

Skjerstadmodellen – i pose og sekk?

En kvalitativ studie av endringer innenfor det kommunale tjenestetilbudet ti år etter kommunesammenslåingen av Skjerstad og Bodø

—
Sindre Torp

Masteroppgave i samfunnsplanlegging og kulturforståelse - mai 2015

FORORD

Arbeidet med denne masteroppgaven har først og fremst vært lærerikt og interessant. Det har også vært en prosess med utfordringer og det har krevd en god porsjon motivasjon. Når oppgaven nå er ferdig, mener jeg at dette er en masteroppgave med et viktig tema, og at jeg har belyst interessante spørsmål i debatten om kommunesammenslåing som jeg håper andre kan lære noe av, på samme måte som jeg lærte mye gjennom arbeidet.

Jeg vil takke min veileder Nils Aarsæther for gode innspill, motivasjon og hjelp underveis. Ditt engasjement på feltet har vært viktig for gode diskusjoner i veiledningsprosessen. Takk til medstudenter og øvrige ansatte ved Institutt for sosiologi, statsvitenskap og samfunnsplanlegging for gode innspill. Jeg vil også takke Eirin for nyttige tips og diskusjoner.

Takk til informantene som har medvirket i studien og øvrige ansatte i Bodø kommune som har bidratt i løpet av prosessen.

Jeg vil også rette en takk til Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) og Kommunesektorens Organisasjon (KS) som hadde tro på min oppgave og valgte å tildele meg mastergradsstipend.

Tromsø, 15. mai 2015

Sindre Torp

SAMMENDRAG

I denne masteroppgaven beskrives endringer innenfor det kommunale tjenestetilbudet i Skjerstad kommunedel ti år etter sammenslåingen av Skjerstad kommune og Bodø kommune. Kommunesammenslåingen kan best beskrives som en innlemmelse eller byutvidelse med tanke på den store ulikheten i befolkningsmengde. Da de to kommunene ble til Bodø kommune fra og med 1. januar 2005, mistet Skjerstad kommune noe av sin autonomi, i bytte mot at Bodø kommune tok ansvaret for en videreføring av nivået på det kommunale tjenestetilbudet. Skjerstad kommune var på det tidspunktet svært dårlig stilt økonomisk, og det ble vurdert som nødvendig med en sammenslåing med en nabokommune som hadde de økonomiske midlene til nye investeringer, særlig i skolesektoren, som var viktige for opprettholdelsen av tjenestetilbudet. Spørsmålet det søkes svar på i denne masteroppgaven er om Bodø kommune klarte å videreføre det kommunale tjenestetilbudet i sin nye kommunedel på et slikt nivå at befolkningen fortsatt er tilfredse med tjenestene som tilbys. Masteroppgaven er gjennomført som en kvalitativ studie av hvordan kommunalt ansatte og innbyggere i Skjerstad kommunedel opplever og vurderer de kommunale tjenestene ti år etter sammenslåingen med Bodø kommune. Studien undersøker i hvilken grad systemkapasiteten og tilpasningseffektiviteten er ivaretatt, altså i hvilken grad kommunen dekker behovene blant befolkningen. Oppgaven tar også for seg aspekter som tilhørighet og lokaldemokratisk medvirkningsmulighet blant Skjerstads innbyggere i det samme tidsrommet. Gjennom informantene i studien ble det gitt uttrykk for bedre tilgang på fagkompetanse og videreføring av store deler av tjenestetilbudet. Også visse lokaldemokratiske og lokaladministrative funksjoner har blitt ivaretatt, noe som kan skyldes at Skjerstad er relativt godt representert i Bodø kommunes styringsorganer.

INNHold

1 Introduksjon	1
1.1 Bakgrunn for valg av tema	1
1.2 Kommunestruktur og kommunereform	3
1.3 Kommunen som tjenesteyter	4
1.4 Tilfredshet med kommunale tjenester i forhold til kommunestørrelse	6
1.5 Problemstilling	7
1.6 Kommentar til stedsnavn i oppgaven	7
1.7 Oppgavens disposisjon	7
2 Kommunesammenslåingen av Skjerstad og Bodø	9
2.1 Skjerstad kommunes bakgrunn	9
2.1.1 Skjerstad kommune fra 1837 til 2005 - et historisk tilbakeblikk	9
2.1.2 Skjerstads geografi og demografi	11
2.2 Sammenslåingsprosessen – ”fra naboskap til ekteskap?”	12
2.2.1 Skjerstad og Bodø kommune blir Bodø kommune	12
2.2.2 Skjerstadbefolkningens forventninger til sammenslåingen	14
2.3 Skjerstad kommunedel i dag	16
3 Problemstilling og forskningsspørsmål	17
4 Teoretiske perspektiver	19
4.1 Kommunestruktur og systemkapasitet	19
4.2 Systemkapasitet, borgereffektivitet og tilpasningseffektivitet	21
4.3 Kostnadseffektivitet	24
4.4 Kommunestruktur og lokaldemokrati	24
4.5 Lokalutvalg, territorialitet og sektororganisering	25
4.6 Borgere og brukere som deltagere i lokaldemokratiet	28
4.7 Vitenskapsteoretisk forankring	29
4.8 Teoretiske perspektiver sin relevans for problemstillingen	31
5 Metode	33
5.1 En kvalitativ studie vokser fram – fra problemstilling til feltarbeid	34
5.2 Gjennomføring av feltarbeidet	35
5.2.1 Informanter	36
5.2.2 Betydningen av tilstedeværelse i felten	37
5.3 Metodiske utfordringer	38
5.3.1 Styrker og svakheter ved denne studien	38
5.3.2 Veileders engasjement på feltet	39
5.4 Analytisk tilnærming	40
6 Analyse I: Kommunale tjenester i Skjerstad	41
6.1 Analyse av oppvekstforhold - barnehage og skole	41
6.1.1 Beskrivelse av barnehage- og skoletilbudet i Skjerstad kommunedel i dag	41
6.1.2 Endringer innen barnehagetilbudet i Skjerstad kommunedel	42
6.1.3 Opplevd kvalitet på barnehagetilbudet – fra ledelse og brukere	44
6.1.4 Endringer innen skoletilbudet i Skjerstad kommunedel	46

6.1.5 Opplevd kvalitet på skoletilbudet – fra ledelse og brukere	47
6.1.6 Barnevern	49
6.1.7 Oppsummering av barnehage- og skoletilbudet	50
6.2 Analyse av eldreomsorg og andre kommunale helsetjenester	50
6.2.1 Beskrivelse av eldreomsorgen i Skjerstad kommunedel i dag	50
6.2.2 Endringer innen eldreomsorgen i Skjerstad kommunedel	51
6.2.3 Opplevd kvalitet på eldreomsorgen – fra ledelse og brukere	52
6.2.4 Endringer og opplevd kvalitet på andre kommunale helsetjenester	56
6.2.5 Oppsummering av eldreomsorgen og andre kommunale helsetjenester	56
6.3 Analyse av tekniske tjenester i Skjerstad kommunedel	57
6.3.1 Beskrivelse av tekniske tjenester i Skjerstad kommunedel i dag	57
6.3.2 Endringer innen tekniske tjenester i Skjerstad kommunedel	58
6.3.3 Opplevd kvalitet på tekniske tjenester – fra ansatte og brukere	58
6.3.4 Oppsummering av tekniske tjenester	59
7 Analyse II: Skjerstadmodellen – i pose og sekk?	61
7.1 Kommunehuset i Misvær, servicetorget og lokal tilhørighet	61
7.1.1 Kommunale tjenester på kommunehuset i Misvær i dag	62
7.1.2 Kommunehusets betydning for lokalsamfunnet – fra 2005 til 2014	63
7.1.3 Skjerstadværing eller bodøværing – tilhørighet til nærmiljøet	65
7.1.4 Endringer ved andre kommunale funksjoner i Skjerstad kommunedel	67
7.1.5 Servicetorgetets framtid	67
7.1.6 Oppsummering av kommunehusets betydning for Skjerstad kommunedel	68
7.2 Medvirkning - lokaldemokrati og borgereffektivitet	69
7.2.1 Lokaldemokratiets organisering – fra Skjerstad kommune til Bodø kommune	70
7.2.2 Skjerstad kommunedelsutvalg som demokratisk arena	72
7.2.3 Borgereffektivitet blant borgere og brukere	74
7.2.4 Framtidsutsikter for Skjerstads medvirkningsmulighet	75
7.2.5 Oppsummering av lokaldemokrati og borgereffektivitet	76
8 Sammenfatninger og konklusjoner	79
8.1 Gjennomgang av hovedfunn	79
8.2 Hva er suksessfaktorene for Skjerstad etter kommunesammenslåingen?	82
8.3 Mulige årsaker til videreføring av et desentralisert kommunalt tilbud	83
8.4 Skjerstad i et framtidsperspektiv	85
9 Avslutning	87
9.1 Hva kan vi lære av Skjerstad og Bodø?	87
9.2 Forslag til videre forskning	87
9.3 Avsluttende kommentarer	88
Referanser	89

Vedlegg

Figurer, bilder og tabeller

Figurer

Figur 2.1:	Kart over Skjerstad kommunedel og omegn	10
Figur 2.2:	Oversiktskart over Bodø kommune	11
Figur 6.1:	Antall elever ved Misvær skole, år 2000-2014	48
Figur 6.2:	Antall elever ved Skjerstad oppvekstsenter, år 2000-2014	48

Bilder

Bilde 6.1:	Misvær skole	42
Bilde 7.1:	Service torget i Misvær	61
Bilde 7.2:	Tidligere inngang til Skjerstad kommune	63
Bilde 7.3:	Bodø rådhus	71

Tabeller

Tabell 2.1:	Vurdering av kommunale tjenester ved sammenslåing av Skjerstad og Bodø	15
-------------	--	----

1 INTRODUKSJON

1.1 Bakgrunn for valg av tema

Årsaken til at jeg har valgt å skrive en masteroppgave om kommunesammenslåing tror jeg bunner i den økte oppmerksomheten dette temaet har hatt i media de siste årene, som igjen har fått meg til å tenke på de geografiske ulikhetene som finnes i Norge. Norge er svært variert, både geografisk, men også demografisk, og gjennom min oppvekst på Østlandet og senere bosatt både i Sogn og Fjordane, Trøndelag og Troms har dette skapt en nysgjerrighet rundt temaet kommunesammenslåing. Jeg tror interessen økte spesielt etter at Kommunal- og moderniseringsdepartementet i januar 2014 satte ned et ekspertutvalg som skulle utrede kriterier for hvordan norske kommuner på best mulig måte kunne gjennomføre sine pålagte oppgaver. Jeg skal ikke gå inn på detaljer i denne rapporten, men noe som kom fram var for eksempel minstekrav til antall innbyggere i hver kommune. Dette gjorde meg nysgjerrig med tanke på hvordan Norge ser ut på kartet og hvor spredt bosetningen er enkelte steder, som videre fikk meg til å tenke på at en sammenslåing av to kommuner på det sentrale Østlandet ikke kan gjøres etter samme framgangsmåte som andre steder i landet. Rent geografisk kan man tenke seg at det kan bli komplisert fordi mange kommuner i landet er naturlig avgrenset av fjorder eller fjell, mens andre kommuner har nærmest usynlige kommunegrenser.

I min masteroppgave er det overordnede temaet kommunesammenslåing, med fokus på resultat framfor prosess. I en periode med mye diskusjoner rundt Norges kommunestruktur, jamfør stortingsvalget 2013, og den varslede kommunereformen fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet som ønsker å slå sammen kommuner for å skape mer robuste enheter (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014), vil det være nyttig å øke forståelsen rundt kommunesammenslåinger. Det finnes utallige utredninger om mulige framtidige sammenslåinger, men få studier av kommunesammenslåinger som har blitt gjennomført. I denne oppgaven ønsker jeg å gå nærmere inn på hva resultatet kan bli noen år i etterkant av en slik prosess. Hovedfokuset vil ligge på endringer i kvaliteten på det kommunale tjenestetilbudet som konsekvens av en kommunesammenslåing. Et ønske ved en sammenslåing er gjerne å tilby mer effektiv tjenesteproduksjon ved å slå to eller flere enheter sammen til én stor, for å dra nytte av stordriftsfordeler og dermed øke *kostnadseffektiviteten*. Men tjenesteproduksjon handler også om *tilpasningseffektivitet* som innebærer å tilby tjenester som samsvarer med befolkningens behov og ønsker (Gjertsen, Elverøi & Solvoll,

2003). Asbjørn Røiseland skriver i tidsskriftet *Plan* at ”...vi ikke kan betrakte spørsmålet om kommunestruktur løsrevet fra spørsmålet om oppgavefordeling og kommunal fordeling.” (Røiseland, 2002:42). For å undersøke dette nærmere, har jeg studert sammenslåingen av Skjerstad og Bodø kommune i Nordland som ble til Bodø kommune den 1. januar 2005, selve sammenslåingsprosessen beskrives nærmere i *kapittel 2*. Fokuset vil ligge hos den minste kommunen, med færrest innbyggere, altså tidligere Skjerstad, og hvordan forholdene har endret seg der i etterkant av sammenslåingen. Jeg ønsker derfor å studere endringer innenfor det kommunale tjenestetilbudet og i hvor stor grad lokaldemokratiet er ivaretatt i tidligere Skjerstad kommune.

Det er flere årsaker til at jeg synes akkurat denne kommunesammenslåingen er spesielt interessant. Blant annet at avstemningen blant Skjerstads befolkning i forkant viste en ja-side med kun to stemmers overvekt, 325 mot 323 stemmer. I tillegg var Skjerstad en svært liten kommune i forhold til Bodø i folketall, noe som kanskje kan betegne sammenslåingen som en *innlemming* eller *byutvidelse* framfor en *sammenslåing*. Skjerstad og Bodø ble sammenslått i 2005, noe som betyr at det er relativt lang tid siden, og jeg håper det kan bidra til en bedre forståelse av endringene siden resultatene kanskje ikke vil være preget av sammenslåingsprosessen, noe som kunne vært tilfelle ved en studie kun et par år i etterkant. Etter sammenslåingen ble kommunesenteret i Skjerstad flyttet fra Misvær, som lå geografisk plassert midt i den tidligere kommunen, til Bodø, en avstand på 67 km, noe som gjør det interessant å undersøke hvordan Skjerstad kommunedel har blitt ivaretatt i forhold til velferdstjenester og tekniske tjenester, men også i forhold til lokaldemokrati.

Ved å skrive masteroppgave om kommunesammenslåing ønsker jeg bidra til å økt kunnskap rundt utfallet og resultatet av slike prosesser og kanskje bidra med nye tanker til hvordan kommunesammenslåinger kan gjøres slik at flest mulig blir tilfreds med resultatet. I tider med mye debatt rundt kommunesammenslåinger, vil det være nyttig å undersøke hvordan en slik prosess kan ha ført til mer eller mindre heldige endringer. Det kommunale tjenestetilbudet har bredt nedslagsfelt i befolkningen og har stor betydning for mange, og eventuelle endringer som følge av kommunesammenslåing vil jeg anse som relevant og aktuelt å undersøke.

1.2 Kommunestruktur og kommunereform

Kommuneinndelingen med lokalt selvstyre slik vi kjenner det i dag startet med formannskapslovene som kom i 1837, og gjorde at Grunnlovens den gang begrensede demokratiske prinsipper også ble gjeldende i lokalt styre (Selstad 2001:63). Det var den kirkelige inndelingen som dannet grunnlaget for formannskapene, grovt sett kan man si at det ble opprettet ett formannskap for hvert prestegjeld. Fram til 2. verdenskrig ble det ikke gjort noen særlig vurdering rundt hva som var en hensiktsmessig kommunestruktur, og både sammenslåinger og oppdelinger ble gjennomført etter lokale ønsker. Antall kommuner vekslet fra 392 i 1838 til 747 i 1930, som er det høyeste antallet kommuner Norge har hatt (Regjeringen, 2014). I 1946 ble Schei-komiteen nedsatt for å vurdere kommunestrukturen og det ble satt opp retningslinjer for hvordan kommunene skulle se ut i forhold til befolkningsmengde, effektiv tjenesteyting, allsidig næringsliv og utvikling av et levedyktig samfunn. I årene fram til 1967 hadde antallet kommuner blitt redusert til 454. Etter dette har det skjedd lite med kommunestrukturen, men gradvis har antallet blitt redusert blant annet gjennom flere sammenslåinger i byområder gjennom Buvik-utvalget på slutten av 1980-tallet, og antallet norske kommuner i 1994 var 435 (Regjeringen, 2014). I 1989 ble Christiansen-utvalget oppnevnt for å evaluere den gjeldende kommune- og fylkesinndelingen og videre foreslå nye retningslinjer for den framtidige inndelingen. Flertallet i utvalget kom fram til at det var behov for endringer i kommuneinndelingen og det ble opprettet nye inndelingsprinsipper. I 1995 vedtok Stortinget at kommunesammenslåinger skulle baseres på frivillighet og siden den gang har det blitt gjennomført noen få sammenslåinger. I 2014 er antallet kommuner i Norge 428 (Regjeringen, 2014).

I forkant av regjeringsskiftet høsten 2013 oppstod det igjen en debatt rundt kommunesammenslåinger, og i kommuneproposisjonen 2015 argumenterer regjeringen for en kommunereform med ønske om å gi mer makt og myndighet til mer *robuste* kommuner, noe som også vil innebære en reduksjon i antallet kommuner (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014). Regjeringen vil også med kommunereformen styrke velferdstjenestene der folk bor i tillegg til å styrke lokaldemokratiet og skape en mer effektiv forvaltning på det kommunale nivået. Kommunereformen er også en forberedelse for å gi kommunene enda flere oppgaver i framtiden og for å gjennomføre dette argumenterer regjeringen med nødvendigheten for mer robuste kommuner. Regjeringen mener også at grunnlaget for å gjennomføre en kommunereform nå er en tro på det lokale folkestyret, og det de kaller nærhetsprinsippet som innebærer ”...å legge oppgaver og beslutninger så nær dem

det gjelder som mulig” (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014:23). Bak dette bygger tanken om nærhet på at oppgaver og beslutninger flyttes fra Staten og til kommunene og på den måten nærmere innbyggerne.

Målet med kommunereformen er å legge til rette for at flere kommuner slår seg sammen som skal gi bedre grunnlag for å ivareta og videreutvikle lovpålagte oppgaver, og bygger på generalistprinsippet, som beskrives nedenfor i *1.3 Kommunen som tjenesteyter*. Regjeringen fremmer fire hovedmål med reformen som er å sikre gode og likeverdige tjenester til innbyggerne; sikre helhetlig og samordnet samfunnsutvikling; skape økonomisk robuste kommuner som drives bærekraftig og til slutt et styrket lokaldemokrati (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014).

1.3 Kommunen som tjenesteyter

I dag er kommuner og fylkeskommuner de viktigste produsentene av velferdstjenester som skole, helse og omsorg. Over halvparten av offentlige sysselsatte er ansatte i kommuner eller fylkeskommuner og størstedelen av disse er tjenesteytere (Jacobsen, 2009:48). I Norge er det politisk bestemt at kommunesektoren skal produsere disse tjenestene. Bestemte lover og regler må overholdes, og finansieringen er i stor grad hentet fra skatter, i tillegg til gebyrer, egenandeler og overføringer fra staten. Norske kommuner har i dag ansvar for velferdsstatens viktigste og tyngste oppgaver, og dette gjør at det stilles krav til effektivitet. Aktivitetsnivået i kommunal sektor har økt betydelig siden 1960-tallet, men kommunegrensene har holdt seg relativt stabile. Et ønske om økt effektivitet i produksjonen av kommunale tjenester skaper i dag en diskusjon om kommunegrensene er tilpasset aktivitetsnivået, og om dagens kommuner og fylkeskommuner er for små til å drive en effektiv tjenesteproduksjon (Jacobsen, 2009). Tanken om større, mer effektive og robuste kommuner begynner å bli et aktuelt spørsmål. Dette ser vi for alvor i Høyre og Fremskrittspartiets (2013) politiske plattform etter stortingsvalget i 2013 og gjennom kommunereformen som er foreslått i Kommuneproposisjonen 2015 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014).

Kommunene i Norge er bygd opp etter generalistprinsippet som innebærer at alle kommuner skal tilby de samme tjenestene med samme kvalitet (Jacobsen, 2009:86). Kommunen har det samme ansvaret for tjenesteproduksjon uavhengig av innbyggertall og bosetningsstruktur (Myrvold, 2001). Jacobsen (2009) presenterer noen empiriske studier som viser at små

kommuner sliter med det man kan kalle *smådriftsulemper*, noe som i hovedsak skyldes høye administrasjonskostnader i forhold til innbyggertallet siden enhver kommune er pålagt å ha noen administrative lederstillinger. Produksjonskapasiteten blir i mindre kommuner ikke utnyttet til det fulle. Et eksempel på dette er skoleklasser i distriktskommuner der det bor få unge, og fordi en klasse må ha en lærer uavhengig av størrelse, så vil en liten klasse ha høyere kostnad per elev. Studier¹ viser også at det er mulig å dra nytten av *stordriftsfordeler* ved å slå sammen mindre kommuner til større enheter, siden man da får flere brukere av de kommunale tjenestene med den samme størrelsen på administrasjonen. Stordriftsfordelene man kan oppnå ved dette kan igjen knyttes til høyere kostnadseffektivitet. Men andre studier² viser at ved å bruke noe andre kostnadsdata, er ikke utbyttet av stordriftsfordelene like store, men at administrasjonskostnadene øker lineært med størrelse på kommunen.

En antagelse er at små kommuner sliter med å tiltrekke seg kvalifisert personale i tjenester som er små og spesialiserte, eksempelvis psykiatri. Årsaken er at kommunen ikke har råd til å ansette en fagperson i full stilling og vedkommende vil ikke godta, eller ha råd til en lavere stillingsprosent. Dermed må små kommuner ofte samarbeide med nabokommuner for å kunne tilby innbyggerne denne spesialkompetansen (Jacobsen, 2009; Bukve, 2002). Brukerundersøkelser viser at befolkningen i små kommuner også er mer fornøyde enn dem i store kommuner med spesialiserte tjenester som leveres gjennom interkommunale organer. Om dette stemmer vil det for små kommuner ikke være nødvendig å bli en del av en større kommune for at befolkningen kan få tilgang på mer kvalifisert personale, selv om dette er noe som ofte brukes som argument *for* en kommunereform der målet er en sammenslåinger av kommuner (Høyre & Fremskrittspartiet, 2013).

Som Bukve (2002) også påpeker, handler ikke effektivitet kun om å produsere mest mulig for minst mulig. Det er positivt for kommuneøkonomien, men effektivitet handler også om å tilby de tjenestene innbyggerne etterspør, og som samsvarer med brukernes krav til kvalitet. Igjen kan eksempelet med små skoleklasser brukes. Én lærer i en stor klasse i forhold til en liten klasse er mer økonomisk lønnsomt, men hva slags konsekvenser har det for kvaliteten og læringsutbyttet dersom en skoleklasse utvides og læreren får mindre tid til å bruke på hver elev?

¹ Se Langørgen et al., 2002; Rattsø & Sørensen, 1993; Kalseth & Rattsø, 1998.

² Se Hansen & Larsen, 2005.

1.4 Tilfredshet med kommunale tjenester i forhold til kommunestørrelse

Dette kapittelet bygger på en landsomfattende spørreundersøkelse gjennomført i 2001 der respondentene skulle gi uttrykk for sin tilfredshet med 25 ulike kommunale tjenester (Baldersheim, Pettersen, Rose & Øgård, 2003). Det er altså befolkningens *opplevelse* av de kommunale tjenestene som beskrives og ikke den faktiske kvaliteten på tjenestene. Et mål med undersøkelsen var å kartlegge om tilfredshet med kommunale tjenester kan ses i sammenheng med kommunestørrelse. Baldersheim et al. (2003) legger til at det er store variasjoner kommunene i mellom med hensyn til folks tilfredshet, og at tjenester som folk i små kommuner er mest tilfreds med er ulik tjenestene folk i stor kommuner er tilfreds med. Resultatene fra undersøkelsen er delt opp i tre kategorier, en kategori med *sosial retning*, en kategori for *tekniske tjenester* og en tredje med *resten av tjenestene*.

I den sosiale kategorien er det en tendens til at tilfredsheten med barnehage, grunnskole og tjenester for eldre synker med økende kommunestørrelse. De har høyest tilfredshet i kommuner med under 2500 innbyggere og lavest i kommuner med over 100 000 innbyggere. Kommunale helsetjenester derimot holder seg rimelig stabil og ser ut til å være uavhengig av kommunestørrelse. Baldersheim et al. (2003) antyder at årsaken kan være at den statlige standardiseringspolitikken har nådd lengst innen helsesektoren. Innenfor tekniske tjenester, som omfatter vann, kloakk, renovasjon, tilrettelegging for boliger og næringsvirksomhet, standard på gater, veier, gatebelysninger og lignende og byggesaksbehandling, er det ikke like klare tendenser til økende tilfredshet ved lavere innbyggertall, her er relativt like utfall uavhengig av kommunestørrelse (Baldersheim et al., 2003).

I den tredje kategorien der vi finner tjenester som bibliotek og andre kulturtilbud, miljøverntiltak, informasjon til innbyggerne og parker, grøntarealer, lekeplasser og sportstilbud. Tendensene er svake i denne kategorien, men tilfredsheten med bibliotek og andre kulturtilbud øker noe med kommunestørrelse. Tilfredsheten med parker, grøntarealer og sportstilbud øker også noe med økende kommunestørrelse. Tilfredsheten med miljøverntiltak er nokså stabil, mens tendensen til informasjonen ut til innbyggerne ligner den for barn og eldre, altså synkende ved økende kommunestørrelse. Det at tilfredsheten med informasjon ut til innbyggerne er høyest i små kommuner, støttes av argumentet om at borgereffektiviteten er høyere i små kommuner fordi det er kortere vei mellom innbyggerne og de som styrer (Baldersheim et al., 2003).

1.5 Problemstilling

På bakgrunn av tidligere undersøkelser av kommunesammenslåinger og debatten som pågår rundt kommunestørrelse, vil det være relevant å undersøke dette nærmere. Det finnes mange mulige innfallsvinkler og i tillegg mange ulike områder å vurdere, men jeg har valgt kommunale tjenester i Skjerstad kommunedel i Bodø kommune som mitt hovedområde. Det jeg da ønsker å undersøke er hvordan befolkningen i tidligere Skjerstad vurderer kvaliteten på de kommunale tjenestene. I tillegg til kommunal tjenesteproduksjon, vil også befolkningens vurdering av medvirkningsmulighet i lokaldemokratiet bli undersøkt. Problemstilling og flere forskningsspørsmål vil bli nærmere presentert i *kapittel 3*.

1.6 Kommentar til stedsnavn i oppgaven

For å unngå forvirring senere i oppgaven vil jeg kort klargjøre hvordan ulike steds- og områdenavn vil bli omtalt videre i oppgaven:

- *Skjerstad kommune* som egen kommune fram til og med 2004 vil bli omtalt som *Skjerstad kommune, tidligere/gamle Skjerstad kommune* eller *tidligere Skjerstad*.
- *Skjerstad kommunedel*, som omfatter hele området som tidligere var Skjerstad kommune, og som fra og med 2005 ble en del av Bodø kommune, vil bli omtalt som *i Skjerstad kommunedel* eller *i Skjerstad*.
- Selve stedet *Skjerstad* vil bli omtalt som *på Skjerstad*.
- Ved omtale av Bodø som kommune vil *Bodø kommune* bli brukt.
- Byområdet Bodø, vil bli omtalt som *Bodø, Bodø sentrum* eller *byen*.

1.7 Oppgavens disposisjon

Kapittel 1 omhandler min bakgrunn for valg av dette temaet samt en introduksjon til debatten om kommunesammenslåing og kort om hva slags oppgaver de norske kommunene har.

I *kapittel 2* vil jeg fortelle kort om Skjerstad kommune sin historie fra opprettelsen som egen kommune og fram til i dag som en del av Bodø kommune, i tillegg skal jeg kort beskrive sammenslåingsprosessen og demografisk utvikling i Skjerstad.

Kapittel 3 vil være en utdyping av min problemstilling med tilhørende forskningsspørsmål og bakgrunn for valg av disse.

I *kapittel 4* skal jeg beskrive de teoretiske perspektivene som samfunnsdebatten om kommunesammenslåing bygger på og som jeg også i stor grad bruker i min analyse. Jeg vil også i dette kapitlet begrunne de teoretiske perspektivenes relevans for min problemstilling.

I *kapittel 5* vil jeg beskrive den metodiske tilnærmingen som er brukt for å innhente empiri til denne masteroppgaven. Jeg vil beskrive mitt feltarbeid, informanter i studien, samt metodiske utfordringer og mulige feilkilder ved mitt arbeid.

Kapittel 6 er analysens første del og masteroppgavens hoveddel. Den består av analyse av det kommunale tjenestetilbudet i Skjerstad kommunedel. Jeg vil i dette kapitlet gjennomgå de ulike tjenesteområdene systematisk, kategorisert etter de tre viktigste kommunale sektorene som er *oppvekst, eldreomsorg og tekniske tjenester*.

Kapittel 7 er analysens andre del og vil bygge videre på analysen av de kommunale tjenestesektorene ved å trekke inn flere perspektiver som kan bidra til en bredere forståelse av utfallet av kommunesammenslåingen og innbyggeres tilfredshet med det kommunale tjenestetilbudet. Dette kapitlet har én del om betydningen av kommunehuset og servicetorget i Misvær fram til i dag, i tillegg til én del om lokaldemokratisk medvirkning.

I *kapittel 8* vil jeg oppsummere oppgavens innhold og sammenfatte hovedfunnene i denne studien av Skjerstad kommunedels kommunale tjenestetilbud. I tillegg vil jeg diskutere mulige årsaker til at Bodø kommune har videreført et såpass sterkt kommunalt tjenestetilbud i Skjerstad.

Kapittel 9 er masteroppgavens avslutning og inneholder noen avsluttende kommentarer.

2 KOMMUNESAMMENSLÅINGEN AV SKJERSTAD OG BODØ

Dette kapittelet vil omhandle Skjerstad kommune sin historie helt fra opprettelsen av kommunen i 1837 og fram til i dag. I tillegg vil selve sammenslåingsprosessen med Bodø kommune bli beskrevet, samt forventninger Skjerstadbefolkningen hadde i forkant av prosessen.

2.1 Skjerstad kommunes bakgrunn

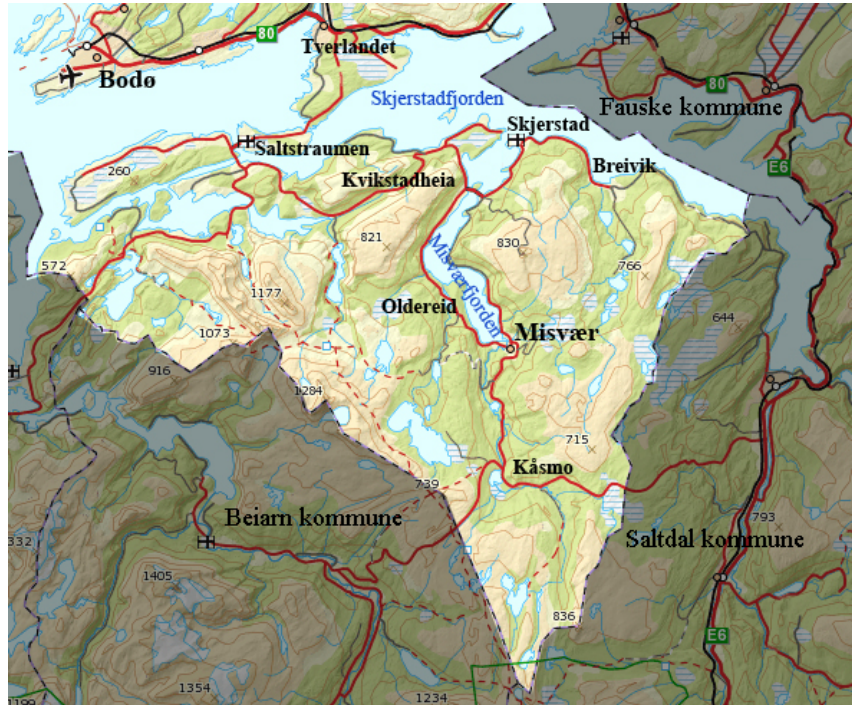
2.1.1 Skjerstad kommune fra 1837 til 2005 - et historisk tilbakeblikk

For å fortelle litt om bakgrunnen til Skjerstad kommune, bygger jeg dette kapittelet på en sammenfatning av Skjerstads historie som ble beskrevet i et bilag som ble distribuert i Bodø kommune i forkant av sammenslåingen, *Skjerstad – den nye bydelen i Bodø*, utgitt av Skjerstad og Bodø kommuner (2004).

Skjerstad kommune har en lang og stolt historie og skriver seg tilbake til da Stortinget i 1837 vedtok formannskapslovene som gjorde at Norge ble delt inn i herreder, som i dag tilsvarer kommuner. Skjerstad herredskommune ble bygd opp rundt prestegjeldet Skjerstad og gårdene rundt Skjerstad- og Misvær fjorden og hadde på det tidspunktet rundt 2500 innbyggere. Skjerstad var da det naturlige kommunesenteret fordi det var sjøveien som var den mest brukte adkomsten. Mot slutten av 1800-tallet var Skjerstad herredskommune på sitt aller største og omfattet både sør- og nordsiden av Skjerstadvfjorden i tillegg til dagens Fauske kommune og strakk seg helt til svenskegrensen. På den tiden hadde Skjerstad herredskommune hele 6500 innbyggere og mange forlot fiskerinæringen til fordel for bergverksarbeid i Sulitjelma, som da vokste fram til å bli en av landets største industriarbeidsplasser. Etter hvert som befolkningen strømmet til kommunen ble det foreslått oppdeling av kommunen på grunn av komplisert administrering på tvers av Skjerstadvfjorden. I 1905 ble storkommunen til Skjerstad kommune og Fauske kommune, og Skjerstad fikk da en beskjeden kompensasjon for tapet av Sulitjelma, men etter ti år med økonomisk støtte, stod Skjerstad igjen på egne bein og ble en ren jordbrukskommune. Etter hvert ble mer av kommunen flyttet innover i Misvær fjorden og i 1912 stod Misvær kapell ferdig, noe som var en lettelse for misværingene som ofte hadde vanskeligheter med å komme seg med båt til Skjerstad vinterstid.

