizen surveys did not give the respondents an explicit opportunity to express opposition to amalgamation as such.

The local politicians' satisfaction with the citizen participation differs insignificantly between small and large municipalities – but the referendums are generally held in higher regard in the smaller municipalities. Generally, mobilizing citizens seems to have more to do with how contested the question of municipality mergers were. Few municipalities have utilized electronic/web-based solutions to mobilize. Those who did, did this with the expressed aim to increase participations from the younger part of the population.

A common view among local politicians is that both referendums and surveys have contributed to a good political process locally, and have contributed with useful advices for the local councils. There are dissenters, however, although this does not seem to relate to the methods or designs involved in the citizen participation.

While the study does not argue that the findings require substantial revisions of current legislation, some recommendations are provided. It is important that the local processes of citizen participation focus on:

- The status of citizens' participation and local politicians attitude towards the outcome

- How the citizen participation is interpreted, i.e. low turnout in referendums, quorum requirements
- The added value of utilizing both surveys and referendums
- Transparency in the applied survey methods
- Letting local council decisions mature, avoiding frequent rematches involving citizen participation
- Increased attention to citizen participation in larger municipalities.

1. MEDVIRKNING: EN UTFORDRING?

Det har vært gjennomført over 200 spørreundersøkelser og mer enn 200 rådgivende folkeavstemninger i forbindelse med kommunereformen; noen av de sistnevnte har vært gjennomført som elektroniske valg. Disse prosessene har imidlertid vært gjenstand både for kritikk og medieoppmerksomhet; valgdeltakelsen har i noen kommuner vært svært lav og en del av innbyggerundersøkelsene har vært kritisert for å favorisere noen standpunkt framfor andre og for ikke å være faktabaserte og representative i tilstrekkelig grad.

Formålet med denne rapporten er å fremskaffe mer kunnskap om hvordan disse typene innbyggermedvirkning planlegges og gjennomføres, særlig sett i lys av arbeidet med ny kommunelov (NOU 2016:4), og derigjennom bidra til å gi kommunene faglig støtte i deres arbeid med innbyggermedvirkning. For å oppnå dette, gjøres det en kartlegging av alle gjennomførte rådgivende folkeavstemninger og spørreundersøkelser i forbindelse med kommunereformen. Kartleggingen omfatter antall, innretning, form, valgdeltakelse, valgalternativer, forskjeller mellom små og store kommuner og regionsenter- og omlandskommune og gir en vurdering av kvaliteten og gyldigheten av de to medvirkningsformene.

1.1. NYE FORUTSETNINGER FOR KOMMUNESTRUKTUREN

Kommuneinndelingen i Norge har vært stabil over relativt lang tid, samtidig har rammebetingelsene for kommunene endret seg til dels betydelig over de siste tiårene. De endrede rammebetingelsene knytter seg til de fleste sidene ved kommunal virksomhet; både kommunes rolle som tjenesteproducent, samfunnsbygger og demokratiforvalter har forandret seg. Kommunene har fått flere oppgaver å ta hånd om, og oppgavenes karakter er endret i retning av et sterkere fokus på planlegging, samordning og utvikling. Samtidig som kommunal sektor har blitt langt sterkere profesjonalisert over de siste tiårene, ser vi også at kommunens legitimitet utfordres av markedsløsninger og aktører utenfor det tradisjonelle kommunale apparatet – det være seg private næringsinteresser eller brukere av tjenester.

Slike institusjonelle endringer henger sammen med både endrede tjenestebehov i befolkningen, endrede relasjoner mellom offentlig og privat eierskap i tjenesteproduksjonen, og en opplevelse av lite funksjonelle offentlige planverktøy. Utfordringene møtes på ulike måter; i helsesektoren framstår den såkalte samhandlingsreformen som et sentralt organisatorisk grep som har skapt nye forutsetninger for kommunesektoren. Samhandlingsreformen innebærer en betydelig utvidelse av oppgaver og ansvar for kommunal sektor, kombinert med større forpliktelser for kommunene til koordinering og samarbeid innad i og mellom tjenesteområder og nivåer. Konkret etterspørres utvikling av nye tjenester, nye metoder eller måter å gjøre ting på, nye organisasjonsløsninger, inkludering av nye aktører, samt administrativ og politisk endring. Mindre kommuner kan ha betydelige utfordringer i dette bildet, blant annet med å skape og opprettholde brede, stabile og tilstrekkelig spesialiserte kompetansemiljøer. Implementeringen av samhandlingsreformen

skjer derfor også ofte innenfor rammen interkommunalt samarbeid, og reiser også spørsmålet om kommunestrukturens hensiktsmessighet.

I tillegg har en rekke *strukturelle* endringer funnet sted, og dette påvirker også rammene for kommunal aktivitet. Befolkningsutviklingen i løpet av de siste tiårene viser en klar tendens til sentralisering. En stadig større andel av befolkningen og befolkningstilveksten finner vi i sentrale strøk, noe som også påvirker attraktiviteten og rekrutteringsgrunnlaget til kommuneorganisasjonen som skal yte tjenester som det stadig stilles større krav til. Når det gjelder utviklingen i kommunikasjoner, har veibygging, bedre transporttilbud og informasjons- og kommunikasjonsteknologi bidratt til å minske betydningen av geografisk avstand. Dette har igjen bidratt til å minske regionale forskjeller, selv om disse fortsatt eksisterer - og selv om kommunikasjons- og transporttilgjengelighet ikke er likelig fordelt mellom kommuner. Befolkningen inngår på denne måten i et mer *regionalisert* bo- og arbeidsmarked enn tidligere. I sum setter slike endringer et sterkere press på kommunen som profesjonell tjenesteleverandør og lokalsamfunnsutvikler. Dette er et viktig bakteppe for at spørsmålet om kommuneinndeling og sammenslåing settes sterkere på dagsordenen.

Kommuneproposisjonen for 2015 inneholdt en egen meldingsdel om arbeidet med kommunereformen hvor det skisseres mål, økonomiske virkemidler og tidskjema for denne. Kommunaldepartementet har bidratt med støtte til fylkesvise prosjektorganisasjoner som har fått enkelte standardiserte verktøy stilt til disposisjon. Høsten 2014 ble alle landets kommuner invitert til å delta i prosesser med sikte på å vurdere og å avklare om det er aktuelt å slå seg sammen med nabokommuner. Fylkesmannen ble tillagt et særlig ansvar for å igangsette disse prosessene fortrinnsvis i et samarbeid med KS regionalt. Departementet ønsket å legge til rette for en standardisert organisering av arbeidet ved å etablere et faktagrunnlag for lokale diskusjoner, og et opplegg for å innhente synspunkter fra innbyggerne. Departementet utarbeidet standardiserte faktaoppsett som var ment å erstatte tidligere praksiser med utredninger av enkeltstående sammenslåingsalternativer. Departementet utarbeidet også et opplegg for spørreundersøkelser som kommunene fikk tilbud om å bruke i høringen av innbyggerne som et alternativ til folkeavstemninger. Målsettingen var at de regionale prosessene skulle avsluttes ved utgangen av 2016 og at sammenslåinger skulle fullføres innen utgangen av 2019. Regjeringen la fram en melding til Stortinget våren 2015¹ med forslag til nye oppgaver til robuste kommuner, og en samlet lovproposisjon om nye oppgaver til større og mer robuste kommuner ble lagt fram våren 2017² – samtidig med en proposisjon om ny kommunestruktur³. I kommunestrukturproposisjonen framgår det at 153 kommuner har fattet positive vedtak om sammenslåing. Av disse har 94 kommuner gjensidig positive vedtak. Departementet legger i tillegg fram forslag til sammenslåinger som ikke er i tråd med fattede vedtak. Totalt innebærer dette tvangsvedtak om sammenslåing for 13 kommuner.

¹ Meld. St. 22 (2015-2016).

² Prop. 91 L (2016-2017).

³ Prop. 96 S (2016-2017).

1.2. KUNNSKAP OM MEDVIRKNING

I denne rapporten er innbyggermedvirkning altså knyttet opp mot en spesifikk problemstilling; spørsmålet om kommunesammenslåing. Innbyggermedvirkning på det lokalpolitiske planet har imidlertid et bredere nedslagsfelt, og det finnes en del generell kunnskap om fenomenet som sådan – som dermed også har relevans for spørsmål om kommunesammenslåinger. I bred forstand er slik medvirkning, enten den er knyttet til folkeavstemninger, folkemøter, innbygger- eller brukerundersøkelser, et uttrykk for supplerende politisk deltakelse utover den formelle valgkanalen. Slike medvirkningsmekanismer kan også sees som et uttrykk for ansvarsutkreving av lokalpolitikere, ut over det å gi en konkret pekepinn på «folkemeningen» i et gitt, konkret spørsmål.

Disse formene for supplerende politisk deltakelse er imidlertid beheftet med noen prinsipielle demokratiske utfordringer. Slik deltakelse er gjerne sosialt skjevere enn deltakelsen gjennom valg og politiske partier og organisasjoner, som tradisjonelt har fungert som en politisk ressurs for ressursvake (Offerdal, 2003). Likevel er det slik at selv om deltakelsen utenfor de formelle politiske institusjonene er sosialt sett skjev, er det ingen tendens til at det er de samme personene som er aktive på alle områder. Ulike grupper bruker ulike former for kanaler for påvirkning (Pettersen og Rose 1996:79). Og selv om «supplerende» deltakelse har økt over tid, øker ikke de sosiale forskjellene i deltakelsen (Bjørklund og Saglie 2000: 102). I løpet av de siste par tiårene har også betydningen av informasjons- og kommunikasjonsteknologi for involvering av innbyggere blitt viet økt oppmerksomhet, særlig med henblikk på å styrke en nedadgående trend i politisk deltakelse (Sæbø, Rose og Flak 2008). Forventningene til de positive effektene ved en slik teknologibasert medvirkning har både vært knyttet til en revitalisering av det representative demokratiet og til nye muligheter for direkte demokratisk deltakelse og påvirkning (Haug 2008). Likevel viser erfaringer med slik medvirkning til variable resultater både når det gjelder å involvere større innbyggergrupper og når det gjelder politikeres måter å arbeide på (Chadwick 2008, Sæbø, Flak og Sein 2011, Federici et.al. 2015).

Å legge opp til «supplerende» lokal politisk deltakelse kan uansett være problematisk ut fra et lokalt styringsperspektiv. Sett fra lokalpolitikernes ståsted kan det å lytte til innspill fra befolkningen i periodene mellom valg komme i konflikt med hensynet til å oppfylle valgløfter. Kvaliteten på innspillene kan også potensielt være svak i de tilfellene der innbyggernes engasjement er begrenset og skjevt, eller der kunnskapen om lokal politikk og forvaltning mangler (Saglie, m.fl. 2016). Folkemøter har gjerne vært betraktet som en slags standardløsning for slik involvering av innbyggere, både i små og store kommuner. Fordelen, sett fra lokalpolitikernes side, er at slike møter gir de folkevalgte anledning til å *begrunne* beslutningene sine, samtidig som innbyggerne får mulighet til å stille de folkevalgte til ansvar ved å kreve en slik begrunnelse (*ibid.*).

Spørsmålet er imidlertid om slik påvirkning har noen faktisk effekt på politiske beslutninger. Både Saglie m.fl. (2016) og Klausen m.fl. (2013) påpeker at både politikere og administrative ledere gir et inntrykk av at innbyggerinvolveringen i mange tilfeller ikke når frem til beslutningsarenaen. Riktig nok er det store variasjoner i dette bildet; i tilfeller der et stort folkelig engasjement kobles med stor mediedekning øker f.eks. sannsynligheten for at slike

innspill blir en del av politikernes beslutningsgrunnlag. Balansegangen mellom det å være en «lyttende lokalpolitiker» og å ha «politisk ryggrad» fremstår likevel som et dilemma. Faren for enten å bli beskyldt for å vende kappen etter vinden, eller å ikke bli oppfattet som lyttende, kan være følbart. I en slik situasjon betrakter både politikere og administrasjon seg gjerne som en «silingsinstans» som presumptivt skal «skille klinten fra hveten» hva innbyggermedvirkning angår.

Den kanskje mest formaliserte formen for supplerende medvirkning finnes i folkeavstemningsinstituttet. Men også her er lokalpolitikernes funksjon som silingsinstans tydelig og eksplisitt; slike avstemninger er formelt kun rådgivende. Kommunestyrene som representative organer har det formelle beslutningsmonopolet. En folkeavstemning er likevel noe annet enn en spørreundersøkelse eller en meningsmåling; selv deltakelse i rådgivende folkeavstemninger representerer et *aktivt valg* fra borgernes side – og det er knyttet sterkere forventninger til at utfallet av en avstemning skal legge moralske og politiske føringer på beslutningstakerne enn en innbyggerundersøkelse eller meningsmåling (Søberg, 2005). Hypotesen har da vært at rådgivende folkeavstemninger tenderer mot å fungere «som om» folkeavstemningene er bindende, for å unngå at man havner i et såkalt *referendum-paradoks* (Nurmi, 1999); nemlig at politiske beslutninger strider mot en tydelig definert folkevilje.

Begrepet «tydelig» er imidlertid et springende punkt her; tyngden i et avstemningsresultat kan være gjenstand for ulik tolkning. Generelt er det slik at jo sterkere flertallet for et gitt avstemningsresultat er, og jo høyere valgdeltakelsen er, desto mindre er tolkningsrommet for resultatet. Skulle det motsatte være tilfelle – særlig hvis de løsningene som avstemningsresultatet peker mot oppfattes å være kostbare – er tendensen til å se bort fra den uttrykte folkeviljen desto sterkere. Empiriske studier tilsier likevel at dette sjelden er en konkret og reell utfordring (Søberg, *ibid.*).

Det som kanskje i mindre grad har vært påpekt som en demokratisk utfordring i litteraturen, er at tolkningsmangfoldet både i folkeavstemninger og spørreundersøkelser er følsomt for hvilke valgalternativer eller spørsmålsstillinger som legges til grunn. I en vurdering av hvilken vekt en folkeavstemning blir tillagt, er det neppe uvesentlig om borgerne er bedt om å ta stilling til ett eller fire kommunestrukturalternativer; flere alternativer kan gi større rom for å fortolke hva folkeviljen faktisk er. Det er i så måte fullt mulig å tenke seg «taktisk» utformede folkeavstemninger eller spørreundersøkelser som gir lokale politikere større frirom for egne vurderinger.

I arbeidet med ny kommunelov (NOU 2016:4) ligger det an til at reglene om innbyggerdeltakelse og folkeavstemninger i all hovedsak videreføres⁴. Når det her ikke tas til orde for å utvide mulighetene for «supplerende» medvirkning, er det nettopp hensynet til det representative demokratiet som er en tungtveiende grunn; omfattende innbyggerdeltakelse fryktes å kunne svekke rammene for dette. Stor bruk av folkeavstemninger hevdes f.eks. å

⁴ I inndelingslovens § 10 heter det at kommunestyret bør innhente innbyggernes synspunkt på forslag til grenseendring, og at dette kan skje ved enten folkeavstemninger, opinionsundersøkelser, spørreundersøkelser eller på annen måte. I kommunelovens § 39 a og § 39b er medvirkningsformene innbyggerforslag og lokale folkeavstemninger omtalt.

kunne medføre «fragmentert politikk, virke splittende og vanskeliggjøre nytenkning», selv om slik medvirkning også kan bidra til økt deltakelse og demokratisk læring i kommunene. Det konkluderes likevel med at kommunene bør ha stor frihet til selv å avgjøre hvordan og i hvor stor grad de ønsker å legge til rette for innbyggerdeltakelse – og at valglovens regler skal være retningsgivende ved gjennomføringen av folkeavstemninger. Det tas for øvrig ikke til orde for å gjøre lokale folkeavstemninger bindende, ei heller innføring av generelle bestemmelser i kommuneloven om at et bestemt antall innbyggere i en kommune skal kunne kreve at en sak blir lagt ut til en rådgivende folkeavstemning⁵.

Høy valgdeltakelse i folkeavstemninger må uansett antas å være noe som gir denne legitimitet, og noe som dermed er ønskelig. Ved ordinære valg har man prøvd ut stemmegivning gjennom internett; såkalte e-valgløsninger for nettopp å adressere dette. E-valg har også vært mulig som en teknisk løsning for gjennomføring av folkeavstemninger i forbindelse med kommunereformen. Selv om effekten av e-valg i folkeavstemninger ikke har vært dokumentert så langt vi kjenner til, har man gjort noen generelle erfaringer fra det ordinære lokalvalget i 2011 og stortingsvalget i 2013.

Institutt for samfunnsforskning evaluerte dette forsøket med e-valg ut fra vurderinger av både valgdeltakelse, tilgjengelighet, tillit til valggjennomføringen generelt og e-valg spesielt, prinsippet om hemmelig valg, internasjonale standarder for e-valg og effektivitet i valgoppgjøret (Segaard, Baldersheim og Saglie, 2012). En viktig begrunnelse for utprøving av e-valg har vært et mål om å øke tilgjengeligheten til valg for velgerne. Selv om tilgjengeligheten til valg allerede er stor i Norge, fastslår evalueringen at e-valg som supplement til en papirbasert metode øker tilgjengeligheten. På tross av noen påviste tekniske og praktiske problemer, synes e-valg å bidra til økt opplevelse av kontroll og verdighet for visse velgergrupper.

Evalueringen konkluderer blant annet med at et stort flertall av velgerne er positiv til internett som en alternativ stemmegivningskanal. Det var stor oppslutning om e-valg; mer enn 70 prosent av alle som forhåndsstemte i forsøkskommunene gjorde det via Internett, tilsvarende mer enn 25 prosent av alle som avga stemme. Rapporten konkluderer med at den samlede valgdeltakelsen økte noe, men ikke som resultat av muligheten for å stemme via Internett – og det er lite som tyder på at enkelte grupper av velgere ble mobilisert til å stemme som følge av forsøket med e-valg. Riktig nok var internett som stemmegivningsmetode noe mer attraktiv for yngre velgere. Hvorvidt e-valget førte til mer effektiv stemmeopptelling er usikkert, men kvaliteten på valgprosessene synes å ha blitt forbedret i og med at valget resulterte i relativt få ugyldige stemmer. Ett av målene med det evaluerte forsøket var for øvrig å teste ut om e-valgløsningen ville muliggjøre direkte demokrati med lav kostnad. Samtidig slår forsøksdirektivet fast at premissene om frie og hemmelige valg også skal gjelde i folkeavstemninger. Evalueringen konkluderer med at det derfor er vanskelig å basere folkeavstemninger bare på e-valgløsninger, det må også legges til rette for parallell

⁵ Det er i dag adgang til å avholde folkeavstemning om målform i skolen når minst 1/4 av de stemmeberettigede krever det, etter opplæringslovens § 2 -5.

papirbasert stemmegivning. Derfor er det ikke gitt at e-valg faktisk vil muliggjøre direkte demokrati med lav kostnad.

Ut fra en mer prinsipiell argumentasjon kan det likevel hevdes at medvirkningsorienterte grep (herunder e-valgløsninger) for å sikre eller øke valgdeltakelsen i ordinære valg ikke nødvendigvis er direkte overførbare til folkeavstemninger. Folkeavstemninger er saksspesifikke i sin natur på en måte som ordinære valg sjeldent er. Den konteksten valg og folkeavstemninger skjer i, er altså forskjellig. Hvorvidt en høy valgdeltakelse i seg selv er synonymt med «mer demokrati» er uansett diskutabelt. Selv om det ligger utenfor denne rapportens mandat å drøfte dette i dybden, er det ikke gitt at lav valgdeltakelse er et uttrykk for borgernes misnøye; det kan like gjerne være en indikator på tilfredshet, og at valgkanalen dermed framstår som mindre relevant enn andre kanaler for påvirkning av lokal politikk (Offerdal 2003). Innbyggermedvirkning som mekanismer for økt deltakelse – det være seg folkemøter, høringer, e-valg eller annet – kan i så fall ha en dobbelthet i seg; dette kan også framstå som et lavterskeltilbud for lokale kverulanter sett fra de politiske elitenes ståsted. Høy deltakelse kan ha en bismak av folkelig opposisjon og obstruksjon som ikke nødvendigvis er ønskelig fra kommunepolitikerens side.

Nettopp i spørsmålet om kommunestrukturendringer kan det være grunn til å anta at denne «problematiske» siden ved innbyggermedvirkning blir aksentuert av flere årsaker. For det første fordi det er et saksspesifikt spørsmål der medvirkningsprosessen har et klart fokus og endemål; altså en beslutning om ja eller nei til sammenslåing som er polariserende i utgangspunktet. Men i tillegg er dette også et spørsmål som er svært *sammensatt* og som favner hele bredden av den kommunale virksomheten. Attpåtil (eller nettopp derfor) kan kommunestrukturspørsmålet også ha et sterkt preg av det følelsesladde. I en slik situasjon kan innbyggermedvirkning forsterke en vanskelig beslutningsprosess i kommunestyret. Ikke desto mindre er det trolig slik at folkeavstemninger vil være den foretrukne form for medvirkning siden dette, på tross av å være et uttrykk for en mer direkte form for demokratisk deltakelse faktisk ikke er det fullt og helt – siden avstemningene ikke er bindende. Samtidig har folkeavstemninger et gjenskinn av valgkanalens aura av legitimitet, borgerplikt og alvor.⁶

1.3. PROBLEMSTILLINGER

Denne rapporten kombinerer en kartlegging som gir en oversikt over gjennomførte folkeavstemninger og spørreundersøkelser, og en analytisk del som går i dybden på spesifikke spørsmål. Ut over en beskrivelse av antall, innretting, form, valgdeltakelse og alternativer, legger vi opp til en analyse av hvordan disse trekkene ved de ulike medvirkningsformene varierer med kommunestørrelse og sentralitet. Problemstillingene er altså både deskriptive/kartleggende og mer analytiske:

⁶ Dog ikke sterkere enn at Kommunelovsutvalget (NOU 2016:4) og Valglovutvalget (NOU 2001:3) altså holder folkeavstemninger på en armlengdes avstand. Riktig nok foreslo sistnevnte en lovfesting av lokale folkeavstemninger og innbyggerinitiativ, men dette ble ikke nevnt i stortingsbehandlingen - noe som kanskje illustrerer den politiske elitens skepsis. Audun Offerdal (2003) bemerker med dårlig skjult ironi at «det kan ha vært en forglemmelse».

- **Deskriptive:**

1. Antall gjennomførte medvirkningstiltak, fordelt på folkeavstemninger og spørreundersøkelser.
2. Valgdeltakelse i folkeavstemninger og representativitet i spørreundersøkelser.
3. Antall alternativer for sammenslåinger i gjennomførte avstemninger/undersøkelser.
4. Begrunnelser for å benytte hhv. rådgivende folkeavstemninger og spørreundersøkelser.
5. Gjennomførte mobiliseringstiltak ved spørreundersøkelser og folkeavstemninger.
6. Tekniske løsninger for folkeavstemninger på internett, og evt. betydning for deltakelse.

- **Analytiske:**

7. Er det systematiske sammenhenger mellom de sentrale trekkene ved medvirkningen (valg av medvirkningsform, oppslutning, antall alternativer og mobiliseringstiltak) og hhv. kommunestørrelse og sentralitet?
8. I hvilken grad har spørreundersøkelsene gitt kommunestyrene tydelige råd?
9. I hvilken grad påvirket spørreundersøkelsene eller de rådgivende folkeavstemningene det representative demokratiet?
10. Er det erfaringer fra spørreundersøkelsene og folkeavstemningene som kan ha betydning for bestemmelsene i kommuneloven og inndelingsloven?
11. I hvilken grad er det sammenheng mellom antall presenterte strukturalternativer i folkeavstemninger/spørreundersøkelser og den dokumenterte effekten på det representative demokratiet i kommunene (jf. problemstilling 9. og 10.)?
12. Hva kjennetegner innbyggermedvirkningen i kommuner hvor kommunestyrets vedtak har blitt utfordret av innbyggermobilisering? F.eks. i tilfeller der det har vært aksjoner for å få kommunestyret til å behandle spørsmålet på nytt?

2. METODE

Denne rapporten bygger på en tredelt studie. Kapittel 3 gir en skematisk oversikt over samtlige folkeavstemninger og spørreundersøkelser som har blitt gjennomført. Kapittel 4 baserer seg på en analyse av en surveyundersøkelse til rådmenn, ordførere og medlemmer av kommunenes formannskap. Kapittel 5 tar utgangspunkt i intervjudata fra ti kommuner, der vi gjennomfører intervjuer med ordfører, rådmann og leder for «opposisjonen» i kommunestyret. I det følgende avsnittet skisserer vi hvordan vi har gjennomført de respektive delene av prosjektet og hvilke kriterier vi legger til grunn for utvelgelse av kommuner.

2.1. REGISTERDATA

Den første delen av studiet vil bestå av å fremskaffe en oversikt over de folkeavstemningene og innbyggerundersøkelsene som har blitt gjennomført i kommunene. Mye av dette grunnlaget finnes dokumentert gjennom Distriktssentrets hjemmesider i form av oversikt over folkeavstemninger, utredninger, intensjonsavtaler og spørreundersøkelser⁷. Analysen omfatter både de deskriptive trekkene ved prosessene, og dybdeanalyser av kommunene der vi undersøker de sammenhenger og spørsmålsstillinger som kan belyses gjennom dokumentdata. Analysen vil søke å oppsummere hvilke sammenhenger som synes å være mellom ytre rammer for søkeprosessene, valg av alternativer, mobiliseringsaktiviteter og form for innbyggermedvirkning som har vært benyttet.

2.2. SURVEYUNDERSØKELSEN

Det ble gjennomført en web-basert survey i et utvalg kommuner. Kommunene var plukket ut på bakgrunn av Distriktssenterets oversikt over kommuner som har gjennomført innbyggermedvirkning. Undersøkelsen ble sendt ut til rådmenn og politikere som står registrert med epostadresse i Kommuneforlaget sin database. I utgangspunktet skulle spørreundersøkelsen sendes ut til rådmenn og samtlige medlemmer av formannskapet i kommunene som har gjennomført innbyggermedvirkning, men ikke alle har registrert epostadresse i Kommuneforlagets database. Derfor er enkelte kommuner representert med alle formannskapsmedlemmene i spørreundersøkelsen, mens andre kun er representert med ordfører og varaordfører. Fra denne bruttolisten ble det trukket fra en god del epostadresser, der årsakene var: sluttet i jobben/vervet, ugyldig epostadresse og/eller representant for kommune som var registrert som «gjennomført innbyggermedvirkning» uten at medvirkning var gjennomført (se neste avsnitt). Etter rydding i utvalget, satt vi igjen med et nettoutvalg på 2493 unike respondenter med epostadresse.

Undersøkelsen ble første gang sendt ut 27. mars og eneste purrerunde sendt ut 4. april. Da strek for undersøkelsen ble satt 20. april, var det kommet inn 872 svar. Basert på et nettoutvalg på 2493 respondenter (269 rådmenn og 2224 politikere) gir dette en svarprosent

⁷ Se Distriktssentret – Utredninger av mulige kommunesammenslåinger:
<https://distriktssenteret.no/2014/06/02/utredninger-av-mulige-kommunesammenslainger/>

på 35. Brutt ned på underkategoriene rådmenn og politikere er svarprosenten hhv. 28 % og 36%. Oversikt over utvalg og svarprosenter vises i tabellen under.

Bruttoutvalg, antall epostadresser (politikere og rådmenn)	3223
Fratrekk grunnet manglende epostadresse	432
Fratrekk grunnet ugyldig epostadresse	282
Fratrekk grunnet feilregistrert som gjennomført innbyggermedvirkning	16
Nettoutvalg, epostadresser	2493
Antall innkomne svar	872
Svarprosent survey	35,0%

Tabell 1 Brutto og nettoutvalg politikere og rådmenn. Svarprosent, politikere og rådmenn.

I spørreundersøkelsen er det enkeltindivid som er analyseenheten, og resultatene må leses deretter. Svarene peker mot hva enkeltpersoner involvert i kommunal styring og administrativ ledelse i et utvalg kommuner mener om spørsmål knyttet til innbyggermedvirkning i forbindelse med kommunesammenslåing. Resultatene er representative for gruppen kommuner som har gjennomført innbyggermedvirkning i forbindelse med spørsmålet om kommunesammenslåing, og ikke alle landets kommuner.

Bruttoutvalget for kommuner som har gjennomført innbyggermedvirkning ble hentet fra en oversikt laget av Distriktsenteret. Her var det registrert 269 kommuner⁸. Etterkontroll viser at 7 av disse var feilregistrert, det vil si at de ikke har gjennomført noen form for innbyggermedvirkning. Nettoutvalget av kommuner, som dannet grunnlaget for utsendelse av spørreundersøkelsen, ble da 262 kommuner. Da sluttstrek for undersøkelsen ble satt, var 28 kommuner ikke representert med svar fra hverken rådmann eller politikere. Dette utgjør 11% av nettoutvalget. Det er gjennomført en frafallsanalyse basert på disse opplysningene.

Bruttoutvalg kommuner	269	
Feilregistrerte	7	
Nettoutvalg	262	
Antall kommuner representert i surveyen	234	89 %
Antall kommuner uten svar	28	11 %
Totalt	262	100 %

Tabell 2 Brutto og nettoutvalg kommuner, og frafall i surveyen, basert på kommuner.

De kommunene som sto oppført på Distriktsenterets liste, men som ikke har gjennomført innbyggermedvirkning allikevel, er Alta, Hadsel, Karasjok, Nordkapp, Porsanger, Tinn og Vega. Disse er ikke med i beregningen av nettoutvalg av kommuner og den individbaserte surveyen.

⁸ Analysene i kapittel 3 tar utgangspunkt i 284 kommuner med gjennomført innbyggermedvirkning (spørreundersøkelser). Avviket skyldes tilgang på oppdaterte data i løpet av arbeidet med denne rapporten.

2.2.1. FRAFALLSANALYSE: VALIDITET OG REPRESENTATIVITET

Den kvantitative delen i dette prosjektet har som formål å si noe representativ om individuelle synspunkter i gruppen kommuner som har gjennomført innbyggermedvirkning. For å sjekke validitet er det gjennomført en frafallsanalyse, som tar utgangspunkt nettutvalget av kommuner og respondenter, sammenliknet med resultatene fra de kommunene og respondentene som er representert i surveyen.

2.2.2. VALIDITETSKRITERIER

På generelt grunnlag vurderer vi at de 29 kommunene (11% av nettutvalget) som ikke er representert i surveyen er for lite til å skape skjevhet i materialet. Detaljert gjennomgang av kjernevariablene følger under.

	Nettutvalg	Kommuner i surveyen
Folketall, gjennomsnitt	9497	9829
Folketall, median	4854	4957

Tabell 3: Validitet, surveyundersøkelse. Kommuner.

Om man sammenlikner nettutvalget med de kommunene som er representert i surveyen ser vi en viss tendens til at de minst folkerike kommunene er noe underrepresentert, både med gjennomsnitt og median som sentraltendens. Om vi ser på sentralitet, resultat i medvirkningstiltakene og politiske vedtak i kommunestyret, er den prosentvise fordelingen i de ulike kategoriene helt like i nettutvalget og utvalget basert på de kommunene som er representert i surveyen, med ett unntak. Kommuner der resultatet i folkeavstemningen var ja til sammenslåing er noe underrepresentert i surveyutvalget sammenliknet med nettutvalget, 25% mot 23%. Denne skjevheten er imidlertid så lav at vi ikke regner med at det påvirker analyseresultatet.

Det er generelt få opplysninger om individer i undersøkelsens bruttoutvalg, men vi har sett på representativitet blant de som har svart på bakgrunn av posisjon (rådmann/politiker) og hvilket parti de representerer i kommunestyret. Om vi sammenlikner partipreferanse i nettutvalget av politikere med de innkomne svarene i surveyen, og sammenlikner med samlet svarprosent på 32%, får vi følgende fordeling:

Parti	Svarprosent
Ap	30 %
Frp	29 %
H	26 %
Krf	36 %
MDG	20 %
Pensjonistpartiet	25 %
Rødt	26 %
Sp	38 %
Sv	46 %
Venstre	36 %
De Kristne	100 %
Felleslister etablerte parti	12 %
Bygdelister/lokale uavhengige	33 %
(Rådmenn)	(28 %)
Totalt	32 %

Tabell 4: Svarprosent etter partitilhørighet.

Her ser vi at blant de etablerte partiene er Høyre, Miljøpartiet De Grønne, Pensjonistpartiet og Rødt underrepresentert i svarene i surveyen. Fremskrittspartiet og Arbeiderpartiet er noe underrepresentert. I motsatt ende av skalaen er svarprosenten blant representanter fra Krf, Senterpartiet og Sv langt høyere enn snittet for surveyen samlet sett. De Kristne har en svarprosent på 100, men det gjelder kun en representant.

Om vi ser på samlelister av etablerte parti er svarprosenten lav sammenliknet med snittet, mens bygdelistene/uavhengige lokale lister ligger omtrent på undersøkelsens svarprosent. Tradisjonelt er Høyre sentralt positive til den pågående kommunereformen, både hva gjelder reformens intensjon (sammenslåing) og i spørsmålet om bruk av tvang (positive). Motsatt er Sv og Sp, som har en langt høyere svarprosent enn snittet, negative til utstrakt sammenslåing av kommuner, og særlig til bruken av tvang som regjeringen legger opp til. At Høyre er relativt mye mindre i surveyresultatene enn i nettoutvalget, og at Frp er noe mindre, betyr at vi kan forvente en viss skjevhet i surveyresultatene i spørsmålet om kommunesammenslåing. En mulig tolkning er at i surveyen har de som er mot kommunereformen i sterkere grad enn de som er positive valgt å svare på spørsmålene. Vi har ikke justert svarene, eller vektet utvalget, basert på denne skjevheten. Dette kan det være nyttig å reflektere over når man leser resultatene av surveyen.

2.3. CASESTUDIER

På bakgrunn av registerdata og spørreundersøkelse har vi også gjennomført intervjuer med nøkkelinformanter i 10 kommuner⁹ som har vært involvert i tilrettelegging og gjennomføring av kommunesammenslåingsprosesser for ytterligere å kunne belyse de problemstillinger som

⁹ Ski, Oppegård, Lørenskog, Songdalen, Sandnes, Jondal, Nesset, Steigen, Evenes og Måsøy.

er skissert ovenfor. I kommunene vil ordfører, rådmann og «opposisjonsledere» være de primære informantene. Det har totalt blitt gjennomført 25 intervjuer i perioden mars-mai 2017. Case-studien gjennomfører vi av tre grunner. For det første ønsker vi å få tak i hvilke vurderinger som ble gjort i valg innbyggermedvirking, design og gjennomføring. For det andre ønsker vi kunnskap om hvilke forventninger kommunene hadde til innbyggermedvirkingen, og for det tredje vil vi få kommunenes vurdering av hvorvidt medvirkingen innvirket på den videre politiske behandlingen av kommunestrukturspørsmålet – og eventuelt på hvilken måte.

Utvelgelsen av casekommuner er gjort både ut fra å dekke variasjonen i medvirkningsformer og størrelse og sentralitet, på samme måte som i utvelgelsen av respondenter til spørreundersøkelsen. Vi får dermed informanter både fra store, mellomstore og små kommuner, og erfaringer fra folkeavstemninger så vel som spørreundersøkelser. To av kommunene har gjennomført folkeavstemningen som et e-valg (Måsøy og Ski).

2.4. MÅLEINDIKATORER OG VURDERINGSKRITERIER

Vi legger følgende måleindikatorer og vurderingskriterier til grunn for analysen av de ulike problemstillingene som er nevnt foran:

Problemstilling/analyser	Datakilde	Indikatorer
Antall gjennomførte medvirkningstiltak	Registerdata (+Survey)	Antall etter tiltakstype
Valgdeltakelse	Registerdata (+Survey)	Andel avgitte stemmer av valgpopulasjonen
Antall operasjonelle alternativer for sammenslåinger	Survey	Antall etter tiltakstype
Begrunnelser for metodevalg	Survey Intervjudata	Vurderinger av legitimitet, representativitet, kostnadseffektivitet
Mobiliseringsinitiativ	Survey Intervjudata	Antall etter tiltakstype
Tekniske løsninger for e-valg	Survey	Teknisk plattform, tilgjengelighet, sikkerhet, hemmelighet, stemmeprosedyre, behandling
Analyse av sammenheng med demografi	Registerdata (+Survey)	Valgdeltakelse, metodevalg og mobiliseringsinitiativ etter kommunestørrelse og sentralitet (SSB-basert)
Effekt av e-valg på valgdeltakelse	Registerdata (+Survey)	Valgdeltakelse etter tiltakstype (e-valg/oppmøte)
<ul style="list-style-type: none"> • Medvirkningens opplevde rådgivende effekt/kvalitet • Medvirkningens effekt på lokaldemokratiske beslutninger • Sammenhengen mellom utforming av medvirkningstiltak og lokaldemokratiske beslutninger 	Survey Intervjudata	<ol style="list-style-type: none"> 1. Opplevd kvalitet på medvirkningstiltak 2. Opplevd tolkningsrom 3. Bruk av innspill/resultater i lokalpolitisk debatt (kommunestyre/formannskap). <p>Sammenheng mellom hhv. 1., 2., 3. og antall strukturalternativer presentert i medvirkningstiltak</p>
Mulige konsekvenser for kommuneloven og inndelingsloven	Registerdata Survey Intervjudata	Fleksibilitet i eksisterende lovverk

Tabell 5: Analyseindikatorer.

3. ANALYSE AV REGISTERDATA

Distriktssenteret har registrert gjennomførte folkeavstemninger og spørreundersøkelser i forbindelse med kommunereformen. Den offentlig tilgjengelige databasen gir en oversikt over avstemningsresultat og valgalternativ for enkeltkommuner med folkeavstemninger¹⁰, og linker til de gjennomførte innbyggerundersøkelsene¹¹. Disse dataene er her korrelert med data om kommunestyrenes vedtak i kommunereformsaken¹², samt folketall og sentralitet i analysene under. Distriktssenterets database er kontinuerlig oppdatert; vi baserer oss på data pr. 1. mars 2017.

3.1. GENERELT OM FOLKEAVSTEMNINGENE

205 kommuner har gjennomført folkeavstemninger om kommunereformen (48,1 %), noen også flere ganger. I flertallet av disse avstemningene (69 %) ble utfallet nei til kommunesammenslåing (én kommune er registrert med et 50/50 «uavgjort» resultat). Det er en svak tendens til at nei-utfall i folkeavstemningene forekommer hyppigere i små kommuner, men denne sammenhengen er ikke statistisk signifikant. Det er heller ingen tydelig sammenheng mellom utfall i avstemningene og sentralitet etter SSBs standard for kommuneklassifisering. Den gjennomsnittlige frammøteprosenten er 47,9 % av de stemmeberettigede. Variasjonen er imidlertid stor; fra 10 % til 74 % frammøte.

I hovedsak følger vedtakene i kommunestyrene avstemningsresultatene. Det er likevel noen unntak fra dette; i 32 kommuner (15,6%) har kommunestyrevedtak som avviker fra avstemningsresultatet. Her er det slik at ja-vedtak oftere overstyrer nei-anbefalinger enn motsatt. 22 kommuner med sammenslåingsvedtak (31%) hadde nei-utfall i avstemningen, mens bare 10 kommuner med nei-vedtak (7,5%) hadde ja-utfall i avstemningen:

Utfall i folkeavstemning	Politisk beslutning om kommunestruktur		Totalt
	Nei	Ja	
Nei	92,5% (N=124)	31,0% (N=22)	71,2% (N=146)
Ja	7,5% (N=10)	69,0% (N=49)	28,8% (N=59)
Totalt	100,0% (N=134)	100,0% (N=71)	100,0% (N=205)

Tabell 6: Utfall i folkeavstemninger etter kommunestyrevedtak om sammenslåing. N=205. p<0.01. Kilde: Distriktssenteret.

Når det gjelder deltakelsen i de avholdte folkeavstemningene, ser vi en signifikant sammenheng med deltakelse i kommunevalg (2015); der det er høy deltakelse i ordinære valg er det også høy deltakelse i folkeavstemningene. Det er også statistisk signifikante forskjeller

¹⁰ <https://distriktssenteret.no/kommunereformen/folkeavstemninger/>

¹¹ <https://distriktssenteret.no/2014/12/17/innbyggerundersokelser/>

¹² https://www.nrk.no/norge/kommunereformen_-sjekk-nrks-kart-1.12980808

mellom deltakelse i folkeavstemningene og politiske vedtak om sammenslåing. Som tabellen under viser er det en tendens til at folkeavstemningene har mobilisert til sterkere deltakelse i kommuner som har endt opp med «nei»-vedtak. I disse kommunene befinner flertallet (62,7%) seg blant de som har en valgdeltakelse over gjennomsnittet. I motsetning er flertallet (57,3%) av kommuner med «ja»-vedtak blant de kommunene som har en deltakelse *under* gjennomsnittet:

Fremmøte:	Nei til sammenslåing	Ja til sammenslåing	Totalt
Under gjennomsnittet	37,3% (N=50)	57,3% (N=43)	44,5% (N=93)
Over gjennomsnittet	62,7% (N=84)	42,7% (N=32)	55,5% (N=116)
Totalt	100,0% (N=134)	100,0% (N=75)	100,0% (N=209)

Tabell 7: Fremmøte i folkeavstemninger om kommunestruktur etter kommunestyrets vedtak om kommunesammenslåing. N=209. $p < 0.01$. Kilde: Distriktssenteret.

Det er også signifikante forskjeller mellom kommunestørrelse (målt i antall innbyggere) og deltakelse i folkeavstemningene. Andelen kommuner med en valgdeltakelse over gjennomsnittet blir mindre med økende kommunestørrelse (noe som for øvrig også gjelder for ordinære kommunevalg). Mens nærmere 90% av de minste kommunene har et frammøte over gjennomsnittet, gjelder dette bare for 31% av de store kommunene:

Fremmøte:	De minste	Små	Mellomstore	Store	Totalt
Under gjennomsnittet	10,3% (N=6)	41,0% (N=25)	65,0% (N=39)	77,4% (N=24)	44,8% (N=94)
Over gjennomsnittet	89,7% (N=52)	59,0% (N=36)	35,0% (N=21)	31,0% (N=7)	55,2% (N=116)
Totalt	100,0% (N=58)	100,0% (N=61)	100,0% (N=60)	100,0% (N=23)	100,0% (N=210)

Tabell 8: Fremmøte i folkeavstemninger om kommunestruktur etter kommunestørrelse¹³. N= 210. $p < 0,01$. Kilde: Distriktssenteret.

Det er derimot ikke en statistisk signifikant sammenheng mellom deltakelse og *sentralitet* hvis vi legger SSBs sentralitetsmål til grunn. Det er riktig nok en sammenheng mellom deltakelse og sentralitet målt i andelen spredtbygd befolkning *innenfor kommunegrensene*, men dette må forstås som et samspill med kommunestørrelse; andelen spredtbygd befolkning er større

¹³ De minste (< 2150), Små (2151-4700), Mellomstore (4701-10737), Store (>10737).

i små kommuner. Det er heller ingen signifikant sammenheng å spore mellom fremmøte i folkeavstemningene og antall valgalternativer som borgerne er stilt overfor.

Bruken av elektroniske/nettbaserte løsninger for gjennomføring av avstemningene har vært svært begrenset; bare 11 kommuner er registrert som brukere av dette¹⁴. Frammøtet er i gjennomsnitt 43,3 % i disse seks kommunene og varierer mellom 36 % og 53 %. Dette er åpenbart et for tynt statistisk grunnlag til å konkludere om betydningen av slike løsninger for fremmøtet i folkeavstemninger som sådan. Men for disse seks kommunene ser det altså ikke ut til å ha hatt noen effekt ut over det som man kunne forvente ved en folkeavstemning gjennomført på ordinært vis. En analyse av dette krever imidlertid kjennskap til den lokale konteksten, og vi kommer tilbake til to av disse kommunene i kapittel 5.

Analysen av den eventuelle betydningen av antallet valgalternativ i folkeavstemningene viser for øvrig ingen signifikante samvariasjoner med sentrale kommunekarakteristika som størrelse og sentralitet. (Dette vil imidlertid være gjenstand for en nærmere analyse påfølgende kapitler). Som en kuriositet kan det dog bemerkes at vi registrerer at fire kommuner ga ikke innbyggerne reell mulighet til aktivt å stemme nei til kommunesammenslåing utover å stemme blankt (selv om dette åpenbart kan sette spørsmålsteget ved tydeligheten i folkets råd for de fire aktuelle kommunenes vedkommende).

3.2. GENERELT OM SPØRREUNDERSØKELSENE

Når det gjelder gjennomførte spørreundersøkelser ser vi at 284 kommuner (66 %) er registrert med slike. 14 kommuner er registrert med to slike undersøkelser. Antall respondenter er 467 i gjennomsnitt, men variasjonsbredden er også stor her – fra 41 til 3813. Ni kommuner (3%) baserer sine spørreundersøkelser på under 100 respondenter. 237 kommuner har gjennomført spørreundersøkelser hvor det er mulig å identifisere et tydelig nei-alternativ til kommunesammenslåing. Av disse ga 77 en nei-anbefaling til sammenslåing (32,5%). Utfallet i innbyggerundersøkelsene gir altså et motsatt bilde av folkeavstemningene; innbyggerundersøkelsene gir som helhet uttrykk for en langt mer positiv holdning til kommunesammenslåing enn folkeavstemningene. Likevel må det tas et forbehold her; det er vanskeligere å gi et entydig svar på hva innbyggerundersøkelsene uttrykker enn hva tilfellet er for folkeavstemningene – rett og slett fordi variasjonen i tilnærminger og spørsmålsstillinger er stor (det er f.eks. ikke alle som gir klare svar på hvor stor motstanden mot kommunesammenslåing som sådan er – det gis bare mulighet til å velge mellom ulike sammenslåingskonstellasjoner; noe som altså bare gjelder fire av folkeavstemningene).

I motsetning til hva tilfellet er i folkeavstemningene, er det en relativt tydelig sammenheng mellom utfallet i innbyggerundersøkelsene og kommunestørrelse; som tabellen under viser, er det en klar tendens til at ja-utfall i innbyggerundersøkelsene forekommer hyppigere i store kommuner:

¹⁴ Spydeberg, Ski, Ås, Nesodden, Nord-Odal, Sør-Odal, Sola, Stavanger, Hammerfest, Kvalsund og Måsøy. Kilde: KS og Distriktsenteret.

Utfall i innbyggerundersøkelse:	De minste	Små	Mellomstore	Store	Totalt
Nei til sammenslåing	59,6% (N=28)	35,4% (N=17)	30,7% (N=23)	13,4% (N=9)	32,5% (N=77)
Ja til sammenslåing	40,4% (N=19)	64,6% (N=31)	69,3% (N=52)	86,5% (N=58)	67,5% (N=160)
Totalt	100,0% (N=47)	100,0% (N=48)	100,0% (N=75)	100,0% (N=67)	100,0% (N=237)

Tabell 9: Utfall av spørreundersøkelser om kommunestruktur etter kommunestørrelse¹⁵. N= 237. p<0,01. Kilde: Distriktssenteret.

Noe av den samme tendensen ser vi når vi kontrollerer for sentralitet, selv om det ikke er en like tydelig sammenheng her; ja-utfall i innbyggerundersøkelsene forekommer noe hyppigere i sentrale kommuner:

Utfall i innbyggerundersøkelse:	Minst sentrale	Mindre sentrale	Noe sentrale	Sentrale	Totalt
Nei til sammenslåing	45,0% (N=27)	11,1% (N=3)	34,0% (N=16)	30,4% (N=31)	32,5% (N=77)
Ja til sammenslåing	55,0% (N=33)	88,9% (N=24)	66,0% (N=31)	69,6% (N=71)	67,4% (N=159)
Totalt	100,0% (N=60)	100,0% (N=27)	100,0% (N=47)	100,0% (N=102)	100,0% (N=236)

Tabell 10: Utfall av spørreundersøkelser om kommunestruktur etter sentralitet. N= 236. p<0,17. Kilde: Distriktssenteret, SSB.

Når det gjelder samsvaret mellom kommunestyrevedtak og anbefalinger i innbyggerundersøkelsene (basert på de innbyggerundersøkelsene som faktisk gir tydelige ja/nei-svar), ser vi at 74 av 236 kommuner (32%) har kommunestyrevedtak som er i strid med anbefalingene fra undersøkelsene. Blant disse er det en tydelig tendens til at *nei-vedtak oftere overstyrer ja-anbefalinger* enn motsatt:

Utfall i innbyggerundersøkelse	Politisk beslutning om kommunestruktur		Totalt
	Nei	Ja	
Nei	51,2% (N=66)	10,3% (N=11)	32,6% (N=77)
Ja	48,8% (N=63)	89,7% (N=96)	67,4% (N=159)
Totalt	100,0% (N=129)	100,0% (N=107)	100,0% (N=236)

Tabell 11: Utfall i spørreundersøkelser etter kommunestyrevedtak om sammenslåing. N=236. p<0,01. Kilde: Distriktssenteret.

¹⁵ De minste (< 2150), Små (2151-4700), Mellomstore (4701-10737), Store (>10737).

Vi gjør oppmerksom på at også i en del av disse undersøkelsene er det ikke gitt entydige ja/nei alternativ, men hvor bruker en skala f.eks. 1-5 «hvor positiv/enig er du....». I slike tilfeller har vi definert «noe» og «svært» negative som motstandere av kommunesammenslåing. Konklusjonen er likevel at utfallet i spørreundersøkelser tilsidesettes av kommunestyrevedtakene langt hyppigere enn hva tilfellet er for folkeavstemningene – og når dette skjer, er det et motsatt mønster på denne «overstyringen». Trolig peker dette tilbake på den ulike statusen som kommunepolitikerne tillegger disse medvirkningsformene, hvor avstemningene oppfattes å ha større tyngde. Vi kommer tilbake til dette i kapittel 4.

