

Institutt for sosiologi, statsvitenskap og samfunnsplanlegging

**«Alle» vil slå sammen kommunene, men hva ønsker kommunepolitikerne skal skje i Vest-Finnmark?**

*En holdningsundersøkelse blant kommunepolitikere og ordførere i Vest-Finnmark om en ny kommunestruktur og hvilke alternativer som finnes*

**Johan Martin Vaséli**

***Masteroppgave i statsvitenskap - mai 2015***



## FORORD

Å skrive denne oppgaven har vært som en sommer i Finnmark. Noen dager er det sol og strålende vær og det virker ikke som noe kan stoppe deg, mens andre dager har det vært skikkelig uvær, og man lurer på om man noen gang kommer frem til mål.

Et stort takk skal rettes til min veileder, Professor Hans-Kristian Hernes, som har klart å guidet meg hele veien. Med å komme med mange gode innspill og idéer gjennom hele prosessen, tolket mine meget dårlige formuleringer og setninger, har han absolutt gjort seg fortjent til et gavekort på Peppes pizza.

En takk går også til min far og søster, Kaja og Alvin Vaséli, som har brukt sine egenskaper som norsklærere til å gå gjennom teksten med rødpennen, og pekt på hvor mine norskkunnskaper tidvis har hatt store mangler.

Ina Elise Jensen fortjener en takk etter å ha gått gjennom oppgaven en siste gang før den ble sendt til sensur.

Samtlige kortspillere på lesehuset fortjener også en takk. Kaffepauser, diskusjoner om alt fra a til å og utallige slag kort, har vært med å gitt en kjærkommen avkobling fra oppgaveskrivingen.

Kommunestyrerepresentantene i Vest-Finnmark skal ha et stort takk for å ha svart på undersøkelsen og ordførerne for å ha tatt seg tid til å stille opp til intervju. Uten disse hadde denne oppgaven ikke latt seg realisere.

Johan Martin Vaséli

Tromsø 14. mai 2015

Ord: 29387

## SAMMENDRAG

Det er nå over 50 år siden den siste store kommunereformen ble gjennomført i Norge. Dette ønsker regjeringen Solberg å gjøre noe med, og har kommet med et forslag til en ny kommunereform. Dermed er kommunestrukturen nok en gang i fokus, og regjeringen har pålagt samtlige kommuner om å inngå i nabo-samtaler med kommunene rundt, for å diskutere mulighetene for en sammenslåing. Man frister med gulrøtter for de kommunene som ønsker en sammenslåing, og har lagt til grunne for at frivillighetsprinsippet skal være en viktig del av prosessen.

Vest-Finnmark er en region som ligger helt på toppen av Norge. Her er nabo-samtalene godt i gang, men det er skjær i sjøen. Vest-Finnmark preges av store avstander og spredt befolkning. Dermed er det interessant å se på hvordan lokalpolitikere tenker om den pågående prosessen. Er det ønskelig med en massiv kommunesammenslåing i regionen? Eller finnes det gode alternativer, slikt som interkommunale samarbeidsprosjekter?

Gjennom en spørreundersøkelse som har gått ut til samtlige kommunestyrerepresentanter, og intervjuer med ordførerne i regionen, viser det seg at de er delt i synet på en ny kommunestruktur. De tror man kan få et bedre tjenestetilbud og større fagmiljøer med nye, større kommuner, men geografiske avstander og en bekymring for en økende grad av sentralisering er utfordringer de står ovenfor med en sammenslåing. En økende satsning på interkommunale samarbeidsprosjekter virker til å være et reelt alternativ i regionen.

# Innhold

FORORD.....	iii
SAMMENDRAG.....	iv
1 Innledning og problemstilling .....	1
2 Den norske kommunestrukturen.....	5
2.1 Tilnærming.....	5
2.2 Kommunestrukturen i Norge, et blikk fra 1814 til i dag.....	5
2.3 Den norske kommunestrukturen i dag.....	8
2.4 Interkommunalt samarbeid.....	10
2.4.1 Omfanget av Interkommunale samarbeid i dag .....	11
2.4.2 Utdfordringer med interkommunalt samarbeid .....	13
2.5 Hvordan står det til med nabolandene våre? .....	14
2.6 Vest-Finnmark.....	17
2.6.1 Historisk utvikling i Vest-Finnmark.....	19
2.6.2 Interkommunalt samarbeid i Vest-Finnmark.....	19
2.7 Oppsummering.....	20
3 Det teoretiske perspektiv.....	23
3.1 Tilnærming.....	23
3.2 Innledning.....	23
3.3 Effektivitetslinjen.....	25
3.3.1 New Public Management .....	26
3.3.2 Større, jo bedre blir det.....	28
3.3.3 Den interkommunale løsningen.....	30
3.4 Autonomi og lokaldemokratiet .....	32