Etter andre verdenskrig ble det gjort omfattende vei- og fergekaiutbygging og i 1953 ble det mulig å komme seg ut av kommunen med bil. I 1960-årene ble det gjennomført

ytterligere veibygging både til Breivik, Saltdal og Beiarn, og i 1983 ble det bygget vei over Kvikstadheia (figur 2.1) som skapte en veiforbindelse til Bodø. I perioden etter krigen fikk også landbruket en oppsving, men det varte ikke lenge og Skjerstad gikk inn i en periode med massive nedleggelse av gårdsbruk som skulle få dramatiske følger der gårder stod uten drift på



Figur 2.1: Kart over Skjerstad kommunedel og omegn (©Kartverket 2015).

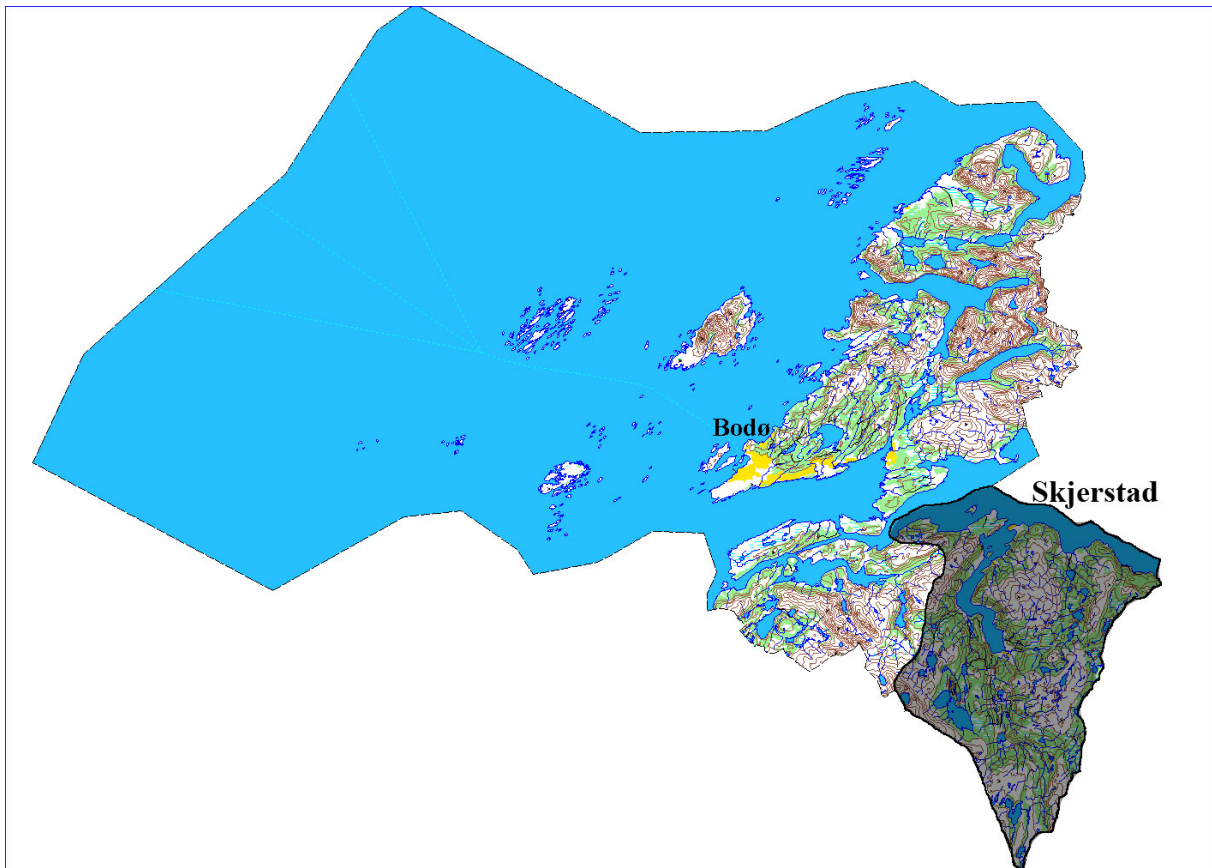
grunn av små og tungdrevne bruk som ikke klarte å tilpasse seg den mekaniske revolusjonen som skjedde innen landbruket. Nedgangen førte til kraftig nedgang i geitemelkproduksjonen og Misvær ysteri³ ble nedlagt i 1975. Den kommunale administrasjonen hadde fram til 1960-tallet vært liten og spredt rundt om i kommunen, men i 1958 begynte samlingen av administrasjonen som flyttet inn i ungdomshuset i Misvær. Huset ble bygget ut og hele administrasjonen flyttet inn. I denne perioden skjedde det også en sentralisering av skolekretsene som hadde vært mange og små, men som nå ble samlet og skoleskys ble etablert. Misvær fikk også en av landets første ungdomsskoler i 1961. Legetjenesten var i perioden etter krigen stasjonert på Skjerstad, med kontordager rundt om i kommunen, men etter at Misvær sykehjem ble tatt i bruk i 1979, ble alle helsetjenester samlet i Misvær, i dag Furumoen helsesenter (Skjerstad og Bodø kommuner, 2004).

³ Misvær ysteri produserte misværosten fra 1925 til 1975, da ysteriet ble nedlagt og osten ble videreført av TINE. Men siden oppskriften var klausulert og derfor ikke kunne benyttes, ble ikke osten den samme, og mye av kundegrnlaget forsvant. Siden 2001 har et andelslag med ku- og geitebønder i Misvær og Beiarn jobbet for å gjenoppta produksjonen i Nord-Norge, og i 2008 vedtok formannskapet i Bodø kommune bevilgninger på 600.00 kroner i arbeidet med å gjenoppta Misvær ysteri, og øke bidraget ved lønnsom produksjon. I 2014 arbeides det fortsatt med saken, men det mangler fortsatt nødvendig kapital til etablering.

I 2005 ble Skjerstad kommune sammenslått med Bodø kommune, 100 år etter at storkommunen ble delt inn i Skjerstad kommune og Fauske kommune. En epoke tok slutt og Skjerstad kommune ble 166 år gammel.

2.1.2 Skjerstads geografi og demografi

Skjerstad kommunedel ligger sørøst i Bodø kommune (figur 2.2) og utgjør en stor del av kommunens areal. Befolkningsmessig utgjør Skjerstad kommunedel en svært liten del, kun i underkant av 1000 innbyggere av Bodø kommunes totale befolkning på rett over 50 000. Innad i Skjerstad kommunedel har ifølge statistikkene til Statistisk sentralbyrå (vedlegg 1) det tidligere kommunesenteret, Misvær, hatt stabil befolkning siden sammenslåingen i 2005 på omtrent 280 innbyggere. Noen småsteder har også hatt stabil befolkning, mens andre har hatt noe synkende innbyggertall. Blant dem er Skjerstad, det nest største stedet i Skjerstad kommunedel som siden 2005 har sunket fra 171 til 148 innbyggere i 2014.



Figur 2.2: Oversiktskart over Bodø kommune (Bodø kommune 2015).

2.2 Sammenslåingsprosessen – ”fra naboskap til ekteskap?”

Nedenfor følger en kort gjennomgang av sammenslåingsprosessen, samt noen indikasjoner på forventninger fra Skjerstads befolkning i forkant av sammenslåingen som i hovedsak baserer seg på Nordlandsforskning sin utredning: *Fra naboskap til ekteskap? – Sammenslåing av Skjerstad og Bodø kommune* som ble gjort i forkant av prosessen (Gjertsen et al., 2003). Kommunesammenslåingen mellom Bodø og Skjerstad kommune i 2005 var et resultat av en lang prosess. Tankene om mulig sammenslåing med nabokommuner hadde lenge vært til stede i Skjerstad, men det var først i 1999 at en konkret strategi vokste fram og det sittende kommunestyret ønsket en utredning. Nedenfor følger en kort gjennomgang av sammenslåingsprosessen.

2.2.1 Skjerstad og Bodø kommune blir Bodø kommune

Ønsket om en utredning var hovedsakelig et resultat av Skjerstads økonomiske situasjon som var svært dårlig. Årsakene til det dårlige økonomien var hovedsakelig tre forhold. For det første innebar omleggingen av inntektssystemet i kommunene gjennom Rattsø-utvalget at kommunestørrelse og bosettingsmønster ble nedtonet ved beregning av utgiftsbehov som igjen førte til at kommuner med færre enn 5000 innbyggere fikk reduserte overføringer fra staten. For det andre medførte nedgang i innbyggertallet svakere skatteinnngang, rett før sammenslåingen med Bodø var innbyggertallet i Skjerstad rett over 1000. For det tredje hadde jordbruket tradisjonelt vært den viktigste næringen i Skjerstad, men nedgang i jordbruket i tillegg til generelt svakt næringsgrunnlag på andre områder, forverret den økonomiske situasjonen ytterligere (Hansen & Røiseland, 2008). Kommunestyret i Skjerstad følte at denne situasjonen stadig ble forverret og budsjettkutt måtte gjøres hvert år. Lokalpolitikernes handlingsrom ble svært begrenset og de økonomiske midlene var hovedsakelig bundet til lovpålagte oppgaver. I tillegg var det behov for investeringer i skole- og omsorgssektoren som ville kreve så store lån at kommunen kunne blitt handlingslammet i forhold til pålagte oppgaver i framtiden. Initiativet til en sammenslåing kom fra den politiske og administrative ledelsen i Skjerstad, og særlig ordføreren frontet saken. Hans rolle i saken ble veldig viktig for å sikre bred oppslutning om saken i kommunestyret. Tanken om sammenslåing var ikke et resultat av krav eller ønsker i befolkningen, det lå på det politiske plan (Gjertsen et al., 2003).

I begynnelsen av prosessen fantes det ingen klar kandidat for sammenslåing, blant annet ble nabokommunene Beiarn og Saltdal vurdert, men det ble raskt klart at Bodø var det mest

aktuelle alternativet. Det skyldtes i hovedsak at nabokommunene ikke var i noen særlig bedre situasjon enn Skjerstad og dermed ikke kunne bidra med de nødvendige midlene eller betingelsene som var nødvendig. Den geografiske nærheten, at Bodø var et naturlig handelssentrum i regionen og at det allerede foregikk en del dagpendling mellom Skjerstad og Bodø aktualiserte dette alternativet. Men i all hovedsak var det Bodøs økonomiske styrke som gjorde det til det mest aktuelle alternativet, siden dette åpnet opp for opprettholdelse av tjenestetilbudet og mulighet for å gjennomføre planlagte investeringer (Hansen & Røiseland, 2008). Da det ble avklart at Bodø var det aktuelle alternativet ble Nordlandsforskning kontaktet av Skjerstad kommune for å utrede konsekvensene av en eventuell sammenslåing av de to kommunene.

Gjennom denne utredningen av en eventuell kommunesammenslåing med Bodø, levert av Nordlandsforskning i 2003, kom det fram at 52,2% av respondentene i undersøkelsen, som kun ble gjennomført i Skjerstad kommune, var imot kommunesammenslåing generelt. På spørsmål om holdning til en eventuell sammenslåing med Bodø kommune, var hele 61,7% negative (Gjertsen et al., 2003). Med utgangspunkt i denne negative holdningen så politikerne i Skjerstad det som viktig å informere sin egen befolkning om den økonomiske tilstanden i kommunen, og at denne tilsa at en sammenslåing med Bodø var nødvendig. Et samlet kommunestyre vedtok at det skulle avholdes folkeavstemning, og oppfordret folk til å stemme over en kommunesammenslåing med Bodø og det ble lovet at kommunestyret skulle følge utfallet av avstemningen. Selve avstemningen ble avholdt i mai 2003, og flertallet i kommunen stemte *for*, med kun to stemmers overvekt, 325 mot 323 stemmer. Avstemningen hadde en valgdeltagelse på 79%. Politikernes enighet om saken, med ordføreren i spissen, var trolig det som gjorde at mange av innbyggerne som var skeptiske i forkant, snudde (Hansen & Røiseland, 2008). Selv om flertallet for sammenslåing var veldig knapt, bidro dette til en lettere avgjørelse for politikerne å vedta en sammenslåing. Folkeavstemning ble kun gjennomført i Skjerstad kommune, mens Bodø kommune stod utenfor denne delen av prosessen fordi det ble vurdert at Bodøs befolkning ikke ville oppleve en sammenslåing som noe negativt. I tillegg ville en sammenslåing tilsvare ett til to års normal befolkningsvekst i Bodø (Distriktssenteret, 2014). Det at hele prosessen foregikk innenfor én valgperiode gjorde at sammenslåingen ikke fikk prege valgkampen, noe som kanskje gjorde avgjørelsen lettere å gjennomføre. Selve prosessen gikk veldig raskt. I januar 2003 kom utredningsrapporten fra Nordlandsforskning, utøver våren ble det arrangert folkemøter og informasjonsskriv (vedlegg 2) ble sendt ut, folkeavstemning i mai, og sammenslåingen ble vedtatt i begge

kommunestyrene, Skjerstad og Bodø, sommeren 2003, og ble formelt sammenslått 1. januar 2005, med navnet Bodø kommune. Det at prosessen gikk veldig raskt skapte stort press på dem som ledet prosessen, først og fremst rådmannen i Skjerstad i tett samarbeid med Bodøs rådmann, som hadde ansvaret i tillegg til sine ordinære jobber.

I forbindelse med sammenslåingen ble det bestemt at de 13 kommunestyrerepresentantene i Skjerstad kommune skulle utgjøre et lokalutvalg, Skjerstad kommunedelsutvalg, fram til kommunevalget i 2007, deretter skulle nye medlemmer velges etter nye retningslinjer. Med dette ble Skjerstad kommunedelsutvalg ett av fire lokalutvalg i Bodø kommune i tillegg til Kjerringøy, Saltstraumen og Tverlandet kommunedelsutvalg. Det ble også bestemt at Bodø bystyre skulle utvides med to representanter fra Skjerstad, fra 39 til 41, fram til kommunevalget i 2007 for så å reduseres til 39 igjen. Disse to representantene skulle være fra Skjerstad og representere det lokalpolitiske styrkeforholdet i det tidligere kommunestyret, men samtidig ikke forstyrre den politiske balansen som allerede fantes i Bodø bystyre (Sunde & Brandtzæg, 2006). Det ble også bestemt at landbrukskontoret i Bodø skulle flyttes i sin helhet til Misvær innen 2010. Det ble også bestemt at det skulle opprettes et servicetorg i det tidligere kommunehuset i Misvær for å gi lokalbefolkningen et minst like godt servicetilbud som de hadde som egen kommune, og det tilbys alt av informasjon fra byggesaksbehandling til sosialhjelp. Det ble også beholdt en del kommunale stillinger på kommunehuset i Misvær, noe som også sammenfaller med løfte som ble gitt om at ingen kommunalt ansatte skulle miste jobben i forbindelse med sammenslåingen. I tillegg ble det lovet utbygging av bredbåndsforbindelse til Skjerstad kommunedel.

Året før sammenslåingen, i 2004 hadde Bodø kommune 42 700 innbyggere og Skjerstad kommune hadde 1030 innbyggere, og sommeren 2014 passerte Bodø kommune 50 000 innbyggere. Ved sammenslåingen hadde Skjerstad kommune et areal på 465 km² og Bodø kommune hadde et areal på 927,5 km², noe som vil si at Bodø kommune utvidet sitt areal med omtrent 50% og er i dag en relativt stor kommune med 1392,5 km².

2.2.2 Skjerstadbefolkningens forventninger til sammenslåingen

Når det gjelder forventninger i Skjerstad i forkant av sammenslåingen med Bodø, viste Nordlandsforskning sin utredning at den største andelen av befolkningen trodde at det å bo i Skjerstad ville bli omtrent som før på mange områder. Dette gjenspeiles i oppfatninger om

kommuneøkonomi, sysselsetting, boligsituasjon, nærmiljø og narkotika- og alkoholmisbruk. Men når det gjelder dem som ikke var positive til konsekvensene av en sammenslåing var det en større andel som trodde på en forverring framfor en forbedring på de overnevnte forholdene (Gjertsen et al., 2003).

Når det gjelder vurdering av lokaldemokratiets framtid etter en sammenslåing, var befolkningen generelt skeptiske og den største andelen trodde at både *den demokratiske deltagelsen, muligheten til å gjøre seg hørt og politikernes lydhørhet* ville bli svekket (Gjertsen et al., 2003), noe som ville være en naturlig tanke siden mesteparten av den politiske styringen vil sentraliseres og flyttes til Bodø.

Da det ble spurt om utfordringer knyttet direkte mot kommunale tjenester (tabell 2.1) var det også her en stor andel som trodde at situasjon ikke ville endre seg så mye, men på områder som *hjelp for folk med dårlig råd, omsorg for eldre og kommunale avgifter* var befolkningen mest skeptiske, og trodde at situasjonen ville forverres ved en sammenslåing (Gjertsen et al., 2003). Områder der befolkningen så potensial for bedring var *tilgang til sosiale/kulturelle aktiviteter og trygge/gode veier*.

Vurdering av kommunale tjenester ved sammenslåing av Skjerstad og Bodø

	Verre	Omtrent som i dag	Bedre	Vet ikke
Tilgang til sosiale/kulturelle aktiviteter	28,1	51,5	14,0	6,4
Skolegang for barn	30,5	51,6	8,8	9,0
Hjelp for folk med dårlig råd	44,0	36,6	5,4	14,0
Omsorg for eldre	47,0	38,2	7,2	7,6
Ordninger for barnepass/barnehage	25,9	59,6	2,0	12,4
Trygge/gode veier	28,7	51,9	11,4	8,0
Helsetjenester	33,3	52,7	6,6	7,4
Kommunale avgifter	59,3	27,6	1,4	11,7

Tabell 2.1: Skjerstadbefolkningens vurdering av konsekvenser knyttet til kommunale tjenester ved sammenslåing med Bodø (Gjertsen et al. 2003:92).

Vurderingene i tabellen over viser at en stor andel av befolkningen ikke trodde en sammenslåing vil medføre stor endringer, verken positivt eller negativt. Men de viser også at på noen områder var befolkningen litt mer skeptiske, og som Gjertsen et al. (2003) også påpeker kan dette skyldes at innbyggerne visste hva de hadde, men hva slags konsekvenser en sammenslåing ville medføre var mer usikkert, noe som naturlig vil skape skepsis.

2.3 Skjerstad kommunedel i dag

I 2014, ni år etter at Skjerstad og Bodø ble én kommune, har Skjerstad kommunedels innbyggertall blitt redusert fra 1030 til 931⁴ innbyggere. Dette betyr at det har vært en nedgang i antall innbyggere, men ifølge Statistisk sentralbyrås befolkningsstatistikk er ikke nedgangen noe særlig større enn for eksempel nabokommunen Beiarn som har hatt omtrent samme utvikling, fra 1165 innbyggere i 2005 til 1088 innbyggere i 2014 (vedlegg 3). Innbyggertallet i det tidligere kommunesenteret Misvær har holdt seg stabilt i samme periode, noe som også gjelder i de andre småstedene, mens de spredtbygde utkantstrøkene har hatt noe større nedgang.

⁴ 931 innbyggere er tall basert på GIS-analyser gjort av ansatt i Bodø kommune, mens SSB viser 926 innbyggere på samme tidspunkt. Tallet på 1030 innbyggere i 2004 bygger også på SSB sine statistikker, og samme ansatt mener dette tallet er noe for høyt.

3 PROBLEMSTILLING OG FORSKNINGSSPØRSMÅL

Jeg vil i dette kapittelet presentere den overordnede problemstillingen i masteroppgaven, i tillegg til noen forskningsspørsmål. Denne studien undersøker hovedsakelig endringer og tilfredshet med kommunale tjenester som brukes av mange og er avgrenset geografisk til tidligere Skjerstad kommune. Jeg vil også presisere at hovedfokuset i denne studien ikke er sammenslåingsprosessen, men hvordan Skjerstadbefolkningen opplever resultatet av sammenslåingen med Bodø kommune ti år etter at den ble gjennomført. Likevel vil elementer rundt prosessen også bli diskutert fordi vurderinger av dagens situasjon i Skjerstad kommunedel kan henge tett sammen med sammenslåingsprosessen.

Hovedproblemstillingen (1) i denne studien og som denne masteroppgaven søker svar på er generelle endringer innenfor det kommunale tjenestetilbudet som har vært merkbare blant kommunalt ansatte med arbeidssted i Skjerstad kommunedel og blant innbyggere med bosted innenfor grensene til tidligere Skjerstad kommune. De tre neste forskningsspørsmålene er lagt til for å støtte hovedproblemstillingen og fokuserer mer mot (2) tilfredshet med tjenestene, (3) betydningen av tilstedeværelse av enkelte kommunale funksjoner, og til slutt (4) årsaker til videreføringen av det kommunale tjenestetilbudet, som vil være en del av konklusjonen i denne masteroppgaven. Det siste forskningsspørsmålet (5) retter fokus mot Skjerstads rolle i Bodø kommune og tar for seg demokratiske medvirkningsmuligheter:

1) Hva slags endringer har skjedd innenfor det kommunale tjenestetilbudet i Skjerstad kommunedel etter sammenslåingen med Bodø kommune?

2) Hvordan har disse endringene påvirket den subjektive, opplevde kvaliteten på tjenestene blant lokalbefolkningen i Skjerstad?

3) Hva slags betydning har det hatt for Skjerstads befolkning at servicetorget og andre kommunalt ansatte fortsatt holder til på det tidligere kommunehuset i Misvær?

4) Hva er mulige årsaker til at Bodø kommune har videreført et såpass sterkt desentralisert tjenestetilbud i Skjerstad kommunedel?

5) Hvordan har lokaldemokratiet og borgereffektiviteten i Skjerstad blitt påvirket av sammenslåingen med Bodø kommune?⁵

⁵ Dette femte forskningsspørsmålet kunne egentlig stått selvstendig, uavhengig av de andre forskningsspørsmålene, og vært en studie i seg selv. Men fordi systemkapasitet henger tett sammen med borgereffektivitet i små enheter, vil det være relevant å undersøke hvordan befolkningen vurderer sine muligheter til å medvirke i lokaldemokratiet, og påvirke kommunens drift, i tillegg til opplevelse av og tilfredshet med det kommunale tjenestetilbudet.

4 TEORETISKE PERSPEKTIVER

I dette kapitlet skal jeg presentere en samling teoretiske perspektiver og begreper som er sentrale i debatten om konsekvenser av kommunesammenslåing. Jeg mener at denne samlingen av perspektiver og begreper som presenteres her gir et godt utgangspunkt for å diskutere situasjonen i Skjerstad. De teoretiske perspektivene som blir beskrevet nedenfor vil danne grunnlaget for analysen av datamaterialet i *kapittel 6* og *7*. Analysearbeidet vil også kunne gjøre det aktuelt å trekke inn andre teoretiske betraktninger som ikke blir beskrevet i dette kapitlet. En reduksjon av antall kommuner knyttes ofte til et ønske om økt effektivitet og i teorikapitlet vil jeg beskrive ulike former for effektivisering som kan følge av kommunesammenslåing, samt tilnærminger til lokaldemokrati med relevans for problemstillingen. De mest sentrale begrepene knyttet til effektivisering er *tilpasningseffektivitet* og *kostnadseffektivitet*, og i forhold til lokaldemokrati, *borgereffektivitet* og *lokalutvalg*. Videre er *systemkapasitet* et begrep som kan sies å ligge mellom effektivisering av kommunal drift og borgereffektivitet, dette blir nærmere beskrevet nedenfor. Avslutningsvis vil jeg forsøke å forankre noen av de teoretiske perspektivene vitenskapsteoretisk og diskutere kort teoriens relevans for min problemstilling.

4.1 Kommunestruktur og systemkapasitet

Finnes det en ideell størrelse på en kommune? Hvordan skal en kommune løse sine oppgaver på best mulig måte? Har størrelsen en stor betydning i forhold til det spørsmålet? Norske kommuner er organisert ut ifra generalistprinsippet, det vil si de samme pålagte oppgaver som skal løses, uavhengig av geografisk størrelse, lokalisering og befolkningstetthet (Jacobsen, 2009). Størrelse kan ha noe å si, men det kan også være andre faktorer som spiller en rolle i hvor stor grad kommunene gjennomfører oppgavene sine på en tilfredsstillende måte. Andre faktorer er mulighetene for interkommunale løsninger og innbyggernes krav til nivå på tjenestene. Dette fører igjen til et spørsmål om hvordan man skal vurdere om en kommune er funksjonsdyktig, og ikke minst *hvem* som skal vurdere dette.

Debatten om kommunestruktur går på hva slags størrelse kommuner burde ha for å drives på en mest mulig hensiktsmessig måte. I denne sammenhengen er størrelse stort sett målt i innbyggertall, noe som i norsk sammenheng kan være problematisk på grunn av geografisk og arealmessig variasjon. Det finnes argumenter som taler for både store og små kommuner, og

Dahl & Tufte (1973) sammenfatter noen argumenter som fortsatt brukes i dag i sin bok *Size and Democracy*. Det skilles mellom to dimensjoner som er avgjørende for et optimalt politisk fellesskap, altså ut fra tanken om at en kommunes virksomhet må vurderes også ut fra demokratiske normer. *Borgereffektivitet* handler om de mulighetene befolkningen til å påvirke kommunens vedtak og virksomhet, mens *systemkapasitet* handler om kommunens evne til å ta på seg oppgaver og løse problemer (Dahl & Tufte, 1973). Borgereffektivitet blir ofte sett på som bedre i små kommuner, rett og slett fordi det er kortere avstand mellom innbyggerne og politikerne. Den allmenne kontakten vil være tettere i små enheter enn i større. Dahl & Tufte (1973) setter systemkapasitet i sammenheng med større enheter, siden større enheter ofte kan utnytte stordriftsfordeler, de har flere ressurser og dermed større evne til å løse problemer enn små enheter.

Systemkapasitet blir i debatten rundt kommunestruktur svært relevant siden alle norske kommuner er pålagt å utføre de samme oppgavene uavhengig av størrelse, derfor vil det være naturlig å anta at størrelse vil være en avgjørende faktor i forhold til problemløsningsevnen. I tillegg får dagens kommuner stadig flere lovpålagte oppgaver, noe som krever økt systemkapasitet (Denters, Goldsmith, Ladner, Mouritzen & Rose, 2014). Den kommunale tjenesteproduksjonen skjer i et samspill mellom innbyggerne med sine behov og ønsker, politikerne med lederskap og arbeiderne med fagkompetanse (Dahl & Tufte, 1973). Systemkapasiteten kan også overføres til hvorvidt en kommune drives *bærekraftig*, som er et nyere begrep. Systemkapasitet er heller ikke statisk, men skapes gjennom samarbeid og ledelse, som vil si et effektivt byråkrati, gjennomsiktighet og mulighet for påvirkning gjennom samarbeid med for eksempel frivillige organisasjoner, og det er her borgereffektiviteten kan sies å henge sammen med systemkapasiteten (Baldersheim et al., 2003).

Det blir ofte stilt spørsmål om små kommuner har like god systemkapasitet som større kommuner, og i like stor grad som store klarer å takle utfordringer og løse problemer. Større kommuner vil antas å være bedre rustet for å møte utfordringer, ved blant annet å benytte seg av stordriftsfordeler i tjenesteproduksjon (Jacobsen, 2009). I tillegg vil større kommuner antas å ha bedre tilgang på menneskelige og økonomiske ressurser i forhold til små kommuner. Større kommuner antas også å ha større fleksibilitet når det gjelder valg av løsningsalternativer på grunn av større områder. Denters et al. (2014) beskriver tre måter å vurdere systemkapasitet på; gjennom god og kvalifisert bemanning, hvor stort tilbud av

tjenester som finnes og i hvilken grad brukerne er tilfredse med utførelsen av tjenestene. Små kommuner kan sies å treffe godt på den siste, mens større kommuner med mer ressurser treffer bedre på de to første. Men det er også lett å komme med innvendinger i forhold til store kommuners styringsevne. Dahl & Tufte (1973) påpeker at omfanget av visse typer problemer øker med kommunestørrelse, mer komplekse problemer og virksomheten er ofte mindre oversiktlig og mer byråkratisk styrt enn i mindre kommuner. Dette kan føre til utfordringer i forhold til muligheten for å utøve og koordinere lederskap. Baldersheim et al. (2003) påpeker også at små kommuner ofte har utfordringer med å ansette kompetente og faglig sterke folk innen tjenesteproduksjon, men undersøkelser viser likevel at dette ikke nødvendigvis gir dårligere tjenester sett fra et brukerperspektiv. En årsak til at tjenestene oppleves som bedre eller like gode kan være at i mindre kommuner spiller den territorielle dimensjonen en større rolle ved at brukerne og tilbyderne av tjenestene er tettere på hverandre både sosialt og rent fysisk, men også ved at mange vet hva de har og vet hva de går til. Problemer med tiltrekking av kompetente fagfolk kan også løses gjennom videre- og etterutdanning av lokalt personale, og gjennom interkommunale samarbeid, noe som ofte gjøres med barneverntjenester mellom flere små kommuner. Noe av den samme trenden gjelder for rådmenn, der man har funnet ut at rådmenn i små kommuner ofte gjør en like god jobb ved å ha kjennskap til det lokale nærmiljøet som også støtter opp under tanken om større fleksibilitet i små kommuner, mens i store kommuner har de ofte høyere utdanning og mer erfaring med ledelse (Baldersheim et al., 2003).

Argumentene over er relativt teoretiske og baserer seg på at kommunene som politiske systemer har en viss grad av autonomi og et handlingsrom i forhold til å bestemme hva slags tjenester som skal prioriteres for eksempel ved investeringer. Men i Norge blir kommunene i stor grad styrt av nasjonale bestemmelser og oppgavene er statlig definert, og bygger på generalistprinsippet som betyr at alle kommuner, uavhengig av størrelse skal tilby de samme tjenestene med like god kvalitet (Jacobsen, 2009).

4.2 Systemkapasitet, borgereffektivitet og tilpasningseffektivitet

Begrepet *systemkapasitet* ble først beskrevet av Dahl & Tufte i 1973 som nevnt ovenfor, og har også blitt brukt i senere tid da med litt annet innhold. I NOU 1997:12 fra Kommunal- og arbeidsdepartementet beskrives begrepet på følgende måte: "*Systemkapasitet referer til det politiske systemets evne til å reagere på de problemene som eksisterer i samfunnet og evnen*

til å gjennomføre tiltak som faktisk endrer samfunnsforholdene i samsvar med befolkningens interesser og ønsker” (Kommunal- og arbeidsdepartementet, 1997:258). Akkurat denne forståelsen av systemkapasitet viser hvor godt systemkapasitet og borgereffektivitet henger sammen, og at det kan være vanskelig å skille de to fra hverandre. Sitatets første del omhandler egentlig borgereffektivitet ved at det refereres til det politiske systemets evne til å reagere. Mens det er evnen til å gjennomføre tiltak som best beskriver systemkapasitet slik begrepet brukes i faglitteraturen. Systemkapasitet og borgereffektivitet kan sies å være et motsetningspar som henger tett sammen og som det er vanskelig å studere uavhengig av hverandre. Dette er fordi en kommunes evne til å ha et godt tjenestetilbud vil avhenge av at befolkningens behov blir formidlet til dem som styrer, gjennom høy borgereffektivitet, som igjen kan overføres til demokratisk responsivitet og videre til endringer eller forbedringer i tjenestetilbudet. Systemkapasitet er et begrep som i stor grad er knyttet til et politisk og demokratisk perspektiv, men et lignende begrep som gjerne blir knyttet mer til kommunale tjenester er definert av Bukve (2002) som fordelingseffektivitet, og av Gjertsen et al. (2003) tilpasningseffektivitet. Disse to begrepene bygger på det samme grunnlaget og videre i oppgaven vil tilpasningseffektivitet bli brukt.

Tilpasningseffektivitet handler om i hvor stor grad tjenesteproduksjonen i en kommune samsvarer med behov og ønsker som finnes i befolkningen (Gjertsen et al., 2003). Denne tilnærmingen til tilpasningseffektivitet er noe problematisk å bruke fordi *behov* og *ønsker* her blir slått sammen som ett felles mål. Men det kan være svært stor forskjell på *behov*, som kan sies å være det befolkningen faktisk trenger og er ofte mer eller mindre demografisk målbart ved eksempelvis ansettelse av lærere basert på elevtall ved en skole, mens *ønsker* kan defineres som det befolkningen vil ha når grunnbehovene er dekket. I forhold til tilfredshet med tjenesteproduksjonen i kommunen man bor i, vil det kunne gi ulikt utslag om man baserer vurderingene på sine egne behov eller ønsker. Dersom man har fått dekket sine behov, men ikke sine ønsker, kan dette slå negativt ut nettopp fordi fra en brukerperspektiv vil det være vanskelig å se objektivt på sin egen situasjon i forhold til behov og ønsker. Tilpasningseffektivitet omhandler også tilfredshet med det politiske lederskapet, administrasjonen og tjenestetilbudet, men først og fremst om det er samsvar mellom tjenesteproduksjonen og brukergrunnlaget (Gjertsen et al., 2003).