I tillegg kan det være greit å være oppmerksom på at mange kommuner har gjennomført både undersøkelser og folkeavstemninger og således potensielt har flere råd å forholde seg til. For disse kommunene ser det også ut til å være en systematisk tendens til at innbyggerundersøkelsene framviser en mer positiv holdning til kommunesammenslåing enn folkeavstemningene.

Som nevnt innledningsvis har noen spørreundersøkelser har vært kritisert for å favorisere noen standpunkt framfor andre og for ikke å være faktabaserte og representative i tilstrekkelig grad. En detaljert gjennomgang av representativitet og metodekvalitet i disse undersøkelsene på landsbasis faller utenfor rammene av denne analysen (selv om de få undersøkelsene som baserer seg på færre enn 100 respondenter kan betegnes som problematiske), men det er likevel mulig å få en viss innsikt basert på en grov kategorisering av spørsmålsstillinger og svaralternativer i innbyggerundersøkelsene. Som nevnt foran er det en håndfull kommuner hvor vi ikke har klart å finne definerte nei-/motstandsalternativer i *folkeavstemningene*. Når vi ser på innbyggerundersøkelsene framstår en slik manglende mulighet til å uttrykke motstand mot kommunesammenslåing som mindre av en kuriositet. I den grad en slik mangel kan defineres som en «taktisk» utforming av spørreundersøkelsene, finner vi dette oftere i innbyggerundersøkelsene. Selv om et klart flertall av undersøkelsene gir respondentene mulighet for å uttrykke motstand mot kommunesammenslåing, har respondenter i 35 av 283 kommuner (12 %) ikke hatt mulighet til dette. Det skal riktig nok bemerkes at flere av disse kommunene har vært gjenstand for samme undersøkelsesopplegg.

I innbyggerundersøkelsene opereres det med fire hovedkategorier når det gjelder svaralternativer:

1. Spesifiserte sammenslåingsalternativer med nei/motstandsalternativ
2. Ikke-spesifiserte sammenslåingsalternativer med nei/motstandsalternativ
3. Spesifiserte sammenslåingsalternativer uten nei/motstandsalternativ
4. Generelle vurderinger av kommunereform/-struktur uten definerte nei/motstandsalternativer

Kategori 3. og 4. er med andre ord de innbyggerundersøkelsene som ikke har gitt mulighet for å uttrykke motstand mot kommunesammenslåing og som altså omfatter 35 kommuner. Ser vi nærmere på hvordan disse kategoriene fordeler seg, er det typisk slik at innbyggerundersøkelsene har presentert respondentene for definerte

sammenslåingsalternativer (og mulighet for å uttrykke motstand mot sammenslåing) – dette gjelder for tre fjerdedeler av undersøkelsene:

	Prosent	N
Definerte alternativer med nei/motstandsalternativ	76,7	217
Ikke-spesifiserte alternativer med nei/motstandsalternativ	11,3	32
Definerte alternativer uten nei/motstandsalternativ	5,3	15
Generelle vurderinger uten definerte alternativer eller nei/motstandsalternativ	6,7	19
Totalt	100,0	283

Tabell 12: Responsalternativer i gjennomførte spørreundersøkelser. Kilde: Distriktsenteret.

Innenfor disse kategoriene finnes det imidlertid ulike varianter av spørsmålsstillinger og svaralternativ som kan tenkes å legge til rette for taktisk utformede spørreundersøkelser i ulik grad (uten at vi har hatt mulighet for å etterprøve eventuelle effekter av det); en del undersøkelser operer med betingede spørsmålsstillinger («forutsatt at...», «selv om...»), noen benytter seg av skala/intervallvurderinger heller enn dikotomier (ja/nei) i spørsmålsstillingen (som gir et større tolkningsrom i en vurdering av tilslutning til/motstand mot kommunesammenslåing), og noen inverterer spørsmålsformuleringen («ønsker du at kommunen skal bestå» vs. «ønsker du sammenslåing med NN») som kan oppfattes som å lede respondenten i en spesiell retning.

I sum gir likevel ikke dette grunnlag for å hevde at innbyggerundersøkelsene generelt har «taktiske» slagsider i utforming og design – selv om dette nok noe oftere har vært en utfordring enn hva tilfellet er for folkeavstemningene. Man skal uansett være forsiktig med å dra slutninger av dette når vi kun forholder oss til spørsmålsstillinger og svarkategorier som ikke forholder seg til en lokal kontekst; det som sett utenfra kan virke som mangelfulle undersøkelsesdesign kan fremstå som mindre problematisk hvis man kjenner den sammenhengen de inngår i – og som man må forutsette at undersøkelsenes respondenter kjenner til. Men likevel må det kunne hevdes at spørreundersøkelser – og folkeavstemninger for den saks skyld – som ikke gir innbyggerne mulighet til å signalisere motstand mot kommunesammenslåing, er problematiske både legitimitetsmessig og som beslutningsgrunnlag for lokale politikere.

3.3. ULIKE VERKTØY KAN GI ULIKE SVAR

Når vi sammenligner de to medvirkningsformene er det mest slående funnet at de gir til dels et svært forskjellig inntrykk av innbyggernes preferanser for kommunestrukturering, i alle fall hvis man koker spørsmålet ned til et standpunkt for eller mot kommunesammenslåing. Som vi har sett, gir innbyggerundersøkelsene uttrykk for en langt mer positiv holdning til sammenslåing enn det folkeavstemningene gir. Innbyggerundersøkelsene ser også ut til å tilsettes av de folkevalgte i langt større grad enn folkeavstemninger, selv om ingen av medvirkningsformene legger formelle bindinger på kommunestyrenes vedtak.

Dette reiser flere problemstillinger. For det første er det åpenbart et spørsmål om hvorfor det er slik. En rimelig hypotese er at folkeavstemninger har en sterkere posisjon i lokalpolitikernes bevissthet som et mer «sant» uttrykk for folkeviljen enn innbyggerundersøkelsene – nært forbundet med den legitimitet og alvor som ordinære lokalvalg som avstemningene trolig er hos lokale folkevalgte. Dette etterprøver vi nærmere i påfølgende kapitler. Det er heller ikke usannsynlig at dette er en forståelse av folkeavstemningenes rolle og betydning som gjør seg gjeldende hos kommunenes borgere, uten at vi i denne studien har data som kan bekrefte dette.

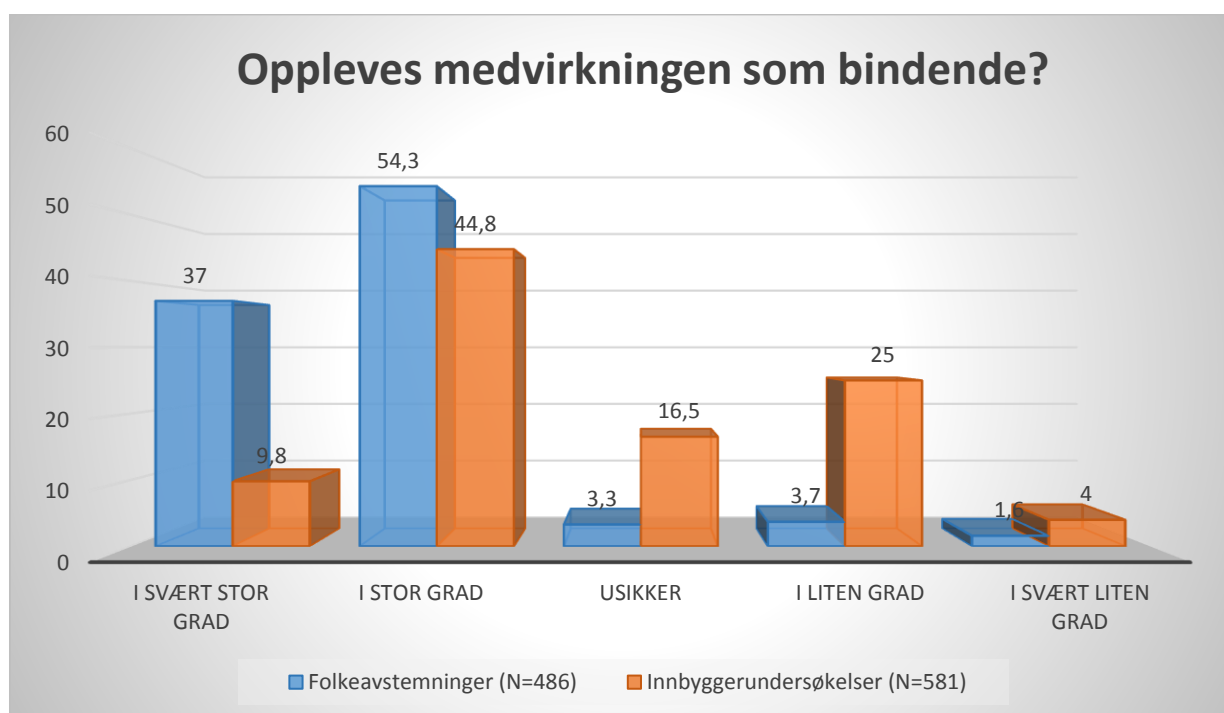
Likevel åpner dette for potensielle konflikter knyttet til tolkning av hva folkeviljen faktisk er; ikke minst for de kommunene som har basert seg på begge medvirkningsformer. Av 146 kommuner som både har gjennomført folkeavstemninger og spørreundersøkelser har hele 40% ulikt utfall i de to medvirkningsformene (definert som ja eller nei til kommunesammenslåing). Selv om folkeavstemninger altså ser ut til å veie tyngst i lokalpolitikernes bevissthet, kan slike situasjoner åpne for politiske prosesser som er mer konfliktfylt enn nødvendig og gjenstand for omkamp både i og utenfor kommunestyresalen. På den annen side kan sammensatte metoder for innbyggermedvirkning åpenbart gi et mer nyansert bilde av folkeviljen.

4. ANALYSE AV SURVEYDATA

I analysen av surveydataene har vi valgt å legge vekt på respondentenes prinsipielle vurderinger av innbyggermedvirkning som sådan – med et spesifikt fokus på folkeavstemninger og spørreundersøkelser. Vi ser også nærmere på respondentene (formannskapsmedlemmer og rådmenn) sin vurdering av de effektene som medvirkningen har hatt på de lokale politiske prosessene rundt kommunestrukturspørsmålet. Mer spesifikt analyserer vi forskjeller i vurderinger mellom store og små kommuner og mellom kommuner som har fattet ulike vedtak i kommunestyret om kommunesammenslåing.

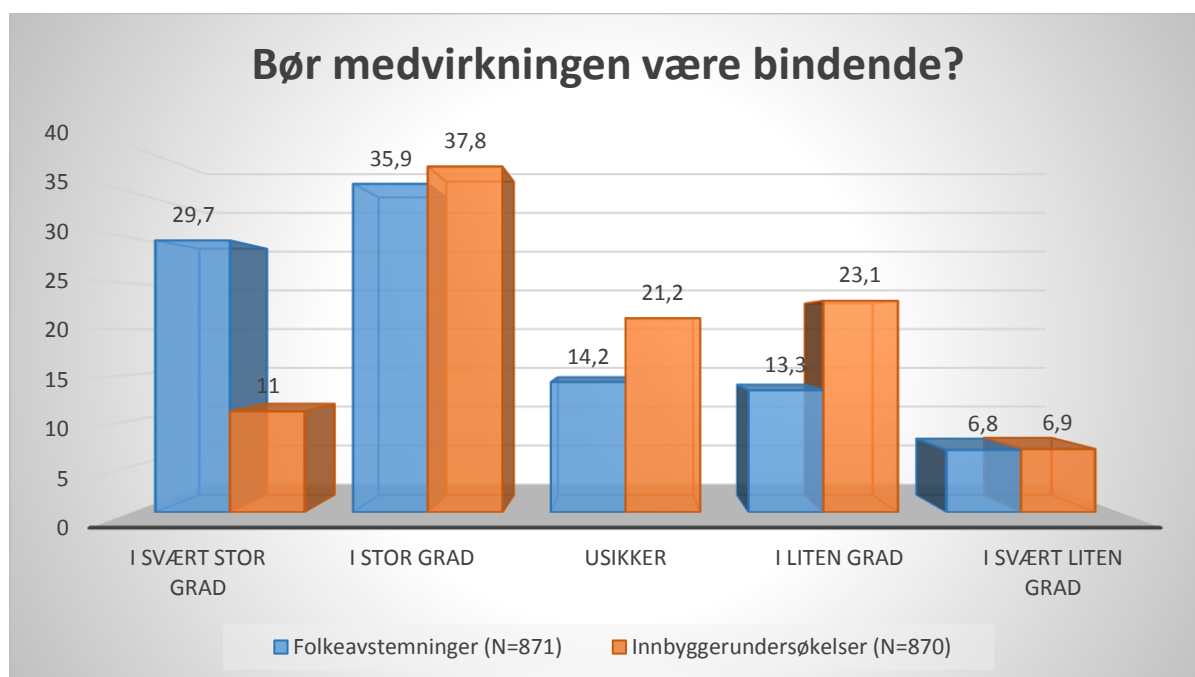
4.1. PRINSIPIELLE VURDERINGER AV INNBYGGERMEDVIRKNING

Selv om både folkeavstemninger eller spørreundersøkelser er rådgivende, kan borgernes råd likevel vurderes som å være så tungtveiende at borgernes råd i praksis oppleves som bindende av kommunepolitikerne. Surveyundersøkelsen støtter opp om en slik antakelse. Når respondentene spørres om i hvilken grad de opplever at henholdsvis folkeavstemninger og spørreundersøkelser de facto oppleves som bindende, gis det et klart uttrykk for at dette er tilfelle. Det er imidlertid en markert forskjell i vurderingen av de to medvirkningsformene; mens over 90% av respondentene opplever folkeavstemninger som bindende for kommunestyret i stor eller svært stor grad, er drøyt halvparten av respondentene av samme oppfatning når det gjelder innbyggerundersøkelsene:



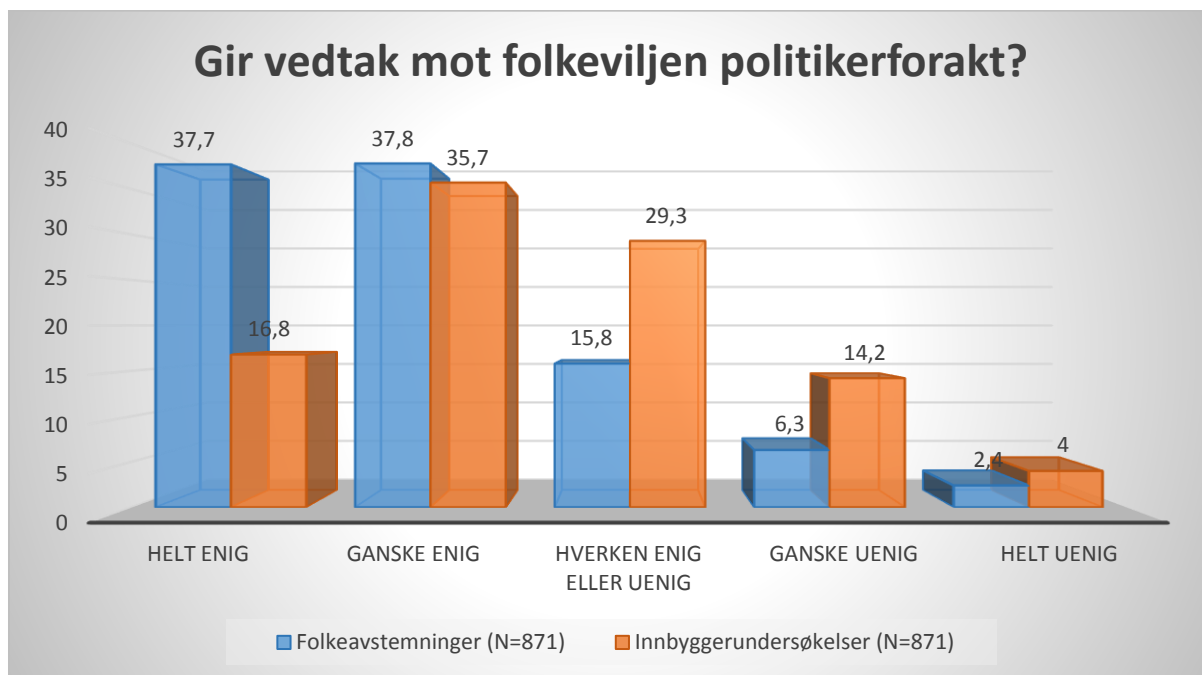
Figur 1: Opplevd grad i medvirkningens binding av lokale folkevalgte. Prosent.

Dette støtter opp om det som analysen av registerdataene i kapittel 3 antyder; at folkeavstemninger tillegges en større betydning enn spørreundersøkelser når kommunens borgere bes om råd. Vi ser det samme bildet når respondentene er spurt om disse to medvirkningsformene *burde være formelt bindende*. Over halvparten av respondentene (65%) er i stor eller svært stor grad enig i en påstand om at folkeavstemningene burde være bindende, mens 47% mener det samme om innbyggerundersøkelsene:



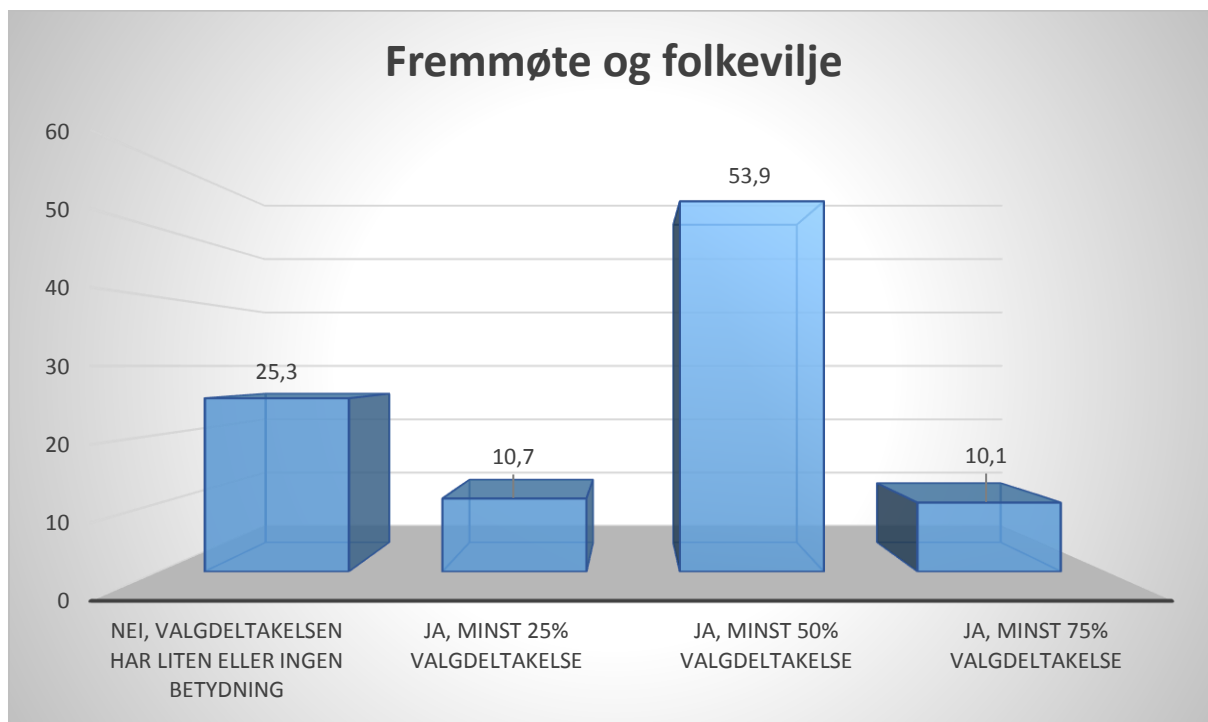
Figur 2: Vurdering av medvirkningens binding av lokale folkevalgte. Prosent.

Som analysen av registerdataene viste tas borgernes råd i folkeavstemningene i stor grad til følge i kommunestyrevedtakene, mens utfallet av spørreundersøkelsene oftere tilsidesettes av kommunestyrene. Når respondentene spørres om konsekvensen av å «gå imot folkeviljen», ser vi også at det er en forskjell mellom de to medvirkningsformene. Respondentene er bedt om å ta stilling til en påstand om at «vedtak mot folkeviljen gir politikerforakt»; mens 75% er ganske enig eller helt enig i denne påstanden hva folkeavstemningene angår, gjelder det samme for 53% når det er snakk om spørreundersøkelser:



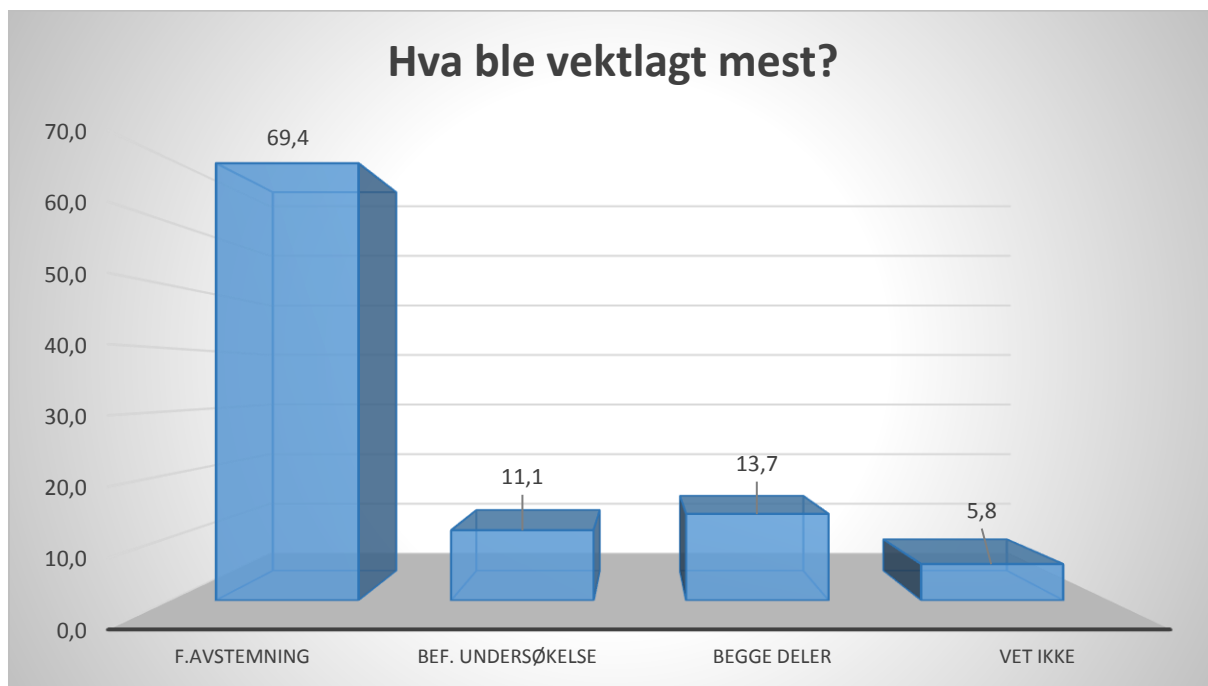
Figur 3: Konsekvenser av tilsidesettelse av befolkningens råd. Prosent.

Igjen er dette noe som støtter opp om folkeavstemninger som en medvirkningsform som tillegges større tyngde og legitimitet – og noe som følgelig er forbundet med større politiske kostnader å tilsidesette. Som nevnt innledningsvis kan det imidlertid antas at eventuelle vedtak om å tilsidesette folkets råd i en folkeavstemning ikke er uavhengig av fremmøtet. Respondentene er spurt om hvor stort fremmøtet bør være for at resultatet er et «tydelig uttrykk for folkeviljen». Som figuren under viser, mener 54% at oppmøtet bør være minst 50% av den stemmeberettigede befolkningen, mens 10% mener oppmøtet bør være på hele 75%. En fjerdedel mener oppmøtet har liten eller ingen betydning. Sett i forhold til det faktiske fremmøtet i de folkeavstemningene som har blitt avholdt i forbindelse med kommunereformen (med et gjennomsnittlig fremmøte på 47,9%) tilfredsstillers altså bare i underkant av halvparten av folkeavstemningene det kravet som flertallet av respondentene i vår undersøkelse stiller til en «tydelig» avstemning:



Figur 4: Betydningen av fremmøtet for folkeavstemningens tydelighet. Prosent. N=486.

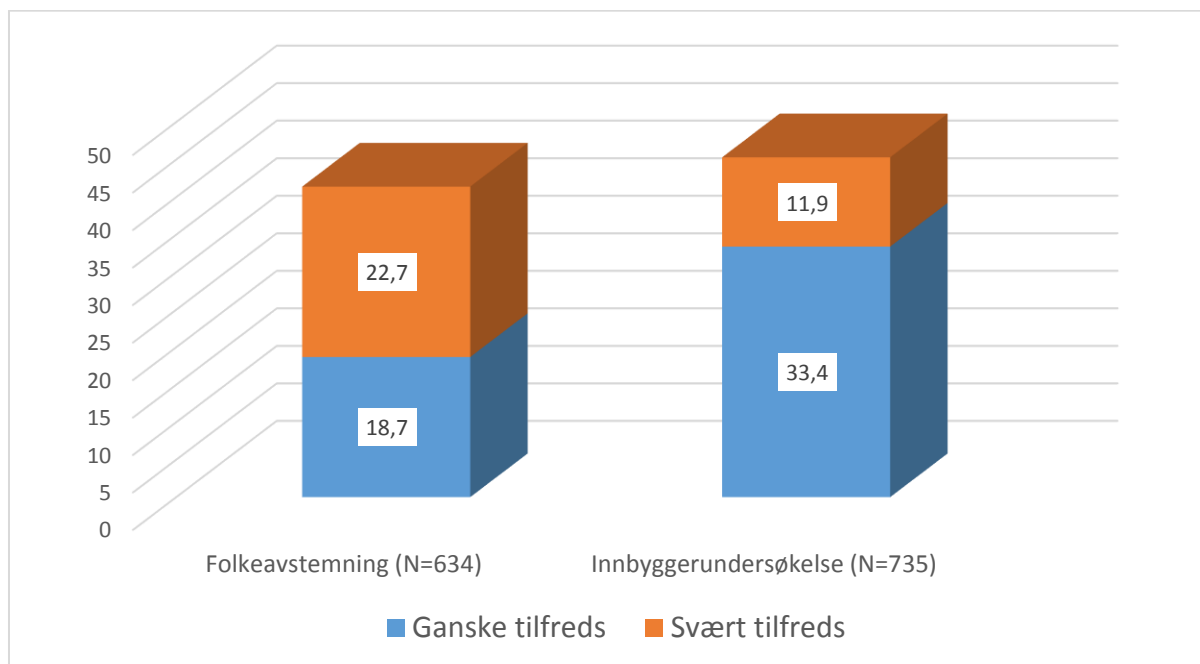
Blant de respondentene som kommer fra en kommune som *faktisk* har brukt begge formene for medvirkning er det heller ingen tvil om hvilken medvirkningsform som har blitt vektlagt i kommunestyrenes behandling av kommunereformen. 69% hevder at folkeavstemningene har blitt tillagt størst vekt, mens bare 11% mener innbyggerundersøkelsene har veid tyngst. I underkant av 14% mener begge deler har blitt vektlagt like mye:



Figur 5: Vektlegging av medvirkningsform der både folkeavstemning og spørreundersøkelser har vært gjennomført. Prosent. N=503.

4.2. EFFEKTER AV MEDVIRKNINGEN PÅ DEN POLITISKE PROSESSEN

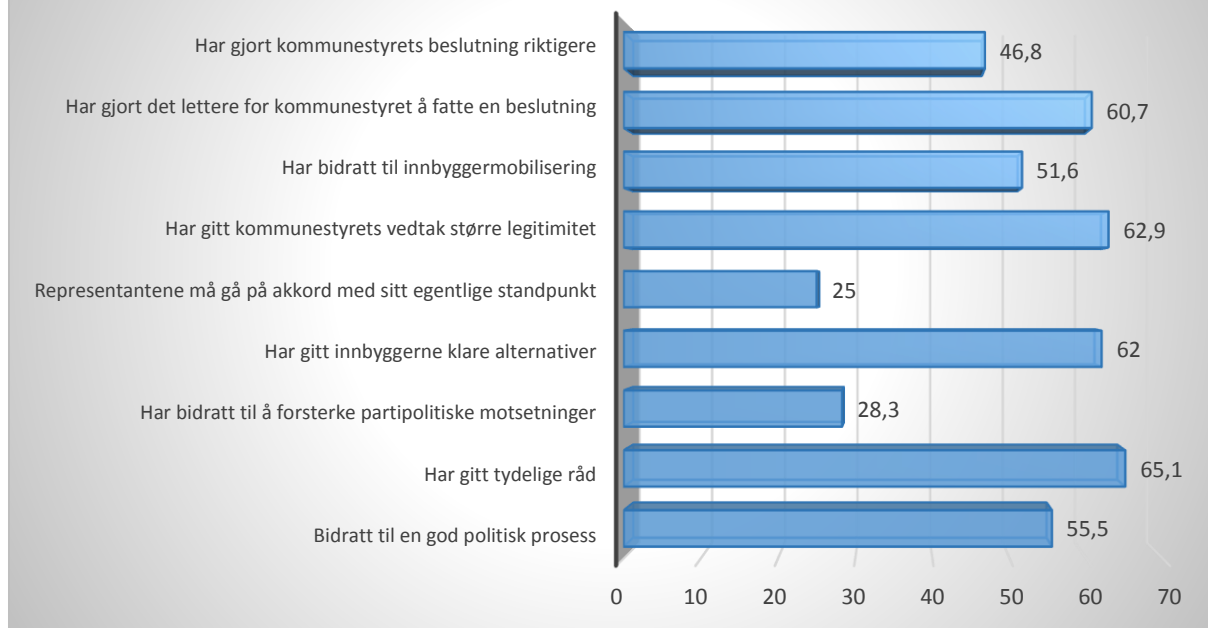
Under halvparten av respondentene i surveyen er «ganske tilfreds» eller «svært tilfreds» med de medvirkningsformene som kommunen har valgt; dette gjelder både for folkeavstemninger og spørreundersøkelser. Vi ser imidlertid at andelen «svært tilfredse» er høyere når det gjelder folkeavstemninger:



Figur 6: Tilfredshet med valg av medvirkningsform. Prosent.

Ser vi på effektene av medvirkningsprosessene i større detalj (uavhengig av hvilke medvirkningsformer som er valgt), oppgir et flertall av respondentene at medvirkningen har hatt positive effekter på den politiske prosessen i kommunen. Noe over halvparten av respondentene (55%) mener at medvirkningen har bidratt til en god politisk prosess i «ganske stor» eller «svært stor grad». Over 60% av respondentene mener mer spesifikt at medvirkningen både har gitt politikerne tydelige råd, har gjort det lettere for kommunen å fatte en beslutning, og har gitt kommunestyrets vedtak større legitimitet. Tilsvarende er det relativt få som mener at medvirkningsprosessene har bidratt til å forsterke partipolitiske motsetninger eller har bidratt til å utfordre de lokale politikernes «rygggrad» i kommunestrukturspørsmålet:

Effekter av medvirkningsprosessene



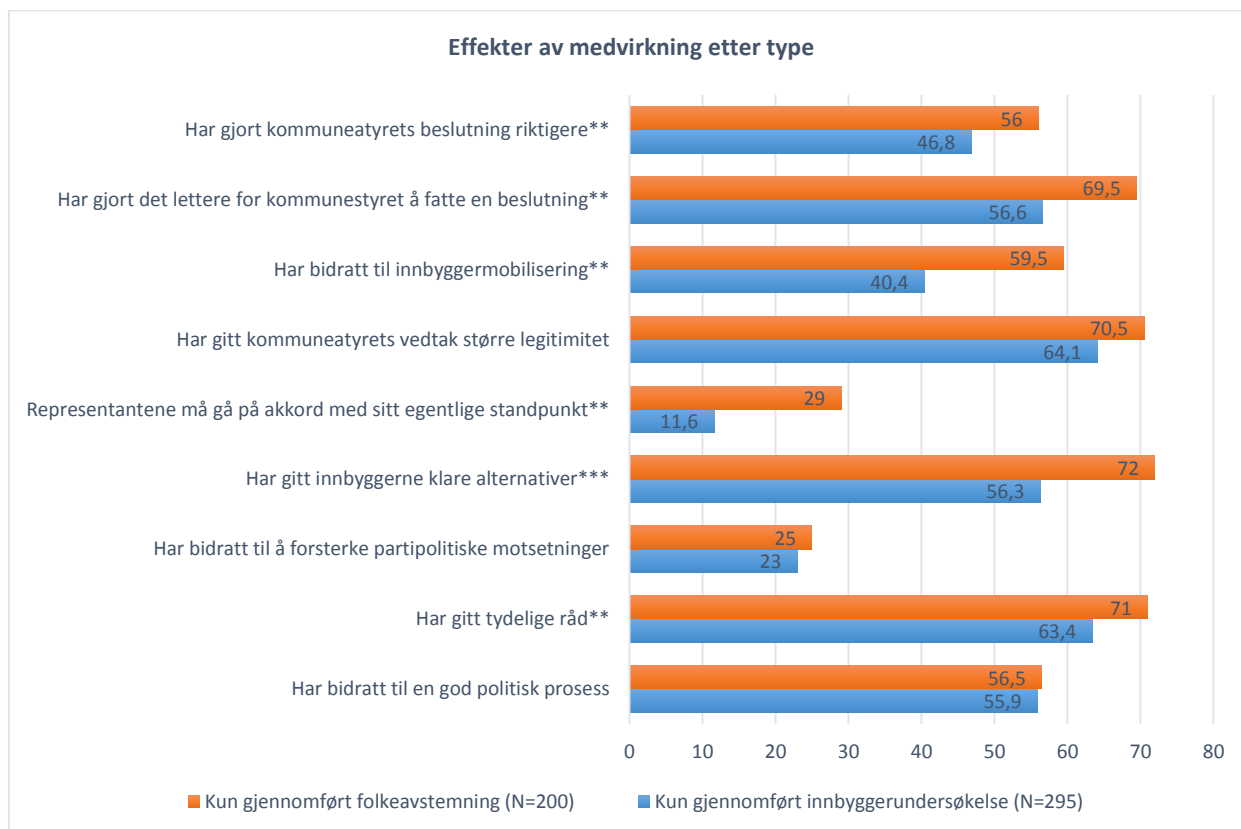
Figur 7: Effekter av innbyggermedvirkningen. Andel som svarer «i ganske stor grad»/ «i svært stor grad» og «ganske enig»/ «helt enig». Prosent. N=871.

Spørsmålet er likevel, om denne – i generell forstand – positive vurderingen av innbyggermedvirkningen kan sies å være spesielt sterk. De av våre respondenter som tar dissens på en slik tydelig positiv vurdering utgjør tross alt en relativt stor andel. Når for eksempel nærmere halvparten har en lunken eller negativ vurdering av medvirkningens bidrag til den politiske prosessen kan neppe medvirkningsprosessene betegnes som en ubetinget suksess, sett under ett. Likevel; hva som representerer en «god politisk prosess» kan åpenbart være gjenstand for ulike fortolkninger, og vi ser at vurderingen av medvirkningens effekter får en noe mer positiv score når effektene konkretiseres.

Ulikt den antakelsen som vi presenterte foran – at flere medvirkningsprosesser kan være forbundet med et større konfliktpotensial som bereder grunnen for politiske omkamper – ser det ikke ut til at dette støttes i surveymaterialet. En positiv vurdering av hvorvidt innbyggermedvirkningen har bidratt til en bedre politisk prosess forekommer hyppigere blant de som har gjennomført flere enn ett medvirkningstiltak. Samtidig er det ikke en spesielt sterk sammenheng mellom antallet gjennomførte medvirkningstiltak og de som peker på at de partipolitiske frontene i kommunestyret har blitt skjerpet som en følge av medvirkningen. De som problematiserer medvirkningens effekter på den lokalpolitiske prosessen gjør dette uavhengig av hvor bred medvirkningen har vært.

Det er imidlertid mulig å spore forskjeller mellom henholdsvis folkeavstemninger og spørreundersøkelser i respondentens vurdering av effekter. Vi har sammenlignet respondenter fra kommuner som kun har gjennomført én type innbyggermedvirkning. Som figuren under viser, er det riktig nok ikke noen signifikant forskjell mellom medvirkningsformene når det gjelder en *generell* vurdering av om medvirkningen har bidratt

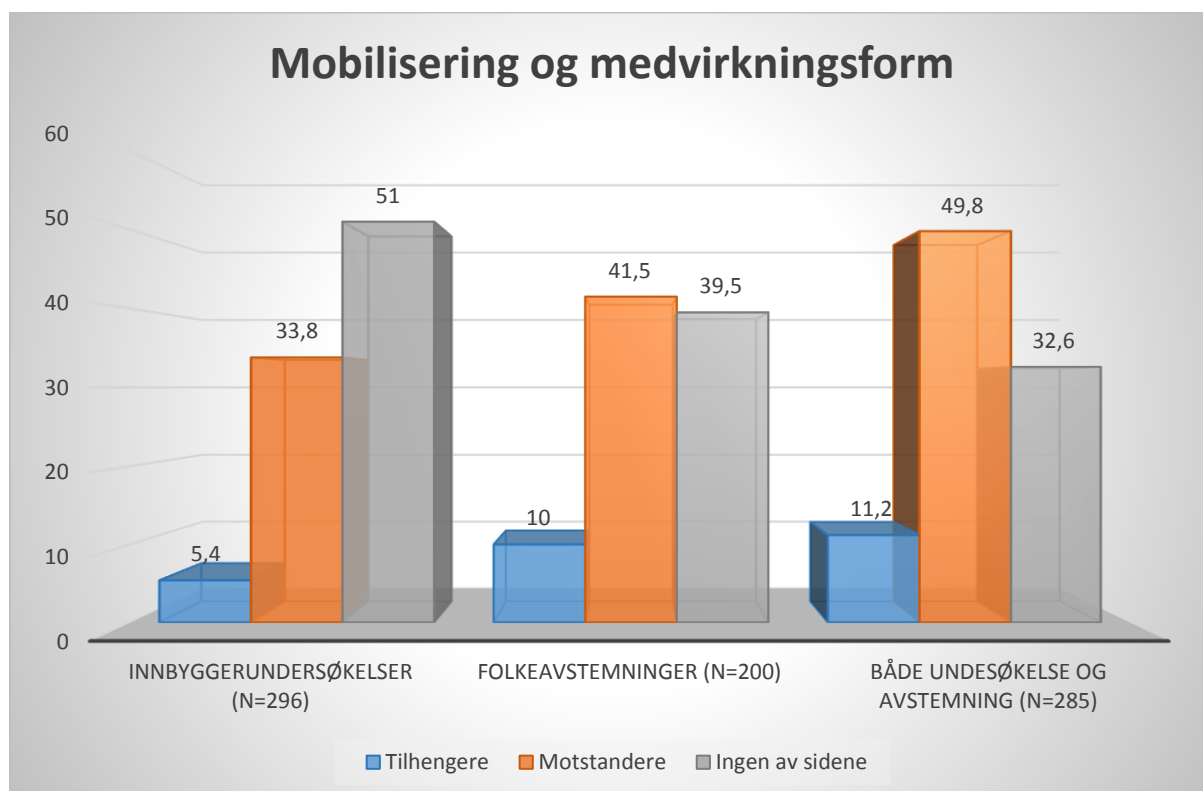
til en god politisk prosess. Det samme gjelder medvirkningens effekt på skjerpede partipolitiske motsetninger i kommunen. Derimot ser vi at respondenter fra kommuner som kun har gjennomført folkeavstemninger generelt gir medvirkningen en mer positiv vurdering enn respondenter fra kommuner som kun har gjennomført spørreundersøkelser. I kommuner som har avholdt folkeavstemninger er det en sterkere tilbøyelighet til å mene at medvirkningen har gjort kommunestyrets beslutning riktigere, har gjort det lettere å fatte en beslutning, har mobilisert innbyggerne og har gitt kommunepolitikerne tydelige råd. I de fleste tilfellene er forskjellen mellom medvirkningsformene statistisk signifikant:



Figur 8: Effekter av innbyggermedvirkning etter medvirkningstype. Andel som svarer «i ganske stor grad»/ «i svært stor grad» og «ganske enig»/ «helt enig». Prosent. N= 495. **p<0.01.

Borgernes engasjement i kommunestrukturspørsmålet må også betraktes som en viktig rammebetingelse for den lokale politiske prosessen. Innbyggermedvirkning, enten gjennom folkeavstemninger eller spørreundersøkelser, kan i denne sammenhengen være mobiliseringsfaktorer som et slikt engasjement knyttes opp mot. I surveyen har vi spurt lokalpolitikere om hvilke sider kommunestruktursaken som har mobilisert sterkest i forkant av innbyggermedvirkningen. 40% av respondentene svarer at verken motstandere eller tilhengere av kommunesammenslåing har utmerket seg i så måte, og omtrent like mange (39%) mener det er motstanderne som har mobilisert sterkest. Bare i underkant av 9% oppfatter at tilhengere av kommunesammenslåing har mobilisert sterkest. Kanskje er dette i seg selv ikke et overraskende funn, men det er interessante variasjoner i folkelig mobilisering etter hvilken medvirkningsform som kommunene har valgt.

Motstandsmobilisering oppleves riktig nok markant sterkere enn tilhengermobilisering uavhengig om kommunene har gjennomført folkeavstemninger, spørreundersøkelser eller begge deler. Men som figuren under viser, opplever respondenter fra kommuner som kun har gjennomført spørreundersøkelser oftere at *ingen* av frontene i de lokale debattene om kommunesammenslåing utmerker seg. For kommuner som kun har gjennomført folkeavstemninger eller har basert seg på begge medvirkningsformer styrkes innbyggernes engasjement på begge fronter – men mest hos motstandere av kommunesammenslåing:



Figur 9: Innbyggermobilisering i forkant av medvirkningsprosessen etter medvirkningsform – hvem har mobilisert sterkest? Prosent.

4.3. INNBYGGERMEDVIRKNING OG KOMMUNESTØRRELSE

Når det gjelder prinsipielle vurderinger av folkeavstemninger og spørreundersøkelser, er det enkelte signifikante forskjeller mellom store og små kommuner. Spørreundersøkelser oppleves i sterkere grad som reelt bindende på de folkevalgte i små kommuner; når det gjelder folkeavstemninger er sammenhengen derimot mye svakere og ikke statistisk signifikant. Det er imidlertid en tendens til at politikerne i mindre kommuner i større grad mener at begge medvirkningsformene burde være formelt bindende. Faren for at «overstyring» av folkeviljen kan resultere i politikerforakt oppleves også sterkere i små kommuner, særlig når det gjelder folkeavstemninger¹⁵:

Prinsipielle vurderinger av medvirkningsmetoder	Samvariasjon med kommunestørrelse
Folkeavstemninger oppleves som bindende	,010
Spørreundersøkelser oppleves som bindende	-,162**
Folkeavstemninger <i>bør</i> være bindende	-,137**
Spørreundersøkelser <i>bør</i> være bindende	-,078*
Tilsidesettelse av folkeavstemning kan gi politikerforakt	-,100**
Tilsidesettelse av spørreundersøkelser kan gi politikerforakt	-,069*

Tabell 13: Samvariasjon mellom holdninger til innbyggermedvirkning og kommunestørrelse. Pearson-koeffisienter. * $p < 0,05$, ** $p < 0,01$. $N=872$.

Det er lite som skiller store og små kommuner når det gjelder den generelle tilfredsheten med valget av spørreundersøkelser som medvirkningsmetode. Når det gjelder den generelle tilfredsheten med folkeavstemninger som metode er det imidlertid en tydelig og statistisk signifikant forskjell; respondenter fra *små* kommuner gir uttrykk for større tilfredshet.

Når det gjelder effektene av innbyggermedvirkningen på de politiske prosessene i kommunene ser vi også en del tydelige forskjeller mellom store og små. Generelt er det en mer positiv vurdering av medvirkningsprosessene i små kommuner enn i store: Jo større kommune, i mindre grad har medvirkning mobilisert innbyggerne, gitt borgerne klare valgalternativer, gitt tydelige råd til politikerne og bidratt til gode politisk prosesser generelt¹⁶. Det er riktig nok en svak (og ikke statistisk signifikant) tendens til at partipolitiske motsetninger oppleves som mer skjerpet som en konsekvens av innbyggermedvirkningen i små kommuner. Det er også en tendens til at politikere i små kommuner i større grad opplever at de må gå på akkord med sitt egentlige standpunkt. Men disse sammenhengene er altså ikke sterke:

¹⁶ Som tabellene viser, er det gjennomgående en negativ sammenheng mellom holdnings og effektvariablene og kommunestørrelse (høy score på holdnings-/effektvariablene korrelerer med lav verdi på kommunestørrelse målt i folketall).

Effekter av innbyggermedvirkning	Samvariasjon med kommunestørrelse
Medvirkning bidratt til god politisk prosess	-,068*
Gitt kommunestyret et tydelig råd	-,142**
Forsterket partipolitiske motsetninger	-,038
Ga innbyggerne klare alternativer	-,149**
Kommunestyremedlemmene går på akkord med sitt egentlige standpunkt	-,071*
Gitt kommunestyrets beslutning større legitimitet	-,088**
Bidratt til å mobilisere befolkningen	-,139**
Har gjort det lettere for kommunestyret å fatte en beslutning	-,092*
Bidratt til at kommunestyrets beslutning har blitt mer riktig	-,091**

Tabell 14: Samvariasjon mellom effekter av innbyggermedvirkning og kommunestørrelse. Pearson-koeffisienter. * $p < 0,05$, ** $p < 0,01$. $N = 872$.

De tydeligste sammenhengene ser vi i forhold til innbyggermedvirkningens opplevde effekt i forhold til å gi politikerne tydelige råd og til å mobilisere kommunens innbyggere i kommunestrukturspørsmålet. Dette er altså forhold som vurderes mer positivt blant respondenter fra små kommuner.

4.4. FORSKJELLER MELLOM JA- OG NEI-KOMMUNER

Vi har også valgt å se på variasjoner mellom respondenter fra kommuner som endte opp med henholdsvis ja- og nei-vedtak til kommunesammenslåing, både når det gjelder respondentenes prinsipielle vurderinger av innbyggermedvirkning, tilfredsheten med de valgte medvirkningsformene og de lokaldemokratiske effektene av disse.

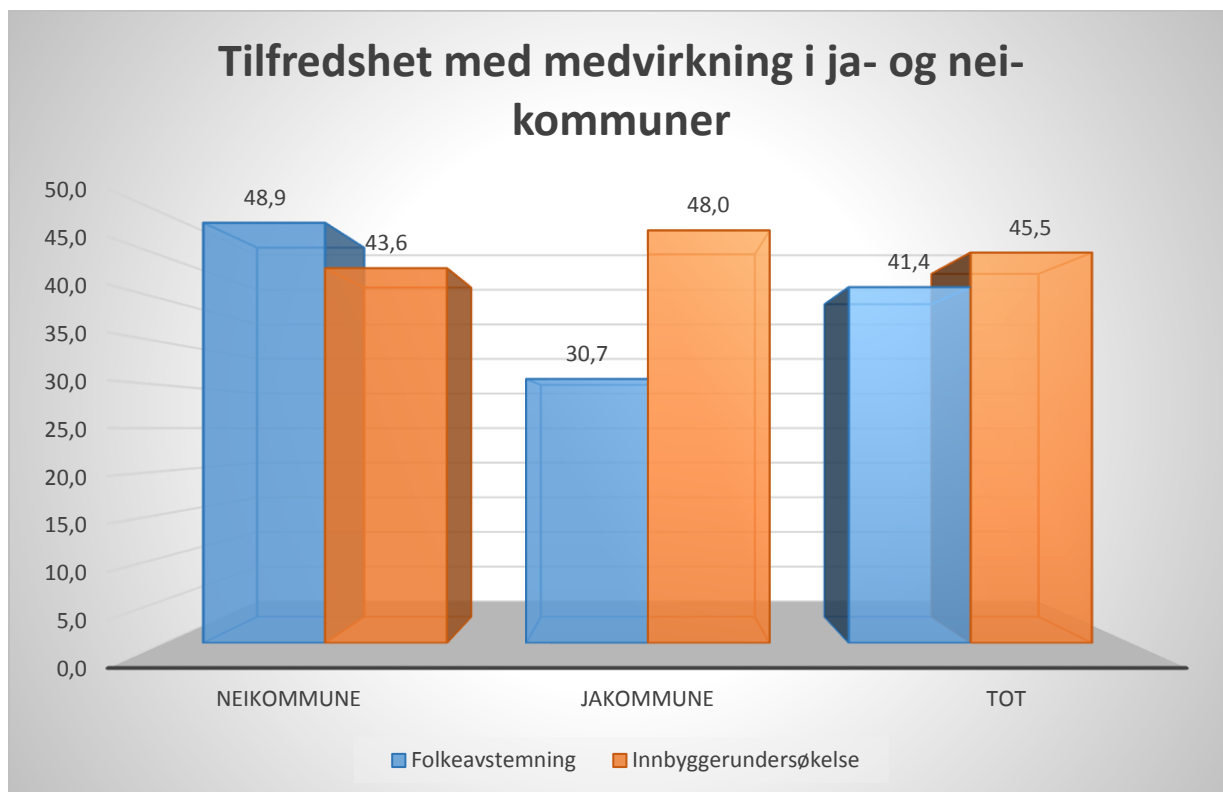
Når det gjelder de mer generelle vurderingene av folkeavstemninger og spørreundersøkelser ser vi til dels markante forskjeller mellom ja- og nei-kommunene. For respondenter i de kommunene som endte opp med nei-vedtak i kommunestyret er det en klar og signifikant tendens til at både folkeavstemninger og spørreundersøkelser oppleves som reelt bindende for kommunestyrerepresentantene. Dette gjelder også i vurderingen av hvorvidt medvirkningsformene *bør være* bindende – men i tråd med det generelle bildet er slike vurderinger mer tydelig uttalt hva folkeavstemninger angår. Som tabellen under viser, er det også uttalte forskjeller mellom respondenter fra ja- og nei-kommuner når det gjelder konsekvensen av å tilsidesette utfallet i folkeavstemningene (forskjellen er noe mindre for

spørreundersøkelser). Respondenter fra nei-kommuner har en signifikant sterkere tendens til å være enig i at en slik holdning fra kommunestyret vil resultere i politikerforakt:

Prinsipielle vurderinger av medvirkningsmetoder	Kommunestyrevedtak	
	Nei til sammenslåing	Ja til sammenslåing
Folkeavstemning skal være bindende** (N=869)	72,8	55,6
Folkeavstemning oppleves som bindende** (N=484)	94,8	85,1
Spørreundersøkelser skal være bindende** (N=869)	51,2	45,2
Spørreundersøkelser oppleves som bindende (N=580)	57,9	50,5
Tilsidesettelse av folkeavstemning gir politikerforakt** (N=869)	81,0	67,6
Tilsidesettelse av spørreundersøkelser gir politikerforakt* (N=869)	54,6	49,4

Tabell 15: Prinsipielle holdninger til medvirkningsmetode etter kommunestyrevedtak. Andel som svarer «i ganske stor grad»/ «i svært stor grad» og «ganske enig»/ «helt enig». Prosent. ** $p < 0,01$, * $p < 0,05$.

