

Politisk organisering og ordninger for nærdemokrati i sammenslåtte kommuner



Fredrik Kampevoll
Henrik Eli Almaas
Svein Frisvoll

RURALIS - Institutt for rural- og regionalforskning

Universitetssenteret Dragvoll

N-7491 Trondheim

Telefon: +47 73 82 01 60

Epost: post@ruralis.no

Rapport 5/2018

Utgivelsesår: 2018

Antall sider: 68

ISSN 1503-2035

Tittel: Politisk organisering og ordninger for nærdemokrati i sammenslåtte kommuner

Forfatter: Fredrik Kampevoll, Henrik Eli Almaas & Svein Frisvoll

Utgiver: Ruralis – institutt for rural- og regionalforskning

Utgiversted: Trondheim

Prosjekt: Politisk organisering, nærdemokrati og innbyggermedvirkning før og etter kommunesammenslåing

Prosjektnummer: 6376.00

Oppdragsgiver: Distriktssenteret

Kort sammendrag

Denne rapporten undersøker politisk organisering før og etter sammenslåing, samt ordninger for nærdemokrati og innbyggermedvirkning før og etter sammenslåing i de sju sammenslåtte kommunene: Harstad (tidligere Harstad og Bjarkøy), Bodø (tidligere Bodø og Skjærstad), Inderøy (tidligere Inderøy og Mosvik), Kristiansund (tidligere Kristiansund og Frei), Re (tidligere Ramnes og Våle) og Vindafjord (tidligere Ølen og Vindafjord). På denne bakgrunnen diskuterer og foreslår vi noen anbefalinger i forbindelse med politisk organisering og ordninger for nærdemokrati i sammenslåingsprosesser.

Stikkord

Kommunesammenslåing, kommunereform, politisk organisering, lokaldemokrati, innbyggermedvirkning, nærdemokrati.

Forord

Utredningen som ligger til grunn for denne rapporten er gjennomført på oppdrag fra Distriktssenteret – Kompetansesenter for distriktsutvikling. Oppdraget har tre deler: (1) undersøke politisk organisering før og etter kommunesammenslåing, (2) undersøke ordninger for nærdemokrati og innbyggermedvirkning før og etter kommunesammenslåing, og (3) undersøke innbyggernes oppfatning av innbyggermedvirkningen før og etter sammenslåingen. I denne rapporten presenteres funn fra de to første delene av oppdraget. Resultatene fra den siste delen av oppdraget publiseres som en egen rapport høsten 2018.

Vi ønsker å takke informantene for at de stilte opp til intervju og vi vil takke Distriktssenteret for at de valgte oss til å gjennomføre oppdraget!

Svein Frisvoll, prosjektleder

Trondheim 08.06.18

Innholdsfortegnelse

Forord	i
Innholdsfortegnelse	iii
Tabelliste	v
Sammendrag	vii
Summary	xi
1. Innledning	1
1.1 Om oppdraget og gangen i rapporten	1
1.2 Oppdragets bakteppe: kommunereformen	2
1.3 Metode	4
2. Kommunene i utvalget	7
2.1 Kommuneøkonomi	18
3. Politisk organisering	21
3.1 Ulikheter mellom kommunene	22
3.2 Endringer etter sammenslåingen	23
3.3 Erfaringer med dagens politiske organisering	31
4. Ordninger for nærdemokrati og innbygger-medvirkning	33
4.1 Erfaringer med dagens ordninger for nærdemokrati	36
4.2 Erfaringer med dagens ordninger for innbyggermedvirkning?	38
4.3 Andre erfaringer fra sammenslåingene	47
5. Oppsummering av hovedfunn og anbefalinger	51
5.1 Politisk organisering	51
5.2 Nærdemokratiske ordninger og innbyggermedvirkning	55
5.3 Anbefalinger – politisk organisering i kommuner som skal slås sammen	61
5.4 Anbefalinger – ordninger for nærdemokrati og innbygger-medvirkning i kommuner som skal slås sammen	62
6. Litteraturliste	65
Vedlegg - Intervjuguider	a
Intervjuguide Ordfører	a
Intervjuguide prosjektleder fellesnemnd	d

Tabelliste

Tabell 1: Re kommune	8
Tabell 2: Vindafjord kommune	9
Tabell 3: Kristiansund kommune	11
Tabell 4: Aure kommune	12
Tabell 5: Inderøy kommune.....	14
Tabell 6: Bodø kommune.....	15
Tabell 7: Harstad kommune.....	17
Tabell 8: Kommuneøkonomi, Kommune-NM 2017	19
Tabell 9: Antall representanter kommunestyrene (innbygger pr. representant)	23
Tabell 10: Kvinneandel i kommunestyrene.....	26
Tabell 11: Har kommunen offisielle nærdemokratiske ordninger	36
Tabell 12: Vedtaksår for felles kommuneplaner	45

Sammendrag

Denne rapporten er første leveranse på et oppdrag for Distriktssenteret – Kompetansesenter for distriktsutvikling. Vi har undersøkt (1) politisk organisering før og etter kommunesammenslåing og (2) ordninger for nærdemokrati og innbyggermedvirkning før og etter kommunesammenslåing. Oppdraget har bestått i å undersøke følgende problemstillinger når det gjelder politisk organisering:

- Hvilke endringer har skjedd (eller ikke skjedd) - og hvordan har dette vært begrunnet?
- Har det vært alternativer til det som til slutt ble resultatet/valgt, hva ble eventuelt forkastet og hvorfor?
- I hvilken grad var det før sammenslåing store forskjeller i organisering og praksis mellom de tidligere kommunene?
- Hva er erfaringene med dagens politiske organisering?

Når det gjelder nærdemokrati og innbyggermedvirkning har oppdraget bestått i å undersøke følgende problemstillinger:

- I hvilken grad var det før sammenslåing store forskjeller i ordninger og praksis mellom de tidligere kommunene?
- Har det vært alternativer til det som til slutt ble resultatet/valgt, hva ble eventuelt forkastet og hvorfor?
- I hvilken grad er det i de sju sammenslåtte kommunene innført medvirkningsordninger ut over det lovpålagte?
- I hvilken grad er innbyggermedvirkning et vesentlig perspektiv eller målsetting i de sju sammenslåtte kommunenes planverk, som samfunnsdelen av kommuneplan, egne medvirkningsstrategier og/eller handlingsplaner for medvirkning og utvikling av lokaldemokratiet?
- Hva er erfaringene med dagens ordninger?

Denne rapporten presenterer bildet slik det framkommer gjennom offisiell statistikk, offentlige skriftlige kilder (tidligere forskning, utredninger, kommunens nettsider, m.m.) og

intervju med ordførere og prosjektledere for sammenslåingene. Innbyggernes perspektiv på innbyggermedvirkningen presenteres i prosjektets neste leveranse (høsten 2018).

Når det gjelder politisk organisering, som vil si kommunestyrets størrelse og politiske utvalg og komiteer under kommunestyret, fant vi følgende:

I tilfellene hvor en stor og en liten kommune er slått sammen, har kommunene videreført samme antall kommunestyrerepresentanter som før sammenslåing. Sammenslåinger mellom to mer likeverdige kommuner har medført en økning på to til fire kommunestyrerepresentanter mer enn kommunen med flest kommunestyrerepresentanter hadde før sammenslåing. Kommunene i utvalget vårt skiller seg ikke vesentlig fra sammenlignbare kommuner i Norge, når det kommer til antall innbyggere pr. kommunestyrerepresentant. Vi finner ikke at kvinneandelen i kommunestyrene blir negativt påvirket av sammenslåingene. Kommunene har hovedsakelig organisert seg etter hovedutvalgsmodellen, som de fleste hadde før sammenslåing. I kommuner med andre modeller, har som regel den største kommunen vært premissgiver. Den største forskjellen på før og etter sammenslåing er inndelingen av utvalgene under kommunestyret.

Generelt har konfliktnivået vært lavt i kommunene i forbindelse med kommunesammenslåingene, men symbolsaker, som kommunevåpen, har skapt splid. Kommunevåpen ble løftet fram som et viktig stridstema i Bodø, Inderøy og Harstad. At dette skaper konflikter er ikke overraskende. Identitet og tilhørighet er dimensjoner som aktiviseres i sammenslåingsprosesser og kan virke mobiliserende ved konflikter. Identitet er viktig for oppfatningen av hvem som har rettmessig andel i fellesskapets ressurser, samt hvem som har en legitim rett til å være med å bestemme over disse ressursene. Kommunesammenslåing påvirker dette. Harstad og Bjarkøy kommune manglet en klar intensjonsavtale for sammenslåingen. Dette skapte noe støy rundt bevaring av arbeidsplasser, kommunevåpen og tjenestestruktur. De andre kommunene i utvalget hadde klare intensjonsavtaler, som bidro til økt transparens i prosessen. I disse kommunene refererer informantene til liten politisk strid etter at sammenslåingsspørsmålet har fått sitt endelige vedtak i kommunestyrene.

Vi finner ikke at ikke noen klar sammenheng mellom kommuneøkonomi og konfliktnivå i sammenslåingsprosessene i vårt utvalg. Men vi finner at gamle kommunegrenser kan

gjenoppstå på grunn av dårligere kommuneøkonomi når perioden for sammenslåingstilskudd er over. Sammenslåinger som ikke er lokalt kontroversielle på sammenslåingstidspunktet, kan bli preget av konflikter mellom «oss og dem» på tvers den gamle, de-institusjonaliserte kommunegrensen, når kommuneøkonomien ikke lenger smøres av sammenslåingstilskudd.

Når det gjelder nærdemokratiske ordninger, fant vi at:

At nærdemokratiske ordninger var viktig i de to bykommunene med stort omland. I Harstad var opprettelsen av kommunedelsutvalget en nyskaping i nærdemokratiet for den sammenslåtte kommunen, mens det for Bodø var en videreføring av allerede etablerte strukturer. Informantene vurderer slike ordninger å være viktige for å gi de mindre stedene en organisert kanal inn mot kommunens politiske organer, selv om utvalgene ikke har fått delegert beslutningsmyndighet. Utvalgene vurderes som kanaler som gjør det lettere å bli hørt i pågående saker. I tillegg opplever kommunene at kommunedelsutvalgene gjør det lettere for grendene å nå fram til kommunens politikere og administrasjon med problemstillinger og tema grendene opplever som viktige. Det har ikke vært noen større diskusjoner om å opprette grendeutvalg eller lignende i kommunene uten nærdemokratiske utvalg. Begrunnelsene bak dette varierer mellom kommunene. Kommunene har til felles at informantene har en oppfatningen av at alle geografiske områder av kommunen er godt representert i kommunens styre og stell.

Når det gjelder medvirkning i planprosesser fant vi at hvilken form medvirkningsarbeid kommunene har i planprosessene er vagt definert i regelverket. Folkemøter er den formen for medvirkning som oftest brukes. Flere av ordførerne skulle gjerne hatt flere møter med innbyggerne, men peker på at begrensede ressurser setter grenser for hvor mye kommunene kan gjøre. Pr. i dag har ingen av kommunene eksplisitte henvisninger til innbyggermedvirkning i kommuneplanene, men oppmerksomheten på det er økende. Hvorvidt dette skyldes kommunesammenslåingene eller generelt økt oppmerksomhet på innbyggermedvirkning, er vanskelig å fastslå.

Flere av kommunene trekker aktivt inn frivillig sektor og næringslivet i kommunens planarbeid. På generell basis beskrives disse møtene som mer fruktbare enn folkemøter, da de gir mindre grupperinger med diskusjoner hvor flere er aktive. Samtidig er ikke

direktemøter med særinteresser i konflikt med å avholde åpne folkemøter, de to kan med fordel kombineres. Frivillig sektor og næringslivet brukes også aktivt som høringsorganer i flere av kommunene, noe som beskrives som positivt. Innbyggermedvirkning er samtidig begrenset av ressursene kommunen råder over.

Når det gjelder digitale løsninger har kommunene i begrenset grad mobilisert seg på digitale plattformer, som Facebook, verken i sammenslåingsspørsmålet eller i andre saker. Den manglende betydningen digitale kanaler har hatt i spørsmålet om kommunesammenslåingene, kan forklares med at sammenslåingene ble gjort før digitale kanaler som sosiale medier ble allment brukt i de undersøkte kommunene. Vi ser samtidig at Facebook er brukt som aksjonskanaler i Vindafjord og Kristiansund i forbindelse med den pågående kommunereformen (2018). Vi finner at sosiale medier i begrenset grad benyttes som verktøy for toveisdialog med innbyggerne, ut over at innbyggerne kan stille praktiske spørsmål til kommunen. Det ser også ut til at kommunene i vårt utvalg i liten grad bruker digitale løsninger som verktøy for innbyggermedvirkning i samfunnsplanleggingen. Her står Kristiansund i en særstilling med sin planlagte bruk av digitalisering for å visualisere mulige konsekvenser av foreslåtte endringer i kommuneplanen. Kommunen åpner VR-rom i løpet av sommeren 2018 til dette formålet.

På bakgrunn av undersøkelsen presenteres en del konkrete anbefalinger både for politisk organisering i kommuner som slås sammen og for ordninger for nærdemokrati og innbyggermedvirkning.

Summary

This report is the first contract delivery for The Centre of Competence on Rural Development. The objectives outlined in this report include investigating: (1) political organizations before and after municipal amalgamations and (2) arrangements for local democracy and community involvement before and after such mergers. Official statistics, public written sources (previous research, investigations, municipal web sites, etc.) and interviews with mayors and project leaders for the amalgamation processes were the data sources. The next contract delivery (autumn 2018) will present the citizens' perspective on local democracy in amalgamated municipalities.

1. Innledning

1.1 Om oppdraget og gangen i rapporten

Denne rapporten er første leveranse på et oppdrag for Distriktssenteret – Kompetansesenter for distriktsutvikling om (1) politisk organisering før og etter kommunesammenslåing og (2) ordninger for nærdemokrati og innbyggermedvirkning før og etter kommunesammenslåing.

Del 1 av oppdraget er å undersøke politisk organisering før og etter kommunesammenslåing i følgende sju sammenslåtte kommuner: Harstad (tidligere Harstad og Bjarkøy), Bodø (tidligere Bodø og Skjærstad), Inderøy (tidligere Inderøy og Mosvik), Kristiansund (tidligere Kristiansund og Frei), Re (tidligere Ramnes og Våle) og Vindafjord (tidligere Ølen og Vindafjord). Med «politisk organisering» menes her kommunestyrets størrelse, bruk av kommunedelsutvalg og politiske utvalg og komiteer under kommunestyret.

Når det gjelder politisk organisering før og etter sammenslåingen, har oppdraget bestått i å undersøke følgende problemstillinger:

- Hvilke endringer har skjedd (eller ikke skjedd) - og hvordan har dette vært begrunnet?
- Har det vært alternativer til det som til slutt ble resultatet/valgt, hva ble eventuelt forkastet og hvorfor?
- I hvilken grad var det før sammenslåing store forskjeller i organisering og praksis mellom de tidligere kommunene?
- Hva er erfaringene med dagens politiske organisering?

Når det gjelder nærdemokrati og innbyggermedvirkning, ønsker oppdragsgiver en beskrivelse av ordningene, hvilke formål de ivaretar, hvilke effekter/resultater ordningene har gitt for kommunen og for innbyggerne samt hvilke endringer som har skjedd og hvordan har dette vært begrunnet.

Når det gjelder nærdemokrati og innbyggermedvirkning har oppdraget bestått i å undersøke følgende problemstillinger:

- I hvilken grad var det før sammenslåing store forskjeller i ordninger og praksis mellom de tidligere kommunene?
- Har det vært alternativer til det som til slutt ble resultatet/valgt, hva ble eventuelt forkastet og hvorfor?
- I hvilken grad er det i de sju sammenslåtte kommunene innført medvirkningsordninger ut over det lovpålagte?
- I hvilken grad er innbyggermedvirkning et vesentlig perspektiv eller målsetting i de sju sammenslåtte kommunenes planverk, som samfunnsdelen av kommuneplan, egne medvirkningsstrategier og/eller handlingsplaner for medvirkning og utvikling av lokaldemokratiet?
- Hva er erfaringene med dagens ordninger?

Denne rapporten presenterer bildet slik det framkommer gjennom offisiell statistikk, offentlige skriftlige kilder (tidligere forskning, utredninger, kommunens nettsider, m.m.) og intervju med ordførere og prosjektledere for sammenslåingene. Innbyggernes perspektiv på innbyggermedvirkningen presenteres i den neste delleveransen (høsten 2018). Først følger en kort redegjørelse for oppdragets bakteppe, kommunereformen, før vi gir en beskrivelse av metoden vi har brukt. Deretter følger en presentasjon av kommunene i utvalget, før vi i kapittel tre og fire henholdsvis presenterer hvordan kommunene har arbeidet med politisk organisering og ordninger om nærdemokrati. Til slutt i kapittel fem oppsummerer vi våre hovedfunn og kommer med noen anbefalinger.

1.2 Oppdragets bakteppe: kommunereformen

Juni 2014 satte Regjeringen Solberg 1 i gang en politisk og faglig omdiskutert kommunereform, med parlamentarisk støtte fra partiene Venstre og Kristelig Folkeparti. Reformens mål er at landet innen 1. januar 2020 skal ha en kommunestruktur med større kommuner enn før reformen. Formålet med reformen er å bygge kommuner:

- med bedre kapasitet og kompetanse, som vil legge til rette for gode og likeverdige tjenester over hele landet.
- som er bedre i stand til å løse nasjonale utfordringer.

- med kommunegrensene som i større grad reflekterer naturlige bo- og arbeidsmarkedsregioner.
- som er bærekraftige og økonomisk robuste, noe som legger til rette for en mer effektiv ressursbruk innenfor begrensede økonomiske rammer.

Regjeringen har også legitimert reformen gjennom å skulle styrke lokaldemokratiet. Om kommunene blir større, med bedre kapasitet, kompetanse og bedre økonomisk robusthet, skisserer regjeringen at kommunene kan få flere oppgaver. Dette har ifølge regjeringen potensiale til å gi økt makt til kommunenivået. Erfaringer fra tidligere kommunesammenslåinger i Norge, Danmark og Sveits, samt forskning som har sett på forskjeller i lokaldemokrati i små og store kommuner, peker imidlertid på at borgernes demokratiske innflytelse, forstått som velgerens kontakt med sine folkevalgte, borgernes opplevde innflytelse, valghvermøte, ikke-ledende kommunestyrerepresentanters innflytelse og folkevalgtes innflytelse over administrasjonen, svekkes med økt kommunestørrelse (Baldersheim m.fl. 2003, Hansen 2003, Koch & Rochat 2017, Kjaer m.fl. 2010, Jacobsen 2012, Rose og Pettersen, 2009a og 2009b). I Danmark, som gjennomførte en omfattende kommunereform i 2007, er det en særlig bekymring over at rurale områders demokratiske innflytelse svekkes når rurale småkommuner slås sammen med en bykommune (Thuesen, 2017). Et annet sentralt lokaldemokratiaspekt med kommunereformen er regjeringens intensjon om å redusere behovet for interkommunale løsninger (Regjeringen.no, 2017). Interkommunalt samarbeid er mange kommuners foretrukne måte å øke sin systemkapasitet¹ (Klausen, m.fl. 2016), men slike samarbeid kan være utfordrende når det gjelder demokratisk deltakelse, styring og kontroll (Frisvoll, m.fl. 2017).

Kommunereformen har vært det største, og mest kraftfulle, statlige initiativet til å gjøre noe med kommunestrukturen siden Schei-komiteens arbeid på 50- og 60-tallet (Frisvoll, 2018). Gitt de vedtak som er fattet p.t. (juni 2018), vil kommunereformen i 2020 ha redusert antallet kommuner fra 428 kommuner til 356 kommuner. 119 kommuner er vedtatt sammenslått til 47 nye kommuner, som skal finne sammen og bygge gode lokaldemokratiske ordninger (Regjeringen.no, 2017). De aller fleste av disse sammenslåingene er vedtatt lokalt, bare 13

¹ Systemkapasitet er et begrep som benyttes i statsvitenskap om kommunenes evne til å utøve oppgavene sine.

ble – med én stemmes overvekt – vedtatt sammenslått av Stortinget på tvers av lokale vedtak. Etter Stortingsvalget i 2017 ble imidlertid to av de stortingsvedtatte sammenslåingene omgjort (Frisvoll, 2018).