Økonomer hevder at størst tilpasningseffektivitet oppnås dersom de administrative grensene er trukket slik at det blir størst mulig samsvar mellom tjenesteyting og brukergrunnlag, men

for å oppnå dette ville det vært nødvendig med et konglomerat av administrative enheter, med tilsvarende administrasjonskostnader, noe som ikke er gjennomførbart i et system med tydelige kommunegrenser (Gjertsen, 2003:21). En annen måte å se tilpasningseffektivitet på er ved at kommunen har som oppgave å samordne funksjonelle tjenester for innbyggerne (Bukve, 2002), noe som vil være et relevant perspektiv i denne oppgaven. I større kommuner vil det da være nødvendig med stor grad av lydhørhet ovenfor minoriteters behov for å utforme spesialiserte tilbud. Det blir også hevdet at større kommuner vil bli mer tungdrevne og byråkratiske om de skal ivareta mange typer behov, og at de vil være mer påvirkelig overfor presset fra flertallet som igjen kan gå utover enkeltbrukeres behov som kan bli oversett, og på den måten senkes tilpasningseffektiviteten ved kommunesammenslåinger (Bukve, 2002:274).

For å vurdere tilpasningseffektivitet kan man undersøke om innbyggerne er tilfredse med kvaliteten på tjenestene, om det er samsvar mellom innbyggerne og politikernes preferanser, om politikerne blir oppfattet som representative og om det er samsvar mellom det kommunen yter og det innbyggerne får igjen (Bukve, 2002:276). For å undersøke dette empirisk mener Bukve (2002) at man bør spørre innbyggerne om deres tilfredshet med tjenestene som kommunen leverer, og med det samlede tjenestetilbudet. Videre kan det være interessant å spørre de ansatte som leverer tjenestene for å se om det er samsvar mellom brukere og de som leverer tjenestene. Det vil også være relevant å spørre om befolkningen er fornøyd med det politiske lederskapet og de ansatte i kommunen (Bukve, 2002). I forhold til kvalitet på kommunale tjenester vil det altså være to ulike tilnærminger. Den første tar utgangspunkt i subjektiv vurdering av kvalitet på tjenestene, og baserer seg på brukernes meninger om hvor gode tjenestene er. Den andre tilnærmingen baserer seg på faktisk kvalitet på tjenestene som kan måles gjennom resultater fra for eksempel Programme for International Student Assessment – undersøkelser (PISA). PISA-undersøkelser måler elevenes prestasjon som videre kan sammenlignes med skolens ressurser og kan dermed si noe om kommunen leverer tilfredsstillende tjenester etter befolkningens behov. For andre tjenester, for eksempel eldreomsorg, finnes det ikke tilsvarende undersøkelser, så en mulighet er subjektiv vurdering av tjenestene fra brukere og ansatte. Men det er også mulig å si noe om hvor gode tjenestene oppleves ved å undersøke antall klager og rapporteringer som registreres. Det er også mulig å undersøke dødelighetsutvikling ved et sykehjem, men da kan det være en viss usikkerhet dersom sykehjemmet for eksempel spesialiserer seg på svært syke eldre.

4.3 Kostnadseffektivitet

I tillegg til tilpasningseffektivitet vil jeg også gi en kort beskrivelse av kostnadseffektivitet siden den ofte vurderes som økende ved økende enhetsstørrelse og dermed er et sterkt argument *for* kommunesammenslåing. Kostnadseffektivitet handler om hvor mye ressurser som brukes for å produsere én enhet av en bestemt vare eller tjeneste. Tanken er at større enheter drar nytte av stordriftsfordeler og får en økende kostnadseffektivitet, men et kompliserende forhold her er at kostnader ikke alltid er proporsjonale slik at det kan finnes en grense der stordriftsfordelene går over til å bli stordriftsulempet (Bukve, 2002:272). I kostnadseffektivitetsbegrepet ligger det også en tanke om sentralisering og lavere administrasjonskostnader gjennom sammenslåing av administrasjoner. Ved sammenslåing av to kommuner er tanken at man unngår dobbeltarbeid, altså arbeid som gjøres i begge kommunene. Men da kan kostnadseffektiviteten komme i konflikt med tilpasningseffektiviteten fordi analyser av kostnadseffektivitet ofte tar det for gitt at kvaliteten og tilgjengeligheten på tjenestene ikke blir påvirket av strukturendringer, noe Bukve (2002:276) mener er problematisk fordi en optimalisering av kostnadseffektivitet ofte innebærer en sentralisering av tjenesteproduksjonen, som eksempelvis kan medføre lengre reisevei for skoleelever dersom skoler slås sammen. Langørgen & Aaberge (2003) påpeker også at selv om den gjennomsnittlige tjenestekvaliteten i en kommune øker ved sammenslåinger, så er det ikke sikkert alle i kommunen kommer bedre ut. I tillegg antyder de at kommuner med høye inntekter ofte har økonomiske grunner til å ikke delta i sammenslåinger selv om besparelsene for den sammenslåtte gruppen som helhet er store.

I forhold til mine forskningsspørsmål om vurdering av kvaliteten på kommunale tjenester er det ikke rettet noe særlig fokus på kostnadseffektivitet som ofte ligger til grunn for et ønske om færre og større kommuner, men siden det har en sterk kobling til tilpasningseffektivitet, er kostnadseffektivitet et relevant perspektiv som også burde beskrives.

4.4 Kommunestruktur og lokaldemokrati

I forbindelse med kommunesammenslåing er det mange aspekter som spiller inn i befolkningens tilfredshet. Bukve (2002) trekker kobling mellom systemkapasitet, som kan sies å være et mål på hvor veldrevet en kommune er, og demokratisk legitimitet. Dersom befolkningen har tillit til politikerne og det politiske systemet i kommunen, vil dette føre høyere legitimitet for politiske avgjørelser som igjen kan ses i sammenheng med høyere

systemkapasitet fordi befolkningen vil ha forståelse for de politiske beslutningene som vedtas selv om de i utgangspunktet er lite populære. På denne måten vil et godt lokaldemokrati danne et godt grunnlag for en veldrevet kommune ved at borgereffektiviteten påvirker systemkapasiteten (Bukve, 2002).

Med utgangspunkt i dette ønsker jeg å presentere to modeller som Baldersheim et al. (2003) beskriver i forhold til kommunestørrelsens betydning for lokalt samfunnsengasjement, altså hvordan befolkningens interesse for å delta i lokaldemokratiet henger sammen med størrelsen på kommunen. De to teoretiske standpunktene er *mobiliseringsmodellen* og *forvitringsmodellen* og betegnelsene er hentet fra arbeidet til Verba & Nie (1972) og baserer seg på empiriske resultater fra andre land, men Baldersheim et al. (2003) påpeker at resultater fra norske undersøkelser har fellestrekk med de amerikanske resultatene.

Mobiliseringsmodellen bygger på en antagelse om *økende* demokratisk interesse og samfunnsengasjement ved økende kommunestørrelse. Argumentet er at ved økende størrelse og befolkningstetthet vil det oppstå mer sosial omgang og mer markert eksponering og tilgang på politisk informasjon, i tillegg til at i en stor kommune er det mer som står på spill ved politiske avgjørelser og derfor vil den enkelte innbygger se god grunn til å engasjere seg (Baldersheim et al., 2003). Forvitringsmodellen beskriver en *synkende* demokratisk interesse og samfunnsengasjement ved økende kommunestørrelse. Argumentene i denne modellen er at befolkningen er avhengig av en nærhet til det politiske systemet og integrering i lokalsamfunnet for å ha noen interesse av å engasjere seg. Det påpekes også som et problem at politiske og administrative prosesser foregår med større avstand fra befolkningen og dette svekker mulighetene for en bredt folkelig engasjement og fører til fremmedgjøring og individuell avmakt hos den enkelte (Baldersheim et al., 2003). Dette kan kompenseres for ved å opprette lokalutvalg nær innbyggerne for å forsøke å bevare nærhetsaspektet ved lokaldemokratiet.

4.5 Lokalutvalg, territorialitet og sektororganisering

Ved å spinne videre på lokaldemokratiets betydning for systemkapasitet og borgereffektivitet vil jeg i dette kapittelet gjøre rede for hensikten med opprettelsen av lokalutvalg og hva som skal til for at et lokalutvalg skal fungere som ønsket. I tillegg vil jeg diskutere teoretisk hvordan et lokalsamfunn endrer seg fra å være styrt gjennom territorialitet til sektororganisert

og funksjonell styring ved at økende størrelse krever annen organisering, en prosess som skjer når en liten kommune blir slått sammen med en større.

Hensikten med opprettelsen av lokalutvalg er å kompensere for sentraliseringen av det politiske systemet og beholde noe av lokaldemokratiet nær innbyggerne for å formidle saker fra eget lokalsamfunn opp til kommunestyret, men også for å drive informasjonsvirksomhet ut til lokalbefolkningen og på den måten fungere som en link mellom det folkelige engasjement og det politiske systemet (Nyseth, Ringholm, Røiseland & Aarsæther, 2000). For at et lokalutvalg skal fungere etter sin hensikt er det nødvendig med en felles forståelse av hva et lokalutvalg skal være og Nyseth et al. (2000:18) beskriver noen kriterier for å definere lokalutvalg. Et lokalutvalg skal være et organ som har en geografisk avgrenset del av kommunen som nedslagsfelt. Det skal også være et demokratisk organ som kan ta del i styringen av det som skjer i dette geografiske området. Lokalutvalget må derfor bygge på demokratiske prinsipper som åpenhet, og representasjon gjennom valg. Som tredje punkt beskrives lokalutvalgets ansvar for å ivareta hele det lokale samfunnets interesser. Lokalutvalget har ofte bestemte oppgaver å utføre, men i prinsippet skal ethvert problem fra innbyggerne i området kunne tas opp. Det fjerde punktet presiserer at det er stor spennvidde i formen lokalutvalget kan ha, alt fra velforeninger til bydelsutvalg, så lenge kommunen regner det som en representant for innbyggerne i kommunedelen. Men uavhengig av navnet på lokalutvalget, må det opprettholdes legitimitet ved at minstekravet er et samarbeidsforhold til kommunen (Nyseth et al., 2000).

Ved å følge en slik definisjon vil et lokalutvalg forstås som noe langsiktig og varig som skal ivareta et geografisk områdes rettigheter og videreformidle innbyggernes meninger over tid, og ikke kun fokusere på enkeltproblemer (Nyseth et al., 2000). Hvis man vurderer kommunes motivasjon for opprettelse av et lokalutvalg i egen kommune vil dette ofte være av en styringsmessig karakter, der hensikten er å drifte styringsorganer i nærheten av innbyggerne. I tillegg vil et lokalutvalg kunne avlaste kommunen med oppgaveløsning, og ikke minst varsling og forebygging i det aktuelle området og på den måten bidra til å effektivisere tjenesteproduksjonen. Det kan også være et ønske fra kommunen om å stimulere til mer lokalt engasjement blant befolkningen. Det kan også tenkes at det opprettes for å løse lokale problemer, noe som også kan være ønskelig fra innbyggernes side. Sett fra et innbyggerperspektiv vil et ønske om opprettelse av et lokalutvalg bunne i en interesse om å beholde balansen mellom lokal tilhørighet og makt (Nyseth et al., 2000).

For å øke forståelsen av lokalutvalg, kan dette best knyttes opp mot den geografiske dimensjonen, nemlig det territorielle. I et geografisk perspektiv handler territorialitet om hvordan aktiviteter styres innenfor et avgrenset område, men dreier seg også om et ansvarsprinsipp og styringsmetode som står i kontrast med oppgavespesialisert styring (Aarsæther, 1992). Forskjellen her ligger i det å forholde seg til et avgrenset geografisk område kontra bestemte, spesialiserte oppgaver, gjennom sektororganisering. Territorialitet handler om å utnytte ressursene lokalt, være produktive og løsningsorienterte på tvers av sektorer. Gjennom territoriell styring vil det være mulig å være fleksibel i forhold til de utfordringene som måtte dukke opp, og dette bygger opp under tanken om høyere borgereffektivitet i mindre enheter (Dahl & Tufte, 1973).

Når en liten enhet, som styres gjennom territorielle prinsipper, blir en del av en større enhet, jamfør kommunesammenslåing, vil disse territorielle styringsprinsippene ofte erstattes av sektororganisert styring. Større enheter vil kreve strengere regler for administrering, ha tilgang på mer fagkompetanse og for at tjenesteproduksjonen skal være god vil det være i et effektivitetsperspektiv være lønnsomt å dele inn i ulike funksjonelle sektorer. Et eksempel på dette kan være en lokal grendeskole i en liten kommune som stort sett styrer seg selv fordi det er den eneste skolen i området, og kan tilpasse driften gjennom god kjennskap til lokalmiljøet og har god fleksibilitet i forhold til å gjøre endringer i driften dersom det skulle bli nødvendig. Dersom denne kommunen så slår seg sammen med en større kommune, vil det være mest hensiktsmessig for administreringen av kommunen og samle alle skolene i en sektor. Skoleadministrasjonen blir gjerne sentralisert og avstanden fra dem som styrer og ut til skolene øker. Det vil fortsatt være rektor som styrer skolen, men gjennom en sektororganisering vil hver enkelt være pålagt ulike rammer og regler som må følges. Sett i perspektivet til Dahl & Tufte (1973) vil dette gjøre at systemkapasiteten i kommunen øker, mens borgereffektiviteten synker. Det vil også føre til økt kostnadseffektivitet, mens tilpasningseffektiviteten kan tenkes å synke på grunn av mindre fleksibilitet og økende byråkrati ved økt avstand til administrasjonen.

Ved å opprette et lokalutvalg kan hensikten være å beholde noe av det territorielle i det funksjonelle og på den måten redusere ulempene det medfører å sentralisere administrasjonen i kommunen (Nyseth et al., 2000). Men spørsmålet blir da om et lokalutvalg kan erstatte fordelene med å ha direkte kontakt med de folkevalgte og nærhet til kommunestyret. Et annet

aspekt er at det territorielle kan gå på bekostning av muligheten for spesialisering innen ulike tjenester som man ofte får gjennom bredere fagkompetanse i større kommuner. Det er også viktig å nevne at det vil ikke være en absolutt grense mellom den territorielle og den funksjonelle styringen, og at det kan være hensiktsmessig med begge formene for styring avhengig av geografi og demografisk spredning i kommunen.

4.6 Borgere og brukere som deltagere i lokaldemokratiet

I dette kapitlet vil jeg presentere og definere ulikhetene mellom innbyggere representert som borgere og brukere i forhold å styrke det lokalpolitiske fellesskapet, men også presentere muligheter for hvordan brukerrollen i større grad kan bli en integrert del av lokaldemokratiet. Lokalutvalg kan sies å representere en nærmiljøkanal der borgere har mulighet til å være medvirkende i en lokaldemokratisk prosess. En slik desentralisert styringsform bygger på et ønske om økt effektivitet gjennom lokalt demokrati (Nyseth & Torpe, 1997). Og som nevnt tidligere kan lokalutvalg sies å representere det territorielle, og har potensial for å styrke det lokale fellesskapet. Men når den territorielle dimensjonen endres til en mer funksjonell dimensjon blir brukerrollen mer framtrædende.

Kommunen kan sies å ha rollen som både som lokal selvstyringsenhet og lokal forvaltningsenhet. Som lokal selvstyringsenhet er det borgere som kommer i kontakt med kommunen gjennom valg, representanter for ulike interessegrupper og deltagere i offentlige debatter. Som lokal forvaltningsenhet kommer kommunen i kontakt med innbyggerne som klienter, kunder og brukere (Nyseth & Torpe, 1997). Tradisjonelt sett har former for medvirkning gått gjennom politiske institusjoner, direkte kontakt med lokalpolitikere, offentlige råd og ulike utvalg både i offentlig og privat sektor. Men i dag fungerer ikke politikerrollen som et talerør for borgerne i enkeltsaker i like stor grad fordi kommunen har fått flere oppgaver og mer fagkompetanse. Politikerrollen har også fått en mer overordnet styringsrolle, mens de kommunale serviceinstitusjonene bidrar med mer direkte problemløsning for sine brukere (Nyseth & Torpe, 1997). Det at kommunen må forholde seg til innbyggerne både som borgere og brukere gjør at det tradisjonelle politiske fellesskapet har endret seg litt ved at borgere kan få delta i lokaldemokratiet med brukerrollen gjennom for eksempel brukerbaserte grupper som forsvare sine kommunale tjenester (Aarsæther & Vabo, 2002). Innbyggere ønsker stadig mer direkte innflytelse på de kommunale tjenestene de bruker og dette er noe som er gjennomførbart gjennom brukerrollen ved for eksempel å klage

på saksbehandling eller tilfredsheten med kommunale tjenester. Men det som er faren ved integrering av brukerrollen i lokaldemokratisk sammenheng er at man kun arbeider for egen vinning i enkeltsaker og ikke samfunnets ve og vel som helhet, som vil være mer relevant for innbyggere som inntar borgerrollen (Nyseth & Torpe, 1997).

Jeg mener at kapittelet ovenfor styrker argumentet for at systemkapasitet og borgereffektivitet ikke burde studeres adskilt. Innbyggere som borgere representerer i utgangspunktet en aktør innenfor borgereffektivitet, men samtidig vil innbyggere som brukere være en aktør både innenfor systemkapasitet som mottaker av kommunale tjenester, men også innenfor borgereffektivitet ved at kan man uttrykke tilfredshet eller misnøye med de tjenestene som kommunen leverer.

4.7 Vitenskapsteoretisk forankring

I dette kapittelet skal jeg forsøke å knytte de teoretiske perspektivene som er beskrevet over i et mer overordnet vitenskapsteoretisk perspektiv gjennom Jürgen Habermas' begreper om *forholdet mellom system og livsverden og teorien om det demokratiske maktkretsløpet*.

Begrepene systemkapasitet og borgereffektivitet kan sies å ha to parter; kommunen som organisasjon på den ene siden og befolkningen på den andre. Vitenskapsteoretisk kan dette knyttes opp imot Habermas' begreper om system- og livsverden. Systemet blir representert ved strukturer i samfunnet som baserer seg på formelle regelverk som offentlige institusjoner, næringsliv, forvaltning og lignende. Systemverdenen kan også forstås som en funksjonell sektororganisering. Livsverden på den andre siden omfatter de forståelser som enkeltindivider skaper gjennom sine personlige erfaringer og gjennom samvær med familie, venner og kolleger (Habermas, 1984 i Aakvaag, 2008). Habermas ser problemer i dagens samfunn ved det han kaller systemverdens kolonisering av livsverden. Dette dreier seg om hvordan systemiske mekanismer invaderer og uthuler våre livsverdener. Dette kan også settes i sammenheng med hvordan territorialitet blir erstattet med sektororganisert styring, ved at nærhet og fleksibilitet blir preget av faste rammer som innføres i de ulike sektorene.

Videre argumenterer Habermas med at systemverdens *språk* i form av penger og forvaltningsmakt erstatter språklig samhandling og gjensidig forståelse i livsverdenen. I forhold til kommunesammenslåing og ideen om å skape mer robuste kommuner kan dette

kobles på hvordan nærheten mellom befolkning og forvaltning i små kommuner blir erstattet av høyere faglig kompetanse og ekspertbasert administrasjon i større kommuner. Habermas mener at dette fører til at ekspertsystemer isolerer seg og forhindrer kulturell utveksling med livsverdenen, noe som igjen gjør at livsverdenen blir passiv (Habermas, 1984 i Aakvaag, 2008:184). Følger vi dette resonnementet vil en sammenslåingsprosess føre til at kommunale tjenester blir tydeligere styrt gjennom profesjoner, lover og forskrifter og i mindre grad tilpasset gjennom sammenveving av lokalbefolkningens erfaringer og systemkrav. Dermed er det en risiko for at avstanden mellom befolkningen og det tjenesteytende systemet øker, noe som igjen kan øke terskelen og motivasjonen for å delta i lokaldemokratiet.

Habermas mener at livsverden har en mulighet til å forsvare seg mot dette gjennom det han kaller *det demokratiske kretsløpet*. Dette handler om hvordan meningsdannelser i offentligheten kan sluses inn i det politiske systemet (Habermas 1984, i Aakvaag, 2008). Med dette menes de tankene og meningene den vanlige borger gjør seg rundt eksempelvis hvordan kommunen drives. For at disse tankene skal ha noen mulighet til å hjelpe en selv er det nødvendig at det politiske systemet får innsikt i dette fordi det er der beslutningsmakten ligger. Dersom en slik innslusing gjennomføres på en god måte, har livsverdenen en mulighet til å påvirke systemet. Måten dette kan skje på er ved at innbyggernes opplevelser av problemer knyttet til systemets kolonisering av livsverden diskuteres i det offentlige rom. Deretter må offentlighetens mening tas opp av de politiske partiene. Lokale partilag er kjennetegnet ved at de har en fot i den lokale offentligheten og en fot i det politiske systemet, og det som på denne måten sluses inn fra lokale offentligheter kan gjennom partiers gjennomslag, i valg og gjennom påfølgende koalisjonsforhandlinger, bli omdannet til formelle beslutninger og videreføres til lovgivning og forvaltning (Habermas 1984, i Aakvaag, 2008:191). Habermas mener ikke at alle politiske prosesser foregår på en slik måte. Mye av det nye i politikken har sitt opphav i ekspertutredninger og internasjonale konvensjoner og regelverk som importeres, men normativt-politisk er det ønskelig med en tett sammenveving av lokal meningsdanning og lokale beslutninger for å skape et godt lokaldemokrati. I forbindelse med kommunesammenslåing vil dette være relevant i forhold til å bevare lokaldemokratiet og politikernes evne til å lytte til befolkningen når store deler av det politiske systemet flyttes ut av nærmiljøet. Opprettelsen av et lokalutvalg er en mulighet, og i prinsippet vil et slikt organ nettopp kunne fungere som en kanal for å formidle behov og ønsker inn i det kommunalpolitiske systemet. Men det er ikke sikkert det kan erstatte det å ha direkte tilgang til folkevalgte, med beslutningsmakt i en mindre kommune.

4.8 Teoretiske perspektiver sin relevans for problemstillingen

I forhold til min problemstilling som omhandler endringer innenfor kommunale tjenester i tidligere Skjerstad er det svært relevant å vurdere hvordan innbyggerne og de ansatte vurderer kvaliteten på de kommunale tjenestene som tilbys. Gjennom subjektive vurderinger på tilfredshet med tjenestene vil dette si noe om den opplevde kvaliteten og på den måten om kommunen treffer med de tjenestene som leveres. Dette kan ses på som et mål på systemkapasitet og tilpasningseffektivitet. Med tanke på at borgereffektivitet henger såpass tett sammen med systemkapasitet, vil det derfor være relevant å undersøke hvorvidt befolkningen føler de har noen form for innflytelse på de avgjørelsene som tas i kommunen. Dette vil igjen kunne påvirke befolkningens tilfredshet med de kommunale tjenestene i forhold til om avgjørelsene som tas på politisk nivå er legitime. Med tanke på opprettelsen av Skjerstad kommunedelsutvalg, vil det være relevant å undersøke om et slikt lokalutvalg fungerer etter sin hensikt, og det vil være relevant å vurdere om befolkningen benytter seg av både borger- og brukerrollen i lokaldemokratiet. Dette kan begrunnes ved at de kommunale tjenestene i Skjerstad kommunedel har gått fra å være territorielt styrt til å bli mer preget av tilpasset funksjonell og sektororganisert styring etter sammenslåingen med Bodø kommune.

5 METODE

I dette kapitlet skal jeg redegjøre for det metodiske arbeidet, hvilken framgangsmåte som ble brukt i forkant av datainnsamlingen, hvordan empirien ble innhentet og hvordan den brukes videre i det analytiske arbeidet. Jeg vil også beskrive hvordan feltarbeidet ble gjennomført og begrunne hvorfor jeg har tatt de valgene som jeg har gjort. Videre vil jeg forsøke å evaluere mitt eget feltarbeid, samt peke på noen styrker og svakheter ved min oppgave. Avslutningsvis vil jeg kort beskrive den analytiske tilnærmingen som brukes til å hente ut empiri som senere kobles med teori gjennom analysekapitlene senere i oppgaven.

I denne studien er datainnsamlingen gjort gjennom feltarbeid i undersøkelsesområdet, nærmere bestemt Misvær i Skjerstad kommunedel. Det ble gjennomført kvalitative intervjuer med aktuelle informanter; ansatte innenfor tjenesteproduksjon med ansvar for tidligere Skjerstad, andre kommunalt ansatte i Skjerstad, samt innbyggere som bor i kommunedelen. Det er et ønske å finne ut hvordan kvaliteten på de kommunale tjenestene oppleves, noe som gjør det relevant å intervjuer både tilbydere og mottakere av tjenestene. Det er også ønskelig å undersøke hva slags endringer som har skjedd innenfor tjenestetilbudet etter sammenslåingen og da vil personer som har vært ansatt i Skjerstad kommune siden før sammenslåingen også være interessant å komme i kontakt med.

Hovedvekten av det empiriske materialet er innhentet gjennom kvalitative intervju, men hele det metodiske arbeidet fra planlegging av datainnsamling til analyse, vil ha innslag av dokumentanalyse av ulike dokumenter som er skrevet i både forkant og etterkant av sammenslåingen. Et svært viktig bidrag i forkant av feltarbeidet, var utredningen fra Nordlandsforskning for å få en forståelse av hvordan framtidsutsiktene ble vurdert både av fagpersoner, men også fra brukernes side. Med tanke på at Skjerstad og Bodø er områder jeg ikke hadde noe spesielt forhold til i forkant av dette mastergradsarbeidet, var det naturlig for meg å bruke en del tid på dokumentanalytiske metoder i forkant av for å danne meg et bilde av sammenslåingsprosessen og hva som har blitt skrevet om Skjerstad og Bodø i forbindelse med sammenslåingen. Men da var jeg også klar over at det finnes både positive og negative sider ved å sette seg godt inn i situasjonen på forhånd. Det er positivt fordi man stiller mer forberedt til intervjuene ved at man har en forståelse av hvordan ulike prosesser har foregått og meninger som er ytret gjennom for eksempel avisartikler. Men på en annen side kan det ha

en negativ innvirkning fordi man kan få for mye informasjon på forhånd og på den måten danne seg en forventning om hva informantene burde mene. Selv om en slik meningsdanning ikke skjer bevisst er det viktig å være klar over at det å lese seg opp på forhånd kan påvirke både utvalg av informanter, utarbeidelse av intervjuguide, intervjusituasjonen og analysearbeidet.

5.1 En kvalitativ studie vokser fram – fra problemstilling til feltarbeid

Mine forskningsspørsmål bygger på hva som skjer i etterkant av en kommunesammenslåing og hvordan de kommunale tjenestene ble ivaretatt i tidligere Skjerstad etter sammenslåingen. Med tanke på at en presis måling av objektiv kvalitet ikke er mulig, ble det tidlig klart for meg at jeg måtte fokusere på opplevd kvalitet. Fordi brukernes forventninger til hva kommunen burde tilby av tjenester ikke alltid samsvarer med kommunens lovpålagte oppgaver, vil det uansett være innslag av subjektivitet i vurderinger av hvordan kommunen løser sine utfordringer. Kvalitativ metode ble derfor valgt for å få en dyp forståelse av meningene rundt endringene innenfor de kommunale tjenestene i Skjerstad kommunedel.

I forhold til kvantitativ metode vil ikke en kvalitativ undersøkelse ha like stor grad av representativitet nettopp fordi utvalget er mindre, men til gjengjeld får man mulighet til å gå mer i dybden i informantenes mening. Dette vil bidra til en økende forståelse for hvorfor informanten svarer som vedkommende gjør. I motsetning til kvantitative undersøkelser har man også stor frihet til å justere det metodiske opplegget underveis og komme med oppfølgingsspørsmål. Men dette vil også svekke muligheten for sammenligning dersom undersøkelsesopplegget endres underveis. Ved kvalitative undersøkelser vil resultatene kun gjelde for det aktuelle området, men dersom metoden gjennomføres på en god måte, vil det være muligheter for overførbarhet til lignende situasjoner. Thagaard (2009) påpeker at forståelsen som utvikles i én undersøkelse burde være overførbart til et annet, noe som er spesielt viktig i case-studier for at studien ikke skal ende opp som rent informasjonsmateriell, men være nyttig for andre lignende tilfeller. Dette er også noe jeg vurderte i forkant av feltarbeidet, nettopp hvordan spørsmålene burde utformes for å gi resultater som også kan gjelde utenfor sammenslåingen av Skjerstad og Bodø, altså i andre sammenslåingsprosesser.

Innenfor tidsrammen til en masteroppgave vil det også være mest lønnsomt å benytte kvalitativ metode fordi omfanget av informanter ikke er like stort som i for eksempel

spørreundersøkelser. Et unntak her er kan være dersom et kvalitativt datamateriale allerede finnes for det aktuelle studiefeltet, da man sparer tid på selve innsamlingen. Men i mitt tilfelle ble det naturlige valget kvalitativ metode, nettopp fordi jeg mener at det å møte informantene og skape en samtale der begge deltar på lik linje bidrar til bedre forståelse av informantenes uttalelser. I tillegg ser jeg fordeler med å reise til studieområdet for å få en bredere forståelse, mer om dette nedenfor i *kapittel 5.2.2*.

Et par måneder før feltarbeidet startet jeg utarbeidelsen av intervjuguidene (vedlegg 4, 5 og 6) som skulle brukes som halvstruktureerte maler under intervjuene. Jeg skrev intervjuguiden tematisert etter de ulike servicesektorene for å få informasjon om de samme temaene fra ulike personer med ulike bakgrunner. I tillegg satt jeg opp spørsmål som kunne gi en indikasjon på hvor fornøyde informantene var med lokaldemokratiet. Planen var å bruke intervjuguiden som mal dersom jeg syntes intervjuene gikk lett, og legge opp til mer utspørring dersom samtalen skulle gå tregt. Intervjuguiden er utarbeidet på egenhånd, men er inspirert av noen av de teoretiske perspektivene som ble beskrevet i *kapittel 4*, og intervju spørsmålene som ble brukt i Brandtzæg (2009) sin rapport som gjorde en kvantitativ spørreundersøkelse i Skjerstad. Intervjuguiden ble revidert i samråd med veileder, samt testet på medstudenter i forkant av feltarbeidet.

Studien ble godkjent av Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD) (vedlegg 7) i god tid før oppstart av feltarbeidet. Samtlige informanter fikk utlevert informasjonsbrev (vedlegg 8) i forkant av intervjuene og samtalene.

5.2 Gjennomføring av feltarbeidet

Etter noen måneder med forberedelser var det i juni 2014 på tide å begynne feltarbeidet og reisen til Misvær. Med fly fra Tromsø til Bodø og derfra videre i to timer med buss innover i landet, forbi Tverlandet, bro over Saltstraumen, over Kvikstadheia som er en vinterutsatt fjellovergang og så innover langs Misvær fjorden. En avstand på 67 km er tilbakelagt, som alltid har vært like lang, men før 1. januar var dette er reise fra et kommunesenter til et annet, mens i dag er det en reise fra et kommunesenter til et tettsted i utkanten av kommunen. Statistikken viser at antallet innbyggere i tettstedet Misvær er omtrent det samme som før, men bygda har mistet sine kommunaladministrative oppgaver.

De neste dagene gjøres intervjuene, med de kommunalt ansatte og samtaler med lokalbefolkningen. De sistnevnte er av mindre formell art, men gjør at jeg får et bedre inntrykk av hvordan menigmann ser på tilværelsen i Skjerstad i dag. Gjennom fem dager i Misvær får jeg snakket med en del personer som gir grunnlag for å analysere og diskutere endringene av det kommunale tjenestetilbudet i Skjerstad kommunedel.

5.2.1 Informanter

I løpet av mine dager i Misvær ble det gjort en del intervjuer, og bestod av syv formelle intervjuer med kommunalt ansatte og fem feltsamtaler. Det ble også gjort ett telefonintervju omtrent en måned i etterkant, da dette ikke lot seg gjennomføre under feltarbeidet. Intervjuene hadde en varighet på mellom 30 minutter og litt over to timer, mens feltsamtalene varte mellom 5 og 15 minutter. Det ble gjort lydopptak under intervjuene med de ansatte, mens under feltsamtalene kun ble tatt notater. På grunn av anonymitet, i tråd med informasjon oppgitt til NSD, vil jeg ikke gjengi navn på personene jeg intervjuet, men beskriver under hva slags sektor de representerer. Informantene som representerer kommunen ble ikke stilt personlige spørsmål, men kun spørsmål som omfatter deres rolle som ansatt innenfor sitt fagområde. Det ble ikke stilt spørsmål om alder til informantene da jeg ikke vurderte dette om hensiktsmessig, men alle er voksne personer, og i arbeid. Følgende informanter har deltatt:

- Ledelsen ved Misvær skole
- Ledelsen ved Skjerstad oppvekstsenter (telefonintervju)
- Ledelsen for barnehagene i Misvær og på Skjerstad
- Ledelsen for eldreomsorgen i Skjerstad kommunedel
- Representant for kommunaltekniske tjenester i Skjerstad kommunedel
- Representant for Skjerstad kommunedelsutvalg
- Ansatt ved landbrukskontorets avdeling i Misvær
- To ansatte ved servicetorget i Misvær

- Innbygger bosatt i Misvær
- Innbygger bosatt i Misvær
- Innbygger bosatt på Skjerstad
- Innbygger bosatt på Oldereid
- Innbygger bosatt på Kåsmo

5.2.2 Betydningen av tilstedeværelse i felten

Den store forskjellen mellom en kvantitativ og kvalitativ tilnærming i det metodiske arbeidet er den personlige kontakten som er sterkere innenfor kvalitative metoder, og jeg vil begrunne hvorfor jeg mener akkurat denne kontakten er viktig for et godt resultat, og i tillegg understreke betydningen av å reise til studieområdet.