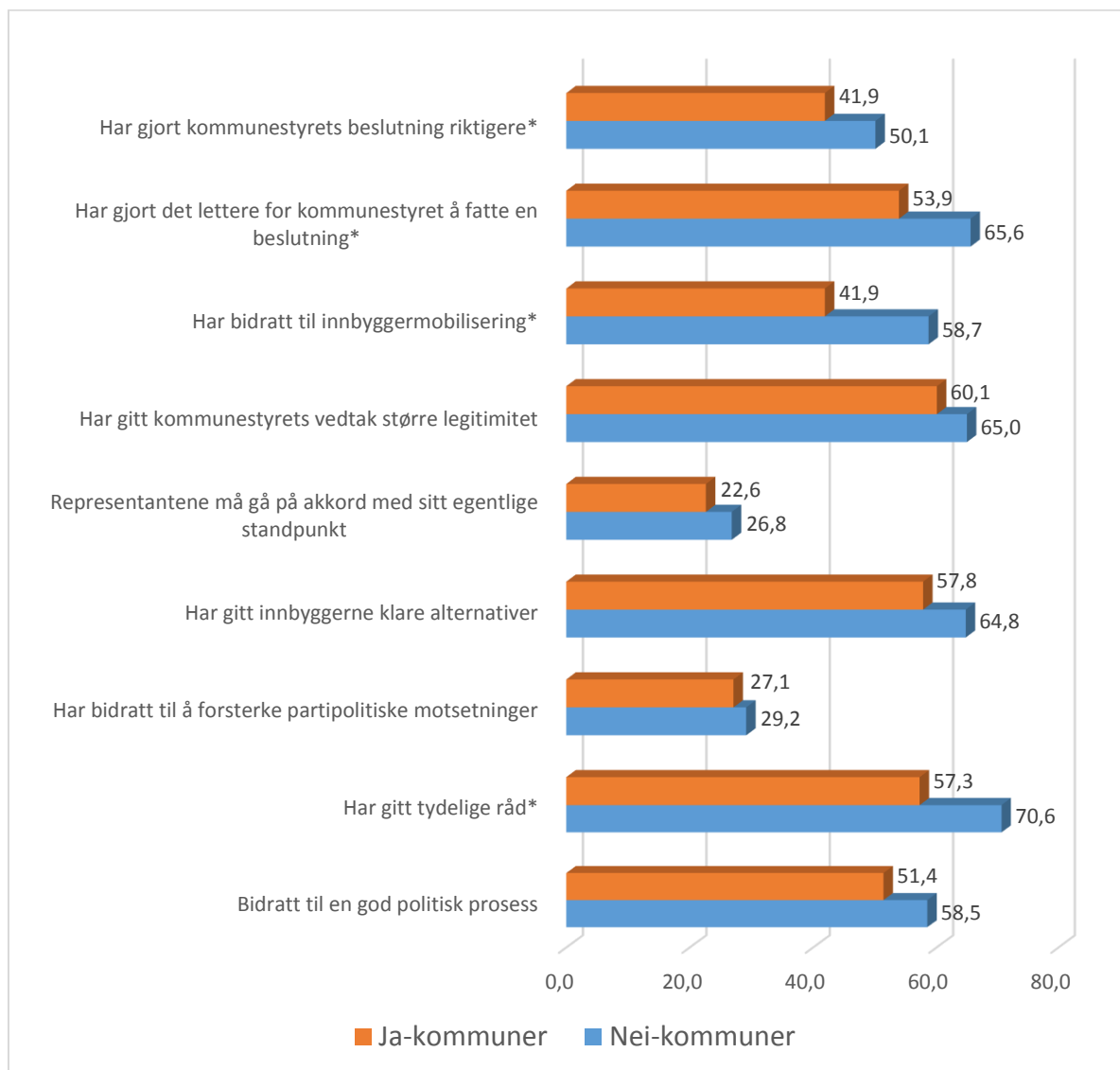
Den generelle tilfredsheten med valg av medvirkningsform utviser også en statistisk signifikant forskjell mellom respondenter fra ja- og nei-kommuner. Mens tilfredsheten med folkeavstemningene er noe høyere enn for spørreundersøkelser i nei-kommuner, er dette markant annerledes i ja-kommuner; her er tilfredsheten større med spørreundersøkelsene:



Figur 10: Tilfredshet med valgt medvirkningsform etter vedtak om sammenslåing i kommunestyret. Andel som svarer «i ganske stor grad»/ «i svært stor grad». Prosent. N=869. $p < ,000$.

Det er ut fra disse dataene vanskelig å si hvorvidt utfallet av den politiske prosessen har påvirket oppfatningen av innbyggermedvirkningen. Men vi registrerer at disse vurderingene speiler funn fra analysen av registerdataene; innbyggerundersøkelsene støtter som nevnt sterkere opp om kommunestrukturendringer. At tilfredsheten med spørreundersøkelser dermed er sterkere enn for folkeavstemninger blant respondenter fra ja-kommuner, er derfor kanskje ikke overraskende.

Når det gjelder vurderingene av hvilke effekter innbyggermedvirkningen har hatt på den lokale politiske prosessen, finner vi også forskjeller mellom ja- og nei-kommuner. Generelt ser vi en mindre positiv vurdering av medvirkningsprosessene i ja-kommuner. Medvirkningen vurderes i noe mindre grad som positiv og legitimitetsforsterkende her. Færre opplever også at medvirkningen har gitt politikerne tydelige råd i ja-kommuner, og mobiliseringen av innbyggerne vurderes også som svakere:



Figur 11: Effekter av innbyggermedvirkning etter vedtak om sammenslåing. Andel som svarer «ganske enig» og «helt enig». Prosent. N=869. *P<0,05.

4.5. MEDVIRKNING ER VIKTIG – MEN ER DEN NYTTIG?

Som vi påpekte innledningsvis er folkeavstemninger – som et uttrykk for direkte demokratisk deltakelse – langt på vei et supplement til en representativ demokratisk tradisjon, selv om folkeavstemninger både lokalt og nasjonalt ikke er et nytt fenomen i Norge. Mot en slik bakgrunn kan det kanskje virke påfallende at de lokale folkeavstemningene i kommunereformen står så legitimitetsmessig sterkt som analysen av disse surveydataene antyder. Avstemningene har åpenbart en sterkere stilling som medvirkningsinstrument enn innbyggerundersøkelsene. Dette er på mange måter noe man kunne forvente ut fra de konnotasjonene som en folkeavstemning har til ordinære valg i kommunene, og som også avspeiles i at mange opplever folkeavstemningene som reelt bindende. Kanskje mer overraskende er det at 65% av respondentene i undersøkelsen mener avstemninger burde

være bindende; særlig er dette uttalt i små kommuner og i nei-kommuner. Viljen til å la seg binde av folkets røst er altså stor, selv om det ikke er en unison oppfatning blant respondentene. Små kommuner er dog generelt mer villig til å la seg binde av innbyggermedvirkningen, og er mer bekymret for negative konsekvenser av å gå mot folkeviljen uttrykt i folkeavstemningene.

Et betimelig spørsmål kan være om dette bunner i en frykt for å undergrave lokaldemokratiets legitimitet. Disse dataene gir for så vidt støtte til en slik antakelse; det er en uttalt skepsis til hvilket signal som gis i det å tilsidesette folkeviljen og det er en frykt for at dette kan bidra til politikerforakt. På den annen side er jo dette noe som nettopp setter lokalpolitikerenes rolle som beslutningstaker på spissen; skal frykten for politikerforakt være nok til å gjøre et råd til noe bindende?

Noe som ytterligere forsterker inntrykket av folkeavstemningenes sterke posisjon i lokalpolitikernes bevissthet, er at flertallet av respondentene ser et fremmøte under 50% som problematisk med hensyn til at folkets råd skal være tydelig – samtidig som vi altså vet at gjennomsnittlige fremmøtet er lavere. Det kan dermed ikke ses bort fra at mange lokale politikere føler seg bundet av et utfall i innbyggermedvirkningen som de ikke nødvendigvis opplever som tydelig.

Tilfredsheten med medvirkningsprosessene på den politiske prosessen som sådan er ikke unisont positiv – respondentene framstår som relativt delt i synet på dette. Riktig nok ser vi en noe større tilfredshet med medvirkningen når vi spør mer spesifikt; på medvirkningens legitimitet, det å gjøre det lettere å fatte en beslutning og det at medvirkningen har gitt tydelige råd. Effektene av innbyggermedvirkningen gis også generelt en mer positiv vurdering av små kommuner og nei-kommuner. Respondentene har videre ganske delte oppfatninger om medvirkningsprosessenes evne til å mobilisere lokalbefolkningen. I den grad mobilisering skjer, er det altså motstandere av kommunesammenslåinger som mobiliserer. Samtidig er det ikke en sterk generell tilslutning til at medvirkningen har vært *konfliktdrivende*, selv om det åpenbart kan være lokale variasjoner i så måte (noe de to neste kapitlene kan gi eksempler på).

Hvor positiv effekten av medvirkningen har vært, synes likevel ikke å være uavhengig av den medvirkningsformen man har valgt. Selv om det er liten forskjell å spore når det gjelder folkeavstemninger og spørreundersøkelers *generelle* effekt på den politiske prosessen (og når det gjelder medvirkningsformenes konfliktpotensial), gir folkeavstemningskommunene en mer positiv vurdering når det spørres mer *spesifikt* om effekter. Særlig gjelder dette evnen til å mobilisere og engasjere innbyggerne; her er effekten av folkeavstemninger betydelig større. Dette er noe som må antas å være knyttet til folkeavstemningenes evne til å tydeliggjøre for- og motposisjoner i spørsmålet om kommunesammenslåing – uten at dette med nødvendighet polariserer frontene i kommunestyrene; i alle fall ikke langs partipolitiske skillelinjer.

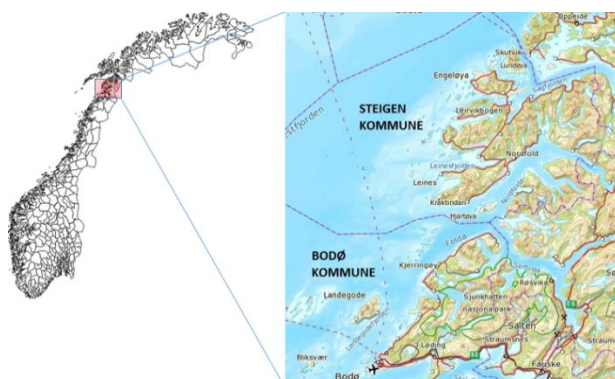
5. LOKALE ERFARINGER I TI KOMMUNER

I dette kapitlet gis det en sammenfatning av erfaringer som ti utvalgte kommuner har hatt med innbyggermedvirkning i kommunestrukturspørsmålet. Selv om disse casekommunene selvsagt ikke utgjør et representativt utvalg i statistisk forstand, gir de en anledning til å analysere de lokale kontekstenes betydning for de lokale medvirkningsprosessene, og den rolle medvirkningen har spilt for politiske beslutninger. Erfaringene oppsummeres i et avsluttende avsnitt.

5.1. STEIGEN: KONFLIKT OG OMKAMP I FLERE RUNDER

Starten på kommunereformarbeidet for Steigen kommune (se Kart 1) var en felles utredning for hele Salten-regionen. Kunnskapsgrunnlaget som ble utarbeidet i forkant av prosessen med folkeavstemningene beskrives som nyttig, om enn overfladisk; kommunene i regionen klarte ikke å bli enige om å utrede komplette alternativer for sammenslåing. Underveis i prosessen fant man ut at det ikke var dette man egentlig trengte, men mer tydelige og fullstendige alternativer. Denne første delen av prosessen ledet fram mot en intensjonsavtale mellom sju Salten-kommuner som også ble underskrevet av Steigen. Kommunene falt imidlertid fra etter hvert som det ble avholdt folkeavstemninger. Dette beskrives av enkelte som resultatet av en skinnprosess; det var egentlig ingen vilje til å gjennomføre noen kommunereform. Bodø kommune tok imidlertid lederskapet i forhold til å få intensjonsavtalen på plass. For Steigens vedkommende endte dette opp i en folkeavstemning i juni 2016 hvor folket sa nei til sammenslåing.

Kart 1. Steigen kommune i Nordland



Kilde: kartverket (www.norgeskart.no)

Da fristen i reformforløpet fra departementet forlenget kom ja-siden i kommunen på nytt på banen (H, V, Ap) og forlangte nye forhandlinger; denne gangen tosidige forhandlinger med Bodø om sammenslåing. Fylkesmannens (FM) rolle vurderes også av ja-fraksjonen til å ha hatt en rolle i dette; Steigen ble av FM karakterisert som å befinne seg i en «ytterst vanskelig situasjon». Konklusjonen fra FM var at man så positivt på, og anbefalte kommunen å gå videre

med forhandlinger med Bodø. Sånn sett var FM sterkt delaktig til at initiativet om en «omkamp» fra ja-fraksjonen kom i gang.

Forslaget om nye forhandlinger gikk igjennom i kommunestyret, men fra ja-siden var det ikke ønsket en ny folkeavstemning knyttet til runde to i prosessen. Det ble imidlertid etablert et innbyggerinitiativ på nettet. Dette var omfattende og med stor folkelig oppslutning (over 400 forlangte ny avstemning gjennom minsak.no). Dette ble tatt til etterretning, og det var en forståelse av at også Bodø kommune forventet at det skulle avholdes ny folkeavstemning. Dette bidro også til at Steigen kommunestyre vedtok en avstemning nummer to. Ja-siden i kommunestyret kjempet imidlertid lenge imot en ny avstemning, og det gikk langt ut på høsten 2016 før man gikk med på dette. Et stort folkelig engasjement resulterte i en valgoppslutning på 59,3 %, noe som klart overgår ordinære kommunevalg i nyere tid, og resultatet av den nye folkeavstemningen i januar 2017 ble igjen et nei til sammenslåing.

Frontene mellom ja- og nei-fraksjonene i kommunestyret har vært steile. Hovedargumentet for ja-siden er knyttet til en vanskelig økonomisk situasjon for kommunen. Selv om en sammenslåing ville innebåret en større avstand mellom folk og beslutningstakere, oppleves dette som en kostnad man var villig til å bære sett i forhold til det begrensede handlingsrommet som en presset økonomisk situasjon innebærer i dagens situasjon. «Utfordringen for Steigen er at selv om man vil ha nærhet til befolkningen så har man ikke noe økonomisk handlingsrom for å implementere lokaldemokrati», som en av representantene for ja-fraksjonen formulerer det. Muligheten for å bedre den økonomiske situasjonen for Steigensamfunnet – og bli kvitt det underskuddet som kommunen har pådratt seg – var sånn sett et overstyrende hensyn for tilhengerne av sammenslåing. Alternativet til sammenslåing vurderes som synonymt med å ta ned driften i kommunen og legge ned skoler og sykehjemsplasser – og være under administrasjon av Fylkesmannen, noe som ikke betraktes som forenlig med lokalt selvstyre og lokaldemokrati. Å utvide det interkommunale samarbeidet betraktes heller ikke som noen løsning for Steigensamfunnets framtidige utfordringer for ja-fraksjonen.

Nei-fraksjonens (og ordførerens) klare nei-standpunktet til sammenslåing begrunnes først og fremst med geografi; det er store avstander til sentrum (Bodø), og Steigen fryktes å ville bli en «skikkelig utkant» i en sammenslått kommune. En sammenslåing med Bodø betraktes ikke som en naturlig konstellasjon, og hurtigbåttilbudet som kunne ha avhjulpet dette og muliggjort dagpendling eksisterer ikke. Demokratiargumenter er også vesentlig; «hvis Steigen skulle blitt et lite lokalutvalg i Bodø er det jo ingenting vi ville fått styring med. Nå må vi plages selv med om vi skal legge ned skolen eller ikke; i en sammenslåing med Bodø ville det vært Bodø bystyre som hadde bestemt det», som en informant uttrykker det.

GJENNOMFØRING AV INNBYGGERMEDVIRKNING

Kommunen har ikke gjennomført noen form for innbyggerundersøkelse, men det har vært diskutert. Det var likevel viktig for politikerne at alle stemmeberettigede hadde mulighet til å bli hørt, ikke bare et utvalg. I forkant av dette ble det avholdt folkemøter og informasjonsarrangement i kommunen. Bruken av folkeavstemninger som et instrument i

prosessen har likevel vært opplevd som «et vanskelig tema». Ja-fraksjonen viser til at debatten knyttet opp mot avstemningene har vært preget av «følelser mot fakta og at det er ofte følelser som dominerer debatten og det gjør det vanskelig for folk å vite hva de skal ta stilling til. Disse gir også uttrykk for at en innbyggerundersøkelse ville vært nok for å gi politikerne en pekepinn; en folkeavstemning er tross alt også bare et råd. Fra nei-siden signaliseres det derimot skepsis i forhold til hvordan slike undersøkelser gjennomføres, med fare for at «som man roper i skogen får man svar», og det antas at en slik undersøkelse ville vist en mer positiv holdning til sammenslåing enn folkeavstemningene. Det var altså ikke enighet om at det var nødvendig og ønskelig med verken folkeavstemninger eller spørreundersøkelser som en del av kommunestrukturprosessen for Steigens vedkommende.

Selve gjennomføringen av avstemningene vurderes av informantene til å ha fungert bra, alternativene på stemmesedlene ga innbyggerne klart definerte alternativer som ikke innbød til noen uklarheter eller vanskelige fortolkninger av utfallet i etterkant. Alternativet som ble lagt til grunn for den første avstemningen (hvor Rødøy kommune var med – ikke tidligere definert Salten-kommune – og Meløy kommune *ikke* var med) ble imidlertid av mange betraktet som lite intuitivt, men det var dette som ble utfallet av forhandlinger opp mot den regionsomfattende intensjonsavtalen. Det ble diskutert å ha med et Nord-Salten alternativ, men det ble vurdert slik at dette ville ikke ha gitt et klart råd fra folket – som igjen ville gitt kommunestyret en større oppgave med å fortolke utfallet av avstemningen. Dette var det enighet om både på ja- og nei-sida i kommunestyret.

Det har for øvrig vært tydelige mobiliseringsprosesser blant innbyggerne, og det folkelige engasjementet har generelt vært stort; det har vært arrangert fakkeltog i forbindelse med folkemøter og det har vært stor debatt på sosiale medier og leserinnlegg i lokalavisen.

POLITISKE BESLUTNINGSPROSESSER

Det gode oppmøtet i folkeavstemningene har vært viktig for legitimiteten i prosessen men har også gjort det vanskelig for politikerne å «overstyre folkeviljen». Likevel har det vært enkelte stemmer både for at avstemningene ikke skulle være bindende i praksis, og at man skulle se bort fra resultatet når kommunestyret gjorde sitt vedtak. Dette siste var likevel et lite mindretall. Holdningene til folkeavstemningsinstituttet har altså fulgt ja/nei-sillet i kommunestyret, hvor ja-siden i større grad har vært tilbøyelig til å overstyre, eller ikke ønske folkeavstemningene. Nei-utfallet i den første avstemningen var omtrent som forventet på politisk nivå selv om ja-fraksjonen selvsagt håpet på et annet utfall. I forhold til folkeavstemning nummer to (sammenslåing med Bodø) var situasjonen og utgangspunktet langt mer konkret. Det vurderes som mulig at kommunestyret hadde valgt å si ja til sammenslåing med Bodø hvis det ikke hadde vært avholdt en ny folkeavstemning. Det var imidlertid ulike syn på hvor sterkt man skulle vektlegge folkeavstemningen blant politikerne, men resultatet ble likevel at flertallet valgte å følge folkeavstemningens råd. Folkets signal var også veldig tydelig med et klart nei-flertall og stor oppslutning i avstemningen.

Oppslutningen og frammøtet i folkeavstemning har dermed vært viktig; et godt frammøte oppleves å gjøre avstemningen bindende i større grad. Selv om kommunestyret valgte å ta

folkets råd til etterretning, har det likevel ikke vært en enstemmig avgjørelse i tilknytning til de to folkeavstemningene. Denne problemstillingen var viet oppmerksomhet i de folkemøtene som ble avholdt, og det ble stilt spørsmålstegn ved om politikerne ville ta folkets råd på alvor – og om det egentlig var noe poeng å stemme. I så måte hevdes det at det er visse forskjeller i hvordan representantene lokalt forholder seg til partilinja sentralt; noen hevdes å ha en mer ideologisk og prinsipielt basert holdning til kommunestrukturspørsmålet (med referanse til nei-fraksjonen). Andre tar mer utgangspunkt i lokale forutsetninger, selv om det kan være ulike oppfatninger om hva dette innebærer i praksis.

For øvrig gis det uttrykk for at kommunestrukturprosessen og de to folkeavstemningene har hatt en negativ innvirkning på det politiske klimaet i kommunestyret. Selv om informantene synes det er vanskelig å si hvordan utfallet hadde vært for det politiske klimaet hvis man ikke hadde valgt å avholde folkeavstemningene, gis det uttrykk for at splittelsen i kommunestyret trolig hadde vært der uansett med to omtrent like store fraksjoner. Splittelsen oppleves også å strekke seg ut over kommunestyresalen. Det er også store interne avstander i kommunen, og dette gjenspeiler seg i avstemningsresultatene; i sør (nærmest Bodø) er det et ja-flertall for sammenslåing, mens det er motsatt i den nordlige delen av kommunen. Dette representerte et problem i den første avstemningen; da ble det vedtatt å gjennomføre en kretsvis opptelling av stemmene. Dette fikk tydelig fram den geografiske splittelsen i kommunen.

Et tydelig uttrykk for den tilspissede situasjonen i kommunestyret kom i mai 2017. På tross av to folkeavstemninger med et utvetydig nei-utfall med konfirmerende kommunestyrevedtak innenfor et tidsrom av et drøyt halvår, reises sammenslåingsspørsmålet igjen av ja-fraksjonen i forbindelse med budsjettprosessen. Man går altså inn i en omkamp nummer to – og utfallet av dette er at kommunestyrets flertall vedtar å gå inn i en ny prosess med sammenslåing med Bodø, hvor håpet om sammenslåing synes å hvile på et tvangsvedtak i Stortinget. Bodø kommune, som i utgangspunktet har vært positiv med sammenslåing med Steigen (jf. intensjonsavtale) sier nå klart nei til dette, med henvisning til utfallet i Steigens folkeavstemninger. Kommunal- og moderniseringsdepartementet, på sin side, mener imidlertid at Bodø allerede har sagt ja til sammenslåing med henvisning til tidligere vedtak. Dette er en fortolkning som Bodø tar klart avstand fra, og et ekstraordinært kommunestyrevedtak i Bodø sier tydelig nei til sammenslåing. Saken legges foreløpig død ved Stortingets behandling av kommunereformen i juni 2017 – Steigen og Bodø slås ikke sammen.

PRINSIPIELLE VURDERINGER OG FRAMTIDIG UTVIKLING

Den prinsipielle holdningen til folkeavstemningsinstituttet ser også ut til å følge ja/nei-skillet i kommunen. Men også nei-siden viser i intervjuene til folkeavstemninger som noe som kompliserer den demokratiske prosessen, og som noe som ikke harmonerer med forutsetningene om et representativt lokaldemokrati i særlig grad. Men her gjør informantene som ikke ønsket sammenslåing et unntak: spørsmålet om kommunesammenslåinger er av en slik art at det ikke var til å unngå; «det måtte ut til folket». Politikere som har en mer positiv holdning til sammenslåing, setter spørsmålstegn ved «hvor demokratisk det er» å gi en så stor avgjørelse til innbyggerne gjennom en avstemning. «Når man nå går inn i en prosess med

nedleggelse av skoler og sykehjemsplasser så spør man ikke om folkets mening. Det er politikerne som gjør jobben», som en av informantene uttrykker det.

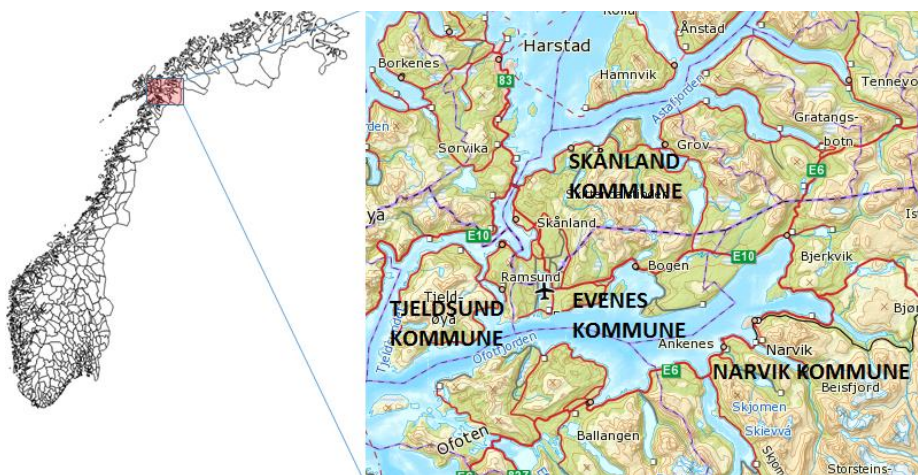
Det at kommunereformen er basert på en frivillighetslinje oppleves også som kompliserende og som noe som har skapt mye arbeid og påført kostnader på lokalt plan. Reformen som sådan oppleves dermed som lite ressurseffektiv. Føringer i forhold til en operasjonalisering av «robusthet» mangler, og reformen oppleves som en prosess hvor kommunene i stor grad er overlatt til seg selv. «Det man egentlig gjør er å spille svarteper over til kommunene og lar de utrede – og så varsler man tvang, men det blir egentlig ikke noe ut av det heller, og det blir vanskelig å forholde seg til. Man har ikke vært tydelig nok fra regjeringen hva man vil», som en uttrykker det.

Selv om det ikke ligger an til noen sammenslåinger i Salten-regionen slik det ser ut nå, regner informantene med at kommunestrukturspørsmålet ikke kommer til å miste aktualitet; det antas at det kommer nye runder på dette – og at det heller ikke nødvendigvis kommer til å gå lang tid før dette skjer. Formen på dette vil imidlertid avgjøres av hvordan regjeringen eventuelt griper dette an etter neste valg.

5.2. EVENES – OMFATTENDE INNBYGGERHØRING, MEN HVA HJELPER VEL DET?

På mange måter er kommunereformprosessen i Evenes kommune (se kart 2) en mislykket prosess. Den startet med at alle ønsket sammenslåing, og endte med at kommunestyret vedtok å bestå alene, til tross for at flertallet i kommunestyret i alenegang-vedtaket, som markerer slutten på kommunereformprosessen, også vedtok at kommunen er for liten til å fortsette på egenhånd. Sett utenfra fremstår dette som pussig all den tid at et stort flertall av kommunens innbyggere ønsket seg en større kommune. Hva var det som skjedde?

Kart 2. Evenes kommune i Nordland



Kilde: kartverket (www.norgeskart.no)

KOM GODT I GANG, MEN SNUBLET I ET MANGFOLD AV SAMMENSLÅINGSALTERNATIV

Allerede før Regjeringen Solberg lanserte Kommunereformen, var Evenes kommune i gang med å utrede sammenslåingsbehovet. Både fra politisk og administrativt hold vurderte man at kommunen ikke kunne fortsette på egenhånd, og i handlingsplanen for Evenes kommune slås det fast at kommunen skal komme tvangssammenslåing i forkjøpet. Kommunen vedtok derfor å utrede kommunesammenslåing. Dette var før Regjeringen Solberg i det heletatt hadde lanserte kommunereformen. Utredningene som ble foretatt bekreftet utfordringsbildet, og en svært omfattende innbyggermedvirkningsprosess viste at et stort flertall av innbyggerne delte kommunens vurdering av at Evenes ikke kunne fortsette på egenhånd. Til tross for dette, endte altså kommunestyret i sin slutføring av kommunereformen å vedta at kommunen skulle fortsette som egen kommune, samtidig som det samme kommunestyret – i det samme vedtaket – også gjør vedtak om at kommunen er for liten til å levere gode basistjenester til innbyggerne på egenhånd. Fylkesmannen tilrår så Stortinget om å vedta en sammenslåing, noe Stortinget ikke gjør. At Evenes, til tross flertallet i kommunestyret vurderer det som nødvendig, til tross for at flertallet av kommunenes innbyggere vurderer det som nødvendig, til tross for at administrativ ledelse vurderer det som nødvendig, og til tross for at fylkesmannen vurderer det som nødvendig, ender kommunereformen for Evenes' del med at kommunen ikke slås sammen.

I og med at Evenes allerede før kommunereformen hadde erkjent at kommunen var for liten, var engasjementet og bevisstheten rundt sammenslåingsspørsmålet stort i kommunen. Slik vi oppfatter intervjudataene var dette et engasjement som gjald både innbyggere, politikere og administrasjon. Prosessen med å vurdere egen størrelse og fremtidige kommuneinndeling begynte med at det ble utarbeidet utfordringsbilde for Evenes kommune, som ble presentert for innbyggerne. Rådmannen peker i intervju med oss på at det i denne fasen av prosessen kom inn mange gode og nyttige innspill til kommunen. Så ble det utarbeidet sammenslåingsalternativ, som ble utredet, før det ble forhandlet om intensjonsavtaler. I alle disse fasene ble det gjennomført innbyggermedvirkning: folkemøter, digital kommunereformportal og rådgivende folkeavstemming. Fylkesmannen i Nordland beskriver innbyggerhøringen i Evenes som omfattende og grundig i kommunereform (Fylkesmannen i Nordland, 2016b).

(1) Evenes kommune har gjennomført en omfattende prosess om kommunereformen og kommunestruktur, og konkluderer denne med å fortsette som egen kommune. (2) Evenes kommune ser at vi ikke kan løse alle kommunale basistjenester i egen regi, og vil løse disse gjennom interkommunalt samarbeid og kjøp av tjenester.

Vedtaket kom etter stor splittelse i kommunestyret. Vedtaket om å fortsette på egenhånd hadde én stemmes overvekt og kom i stand som følge av taktisk stemmegiving av forkjemperne for det ene av de to sammenslåingsalternativene så lå igjen på bordet på tampen av kommunereformprosessen. Det var egentlig flertall i kommunestyret for å gå inn i en ny kommune, men man klarte ikke å bli enige om sammenslåingsretning. Etter

kommunestyrevedtaket tilrår fylkesmannen i Nordland Stortinget å vedta en sammenslåing mellom Evenes og Narvik. Dette følges imidlertid ikke opp i Stortingets behandling av kommunereformen i juni 2017.

I løpet av reformen ble fire alternativ utredet. Et 0-alternativ (å bestå som egen kommune) og tre sammenslåingsalternativ. For hvert av sammenslåingsalternativene ble det utarbeidet intensjonsgrunnlag (Fylkesmannen i Nordland, 2016b):

- Evenes, Tjeldsund og Skånland (ETS-alternativet). Dette alternativet springer ut av disse tre kommunenes langvarige interkommunale samarbeid med hverandre.
- Ofoten-alternativet, som springer ut av samarbeidet mellom kommunene Narvik, Evenes, Ballangen og Tysfjord i Ofoten regionråd.
- Harstad med flere. I dette alternativet inngikk Evenes, lbestad, Kvæfjord, Lødingen, Skånland, Tjeldsund og Harstad.

Informantene forteller at det eneste av disse alternativene som syntes avklart, var ETS-alternativet. For Ofoten-alternativet og Harstad med flere var det uklart hvilke kommuner som faktisk ville komme til å bli med i alternativet. Dette kan være forklaringen på at Evenes utredet Ofoten-alternativet to ganger (først i 2014, og så en framstilling av fakta og intensjonsgrunnlag i 2015) og inngikk hele fire intensjonsavtaler på bakgrunn av disse tre sammenslåingsalternativene: Harstad med flere (alle sju kommunene), intensjonsavtale bare mellom Evenes og Harstad, mens Ofoten-alternativet ser ut til å ha forvitret til kun å innebære Narvik og Evenes når det kom til å inngå formell intensjonsavtale (Fylkesmannen i Nordland, 2016b). Evenes kommunes utredningsmangfold kom som et resultat av kommunepolitikernes behovsvurdering. Politisk var det viktig å gå bredt ut og utrede «alle mulige alternativ» – som en informant uttrykte det.

Da kommunestyret skulle votere lå det tre alternativ igjen på bordet: Å inngå i ny kommune sammen med Narvik, å inngå i ny kommune sammen med Tjeldsund og Skånland og å fortsettes som egen kommune. Ni kommunestyrepolitikere stemte for å fortsette som egen kommune, åtte kommunestyrepolitikere stemte Narvik-alternativet, mens ingen kommunestyrerepresentanter stemte for Tjeldsund og Skånland-alternativet.

Evenes kommune gjennomførte/deltok i fem utredninger. Den første – utredning av kommunestruktur i Ofoten – ble gjennomført av Telemarksforskning, mens utredningen av ETS, utredning av Harstad m/flere, fakta og intensjonsgrunnlag for Ofoten og 0-alternativet ble gjennomført i egen regi (Fylkesmannen i Nordland, 2016b). Informantene vurderer at innbyggere og kommunepolitikere har hatt et godt beslutningsgrunnlag, men det er ulike oppfatninger lokalt om den omfattende innbyggerinvolveringen har virket etter hensikten.

Fylkesmannen har vært i dialog med kommunen i prosessen og har deltatt på både folkemøter, i arbeidsgruppemøter og regionrådsmøter, og fylkesmannen vurderer at Evenes kommune har gjennomført en grundig og omfattende prosess både når det gjelder utredning av alternativer, involvering av ansatte og innbyggere og gi dem mulighet til medvirkning i prosessen. Fylkesmannen inntar en mer aktiv rolle etter kommunestyrets vedtak om å fortsette på egenhånd. Fylkesmannen vurderer 0-alternativet (fortsette som egen kommune) på samme måte som Evenes kommune selv gjør: som urealistisk. Fylkesmannen vurderer at ETS-alternativet vil videreføre utfordringene Evenes har i dag og konkluderer med å tilrå at Stortinget vedtar en sammenslåing av Evenes og Narvik (Fylkesmannen i Nordland, 2016a og 2016b).

GJENNOMFØRING AV INNBYGGERMEDVIRKNING

Kommunen utarbeidet en formell kommunikasjonsplan for kommunereformprosessen. I denne ble det slått fast at det skulle være et mål at alle berørte målgrupper uansett utfall av prosessen skulle ha opplevd kommunereformprosessen som åpen og inkluderende og at de skulle ha fått mulighet til medvirkning. Evenes kommune har med en omfattende innbyggermedvirkning gjennomført en kommunereformprosess som har vært godt forankret blant innbyggerne (Fylkesmannen i Nordland, 2016b). Evenes kommune har lagt stor vekt på å skape arenaer som åpnet for informasjon og dialog med innbyggerne. Informasjon om medvirkningstiltakene ble gitt på kommunens hjemmesider, i lokalmedia og i skriv til husstandene. Det er lite i vårt datamateriale som tyder på at beslutningene om å gjennomføre en bred og grundig innbyggerhøring var politisk omdiskuterte i kommunen, uten at det betyr at beslutningen om å gjennomføre en folkeavstemming ble vurdert å være hensiktsmessig av alle politikerne. Folkeavstemmingskravet kom opp i kommunevalgkampen i 2015 fra ett av partiene og ble da en valgkampsak. Informantene forteller at dette gjorde det umulig for lokalpolitikere som egentlig mente at folkeavstemming ikke var et egnet innbyggerhøringsverktøy å arbeide for å få gjennomslag for at kommunen ikke skulle gjennomføre en folkeavstemming.

Kommunen gjennomførte folkemøter i forkant av prosessen og det ble gjennomført folkemøter underveis i prosessen. På disse møtene ble det informert om reformen og om forhold som var viktige for Evenes kommune å ivareta i prosessen. Da de konkrete alternativene forelå, ble det gjennomført folkemøter hvor det ble informert om konsekvensene av de ulike alternativene. Kommunen gjennomførte særskilte tiltak for å involvere ungdom (ble blant annet skolebesøk). Kommunen etablerte også en egen kommunereformportal hvor det var mulighet for innbyggerne å komme i dialog med kommunen og vise versa. Facebook ble også brukt. Innbyggerundersøkelsen ble gjennomført av meningsmålingsfirmaet Opinion. Innbyggerundersøkelsen viste at 49 % av innbyggerne var for en sammenslåing med Tjeldsund og Skånland, 24 % var for en sammenslåing med Narvik. 3 % ønsket Ofoten-alternativet, 3 % ønsket Harstad-alternativet, 3 % svarte vet ikke, mens 18 % ønsket at Evenes fortsatte som egen kommune. Som siste ledd i innbyggerhøringen gjennomførte kommunen en rådgivende folkeavstemming (valgdeltakelse: 62,2 %).

Til å gjennomføre innbyggerhøringen valgte Evenes Opinion, et av meningsmålingsbedriftene som Kommunal- og moderniseringsdepartementet inngikk rammeavtale med for gjennomføring av innbyggerhøring i kommunereformen. Undersøkelsen ble utformet av Opinion, men ble forenklet og vasket. Årsaken var at den ville bli for omfattende å gjennomføre på grunn av Evenes' mange sammenslåingsalternativer. I følge rådmannen vurderte kommunen å gjennomføre den rådgivende folkeavstemmingen som e-valg. Men da myndighetene ikke ville stille et digitalt manntall som ved ordinært valg til disposisjon for kommunen, valgte man å gå for et ordinært opplegg for gjennomføringen av valget.

Det er interessant å sammenligne folkemeningen som innbyggerhøringen dokumenterte med resultatene fra folkeavstemmingen. Når det gjaldt alternativet om å fortsette som egen kommune, er det stort samsvar mellom innbyggerhøringen og folkeavstemmingen (henholdsvis 18 % og 18,6 %), også når det gjelder Harstad m/flere-alternativet er det stort samsvar mellom innbyggerhøringen og folkeavstemmingen (henholdsvis 3 % og 2,7 %). Men når det gjelder de to andre alternativet er det betydelige avvik mellom de to høringsformene. I folkeavstemmingen fikk ETS-alternativet 39,7 % av stemmene (49 % i innbyggerhøringen), mens Ofoten (Narvik) fikk 38,9 % i folkeavstemmingen (til sammen 27 % i innbyggerhøringen). Dette forklares av informantene med at innbyggerhøringen kom tidligere i prosessen hvor Ofoten-alternativet fremstod som uavklart. ETS-alternativet fremstod allerede som tydelig og avklart. At dette alternativet består av kommuner som har hatt et langvarig interkommunalt samarbeid som har vært synlig for innbyggerne kan ha spilt en rolle her. Ofoten-alternativet springer også ut av et interkommunalt samarbeid. Men dette er et regionrådssamarbeid, som typisk er mer den lokale politiske elitens domene (Jacobsen 2014). Men den viktigste årsaken til forskjellen mellom innbyggerundersøkelsen og folkeavstemmingen er nok det at Folkeaksjonen for ETS ble etablert et par uker før gjennomføringen av undersøkelsen. Denne aksjonen drev aktiv innbyggermobilisering for ETS-alternativet fram mot gjennomføringen av innbyggerhøringen. Ofoten-alternativet skal på det tidspunktet ikke ha hatt støttespillere som drev aktiv innbyggermobilisering, ut over kommunenes innbyggermedvirkningsplattformer. Senere i prosessen fikk også Ofoten-alternativet en aksjonsgruppe.

Når det gjelder debatter i forkant av medvirkningen er det særlig innbyggerhøringen og folkeavstemmingen som trekkes fram av våre informanter. Innbyggerhøringen ble oppfattet som en viktig premissgiver for hvilke alternativ det ble jobbet videre med. Det var lite debatt om man skulle gjennomføre folkeavstemming. Det var et spørsmål som på mange måter ble avgjort da det ble introdusert i kommunevalgkampen og politikere som ikke ønsket å gjennomføre en folkeavstemming vurderte det som en umulig sak å kjempe mot i en valgkamp. Det det derimot var åpen politisk uenighet om var antall alternativer som skulle legges frem for velgerne. Ordfører (og rådmann) arbeidet for at politikerne skulle bli enige om ett sammenslåingsalternativ som så velgerne skulle ta stilling til gjennom å svare «ja», «nei» eller «vet ikke». Det fikk de ikke til. Den påfølgende prosessen med å utforme

stemmeseddelen hadde fokusert på å ikke spille opp taktiske disposisjoner i utformingen av stemmeseddelen.

Informantene peker på at innbyggermedvirkningen bidro til at kommunereformprosessen ble svært polariserende. Det var et høyt innbyggerengasjement og det var mange alternativ. Det ble etablert to folkeaksjoner, en for ETS og en for Ofoten, som begge jobbet politisk for hvert sitt alternativ. Informantene beskriver prosesser som satte sitt preg på partigrupper, lokallag og lokalsamfunn, prosesser som i enkelte tilfeller ble opplevd å få høy personlig kostnad for enkeltpersoner. Etter kommunestyrevedtaket har det ikke vært tilløp til politisk omkamp i kommunestyret. De to aksjonsgruppene er fortsatt aktive og arbeider fortsatt for sine foretrukne alternativ. Det at Evenes er eneste kommune i ETS-alternativet som ikke endte opp med et kommunestyrevedtak for ETS-alternativet, har ifølge en av informantene gjort at «ETS-aksjonen har fått blod på tann». Men folkeaksjonen for ETS-alternativet har ikke aksjonert opp mot kommunestyremedlemmene som stemte for alenegang fremfor å stemme på ETS-alternativet. Etter kommunestyrets vedtak virker det som at de som ønsket seg at Evenes og Narvik slo seg sammen til en ny kommune, setter sin lit til at Stortinget skal skjære gjennom. Evenes og Narvik er imidlertid ikke å finne på listen over kommuner som Regjeringen innstilte på at Stortinget skulle vedta sammenslåing av. De som ønsket at Evenes slo seg sammen med Narvik mobiliserte ifølge en av våre informanter for å få Stortinget til å vedta en sammenslåing.

Informantene beskriver innbyggerhøringen som et tveegget sverd. På den ene siden er man fornøyd med å ha klart å gjennomføre en grundig og god innbyggerinvolvering som har bidratt til en bred forankring av utfordringsbildet og mulighetsbildet. Men den har samtidig vært vanskelig. Det har vært krevende å kommunisere når det lå mange alternativ på bordet og alternativene var omskiftelige med kommuner som kom til og forsvant fra de ulike alternativene i løpet av prosessen. Den pedagogiske øvelsen med å kommunisere opplevelsen av et akutt behov for å gjøre noe med kommunestørrelsen, et behov som kommuneledelsen ser og kjenner på kroppen, til innbyggere som i sitt daglige møte med kommunen opplever gode nok tjenester, beskrives som svært vanskelig. Informantene forteller at deres innsikt i dette behovet bare økte etter som prosessen med utredninger og samtaler med nabokommunene skred frem.

Når det gjelder hvor gode råd man fikk fra spørreundersøkelsen og folkeavstemmingen er meningene blant informantene delte. Rådmannen peker på at spørreundersøkelsen dekket kommunens behov for å informasjon fra innbyggerne og slik han har oppfattet det blir den vurdert å ha bidratt til å dekke innbyggernes behov for å gi råd til kommunen. Ordføreren ser ikke å ha fått gode råd fra hverken innbyggerhøringen eller folkeavstemmingen. Tvert om, så oppfatter han disse to innbyggerhøringsinstrumentene som polariserende, hvor kompliserte spørsmål ble forenklet til å kommunisere forenklete standpunkt, ikke innbyggernes begrunnelser og resonnementer for standpunktene. Han peker på at perioden fram mot

innbyggerhøringen var preget av mobilisering og aktivisme for det ene alternativet (ETS), som han vurderer bidrog til å blåse opp andelen som svarte at de ønsket en sammenslåing med Tjeldsund og Skånland. Resultatet av folkeavstemmingen viser også at andelen som har stemt for ETS-alternativet er betydelig mindre enn i innbyggerundersøkelsen.

Sett i ettertid ville ordføreren, som ønsket at Evenes skulle gå for Ofoten-alternativet (Narvik), ha droppet å gjennomføre både innbyggerundersøkelsen og folkeavstemmingen. Ikke bare hadde de en polariserende effekt, slik han oppfatter det, men han ser ikke at han ble noe klokere i forhold til problemstillingene politikerne skulle ta stilling til i kommunereformprosessen. Informanten understreker at dette ikke betyr at han som ordfører ikke ønsker at innbyggerne skal delta og gi råd, men han opplever å ha fått mer nyttig kunnskap for beslutningen han skulle ta som politiker på de andre arenaene for innbyggerhøring. Ordføreren trekker her fram folkemøtene, møtene med næringsliv og ungdom. Dette er arenaer som åpnet for dialog mellom politikerne/administrasjon og innbyggerne. Politikerne hadde mulighet til å utdype hvorfor de hadde sine standpunkt og innbyggerne hadde mulighet til å utdype begrunnelsene/synspunktene bakenfor sine standpunkt ovenfor politikerne. Ordføreren viser til at her fikk politikerne og innbyggerne mulighet til å lære av hverandre, og ikke minst, politikerne fikk mulighet til å vurdere om innbyggerne hadde tatt inn over seg kommunens fremtidige utfordringer og dermed hvor stor vekt en som politiker skulle tillegge folkemeningen. Satt på spissen: politikerne fikk mer enn «ja til det dette alternativet og nei til de andre».

POLITISK BESLUTNINGSPROSESS

Den politiske beslutningsprosessen ser ut til å reflektere det overordnede inntrykket av kommunereformprosessen i Evenes kommune. Den startet med en delt erkjennelse av at kommunen er for liten til å møte utfordringene som venter. Men etter hvert som det ble utarbeidet det ene alternativet etter det andre tiltok en politisk polarisering, og man klarte ikke å bli enige om sammenslåingsretningen. Saken var oppe til diskusjon og informasjon i alle kommunestyremøter fra prosessen startet, ofte som egen sak (ordfører anslår 14 ganger). Men det var lite fremdrift i betydning av å begynne det politiske arbeidet med å prioritere mellom de ulike alternativene. Ordfører og rådmann prøvde å få kommunestyret å skrelle bort alternativene politikerne vurderte som uaktuelle og til slutt samle seg om ett alternativ, som man så kunne spørre innbyggerne til råds om. Kommunestyret gikk ikke med på dette.

Skillelinjene gikk innad i partigruppene og på tvers av bosted i kommunen. Inntrykket vi får fra våre informanter er at skillet gikk på motsatt vektlegging av grunnleggende faktorer: De som ønsket ETS-alternativet, ønsket dette fordi dette var jevnbyrdige småkommuner og den nye kommunen ville dermed ikke bli dominert av en by. De som ønsket Ofoten-alternativet ønsket dette nettopp fordi man da kunne nyte godt av vekstkraften som lå i å få samlet en byregion i utvikling innenfor den samme kommunegrensen. De som vurderte ETS-alternativet som best, fokuserte på at dette var likeverdige kommuner som allerede hadde hatt et langt samarbeid og kjente hverandre godt, mens de som ønsket Ofoten-alternativet, ikke vurderte ETS-

alternativet som fremtidsrettet nettopp fordi utfordringene Evenes har, har også de to andre kommunene. Ordføreren beskriver prosessen som en prosess hvor politikerne feilet, og kommer med krass kritikk av politikerne i kommunestyret sitt:

«Vi klønet det til fordi politikerne ble feige. Vi skulle stått igjen med ett alternativ, som politikerne kunne sagt at dette synes vi er den beste løsningen og så kunne folket sagt ja eller nei til det. Istedenfor ble det en fordummende debatt de siste månedene, hvor kommunestyrepolitikere til slutt stemte annerledes enn de egentlig mente. Mange turte ikke si hva de egentlig mente. Bare se på kommunestyrevedtaket vi fattet. Det består av to punkter. Punkt 1 sier vi skal fortsette som egen kommune. Mens i punkt 2 sier vi at vi ikke klarer oss på egenhånd. Dette blir jo symbolet på hvor meningsløse vedtak som blir gjort i kommunereformen. Vi kan ikke løse basisoppgavene vi skal, men er avhengig av interkommunal samarbeidsløsning. Vi innrømmer dette i et kommunestyrevedtak, men likevel vil ikke kommunestyret gjøre noe med det. Det er synd. Årsaken er nok den polariserte debatten». (Ordfører (H), Evenes kommune)

Slik vi vurderer det er det flere samvirkende årsaker til at den politiske prosessen ble fastlåst. For det første var det to jevnstore blokker som ville slå seg sammen i hver sin retning begrunnet i motsatte vurdering av de samme karakteristikaene ved de to alternativene. Dette i kombinasjon med et stort innbyggerengasjement gjorde sammenslåingsprosessen til en polarisert prosess, hvor det ble høy kostnad å ha avvikende oppfatninger av hva ens personlige omgivelser mente man burde ha. At kommunen er liten med små lokalsamfunn bidrog til at prosessen ikke bare ble vanskelig, men også sår. I små lokalsamfunn får konsekvenser av å innta standpunkt på en arena lett konsekvenser på flere andre livsarenaer, fordi innbyggerne gjerne har såkalte flerdimensjonale relasjoner til hverandre: man har barn på samme skole, man handler i samme butikk, man har felles venner, familiemedlemmer har verv i ulike politiske parti m.m.