Selv om det store flertallet av sammenslåinger er vedtatt av kommunestyrene, betyr ikke det at sammenslåingsspørsmålet har vært ukontroversielt lokalt. I mange av kommunene som er vedtatt sammenslått var det betydelig lokal motstand i en eller av flere av kommunene. I noen av kommunene vedtok kommunestyret at kommunene skulle slås sammen på tvers av lokal folkevilje, slik den kom til uttrykk i de rådgivende folkeavstemmingene (f.eks. Re kommune i Vestfold). I andre kommuner vedtok kommunestyret sammenslåing med andre kommuner enn den sammenslåingspartneren som fikk flertall i de rådgivende folkeavstemmingene (f.eks. Nesset kommune i Møre og Romsdal). Og et mindre antall kommuner slås sammen av Stortinget mot lokalt politisk flertalls vilje (det første tvangsvedtaket etter at Stortinget de facto i 1995 gav kommunestyrene vetomulighet i spørsmålet om kommunestruktur). Den lokale motstanden og uenigheten har vært grunnet i mange forhold. Men en viktig årsak har vært frykten for at innbyggernes medvirkningsmulighet og kraften i innbyggernes demokratiske påvirkning skulle bli svekket etter sammenslåing (Frisvoll m.fl. 2015, Gjertsen m.fl. 2016).

Mange kommuner skal nå bygge seg sammen til en ny kommune. I dette arbeidet er viktig å bygge på erfaringene til kommunene som allerede har vært gjennom en sammenslåing: hvilke løsninger for politisk organisering, nærdemokrati og innbyggermedvirkning kommunene har valgt og hvorfor man landet på akkurat disse valgene og ikke minst hvilke erfaringer kommunene har gjort seg med de valgte løsningene.

1.3 Metode

Rapportens benytter semistrukturerte telefonintervju med nåværende ordfører og personen som var prosjektleder for sammenslåingene, samt en gjennomgang av relevant litteratur og statistikk om kommunene og sammenslåingene vi studerer. Intervjuene ble tatt opp. Basert på opptakene skrev vi fylldige sammendrag.

Spørsmålsguiden til ordførerne og prosjektlederne er utformet med utgangspunkt i tidligere litteratur på kommunesammenslåingene og kunnskapshullene rapporten søker å fylle (for intervjuguide, se vedlegg 1). Intervjuene med prosjektleder kartlegger selve sammenslåingsprosessen. Vi har valgt å snakke med prosjektleder for sammenslåingene, og ikke politisk leder av fellesnemnden, for å få administrative vurderinger og et mindre politisk perspektiv på sammenslåingsprosessen. Intervjuene med ordførerne søker å få kunnskap om kommunens nåsituasjon og hvilke valg som har ført til kommunenes nåværende praksis for politisk organisering, nærdemokrati og innbyggermedvirkning.

Intervjuene er semistrukturerte, som vil si at intervjuene følger faste spørsmål til alle, hvor det er rom for å stille oppfølgingsspørsmål dersom interessante momenter skulle dukke opp (Ringdal, 2009). Det er store forskjeller mellom kommunene, som gjør det ekstra viktig å ha rom for oppfølgingsspørsmål. Intervjuguiden ble sendt ut på forhånd, da flere av sammenslåingene ligger langt tilbake i tid, slik at det er hensiktsmessig å gi informantene tid til forberedelser.

Informantene ble ikke anonymisert på grunn av et lite utvalg hvis karakteristika ikke lar seg anonymisere (kommuner sammenslått før kommunereformen). Sensitiv informasjon kan holdes tilbake av informantenes ønske om å svare «rett» (Tjora, 2010), slik at kommunen og/eller arbeidet med sammenslåingen ikke framstår i et dårlig lys. Denne validitetsproblematikken øker ved at informantene ikke ble anonymisert i denne studien.

Ordføreren i Re kommune takket nei til å delta i intervju. Dette ble begrunnet med at sammenslåingen mellom Ramnes og Våle lå langt tilbake i tid.² At vi ikke har intervjudata fra politiske ledelse i Re kommune er en svakhet ved rapporten. Re er kommunen i utvalget med lengst fartstid som sammenslått kommune. Vår vurdering er at rapportens likevel har et godt nok empirisk grunnlag til å gi gode svar på oppdragsgivers problemstillinger.

For å få bakgrunnskunnskap om kommunene har vi benyttet statistikkbanken til SSB og data fra Kartverket. I tillegg har vi hentet inn informasjon fra tidligere forskning på kommunesammenslåinger i Norge, kommunenes nettsider og litteratur på

² Vi har også kontaktet varaordfører i Re kommune for å få til en intervjuavtale, uten å lykkes.

kommunesammenslåinger. Dette danner et viktig analysegrunnlag for informasjonen fra intervjuene.

Vi vurderte også å gå gjennom dokumenter fra fellesnemdenes behandling underveis i sammenslåingsprosessene, men da sammenslåingene ligger langt tilbake i tid er disse dokumentene fragmenterte og vanskelige å få tak i.

Ulempen med å gjøre et kvalitativt studie med et begrenset utvalg, er at funnene ikke nødvendigvis er generaliserbare. Stor variasjon mellom kommunene i utvalget gjør at like tiltak kan ha ulik effekt og viktighet. Det er derfor viktig å gi en god beskrivelse av de enkelte kommunene og deres situasjon, slik at leseren selv kan vurdere om funnene/erfaringene kan være gyldig utenfor de undersøkte kommunene.

2. Kommunene i utvalget

Sentralt i oppdraget står det å gi kunnskapsbaserte innspill og råd til pågående og framtidige sammenslåinger om hvordan lokaldemokratiet utvikler seg etter kommunesammenslåinger, og hvilke løsninger nye kommuner bør velge som sin nye praksis. Mellom 2000-2013 fant sju kommunesammenslåinger sted. Gjennom å studere disse, kan man få kunnskap om hvordan lokaldemokratiet kan utvikle seg etter sammenslåinger.

Alle kommunene i utvalget ble slått sammen frivillig, men det er noe variasjon i motivasjonen mellom kommunene. Re, Vindafjord og Tustna begrunnet sammenslåingene med å skape mer politisk tyngde, mens Kristiansund var et resultat av at kommunegrensen ikke lenger var oppfattet som naturlig. For Inderøy, Bodø og Harstad var sammenslåingene i stor grad begrunnet med befolkningsnedgang og/eller økonomiske problemer for henholdsvis gamle Mosvik, Skjerstad og Bjarkøy kommune. Dette var små kommuner målt i folketall, med omtrent 1.000 innbyggere.

I alle tilfelle hvor en av kommunene har tatt initiativ, så har det vært den minste parten som har startet sammenslåingsprosessen. I tilfellene hvor begge partene har vært initiativtakere har sammenslåingene vært mellom jevnstore kommuner.

Som bakgrunn for analysene av sammenslåingene følger nå en gjennomgang for nøkkeltall i kommunene, før en kort redegjørelse basert på intervjuene med ordføreren og prosjektleder om bakgrunnen for sammenslåingene.

Re kommune

Tabell 1: Re kommune

Re	
Kommuner som er slått sammen	Ramnes og Våle
Ordfører pr. 2018	Thorvald Hillestad (Sp)
Tidsperiode for sammenslåing	1997-2002
Initiativtaker for sammenslåing	Begge
Folkeavstemning	Ja
Resultat folkeavstemning	Ramnes: 79,3 % for Våle: 50,4 % for
Innbyggertall pr. 1.1.2018	9.621
Innbyggertall året før sammenslåing	Ramnes: 3.790 Våle: 4.248
Fylke	Vestfold
Areal fastland og øyer (km ²)	225
Næringssammensetning (pr. 2015)	Primærnæringer: 7% Sekundærnæringer: 24 % Tertiærnæringer: 69%
Andel sysselsatte, offentlig sektor	36%

Tall hentet fra: Distriktssenteret (2014), SSB (2018a), SSB (2018b) og Kartverket (2018).

Ramnes og Våle var to relativt like kommuner hva angår innbyggertall, da de ble slått sammen i 2002. Kommunen er arealmessig kompakt og den preges i liten grad av store innbyrdes avstander. Bakgrunnen for sammenslåingen var ønsket om å lage en robust kommune i Vestfold, ifølge prosjektlederen for sammenslåingen. Selve sammenslåingsprosessen var initiert av begge kommunene, som sammen ønsket å bli stor nok til å kunne være selvstendig. De sammenslåtte kommunene, Våle og Ramnes, hadde samarbeidet tett på en rekke områder ganske lenge før sammenslåingen, og de hadde allerede et felles naturlig sentrum. Tidligere forskning om sammenslåingen i Re fant at et sentralt motiv for sammenslåingen var at de to rurale kommunene Våle og Ramnes ønsket å unngå å bli slått sammen med bykommunen Tønsberg. Videre hadde de to kommunene nær sagt allerede vokst sammen: det var et langvarig og utstrakt tjenestesamarbeid (bla. med felles ungdomsskole), samt at de delte et felles sentrum (handelssted) (Frisvoll & Almås, 2004).

Begge kommunene hadde folkeavstemninger før sammenslåingen, som endte med flertall for. 79,3 prosent av de som stemte var for sammenslåing i Ramnes, mens 52,5 prosent var

for sammenslåingen i Våle. Folkeavstemningen ble avholdt i mai 1999, 2,5 år før sammenslåingen. Selv om flertallet for sammenslåing var knapt i Våle, beskrives selve sammenslåingen som lite kontroversiell etter at vedtak var fattet.

For Våle var det viktig å få ferdigstilt en idrettshall og en barneskole i sammenslåingen. Etter noe diskusjon i den politiske styringsgruppen,³ ble dette godtatt fra Ramnes-politikerne. I tillegg var det spørsmål om bygging av nytt kommunehus, som ble det vedtatt bygget av styringsgruppen, før de to kommunestyrene videreførte vedtaket. Prosjektlederen for sammenslåingen uttaler at ingen av disse sakene ble betente, og at politikerne viste klokskap i prosessen.

Vindafjord kommune

Tabell 2: Vindafjord kommune

Vindafjord	
Kommuner som er slått sammen	Vindafjord og Ølen
Ordfører pr. 2018	Ole Johan Vierdal (Sp)
Tidsperiode for sammenslåing	2001-2006
Initiativtaker for sammenslåing	Begge
Folkeavstemning	Ja
Resultat folkeavstemning	Vindafjord: 50,1 % for Ølen: 63,5 % for
Innbyggertall pr. 1.1.2018	8.793
Innbyggertall året før sammenslåing	Vindafjord: 4.700 Ølen: 3.420
Fylke	Hordaland
Areal fastland og øyer (km ²)	621
Næringssammensetning (pr. 2015)	Primærnæringer: 12% Sekundærnæringer: 34 % Tertiærnæringer: 54%
Andel sysselsatte, offentlig sektor	24%

Tall hentet fra: Distriktssenteret (2014), SSB (2018a), SSB (2018b) og Kartverket (2018).

³ Styringsgruppen var et politisk utvalg med politikere fra begge kommunene, som skulle ta seg av felles anliggende i samband med sammenslåingen. Gruppen utgjør det som i dag ville vært en fellesnemd.

Vindafjord ble satt sammen av to relativt like kommuner ut fra innbyggertall. Kommunens areal er middels stor med en del lengre avstander internt. Samtidig var kommunegrensen noe unaturlig med tanke på infrastrukturen i området.

Hensikten bak sammenslåingen var ifølge informanten å skape en kommune med større tyngde på Indre Haugaland. Dialogen mellom de to kommunene startet i et forum for politisk og administrativt samarbeid, hvor Vindafjord, Ølen og Etne satt. Etne ønsket ikke å gå videre fra de innledende samtalene, slik at de videre politiske samtalene gikk mellom Ølen og Vindafjord.

I februar 2003 gjennomførte begge kommunene folkeavstemming om sammenslåing, før den endelige avgjørelsen om sammenslåing ble tatt av kommunestyrene. Folkeavstemningen ga 63 prosent for i Ølen, mens det var fire stemmers overvekt for sammenslåing i gamle Vindafjord. Politisk ble det uttalt at flertallet av befolkningen ville avgjøre, uavhengig av størrelse og retning på flertallet.

Selv om det var et relativt knapt flertall for sammenslåingen, spesielt i Vindafjord, så beskrives sammenslåingen som lite kontroversiell etter vedtaket om sammenslåing var fattet. Prosjektlederen trekker her fram viktigheten av å ha avklart kommunens nye navn og kommunesenter, der Vindafjord beholdt navnet, mens Ølen fikk kommunesenteret. Det var også bevissthet om å videreføre eksisterende lokalisering av tjenestene i den nye kommunen. Før sammenslåingen var Ølen en del av Hordaland, mens Vindafjord lå i Rogaland. Sammenslåingen medførte at innbyggerne i Ølen byttet fylke, da Rogaland ble sett på som et mer naturlig fylke ut fra geografiske forhold.

Kristiansund kommune

Tabell 3: Kristiansund kommune

Kristiansund	
Kommuner som er slått sammen	Kristiansund og Frei
Ordfører pr. 2018	Kjell Neergaard (Ap)
Tidsperiode for sammenslåing	2001-2008
Initiativtaker for sammenslåing	Frei
Folkeavstemning	Ja
Resultat folkeavstemning	Kristiansund: 95,5 % for Frei: 51,5 % for
Innbyggertall pr. 1.1.2018	24.300
Innbyggertall året før sammenslåing	Kristiansund: 17.094 Frei: 5.428
Fylke	Møre og Romsdal
Areal fastland og øyer (km ²)	87
Næringssammensetning (pr. 2015)	Primærnæringer: 1% Sekundærnæringer: 21 % Tertiærnæringer: 78%
Andel sysselsatte, offentlig sektor	33%

Tall hentet fra: SSB (2018a), SSB (2018b) og Kartverket (2018).

Bykommunen Kristiansund hadde betydelig flere innbyggere enn Frei, da kommunene ble slått sammen. Samtidig kunne Frei klassifiseres som en mellomstor norsk kommune, med sine 5.426 innbyggere. Den nye kommunen er geografisk kompakt, og øyene som utgjør kommunen er knyttet sammen med broer. Ordfører, Kjell Neergaard (Ap), sier byen Kristiansund fungerte som sentrum for Frei før sammenslåing, der mesteparten av kultur- og handelstilbudene til Freis innbyggere var lokalisert i byen Kristiansund.

Sammenslåingen mellom Kristiansund og Frei beskrives som et resultat av unaturlige kommunegrenser, der kommunene delte næringsliv og bo- og arbeidsmarked. I tillegg medførte Kristiansunds vekst til at arealmangel begrenset utviklingen i kommunen. Sammenslåing hadde da vært diskutert en rekke ganger siden 40-tallet. Den politiske prosessen som resulterte i sammenslåingen startet etter at næringslivet i Frei kommune dannet en pressgruppe for å få saken på dagsordenen politisk.

Kommunestyret i Frei fattet med en stemmes overvekt vedtak om å utrede sammenslåing med Kristiansund, hvilket ble fulgt opp med et likelydende vedtak i Kristiansund.

Konsekvensutredningen viste flest fordeler med sammenslåing. Utredningen dannet grunnlag for en informasjonskampanje til innbyggerne, med en påfølgende folkeavstemning. Det var enighet om at folkeavstemningen skulle være bindende.

Folkeavstemningen, som ble gjennomført i mars 2004, ga 51,5 prosent ja i Frei kommune, mens 95,5 prosent av de frammøtte stemte ja i Kristiansund. Selve sammenslåingsprosessen beskrives som lite kontroversiell etter sammenslåingsvedtak var fattet, og ingen enkeltsaker skapte åpen splid.

Aure kommune

Tabell 4: Aure kommune

Aure	
Kommuner som er slått sammen	Aure og Tustna
Ordfører pr. 2018	Ingunn Golmen (Sp)
Tidsperiode for sammenslåing	2001-2006
Initiativtaker for sammenslåing	Begge
Folkeavstemning	Ja
Resultat folkeavstemning	Aure: 64,8 % for Tustna: 52,7 % for
Innbyggertall pr. 1.1.2018	3.593
Innbyggertall året før sammenslåing	Aure: 2.620 Tustna: 1.006
Fylke	Møre og Romsdal
Areal fastland og øyer (km ²)	641
Næringssammensetning (pr. 2015)	Primærnæringer: 14% Sekundærnæringer: 24 % Tertiærnæringer: 61%
Andel sysselsatte, offentlig sektor	38%

Tall hentet fra: SSB (2018a), SSB (2018b) og Kartverket (2018).

Aure hadde over dobbelt så mange innbyggere som Tustna før sammenslåingen mellom de to kommunene i 2006. Samtidig var begge kommunene relativt små, slik at størrelsesforholdet mellom kommunene ikke ble opplevd som problematisk. Kommunen har relativt stort areal, med lang avstand fra grensen i øst til grensen i vest. Samtidig er øyene knyttet sammen av to broer bygget i sammenheng med kommunesammenslåingen (Imarsundprosjektet).

Samtalene om sammenslåing av Aure og Tusna ble initiert på slutten av 1990-tallet av sentrale politikere og administratorer i begge kommunen. Motivet for samtalene om sammenslåing var ønsket om å etablere et livskraftig distriktssenter på Nordmøre, med et bærekraftig næringsliv og bedre kommunale tjenester, samt å skape grunnlag for statlig grunnfinansiering av Imarsundprosjektet.

Imarsundprosjektet var et omfattende samferdselsprosjekt som inneholdt 3,4 km veg, bro over Imarsundet, bro over «Litjsundet», innkorting av Smøla-sambandet og etablering av kabelferge til Solskjeløya. Samlet sett ga dette Tustna veiforbindelse til Aure, og Aure og regionen lenger nord bedre forbindelse til Kristiansund. Realiseringen av Imarsundprosjektet ble ansett som avgjørende for kommunesammenslåingen og er omtalt som et «tvillingprosjekt» med kommunesammenslåingen. Gjennomføringen av Imarsundprosjektet var dyrt og kunne ikke finansieres over de statlige riksvegmidlene. Det ble derfor utarbeidet et forslag om at de to kommunene skulle slås sammen dersom staten gikk med på å støtte byggingen av Imarsundsprosjektet. Forslaget ble behandlet i Stortinget 15. Juni 2004, og det ble enstemmig godkjent.

Det ble også avholdt folkeavstemning for eller mot kommunesammenslåing. I Aure kommune var valgdeltakelsen 61 prosent hvor 65 prosent av stemmene talte for sammenslåing. Tustna hadde en valgdeltakelse på 75 prosent hvor 52 prosent stemte for sammenslåing.

Sammenslåingen beskrives av daværende prosjektleder i fellesnemnden som problemfri og de to partene beskrives som rause i forhandlingene.

Inderøy kommune

Tabell 5: Inderøy kommune

Inderøy	
Kommuner som er slått sammen	Inderøy og Mosvik
Ordfører pr. 2018	Ida Stuberg (Sp)
Tidsperiode for sammenslåing	2009-2012
Initiativtaker for sammenslåing	Mosvik
Folkeavstemning	Ja, men kun i Mosvik
Resultat folkeavstemning	Mosvik: 58 % for
Innbyggertall pr. 1.1.2018	6.785
Innbyggertall året før sammenslåing	Inderøy: 5.906 Mosvik: 811
Fylke	Trøndelag
Areal fastland og øyer (km ²)	366
Næringssammensetning (pr. 2015)	Primærnæringer: 10% Sekundærnæringer: 25 % Tertiærnæringer: 65%
Andel sysselsatte, offentlig sektor	36%

Tall hentet fra: SSB (2018a), SSB (2018b) og Kartverket (2018).

Inderøy hadde betydelig flere innbyggere enn Mosvik da de to kommunene ble slått sammen. Kommunens areal er middels stor, men reiseavstandene er relativt korte. Sammenslåingen mellom Inderøy og Mosvik skjedde etter initiativ fra Mosvik. Inderøys respons til nabokommunen var at de var positive til sammenslåing. Mosvik slet med en krevende økonomisk situasjon og befolkningsnedgang.

I Mosvik ble det avholdt en rekke folkemøter før folkeavstemningen, mens Inderøy gjennomførte ett folkemøte og ingen folkeavstemning. Resultatet av folkeavstemningen i Mosvik var 58 prosent for sammenslåing. I Inderøy oppfattet man en eventuell sammenslåing som såpass lite kontroversiell at kommunestyret enstemmig sa nei til en folkeavstemning. Dette ble støttet opp av en innbyggerundersøkelse fra Inderøy, som viste klart flertall for sammenslåing.

Selve sammenslåingen blir beskrevet som nokså harmonisk, der den mest vesentlige formen for uro kom i forbindelse med kommunens symbolbruk. Politikernes vilje til kompromiss bidro til at konflikter som oppsto ble løst.

Bodø kommune

Tabell 6: Bodø kommune

Bodø	
Kommuner som er slått sammen	Bodø og Skjerstad
Ordfører pr. 2018	Ida Maria Pinnerød (Ap)
Tidsperiode for sammenslåing	1999-2005
Initiativtaker for sammenslåing	Skjerstad
Folkeavstemning	Ja, men kun i Skjerstad
Resultat folkeavstemning	Skjerstad: 50,1 % for
Innbyggertall pr. 1.1.2018	51.558
Innbyggertall året før sammenslåing	Bodø: 42.745 Skjerstad: 1.030
Fylke	Nordland
Areal fastland og øyer (km ²)	1.395
Næringssammensetning (pr. 2015)	Primærnæringer: 1% Sekundærnæringer: 18 % Tertiærnæringer: 79%
Andel sysselsatte, offentlig sektor	38%

Tall hentet fra: SSB (2018a), SSB (2018b) og Kartverket (2018).