3.4.1	Makt til å handle .....	35
3.4.2	Ansvar.....	36
3.5	Borgereffektivitet og systemkapasitet .....	38
3.6	Oppsummering.....	40
4	Hypoteser.....	41
5	Metode.....	45
5.1	Tilnærming.....	45
5.2	Empiriinnsamling .....	45
5.3	Forskningsdesign .....	46
5.4	Datainnsamling.....	47
5.4.1	Spørreundersøkelsen .....	48
5.4.2	Intervjuene .....	50
5.5	Metodevalg.....	51
5.5.1	Relabilitet .....	52
5.5.2	Validitet .....	52
5.5.3	Overførbarhet .....	53
5.5.4	Hva kunne jeg gjort annerledes .....	53
5.5.5	Etiske problemstillinger.....	54
5.6	Oppsummering.....	55
6	Hva vil egentlig kommunepolitikerne i Vest-Finnmark? .....	57
6.1	Presentasjon av analysen .....	57
6.2	Kartlegging av dagens struktur.....	57
6.2.1	Synes du det er nødvendig med en debatt om kommunestrukturen i Vest-Finnmark?.....	58
6.2.2	Mener du at din kommune har et godt nok tilbud til sine innbyggere?.....	59

6.2.3	På hvilke av følgende områder opplever du at din kommune klarer seg best? Velg de 3 viktigste .....	60
6.2.4	På hvordan områder opplever du at din kommune har de største utfordringene? Velg de 3 viktigste .....	62
6.3	2.2 Det interkommunale samarbeidet .....	63
6.3.1	Har du god oversikt over omfanget av interkommunale samarbeid som din kommune deltar i? .....	64
6.3.2	Hva mener du er de største utfordringene med interkommunalt samarbeid? Velg de 3 viktigste .....	65
6.3.3	Hva er de største fordelene med interkommunalt samarbeid? Velg de 3 viktigste	67
6.3.4	Ønsker man en endring i kommunestrukturen?.....	69
6.3.5	Er opprettholdelsen av dagens kommunestruktur den beste løsningen for din kommune?.....	69
6.3.6	Hvilken områder mener du kan bli styrket av en endring i kommunestrukturen i Vest-Finnmark? Velg de 3 viktigste .....	70
6.3.7	Hva ser du på som de største utfordringene med en endring av dagens kommunestruktur i Vest-Finnmark? Velg de 3 viktigste.....	72
6.3.8	Hvilke faktorer er viktigst for at du vil stemme for et forslag om å slå sammen din kommune med nabokommunen(e)? Velg de 3 viktigste.....	74
6.4	Holdning til en endring av kommunestrukturen .....	75
6.4.1	Er du for en endring i kommunestrukturen i Norge? .....	76
6.4.2	Er du for en endring i kommunestrukturen i Vest-Finnmark?.....	77
6.4.3	Er du for en endring i kommunestrukturen vist det gjelder egen kommune? ..	77
6.4.4	Mener du det kan være grunnlag for en eller to storkommuner i Vest- Finnmark?.....	79
6.5	Hvem er det egentlig som sitter i kommunestyrene?.....	79

6.5.1	Hvor mange år har du vært bosatt i den kommunen du sitter i kommunestyret for?	80
6.5.2	Hvor mange perioder har du sittet som kommunestyrerepresentant? (Inklusive inneværende periode?).....	80
6.5.3	Hvilken aldersgruppe tilhører du? .....	81
6.6	Tabellanalyse .....	82
6.6.1	Alder og holdning til kommunestruktur.....	82
6.6.2	Hvordan spiller partitilhørighet inn i synet på kommunestrukturen?.....	83
6.6.3	Kjønn og holdning til kommunestruktur .....	84
6.6.4	Utdanning og synet på en endring av kommunestruktur for egen kommune ..	84
6.7	Testing av Hypoteser .....	85
6.8	Hovedfunn .....	87
7	Diskusjon .....	89
7.1	Sammenligning med andre funn .....	89
7.2	Kommunedelsutvalg, en løsning?.....	89
7.3	Et økt omfang av interkommunalt samarbeid?.....	93
7.4	Forslag til videre forskning .....	94
7.5	Avslutning .....	95
8	Referanseliste.....	97
	Vedlegg.....	105