Men avgjørende for utfallet av den politiske prosessen ble nok det at de to blokkene hadde ulik oppfatning av hva som skulle være kamparenaen kommunereformen skulle utkjempe på. I intervjuene våre kommer en påfallende motvilje til å drive aktivistisk mobilisering for sitt foretrukne alternativ til syne hos meningsbærere for Ofoten-alternativet. Samtidig kommuniserer disse informantene en misnøye med måten ETS-blokken kjempet for sitt syn i kommunereformen. De to blokkene spilte på mange måter to ulike spill på to ulike arenaer: ETS-blokken så folkemeningen som sin kamparena og fokuserte på innbyggermobilisering: for denne blokken handlet kampen om å mobilisere folkelig støtte for ETS-alternativet og folkelig motstand mot Ofoten-alternativet. Ofoten-blokken så derimot kommunestyret som sin kamparena. Informantene, som hører til denne bokken, mente at folket skulle høres, man skulle lære av folket og ikke minst skulle man lodde dybden i deres kunnskap om de kommunale tjenestenes indre liv og kommunens fremtidige situasjon. Men folket skulle ikke nødvendigvis påvirkes, for det var ikke folket som skulle fatte beslutningen, det var politikerne i kommunestyret som skulle gjøre. For Ofoten-blokken ble det kommunestyrepolitikere som skulle påvirkes gjennom prosesser internt i de respektive parti og i kommunestyret. Etter de

siste gruppemøtene før avstemmingen i kommunestyret ble det ifølge våre informanter gjennomført hemmelige møter på tvers av partigruppene. Dette var møter Ofoten-tilhengerne i partiene ikke var invitert til/informert om og hvor ETS-tilhengerne besluttet å ikke stemme for ETS-alternativet men for alternativet om å bestå som egen kommune, som fikk minst oppslutning i den rådgivende folkeavstemmingen. Det ser ut til at det til sist ble ETS-blokkens vilje til å utøve politisk taktikk på tvers av de politiske partienes gruppemøter som ble avgjørende.

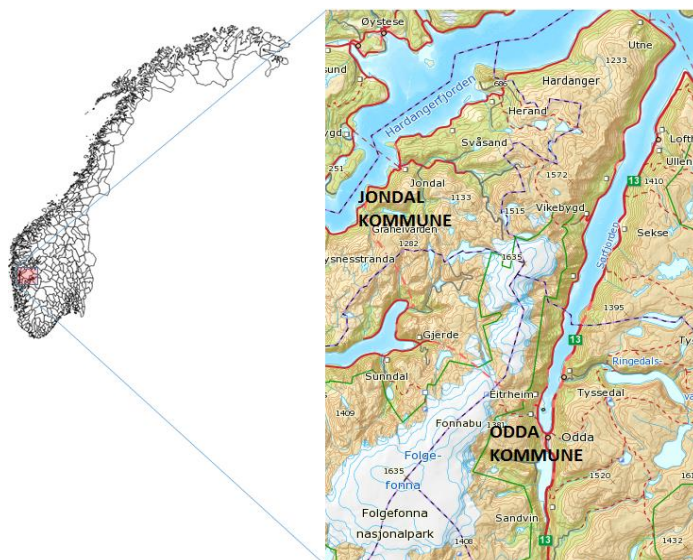
PRINSIPELLE VURDERINGER OG FRAMTIDIG UTVIKLING

Evenes-caset viser på mange måter at det lokalpolitiske nivået ikke nødvendigvis er et velegnet nivå å avgjøre nasjonalt initiert kommunestrukturreform med en stram tidshorisont å forholde seg til. Her hadde man en lokal erkjennelse av at kommunen var for liten og at sammenslåing var nødvendig. Innbyggerhøringen viste at et flertall av innbyggerne også så et behov for at kommunen burde bli større. Men når prosessen kjørte seg fast i to jevnbyrdige blokker for hvert sitt alternativ, og kommunestyret var tvunget til å fatte et vedtak innen en fastsatt tidsfrist, fikk man lite rom til å vente på at maktforholdet mellom de to blokkene ble endret. Samtidig illustrerer caset at innbyggermedvirkning ikke nødvendigvis skaper gode lokale prosesser. I Evenes ble innbyggerhøringen et mobiliserende verktøy i kampen mellom to motstridende sammenslåingsalternativ som ser ut til å ha bidratt til å låse de politiske blokkene ytterligere fast i hvert sitt motstridende alternativ. Her er det viktig å understreke at det ikke er innbyggermedvirkningen og innbyggerhøringen som skapte polariseringen, det var reelle motstridende alternativ som fant gjenklang i kjente skillelinjer som by-land, liten-stor og kjent-ukjent. Men innbyggermedvirkningen bidro ikke til å løse opp polariseringen og hjalp ikke kommunestyrepolitikerne til å ha landet på et vedtak som reflekterte det flertallet mente prosessen igjennom: at Evenes kommune er for liten til å fortsette på egenhånd. Evenes-case viser at gode innbyggermedvirkning ikke nødvendigvis gjør jobben lettere for kommunestyrepolitikerne som skal lede kommunen ut i ukjent terreng.

5.3. JONDAL: EN KOMMUNEREFORM TIL BESVÆR

Jondal kommunes (se kart 3) forberedelser til kommunereformen startet i Hardangerrådet, der de syv deltakerkommunene Eidfjord, Granvin, Jondal, Kvam, Odda, Ullensvang og Ulvik sammen søkte fylkesmannen om midler til å utrede muligheter for sammenslåing. Så trakk Eidfjord, Granvin og Ulvik seg ut av dette samarbeidet, og dermed ble det ikke mulig å gjennomføre en felles utredning. For Jondal, en liten kommune med 1100 innbyggere, var det to alternativer som var aktuelle for sammenslåing: det sørlige alternativet, de to andre kommunene på Folkefonnhalvøya, Odda og Ullensvang, eller et alternativ med Kvam i vest. Sammenslåingsalternativene ble så utredet av administrativt personale i Kvam kommunes rådmannsstab, og de to utredningene, en for Jondal, Odda og Ullensvang og en for Jondal, Kvam og Odda, forelå sommeren 2015. Det ble gjennomført et folkemøte på høsten i 2015, der også fylkesmannen var tilstede, for å informere borgere om kommunereformen.

Kart 3. Jondal kommune i Hordaland



Kilde: kartverket (www.norgeskart.no)

I Jondal kom det signaler allerede under valgkampen i 2015 at kommunereformen kunne bli et omstridt spørsmål i kommunen. Senterpartiet (Sp), som har ordfører og som er det største partiet i kommunestyret (2015-) med åtte representanter, gikk tidlig ut og gjorde det klart at de mente at det beste alternativet for Jondal var å fortsette som egen kommune. Standpunktet var begrunnet i argumenter som reflekterer Sps verdier; skepsis mot sentralisering, frykt for tap av arbeidsplasser og negative økonomiske konsekvenser. De to representantene fra Kristelig Folkeparti (KrF), som har varaordføreren og som utgjør posisjonen i kommunestyret sammen med Sp, støttet alternativet Kvam, og opposisjonen, Arbeiderpartiet (Ap), med fire representanter, og Høyre (H) med tre representanter, støttet alternativet Odda og Ullensvang. Mens H tidlig var tydelige på at de ønsket sammenslåing, ville Ap legge vekt på resultatet fra utredningsarbeidet. Argumentasjonen fra Ap for Odda/Ullensvangalternativet var forankret i økonomiske argumenter, forventninger om økt profesjonalisering av tjenester i en større kommune, og et ønske om å styrke lokalt selvstyre gjennom å etablere større kommuner for å demre opp mot større sentralisering. Ap foretrakk alternativet Odda/Ullensvang foran alternativet Kvam, da den geografiske avstanden til Kvam er større, og at Jondal er forbundet med de andre to kommunene på Folgefonnhalvøya gjennom Jondalstunnelen/Folgefonnstunnelen.

I løpet av vinter/vår 2016 ble det satt ned en styringsgruppe i Jondal som skulle jobbe med kommunereformen (tilsvarende styringsgrupper ble også satt ned i de andre tre kommunene). Intensjonsavtaler med Kvam og Odda/Ullensvang forelå våren 2016. Det ble så gjennomført to folkemøter, ett for å informere om innholdet i intensjonsavtalene, og ett debattmøte der de politiske partiene redegjorde for sine respektive synspunkt. Det var godt oppmøte på folkemøtene, og det kom også politikere fra de aktuelle sammenslåingskommunene på møtene. Selv om de ikke hadde blitt tildelt noen rolle på møtene, ble det av enkelte oppfattet som negativt at de var tilstede. Stemningen på folkemøtene har også blitt beskrevet som

preget av to harde fronter: de som ikke ønsket sammenslåing, og en som ønsket sammenslåing, hovedsakelig med Odda og Ullensvang. Det ble også gjennomført et eget folkemøte for ungdom, i forbindelse med at kommunen hadde satt aldersgrensen for å delta i folkeavstemningen ned til 16 år. De politiske partiene var også representert på dette møtet.

Kommunestyret var enige om at befolkningen skulle spørres til råds i en folkeavstemning, og folkeavstemningen ble satt til den 23.5.2016, samme dag som det ble avholdt folkeavstemninger i blant annet Odda og Ullensvang. På det siste folkemøtet hadde partiene blitt utfordret på hvordan de ville forholde seg til folkeavstemningen. Aps gruppeleder hadde en forventning om at resultatet kom til å bli jevnt og være vanskelig å tolke, og Sp gjorde det tydelig at de ønsket å respektere folkeviljen, i form av et alminnelig flertall for et alternativ i folkeavstemningen, og KrF hadde en avtale med Sp om at de ville følge folkeavstemningen.

Hvordan stemmeseddelen skulle være utformet, ble gjenstand for politisk og administrativ debatt. Ordfører hadde tatt til orde for to alternativer: en for og en imot sammenslåing, med et andre alternativ for dem som stemte ja, der de kunne velge mellom Odda/Ullensvang-alternativet og Kvam-alternativet. Det kom innvendinger mot dette alternativet fra representanter i formannskapet, som hevdet at det ikke ble riktig at de som hadde ingen sammenslåing som førstevalg da ikke fikk gitt uttrykk for sin sekundære preferanse, og at de som stemte for ett av sammenslåingsalternativene også måtte få mulighet for å stemme for at Jondal skulle fortsette alene som andrevalg. Lignende innspill kom også fra borgere. Dermed kom rådmannstaben med et forslag om tre alternativer, med mulighet for et 'andre alternativ' for alle som stemte, uansett hva som var deres første preferanse, til tross for en advarsel fra fylkesmannen om at utformingen av stemmeseddelen ikke burde være komplisert. Dette ble også hevdet av enkelte representanter i styringsgruppa. Noen var bekymret for at resultatet i en folkeavstemning der ingen av alternativene fikk mer enn 50 % oppslutning ville bli gjenstand for ulike tolkingsmodeller, og selv om saken ble drøftet, ble ikke kommunestyrets representanter enige om en felles tolkingsmodell, som enkelte informanter i ettertid betegner som uheldig. Likevel forelå det en felles samforståelse om at resultatet fra 'andrevalget' skulle legges til grunn dersom fordelingen av 'førstestemmene' skulle være jevne mellom alternativene.

EN SPLITTENDE FOLKEAVSTEMNING

Frem til folkeavstemningen var det stort engasjement i lokalsamfunnet. Noen personer, derav noen med tilknytning til Sp, organiserte en underskriftskampanje mot sammenslåing, og saken ble hyppig omtalt i media. Forventingen om et godt oppmøte ble møtt, da oppmøtet i folkeavstemningen var komparativt sett relativt godt: 70,64 % av de stemmeberettigede i kommunen hadde møtt opp. Av disse ønsket 50,39 % at Jondal skulle fortsette som egen kommune, 39,69 % ønsket sammenslåing med Odda og Ullensvang, og 9,46 % ønsket sammenslåing med Kvam. Dette førte til at en annen forventning ble oppfylt: forventingen om at resultatet skulle bli gjenstand for ulike fortolkninger.

Ordfører og Sp fortolket resultatet dithen at det var flertall for at Jondal skulle fortsette som egen kommune, og mente at de da ville ha ryggdekning fra et flertall i folket for å stemme nei

til sammenslåing i kommunestyret. De la også her resultatet fra «andrestemmene» til grunn for denne begrunnelsen. I tillegg hadde de hentet inn en uttalelse fra en fagperson, som støttet Sps tolkning. Ap og H, og også KrF, fortolket derimot resultatet dithen at det var en todeling blant borgerne: de som ønsket sammenslåing, og de som ikke ønsket sammenslåing. Hvis stemmene som var gitt til de to alternativene for sammenslåing ble lagt sammen, ble da resultatet mellom 'ja'- og 'nei'-stemmene nokså jevnt. Dermed valgte disse partiene å fortolke resultatet som 'et dødt løp' og at de dermed ikke gikk mot folkeviljen dersom de stemte for sammenslåing med Odda og Ullensvang. Med dette ble det hevdet at KrF brøt den opprinnelige avtalen de hadde med Sp, da de valgte å støtte opposisjonspartiene som ønsket en sammenslåing. Opposisjonen ble kritisert for denne fortolkningen, blant annet ettersom de tok for gitt at borgere som ønsket sammenslåing med Kvam også ville akseptere sammenslåing med Odda og Ullensvang.

Resultatet i folkeavstemningen førte også til stor diskusjon på folkemunne, og det ble blant annet arrangert en demonstrasjon i forkant av kommunestyremøtet der spørsmålet skulle avgjøres. Noen politikere fra 'ja'-leiren opplevde også å få meldinger på sosiale medier, og det ble hengt plakater opp på forskjellige steder som søkte å latterliggjøre politikere.

ET KOMMUNESTYREMØTE MED ET OVERRASKENDE UTFALL

I forkant av kommunestyremøtet i juni i 2016 var det en forventning om at et flertall ville stemme for sammenslåing med en stemmes flertall; ni representanter fra Ap, H og KrF over Sps åtte. Saken tok en uventet vending da en Aps representanter ikke kunne møte, og ble erstattet med et varamedlem som hadde en annen fortolkning av folkeavstemningen. Varerepresentanten hadde gjort det klart for sin partigruppe at hun ønsket å følge det som etter hennes fortolkning var folkeviljen, og signaliserte at hun ville stemme imot sammenslåing og sin egen partigruppe. Aps gruppe gjorde forgjeves forsøk på å få den opprinnelige representanten hjem til kommunestyremøtet for å sikre flertall for sammenslåing, uten at dette lyktes.

Møtet ble lagt til et større forsamlingshus for å gi plass til flere tilhørere. Reaksjonen fra tilhørerne etter at kommunestyret hadde stemt imot sammenslåing har blitt beskrevet som 'overrasket' og 'forvirret,' og mens borgere som var imot sammenslåing var positivt overrasket, kom det svært negative reaksjoner fra borgere som ønsket en sammenslåing. Varerepresentanten fra Ap som ble tillagt ansvaret for at utfallet av kommunestyremøtet ikke ble som forventet ble gjenstand for oppmerksomhet i media, og hun meldte seg senere ut av partiet.

OMKAMP OG DRAKAMP

Aps gruppeleder, med støtte av samtlige partier i kommunestyret utenom Sp, tok så initiativ til at kommunestyret skulle stemme over saken på nytt, med bakgrunn i en argumentasjon om at det var et reelt flertall i kommunestyret for sammenslåing. Det hadde også kommet en ny underskriftskampanje i kommunen med krav om at saken skulle gjenopptas, og det ble også sendt inn leserbrev til avisen der det ble tatt til orde for en ny avstemning i kommunestyret.

Også i denne perioden ble diskursen i kommunen beskrevet som 'preget av steile fronter,' og ordfører ble gjenstand for beskyldninger om at han ikke ønsket å ta saken opp på nytt. Ordfører på sin side undersøkte de juridiske aspektene og hva som var korrekt prosedyre for at saken skulle gjenopptas, blant annet med bistand fra Fylkesmannen. Han hadde også fremmet et forslag om å avholde en ny folkeavstemning, denne gang med kun to alternativer og en forutsetning om at kommunestyrerepresentantene skulle bli enige om hvordan resultatet skulle blitt fortolket før folkeavstemningen, med støtte i eget parti, uten å få støtte for dette i kommunestyret.

På et ekstraordinært kommunestyremøte i oktober stemte ni mot åtte representanter i kommunestyret for sammenslåing mellom Jondal, Odda og Ullensvang. Informantene beskriver at det etter dette hersket en oppfatning i kommunen om at saken var avgjort, men enkeltpersoner som var misfornøyde med resultatet har fortsatt med å kontakte opposisjonsleder og uttrykke sin misnøye med prosessen.

I etterkant av prosessen gis det uttrykk for at innbyggermedvirkningen førte til ytterligere strid mellom frontene i kommunestyret, som allerede var splittet over spørsmålet om kommunesammenslåing. Det uttrykkes at det burde ha forelagt en enighet i kommunestyret før folkeavstemningen om hvordan de skulle forholde seg til resultatet, og noen informanter mener at de ikke burde ha tilbudt de stemmeberettigede å velge et 'andre alternativ,' da dette førte til ytterligere forvirring og derav økt konflikt. Et synspunkt som hevdes er også at en andre folkeavstemning, etter at det var klart at saken skulle opp i kommunestyret på nytt, kunne fungert som et 'forsoningsprosjekt.' En informant mener at kommunestyret har opptrådt forsonende etter kommunestyremøtet i oktober, og at ordfører, som i utgangspunktet var imot sammenslåing, har jobbet positivt i etterkant med kommunereformen.

Spørsmålet om kommunereformen og den påfølgende folkeavstemningen blir beskrevet som årsak til en splittelse i kommunen, og det beskrives som 'kostbart.' Blant annet opplevde KrF å miste medlemmer i prosessen. Også blant borgere har det oppstått splid på grunn av den høye temperaturen rundt saken, og det fortelles at mange er lettet for at saken er endelig avgjort. Det reflekteres over hvorvidt det hadde vært bedre å gjennomføre en innbyggerundersøkelse, der respondentene hadde blitt presentert med flere alternativer, ettersom folkeavstemningen, i den formen den ble gjennomført, førte til at saken ble enda vanskeligere enn det den var i utgangspunktet. Andre peker på at knappe flertall har blitt tolket som tydelige råd til politikere om hvordan de skulle stemme i andre kommuner, og mener at den endelige avgjørelsen om å gå inn i en ny storkommune ikke er tilstrekkelig forankret i befolkningen.

PRINSIPPIELLE VURDERINGER OG FRAMTIDIG UTVIKLING

Informantene vi har snakket med er enige om at det er viktig å rådføre seg med folket i spørsmål av slik viktighet som kommunereformen, men støtter dagens praksis med at folkeavstemninger ikke er juridisk bindende. Engasjement er viktig, mener en informant, men det skal også være viktig å være politiker. Samtidig vil det virke demotiverende for borgere å

stemme ved en neste folkeavstemning hvis politikere ikke fulgte folkeviljen etter forrige en folkeavstemning. En annen informant mener at folkeavstemninger bør være moralsk bindende for politikere, men at dette spørsmålet var så komplekst at ikke alle borgere var tilstrekkelig informerte om saken, slik at det forble riktig at de som hadde fått et mandat fra folket til å være i kommunestyret burde ta det endelige valget. Et annet synspunkt som lanseres er at lokale folkeavstemninger kan anvendes i viktige spørsmål, men at det bør være to svaralternativer; ja eller nei. Informantene som er politikere sier at de hadde valgt å stemme imot sitt eget synspunkt i kommunestyret dersom det hadde vært stor oppslutning i folkeavstemningen om det alternativet de ikke selv ønsket.

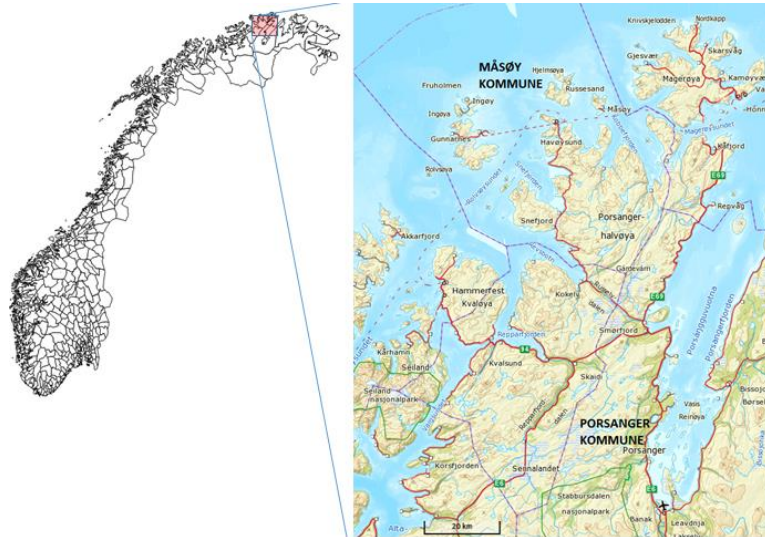
Andre aspekter ved prosessen som har blitt gjenstand for kritikk er at enkelte personer i kommuneadministrasjonen har tilknytning til Sp, som gjør at enkelte hevder at roller som administrativt personell og politisk aktiv ble blandet. Også Fylkesmann Lars Sponheim har blitt kritisert for å ha en aktiv rolle i spørsmålet, og hans rolle har også vært tatt opp i Stortingets kontroll- og konstitusjonskomite, der han fikk støtte for å ha opptrådt riktig. En informant kritiserer regjeringen for at prosessen med kommunereform er dårlig forberedt, og at det ikke foreligger en god nok begrunnelse for kommunesammenslåing fra regjeringens side. Informanten betegner det som en 'marsjordre' uten begrunnelse. En annen informant mener at oppgavefordelingen mellom nasjonale og kommunale politikere var uklar, og mener at førstnevnte ikke burde blande seg inn og burde 'holde fingrene av fatet' når det først var bestemt at dette skulle avgjøres av lokale politikere.

5.4. MÅSØY: EN SAMLET KOMMUNE

Måsøy med sine 1200 innbyggere er lokalisert i Finnmark, med grense til Porsanger, Kvalsund og Nordkapp (se kart 4). Det er en øykommune som består av fem øyer i tillegg til at kommunen har en del av fastlandet. Kommunesenteret Havøysund er lokalisert på Havøya og har omtrent 1000 innbyggere. Ordfører representerer Senterpartiet (Sp), som er største parti i kommunestyret med syv representanter. De utgjør flertallet sammen med Høyre (H), som har to representanter, og Arbeiderpartiet (Ap) med seks representanter er eneste opposisjonsparti. Måsøy har vært en egen kommune siden 1838, da dagens Måsøy kommune ble skilt ut fra Hammerfest. Kommunesammenslåing var ikke et aktuelt spørsmål før Fylkesmannen tok initiativ til samtaler i 2015. I utgangspunktet inngikk Måsøy samtaler med Porsanger, Hammerfest, Kvalsund og Nordkapp om å danne en storkommune i Vest-Finnmark, men Porsanger og Nordkapp trakk seg ut av prosessen på et tidlig tidspunkt. Porsanger er en stor kommune som også er trespråklig (norsk, samisk og kvensk), og Nordkapp, som har en merkevare, ville bestå som en egen kommune.

Proessen hadde startet i mai i 2015, og de tre kommunene som stod igjen ville drøfte muligheten for en sammenslåing. Fylkesmannen bevilget midler til disse tre kommunene for at de skulle gjøre et forarbeid, og det ble gjennomført flere møter mellom kommunene. Internt i Måsøy kommune ble det opprettet en gruppe som skulle gjennomføre forarbeidet, og denne gruppen bestod av formannskapet og etatsledere i Måsøy.

Kart 4. Måsøy kommune i Finnmark



Kilde: kartverket (www.norgeskart.no)

En intensjonsavtale mellom de tre kommunene forelå på våren i 2016. Det ble avholdt folkemøter i alle de tre kommunene, og ifølge en informant trakk folkemøtene i Måsøy flere tilhørere enn i de andre to kommunene. Årsaken til forskjellene til oppmøte blir forklart med at spørsmålet var viktigere for Måsøyværingene enn Hammerfestværingene, for Hammerfest ville uansett bli den dominante kommunen i en ny storkommune. Videre tolkes oppmøtet som et tegn på engasjement blant folket. Ett av temaene som ble drøftet var kommunens økonomi som en fortsatt liten kommune, og drøftinger om hvorvidt de ville være i stand til å rekruttere nok personell til offentlige tjenester. Noen borgere argumenterte for sammenslåing, men disse var i mindretall. Det fortelles at det ikke var så veldig mange som tok ordet i debatten, og en informant uttrykker et ønske om at flere personer hadde deltatt i debattene.

Det var tidlig tydelig at majoriteten av befolkningen i kommunen ikke ville at Måsøy skulle slås sammen med de andre kommunene. Argumentene mot sammenslåing var blant annet basert på lang avstand til et eventuelt kommunesenter i Hammerfest og at Måsøy, som en øykommune der flere innbyggere allerede er avhengige av båt for å komme seg til kommunesenteret Havøysund, ville bli 'en utkant i utkanten.' Videre fryktet enkelte at Måsøy-politikere ville være dårlig representert i kommunestyret i en storkommune. For mange var dette et identitetsspørsmål, 'at man ville være Måsøyværingene.' En informant betrakter små kommuner som mer demokratisk enn store, på grunn av nærheten mellom politikere og folket. Dette ville Måsøy mistet i en storkommune, mener han.

I kommunestyret var det også flertall for at kommunen skulle fortsette som en egen kommune, og tilhengerne av sammenslåing var i et mindretall. En representant fra Arbeiderpartiet, som uttrykte seg som 'positiv til endring i kommunestrukturen,' understreket

at det var 'viktig at piskan mot sammenslåing legges vekk.'¹⁷ De som var tilhengere av sammenslåing argumenterte blant annet med at det er vanskelig å få nøkkelpersonell til sårbare stillinger, som for eksempel barneverntjenesten, til en liten kommune.

HØYT NEI-FLERTALL I FOLKEAVSTEMNINGEN

Parallelt med en forventning om at motstanden mot sammenslåing var stor blant både politikere og borgere, vedtok kommunestyret å spørre folket i en folkeavstemning. Dette forklares ved at det kom signaler til politikerne om at det var delte meninger blant borgerne om spørsmålet, og de ville ha bekreftet hvor stor andel av befolkningen som ønsket de ulike alternativene. Kommunen laget en felles brosjyre i samråd med Hammerfest og Kvalsund som ble distribuert til husstandene, der de tre kommunene informerte om folkeavstemningene. I brosjyren redegjorde også politikere for sine standpunkter, og her gjorde ordføreren i Måsøy det klart at han ønsket at kommunen skulle fortsette som egen kommune. Kommunen informerte også om prosessen og folkeavstemningen på sine hjemmesider.

Det var, ifølge en informant, ikke aktuelt for Måsøy å slå seg sammen med Hammerfest uten Kvalsund, og tilsvarende ville ikke Hammerfest slå seg sammen med Måsøy uten Kvalsund. I folkeavstemningen ble folket stilt overfor de to aktuelle valgene; å fortsette som egen kommune, eller slå seg sammen med de andre to kommunene. Folkeavstemningen ble avholdt i alle tre kommunene på samme dag, 30. mai 2016. I de to andre kommunene ble derimot velgerne stilt overfor tre alternativer; ingen sammenslåing, sammenslåing mellom kun Hammerfest og Kvalsund, og sammenslåing mellom Hammerfest, Kvalsund og Måsøy.

I Måsøy deltok 53 prosent av de stemmeberettigede, og ikke overraskende ble flertall imot sammenslåing høyt: 71,9 prosent. Informantene sier at de hadde ønsket at oppslutningen var høyere. En informant hadde forespeilet seg at valgdeltakelsen måtte være omkring 80 prosent hvis han skulle legge resultatet fra folkeavstemningen til grunn for hvordan han skulle stemme i kommunestyret. Likevel mener informantene, som var imot sammenslåing i utgangspunktet, at nei-flertallet var høyt nok til at det ga et tydelig signal til politikerne om folkeviljen. En informant hadde forventet at en enda høyere andel av befolkningen, nærmere 85 prosent, ville stemme nei til sammenslåing, og at valgdeltakelsen kom til å være omtrent 80 prosent, basert på signaler fra befolkningen. Informanten mener likevel at større valgdeltakelse i Måsøy sannsynligvis ikke ville gitt et betydelig annerledes resultat.

Valgdeltakelsen var også lavere utenfor Havøysund, og en mulig årsak til dette som trekkes frem er at beboere på øyene er avhengige av båt for å komme til kommunesenteret. Måsøy kommune var en av kommunene som hadde valgt å gjennomføre elektronisk valg, som vil forenkle deltakelsen i valget for mange, men en informant mener at ettersom enkelte eldre personer ikke bruker internett, vil ikke dette tilbudet gagne alle innbyggere. I tillegg opplyses det at enkelte borgere ikke visste at man kunne stemme elektronisk. En informant tar

¹⁷ Informasjonsbrosjyre fra Måsøy, Kvalsund og Hammerfest kommune. Tilgjengelig på, <https://48vlp12642pa30ejq72t9ozh-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2016/04/informasjonsbrosjyre-om-folkeavstemning-Kvalsoy.pdf>, nedlastet 07.03.17.

selvkritikk på at kommunen ikke gjorde en god nok jobb for å mobilisere borgere utenom kommunestyret til å stemme ved folkeavstemningen.

Å få unge til å stemme ved valget, var en av argumentene for å gjennomføre elektronisk valg. Aldersgrensen for å delta i folkeavstemningen var 16 år, som blir begrunnet i et ønske om å engasjere ungdom i et viktig spørsmål og rekruttere ungdom til politikk. Over halvparten av velgerne stemte elektronisk, som tolkes som et signal om at dette er en god løsning for valg i fremtiden. Mange innbyggere ga positive tilbakemeldinger, spesielt personer under 40 år. En informant mener at aldersgrensen for å delta i kommunevalg burde være 16 år, for å rekruttere unge til lokalpolitikken. I Måsøy har ungdom engasjert seg i spørsmålet rundt kommunesammenslåing i liten grad, ifølge en informant.

I etterkant av folkeavstemningen var det diskusjon i kommunestyret om folkeavstemningen var bindende, men dette førte ikke til at noen representanter stemte mot resultatet: kommunestyret stemte enstemmig mot sammenslåing i juni. En informant karakteriserer prosessen frem til det endelige vedtaket i kommunestyret om å fortsette som egen kommune, som god. De mener at befolkningen ble godt informert og spurt til råds, og prosessen har ikke ført til konflikter i kommunestyret.

PRINSIPIELLE VURDERINGER OG FRAMTIDIG UTVIKLING

Informantene vi har snakket med mener at folkeavstemninger i lokalpolitiske spørsmål ikke bør anvendes i større grad enn det gjøres nå. En informant mener at en årsak til dette er at i tilfeller ved lav valgdeltakelse, eksempelvis 50 prosent, kan ikke rådet fra befolkningen legges til grunn. Informantene mener også at folkeavstemninger bør være rådgivende, ettersom politikere ofte har satt seg inn i det aktuelle spørsmålet i større grad enn befolkningen, og at politikere med sine mandater er forpliktet til å ta gode avgjørelser for kommunen. En informant uttrykker forståelse for at enkelte kommuner har gått mot en eventuell folkevilje mot sammenslåing, i tilfeller der sammenslåing er det beste utfallet for en kommune. En annen informant mener at valgdeltakelse i en folkeavstemning bør være 70 prosent for at man skal kunne tolke signalet fra folkeavstemningen som tydelig, og at oppslutningen om et valgalternativ må være tilsvarende høyt for at man skal legge det til grunn.

Informantene er positive til interkommunale løsninger som alternativer til sammenslåing. Kommunen har allerede inngått interkommunalt samarbeid på flere områder, blant annet renovasjon, revisjon og branntjenester. Kommunen har fremmet en sak for regionrådet for å få til en felles barneverntjeneste, og en informant mener at det er viktig å få opprettet interkommunalt samarbeid på dette feltet ettersom en slik tjeneste er sårbar. At Kvalsund og Hammerfest oppretter en ny kommune fra 2020, beskrives ikke som en hindring for interkommunale samarbeid, også med den nye kommunen.

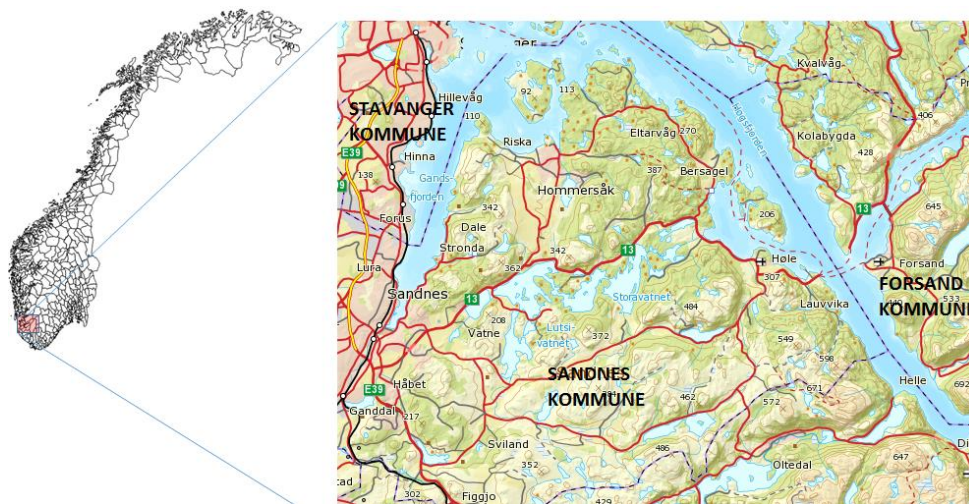
Fylkesmannen har signalisert at det fortsatt er mulighet for sammenslåing, og det har blitt diskutert i kommunestyret i Måsøy i etterkant av vedtaket om å fortsette som egen kommune hvorvidt kommunen skulle drøfte videre mulighetene for sammenslåing. Dette har de vedtatt å ikke gjøre. En informant beskriver spørsmålet om kommunesammenslåing som avgjort,

under den forutsetning at kommunen ikke blir slått sammen med andre kommuner med tvang. Informanten mener at det er vanskelig å slå sammen kommuner så ligger så langt geografisk fra hverandre med tvang. En annen informant sier at det fortsatt er en diskusjon om dette blant innbyggerne i kommunen, spesielt blant personer som er tilhengere av sammenslåing, som hevder at 'det vil vise seg at vi hadde rett.' Informanten mener at det er en mulighet for tvangssammenslåing under den sittende regjeringen, men føler seg trygg på at det ikke vil bli aktuelt dersom det blir et regjeringsskifte.

5.5. SANDNES KOMMUNE – ALT GÅR, BARE DET IKKE BLIR STAVANGER!

Kommunereformen i Sandnes kommune (se kart 5) fremstår i datamaterialet som en prosess hvor egen kommunes identitet kommer under angrep i en prosess som man politisk opplever som påtvunget ovenfra og begrunnet i en behovsforståelse man lokalt ikke vedkjenner seg. Å unngå at Sandnes forsvinner som kommunal enhet for å løse problemer som andre påstår at man har, problemer som man selv ikke opplever som tvingende, ser ut til å stå i sentrum for den politiske prosessen. Kommunereformen blir slik noe man gjennomfører fordi statlige myndigheter sier man skal, ikke fordi man politisk ser for seg, eller ønsker, en ny kommuneinndeling. Kommunereformen ser ut til å ende med at Forsand kommune – mot fylkesmannens tilrådning – kommer inn i Sandnes kommune. Dette er et utkomme av prosessen som har bred folkelig og politisk tilslutning i Sandnes, fordi det er en sammenslåing som ikke truer Sandnes' identitet som en bykommune på (nesten) likefot med Stavanger.

Kart 5. Sandnes kommune i Rogaland



Kilde: kartverket (www.norgeskart.no)

BYEN ER SANDNES! LEVE SANDNES!

Kommunereformprosessen i Sandnes begynte i 2015 med at kommunene Gjesdal, Hå, Klepp, Randaberg, Sandnes, Sola, Stavanger og Time inngikk et samarbeid om en felles utredning av kommunesammenslåing på Jæren. I samband med utredningsarbeidet ble det gjennomført både felles formannskapssamling og ulike arbeidsgrupper. Utredningen var ferdig i juni 2015 og la tre alternativer på bordet for Sandnes' del: K8 (alle kommunene som utredet i fellesskap), K3 (Sandnes, Sola og Stavanger) og alenegang. Bystyret i Sandnes behandlet utredningen og vedtok å stille seg positiv til å delta i felles drøftinger om nabokommuner ba om det. Sandnes ble så invitert inn i tre prosesser: Den første var det Sola kommune som tok initiativet til da de inviterte Sandnes, Randaberg og Stavanger til et innledende møte om kommunestruktur. Den andre var det Gjesdal som tok initiativ til å diskutere grensejustering for en bydel. Denne prosessen endte med at kommunene ble enige om at denne grensejusteringen ikke skulle være tema i kommunereformen. Den første prosessen pågikk i ulike konstellasjoner reformperioden igjennom. Den endte med havari (men Stavanger slås sammen med to andre kommuner: Finnøy og Rennesøy). Den tredje prosessen kan ende med sammenslåing for Sandnes' del. Forsand kommune tok initiativ til å bli slått sammen med Sandnes, noe bystyret i Sandnes kommune stiller seg positive til (Fylkesmannen i Rogaland, 2016). Stortinget gjorde i juni 2017 vedtak om å slå sammen Forsand og Sandnes (Innst. 386 S (2016-2017) følge de lokale kommunestyrevedtakene i Sandnes og Forsand

Sett utenfra fremstår Sandnes som del av en sammenvokst byregion sammen med Stavanger, og Regjeringens Ekspertutvalg peker på Sandnes/Stavanger-regionen som eksempel på en byregion hvor kommunereformen bør føre til kommunesammenslåing (jf. Ekspertutvalget, 2014: s. 14). Lokalt ser man imidlertid dette annerledes. Bystyret i Sandnes gikk ifølge våre informanter tidlig i kommunereformen ut og sa at man ikke så det som naturlig at Stavanger og Sandnes skulle gå inn i en felles kommune, men var åpen for at andre kommuner enn Stavanger kom inn i Sandnes. Politisk var det aldri noen tvil om hvordan reformen skulle endre for Sandnes kommunes del:

«Det var aldri aktuelt for folk flest med noen sammenslåing, tror jeg. Det går på det med å slå sammen to store byer med egen identitet, kultur og selvfølelse. Å slå sammen to byer er noe annet enn å slå sammen to kommuner. I generasjoner har det vært sånn at det har vært skepsis mot byen, sånn er det vel overalt. Men Sandnes har doblet seg i befolkning på 33 år, blitt mer og mer en egen by, og det er det vi vil være: en egen by. Vi er ikke fiendtlig innstilt mot Stavanger av den grunn, men vi styrer oss selv best. Vi er 75.000 innbyggere. Vi er en stor kommune, og argumentene om at vi ikke kan utføre tjenestene er der ikke i det hele tatt. Barnevernstjenesten er god og stordriftsfordeler for de andre tjenestene var det ingen som så». (ordfører (AP), Sandnes kommune).

Rådmannen, som i større grad ser ut til å dele Ekspertutvalgets syn på storbyregionen rundt Stavanger/Sandnes enn ordføreren, trekker også fram følelsene rundt det å kunne få fortsette som en egen by som det som ble avgjørende for prosessens utfall:

«Det ble også en diskusjon rundt en del symboler. Stavanger ønsket å få til en sammenslåing og gikk med på å flytte til nytt rådhus i Sandnes. De ga også vekk Stavanger-navnet. Den nye kommunen skulle hete Nord-Jæren kommune, og det stod i prinsippdokumentet. Man kan da tenke seg hvordan dette ble. (...) Det handler om by-identitet, og den avsporet hele diskusjonen.

Da ble egentlig kunnskapsgrunnlaget uinteressant. Symbolene og følelsene ble viktigere, og det var mye følelser i utgangspunktet. Da var prosessen ferdig». (rådmann, Sandnes kommune).

Da oppgavemeldingen kom, gikk luften ut av hele prosjektet også for de som i utgangspunktet hadde stort engasjement for å få til endringer i kommunestrukturen:

«Jeg hadde i utgangspunktet et stort engasjement. Jeg var klar for nytenking, nye oppgaver, bli større både ut fra en tenking om denne regionen sin posisjon i forhold til resten av landet, at vi kunne stått sterkere, men også det at vi kunne ha fått nye oppgaver. For ikke å snakke om utviklingsperspektivet i regionen her. Dette kunne vært spennende å ha fått til å gjøre noe med dette, ikke minst med tanke på å få samfunnsutviklingsområdet til å henge bedre sammen. Innstillingen min var altså at dette kunne vært spennende å være med på, men jeg så tegningen da det verken kom oppgaver til kommunene eller at engasjementet var til stede som før. Da var løpet kjørt. Jeg mistet troen da oppgaveoverføringen ikke ble som vi trodde, og her tror jeg at jeg snakker på vegne av de fleste rådmenn». (rådmann, Sandnes kommune).

Kommunene som utredet, samarbeidet politisk om å utarbeide et felles prinsippdokument for kommunesammenslåinger. Ellers var det ingen konkrete forhandlinger med nabokommuner. Kommunestyrene i småkommunene rundt ønsket ikke å gå videre med Sandnes i sammenslåingsalternativene, og Sandnes ønsket ikke å gå videre med en sammenslåing med Stavanger. Forsand kommune har vedtatt å slå seg sammen med Sandnes, noe bystyret i Sandnes stiller seg positive til.

Da de åtte kommunene hadde besluttet at de skulle utrede kommunesammenslåing i fellesskap, gikk rådmennene i gang med arbeidet. Det ble gjennomført en SWOT-analyse hvor de tok utgangspunkt i ekspertutvalgets anbefalinger. Rådmannen forteller at mye tid og ressurser gikk med til å se på muligheter og utfordringene med en ny kommunestruktur. Utredningen undersøkte samfunnsutviklerrollen, kommunen som lokaldemokratisk arena, kommunen som tjenesteyter og kommuneøkonomi og analyserte disse ut fra fire modeller for kommunestruktur i området: 0-alternativet (ingen endring), liten (4-7 kommuner), middels (2-3 kommuner) og stor (1-2 kommuner). Kommunene brukte utredningsbistand fra KS Konsulent. Etter at utredningen var ferdig, var den administrative anbefalingen at man måtte endre kommunestrukturen.

På bakgrunn av kunnskapsgrunnlaget, ble det utarbeidet et prinsippdokument for alternativet Stavanger, Sandnes og Sola. Det var tre politikere fra hver av kommune som sammen med kommunenes rådmenn utarbeidet dokumentet, med bistand fra kommunenes informasjonsrådgivere. Dette dokumentet oppsummerte kunnskapsgrunnlaget. Man konkretiserte også hva dette skulle bety for kommunen som organisasjon, og hva den nye kommunen skulle være, samt lokalisering, og dette med at man tenkte en områdeorganisering og ikke bydelsorganisering. Men arbeidet som politikerne og rådmennene gjorde i prinsippdokumentet var etter rådmannens oppfatning forgjeves:

Det var vanskelig å få komprimert et kunnskapsgrunnlag til 120 sider og et mangfold av møter og diskusjoner ned i et veldig kort, konkret dokument som skulle gi innbyggerne et utgangspunkt for å avgi sin stemme i dette. I disse diskusjonene ble det snakket en del om hvordan man vurdere Sandnes sin økonomi, hva som var viktig å dra fram, hvordan Stavanger vurderte sine forpliktelser,

og så videre. Alle satt nok med sine hjertesaker. Det ble en fin liten trykksak. Men den ble som sagt parkert av symbolsaker. (rådmann, Sandnes kommune).

Informantene i Sandnes karakteriserer kunnskapsgrunnlaget som godt da det beskriver fordeler og ulemper ved de ulike alternativene. Man brukte KOSTRA-tall og hentet inn ekstern akademisk kompetanse fra universitetet i Oslo og Universitet i Bergen, men også erfaringer fra kommuner som lå lenger framme i løypa, som Stokke, Andebu og Sandefjord og danske kommuner. Materialet er omfattende og det krevde at den enkelte politiker og innbygger investerte tid til å sette seg inn i det. Informantene oppfatter det imidlertid ikke at kunnskapsgrunnlaget bidrog til at man endret ståsted i løpet av prosessen. Rådmannen forteller at hun tror at de som satt tettest på prosessen fikk et mer nyansert syn på sammenslåinger og sammenslåingsalternativene. Dette ble også en utfordring, fordi en del politikere og innbyggere satt slik hun opplevde det med en forventning om at man skulle få et klart svar, en tydelig anbefaling. Prinsippdokumentet som oppsummerer kunnskapsgrunnlaget og hva man kan trekke ut av det, viser at på noen områder vinner man noe, på andre taper man. Når man heller ikke fikk noen avklaring om hva slags oppgaver som skulle komme og hvilke konkrete endringer dette ville medføre for kommune og innbyggere, forteller rådmannen at veien lå åpen for at det ble identitetssymbolene som fikk prege diskusjonen:

«Hele diskusjonen avsporet og kunnskapsgrunnlaget ble egentlig uinteressant. Symbolene og følelsene overskygget faktagrunnlaget. Da var prosessen ferdig.» (rådmann, Sandnes)

Ordføreren som var en nei-mann prosessen igjennom, deler rådmannens oppfatning av at det var et godt kunnskapsgrunnlag som bidrog til å nyansere:

«I landssammenheng ville Nord-Jæren, det vil si Stavanger, Sola og Sandnes, blitt Norges tredje største kommune, hvilket ville gitt styrke ovenfor sentrale myndigheter. Kommunen ville ha blitt større enn Trondheim, og det hadde uten tvil betydd noe. Likedan, fagmiljø ville også blitt bedre. Vi gikk gjennom alt i utredningen, og så at dette ikke var svart/hvitt. Om vi ser bort fra det at folket her ønsker at Sandnes skal være en egen by, så kunne dette fort ha blitt like mange fordeler som ulemper. Men nærhet til folkestyret tror jeg er utsalgsivende». (Ordfører (AP), Sandnes kommune).

Fylkesmannen har bidratt med informasjon og veiledning i prosessen. I sin tilrådning har fylkesmannen ingen tilrådning til Sandnes. Forsand kommune tilrådes å ikke gå sammen med Sandes på grunn av regionale hensyn: den nye kommunen vil bl.a. bli delt av en fjord) (Fylkesmannen i Rogaland, 2016).

GJENNOMFØRING AV INNBYGGERMEDVIRKNING

Sandnes har benyttet fire kanaler for innbyggermedvirkning: skriftlig informasjon (flyers, internett, sosiale medier, lokalaviser), folkemøter, innbyggerhøring og folkeavstemming. Hvordan kommunen gjennomførte innbyggermedvirkningen ser ut til å ha kommet delvis utfra dialog med innbyggerne, delvis fra administrativ ledelse og delvis fra politikerne, uten at det var uenighet om hvordan innbyggerne skulle involveres. I den første spørreundersøkelsen helt i inngangen av reformen ble innbyggerne spurt om hvordan de ønsket å delta/bli hørt. Her var innbyggerne tydelige på at de ønsket å få informasjon gjennom folkemøter og flyers.

Rådmennene i kommunene som samarbeidet om fellesutredningen hadde også folkemøter på sin liste, men de hadde i utgangspunktet tenkt «mer i retning av digital kommunikasjon/sosiale medier» (rådmann, Sandnes kommune). Politikerne var på sin side tydelige på at det skulle gjennomføres folkeavstemming. Diskusjonene gikk ikke så mye på hva slags innbyggermedvirkningstiltak som skulle gjennomføres som på hva som skulle kommuniseres og hvordan man skulle innrette kommunikasjonen for å få innbyggerstemmene på banen, og da især de unge innbyggerne..

Det ble gjennomført til sammen sju store folkemøter. Fire med utgangspunkt i K8-alternativet, og så tre folkemøte med utgangspunkt i K3-alternativet i forbindelse med folkeavstemningene i Sola, Stavanger og Sandnes. Rådmannen beskriver at fremmøtet var godt på de første folkemøtene, men utover i prosessen, da luften lokalt hadde gått ut av kommunereformen, ble det også langt dårligere oppmøte på folkemøtene. I tillegg til folkemøtene arrangerte Sandnes også «framtidswerksted», som ble arrangert for å sikre at de unge innbyggernes forventninger, behov og synspunkter ble del av beslutningsgrunnlaget. Her fant kommunen ut at «de unge var veldig opptatt av at Sandnes kommune skulle bestå» (rådmann, Sandnes kommune). Kommunen opprettet sammen med de sju andre kommunen i K8-alternativet nettsiden «min nye kommune», som ble ressurskrevende å følge opp. Man benyttet også lokal/regionalavisene i området til å kommunisere med innbyggerne. Rådmannen peker i intervjuet på at det var utfordrende å kommunisere til innbyggerne, som ønsket tydelige svar og entydige anbefalinger. Alternativene og mulige konsekvenser av å velge det ene fremfor det andre, var vanskelige budskap å kommunisere til innbyggerne. Kommunen fokuserte på å synliggjøre hva alternativene ville bety for tjenestetilbudet, men heller ikke dette var uten videre et tydelig og entydig budskap som kunne formidles. Slik ordføreren ser det, var det ikke kunnskapsgrunnlaget som avgjørende for folkemeningen, men at de ikke delte ønsket om sammenslåing. De så at kommunen fungerte godt som den gjorde, både hva gjelder lokaldemokrati og tjenesteproduksjon, og da ble det å kunne bestå som egen by avgjørende. Det er interessant å sammenligne resultatet fra innbyggerhøringen med resultatet fra folkeavstemmingen. I desember 2015 gjennomført Opinion en innbyggerundersøkelse på vegne av Sandnes kommune. Resultatet av denne viste at 56% av innbyggerne i Sandnes var negative til en sammenslutning mellom Stavanger, Sola og Sandnes (Opinion 2016). I mai 2016 gjennomførte kommunen en rådgivende folkeavstemming. Her ble innbyggerne bedt om å ta stilling til spørsmålet: Vil du at Sandnes, Sola og Stavanger skal bli én kommune? (Nord Jæren kommune) Innbyggerne ble gitt tre svaralternativ: Ja, Nei og Blank.