Ved å møte informantene personlig vil det være lettere å opprette gjensidig troverdighet og tillit mellom forsker og informant. Det er denne tilliten som gir grunnlag for at informanten vil åpne seg og fortelle om sine erfaringer (Thagaard, 2009:103). Det er ingen garanti for at denne tilliten oppstår i intervjusituasjonen, men er lettere å oppnå enn gjennom for eksempel telefonintervju. Det er svært betydningsfullt å opprette en god atmosfære i intervjusituasjonen for at intervjuet skal være av god kvalitet. Faktorer som negativt kan påvirke en slik tillitsbygging er for eksempel hvordan informanten ser på forskeren. Dersom forskeren assosieres med en lignende kategori som journalist, sosialarbeider eller lederrolle, kan dette virke forstyrrende på intervjusituasjonen (Thagaard, 2009:103). For at intervjusituasjonen skal være tillitvekkende er det viktig at det ikke er for stor sosial avstand mellom forsker og informant, noe som kan påvirke hvordan informantene uttrykker seg. Dette mener jeg kan begrenses ved å reise ut i felten og på den måten vise at man som forsker er interessert i informantenes omgivelser. For å minske denne sosiale avstanden mener jeg også at det er viktig at forskeren på forhånd er godt forberedt på det som skal undersøkes. Noe som også vil bidra til at informanten forstår at forskeren allerede kan en del om temaet, og derfor vil gi mer detaljerte svar som igjen er nyttig for det analytiske arbeidet for forskeren. For å skape en slik intervjusituasjon vil det være svært hensiktsmessig å møtes personlig i omgivelser som informanten er fortrolig med.

Ved å reise til Misvær vil jeg også si at jeg får en forståelse av avstanden fra Bodø by, framfor å kun se på et kart. Det samme gjelder geografien i Skjerstadorrådet, som også kan besiktiges gjennom et kart, men det kan ikke sammenlignes med å være til stede. Selv om avstander og geografi ikke omfatter min problemstilling om kommunale tjenester direkte, så mener jeg at det å ha vært i området styrker min helhetlige forståelse av Skjerstad kommunedel som sted. I tillegg mener jeg at min tilstedeværelse i området kan forsterke min

forståelse av for eksempel driften av hjemmetjenesten som bruker mye av sin arbeidstid til kjøring ut til brukerne.

Ved å være noen dager i studieområdet mener jeg også at det er lettere å komme i kontakt med den vanlige borger på tilfeldig grunnlag, for eksempel gjennom møte på den lokale matbutikken. Dette kan også gjøre at informantene kanskje svarer mer direkte og ærlig uten noen forberedelsestid i forkant av et planlagt intervju, man beholder et visst overraskelsesmoment. Men på en annen side vil man ikke ha like god tid til å opprette en tillitvekkende intervjusituasjon. Men innslag av begge metodene vil jeg si er en styrke og kan gi variasjon og bredde i datamaterialet.

5.3 Metodiske utfordringer

5.3.1 Styrker og svakheter ved denne studien

Som nevnt ovenfor, gir kvalitativ metode stor frihet når det kommer til gjennomføring av intervjuer. Gjennom mitt feltarbeid gjorde jeg noen intervjuer, men ikke nok til at min undersøkelse kan regnes som representativ for hele Skjerstad kommunedel. Jeg har kun snakket med en lite del av befolkningen og resultatene i denne studien vil kun være gyldig dette utvalget av informanter, men siden jeg har en viss spredning i materialet kan dette si noe om tendensene for en større del av Skjerstads befolkning.

Ved bruk av intervju som metode er det noen faktorer som kan spille inn på hvordan informantene svarer, som igjen påvirker resultatet. Informanter i denne studien kan ha opplevd enkelttilfeller av negative erfaringer innenfor en kommunal tjeneste eller i forhold til Bodø kommune, noe som kan farge det vedkommende svarer om andre kommunale tjenester. Dette er vanskelig å avdekke og gardere seg mot, men ved å intervju flere personer minsker sjansen for at ett intervju overskygger resten. Jeg ønsker også å trekke fram det at flere av informantene i studien har dobbeltroller i lokalsamfunnet, eksempelvis en lederposisjon ved en institusjon kombinert med medlemskap i kommunedelsutvalget. Dette kan virke inn på to måter. Det kan føre til mindre objektivitet i informantens vurderinger eller at man begrenser sine uttalelser i én rolle for å hindre negative konsekvenser for sin andre rolle. Men det kan også tenkes at dobbeltroller i et lite lokalsamfunn vil gi bedre innsikt i nærmiljøet som igjen kan bidra med et bredere og mer helhetlig perspektiv.

Under intervjuene i denne studien ble det hovedsakelig stilt spørsmål knyttet til subjektiv opplevelse av det kommunale tjenestetilbudet slik det fremstår i 2014. Likevel hadde flere informanter en tendens til å raskt peke på endringer som skjedde i forbindelse med sammenslåingsprosessen uten at intervju spørsmålene omhandlet dette konkret. Riktignok inneholdt intervjuguiden også denne type spørsmål, men da som tilleggsspørsmål og ble stilt mot slutten av intervjuene. Det at noen informanter valgte å fortelle om endringene kan kanskje henge sammen med tittelen på informasjonsbrevet (vedlegg 8), som spør etter nettopp endringer. Selv om denne studien søker svar på om det har skjedd endringer i det kommunale tjenestetilbudet, burde kanskje informasjonsbrevet hatt en annen tittel, som bedre kunne forberedt informantene på spørsmålene som ville bli stilt. Men det skal legges til at under intervjuene ble informantene rettleidet slik at spørsmålene ble forstått på riktig måte, men det kan tenkes at informantene allerede hadde bestemt seg for hvordan de ville svare.

Det at denne studien gjennomføres ni til ti år etter at sammenslåingen skjedde mener jeg styrker min oppgave. De fleste kommunesammenslåinger gjennomføres etter en utredning rett i forkant, med en påfølgende evaluering ett til to år etter. Som det også framkommer i analysekapitlene senere i denne masteroppgaven, påpeker flere informanter at til og med ti år kanskje er for kort tid til å virkelig se konsekvensene av sammenslåingen. Men samtidig sier flere at situasjonen begynner å gå seg til, såpass mange år etterpå. Det er også en balansegang mellom å evaluere rett i etterkant og det å vente for lenge, nettopp fordi dersom det går for lang tid vil situasjonen normaliseres og tilstanden før sammenslåingen gradvis forsvinne fra folks hukommelse. Derfor mener jeg ni til ti år etter sammenslåingen er et passende tidspunkt for gjennomføring av en studie som denne. Datainnsamlingen som denne oppgaven bygger på ble gjort i juni 2014, altså ni og et halvt år etter sammenslåingen. Men fordi min oppmerksomhet har vært rettet mot Skjerstad både i forkant og etterkant av feltarbeidet, og helt fram til innlevering av oppgaven, velger jeg hovedsakelig å bruke *ti år* som tidsperspektiv i denne masteroppgaven.

5.3.2 Veileders engasjement på feltet

Jeg skal ikke legge opp til en stor debatt rundt min veileders bakgrunn, men den kan som flere andre ytre faktorer påvirke både det metodiske arbeidet, teoretiske forankringer og den analytiske tilnærmingen. Min veileder er en samfunnsengasjert person som til tider ytrer sin mening i den samme debatten som denne studien er en del av. Aarsæther sin mening om

kommunesammenslåing kan eksemplifiseres gjennom en kronikk i avisen Nordlys der Aarsæther (2014) uttaler seg om den aktuelle kommunereformen som også omtales i denne oppgaven. Det at min veileder har sterke meninger i debatten mener jeg kan virke inn på flere måter. For det første kan det tenkes at resultatene i masteroppgaven blir vridd for å støtte veileders mening, uten at verken han eller jeg bevisst ønsker dette. For det andre kan det tenkes at jeg som masterstudent ønsker å motbevise det som er Aarsæthers mening. Det skal sies at verken det ene eller andre er gjort bevisst i prosessen, men jeg er klar over at veileders bakgrunn er én av mange faktorer som kan påvirke resultatet av masteroppgaven. Men jeg vil også påpeke at er det vanskelig å skille en type påvirkning fra en annen, siden det er flere faktorer som kan spille inn på denne studiens konklusjon.

5.4 Analytisk tilnærming

Gjennom transkribering av materialet og videre analysearbeid av det empiriske datamaterialet har jeg brukt en temabasert analytisk tilnærming der hvert av de kommunale tjenesteområdene representerer hvert sitt tema, i tillegg til servicetorget og borgereffektivitet i form av kommedelsutvalget og representanter i kommunestyret. Temaene jeg ønsker å kategorisere analysen etter henger i stor grad sammen med tematiseringen i intervjuguidene (vedlegg 4, 5 og 6) og jeg har analysert det empiriske materialet basert på temaer sett gjennom de ulike informantenes syn. Risikoen ved en slik analytisk tilnærming er at man står i fare for å trekke ut tekstbiter fra sin opprinnelige sammenheng, så det blir viktig å sette informasjon fra hver enkelt informant inn i sammenhengen eller konteksten uttalelsen ble gjort i (Thagaard, 2009:171). I tillegg til den temabaserte tilnærmingen vil jeg også benytte meg av en personsentrert analytisk tilnærming der meningsinnholdet i materialet er i fokus. Jeg mener det kan ligge mye informasjon i måten informantene ordlegger seg, i tillegg til selve svarene på spørsmålene.

6 ANALYSE I: KOMMUNALE TJENESTER I SKJERSTAD

I dette første av to analysekapitler, som er hoveddelen av masteroppgaven, vil jeg presentere empiriske resultater, diskutere datamaterialet og se endringer i det kommunale tjenestetilbudet i Skjerstad kommunedel opp imot teoretiske perspektiver innenfor debatten om kommunesammenslåinger. Jeg vil forsøke å beskrive hva slags forandringer som har skjedd i lokalmiljøet og hvordan både ansatte og brukere vurderer disse endringene. Dette kapitlet vil i stor grad være empirinært og nokså orientert mot mine funn, men det vil også inneholde drøftinger opp i mot teoretiske perspektiver og andre undersøkelser som er gjort av det samme undersøkelsesområdet.

I dette analysekapitlet skal jeg først beskrive og diskutere de ulike tjenestesektorene hver for seg, med en oppsummering i slutten av hver del. Jeg vil begynne med barnehage- og skoletilbudet, deretter eldreomsorg og andre helsetjenester, og avslutningsvis vil jeg beskrive tekniske tjenester. Sammenfatninger og konklusjoner vil bli presentert i *kapittel 8*.

6.1 Analyse av oppvekstforhold - barnehage og skole

Som bakgrunn for analysen av barnehage- og skoletilbudet i Skjerstad kommunedel, slik det framstår i dag og hva slags endringer som har skjedd siden sammenslåingen med Bodø, har jeg intervjuet ledelsen for de to barnehagene og de to skolene som ligger i Skjerstad. I tillegg baserer jeg analysen på samtaler med folk lokalt og deres opplevelse av tilbudet. Tallmaterialet som presenteres under er fra tidspunktet intervjuene ble gjort, altså medio juni 2014. Jeg vil i dette kapitlet begynne med å beskrive både barnehage- og skoletilbudet slik det er i dag, for så å utdype endringer som har skjedd, og til slutt opplevelser av institusjonene hver for seg. Hensikten i dette kapitlet er å belyse endringene som har skjedd innen barnehage- og skoletilbudet i Skjerstad kommunedel etter sammenslåingen. Jeg velger å samle barnehage og skole i samme kapittel fordi i Skjerstad er disse to tett knyttet sammen, mer om det nedenfor.

6.1.1 Beskrivelse av barnehage- og skoletilbudet i Skjerstad kommunedel i dag

I dag er det to barnehager i Skjerstad kommunedel, det samme som da Skjerstad var en egen kommune. I 2014 har den ene barnehagen som ligger i Misvær 21 barn, og den andre som

ligger på Skjerstad har 11 barn. Sistnevnte er en del av Skjerstad oppvekstsenter som innebærer en samling av barnehage, barneskole og ungdomsskole på samme område. Begge barnehagene tilbyr plass for barn fra ett til seks år. Fram til 2012 var det én styrer i hver barnehage, men da det ble behov for ny styrer i Misvær barnehage og daværende styrer i Skjerstad barnehage ble spurt av skolesjefen i Bodø kommune om å ha overta, ble det felles styrer for begge barnehagene. Fram til 2011 var det to avdelinger i Misvær barnehage, mens i dag er begge en-avdelingsbarnehager. Styreren er til vanlig er tre dager i Misvær og to dager på Skjerstad per uke.

Det er også to skoler i Skjerstad kommunedel, en i Misvær (bilde 6.1) og en på Skjerstad. Begge disse skolene er grunnskoler fra første til tiende klasse med sammenslåtte klassetrinn. I 2014 var det på Skjerstad skole 42 elever fordelt på tre klasser, og på Misvær skole 50 elever fordelt på fire klasser. Skolene drives selvstendig med hver sin ledelse og administrasjon. De 92 elevene i Skjerstad kommunedel utgjør en liten del av Bodø kommunes omtrent 6000 elever, og Skjerstad og Misvær skole utgjør to av 24 grunnskoler i kommunen.



Bilde 6.1: Misvær skole. Foto: Sindre Torp.

6.1.2 Endringer innen barnehagetilbudet i Skjerstad kommunedel

Innenfor barnehagetilbudet i Skjerstad kommunedel er det først og fremst nedgang i barneantallet som blir framhevet blant merkbare endringer av informantene i studien. I 2011 var det i Misvær barnehage 23 barn og i Skjerstad barnehage 15 barn, og ifølge framtidsprognosene som ledelsen er forespeilet vil barneantallet gå ytterligere nedover de neste årene, noe som henger sammen med lite tilflytting og en eldre befolkning som er *ferdigprodusert*. Men samtidig blir det understreket at et barnehagetilbud med to enheter vil være nødvendig for å beholde innbyggerne, og det er ikke planer nedleggelse eller sammenslåinger av barnehagetilbudet. Det er riktignok snakk om å samle barnehagen og skolen i Misvær på samme området og på den måten skape et oppvekstsenter slik som på

Skjerstad. Dette er en prosess som er vedtatt av bystyret, og som også var ønskelig fra både barnehage- og skoleledelsen. Prosessen er i gang, men man venter på midler til gjennomføring, planen er da at barnehagen flytter inn i eksisterende bygg på Misvær skole.

Det kom det fram gjennom intervjuene at barnehagetilbudet stort sett er slik det var før kommunesammenslåingen i 2005. Bystyret i Bodø vedtok i 2013 at barnehager i kommunen skulle tilby enten fulle eller halve plasser. I gamle Skjerstad ble det tilbudt 6-timers tilbud i barnehagene, og etter vedtaket i Bodø kommune argumenterte ledelsen ved barnehagene i Skjerstad kommunedel for at et redusert og mer tilpasset behov var nødvendig for å dekke brukernes behov. Dette medførte at Skjerstad og Misvær fikk beholde et redusert og tilpasset tilbud, sammen med barnehagen på Kjerringøy som også er en utkantpreket kommunedel i Bodø kommune. Dette er en indikasjon på at Bodø viste raushet ovenfor Skjerstad og samtidig tilpasningseffektivitet, jamfør Bukve (2002), ved at tilbudet blir tilpasset brukernes behov.

Ledelsen for barnehagetilbudet i Skjerstad peker på økt fagkompetanse som en merkbart bedring etter sammenslåingen. For det første dreier det seg om selve organiseringen av administrasjonen. I tidligere Skjerstad lå barnehagen under skolekontoret, noe som informanter i studien peker på som lite optimalt. Spesielt på Skjerstad oppvekstsenter der rektoren også var et mellomledd. Da Skjerstad gikk inn i Bodøs organisasjonsstruktur ble barnehagene underlagt barnehagesjefen, noe som peker på en overgang til en sektororganisering av tjenesten. Ledelsen i barnehagene i Skjerstad kommunedel sier det i dag er mer kontakt med kommuneledelsen i Bodø enn det var før sammenslåingen i Skjerstad kommune. Det er i tillegg flere kontroller og tilsyn fra kommunens side, noe som aldri var tilfelle i Skjerstad kommune, og dette nevnes som en positiv endring. For det andre merkes den økte fagkompetansen gjennom tilgang på mer ressurser enn tidligere. Barnehagelederne i kommunen er på månedlig ledermøte i Bodø, samtidig er det bedre tilgang til vikarer gjennom HR-kontoret i byen. De ansatte har muligheter til å dra på flere kurs enn tidligere som kan bidra til å styrke egen faglig utvikling, i tillegg nevnes det som en stor fordel at i dag har barnehagene bedre tilgang på fagpersonell ved behov, for eksempel logoped. Det nevnes også som en fordel at man har flere å kontakte ved spørsmål om driften, selv om det også skal sies at det oppleves som at barnehagene i byen og i utkantene har noe ulike utfordringer, mer om dette nedenfor.

6.1.3 Opplevd kvalitet på barnehagetilbudet – fra ledelse og brukere

Ledelsen forteller om økt fagkompetanse, som kan settes i sammenheng med en sektororganisert kommune, men i tillegg er det bevart en grad av fleksibilitet, noe som tyder på at det territoriale er delvis ivaretatt i kommunedelen. Selv om barnehagene er underlagt barnehagesjefen i byen, drives de selvstendig. Det at begge barnehagene i Skjerstad kommunedel har felles styrer virkes ikke som veldig problematisk, men det nevnes at det er en utfordring at man gjerne skulle vært begge steder samtidig. Ansvar for begge barnehagene krever også svært mye kontortid og administrering, så det er minimale muligheter for å bidra på avdelingene ved lav bemanning. Men det er antageligvis økonomisk gunstig for Bodø kommune å ha én feller styrer framfor en i hver barnehage. Som nevnt tidligere har barnehagene i Skjerstad kommunedel fått beholde litt mer frihet i forhold til åpningstid. Fleksibiliteten kommer også til uttrykk i forbindelse med ferier. Et eksempel er barnehagetilbudet sommeren 2014 da kun to barn trengte plass i to uker i ferien, men foreldrene fikk flyttet sine ferier slik at barnehagen kunne stenge de aktuelle ukene, noe som var økonomisk gunstig. Dette viser at fleksibiliteten kan gå begge veier, både fra tjenesteyter til bruker, men også andre veien. Dette er noe som er lettere å få til i små miljøer der de fleste kjenner hverandre, og som også støtter det territoriale perspektivet. Et annet eksempel på fleksibilitet kom fram gjennom en samtale med en informant som har barn i barnehagen, og som pendler daglig til Bodø. Informanten hadde en gang blitt svært forsinket hjem fra jobb grunnet snøvær, noe som gjorde det umulig å rekke å hente sitt barn. Dette ble løst ved at en ansatt i barnehagen tok med seg barnet hjem inntil pendleren rakk fram. Dette er i seg selv ikke noe revolusjonerende i et lite lokalsamfunn, men det som vises er at brukerne setter pris på at barnehagen er til stede i lokalsamfunnet, at personalet er fleksible og hjelpelige og at tilbudet er slik som før, og på den måten kommer det territoriale til uttrykk selv i en sektororganisert barnehagestruktur.

Gjennom møter med andre barnehageledere i Bodø kommune framhever ledelsen i Skjerstads barnehager fordelene med å kunne diskutere med andre om utfordringer i barnehagene, men føler også at utfordringene er av veldig ulik art. Der barnehagene i byen konkurrerer seg i mellom for å få barn til å søke seg til deres barnehage, er det i Skjerstad kommunedel en stor utfordring at antallet barn i barnehagene går nedover. Men likevel sitter ledelsen for barnehagene i Skjerstad igjen med en følelse av lettelse ved å se hva slags utfordringer de sliter med i byen og at det er relativt rolige tider i Skjerstad kommunedel, selv om det også kom fram at det kan være utfordrende å ha en liten barnehage med kun én avdeling, og der det

til tider kun er én ansatt på jobb. Dette kan være utfordrende fordi man ikke noen å spille på dersom noe skulle skje. Dette er synspunkt som kommer først og fremst fra barnehageledelsen, men i mindre grad kommer til uttrykk gjennom innbyggere i Skjerstad, disse uttrykker stort sett en positiv innstilling til de små barnehagene.

Selv om ledelsen for Skjerstads barnehager ser positive sider ved å være en del av et større kompetansemiljø i Bodø kommune, var det også svært nyttig å være interkommunalt tilknyttet Regionalt kontor for kompetanseutvikling (RKK) i indre Salten, noe Skjerstadbarnehagene var tidligere, men mistet etter sammenslåingen. Der møtte barnehagestyrere andre styrere fra barnehager i kommuner med noenlunde like forhold. Barnehageledelsen uttaler at: *"...da møtte vi andre små enheter som vet hva du snakker om, små forhold"*. Da var den gjensidige forståelsen bedre i motsetning til slik den er i Bodø kommune i dag, der møter og kurs er mer rettet mot større enheter. Tilgangen til RKK bidro også til fagkompetanse til barnehagene, men manglet ansvaret for at barnehagene drives best mulig, noe Bodø kommune har ovenfor barnehagene i Skjerstad kommunedel i dag. Økonomisk ser det ikke ut til å være store endringer etter sammenslåingen slik det kommer til uttrykk fra barnehageledelsen. Barnehagedriften er finansiert gjennom kommunebudsjettet og ved avgifter som betales av foresatte til barna, og på den måten er de delvis selvfinansiert, men det er selvfølgelig en utfordring for økonomien når barnetallet går nedover, og brukerbetalningene dekker en mindre del av utgiftene.

Når det gjelder mange av de endringene som er nevnt over, så er de hovedsakelig best synlig for ledere og ansatte i barnehagen, men befolkningen for øvrig ser barnehagetilbudet omtrent ut som før. De ser barnehagene som ligger der og synes de fungerer slik de alltid har gjort. I forhold til sammenslåing med skolen i Misvær til et oppvekstsenter, er ledelsen i barnehagen og skolen utelukkende positiv og peker på gode erfaringer fra oppvekstsenteret på Skjerstad. Der ligger skolen og barnehagen i samme bygg, men har eget uteområde. Siden de ligger i samme bygg, er det også noe samarbeid mellom barnehagen og småtrinnet på skolen, dette trekkes fram som spesielt bra for barnehagebarna siden de får en smidigere overgang til skoletilværelsen, ifølge barnehageledelsen. Blant befolkningen er det litt delte meninger om sammenslåing med skolen, der noen peker på frykten for å miste tryggheten med barnehagen som en egen enhet og skjermet fra skolen. Skolen og barnehagen i Misvær ligger omtrent 600 meter fra hverandre i luftlinje.

6.1.4 Endringer innen skoletilbudet i Skjerstad kommunedel

I forhold til barnehagetilbudet som oppleves som nokså uforandret etter sammenslåingen, har det skjedd større endringer innenfor skoletilbudet, spesielt ved Misvær skole, både i forhold til organisering og drift. I Skjerstad kommune var det to rektorer, en ved hver av skolene, en skolesjef og en rådmann. Etter sammenslåingen ble Skjerstad med i Bodøs skolemodell og har fortsatt tre nivåer. Rådmannsnivå øverst, et grunnskolekontor med undervisningssjef og den enkelte virksomhet. I motsetning til miljøet i Skjerstad kommune med to skoler, er skoleledelsene i Skjerstad kommunedel nå en del av et fagmiljø som består av 24 grunnskoler. Det pekes på god oppfølging fra skolekontoret som både veileder og pådriver av god skoleutvikling samtidig som skoleledelsene føler de har stor frihet til å utvikle egne enheter innenfor forskrifter og regler. En informant fra skoleledelsen i tidligere Skjerstad kommune uttrykker denne endringen på følgende måte: *”...i vårt månedlige rektormøte satt vi to rektorer og en skolesjef der, og det skal noe til å få et grensesprengende utviklingsklima i en sånn liten snever samling.”* Ved å bli en del av Bodøs modell ser informantene fordeler med å ha en støttefunksjon som etterspør resultater, de føler også bedre oppfølging. Da Skjerstadskolene ble en del av Bodø kommunes skolesektor medførte også dette en del møtevirkosomhet som naturlig nok foregår i byen, som igjen medførte en del reising, omtrent to ganger i måneden. Det ble nevnt at dette tar litt tid, men at dette tilbakebetales i faglig utbytte. Det trekkes også fram at ulikheten som det er på utkantskolene og sentrumsskolene i Bodø kommune gjør møtene mer fargerike. Skolene i Skjerstad tilhører kommunedel øst i Bodø sammen med Tverlandet og Saltstraumen skoler, og har også et nært samarbeid og nettverksmøter med disse naboskolene.

Ifølge skoleledelsen var det dystre utsikter for skoletilbudet i Skjerstad i de siste årene som egen kommune. Det var dårlige økonomiske tider og prognosene var ikke særlig oppløftende, og en kommunesammenslåing kunne bidra med midler som kunne sikre tilbudet i Skjerstad. Skoleledelsen ved Misvær skole uttaler at en sammenslåing bidro til å *”...kunne ivareta et pedagogisk tilbud her, et tilbud som var på vei til å forvitne i Skjerstad kommune ved at vi måtte undervise med færre pedagoger...prognosene sa at skolene kanskje måtte slås sammen, hadde ikke hatt råd til begge.”* Nå det gjelder sammenslåingen av skolene, er det her hovedsakelig snakk om å samle de to ungdomstrinnene. Dette var en diskusjon som også foregikk i noen grad etter sammenslåingen, men i 2014, ni år etter sammenslåingen, er det ingenting som tyder på at en slik sammenslåing kommer til å skje med det første. Den eneste

sammenslåingen i det pedagogiske tilbudet som er planlagt er at barnehagen flytter inn i skolens bygg i Misvær som nevnt tidligere.

En stor endring for skoletilbudet gikk på de økonomiske rammene. Sammenslåingen gjorde at skolene kunne drives slik de hadde blitt gjort tidligere, men med romsligere budsjetter. Men det aller viktigste for Misværskolene var likevel økonomiske midler fra Bodø kommune til å bygge et nytt bygg til barne- og ungdomsskolene. Dette var sårt etterlengtet og noe Skjerstad kommune ikke hadde råd til, men Bodø kommune hadde i forkant lovet å finansiere dette bygget ved sammenslåingen. Bygget stod ferdig i 2006 og hadde en prislapp på 30 millioner (Brandtzæg, 2009:44) og inneholdt bibliotek, gymsal og svømmebasseng. Biblioteket ble riktignok nedlagt høsten 2014, mer om dette i *kapittel 7.1* om tjenester på det tidligere kommunehuset i Misvær.

6.1.5 Opplevd kvalitet på skoletilbudet – fra ledelse og brukere

Informantene i skoleledelsen var i intervjuene raskt ute med å avkrefte myten om at utkantskolene leverer dårligere resultater enn de store skolene, og sier at skolene i Skjerstad kommunedel er helt på høyde med sentrumsskolene i Bodø når det gjelder nasjonale prøver og eksamensresultater. Det ble ikke gitt uttrykk for at sammenslåingen hadde ført til økt pedagogisk styrke ut til elevene ved skolen gjennom *bedre* resultater, men omorganiseringen med skolekontor i byen og tilgang til større nettverk gjorde det først og fremst mulig å opprettholde det pedagogiske tilbudet, men samtidig gi faglig og kreativt påfyll. Men på grunn av bedre økonomi etter sammenslåingen ble det bedre muligheter for å ansette flere lærere, som kan tenkes å styrke den pedagogiske styrken til skolen. Skoleledelsen ved Misvær skole presiserer også at: *”En ting er jo de faglige målene vi setter, det andre er de sosiale målene...det er jo 50 elever fra første til tiende, det gjør jo at det blir veldig mye mer nært...”*. Det som legges i dette er at man er: *”...mer avhengig av at den enkelte brikke tar sitt ansvar”*. Det nære fører til mer sosial nærhet og følelse av tilhørighet, og på den måten et økende ansvar både fra lærerne og elevenes side. Alt blir mer synlig i små miljøer, noe som skaper et ansvar hos hver enkelt.

Både skoleledelsen og informanter blant innbyggerne mener det er klare fordeler ved å ha en nærmiljøskole, og en informant forteller at: *”...det er trygt å sende elevene på skolen når man vet hvem lærerne er”*. Dette utsagnet viser at innbyggere setter pris på nærheten til skolen. På

spørsmål om hva som er spesielt bra med skoletilbudet i Skjerstad kommunedel, svarer både ledelsen og flere lokale folk at det først og fremst er at det finnes en skole i nærmiljøet. Det at det finnes en skole pekes på som helt avgjørende for at det i det hele tatt eksisterer et levende lokalsamfunn der. Flere av informantene blant de lokale innbyggerne viser også en forståelse av hvordan situasjonen var mot slutten i Skjerstad kommune, og de ser at en sammenslåing med Bodø kommune har bidratt til å videreføre skoletilbudet både på Skjerstad og i Misvær.

Når det gjelder den videre driften av skoletilbudet i Skjerstad kommunedel, ser det ut til at den kommer til å være nokså lik framover. Sammenslåingen av ungdomstrinnene er lagt på is og skoleledelsen peker på svært forutsigbare rammer. Etter sammenslåingen ble det mye lettere å planlegge framtiden fordi ressursene finnes. Prognosene for framtidige elevtall ser også ut til å være nokså stabile de nærmeste årene, noe som også bidrar til enklere planlegging. Antallet elever ved begge skolene har blitt redusert siden år 2000, men Misvær

skole har de siste årene

hatt en positiv utvikling (figur 6.1), i motsetning til

Skjerstad oppvekstsenter som fortsatt har en

nedgang i antall elever (figur 6.2). I tidligere

Skjerstad kommune var det stadig nedskjæringer

og kutt i budsjettene og skoletilbudet slik det

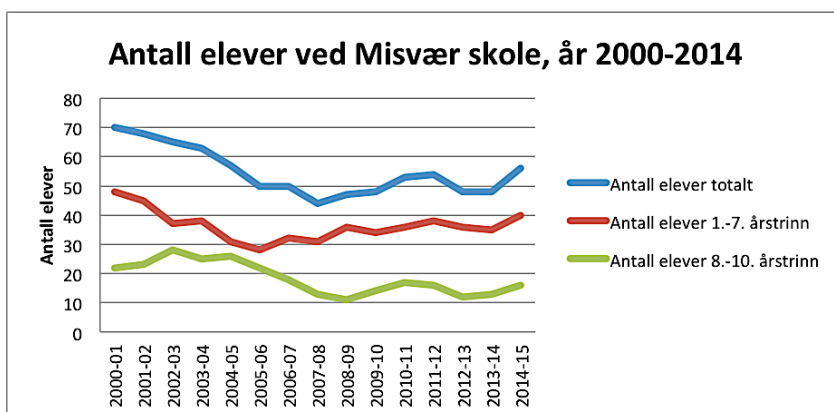
framstår i dag, hadde det ikke vært mulig å

beholde. Fordi det tidligere har vært snakk

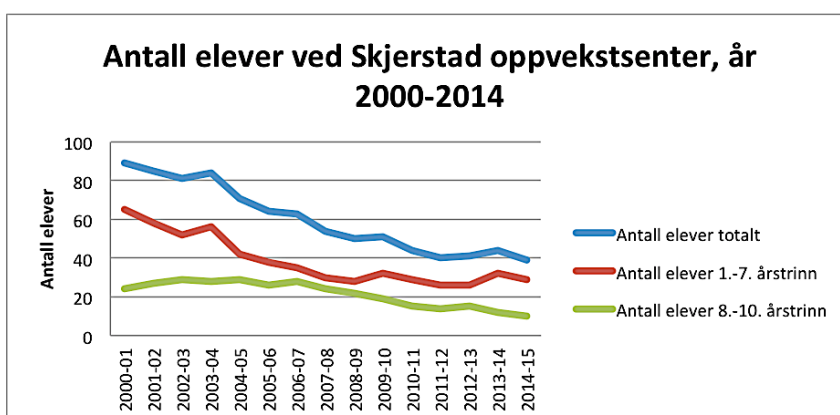
om sammenslåing av ungdomstrinnene, er det

en del informanter som trekker fram dette som en

mulig framtid, noe som vil



Figur 6.1: Nedgang i antall elever ved Misvær skole siden år 2000, oppsving siden 2007-08 (Grunnskolens informasjonssystem 2015).



Figur 6.2: Nedgang i antall skoleelever ved Skjerstad oppvekstsenter siden år 2000 (Grunnskolens informasjonssystem 2015).

føre til mer busstransport for elevene som av noen vurderes som negativt. Det er ingen grunn til å si at nedgangen i antall elever henger direkte sammen med kommunesammenslåingen, men dette er heller en sammenheng med generell befolkningsnedgang i utkantstrøk. Med tanke på nedgangen i antall elever, spesielt på ungdomstrinnet, kunne man argumentert for at en sammenslåing ville vært kostnadseffektivt for Bodø kommune. Både Misvær skole og Skjerstad oppvekstsenter har svært høy kostnad per elev sammenlignet med de større skolene i Bodø kommune. Eksempelvis har Skjerstad oppvekstsenter en kostnad per elev som er over dobbelt så høy som for Saltvern skole, som er Bodø kommunes største grunnskole med over 700 elever. Det at kommunen fortsetter å ta kostnaden for to skoler i Skjerstad kommunedel, viser prioritering av tilpasningseffektivitet framfor kostnadseffektivitet fra Bodø kommunes side. Basert på kostnad per elev ser det ut til at en sammenslåing ville gitt en økonomisk besparelse, selv om denne studien ikke undersøker dette nærmere. I forhold til den generelle forbedringen av de økonomiske rammene for skoletilbudet sa en informant at: *"I en stor kommune kan det være dårlig økonomi, men det vil alltid være litt til å gjennomføre noe...I Skjerstad kommune var det rett og slett ikke rom for noe..."*. Dette utsagnet mener jeg tyder på en større trykghetsfølelse ved å være en del av en større kommune. Man blir ikke like sårbar. Nå er dette utsagnet uttalt i forbindelse med skoletilbudet, men noen lignende meninger kom også fram innenfor andre kommunale tjenester.