Sammenslåingen mellom Bodø og Skjerstad var svært asymmetrisk. Bodø var en betydelig større kommune, både med tanke på befolkning og areal. Kommunens strekker seg over et stort areal og det er mange lange avstander internt i kommunen.

Befolkningsnedgang og en kommuneøkonomi under stadig større press gjorde at Skjerstad startet å drøfte kommunesammenslåing med Bodø. Sønderingene startet i kommunestyret i Skjerstad, før kommunen gikk videre med saken til Bodø kommune og nåværende Nord universitet. Bodø kommune stilte seg positive til Skjerstads initiativ, og de signaliserte at de ville si ja dersom Skjerstad ønsket sammenslåing. For Bodø var dette en liten sak, ifølge prosjektlederen, da Skjerstad ville utgjøre en svært liten del av en eventuell ny kommune.

I samarbeid med Nord universitet sendte Skjerstad ut en spørreundersøkelse til alle over 16 år i kommunen. Denne viste at 19 prosent av befolkningen var for sammenslåing. Motstanden bidro til at det ble gjennomført en ekstern vurdering av Skjerstads økonomi. Denne utredningen viste at det var lite å hente økonomisk fra rasjonalisering av driften. Før

folkeavstemmingen, som var uttalt bindende, avholdt Skjerstad en rekke folkemøter i kommunens grender. Resultatet fra folkeavstemmingen var to stemmers overvekt for sammenslåing med Bodø. Prosjektleder mener informasjonsarbeidet som ble gjort var utslagsgivende for stemningsskiftet fra tidspunktet til innbyggerundersøkelsen og fram til folkeavstemmingen. Begge kommunestyrene fulgte opp folkeavstemmingen med endelige vedtak om at de ønsket å slå seg sammen.

Fauske og Saltdal var nevnt som kandidater for sammenslåing for Skjerstad, men ønsket om å gå inn i en kommune som ga rom for utvikling, gjorde at Bodø var den eneste kandidaten Skjerstad gikk videre med.

Foruten tendenser til misnøye i Skjerstad mot at deres kommunevåpen måtte vike mot Bodøs, var det få enkeltsaker som skapte strid i sammenslåingsprosessen. Likevel var det klare motstandsgrupperinger. Blant annet ble det etablert et eget parti hvor hovedmålet var å jobbe mot sammenslåingen, ifølge prosjektleder. I Skjerstads siste valgperiode fikk motstandspartiet flere kandidater inn i kommunestyret, men denne grupperingen forsvant ut av politikken etter sammenslåingen.

Det som beskrives som godt informasjonsflyt mellom Skjerstad kommune og kommunens innbyggerne, kan ha hatt en konfliktdempende rolle, mener prosjektlederen for sammenslåingen. I tillegg trekkes det fram som viktig at Skjerstads innbyggere fikk garantier for at tjenestestrukturen skulle videreføres etter sammenslåing.

Harstad kommune

Tabell 7: Harstad kommune

Harstad	
Kommuner som er slått sammen	Harstad og Bjarkøy
Ordfører pr. 2018	Marianne Bremnes (Ap)
Tidsperiode for sammenslåing	2001-2013
Initiativtaker for sammenslåing	Bjarkøy
Folkeavstemning	Ja, men kun i Bjarkøy
Resultat folkeavstemning	Bjarkøy: 90,1 % for
Innbyggertall pr. 1.1.2018	24.820
Innbyggertallåret før sammenslåing	Harstad: 23.640 Bjarkøy: 455
Fylke	Troms
Areal fastland og øyer (km2)	445
Næringssammensetning(pr. 2015)	Primærnæringer: 1% Sekundærnæringer: 17 % Tertiærnæringer: 81%
Andel sysselsatte, offentligsektor	39%

Tall hentet fra: SSB (2018a), SSB (2018b) og Kartverket (2018).

Harstad og Bjarkøy er også et eksempel på en svært asymmetrisk sammenslåing. Harstad kommune var betydelig større enn Bjarkøy målt i innbyggertall. Kommunen har en del lange avstander til øyene i kommunen, som blir ekstra krevende med tanke på fergeforbindelsene til Grytøy, samt Bjarkøy og Sandsøy, som var deler av gamle Bjarkøy kommune.

Befolkningsnedgangen for Bjarkøy kommune, som hadde under 500 innbyggere pr. 2013, og politiske lovnader om realisering av Bjarkøyforbindelsen, som ville knytte Sandsøy og Bjarkøy til Grytøy med vei, var utløsende for sammenslåingen mellom Bjarkøy og Harstad. I Bjarkøy sa 90,5 prosent av innbyggerne ja til sammenslåing i en folkeavstemning i 2002, som dannet grunnlaget for vedtak om sammenslåing fra Bjarkøy og Harstad kommune samme år. Politisk usikkerhet og gjentatte utsettelse av Bjarkøyforbindelsen gjorde at kommunene først ble slått sammen i 2013. Administrativ leder ble først ansatt et år før sammenslåingen skulle være ferdigstilt.

Nytt kommunevåpen, diskusjoner om hvordan man skulle sikre tilbudet til eldre og unge i gamle Bjarkøy og garanti for arbeidsplasser skapte en del støy i prosessen. Debatten om kommunevåpene beskrives av prosjektlederen som betent nok til å sette

sammenslåingsprosessen i fare. Politisk var det lovnader om å bruke griffen fra Bjarkøys kommunevåpen i det nye kommunevåpene, noe man senere gikk bort fra grunnet en kostbar prosess rundt heraldikk og utskifting av skilt. Underveis i prosessen fikk kommunenes ansatte garanti mot å bli sagt opp. Prosjektlederen beskriver uroen rundt tilbudet til eldre og unge i Bjarkøy mer som en frykt enn en realitet. Generelt har innbyggerne i tidligere Bjarkøy engasjert seg mer i sammenslåingen enn i Harstad, som begrunnes med at Bjarkøys innbyggertall utgjorde cirka to prosent av Harstads. Sammenslåingen ville i så måte ha liten effekt for gamle Harstads innbyggere.

Ordføreren mener den viktige rollen Harstads politikere hadde for å få gjennomslag for Bjarkøyforbindelsen, har bidratt til at befolkningen i gamle Bjarkøy ble positive til den nye kommunen.

2.1 Kommuneøkonomi

Vi tar i bruk to indikatorer for å beskrive kommunens økonomi: NHOs indikator for kommuneøkonomi fra Kommune-NM 2017 (Menon Economics 2017) og den såkalte ROBEK-lista, hvor kommuner som ikke etterlever kommunelovens økonomikrav havner. NHOs indikatoren gir på sin side et bilde på hvor stort økonomisk handlingsrom kommunene har. Dette gir utslag på hvor harde økonomiske prioriteringer kommunene må gjøre, som kan påvirke innbyggernes syn på kommunen. Rangeringen er gjennomført av Menon Economics med tall fra SSB og KOSTRA. Indikatoren tar utgangspunkt i følgende variabler:

- Administrasjonsutgifter: Netto driftsutgifter til administrasjon pr. innbygger, kroner (konsern) (-)
- Eiendomsskatt: Skatt for annen eiendom pr. sysselsatt etter arbeidssted, kroner (-)
- Kommuneinntekter: Inntekter fra eiendomsskatt, inntekt og formue, andre salgs- og leieinntekter i prosent av driftsutgifter (konsern) (+)
- Kommunal betalingsevne: Arbeidskapital i prosent av brutto driftsinntekter (konsern) (+)
- Aldring: Befolkningen over 80 år i prosent av befolkningen i yrkesaktiv alder i 2037 (-)

Det tas med andre ord hensyn til flere sider av kommunens økonomi, som skal gi direkte utslag for innbyggerne i kommunen. Selv om indikatoren ikke gir et fullstendig bilde av kommunens økonomiske handlingsrom, mener vi den gir et tilstrekkelig bilde av kommunenes situasjon. I Kommune-NM for 2017 får utvalget vårt følgende rangering for kommuneøkonomi:

Tabell 8: Kommuneøkonomi, Kommune-NM 2017

	Plassering, fra 1 (best) til 426 (svakest)
Bodø (2005-)	53
Re (2002-)	86
Harstad (2013-)	99
Kristiansund (2008-)	119
Vindafjord (2006-)	126
Inderøy (2012-)	255
Aure (2006-)	323

Med unntak av Inderøy og Aure, er alle kommunene blant den beste tredjedelen i Kommune-Norge. Jevnt over ser vi at de største kommunene scorer bra på kommuneøkonomi, uavhengig av om kommunens geografi krever desentraliserte tjenestetilbud.

Register om betinget godkjenning og kontroll (ROBEK)

En annen indikator på kommunens økonomi er oppføringer på ROBEK-listen, som vil si at Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) tar over deler av kommunens økonomistyring grunnet økonomisk ubalanse etter kommunelovens (1992) § 60. Brudd kan innebære at kommunen ikke dekker underskudd, budsjetterer uten dekning for utgiftene, budsjetterer uten å ta med alle utgifter eller unnlater å følge plan for inndekning av tidligere års budsjettunderskudd. Dersom kommunen føres opp på ROBEK-listen må låneopptak, langsiktige leieavtaler og budsjettvedtak godkjennes av KMD (Ibid.). Av kommunene i undersøkelsen vår har følgende kommuner vært på ROBEK-listen:

- Vindafjord fra:
 - 15.5.2006 til 25.4.2007

- Kristiansund fra:
 - 17.10.2010 til 13.7.2012
 - 9.7.2015 til 22.6.17

Ingen av de andre kommunene har vært oppført på ROBEEK-registrene etter sammenslåing. Inkluderes kommunene før sammenslåing ser vi at Mosvik og Inderøy, som i dag utgjør Inderøy kommune, begge har flere oppføringer på ROBEEK-listen. Aure kommune var også registret på ROBEEK i en periode på starten av 2000-tallet.

3. Politisk organisering

I dette delkapittelet skal vi presentere kommunenes politiske organisering før, underveis og etter sammenslåing. Dette gir innsikt i hvordan kommunene har blitt påvirket av sammenslåingen, hvilke alternativer som ble drøftet underveis, hvorvidt det var store forskjeller mellom kommunene og hvilke erfaringer kommunene har med dagens politiske organisering. Med politisk organisering mener vi primært organisering i formannskapsmodell eller parlamentarisk modell, kommunestyrets størrelse og utvalg under kommunestyret. I redegjørelsen for kommunene er det vanskelig å unngå at enkelte administrative forhold tas med, da politisk og administrativ organisering må ses i lys av hverandre. Alle kommunene i utvalget er organisert etter formannskapsprinsippet med ulike varianter av hovedutvalgsmodellen. Utfordringer knyttet til parlamentarisk styring diskuteres derfor ikke. I og med at kommunesammenslåing er sentralt i vår undersøkelse, må vi også se på ordningen med fellesnemnd i sammenslåingsprosessen.

Formannskapsmodellen

Formannskapsmodellen er den mest utbredte kommunale forvaltningsformen i Norge, og den er i utgangspunktet bygget på prinsippet om at lekmannsskjønnet skal prege lokalforvaltningen. I nyere tid er det kommunale forvaltningsnivået blitt tillagt stadig nye og mer krevende oppgaver, noe som har resultert i at lekmannsskjønnet ikke lenger er tilstrekkelig i vurderingen av alle politiske beslutninger. Dagens moderne kommuner benytter derfor modifiserte versjoner av formannskapsmodellen. De vanligste er hovedutvalgsmodellen og komitemodellen.

Hovedutvalgsmodellen

Hovedutvalgsmodellen kjennetegnes ved at kommunen etablerer utvalg som følger sektorgrensene i den kommunale tjenesteytingen med muligheter for variasjoner i spesifiseringen av sektorer og med varierende grad av beslutningsmyndighet (Monkerud m.fl. 2016). Denne typen organisering stiller andre krav til politikerrollen enn den ordinære formannskapsmodellen. I stedet for å sitte i en rekke utvalg og nemder tilknyttet ulike sektorer har politikerne færre sektorer og forholde seg til. Dette tillater hver enkelt politiker

å spesialisere seg innenfor spesifikke sektorer, som gir bedre forutsetninger til å forstå mer komplekse saker. Med andre ord fremmer formannskapsmodellen en politikerrolle hvor lekmannsskjønnet står sentralt, mens hovedutvalgsmodellen fremmer sakspolitikeren. Erfaringene med hovedutvalgsmodellen er i stor grad positive, men den er også blitt kritisert for å svekke politikernes mulighet til helhetstenkning. Politikere kan bli mer opptatt av å forsvare sine sektorer og virksomhetsområder enn å være oppmerksomme på en helhetlig styring av kommunen.

Komitemodellen

Komitemodellen kjennetegnes ved at kommunestyrets medlemmer deler seg inn i komiteer med et saksforberedende mandat *uten* beslutningsmyndighet. Komiteene har dermed saksforberedende og rådgivende funksjon, mens kommunestyret fatter de endelige vedtakene. Til forskjell fra hovedutvalgsmodellen, representerer komitemodellen en sentralisering av makt og dermed bedre muligheter for helhetlig planlegging og styring av kommunen. Det er kun kommunestyrerepresentantene som kan sitte i komiteene. Det kreves gode forhandlere og generalister for at det skal fungere effektivt (Monkerud m.fl. 2016).

3.1 Ulikheter mellom kommunene

Kommunene som er slått sammen etter 2000 har vært svært forskjellige. Sammenslåingen mellom Bodø/Skjerstad og Harstad/Bjarkøy kan beskrives som innlemmelsesprosesser, der den store kommunens strukturer ble styrende for den nye kommunen. For Kristiansund og Frei bygde man i større grad den nye kommunen fra bunnen av, enn i de to andre bykommunene. De minste kommunene har vært like i størrelse. Der er de nye kommunene bygd på begge kommunenes tidligere organisering. Kommunene inngikk kompromisser om politisk organisering uten større konflikter og alle gikk for hovedutvalgsmodellen. Hvilken sektorinndeling som er valgt varierer mellom kommunene. Etter sammenslåingene har flere kommuner testet ut komitemodellen, men alle har gått tilbake til hovedutvalgsmodellen.

Større kommuner har høyere grad av delegering fra kommunestyret til underliggende organer, som administrasjon og politiske utvalg. Dette er i samsvar med litteraturen, som

peker på at det er mer naturlig at store kommuner delegerer ansvar enn små, da delegering kan være mer kompliserende enn forenkende i små kommuner (KS, 2014). I Kristiansund trekkes det fram noe uenighet fra politikerne i gamle Frei rundt økt delegering. Dette skal ikke ha vært et stort stridstema. Uenigheten kan henge sammen med at politikerne i Frei, som en mindre kommune enn Kristiansund, var mindre vant til en slik praksis.

3.2 Endringer etter sammenslåingen

Tabell 9: Antall representanter kommunestyrene (innbygger pr. representant)

	1999	2003	2007	2011	2015
Re					
Antall representanter	50*	25	25	25	25
Innb. pr representant	(159,0)	(324,4)	(332,8)	(352,8)	(370,1)
Vindafjord (2006-)					
Antall representanter	50*	40*	25	25	25
Innb. pr representant	(163,3)	(203,3)	(324,4)	(335,9)	(350,6)
Kristiansund (2008-)					
Antall representanter	70*	68*	45	45	45
Innb. pr representant	(315,3)	(328,9)	(500,5)	(523,8)	(544,6)
Aure (2006-)					
Antall representanter	38*	38*	23	23	21
Innb. pr representant	(102,0)	(96,8)	(152,8)	(153,7)	(169,0)
Inderøy (2012-)					
Antall representanter	50*	40*	39*	31	31
Innb. pr representant	(133,8)	(169,1)	(169,9)	(216,7)	(218,4)
Bodø (2005-)					
Antall representanter	64*	52*	39	39	39
Innb. pr representant	(654,3)	(831,7)	(1168,6)	(1226,8)	(1286,8)
Harstad (2013-)					
Antall representanter	72*	56*	56*	48*	35
Innb. pr representant	(328,3)	(423,1)	(424,7)	(497,9)	(705,0)
Samlet utvalg					
Antall representanter	394 (290,0)	319	253	236	221
Innb. pr representant		(363,6)	(468,9)	(520,2)	(577,8)
Sammenligningsutvalg					
Antall representanter	255	241	251	251	231
Innb. pr representant	(400,4)	(443,4)	(451,5)	(483,9)	(562,5)
Landsgjennomsnitt					
Antall representanter	12.207	11.138	10.952	10.785	10.621
Innb. pr representant	(364,2)	(408,7)	(427,4)	(456,2)	(486,4)

Tall hentet fra: SSB (2016) og SSB (2018a).

Den første endringen vi vil se på er antall kommunestyrerepresentanter, der sammenslåingene har medført en vesentlig reduksjon i antall kommunestyrerepresentanter. Tabell 9 viser hvor mange kommunestyremedlemmer som har vært i kommunene før og etter sammenslåing. Markering med stjerne (*) indikerer at tallene er summen av kommunene før sammenslåing, for å gi et sammenligningsgrunnlag for hvordan sammenslåingene påvirket antall kommunestyrerepresentanter. Tall i parentes viser hvor mange innbyggere det er pr. kommunestyrerepresentant i hver kommunene.

Antall innbyggere bak hver kommunestyrerepresentant blant de sammenslåtte kommunene er doblet i perioden 1999-2015, med en endring fra 290 til 578 innbyggere pr. politiker i snitt for utvalget. Å sammenligne utvalget av sammenslåtte kommuner med landsgjennomsnittet gir et skeivt bilde, da kommunene ikke er representative for de sammenslåtte kommunene. For å få et bedre sammenligningsgrunnlag har vi satt sammen et utvalg på sju kommuner, som enkeltvis har cirka samme størrelse som sammenslåingskommunene etter sammenslåing.⁴ Her ser vi at de sammenslåtte kommunene har marginalt flere innbyggere pr. representant enn sammenligningsgruppen, slik at det ikke er noen merkbart skille mellom de sammenslåtte kommunene og sammenlignbare kommuner.

Kommunestyrenes størrelse må følge kommunelovens § 7 (1992), som gir følgende minstegrenser for antall representanter etter antall innbyggere i kommunen:

- Under 5.000 innbyggere, minst 11 representanter
- Mellom 5.000-10.000 innbyggere, minst 19 representanter
- Mellom 10.000-50.000 innbyggere, minst 27 representanter
- Mellom 50.000-100.000 innbyggere, minst 25 representanter
- Over 100.000 innbyggere, minst 43 representanter.

Alle kommunene har lagt seg over minimumsgrensen for antall representanter. I Kristiansund, Bodø og Harstad, hvor en liten og en stor kommune er slått sammen, har den nye kommunen videreført samme antall representanter som den store kommunen hadde før sammenslåing. For Vindafjord, Aure og Inderøy, hvor kommunene har vært mer lik i størrelse, har den nye

⁴ Utvalget består av kommunene: Skedsmo, Sigdal, Lier, Sund, Fjell, Sula og Vågan. Kommunene er valgt som sammenligningskommuner da de enkeltvis har cirka samme innbyggertall som de sammenslåtte kommunene.

kommunen økt antall representanter med to til fire personer fra det største kommunestyret i de gamle kommunene. I Re videreførte man samme antall representanter (25), som det Ramnes og Våle hadde hver for seg før sammenslåingen.

Ingen av de intervjuede ordførerne problematiserer manglende representasjon i kommunestyrene i særlig grad. De hevder partigruppene i kommunen stort sett tar hensyn til geografi i nominasjonslistene til kommunestyret. Samtidig understreker mange at dette ikke gir noen garanti for geografisk representasjon, da velgerne selv velger hvilke kandidater de vil stemme på. Det trekkes også fram at større kommunestyre er dyrere og gir et mindre effektivt kommunestyre.⁵

Kjønnsbalanse

Kjønnsbalansen i kommunestyrene er også viktig med tanke på representativitet. Reduksjonen i antall kommunestyrerepresentanter etter sammenslåing gjør at konkurransen om et sete i kommunestyret blir hardere, som kan gi redusert kvinneandel (Regjeringen, 2015). Ser man på tabellen under for kvinneandelen for samlet utvalg, som tar for seg hvor stor andel kvinner det er i de sammenslåtte kommunene studien, så er det ingen klar tendens til at kjønnsbalansen i kommunestyrene blir tydelig påvirket av kommunesammenslåing. Likevel er det det overvekt av menn som sitter i kommunestyrene, både i utvalget og for landet som helhet.