Valgdeltagelsen var lav, bare 33 %, og optellingen viste at 81 % av innbyggerne stemte nei til Nord Jæren kommune. Selv om retningen i folkemeningen er den samme i begge, er andelen som ikke ønsker sammenslåing med Stavanger og Sola betydelig større i folkeavstemmingen. Dette kan skyldes to forhold: Det var høyere andel av mobilisering av motstandere i forbindelse med folkeavstemmingen og/eller at det var senere i prosessen og at alternativene og konsekvensene av å velge det ene fremfor det andre derfor fremstod tydeligere. Det at valgdeltakelsen var lav tyder på at det ikke var særlig mobilisering. Inntrykket vi sitter igjen med er at situasjonen nok fremstod som avklart og dermed var det ikke noe å ha engasjement for:

«Lokalt var kommunereformen døende allerede før den fikk det endelige dødsstøtet med folkeavstemningen. På et tidspunkt etter innbyggerundersøkelsen gikk den politiske ledelsen i Sandnes ut og sa at de ikke ønsket sammenslåing med Stavanger, og var veldig tydelig på det. Dette påvirket innbyggerne og diskusjonen ble litt parkert i dette. Innbyggerne skjønte at prosessen ikke kom til å bli noe av fordi bystyret ikke ønsket det». (rådmann, Sandnes kommune)

Når det gjelder teknisk løsning for gjennomføring av folkeavstemning foreslo rådmannen at den ble gjennomført som e-valg. Sandes kommune har god erfaring med å gjennomføre e-valg (har vært med i Kommunaldepartementet sitt forsøk). Bakgrunnen for rådmannens innstilling om å gjennomføre e-valg var at hun vurderte at valgdeltagelsen ville bli høyere. Rådmannens anbefaling ble nedstemt av kommunestyret. Politikerne var usikker på sikkerheten ved e-valg, da departementet ikke tillot kommunen å bruke det statlige programmet kommunen hadde gode erfaringer med å bruke. Alternativet var å bruke en privat leverandør, men det ønsket ikke bystyret. Nabokommunene Sola og Stavanger gjennomførte derimot e-valg.

POLITISK BESLUTNINGSPROSESS

Den politiske prosessen i Sandnes er i korte trekk at man inngikk samarbeid med K8-kommunene om en felles utredning da Regjeringen Solberg oppfordret alle kommuner til å ta «nabopraten». Deretter ble det et politisk arbeid om å utarbeide et felles prinsippdokument på K3-alternativet. Etter folkeavstemningen vedtok bystyret i Sandnes med 44 mot 5 stemmer å følge rådet fra den rådgivende folkeavstemningen (Fylkesmannen i Rogaland, 2016). Når det gjelder Forsand, var det ingen stor politisk motstand i Sandnes til at Forsand går inn i Sandnes kommune. Ordføreren legger i intervjuet ikke skjul på at kommunereformprosessen ble oppfattet å være en påtvunget prosess som man lokalt ikke ønsket:

«Vi gjennomførte en bred og god gjennomgang. Men det lå i bakhodet hos alle at det her, det ville det neppe bli noe av, at det kun ville bli en prosess for prosessen skyld. Det ble oppfattet som at det kom en formaning om at alle måtte snakke med nabokommunen, et påbud som ble trykket på oss ovenfra. (...) NHO startet opp med å si «hør nå her, dere er jo så dumme som ikke ser at sammenslåing er til det beste for dere». Dess mer de herjet på og hver gang de hadde et innlegg for, ble motstanden her større. «Dere må jo skjønne deres eget beste», fikk vi høre. For en håpløs strategi! Som å snakke til unger om hva som er deres eget beste. Reformtilhengerne var ikke i takt med folket lokalt». (ordfører (AP), Sandnes kommune).

Kommunesammenslåing var i liten grad oppe som sak i kommunevalgkampen. Til det var motstanden for stor, så det var lite å hente for opposisjonen. Å stikke fram hodet som tilhenger, ville bli for politisk dyrt, om vi skal tro ordførerens oppfatning av sine politiske motstanderes valgkampstrategi. Til en viss grad fulgte standpunktene i sammenslåings spørsmålet kommunereformens nasjonale politiske skillelinjer, men i kommunestyret ønsket ikke Høyre å gå mot folkemeningen og stemte derfor nei, ifølge ordføreren (AP).

Når det gjelder i hvilken grad det ble lettere eller vanskeligere for politikerne å ta en endelig beslutning, oppfatter ikke rådmannen at politikerne fikk så mange gode råd fra innbyggerne. Det ble gjennomført gode folkemøter hvor synspunkt ble kommunisert, uten at dette nok

gjorde det lettere eller vanskeligere for politikerne. Men folkeavstemningen ble på mange måter en endelig bekreftelse på at flertallets synspunkt hadde legitimitet hos innbyggerne: «Når 80 % sier nei, da er det jo klart at du får en bekreftelse på at din holdning til dette spørsmålet var den riktige i utgangspunktet» (rådmann, Sandnes kommune). Intervjuet med ordføreren bekrefter rådmannens oppfatning.

PRINSIPIELLE VURDERINGER OG FRAMTIDIG UTVIKLING

Sandnes-caset viser på mange måter at hvordan egen kommunes identitet oppleves å komme under angrep i en prosess som lokal politisk ledelse ser som påtvunget ovenfra. Lokalt vurderer ikke politisk ledelse at behovsforståelsen som den nasjonale iverksettelsen av reformen springer ut av er relevant for egen kommune. Innbyggermedvirkningsprosessen bekrefter den lokale politiske oppfatning og legitimerer beslutningen om å ikke gå inn i Nord-Jæren kommune. Selv om både rådmann og ordfører beskriver kunnskapsgrunnlaget som godt og tilstrekkelig og ordfører medgir at kunnskapsgrunnlaget dokumentere argument som gjorde at man ikke uten videre skulle kunne konkludere med at det beste var å fortsette som Sandnes kommune, var det «symboler og følelsen av å miste egen by» som ble avgjørende. Dette var åpenbart allerede før utredningen tok til, og innbyggerhøringen bekreftet bare det politiske flertallets oppfatning og standpunkt. Politisk ledelse beskriver da også innbyggerhøringen som god og nødvendig. Kommunereformen i Sandnes blir gjennomført fordi statlige myndigheter sier man skal, ikke fordi man hverken ser for seg, eller ønsker, en ny kommuneinndeling. Kommunereformen ser ut til å ende at Forsand kommune – mot fylkesmannens tilrådning – kommer inn i Sandnes kommune. Dette er et utkomme av prosessen som har bred folkelig og politisk tilslutning i Sandnes, fordi dette er en sammenslåing som ikke truer Sandnes' identitet som en bykommune på (nesten) likefot med Stavanger.

Når det gjelder prinsipielle vurderinger rundt representativt demokrati og bruk av rådgivende folkeavstemninger har rådmann og ordfører til dels ulike betraktninger rundt dette. Rådmannen peker på at det finnes bedre måter å sikre innbyggerinvolvering på enn at man skal stemme over ja/nei spørsmål. Ordfører ønsker på sin side ikke at folkeavstemming skal være et vanlig verktøy, men han synes at spørsmålet om sammenslåing med Stavanger og Sola var en god sak å ha folkeavstemming på. Årsaken til dette er at kommunesammenslåing for Sandnes' del er en sak hvor det er ikke fantes entydige svar:

«I og med at her kan du få argumentere for og imot, så koker det til slutt det ned til hva folket vil. Det er som lever i kommunene. Når NHO kjørte hardt på at det var åpenbart at kommunesammenslutning måtte skje, var det greit å spørre folket om også de syntes det var opplagt. (...) Det blir kanskje noen plasser brukt som alibi også – det er faren, det blir lett ren populisme. Men hele debatten gikk på at dette må folket bestemme, derfor ble det valgt å ha folkeavstemning». (ordfører (AP), Sandnes kommune).

Når det gjelder overordnede vurderinger av kommunereformen, finner vi også et skille mellom administrativ ledelse og politisk ledelse i Sandnes kommune. Ordføreren forteller at han opplevde reformen som et press som ble påtvunget ovenfra utfra et behovsbilde han ikke opplever at man delte lokalt. Når det også kom eksperter som fortalte hvor grensene burde

gå, uten å ha snakket med hvordan man lokalt vurderte det, så fikk ikke prosessen gunstige kår:

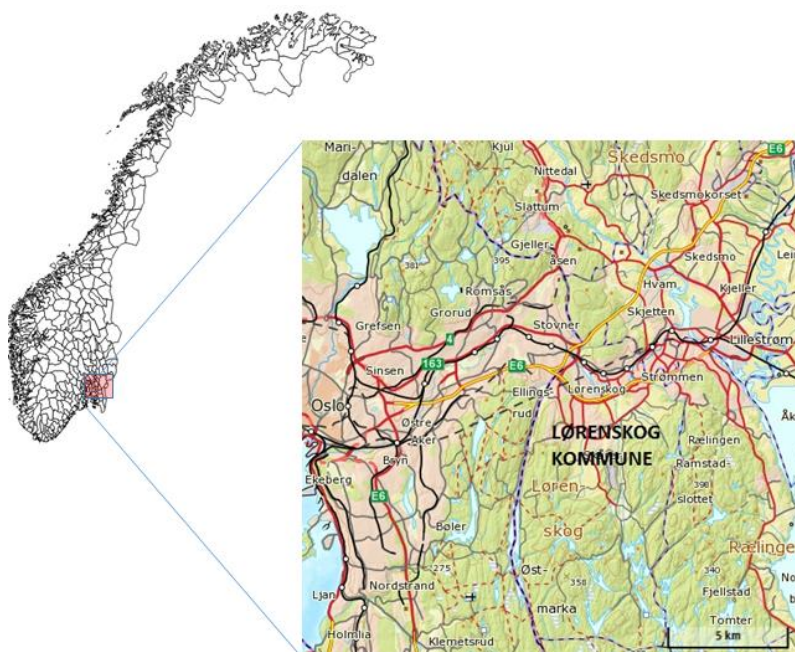
«I begynnelsen gikk det såkalte ekspertutvalget – alle brukte jo ordet «såkalte» eksperter om det utvalget – hardt ut og sa: der det var et felles bo- og arbeidsmarked, der burde det være sammenslåing. De nevnte vel Nord-Jæren spesielt. Det var en general-tabbe. Det ble opplevd som de prøvde å kuppe debatten, noe som førte til at alle piggene var ute. Det var en håpløs strategi!» (ordfører (AP), Sandnes kommune).

Rådmannen derimot vurderer kommunestruktur som en sak hvor Stortinget har abdisert. Hun ser det som viktig at innbyggere og lokalpolitikere involveres, men i det store bildet er landets kommunestruktur for viktig til at det kan dikteres av lokale forhold alene.

5.6. LØRENSKOG KOMMUNE – NÅR INGEN SER POENGET

Lørenskog kommune (se kart 6) er et godt eksempel på en kommune hvor hverken politisk posisjon eller administrasjon ser poenget med kommunereformen for egen del. Lørenskog kommune ser ut til å ha opplevd reformen å gjelde andre, mindre kommuner enn Lørenskog. Men kommunen gjennomførte en utredning av egen status, og fant at kommunen klarte seg godt med dagens kommunestruktur. utfordringene lå på det regionale nivået (koordinering av samfunnsutvikling i et pressområde). Området er så tettbefolket at om kommunegrensene skulle reflektere samfunnsutviklingsområdet ville kommunen bli uhåndterlig, slik politisk og administrativ ledelse så det. Man ønsket å forbli liten nok til at administrativ ledelse satt nært den faktiske tjenesteutøvelsen og at politisk ledelse ikke satt utilgjengelig for innbyggerne, men samtidig stor nok til å være en fremtidsrettet kommune. Lørenskog kommune konkluderer med at å fortsette som egen kommune er det beste. Kommunen kritiseres av egen opposisjon (H og Frp) for ikke å ha utredet konkrete alternativ som innbyggerne kunne ta stilling til, dette er en kritikk som fylkesmannen i Akershus ser ut til å også dele. Fylkesmannen foreslo at Stortinget skulle slå Lørenskog sammen med andre kommuner på Nedre Romerike (Fylkesmannen i Oslo og Akershus, 2016). Prosessen ser ut til å ende med at Stortinget holder Lørenskog utenfor sammenslåingene på Nedre Romerike.

Kart 6. Lørenskog kommune i Akershus



Kilde: kartverket (www.norgeskart.no)

Når det gjelder innbyggermedvirkning gjennomførte Lørenskog kun en kartlegging av innbyggernes oppfatning av egen kommune (det ble ikke utredet og utarbeidet andre alternativ). Resultatet av denne var at innbyggerne jevnt over var fornøyd med tjenestene, men misfornøyd med graden av kontakt med politikerne. Innbyggerundersøkelsen dokumenterte også at innbyggerne jevnt over føler en sterk tilknytning til egen kommune, noe som er overraskende for kommune med stor tilflyttingsdrevet vekst i tilknytning til Oslo.

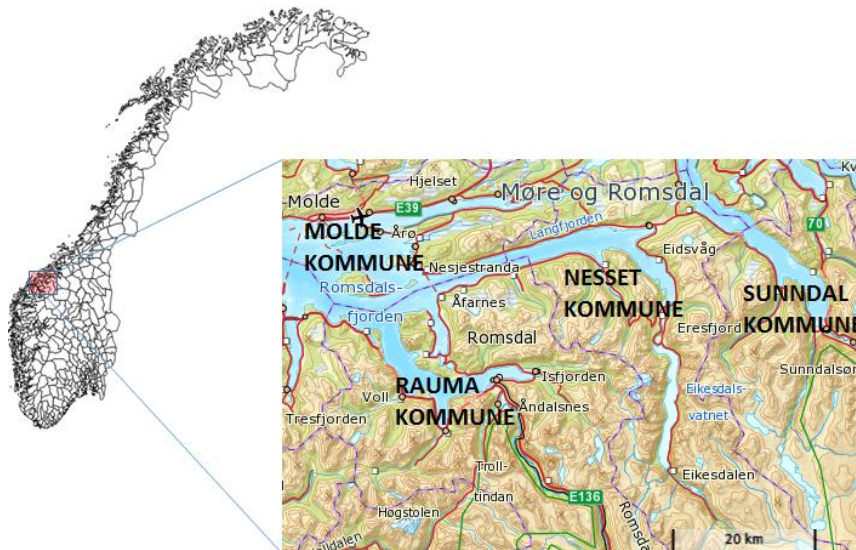
Kommunestyret fattet på grunnlag av rådmannens utredning av egen kommunes robusthet, innbyggerundersøkelsens dokumentasjon av innbyggernes tjenestetilfredshet og misnøye med tilgangen til lokalpolitikere, et vedtak om at Lørenskog kommune skulle fortsette på egenhånd. Kommunestyret gjorde så vedtak om å gjennomføre folkeavstemming om fylkesmannen kom med en tilråding som ikke var i tråd med kommunestyrets vedtak. Da fylkesmannen tilrådte Stortinget om at Lørenskog skulle slås sammen med andre kommuner på Romerike, forberedte kommunen seg på å gjennomføre folkeavstemming (både e-valg og vanlig avstemming). Men før Lørenskog rakk å gjennomføre folkeavstemmingen ble det kjent at kommunen ikke var blant kommunene Stortingsflertallet kom til å gjøre sammenslåingsvedtak på tvers av lokale ønsker. Folkeavstemmingen ble da avlyst og kommunereformen kom til sin ende for Lørenskog kommune.

5.7. NESSET: KRAV OM OMKAMP I EN DELT KOMMUNE

Neset kommune har gjennomført både spørreundersøkelser og folkeavstemning i sitt arbeid med innbyggermedvirkning. Flere alternativer for sammenslåing var utredet i forkant. I

folkeavstemningen ble utfallet 49 % ja til sammenslåing med Sunndal, 41 % til «flest mulig Romsdalskommuner». Lignende resultater framkom i innbyggerundersøkelsen. Kommunen var allerede delt i spørsmålet forut for medvirkningsprosessene; i Vistdal jobber flere i Molde eller Rauma og er mer tilbøyelige til å ønske sammenslåing med disse. Sunndal sa imidlertid nei til sammenslåing med Nesset i folkeavstemning, og kommunestyret vedtok så slå seg sammen med Molde og Misund. I etterkant av vedtaket ble det krevd omkamp og en underskriftskampanje ble organisert. Ordfører avviste kravet. Utfallet av reformprosessen er at Nesset skal slås sammen med Molde og Midsund til «nye Molde kommune».

Kart 7. Nesset kommune i Møre og Romsdal



Kilde: kartverket (www.norgeskart.no)

UTTYNNING OG SÅRBARHET

Kommunen kom tidlig i gang med folkemøter i bygdene og spørreundersøkelser. Utredninger for alternativer for sammenslåing ble gjort av Telemarksforskning (Romsdalsregionen fikk midler fra Fylkesmannen til dette), og gjennom disse delrapportene kom det frem ulike alternativer, hvorav fire for Nesset: størst mulig Romsdalskommune, Romsdalshalvøya (uten Rauma og Vestnes), Nesset og Sunndal og Nesset alene. Nye Molde som Nesset går inn i nå ble ikke utredet. Det utredete alternativet med «flest mulige Romsdalskommuner» eller Romsdalshalvøya scoret best på både samfunnsøkonomi, utvikling og tjenesteproduksjon. Sunndal-alternativet scoret også «ganske bra».

Bakteppet for denne prosessen er en 50 års negativ befolkningsutvikling hvor Nesset i tiltagende grad er blitt en pendlerkommune hvor folk jobber i Molde. Kommunen har ikke lengre en videregående skole. Det etableres nå et nytt sykehus nesten på grensen mellom Nesset og Molde, noe som har vært et viktig argument for å slå seg sammen med Molde. På tross av at Nesset er en kraftkommune så vises det til utfordringer med kommuneøkonomien. Selv om tjenesteproduksjonen vurderes som god, er kommunen preget av små og sårbare

fagmiljøer. Med et folketall i fortsatt tilbakegang er institusjoner som skoler og barnehager også truet av nedlegging. Erfaringen med etablerte interkommunale ordninger er også variabel. Det vises til at interkommunale samarbeid «lever sitt eget liv uten styre og kontroll fra kommunestyret».

Arbeidet med kommunereformen startet opp i 2015 da det ble arrangert et stort folkemøte, og man har siden hatt fem folkemøter rundt om i kommunen. Mange deltok på folkemøtene, det ble gjennomført møter i alle bygdelag. Informasjon ble lagt ut på kommunens hjemmesider, samt lagt invitasjoner i postkasser. Ordfører og rådmann¹⁸ informerte om målene i kommunereformen. I tillegg har det vært gjennomført frokostmøter med næringsliv, pensjonistforening, fagforbund og andre organisasjoner. Både lokale medier og kommunens hjemmeside ble brukt til å informere om kommunereformen. Særlig i starten av prosessen var også Fylkesmannen aktiv bl.a. når det gjaldt prosessen som involverte Sunndal.

INNBYGGERMEDVIRKNING OG POLITISK PROSESS

I tillegg til en folkeavstemning om sammenslåing har det blitt gjennomført tre spørreundersøkelser i kommunen – to har kommunen organisert og gjennomført selv, og en ble gjennomført av NIVI analyse. På bakgrunn av dette vurderer informantene at Nesset «kanskje er den av kommunene i Møre og Romsdal som har jobbet mest med kommunereformen». Når man også fikk god oppslutning i folkeavstemningen pekes det på at kommunen har jobbet over lang tid og hatt en aktiv dialog med folkemøter og spørreundersøkelser, selv om det opplevdes som vanskelig å formidle budskapene fra det utredningsarbeidet som ble gjennomført. Diskusjonene ble preget av enkeltsaker og var følelsesladde. Noen peker også på at det er utfordrende å forholde seg til at folkeavstemningen faktisk er rådgivende – dette innebærer nødvendigvis at det er politikerne som skal ta den endelige avgjørelsen, noe som hevdes å ha vært krevende for mange.

Folkeavstemningen hadde et fremmøte på 60 %. Fire ulike alternativer ble lagt fram i folkeavstemningen: alternativ en var sammenslåing med Sunndal, alternativ to var flest mulig Romsdalskommuner, alternativ tre var å forbli som selvstendig kommune (i tillegg til muligheten for å stemme blankt). Kommunestyret drøftet utforming av stemmeseddelen til folkeavstemningen og var politisk enighet om utformingen. «Flest mulig Romsdalskommuner» betydde Molde og omlandskommuner, avhengig av hvor mange som ville være med. Det var innforstått at Molde skulle være med i dette alternativet; Nesset grenser jo til Molde og oppfatningen var at det ikke kunne bli en Romsdalskommune uten Molde.

49 % ville gå til Sunndal, 9 % som ville stå alene og resten ville til Molde (folkeavstemningen i Sunndal ga imidlertid ikke tilslutning til en sammenslåing med Nesset). Dette ble av det politiske flertallet tolket som et tydelig signal fra folk i Nesset; framtidig alenegang ble ikke oppfattet av flertallet av innbyggerne som en farbar vei. Flertallet i kommunestyret så det som naturlig å gå mot Molde da Sunndal sa nei. «Opposisjonen» i kommunestyret hadde imidlertid stilt spørsmål rundt tolkningen av resultatet i folkeavstemningen; det ble hevdet at man ikke

¹⁸ Rådmannen vi intervjuet, er en annen rådmann enn den som deltok i reformprosessens første del.

kunne gå ut fra at de som ønsket Sunndal nødvendigvis ville velge en sammenslåing med bykommune Molde fremfor å fortsette som egen kommune. Dette ble debattert i kommunestyret, men det ble ikke fremmet sak om ny folkeavstemning. Det ble imidlertid etablert et innbyggerinitiativ i januar/februar 2017 – en dør-til-dør aksjon der initiativtakerne samlet inn underskrifter som støttet et krav om ny folkeavstemning. Kommunestyret ønsket likevel ikke å gjennomføre ny avstemning, for de mente at «folket hadde talt», og at siden flertallet ønsket at Nettet ikke skulle stå alene ville man godta «nye Molde»: «Når underskriftslisten kom så tok vi den opp til behandling, og kommunestyret følte at dette har vi egentlig behandlet og var lite innstilt på omkamp». I kravet om ny folkeavstemning var ikke Sundal med som alternativ, man ønsket å stemme over å stå alene eller å slå seg sammen med Molde. «Men bak om det lå nok de som engang i framtiden ønsket seg til Sunndal», som en informant uttrykker det. På det tidspunktet vi gjennomfører intervjuet (april) er saken avgjort, opposisjonen i kommunestyret har sagt at man «må se fremover».

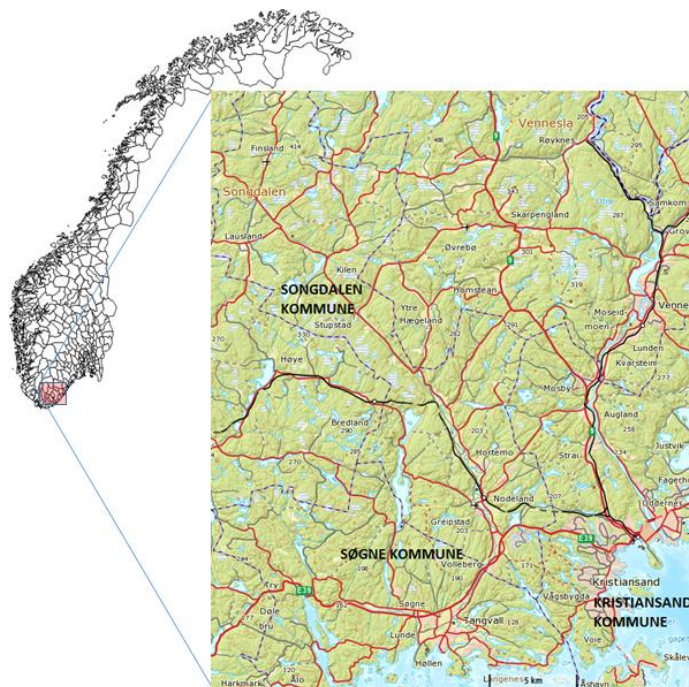
Intensjonsavtalen som siden har blitt etablert med Molde beskrives av enkelte som «veldig raus» når det gjelder grunnlaget for den videre sammenslåingsprosessen. Dette oppfattes også som medvirkende til at et flertall besluttet seg for Moldealternativet. Andre uttrykker større grad av reservasjon; blant annet er det satt spørsmålstegn ved den framtidige skolestrukturen i den sammenslåtte kommunen. Det står i intensjonserklæringen at skoler skal bestå, men det er knyttet usikkerhet til for hvor lenge det vil være gyldig. Det reises også spørsmål ved hvor sterk den politiske innflytelsen som Nettet-representanter vil være; det ligger an til at det vil være tre kommunestyreprerentanter fra Nettet i den nye kommunen. Det hevdes imidlertid at det ikke nødvendigvis var tydelig definerte politiske fronter langs partilinjene; det var sprik i alle partiene. Dette knyttes igjen til at sammenslåingsspørsmålet «var en sak med mye følelser i; det var det som dominerte hos mange og liten grad det rasjonelle». Selv om saken er avklart – og at man går inn i «det nye Molde» - er det fortsatt en oppfatning blant enkelte om at kommunestyret gjorde et feil vedtak og at det ikke ble lagt nok vekt på folkeavstemningen. Disse mener at man burde ha utsatt avgjørelsen og ventet med sammenslåing. Konsekvensen vill vært at kommunen ville blitt definert som «ufrivillig alene» og dermed ville fått økonomiske kompensasjoner for dette.

5.8. SONGDALEN – NÅR KOMMUNESTYRE OG INNBYGGERE VIL FORSKJELLIG

Songdalen kommune (se kart 8) er et eksempel på en kommunereformprosess hvor det er mismatch mellom den jevne kommuneinnbygger og det politiske og administrative ledersjiktet i kommunen. På den ene siden ser innbyggerne en kommune som her og nå er veldrevet og prisbelønnet med penger på bok og gode tjenester. Sett fra innbyggerens ståsted blir det uforståelig at sentrale kommunepolitikere går i bresjen for å legge ned egen kommune. På den annen side ser det politiske og administrative ledersjiktet dette med sitt blikk bakenfor fasaden som er synlige for innbyggerne. Politikerne og administrasjon ser styringsutfordringer som skriver seg fra det at kommunene i området funksjonelt har vokst sammen og at kommunegrensene ikke lenger er meningsfulle juridiske rammer for den kommunale aktiviteten. De ser en økende sårbarhet for kommunen og kommunens innbyggere når de skuer inn årene som kommer, og de ser unødige stengsler for samfunnsutviklingen i Sørlandets storbyregion. Innbyggerdialogen ble

preget av det rådmannen beskriver som en uoverkommelig pedagogisk utfordring. Innbyggerne ble etter hvert en torn i prosessen med å bygge ned kommunegrensene i storbyregionen.

Kart 8. Songdalen kommune i Vest-Agder



Kilde: kartverket (www.norgeskart.no)

PROSESS - BEHOV FOR Å OPPDATERE UTDATERTE JURIDISKE KOMMUNEGRENSER

Da kommunereformen tok til, hadde kommunene rundt Kristiansand et godt etablert samarbeid om regional samordning og tilrettelegging gjennom «Knutepunkt Sørlandet». Dette er et samarbeid mellom sju kommuner som utgjør en felles arbeids-, bosteds-, og serviceregion (Birkenes, Iveland, Kristiansand, Lillesand, Songdalen, Søgne og Vennesla). Ifølge våre informanter er dette en tett integrert region som har et utstrakt interkommunalt samarbeid. Mange av disse er det Songdalen, den nest minste kommunen i «Knutepunkt Sørlandet», som har vært en pådriver for å få etablert. Informantene beskriver mye pendling fra Songdalen til Kristiansand, men også mye pendling fra Kristiansand til Songdalen. Politikerne i Songdalen har lenge erkjent at mangfoldet av interkommunale samarbeid er utfordrende å håndtere. Før kommunereformen ble det vurdert å etablere en samkommune for å håndtere styringsutfordringene. For lokalpolitikere var derfor kommunesammenslåing i utgangspunktet en enkel sak da kommunereformen kom:

Dette er kommuner som har vokst sammen som funksjonelle enheter, men mangler de formelle rammene. Kommunereformen ble en anledning til å få den politiske beslutningsstrukturen til å passe med den funksjonelle enheten. (opposisjonspolitiker (Krf), Songdalen)

De fleste lokalpolitikere så at det var behov for å få til bedre styring og samordning på tvers av kommunegrensene, som ikke lenger representerte de reelle rammene for lokal samfunnsutvikling og kommunal tjenesteproduksjon. Også i flere av de andre kommunene var man av denne oppfatningen. Så da reformen kom, vedtok kommunene i «Knutepunkt Sørlandet» i fellesskap å utrede kommunereformen med utgangspunkt i dette regionale samarbeidet. Vedtaket om å starte med utredningen kom i 2014.

I juni 2015 var utredningsrapporten ferdig og den politiske behandlingen av den startet. Rapporten fra «Knutepunkt Sørlandet» utgjorde kjernen i kunnskapsgrunnlaget i det lokale kommunereformarbeidet i alle sju kommunene. Men Songdalen gjorde også en egenvurdering av å fortsette som egen kommune (K1-alternativet). Knutepunkt-rapporten kom ikke med noen klar anbefaling om hvilke modeller som var best, men konkluderte med at sammenslåingsalternativet hvor alle sju kommunene gikk sammen til én ny kommune (K7-alternativet) burde vurderes og få sin endelige politiske avklaring før man begynte å vurdere andre sammenslåingsalternativ. Dette ville skape en regionkommune som favnet hele arbeids-, bosteds- og serviceregionen rundt Kristiansand. I den påfølgende politiske prosessen ble imidlertid K7-alternativet redusert til K5-alternativet «Nye Kristiansand kommune», et alternativ Songdalen var del av. I tillegg gikk Songdalen og Søgne videre med et eget felles alternativ: K2-alternativet «Nye Søgne kommune». Songdalen hadde etter politiske forhandlinger med nabokommunene tre konkrete alternativer å velge mellom i kommunereformen, i tillegg til å fortsette som egen kommune (K1-alternativet).

I sitt endelige kommunereformvedtak sommeren 2016, treffer kommunestyret en rekke vedtak. Tre vedtak er relevante her. For det første vedtar kommunestyret i Songdalen å legge K2-alternativet (Nye Søgne kommune) og K5-alternativet (Nye Kristiansand kommune) dødt, med henvisning til folkemeningen slik den kommer til uttrykk i innbyggermedvirkningen. For det andre vedtar kommunestyret at Songdalen slår seg sammen med Søgne og Kristiansand om begge de to andre kommunene ønsker dette (K3-alternativet). Dette var et alternativ som ikke hadde vært ute på innbyggerhøring som et konkret mulig utkomme av kommunereformen. Siden et flertall av innbyggerne som stemte i folkeavstemmingen ønsket at Songdalen skulle fortsette på egenhånd, er dette også et alternativ som går på tvers av rådet politikere fikk i den rådgivende folkeavstemmingen. Det lå heller ikke noen forpliktende intensjonsavtale til grunn for dette alternativet. Kommunestyret i Søgne sa nei til å gå sammen med Kristiansand og Songdalen. Dermed blir det tredje vedtaket relevant: vedtaket om at det som er uaktuelt som eneste kommune å gå inn i Kristiansand. Søgnes nei innebærer at den lokale kommunereformprosessen kulminerer med at Songdalen fortsetter på egenhånd. Etter dette anbefaler fylkesmannen at Stortinget slår Songdalen, Kristiansand og Søgne sammen. Stortinget vedtar i juni 2017 at Songdalen, Søgne og Kristiansand slås sammen (Innst. 386 S (2016-2017)).

Det at Songdalen i sitt kommunestyrevedtak knytter sitt sammenslåingsvedtak til Søgne kommune har satt sitt preg på forholdet mellom de to kommunene, som har hatt et langvarig og omfattende interkommunalt samarbeid. Et sentralt premiss i kommunereformen var fra starten av at Stortinget ikke skulle gjøre andre vedtak enn hva kommunestyrene selv hadde vedtatt, med unntak av tilfeller hvor én kommune sperret for en sammenslåing som var ønsket

av flere nabokommuner. Songdalens kommunestyrevedtak kan slik oppfattes å aktivisere kommunereformens «tvangsparagraf».

GJENNOMFØRING AV INNBYGGERMEDVIRKNING

I Songdalen gjennomførte man i tillegg til debatt og informasjon i media, tre formelle medvirkningstiltak: fire folkemøter, én innbyggerspørreundersøkelse (i tillegg kommer to undersøkelser gjennomført av media) og én folkeavstemming. De to første medvirkningstiltakene var ønsket av politikerne (og administrasjon), mens folkeavstemmingen kom i stand etter aktiv innbyggermobilisering.

Det folkelige kravet om folkeavstemming kom opp allerede høsten 2016. Da var politikerne tydelige på at de ikke ønsket en folkeavstemming. Dette var et spørsmål som hadde vært tema i valgkampen og politikerne, både posisjon og opposisjon, oppfattet at de hadde et demokratisk mandat til å fatte en beslutning. Både politikere og administrativ ledelse vurderte sammenslåingsspørsmålet som et spørsmål som var lite egnet å legge til folkeavstemming. Vurderingen som lå bak var en oppfatning av at bakgrunnsmateriale var for krevende å fordøye og tidshorizonten man må ta vurderingene på bakgrunn for, er lengre enn den jevne innbygger har. Rådmannen peker på at det var at dette i sum ble en for stor kommunikasjonsutfordring i dialogen mellom politiker og innbygger. Det som politikerne fryktet med å avholde en folkeavstemming ser ut til å ha skjedd; fram mot avstemmingen mobiliserte motstanderne, mens de som ønsket sammenslåingen antakelig ikke mobiliserte i like stor grad.

Resultatet fra tre spørreundersøkelser har blitt offentliggjort i Songdalen. Disse reflekterer at motstanden mot sammenslåingen økte utover i kommunereformprosessen. To ble gjennomført av media, mens én ble gjennomført av «Knutepunkt Sørlandet». Den første undersøkelsen som ble gjennomført var en enkel spørreundersøkelse gjennomført av avisen Fædrelandsvennen i 2015. I Songdalen var 57 % positive og 32 % negative til kommunesammenslåing. Den neste undersøkelsen ble gjennomført av Fædrelandsvennen og NRK Sørlandet i april 2016. Den viste at 49 % av innbyggerne var negative til «Nye Kristiansand» (K5-alternativet), 36 % var positive, mens 14 % var usikker. Den siste undersøkelsen ble gjennomført i regi av «Knutepunkt Sørlandet» i mai 2016 i alle kommunene som var det av «Nye Kristiansand» (K5-alternativet). Resultatet her var at 37 % ønsket seg inn i «Nye Kristiansand» (K5-alternativet), 24 % ønsket seg inn i «Nye Søgne» (K2-alternativet), mens 36 % ønsket at Songdalen skulle fortsette på egenhånd. Enkelte av informantene peker på at spørreundersøkelsen ble kritisert fra enkelte aktører på nei-siden for at den var designet for å dra svarene i retning av K5-alternativet. Dette er ikke informantene vi har intervjuet enige i.

Om vi ser til hva lokale medier skrev om dette, får vi inntrykk av det var det at allmennheten ikke fikk tilgang til spørsmålene før spørreundersøkelsen ble gjennomført som satte fyr på diskusjonen. Det ble søkt om innsyn (person bosatt i Lillesand), en begjæring som ble avvist av rådmannen i Kristiansand med henvisning til offentlighetslovens hjemmel om «utsatt innsyn». Spørsmålene skulle offentliggjøres etter at meningsmålingsinstituttet hadde

gjennomført spørreundersøkelsen. Dette er en begrunnelse som i samme avisartikkel kritiseres av en ekspert på offentlighetsloven (Fædrelandsvennen 17.04.16). Dette følges opp dagen etter med et leserbrev signert en person med tilknytning «Aksjon for folkeviljen – Agder, Songdalen». Her vises det til erfaringer fra andre kommuner, hvor det har blitt reist beskyldninger om manipulasjon av innbyggerundersøkelsen. Leserbrev-forfatteren spør retorisk om det er «slik at kommunalministeren har sendt ut en mal, for på den måten få de svar han ønsker?» (Fædrelandsvennen 18.04.16). Inntrykket vi sitter igjen med er at nei-siden er bekymret for at innbyggerne blir manipulert til å svare mer positivt til sammenslåing enn man i utgangspunktet ønsker gjennom at man også skal svare på spørsmål utover om man er for eller mot. Når så spørsmålene offentliggjøres etter at undersøkelsen er gjennomført, fikk lokalavisen Fædrelandsvennen to eksperter til å gjennomgå spørsmålene – som hadde en ulik vurdering av spørsmålet om taktisk slagside i undersøkelsen.

Vår vurdering er at det ikke er så mye undersøkelsen isolert som er problemet som prosessen den inngår i. Prosessen preges av at det lokale politiske ledersjiktet ble oppfattet som fast bestemt på at K5-alternativet skulle realiseres og motstanderne måtte kjempe mot eget kommunestyre for å få utredet 0-alternativ og å få gjennomført folkeavstemming. Her ble det god grobunn for mistro. Det at kommunene i fellesskap gjennomførte undersøkelsen gjennom organisasjonen Nye Kristiansand har nok forsterket mistroen.

Her som i de andre casekommunene, er det interessant å sammenligne resultatet fra spørreundersøkelsen med resultatet fra folkeavstemmingen. Kun 1 måned etter den siste innbyggerundersøkelsen avholdt Songdalen en rådgivende folkeavstemming. Resultatet her ble 34 % stemte for «Nye Kristiansand», (mot 37 % i den siste innbyggerundersøkelsen), 9 % stemte for «Nye Søgne kommune» (mot 24 % i den siste innbyggerundersøkelsen) og 57 % stemte for at Songdalen skulle fortsette på egenhånd (mot 36 % i den siste innbyggerundersøkelsen). Valgdeltakelsen var på 47 % (Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder, 2016). Om man ser på resultatene fra alle de tre innbyggerundersøkelsene og folkeavstemmingen, ser en at sammenslåingsmotstanden økte fram mot folkeavstemmingen. Men i den siste innbyggerundersøkelsen gjennomført av Opinion for kommunene i «Knutepunkt Sørlandet», var det et betydelig flertall av innbyggerne (61 %) av innbyggerne i Songdalen som ønsket en sammenslåing (37 % for K5 og 24 % for K2) (Opinion, 2016).

De to heftene som beskrev «Nye Kristiansand» (K5-alternativet) og Songdalen som fortsatt egen kommune (K1-alternativet) var viktig informasjon som ble sendt ut/delt ut til innbyggerne i forbindelse med folkemøtene. I følge opposisjonspolitikeren vi intervjuet ble K1-heftet utformet etter innbyggermobilisering:

«Grunnen til at det etter hvert også kom ut et eget hefte om K1 var press fra en del folk som tilhørte 0-alternativet» (opposisjonspolitiker (Krf), Songdalen kommune).

På folkemøtene hadde rådmannen i oppgave å presentere begge avtalene (K5 og K2) nøytralt og korrekt, så fikk partiene fem minutter hvert til å presentere sine syn og vurderinger. Her ble det ikke lagt skjul på at det var splid i partigruppene. Etter dette var det paneldebatt, med både ja og nei-folk. Folkeavstemmingstidspunktet ble koordinert med de andre kommunene.

Folkeavstemmingen ble bekjentgjort i egne avsier sendt ut til innbyggerne, annonsert i lokalavisen, på sosiale medier og på nettsiden til kommunen.

Da de ulike intensjonsavtalene var ferdige, begynte den vanskelige delen av prosessen: dialogen med egne innbyggere. Denne startet med at resultatet fra forhandlingene ble presentert for innbyggerne i avisen og i egne skriv til alle husstandene. Da startet innbyggermobiliseringen, og den omforente holdningen som tilsynelatende hadde preget kommunereformprosessen da prosessen gikk innad i det lokale politiske ledersjiktet tok slutt. I denne prosessen begynte splittelsene i de politiske partiene å bli uttalt også:

«Det har vært veldig vanskelig. Det ble en veldig sterk motstandsbevegelse som ikke ønsket å slå seg sammen. Kommunen ble noenlunde delt i to. (...) Det eneste partiet som stod samlet igjen var Høyre, de var for. Resten av partiene var splittet. De var delt. Skillet gikk gjennom alt». (Ordfører (SP), Songdalen kommune)

Mistroen gikk ifølge ordføreren på at det at Kristiansand skulle «røve til seg tjenester og legge ned tjenester lokalt. Det var også en frykt for økt eiendomsskatt.» Men her var det forskjell på innbyggerne. Det er mange av innbyggerne som pendler til Kristiansand, og ikke nødvendigvis delte denne frykten. Jo lengre unna Kristiansand man kom, og jo lengre unna kommunesenteret i Songdalen man kom, jo sterkere og mer uttalt ble motstanden. Informantene setter dette i sammenheng med erfaringer fra tidligere kommunesammenslåinger i området. Songdalen kommune skriver seg fra Schei-komiteens arbeid, og erfaringene fra 1960-tallets kommunesammenslåing ble ifølge informantene vekket til live og aktivt brukt i kommunereformen av sammenslåingsmotstanderne. Informantene peker på at Songdalen har vært en kommune hvor de gamle kommunegrensene har vært synlige helt frem til i dag. I innbyggermobiliseringen kom dette fram på sosiale medier. Man hadde ikke glemt at forrige sammenslåing førte til en sentralisering av tjenestene fra en av de sammenslåtte kommunene til den andre. Motstanden ser ut til å ha vært godt organisert og arrangerte egne (åpne) folkemøter, hvor generelle motargumenter til kommunereformen fra den nasjonale debatten om kommunereformen ble presentert. Informantene våre beskriver en innbyggerdialog hvor motstanderne var fastlåste i sine oppfatninger, og at det var slik de opplevde det umulig å nå gjennom med den innsikten som det ledende politiske og administrative sjiktet hadde ervervet seg i dialogen med de andre kommunene i arbeidet med en intensjonsavtale:

«Det ble låsing hos motstanderne. Det var ikke mulig å nå fram med argument. Dessuten hentet de inn gode, nasjonalt profilerte kommunereformmotstandere som foredragsholdere som snakket godt for seg og sin sak. Foredragsholderne vektla erfaringer fra Danmark, mangel på folkestyre og elitestyrt og sentralisering. Men de vektet ikke det lokale kunnskapsgrunnlaget og den lokale situasjonen i det hele tatt. (...) De [nei-folket] var ikke skyggedredde for å bruke sterke ord. Det ble rett og slett slik at ja-folket ble reddet for å tilkjenne sitt syn. De var tøffe i ordbruken disse sterkeste motstanderne». (ordfører (SP), Songdalen kommune).

De to andre informantene deler ordførerens opplevelse av prosessen etter at intensjonsavtalen var undertegnet. Folkeavstemmingen ble svært viktig for K1-aksjonen, og det ble ifølge informantene brukt sterke ord om dem som mente noe annet enn K1:

«Jeg synes stemningen rundt folkeavstemningen ble vridd i en temmelig patriotisk retning, og det blir uheldig. Du får da veldig fort opp en angst for forandring og så blir det denne folk navigerer etter når de skal ta sitt valg». (opposisjonspolitiker (Krf), Songdalen kommune)

Når det gjelder gjennomføring av folkeavstemningen, var det aldri aktuelt å arrangere e-valg. Folkeavstemningen ble gjennomført med tre tydelige alternativ: «For Nye Kristiansand», «For Nye Søgne» og «Nei til sammenslåing». Utformingen av stemmeseddelen kom etter en politisk styrt prosess på utformingen hvor det å få tydelige fram hvilke alternativ man skulle stemme over.

POLITISK BESLUTNINGSPROSESS

Den politiske prosessen tok til tidlig. Ordførerne i «Knutepunkt Sørlandet» vedtok etter forankring i sine kommunestyre å utrede kommunesammenslåing i regi av «Knutepunkt Sørlandet». Da utredningen var ferdig fortsatte den politiske prosessen i hver kommune med at det ble satt ned et forhandlingsutvalg bestående av ordfører, varaordfører og opposisjonsleder i hver av de fem kommunene som ønsket å gå videre med «Nye Kristiansand». I løpet av forhandlingene var forhandlingene og kommunereformen regelmessig på agendaen i både formannskap og i kommunestyre. Denne prosessen ledet fram til at tre alternativ ble sendt ut til folkeavstemning i Songdalen: «Nye Kristiansand», «Nye Søgne» og «Nei til sammenslåing». Alle informantene omtaler den politiske beslutningsprosessen som god, basert på et godt kunnskapsgrunnlag, gode analyser og gjensidig tillit mellom kommunene som forhandlet og mellom kommunestyret og kommunestyrets forhandlingsrepresentanter:

«Opposisjonen ble invitert inn, og det var inkluderende og gode prosesser. Jeg fikk anledning til å være med på å bli kjent med kommunestyrerepresentanter i Søgne og Kristiansand, noe mindre i Kristiansand. (...) folk så at ordførerne jobbet bra sammen og kom med intensjonsavtaler som virket spennende. (...) Det var et godt stykke arbeid som ble gjort». (opposisjonspolitiker (Krf), Songdalen kommune)

Rådmannen, som hadde en sentral rolle i utredningsfasen, er full av lovord om den politiske delen av kommunereformprosessen: Det var imponerende å se hvordan politikerne tok denne prosessen:

(...) De tok inn over seg dette enormt store spørsmålet og ville være grundige i den politiske refleksjonen og tenkningen rundt alle de aktuelle temaene. (...) Utfordringen for politikerne kom da de skulle formidle til innbyggerne hvorfor de hadde falt ned på en felles mening om å lage én kommune. Det var her den pedagogiske utfordringen ble for stor rett og slett. (rådmann, Songdalen kommune)

Tornen i den politiske prosessen var dialogen med innbyggerne. Som nevnt var det enighet i det politiske og administrative ledersjiktet at regionen var overmoden for å få en ny kommunestruktur. Innbyggerne opplevde det imidlertid ikke slik. Å få innbyggerne til å se det deres politiske og administrative ledelse så, ble ifølge rådmannen en uoverkommelig pedagogisk utfordring. Innbyggerne så en kommune som fungerte godt på alle områder som

er synlige for dem, mens kommunepolitikerne så at de juridiske rammene for styring av kommunal virksomhet ikke hang sammen med den funksjonelle inndelingen. På den andre siden, så viste som vi har sett den første meningsmålingen gjennomført av Fædrelandsvennen og i innbyggerundersøkelsen gjennomført av Opinion på oppdrag fra Nye Kristiansand kommune at det var et flertall av innbyggerne som ønsket en sammenslåing. I den siste undersøkelsen som undersøkte flere sammenslåingsalternativ ble flertallet pulverisert gjennom at det delte seg på to alternativ. I perioden fram mot folkeavstemmingen mobiliserte nei-folket gjennom bla å holde et eget folkemøte hvor profilerte nasjonale nei-folk var hovedtaler (Søgne og Songdalen Budstikke 04.05.16).

Når det gjelder hvilke deler av innbyggermedvirkningen som har vært viktig for de politikerne vi har intervjuet i Songdalen kommune, så peker både ordfører (SP) og opposisjonspolitiker (Krf) på folkeavstemmingen som svært lite meningsfull. Til det var oppslutningen for liten og stemmefordelingen mellom alternativene for liten. Begge opplever den som preget av at nei-siden i større grad mobiliserte, mens ja-siden i større grad satte sin lit til at kommunestyret skulle fatte vedtaket. Ordføreren synes heller ikke at han fikk så mye hjelp fra innbyggerundersøkelsen (spørreundersøkelsen). Opposisjonspolitikeren vi har intervjuet var imidlertid mer positiv til innbyggerundersøkelsen enn ordføreren. Informanten vektla da først og fremst at den var basert på et stort utvalg tilfeldig valgte innbyggere, samt det at den målte bakenforliggende om hva ved kommunen og de ulike sammenslåingsalternativene som var viktig for innbyggerne, som viktig for at han oppfatter innbyggerundersøkelsen som et godt kunnskapsgrunnlag.

Som kjent stemte et flertall av innbyggerne for alternativet «Nei til sammenslåing», noe kommunestyret så bort fra da de vedtok at kommunen skulle slås sammen med Kristiansand og Søgne (K3-alternativet). Etter vår oppfatning er det særlig fire årsaker som var viktig for at kommunestyret valgte å se bort fra folkeavstemmingen: For det første var det vanskelig for politikerne å se på folkeavstemningsresultatet som en definitiv dokumentasjon på folkemeningen. Til det var fremmøte for lavt og flertallet for knapt. Avstemningsresultatet ble tolket i lys av en lokal innbyggerprosess med «høyt volum» og «harde ord» som «skremte tilhengerne fra å engasjere seg». Slik fremstod nei-siden som fullmobiliserte ved valgurna, mens ja-siden ikke i like stor grad ble oppfattet å ha møtt fram ved stemmeurna. Politikerne trodde rett og slett ikke at flertallet av innbyggerne ønsket at Songdalen skulle fortsette på egenhånd. Her støttet de seg på den siste spørreundersøkelsen, som viste at et klart flertall av innbyggerne samlet seg om de to sammenslåingsalternativene som ble undersøkt (til sammen 61 %). For det andre kunne ikke politikerne se bort fra sin egen erfaring med kommunal virksomhet i området. Den juridiske inndelingen passer ikke lenger med den funksjonelle, noe som representerer styringsutfordringer og sårbarhet. Flere av informantene viser til at dette er sårbarhet og utfordringer som ikke nødvendigvis den jevne innbygger ser, som gjør at en kommune kan fremstå som veldrevet og fremtidsrettet for innbyggeren, mens kommunestyret og administrativ ledelse ser grunn til å avvikle egen kommune. For det tredje var politikerne overbevist om at alternativet som lå på bordet var til det beste for kommunen. Det vises ved flere anledninger i intervjuene til at kommunereformprosessen var en veldig god politisk prosess preget av tillit mellom kommunene som var tenkt sammenslått. I forhandlingsrundene ble bygget et reisverk for en ny kommune som politikerne og

administrativ ledelse hadde troen på, og man var overbevist om at kunnskapsgrunnlaget viste at en sammenslåing ville være til det beste for Songdalen kommune. For det fjerde var det stor grad av tillit mellom de politiske lederne på tvers av kommunegrensene og innad i kommunestyret. Det politiske ledersjiktet i de ulike kommunene kjente hverandre godt og hadde tillit til hverandre etter langvarig samarbeid, både i kommunal regi og i partiregi. Man hadde også tillit til eget forhandlingsutvalg:

«Det er klart at det har vært et partimessig samarbeid over kommunegrensene som nok trakk dette i en mer positiv retning enn det som var folkeavstemningsresultatet i Songdalen. Jeg tenker nok det at vi som sitter i kommunestyrene kjenner hverandre på tvers av kommunegrensene, og det gjør at vi er litt mindre redde for å skulle bli en del av disse andre kommunene. Og så tror jeg det nok betydde mye for politikerne i kommunestyrene at de tre ordførerene var samstemte om at K3 er en god idé». (opposisjonspolitiker (Krf), Songdalen kommune).