6.1.6 Barnevern

Da Skjerstad var en egen kommune hadde de egen barneverntjeneste. Barneverntjenesten kan sies å ligge i skjæringspunktet mellom helse og oppvekst, men jeg velger å beskrive barneverntjenesten under oppvekst, selv om det i tidligere Skjerstad kommune var et av ansvarsområdene til helse- og sosialsjefen. Etter sammenslåingen ble barnevernet sentralisert og innlemmet i barneverntjenesten i Bodø kommune med kontor i byen. Tidligere helse og sosialsjef i Skjerstad kommune peker på dette som både positivt og negativt. Det vurderes som sårbart å jobbe med barnevern i et så lite område fordi alt blir så nært, spesielt med tanke på igangsetting av store tiltak i et lite miljø som blir veldig synlig. Men på den andre siden vurderes det som negativt at barnevernet har flyttet ut av Skjerstad kommunedel fordi avstanden har økt og terskelen for å ta kontakt med barneverntjenesten kan være høyere i dag. I tidligere Skjerstad kommune kunne det være enklere å hjelpe tidligere og sette i gang tiltak raskere fordi man kjente godt til sakene og de involverte. Men det kan også tenkes at terskelen for å kontakte barnevernet i et lite lokalsamfunn blir høy dersom man av en eller

annen grunn har et anstrengt forhold til de ansatte i barnevernet. Men totalt vurderer både ledere og innbyggere det som positivt at barnevernet ikke lenger er like tett på lokalsamfunnet.

6.1.7 Oppsummering av barnehage- og skoletilbudet

Både barnehage- og skoletilbudet i Skjerstad kommunedel har blitt videreført svært likt som det var før sammenslåingen med Bodø kommune. De merkbare endringene er i form av økte økonomiske ressurser, og det mest synlige er det nye skolebygget i Misvær. Bygget pekes på som en nødvendighet og som en positiv endring, både fra skoleledelsen og innbyggere i Misvær. Når det gjelder det pedagogiske tilbudet som gis i barnehagene og på skolene på Skjerstad og i Misvær oppleves dette som uendret av innbyggerne, men ledelsen ved institusjonene gir uttrykk for at den økonomiske tryggheten har gitt bedre forutsigbarhet og gjort planleggingen enklere, dette gjelder spesielt ved skolene. I forhold til videreføringen av begge skolene i Skjerstad kommunedel, kan dette tyde på en prioritering av tilpasningseffektivitet fra Bodø kommunes side. Sentraliseringen av barneverntjenesten vurderes stort sett som positivt blant informantene. Når det gjelder tilgang på fagkompetanse peker både barnehage- og skoleledelsen på bedring, men også her oppleves forbedringen i litt større grad for skoletilbudet. Barnehagen mistet tilknytningen til RKK-nettverket, noe som ble sett på som litt negativt. Men samlet sett er både ledelsen ved institusjonene og innbyggere i Skjerstad fornøyd med tilbudet som finnes i dag.

6.2 Analyse av eldreomsorg og andre kommunale helsetjenester

I dette kapitlet vil jeg beskrive i hvilken grad, og hvordan eldreomsorgen har endret seg etter kommunesammenslåingen og hvordan tilbudet er i dag. Eldreomsorgen omfatter både Furumoen sykehjem som ligger i Misvær og hjemmetjenesten i Skjerstad kommunedel. Eldreomsorgen er hovedområdet i dette kapitlet, men avslutningsvis vil jeg også trekke inn vurderinger av andre deler av det kommunale helsetilbudet i Skjerstad kommunedel.

6.2.1 Beskrivelse av eldreomsorgen i Skjerstad kommunedel i dag

I forbindelse med kommunesammenslåingen har det på sykehjemmet blitt åpnet en skjermet demensavdeling som ble bygget mens Skjerstad var en egen kommune. Furumoen sykehjem, som er det minste av Bodø kommunes seks sykehjem, har 22 sykehjems plasser, samme antall

som før sammenslåingen, men i dag er seks av plassene er på skjermet avdeling. I tillegg er det to omsorgsboliger i bygget. Huset er også administrativ base for hjemmetjenesten i hele Skjerstad kommunedel. Furumoen sykehjem er også den største arbeidsplassen i Skjerstad kommunedel, og har 18,7 årsverk i sykepleie- og hjelpepleierstillinger i tillegg kommer kjøkken-, renhold- og lederstillinger på 5,3 årsverk. Totalt er disse årsverkene ved sykehjemmet fordelt på 45 personer, inkludert tilkallingsvikarer.

6.2.2 Endringer innen eldreomsorgen i Skjerstad kommunedel

I forhold til organisering av eldreomsorgen er dagens virksomhetsleder for eldreomsorgen i Skjerstad kommunedel samme person som var helse- og sosialsjef i tidligere Skjerstad kommune. I dag er arbeidsforholdene sterkt fokusert på pleie, mens i tidligere Skjerstad kommune var også legetjenester og helsesøster ansvarsområde for helse- og sosialsjefen, men i dag er disse tjenestene styrt gjennom andre sektorer i Bodø kommune. I dag er virksomhetslederen ansvarlig for både sykehjemmet og hjemmetjenesten i Skjerstad kommunedel, noe som er annerledes enn organiseringen i resten av Bodø kommune, der disse er delt inn i ulike enheter. Virksomhetsleder i Skjerstad kommunedel forholder seg til hjemmetjenesteleder i Bodø kommune. Eldreomsorgen har på den måten blitt plassert inn i Bodøs sektororganisering, men samtidig har den lokale kunnskapen spilt en rolle i den daglige driften. Ved felles administrering av hele Skjerstad kommunedels eldreomsorg har man beholdt lederskapet nær brukerne både på institusjonen og dem som får hjelp hjemme, og gjennom denne måten å organisere på ivaretas den territorielle dimensjonen.

Den største endringen innen eldreomsorgen handler om økonomiske midler. I årene før sammenslåingen med Bodø, investerte Skjerstad kommune en del økonomiske midler på bygging av en skjermet avdeling ved sykehjemmet i Misvær. Etter hvert innså man at det ikke ville være økonomiske midler i kommunen til å drive denne avdelingen etter at statlige midler først ble lovet, men senere trukket tilbake, noe som førte til at avdelingen fysisk måtte åpnes opp og bli en del av resten av sykehjemmet. Sammenslåingen med Bodø kommune førte med seg økonomiske midler, først og fremst til lønninger til ansatte ved den nye skjermede avdelingen, som gjorde det mulig å drifte avdelingen. Tildelingsvirksomheten ble også overført til Bodø etter sammenslåingen, noe som ble vurdert som en positiv endring fra ledelsen ved sykehjemmet sin side, men som et par andre informanter trekker fram som en

endring som har gjort det mer tungvint for dem som ønsker hjelp. Dette vil bli beskrevet nærmere nedenfor.

6.2.3 Opplevd kvalitet på eldreomsorgen – fra ledelse og brukere

Ledelsen ved sykehjemmet forteller om nært samarbeid og god kommunikasjon med hjemmetjenesteleder i Bodø kommune, og det vurderes som positivt å være i nettverk med de andre sykehjemmene i kommunen gjennom felles møter i Bodø. Det pekes også på god kommunikasjon mellom tjenestene i tidligere Skjerstad og tildelingskontoret i byen. At tildelingsvirksomheten i Skjerstad ble en del av tildelingskontoret i Bodø mener ledelsen ved sykehjemmet var en fordel. I gamle Skjerstad kommune var alt veldig nært, noe som var bra, men kunne også være utfordrende. Ledelsen eksemplifiserer dette gjennom hvordan tildelingsprosesser kunne oppfattes tidligere. *”Litt som bukken og havresekken, der du søker om hjelp, de skal også utføre den, og de sitter også med pengesekken”*. I slike saker kunne nærheten noen ganger komplisere prosessen, noe en informant blant innbyggerne gir eksempel på ved at i tidligere Skjerstad kommune: *”...kunne de bare ringe direkte til avdelingsleder og spørre om en ledig plass hvis de så en dødsannonse i avisen”*. Dette kunne av og til føles litt for nært og føre til vanskelig avgjørelser for lederne, ved prioriteringer av eldre med behov for sykehjemsplass. Men på den andre siden pekes nærhet på som noe positivt gjennom en opplevelse av trygghet og kjennskap mellom ansatte og beboere på sykehjemmet. De ansatte hadde også en tendens til å føle et eierskap til jobben og dermed føle et stort ansvar, noe de for øvrig også gjør i dag. I et lite lokalsamfunn som Skjerstad kommunedel *kjenner alle alle*, og dette er ikke noe unntak på sykehjemmet. Mange av de ansatte har nære familierelasjoner både til pasientene og de pårørende. Dette oppleves stort sett som positivt fordi det gir en trygghet, men det blir også viktig for de ansatte å være bevisst rundt dette, og skille mellom arbeid og privatliv.

Fordi sykehjemmet og hjemmetjenesten er videreført i sin opprinnelige organisering, jobber stort sett de samme personene der i dag, noe som synes å vurderes som svært positivt fra både ledelse og innbyggere. I forkant av sammenslåingen ble det blant befolkningen i Skjerstad uttrykt noe frykt for at omsorgen for eldre skulle forverres fremfor en forbedring, jamfør tabell 2.1. I forhold til sykehjemmet, uttrykte en informant at noe av redselen gikk på at: *”Bodøfolk skulle komme å ta fra oss sykehjemsplassene”*. Det skal sies at i forkant av sammenslåingen var det god kapasitet på sykehjemmet, og under intervjuer i studien kom det

også fram tanker fra de ansatte i kommunen at kanskje var sykehjemmet overdimensjonert i forhold til behovet, i gamle Skjerstad kommune. Den gang var også sykehjemmet fullt, men da var beboerne friskere og det kunne legges til rette for mer aktiviteter for beboerne, men i dag er mange for dårlig slik at flere sosiale tilbud har falt bort. Ledelsen ved sykehjemmet legger til at samhandlingsreformen også fører til sykere beboere på sykehjemmet fordi de raskere må ut fra sykehuset og overlates til kommunens tilbud. Etter sammenslåingen ble Furumoen en del av eldreomsorgen i Bodø kommune, og dette gjorde at prioriteringer av sykehjemsplassene måtte gjøres ved sykehjemmet, som igjen medførte at en del av beboerne ved Furumoen sykehjem i dag kommer fra byen, omtrent halvparten. Dette er et tegn på at Bodø kommune utnytter ressursene de har, som igjen kan sies å styrke systemkapasiteten i kommunen fordi de løser utfordringene med økende antall eldre med behov for sykehjemsplass ved å utnytte plassene på Furumoen. På den måten kan man godt si at folk fra Bodø tar plassene til eldre fra Skjerstad kommunedel, men etter sammenslåingen kan dette også trekkes mot økende tilpasningseffektivitet for brukerne i Skjerstad kommunedel. Dette kan sies fordi en del eldre fra Skjerstad kommunedel har pårørende som bor i Bodø og av den grunn ønsker seg til et sykehjem byen. Fordi alt nå er samme kommune, fører dette til en fleksibilitet som kommer Skjerstadbefolkningen til gode, og tilpasningseffektiviteten kommer til uttrykk ved at kommunen tilbyr funksjonelle tjenester for innbyggerne, jamfør Bukve (2002). I tillegg har sykehjemmet fått beholde en observasjonsplass for vurdering av pasienter på inntil fire døgn, noe som gjør at man slipper å sendes til sykehuset i Bodø. Denne er avsatt til brukere i Skjerstad kommunedel, og kan beskrives som et tegn på raushet fra Bodø kommune og bidrar til å styrke tilpasningseffektiviteten i området.

Ved sykehjemmet har de også fått beholde sin egen matproduksjon, selv om Bodø kommune har et eget produksjonskjøkken som leverer mat til de andre sykehjemmene. Grunnen til at de fikk beholde dette var at det allerede var etablert matproduksjon i Skjerstad kommune, avstanden fra Bodøs produksjonskjøkken er stor, og i tillegg ble det vurdert som positivt å ha et produksjonskjøkken i beredskap i utkanten. Den sistnevnte årsaken var både med tanke på ekstra behov ved de andre sykehjemmene i kommunen, men også på grunn av den overhengende sårbarheten med den vinterutsatte fylkesvei 812 over Kvikstadheia. Veien over Kvikstadheia er korteste vei mellom Bodø og Misvær.⁶ Etter sammenslåingen har de også fått beholde en særavtale med den lokale arbeidssamvirkebedriften, som nå har blitt en del av

⁶ Over Kvikstadheia er avstanden 67 km, mens veien om Saltdal og Fauske har en avstand på 116 km.

Bodø produksjonssenter as (Bopro). I Skjerstad kommunedel holder Bopro til på Veksthuset på Skjerstad og selger vaskeritjenester til både Furumoen sykehjem og hjemmetjenesten. Begge eksemplene over viser at Bodø kommune er fleksible ved å la tjenester bli utført i lokalmiljøet selv om resten av kommunens institusjoner har en annen vaskeritavtale. Dette bidrar til at Skjerstad kan drive på samme måte som tidligere, og samtidig bidra til ringvirkninger i lokalsamfunnet ved å utnytte de ressursene som finnes der.

Som Baldersheim et al. (2003) påpeker, kan små kommuner ha utfordringer med å tiltrekke seg faglig sterke ansatte. Ledelsen i eldreomsorgen i Skjerstad kommunedel forteller om større faglig nettverk etter sammenslåingen med Bodø, men legger også til at både sykehjemmet og hjemmetjenesten har svært kompetente fagfolk, noe de har fått gjennom videreutdanning av sine ansatte. Hjemmetjenesten har kompetanse innen kreftsykepleie, psykisk helse, rus, psykiatri og geriatri. På sykehjemmet har ansatte tatt videreutdanning innen diabetes, geriatri, palliativ behandling og psykiatri. All denne fagkompetansen gjør at ledelsen kan drive eldreomsorgen og samtidig være trygg på kunnskapen hos sine ansatte. Sett fra et brukerperspektiv er kanskje ikke denne dokumenterte kunnskapen like mye verdt, sammenlignet med det territorielle dimensjonen, som kommer til uttrykk ved at de ansatte er de samme og som brukerne kjenner. Flere informanter uttrykker positivitet til at sykehjemmet har de samme ansatte i dag. Dette kan bidra til at tjenestene oppleves like bra som før, noe også Baldersheim et al. (2003) fant i sine undersøkelser, nettopp fordi tilbudet er kjent for brukerne, bygger på nærhet, både sosialt og fysisk, vil dette skape trygghet og like høy tilfredshet med tjenestene.

Ledelsen for eldreomsorgen mener at den største utfordringen for hjemmetjenesten er avstandene ut til brukerne, og spesielt den indirekte tiden som brukes til planlegging, organisering og kjøretid før man faktisk når ut til brukerne. Ute i distriktet går mye av arbeidsdagen med til kjøring, noe som skaper et stramt tidsskjema. Dette er noe de er vant til i Skjerstad kommunedel, men det ble nevnt fra en informant at i Bodø kommune var det snakk om å utrede om det skulle bli en geografisk grense for hvor det skal tilbys heldøgns hjemmetjeneste. Dette kan bli komplisert i utkanten der avstandene er store, og temaet går fra å være helsepolitikk til å bli distriktpolitikk ved at det da settes begrensninger for hvor folk skal få lov til å bo. I dag samarbeider Skjerstad hjemmetjeneste med Saltstraumen hjemmetjeneste om nattevakt med én ansatt i hver del og arbeidsoppgavene fordeles hensiktsmessig og at de hjelper hverandre ved behov, og dette vurderes som vellykket.

Det at Furumoen sykehjem er den største arbeidsplassen i Skjerstad kommunedel har stor betydning for innbyggere i lokalsamfunnet. I likhet med skolens tilstedeværelse i nærmiljøet, er sykehjemmet viktig for at det skal *"...være liv i bygda"* som en informant sa. For at familier skal ha grunnlag for å bosette seg i området må det finnes arbeidsplasser og tilbud som barnehage og skole. En informant sa om sykehjemmet at *"vi er jo veldig avhengig av at de er her, holde hjørnesteinsbedriften intakt"*. Det at sykehjemmet omtales som en hjørnesteinsbedrift sier noe om betydningen det har for folk. I *Nyhetsbrev 2/2014* presiserer også Bodø kommunale eldreråd at fordi sykehjemmet har så mange unge etablerte ansatte som også har barn i barnehage eller skole, er det avgjørende for et godt bygdemiljø (Bodø kommunale eldreråd, 2014). I Skjerstad kommunedel bor det i underkant av 1000 mennesker og sykehjemmets 45 ansatte utgjør da en relativt stor del av folketallet. Da det våren 2014 dukket opp overskrifter i *Avisa Nordland* om lekkasjer fra et saksdokument der det var forslag om utredning av omgjøring av de to minste sykehjemmene i Bodø kommune til omsorgsboliger, ble det mobilisert i lokalmiljøet (*Avisa Nordland*, 2014). Dette skal ikke bli et stort tema i denne oppgaven siden da jeg intervjuet ledelsen ved Furumoen sykehjem om denne saken, fikk jeg inntrykk av at dette var en sak som var blåst voldsomt opp og at navnet *Furumoen* ikke engang var nevnt. Dette var en lekkasje fra et møte som aldri skulle kommet ut. Ledelsen ved sykehjemmet sier at dette ikke kan settes i sammenheng med sammenslåingen, men med generelle innsparinger i Bodø kommune. Informanten fortsetter med å stille spørsmål ved nedleggelse av det mest effektive sykehjemmet i kommunen når det fortsatt er ventelister for sykehjemsplass i Bodø kommune, og sykehjemmet i tillegg har lavest pleiefaktor, altså lavest bemanning per pasient. Akkurat det at sykehjemmet har lavest pleiefaktor mener informanten stammer fra den tiden Skjerstad var en egen kommune og måtte drive mest mulig effektivt for å holde driften oppe på et tilfredsstillende nivå med begrenset økonomi, noe man senere har fortsatt med. Når det gjelder informanter blant innbyggere, er det litt varierende reaksjoner på medieoppslagene rundt omgjøring av sykehjemmet. En informant tror dette er en naturlig utvikling i en stor kommune med mange sykehjem, men har samtidig ikke tro på at det blir gjennomført. En annen er rask med å henge denne dette på sammenslåingen, og argumenterer med at *"Dersom vi hadde vært en egen kommune hadde vi vel vært pålagt å ha eget sykehjem..."*. Selv om det er uenigheter rundt årsaken til forslaget, er det full enighet rundt konsekvensene dersom det skulle bli gjennomført. Den er udelt negativ, og en informant uttaler: *"...da er over og ut for Misvær som bygd."*

6.2.4 Endringer og opplevd kvalitet på andre kommunale helsetjenester

I tillegg til opplevelser av kvaliteten på eldreomsorg i Skjerstad kommunedel ble informantene også spurt om andre kommunale helsetilbud. På spørsmål om hva som er bra med andre helsetilbud i Skjerstad kommunedel i dag blir det av flere informanter trukket fram at de har hatt en stabil kommunelege i over 30 år, noe som er ”...en gave..” fordi i mange småkommuner eller øykommuner sliter de med leger som kommer og går. En informant sier at legen har ”...det kliniske blikket”, og det at han har 30 års praksis i kommunen gjør at han har svært god kjennskap til folk og folks helse. Det at innbyggere verdsetter legens kjennskap til lokalbefolkningens helse tyder på at nærhet til lokalmiljøet er av betydning for brukernes tilfredshet med denne helsetjenesten slik Baldersheim et al. (2003) også viser ved at årsaken til at helsetjenester i små kommuner ofte vurderes som like bra som i store kan være at brukerne føler seg trygge med det tilbudet de har kjennskap til. De som trekker fram den stabile legen forteller også om positive erfaringer. I samtaler med informanter er det ikke stilt spørsmål som er rettet direkte mot legetilbudet, så det er kanskje noe vanskelig å fange opp negative meninger. Det finnes kun én lege i Skjerstad kommunedel, så om brukerne ønsker en annen fastlege er nærmeste tilbud i Bodø kommune på Tverlandet, omtrent 50 km fra Misvær og 40 km fra Skjerstad. Fastlegen i Misvær inngår også i en vaktordning sammen med nabokommunen Beiarn, og i *Plan for legetjenesten 2007-2016* framkommer det at ”For å kunne betjene Bodøs ytterkant Skjerstad og samtidig fortsette samarbeidet med Beiarn kommune arbeides det med å etablere et interkommunal legevaktordning mellom de to kommunene eller flere kommuner i Salten” (Bodø kommune, 2007:22). Dette kan tyde på at det er ønskelig å beholde et desentralisert legevakttilbud, og det ser ut til å bli vurdert som hensiktsmessig å rette seg mot interkommunale ordninger med nabokommunene framfor at Skjerstad kun retter seg mot Bodø sentrum. Legekantoret er sammen med helsestasjonen og sykehjemmet integrert i Furumoen helsesenter i Misvær. I det samme bygget er det også fysioterapeut og foterapeut. Informantene uttrykker verken høy eller lav tilfredshet med kvaliteten på akkurat disse tjenestene, men det synes å være betydningsfullt at tilbudene fortsatt finnes i nærmiljøet.

6.2.5 Oppsummering av eldreomsorgen og andre kommunale helsetjenester

I Skjerstad kommunedel har eldreomsorgen i likhet med barnehage- og skoletilbudet stort sett beholdt sin opprinnelige drift og sine ansatte. Økonomiske midler fra Bodø kommune gjorde

det mulig å iverksette og drive den skjermede demensavdelingen som ble bygget på sykehjemmet i de siste årene Skjerstad var en egen kommune. Som den største arbeidsplassen i Skjerstad kommunedel, vurderes Furumoen sykehjem som helt nødvendig for opprettholdelsen av lokalsamfunnet. Når det gjelder andre kommunale helsetilbud, er det noen som peker på en stabil kommunelege som en positiv faktor, og flere mener at samlingen av helsetjenester på Furumoen helsesenter er positivt. I forhold til negative endringer etter er det noen som trekker fram stramt tidsskjema hos hjemmetjenesten, men det er vanskelig å vurdere om dette er en konsekvens av sammenslåingen, eller en kombinasjon av store kjøreavstander og generelle økonomiske innstramminger i Bodø kommune.

6.3 Analyse av tekniske tjenester i Skjerstad kommunedel

Dette kapittelet handler om hvordan tekniske tjenester utføres i Skjerstad kommunedel i dag, og om det har skjedd endringer i etterkant av kommunesammenslåingen. Innenfor tekniske tjenester er sentrale områder drift og vedlikehold av veier, brøyting, vannforsyning og kloakkhåndtering. Tekniske tjenester kan tenkes å være en kommunal sektor som ikke legges så godt merke til blant innbyggerne, men blir mer merkbar dersom oppgavene ikke utføres på en tilfredsstillende måte.

6.3.1 Beskrivelse av tekniske tjenester i Skjerstad kommunedel i dag

I likhet med de to kapitlene ovenfor, vil jeg også her begynne med å fortelle at mitt inntrykk gjennom møte med informantene er at de tekniske tjenestene i Skjerstad kommunedel oppleves som bra etter sammenslåingen, men at de økonomiske rammene har blitt bedre. Det kommunaltekniske kontoret i Misvær har sommeren 2014 4 ansatte fordelt på 3 årsverk, og er organisert under Byteknikk i Bodø kommune, men har kontor og et utvalg av maskiner stasjonert i Misvær. På Bodø kommunes internettsider for Byteknikk står det også følgende: *"All slik kontakt i Misvær og tidligere Skjerstad kommune foregår via Skjerstad nærmiljøkontor (tidligere Skjerstad kommunehus)."*(Bodø kommune, 2014a) Teknisk avdeling i Skjerstad kommunedel har ikke eget budsjett, men drives på samme budsjett som Byteknikk i resten av kommunen.

6.3.2 Endringer innen tekniske tjenester i Skjerstad kommunedel

Til tross for at hele den tekniske sektoren i Bodø kommune er én enhet, gir informanten som representerer det kommunaltekniske kontoret i Skjerstad kommunedel uttrykk for at driften i Skjerstad kommunedel foregår som før sammenslåingen. I forbindelse med sammenslåingen ble tidligere teknisk sjef i Skjerstad kommune bygnings sjef i Bodø kommune. Den mest merkbare endringen for Skjerstad kommunedel er bedre økonomi, noe som hovedsakelig har bidratt til innkjøp av nytt utstyr, blant annet en ny lastebil. En informant fra Misværområdet uttrykker at de tekniske tjenestene *”...er det nærmeste vi kommer det som har fungert bra både før og etter sammenslåingen....”* og argumenterer med at: *”...de drives jo av kommunale avgifter, så.”* Det at avdelingen har fornyet utstyret sitt er noe de ansatte kanskje vil legge bedre merke til enn brukerne. Den ansatte ved kommunalteknisk kontor i Misvær forteller også om enklere tilgang på kompetanse ved faglige spørsmål som de gjennom kommunikasjon med Byteknikk i byen. *”...i lille Skjerstad, man jobbet som allroundere fra byggesak til forurensingsloven og vassdragsvesen ”* forteller informanten og legger til at i dag er alt mye mer sektorinndelt som igjen fører til spesialisering innenfor hvert fagfelt.

6.3.3 Opplevd kvalitet på tekniske tjenester – fra ansatte og brukere

Først og fremst er det nærhet og lokalkunnskap som blir trukket fram ved spørsmål om hva som vurderes som spesielt bra med de tekniske tjenestene i Skjerstad kommunedel. Det at Bodø kommune har et desentralisert kommunalteknisk kontor i Misvær ser ut til være viktig for informantene i studien. Informanten ved kommunalteknisk forteller at de ikke har noen vaktordning i Skjerstad kommunedel, men dersom det skulle oppstå noen problemer så: *”...føler man en plikt om å rykke ut”*. Dette forteller noe om hvordan den lokale tilhørigheten spiller en rolle i lokalsamfunnet, og støttes også av tanken om territorielle dimensjonen ved at man utnytter lokale ressurser og er fleksible i forhold til utfordringer som dukker opp (Aarsæther, 1992).

En informant blant innbyggerne bruker et uttrykk som *”...det er magisk det med stedsnavn...for hvis man ikke vet avstander eller stedsnavn”* Det informanten forteller, handler om nødvendigheten av lokal kunnskap om området for å kunne drive mest mulig raskt og effektivt og eksemplifiserer dette med en vannlekkasje der man sparer mye tid dersom man kjenner godt til de lokale forholdene. Dette støttes også av Baldersheim et al. (2003) som sier at det vil være større fleksibilitet i små kommuner fordi de ansatte har bedre kjennskap til det

lokale miljøet. Den samme informanten trekker også fram det at det er lokale personer som har ansvaret for brøyting i området. I Bodø kommune er dette i utgangspunktet konkurransedrevet gjennom anbudsprosesser, men mitt inntrykk gjennom samtaler med kommunalt ansatte er at Skjerstad kommunedel har fått beholde de private brøytekontraktene som de hadde tidligere. I byen er det både kommunale og private brøytekontrakter, men i Skjerstad kommunedel ”...ser de litt stort på det” som en kommunalt ansatt fortalte, ved å la lokale personer få beholde brøytekontraktene. Ledelsen for eldreomsorgen i Skjerstad kommunedel forteller også om hvordan hjemmetjenesten er helt avhengige av at veiene er godt vedlikeholdt og godt brøytet vinterstid. Denne avhengigheten er svært sårbar i et lite samfunn med store kjøreavstander.

Informanten ved kommunalteknisk kontor i Misvær forteller også om fleksibilitet ved små oppdrag fordi de kan kontakte lokale entreprenører for å utføre jobbene raskt. Ved større planlagte prosjekter er det Byteknikk i byen som kontaktes og som tar ansvaret for oppdraget. Dette tyder på at også innen denne sektoren er Skjerstad kommunedel nokså selvstyrt, og informanten på kommunalteknisk kontor bruker selv uttrykket ”god handlingsfrihet”.

Informanter blant innbyggerne forteller at endringene ikke er svært merkbare etter sammenslåingen med Bodø, men det betyr ikke at alle er utelukkende positive til de tekniske tjenestene i Skjerstad kommunedel. ”Folk reagerer når det er dårlig gjort”, forteller en informant. Det som da blir trukket fram er ofte brøyting. De at det er lokale aktører som har brøytekontraktene vurderes som svært bra, men det negative er rettet mot *for* lange brøyteroder. Den mest utsatte strekningen er mellom Tuv, Som ligger i Saltstraumen kommunedel, og Breivik, og ved dårlig vær over Kvikstadheia tar det ofte lang tid.

6.3.4 Oppsummering av tekniske tjenester

Sammenslåingen med Bodø kommune har bidratt med bedre økonomiske rammer for driften av tekniske tjenester i Skjerstad kommunedel. Dette har gjort det mulig å oppgradere anleggsutstyr, i tillegg har enheten blitt en del av Bodøs sektororganiserte modell som også fører med seg muligheter for mer spesialisert fagkompetanse som blir vurdert som viktig for de ansatte ved kommunalteknisk kontor i Misvær. Typiske kjennetegn ved småkommuner er at de har små enheter som bidrar til økt fleksibilitet og følt plikt til å stille opp. Dette har Skjerstad kommunedel beholdt, samtidig som de har fått tilgang på den spesialiserte

kompetansen har økt, så på dette området kan man si at Skjerstad fått *i pose og sekk*. Blant informantene blant innbyggere i Misvær er inntrykket at endringene innenfor de tekniske tjenestene ikke har vært særlig merkbare.

7 ANALYSE II: SKJERSTADMODELLEN – I POSE OG SEKK?

I tillegg til analyse av de ulike tjenestesektorene i Skjerstad kommunedel, vil jeg i dette kapitlet diskutere flere perspektiver som kan bidra til å belyse hvordan endringene i Skjerstad kommunedel har blitt opplevd av innbyggere. Som tidligere beskrevet, henger systemkapasitet og borgereffektivitet tett sammen i mindre enheter, og i de to følgende kapitlene diskuterer jeg hvordan kommunehuset med servicetorget har innvirket på Skjerstadbefolkningens opplevelse av det kommunale tjenestetilbudet, samt den opplevde medvirkningsmuligheten blant innbyggere i kommunedelen.

7.1 Kommunehuset i Misvær, servicetorget og lokal tilhørighet

Dette kapitlet vil hovedsakelig handle om servicetorget (bilde 7.1) i Misvær som ble opprettet i det tidligere kommunehuset for Skjerstad kommune i forbindelse med sammenslåingen med Bodø. Betegnelsen *servicetorg* er den som brukes i Bodø kommune og vil bli brukt i denne oppgaven, men *servicekontor* er også en vanlig betegnelse på denne type



Bilde 7.1: Inngangen til servicetorget i det tidligere kommunehuset i Misvær. Foto: Sindre Torp.

virksomhet i andre kommuner. Slike servicetorg har blitt svært vanlige og bygger på et forsøksprosjekt mellom 1992 og 1996 i regi av Arbeids- og administrasjonsdepartementet, der det ble funnet at disse ble oppfattet som svært nyttige, spesielt fra brukernes synspunkt (Arbeids- og administrasjonsdepartementet, 2000). Jeg vil beskrive hva slags betydning dette servicetorget har hatt for lokalbefolkningen i Skjerstad

kommunedel gjennom sammenslåingsprosessen og hva slags oppgaver denne enheten har i dag. Som beskrevet i Nordlandsforskning sin utredning i forkant av sammenslåingen hadde opprettelsen av servicetorget som hensikt å "...ivareta Skjerstadbefolkningens behov for adekvat tilgang til (den nye) kommunens administrative apparat." (Gjertsen et al., 2003:11). Ved å opprette et slikt servicetorg i Misvær, Skjerstad kommunes tidligere kommunesenter, vil man minske forandringen for brukerne av kommunale tjenester ved at man fortsatt kan

henvende seg samme sted som tidligere ved spørsmål. Servicetorget skal gjøre det mulig for lokalbefolkningen å få den informasjonen de trenger uten å måtte reise til servicetorget i byen. Spørsmålene i dette kapitlet blir da om servicetorget fungerer etter sin hensikt. Føler befolkningen at de har tilgang på kommunens tjenester, og er servicetorget i så fall en avgjørende faktor? I tillegg blir det et spørsmål om befolkningen føler servicetorget er et fullverdig alternativ til den kommunale administrasjonen som holdt til i kommunehuset tidligere.

Hvor velfungerende servicetorget oppleves blant brukerne kan trolig påvirkes av opplevd tilhørighet til og *bruk av* lokalsamfunnet. Hypotetisk kan man tenke seg at innbyggere som i liten grad har med Bodø sentrum å gjøre, identifiserer seg sterkere med lokalmiljøet der man bor og lever. I tillegg til servicetorgets funksjoner og betydning for befolkningen, vil dette kapitlet også ta for seg betydningen av nærværet til resten av de kommunale funksjonene som holder til på det tidligere kommunehuset. Det vil også diskuteres hvordan befolkningen beskriver sin tilhørighet til lokalmiljøet. De sistnevnte temaet er litt på siden av min problemstilling, men med tanke på at svært mange informanter reflekterte rundt dette, ofte i sammenheng med servicetorget uten at det ble stilt direkte spørsmål om tilhørighet, velger jeg også å beskrive disse funnene da jeg mener dette bidrar til økt forståelse av endringer i lokalsamfunnet som helhet.