Kvinneandelen i de sammenslåtte kommunene er høyere enn landsgjennomsnittet. Ser vi på sammenligningsutvalget kommer de sammenslåtte kommunene noe bedre ut i de to siste kommunevalgene, mens sammenligningsutvalget kom ut noe bedre før 2007. Gitt at de fleste kommunene vi studerer er satt sammen etter 2008, er det mulig at kommunene har blitt flinkere til å få inn kvinner i kommunestyrene etter sammenslåing, sett opp mot sammenlignbare kommuner. Samtidig kan vi ikke konkludere noe helt sikkert her, da utslagene er relativt små.

⁵ Vi vurderte også å se på hvorvidt alderssammensetningen i kommunestyret representerer befolkningen i kommunen, men det er ikke funnet åpen informasjon om dette hos kommunene eller SSB.

Et poeng som er verdt å trekke fram er at ingen av prosjektlederne for kommunesammenslåingene i vårt utvalg er kvinner.

Tabell 10: Kvinneandel i kommunestyrene

	1999	2003	2007	2011	2015
Re (2002-)	-	32,0	32,0	28,0	28,0
Vindafjord (2006-)	28,0*	22,5*	24,0	36,0	36,0
Kristiansund(2008-)	32,9*	26,5*	35,5	33,3	42,2
Aure (2006-)	39,6*	34,2*	26,1	38,1	38,1
Inderøy (2012-)	36,0*	40,0*	42,5*	48,4	41,9
Bodø (2005-)	40,6*	50,0*	38,5	46,2	38,5
Harstad (2013-)	40,3*	48,2*	42,9*	39,6*	42,9
Samlet utvalg	37,8	42,0	39,2	42,1	38,9
Sammenligningsutvalg	35,5	37,6	36,8	38,3	41,9
Landsgjennomsnitt	—	35,5	37,5	38,2	39,0

Tall hentet fra: SSB (2016).

Tabellen over viser hvor stor prosentandel av kommunestyremedlemmene i kommunene som er kvinner. Markering med stjerne (*) indikerer at tallene er summen av kommunene før sammenslåing, for å gi et sammenligningsgrunnlag for hvordan sammenslåingene påvirket antall kommunestyrerepresentanter.

Endringer i politisk organisering

Re

Både Ramnes og Våle hadde 25 representanter i kommunestyret før sammenslåing. Det samme antallet ble videreført for den nye kommunen. Før sammenslåingen hadde Ramnes en hovedutvalgsmodell, mens Våle hadde en mer funksjonsinndelt politisk organisering under kommunestyret. At kommunene hadde ulik organisering gjorde at det ble gjort en grundig prosess for politisk organisering, som beskrives som veldig positiv av prosjektleder. Kommunen vedtok hovedutvalgsmodellen, med innslag av komitearbeid. Hovedutvalgsmodellen er videreført fram til i dag, ifølge nettsiden til kommunen. I prosessen ble parlamentarisme diskutert, før Re til slutt vedtok å bruke hovedutvalgsmodell.

Kommunen vedtok også å inngå i en pilotordning for direktevalg av ordfører. Direkte ordførervalg ble avviklet i Re ved valget i 2011.

Da ordfører eller varaordfører i Re ikke ønsket å delta i undersøkelsen, har vi ikke datagrunnlag til å si noe om hvilke valg som ligger bak dagens politiske organisering, og hvordan kommunen jobber for representativitet i kommunestyret.

Re kommune ble slått sammen før siste revisjon av inndelingsloven. Det var derfor ikke noe krav om at Ramnes og Våle skulle ha en fellesnemnd. I praksis fungerte imidlertid styringsgruppen på samme måte som en fellesnemnd.

Vindafjord

Før sammenslåingen hadde Vindafjord 19 kommunestyremedlemmer, mens Ølen hadde 21 representanter. Vindafjord hadde redusert antall kommunestyremedlemmer fra 29 til 19 i 2003, som var perioden før sammenslåing. Etter sammenslåingen gikk nye Vindafjord for 25 kommunestyrerepresentanter. Årsaken til at man økte antallet kommunestyrerepresentanter var ifølge informantene at man ønsket å en bred representasjon av innbyggerne i kommunen. Det har ikke vært noen politisk uenighet om størrelsen på kommunestyret.

Stort sett alle bygdene i kommunen skal være og har vært representert i kommunestyret, selv om det internt i partiene har vært en del skeivfordeling, ifølge ordfører Ole Johan Vierdal (Sp). Ordfører understreker at et større kommunestyre kunne gitt bedre geografisk fordeling, men at det ikke hadde vært noen garanti for dette da det er velgerne som til slutt avgjør. Ordføreren trekker fram at et mindre kommunestyre kan bli vel toppstyrt, samtidig om man ved flere representanter risikerer at enkeltpolitikere ikke tar like mye ansvar.

Begge kommunene benyttet hovedutvalgsmodellen, noe som ble videreført etter sammenslåingen. Den nye kommunen har to utvalg, i tillegg til kommunestyre og formannskap, der et utvalg har ansvar for helse og omsorg og et driftsutvalg som har ansvar for kultur og forefallende drift. Hvilket ansvar utvalgene har, ble endret etter den første perioden som felles kommune. Dette var mindre endringer. Politisk har det vært debatt om å gå bort fra hovedutvalgene og kun ha formannskapet som politisk organ under kommunestyret, fordi utvalgene har relativt få saker. De to utvalgene er imidlertid videreført, noe ordfører beskriver som fordelaktig. Årsaken til det, er at utvalgene gir rom for fordypning fra politikerne, og at oppmerksomhet om utvalgenes saksbehandling kan gi kommunestyret

RAPPORT NR 5/2018

signaler om hvilke saker som kan skape debatt blant befolkningen, slik at politisk behandling bedre kan ta hensyn til befolkningens synspunkter.

Ordføreren beskriver de geografiske avstandene i kommunen som merkbare, men at problematikken ikke nødvendigvis er større etter sammenslåing. På mange områder ble den nye kommunen mer hensiktsmessig geografisk, ut fra infrastrukturen i området.

Politikken beskrives å ha blitt mer territoriell etter sammenslåingen, selv om det til en viss grad også var bygdestrider i begge kommunene før sammenslåingen. Denne dimensjonen retter seg i størst grad mot kommunesentrumet i Ølen, hvor andre kommunedeler tidvis uttrykker at de føler seg nedprioritert. Likevel mener ordføreren at flertallet i nye Vindafjord er fornøyd etter sammenslåingen.

Kristiansund

Før sammenslåingen hadde Kristiansund og Frei henholdsvis 45 og 23 kommunestyrerepresentanter. Etter sammenslåingen videreførte den nye kommunen Kristiansunds antall kommunestyrerepresentanter (SSB, 2016). Ordfører Kjell Neergaard (Ap) trekker i intervjuet fram at Kristiansund hadde fokus på å imøtekomme Freis frykt for å miste representasjon. Han oppfatter at partiene har vært flinke til å sikre representasjon i nominasjonslistene til kommunestyrene. Neergaard mener Freis frykt for å miste representasjon ikke har slått til i særlig grad, da Frei jevnt over har vært svakt overrepresentert i bystyret ut fra innbyggertall. Erfaringene fra Kristiansund indikerer at folk fra mindre steder er flinkere til å kumulere opp sine kandidater, for å ha noen som representerer dem, ifølge ordføreren. Likevel oppfatter han ikke at de gamle kommunegrensene eksisterer i Kristiansunds politiske arbeid, og at det er bred politisk enighet om at nåsituasjonen er bedre enn tiden før sammenslåing.

Før sammenslåingen var det kun Kristiansund som hadde hovedutvalgsmodellen, og i forbindelse med sammenslåingen ble denne modellen valgt for den nye kommunen. I ettertid har kommunen testet drift- og utviklingsutvalg i en fireårsperiode i stedet for hovedutvalgsmodellen, men de har i senere tid gått tilbake til hovedutvalgsmodellen. Årsaken

til dette er ifølge vårt intervju med ordføreren er at hovedutvalgsmodellen har gitt mer aktive politikere.

I fellesnemnden for sammenslåingen søkte Frei og Kristiansund om unntak fra inndelingslovens (2001) bestemmelser om at kommuner bør sette sammen fellesnemnden ut fra innbyggertall. Begrunnelsen for dette var at kommunene skulle forhandle som to likeverdige parter. Dette trekkes fram som et viktig grep for å gi en god sammenslåing i en situasjon hvor den ene parten fryktet å bli underrepresentert i den nye kommunen.

Aure

Ved sammenslåingen av Aure og Tustna ble antallet kommunerepresentanter økt. Før sammenslåingen hadde Tustna 17 representanter, mens gamle Aure hadde 21. Etter sammenslåingen, ble antallet representanter økt til 23, uten at det var noen utpreget debatt rundt dette. I 2015 ble antallet representanter nedjustert til 21, noe ordføreren begrunner med at forskjellen på 21 og 23 representanter er liten, samtidig som dette ga økonomiske besparelser, samt en mer hensiktsmessig fordeling av representanter i kommunens utvalg. Reduksjonen kom uten større politisk uenighet.

Ordfører Ingunn Golmen (Sp), mener kommunestyret har klart å holde jevn representasjon fra de to tidligere kommunene i den nye kommunen, noe som kommer av bevissthet fra partienes side i nominasjonslistene om å få med kandidater som dekker hele kommunen.

Før sammenslåingen var både Aure og Tustna organisert etter hovedutvalgsmodellen med to hovedutvalg. Det var derfor naturlig å videreføre denne typen politisk organisering i den nye sammenslåtte kommunen. Komite modellen ble også vurdert, men ettersom politikere fra begge kommuner i fellesnemnden hadde gode erfaringer med hovedutvalgsmodellen, falt valget på den.

Inderøy

Inderøy var en noe asymmetrisk sammenslåing, der Inderøy tok storebrorrollen. Samtidig medførte sammenslåingen en del endringer, slik at den ikke var noen innlemmelsesprosess.

Etter sammenslåingen av Inderøy og Mosvik kommune ble antallet kommunestyrerepresentanter økt. Gamle Inderøy hadde 27 representanter i kommunestyret, mens gamle Mosvik hadde 15. Etter sammenslåingen ble antallet representanter økt til 31. Ifølge ordfører i nye Inderøy kommune, Ida Stuberg (Sp), var dette rimelig ettersom de ønsket å signalisere at de var blitt en større kommune.

Etter sammenslåingen opprettet kommunen en ordning med saksordførere. Dette er en ordning hvor ansvaret for å presentere saker eller være førstevoterende fordeles av ordføreren eller hovedutvalgslederne før en sak tas opp. Denne ordningen har ifølge ordføreren en positiv effekt ved at de som vanligvis ikke ville tatt ordet, nå må gjøre det. Hun legger til at det med den gamle ordningen var lett for at det ble et fåtall personer som førte ordet i kommunestyret. Denne nye ordningen sprer aktiv politisk deltakelse jevnere ut blant kommunestyrets representanter.

Når det gjelder politisk organisering hadde gamle Mosvik kun formannskap, mens gamle Inderøy hadde hovedutvalgsmodell med to hovedutvalg i tillegg til formannskap, med forholdsvis vide fullmakter. Denne organiseringen ble videreført i nye Inderøy kommune. Ordføreren understreker at det skal være meningsfylt å være med i kommunepolitikken selv om man ikke havner i formannskapet. Det har vært viktig for nye Inderøy kommune at hovedutvalgene har reelle muligheter til å påvirke politisk. Inderøy har derfor lagt mye av det politiske arbeidet i delegasjonsreglementet.

Bodø

Sammenslåingen mellom Bodø og Skjerstad kan beskrives som en innlemmelsesprosess, der Bodøs politiske strukturer ble videreført. Dette kom i stor grad av størrelsesforskjellen på kommunene, der Bodø hadde rundt 43.000 innbyggere ved sammenslåing, mens Skjerstad befolkning var på drøye 1.000 innbyggere.

I fasen mellom sammenslåingen i 2005 og neste kommunevalg i 2007, gikk Skjerstad inn i Bodøs kommunestyre med en representant fra parti i posisjonen og en fra parti i opposisjonen. Ved kommunevalget videreførte kommunestyrets størrelse på 39 representanter, som Bodø hadde før sammenslåingen. At kommunestyret ikke ble utvidet

tross utvidelsen, beskrives som politisk lite kontroversielt. Kommunestyret i Bodø har hatt representasjon fra gamle Skjerstad i periodene etter sammenslåing.

Politisk var kommunene nokså like, så det ble ikke en større overgang for Skjerstads politikere i hvordan det politiske arbeidet ble organisert. Den største forskjellen var at Bodø var en mer omfangsrik kommune.

Harstad

Sammenslåingen mellom Harstad og Bjarkøy kan beskrives som en innlemmelsesprosess, der Bjarkøy ble tatt inn i Harstads politiske og administrative strukturer.

Etter sammenslåingen mellom Harstad og Bjarkøy videreførte den nye kommunen samme antall kommunestyrerepresentanter som tidligere var i Harstad. Dette begrunnes med den store forskjellen i antall representanter mellom kommunene, der Harstad hadde rundt 25.000 innbyggere, mens Bjarkøy hadde en befolkning på knappe 1.000. Dette beskrives som ukontroversielt av ordfører Marianne Bremnes (Ap). I overgangsfasen mellom sammenslåingen i 2013 og kommunevalget i 2015, tok Harstad inn to ekstra representanter fra Bjarkøy kommune.

Politisk ble den nye kommunen organisert etter hovedutvalgsmodellen, som var eksisterende organisering i Harstad. Prosjektleder i sammenslåingen av Harstad/Bjarkøy, Sturla Bangstad, sier kostnadene ved å gå fra den lille til den store kommunens systemer ville blitt svært kostbart, uavhengig av hva som reelt sett er det beste systemet, da nye systemer krever opplæring, nye avtaler og så videre. Den nye kommunen videreførte derfor Harstads administrative og politiske strukturer. At en kommunes systemer ble videreført til den nye kommunen, og at det ikke var to jevnbyrdige kommuners systemer som skulle smeltes sammen, gjorde sammenslåingsprosessen enklere, ifølge prosjektleder.

3.3 Erfaringer med dagens politiske organisering

I tilfellene hvor en stor og en mindre kommune er slått sammen, har den store kommunens strukturer blitt premissgiver, både politisk og administrativt. Dette kan til dels begrunnes

økonomisk, der informantene trekker fram at det er billigere å innføre den store kommunens system for hele kommunen, enn den minste, uavhengig av hvilket system som objektivt sett er best. I alle sammenslåingene mellom liten og stor har man valgt å holde seg til samme antall kommunestyrerepresentanter som den største kommunen også etter sammenslåing. Dette beskrives som ukontroversielt i alle kommunene. Den eneste endringer som har skjedd etter sammenslåing er i Aure, der kommunestyret er redusert etter sammenslåing.

I alle kommunene uttaler ordførerne at partiene stort sett tar hensyn til geografisk representasjon i nominasjonslistene til kommunestyrene. Samtidig er det innbyggerne, og ikke politikerne, som avgjør hvilke personer som blir valgt inn i kommunestyrene. I Vindafjord uttaler ordføreren at parti med få kommunestyrerepresentanter naturlignok har større problemer med å oppnå geografisk representasjon fra hele kommunen. Samlet sett er derimot ikke dette et problem, mener vindafjordordføreren.

Flere av kommunene hadde offisiell sammenslåing mellom to kommunevalg, noe som er løst på ulike måter. I Harstad og Bodø valgte man å midlertidig øke antall representanter fram til neste kommunevalg, mens man i Aure hadde nytt kommunevalg for den nye kommunen i forbindelse med Stortingsvalget i 2005. Begge delene krevde dispensasjon fra valgloven. Kristiansund, Inderøy og Vindafjord hadde valg av nytt kommunestyre høsten før sammenslåing, der et nytt felles kommunestyre var klart for den nye kommune.

Et av argumentene for kommunereformen under Solberg I-regjeringen var å styrke demokratiet gjennom redusert behov for interkommunalt samarbeid for større kommuner (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2017). I samtlige undersøkte kommuner kommer det fram at graden av interkommunale samarbeid ikke er merkbart påvirket av sammenslåingen, og alle har omfattende samarbeid med kommunene rundt. Hvorvidt omfanget av interkommunale samarbeid hadde vært større uten sammenslåing, har vi ikke grunnlag til å fastslå. Men det er verdt å merke seg at ingen av kommunene oppgir at hverken behovet for, eller antallet interkommunale samarbeid har blitt mindre som en følge av sammenslåingene, verken på kort eller lang sikt.

4. Ordninger for nærdemokrati og innbyggermedvirkning

Avstanden mellom politikere og innbyggere oppfattes ofte som større når kommuner slås sammen, illustrert for eksempel av økning av antall innbyggere pr. kommunestyrerepresentant og større geografisk utstrekning (se SSB, 2016 og kartverket, 2017). Vi skal derfor se nærmere innbyggernes muligheter for deltakelse i lokalpolitikken i de sammenslåtte kommunene. Her skiller vi mellom nærdemokrati og innbyggermedvirkning. Innbyggermedvirkning rommer alt fra innbyggernes dialog med politikere de treffer på butikken og til formelle høringsuttalelser og valgseddelen i stemmeurnen. Nærdemokratiet kan forstås som en spesifikk del av innbyggermedvirkningen, hvor innbyggermedvirkningen settes inn i en mer formell ramme. På denne måten blir alt av nærdemokrati innbyggermedvirkning, men ikke all innbyggermedvirkning kan klassifiseres som en del av nærdemokratiet. Under intervjuene ble dette skillet tydelig da informantene ofte hadde lite å si om nærdemokrati da dette ofte var lite utviklet eller fraværende i kommunene i vårt utvalg, men desto mer å si om innbyggermedvirkning. Dette kan skyldes måten spørsmålene ble formulert og stilt på, men vår oppfatning er at vår definisjon er i tråd med informantenes forståelse av begrepet. Videre følger nærmere definisjoner og skiller mellom nærdemokratiet og innbyggermedvirkning.

Nærdemokratiet

Nærdemokrati er en samlebetegnelse på ulike plattformer for politisk deltakelse i avgrensede geografiske områder av kommunen som for eksempel bydeler, grender og tettsteder. Denne typen plattformer eller politiske organer er vanligvis opprettet av kommunen, og har som regel en rådgivende rolle som sparrings- og høringspartner uten formell beslutningsmyndighet (Hanssen, m.fl. 2013). Det finnes også tilfeller hvor nærdemokratiske organ forvalter både ressurser og beslutningsmyndighet, samt tilfeller hvor nærdemokratiske organer har oppstått gjennom lokale initiativ, men dette er ikke like vanlig. Hansen, Klausen og Winsvold (2013) deler nærdemokratiske organer inn i tre hovedkategorier:

1. Lokale frivillige organisasjoner med bestemt geografisk nedslagsfelt.

2. Foreningsbaserte lokalutvalg.
3. Organ med delegert beslutningskompetanse og tjenesteansvar.

Frivillige organisasjoner kan f.eks. være velforeninger eller beboerforeninger og er typisk basert på fri og uavhengig innbyggeraktivitet. Disse organene jobber for å ivareta egne og lokale interesser med varierende forhold til kommunen. Foreningsbaserte lokalutvalg er som oftest initiert av kommunen i form av grendeutvalg, lokalsamfunnsutvalg, utviklingslag og lignende. Slike organ fungerer som informasjonskilde, diskusjonsfora og ledd mellom folkelige engasjement og representative organer. Organ med delegert beslutningskompetanse og tjenesteansvar er mindre brukt enn foreningsbaserte lokalutvalg og lokale frivillige organisasjoner. I kommuneloven omtales disse som kommunedelsutvalg, som er en type lokalutvalg hvor lokalbefolkningen kan engasjere seg for å fremme sine interesser. Oslos bydeler er et godt eksempel på denne typen nærdemokratiske organer (Hanssen m.fl. 2013)

Det er verdt å merke seg at de ulike betegnelse på de nærdemokratiske organene kan være misvisende da de brukes mye om hverandre. En kartlegging fra 1999 viste at om lag 25 prosent av kommunene hadde kommunedelsutvalg i en eller annen form, men at de i mange tilfeller ble kalt noe annet som for eksempel bydelsutvalg, utviklingslag, grendeutvalg eller lokalutvalg (Regjeringen.no 2015b). Det er derfor avgjørende med en forståelse av de nærdemokratiske organenes opprinnelse, forhold til kommunen og beslutningskompetanse når man avgjør hva slags type nærdemokratisk organ man står ovenfor.