PRINSIPIELLE VURDERINGER OG FRAMTIDIG UTVIKLING

Songdalen kommune er som nevnt et eksempel på en kommunereformprosess hvor det er mismatch mellom den jevne kommuneinnbygger og det politiske og administrative ledersjiktet i kommunen. På den ene siden ser innbyggerne en kommune som her og nå er veldrevet og prisbelønnet med «penger på bok» og gode tjenester. Sett fra innbyggerens ståsted blir det uforståelig at sentrale kommunepolitikere går i bresjen for å legge ned egen kommune. På den annen side ser det politiske og administrative ledersjiktet dette med sitt blikk bakenfor fasaden som er synlige for innbyggerne. De ser styringsutfordringer som skriver seg fra det at kommunene i området funksjonelt har vokst sammen og at kommunegrensene ikke lenger er meningsfulle juridiske rammer for den kommunale aktiviteten. De ser en økende sårbarhet for kommunen og kommunens innbyggere når de skuer inn årene som kommer og de ser unødige stengsler for samfunnsutviklingen i Sørlandets storbyregion.

Innbyggerdialogen ble vanskelig for politikerne som ønsket en sammenslåing. Der politikerne på mange måter ble stadig mer overbevist om at sammenslåing var løsningen etter hvert som kommunereformprosessen nærmet seg slutten, hadde innbyggerne fortatt en meningsreise i den andre retningen, der stadig færre innbyggere satt igjen som overbevist om at sammenslåing var ønskelig. Kommunepolitikere ser ut til å ha kjent sitt folk. Politikerne har forsøkt å unngå å gjennomføre innbyggermedvirkningstiltak som virker mobiliserende, polariserende og besluttede. Både sammenstillingen av innbyggerinformasjon om fortsatt alenegang for Songdalen kommune og folkeavstemmingen kommer i stand gjennom initiativ og press fra innbyggerne. Informantene, som alle ønsket en sammenslåing, opplevde innbyggermobiliseringen som vanskelig. Den var splittende for både de politiske partiene og bygdene og foregikk i en tone som ikke inviterte til dialog men konfrontasjon og undertrykkelse av sammenslåingstilhengernes potensielle støttespillere, slik våre informanter beskriver den. Informantene gir uttrykk for at det var frustrerende at den lokale motstanden aktiviserte og benyttet argument fra kommunereformens nasjonale nei-side, uten å reflektere det lokale kunnskapsgrunnlaget.

Av prinsipielle vurderinger rundt kommunereformen er det særlig to forhold som løftes fram av informantene fra Songdalen: bruken av folkeavstemming og Stortingets rolle. Når det

gjelder den rådgivende folkeavstemmingen er alle informantene vi har intervjuet i Songdalen bekymret for at bruk av rådgivende folkeavstemminger skal svekke rammene for det representative demokratiet. Politikerne peker på det at de er partitillitsvalgte som velges av innbyggerne til å representere innbyggerne og forvalte kommunen, og at det er dette som er kjernen i det norske demokratiet. Det er tilsynelatende erfaringene fra kommunereformen som er utslagsgivende:

«Jo, jeg er jo litt bekymret for det [det representative demokratiet]. For det viste seg jo det under vår folkeavstemming det at det er de som er de sterkeste motstanderne av endring som mobiliserer og klarer å engasjere folk. Mens de som er mer åpen for nye løsninger, de engasjerer seg ikke like sterkt som motstanderne gjør». (ordfører (SP), Songdalen kommune).

I Songdalen var kommunesammenslåing også et tema i den ordinære valgkampen, og politikerne oppfatter dermed at det ordinære kommunevalget gav det sittende kommunestyret legitimitet og mandat til å ta en beslutning uten å avholde en særskilt rådgivende folkeavstemming, all den tid det var gjennomført innbyggermedvirkning som folkemøter og spørreundersøkelse. Når det gjelder Stortingets rolle, gir både ordfører (SP) og rådmann tydelig uttrykk for at de gjerne skulle ha sett et mer aktivt Storting i kommunereformen.

5.9. SKI KOMMUNE – STORKOMMUNEN SOM VAR FOR LITEN

Ski kommune (se kart 9) er med sine 30 000 innbyggere den største kommune i Folloregionen som har en befolkning på ca. 136 000. Da regjeringen varslet sin kommunereform sa Stortinget i sin behandling av saken at kommunesammenslåing var spesielt viktig for hovedstadsområdet. For kommunene rundt hovedstaden oppleves Oslo som så dominerende at det er vanskelig å snakke og handle jevnbyrdig med Oslo som kommune og fylke. For Ski er dette en utfordring som har vært en drivkraft for debatten og prosessen for kommunesammenslåing.

Kart 9. Ski kommune i Akershus



Kilde: kartverket (www.norgeskart.no)

Denne prosessen ble igangsatt høsten 2014 og det første året var det et høyreledet kommunestyre som tok tak i arbeidet med kommunereformen. Etter kommunevalget høsten 2015 overtok Arbeiderpartiet ordførerposisjonen, men uavhengig av partier som har vært i posisjon i kommunestyret har det vært viktig å favne politisk bredt i de politiske prosessene. Derfor ble kommunereformutvalget heller ikke dannet med utgangspunkt i formannskapet, men alle 10 partier i kommunestyret ble inkludert i dette utvalget med sine gruppeledere, mens ordfører ledet arbeidet. En av grunnene til den åpne politiske prosessen var at de flere partier var sterkt splittet i spørsmålet om kommunesammenslåing, og dette gjaldt i særdeleshet de to store partiene Arbeiderpartiet og Høyre.

Administrativt ble det også nedsatt en bredt sammensatt gruppe av fagpersoner samt tillitsvalgte for å understøtte prosessen. Denne arbeidsgruppen har utarbeidet utredninger og forslag til politisk ledelse og gruppeledere. I tillegg samarbeidet gruppen også med de andre kommuner og deres arbeidsgrupper. Dette ble gjort gjennom Follorådet med representasjon fra Ski, Oppegård, Ås, Nesodden, Vestby, Frogn og Enebakk. Follorådet igangsatte en prosess som involverte alle ordførerne og en prosess for formannskapene for de respektive kommuner ble også gjennomført. Disse tiltakene resulterte i utarbeidelse av en intensjonserklæring. Alle syv rådmenn i Follokommunene så fordeler med å bli en større kommune, men i de politiske diskusjoner i Follorådet var det imidlertid ikke tydelig hvilke kommuner som ville slå seg sammen. Derimot var det flere som tydelig sa at de ikke var interessert og bl.a. Vestby meldte seg ut av prosessen fra starten av.

I utgangspunktet var alle 7 kommuner i Folloregionen invitert inn av Fylkesmannen i Akershus til å vurdere muligheten for en felles Follokommune. Fylkesmannen hadde egen person som prosjektleder for kommunereformen og har vært pådriver bl.a. med å få utarbeidet et kunnskapsgrunnlag. I utgangspunktet har Fylkesmannen hatt en positiv holdning til sammenslåing og er derfor også oppfattet som forutinntatt, særlig av de grupper som var imot sammenslåing.

Det er gjennomført flere utredninger som grunnlag for debatten om kommunesammenslåing. Både konsulenter fra Agenda Kaupang og fra NIVI analyse har vært involvert med utredninger. I mars 2016 var prosessen kommet så langt at ordførerne i Enebakk, Oppegård, Ski og Ås la frem en felles utredning av en ny kommune med utgangspunkt i disse fire. For de kommer som hadde vedtatt å gjennomføre rådgivende folkeavstemning var det også blitt enighet om felles valgdag og om å gjennomføre elektronisk valg.

GJENNOMFØRING AV INNBYGGERMEDVIRKNING

Kommunestyret i Ski besluttet at det skulle gjennomføres en rådgivende folkeavstemning som skulle gjennomføres både papirbasert og elektronisk. Det var mulig å forhåndsstemme i perioden fra 30. mai til 10. juni og valget med stemmeseddel ble gjennomført 12.06.2016.

Når det gjelder prosessen for valg av medvirkningsform var det ikke selvsagt at det skulle være folkeavstemning. Men ettersom at Arbeiderpartiet hadde programfestet at beslutning om kommunesammenslåing skulle gjennomføres ved folkeavstemning, ble det vanskelig for de partiene som ønsket en annen framgangsmåte å gå imot folkeavstemning. For arbeiderpartiet var ønsket om folkeavstemning en måte å håndtere den interne uenighet på. Debatten i kommunestyret gikk også på om avstemningens betydning. Skulle den kun være rådgivende eller skulle den oppfattes som bindende og hva skulle frihetsrommet for kommunestyret om stemmeprosenten ble lav eller være om avstemningsresultatet ble knapt?

Med beslutningen om å gjennomføre folkeavstemning ble det viktig at oppslutningen om valget ble så stor som mulig. Erfaringer fra andre kommuner som allerede hadde gjennomført folkeavstemning var at det var lav valgdeltakelse mange av stedene, og at lav valgdeltakelse ville gi et dårlig beslutningsgrunnlag for kommunestyret. I lyset av dette ble det å gjøre avstemningen tilgjengelig helt avgjørende, og et relativt stort flertall stemte derfor også å gjennomføre elektronisk valg. Det hersket en klar formening om at det å tilby flere plattformer enn kun den tradisjonelle løsningen med papir ville kunne øke valgdeltakelsen og tiltrekke seg nye typer av velgere. En elektronisk avstemningsmulighet ville f.eks. kunne la seg kombinere med debattmøter på ungdomsskolene og på videregående skoler og således bidra til at de yngste velgerne ville delta i større grad. Valgvalder ble derfor også satt til 16 år.

For den tekniske gjennomføring av e-valg ble det tatt kontakt med firmaet NVCT. Dette er samme firmaet som sto for den tekniske løsningen og gjennomføringen av e-valgforsøkene som Kommunal- og moderniseringsdepartementet tidligere har organisert ved kommune- og Stortingsvalg. Firmaet er på den måten kjent med det norske valgsystemet, og har relevant

erfaring med slike oppdrag. I denne forbindelse tok Ski kommune kontakt med departementet for å få hjelp til gjennomføring av det elektroniske valg. Men som en sentral aktør sier:

«Det var ingen hjelp å hente og de var ikke positive til å bruke e-valg. Det var en merkelig opplevelse med et departement som var så lite deltakende. De ville ikke at vi skulle bruke e-valg og de ville ikke at vi skulle bruke det firma de tidligere selv hadde samarbeidet med fordi de mente at de hadde eierskapet til den plattformen som ble brukt.»

For å få flest mulig til å delta ble det å ha en aktiv informasjonskanal ut til befolkningen viktig. Det ble brukt en bred vifte av virkemidler. Kommunen brukte aktivt sin hjemmeside til å legge ut informasjon, og det ble også distribuert tre husstands-omdelte informasjonsaviser om sammenslåing i løpet av to år. En informasjonsfilm ble vist på kino løpet av en periode på 6 uker og det ble satt opp informasjonsplakater på jernbanestasjoner. Lokalaviser ble brukt i stort omfang og sosiale medier som facebook ble også brukt som informasjonskanal. Tre folkemøter ble gjennomført og 1400 ungdomsskoleelever ble samlet til temadag, hvor elevene ble utfordret til å si noe om deres drømmekommune.

Begrunnelsene for de som var imot sammenslåing var at Ski kommune med sine 30 000 innbyggere i norsk sammenheng er en relativ stor kommune og som vil være stor nok i seg selv til også i fremtiden å levere gode nok tjenester til befolkningen. Motstandere av sammenslåing var også skeptisk til at den demokratiske avstanden mellom velger og kommunestyre skulle bli for stor. Dessuten var spørsmålet om kommunesammenslåing et spørsmål som ingen hadde etterspurt. For ja-siden ble det argumentert med at selv om en selvstendig Ski kommune kunne være bærekraftig på kort sikt, så ville en sammenslåingsprosess kunne bidra til å skape større effektivitet i offentlig forvaltning. Flere ressurser ville kunne brukes til tjenesteproduksjon og mindre til støtteoppgaver som man som selvstendig kommune ellers må gjøre dobbelt av. Innenfor spesialiserte tjenester psykiatri, rus og enkelte helseområder er det stadig større behov for spesialiserte tjenester som både gjelder både unge og eldre. På områder som plan og bygg, på IKT, på kommunal teknikk og infrastruktur ville det også være gevinster å hente i en sammenslåing ble det argumentert for. Det å utvikle gode fagmiljøer slike områder ville være viktig for framtidens utfordringer. Det vesentligste argument på ja-siden var likevel samfunnsutvikling og å se sammenslåing i et regionalt perspektiv. Fremtiden ville kreve økt digitalisering som gi stordriftsfordeler, økt forskning som driver for innovasjon og regionalstyrke for å få gjennomslag på nasjonale prioriteringer. For å lykkes på områder som samfunnsutvikling, areal-, transport- og næringsutvikling ville det være en forutsetning å bli en sterkere aktør i hovedstadsområdet og overfor nasjonale myndigheter.

Som del av det politiske beslutningsgrunnlaget ble det gjennomført en spørreundersøkelse våren 2015. Det var NIVI analyse som gjennomførte en opinionsundersøkelse med et utvalg på 800 personer over 18 år fordelt på fire kretser i kommunen. Resultatet ble vektet etter kjønn, alder og bosted. Hovedfunnet i denne var at noe over halvparten var positive til kommunesammenslutning. Det var en klar preferanse for Ås og Oppegård ved en kommunesammenslutning og få pekte på én Follokommune som løsning. Videre var det en

bred støtte til grenseregulering hvis det ikke ble noen kommunesammenslåing. Men resultatet av ja/nei til sammenslåing ved spørreundersøkelsen var likevel så like og motstandene av sammenslåing var såpass markante at det neppe var blitt flertall i kommunestyret om denne undersøkelsen hadde vært eneste grunnlag.

Også ved utforming av spørsmål ved valget var NIVI analyse rådgiver og avstemningsspørsmålet ble et valg om Ski kommune skulle fortsette som egen kommune, eller om kommunen skulle være en del av Follokommunene. Det ble med andre ord en veldig åpen spørsmålsformulering som ikke sier noe om hvor mange eller hvem som slå seg sammen. I forbindelse med avstemning gikk ordfører og opposisjonsleder sammen om en oppfordring til å bruke sin stemme og gjerne gjøre som e-valg og på selve valgdagen 6 juni ble det sent ut SMS varsling til innbyggerne om at det var valg. Deltakelsen ved valget ble 36,5 % og resultatet ble et knapt flertall for sammenslåing av kommunen med andre Follokommuner.

POLITISK BESLUTNINGSPROSESS

De politiske vurderinger med hensyn hvor godt en lyktes i å mobilisere innbyggerne, var at det var stor informasjonsspredning og at mange ble oppmerksom på at det var en folkeavstemning på gang. Likevel var det en noe laber interesse og som det blir kommentert:

«Folk har nok ment at det var en for stor sak å ta stilling til som tilhører kommunestyret. Det har vært en liten gruppe som har engasjert seg mye, men de fleste har ikke vært så interessert i kommunesammenslåingsspørsmålet».

Videre var det også merkbart at de store partiene var delt i spørsmålet om sammenslåing eller ikke. Selv om partiene brukte deres kanaler ut til velgerne, så førte intern uenighet til at denne kanalen har vært svak og at det ble lite tydelighet i den partipolitiske dialog med velgerne. Dette understrekes også av det faktum at kommunesammenslåing var et ikke tema i forbindelse med kommunevalget i 2015.

Deltakelsen på 36,5 % av befolkningen i avstemningen bekrefter den begrensede interesse for valget, men politiske aktører i Ski konstaterte at andre kommuner ikke har hatt vesentlig høyere deltakelse og i denne sammenligning blir 36,5 % en akseptabel deltakelse. Videre vurderes betydningen av at kommunen gjennomførte e-valg som positiv for valgdeltakelsen:

«At deltakelsen ble så pass tror jeg at e-valg var avgjørende for. E-valget var avgjørende for deltakelsen. Vi sitter ikke på data som sier at vi fikk andre velgergrupper til å delta, men vi ser at det er forskjell på de som stemte elektronisk og de som stemte på papir når det gjelder holdning til sammenslåing. Dersom vi hadde lagt til grunn de som stemte på papir ville avstemningen blitt nei til større kommune. Det er deltakelsen ved elektronisk valg som gjorde utslaget for Ja-flertallet.»

Betydningen av at aldersgrensen var satt til 16 år synes imidlertid ikke å ha økt deltakelsen; svært få under 18 år avga stemme.

Når det gjelder oppfattelsen av om avstemningen skulle være bindende eller ikke så hadde Arbeiderpartiet programfestet at de uansett ville følge flertallsavgjørelsen. Det var ingen reserverasjoner knyttet til deltagelse eller knapphet i flertall. Dette var ifølge våre informanter en måte å håndtere intern uenighet på, men det lå i dette også en vurdering av at dette ville styrke legitimiteten til avstemningsinstituttet. Andre partier var ikke så tydelig på folkeavstemningens bindende betydning. For partiet Høyre var folkeavstemningens autoritet nært knyttet til hvor mange som gjorde bruk av stemmeretten. Det var mange diskusjoner om hvor tett avstemningen kunne være for at man skulle ta hensyn til den. Særlig for Venstre og Høyre var det et klart standpunkt at et utgangspunkt med små forskjeller mellom ja/nei ville gjøre folkeavstemningsresultatet mindre viktig for kommunestyrets beslutning. I kommunestyret som sådan ble det imidlertid ikke gjort noe vedtak på dette.

Folkeavstemningens knappe flertall for sammenslåing medførte derfor at også et flertall i kommunestyret gikk inn for en sammenslåing, selv om det, som det blir nevnt, «ble en interessant oppvåkning for mange politikere i Ski, for mange hadde ikke sett for seg det som ble resultatet». En del av denne oppvåkningen var også resultatet fra de øvrige Follokommuner hvor kun kommunestyret i Oppegård hadde gått inn for en kommunesammenslåing. Mest smertet det nok at kommunestyret i Ås sa nei til en sammenslåing.

Det at resultatet til slutt ble at det av de syv kommuner kun var to som besluttet å slå seg sammen reiste en debatt om hvor gyldig folkeavstemningen egentlig var: «Det er ingen som har stemt imot at det skal være Ski og Oppegård som skal slå seg sammen, men det er heller ingen som har stemt for». I utgangspunktet hadde det vært en premiss blant ordførerne at det skulle være minst tre av kommunene som ville slå seg sammen slik at en kunne unngå «Storebror-effekten». Dette ble i tilfellet Ski og Oppegård et argument som det var vanskelig å bruke fordi vi her fikk en sammenslåing av to relativt store og jevnbyrdige kommuner.

Etter folkeavstemningen og kommunestyrevedtaket om sammenslåing har mange ønsket å delta i en konstruktiv prosess og det ble nedsatt et utvalg med 5 representanter fra de to kommuner som slår seg sammen for å utarbeide intensjonsavtale og deretter samarbeidsavtale.

PRINSIPIELLE VURDERINGER OG FRAMTIDIG UTVIKLING

Gjennom prosessen og opptil folkeavstemningen vurderes det at det er få av velgerne og politikere som har endret standpunkt. Det er også en relativ tydelig tilbakemelding på at folkeavstemningsinstituttet er en dårlig metode å gjøre bruk av i tilfeller som kommunesammenslåinger:

«Men jeg mener fortsatt at kommunesammenslåing ikke er velegnet som folkeavstemning. Det er så mye følelser her. Det er ikke enkelt å være saklig på og du får ikke fram realiteten. Det er ikke noen så bryr seg om kommunegrenser: «jeg er fra Langnes». Du blir veldig lokal i din identitet.»

«Når det gjelder folkeavstemningsinstituttet er dette et krevende instrument men også et dårlig instrument fordi det er så få som deltar at det blir «mindretallet» som avgjør. Det at vi har et representativt demokrati tror jeg i de fleste tilfeller er en bedre måte å treffe beslutninger på.»

Det uttrykkes også prinsipiell bekymring for folkeavstemningsinstituttet når deltakelsen blir for lav og deltakelsen skjer med sterk overrepresentasjon av de over 60. Det kritiske spørsmål som stilles er hvem politikerne skal legge til rette og prioriter for i fremtidens samfunn hvis en ikke klarer å mobilisere de under 30. Når det gjelder bruken av E-valg blir denne metoden oppfattet som et godt virkemiddel, selv om man heller ikke gjennom denne formen synes å ha mobilisert de yngste velgerne.

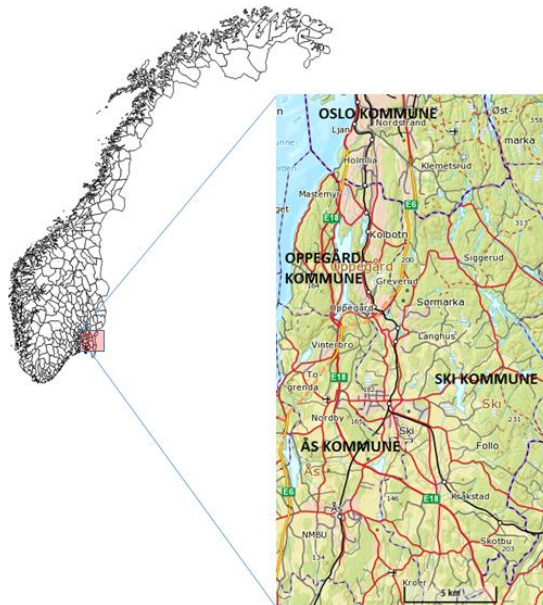
Når det gjelder de overordnede vurderinger av kommunereformen så var utgangspunktet for Ski kommune regjeringens klare utmelding om at dette ikke ville gå over. Etter sammenslåingen med Oppegård er det fortsatt mange uløste spørsmål og muligheter som står åpne. En første vurdering som gjøres er at strukturen i Ski og Oppegård ligger godt til rette for sammenslåing. En del ting er likevel ulik og vil kreve store investeringer.

I forhold til nabokommuner får sammenslåingen også konsekvenser. En konsekvens kan være grensejusteringer. I brevet fra Fylkesmannen fremgår det at det må ses på muligheter for grensejustering ved etablering av nye kommuner i forhold til omkringliggende kommuner. I forhold til Ski kommuner vil dette dreie seg om relativt store grensejusteringer mot Ås. Store deler av Ås har Ski sentrum som sitt nærområde. Det dreier seg om ca. 3000 innbyggere og det handler også om infrastruktur som skole og sykehjem. Kommunestruktur debatten er derfor heller ikke avsluttet med det som er gjort nå. Den nye Nordre Follo kommune vil bli en tydelig sterkere kraft i regionen. Andre kommuner omkring er noe avventende. Noe av det som settes i spill med den nye kommunestrukturen er det utbredte interkommunale samarbeid som har vært. Den klare beskjeden er at det må rydde opp i disse.

5.10. OPPEGÅRD KOMMUNE – NÅR SKJEBNEN LIGGER I NABOENS HENDER

Oppegård kommune (se kart 10) er med sine ca. 27 000 innbyggere en relativ stor kommune og nest størst av Follokommunene. Kommunen er imidlertid geografisk kompakt og er med sine kun 37 km² den minste kommunen i areal i Akershus. Da spørsmålet om kommunesammenslåing ble aktualisert gjennomførte kommunestyret en scenarioprosess. Det ble i denne prosessen tydelig at spørsmålet om kommunegrenser var særdeles viktig.

Kart 10. Oppegård kommune i Akershus



Kilde: kartverket (www.norgeskart.no)

I starten var nesten alle partiene spørrende til spørsmålet om kommunesammenslåing. Nesten ingen hadde bestemt seg men saken ble modnet gjennom både utredninger og ikke minst med prosesser med de kommuner som var aktuelle å slå seg sammen med. Når det gjelder valget av samarbeidskommuner har det vært en tydelig i kommunikasjon med befolkningen om at det var to veier å gå: Enten nordover til Oslo eller å gå sydover til Follo. Det første sporet mot Oslo ble avlyst ganske tidlig i prosessen; å bli en bydel i Oslo ble ikke betraktet som formålstjenlig for å løse de utfordringene kommunen hadde på strategiske satsingsområder som nærings-, friluftsliv- og infrastrukturutvikling. I forhold til det andre sporet var det kommunisert et ønske om at flest mulig av Follokommunene skulle delta i en ny storkommune. Men i de prosesser som Oppegård deltok i regi av Follorådet var det i hovedsak 5 kommuner som viste interesse. Innledningsvis spilte også Fylkesmannen en rolle som kommunen imidlertid ikke opplevde bidro konstruktivt.

I den interne behandlingen av prosessen har en administrativ arbeidsgruppe jobbet med å kartlegge status og utfordringer, og har forberedt en prosess basert på bl.a. en utredning som ble gjort av Follorådet. Det ble også gjennomført en konferanse for alle kommunestyrerepresentanter. Dette ga en god politisk forankring og disse prosessene viste at det var et relativt stort flertall i kommunestyret for å gjennomføre en medvirkningsprosess fra borgerne i kommunen; dette skulle skje gjennom to spørreundersøkelser og det skulle ikke gjennomføres en folkeavstemning. Under avstemningen i kommunestyret var det kun 5 av 31 som ønsket en folkeavstemning.

GJENNOMFØRING AV INNBYGGERMEDVIRKNING

Kommunestyret i Oppegård valgte spørreundersøkelser fordi det var viktig å få informasjon om hva innbyggerne mener om en lang rekke spørsmål som er relevant når kommunesammenslåing er temaet. Det ble også argumentert med at spørreundersøkelser ville være mer representative fordi erfaringer tilsa at deltakelse ved folkeavstemninger ofte var ganske lav. Utformingen av undersøkelsene skjedde i hovedsak med utgangspunkt i materiale fra Kommunaldepartementet, men det ble tilføyd noen spørsmål som det var viktig å få belyst for politikerne i Oppegård. Prosessen for utforming og gjennomføring av undersøkelsene ble håndtert administrativt. En del av dette var også å gjennomføre en bred formidling av informasjon til kommunens innbyggere. Dette foregikk gjennom mange informasjonskanaler. Kommunenes egne nettsider ble aktivt brukt og det ble distribuert informasjonsavis som var omdelt til husstandene. Sosiale medier ble tatt i bruk og var det en bred dekning i medier. Sett fra kommunens side er oppfattelsen den at man er kommet godt ut til innbyggerne med informasjon.

I debatten om kommunesammenslåing ble det trukket frem flere utfordringer som framtidens kommuner står overfor. Dette gjelder innen helse og omsorg hvor kommunene siden samhandlingsreformen har fått stadig mer ansvar, med et erkjent kompetansebehov for å håndtere svært syke pasienter med sammensatte behov. Et annet viktig tema var arealplanlegging knyttet til infrastruktur for E6 og Østfoldbanen. Arealplanlegging gjelder imidlertid også forhold som tilgang til friluftsliv, sjø og skog, og handlet dermed også om et folkehelseperspektiv. Det tredje store tema i debatten var hvordan lokale myndigheter kan påvirke regionale og nasjonale myndigheter og få en tydelige stemme som kommune. Det handlet om å være medbestemmende på utviklingstrekk i den forventede befolkningsutvikling på østlandsområdet.

Resultatet av den andre spørreundersøkelsen viste at et knapt flertall på 52 %, mente at Oppegård skulle fortsette alene, mens 39 % mente at kommunen skulle slå seg sammen med andre kommuner i Follo. På grunnlag av dette svar fra undersøkelsen skulle kommunestyret i Oppegård fatte vedtak om sammenslåing eller ikke og et stort flertall i kommunestyret bestemt sammenslåing selv om befolkningen var negativ til dette.

POLITISK BESLUTNINGSPROSESS

I forbindelse med den første undersøkelsen viste det seg at ca. 25 % ønsket en tilknytning til Oslo. Resultatet av dette var at det ble gjennomført en utredning av dette alternativ. Den vurderingen som ble gjort var at det i grensen til Oslo var en del ubebyggede arealer som hadde et stort utviklingspotensial som boområder. Men hovedkonklusjonen var likevel at Oppegård som en bydel i Oslo ikke ville gi kommunen fordeler på de viktigste områder som areal og økonomi.

Follo-alternativet ble vurdert slik at man i noen utstrekning kunne snu pendlingen og få mulighet for å oppnå en endring i bo- og arbeidsmarkedsstrukturen. F.eks. ville Ås med

universitetsmiljøet kunne gi jobbmuligheter og utvikling for en slik region. I forhold til Ski var det felles grenser, og Ski bidro gjennom interkommunalt samarbeid allerede til å binde sammen en del tjenester. I den første innbyggerundersøkelsen ble det også tydelig at for de som ville sammenslåing, så var Ski og Ås de foretrukne kommuner. Derfor var dette også et viktig strategisk moment som ble tatt med i vurderingen; kommunepolitikerne i Oppegård «fryktet for at det kun skulle bli en kommune mellom Ski og Ås og da ville Oppegård bare bli en bydel i Oslo».

I den andre innbyggerundersøkelsen var det særlig forhold som kunne belyse en relasjon til Ski og Ås det ble spurt om. Et annet vesentlig moment som kom fram i innbyggerundersøkelsen var at selv om et flertall var mot sammenslåing, så mente likevel et flertall at de ville få bedre tjenester ved en sammenslåing. Vurderingen er at innbyggerundersøkelsen ga verdifull informasjon fra innbyggerne som gjorde kommunen bedre i stand til å treffe en beslutning. Som en informant uttrykker det:

«Jeg synes vi fikk mange flere nyanser og mer informasjon tilbake fra spørreundersøkelsene som gjorde at vi kunne treffe en beslutning og at jeg som folkevalgt fikk et bedre mandat fordi det har vært en god prosess. Om dette hadde vært en folkeavstemning ville den ikke ha gitt oss noen svar.»

Dette standpunktet preget også argumentasjon mot å velge en folkeavstemning i Oppegård. Begrunnelsen var at en folkeavstemning, selv om den formelt er rådgivende, i realiteten ville bli oppfattet som bindende:

«Som politikere tenkte vi at vi måtte ta ansvar. Frykten var at man politisk ville miste for mye handlingsrom og få en beslutning man egentlig ikke ville. En folkeavstemning fryktet vi også ville spille for mye på følelser og ikke ta de realpolitiske forutsetninger inn over seg».

Proessen og debatten som har vært gjennomført oppleves å ha påvirket mange i det politiske miljøet. Noen har endret oppfatning om spørsmålet og mange har fått en klarere oppfatning. I kommunestyret var det bare 6 av 31 som stemte mot sammenslåing. Når avstemninger fra de andre kommuner forelå var det som nok overrasket mest at en sto tilbake bare Oppegård og Ski. Det var et resultat som innbyggerne ikke hadde uttalt seg om. I ettertid har det vært få reaksjoner fra befolkningen og det er brukt både tid og ressurser til å presentere resultatet og informere på folkemøter og i andre fora. Tilbakemeldingen her er at det er primært de yngste og de eldste som er mest negative, mens befolkningen for øvrig aksepterer beslutningen.

PRINSIPIELLE VURDERINGER OG FRAMTIDIG UTVIKLING

Politikerne i Oppegård erkjenner at de kan bli (og også er blitt) kritisert for ikke å følge den demokratiske prosessen ved ikke å ha folkeavstemning. Men hovedoppfatningen er likevel at det er kommunestyret og formannskapet som er folkets representanter, og at den prosessen som er gjennomført har gitt politikerne mer informasjon fra befolkningen enn en folkeavstemning ville ha gitt. I prosessen med å få i stand en avtale med Ski om den videre sammenslåingsprosessen opplever politikere og administrasjon i Oppegård at de får til en mer

spisset avtale og noen mener også en bedre avtale for Oppegård som godt avspeiler flere av de forhold som befolkningen har gitt uttrykk for i undersøkelsene. Avtalen mellom to parter som nesten er like store og like på mange områder gjør det enklere å spise avtalen. Når det gjelder forholdet til de andre kommunene i regionen og særlig det interkommunale samarbeidet er holdningen at en på ny må se på disse:

«Gjennom det interkommunale samarbeidet har det vært samhandling med alle kommuner i Follo, men med den nye konstellasjon er det ikke behov for dette lenger. Skal vi fortsette samarbeidet må det kan det ikke lenger basere seg på en kommune en stemme uansett befolkningsgrunnlag for kommune. Så tenker jeg at vi skal også være en raus storebror og da kan vi f.eks. tilby tjenester til de andre kommuner, men det må bli på våre premisser».

Det ser derfor også ut til at den nye Nord-Follo kommune på mange måter vil få konsekvenser for de omkringliggende kommunene.

6. KOMPARATIV ANALYSE: KOMMUNEREFORM OG INNBYGGERHØRING I CASE-KOMMUNENE

6.1. KOMMUNEREFORMEN I CASEKOMMUNENE

Som vi beskriver i metodekapittelet er casekommunene valgt strategisk ut fra et sett med kriterier som skal sikre at variasjon langs de dimensjonene/variablene som vi skal studere. Dette innebærer følgelig at de ti casekommunene og kommunenes kommunereformprosess varierer. I tabell A (se vedlegg 1) presenteres en oppsummering av hvordan kommunene varierer når det kommer til hva som kjennetegner reformgjennomføringen i kommunen, hvorvidt konkrete alternativ ble utredet, om sammenslåingsspørsmålet var kontroversielt og hvorvidt det ble fattet vedtak om sammenslåing.

I fem av kommunene var reformen preget av kontroverser og splittelse. I Evenes var et overveiende flertall av innbyggerne og politikerne enige om at en kommunesammenslåing måtte til. Men to konkrete sammenslåingsvedtak stod steilt og fastlåst mot hverandre og informantene forteller om en uforsonlig og splittende kommunereformprosess som endte med politisk taktikkeri fra det politiske mindretallet i kommunestyret for å blokkere for det sammenslåingsalternativet som ville ha fått flertall om mindretallet hadde stemt for sitt foretrukne sammenslåingsalternativ. Sørlandskommunen Songdalen er en annen av casekommunene hvor reformen førte til splittelse og tøffe prosesser for lokalpolitikere. Songdalen skiller seg fra Evenes og Jondal ved at stridsskillet primært gikk mellom innbyggere og deres folkevalgte. Songdalens politiske og administrative ledelse «levde sine liv» i en regional verden hvor de gamle kommunegrensene ikke lenger var relevante juridiske rammer for hverken kommunal aktivitet eller samfunnsutvikling. Innbyggerne derimot så en veldrevet kommune, med gode tjenester og god økonomi, og kunne ikke forstå hvorfor politikerne ønsket å legge den ned. Dette var altså en lokal kommunereformprosess som ble preget av asynkron regionalisering: de lokale kommunale elitene ser en annen geografisk virkelighet enn hva de lokale innbyggerne gjør (jf. Frisvoll & Rye, 2009, Frisvoll 2016). Felles for Songdalen og Evenes var et høyt engasjement, harde ord og harde virkemidler i den lokale kommunereform, noe som gav høy belastning på personene som stod i kommunereformstormen.

To andre case som preges av splittelse og høy temperatur er Hardangerkommunen Jondal og Steigen i Nordland, hvor ja-siden og nei-siden er så godt som jevnbyrdige – både blant innbyggere og i kommunestyret. Her preges reformen av steile fronter og omkamper. Jondal nådde riksmedias kommunereformradar da tungen på vektskålen i kommunestyret ble en vararepresentant som nektet å følge partipisken. Her endte det med utmelding av partiet og re-votering. Steigen har også fått sine femten minutt med nasjonal oppmerksomhet, etter at det har blitt gjennomført to folkeavstemminger og flere ulike kommunestyrevedtak. Først vedtok Steigen alenegang, før kommunestyret vedtok sammenslåing, for så å ikke bli tatt imot av ønsket sammenslåingspartner med henvisning til Steigen kommunestyres vedtak ikke hadde støtte i Steigens egen befolkning. Nesset kommune i Romsdal er det siste av casene som har vært hatt en reform preget av splid. Nesset ligner Evenes, med det at innbyggerne ikke hadde troen på egen kommune og at det var de ulike sammenslåingsalternativer som

stod mot hverandre. Til forskjell fra Evenes, klarte politikerne å bli enige om hvilket sammenslåingsalternativ man skulle velge.

To av kommunene, Lørenskog og Sandnes, har tilsynelatende vært mindre interesserte i reformen. Men der Sandnes gjennomførte en grundig utredningsprosess, nøyde Lørenskog seg med å kun undersøke egen kommune. Det politiske flertallet i begge de to kommunene oppfattet kommunereformen å gjelde de andre kommunene, og ikke egen. Dette til tross for at begge kommunene og deres omland var, som vi så i forrige kapittel, direkte trukket frem som eksempler på flerkommunebyregioner som kommunereformen tok sikte på å løse samfunnsutviklingsutfordringer i. Vi har også to tilsvarende storbyrnære case-kommuner, Ski og Oppegård, som inntok en mer positiv og aktiv tilnærming til kommunereformen. I tre av casekommunene, Ski, Oppegård og Måsøy, ble kommunereformen ikke oppfattet som særlig kontroversiell. Her ble det oppfattet som tydelig «av alle» hva man skulle oppnå i kommunereformene.

6.2. INNBYGGERHØRING I CASEKOMMUNENE

§10 i Lov om fastsetting og endring av kommune- og fylkesgrenser (inndelingsloven) sier at kommunene bør innhente innbyggernes synspunkt på forslag om grenseendring. Inndelingsloven skisserer flere ulike verktøy/metoder som kan benyttes: folkeavstemming, opinionsundersøkelse, spørreundersøkelser og møter er eksempler på metoder som nevnes. Loven åpner for at også andre måter å innhente innbyggernes synspunkt kan benyttes. Alle case-kommunene i vår undersøkelse har innhentet innbyggernes synspunkt, men metoden varierer. Basert på evaluering av kommunesammenslåingsprosessene rundt årtusenskiftet, anbefalte Kommunal- og moderniseringsdepartementet kommunene om å gjennomføre spørreundersøkelser fremfor rådgivende folkeavstemming. Erfaringene fra sammenslåingsrundene rundt årtusenskiftet var at folkeavstemmingene ikke nødvendigvis viste den fulle og hele sannheten om folkemeningen. Man så at motstanderne, hadde langt sterkere engasjement enn tilhengerne av kommunesammenslåing og i langt større grad enn tilhengere stilte opp ved stemmeurna (jf. Bolkesjø og Brandtzæg, 2005). I tabell B i vedlegget gis en oversikt over hvordan innbyggermeningen har blitt innhentet i casekommunene.

Som vi ser av oversikten i tabell B (se vedlegg 1) har alle case-kommunene i vårt utvalg innhentet innbyggerens synspunkt. Men vi ser også at det er stor variasjon i hvordan og hvor omfattende innbyggerhøringen har vært. Lørenskog kommune peker seg ut som den kommunen som har «tatt lettest» på innbyggerhøringen. Her har man kun innhentet innbyggernes oppfatning av egen kommune. En folkeavstemming ble vedtatt gjennomført da fylkesmannen kom med en tilråding som gikk på tvers av kommunestyrets ønsker. Denne ble imidlertid avlyst da det ble klart at Stortinget ikke kom til å følge fylkesmannens tilråding om å innlemme Lørenskog i en ny storkommune på Nedre Romerike. I den andre enden av skalaen finner vi Evenes, Nesset, Sandnes og Songdalen. Dette er kommuner som har gjennomført både folkemøter, innbyggerundersøkelse og folkeavstemming. Evenes og Nesset kommune peker seg i særdeleshet ut. Begge kommunene trekkes som vi så i forrige kapittel frem som eksempler på grundig og tålmodig gjennomførte innbyggerprosesser. Her er ikke bare innbyggernes meninger hørt, men kommunene har gått i dialog og gjennomført langvarige

medvirkningsprosesser. For Nessets del har dette vært virkningsfullt, mens prosessen kjørte seg fast i Evenes. Men der politikerne og innbyggerne landet på samme konklusjon i Nesset og Sandens, reflekterer ikke kommunestyrevedtakene i Evenes og Songdalen folkemeningen slik den kom til uttrykk i innbyggerhøringen. To av kommunene, Oppegård og Ski, gjennomførte ikke folkemøter. Mens tre av kommunene, Jondal, Måsøy og Steigen, gjennomførte ikke innbyggerundersøkelse (spørreundersøkelse). Alle kommunene, unntatt Oppegård, gjennomførte folkeavstemming (Lørenskogs ble avlyst). Det er med andre ord kun én av case-kommunene som fulgte oppfordringen fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet om å droppe folkeavstemmingen.

I tabell C (se vedlegg 1) presenteres en deskriptiv oversikt over folkeavstemmingen i casekommunene. Som vi ser er det bare Oppegård kommune som ikke gjennomførte folkeavstemming i vårt utvalg. Bakgrunnen for beslutningen om å ikke gjennomføre var todelt. For det første viser man til erfaringene fra andre kommuner med at valgdeltagelsen gjerne ble både lav og skjev. Man ønsket derfor å bruke høringsmetoder som sikret et representativt bilde av befolkningens meninger. Derfor gjennomførte man spørreundersøkelser. For det andre pekes det på det at det er politikernes ansvar å fatte beslutninger på vegne av kommunene. En folkeavstemming gir en forventning om at det er folket som skal avgjøre og fatte vedtaket, slik ville kommunestyret kunne miste kontroll over både prosessen og resultatet.

At det bare var Oppegård kommune som ikke gjennomførte folkeavstemming, betyr ikke at det var alle case-kommunene som ønsket å gjennomføre folkeavstemming. I Lørenskog var det trusselen om statlig overstyring av kommunestyrets kommunereformvedtak som utlyste folkeavstemmingsønsket. Heller ikke i Evenes var folkeavstemming noe alle politikerne så som ønskelig. Her ble folkeavstemmingsspørsmålet et valgkamptema i kommunevalget i 2015 da ett av partiene reiste krav om det. Om man skulle ha forhåpninger om å bli valgt inn i kommunestyret, hadde man ikke annet valg enn å være for folkeavstemmingen. Som en informant fra Evenes sa: «Det tar seg ikke ut for en politiker å gå til valg på å ikke ville gjennomføre en folkeavstemming.» I Songdalen kom folkeavstemmingen i stand etter initiativ fra innbyggerne. Kommunestyret vedtok hele to ganger å ikke gjennomføre folkeavstemming, mens den tredje gangen ble det flertall for å gjennomføre folkeavstemming:

«Det var ikke åpenbart at vi skulle gjennomføre folkeavstemming. Kommunestyret sa nei til det to ganger. Men så kom et slikt innbyggerinitiativ. Jeg tror det var en 5-600 innbyggere som krevde det. Da måtte vi ta det opp igjen i kommunestyret, og da ble det et ja til å avholde folkeavstemming. (...) Bakgrunnen for innbyggerinitiativet var det at kommunestyret to ganger hadde sagt nei til å ha folkeavstemming». (Ordfører (SP), Songdalen kommune)

Begrunnelsene for å ikke ville gjennomføre folkeavstemming i Evenes og Songdalen ligner den som lå til grunn i Oppegård: det var politikerne i kommunestyret som måtte stå til ansvar for konsekvensene av beslutningen som ble tatt. Det blir også lagt vekt på i intervjuene at det er de som sitter på innsiden av kommunen, særlig de med politisk og administrativt ansvar, som kjenner «hvor skoen trykker». Dette er alle kommuner hvor politisk og administrativ ledelse ser ut til å ha en klar overbevisning om at det ikke er forsvarlig å la kommunen fortsette på egenhånd. Bakgrunnen for overbevisningen varierer, men konsekvensen for

folkeavstemmingsspørsmålet er den samme: man ønsker ikke å la prosessen komme ut av kontroll og bli påtvunget en beslutning en som kommunepolitiker vurderer å være uansvarlig sett opp mot plikten man har som kommunepolitiker til å fatte beslutninger til det beste for kommunen:

For vi har det som rettesnor vi som er politikere, det at vi til enhver tid skal gjøre det som vi mener er til kommunens beste. Det er derfor vi er valgt inn. (opposisjonspolitiker (Krf), Songdalen kommune)

Folkeavstemmingen ville rett nok være rådgivende, men den ville uunngåelig bli oppfattet som avgjørende av folket. Å gå mot folkeviljen, som uttrykt gjennom valg, er vanskelig selv i det representative demokratiet.

Det er interessant å trenge dypere ned i begrunnelsen for ikke å legge spørsmålet om kommunesammenslåing til folkeavstemming. Songdalen er et godt egnet case. Her møtte beslutningen om ikke å gjennomføre folkeavstemming sterk motstand fra innbyggerne, og kommunestyret ble tvunget til å behandle spørsmålet flere ganger. Det er rimelig å anta at politikere og administrativ ledelse har reflektert mer over dette her enn i kommuner hvor spørsmålet ikke har vært like kontroversielt. I Songdalen vurderte for det første politisk flertallsposisjon og administrasjon sammenslåingsspørsmålet å være lite egnet for folkeavstemming. Til det var bakgrunns materialet for krevende å sette seg inn i, og mobiliseringsviljen og engasjementet ulikt fordelt blant tilhengere og motstandere av sammenslåingen:

«Det ble et økende antall innbyggere som talte høyt imot og kanskje jo lengre vekk du kom fra kommunesenteret så ble motstanden sterkere. Dette så du over hele landet. Det ble en vind over hele landet, og akkurat det samme skjedde her. (...) du vet det er gjerne slik at de som er for, de taler kanskje med lavere volum og ikke er så opptatt av det, mens de som var mot her var mye mer aktiv og talte med mye mer volum. Og slik sett så du på folkeavstemmingen at fremmøte var ganske dårlig. Men de som var negativ møtte sannsynligvis opp, men det kan vi ikke dokumentere da». (rådmann, Songdalen kommune)

For det andre hadde kommunereformen vært tema under kommunevalgkampen. Politikerne oppfattet derfor at de hadde demokratisk mandat til å fatte beslutning. Deres standpunkt var allerede kjent for velgerne:

«Folkeavstemmingen her lå temmelig nær i tid til det ordinære kommunestyrevalget. For meg var det en grunn til å la være å ha folkeavstemmingen. I det forrige kommunevalget så var allerede dette her med en mulig sammenslåing og K7-alternativet del av valgkampdiskusjonene. Mange av politikerne ble forhørt om hva vi mente om dette og ble valgt inn i kommunestyret på grunn av det vi mente. Da hadde vi et godt mandat til å ta en beslutning på dette. Istedenfor så fikk man folkeavstemmingen som ble veldig populistisk og unyansert. I kommunevalgkampen kunne man være grundigere, mer nyansert og kunne gi velgerne innblikk i ens egen vurdering av situasjon, behov, framtidssutsikter. Man kunne forklare velgerne hvorfor man mener at dagens kommunemodell hadde gått ut på dato». (opposisjonspolitiker (Krf), Songdalen kommune)

I sitatet over er informantene inne på en tredje viktig grunn til at man ønsket å unngå folkeavstemming. Man fryktet at en folkeavstemming ville bli unyansert og populistisk. Annet

sted i intervjuet omtaler denne informanten dette som at «kommunenasjonalsismen fikk råde». Andre informanter i andre case er inne på mye av det samme når de beskriver folkeavstemmingen i sin kommune: det ble tatt følelsesmessige beslutninger i et klima hvor fremtidsangst og fremtidsfrykt ble pisket opp i befolkningen.

Men det var også kommuner som aktivt ønsket en folkeavstemming. I vårt case-materiale ser dette foruten Ski ut til å være kommuner hvor politisk flertallsposisjon ikke ønsket en sammenslåing og politikerne hadde en klar formening om at de allerede hadde folkemeningen i ryggen. Måsøy, Sandnes og Steigen er eksempler på dette.

To av kommunene gjennomførte som vi ser av tabell C også e-valg som supplement til en tradisjonell folkeavstemming. Dette var Måsøy kommune og Ski kommune. I tillegg hadde Lørenskog vedtatt å gjennomføre e-valg, men her ble som kjent hele folkeavstemmingen avlyst. Men flere av kommunene vurderte å gjennomføre e-valg. I alle disse kommunene var det å forsøke å øke valgdeltakelse, særlig blant yngre velgergrupper, som var årsaken til at man ønsket å gjennomføre e-valg. Gjennomgangstonen er at Kommunal- og moderniseringsdepartementet oppfattes å ha vært lite hjelpeløse med å legge til rette for gjennomføring. I kommunene som nøyde seg med å vurdere gjennomføring av e-valg, plasseres årsaken til at man ikke gjennomførte e-valg nettopp hos departementet. Evenes droppet e-valg siden myndighetene ikke ønsket å stille med digitalt manntall. I Sandnes fikk ikke rådmannens forslag om å gjennomføre e-valg politisk støtte med henvisning til at man ikke stolte på den tilgjengelige løsningen når departementet ikke stilte det statlige (vante) programmet til rådighet.