7.1.1 Kommunale tjenester på kommunehuset i Misvær i dag

I det gamle kommunehuset (bilde 7.2) til Skjerstad kommune i Misvær er det i dag fortsatt en del kommunalt ansatte selv om den kommunale administrasjonen er sentralisert i Bodø. På huset sitter fire ansatte innen kommunaltekniske tjenester, to på landbrukskontoret, en på nærmiljøkontoret og fire på servicetorget. Av servicetorgets fire ansatte jobbet tre av disse også i Skjerstad kommune, og alle fire har vært ansatt ved servicetorget siden sammenslåingen. Servicetorget er en servicetjeneste som retter seg mot innbyggerne i Skjerstad kommunedel. Jeg skal ikke i denne oppgaven gjengi alle tjenestene som tilbys ved servicetorget, men tilbudene spenner fra hjelp til skjemautfylling i forbindelse med byggesaker til turistinformasjon. Servicetorgfunksjonen i Misvær fungerer på lik linje med servicetorget i Bodø sentrum, men siden de ansatte i Misvær er lokale og i tillegg var ansatt i tidligere Skjerstad kommune, sitter de på mye kunnskap om nærmiljøet i Skjerstad kommunedel. De ansatte ved servicetorget fortalte i intervjuer at rett i etterkant av

sammenslåingen følte de litt på et ansvar for å ta hånd om innbyggerne i Skjerstad kommunedel. I virksomhetsplanen for serviceenheten i Bodø kommune er servicetorget i Misvær tillagt spesifiserte delmål som beskriver hvordan det skal fungere som bydelens nærmiljøkontor, og det er spesielt ett punkt som er av stor interesse. *”Gjennom god ressursutnyttelse skal servicesenteret i Misvær forsvare sin eksistens ved å fremstå som et viktig samlingspunkt et levende og aktivt lokalmiljø”* (Bodø kommune, 2013:14). Dette forteller at servicetorget skal ivareta tjenester for befolkningen i kommunedelen, men i tillegg spille en sentral rolle i lokalsamfunnet. Så lenge behovet for en slik førstelinjetjeneste er til stede, vil også servicetorget være til stede nær brukerne.



Bilde 7.2: Den tidligere inngangen til Skjerstad kommunes administrasjon kan fortsatt ses på baksiden av kommunehuset. Foto: Sindre Torp.

Servicetorget i Misvær samarbeider i dag tett med servicetorget som ligger på rådhuset i Bodø sentrum, og begge servicetorgene skal tilby den samme kompetansen om Bodø

kommune. Men som nevnt over, har de ansatte i Misvær en orientering mot Skjerstad kommunedel selv om servicetorget der også driver veiledning for hele kommunen. Gjennom intervjuene med de ansatte ved servicetorget kom det fram at det ikke var noen planer om å legge ned servicetorget i Misvær, til fordel for en sentralisering i Bodø by.

7.1.2 Kommunehusets betydning for lokalsamfunnet – fra 2005 til 2014

Da Skjerstad kommune ble en del av Bodø kommune, ble servicetorget i Misvær et naturlig sted for befolkningen å oppsøke informasjon ved spørsmål i overgangsfasen. De ansatte ved servicetorget forteller gjennom intervju at de fra *dag én* har vært litt ekstra hjelpelig, kanskje litt mer enn servicetorget pålagte oppgaver. De følte litt på at det var *”...meningen av vi skulle ta vare på befolkningen rundt her”*, som en informant nevner. Dette var mer en følt plikt framfor et pålegg fra Bodø kommune. I den første perioden etter sammenslåingen

følte de ansatte på et spesielt trykk fra publikum. En informant antyder også at flere motstandere av kommunesammenslåingen ”...*var ekstra på*” rett etterpå. Informantene ved servicetorget understreker at opprettelsen av et servicetorg gjorde overgangen lettere for befolkningen. Det at man også fikk beholde kommunale tjenester på kommunehuset, gjorde integreringen med Bodø mindre merkbar. Informantene ved servicetorget forteller også om en veldig stor forandring i servicetorgets oppgaver rett etter sammenslåingen og i dag, og at det har vært en nedgang i henvendelser fra publikum. Når det gjelder stillingsbeskrivelsene til de ansatte, er disse i dag mindre rettet direkte mot servicetjenester, men en større del av arbeidet er for eksempel saksbehandling og fakturering. Dette henger tett sammen med en nedgang i antall henvendelser fra publikum, som informantene mener henger sammen med mer ro og ikke like mye usikkerhet knyttet til den nye tilværelsen i Bodø kommune. Gjennom intervjuer med informanter både blant de ansatte og andre innbyggere beskrives det at ”...*ting har gått seg til*” etter nesten ti år sammen med Bodø kommune. I tillegg har brukerne siden 2005 blitt mer selvhjulpne fordi publikum gjør mye selv over internett, eksempelvis nedlastning av byggesaksskjemaer.

Selve sammenslåingsprosessen blir beskrevet som noe kaotisk av både ansatte i kommunen og blant innbyggere i Skjerstad kommunedel. De ansatte peker på uvisshet om sine egne framtidige stillinger og hvordan disse skulle innlemmes i den nye kommunen. Når det gjelder innbyggere kom det fram gjennom intervjuer at det var varierende hvor mye informasjon som nådde ut til befolkningen. Både de ansatte og innbyggere nevner det at de ikke hadde én ansvarlig person å forholde seg til i prosessen. Mange av de som skulle drive sammenslåingsprosessen framover gjorde denne jobben ved siden av sine opprinnelige stillinger, noe som bidro til at de ble overarbeidet. Dette er noe Distriktssenteret (2014) også påpeker i sin rapport. Mitt inntrykk gjennom intervjuer med både informanter blant de kommunalt ansatte og andre informanter er at informasjonen fantes, men man måtte aktivt oppsøke informasjonen selv og delta på folkemøtene. Gjennom en informant fikk jeg også inntrykk av at deltagelse på folkemøtene var informative, men at vedkommende ikke hadde gode nok forutsetninger for å forstå hva all informasjonen faktisk innebar. Vedkommende forteller ikke noe konkret rundt dette, men dette kan tyde på at informasjonen kanskje ikke var godt nok tilpasset befolkningen.

Med tanke på at prosessen opplevdes litt rotete for flere informanter, ble servicetorget beskrevet som en nyttig tjeneste å ha. En informant blant innbyggerne forteller at ”...*det var*

godt å ha et sted å gå til for å få informasjon”, og utsagnet retter seg mot NAV-tjenester. Riktignok ble trygdekontoret sentralisert, men servicetorget er likevel svært hjelpelig med viderefremidling av informasjon og hjelp til utfylling av ulike skjemaer. Dette blir beskrevet som svært viktig for de eldre i kommunedelen som ikke er spesielt vant til å bruke internett i forbindelse med slike tjenester. Det at servicetorget fortsatt er lokalisert i Misvær kan sies å ha en positiv effekt på innbyggerne i Skjerstad kommunedel fordi det fortsatt finnes kommunale tjenester i nærmiljøet. Dette kan igjen tyde på styrket systemkapasitet ved at Bodø løser utfordringer som mange i utkanten kan ha med å reise inn til byen for å få svar på sine spørsmål. Når det er sagt, så påpeker også de ansatte ved servicetorget at det har vært en markant nedgang i henvendelser hos servicetorget siden sammenslåingen fant sted i 2005, og i dag er servicetjenestene ut til publikum kun en liten del av jobben.

Sammen med servicetorget, er det flere kommunale tjenester som har kontorer kommunehuset i Skjerstad kommune. Det kommunaltekniske kontoret i Skjerstad kommune har blitt beholdt i sin tidligere form, og vurderes som verdifullt for lokalbefolkningen, som også er beskrevet i *kapittel 6.3*. Landbrukskontoret, som også har to ansatte på kommunehuset, vurderes også som positivt av informantene i denne studien. Opprinnelig var det planlagt at hele landbrukskontoret i Bodø kommune skulle flyttes fra sentrum og samles i Misvær innen år 2010 (Sunde & Brandtzæg, 2006), men dette ble aldri noe av og kan sies å være et brutt løfte fra Bodø kommunes side i forbindelse med sammenslåingen. Landbrukskontoret er i dag én enhet, men har ansatte fordelt mellom Misvær og sentrum. Selv om de fleste innbyggerne ikke har *mye* kontakt med de ansatte på kommunehuset i Misvær, virker det som om informantene verdsetter det at det fortsatt finnes kommunale tjenester i nærmiljøet. En informant blant innbyggerne i Skjerstad kommunedel forteller at vedkommende trodde løftet om videreføring av kommunale tjenester var et grep som ble gjort for å overbevise Skjerstadbefolkningen om å stemme for sammenslåing. Den samme informanten forteller også om hvor viktig servicetorget er for folk, og dersom kommunehuset hadde hatt kommunale funksjoner, men *uten* servicetorget, hadde kommunehuset hatt mindre betydning.

7.1.3 Skjerstadværing eller bodøværing – tilhørighet til nærmiljøet

Med tanke på at servicetorget's tilstedeværelse i nærmiljøet minsker avstanden til de kommunale tjenestene i Bodø kommune for Skjerstadbefolkningen, vil jeg kort drøfte det informantene i studien fortalte om tilhørighet og Skjerstads rolle i Bodø kommune. Dette er

litt på siden av min problemstilling som konkret rettes mot opplevelser av kommunale tjenester, men med tanke på at tilhørighetsfølelsen enkelt kan knyttes til servicetorget og kommunehusets tilstedeværelse i nærmiljøet, så vil jeg kort diskutere dette.

For å begynne med det mest sentrale, *skjerstadværingene blir nok aldri bodøværingene*. Selv om informantene i studien var aldri så fornøyd med sammenslåingen, var det en klar beskjed om at bodøværingene ville de aldri omtale seg selv som. I tillegg svarer flere informanter at tilhørigheten til Skjerstad som kommune er én ting, men tilhørigheten og identitetsfølelsen til de mindre bygdene i kommunedelen, eksempelvis Misvær, Skjerstad og Breivik er sterkere. En informant beskrev dette på en god måte: *"Skjerstad kommune var plutselig borte, men vi er jo fortsatt her"*. Dette sitatet viser hvordan lokalsamfunnet er sammensatt av folk og ikke nødvendigvis avhengig av et bestemt stedsnavn. Riktignok beskrives stedsnavn som viktig, men på en lavere nivå enn kommune. I forhold til kommunedelens rolle i Bodø kommune forteller en informant blant innbyggerne at de skal være heldig som *"...er den eneste bydelen med kommunal administrasjon"*. Som beskrevet i *kapittel 2.1.1* hadde Skjerstad kommune sin storhetstid på slutten av 1800-tallet, og informanten i ledelsen for eldreomsorgen forteller i forhold til kommunesammenslåingen at *"man kan ikke leve på gammel storhet heller"*, og kan med dette mene at man også må tenke på best mulig drift av lokalsamfunnets funksjoner og ikke kun fokusere på identitetsfølelse i forbindelse med kommunens framtid. Skjerstad kommune hadde stolte tradisjoner, men med mangel på økonomiske midler, var det ikke nok til drive kommunen. De fleste informantene uttrykker at Skjerstad ble godt tatt imot av Bodø kommune i 2005, men et par av de kommunalt ansatte på kommunehuset i Misvær har inntrykk av at de som bor i byen synes det er langt ut til Skjerstad, og setter dette opp imot hvordan skjerstadværingene alltid har vært vant til å måtte kjøre til Bodø om de skulle handle noe spesielt eller gå på kino. *"Det er lenger fra Bodø til Skjerstad enn fra Skjerstad til Bodø"*, forteller en informant.

Jeg har inntrykk av at befolkningen i Skjerstad kommunedel føler seg *sett* av Bodø, noe som kan begrunnes både ved at enkelte kommunale tjenester i lokalmiljøet ble videreført og at kommunen har beholdt et desentralisert kommunalt tjenestetilbud tilsvarende, eller bedre enn tidligere. Mitt inntrykk er at særlig videreføringen av begge skolene i Skjerstad kommunedel har vært viktig for tilfredsheten med det kommunale tilbudet. Bodø kommune kan sies å ha styrket systemkapasiteten og tilpasningseffektiviteten i Skjerstad kommunedel ved å videreføre de kommunale tjenestene og dermed bidratt med økonomiske midler, men som

følge av kommunesammenslåingen forsvant det kommunalpolitiske systemet i Skjerstad. Et interessant spørsmål blir da om videreføringen av de kommunale tjenestene på noen måte har gått utover lokaldemokratiet. Sagt på en annen måte, har den styrkede tilpasningseffektiviteten gått på bekostning av borgereffektiviteten? Dette vil bli videre diskutert senere i *kapittel 7.2*.

7.1.4 Endringer ved andre kommunale funksjoner i Skjerstad kommunedel

Flere kommunale funksjoner har som nevnt tilholdssted på kommunehuset i Misvær, men hva har skjedd med andre, mindre kommunale tjenester i Skjerstad etter sammenslåingen? Jeg vil kort beskrive andre tjenester befolkningen nevner, men som ikke har like stort nedslagsfelt i lokalsamfunnet som de tyngre kommunale tjenestene som skole og eldreomsorg. Som nevnt ovenfor, ble trygdekontoret sentralisert, men servicetorget er behjelpelig med skjemautfylling og lignende. Misvær bibliotek var lokalisert på Misvær skole fram til sommeren 2014 da det ble nedlagt, men boklån er fortsatt mulig ved bestilling og levering gjennom servicetorget i Misvær, men tar derfor noe lengre tid. Barneverntjenesten ble sentralisert i forbindelse med sammenslåingen og denne endringen ble av informantene i denne studien vurdert med både positive og negative argumenter, og er tidligere beskrevet i *kapittel 6.1.6*. I forbindelse med sammenslåingen ble det lovet utbygging av bredbånd til hele Skjerstad kommunedel, noe som ble gjennomført, riktignok med litt forsinkelse og høyere kostnader enn først forespeilet. I forkant av sammenslåingen var det planlagt å etablere et nærings- og utviklingsprogram i Skjerstad som skulle bidra til å øke bosetting og sysselsetting i kommunedelen. Målet var å skape nyetableringer, videreutvikle eksisterende næring og skape nye arbeidsplasser (Sunde & Brandtzæg, 2006:67). Blant informantene som ble intervjuet i denne studien, var det litt delte meninger om hvor vellykket dette tiltaket hadde vært, der to informanter mener at det ikke ble skapt det engasjementet innenfor næringsutvikling som var ønsket. Med tanke på at dette ikke er en del av problemstillingen, er det ikke spurt direkte om dette, men det at noen trekker det fram, viser at det har betydning i vurderingen av resultatet av kommunesammenslåingen.

7.1.5 Servicetorgetets framtid

Siden Skjerstad ble en del av Bodø kommune i 2005, har antallet henvendelser til servicetorget gått ned, mens de ansatte har fått andre oppgaver i kommunen. Men betyr dette at servicetorget etter hvert vil forvitte og til slutt legges ned? Etter at oppsigelsene som i

forkant av sammenslåingsprosessen ble sendt ut til ansatte i Skjerstad kommune ble trukket tilbake fordi det fortsatt ville være behov for dem i Bodø kommune (Brandtzæg, 2009), ble det klart at ingen kommunalt ansatte i Skjerstad skulle miste jobbene sine. Det samme gjaldt de ansatte ved servicetorget. Under intervjuer med informanter på kommunehuset i Misvær ble jeg fortalt at deres ansettelser ble fredet for femtiden, men dette betydde likevel ikke at *stillingene* ble fredet. Det vil si at når de ansatte en gang i framtiden vil gå av med pensjon eller slutte i jobben av andre årsaker, er det ingen forutsetning at de blir erstattet, noe om hadde hendt med en stilling i forkant av feltarbeidet som ble gjort i juni 2014. Hvis det er slik framtiden ser ut for servicetorget og de andre kommunale tjenestene i Misvær, så vil det med tiden ikke være noen funksjoner igjen i lokalmiljøet. Hva slags konsekvenser dette vil få er vanskelig å si, men en informant ved servicetorget mener at siden befolkningen kom seg gjennom overgangen til Bodø kommune så ville det helt sikkert gå bra om servicetorget ble lagt ned også. Men da oppstår det et spørsmål om hvor mye nedleggelse og sentralisering man tåler før det går utover lokalsamfunnets eksistens. Et eksempel på dette er innenfor tekniske tjenester, der lokalkunnskapen blir vurdert som svært viktig for et presist og effektivt arbeid. Mange informanter forteller at dersom man vil at det skal bo folk i bygdene, så må man også legge til rette for dette gjennom servicefunksjoner, et godt tjenestetilbud og et attraktivt næringsliv.

7.1.6 Oppsummering av kommunehusets betydning for Skjerstad kommunedel

I forbindelse med kommunesammenslåingen av Skjerstad kommune og Bodø kommune ble store deler av den kommunale administrasjonen sentralisert i Bodø sentrum. I Skjerstad kommunedel fikk man beholde kommunale institusjoner som begge skolene, sykehjemmet, og tillegg kommunalteknisk avdeling. I tillegg ble servicetorget opprettet på kommunehuset i Misvær, som ser ut til å være verdsatt av lokalbefolkningen. Selv om kommunen endret navn, tyder mye på at den lokale tilhørigheten står minst like sterkt i dag som den gjorde før 2005. Sammenslåingen med Bodø førte med seg økonomiske goder til Skjerstadsamfunnet. Det ble gjort investeringer på Misvær skole og på Furumoen sykehjem som er beskrevet tidligere, og ledelsen ved begge disse institusjonene peker også på tilgang til økt fagkompetanse i Bodø kommune. Disse endringene vurderes som positive og ses på som et positivt resultat av kommunesammenslåingen.

Men selv om kommunesammenslåingen ga mye til Skjerstad, medførte den også at et eget politisk system ble borte fra nærmiljøet. Kommunestyret møttes ikke lenger i Misvær, politisk sett ble Skjerstad styrt av bystyret i Bodø. Og da reiser det seg interessante spørsmål rundt hva slags konsekvenser dette har fått for innbyggernes muligheter til å påvirke beslutningstakerne i kommunen. Dersom man føler tilhørighet til lokalmiljøet, vil det også være naturlig at man vil ha mulighet til å medvirke i beslutninger som tas, som angår befolkningen i tidligere Skjerstad. For å motvirke for mye tap av lokaldemokrati, ble det i forbindelse med sammenslåingen opprettet et lokalutvalg, Skjerstad kommunedelsutvalg, og representanter fra Skjerstad ble kvotert inn i bystyret i Bodø kommune. Mer om hvordan den politiske overgangsprosessen foregikk og hvordan borgereffektiviteten oppleves i Skjerstad kommunedel i dag, vil bli diskutert i neste kapittel.

7.2 Medvirkning - lokaldemokrati og borgereffektivitet

I dette kapittelet vil jeg beskrive hvordan lokaldemokratiet i Skjerstad kommunedel er ivaretatt etter sammenslåingen og hva slags muligheter befolkningen i Skjerstad kommunedel har til å påvirke avgjørelser som tas i Bodø kommune ti år etter sammenslåingen. Befolkningens vurdering av kvaliteten på kommunale tjenester er hovedfokuset i denne masteroppgaven. Men siden Skjerstad tidligere var en liten kommune der systemkapasitet og borgereffektivitet var svært knyttet sammen, vil det være interessant å se hvordan endringer i kommunestrukturen har påvirket Skjerstadbefolkningens muligheter til medvirkning og innflytelse. Jeg vil begynne med å beskrive hvordan lokaldemokratiet i Skjerstad kommunedel har utviklet seg og blitt utformet i tidsrommet fra sammenslåingen med Bodø kommune i 2005 og fram til 2014. Videre vil jeg beskrive hvordan befolkningen opplever sine muligheter til å delta i prosesser som påvirker nærmiljøet. Ved å undersøke hvordan innbyggere opplever sin mulighet til å påvirke, kan dette antyde i hvilken grad borgereffektiviteten er ivaretatt. Faglitteraturen antyder at ved sammenslåing av enheter vil systemkapasiteten øke ved at tjenestene blir sektororganisert, men at dette kan gå på bekostning av borgereffektiviteten (Baldersheim et al., 2003). Som nevnt i tidligere kapitler om barnehage, skole, eldreomsorg og tekniske tjenester, framkommer det at det kommunale tjenestetilbudet i Skjerstad har blitt en del av Bodøs sektormodell, og at dette har ført med seg bedre økonomiske rammer og tilgang på bedre fagkompetanse, og det vil derfor være interessant å vurdere hvordan informantene ser dette i forhold til borgereffektivitet.

Borgereffektivitet handler om mulighetene borgerne har til å påvirke hvordan kommunens politiske system tar avgjørelser (Dahl & Tufte, 1973), som igjen kan ha betydning for tjenestene som tilbys, jamfør Habermas' demokratiske kretsløp, og det er det dette kapittelet vil handle om, i hvilken grad lokaldemokratiet har blitt ivaretatt i Skjerstad kommunedel etter sammenslåingen med Bodø kommune. Som Gjertsen et al. (2003) påpeker, vil det være naturlig å anta at borgereffektivitet henger sammen med politisk deltagelse og tilliten til kommunens politiske og administrative ledelse, og på den måten vil borgere som deltar aktivt på politiske arenaer ha en annen oppfatning av mulighetene til å påvirke enn andre borgere som inntar en mer passiv rolle i lokalpolitikken. Systemkapasitet og borgereffektivitet er vanskeligere å studere adskilt i små enheter enn i større fordi det er mindre avstand mellom brukere, tjenesteyter og politikere, og derfor er det interessant å undersøke om opplevelsen av påvirkningsmulighet har endret seg fra da Skjerstad var egen kommune, gjennom sammenslåingsprosessen og fram til i dag.

7.2.1 Lokaldemokratiets organisering – fra Skjerstad kommune til Bodø kommune

Selv om sammenslåingsprosessen ikke er hovedtema i denne oppgaven vil jeg begynne med å beskrive hvordan informantene i denne studien beskrev sammenslåingen med Bodø kommune som en demokratisk prosess. Ledelsen i Skjerstad kommune valgte å avholde en rådgivende avstemningen i forkant av avgjørelsen i kommunestyrene i Skjerstad og Bodø. Resultatet ble at ja-siden vant med kun to stemmers overvekt, 325 mot 323 stemmer. Dette indikerer en uenighet i Skjerstad kommune rundt spørsmålet om en sammenslåing, og det er naturlig å tenke seg at det var ulike meninger om sammenslåingen var et riktig valg. Gjennom intervjuer med flere informanter, kom det fram at informasjonen som ble gitt i forkant av avstemningen ble oppfattet noe ulikt blant innbyggerne i Skjerstad kommune. Informasjonen det ble spurt om i intervjuene var hovedsakelig knyttet til folkemøter som ble holdt i kretsene Breivik, Kvikstad, Misvær, Skjerstad og Vestvatn. En generell trend var at informasjonen som ble gitt i forkant av sammenslåingen ble oppfattet som relativt god blant de ansatte i kommunen, og de argumenterte selv med at dette var fordi de selv var en del av systemet og hadde god innsikt i hva informasjonen betydde og hvordan den burde tolkes. Andre informanter i studien, uten direkte forbindelse til kommunen eller det politiske landskapet, ga uttrykk for at informasjonen som ble gitt på møtene hadde vært mangelfull, og det ble spesielt trukket fram at innlederne på folkemøtene hadde en veldig positiv innstilling til en sammenslåing. Mangel på et nyansert bilde av konsekvensene ble savnet, og en informant beskrev

informasjonsmøtene som ”...ren propaganda”. Dette henger nok sammen med at flertallet i kommunestyret i Skjerstad var innstilt på at sammenslåing med Bodø ville være det beste alternativet, og de la aldri skjul på at de oppfordret befolkningen til å stemme *for* kommunesammenslåing med Bodø. I informasjonsskrivet (vedlegg 2) som ble sendt til alle husstandene i Skjerstad kommune i forkant av avstemmingen, vises det også en klar oppfordring til å stemme *for* en sammenslåing. Informasjonsskrivet har et positivt fokus og framtidige muligheter for lokal medvirkning omtales i liten grad, annet enn at kommunestyret vil utgjøre et kommunedelsutvalg.

Opprettelsen av Skjerstad kommunedelsutvalg er et element som har til hensikt å knytte Skjerstad kommunedels befolkning nærmere det politiske systemet i kommunen som styres fra rådhuset i Bodø (bilde 7.3). I forbindelse med kommunesammenslåingen ble det bestemt at de 13 kommunestyrerepresentantene i Skjerstad kommune skulle utgjøre et lokalutvalg for Skjerstad



Bilde 7.3: Bodø rådhus. Om lag 67 km fra det opprinnelige kommunehuset til Skjerstad kommune i Misvær. Foto: Sindre Torp.

kommunedel. Skjerstad kommunedelsutvalg skulle ha disse medlemmene fram til valgperioden var over i 2007, deretter skulle antallet medlemmer reduseres til sju, og velges etter nye retningslinjer (Brandtzæg, 2009). Skjerstad kommunedelsutvalg er i dag et av fem lokalutvalg i Bodø kommune og medlemmene i disse er valgt av og blant beboere i lokalområdet gjennom direkte valg.

Det ble ikke gjennomført noe ekstraordinært bystyrevalg i forbindelse med sammenslåingen, men Bodøs bystyre på 39 representanter ble utvidet med to representanter fra Skjerstad fram til det ordinære kommunevalget i 2007. Da ble bystyret igjen redusert til det opprinnelige antallet på 39. De to representantene som ble valgt inn fra Skjerstad kom seg inn i sine respektive partier Senterpartiet og Sosialistisk venstreparti, ble gjenvalgt, og sitter i inneværende valgperiode, 2011-2015, fortsatt i bystyret. En av disse representantene sitter også i Bodø formannskap.

7.2.2 Skjerstad kommunedelsutvalg som demokratisk arena

Da Skjerstad kommunedelsutvalg ble opprettet var dette for å bevare Skjerstads befolkning sin mulighet til å delta i det kommunale demokratiet. Som Nyseth et al. (2000) skriver, skal et lokalutvalg fungere som en link mellom det folkelige engasjementet og det politiske systemet, og blir på den måten en kanal for borgerne til å formidle sine meninger, men også en mulighet for kommunedelsutvalget til å drive informasjonsvirksomhet fra gjennomføring av tiltak som gjøre sentralt og ut til innbyggerne. Skjerstad kommunedelsutvalg har for eksempel faste informasjonssider i menighetsbladet *Skjerstad rundt* som utgis i Skjerstad. Skjerstad kommunedelsutvalg skal ivareta og fremme lokalområdets interesser og være et rådgivende organ ovenfor bystyret. I tillegg har lokalutvalget beslutningsmyndighet innenfor motorferdsel i utmark i Skjerstad kommunedel og *Kulturarv i Skjerstad*, som har til hensikt å drive en helhetlig forvaltning og utvikling av kulturarven i Skjerstad (Brandtzæg, 2009). På den måten bidrar kommunedelsutvalget til å ta vare på lokal kultur og nærings- og utviklingsarbeid, noe som kan sies å styrke fokuset på identitetsbygging og utvikling av lokalsamfunnet. Skjerstad kommunedelsutvalgs beslutningsmyndighet i snøscootersaker innenfor tidligere Skjerstad kommunes grenser, er en myndighet de andre lokalutvalgene i Bodø kommune ikke har (Sunde & Brandtzæg, 2006).

Skjerstad kommunedelsutvalg er opprettet for å erstatte de tradisjonelle demokratiske kanalene, men med tanke på at organet kun har en rådgivende funksjon, vil det ikke kunne erstatte et kommunestyres nærvær i lokalmiljøet. For selv om borgere i Skjerstad lett kan komme i kontakt med kommunedelsutvalget, vil dette kun være begynnelsen på en lengre prosess gjennom sentrale politiske vedtak som igjen skal tilbake til Skjerstadbefolkningen. Men dersom denne prosessen fungerer på en god måte, ved at meningene formidles hele veien og borgerne i Skjerstad føler seg hørt, vil kommunedelsutvalget bli vurdert som en god erstatning for et kommunestyre av befolkningen. To informanter mener kommunedelsutvalget gir lokalmiljøet en viktig stemme i Bodø kommune, og det pekes spesielt på et eksempel etter budsjettforhandlingene i 2013 der det ble forslått en sammenslåing av ungdomstrinnene i kommunedelen, men at en motreaksjon i lokalsamfunnet klarte avverge dette. En informant forteller også om en kamp om tilskudd til Vestvatn alpinanlegg, der det var snakk om kutt, men ”...representantene i kommunedelsutvalget gjorde en kjempejobb for å snu bystyret”. Kommunedelsutvalget skal sørge for at nærmiljøets interesser blir ivaretatt i bystyret, og er

svært viktig for opprettholdelsen av lokalsamfunnet og engasjementet blant borgerne, og kan derfor sies å bidra til en styrking av borgereffektiviteten. Men det blir også sagt av informanter at kommunedelsutvalget ikke alltid kommer tilbake til lokalsamfunnet med de resultatene som opprinnelig ble forespeilet. Det ble også nevnt av en informant at vedkommende savnet litt mer markedsføring av Skjerstad i informasjonsmaterialet om Bodø kommune, der det blir nevnt at blant annet Saltstraumen får mye oppmerksomhet. Dette er kanskje ikke et rent lokaldemokratisk spørsmål, men det er ønskelig at kommunedelsutvalget hadde jobbet mer for dette.

En informant som representerer kommunedelsutvalget forteller at man av og til blir møtt av det som beskrives som "*...bymentalitet...*" når man fremmer politiske saker, og det er et inntrykk at prioriteringer av sentrumsnære områder gjøres før utkantene. Noen blir beskrevet som "*byfolk, med litt urbane holdninger*". Når det gjelder kommunedelsutvalget sine evner til å ta opp meninger og ytringer, blir disse beskrevet som ganske gode av representanter for lokalutvalget. Dette begrunnes med at representantene er alle fra Skjerstad og flere satt i kommunestyret i Skjerstad kommune, noe som gjør at kjennskapen til lokalsamfunnet er god, og representantene er kjent for innbyggerne. Men selv om kjennskapen er til stede, vil det uansett være helt nødvendig at innbyggerne i Skjerstad kommunedel velger å innta en borgerrolle for at lokaldemokratiet skal fungere på en best mulig måte. Informantene blant befolkningen i denne studien gir inntrykk av at sitt eget politiske engasjement er nokså likt som da Skjerstad var en egen kommune, men at det krever noe mer egeninnsats for å få med seg det som skjer innenfor politikken i dag. I Brandtzæg (2009) finner man igjen de noen av de samme trendene ved at Skjerstadbefolkningen svarer at interessen for å stemme ved kommunevalget er nokså lik som før sammenslåingen. Men i samme rapport kommer det også fram at interessen for å påta seg politiske verv blant innbyggerne er lavere, men det har også blitt lavere interesse i Bodø. Brandtzæg (2009:67) mener dette kan skyldes at kommunen har blitt større og at det rett og slett finnes færre verv per innbygger. Det framkommer også en synkende interesse for å fremme egne synspunkter på kommunale saker gjennom innlegg i aviser, demonstrasjoner, folkemøter og lignende i Skjerstad kommunedel etter sammenslåingen, men denne nedgangen er ikke like sterk som for å påta seg politiske verv, noe som kan tyde på at interessen for lokalpolitiske spørsmål fortsatt er viktig.

7.2.3 Borgereffektivitet blant borgere og brukere

I en liten kommune vil kommunens politiske system henge tett sammen kommunens drift, og som nevnt tidligere i oppgaven, vil systemkapasitet og borgereffektivitet være vanskeligere å studere hver for seg i små enheter. I de foregående kapitlene om barnehage, skole, eldreomsorg, helse og servicetorget, har jeg forsøkt å beskrive hvordan systemkapasiteten og tilpasningseffektiviteten har endret seg i Skjerstad kommunedel etter sammenslåingen. Etter at Bodø kommune overtok ansvaret for Skjerstad kommunedels kommunale tjenester, og dermed ble en del av Bodøs sektororganisering, mistet Skjerstad kommune noe av den territorielle dimensjonen som tidligere var mer framtrædende. Dette har gjort at skillet mellom borger og bruker har blitt større og borgereffektiviteten må komme til uttrykk gjennom andre kanaler enn tidligere.

Flere av de ansatte på kommunehuset i Misvær fortalte også at generelt sett er kommunikasjonen med ledere i Bodø kommune svært god. Det er merkbart at prosesser tar litt lengre tid, men god forbindelse med telefon og bredbånd forenkler kommunikasjonen. Tidligere kunne en skolesjef gå over gangen og banke på hos rådmannen eller ordføreren og få avklart spørsmål med en gang, mens i dag blir denne prosessen mer tidkrevende ettersom større enheter gjerne blir mer byråkratiske, og saker må gjennom flere ledd før de kan vurderes av den rette personen. En kommunalt ansatt i Misvær forteller at: *"Er det noe vi savner, så er det nærheten til toppen...men hadde ikke hatt noe mer nærhet om man hadde jobbet i byen, men folket har kanskje mer nærhet fordi de har servicetorget."* Nærhet mellom beslutningstakere, ansatte og brukere kan sies å styrke det territorielle ved at god lokalkunnskap kompensere mangelen på spesialisert kompetanse (Baldersheim et al., 2003). I små lokalsamfunn vil beslutningstakere ha bedre kjennskap til behov og ressurser knyttet til de ulike tjenestene og institusjonene, i motsetning til i større kommuner der politikerne har å gjøre med et langt større og mer komplekst tjenesteapparat. I småkommuner kan man derfor tenke seg at politikernes avgjørelser i større grad blir knyttet til dem som person, mens i en stor organisasjon som Bodø kommune vil politikerne bli mer distansert fra velgerne. Dette støttes av Brandtzæg (2009) sine funn i Skjerstad der informantene uttrykker at etter kommunesammenslåingen har kommunevalget i større grad blitt et partivalg framfor et personvalg. En informant i denne studien forteller at kjennskapen til politikerne i kommunen, med unntak av Skjerstads egne politikere, sannsynligvis er svekket etter sammenslåingen. Dette kan også ses i sammenheng med det Baldersheim et al. (2003) beskriver som

forvitringsmodellen. Det har blitt større avstand til politikerne og informanter peker på at det i dag krever mer egeninnsats for å følge med i det politiske landskapet.