Innbyggermedvirkning

Innbyggermedvirkning favner bredere enn nærdemokratiet og omfatter alle muligheter innbyggerne har til å komme i kontakt med kommunen for å påvirke politisk. Formelt sett må alle kommuner tilby et sett med lovfestede kanaler for innbyggermedvirkning, men står i stor grad fritt til å organisere disse kanalene slik de selv ønsker da flere av de lovpålagte kravene er vagt formulerte og kan derfor løses på ulike måter. Kravene er spesielt tilknyttet kommunenes ansvar ovenfor grupper som trenger spesiell tilrettelegging som for eksempel eldre og barn og unge, samt grupper som ikke er i stand til å delta direkte som for eksempel personer med nedsatt funksjonsevne. Kravene sørger også for at det til enhver tid er åpne kanaler for medvirkning hvor innbyggerne har anledning til å sette saker på kommunestyrets

agenda. Sistnevnte omtales gjerne som innbyggerinitiativ og er lovfestet i kommunelovens § 39a. Innbyggerinitiativ er en ordning hvor innbyggerne i en kommune kan samle underskrifter for en sak og få saken behandlet i kommunestyret. For at en sak skal behandles på kommunenivå kreves minst 300 underskrifter.

Kommunene er også i henhold til plan- og bygningsloven § 5-1 pålagt å sørge for medvirkning i kommunale planprosesser. Kommunen må gjennomføre høringer av nye planverk, men kan også arrangere folkemøter eller lignende aktiviteter for å involvere innbyggerne i prosessen. Dette gjelder også dersom andre offentlige organer eller private aktører fremmer planforslag. Det kan være utfordrende å engasjere innbyggerne i slike prosesser og mange kommuner opplever at få møter opp på folkemøter. Årsakene til dårlig oppmøte kan være mange. For noen kan slike møter oppleves som en fremmed arena hvor det er ukomfortabelt å ta ordet samtidig som innholdet i møtene kan oppfattes som abstrakt. Det vil også være negativt dersom kommunen begrenser medvirkningstiltakene til minimumskravet, nemlig lovpålagte høringer. Slike høringer foregår sent i prosessen for nye planverk og begrenser derfor innbyggernes mulighet til å reell påvirkning. Det er også mange eksempler på kommuner som har lyktes med å skape engasjement rundt overordnede planprosesser. I disse tilfellene engasjerte kommunene ulike deler av befolkningen gjennom flere brede spissede tiltak noe som taler for at en mangfoldig medvirkningsmeny har positive effekter på engasjementet (KS idehefte 2013).

Utover dette er kommunestyret pålagt av eldrerådsloven å nedsette eldreråd for å behandle alle saker som gjelder levekår for eldre og lov om råd eller annen representasjonsordning i kommuner og fylkeskommuner for mennesker med nedsatt funksjonsevne for å sikre åpen, bred og tilgjengelig medvirkning i saker som er særlig viktige for denne gruppen. Kommunene står friere når det kommer til medvirkning fra barn og ungdom. Her kan kommunene per dags dato organisere etter hva som er behovet i kommunen, men ordningen skal ha en valgperiode på inntil to år og representantene skal på valgtidspunktet ikke ha fylt 19 år. Den nye kommuneloven, som behandles i Stortinget 7. juni 2018, vil trolig resultere i en rekke endringer når det gjelder lovfesting av ulike innbyggermedvirkningsordninger. Regjeringen foreslår blant annet at barn- og ungdomsråd skal lovfestes på lik linje med eldreråd og råd for personer med nedsatt funksjonsevne (Kommunal- og forvaltningskomiteen 2018).

4.1 Erfaringer med dagens ordninger for nærdemokrati

Ser vi på formaliserte nærdemokratiske ordninger mellom kommunedelsutvalg og kommunen, er det tre kommuner som har ulike former for nærdemokratiske ordninger.

Tabell 11: Har kommunen offisielle nærdemokratiske ordninger

Kommune	Nærdemokratiske ordninger
Re (2002-)	Nei
Vindafjord (2006-)	Ja
Kristiansund (2008-)	Nei
Aure (2006-)	Nei
Inderøy (2012-)	Nei
Bodø (2005-)	Ja
Harstad (2013-)	Ja

Hvordan de nærdemokratiske ordningene er organisert, varierer en del, men ingen av kommunestyrene har delegert avgjørelsesmyndighet til nærdemokratiutvalgene.

Foruten Vindafjord, er det Bodø og Harstad kommune som har formaliserte nærdemokratiske ordninger. Bodø og Harstad er bykommuner med stort omland, der nærdemokratiske ordninger har fått en viktig rolle for å gi innbyggerne utenfor byen en stemme inn mot kommunestyret og kommunens administrasjon. Den siste bykommunen, Kristiansund, har ingen nærdemokratiske ordninger, som begrunnes med at kommunen er geografisk kompakt.

Kommunedelsutvalgenes grad av politisk uavhengighet varierer. I Harstad er representantene i kommunedelsutvalget for Øyriket valgt av kommunestyret, mens representantene i Bodø og Vindafjord er valgt av innbyggerne lokalt i kommunevalget. Det er i dag ingen kommunestyrerepresentanter som også sitter i kommunedelsutvalgene i Bodø og Harstad. Svakheten som framheves om kommunedelsutvalgene er at de er personavhengige. Denne problematikken vektlegges i minst grad i Harstad, der representantene er politisk valgt av kommunestyret.

Utvalg og organisasjoner uten offisiell tilknytning til kommunen regnes med definisjonen vi legger til grunn ikke som en nærdemokratiske ordning. Sivilsamfunnet i de resterende fire kommunene har organisasjoner som både har og benytter muligheten til å fremme sine

interesser, men da dette ikke er offisielle nærdemokratiske ordninger går de ikke gjennom i nærmere detalj.

Vindafjord

I Vindafjord har de et kommunedelsutvalg (grendeutvalg) i hver av kommunens ni bygder. Grendeutvalgene skal være politisk nøytrale og jobbe opp mot alle parti. Representantene er valgt lokalt. Utvalgene beskrives av ordføreren som lytteposter og som høringsorgan i kommuneplanarbeidet, men de har ikke noen formell beslutningsmyndighet. I tillegg til å gi innspill til kommunene, brukes bygdevise kommunedelsutvalg til å formidle informasjon til innbyggerne og til å arrangere møter mellom kommunen og innbyggerne. Disse utvalgene har ved flere tilfeller fått gjennom politiske saker de har fremmet. Vindafjord jobber med et attraktivitetsprosjekt, der grendeutvalgene har en viktig rolle for innspill.

Kommunen har jevnlige møter med de bygdevise kommunedelsutvalgene, noe ordføreren beskriver som et godt grep. Disse utvalgene beskrives som svært personavhengige, samtidig beskrives avstandene mellom innbyggerne og kommunens politikere som såpass kort at svake grendelag ikke nødvendigvis er et stort problem. Politisk er det det bred oppslutning om denne kommunedelsutvalgsmodellen i Vindafjord. Det har vært fremmet ønske om å bruke mer ressurser på nærdemokratiske ordninger, ifølge ordfører.

Bodø

Gamle Bodø kommune hadde etablerte nærdemokratiske ordninger før kommunesammenslåingen, da Bodø også før innlemmelsen av Skjerstad var en bykommune med stort omland. Den største forskjellen etter sammenslåingen, er at Bodø fikk et ekstra kommunedelsutvalg. Bodø by har ikke eget utvalg. Hvert kommunedelsutvalg har en nærmiljøleder ansatt i en 50 prosents stilling, som går under kommunes politiske sekretariat. Nærmiljølederne fungerer som bindeledd mellom utvalget og kommunen. De øvrige deltakerne i utvalget er valgt lokalt.

Primærrollen til kommunedelsutvalgene, slik de beskrives av ordføreren, er å gi innspill til kommunestyret, spesielt innenfor kommuneplanarbeidet, og fungere som høringsorgan,

både til kommunen og andre politiske organer. Kommunedelsutvalgene har ingen beslutningsmyndighet ut over en mindre pengesum fra kommunen, som de kan fordele lokalt etter eget skjønn. Dialog mellom kommunedelsutvalgene og kommunen i kontroversielle saker beskrives som en god måte å skape aksept lokalt.

Da Bodø kommune jobber med en egen planstrategi for innbyggermedvirkning som skal legges fram høsten 2018, kan kommunen sies å ha det sterkest utviklede nærdemokratiet i vårt utvalg. Politisk har det stort sett vært bred oppslutning om kommunedelsutvalgene, ifølge ordfører Ida Marie Pinnerød (Ap). Uenigheten som har vært i Bodø har dreid seg om hvor stor rolle utvalgene skal ha.

Harstad

Harstad har et kommunedelsutvalg i form av Øyriket. Øyriket er et nærdemokratisk utvalg for Bjarkøy, Sandsøy og Grytøy. Representantene er valgt av kommunestyret, der blant annet tidligere ordfører i Bjarkøy sitter. Øyriket gir ofte innspill til kommunestyret, og det blir vurdert som et verdifullt bidrag i lokalpolitikken av ordfører Marianne Bremnes (Ap). Øyriket følger ikke den gamle kommunegrensen, da Grytøy, som var en del av gamle Harstad kommune, er med. Opprettelsen av kommunedelsutvalget kom etter sammenslåingen. For Grytøy oppleves innlemmelsen i Øyriket som positivt, da de opplever å få en sterkere stemme sammen med Bjarkøy og Sandsøy. Å ha separate utvalg for hver øy oppleves som for smått til å ha velfungerende nærdemokratisk organ.

Kommunen har ikke offisielle nærdemokratiske organer som dekker de resterende delene av kommunen, men befolkningen i gamle Harstad har ikke uttrykt misnøye mot dette, ifølge ordfører. Nærdemokratimodellen i Harstad beskrives som politisk ukontroversiell av ordfører.

4.2 Erfaringer med dagens ordninger for innbyggermedvirkning?

En kommunes innbyggere kan medvirke i kommunens demokratiske prosesser på ulike måter. Medvirkningen kan være uformell (for eksempel tilfeldig personlig kontakt med politikere) og den kan være institusjonalisert og formell (for eksempel kommunedelsutvalg).

Utfordringen som løftes oftest opp i vårt datamateriale, er at forumene for innbyggermedvirkning ofte blir for store og at enkeltpersoner tar mesteparten av taletiden. Flere av informantene våre trekker fram at mindre møter som er delt etter næring, sektor etc. kan få fram meningene til de som ikke er like ivrig til å ta ordet i større forsamlinger.

I sammenslåingsprosessen ser vi at det har vært mye fokus på innbyggermedvirkning i de små kommunene i tilfeller hvor en liten og en stor kommune skulle slås sammen. Men hvor mye fokus det har vært på informasjonsarbeidet har vært ulik mellom den store kommunen og den lille kommunen. Det ser ut til å ha vært betydelig fokus på informasjonsarbeid i denne minste kommunen i slike sammenslåinger, mens det i vårt datamateriale ser ut som det har vært lite informasjonsarbeid om sammenslåing i den største kommunen. Ingen av informantene vurderer dette som problematisk.

Re

Prosjektlederen for sammenslåingen viser derimot til en undersøkelse gjennomført av Agenda (2006), som viser at flere føler at kommunestyrets representativitet og innbyggernes påvirkningsmuligheter er større etter sammenslåingen enn før. Rapporten viser at 59 prosent av de spurte i innbyggerundersøkelsen vurderer påvirkningsmulighetene som svært gode og nokså gode i Re, sammenlignet med 20 prosent for Ramnes og Våle.

I sammenslåingsprosessen viser prosjektlederen til at kommunen jobbet aktivt med å trekke innbyggerne og lag og foreninger aktivt inn i sammenslåingsprosessen. Rapporten fra Agenda (2006) viser derimot at innbyggerne føler manglende kontakt mellom kommuneledelsen og grasrota. Hvilke former for innbyggermedvirkning som benyttes i Re i dag har vi ikke data på, da ordfører eller varaordfører ikke ønsket å delta i undersøkelsen.

Vindafjord

Innbyggermedvirkning i Vindafjord overlapper en del med grendeutvalgene, da grendelagene ofte gjør den praktiske organiseringen av folkemøter. Ordføreren trekker fram at folkemøtene har godt oppmøte, men at det er ofte enkeltpersoner som tar mesteparten av taletiden. Dette gir usikkerhet om de meningene som kommer fram faktisk representerer

folket. Kommunen har derfor vurdert å bryte møtene opp i mindre grupper, som for eksempel etter tema.

Innbyggerne har i liten grad brukt digitale aksjonsformer, selv om det var spredte ytringer på Facebook i kommunesammenslåingsdebatten om sammenslåing med Etne i regjeringen Solbergs kommunereform. Da Vindafjord og Ølen ble slått sammen i 2006 var ikke sosiale medier en viktig faktor. Ordføreren trekker fram flere eksempler hvor saker har blitt tatt opp/gjenopptatt etter reaksjoner fra kommunens befolkning.

Kommunen beskrives som liten og oversiktlig, hvor politikerne er lett tilgjengelige for befolkningen. Ordføreren beskriver at kommunen har tradisjon for at innbyggerne skal ha mulighet til å nå ordføreren, dersom de ønsker dette. I tillegg har kommunen en ordning der folk kan melde inn en sak de ønsker å legge fram for de politiske utvalgene i kommunen.

Vindafjord har ikke planfestet innbyggermedvirkning ut over det lovpålagte. Ordføreren mener kommunesammenslåingen kan ha gjort politikerne enda mer bevisst enn før når det kommer til innbyggermedvirkning.

Kristiansund

Kristiansund jobber aktivt med å nå ut til befolkningen gjennom digitale kanaler og folkemøter. Innbyggermedvirkning har fått en annen rolle i Kristiansund etter sammenslåing, men ordføreren sier det er vanskelig å si om dette skyldes endringer fra kommunesammenslåingen eller generelle samfunnsendringer.

Kommunen har i nyere tid satset aktivt på bruk av Facebook med toveiskommunikasjon med befolkningen. En ny kommunikasjonsdirektør trekkes fram her som viktig for satsingen på dette området, slik at suksessen til en viss grad kan beskrives både som personavhengig og ressursavhengig (kapasitet til å ha en kommunikasjonsavdeling/-direktør). Videre strømmes kommunen bystyremøtene, noe som tidvis skaper mye seertrafikk.

Sammenslåingen mellom Frei og Kristiansund skjedde før digitale kanaler ble toneangivende, slik at dette ikke var en relevant kanal for innbyggermedvirkning. I senere tid har vært noen digitale folkeinitierte aksjoner i enkeltsaker, uten at ordføreren mener dette har hatt større innvirkning på utfallet i sakene. Unntaket som trekkes fram, er en aksjonsgruppe på Facebook

i forbindelse med lokalisering av nytt sjukehus på Nord-Vestlandet, hvor kommunestyret anket en dom i tingretten.

For å få flere innbyggere til å besøke servicetorget har kommunen kjøpt et hus ved siden av rådhuset, noe som har økt antall besøk. Kommunen har også etablert den såkalte ordførerpraten, der innbyggerne kan møte ordføreren på servicetorget en gang i måneden, for å ta opp saker som engasjerer dem. Et annet grep kommunen har gjort for å få engasjement i byplanleggingen er etableringen av et rom med VR-briller, der innbyggerne kan se en visuell framstilling av planene for bysentrum.

I strategiarbeidet til Kristiansund har kommunen gjennomført flere møter på ulike steder i kommunen og med ulike grupper. Ordføreren beskriver engasjementet her som stort. Kommunen har ingen direktestrategier for innbyggermedvirkning, men i nyeste oppdatering av planverket er det skissert mer eksplisitte strategier. Et grep som har skapt engasjement rundt kommuneplanene, er at de er løftet opp på et overordnet nivå der FNs barneplanarbeid tas inn som en del av kommunens planverk. Dette har gitt oppmerksomhet lokalt, nasjonalt og internasjonalt.

Engasjement fra ungdommen i kommunen løftes fram som et forbedringsområde, selv om ordføreren beskriver ungdomsrådet som velfungerende. Et positivt grep som løftes fram er da det ble arrangert gruppearbeid med 700-800 elever på to av de videregående skolene, der kommunesammenslåing var tema.

Aure

Selv om Aure ikke har etablerte nærdemokratiske ordninger, sier ordføreren at hun føler at korte avstander mellom innbyggere og politikere gjør at det ikke er noen større misforhold mellom folket ståsted og kommunestyret. Ordfører Ingunn Golmen (Sp) mener kommunen kunne vært mer systematisk i innbyggermedvirkningen, men hun er usikker på det hadde gitt større merverdi. I tillegg trekker ordføreren fram at det ofte er de innbyggerne som roper høyest som blir hørt, uten at det nødvendigvis representerer de øvrige beboerne i kommunen.

Det blir trukket fram flere eksempler hvor kommunestyret har tatt opp saker etter innbyggerinitiativ. Her har innbyggere og grupper brukt underskriftskampanjer, direktekontakt med politikere og/eller reist spørsmål i kommunestyret.

Kommunen kommuniserer med innbyggerne også på digitale plattformer, noe som trekkes fram som positivt fordi dette er kanaler som oppfattes å senke terskelen for å stille spørsmål til kommunen. På Facebook-siden legger kommunen stadig ut informasjon, men kommunikasjonens retningen er stort sett fra kommunen til innbyggerne og ikke fra innbyggerne til kommunen.

I Aure er det ønske om å bruke mer ressurser på innbyggermedvirkning ut over det lovpålagte, spesielt når det kommer til høringer. Men kommunen har i dag ikke nok ressurser på plan- og analysesiden til å utvide dette arbeidet. I forbindelse med kommuneplanarbeidet arrangerte Aure medvirkningsmøte til sentrumsplan, som trekkes fram som en positiv måte å involvere innbyggerne. Kommunen har ikke noen planfestet strategi for innbyggermedvirkning, men de har hatt egne planer for medvirkning i enkeltsaker.

Folkemøtene som arrangeres beskrives konstruktive for kommunens arbeid, men at oppmøtet kan bli for stort til at alle slipper til. Gjennomgående har de hatt positive erfaringer med litt mindre møter, da det i mindre grad er enkeltpersoner som tar ordet hele veien.

Ordføreren i Aure mener innbyggermedvirkning kan bli et område hvor det slås politisk mynt, og politikere ofte benytter innbyggermedvirkning i saker hvor de ønsker å bygge opp om eget standpunkt. Et eksempel Golmen trekker fram er fra kommunereformen i nyere tid, hvor hun mener politikere i nabokommunene har valgt om de skulle ha folkeavstemminger eller ikke ut fra om stemningen i befolkningen passer deres egne politiske mening.

Inderøy

Inderøy kommune har ingen formelle former for nærdemokrati, men kommunen har ifølge ordfører Ida Stuberg (Ap) ikke noe utpreget behov for dette. Det er veldig få tilfeller hvor innbyggere har tatt initiativ til et innbyggerforslag, samtidig som kommunen er liten og har god geografisk spredning på kommunestyrerepresentantene. Dette gjør at representantene er tilgjengelige for innbyggerne, dersom de har saker de ønsker at representantene skal ta

opp i kommunestyret. Ordføreren selv sier hun også er ivrig på å videreføre saker hun snapper opp fra innbyggerne i kommunen.

Digitale løsninger er problematiske i deler av kommunen, ettersom bredbåndsdekningen ikke er tilstrekkelig utbygget. Deler av kommunen har derfor begrenset adgang til kommunens hjemmesider, Facebook og Twitter hvor mye informasjon om kommunens virksomheter deles.

Innbyggere uten internett er likevel ikke helt utenfor kommunens informasjonsnettverk da kommunen fire ganger i året kjøper tre til fire sider i lokalavisen og sender avisen til alle husholdningene i kommunen. Her informeres det om ulike saker og hvordan man kan påvirke. Kommunen har også muligheten til å sende ut SMS til geografisk avgrensede områder i kommunen. Dette kan brukes i sammenheng med kommuneplanen ved at man oppfordrer innbyggere i de ulike områdene til å komme med sine synspunkter i saker som angår dem. Dette har enda ikke blitt benyttet, men er en mulighet.

Ordføreren oppfatter ikke noen politisk uenighet om måten kommunen jobber med innbyggermedvirkning.

Bodø

Bodø kommune jobber med en egen kommuneplan for medvirkning, som etter planen skal legges fram til høsten. I kommuneplanarbeidet bruker kommunen folkemøter og innspillmøter, hvor saker som angår et område av kommunen kan tas opp lokalt.

På kommunens egne nettsider ligger informasjon om hvordan innbyggerne kan delta i kommunepolitikken. Her oppfordres innbyggerne til enten å ta kontakt med en av bystyrets medlemmer direkte eller å be om taletid i det som omtales som åpen halvtime i bystyremøtene, hvor enkeltpersoner, organisasjoner, lag og foreninger har anledning til å presentere seg og sine meninger for de folkevalgte.

Bodø kommune bruker Facebook aktivt, og ordføreren beskriver rekkevidden til kommunens sider som stor og at innbyggerne bruker siden aktivt til å kommunisere ønsker eller problemer til kommunen. Bodø har også innført en meldetjeneste til teknisk avdeling, og muligheten til å ta opp saker direkte med kommunen har blitt godt mottatt av befolkningen.

Kommunen har også etablert en såkalt bylab på biblioteket i Bodø, der innbyggerne kan ta en prat med kommunens ansatte på tidspunkt som er varslet på forhånd. Ordføreren trekker fram gode erfaringer med dette, og gjennom kommunens arbeid med en egen plan for innbyggermedvirkning jobber Bodø med å sonde mulighetene for å ha en lignende løsning i distriktsområdene av kommunen.