I tabell D (se vedlegg 1) har vi for casekommunene sammenstilt alternativ på stemmeseddelen, grad av mobilisering/engasjement, oppslutning og resultat samt intervjuede politikeres vurdering av folkeavstemmingen. I alle case-kommunene foruten i Måsøy, Sandnes og Ski rapporteres det om stor grad av mobilisering og høyt innbyggerengasjement. I Ski var det ifølge informantene en liten gruppe av befolkningen som engasjerte seg, men de engasjerte seg til gjengjeld mye. I Sandnes og Måsøy var det en utstrakt oppfatning at innbyggere og politikere ville det samme (unngå sammenslåing). Her var det liten grunn for innbyggerne å engasjere seg. Disse tre kommunene peker seg også ut i det kvalitative datamaterialet med gjennomgående lavere valgdeltakelse enn i de andre kommunene, hvor engasjementet og innbyggermobiliseringen var høyere. De peker seg også ut med at det var få alternativer på stemmeseddelen.

I de fem andre case-kommunene som gjennomførte folkeavstemming var engasjementet og innbyggermobiliseringen betydelig høyere. Evenes og Songdalen peker seg ut som kommuner hvor innbyggerengasjementet ser ut til å springe ut av/sentrere rundt det at politisk flertall/politisk posisjon og deler av innbyggerne var uenige om hva utfallet av kommunereformen skulle bli for egen kommunes del. I Songdalen måtte innbyggerne kjempe mot egen kommune, både for å få bli hørt gjennom stemmeurna, men også for å få utredet andre alternativ enn det alternativet kommunes politiske og administrative ledelse ønsket. Kommunens utredning av å 0-alternativet kom, som vi så i forrige kapittel, i stand etter innbyggerinitiativ, og kommunens folkeavstemming kom i stand etter at et motvillig

kommunestyre snudde etter å ha fått et innbyggerkrav på bordet. Men der innbyggerengasjementet i Evenes materialiserer seg i et fremmøte på over 60%, (som altså er godt over gjennomsnittet for folkeavstemningene i kommunereformen) materialiserer ikke innbyggerengasjementet i Songdalen seg i et høyt fremmøte. Dette indikerer at det ikke var en stor gruppe av innbyggerne som mobiliserte og engasjerte seg gjennom innbyggerinitiativ. Informantene fra Songdalen har en tydelig oppfatning av at nei-siden var fullmobilisert og at dette i stor grad var innbyggere utenfor pendlingssonen inn til Kristiansand som mobiliserte. I så måte ligner Songdalen på Ski kommune. Men til forskjell fra Ski klarte innbyggerinitiativene i Songdalen å påvirke kommunenes gjennomføring av kommunereformen. I både Nesset og Evenes gikk engasjementet og mobiliseringen på sammenslåingsretning, mens det i Songdalen og Jondal var det å kunne få fortsette som egen kommune som var utgangspunkt for innbyggerengasjement og mobilisering.

Når det gjelder utforming av stemmeseddelen varierer dette mellom case-kommunene hvor mange alternativ man spurte innbyggerne om og hvor tydelige og konkrete alternativene var, og ikke minst hvor konkretisert de ulike sammenslåingsalternativene hadde rukket å bli på avstemningstidspunktet. Dette ser altså ut til å avhenge av hvor avklart kommunereformen var før innbyggerne ble spurt til råds gjennom valg, noe som igjen ser ut til å avhenge av hvor splittet kommunen var i kommunesammenslåingsspørsmålet. Jondal, Evenes og Nesset er eksempler på kommuner hvor sammenslåingsspørsmålet på ingen måte var avgjort før innbyggerne ble spurt til råds. Her synes det som at det politiske flertallet i kommunestyret ikke var stort nok eller avklart nok til at man kunne vite hvor kommunestyret kom til å ende opp. Dette er spesielt tydelig i Evenes, hvor det var hele fem alternativer å stemme over: tre sammenslåingsalternativer, fortsette som egen kommune og blank.

I Evenes og Nesset skulle et godt konkretisert sammenslåingsalternativ (henholdsvis ETS og Sunndal) konkurrere ved stemmeurna mot et sammenslåingsalternativ som var lite konkretisert (henholdsvis Ofoten og flest mulig Romsdalskommuner). I Jondal var alternativene godt konkretiserte, men her var det muligheten til å rangere mellom førstevalg og andrevalg som bød på utfordringer. Dette var et tiltak som kom som følge av at politikerne antok at avstemmingen ville gi et jevnt resultat og slik nok ønsket å maksimere muligheten for at eget foretrukket alternativ kunne høste støtte i et folkeavstemningsresultat. I alle disse tre kommunene ble det en betydelig politisk kamp etter folkeavstemmingen. I Evenes, fordi resultatet mellom de to sammenslåingsalternativene (ETS og Ofoten) var så godt som delt i to jevnstore blokker i befolkningen. Kommunestyret var også så godt delt i to jevnstore blokker. Mens ETS hadde et lite overtak i befolkningen, var det Ofoten-alternativet som hadde overtak i kommunestyret. Som vi så i forrige kapittel samlet ETS-tilhengerne i kommunestyret seg om å stemme for fortsatt egen kommune, for å blokkere for at Evenes gikk inn i Ofoten. I Jondal og i Nesset ble det etter folkeavstemmingen politisk kamp om hva folket egentlig hadde stemt. I begge disse to kommunene var det ikke avklart på forhånd hvorvidt de to ja-alternativene skulle kunne slås sammen til én ja til sammenslåingskategori. Mens i Jondal kompliserte også det at det var andrestemmene som også kunne telles med.

Det er interessant å se nærmere på hvorfor man valgte å gjennomføre eller hvorfor man ikke valgte å gjennomføre spørreundersøkelse (se tabell E i vedlegg 1 for en deskriptiv

oppsummering). Kommunene som bare gjennomførte spørreundersøkelse, eller som i utgangspunktet ønsket å gjøre det før de ble tvunget av innbyggerne eller et politisk mindretall til å gjennomføre folkeavstemming, peker på tre forhold som viktige for hvorfor man foretrakk spørreundersøkelse framfor folkeavstemming. For det første har spørreundersøkelsene en utvalgsmetode som gjør at man kan være sikker på at undersøkelsen beskriver folkemeningen (representativitet). Informantene peker på at en folkeavstemming risikerer å gi et mye skjevare bilde av innbyggernes holdninger til sammenslåing, fordi innbyggere som er imot en sammenslåing oppfattes i større grad enn tilhengere å møte opp ved stemmeurna. For det andre trekkes det frem at spørreundersøkelsen gir anledning til å undersøke hvorfor innbyggerne mener som de gjør og å undersøke hvordan innbyggerne vektlegger ulike forhold ved kommune og en eventuell ny kommune. Politikerne i disse kommunene vurderte forut for innbyggerhøringen at de ville få bedre kunnskap og bedre råd om innbyggermeningen fra en spørreundersøkelse enn fra en folkeavstemming. For det tredje pekes det på at en folkeavstemming, selv om den formelt er rådgivende, vil oppfattes som avgjørende. Dette ville flytte beslutningsmakten bort fra aktørene som både har innsiddeperspektivet på kommunens utfordringer og som har det formelle ansvaret for beslutningen, og som skal stå til ansvar for det som vedtas.

I kommunene som gjennomførte både innbyggerhøring og folkeavstemming ser det ut til at selve beslutningen om innbyggerhøringsmetode ble politisert. Spørreundersøkelsen ble oppfattet av politikere som ikke ønsket sammenslåing å for lett kunne bli gjenstand for manipulasjon gjennom at både innledende informasjon, spørsmålsstilling og utvalg kunne blåse opp ja-andelen. I Songdalen ble dette til og med tema i ordskiftet om spørreundersøkelsesresultatene, hvor motstanderne av sammenslåing beskylte undersøkelsen for å være vridd til fordel for politisk ledelses foretrukne standpunkt. Politikere som ønsket sammenslåing, ser i større grad ut til å peke på at folkeavstemmingen i for stor grad inviterte til «beslutninger basert på følelser fremfor fakta», samt at folkeavstemmingen gjerne mobiliserer motstandere av endring i sterkere grad enn tilhengere av endring.

Når de to ulike innbyggerhøringsverktøyene settes opp mot hverandre av både statlige myndigheter og av politikere med ulike standpunkt til sammenslåing, er det interessant å sammenstille resultatene fra spørreundersøkelsene opp mot folkeavstemningsresultatene. I tabell F (se vedlegg) presenterer vi en sammenligning av resultatene fra spørreundersøkelsene med resultatene fra folkeavstemmingen for de case-kommunene som har gjennomført begge.

Det er betydelige avvik mellom spørreundersøkelse og folkeavstemming i alle casekommunene som har gjennomført begge. Her er det viktig å poengtere at det kan ha gått lang tid mellom spørreundersøkelsene og folkeavstemmingene. Ulike resultat i de to innbyggerhøringene behøver med andre ord ikke å skyldes høringsform, men kan like gjerne skyldes det at kommunereformprosessen har beveget på innbyggernes holdninger/oppfatninger av alternativene. I Evenes er det høy grad av samsvar mellom de to høringsformene når det gjelder de to alternativene med lavest oppslutning. Når det gjelder de to alternativene med høyest oppslutning, er det betydelig avvik: i spørreundersøkelsen ønsket 49 % av innbyggerne en ETS-kommune, mens bare 24 % ønsket en Ofoten-kommune. I folkeavstemmingen var det nært dødt løp mellom disse to alternativene: 39,7 mot 38,9 %.

Dette forklares av våre informanter med at tilhengerne av ETS-alternativet oppfattet spørreundersøkelsen som et være eller ikke være og mobiliserte kraftig i forkant av den, mens Ofoten-alternativet ikke fikk noen formell aksjonsgruppe før etter spørreundersøkelsen.

Når det gjelder Songdalen var folkeavstemmingen preget av lavt fremmøte, og som vi har sett oppfattet informantene at det var primært sammenslåingsmotstanderne som benyttet seg av den. Men om vi sammenligner resultatene, ser vi at andelen som ønsker Nye Kristiansand (kommuneledelsens foretrukne alternativ) er omtrent like stor i de to innbyggerhøringsformene. Det er særlig alternativet Nye Søgne, som har fått betraktelig redusert oppslutning, mens Songdalen-alternativet kan vise til en betydelig høyere andel. Dette kan både skyldes det at den lokale kommunereformprosessen viste at Nye Søgne ikke fremstod som et godt alternativ, eller at innbyggere som så dette som et aktuelt alternativ skjønnte at de ikke kom til å få flertall og mobiliserte til fordel for Songdalen for å unngå å bli slått sammen med en by-kommune.

I Nesset var derimot oppmøtet på folkeavstemmingen godt, men også her er det betydelige avvik mellom resultatene fra spørreundersøkelsen og resultatene fra folkeavstemmingen. Sunndalalternativet er på ingen måte like dominerende i folkeavstemmingen som i spørreundersøkelsen, samtidig som det er en høyere andel som ønsker at kommunen skal fortsette som før. Dette kan forstås som at kommunereformprosess med god innbyggermedvirkning (med folkemøter, informasjon og intensjonsavtaler) har flyttet på innbyggernes overbevisning: både i retning av egen kommune, men også i retning av Romsdalsalternativet. Når det gjelder folkeavstemmingens andre sammenslåingsalternativ, flest mulig Romsdalskommuner, er ikke folkeavstemmingen og spørreundersøkelsen direkte sammenlignbare. I spørreundersøkelsen ble innbyggerne bedt om å velge hvilke kommuner de ser som mest naturlig å slå seg sammen med (flere valg mulig). I undersøkelsen fikk Molde kommune, nest høyest andel, med 29%. Informantene vi har intervjuet ser det som selvsagt at innbyggerne viste at «flest mulig Romsdalskommuner» ville innebære en sammenslåing med Molde og andre Romsdalskommuner som ønsket å gå inn i Molde. Om vi tar dette til grunn, er det en betydelig høyere andel som ønsket seg Romsdals-alternativet i folkeavstemmingen enn i spørreundersøkelsen.

I Sandnes er det som vi ser et betydelig avvik for begge de to alternativene innbyggerne fikk forelagt seg, men retningen er den samme. Her hadde folkeavstemmingen lav oppslutning og det fremgår av intervjuene at politisk flertall i kommunen gikk ut etter spørreundersøkelsen og sa at Nord-Jæren var uaktuelt. Dette gir grunn til å anta at mange av de som kunne tenke seg Nord-Jæren satt hjemme valgdagen.

Men i hvilken grad kan man si at innbyggermedvirkningen hjalp politikerne til å lande kommunereformen i sine kommuner? Tabell G i vedlegg 1 oppsummerer funnene fra case-analysen. Som vi ser er det ikke noe entydig svar på dette spørsmålet. Men det ser ut til at i kommuner hvor det var liten grad av splittelse om kommunesammenslåingsspørsmålet eller hvor det poliske flertallet var stort nok til å tøyle mindretallets standpunkt, har innbyggermedvirkningen i stor grad bidratt til å legitimere det politiske flertallets posisjon. Sandnes, Lørenskog, Oppegård, Måsøy og Ski er alle eksempel på slike kommuner i vårt utvalg

av casekommuner. Songdalen er også et eksempel, men her glapp det politiske flertallet og med det kontrollen over folkeavstemmingsspørsmålet.

I kommuner hvor kommunesammenslåingsspørsmålet var mer omstridd og kontroversielt, ser bildet mer blandet ut. I alle disse kommunene ser innbyggerhøringen ut til å ha eskalert motsetningene. Dette må forstås som naturlig i en åpen og demokratisk prosess. Men i noen av kommunene kjørte prosessene seg fast, mens i andre klarte man å politisk å manøvrere seg ut av floken. Evenes kommune er et eksempel hvor man kjørte seg fast. Her ble både spørreundersøkelsen og folkeavstemmingen polariserende og mobiliserende element, som sementerte frontene. Informantene vi intervjuet uttrykker at de innbyggerhøringstiltakene som virket konstruktivt, var de formene som åpnet for gjensidig dialog mellom politikere og innbyggere. Her kom man bakenfor de gjensidig utelukkende standpunktene som stod steilt mot hverandre:

«Folk var så opptatt av at folkeavstemningen skulle være selve beslutningen, ikke rådgivende. Dette var jo særlig bra for de som ikke ville ha en kommunesammenslåing. De var trygge på at en folkeavstemning ville innebære at kommunen bestod som egen kommune og da kunne de skyve ansvaret fra seg og over på innbyggerne. Det er ansvarsfraskrivelse. Som politiker er du valgt for å ta beslutninger for det beste for kommunen. Innbyggeren har ikke samme innblikk i hvordan kommunen drives, hvor vi er på grensen til hva som er forsvarlig og når vi er på grensen til hva som er ulovlig. Men innbyggeren kan likevel tillate seg å ha sterke meninger om sammenslåing. Men det er du som politiker som ser hvor skoen trykker og det er du som politiker som må stå til ansvar når vi om noen år ser konsekvensene av å fortsette som egen kommune. At seks stemmers overvekt skulle være avgjørende for utfallet er en helt meningsløs form for demokrati. Kun 18 % ønsket å bestå som egen kommune, flertallet ønsker sammenslåing. Folkeavstemningen er meningsløs og kommunestyrets vedtak blir paradisk» (Ordfører (H), Evenes kommune)

Også i Evenes og Steigen er det åpenbart at innbyggerhøringen var politisert. Samlet sett var det politisk flertall for en sammenslåing i Evenes, men det var delt mellom to ulike sammenslåingsretninger. Det politiske flertallet ønsket seg til Ofoten, mens de som ønsket seg en ETS-sammenslåing var i mindretall. Ordfører, som tilhører flertallet som ønsket en Ofoten-kommune, arbeidet for å få kommunestyret til å samle seg om et sammenslåingsalternativ før det ble forelagt innbyggerne i folkeavstemmingen, mens ETS-grupperingen, som var i mindretall i kommunestyret sammenlignet med Ofoten-tilhengerne, hadde alt å vinne på at også ETS-alternativet ble lagt ut til folkeavstemming. I Steigen ønsket sammenslåingsmotstanderne å gjennomføre folkeavstemming, mens sammenslåingstilhengerne ønsket spørreundersøkelse.

I Jondal, Nesset og Songdalen klarte man å løse floken. I Jondal krevde det en re-votering hvor sammenslåingstilhengerne AP klarte å stille samlet uten vararepresentasjon. Mens politisk opposisjon i Nesset etter hvert erkjente nederlag og besluttet å «se fremover». Felles for Jondal og Nesset er at det ble strid om hvordan folkeavstemmingen skulle tolkes. I Songdalen var det politiske flertallet overbevist om at sammenslåing var nødvendig også etter

innbyggerhøringen. Som vi så i forrige kapittel, så fulgte man folkeavstemmingen, gjennom at man la Nye Kristiansand (K5) og Nye Søgne kommune død. Samtidig fant man et smutthull og vedtok at Songdalen skulle slås sammen med Kristiansand og Søgne. Dette utløste kommunereformens «tvangsparagraf», noe som har preget det politiske klimaet mellom de to kommunene:

«Saken har bare fortsatt etter kommunestyrevedtaket. Forutsetningen for kommunestyret var at Søgne også skulle bli med. Vi har en lang historie med samarbeid med Søgne. Kommunestyret i Søgne sa nei, og så kom det et tvangsvedtak for Søgne på grunn av at vedtaket hos oss. (...) Da blir det støy. Særlig i Søgne. Dette her en forferdelig vanskelig sak. I alle partiene. (...) Stortinget har sviktet lokalpolitikere. Her har lokalpolitikere brukt mange år på å bygge opp gode interkommunale systemer og forordninger. Og det som er ganske ille i denne sammenhengen er når Stortinget svikter i prosessen slik Stortinget har gjort her, så har også kommunereformprosessen blitt skadelidende for det interkommunale samarbeidet som man har brukt mange år på å bygge opp. Så i vår region så står vi på mange måter igjen med en reform som trolig faller ned og ikke blir noe av, samtidig som vi må bruke lang tid på å reparere et meget godt interkommunalt samarbeid. Slik som dette kan vi ikke drive reformprosesser, i alle fall ikke kommunereform». (rådmann, Songdalen kommune)

Det er ikke overraskende i kommunene hvor politisk flertall møtte utfordringer med å ta kommunereformen i ønsket retning at informantene peker på vanskene med å få innbyggerne til å «se og ta innover seg fakta». Som rådmannen i Evenes sa da:

«Det er en utfordring å få innbyggerne til å se det jeg som rådmann ser. Innbyggerne har nok en opplevelse at vi driver kommunetjenester, men de er ikke så opptatt av hvordan det driftes. Vi som sitter med ansvaret ser at vi bruker alle ressurser og har alt fokus på drift, noe som gjør at utviklingsperspektivet taper. Dette, og hvilken risiko dette utgjør, går ikke hjem hos innbyggerne. De opplever at vi driver gode tjenester, men å få de til å ta inn over seg de nye oppgavene man står ovenfor, er en utfordring. Utfordringene vi står ovenfor når det gjelder utviklingstrekk som økonomi og demografi og hvilke nye tjenesteutfordringer en endret demografi fører med seg, er et vanskelig budskap å massekommunisere». (Rådmann, Evenes)

Å få innbyggerne til å se og erkjenne at oppfatningen av kommunens fremtidige levedyktighet ser annerledes ut fra innsiden av kommunehuset trekkes frem som en uoverkommelig pedagogisk oppgave:

«Etter et grundig arbeid hadde de en del folkemøter hvor politikerne forsøkte å formidle ut til innbyggerne det de hadde drøftet, vurdert og opplevd i prosessen. Noen av politikerne forsøkte også å formidle hvorfor de hadde endret oppfatning. Men det var da at kommunikasjonsutfordringen ble for stor for dem rett og slett. Innbyggerne, i alle fall de fleste av dem, har et relativt kortsiktig tidsperspektiv. Det ble vanskelig for politikerne å formidle det langsiktige perspektivet som de hadde jobbet med i prosessen» (rådmann, Songdalen kommune)

Den pedagogiske utfordringen bestod i at det var to helt forskjellige kommuner som var synlig for politikerne og innbyggerne:

«Per i dag har vi god kontroll på økonomien, innbyggerne er fornøyde med tjenestene, vi vant en europeisk pris for demokratisk styring og vi har også fått priser for personalpolitikken vår og vi leverer overskudd i regnskapsføringen vår. Altså Songdalen er en kommune som fungerer veldig godt. Det er helt opplagt at for en innbygger så er det helt merkelig når det går så bra å høre sentrale politikere si at de vil legge ned sin egen kommune. Det er jo det som er den store pedagogiske utfordringen her: hvorfor legge ned noe som fungerer bra? Forklaringen til politikere som jobber med dette er at de har sett langt inn i krystallkulen, samt det at de har tatt inn over seg hvor mye interkommunalt som nå egentlig styres indirekte. De ser at det er på tide å få en juridisk ramme rundt dette som er fremtidsrettet for å håndtere utfordringene som kommer om 5, 10, 15 og 20 år. Her er det en totalt forskjellig virkelighetsoppfatning mellom innbyggerne, som ser kommunen i nuet, og politikere som har kikket langt frem. I tillegg er det andre hensyn som også er tungtveiende, blant annet behov for mer helhetlig areal, samferdsel og klimapolitikk og krevende konkurranse med andre større byer om nasjonale ressurser. Det er der den politiske utfordringen er, som jo Stortinget egentlig startet reformen på grunnlag av. Den ble for stor altså. Mange innbyggere tok ikke det perspektivet. (...) de som ikke ønsket en sammenslåing kunne med enkelthet peke på at ja, men vi har det så greit. Kan vi ikke bare fortsette? Det er det mange som selvfølgelig synes høres helt fornuftig ut». (rådmann, Songdalen kommune)

Men også i kommuner hvor det var uenighet mellom administrasjon og politikere ser vi lignende oppfatninger. Etter vår oppfatning henger ikke dette sammen med at «noen har sett lyset» og andre ikke har «forstand nok til å se det åpenbare» eller «lar seg blinde av irrasjonelle følelser». Men at man ser ulike roller for kommunen og at man vektlegger ulike forhold ut fra eget ståsted, ansvar og oppgaver.

6.3. ROPES DET ETTER ET MER AKTIVT STORTING?

Som vi ser har kommunereformen vært vanskelig i en del av casekommunene. I debatten om kommunereformen har Stortingets rolle stått sentralt. Vi har derfor undersøkt i hvilken grad man lokalt i case-kommunene etterspør et mer aktivt Storting. Som det fremkommer av tabell H i vedlegg 1 etterspørres ikke et aktivt Storting i flertallet av case-kommunene. Men et interessant mønster antydes: i kommuner hvor det er stor lokal uenighet og hvor det enten er fastlåste og jevnbyrdige fronter innad i kommunestyret eller det er stor uenighet mellom innbyggere og folkevalgt, ser det ut til at sammenslåingsspørsmålet oppleves å være for stort for lokaldemokratnivået. I Evenes peker både rådmann og politikere vi har intervjuet at kommunestyrevedtaket på mange måter er en oppfordring til Stortinget om å gripe inn. Her vedtar kommunestyret alenegang, samtidig som man viser til at man ikke evner å fortsette som egen kommune uten økt bruk av interkommunale samarbeid. Dette er en direkte henvisning til en av bærebjelkene i kommunereformen: Regjeringens ønske om å redusere omfanget av interkommunale samarbeid. Dette er en ball som Stortinget ikke tok. I Songdalen, hvor politikere ikke hadde innbyggerne med seg i sin vurdering av hva som var nødvendig, uttrykker både ordfører (SP) og rådmann stor frustrasjon over at hverken Regjering eller Storting tar ansvar for landets kommuneinndeling:

«Hvis Stortinget virkelig mener at struktur og oppgavefordelingen er feil, ja vel, så da må de stå ved det og så må de gi lokalpolitikere som har gått så dypt inn i dette støtte til å gjøre

sin prosess. Ikke motarbeide de. Prosessen har på mange måter har blitt helt feil her altså. Min sympati ligger hos lokalpolitikere. De har vært helt enestående og vært lojale og stått på. Så de fortjente ikke mye av det som de nå har opplevd». (rådmann, Songdalen)

Lignende oppfatninger finner vi også fra administrativt hold i Sandnes. Her vurderer rådmannen at kommunestruktur i flerkommune-byområder er en sak hvor Stortinget har abdisert.

«Hvis kommunene skal være det viktigste verktøyet til å iverksette statlig politikk, må det ligge andre føringer til grunn. Om man skal bruke makt, eller om man gjør det mer indirekte gjennom inntektssystemet eller andre virkemidler vet jeg ikke, men jeg har ingen tro på en frivillig ordning i stor skala. En del av de minste kommunene kan nok gå med på det frivillig. De opplever at de står ovenfor en kjempeutfordring. Men når det gjelder store overordnede grep, i områder som vårt, hvor vi ikke opplever at vi står i kjempeutfordringer som enkeltkommuner, hvor problemet er regional samordning og samfunnsutvikling, ja da må det en annen statlig vilje og maktbruk til dersom en ønsker større enheter». (rådmann, Sandnes kommune)

7. INNBYGGERMEDVIRKNING: OPPSUMMERING OG ANBEFALINGER

7.1. HOVEDBILDET

Hva er så hovedbildet når vi sammenfatter både funn fra de kvantitative analysene og de kvalitative intervjudataene? Ulike data er egnet til å kaste lys over ulike sider ved de problemstillingene som trekkes opp innledningsvis i denne rapporten – de kvalitative dataene egner seg åpenbart ikke til å generalisere i noen statistisk forstand, men gir en utdypende innsikt i det generelle bildet som register- og surveydata gir. Hvis vi tar utgangspunkt i hovedproblemstillingene, mener vi å kunne konkludere med følgende:

Er det systematiske sammenhenger mellom de sentrale trekkene ved medvirkningen (valg av medvirkningsform, oppslutning, antall alternativer og mobiliseringstiltak) og hhv. kommunestørrelse og sentralitet?

Ut fra de analyserte registerdataene ser vi at oppslutningen i folkeavstemningene generelt viser en sammenheng med kommunestørrelse; fremmøtet er størst i små kommuner. Som surveymaterialet viser, varierer tilfredsheten med valg av medvirkningsform ubetydelig mellom store og små kommuner når det gjelder spørreundersøkelser – mens tilfredsheten med folkeavstemningene er sterkere i små kommuner. Når det gjelder mobilisering antyder det kvalitative materialet at dette henger mer sammen med hvor omstridt kommunesammenslåingsspørsmålet er lokalt enn kommunestørrelse og sentralitet. Dette kan gjelde både selve sammenslåingsspørsmålet men også hvilke alternativ man skal gå for.

I hvilken grad antas bruk av elektroniske løsninger å ha påvirket valgdeltakelsen?

Antallet kommuner som har brukt e-løsninger i innbyggermedvirkningen er få – vi har klart å identifisere 11 kommuner. Dette betyr at det er vanskelig å generalisere ut fra en sammenligning med øvrige kommuner. De kvalitative dataene viser imidlertid at kommunene som valgte (og kommunene som vurderte å gjennomføre) e-valg, valgte denne løsningen for å øke deltakelsen blant velgere under 30 år. Det er vanskelig å si entydig hvordan e-valg har påvirket valgdeltakelsen. Men de case-kommunene som har gjennomført e-valg har ikke påfallende høyere valgdeltakelse enn i de andre case-kommunene. Valgdeltakelsen ser først og fremst ut til å henge sammen med hvor omstridd sammenslåingsspørsmålet er lokalt, samt hvorvidt det var mobilisering på begge sider av skillelinjene (altså at både ja og nei-siden mobiliserte). Flere kommuner i vårt case-utvalg vurderte å gjennomføre e-valg, men droppet dette da Kommunal- og moderniseringsdepartementet ikke stilte til veie den vante e-valgløsningen. Dette er en kritikk av departementet som også reises av kommunene som gjennomførte e-valg.

I hvilken grad har spørreundersøkelsene gitt kommunestyrene tydelige råd?

Survey materialet indikerer at folkeavstemningene både har gitt innbyggerne klarere alternativer å forholde seg til, og tydeligere råd til kommunepolitikerne – når vi sammenligner de som kun har gjennomført én av medvirkningsmetodene. Likevel er det et flertall (63 %) som mener at spørreundersøkelsene i «stor» eller «svært stor» grad har gitt tydelige råd. Case-studien gir på sin side et blandet bilde av hvor nyttig spørreundersøkelsene har vært når det gjelder det å gi råd til kommunestyrene. Dette er et spørsmål som vi har fått ulike svar på fra informanter fra samme case-kommune. Vår undersøkelse gir ikke grunnlag til å hevde at dette skyldes undersøkelsens design eller utvalgsmetode (kvalitet). Delvis ser dette ut til å henge sammen med størrelsesforholdet mellom tilhengere og motstandere blant innbyggerne, og delvis hvorvidt innbyggerne mener det samme som det politiske flertallet.

I hvilken grad påvirket spørreundersøkelsene eller de rådgivende folkeavstemningene det representative demokratiet?

Flertallet i survey materialet mener at innbyggermedvirkningen har hatt positive effekter på den lokalpolitiske prosessen – selv om et betydelig mindretall signaliserer et forbehold mot en slik konklusjon. I case-studien ser vi at spørreundersøkelsene av innbyggere (kanskje særlig de som ikke ønsker sammenslåing eller som ønsker ett spesielt sammenslåingsalternativ) har oppfattet spørreundersøkelsene som viktige premissgivere for både videre prosess og hvilket utfall kommunereformen ville få i for egen kommune. I de av case-kommunene hvor kommunesammenslåingsspørsmålet har vært kontroversielt, har det blitt mobilisert: både for å få høyest mulig oppslutning om foretrukket alternativ, men også for å undergrave spørreundersøkelsens legitimitet som en uavhengig og troverdig dokumentasjon på folkemeningen. Når det gjelder de rådgivende folkeavstemningene er det fire case-kommuner hvor kommunestyret har gjort vedtak som ikke er i tråd med folkemeningen slik den kommer til uttrykk i rådgivende folkeavstemninger (Evenes, Songdalen, Nettet og Jondal). Det er imidlertid få fellesnevnerer mellom disse fire. Fellesnevneren ser likevel ut til å være at flere ja-alternativer på stemmeseddelen har skapt ugreie: det har blitt uenighet om man kan slå sammen andelene av befolkningen som har stemt de ulike ja-alternativene til én ja-andel.

Så godt som alle lokalpolitikere vi har intervjuet er opptatt av at rådgivende folkeavstemninger har et potensial til å undergrave det representative demokratiet – enten ved at det kan skape forakt for folkestyret om folkemeningen ikke tas til følge, eller ved at politikernes plikt til å gjøre vedtak som er «til det beste for innbyggerne» undergraves. Men hvorvidt kommunesammenslåing er et spørsmål som er egnet å gjennomføre folkeavstemming på, er det ulike meninger blant politikerne vi har intervjuet. Flere ser kommunesammenslåingsspørsmålet som så viktig at innbyggerne må få komme med et formelt råd. Disse politikerne viser til at beslutningen er irreversibel, men også i stor grad vil påvirke innbyggernes liv. Men også mange av lokalpolitikere vi intervjuet ser spørsmålet som for viktig til at folket skal mobiliseres til å si sitt ved stemmeurna. Disse informantene peker på at folkeavstemningen gjerne blir skjev og at spørsmålet som skal tas stilling til er for omfattende til at man kan forvente at innbyggerne tar informerte valg.

I denne undersøkelsen er ikke innbyggerne representert i datamaterialet med en egen stemme. Denne undersøkelsen kan dermed ikke benyttes til å dokumentere hvorvidt innbyggerne tar informerte valg eller ikke. Det undersøkelsen derimot viser er at om politisk flertall i en kommune har folkemeningen med seg, så ønsker man at denne skal aktiviseres og lyttes til. Om politisk ledelse ikke har folkemeningen med seg, så fremheves det at det er ordfører og formannskapsmedlemmer som ser utfordringene og mulighetene – og som må stå til ansvar for beslutningen når konsekvensene av utfordringene blir synlige også for innbyggerne. Har man folkemeningen med seg, så viser undersøkelsen vår at politisk flertall ønsker å bruke potente verktøy med utelukkende og kontrastskapende svarkategorier som innbyggerhøring (spørreundersøkelse) og folkeavstemming. Har man folkemeningen mot seg, så ønsker man å bruke dialogskapende verktøy som folkemøter, næringslivsmøter, interaktive portaler. Dette er kanaler som gir anledning til å lære innbyggerne om det som er usynlig for dem. Det er imidlertid lite i intervjumaterialet som underbygger en påstand om at det er lettere for et kommunestyreflertall å gå imot folkemeningen slik den kommer til uttrykk i en spørreundersøkelse sammenlignet med en rådgivende folkeavstemming. Analysen av surveydataene indikerer likevel at dette kan være tilfelle; folkeavstemninger oppleves generelt som mer bindende og et vedtak mot folkeviljen uttrykt gjennom folkeavstemninger vurderes som noe mer sensitivt i forhold til å skape politikerforakt.

Er det erfaringer fra spørreundersøkelsene og folkeavstemningene som kan ha betydning for bestemmelsene i kommuneloven og inndelingsloven?

I rapportens innledning påpekte vi at det i arbeidet med ny kommunelov (NOU 2016:4) ikke ligger an til at reglene om innbyggerdeltakelse og folkeavstemninger endres i vesentlig grad. Hensynet til det representative demokratiet angis som en tungtveiende grunn til dette. Folkeavstemningenes potensial for å være konfliktskapende, konserverende og fragmenterende er sentrale argumenter for dette, selv om det heller ikke ses bort fra positive effekter. Men det konkluderes likevel med at kommunenes frihet til selv å avgjøre hvordan innbyggerdeltakelse skal være en grunnleggende forutsetning.

De funn som er presentert i denne rapporten gir etter vår oppfatning få tungtveiende argumenter mot en slik hovedkonklusjon. Riktig nok finner vi ikke sterke grunner til å hevde at folkeavstemninger som medvirkningsmetode *generelt* har skapt uoverstigelige konflikter og splittelser i kommunene. Samtidig er det åpenbart at de også finnes, noe det kvalitative datamaterialet har identifisert. Case-studien kan dermed gi grunnlag for å undersøke nærmere om inndelingsloven bør gi føringer på at spørreundersøkelse skal benyttes til å undersøke hvilke preferanser innbyggerne har når det gjelder sammenslåingsretning/-alternativ, og hvilke forhold ved egen kommune og alternativene som ligger til grunn for denne preferansen. Likedan gir undersøkelsen grunnlag for å undersøke nærmere om det i inndelingsloven bør komme en føring om at rådgivende folkeavstemninger i kommunesammenslåings spørsmål begrenses til å spørre om man ønsker at kommunen skal slå sammen eller ikke, og ikke benyttes til å spørre om råd om retning/sammenslåingsalternativ. Slik kan man redusere rommet for tolkningsuenighet og ikke minst kan man sikre at de to

innbyggerhøringsmetodene utfyller hverandre, istedenfor å bli oppfattet som konkurrerende alternativ.

I hvilken grad er det sammenheng mellom antall presenterte strukturalternativer i folkeavstemninger/spørreundersøkelser og den dokumenterte effekten på det representative demokratiet i kommunene?

Case-studien gir grunnlag for å si at flere alternativ i folkeavstemningene kan skape utfordringer for hvordan folkeavstemningsresultatet skal tolkes. Dette gjelder særlig i de tilfeller hvor flertallet av innbyggerne samlet sett ønsker en sammenslåing, men er uenige om sammenslåingsalternativet, eller der hvor det sammenslåingsalternativet som oppnådde flertall ikke lengre er aktuelt (f.eks. fordi sammenslåingspartner sier nei).

Hva kjennetegner innbyggermedvirkningen i kommuner hvor kommunestyrets vedtak har blitt utfordret av innbyggermobilisering?

Undersøkelsen vår viser at det er lite som systematisk kan sies å kjennetegne kommunene hvor kommunestyrets konkluderende kommunereformvedtak har blitt utfordret av innbyggermobilisering. I det ene av omkampscasene (Neset) har det vært en grundig og bred innbyggermedvirkning. I det andre, Jondal, ble det ikke gjennomført spørreundersøkelse, uten vi dermed kan si at dette er en medvirkende årsak til at det ble omkamp der. I Jondal var det stor splittelse og omkampen gikk på at en vararepresentant som møtte istedenfor et fast medlem, stemte annerledes enn partigruppen ønsket. I Neset synes det som at det var kommunestyreflertallets tolkning av folkeavstemningsresultatet etter at det seirende sammenslåingsalternativet ble uaktuelt (sammenslåingspartner Sunndal sa nei) som utlyste innbyggermobilisering med krav om ny folkeavstemning uten en Sunndalssammenslåing som alternativ. Man var uenig i at man kunne ta for gitt at det ikke ville være flertall for å bestå som egen kommune når Sunndalsalternativet var lagt dødt.

Utvider vi spørsmålet til å også omfatte innbyggermobilisering mot kommunens kommunereformprosess, kan vi inkludere erfaringene fra Songdalen. Her fremstår kommunereformprosessen som en ovenfra og ned prosess, hvor den lokale politiske og administrative ledelsen ønsket å få tilpasset kommunegrensene til å reflektere behovet de så. Innbyggerne (og kommunestyrepolitikere som tilhørte mindretallet) måtte mobilisere for å få kommunereformprosessen til å reflektere egne foretrukne alternativ. Når så spørreundersøkelsen ble gjennomført ble det grobunn for mistro. For motstanderne ble den lokale prosessen en klar parallell til det kommunereformbildet som nasjonale kommunereformmotstandere tegnet opp.

7.2. FOLKEAVSTEMNINGER ELLER SPØRREUNDERSØKELSER?

Denne rapporten innledet med å vise til at folkeavstemninger er noe annet enn en spørreundersøkelse eller meningsmålinger; det er knyttet sterkere forventninger til at utfallet av en avstemning skal binde beslutningstakerne enn en spørreundersøkelse. Våre data gir en

generell støtte til en slik antakelse. De folkevalgte i norske kommuner har altså en sterk oppfatning av folkeavstemninger som premissgivende og bindende i forhold til egne beslutninger. Viljen til endog å *la seg binde*, til det å mene at det er slik det burde være, er heller ikke ubetydelig. Men dette er en vurdering som ikke er uten forbehold. Vurderingen er heller ikke delt av alle; som vi har sett finnes det dissenterne som henviser til det prinsipielt problematiske i å la råd være mer enn akkurat det.

Forbeholdet mot at folkeavstemninger sees på som bindende for de folkevalgte finnes som antatt i det tolkningsrommet som oppstår både når det er vanskelig å identifisere et tydelig flertall og når det sås tvil om representativiteten i folkeavstemningen. Vi påpekte også innledningsvis at tolkningsmangfoldet i innbyggermedvirkningen kan være følsomt for hvilke valgalternativer eller spørsmålsstillinger som legges til grunn. Vi mener å finne støtte i vårt materiale for at dette kan være et reelt problem – selv om vi vil understreke at dette er noe som burde gjøres gjenstand for mer spesifikk forskning. Som en konsekvens mener vi også å ha dokumentert at tanker om «taktiske» vurderinger i valget mellom folkeavstemninger eller spørreundersøkelser – og når det gjelder utformingen av disse – ikke bare er teoretiske størrelser, men faktiske elementer i mange kommuners reformprosess. I noen grad er nok taktikkeri i designet av innbyggermedvirkning også styrt av hvilke forventninger man har til hvilket svar de ulike medvirkningsformene gir. De som har forventet at spørreundersøkelser er tilbøyelige til å framvise en mer positiv holdning til kommunesammenslåing har i alle fall fått bekreftet sine fordommer.

Dette betyr i seg selv ikke at den ene medvirkningsformen prinsipielt er «bedre» enn den andre (gitt at metode og tilretteleggelse for øvrig er adekvat ivaretatt) – noe som også nok kan forklare hvorfor et betydelig antall kommuner også baserer seg på begge deler. Men det er utvilsomt en stor sjanse for at ulike medvirkningsmetoder kan gi ulike råd. Så kunne man hevde at dette uansett ikke burde være noe som sliter på de folkevalgtes nattesøvn – så lenge man ikke gjør innbyggermedvirkningen til noe den ikke er, altså et folkets imperativ. Virkeligheten er selvsagt ikke like enkel.

Grunnen til dette er at innbyggermedvirkning – og særlig folkeavstemninger om kommunesammenslåing – *mobiliserer* og *engasjerer* borgerne, og særlig, men ikke bare, motstandere av sammenslåinger. I andre sammenhenger ville jo dette oppfattes som ønskelig for enhver som er opptatt av lokaldemokratiets kår (noe man må anta den jevne kommunepolitiker er), men her er faren for at innbyggermedvirkningen kompliserer den politiske prosessen ikke ubegrunnet. Særlig gjelder altså dette folkeavstemninger; som vi har påpekt er disse primært et supplement i det norske representative demokratiet. Folkeavstemninger kan bli et uttrykk for et borgerengasjement som det er vanskelig å forholde seg til; ikke bare fordi utfallet kan stride mot de folkevalgtes eget standpunkt (selv om et samsvar nok sukrer pillen), men fordi det faktisk er de folkevalgte som avgjør (og skal avgjøre) på bakgrunn av informasjon og helhetskunnskap den jevne borger ikke kan forventes å ha. I en situasjon hvor den lokale debatten som leder opp til folkeavstemningen preges av det emosjonelle snarere enn det rasjonelle (som flere av våre informanter peker på) blir det likevel vanskelig å gå på tvers av folkeavstemningsresultatet, noe som trolig må ses som et bakteppe

for den betydning som folkeavstemningene tross alt tilskrives av de lokale folkevalgte i vårt surveymateriale.

Innledningsvis har vi antatt at dette også har å gjøre med en *allmenn* forståelse av folkeavstemninger som noe som ligner ordinære valg med det som hører til av borgerplikt og demokratisk alvor. Vi har ikke grunnlag i våre data for å hevde at det er slik, men det er en forståelse av folkeavstemningenes tyngde som neppe bare deles av de folkevalgte. Og et aktivt borgerengasjement handler selvsagt ikke bare om noe som vanskeliggjør kommunestyrenes behandling av kommunereformen; det er både et nødvendig fundament for et fungerende lokaldemokrati og en langt på vei uunngåelig konsekvens av at spørsmålet om kommunesammenslåinger reises. Imidlertid er det lite i vårt materiale som tyder på at dette er et uoverstigelig problem for det norske lokaldemokratiet, selv om vi som vist har dokumentert *enkeltilfeller* der folkeavstemningene kompliserer beslutningsprosessene.

Er da dette likevel et argument for at spørreundersøkelser er en medvirkningsform som er å foretrekke; som i større grad tas for det rådet det faktisk er, som det koster mindre å tilsidesette, som medfører en mindre komplisert beslutningsprosess for de folkevalgte, og som i større grad bunner i det rasjonelle snarere enn det emosjonelle? Kanskje. Antakelsen om at borgernes kunnskapsnivå, informasjonsgrunnlag og innsikt i konsekvenser har betydning, gjelder riktig nok uansett medvirkningsform, og kravet til de folkevalgtes beslutningsansvar gjelder uansett. Men som lokal folkevalgt er det åpenbart lettere å stole på at den politiske ryggraden bærer på bakgrunn av en spørreundersøkelse; mens tre av ti kommunestyrevedtak om kommunesammenslåing er i strid med utfallet av spørreundersøkelsene, er altså mindre enn ett av ti vedtak i strid med folkeavstemningens utfall (jf. tabell. 6).

Selv om spørreundersøkelsene kan åpne for å lede utfallet i en bestemt retning mer enn hva tilfellet er for folkeavstemninger, gir likevel ikke dette grunnlag for å hevde at spørreundersøkelsene generelt har «taktiske» slagsider i utforming og design. Medieintrykket av undersøkelsene som manipulerende er neppe dekkende for særlig mange av undersøkelsene – basert på det datamaterialet vi har hatt tilgang til. Unntak finnes dog – i alle fall mistanker om at enkelte undersøkelser bevisst er gitt en slagside, noe som vi også har vist eksempler på i den kvalitative analysen. Uavhengig om en slik manipulasjon er reell eller ikke, er mistanken i seg selv noe som utfordrer innbyggermedvirkningens og den politiske prosessens legitimitet. Dette understreker igjen viktigheten av transparens og åpenhet om designet av medvirkningsprosessen.

Vårt datamateriale peker likevel mot at «taktiske» vurderinger kan legges til grunn for innbyggermedvirkningen – dog ikke i designet av spørreskjemaer eller stemmesedler, men i *valget av medvirkningsform*. Vi mener de kvalitative dataene gir oss grunnlag for å hevde at i situasjoner hvor de folkevalgte opplever å ha folkemeningen i ryggen, så ønsker man at denne skal aktiviseres og lyttes til og man ønsker å bruke potente verktøy med utelukkende og kontrastskapende svarkategorier – enten det er snakk om undersøkelser eller folkeavstemninger. Er det motsatte tilfelle, så fremheves det i større grad at det er «vi» (som rådmenn, ordfører og formannskapsmedlemmer) som ser utfordringene og dermed også

mulighetene, og som må stå til ansvar for beslutningen når konsekvensene av utfordringene blir synlige også for innbyggerne. Da kan dialogskapende verktøy i større grad favoriseres: folkemøter, næringslivsmøter, interaktive portaler. Dette gir anledning til å lære innbyggerne om det som er usynlig for dem.

Mange kommuner har riktig nok valgt å gjøre begge deler. Vi vil av flere grunner argumentere for at dette er en fruktbar strategi. spørreundersøkelsenes fortrinn er at de kan gi et representativt bilde av folkemeningen, noe som folkeavstemninger ikke gir noen garanti for med muligheter for både lav og sosialt skjev oppslutning i stemmelokalene. Spørreundersøkelsene åpner også for innsikt i et mye mer nyansert bilde av folkeviljen både i forhold til hvilke forutsetninger som må ligge til grunn for en kommunesammenslåing, hvilke krav som stilles til nye kommunekonstruksjoner og hvordan eventuelle begrensninger ved den eksisterende kommunestrukturen vurderes. Slik sett kan spørreundersøkelser være *avklarende* i forhold til hvilke sammenslåingsalternativer som kommunestyret ønsker å gå videre med – og på denne måten også berede grunnen for mindre komplekse folkeavstemninger.

Dette betyr ikke nødvendigvis at presset på at de lokalt folkevalgte fatter det «riktige» vedtaket blir mindre, eller at den politiske prosessen blir enklere. Som kartleggingen dokumenterte, er det ut fra en ren ja/nei-betraktning ulikt utfall i 40 % av kommunene som har gjennomført begge medvirkningsformer. Det kan imidlertid gjøre kommunestyrenes vedtak mer kunnskapsbaserte, transparente og legitime. Det vil være positivt.

7.3. KONSEKVENSER OG LÆRINGSPUNKTER

Vi finner altså ikke sterke grunner til å hevde at folkeavstemninger som medvirkningsmetode generelt har skapt uoverstigelige konflikter og splittelser i kommunene. Det betyr derimot ikke at de utfordringene og dilemmaene ved innbyggermedvirkning som er omtalt i denne rapporten ikke bør være gjenstand for økt oppmerksomhet og bevissthet. Vi tror imidlertid at dette først og fremst tilsier en aktiv innsats fra både departement, KS og kommunene selv, eksempelvis gjennom den folkevalgtopplæringen som KS legger til rette for. Momenter som etter vår oppfatning særlig bør vektlegges handler om å øke bevisstheten om hva innbyggermedvirkningen faktisk er – en rådgivende støtte for det beslutningsansvar som er pålagt den enkelte folkevalgte. I dette bør det være rettet en spesiell oppmerksomhet mot konsekvenser av innbyggermedvirkningen og de potensielle konfliktene som kan oppstå. Å gjennomføre to folkeavstemninger og fatte tre kommunestyrevedtak om kommunestruktur innenfor et halvt år – som tilfellet har vært i en av våre case-kommuner – kan være illustrerende for hvordan slike konflikter og omkamper kan manifestere seg. Få vil hevde at slike prosesser skaper et fruktbart grunnlag for et velfungerende lokaldemokrati preget av forutsigbarhet og tillit.

Med en større bevissthet om potensialet for konflikt og splittelse innbyggermedvirkningen kan ha – selv om dette som sagt ikke nødvendigvis er det som best beskriver flertallet av norske kommuner – kan det også være håp om at den generelle tilfredsheten med

medvirkningen kan øke. Selv om mange melder om gode prosesser og tilfredshet med medvirkningsprosessene betydning for den politiske prosessen, er dette som før nevnt langt fra unisont positiv – våre respondenter framstår altså som relativt delt i synet på dette. Og det er ikke bare små kommuner med tette bånd mellom folk, der man kunne anta at potensielle konflikter får større konsekvenser, som bør vies oppmerksomhet. Tilfredsheten med innbyggermedvirkningen ser ut til å synke med økt kommunestørrelse. Også slike kommuner vil trolig ha nytte av en økt bevissthet om medvirkningens dilemmaer, muligheter og utfordringer.

Vi tror at de viktigste læringspunktene som framkommer av denne studien knytter seg til seks momenter:

1. AVKLAR INNBYGGERMEDVIRKNINGENS STATUS

Lokale folkevalgte kan ha ulik holdning til innbyggernes råd – selv om mange føler seg bundet av utfallet i både folkeavstemninger og spørreundersøkelser. For å legge grunnlaget for en god, åpen og ikke unødvendig konfliktfylt politisk prosess er det viktig at kommunestyrets holdning til resultatet av innbyggermedvirkningen avklares og kommuniseres tidlig i prosessen – fortrinnsvis før folket bes om råd.

2. AVKLAR TOLKNINGSROMMET

I forlengelsen av at innbyggermedvirkningens status tidlig avklares er det viktig at tolkningsrommet for medvirkningen også drøftes og kommuniseres – hvor stort skal frammøtet være for at en folkeavstemning betraktes som et tydelig råd? Skal det stilles krav til kvalifiserte flertall for at for at folkets råd blir vurdert som tungtveiende? Dette må avklares lokalt, i åpenhet og igjen tidlig i prosessen.