En innbygger i Misvær svarer på spørsmål om Skjerstads rolle i Bodø kommune med: *"Vi er vel en liten tarm uti fjorden"*. Utsagnet blir riktignok sagt med et snev av ironi, men forteller likevel noe om hvordan man tror bodøfolk ser på Skjerstad, og kanskje det til og med sier noe om hvordan innbyggere i Misvær ser på selv. En av de to representantene i bystyret forteller om hvordan det politiske miljøet i byen ser på Skjerstad, og inntrykket er at de synes det er langt til Skjerstad, og representanten legger til at: *"...selv Tverlandet er langt for dem"*, og mener at det av og til er liten forståelse for Skjerstadorrådet. Men samtidig understrekes det at Skjerstads to representanter i bystyret er viktig for at Skjerstad skal bli hørt, selv om to av 39 representanter ikke er all verden. Men med tanke på at Skjerstads befolkning utgjør i underkant av 1000 innbyggere av i overkant av 50 000 i Bodø kommune, så er kommunedelen relativt godt representert i bystyret. Det at en av disse representantene er en av ni representanter i Bodø formannskap, vil også være betydningsfullt for innflytelse i politiske vedtak som gjøres i kommunen.

En informant blant innbyggerne forteller også at Skjerstad kommunedel i dag blir godt ivaretatt og informanten føler at Bodø kommune fortsatt er rause med Skjerstad. Men samtidig framkommer det en viss frykt for hva som vil skje dersom Bodø kommune i framtiden møter tøffere tider økonomisk og innsparinger blir nødvendig. Flere informanter tror da at Skjerstad kommunedel, sammen med de andre utkantområdene blir nedprioritert framfor sentrumsnære områder.

7.2.4 Framtidsutsikter for Skjerstads medvirkningsmulighet

Dersom lokalsamfunnet i Skjerstad skal ha gode framtidsutsikter vil det være nødvendig å opprettholde muligheten til lokaldemokratisk deltagelse som ble opprettet i forbindelse med kommunesammenslåingen. En informant som er medlem av kommunedelsutvalget forteller at dersom Bodø skulle komme til å slå seg sammen enda flere nabokommuner i framtiden, vil det være viktig for Skjerstads skjebne å beholde lokalutvalget med dagens grenser, og ikke bli en del av et lokalutvalg som dekker et større område. Kommunedelsutvalget skal ivareta nærmiljøets interesser, og et lokalutvalg med enda større nedslagsfelt vil komme til å svekke Skjerstads autonomi ytterligere. For selv om Skjerstad kommune i dag er en del av Bodø

kommune har lokaldemokratiet fortsatt en plass i lokalsamfunnet gjennom kommunedelsutvalget og ifølge i kommuneloven §12-5 (1992) kan ikke kommunestyret omorganisere eller nedlegge kommunedelsutvalget fordi representantene er valgt gjennom direkte valg. Men dette er likevel ingen garanti for langvarig videreføring fordi bestemmelsene om direkte valg kan endres gjennom forskrift fra departementet, jmfør kommuneloven §12-7 (1992). I tillegg har befolkningen mulighet for å få nominert og velge lokalpolitikere inn i bystyret, noe som også vil være viktig for å sette lokalpolitiske saker på dagsorden. Kommunedelen har beholdt de kommunale institusjonene som opprinnelig fantes, og på kommunehuset i Misvær er det fortsatt ansatte som har ansvaret for Skjerstadorrådet. Disse faktorene kan derfor sies å styrke Skjerstad kommunedels autonomi i forhold til alternativet som ville vært en sentralisering av all administrasjon i Bodø.

7.2.5 Oppsummering av lokaldemokrati og borgereffektivitet

For å få lokaldemokratiet til å fungere godt uttrykker både representanter for kommunedelsutvalget og informanter blant innbyggerne i Skjerstad kommunedel en nødvendighet av aktiv deltagelse, og de er enige i at lokal innvirkning ikke kommer av seg selv. I tidligere Skjerstad kommune var systemkapasitet og borgereffektivitet nært knyttet sammen ved at den territorielle dimensjonen spilte en større rolle, og oppveide noen av ulempene ved en spesialisert sektororganisering. I dag har kommunestyrepolitikere blitt langt færre, de har forlatt nærmiljøet og flere uttrykker at det er blitt et mer distansert forhold til beslutningstakerne, noe som fører til at det nære forholdet mellom dem som styrer og innbyggerne ikke føles like sterkt.

Som Gjertsen et al. (2003) påpekte i forkant av prosessen, vil en kommunesammenslåing mest sannsynlig handle om et verdivalg og ”...et kompromiss mellom å miste noe av nærheten mellom innbyggere og beslutningstakere, og det å få en lengre og tryggere utviklingshorisont for lokalsamfunnet”. (Gjertsen et al., 2003:11). Dette kan også sies å ha skjedd så langt i Skjerstad. Som beskrevet i de foregående kapitlene som omhandlet vurdering av kvalitet på de kommunale tjenestene i Skjerstad etter sammenslåingen har Bodø vært rause og klart å videreføre det gode tilbudet som Skjerstads befolkning også følte de hadde før sammenslåingen, og de økonomiske rammene i den nye kommunen gjør framtiden mer forutsigbar. Gjennom kommunedelsutvalget og de lokale representantene i bystyret føler innbyggerne i Skjerstad kommunedel at de har en viss innflytelse på kommunale vedtak som

angår dem, men likevel føles avstanden lengre og det krever i dag litt mer egeninnsats for å få like god oversikt over og innsikt i, politiske saker enn i tidligere Skjerstad kommune.

8 SAMMENFATNINGER OG KONKLUSJONER

I dette kapittelet vil jeg sammenfatte resultatene som er beskrevet i de foregående kapitlene der jeg analyserte og diskuterte funnene i denne kvalitative studien av de forandringene som tidligere Skjerstad kommune har gjennomgått etter sammenslåingen med Bodø kommune. For å forstå konsekvensene av kommunesammenslåingen, vil det være ønskelig å se på helheten i lokalsamfunnet og hvordan endringene blir opplevd av befolkningen. Forskningsspørsmålene i denne studien har vært rettet mot befolkningens tilfredshet med de kommunale tjenestene som finnes i Skjerstad kommunedel i dag. Ved å se på svarene som informantene gir rundt disse tjenestene, samt la informantene selv få komme med egne positive og negative vurderinger i kommunedelen, vil dette kunne si noe om hvordan informantene ser på situasjonen i lokalsamfunnet som helhet. Men fordi spørsmålene i intervjuguidene hovedsakelig er rettet mot bestemte kommunale tjenester, vil overføringen til en helhetlig forståelse av lokalsamfunnet måtte ta utgangspunkt i svarene på disse spørsmålene.

Alt i alt tyder min undersøkelse på at Skjerstad kommunedels kommunale tjenestetilbud totalt sett ikke har blitt forverret etter sammenslåingen, noe som sammenfaller med forventningene Skjerstadbefolkningen hadde til de fleste kommunale tjenestene i forkant av sammenslåingen jamfør tabell 2.1 i *kapittel 2.2.2*. I dette kapittelet vil jeg kort gjennomgå hovedfunnene fra analysekapitlene, men også forsøke å svare på hvorfor det man kan kalle *Skjerstadmodellen* har vært vellykket. Jeg vil også mot slutten av dette kapittelet diskutere faktorer som kan ha vært medvirkende til å videreføre det desentraliserte tjenestetilbudet i kommunedelen som bygger på det fjerde forskningsspørsmålet, og avslutningsvis vil jeg presentere noen framtidsperspektiver for Skjerstad kommunedel.

8.1 Gjennomgang av hovedfunn

Som diskutert gjennom *kapittel 6* og *7* kan kommunesammenslåingen av Skjerstad og Bodø sies å ha vært vellykket, i hvert fall for Skjerstad sin del; og det er dette denne masteroppgaven tar for seg. Det er heller ingenting spesielt som tilsier at Bodø har opplevd noen negative konsekvenser av innlemmelsen av cirka 1000 nye innbyggere fra tidligere Skjerstad kommune.

I Skjerstad har man fått beholde de to skolene, begge med klassetrinn fra første til tiende klasse, selv om det har vært diskusjoner om sammenslåing, fortrinnsvis av ungdomstrinnene. Misvær skole har også fått bygget nytt skolebygg, takket være økonomiske midler fra Bodø kommune, og ledelsen ved begge skolene peker på bedre tilgang på fagkompetanse i form av tilgang til et større fagmiljø etter sammenslåingen. Det samme nevnes for barnehagetilbudet, som også fungerer på samme måte som før sammenslåingen. Innenfor eldreomsorgen har man også fått tilgang på mer fagkompetanse, i tillegg til økonomiske midler til drift av den skjermede avdelingen som ble bygget mens Skjerstad var egen kommune. Innenfor tekniske tjenester forteller informanter blant innbyggerne om lite merkbare endringer, men de ansatte forteller om tilgang på oppgradert utstyr og materiell. Felles for de kommunale tjenestene over er at de alle vurderer det utvidede faglige nettverket i Bodø kommune som positivt, og de har alle opplevd en styrket tilpasningseffektivitet i kommunedelen ved at kommunens tjenester i stor grad speiler Skjerstadbefolkningen behov. Kommunesammenslåingen har gjort videreføringen av det kommunale tjenestetilbudet i Skjerstads nærmiljø mulig, i nokså lik grad som tidligere. Unntakene er *NAV-tjenester* og *barneverntjenesten* som har blitt sentralisert i Bodø sentrum, samt *biblioteket* som ble nedlagt sommeren 2014.

Når det gjelder servicetorget som ble opprettet i det tidligere kommunehuset i Misvær, beskrives dette som svært viktig rett etter sammenslåingen fordi innbyggerne fikk et sted å gå til dersom det skulle være spørsmål, men brukes mindre i 2014. Når det gjelder det tidligere kommunehuset som helhet, blir det vurdert som svært positivt blant både ansatte og innbyggere at det fortsatt finnes en desentralisert organisering i kommunen, og det er spesielt nærheten til lokalsamfunnet og mulighet til å dra nytte av lokalkunnskap som verdsettes. Da Skjerstad ble en del av Bodø, ble Skjerstad kommunestyre i praksis omorganisert til et lokalutvalg og Skjerstadsamfunnet mistet dermed noe av sin autonomi fordi lokalutvalget kun har en rådgivende funksjon. I dag består de politiske kanalene av Skjerstad kommunedelsutvalg, men i tillegg er det innvalgt to lokale representanter i bystyret, hvorav én i formannskapet. Dette blir vurdert som positivt i mangel av et lokalt kommunestyre, men det at avstanden fra befolkningen til beslutningstakerne har økt, blir sett på som en negativ endring. Men et positivt aspekt ved dette er mindre problemer med inhabilitet i behandling av politiske saker (Sunde & Brandtzæg, 2006:75). Siden det politiske systemet har vokst betraktelig i størrelse, har det også blitt mer treghet i systemet for å få gjennom saker. Når mindre enheter blir større, er målet ofte effektivisering, og middelet er ofte sammenslåing eller forstørring, men dersom en organisasjonen blir *for stor*, vil det kreve mer byråkrati, noe

som vil bety økte transaksjonskostnader, fordi administreringen vil gjøre det nødvendig med ytterligere inndelinger (Denters et al., 2014). Dette kan sies å ha skjedd i Skjerstad som var en liten kommune med kort *avstand* mellom folk, folkevalgte og administrasjon, mens Bodø kommune er en mye større organisasjon, med mer byråkrati, og prosesser tar derfor lengre tid.

Informantene som har bidratt i denne studien uttrykker stort sett at de er fornøyde med det kommunale tjenestetilbudet. Sunde & Brandtzæg (2006:78) har gjengitt et sitat fra et avisintervju som ble gjort omtrent et år etter sammenslåingen, og der uttrykker noen eldre at *”Det er ikke blitt så mye bedre. Men heller ikke verre.”* Jeg har inntrykk av at dette er et synspunkt som fortsatt er gjeldende blant flere av informantene som har blitt intervjuet under feltarbeidet til denne masteroppgaven. Informantene uttrykker tilfredshet med de kommunale tjenestene, men det som vurderes som enda viktigere er at institusjonene fortsatt finnes i lokalsamfunnet. Det å ha skole i nærområdet er helt uvurderlig med tanke på om familier ønsker å bosette seg i lokalsamfunnet. Det samme kan sies om tilhørighet, der informantene beskriver en sterkere tilhørighet til de mindre bygdene enn til Skjerstad som kommune. Et sitat fra en informant hentet fra *kapittel 7.1.3* beskriver dette godt: *”Skjerstad kommune var plutselig borte, men vi er jo fortsatt her”*.

Mitt samlede inntrykk av informantene i studien er at tilpasningseffektiviteten i kommunedelen vurderes som god ved at de kommunale funksjonene er videreført, med unntak av biblioteket, NAV-tjenestene og barneverntjenesten. Borgereffektiviteten kan sies å være noe svekket ved at *avstanden* mellom borgere og beslutningstakere har økt og kommunevalget vurderes som et partivalg i større grad enn personvalg. Men både kommunedelsutvalget og representasjon i bystyret vurderes som viktig. Alt i alt er mitt inntrykk at kommunens systemkapasitet vurderes som viktigere enn borgereffektivitet blant informantene, som kan tenkes å sammenfalle med verdsetting av tjenestetilbudets tilstedeværelse. Det må også nevnes at den dårlige økonomiske situasjonen som Skjerstad kommune opplevde i årene før sammenslåingen kan være en medvirkende årsak til at systemkapasiteten vurderes som viktig, fordi det i den siste tiden før sammenslåingen ble gjort merkbare kutt i tjenestetilbudet.

Kommunesammenslåingen av Skjerstad og Bodø mener jeg også viser hvordan det er mulig å beholde noe av den territorielle dimensjonen i et sektororganisert system. Det å beholde noe av den tidligere kommunale administrasjonen på kommunehuset i Misvær har mest

sannsynlig bidratt til en enklere og mer smertefri innlemming av Skjerstad kommune i Bodø kommune. Dette gjorde det enklere for Skjerstadbefolkningen å få tilgang til informasjon etter sammenslåingen, og for Bodø sin del kan det tenkes at en desentralisert enhet gjorde en mer effektiv jobb i overgangsfasen i forhold til om alt skulle styres sentralt av sektorledere som ikke var godt kjent med Skjerstad kommune.

8.2 Hva er suksessfaktorene for Skjerstad etter kommunesammenslåingen?

”Det blir ikke noe mer liv om du putter to lik i ei kiste”, et utsagn som stammer fra Skjerstad kommunes ordfører fra 1996-2003, inkludert den perioden kommunesammenslåingen med Bodø ble vedtatt, ble gjengitt av mange av informantene i studien. Sitatet indikerer en erkjennelse av at dersom Skjerstad kommunes framtid skulle sikres på en god måte, ville det være nødvendig å slå seg sammen en kommune som ikke var i den samme situasjonen som den selv. Skjerstad kommunes dårlige økonomi gjorde det uunnværlig å slå seg sammen en kommune som kunne bidra til bedre økonomiske rammer. De to nabokommunene, Saltdal eller Beiarn, ble sett på alternativer for sammenslåing tidlig i prosessen, men ingen av de to hadde de samme ressursene som Bodø kommune. Beiarn er riktignok en kommune med kraftinntekter, men var ikke like økonomisk overlegne som Bodø kommune.

Det at Bodø kommune var rause, først og fremst økonomisk, og var villige til å videreføre det desentraliserte tjenestetilbudet med blant annet nytt skolebygg, at ansatte i den kommunale administrasjonen i Misvær ikke mistet jobben, samt opprettelsen av servicetorget kan sies å være de avgjørende faktorene for at innbyggere i Skjerstad kommunedel er fornøyd med kommunesammenslåingen i 2014. Lokalsamfunnet, med sine offentlige tjenestetilbud, oppleves svært likt som tidligere blant informantene i studien, og på den måten oppleves ikke endringen av navnet på kommunen like negativt. I forhold til lokaldemokratiet for Skjerstadbefolkningen har det blitt ivaretatt gjennom kommunedelsutvalget, representanter i bystyret og i formannskapet. Spesielt representasjonen i formannskapet med en av ni representanter må sies å være en god andel med tanke på Skjerstad kommunedels innbyggere på underkant av 1000 mot resten av kommunens nesten 50 000 innbyggere.

Det kan også sies at Skjerstad har fått *i pose og sekk* ved at de har fått beholde servicefunksjoner og kommunal administrasjon i Misvær, økt tilgang på mer fagkompetanse gjennom de kommunale tjenestene blir beskrevet som viktig, det har blitt bygget ny skole, og

dette uten noen store kompromisser som sammenslåinger eller nedleggelse av institusjoner. Et eksempel på dette er de to skolene som fortsatt eksisterer i Skjerstad kommunedel, på Skjerstad og i Misvær. En sammenslåing av disse to skolene vil helt klart gi økonomiske gevinster for Bodø kommune, men ved å beholde begge skolene, bidrar dette til trygge og stabile forhold, i tillegg til mer forutsigbar utvikling av de to lokalsamfunnene med hensyn til framtidige familieetableringer. Jeg skal ikke legge opp til en stor diskusjon om hvorfor Bodø kommune påtar seg kostnaden det er å videreføre begge skolene. Men det er et interessant spørsmål med tanke på at informanter i denne studien trekker fram videreføringen av begge skolene som noe positivt i etterkant av sammenslåingen. Dersom Bodø kommune ønsker å *beholde roen* i Skjerstad kommunedel, vil det være lurt å videreføre de to skolene for å gi vedtaket om sammenslåingen mer legitimitet. Dette kan være en årsak, men det blir kun spekulasjoner.

Befolkningen i tidligere Skjerstad kommune har fått en mer forutsigbar framtid etter sammenslåingen med Bodø, først og fremst økonomisk. Sett fra et lokaldemokratisk perspektiv har Skjerstad mistet noe av sin autonomi, men det at Bodø kommune har tatt godt vare på kommunedelen i løpet av de første ti årene som én kommune tror jeg har ført til at befolkningen i Skjerstad kommunedel føler seg trygge på at Bodø kommune også vil behandle dem godt i framtiden. Dette er i hvert fall et samlet syn blant informantene i denne studien. Jeg mener Skjerstadmodellen kan beskrives som en vellykket løsning på en kommunesammenslåing. Selv om prosessen gikk raskt, var basert på knappest mulig flertall, og opplevdes som kaotisk for mange, må utfallet sies å være godt. Det som er gjort i Skjerstad kommunedel med opprettelse av servicetorg, videreføring av noe lokal administrasjon som kan bidra med viktig nærmiljøkunnskap, videreføring av kommunale institusjoner, opprettelse av lokalutvalg og ikke minst kommunedelens gode representasjon i bystyret og formannskapet må sies å være suksessfaktorer som flere kommuner som ønsker sammenslåing burde se til.

8.3 Mulige årsaker til videreføring av et desentralisert kommunalt tilbud

Jeg vil kort forsøke å diskutere mulige årsaker til at Bodø kommune har videreført en så stor del av det kommunale tjenestetilbudet i Skjerstad kommunedel. Dette avsnittet vil først og fremst være en hypotetisk diskusjon, og i mindre grad bygge på empiriske resultater som resten av oppgaven. Jeg vil peke på tre mulige faktorer som kan forklare hvorfor befolkningen

i tidligere Skjerstad kommune opplever sitt nærmiljø som relativt likt i dag som da Skjerstad var en egen kommune, og hvorfor de kommunale tjenestene har blitt videreført i sin opprinnelige form. En nærliggende tanke er at i en stor kommune som Bodø med 50 000 innbyggere vil kostnader knyttet til tilbudet til de 1000 av innbyggerne ikke spille så stor rolle, men jeg vil også drøfte andre mulige årsaker nedenfor.

For det første kan det tenkes at Bodø viderefører et sterkt desentralisert servicetilbud for å forhindre at sammenslåingsdebatten igjen skal blusse opp. Kanskje fører Bodø kommune en slik *defensiv* politikk for å ikke skape unødvendig uro i Skjerstad kommunedel og på den måten legitimere vedtaket om sammenslåing. Dersom dette er tilfelle, vil det være interessant for framtidige studier å undersøke hvor lenge Bodø kommune kan fortsette med dette. Det har nå gått ti år siden sammenslåingen i 2005, og noen informanter har pekt på at dette er for kort tid for å kunne vurdere det endelige utfallet av kommunesammenslåingen nettopp fordi de økonomiske overføringene fra staten gradvis blir mindre, og det antas at Bodø viste stor raushet for at Skjerstadbefolkningen skulle si ja til sammenslåingen.

For det andre kan det tenkes at Bodø kommune ser et utviklingspotensial i Skjerstad kommunedel gjennom for eksempel framtidig næringsutvikling og derfor fører en bevisst og *offensiv* politikk for å sørge for at lokalsamfunnet består i sin nåværende form med tilhørende kommunale funksjoner som dermed vil føre til at innbyggerne blir boende. Dersom dette er tilfelle vil det være et svært positivt element sett i et distriktpolitisk perspektiv. Det pågår planarbeid for etablering av et dolomittbrudd helt sør i Skjerstad kommunedel (Bodø kommune, 2014b), og dette er ett eksempel på potensiell næringsutvikling som kan komme Bodø kommune til gode.

For det tredje kan videreføringen av tjenestetilbudet handle om makt og tilstedeværelse i det politiske systemet i Bodø kommune. Som beskrevet i *kapittel 7.2* er Skjerstad kommunedel relativt godt representert i bystyret og formannskapet i forhold til innbyggertall, og dette kan bidra til indirekte makt i form av hva som kommer på agendaen eller kanskje enda viktigere hva som *ikke* kommer på agendaen. Slik *agendamakt* bygger på Steven Lukes andre maktdimensjon og handler om at en persons tilstedeværelse aktivt kan styre hva slags saker som kommer på agendaen (Lukes, 1974). Når en representant fra Skjerstad er til stede i formannskapet kan dette indirekte føre til at saker som vil angå Skjerstad kommunedel på en negativ måte ikke blir lagt fram på samme måte som kunne vært tilfelle dersom det kun satt

representanter fra Bodø sentrum i formannskapet. Med tanke på at Skjerstad har vært representert i bystyret også etter at to politikere ble kvotert inn i forbindelse med sammenslåingen, kan dette ha bidratt til at innstrammingsiltak som politikerne i bystyret og formannskapet kanskje har ønsket å gjennomføre, ikke har blitt satt på dagsorden til fordel for andre saker som lokalpolitikere fra Skjerstad også er opptatt av.

Som nevnt innledningsvis i dette kapittelet er dette helt hypotetiske årsaker, og med tanke på at det kun er informanter fra Skjerstad kommunedel i denne studien, vil det være vanskelig å si noe sikkert rundt dette spørsmålet. Men det er et interessant spørsmål, og kan være viktig å belyse, og jeg oppfordrer andre å undersøke dette nærmere. Det vil da være svært interessant å undersøke dette om enda flere år for å se hvordan Skjerstad kommunedel sin plass i Bodø kommune utvikler seg. Som noen informanter i denne studien også har fortalt, er ti år for kort tid til å kunne si noe sikkert om resultatet av kommunesammenslåingen.

8.4 Skjerstad i et framtidsperspektiv

Skjerstad har en framtid. Sammen med Bodø. Naboskap har blitt til ekteskap slik Nordlandsforskning sin utredning av kommunesammenslåingen spør i tittelen på rapporten. Og etter ti år ser det ut til at sammenslåingen har vært vellykket for Skjerstad kommune fordi Bodø kommune har tatt godt imot dem. Det er ingen selvfølge ved kommunesammenslåinger at den ene kommunen skal være så rause som Bodø kommune har vært. Og det er nok dette som er suksessfaktoren, nettopp det at Bodø kommune hadde de økonomiske midlene som skulle til for å ta vare på Skjerstad. Men hva vil skje om ti, eller 50 år? Da har nok Bodø kommune ekspandert ytterligere og sannsynligvis blitt sammenslått med enda flere nabokommuner, jamfør kommunereformen som Kommunal- og moderniseringsdepartementet la fram i 2014. Hva slags plass får da Skjerstad i Bodø kommune? Dersom Bodø kommune opprettholder det desentraliserte kommunale tilbudet, og lokalpolitikere fra utkantene av kommunen fortsetter å være representert i bystyret vil nok Skjerstad fortsette i sin nåværende form også i framtiden.

Etter det informantene i denne studien forteller var Bodø kommune redningen for Skjerstad, for det er vanskelig å si hvordan Skjerstads framtid hadde vært som egen kommune, og det var først og fremst den økonomiske situasjonen som ville blitt den største utfordringen. Avslutningsvis i dette kapittelet vil jeg gjengi et framtidsperspektiv som beskriver et syn på

hvordan Skjerstad kommune kunne utviklet seg som en egen kommune, og hovedbudskapet i sitatet er nok at den elendige økonomiske situasjonen presset fram en kommunesammenslåing. Dette scenarioet er beskrevet av en informant fra Misvær som svar på spørsmål om hva vedkommende tror om Skjerstad kommunes utvikling dersom sammenslåingen med Bodø kommune ikke hadde skjedd, og er et rent hypotetisk tankepill:

”Ja, jeg kan jo si at jeg stemte ja til sammenslåing jeg da. Men jeg tror det hadde vært elendige forhold for å si det sann. Det hadde vært én skole, det hadde kanskje bare vært én barnehage, det hadde nok vært adskillig mindre på sykehjemmet, altså mindre aktiviteter, hjemmetjenesten hadde vel blitt nedskjært til et minimum. Altså det var ikke penger i kassa, det var ikke penger til å drive kommunen, det var jo det som var problemet. Og jeg vet ikke om noen hadde hatt kapasitet til å jobbe i administrasjonen i kommunen fordi det ble jo så mye på den enkelte, så du hadde ikke sjanse til å få unna de lovpålagte oppgavene engang, så jeg tror ikke... Jeg tror enten... Vi gjorde det jo frivillig, den kommunesammenslåingen, ellers så tror jeg kanskje det hadde, vi hadde blitt nødt uansett tror jeg, ja...”

9 AVSLUTNING

Gjennom arbeidet med denne masteroppgaven har jeg belyst én kommunesammenslåing av to kommuner, og hvordan den minste kommunen har blitt ivaretatt som en kommunedel i sin nye kommune. Jeg har pekt på positive og negative endringer som informantene i Skjerstad har beskrevet, og hvordan disse har påvirket utviklingen av lokalsamfunnet. Studien er konsentrert rundt én situasjon, men også i framtiden vil det være svært sannsynlig at det vil skje kommunesammenslåinger som i større grad er en innlemmelse framfor en sammenslåing. Da vil det være nyttig å se til Skjerstad og Bodø, på hvordan de har gjennomgått prosessen, som ga et godt resultat, til tross for stor uenighet og kun to stemmers overvekt til ja-siden i den rådgivende folkeavstemmingen i forkant.

9.1 Hva kan vi lære av Skjerstad og Bodø?

Om Skjerstadmodellen, med delvis desentralisert administrasjonsmodell, opprettelse av servicetorg, videreføring av det kommunale tjenestetilbudet som også ga bedre tilgang på fagkompetanse i bytte mot noe svakere lokaldemokrati og autonomi, kan beskrives som *i pose og sekk*, er vanskelig å gi noe presist svar på. Dette fordi det er umulig å vite hvordan Skjerstads framtid hadde sett ut som egen kommune. Men det er i hvert fall sikkert at den dårlige kommuneøkonomien gjorde det vanskelig å opprettholde tjenestetilbudet i den grad innbyggere og ansatte ønsket. Jeg vil derfor si at Skjerstadmodellen har vært vellykket ved at de har fått såpass mye av Bodø kommune uten noen store kompromisser. Borgereffektiviteten ser også ut til å være ivaretatt, takket være god representasjon i bystyret og formannskapet, sammen med arbeidet som Skjerstad kommunedelsutvalg utfører. Men selv om representasjonen er god, kreves det en del innsats for å få gjennom saker i bystyret, noe som begrunnes med at sentrumsnære områder ofte blir prioritert foran utkantene i kommunen.

9.2 Forslag til videre forskning

Skjerstad kommune ble tatt vel imot av Bodø kommune, og etter ti år ser det ut til at situasjonen har gått seg til, og det beskrives som godt å være skjerstadværing i Bodø (Avisa Nordland, 2015). Sentrale spørsmål for videre forskning innenfor dette temaet, som ikke er undersøkt i stor grad i denne oppgaven vil være følgende: For det første vil det være nyttig å undersøke grundigere hvordan tilfredshet med de kommunale tjenestene henger sammen med

tilfredsheten med det politiske lederskapet, noe som kan tenkes å ha sammenheng med legitimitet i forhold til politiske avgjørelser som blir tatt på vegne av befolkningen. For det andre vil det være interessant å vurdere om et såpass sterkt desentralisert tjenestetilbud kan forsvares økonomisk, også ved sammenslåing av to mindre, like kommuner? Eller vil dette kun være mulig ved byutvidelser eller i situasjoner der den ene kommunen er økonomisk overlegen? For det tredje er det som nevnt tidligere i oppgaven, vanskelig å skille objektivt mellom befolkningens behov og ønsker i forhold til tilpasningseffektivitet og systemkapasitet. Dette burde også undersøkes nærmere.

9.3 Avsluttende kommentarer

De kommende årene vil det komme flere kommunesammenslåinger, jamfør Kommunal- og moderniseringsdepartementets kommunereform fra 2014, og i Meld.st. nr. 14 (2014-2015) blir det presentert forslag til oppgavefordeling i framtidens kommuner, der det er ønskelig å gi flere oppgaver til større kommuner (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2015). Bodø kommune er for eksempel allerede i gang, sammen med flere omkringliggende kommuner, med å utrede en ny storkommune i Salten. Framtidens kommuner vil bli større, både i areal og i folketall, og det blir derfor viktig å ivareta det kommunale tjenestetilbudet, men også befolkningens muligheter til å påvirke kommunens vedtak gjennom demokratiske kanaler. En oppfordring vil da være at man i slike prosesser tar utgangspunkt i innbyggernes behov, for deretter å ta hensyn til kommunestrukturen. Jeg mener at man ikke burde sette i gang sammenslåingsprosesser kun for *kommunestrukturens* del, men slike prosesser burde bygge på argumenter som gjør kommunene best mulig for innbyggerne som bor der. Dette var tilfelle i Skjerstad kommune der det ikke fantes tilstrekkelige økonomiske midler til å videreføre den kommunale driften på en tilfredsstillende måte og det sittende kommunestyret, men kun et knapt flertall av innbyggerne vurderte situasjonen slik at noe burde gjøres. Som Gjertsen et al. (2003) påpeker, handler kommunesammenslåing i stor grad om verdivalg, og man må i slike prosesser avveie forholdet mellom effektivitet, demokrati og autonomi. Kommunereformen som nå er på trappene, fokuserer i stor grad på effektivitet i kommunenes drift, og derfor er det svært viktig at andre faktorer som berører innbyggernes tilfredshet med kommunen som bosted, ikke blir overskygget av et for sterkt ønske om effektivisering i forbindelse med framtidige kommunesammenslåinger.

REFERANSER

Bøker, artikler og offentlige publikasjoner

- Aakvaag, G.C. (2008) *Moderne sosiologisk teori*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Aarsæther, N. (1992) ”Territorialitet – planlegging og samfunn”, i Aarsæther, N. (red.) *Samfunnsplanlegging – lokalt, nasjonalt, globalt*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Aarsæther, N. & Vabo, S.I. (2002) *Fristilt og velstyrt? Fokus på kommune-Norge*. Oslo: Samlaget.
- Arbeids- og administrasjonsdepartementet (2000) *Ett sted, ett telefonnummer. En plattform for etablering av offentlige servicekontor*. Rapport fra arbeidsgruppe for offentlige servicekontorer. Oslo: Arbeids- og administrasjonsdepartementet.
- Baldersheim, H., Pettersen, P.A., Rose, L.E. & Øgård, M. (2003) *Er smått så godt? Er stort så flott? – Analyser av kommunestrukturens betydning*. Forskningsrapport nr. 1, 2003. Oslo: Institutt for statsvitenskap, Det samfunnsvitenskapelige fakultet, Universitetet i Oslo.
- Bodø kommunale eldreråd (2014) *Nyhetsbrev 2/2014*. Bodø kommune. 2/2014, årgang 3.
- Bodø kommune (2007) *Plan for legetjenesten 2007-2016*. Plan for helsetjenesten, Helsekontoret, Bodø kommune. Løpenummer 7678/07.
- Bodø kommune (2013) *Virksomhetsplan 2013-2014 – Serviceenheten*. Bodø kommune.
- Bodø kommune (2014b) *Planbeskrivelse for detaljreguleringsplan for Kvitberget dolomittbrudd, Skjerstad i Bodø kommune*. Utarbeidet av SWECO. Plan ID: 9102.
- Brandtzæg, B. A. (2009) *Frivillige kommunesammenslutninger 2005-2008. Erfaringer og effekter fra Bodø, Aure, Vindafjord og Kristiansund*. Bø: Telemarksforskning. TF-rapport nr. 258.
- Bukve, O. (2002) ”Demokrati, effektivitet og debatten om kommunestrukturen”, *Norsk statsvitenskapelige tidsskrift*. 3/2002.
- Dahl, R.A. & Tufte, E.R. (1973) *Size and Democracy*. Stanford, California: Stanford University Press.
- Denters, B., Goldsmith, M., Lander, A., Mouritzen, P.E., Rose, L.E. (2014) *Size and local democracy*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Distriktssenteret (2014) *Kunnskap og erfaringer fra prosesser med kommunesammenslåing*. Steinkjer: Distriktssenteret.
- Gjertsen, A., Elverøi, O.M. & Solvoll, G. (2003) *Fra naboskap til ekteskap? – Sammenslåing av Skjerstad og Bodø kommune*. Bodø: Nordlandsforskning. 4/2003.