Bodø kommune eksperimenterer med å avholde formannskapsmøter i ulike deler av kommunen, da dette legger til rette for engasjement blant innbyggerne og at politikerne kan bli bedre kjent med kommunens ulike deler.

Avveiningen mellom et representativt demokrati og det å innhente innbyggernes mening direkte oppleves som tidvis krevende av Pinnerød (Ap). Ordføreren mener denne utfordringen setter store krav til politikerne i kommunen. Samtidig beskrives ikke dette som et større problem i Bodø.

Harstad

Kommunedelsutvalget Øyriket brukes aktivt i kommuneplanarbeidet som pågår, der de har hatt egne folkemøter. Den sentrale rollen Øyriket har i folkemøtene, gjør at innbyggermedvirkning og nærdemokratiet er vanskelig å skille fra hverandre. Oppmøtet på disse møtene beskrives som jevnt over veldig høyt. I tillegg har kommunen ansatt en næringsutvikler med Øyriket som spesialområde.

Øyriket har også en egen Facebook-gruppe med drøyt 1.600 medlemmer, men denne er ikke i kommunens regi. Ordføreren, som er medlem i gruppen selv, sier den brukes aktivt som informasjonskanal og identitetsbygger. Nettsiden har i liten grad blitt benyttet som aksjonskanal, men ved misnøye mener ordføreren at siden kan brukes til dette også.

Selv om dette ikke har vært saker med større motsetninger mellom kommunestyret og innbyggerne i kommunen, så er ordfører Marianne Bremnes (Ap) klar på at kommunestyret er valgt inn for å ta avgjørelser de mener er korrekt, selv om dette skulle gå mot meningen til deler av befolkningen.

Kommuneplanarbeid

En av de lovpålagte oppgavene til en kommune er å ha kommuneplaner. Det er store forskjeller mellom kommunene på når de har vedtatt nytt kommuneplanverk etter sammenslåing. En ny felles kommuneplan etter sammenslåing gjør at kommunens overordnede styring følger hele kommunen, slik at alle deler av kommunen ivaretas.

Tabell 12: Vedtaksår for felles kommuneplaner

Kommune	Sammenslått	Arealplan	Samfunnsplan
Re	2002	2003	2003
Vindafjord	2006	2011	2007
Kristiansund	2008	2008/2010	2007/2012
Aure	2006	2008	2008
Inderøy	2012	2014	2013
Bodø	2005	2004/2009	2004/2009
Harstad	2013	2010/Under oppdatering	2009/2017 (under oppdatering/høring)

Data hentet fra: SSB (2018b).

Det er store forskjeller på hvordan kommunene har jobbet med kommuneplanene i forbindelse med kommunesammenslåingene. Tendensen er likevel at de fleste har prioritert rent praktiske problemstillinger for å få en fungerende kommune fra dag en, framfor å ha et ferdig planverk for hele kommunen klart på sammenslåingsdatoen.

Re

I forbindelse med sammenslåingen til Re kommune, var kommuneplan og kommunens visjon tema under flere av innbyggermøtene i kommunen. Dette var ansett som en viktig kanal for å engasjere befolkningen i hvordan den nye kommunen skulle være ut over struktur, trekker prosjektleder for sammenslåingen fram. Kapasitetsmessig beskrives det som uproblematisk å jobbe med kommuneplanen parallelt med resten av sammenslåingsprosessen.

Vindafjord

Vindafjord bestemte tidlig i sammenslåingsprosessen at de ikke skulle jobbe med kommuneplanene i sammenslåingsprosessen. Dette ble ansett som uproblematisk av prosjektlederen, da lovpålagte reguleringsplaner ble holdt oppdatert i sammenslåingsperioden.

I utviklingsarbeidet til kommunen lå det også et vedtak i fellesnemnden om at kommunene ikke skulle igangsette større byggeprosjekt i sammenslåingsperioden, for å unngå at noen posisjonerte seg for å få tjenestetilbudet i sin del av den nye kommunen.

Kristiansund

Etter vedtak om sammenslåing ble det startet et felles planleggingsarbeid, som ble jobbet med i perioden fram til sammenslåing. Nye kommuneplaner ble vedtatt relativt kort tid etter offisiell sammenslåing.

Aure

Under arbeidet med sammenslåingen av Aure og Tustna hadde sammenslåingsprosessen et tidskjema på et og et halvt år. Dette var kort tid og det ble derfor fokusert på å stable et fungerende system på beina framfor å lage en fullverdig kommuneplan. Partene nøyet seg også med å sette opp årsbudsjett framfor en økonomiplan under sammenslåingsprosessen.

Inderøy

I Inderøy ble det ikke jobbet med ny kommuneplan i selve sammenslåingsprosessen. Samtidig ble nytt felles planverk vedtatt relativt kort tid etter offisiell sammenslåing.

Utsettelsen av arbeid med planverket begrunner prosjektlederen med kort tid til å etablere den nye kommunen, og at kommuneplanarbeidet ville være for ressurskrevende for en organisasjon i omstilling. Tross relativt ulike praksiser mellom kommunenes forvaltning, så beskrives mangelen på felles planverk som uproblematisk av prosjektleder.

Bodø

Det ble ikke jobbet med ny kommuneplan i sammenslåingsprosessen. Prosjektleder for sammenslåingen, Sverre Hagen, mener dette var uproblematisk. Skjerstad ble behandlet som en egen kommunedel fram til et felles kommuneplanverk var på plass.

Harstad

Nytt, felles kommunalplanverk var ikke prioritert i sammenslåingsprosessen, da selve samordningen skulle gjennomføres på ni måneder. Samtidig jobbet man noe med kommuneplanen, og med å innlemme og ivareta alle i den nye og større kommunen. Harstad jobber for tiden med et nytt kommuneplanverk. Som en del av dette arbeidet har de gjennomført flere folkemøter.

4.3 Andre erfaringer fra sammenslåingene

Alle kommunesammenslåingene vi har studert har vært frivillige, selv om det var minimal overvekt for sammenslåing i folkeavstemningene i gamle Skjerstad, Vindafjord og Tustna. Konfliktnivået beskrives som lavt i kommunene, og det er få rester av de gamle kommunegrensene, riktignok med enkelte unntak. Flere av informantene pekte, uten å ha bli spurt om dette, på at frivillighet i sammenslåingen var viktig for aksepten av den nye kommunen blant befolkningen. Det er viktig å nevne her at alle de intervjuede ordførerne er fra Arbeiderpartiet eller Senterpartiet, som på rikspolitisk plan har vist motstand mot tvangssammenslåinger. Det er likevel nærliggende å forvente at tvangssammenslåtte kommuner har høyere risiko for territorielle motsetninger enn ved frivillige sammenslåinger. Flere av informantene trekker også fram viktigheten av raushet fra den største kommunen i sammenslåinger hvor store og små kommuner slår seg sammen. Kommunene har valgt vidt forskjellige tidsskjema for sammenslåingene, og de trekker fram positive og negative sider med korte og lange sammenslåingsløp.

Re

Prosjektleder for Re-sammenslåingen i 2001 trekker fram viktigheten av en god framdriftsplan som er godt forankret politisk.

Vindafjord

Enkelterfaringen som trekkes fram som viktigst av ordføreren i Vindafjord, Ole Johan Vierdal (Sp), er at sammenslåingen er frivillig. Han viser at kommunegrensen mellom gamle Ølen og Vindafjord ikke er merkbar i det daglige, mens konfliktnivået er høyere for den delen av Vindafjord som i sin tid ble vedtatt innlemmet av Stortinget etter forslag fra Schei-komiteen.

Prosjektlederen for sammenslåingen trekker fram viktigheten av å være tidlig ute med informasjon i prosessen, for å unngå spekulasjoner. Han trekker også fram viktigheten av å ta administrasjonen med i prosessen, da deler av administrasjonens ansatte vil være mindre fornøyde med større endringsprosesser.

Kristiansund

Både prosjektleder og ordfører trekker fram at et romslig tidsskjema gjorde at de kunne gjøre et mer grundig arbeid. Kristiansund prioriterte å få på plass mer enn de lovpålagte oppgavene før sammenslåingen, der det blant annet ble lagt mye vekt på kulturbygging for den nye kommunen. Inkludering av kommunens tillitsvalgte har også vært viktig for å sikre administrativ oppslutning om prosessen.

Aure

Prosjektlederen i fellesnemnden for sammenslåingen av Aure og Tustna trekker fram raushet mellom partene som et svært positivt aspekt ved sammenslåingen. Begge de gamle kommunene var villige til å gi fra seg noe. Eksempelvis var det uenighet blant partene med tanke på hva den nye sammenslåtte kommunen skulle hete. Kompromisse ble at Aure fikk beholde navnet, mens Tustna fikk beholde sitt kommunevåpen.

Prosjektlederen trekker også fram at det er viktig med tilstrekkelig tid til arbeidet med sammenslåingen. Under sammenslåingen av Aure og Tustna var det liten tid og derfor måtte fellesnemden prioritere å stable den nye kommunen på beina. Ordninger som kommuneplan og økonomiplan måtte dermed utsettes til etter sammenslåingen.

Til slutt trekker prosjektlederen av fram viktigheten av å skape en felles identitet i den nye kommunen. Ordfører i Aure, Ingunn Golmen (Sp), sier at identitetsbygging kan ta svært lang tid, og at de gamle kommunegrensene er tydelige 12 år etter sammenslåingen. Dette kan komme til uttrykk ved at symbolsaker skaper mye støy.

Inderøy

Prosjektleder for sammenslåingen mellom Mosvik og Inderøy trekker tidlig integrering mellom de to kommunene som et godt grep. I praksis ble dette gjennomført ved at kommunene fikk felles enhetsleder, der Mosvik kjøpte ledelsestjenester av Inderøy. Prosjektlederen sier de var svært bevisste på å ikke overbelaste organisasjonen, og at ikke-lovpålagte tjenester, og at alt annet kunne gjøres når sammenslåingen var et faktum.

Ordføreren, Ida Stuberg (Ap), trekker fram involvering av innbyggerne som en nyttig ressurs i sammenslåingsprosessen. Hennes erfaring er at innbyggerne hadde stor interesse av å delta, noe som var positivt for selve sammenslåingsprosessen, men også positivt med tanke på den nye kommunens felles identitet. Ordføreren trekker også fram viktigheten av å feire milepæler. Dette var et tips kommunen fikk av partene i kommunesammenslåingen mellom Kristiansund og Frei kommune.

Bodø

I Bodø trekker ordføreren, Ida Maria Pinnerød (Ap), fram viktigheten at den største kommunen viser raushet når en stor og en liten kommune skal slås sammen. Da kommunene ble slått sammen i 2005 lå det garantier om å bevare skolestrukturen for de neste ti årene, noe man har valgt å videreføre etter tiårsperioden. Ordføreren mener dette har hatt en konfliktdepende rolle. Kommunen har også ifølge ordføreren vært bevisst på å gi forutsigbarhet til hele kommunen.

Ellers har kommunen vært bevisst på å investere i gamle Skjerstad etter sammenslåingen, der kommunen i nyere tid har investert i idretts- og skianlegg. Prosjektlederen for sammenslåingen, som også var rådmann i Skjerstad, mener det var viktig for aksept i kommunen at sammenslåingen skjedde på Skjerstads initiativ.

Harstad

Ordfører i Harstad, Marianne Bremnes (Ap), mener det var viktig at Harstad viste raushet som storebror, og at man så helheten i prosessen.

Prosjektlederen for sammenslåingen trekker fram viktigheten av å ikke love noe man ikke er sikker på at man kan holde, da kursendringer kan skape uro i prosessen. Han trekker også fram at den største kommunens systemer burde være styrende for en ny kommune, da kostnadene med å overføre den minste kommunens systemer blir høye, uavhengig av hvilket system som er best. Å bygge på den største kommunens strukturer gjør ifølge prosjektlederen at sammenslåingsprosessen kan gjøres raskere, enn om to jevnstore kommuner skal slås sammen. Prosjektlederen trekker også fram viktigheten av å fokusere på det mest nødvendige, og la det øvrige komme i annen rekke.

5. Oppsummering av hovedfunn og anbefalinger

I de påfølgende delkapitlene settes funnene våre opp mot problemstillingene rapporten søker å svare på. Først vil vi gå gjennom problemstillingene knyttet til politisk organisering, før vi så diskuterer kommunenes ordninger for nærdemokrati og innbyggermedvirkning. Til slutt kommer vi med noen anbefalinger ut fra erfaringene fra kommunene vi har studert.

5.1 Politisk organisering

Nå først oppsummeres funnene for politisk organisering, som vil si kommunestyrets størrelse og politiske utvalg og komiteer under kommunestyret.

Hvilke endringer i politisk organisering har skjedd (eller ikke skjedd) - og hvordan har dette vært begrunnet?

Et velfungerende demokrati avhenger av systemkapasitet og borgereffektivitet (Østerud 2007). Borgereffektivitet vil si innbyggernes muligheter til å påvirke beslutningene som tas (Myrvold 2001). Små kommuner med færre representanter per innbygger, og tettere bånd mellom befolkningen og kommunestyrerepresentanter, antas å ha større grad av borgereffektivitet

I tilfellene hvor en stor og en liten kommune er slått sammen, har kommunene videreført samme antall kommunestyrerepresentanter som før sammenslåing. Sammenslåinger mellom to mer likeverdige kommuner har medført en økning på to til fire kommunestyre-representanter mer enn kommunen med flest kommunestyrerepresentanter før sammenslåing. Selv om sammenslåingene har medført en betydelig økning i antall innbyggere pr. kommunestyrerepresentant, mener ingen av ordførerne i utvalget at kommunestyrene i deres kommune er svak på representativitet. Dette tilskrives høy bevissthet fra partiene i nominasjonsprosessene til partigruppene.⁶

⁶ Å undersøke hvorvidt innbyggerne oppfatter dette på samme måte, ligger utenfor denne rapportens mandat. I neste del av prosjektet skal vi undersøke innbyggere i sammenslåtte kommuners oppfatning av innbyggermedvirkning. Funnene fra denne delen presenteres i en egen rapport.

At ordførerne vi har intervjuet ikke oppfatter at representativiteten i kommunestyret er betydelig påvirket av kommunesammenslåingen, understøttes av at ingen av kommunene har økt antall representanter etter sammenslåingen, og at dette ikke har skapt politisk strid i kommunene. Kommunene i utvalget vårt skiller seg heller ikke vesentlig fra sammenlignbare kommuner i Norge, når det kommer til antall innbyggere pr. kommunestyrerepresentant (se tabell 9). Mer effektive kommunestyrer, med mer aktive politikere, løftes fram som fordeler med mindre kommunestyrer av ordføreren i Vindafjord. Hva angår representativitet, kan vi ikke se at kvinneandelen blir negativt påvirket av sammenslåingene.

Det er verdt å merke seg at interkommunale samarbeid ikke ble direkte påvirket av kommunesammenslåingsprosessen. Kommunene valgte å videreføre de interkommunale samarbeidene også etter sammenslåing. Alle kommunene har bevart omfattende interkommunale samarbeidsordninger pr. 2018. Hvorvidt de interkommunale samarbeidene ville vært mer omfangsrike uten sammenslåingene, kan vi derimot ikke si noe om.

Generelt har konfliktnivået vært lavt i kommunene i forbindelse med kommunesammenslåingene, men symbolsaker, som kommunevåpen, har skapt splid. Kommunevåpen ble løftet fram som et viktig stridstema i Bodø, Inderøy og Harstad. At dette skaper konflikter er ikke overraskende. Identitet og tilhørighet er dimensjoner som aktiviseres i sammenslåingsprosesser og kan virke mobiliserende ved konflikter. Identitet handler om mer enn følelser, det er også viktig i oppfatningen av hvem som har rettmessig andel i fellesskapets ressurser, samt hvem som har en legitim rett til å være med å bestemme over disse ressursene (Frisvoll og Almås, 2004, Frisvoll 2016). Transparens ovenfor befolkningen, informativ forvaltning og personlige ansvarsforhold blant makthavere og medvirkning fra borgere/sivilsamfunn, resultater fra politisk aktivitet og rettighetsregulering er viktig for kommunens legitimitet (Amdam & Veggeland 2011). Når avtaler brytes svekkes kommunens legitimitet.

Harstad og Bjarkøy kommune manglet en klar intensjonsavtale for sammenslåingen, som skapte noe støy rundt bevaring av arbeidsplasser, kommunevåpen og tjenestestruktur. De andre kommunene i utvalget hadde klare intensjonsavtaler, som bidro til økt transparens i prosessen. I disse kommunene refererer informantene til liten politisk strid etter at sammenslåingss spørsmålet har fått sitt endelige vedtak i kommunestyrene.

Da ordførerne i de fleste kommunene oppgir et lavt konfliktnivå i sin kommune, kan vi ikke trekke en klar sammenheng mellom kommuneøkonomi og konfliktnivå i kommunene. Men de skarpeste motsetningene kommer fram i intervjuet med aureordføreren, kommunen i vårt utvalg som kommer svakest ut i NHOs Kommune NM for 2017. Aure kommune har måttet gjøre kostnadsbesparelser i driften, som blant annet oppgis å komme som en følge av den gradvise nedtrappingen av sammenslåingstilskuddene i forbindelse med kommunesammenslåingen i 2006. Denne konflikten har en territoriell dimensjon. Dette gir indikasjon på at sammenslåinger som ikke var lokalt kontroversielle på sammenslåingstidspunktet, kan bli preget av konflikter mellom «oss og dem» på tvers den gamle, de-institusjonaliserte kommunegrensen (jf. Frisvoll, 2016), når kommuneøkonomien ikke lengre smøres av sammenslåingstilskudd.

Fellesnemnden i Kristiansund fikk unntak fra inndelingslovens (2001) § 26, som stadfestet at fellesnemnden bør settes sammen etter kommunens innbyggertall, for at Frei skulle føle seg som en likeverdig partner. I kommunesammenslåingene vi har studert har den minste parten ofte følt seg sårbar i sammenslåingsprosessen. Det virker å ha vært lite politisk uro knyttet til byen Kristiansund og dens omland etter sammenslåing. Å sette sammen fellesnemnden slik at kommunene føler seg som like parter, mener vi derfor kan være et godt grep. Dette signaliserer raushet fra den største kommunen, og det gir den minste kommunen trygghet for at samarbeidet tar hensyn til deres situasjon og behov.

Vi finner i liten grad at kommunene har vurdert andre politiske organiseringer enn de valgte løsningene. Det ser i vårt datamateriale ut til at det heller ikke har vært mye politisk debatt eller uenighet om de valgte løsningene. Det må imidlertid nevnes at informantene våre har vært litt forsiktige med å utale seg om dette, med henvisning til at enkelte av sammenslåingene ligger langt tilbake i tid.

I hvilken grad var det før sammenslåing store forskjeller i organisering og praksis mellom de tidligere kommunene?

Samtlige kommuner i studien har brukt en form for formannskapsmodell både før og etter sammenslåing. Den eneste kommunen som vurderte parlamentarisme var Re, men dette alternativet ble skrinlagt tidlig i sammenslåingsprosessen, da hovedutvalgsmodellen ble

funnet mer passende for en mellomstor kommune. Et flertall av kommunene har hatt hovedutvalgsmodellen før og etter sammenslåing. Inntrykket vårt fra intervjuene våre, er at hovedutvalgsmodellen som oftest ble vedtatt uten større debatt. Dette ble ansett som naturlig, da de fleste kommunene hadde hovedutvalgsmodellen før sammenslåing.

I Kristiansund og Re var det ulik politisk organisering før sammenslåing. For Re resulterte dette i en omfattende politisk prosess, som endte opp med at hovedutvalgsmodellen ble vedtatt. Frei hadde ikke hovedutvalgsmodell før sammenslåing, men for nye Kristiansund ble gamle Kristiansunds hovedutvalgsmodell videreført. Kristiansund har testet ut andre modeller, men de har gått tilbake til hovedutvalgsmodellen, da dette erfaringsmessig har gitt de mest aktive politikerne. I Harstad kommune trekkes det fram at det var naturlig å videreføre den politiske organiseringen til Harstad, da dette ville være betydelig billigere enn å bruke ordningene til den minste kommunen. I så måte virker den største kommunen å være premissgiver i tilfellene hvor det er forskjeller mellom kommunene.

De største endringene som har skjedd etter sammenslåing har vært rundt inndeling av utvalgene, der det har vært noe debatt om utvalgsstruktur, blant annet i Vindafjord. I mange av kommunene har utvalgsstrukturen blitt endret etter sammenslåingene, men hvorvidt dette kan knyttes til kommunesammenslåinger er vanskelig å si, da endringer i utvalgsstrukturene også forekommer i kommuner som ikke har gått gjennom sammenslåinger.