3. TO-TRINNS RAKETTER KAN VÆRE LURT

Mange kommuner har valgt å basere innbyggermedvirkningen både på spørreundersøkelser og folkeavstemninger. Dette kan bidra til å styrke kunnskapsgrunnlaget for de folkevalgte, avklare sammenslåingsalternativer og øke legitimiteten i medvirkningen. Selv om dette kanskje gjør at kommunestyret må ta høyde for en mer «kompleks folkevilje» kan det likevel være verdt det.

4. TRANSPARENS OG PROFESJONALITET I METODEBRUK

Mistanker om at innbyggermedvirkningen er lagt opp til å favorisere et standpunkt i spørsmålet om kommunesammenslåing er uheldig for den lokale politiske prosessen – selv om dette ikke nødvendigvis er intendert av verken kommunens politikere eller administrasjon. Det er viktig at spørreundersøkelser holder et tilfredsstillende faglig nivå og at det er åpenhet om hvilke problemstillinger som skal belyses før innbyggerne bes om råd.

5. VEDTAKSMODNING

Omkamper om politiske vedtak i kommunestrukturspørsmålet forekommer og kan være legitime, ikke minst hvis det tilkommer nye og avgjørende momenter i saken – andre kommuners vedtak vil for eksempel kunne påvirke dette. Det er likevel problematisk for kommunestyrets legitimitet hvis dette oppfattes som respektløst enten overfor folkets råd, kommunestyrets tidligere vedtak, eller begge deler. Korte og hyppige intervaller mellom motstridende kommunestyrevedtak bidrar til dette. Kommunestyrevedtak om kommunesammenslåinger bør gis tid til å modnes så langt det er mulig både i folkevalgtes og innbyggers bevissthet – selv om det må erkjennes at dette kan være en utfordring i et kommunelandskap i hurtig endring, drevet av en utålmodig stat.

6. STOREBRØDRE FORTJENER OGSÅ GODE PROSESSER

Lokalpolitikernes tilfredshet med innbyggermedvirkningen synker med økende kommunestørrelse. Og en del regionale «storebrødre» som framstår som naturlige kommunesentre i etterkant av en sammenslåing har valgt å ikke gjennomføre verken folkeavstemninger eller spørreundersøkelser. Selv om det er slik at deltakelsen i folkeavstemninger er lavere i større kommuner – noe som kan indikere et svakere engasjement for kommunestrukturspørsmålet – er dette gjenkjennbart fra *rutinepolitikken* i store kommuner. Det betyr ikke at innbyggere i store kommuner ikke fortjener å bli hørt – også i spørsmål om kommunestruktur. Dette bør det settes sterkere fokus på.

REFERANSER

Bjørklund, T. og J. Saglie (2000): Lokalvalget i 1999. Rekordlav og rekordhøy deltakelse. Oslo, Institutt for samfunnsforskning. *Rapport 12:2000*.

Bolkesjø, T. og B.A. Brandtzæg (2005): Den vanskelige dialogen. Om innbyggerhøring og evaluering av forsøket på kommunesammenslutning i Valdres i 2004. *Telemarksforskning: Rapport 224*.

Chadwick, A. (2008): Web 2.0. Challenges for the study of e-Democracy in an era of informational exuberance. *I/S: A Journal of Law and Policy for the Information Society* 5(9), 9-42.

Ekspertutvalget (2014). *Sluttrapport fra ekspertutvalg. Kriterier for god kommunestruktur*.

Haug, A.V. (2008): Hva slags demokrati i cyberspace? Behøver vi lenger valgte representanter? I Baldersheim, H., A.V. Haug og M. Øgård: *Mot den virtuelle kommunen. Studier i e-demokrati og e-forvaltning*. Bergen: Fagbokforlaget.

Federici, T., A.M. Braccini, Ø. Sæbø (2015): 'Genlemen all aboard!' ICT and party politics: Reflections from a Mass-eParticipation experience. *Government Information Quarterly* 32 (2015) 207-298.

Frisvoll, S., & Rye, J. F. (2009). Elite discourses of regional identity in a new regionalism development scheme: The case of the 'Mountain Region' in Norway. *Norsk Geografisk Tidsskrift-Norwegian Journal of Geography*, 63(3), 175-190. Doi: 10.1080/00291950903238990

Frisvoll, S. (2016) Når døde grenser våkner. Kommunen som lokalsamfunn i asynkron regionalisering. I M. Villa & M. Haugen (red.) *Lokalsamfunn i dag*. Cappelen Dam Akademiske.

Fylkesmannen i Nordland (2016a). *Tilråding om kommunestruktur Nordland*.

Fylkesmannen i Nordland (2016b). *Kommuneark. Vedlegg til tilråding om kommunestruktur Nordland*.

Fylkesmannen i Rogaland (2016). *Kommunereform i Rogaland – oppsummering og tilråding* (inkludert Vedlegg 1). Brev til Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 27.09.2016.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus, 2016. Fylkesmannens faglige tilråding. Kommunereformen i Oslo og Akershus.

Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder (2016). Kommunereformen i Agderfylkene – Fylkesmannens oppsummering av de frivillige prosessene og tilråding om framtidig kommunestruktur (inkludert vedlegg 1). Brev til Kommunal- og moderniseringsdepartementet 28.09.16.

Jacobsen, D.I. (2014). Interkommunalt samarbeid i Norge. Former, funksjoner og effekter. Bergen: Fagbokforlaget.

Klausen, J.E., S. Arnesen, D. Christensen, B. Folkestad, G.S. Hanssen, M. Winsvold & J. Aars (2013): Medvirkning med virkning? Innbyggermedvirkning i den kommunale beslutningsprosessen. *Samarbeidsrapport NIBR/Uni Rokkansenteret*. Oslo: NIBR.

Meld. St. 22 (2015-2016): Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

NOU 2001:3: *Velgere, valgordning, valgte*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

NOU 2016:4: *Ny kommunelov*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

NRK.no 22.2.2017. *Flertall på Stortinget. – Disse kommunene blir slått sammen med tvang*. 22.2.2017

NRK.no 22.2.2017. *Flertall på Stortinget. – Disse kommunene blir slått sammen med tvang*. 22.2.2017

Nurmi, H. (1999). *Voting Paradoxes and How to Deal with Them*. Berlin: Springer Verlag.

Offerdal, A. (2003): Politisk deltakelse – er den så nøye da? Et essay om valgets betydning. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, Vol 19, 360–376.

Opinion (2016). *Innbyggerundersøkelse Kommunereformen. Undersøkelse gjennomført for kommunene Sola, Sandnes og Stavanger*.

Opinion 2016 Innbyggerundersøkelse kommunereform Kristiansand, Lillesand, Birkenes, Søgne og Songdalen. <http://nyekristiansand.no/wp-content/uploads/2016/05/Rapporten.pdf>

Pettersen, P.A. og L.E. Rose (1996): «Participation in Local Politics in Norway: Some Do, Some Don't; Some Will, Some Won't», *Political Behavior* 18 (1):51-97.

Prop. 91 L (2016-2017): Endringer i ekteskapsloven og bustøttelova m.m. (oppgaveoverføring til kommunene) og lov om overføring av ansvar for kollektivtransport. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Prop. 96 S (2016–2017): Endringer i kommunestrukturen. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Saglie, J., M. Winsvold og S. Blåka (2016): Ansvarsutkreving i lokaldemokratiet: i eller mellom valg? *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, nr1 2016, 59–81.

Segard, S.B., Baldersheim, H. og J. Saglie (2012): E-valg i et demokratisk perspektiv. Sluttrapport 2012:5, Institutt for samfunnsforskning.

Sæbø, Ø., J. Rose, L.S. Flak (2008): The Shape of e-Participation: Characterizing an emerging research area. *Government Information Quarterly* 25 (2008) 400-428.

Sæbø, Ø., L.S. Flak, M.K. Sein (2011): Understanding the dynamics in e-Participation initiatives: Looking through the genre and stakeholder lenses. *Government Information Quarterly* 28 (2011) 416-425.

Søberg, M. (2005): Rådgevande folkerøystingar og «referendum-paradoks». *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, Vol 21, 137–152.

VEDLEGG 1 – OPPSUMMERING AV KVALITATIVE DATA

I dette vedlegget presenteres oppsummeringer av den kvalitative data analysen i tabellform. Det refereres til tabellene i kapittel 6.

Tabell A. Kommunereformen i casekommunene

	Kjennetegn ved gjennomføringen	Alternativer	Grad av splittelse i kommunene	Vedtak om sammenslåing
Evenes	<ul style="list-style-type: none"> - omfattende innbyggerhøring - bred enighet om at sammenslåing er nødvendig. - uforsonlig splittelse om sammenslåingsretning 	Ja, flere	<ul style="list-style-type: none"> - Dyp og uforsonlig splittelse om sammenslåingsretning og høyt engasjement. - Mobilisering, polarisering og aktivisme 	<p>Nei, taktisk stemmegiving i kommunestyret blokkerte for sammenslåingsvedtak</p> <p>Inviterer indirekte Stortinget til å gjøre vedtak, uten at slikt vedtak ser ut til å komme.</p>
Jondal	<ul style="list-style-type: none"> - krevende reform - vararepresentant ble tungen på vektskålen - komplisert stemmeseddel, med uavklart tolkningsrom - omkamp og re-votering 	Ja, flere	<ul style="list-style-type: none"> - Delt kommune og kommunestyre - Opposisjon fikk til slutt flertall 	Ja, etter omkamp og ekstraordinært kommunestyremøte med re-votering
Lørenskog	<ul style="list-style-type: none"> - ikke interessert i kommunereform - vil ikke bli større 	Nei	<ul style="list-style-type: none"> - liten splittelse. - borgerlig opposisjon er kritisk til at det ikke ble utredet konkrete alternativ som ble forelagt innbyggerne 	Nei.
Måsøy	<ul style="list-style-type: none"> - samhold om egen kommune - frykt for å bli «utkant i utkanten» - aldri tvil om at flertallet av innbyggerne ikke ønsket sammenslåing 	Ja, ett alternativ	<ul style="list-style-type: none"> - ingen splittelse - stor oppslutning om folkemøtene, men få tok ordet. - liten oppslutning om folkeavstemmingen 	Nei.
Neset	<ul style="list-style-type: none"> - omfattende innbyggermedvirkning - innbyggerinitiativ for å få ny folkeavstemming 	Ja, flere	<ul style="list-style-type: none"> - delt kommune og splittelse innad i alle politiske parti - stort innbyggerengasjement - strid om tolkning av folkeavstemming 	Ja
Oppegård	<ul style="list-style-type: none"> - arealmessig kompakt storkommune, som blir for liten til å påvirke egen samfunnsutvikling i en tettbefolket region som domineres av Oslo 	Ja, flere	<ul style="list-style-type: none"> - liten grad av splittelse i kommunestyret - men noe splittelse mellom innbyggere og kommunestyret 	Ja
Sandnes	<ul style="list-style-type: none"> - skinnprosess - lokalt politisk flertall kjente seg ikke igjen i reformens problematisering av flerkommunebyregioner som Stavanger/Sandnes - bevare byen Sandens som by med egen identitet 	Ja, flere	<ul style="list-style-type: none"> - liten grad av splittelse, men administrativ ledelse og politisk ledelse ser ulikt på behovet for sammenslåing - «identitet og følelser»: ønsket om å bevare Sandens som egen by ble samlende 	<p>Nei til å gå inn i samme kommune som Stavanger</p> <p>Åpen for at andre kommuner kan komme inn i Sandnes (Forsand kommer inn)</p>
Ski	<ul style="list-style-type: none"> - storkommunen som blir for liten i en tettbefolket region som domineres av Oslo 	Ja, flere	<ul style="list-style-type: none"> - de store partiene var delt i sammenslåings-spørsmålet - lite folkelig engasjement, foruten en liten gruppe som engasjerte seg mye 	Ja
Songdalen	<ul style="list-style-type: none"> - mismatch mellom «folk flest» og kommunenes politiske og administrative ledelse - uoverkommelig pedagogisk utfordring i dialogen med egne innbyggere - lokale behov og argument oppleves å ha drukne i reformens nasjonale skillelinjer - egne folkemøter med nasjonalt profilerte nei-folk på folkemøter arrangert av innbyggere som ikke ønsket sammenslåing med - krevende prosess, med høy kostnad 	Ja, flere	<ul style="list-style-type: none"> - splittelse mellom velgere og politikere - splittelse innad i parti - debatten og prosessen ble polariserende med økende avstand og tydeligere skille mellom tilhengere og motstandere - 	<p>Ja, men som forutsetter sammenslåingsvedtak også i en nabokommune. Hvis ikke ja her, så vedtak om å fortsette som egen kommune</p> <p>(Stortinget ser ut til å vedta sammenslåing)</p>

Steigen	- konflikt og omkamp i flere runder	Ja, flere	- konfliktfylt og stor grad av splittelse med steile fronter i kommunestyret - stort innbyggerengasjement, hvor tilhengere og motstandere begge har aksjonert	Nei og Ja (etter omkamp)
----------------	-------------------------------------	-----------	--	--------------------------

Tabell B. Innbyggerhøring i casekommunene

	Folkemøte	Spørreundersøkelse	Folkeavstemming	Kommunestyrevedtak «i tråd» med folkeavstemming ¹⁹
Evenes	Ja, flere	Ja	Ja	Nei
Jondal	Ja, flere	Nei	Ja	Ja, i første omgang. Nei, etter omkamp og re-votering
Lørenskog	Nei	Delvis (kun innbyggernes oppfatning av egen kommune)	Nei (planlagt, men avlyst)	----
Måsøy	Ja	Nei	Ja	Ja
Neset	Ja, flere	Ja, flere	Ja	Ja, men omstridt
Oppgård	Nei	Ja, flere	Nei	----
Sandnes	Ja	Ja, flere	Ja	Ja
Ski	Nei	Ja	Ja	Ja
Songdalen	Ja, flere	Ja (+ flere i regi av lokalmedia)	Ja	Nei
Steigen	Ja, flere	Nei	Ja, to separate avstemminger.	Ja, i første omgang etter den andre avstemmingen. Nei, etter omkamp i kommunestyret etter det første vedtaket

¹⁹ Hvorvidt kommunestyrevedtak kan ses å være «i tråd» med folkeavstemmingen kommer an på øynene som ser. Det er en omstridd tolkningssak i mange av casekommunene. Dette ser vi nærmere på senere. For enkelhetsskyld har vi i denne tabelloversikten tatt utgangspunkt i simpelt flertall.

Tabell C. Om folkeavstemming i casekommunene

	Folkeavstemming	Begrunnelse for folkeavstemming	E-valg	Begrunnelse e-valg
Evenes	Ja (16 år)	Et politisk parti gjorde dette til valgkampsak i kommunevalget. Politikerne som ikke ønsket avstemming ble da satt sjakk matt (mangler data)	Nei	Det ble vurdert, men man droppet det da myndighetene ikke ville stille med digitalt manntall
Jondal	Ja (16 år)	(mangler data)	Nei	----
Lørenskog	Planlagt, men avlyst	Fylkesmannen foreslo mot kommunestyrets vedtak at Stortinget skulle slå Lørenskog sammen med flere nabokommuner. Politisk flertall, som ikke ønsket sammenslåing, mente at dette var en såpass stor beslutning at folket måtte høres gjennom formell folkeavstemming	planlagt	Hadde ikke erfaring med e-valg og ønsket å prøve det ut
Måsøy	Ja (16 år)	Politikerne fikk signaler om at innbyggerne var delte. Ønsket å få bekreftet hvor stor andel av befolkningen som ønsket de ulike alternativene	Ja	
Neset	Ja (16 år)	(mangler data)	Nei	----
Oppegård	Nei	Erfaring med at valgdeltagelse i slike spørsmål gjerne ble lav. Ville bruke en høringsmetode som sikret representativitet. Politikernes ansvar å fatte beslutninger på vegne av kommunen Frykt for å miste kontroll over prosess og resultat	Nei	----
Sandnes	Ja (16 år)	Tydelig ønske fra politikerne: «Dette var en god sak å ha det på»: - En sak uten entydige svar (gode argument både for og mot) - Ønsket å sjekke med folket om kommunesammenslåing var like opplagt som NHO og Ekspertutvalget mente.	Nei	Rådmann ønsket det, fordi hun vurderte at det ville gi høyere valgdeltakelse. Politikerne satte foten ned for forslaget. De var usikre på valgsikkerhet, all den tid departementet ikke tillot dem å bruke det statlige programmet (Sandens har erfaring med å gjennomføre e-valg)
Ski	Ja (16 år)	Største parti (AP) hadde programfestet at det skulle være folkeavstemming. Det var en måte å håndtere intern uenighet i partigruppa.	Ja	Øke valgdeltagelsen, særlig blant ungdom
Songdalen	Ja (16 år), etter krav fra innbyggerne	Politikerne og administrasjon ønsket ikke folkeavstemming, fordi: (1) kommunereformen hadde vært tema under kommunevalget og politikerne vurderte derfor at de hadde demokratisk mandat til å fatte beslutning. (2) Vurdert å være et spørsmål som var lite egnet for folkeavstemming. Til det var bakgrunns materialet for krevende å sette seg inn i og den nødvendige	Nei	Ble ikke vurdert, har ikke gjennomført det før. Hverken kommune eller velgere var vant med e-valg og man vurderte at oppslutningen ble størst om man holdt seg til valgordningen folk var vant med.

		<p>tidshorizonten man måtte ha for å se fordelene, ble vurdert å være for lang for den jevne innbygger.</p> <p>Innbyggerkrav, etter å ha sagt nei to ganger ble det flertall i kommunestyret for en folkeavstemming.</p>		
Steigen	Ja (16 år på den ene og 18 år på den andre), men politisk uenighet om dette	<p>Pro (nei-siden): viktig at alle stemmeberettigede ble hørt, ikke bare et utvalg</p> <p>Contra (ja-siden): la til rette for følelsesbaserte beslutninger, hvor fakta ble underordnet</p>	Nei	----

Tabell D. Detaljert oversikt over folkeavstemming i casekommunene

	Alternativ	Grad av mobilisering/engasjement	Oppslutning og resultat	Intervjuede politikeres vurdering
Evenes	Stemmeseddel med fem alternativ: 3 sammenslåingsalternativ, bestå som egen kommune og mulighet til å stemme blankt Sammenslåingsalternativene ikke spesifisert ut over hvilke kommuner alternativene kan komme til å omfatte	Stor mobilisering og høyt folkelig engasjement. Først og fremst for ETS-alternativet, men også i noe mindre grad for Ofoten-alternativet.	Valgdeltakelse: 62,2 % ETS: 39,7 % Ofoten: 38,9 % Nei: 18,6%	Polariserende og for mange alternativ (politikere klarte ikke å samle seg om ett sammenslåingsalternativ) Kompliserte og viktige spørsmål reduseres til standpunkt Burde kun ha satset på folkemøter og dialogskapende medvirkningsformer
Jondal	Svært komplisert stemmeseddel, med tre alternativ, som man skulle rangere som førstealternativ og andrealternativ.	Stort engasjement både opp mot folkeavstemmingen og etter kommunestyrets påfølgende vedtak	Valgdeltakelse: 70,64 % Fortsette som egen kommune: 50,39% Jondal Odda og Ullensvang: 39,69% Jondal og Kvam: 9,46 %	Uheldig at man manglet en felles tolkningsmodell, noe som forsterkes av en komplisert stemmeseddel med førstevalg og andrealvalg Opposisjon og posisjon hadde ulik oppfatning av hva resultatet egentlig viste
Måsøy	Kun to alternativ + mulighet til å stemme blankt: Ja til sammenslåing og nei til sammenslåing, Ja-alternativet var entydig spesifisert med konkrete sammenslåingskommune	Liten mobilisering, bred oppfatning at innbyggerhøringen kom til å ende med nei til sammenslåing	Valgdeltakelse: 53 % Nei: 71,9 % Ja: 26,5% Blank: 1,6 %	Politikere fulgte rådet fra innbyggerne (etter en diskusjon i kommunestyret etter folkeavstemmingen om hvor bindende den skulle anses å være)
	Alternativ	Grad av mobilisering/engasjement	Oppslutning og resultat	Intervjuede politikeres vurdering
Neset	Fire alternativ: To sammenslåingsalternativ + bestå som egen kommune + Blank. Det ene sammenslåingsalternativet var konkret spesifisert (Sunndal), mens det andre var flertydig (flest mulig Romsdalskommuner)	Stor mobilisering fram mot folkeavstemming for alle alternativene (minus Blank)	Valgdeltakelse: 60,63% Sunndal: 49,10 % Flest mulig Romsdalskommuner: 41,13 % Neset som egen kommune: 8,91 % Blank: 0,87%	- tydelig signal om at alenegang ble sett på som uaktuelt - uenighet om de to jakategoriene kunne slås sammen til et rungende ja (kime til splid og omkamp)
Oppegård	----	----	----	----
Sandnes	Tre konkrete svaralternativ: Ja, Nei og Blank Ja-alternativet var entydig spesifisert med konkrete sammenslåingskommune	Liten mobilisering opp mot folkeavstemmingen. Det var godt kjent at hva politisk flertall ønsket og saken ble oppfattet som avgjort allerede før folkeavstemmingen.	Valgdeltakelse: 33 % Nei: 81 % Ja: 18,7% Blank: 0,89 %	Resultatet fra folkeavstemmingen ble det endelige bekräftelsen på at den politiske flertallets standpunkt var det riktige standpunktet Ordfører: Også H stemte nei, selv om de

				var for. «Man hører på folket»
Ski	To alternativ: Ski fortsetter som egen kommune Ski blir del av en større Follokommune	Ingen bred mobilisering. Liten gruppe som engasjerte seg mye	Valgdeltakelse: 36,5 % Ski: 44,6 % Follokommune: 54,7 % Blank: 0,8%	AP hadde programfestet at den skulle være bindende. Høyre: dens autoritet kom an på valgdeltakelsen H + V: politikernes rolle kom også an på hvor stor flertallsmarginen var
Songdalen	Fem tydelig alternativ: - Nye Kristiansand - Nye Søgne - Songdalen består som egen kommune - vet ikke (blank stemme) - Politikerne bestemmer	Høy grad av innbyggermobilisering både for å få folkeavstemming og om 0-alternativet (Songdalen består)	Valgdeltakelse: 47% Nye Kristiansand: 34 % Nye Søgne: 9 % Songdalen: 57 %	- lite meningsfull. For lavt oppmøte og for tett mellom ja og nei - nei-siden mobiliserte, mens ja-siden satte sin lit til politikere
Steigen	Steigen 1 hadde tre alternativ (Ja, Nei og Blank). Sammenslåingsalternativ var ikke konkretisert (Bodø som sentrum) Steigen 2 hadde tre tydelige alternative: «Ja, til kommunesammenslåing med Bodø», «Nei til kommunesammenslåing med Bodø» og «Blank»	Stor mobilisering og høyt folkelig engasjement	Steigen 1: X % Sett inn stemmefordeling, Arild Steigen 2: X % Sett inn stemmefordeling, Arild	Nei-politikere: høyt fremmøte viktig for å legitimere eget standpunkt. Ja-politikere: høyt fremmøte en utfordring. Det ble vanskelig å «overstyre folkeviljen»

Tabell E. Om spørreundersøkelse i casekommunene

	Gjennomført spørreundersøkelse	Begrunnelse
Evenes	Ja	Ønsket at alle som ble berørt av kommunereformen skulle oppleve at de hadde medvirkning og at de ble hørt. Skulle sikre at kommunen fikk god informasjon fra innbyggerne
Jondal	Nei	(mangler data)
Lørenskog	Delvis (kun innbyggernes oppfatning av egen kommune)	Kartlegge hvordan innbyggerne oppfattet kommunereformrelevante forhold ved egen kommune: fornøydhet med tjenester, kontakt med politikere og tilhørighet
Måsøy	Nei	(mangler data)
Neset	Ja, flere	(mangler data)
Oppegård	Ja, flere	Vurderes å være bedre egnet som innbyggerhøringsverktøy enn folkeavstemming: - gir et mer representativt bilde over innbyggernes holdning, enn en folkeavstemming med lavt fremmøte - kommunestyret sitter i førersetet også etter innbyggerhøringen
Sandnes	Ja, flere (i regi av regionråd + media)	Ordfører: ikke viktig. De skulle ha folkeavstemming og han ønsket ikke å bruke penger på utredning. Rådmann: en av flere måter for å få innbyggerstemmene på banen.
Ski	Ja	(mangler data)
Songdalen	Ja (+ flere i regi av lokalmedia)	Politikere og administrasjon ønsket en faglig utformet undersøkelse med utvalgsmetodikk som sikret representativitet (fremfor folkeavstemming)
Steigen	Nei	Politikere som ikke ønsket sammenslåing var redd for at designet på undersøkelsen ville kunne «blåse opp» ja-andelen. Politikere som ønsket sammenslåing ønsket undersøkelse fremfor folkeavstemming, for å unngå beslutninger basert på følelser fremfor fakta

Tabell F. Samsvar mellom spørreundersøkelse og folkeavstemming i casekommunene

	Resultat (siste) spørreundersøkelse	Resultat folkeavstemming	Vår vurdering
Evenes	ETS: 49% Ofoten: 24 % Harstad: 3 % Evenes: 18 %	ETS: 39,7 % Ofoten: 38,9% Harstad: 2,7 % Evenes: 18,6 %	- bra samsvar for de to alternativene med lavest oppslutning - Betydelig avvik for de to alternativene med høyest oppslutning.
Jondal	Ikke aktuelt	Ikke aktuelt	Ikke aktuelt
Måsøy	Ikke aktuelt	Ikke aktuelt	Ikke aktuelt
Neset	<i>Mest naturlig sammenslåingskommune (flere valg mulig)</i> Sunndal: 73 % Molde: 29 % Rauma: 24 % Gjemnes: 23 % Midsund: 2 % Ingen, ser ikke behovet for sammenslåing: 2 % Alle kommunene i Romsdal: 0%	Sunndal: 49,10 % Flest mulig Romsdalskommuner: 41,13 % Neset som egen kommune: 8,91 % Blank: 0,87%	- betydelig avvik mellom spørreundersøkelse og folkeavstemningsresultat - betydelig avvik mellom resultat av kommunereformen og spørreundersøkelsen.
Sandnes	Sandnes: 56 % Nord-Jæren: 28 %	Sandnes: 81 % Nord-Jæren: 18,7% Blank: 0,89 %	- betydelig avvik for begge alternativene, men retningen er den samme
Ski	Ikke aktuelt	Ikke aktuelt	Ikke aktuelt
Songdalen	Nye Kristiansand: 37 % Nye Søgne: 24 % Songdalen: 36 %	Nye Kristiansand: 34 % Nye Søgne: 9 % Songdalen: 57 %	- bra samsvar for sammenslåingsalternativet med størst oppslutning - Betydelig avvik for de to andre alternativene.

Tabell G. Erfaringer fra innbyggermedvirkningen

	Betydelig splittelse før medvirkning?	Betydelig splittelse etter medvirkning?	Informantenes vurdering av gjennomføring	Hvor mye hjelp medvirkning (vår vurdering)
Evenes	Ja	Ja, eskalert. Bitterhet og politisk fastlåst	<p>- spørreundersøkelse og folkeavstemming bidro negativt polariserende, inviterte til eskalerende og splittende aktivisme fremfor dialog</p> <p>- vanskelig å kommunisere med innbyggerne i forkant av spørreundersøkelsen og folkeavstemmingen. Følelser og ubegrunnet frykt for Narvik fikk god anledning til å dominere spørreundersøkelsen og folkeavstemmingen.</p> <p>- arenaer hvor man gjensidig utvekslet argument og vurderinger bak standpunkt bidro positivt (folkemøter og kommunens reformportal)</p> <p>- folkeavstemmingen ble meningsløs siden politikerne ikke klarte å bli enige om ett sammenslåingsalternativ man skulle spørre innbyggerne til råds om</p>	<p>- caset illustrerer at bred innbyggermedvirkning ikke automatisk fører til en god lokal prosess. Forut for reformen og underveis stort flertall både hos innbyggerne og hos politikerne om at Evenes ikke kunne fortsette på egenhånd.</p> <p>- spørreundersøkelsen og folkeavstemmingen ser ikke ut til å bidratt med kunnskap som har fått politikerne til å kunne samle seg om et sammenslåingsalternativ</p> <p>- informantene vi har intervjuet oppfatter spørreundersøkelsen og folkeavstemmingen som kontraproduktiv for prosessen.</p> <p>- spørreundersøkelsen og folkeavstemmingen er ikke skyld i splittingen i kommunen, men har ikke vært egnede verktøy til å bygge enighet om et sammenslåingsalternativ i Evenes</p>
Jondal	Ja	Ja, eskalert. Brudd på partilinje og utmelding. Re-votering.	<p>- stemmeseddel ble for komplisert krevde en omforent holdning til hvordan valgresultatet skulle forstås/tolkes, noe som manglet (foruten enighet om at andrevalg kun skulle legge stil om det var jevnt mellom førstevalgene)</p>	<p>- prosessen etter folkeavstemmingen ble krevende. Delvis fordi det på forhånd ikke var avklart om de to ja-alternativene skulle forstås som en samlet «ja-til sammenslåing» andel.</p> <p>- den eskalerte striden må ses som at Jondal ble en kommune som i praksis var delt i to jevnstore blokker: både innbyggermessig og i kommunestyret</p>

Lørenskog	Nei	Nei, men politisk opposisjon er kritisk til gjennomføring	<p>- politisk posisjon synes medvirkningsprosessen har vært god nok. De ble trygge på at deres standpunkt var det riktige</p> <p>- politisk opposisjon er kritiske til at konkrete sammenslåingsalternativer ikke ble utredet og presentert for innbyggerne</p>	<p>Innbyggermedvirkningen (enn så beskjeden den var) må forstås som viktig for å legitimere beslutningen om at Lørenskog ikke skulle ta del i kommunereformen, ut over å undersøke 0-alternativet: den dokumenterte at innbyggerne var fornøyd med tjenestene, misfornøyd med kontakten med politikerne og følte tilhørighet til kommunen. Dette ble tolket som en dokumentasjon på at sammenslåing ikke ville gjøre Lørenskog til en bedre kommune for innbyggerne</p>
Måsøy	Nei	Nei	<p>- Det ble gjort en for dårlig jobb med å informere om mulighet til å avgi e-stemme</p> <p>- Til tross for e-valg: ungdommen engasjerte seg ikke</p> <p>- alt i alt: fornøyd med prosessen. Innbyggerne fikk god informasjon og de fikk gitt sitt råd til kommunestyrepolitikerne</p>	<p>- Det var liten splittelse i kommunen. Politisk flertall ønsket å fortsette på egenhånd.</p> <p>- Folkeavstemmingen viste at en stor andel av de som stemte delte dette synet</p> <p>- den lave valgdeltagelsen ser ikke ut til å ha undergravd folkeavstemmingens legitimitet. Rådet man fikk stemte med politikernes inntrykk av innbyggermeningen.</p>
Nesset	Ja	Ja, delvis eskalert. Men største opposisjonsparti erkjente nederlaget og forhindret politisk eskalering etter kommunestyrevedtaket	(mangler data)	<p>-Bred og grundig innbyggermedvirkningsprosess i en delt kommune, hvor bare et lite mindretall så det som aktuelt å fortsette på egenhånd.</p> <p>-Men utforming av stemmeseddel med to ulike sammenslåingsalternativ skapte utfordringer. Det var ikke enighet/politisk avklart hvorvidt de to ja-kategoriene skulle kunne forstås som en samlet «ja til sammenslåingsandel</p>

				<p>». Dette gav grobunn for innbyggerinitiativ for ny folkeavstemning og politisk omkamp.</p> <p>Den brede innbyggermedvirkningen ser samlet ut til å ha bidratt til at innbyggerinitiativet om ny folkeavstemning ikke fikk politisk fotfeste i kommunestyret. Både spørreundersøkelse og folkeavstemningen (med relativ høyt fremmøte) dokumenterte at det var svært få innbyggere som hadde tro på at kommunen kunne fortsette på egenhånd.</p>
Oppegård	Nei	Nei	<p>Informantene vurderer innbyggermedvirkningsprosessen som god. Man er tilfreds med beslutningen om å kun gjennomføre innbyggerhøring og ikke folkeavstemning.</p> <p>Det har vært få reaksjoner fra innbyggerne på kommunestyrets vedtak om sammenslåing, noe som kan tyde på det store flertall av innbyggerne føler seg hørt i prosessen og deler kommunestyrets oppfatning av at dette er en beslutning som hører politikerne må ha ansvaret for å fatte.</p>	<p>Innbyggermedvirkningen man hadde politisk flertall til å gjennomføre sikret at kommunestyret selv satt med handlingsrom til å fatte beslutning. Dette lot seg gjøre fordi det kommunen ikke var splittet i jevnbyrdige alternativ og at politisk flertall var positiv til en større kommune.</p>
Sandnes	Nei	Nei	<p>Politikerne som var imot sammenslåing er fornøyd med innbygger-medvirkningen.</p> <p>Aktørene som var positive til en sammenslåing er frustrert over at «følelser og symbolsaker parkerte en nødvendig reform». Utredningen og informasjonsarbeidet som skulle kommunisere fakta om alternativene og kunnskap til innbyggerne vurderes å ha vært bortkastet</p>	<p>Innbyggermedvirkningen hjalp politikerne som ikke ønsket en sammenslåing med Stavanger: den demonstrerte at de hadde flertallet av innbyggerne med seg.</p> <p>Innbyggermedvirkningen hjalp imidlertid ikke aktørene som ønsket sammenslåing, som føler at de ikke nådde gjennom med sine «rasjonelle og faktabaserte» argumenter.</p> <p>Tilhengerne av sammenslåing føler</p>

				seg sviktet av regjering og storting som ikke leverte på innhold til de nye kommunene og lederskap i flerkommunebyområder.
Ski	Nei	Nei	<p>Prosessen vurderes som god og hvor kommunen har fått til å gi innbyggerne informasjon gjennom mange kanaler og plattformer.</p> <p>Informantene er frustrerte over manglende hjelp og støtte fra KMD (e-valg)</p>	<p>Innbyggermedvirkningen ser ut til å hjelpet politikerne til å fatte vedtak.</p> <p>I og med at det største partiet/politisk flertall hadde programforpliktet å følge folkeavstemningsresultatet mistet politikerne kontroll med prosessen for egen kommunes del.</p> <p>Prosessen viser på den andre siden at kommunestyret uansett ikke har kontroll med utkommet: avhengig av vedtakene i de andre kommunene. Det mest nærliggende alternativet falt fra (Ås kommune).</p>
Songdalen	Ja	Ja, men ser ikke ut til å eskalere innad i kommunestyret. Flertallet vedtar en annen sammenslåing de innbyggerne har blitt spurt om	<p>Innbyggermedvirkningen preges av en vanskelig dialog med innbyggere som ikke ser det politiske og administrative ledere ser som nødvendig. Prosessen gikk på skinner, helt til innbyggerne skulle koples på. Da ble det tydelig at politikerne stod ovenfor en uoverkommelig pedagogisk oppgave: Innbyggerne vurderte her og nå situasjonen som god. Man fikk ikke til å overbevise innbyggerne om at sammenslåing var nødvendig.</p> <p>- Nasjonal debatt smittet over på lokal debatt og overskygget de lokale argumentene.</p> <p>Ingen av informantene vurderer folkeavstemningen som nyttig. Ordfører ser heller ikke at spørreundersøkelsen har bidratt med nyttig kunnskap for hans del. Det eneste den dokumenterte var at innbyggerne ikke ville det politiske flertallet vurderte som nødvendig.</p>	<p>Først når innbyggerne skulle involveres, ble kommunesammenslåing til en vanskelig sak: det politiske og administrative ledersjiktet så sammenvokste kommuner som hadde sprengt seg ut av sine kommunegrenser, noe som representerte utfordringer i styring av kommunal aktivitet men også for tilrettelegging og planlegging. Innbyggerne derimot så en velfungerende kommune.</p> <p>På den ene siden sikret innbyggermedvirkningsprosessen at motstanden mot kommunesammenslåing ble hørt. På den</p>

			Den intervjuede opposisjonspolitikeren (som delte ordførerens vurdering av at sammenslåing var nødvendig) vurderer at spørreundersøkelsen med sin kvalitetssikrede utvalgsmetode var nyttig for ham.	andre siden demonstrerte innbyggermedvirkningsprosessen at de som har sitt daglige virke på innsiden av kommunen ser andre behov og argumenter enn innbyggerne, behov og argumenter som innbyggerne i liten grad ser ut til å anerkjenne som gyldige/reelle/viktige nok. Dette frustrerer, da det er politikerne og administrativ ledelse som sitter med ansvaret og må håndtere utfordringene.
Steigen	Ja	Ja, eskalert (også politisk)	- folkeavstemmingene vurderes å ha hatt negativ innvirkning på politisk klima i kommunestyret	- kommunereformen var vanskelig for Steigen kommune, uavhengig av innbyggermedvirkningsform. -uavhengig av folkemeningen var det geografiske og politiske motsetninger blant kommunestyrets medlemmer hva gjelder vurdering av ulike kommunereformalternativene og egen kommunes økonomiske framtidsutsikter

Tabell H. Syn på Stortingets rolle i casekommunene

	Kjennetegn ved lokal prosess	Ønske om et mer aktivt Storting	Storingsvedtak på tvers av kommunestyrets vedtak
Evenes	Svært vanskelig, politisk betent og fastlåst	Ja. Informantene peker på at kommunestyrevedtakets henvisning til at man er avhengig av interkommunale samarbeid er en de facto invitasjon til Stortinget til å fatte vedtak om sammenslåing. Informantene viser også til at begge sammenslåingsgrupperingene arbeider opp mot Stortinget for å få Stortinget til å fatte vedtak i tråd med deres foretrukne sammenslåingsretning. Det er altså ingen politisk enighet om å be stortinget om hjelp.	Nei
Jondal	Splid, politisk betent, men ikke fastlåst	Nei.	Nei
Lørenskog	Få lokale kontroverser	Nei.	Nei
Måsøy	Få lokale kontroverser	Nei	Nei
Neset	Splid, men evnet å finne sammen	Nei	Nei
Oppegård	Få lokale kontroverser	Nei	Nei
Sandnes	Politisk flertall ønsket noe annet enn regionens rådmenn	Ikke fra det politiske flertallet, men rådmannen ser kommunestruktur som en sak hvor Stortinget har abdisert. Lokale politikere og innbyggere må involveres, men Stortinget må ha en styrende hånd.	Nei
Ski	Få lokale kontroverser	Nei	Nei
Songdalen	Svært vanskelig innbyggerdialog hvor pedagogisk utfordring ble overkommelig. Høy belastning ved stå imot folkemeningen	Ja, delvis. Både ordfører (SP) og rådmann uttrykker stor frustrasjon over at Stortinget og Regjering skyver kommunene foran seg for å løse opp i utfordringer som det er Storting og Regjering som har ansvar for å rydde opp i, men ikke tørr å vedta selv.	Ja (i tråd med Songdalens, men ikke tråd med Søgnes)
Steigen	Svært vanskelig, politisk jevnt og prosess som aldri ser ut til å stoppe	Roper ikke direkte på et aktivt storting, men informanter uttrykker at frustrasjon over at reformen hverken er en lokalt styrt reform eller en sentralt styrt reform.	Nei

VEDLEGG 2 – SPØRRESKJEMA

Q1 Hvor mange medvirkningstiltak er gjennomført i din kommune i løpet av de siste tre årene?
<input type="checkbox"/> 1
<input type="checkbox"/> 2
<input type="checkbox"/> 3 eller flere
<input type="checkbox"/> Usikker
<input type="checkbox"/> Ingen

Q2 Hvilken type medvirkning er gjennomført i din kommune? (flere kryss mulig)
<input type="checkbox"/> Folkeavstemning
<input type="checkbox"/> Befolkningsundersøkelse (spørreundersøkelse eller tilsvarende)
<input type="checkbox"/> Folkemøter
<input type="checkbox"/> Andre (angi)

Q3 Etter din mening, bør valgdeltakelsen i en folkeavstemning om kommunesammenslåing være over en viss størrelse for at resultatet er et tydelig uttrykk for folkeviljen?
<input type="checkbox"/> Nei, valgdeltakelsen har liten eller ingen betydning
<input type="checkbox"/> Ja, minst 25% valgdeltakelse
<input type="checkbox"/> Ja, minst 50% valgdeltakelse
<input type="checkbox"/> Ja, minst 75% valgdeltakelse
Q Ble innbyggerne i din kommune tilbudt å avgi stemme elektronisk?
<input type="checkbox"/> Ja
<input type="checkbox"/> Nei

Q6 På prinsipielt grunnlag, i hvilken grad mener du resultatet av en folkeavstemning skal være bindende?
<input type="checkbox"/> I svært stor grad
<input type="checkbox"/> I stor grad
<input type="checkbox"/> Usikker
<input type="checkbox"/> I liten grad
<input type="checkbox"/> I svært liten grad

Q7 Resultatet av en folkeavstemning er i utgangspunktet ikke bindende. Mener du allikevel at resultatet i praksis oppleves som bindende?
<input type="checkbox"/> Ja, i svært stor grad
<input type="checkbox"/> Ja, i ganske stor grad
<input type="checkbox"/> Usikker
<input type="checkbox"/> Nei, i ganske liten grad
<input type="checkbox"/> Nei, i svært liten grad

Q8 Hvordan stiller du deg til følgende generelle påstand:
«Dersom kommunestyret går imot resultatet av en folkeavstemning kan det føre til (økt) politikerforakt».

Helt enig

Ganske enig

Hverken enig eller uenig

Ganske uenig

Helt uenig

Q9 På prinsipielt grunnlag, i hvilken grad mener du resultatet av en befolkningsundersøkelse skal være bindende?

I svært stor grad

I ganske stor grad

Usikker

I ganske liten grad

I svært liten grad

Q10 Resultatet av en befolkningsundersøkelse er i utgangspunktet ikke bindende. Mener du allikevel at resultatet i praksis oppleves som bindende?

Ja, i svært stor grad

Ja, i ganske stor grad

Usikker

Nei, i ganske liten grad

Nei, i svært liten grad

Q11 Hvordan stiller du deg til følgende generelle påstand:
«Dersom kommunestyret går imot resultatet av en befolkningsundersøkelse kan det føre til (økt) politikerforakt».

Helt enig

Ganske enig

Hverken enig eller uenig

Ganske uenig

Helt uenig

Q12 I hvilken grad er du enig eller uenig i følgende påstander om effekten av den gjennomførte innbyggermedvirkningen?					
	I svært liten grad	I ganske liten grad	Usikker	I ganske stor grad	I svært stor grad
	1	2	3	4	5
Innbyggermedvirkningen har bidratt til en god politisk prosess i kommunestyret	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Innbyggermedvirkningen har gitt kommunestyret et tydelig råd i spørsmålet om sammenslåing	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Innbyggermedvirkningen har bidratt til å forsterke partipolitiske motsetninger i kommunen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Innbyggermedvirkningen ga innbyggerne klare alternativer i spørsmålet om sammenslåing	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Det var uenighet mellom politikere og rådmann/fagstab i valg av type medvirkning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Q13 Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander om utfallet av innbyggermedvirkningen som ble gjennomført i din kommune?					
	Helt enig	Ganske enig	Hverken enig eller uenig	Ganske uenig	Helt uenig
	1	2	3	4	5
Utfallet av innbyggermedvirkningen har gjort at kommunestyre-representantene må gå på akkord med sitt egentlige standpunkt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Innbyggermedvirkningen har gitt kommunestyrets beslutning større legitimitet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Innbyggermedvirkningen har bidratt til å mobilisere kommunens innbyggere i sammenslåingsspørsmålet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Innbyggermedvirkningen har gjort det lettere for kommunestyret å gjøre et vedtak for eller mot kommunesammenslåing	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Innbyggermedvirkningen har gjort at kommunestyrets beslutning har blitt mer riktig for kommunen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Q30 Hvor fornøyd er du med valg av type innbyggermedvirkning?						
	Svært godt fornøyd	Ganske godt fornøyd	Hverken fornøyd eller misfornøyd	Ganske misfornøyd	Svært misfornøyd	Ikke aktuelt
	1	2	3	4	5	6
Folkeavstemning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Befolkningsundersøkelse (spørreundersøkelse eller tilsvarende)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Q14 Hvor fornøyd er du med valg av type innbyggermedvirkning?
<input type="checkbox"/> Svært godt fornøyd
<input type="checkbox"/> Ganske fornøyd
<input type="checkbox"/> Hverken fornøyd eller misfornøyd
<input type="checkbox"/> Ganske misfornøyd
<input type="checkbox"/> Svært misfornøyd

Q15 Var valgdeltakelsen ved folkeavstemningen (andelen stemmeberettigede som avga stemme) som forventet?
<input type="checkbox"/> Ja
<input type="checkbox"/> Nei, forventet mye høyere valgdeltakelse
<input type="checkbox"/> Nei, forventet noe høyere valgdeltakelse
<input type="checkbox"/> Nei, forventet mye lavere valgdeltakelse
<input type="checkbox"/> Nei, forventet noe lavere valgdeltakelse

Q16 Var resultatet av folkeavstemningen som forventet?
<input type="checkbox"/> Ja
<input type="checkbox"/> Nei
<input type="checkbox"/> Hadde ingen klare forventninger til utfallet

Q17 Har du inntrykk av at en av sidene mobiliserte mer enn den andre i forkant av folkeavstemningen/befolkningsundersøkelsen?
<input type="checkbox"/> Ja, tilhengerne av kommunesammenslåing
<input type="checkbox"/> Ja, motstanderne av kommunesammenslåing
<input type="checkbox"/> Nei
<input type="checkbox"/> Ingen formening

Q18 Var resultatet av befolkningsundersøkelsen som forventet?
<input type="checkbox"/> Ja
<input type="checkbox"/> Nei
<input type="checkbox"/> Hadde ingen klare forventninger til utfallet

Q20 Hvilke konkrete alternativ ble innbyggerne bedt om å ta stilling til? (mulig å sette flere kryss)
<input type="checkbox"/> Ikke slå seg sammen med noen
<input type="checkbox"/> Slå seg sammen med en annen kommune
<input type="checkbox"/> Slå seg sammen med to andre kommuner
<input type="checkbox"/> Slå seg sammen med tre eller flere

Q21 Etter din mening, i hvor stor grad ble innbyggerne presentert for et tydelig alternativ eller tydelige alternativer i folkeavstemningen/ befolkningsundersøkelsen?
<input type="checkbox"/> I svært liten grad
<input type="checkbox"/> I ganske liten grad
<input type="checkbox"/> Ingen formening
<input type="checkbox"/> I ganske stor grad
<input type="checkbox"/> I svært stor grad

Q22 Er det etter din mening fattet et kommunestyrevedtak som er i tråd med resultatet av befolkningsmedvirkningen?
<input type="checkbox"/> Ja, i stor grad
<input type="checkbox"/> Ja, i noen grad
<input type="checkbox"/> Nei, i liten grad
<input type="checkbox"/> Nei, i liten grad (angi):

Q23 I hvilken grad har du følt deg bundet av hva partiet du representerer sentralt mener om kommunesammenslåing?
<input type="checkbox"/> I svært liten grad
<input type="checkbox"/> I ganske liten grad
<input type="checkbox"/> Ingen formening
<input type="checkbox"/> I ganske stor grad
<input type="checkbox"/> I svært stor grad

Q24 I hvilken grad har du følt deg bundet av hva partiet du representerer lokalt mener om kommunesammenslåing?
<input type="checkbox"/> I svært liten grad
<input type="checkbox"/> I ganske liten grad
<input type="checkbox"/> Ingen formening
<input type="checkbox"/> I ganske stor grad
<input type="checkbox"/> I svært stor grad

Q25 Hvor enig eller uenig er du i følgende generelle påstander om kommunesammenslåing?					
	Helt enig	Ganske enig	Hverken enig eller uenig	Ganske uenig	Helt uenig
	1	2	3	4	5
Kommunesammenslåing er nødvendig for at kommunene skal kunne yte gode tjenester i fremtiden	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Det bør være helt opp til den enkelte kommune å vurdere hvorvidt det er nødvendig å slå seg sammen med en eller flere andre kommuner	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Små kommuner er mer demokratiske enn store kommuner	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Dersom min kommune slår seg sammen med en eller flere andre blir det for stor avstand mellom velgerne og de folkevalgte	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Det er alt for mange kommuner i Norge	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Q26 Hvor enig eller uenig er du i følgende påstand: "Interkommunalt samarbeid (inkludert selskaper) er tilstrekkelig for å løse utfordringer som oppleves som for store for min kommune i dag."

Helt enig

Ganske enig

Ingen formening

Ganske uenig

Helt uenig

Q31 Dersom det i din kommune ble gjennomført både folkeavstemning og befolkningsundersøkelse, hva ble vektlagt mest når spørsmålet om kommunesammenslåing ble behandlet?

Resultatet av folkeavstemningen

Resultatet av befolkningsundersøkelsen

Folkeavstemningen og befolkningsundersøkelsen ble vektlagt like mye

Vet ikke

Ikke aktuelt

Q27 Kjønn

Kvinne

Mann

Q28 Hvilket parti representerer du i kommunestyret?
<input type="checkbox"/> Ikke aktuelt (er ikke politiker)
<input type="checkbox"/> Arbeiderpartiet
<input type="checkbox"/> SV
<input type="checkbox"/> Rødt
<input type="checkbox"/> Høyre
<input type="checkbox"/> Frp
<input type="checkbox"/> Venstre
<input type="checkbox"/> Krf
<input type="checkbox"/> Senterpartiet
<input type="checkbox"/> Miljøpartiet De grønne
<input type="checkbox"/> Kystpartiet
<input type="checkbox"/> Demokratene
<input type="checkbox"/> Bygdeliste (eller tilsvarende)
<input type="checkbox"/> Samarbeidsliste
<input type="checkbox"/> Uavhengig
<input type="checkbox"/> Annet (angi):

Q29 Tilhører du en del av styringsflertallet eller en del av opposisjonen i kommunestyret?
<input type="checkbox"/> Styringsflertall
<input type="checkbox"/> Opposisjon
<input type="checkbox"/> Annet
<input type="checkbox"/> Ikke aktuelt (er ikke politiker)