- Hansen, T.A. & Røiseland, A. (2008) ”Sammenslåingen av Skjerstad og Bodø – hva kan vi lære?”, *Plan* 2/2008.
- Høyre & Fremskrittspartiet (2013) *Politisk plattform – for en regjering utgått av Høyre og Fremskrittspartiet*. Sundvollen, Hole kommune.
- Jacobsen, D.I. (2009) *Perspektiver på Kommune-Norge – en innføring i kommunalkunnskap*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Kommunal- og arbeidsdepartementet (1997) *Grenser til besvær: Lokaldemokrati og forvaltning i hovedstadsområdet*. NOU 1997:12. Oslo: Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014) *Kommuneproposisjonen 2015*. Prop. 95 S (2013-2014). Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2015) *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner*. Meld.st. nr. 14 (2014-2015). Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Kommuneloven (1992) *Lov 25 september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner. Sist endret ved lov 19 desember 2014 nr. 92 fra 1 januar 2015*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Langørgen, A. & Aaberge, R. (2003) ”Gevinster å hente”, *Samfunnspeilet*. 2/2003.
- Lukes, S. (1974) *Power: A Radical View*. Basingstoke: Macmillan.
- Myrvold, T.M. (2001) *Smått og godt? Om de minste kommunenes evne til å imøtekomme generalistkommunekravet. En kunnskapsoversikt og indikatoriskusjon*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning. 1/2001.
- Nyseth, T., Ringholm, T., Røiseland, A., Aarsæther, N. (2000) *Dugnad og demokrati – bydelsutval, bygdelag og velforeninger som politiske institusjoner*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Nyseth, T. & Torpe, L. (1997) *Borgerstyre eller brukerstyre i lokalsamfunnet? – Institusjonelle nydannelser i demokratiperspektiv*. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*. 4/1997.
- Røiseland, A. (2002) ”Strategier og modeller for kommunal integrasjon”, *Plan*. 6/2002.
- Selstad, T. (2001) ”Store planer i trange regioner. Om regionalisering, forvaltning og planlegging”, i Aarsæther, N., Hagen, A. (red.) *Planlegging.no: Innføring i samfunnsplanlegging*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Skjerstad og Bodø kommuner (2004) ”Skjerstad - Den nye bydelen i Bodø”, *Bodø NU*. 6/2004.

Sunde, H. & Brandtzæg, B.A. (2006) *Å bygge en ny kommune. Erfaring fra gjennomføringer av fire kommunesammenslutninger*. Sandvika: Telemarksforskning og Asplan Viak.

Thagaard, T. (2009) *Systematikk og innlevelse – en innføring i kvalitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget.

Verba, S. & Nie, N.H., (1972) *Participation in America*. New York: Harper & Row.

Internettreferanser

Aarsæther, N. (2014) Bykamp, kommunar- og folkestyre. *Nordlys*. Tilgjengelig fra: <http://debatt.nordlys.no/article/bykamp-kommunar-folkestyre> (Hentet 20.01.2015).

Avisa Nordland (2014) *Mobiliserer mot nedleggelse*. Tilgjengelig fra: <http://www.an.no/nyheter/article7339576.ece> (Hentet 15.08.2014).

Avisa Nordland (2015) *Jeg tror vi krangler mindre med hverandre enn før*. Tilgjengelig fra: http://www.an.no/_Jeg_tror_vi_krangler_mindre_med_hverandre_enn_f_r-5-4-10587.html (Hentet 20.02.2015).

Bodø kommune (2014a) *Kontakt Byteknikk*. Tilgjengelig fra: <http://byteknikk.bodo.kommune.no/kontakt-byteknikk/category6053.html?source=internalsearch> (Hentet 15.02.2015).

Regjeringen (2014) *Historisk utvikling. Den norske kommunestrukturen opp gjennom tidene*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/nb/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/utviklingen-av-den-norske-kommunestruktu/id751352/> (Hentet 27.11.2014).

Figurer, bilder og tabeller

Bodø kommune (2015) *Oversiktskart, Bodø kommune*. Geodata Bodø kommune (Tilsendt på e-post 05.04.2015).

Gjertsen, A., Elverøi, O.M. & Solvoll, G. (2003) *Fra naboskap til ekteskap? – Sammenslåing av Skjerstad og Bodø kommune*. Bodø: Nordlandsforskning. 4/2003.

Grunnskolen informasjonssystem (2015) *Elever ved Misvær skole og Skjerstad oppvekstsenter fra 2000-2015*. Utdanningsdirektoratet. Tilgjengelig fra: <https://gsi.udir.no> (Hentet 20.03.2015).

Kartverket (2015) *Norgeskart.no Kartgrunnlag* fra Kartverket. Tilgjengelig fra: <http://www.norgeskart.no/#5/378604/7226208> (Hentet 05.04.2015).


VEDLEGG

- Vedlegg 1: Folkemengde, etter tid, statistikkvariabel og grunnkrets
- Vedlegg 2: Informasjonsskriv tilsendt Skjerstad kommunes husstander
- Vedlegg 3: Folkemengde, etter tid, statistikkvariabel og region
- Vedlegg 4: Intervjuguide til mellomledere i Skjerstad/Misvær
- Vedlegg 5: Intervjuguide til brukere av kommunale tjenester
- Vedlegg 6: Intervjuguide til personale på servicetorget i Misvær
- Vedlegg 7: Godkjenning av studien fra Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS
- Vedlegg 8: Informasjonsbrev til informanter i studien

Vedlegg 1: Folkemengde, etter tid, statistikkvariabel og grunnkrets (generert 18.11.2014)

18.11.14, 13.57

SSB Sjøtvedt kommune 2004: 1030



Folkemengde, etter tid, statistikkvariabel og grunnkrets

	Personer										Totalt
	18041201 Kvikstad	18041202 Skjerstad	18041203 Støvset	18041204 Breivik	18041205 Kåsmo	18041206 Vestvatn	18041207 Misvær	18041208 Høgset/Kvarv	18041209 Oldereid	18041210 Sand/Hoset	
2005	109	171	56	116	57	82	280	31	26	51	979
2006	111	172	52	123	60	81	275	31	29	49	983
2007	105	170	52	133	54	78	277	32	28	46	975
2008	99	168	54	135	53	76	265	29	31	47	957
2009	94	159	55	134	44	95	266	25	29	47	948
2010	80	156	58	130	45	96	283	26	27	48	949
2011	85	150	54	126	41	93	286	29	31	47	942
2012	84	138	49	124	44	86	277	28	29	47	906
2013	88	153	48	115	51	83	283	26	30	50	927
2014	92	148	44	117	50	83	281	28	33	50	926 ⁽⁹³⁾
	∑	∑	∑	∑	∑	∑	∑	∑	+	∑	

<https://www.ssb.no/statistikkbanken/selectout/ShowTable.asp?FileformatId=2&Queryfile=20141118135817293704711FolkGrunnrKor&PLanguage=0&MainTable=FolkGrunnrKor&potsize=100>

Side 1 av 1

Vedlegg 2: Informasjonsskriv tilsendt Skjerstad kommunes husstander



VANSKELIG ALENE – STERKERE SAMMEN

Hva kan en kommunesammenslåing mellom Skjerstad og Bodø bety for framtida i Skjerstad samfunnet? Ca 600 av innbyggerne i Skjerstad har bidratt til å belyse dette spørsmålet gjennom engasjert debatt på de 5 folkemøtene som nylig er gjennomført.

Stort oppmøte på folkemøtene

Skjerstad har mange og gode kvaliteter, men disse kvalitetene gir ikke inntekter nok til å drive en kommune. Nedgang i folketallet, sviktende inntekter og økte oppgaver er bakgrunnen for at Skjerstad kommunestyre besluttet å utrede mulighetene ved en kommunesammenslåing med Bodø. Konklusjonene fra utredningene er blitt presentert på 5 folkemøter i Skjerstad kommune de siste par ukene, hvor til sammen ca 600 av kommunens innbyggere har møtt opp. Det store oppmøtet har bidratt til viktig diskusjon og at nødvendig informasjon er blitt tilgjengelig for flest mulig i forkant av folkeavstemmingen.

På folkemøtene kom det også frem hvilke ulemper innbyggerne må forvente ved en kommunesammenslåing, samt spørsmål som man ønsket særskilt svar på. Med dette informasjonsbrevet vil vi oppsummere noen av de påpekningene og svarene som er gitt underveis i møtene.

Fordeler og ulemper

Det er ikke tvil om at en kommunesammenslåing med Bodø byr på en rekke stor-driftsfordeler, som bl.a. gjør at det lokale tjenestetilbudet kan opprettholdes i Skjerstad.

Dette innebærer at den fysiske avstanden mellom kommuneledelsen og innbyggerne i Skjerstad-samfunnet blir lengre. Ordfører og rådmann blir ikke tilgjengelig på samme måte som før. Vi innlemmes også i et vesentlig større innbyggertall, og derfor er det rimelig å forvente at behandlingen av enkelte saker kan ta noe mer tid enn vi har vært vant til.

Det må også forventes at satser og avgifter kan øke på noen områder. Kulturskole, SFO, og barnehage i Bodø har en litt annen inndeling av satsene, men de ligger imidlertid på noenlunde samme nivå som våre satser.

Skjerstads historie

Identitet og lokal historie er tema som opptar mange. Som del av en ny storkommune må Skjerstads historie ivaretas på andre måter enn gjennom et eget kommunevåpen. Historien skal bl.a. bidra til at vi kjenner vår bakgrunn og forstår de samfunnsendringene som skjer. Dette blir en særlig viktig oppgave for våre opplæringsinstitusjoner. I det daglige er det kanskje likevel tilhørigheten til det lokale stedet og bygda man bor i som står sterkest i folks bevissthet, og i en ny storkommune vil vi fortsatt være Breivikværing, Misværing, Vestvatninger m.v.

Skolesammenslutninger i Bodø

Flere har stilt spørsmål ved at det slås sammen skoler i Bodø kommune. Kommunaldirektøren opplyser at dette omfatter skoler som praktisk talt ligger vegg i vegg. Kommunen har for øvrig ikke planer om alvorlige endringer i politikken overfor utkantskolene.

Nybygg Misvær skole

Både Fylkesmannen i Nordland og Bodø kommune har signalisert at dersom det blir kommunesammenslåing, kan detaljplanlegging og anbud innhentes for byggestart våren 2004 i tråd med Skjerstad kommunestyres vedtak. Blir det ikke sammenslåing må kommunestyret vurdere å legge prosjektet på is.

Elevinntaket i videregående skole

Hvis Skjerstad blir en del av Bodø kommune skal elevene søke videregående skoler i Bodø. Det kan gjøres unntak fra denne ordningen slik det er gjort flere steder i fylkeskommunen. Vedtak om slike unntak gjøres av Fylkesrådet.

Legevakt

Utgangspunktet er dagens legevaktordning i Skjerstad. Det skal drøftes særskilt hvordan denne vaktordningen kan integreres med det som er i Bodø kommune. Denne drøftingen vil gis særlig prioritet i tilpasningsåret.

Avgifter

Avgiftsnivået for vann og kloakk for eiendommer som er knyttet til offentlig ledningsnett er for samme grunnlag litt høyere i Bodø. Derimot har Bodø lavere nivå på minste volum. Verken Skjerstad eller Bodø har delt kommunene inn i avgiftsområder, men har like avgifter i hele kommunen.

For feiing ligger nivået lavere i Bodø, mens renovasjonsavgiften er omtrent lik. Slamavgiften ligger rundt 50 % høyere i Bodø.

Gebyrer for plan-, bygge-, delings- og oppmåling ligger noe høyere i Bodø. Tilknytningsavgifter til offentlig ledningsnett for vann er noe høyere i Bodø, men er derimot lavere for kloakk

Pleie og omsorg

Det som i dag er hjemmebaserte tjenester og sykehjemssjener i Skjerstad vil bli en sone (et virksomhetsområde) i storkommunens organisering. Sonen vil ha lokalt budsjett- og personalansvar, og nærheten til tjenestene vil bli som tidligere. Det er små forskjeller på egenandeler i hjemmebaserte tjenester i Bodø og Skjerstad.

Kraftlaget

Skjerstad kraftlag A/L er et selvstendig rettsobjekt som ikke omfattes av en kommunesammenslåing. Kommunen har søkt rådgivning hos advokatfirmaet Hjort for hvordan kommunens verdier best kan forvaltes ved en kommunesammenslåing.

Forholdet til de ansatte

En kommunesammenslåing er virksomhetsoverdragelse, og dermed blir de ansatte overtatt av den nye kommunen. Ingen blir oppsagt ved en slik sammenslåing. Bodø har i dag rundt 2300 ansatte, og det skjer en løpende rulling med behov for personell. Dersom det ikke blir sammenslåing, vil Skjerstad måtte iverksette oppsigelser slik som varslet.

Spørsmål om garantier

Flere har reist spørsmål om garantier for at tilbudene vil opprettholdes fra Bodøs side i tiden etter en kommunesammenslåing. Selv om ingen kan gi garantier for fremtiden, understreker Fylkesmannen i Nordland at embetet vil føre tilsyn med at lovpålagte oppgaver og rettigheter blir gitt til befolkningen.

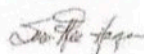
Hva skjer videre?

Et enstemmig kommunestyre oppfordrer innbyggerne om å gi sin tilslutning til kommunesammenslåing ved folkeavstemming. Etter at folket har sagt sitt vil kommunestyret fatte endelig vedtak. Dersom resultatet blir positivt innkaller fylkesmannen til felles kommunestyremøte for Skjerstad og Bodø, der det bl.a. skal opprettes ei fellesnemnd. Fellesnemnda skal lede arbeidet for tilpasning av felles løsninger det første driftsåret. Det tas sikte på full sammenslåing fra 1.januar 2005. Lokaldemokratiet vil bli ivarettatt ved at kommunestyret fungerer som lokalutvalg inntil nytt kommunevalg.

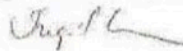
Folkeavstemming

Valgdagen for den rådgivende folkeavstemmingen er fastsatt til mandag 26.mai i de vanlige valglokalene fra kl 14:00-20:00. Forhåndsstemmer mottas på kommunehuset i hele uke 21 – altså f.o.m. mandag 19.mai t.o.m. fredag 23.mai i tidsrommet kl 09:00-16:00, samt lørdag 24.mai kl 10:00-14:00. Dersom noen har problemer med å få avgitt stemme i denne perioden, ber vi dere kontakte kommunehuset og vi vil være behjelpelig med å finne en annen løsning.

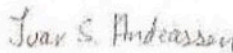
Vel møtt til valg!
Kommunestyret i Skjerstad v.



Sven - Åke Hagen
Serterpartiet/ Ordfører



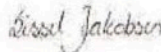
Ingrid Lien
Serterpartiet



Ivar Andreassen
Arbeiderpartiet




Liv Nome Sivertsen
Kristelig Folkeparti



Sissel Jakobsen
Sosialistisk Venstreparti

Vedlegg 3: Folkemengde, etter tid, statistikkvariabel og region (generert 18.11.2014)

18.11.14, 13:41



Statistisk sentralbyrå
Statistics Norway

Folkemengde 1. januar, etter tid, statistikkvariabel og region

	Personer		
	1839 Beiarn	1840 Saltdal	1842 Skjerstad (-2004)
1986	1 569	5 274	1 307
1987	1 542	5 228	1 263
1988	1 525	5 248	1 257
1989	1 521	5 198	1 257
1990	1 488	5 190	1 235
1991	1 488	5 163	1 221
1992	1 454	5 155	1 242
1993	1 440	5 125	1 241
1994	1 441	5 161	1 223
1995	1 451	5 150	1 182
1996	1 437	5 082	1 159
1997	1 410	5 067	1 134
1998	1 357	5 013	1 125
1999	1 312	4 942	1 111
2000	1 311	4 887	1 098
2001	1 275	4 874	1 083
2002	1 257	4 863	1 080
2003	1 221	4 834	1 061
2004	1 183	4 823	1 030
2005	1 165	4 800	0
2006	1 159	4 751	0
2007	1 148	4 688	0
2008	1 128	4 710	0

<https://www.ssb.no/statistikkbanken/selectout/ShowTable.asp?Fileform...0141118134031763704711NY3026&PLanguage=0&MainTable=NY3026&potsize=87> Side 1 av 2

2009	1 137	4 727	0
2010	1 114	4 692	0
2011	1 103	4 672	0
2012	1 097	4 710	0
2013	1 075	4 745	0
2014	1 088	4 690	0

Fotnote(r):

region

Skjerstad (-2004)

Fra 1. januar 2005 er 1804 Bodø og 1842 Skjerstad i Nordland fylke slått sammen til en kommune (804 Bodø).

Vedlegg 4: Intervjuguide til mellomledere i Skjerstad/Misvær

Intervjuguide til mellomledere i Skjerstad/Misvær

Praktisk

Bosted:

Tid bosatt i Skjerstad:

Nåværende stilling:

Stilling før sammenslåing:

Tid ansatt i Skjerstad/Bodø:

Kontakt med administrasjonen

Hvordan er kontakten med administrasjonen i Bodø kommune i dag?

Hva er forskjellen mellom tidligere da kommunesenteret lå i Misvær kontra nå når servicetorget har tatt over tjenestene?

Er servicetorget i Misvær behjelpelig på samme måte som administrasjonen i Bodø?

Hvor henvender du deg om det oppstår problemer ”på din institusjon”?

Hvis det er noen, hva slags utfordringer byr det på at kommuneadministrasjonen ligger i Bodø?

Er det noe du vil vurdere som mer tungvint i forhold til dine arbeidsoppgaver etter sammenslåingen?

Føler du at ”din institusjon” blir styrt fra Bodø eller drives den relativt selvstendig?

Vurdering av kvalitet på kommunale tjenester

Hva mener du er bra innen barnehage- og skoletilbudet i Skjerstad?

Hva mener du er utfordringer innen barnehage- og skoletilbudet i Skjerstad?

Hva mener du er bra innen eldreomsorgen i Skjerstad?

Hva mener du er utfordringer innen eldreomsorgen i Skjerstad?

Hva mener du er bra innen tekniske tjenester og andre kommunale tjenester i Skjerstad?

Hva mener du er utfordringer innen tekniske tjenester og andre kommunale tjenester?

Hva vil du trekke fram som spesielt bra med det kommunale tjenestetilbudet i Skjerstad?

Hva vil du trekke fram som dårlig med det kommunale tjenestetilbudet i Skjerstad?

Hvor godt fornøyd var du kvaliteten på kommunale tjenester før sammenslåingen?

Vil du si at Skjerstad har et godt tjenestetilbud generelt?

Spesielle endringer i etterkant av sammenslåingen

Er det endringer du vil trekke fram som merkbart bedre etter sammenslåingen?

Er det endringer du vil trekke fram som merkbart dårligere i etterkant av sammenslåingen?

Føler du sammenslåingen har gjort Skjerstad mer robust til å takle kommunale utfordringer, på hvilken måte?

Vil du si at Skjerstad har tilgang på bedre fagkompetanse etter sammenslåingen?

Har det skjedd andre ting etter sammenslåingen som har ført til endringer?

Vil du si at ting har ”gått seg til” nå?

Føler du at Skjerstad nå er en del av noe større eller er det lokale og nære viktig for deg?

Beiarn kommune er ganske lik tidligere Skjerstad kommune, tanke på innbyggertall. Har du noen formening om hvordan Skjerstad har utviklet seg i forhold til Beiarn de siste årene?

Furumoen: Hva slags tanker gjør du deg rundt planene om omleggingen av Furumoen?

Hva har du blitt informert om fra kommunen?

Ser du dette som en konsekvens av sammenslåingen?

Holdninger i forbindelse med sammenslåingen med Bodø

Hva slags opplevelse har du av administrasjonen og politikerne i kommunen?

Hva slags rolle føler du Skjerstad har i Bodø kommune?

Hvordan opplevde du informasjonen i forkant av sammenslåingen, var den god?

Føler du Bodø kommune hadde løfter til Skjerstad som de ikke har holdt?

- Eksempelvis økonomisk?

Føler du ledelsen i Skjerstad kommune hadde løfter som ikke ble holdt?

Hva tror du om Skjerstads utvikling dersom sammenslåingen med Bodø ikke hadde skjedd?

Stemte du for eller imot sammenslåingen med Bodø?

Er det mer du ønsker å legge til?

Vedlegg 5: Intervjuguide til brukere av kommunale tjenester

Intervjuguide til brukere av kommunale tjenester

Praktisk

Bosted:

Tid bosatt i Skjerstad:

Arbeidssted:

Kjennskap til kommunale tjenester

Hvilke kommunale tjenester har du kontakt med? Barn, eldre, byggesaker, og lignende?

Er du tidligere bruker av kommunale tjenester, hvilke?

Vurdering av tilgjengelighet til tjenestene

Hvordan er tilgjengeligheten til kommunale tjenester som du har behov for?

Har du tilgang på de tjenestene du trenger her i Skjerstad/Misvær?

Når var du sist i kontakt med servicetorget i Misvær? Angående hva?

Tilbyr servicetorget den informasjonen du trenger?

Hva er forskjellene mellom tidligere da kommunesenteret lå i Misvær kontra nå når servicetorget har tatt over tjenestene?

Er det noe du vil vurdere som mer tungvint etter sammenslåingen?

Vurdering av kvalitet på kommunale tjenester

Hva mener du er bra innen barnehage- og skoletilbudet i Skjerstad?

Hva mener du er utfordringer innen barnehage- og skoletilbudet i Skjerstad?

Hva mener du er bra innen eldreomsorgen i Skjerstad?

Hva mener du er utfordringer innen eldreomsorgen i Skjerstad?

Hva mener du er bra innen tekniske tjenester og andre kommunale tjenester i Skjerstad?

Hva mener du er utfordringer innen tekniske tjenester og andre kommunale tjenester?

Hva vil du trekke fram som spesielt bra med det kommunale tjenestetilbudet i Skjerstad?

Hva vil du trekke fram som dårlig med det kommunale tjenestetilbudet i Skjerstad?

Hvor godt fornøyd var du kvaliteten på kommunale tjenester før sammenslåingen?

Vil du si at Skjerstad har et godt tjenestetilbud generelt?

Spesielle endringer i etterkant av sammenslåingen

Er det endringer du vil trekke fram som merkbart bedre etter sammenslåingen?

Er det endringer du vil trekke fram som merkbart dårligere i etterkant av sammenslåingen?

Føler du like god tilgang til tjenestene nå som før sammenslåingen?

Føler du sammenslåingen har gjort Skjerstad mer robust til å takle kommunale utfordringer, på hvilken måte?

Vil du si at Skjerstad har tilgang på bedre fagkompetanse etter sammenslåingen?

Har det skjedd andre ting etter sammenslåingen som har ført til endringer?

Vil du si at ting har ”gått seg til” nå?

Føler du at Skjerstad nå er en del av noe større eller er det lokale og nære viktig for deg?

Beiarn kommune er ganske lik tidligere Skjerstad kommune, tanke på innbyggertall. Har du noen formening om hvordan Skjerstad har utviklet seg i forhold til Beiarn de siste årene?

Holdninger i forbindelse med sammenslåingen med Bodø

Hva slags opplevelse har du av administrasjonen og politikerne i kommunen?

Hva slags rolle føler du Skjerstad har i Bodø kommune?

Hvordan opplevde du informasjonen i forkant av sammenslåingen, var den god?

Føler du Bodø kommune hadde løfter til Skjerstad som de ikke har holdt?

Føler du ledelsen i Skjerstad kommune hadde løfter som ikke ble holdt?

Hva tror du om Skjerstads utvikling dersom sammenslåingen med Bodø ikke hadde skjedd?

Stemte du for eller imot sammenslåingen med Bodø?

Er det mer du ønsker å legge til?

Vedlegg 6: Intervjuguide til personale på servicetorget i Misvær

Intervjuguide til personale på servicetorget i Misvær

Praktisk

Bosted:

Tid bosatt i Skjerstad:

Nåværende stilling:

Stilling før sammenslåing:

Tid ansatt i Skjerstad/Bodø:

Om servicetorget funksjoner

Kan du fortelle kort om servicetorget hovedoppgaver?

Hva slags rolle vil du si servicetorget har i administreringen av kommunen?

Vil du si at innbyggerne i Skjerstad er aktive brukere av servicetorget?

Vil du si at servicetorget her tilbyr tjenester på lik linje med servicetorget i Bodø?

Hva er de mest brukte tjenestene blant innbyggerne i Skjerstad?

Hva slags henvendelser får dere mest av?

Vil du si at servicetorget fungerer som en god ”erstatning” for et kommunesenter?

Tilgjengelighet og kontakt

Hvor tett kontakt er det mellom servicetorget og administrasjonen i Bodø?

Hvor mye kontakt har dere på servicetorget kontakt med kommunedelsutvalget i Skjerstad?

Hvem kontakter dere hvis dere skulle trenge hjelp til noe?

Tar dere de fleste avgjørelser på egen hånd, eller blir dere styrt av Bodø kommune sentralt?

Vurdering av kvalitet på kommunale tjenester

Hva mener du er bra innen barnehage- og skoletilbudet i Skjerstad?

Hva mener du er utfordringer innen barnehage- og skoletilbudet i Skjerstad?

Hva mener du er bra innen eldreomsorgen i Skjerstad?

Hva mener du er utfordringer innen eldreomsorgen i Skjerstad?

Hva mener du er bra innen tekniske tjenester og andre kommunale tjenester i Skjerstad?

Hva mener du er utfordringer innen tekniske tjenester og andre kommunale tjenester?

Hva vil du trekke fram som spesielt bra med det kommunale tjenestetilbudet i Skjerstad?

Hva vil du trekke fram som dårlig med det kommunale tjenestetilbudet i Skjerstad?

Hvor godt fornøyd var du kvaliteten på kommunale tjenester før sammenslåingen?

Vil du si at Skjerstad har et godt tjenestetilbud generelt?

Spesielle endringer i etterkant av sammenslåingen

Er det endringer du vil trekke fram som merkbart bedre etter sammenslåingen?

Er det endringer du vil trekke fram som merkbart dårligere i etterkant av sammenslåingen?

Føler du sammenslåingen har gjort Skjerstad mer robust til å takle kommunale utfordringer, på hvilken måte?

Vil du si at Skjerstad har tilgang på bedre fagkompetanse etter sammenslåingen?

Har det skjedd andre ting etter sammenslåingen som har ført til endringer?

Vil du si at ting har ”gått seg til” nå?

Beiarn kommune er ganske lik tidligere Skjerstad kommune, tanke på innbyggertall. Vil du si at Skjerstad har beveget seg en annen retning i forhold til det Beiarn har gjort?

Holdninger i forbindelse med sammenslåingen med Bodø

Hva slags opplevelse har du av administrasjonen og politikerne i kommunen?

Hva slags rolle føler du Skjerstad har i Bodø kommune?

Hvordan opplevde du informasjonen i forkant av sammenslåingen, var den god?

Føler du Bodø kommune hadde løfter til Skjerstad i forkant som de ikke har holdt?

Føler du ledelsen i Skjerstad kommune hadde løfter som ikke ble holdt?

Hva tror du om Skjerstads utvikling dersom sammenslåingen med Bodø ikke hadde skjedd?

Stemte du for eller imot sammenslåingen med Bodø?

Er det mer du ønsker å legge til?

Vedlegg 7: Godkjenning av studien fra Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS

Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS

NORWEGIAN SOCIAL SCIENCE DATA SERVICES



Harald Hårfagres gate 29
N-5007 Bergen
Norway
Tel: +47-55 58 21 17
Fax: +47-55 58 96 50
nsd@nsd.uib.no
www.nsd.uib.no
Org.nr. 985 321 884

Nils Aarsæther

Institutt for sosiologi, statsvitenskap og samfunnsplanlegging UiT Norges arktiske universitet
Postboks 6050 Langnes
0001 OSLO

Vår dato: 16.04.2014

Vår ref: 38379 / 3 / AMS

Deres dato:

Deres ref:

TILBAKEMELDING PÅ MELDING OM BEHANDLING AV PERSONOPPLYSNINGER

Vi viser til melding om behandling av personopplysninger, mottatt 31.03.2014. Meldingen gjelder prosjektet:

<i>38379</i>	<i>Kommunesammenslåing av Bodø og Skjerstad - en kvalitativ studie av endringer innen kommunale tjenester</i>
<i>Behandlingsansvarlig</i>	<i>UiT Norges arktiske universitet, ved institusjonens øverste leder</i>
<i>Daglig ansvarlig</i>	<i>Nils Aarsæther</i>
<i>Student</i>	<i>Sindre Torp</i>

Personvernombudet har vurdert prosjektet og finner at behandlingen av personopplysninger er meldepliktig i henhold til personopplysningsloven § 31. Behandlingen tilfredsstiller kravene i personopplysningsloven.

Personvernombudets vurdering forutsetter at prosjektet gjennomføres i tråd med opplysningene gitt i meldeskjemaet, korrespondanse med ombudet, ombudets kommentarer samt personopplysningsloven og helseregisterloven med forskrifter. Behandlingen av personopplysninger kan settes i gang.

Det gjøres oppmerksom på at det skal gis ny melding dersom behandlingen endres i forhold til de opplysninger som ligger til grunn for personvernombudets vurdering. Endringsmeldinger gis via et eget skjema, <http://www.nsd.uib.no/personvern/meldeplikt/skjema.html>. Det skal også gis melding etter tre år dersom prosjektet fortsatt pågår. Meldinger skal skje skriftlig til ombudet.

Personvernombudet har lagt ut opplysninger om prosjektet i en offentlig database, <http://pvo.nsd.no/prosjekt>.

Personvernombudet vil ved prosjektets avslutning, 31.08.2015, rette en henvendelse angående status for behandlingen av personopplysninger.

Vennlig hilsen

Vigdis Namtvedt Kvalheim

Anne-Mette Somby

Kontaktperson: Anne-Mette Somby tlf: 55 58 24 10

Vedlegg: Prosjektvurdering

Dokumentet er elektronisk produsert og godkjent ved NSDs rutiner for elektronisk godkjenning.

Avdelingskontorer / District Offices:

OSLO: NSD, Universitetet i Oslo, Postboks 1055 Blindern, 0316 Oslo. Tel: +47-22 85 52 11. nsd@uio.no
TRONDHEIM: NSD, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, 7491 Trondheim. Tel: +47-73 59 19 07. kyrre.svarva@svt.ntnu.no
TROMSØ: NSD, SVF, Universitetet i Tromsø, 9037 Tromsø. Tel: +47-77 64 43 36. nsdmaa@svuit.no

Personvernombudet for forskning



Prosjektvurdering - Kommentar

Prosjektnr: 38379

Utvalget informeres skriftlig og muntlig om prosjektet og samtykker til deltakelse. Informasjonsskrivet er godt utformet.

Personvernombudet anbefaler følgende framgangsmåte for rekruttering av deltakere: Ved rekruttering av brukere av en kommunal tjeneste legger ombudet til grunn at dette skjer gjennom f.eks. tjenestetilbyder og at taushetsplikten ikke er til hinder. Før inklusjon av ansatte i prosjektet må deltakelse klareres med arbeidsgiver.

Personvernombudet legger til grunn at forsker etterfølger UiT Norges arktiske universitet sine interne rutiner for datasikkerhet. Dersom personopplysninger skal lagres på privat pc/mobile enheter, bør opplysningene krypteres tilstrekkelig.

Forventet prosjektslutt er 31.08.2015. Ifølge prosjektmeldingen skal innsamlede opplysninger da anonymiseres. Anonymisering innebærer å bearbeide datamaterialet slik at ingen enkeltpersoner kan gjenkjennes. Det gjøres ved å slette direkte personopplysninger (som navn/koblingsnøkkel) og slette/omskrive indirekte personopplysninger (identifiserende sammenstilling av bakgrunnsopplysninger som f.eks. bosted/arbeidssted, alder og kjønn) samt slette lyd- og videooptak.

Vedlegg 8: Informasjonsbrev til informanter i studien

Forespørsel om deltakelse i masterstudien:

”Har det skjedd endringer i tjenestetilbud og tjenestekvalitet i tidligere Skjerstad kommune etter sammenslåingen med Bodø kommune?”

Bakgrunn og formål

Jeg er en masterstudent ved Universitetet i Tromsø som skriver en masteroppgave om endringer i etterkant av en kommunesammenslåing med fokus på kommunale tjenester. Spørsmålene jeg ønsker å besvare omhandler generelle endringer i de kommunale tjenestene, i tillegg til vurdering av tilgjengelighet og kvalitet på tjenestene. I den forbindelse ønsker jeg kontakt med informanter som kan bidra med relevant informasjon.

Hva innebærer deltakelse i studien?

Deltakelse i studien vil innebære personlig intervju eller telefonintervju med varighet opp til én time. Lydopptaker vil bli brukt under intervjuene, i tillegg vil notater bli nedskrevet. Det vil ikke bli registrert personlige opplysninger som navn, alder, og lignende direkte knyttet til informantene, kun opplysninger som er relevante med tanke på informantenes forhold til de kommunale tjenestene som tilbys.

Hva skjer med informasjonen om deg?

Alle personopplysninger vil bli behandlet konfidensielt. Det er kun jeg som vil ha direkte tilgang til datamaterialet, i tillegg til min veileder dersom dette skulle være relevant. I masteroppgaven vil ingen navn bli gjengitt, og sitater vil bli gjengitt anonymt i form av *informant A*, *informant B*, osv.

Prosjektet avsluttes etter planen 1. september 2015, og etter dette vil datamaterialet bli slettet. Fram til da vil alt av datamateriale i form av notater og lydopptak bli oppbevart beskyttet mot innsyn fra andre enn meg og eventuelt min veileder.

Frivillig deltakelse

Det er frivillig å delta i studien, og du kan når som helst trekke ditt samtykke uten å oppgi noen grunn. Dersom du trekker deg, vil alle opplysninger om deg bli slettet.

Dersom du har spørsmål til studien, ta kontakt med:

Sindre Torp (student)
Tlf: 47 25 31 63
E-post: sindretorp@gmail.com

Nils Aarsæther (veileder)
Tlf: 77 64 42 98 / 48 27 68 60
E-post: nils.aarsether@uit.no

Studien er godkjent av Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste.