Å ha utvalg, og ikke bare et formannskap under kommunestyret, oppleves som en god mulighet til å slippe til enkeltpersoner, lag og foreninger i den politiske saksbehandlingen. Sett i lys av Amdam & Veggland (2011), er dette en god arena å styrke lokalsamfunnet som politisk ressurs. Utvalgene har større rom for å slippe til innlegg fra private interesser enn kommunestyrene grunnet generelt kortere sakslister. Forutsetningen som da er satt, er at sakene er meldt inn til kommunen før møtet.

For større kommuner er det naturlig med større grad av delegering fra kommunestyret til administrasjon og underliggende politiske utvalg (KS, 2014). Økt delegering sammenlignet med førsituasjonen i en av de tidligere kommune problematiseres kun i Kristiansund, uten at dette er trekkes fram som et stort stridstema. Dersom delegeringsreglementet er godt forankret politisk, anser vi ikke økt politisk delegering som et problem

I Kristiansund har større grad av delegering fra kommunestyret enn hva som var vanlig i gamle Frei kommune gitt noe misnøye, særlig blant politikerne fra gamle Frei kommune. Dette løftes ikke fram som et vesentlig stridstema. En naturlig endring fra kommunesammenslåinger er mindre rom for politisk detaljstyring, og at flere avgjørelser må delegeres til administrasjonen eller underliggende utvalg/komiteer.

Hva er erfaringene med dagens politiske organisering?

Dagens politiske organisering har bred oppslutning i de fleste kommunene, og uenigheten som kommer fram går på detaljspørsmål, som utvalgsstruktur, og for en av kommunene også omfanget av politisk delegering. Representativiteten vurderes som god, selv om dette ansvaret i stor grad hviler på partiene i nominasjonsarbeidet, og ikke kommunens politiske organisering.

5.2 Nærdemokratiske ordninger og innbyggermedvirkning

At kommunene involverer innbyggerne i kommunen er viktig for deres legitimitet. Legitimiteten kommer ikke bare fra at de styrende utøver makt i overenstemmelse med valg, regelverk og normer, men at de styrer i overenstemmelse med borgernes sosiale og kulturelle oppfatninger av mål og standarder for styring (Amdam & Veggland, 2011). Erfaringene fra kommunene viser at nærdemokratiske ordninger og innbyggermedvirkning er effektive verktøy for å fange opp innbyggernes sosiale og kulturelle oppfatninger. Aktiv involvering av innbyggerne kan dessuten øke borgereffektiviteten til kommunen. I tillegg viser en studie fra flere kommuner i Norden at lokalutvalg kan gi økt bevissthet fra kommunens politiske og administrative ledelse (Hanssen m.fl., 2013)

Vi ser at de to bykommunene med stort omland, i form av Harstad og Bodø, har formelle nærdemokratiske ordninger. Dette vurderes av informantene å være viktig for å gi de mindre stedene en organisert kanal inn mot kommunen politiske arbeid, selv om utvalgene ikke har fått delegert beslutningsmyndighet. Utvalgene vurderes som kanaler som gjør det lettere å bli hørt i pågående saker. I tillegg opplever kommunene at kommunedelsutvalgene gjør det lettere for grendene i byens omland å nå fram til kommunens politikere og administrasjon

med problemstillinger og tema grendene opplever som viktige. Den siste av bykommunene i utvalget, Kristiansund, har ikke tilsvarende ordninger. Sett fra kommunes politiske ledelse oppfattes ikke dette som utfordrende i Kristiansunds omland (gamle Frei kommune). I intervjuet pekes det på at kommunen er nokså kompakt geografisk, og det derfor er lettere å ha direkte kontakt innbyggerne. I neste del av prosjektet undersøker vi dette fra innbyggernes perspektiv.

Medvirkning i planprosesser

Kommuneplanene har tre hensyn som må ivaretas: universell utforming, hensyn til barn og unges oppvekstvillkår og estetisk utforming av omgivelsene i kommunen (Aarsæther 2012). Ved kommunesammenslåinger vil kravet om universell utforming brytes uten ny plan for den nye kommunen. Det er derfor viktig å ta alle delene i kommunen inn i planprosessene.

Hvilke former for medvirkningsarbeid kommunene har i planprosessene er vagt definert i regelverket, der alle kommuner er pålagt å ha høringer og informasjonsarbeid rundt planarbeidet til kommunen. Folkemøter er den formen for medvirkning som oftest brukes av kommunene vi har studert. Utfordringen med folkemøter er at de kan bli for store, slik at mange ikke kommer til ordet. Hvorvidt de som tar ordet faktisk har meninger som er bredt representert i befolkningen er også usikkert. Flere av ordføreren skulle gjerne hatt flere møter med innbyggerne, men peker på at begrensede ressurser setter grenser for hvor mye kommunene kan gjøre.

Kommunene har ulik grad jobbet med kommuneplanarbeidet i sammenslåingsprosessen. I tilfellene hvor det å jobbe fram en felles kommuneplan i sammenslåingsprosessen, har kommunene aktivt involvert innbyggerne gjennom folkemøter og lignende. Dette har også vært kommuner med lengre sammenslåingsprosesser.

Pr. i dag har ingen av kommunene eksplisitte henvisninger til innbyggermedvirkning i kommuneplanene. Dette er derimot delvis i endring, illustrert av at Bodø skal legge fram en egen plan for innbyggermedvirkning i 2018. I planverket til Kristiansund, som er under oppdatering, har man skissert innbyggermedvirkning som en viktig del av planen. Innbyggermedvirkning virker i så måte å få økt oppmerksomhet av kommunene, uten at det kan relateres direkte til kommunesammenslåingene.

Representative ordninger

Ut over nærdemokratiske ordninger har ingen kommuner formaliserte representative ordninger. Samtlige kommuner trekker derimot fram at partiene i kommunen generelt er flinke til å nominere personer fra hele kommunen til kommunevalg. Likevel er ikke dette en garanti for at kommunestyret er representativt for befolkningen når det kommer til faktorer som kjønn, utdanning, geografi etc.

Informasjon og kommunikasjon mellom kommune og innbyggere

Politiske institusjoner er robuste mot endringer og reformforsøk, men i åpne prosesser vil institusjoner være under kontinuerlig endringspress, fordi alle saker kan politiseres (Amdam & Veggland, 2011: 46). Dette setter økte krav til godt informasjonsarbeid både før, i og etter kommunesammenslåing.

Kommunene har brukt nettsider, egne kommuneaviser, lokal og regional presse og folkemøter aktivt både i og etter sammenslåingsprosessene. Ingen av kommunene mener de har hatt vansker med å få ut informasjon, selv om flere mener at kommunene kunne gjort mer. Godt informasjonsarbeid, særlig om sammenslåingsprosessen og hvilke veivalg som tas og hvilke prioriteringer som gjøres, løftes fram som viktig for å motvirke konflikter og ryktespredning. Foruten Inderøy, som trekker fram manglende bredbåndsdekning i deler av kommunen, så er det ingen kommuner som mener de har problemer med å nå ut med digital informasjon til hele kommunen.

Sunde & Brandtzæg (2006) tegner et mer kritisk bilde av informasjonsarbeidet til sammenslåtte kommuner, der de peker på tidvis dårlig kommunikasjon i sammenslåingsprosessen, noe som har vært negativt for lokalbefolkningen. Det var en erfaring bygd på sammenslåingsprosesser før 2006. Erfaringene fra disse tidligere sammenslåingene kan ha bidratt til å øke bevisstheten om viktigheten av godt informasjonsarbeid i påfølgende kommunesammenslåinger. Vår undersøkelse viser i alle fall at kommunene selv forteller at de har hatt stort fokus på informasjonsarbeid i sine sammenslåingsprosesser og at dette har vært med på å redusere prosessenes konfliktnivå.

Ordninger for dialog og samspill med frivillig sektor og næringslivet

Flere av kommunene trekker aktivt inn frivillig sektor og næringslivet i kommunens planarbeid gjennom innspillmøter. På generell basis beskrives disse møtene som mer fruktbare enn folkemøter, da de gir mindre grupperinger med diskusjoner hvor flere er aktive. Samtidig er ikke direktemøter med enkelte målgrupper i konflikt med å avholde åpne folkemøter, da de to med fordel kan kombineres. Frivillig sektor og næringslivet brukes også aktivt som høringsorganer i flere av kommunene, noe som beskrives som positivt. Innbyggermedvirkning er samtidig begrenset av ressursene kommunen råder over.

Enkelte av kommunene har åpnet opp for å la enkeltpersoner og interesseorganisasjoner ta opp saker på politiske møter, dersom saken meldes på forhånd. Dette kan være i kommunestyret og/eller politiske utvalg under kommunestyret. Generelt beskrives dette som et positivt bidrag for å løfte fram enkeltsaker. Samtidig er mulighetene for dette større i de mindre kommunene, der kommunestyrene har større rom for direktestyring i enkeltsaker. Dette understrekes også av Amdam & Veggland (2011), som viser at aktive lokalsamfunn er moraldannende fellesskap som er viktige ressurser i samfunnsutviklingen.

Bruk av digitale løsninger

Innbyggerne i kommunene har i begrenset grad mobilisert på digitale plattformer, som Facebook, verken i sammenslåingsspørsmålet eller i andre saker. Den manglende betydningen digitale kanaler har hatt i spørsmålet om kommunesammenslåingene, kan forklares med at sammenslåingene ble gjort før digitale kanaler som sosiale medier ble allment brukt i de undersøkte kommunene. Vi ser samtidig at Facebook er brukt som aksjonskanaler i Vindafjord og Kristiansund i forbindelse med spørsmål om kommunesammenslåinger i nyere tid (i kommunereformen).

Kommunene benytter sosiale medier i begrenset grad som verktøy for toveisdialog med innbyggerne, ut over at innbyggerne kan stille praktiske spørsmål til kommunen. Alle kommunene gir imidlertid innbyggerne anledning til å følge kommunestyremøtene over internett. De fleste sender kommunestyrene med lyd og bilde, bortsett fra Harstad, som kun overfører lydopptak fra møtet. Det ser også ut til at kommunene i vårt utvalg i liten grad bruker digitale løsninger som verktøy for innbyggermedvirkning i samfunnsplanleggingen.

Her står Kristiansund i en særstilling med sin planlagte bruk av digitalisering for å visualisere mulige konsekvenser av foreslåtte endringer i kommuneplanen. Kommunen åpner VR-rom sommeren 2018 til dette formålet.

Hvilke endringer har skjedd (eller ikke skjedd) og hvordan har dette vært begrunnet?

For Bodø, som allerede var en by med stor omland, medførte ikke sammenslåingen med Skjerstad store endringer med tanke på formaliserte nærdemokratiske ordninger. For Harstad ble det opprettet et eget utvalg for å ivareta de nye delene av kommunene. Også Vindafjord har brukt ressurser på nærdemokrati etter sammenslåing. I de andre kommunene har det ikke skjedd noen endringer med tanke på formalisering av nærdemokratiet.

Hva angår innbyggermedvirkning har det skjedd få formelle endringer i forbindelse med kommunesammenslåingene. Flere av informantene mener kommunen deres har blitt mer bevisst på å få til en god innbyggermedvirkning etter sammenslåing, uten at vi kan fastslå om dette er en generell trend eller noe som gjelder spesielt for sammenslåtte kommuner.

I hvilken grad var det før sammenslåing store forskjeller i ordninger og praksis mellom de tidligere kommunene?

Generelt har det vært lite diskusjon om hvordan kommunene skulle organisere demokratiet i de nye kommunene. Det har ikke vært politisk diskusjon om å opprette nærdemokratiske utvalg i kommuner hvor dette ikke ble etablert. Generelt virker det som om tradisjonene for de gamle kommunene er videreført.

I kommunene med nærdemokratiske utvalg har debatten dreid seg om hvor stor rolle utvalgene skal ha, ikke om kommunene skal ha slike utvalg. Ser man til Bodø ble Bodøs modell videreført etter Skjerstad ble innlemmet i kommunen, uten noen større debatt. Det klareste bruddet med praksisen i kommunene før sammenslåing finner vi i Harstad, hvor det ble opprettet et nytt utvalg for Øyriket.

Hva angår innbyggermedvirkning, så er dette en debatt som oppstår i hver enkelt sak, da kommunene pr. dags dato ikke har formaliserte strategier for innbyggermedvirkning. Dette er i endring i Bodø og til dels Kristiansund. Da innbyggermedvirkning først har fått en større

rolle i kommunenes strategier nå, kan vi ikke si at dette er et resultat av kommunesammenslåingene.

I hvilken grad er det i de sju sammenslåtte kommunene innført medvirkningsordninger ut over det lovpålagte?

De fleste kommunene har valgt å bygge videre på lovpålagte høringsprosesser, ved å ha mer omfattende møteaktivitet med ulike grupperinger av befolkningen enn det som er pålagt. Her er økonomiske og administrative ressurser en begrensning. De største kommunene stiller i så måte sterkere i medvirkningsarbeidet grunnet større ressurser. Et eksempel på dette er VR-rommet i Kristiansund, som ville vært vanskelig å gjennomføre i en liten kommune.

Ut over dette, er nærdemokratiske utvalg en klar utbygging av det lovpålagte medvirkningsarbeidet. At Vindafjord som mellomstor kommune har ressurser til dette, viser at mellomstore kommuner også har mulighet til å drive med nærdemokratiutvalg. For de minste kommunene vurderer vi nærdemokratiske utvalg som unødvendig, da dette vanligvis er små samfunn med nære relasjoner.

Effekter av nærdemokratiske ordninger og innbyggermedvirkning

Uten nullmåling før endringstidspunkt er det vanskelig å si noe sikkert om effekten innføring av nærdemokratiske ordninger og de ordninger for innbyggermedvirkning som kommunene i vårt utvalg har hatt. Denne rapporten analyserer basert på datamateriale fra kommuneledelsens perspektiv. Sett fra kommunene har det blitt økt fokus på nærdemokrati og innbyggermedvirkning. Kommunene selv oppfatter i det store og hele at effekten av dette er at innbyggerne høres. En tydelig effekt er at disse ordningene bygger ned kløften mellom politikerne og innbyggerne. Innbyggernes perspektiv flyter inn i de politiske prosessene og noen av våre informanter peker på at man fra kommunens hold nå ser innbyggerne som en ressurs, som politikerne kan benytte seg av i det politiske arbeidet.

5.3 Anbefalinger – politisk organisering i kommuner som skal slå sammen

Ut fra erfaringene fra kommunene i utvalget, vil vi komme med følgende anbefalinger for politisk organisering:

- Når det kommer til valg av antall kommunestyrerepresentanter anbefaler vi å se hva kommuner med sammenlignbare innbyggertall har valgt. Kommunene i vårt utvalg har lagt seg på samme nivå som lignende kommuner, og erfaringene fra dette er jevnt over positive.
- Vi anbefaler partigruppene i kommunen om å være bevisste på representasjon, både geografisk og når det kommer til kjønn og alder, men også sosiokulturelle forhold (yrkesgrupper, landbakgrunn, økonomisk status osv.) i nominasjonslistene til kommunestyrevalgene. Kvoteringsordninger vil ikke fungere i et system der velgerne kan fremme egne kandidater i stemmegivningen.
- En klar intensjonsavtale anser vi som svært viktig i en sammenslåingsprosess, ikke bare for å minimere konfliktnivået i selve sammenslåingsprosessen, men også for å vedlikeholde tillit partene imellom. Samtidig kan det skape svært mye støy dersom lovnadene i intensjonsavtalen ikke overholdes.
- Tilskudd til kommuner som slås sammen er en god måte å unngå at harde økonomiske prioriteringer, skaper og forsterke territorielle konflikter innad i den nye kommunen i en sårbar konsolideringsprosess. Vi vil derfor være forsiktig med å trappe ned tilskuddene vesentlig tidligere enn i dag, da det kan ta lang tid å bryte ned gamle kommunegrenser hos befolkningen (jf. Frisvoll, 2016). En konsolidert kommune er bedre rustet til å takle hardere politiske prioriteringer, enn en kommune hvor de gamle kommunegrensene kan mobiliseres i en politisk kamp.
- Vi vil ikke komme med noen klar anbefaling på hvor lang tid en sammenslåing burde ta for å bygge et velfungerende lokaldemokrati i kommunen. Kommuner som bruker lenger tid har bedre forutsetninger for å bygge en felles politisk kultur og demokratiske organer. Samtidig er demokratiet dynamisk i utviklingen, og kommunene må kontinuerlig jobbe for å ha en kommune som representerer hele kommunen.

5.4 Anbefalinger – ordninger for nærdemokrati og innbyggermedvirkning i kommuner som skal slås sammen

Ut fra erfaringene fra kommunene i utvalget, vil vi komme med følgende anbefalinger for nærdemokrati og innbyggermedvirkning:

- Vi anbefaler ordninger som inviterer privatpersoner, lag og foreninger til å fremme sine synspunkt i saksarbeidet til politiske utvalg, komiteer, formannskap og/eller kommunestyre. Dette løftes fram av ordførerne som en positiv måte å slippe innbyggerne til. For kommuner med relativt omfattende sakslister i kommunestyrene, anbefaler vi at innbyggere, lag og foreninger m.m., kan slippe til i utvalgsarbeidet.
- Vi anbefaler bykommuner med store geografiske avstander, og store forskjeller i type lokalsamfunn (som for eksempel by og mindre bygder) innfører offisielle nærdemokratiske ordninger, for å sikre representasjon fra de mindre folketunge kommunedelene.
- Også mindre kommuner kan ha gevinster fra å ha offisielle grendeutvalg, til tross for at avstanden mellom befolkningen og politikerne beskrives som liten. Grendeutvalgene kan ha en konfliktdempende rolle, og de trenger ikke å være økonomisk kostbare for kommunen. Blant de mindre kommunene i utvalget hadde kun Vindafjord kommune offisielle nærdemokratiske ordninger. Konfliktnivået beskrives som langt lavere i Vindafjord, som har grendeutvalg, enn i Aure, som ikke har grendeutvalg. Hvorvidt grendeutvalg hadde redusert spenningsnivået er derimot usikkert, men det sikrer en ordning for å bli hørt. Det gir også kommunen en arena hvor man kan komme i dialog og øke innsikten i hvorfor kommunen må gjøre som den gjør. Spenningsnivået beskrives som lavt for både Inderøy og Re kommune, som ikke har nærdemokratiske ordninger. Samtidig beskrives den økonomiske situasjonen som bedre i nevnte kommuner enn i Aure, noe som trolig motvirker motsetninger fra nedtrekk i kommunale tjenester.
- Dersom en ny kommune ønsker å opprette et nærdemokratisk utvalg kan representantene velges direkte av kommunestyret eller lokalt. Vi vil ikke komme med noen klar anbefaling her, da begge har fordeler og ulemper. Politisk valgte nærdemokratiutvalg virker mindre sårbare for personavhengigheten til utvalgets

arbeid, mens den politiske uavhengigheten fort blir svakere. Motsatt vil lokalt valgte representanter medføre høyere risiko med tanke på personavhengighet, samtidig som dette gir bedre forutsetninger for partipolitisk uavhengighet.

- Ut fra erfaringene i Bodø, anbefaler vi at kommunen bevilger et budsjett til nærdemokratiutvalgene, som de etter eget skjønn kan fordele lokalt. Å delegere avgjørelsesmyndighet til kommunedelsutvalgene uten å samtidig gi godt definerte rammer for hvilke vedtak som kan fattes, kan være uheldig. Avgjørelser i de enkelte delene av kommunene kan ha negativ effekt for de andre delene av kommunen. Det er derfor viktig at vedtaksmyndigheten som delegeres har tydelige rammer som sikrer at prioriteringene som kommunedelsutvalgene gjør, ikke påvirker de andre delene av kommunen. Ingen kommuner i utvalget har delegert avgjørelsesmyndighet til nærdemokratiutvalgene.
- Vi vil også anbefale kommunene om å ikke bare å ha generelle folkemøter, men også møter med mindre grupper, da det er større muligheter for at flere kan komme til ordet. Foreninger i sivilsamfunnet, næringslivsgrupper og lignende har hatt positiv effekt i flere av kommunene. Slike møter åpner også for at grupperinger på tvers av de gamle kommunegrensene vil kunne møtes. Grendevise folkemøter i kommuner med betydelig territoriell konfliktlinjer kan imidlertid vedlikeholde eller forsterke slike konflikter. Her vil vi anbefale at man forsøker å gjennomføre møter med tverrgående geografisk representasjon (dvs. at innbygger og interessenter fra alle kommunens deler møtes).
- Vi anbefaler at kommunene starter så tidlig som praktisk mulig med kommuneplanarbeidet, for å sikre at den nye kommunens styring innfrir kravet om universell utforming av planverket. Kommuneplanarbeidet er også en god arena å øke kommunens legitimitet gjennom medvirkning fra innbyggere og sivilsamfunn.

6. Litteraturliste

- Aarsæther, N. (2012). Ny giv for kommunal planlegging. Aarsæther, N., Falleth E., Nyseth, T., Kristiansen, R. (Red.) *Utfordringer for norsk planlegging* (s. 63-84). Oslo: Cappelen Damm Universitetsforlaget
- Amdam, J. & Veggeland, N., (2011). Teorier om samfunnsstyring og planlegging. Oslo: Universitetsforlaget
- Agenda Utredning & Utvikling. (2006). *Re-effekter. Etterundersøkelse av sammenslutningen mellom Ramnes og Våle*. Rapport R5171. Hentet fra: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/krd/red/2003/0207/ddd/pdfv/273606-re_rapporten.pdf
- Baldersheim, H., P. A. Pettersen, L. E. Rose og M. Øgård (2003): *Er smått så godt? Er stort så flott?* Analyser av kommunestrukturens betydning. Forskningsrapport 1/2003. Institutt for statsvitenskap, UiO, Oslo
- Frisvoll, S. (2018). Kommunereformen. Tabu og kontrovers. *Samtiden – Det lokale nummeret*. 1/2018. Aschehoug, Oslo.
- Frisvoll, S. (2016) Når døde grenser våkner. Kommunen som lokalsamfunn i asynkron regionalisering. I M. Villa & M. Haugen (red.) *Lokalsamfunn*. Cappelen Dam Akademiske. (s. 235-259)
- Frisvoll, S., A. Gjertsen, M. Farstad, og R. M. Sivertsvik (2017). *Evaluerings av styring og ledelse i Værnesregionen. Hvordan organisere styring og ledelse i vertskommunesamarbeid?*. Rapport 2/2017. Ruralis – Institutt for rural- og regionalforskning. Trondheim
- Frisvoll, S., O. Storstad, M. Villa, B.E. Flø og R. Almås (2015) *Kommunereformen og øykommuner uten landfast forbindelse*. Rapport 1/2015. Norsk senter for bygdeforskning, Trondheim
- Frisvoll, S. og R. Almås. (2004). Kommunestruktur mellom fornuft og følelser. Betydningen av tilhørighet og identitet i spørsmål om kommunesammenslutning. Rapport 05/04. Norsk senter for bygdeforskning, Trondheim
- Gjertsen, A., Frisvoll, S., Brobakk, J., Gustavsen, A., Lindeløv B., Sivertsvik R. (2017). *Innbyggermedvirkning i kommunereformen. Erfaringer med bruk av folkeavstemninger og innbyggerundersøkelser*. NF rapport 9/2017
- Hanssen G.S, Klausen. J.E., Winsvold M. (2013) *Erfaringer med Nærdemokratiske ordninger i Norden*. NIBR rapport 2013:4. Oslo: NIBR
- Hansen, T. (2003). Lokal forankring og politisk deltakelse. I Kommunens Sentralforbund (red.). *Er sammenslutning av kommuner svaret på Kommune-Norges utfordringer? Om konsekvensene av endring av kommunestrukturen*. Kommuneforlaget, Oslo. (s. 31-43)
- Inndelingsloven. (2001). Lov om fastsetjing og endring av kommuner- og fylkesgrenser. LOV-2001-06-15-70. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2001-06-15-70/>
- Jakobsen, R. E. (2012). *Smått er godt, den store har det flott og mellomstort kommer til kort*. Ruralis rapport 05/2012.
- Kjaer, U., U. Hjelmar & A. L. Olsen (2010) Municipal Amalgamations and the Democratic Functioning of Local Councils: The Case of The Danish 2007 Structural Reform, *Local Government Studies*, 36:4, 569-585, DOI: 10.1080/03003930.2010.494112
- Klausen, J. E., J.R. Askim og S.I. Vabo (2016): «Kommunereformen i Norge», i Kommunereform i perspektiv, s.25–46.
- Klausen, J. E., Arnesen, S., Christensen, D. A., Folkestad, B., Hanssen, G. S., Winsvold, M., & Aars, J. (2013). Medvirkning med virkning?: innbyggermedvirkning i den kommunale beslutningsprosessen. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning/Uni Rokkansenteret.
- Koch, P. & P. E. Rochat, (2017). The Effects of Local Government Consolidation on Turnout: Evidence from a Quasi-Experiment in Switzerland. *Swiss Political Science Review* 23 (3). Pp. 215-230

- Kommunal- og forvaltningskomiteen. (2018). Innstilling til stortinget fra kommunal- og forvaltningskomiteen om lov kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). (prop. 46 L (2016-2018). hentet fra: <https://stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2017-2018/inns-201718-369L.pdf>
- Kartverket. (2018). *Arealstatistikk for Norge*. Hentet fra <https://www.kartverket.no/Kunnskap/Fakta-om-Norge/Arealstatistikk/Arealstatistikk-Norge/>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2017). *Endringer i kommunestrukturen. (Prop. 96 S (2016-2017))*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-96-s-20162017/id2548145/sec1>
- Kommuneloven. (1992). *Lov om kommuner og fylkeskommuner*. LOV-1992-09-25-107. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-09-25-107/>
- KS. (2013). Lovfestede tiltak for medvirkning. Hentet fra <http://www.ks.no/globalassets/vedlegg-til-hvert-fagomrader/samfunn-og-demokrati/lokaldemokrati-og-styring/innbyggerinvolvering/idehefte--siste.pdf?id=15073>
- KS. (2014). *Kommunestørrelse og lokaldemokrati. Rapport*. Hentet fra <https://www.ks.no/globalassets/kommunestørrelse-og-lokaldemokrati-ny.pdf>
- KS. (2017). *Lovregulert innbyggermedvirkning*. Hentet fra <http://www.ks.no/fagomrader/samfunn-og-demokrati/lokaldemokrati-og-folkevalg/innbyggermedvirkning1/om-innbyggermedvirkning/lovregulert-innbyggermedvirkning/>
- Menon Economics (2017). *NHOs Kommune-NM 2017*. Hentet fra <https://legacyweb.nho.no/oppsiden/ny/html/files/KommuneNM-2017-rapport.pdf>
- Monkerud L.C., Indset M., Stokstad S., Klausen J.E. (2016) *Kommunal organisering 2016*. NIBR rapport 2016:20. Oslo: NIBR
- Myrvold, T. M. (2001). *Smått og godt? Om de minste kommunenes evne til å imøtekomme generalistkommunekravet*. Prosjektrapport 2001:01. Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Regjeringen.no. (2015). *Kommunestyrets størrelse*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/Verktoy/lokaldemokrativeilederen/politisk-organisering-og-politikernes-rolle/kommunestyrets-størrelse/id2424164/>
- Regjeringen.no. (2015). *Politiske utvalg og komiteer under kommunestyret*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/Verktoy/lokaldemokrativeilederen/politisk-organisering-og-politikernes-rolle/politiske-utvalg-og-komiteer-under-kommunestyret/id2424166/>
- Regjeringen.no. (2017). *Kommunereform*. <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/kommunereform/id2548377/>
- Ringdal K.. (2009). *Enhet og mangfold (2. Utg.)*. Bergen: Fagbokforlaget
- Rose, L. E. og P. A. Pettersen (2009a): Lokaldemokratiets grunnvoll: Innbyggernes politiske interesse og kompetanse. I Saglie, J. (red.) *Det nære demokrati? Lokalvalg og lokal deltakelse*. Abstrakt forlag, Oslo. S. 229-259.
- Rose, Larry E. og Per Arnt Pettersen (2009b): Lokaldemokratiets omdømme: Hvordan står det til? I Saglie, J. (red.) *Det nære demokrati? Lokalvalg og lokal deltakelse*. Abstrakt forlag, Oslo. S. 261-291.
- SSB. (2016). *Kommunestyre- og fylkestingvalget, kandidater og representanter*. Hentet fra <https://www.ssb.no/valg/statistikker/kommvalgform>
- SSB. (2018a). *Folkemengde og befolkningsendringar*. Hentet fra <https://www.ssb.no/befolkning/statistikker/folkemengde>
- SSB. (2018b). *KOSTRA – Kommune-Stat-Rapportering*. Hentet fra <https://www.ssb.no/offentlig-sektor/statistikker/kostrahoved>

- Sunde, H., & Brandtzæg B., A., (2006). *Å bygge en ny kommune! Erfaringer fra gjennomføring av fire kommunesammenslåinger*. Rapport fra Asplan Viak. Hentet fra <https://www.telemarksforskning.no/publikasjoner/filer/1626.pdf>
- Thuesen, A. Aa. (2017). Local democracy in large municipalities: co-creating democracy and rural development through multi-level participation structures and local development plans. *Town Plannning Review (TPR)*. <https://doi.org/10.3828/tpr.2017.21>
- Tjora, A. (2010). *Kvalitative forskningsmetoder*. Gyldendal Akademisk: Oslo
- Østerud, Ø. (2007). *Statsvitenskap: Innføring i politisk analyse*. Oslo: Universitetsforlaget

Vedlegg - Intervjuguider

Intervjuguide Ordfører

Obligatorisk intro:

*For vår egen del ønsker vi å gjøre opptak av samtalen. Det er kun de som jobber på dette prosjektet som får tilgang til lydfilen og andre rådata som intervjusammendrag/notater. Lydfilen slettes innen utgangen av juni 2018. Er det ok at vi gjør et opptak? (om ok, sett på lydopptak).

*Før intervjuet sendte vi deg informasjon som NSD personvernet for forskning krever at vi informerer om. Har du fått sett over informasjonen vi sendte ut i forkant? Har du noen spørsmål/kommentarer til deltakelsen i studien.

*Intervjuet dreier seg om to tema innenfor konteksten av kommunesammenslåing: dagens politiske organisering i kommunen og hvordan dere jobber med nærdemokrati og innbyggermedvirkning.

Politisk organisering

Med politisk organisering mener vi: kommunestyrets størrelse, bruk av kommunedelsutvalg og politiske utvalg under kommunestyret.

- Hvilke endringer i politisk organisering skjedde i samband med kommunesammenslåingen?
 - o - hvorfor/hvorfor ikke? (Har det f.eks. vært aktuelt å øke antall kommunestyrerepresentanter, for å få færre innbyggere pr. representant?)
- Når det gjelder politisk organisering: Hvilke grep har dere tatt i organisering av den nye kommunen som dere synes har fungert særlig godt? Hvorfor fungert godt? Og hvorfor tok dere disse grepene?
- Når det gjelder politisk organisering: Hvilke grep har dere tatt i organiseringen av den nye kommunen som dere synes ikke har fungert særlig godt? Hvorfor ikke fungert godt? Og hvorfor tok dere disse grepene?
- I hvilken grad har det at to ulike kommuner skal smeltes sammen til en, påvirket valg man har tatt i den politiske organiseringen?
 - o I hvilken grad tenker partiene på geografisk representasjon i nominasjon til valgliste? (hvorfor/hvorfor ikke, pleier dette å være tema i ditt parti? (og de andre?))
 - o Geografisk avstand innbyrdes i kommunen?

- Økt variasjon i stedstyper og utfordrings-/mulighetsbilde internt i kommunen? (by som fikk omland?)
- I hvilken grad vil du si at man kan se at utøvelsen av lokalpolitikk har endret seg etter kommunesammenslåingen?
 - F.eks. blir politikken mer territoriell?
 - I hvilken grad handler dette om fordelingen av knappe økonomiske ressurser?
 - Finnes interkommunalt samarbeid som ble påvirket av kommunesammenslåingen? (på hvilken måte?)
- Når tildelingstilskuddene faller bort/trappes ned: hvilke effekter forventes i kommunen? (også det politiske arbeidet: spisses motsetningene? Gjenoppstår død kommunegrense?)
- ***Er det politisk uenighet om noe av det du har sagt her i kommunen?***

Tema: nærdemokrati og innbyggermedvirkning

Bolk 1: nærdemokrati

Med nærdemokrati mener vi en geografisk inndeling av lokaldemokratiet under kommunenivå, slik som kommunedelsutvalg, folkemøter som drøfter saker som angår deres nærområde, foreningsbasert lokalutvalgsmodell med og uten beslutningskompetanse.

- Beskriv ordninger for nærdemokrati i din kommune i dag?
 - Hvilken kompetanse har de? (kan de fatte beslutninger og hvor bindende er disse for kommunestyret?)
 - Hvorfor har dere valgt å gjøre som dere gjør?
 - Hva fungerer bra og hva fungerer mindre bra? Hvorfor?
- Beskriv hvordan dere arbeider med nærdemokrati:
 - – i kommuneplanarbeidet (særlig samfunnsplan)
 - – har dere egne strategier for medvirkning og utvikling av lokaldemokratiet?
 - For begge:
 - Hvorfor har dere valgt å gjøre som dere gjør?
 - Hva fungerer bra og hva fungerer mindre bra? Hvorfor?
- Hvordan vurderer du som ordfører rundt dette med representativt og nærdemokrati? (problemstillinger og muligheter, hvordan arbeider dere for å sikre representativitet)
 - Har du opplevd at nærdemokrati har gått imot det som kommunestyret vil?
 - Hvordan håndterer dere dette?
- ***Er det politisk uenighet om noe av det du har sagt her i kommunen?***

Bolk 2: innbyggermedvirkning

Med innbyggermedvirkning mener vi alle kanaler for folkelig medvirkning, påvirkning og høring utenfor kommunevalget (herunder digitale løsninger). Med innbyggermedvirkning favner vi bredere enn nærdemokrati. Her det ikke den geografiske underinndelingen av kommunen vi er ute etter, men innbyggernes mulighet til å komme i dialog med kommunen og påvirke.

- Beskriv ordninger for innbyggermedvirkning i din kommune i dag? (både lovpålagt og ikke lovpålagt)
 - Hvorfor har dere valgt å gjøre som dere gjør?
 - Hva fungerer bra og hva fungerer mindre bra? Hvorfor?
- I hvilken grad benytter innbyggerne seg av dagens muligheter til å lage egne digitale aksjonsformer for å bli hørt uavhengig av kommunens ordninger for innbyggermedvirkning (f.eks. facebooksider m.m.)?
- Beskriv hvordan dere arbeider med innbyggermedvirkning:
 - – i kommuneplanarbeidet (særlig samfunnsplan)
 - – har dere egne medvirkningsstrategier og/eller handlingsplaner for medvirkning og utvikling av lokaldemokratiet?
 - For begge:
 - Hvorfor har dere valgt å gjøre som dere gjør?
 - Hva fungerer bra og hva fungerer mindre bra? Hvorfor?
- Hvordan vurder du som ordfører rundt dette med representativt og innbyggermedvirkning? (problemstillinger og muligheter, hvordan arbeider dere for å sikre representativitet)
 - Har du opplevd at innbyggermedvirkning har gått imot det som kommunestyret vil?
 - Hvordan håndterer dere dette?
- I hvilken grad har dette med innbyggermedvirkning og nærdemokrati fått endret rolle etter sammenslåingen?
 - Hvordan og hvorfor?
- ***Er det politisk uenighet om noe av det du har sagt her i kommunen?***

Læring av kommunens erfaring

- Hvilke erfaringer fra din kommune vil du trekke fram som nyttig for kommuner som skal slå seg sammen nå?

Intervjuguide prosjektleder fellesnemnd

Obligatorisk intro:

*For vår egen del ønsker vi å gjøre opptak av samtalen. Det er kun de som jobber på dette prosjektet som får tilgang til lydfilen og andre rådata som intervjusammendrag/notater. Lydfilen slettes innen utgangen av juni 2018. Er det ok at vi gjør et opptak? (om ok, sett på lydopptak).

*Før intervjuet sendte vi deg informasjon som NSD personvernet for forskning krever at vi informerer om. Har du fått sett over informasjonen vi sendte ut i forkant? Har du noen spørsmål/kommentarer til deltakelsen i studien.

*Intervjuet dreier seg om tre tema innenfor konteksten av kommunesammenslåing: selve sammenslåingen, politisk organisering, samt nærdemokrati og innbyggermedvirkning

Generelt om sammenslåingen

- Beskriv sammenslåingsprosessen (hvorfor sammenslåing, grad av kontrovers, skillelinjer)?
- Hvilke lokale saker skapte strid i prosessen?
 - o Var det noen av disse som truet med/hadde potensiale til å velte sammenslåingen?
 - Hvordan håndterte dere dette?
- I hvilken grad var det før sammenslåing store forskjeller i politisk organisering og praksis mellom de tidligere kommunene?
 - o I hvilken grad påvirker/har dette påvirket den politiske organiseringen i den sammenslåtte kommunen
 - o I hvilken grad opplever dere at det er kulturforskjeller mellom de gamle kommunegrensene? (herunder også politiske kulturforskjeller)
- I hvilken grad videreførte man interkommunale samarbeid etter sammenslåingen?
- Nå sett i ettertid: i hvilken grad vil du si at det dere fryktet og det dere ønsket har slått til etter sammenslåingen? Ta det dere fryktet først.

Politisk organisering

Med politisk organisering mener vi: kommunestyrets størrelse, bruk av kommunedelsutvalg og politiske utvalg under kommunestyret.

- Hvilken politisk organisering anbefalte fellesnemnden for den nye kommunen? Hvorfor?

- hvilke alternativer for politisk organisering ble diskutert i sammenslåingsprosessen?
- Hva gjorde at man landet på den valgte løsningen og ikke de alternative?
- Detaljspørsmål i tilfelle ikke fanget opp:
 - Hvorfor det valgte antall kommunestyrerep? Hvorfor den valgte utvalg- og komitestrukturen?
- I hvilken grad har kommunen i dag den politiske organiseringen som dere i fellesnemnda la opp til?
- Nå sett i ettertid: hva tenker du om arbeidet dere i fellesnemnden gjorde med politisk organisering?
 - Hvor viktig vil du si at dette har vært for

Ordninger for nærdemokrati og innbyggermedvirkning

Med nærdemokrati mener vi en geografisk inndeling av lokaldemokratiet under kommunenivå, slik som kommunedelsutvalg, folkemøter som drøfter saker som angår deres nærområde, foreningsbasert lokalutvalgsmodell med og uten beslutningskompetanse. Med innbygger-medvirkning mener vi alle kanaler for folkelig medvirkning, påvirkning og høring utenfor kommunevalget (herunder digitale løsninger). Med innbyggermedvirkning favner vi bredere enn nærdemokrati. Her det ikke den geografiske underinndelingen av kommunen vi er ute etter, men innbyggernes mulighet til å komme i dialog med kommunen og påvirke.

- I hvilken grad var det før sammenslåing stor forskjeller i ordninger og praksis mellom de tidligere kommunene?
- Hvilke ordninger for nærdemokrati og innbyggermedvirkning benyttet dere i sammenslåingsprosessen? (herunder også digitale)
- Hvilke vurderinger gjorde dere om innbyggermedvirkning i sammenslåingsprosessen? (og hvorfor)
- Beskriv hvordan dere informerte innbyggerne om prosessen? (hva ble vektlagt og hvorfor)
- Hvilke ordninger for nærdemokrati og innbyggermedvirkning anbefalte fellesnemnden for den nye kommunen? Hvorfor?
 - hvilke alternativer for nærdemokrati og innbyggermedvirkning ble diskutert i sammenslåingsprosessen?
 - Hva gjorde at man landet på den valgte løsningen og ikke de alternative?
- I hvilken grad har kommunen i dag de ordningene for nærdemokrati og innbyggermedvirkning som fellesnemnden anbefalte?

- Hvordan ble det jobbet med de felles kommuneplanene i sammenslåingsprosessen?
- I hvilken grad benyttet innbyggerne seg av muligheter til å lage egne digitale aksjonsformer for å bli hørt uavhengig av kommunens ordninger for innbyggermedvirkning?
- Nå sett i ettertid: hva tenker du om arbeidet dere i fellesnemnden gjorde med nærdemokrati og innbyggermedvirkning?
 - Hvor viktig vil du si at dette har vært for

Læring av kommunens erfaring

- Hvilke erfaringer vil du trekke fram som nyttig for kommuner som skal slå seg sammen nå?

FORMÅL

RURALIS - Institutt for rural- og regionalforskning skal gjennom fremragende samfunnsvitenskapelig forskning og forskningsbasert utviklingsarbeid gi kunnskap og idéer for allmenheten, privat næringsliv, offentlig virksomhet og FoU-sektoren, og gjennom det bidra til å skape sosiokulturell, økonomisk og økologisk bærekraftig utvikling i og mellom bygd og by.

RURALIS skal være et nasjonalt senter for å utvikle og ta vare på en teoretisk og metodisk grunnleggende forskningskompetanse i flerfaglige bygdestudier, og fungere som et godt synlig knutepunkt for internasjonal ruralsosiologi.



Trondheim (hovedkontor):
Universitetssenteret Dragvoll
N-7491 Trondheim
73 82 01 60

Oslo:
Paleet, Karl Johans gate 41A (5 etg.)
N-0162 Oslo
913 32 277

post@ruralis.no
ruralis.no