## Tabeller

Tabell 1:	Er det nødvendig med en debatt om kommunestrukturen i Vest-Finnmark.....	58
Tabell 2:	Mener du at din kommune har et godt nok tilbud til sine innbyggere .....	59
Tabell 3:	På hvilke av følgende områder opplever du at din kommune klarer seg best ..	60
Tabell 4:	På hvordan områder har kommunen de største utfordringene.....	62
Tabell 5:	Interkommunalt samarbeid som etalternativ til kommunesammenslåing .....	64



Tabell 6: Oversikt over omfanget av interkommunale samarbeid .....	64
Tabell 7: Hva er de største utfordringene med interkommunale samarbeid .....	66
Tabell 8: Hva er de største fordelene med interkommunale samarbeid .....	67
Tabell 9: Opprettholdelsen av dagens struktur .....	69
Tabell 10: Hvilke områder kan bli styrket av en endring i kommunestrukturen .....	70
Tabell 11: Utfordringer med en endring i kommunestrukturen .....	72
Tabell 12: Hva må til for å få en endring i kommunestrukturen .....	74
Tabell 13: Endring av kommunestrukturen i Norge.....	76
Tabell 14: Endring av kommunestrukturen i Vest.Finnmark .....	77
Tabell 15: Endring av kommunestrukturen egen kommune .....	77
Tabell 16: Grunnlag for en storkommune i Vest-Finnmark.....	79
Tabell 17: Hvor mange år bosatt i kommunen .....	80
Tabell 18: Perioder som kommunestyrerepresentant .....	80
Tabell 19: Aldersgruppe .....	81
Tabell 20: Alder og holdning til kommunestruktur .....	82
Tabell 21: Partitilhørighet og holdning til kommunestruktur .....	83
Tabell 22: Kjønn og holdning til kommunestruktur .....	84
Tabell 23: Utdanning og holdning til kommunestruktur .....	84
Figur 1: Tidsplan.....	1
Figur 2: Utgiftsposter for kommune .....	9
Figur 3 Kart over Vest-Finnmark.....	17

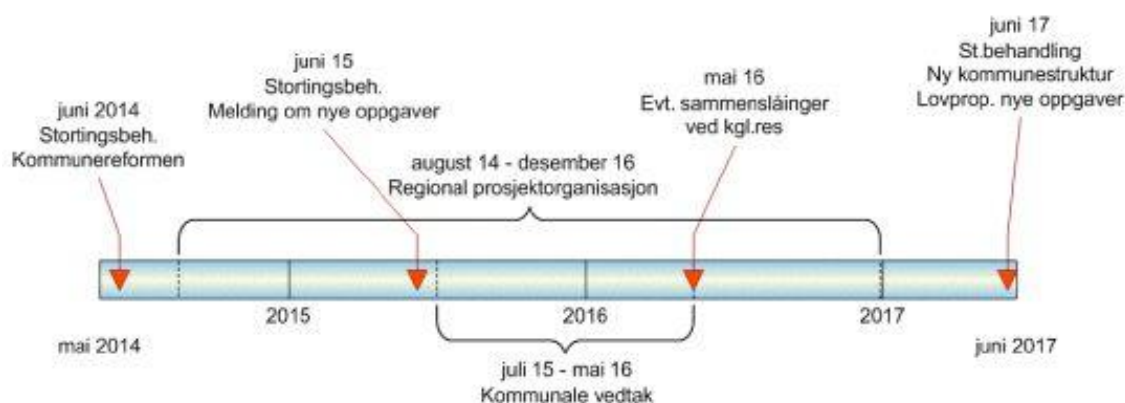


# 1 Innledning og problemstilling

«Regjeringen vil gjennomføre en kommunereform, hvor det sørges for at nødvendige vedtak blir fattet i perioden.[...] Regjeringen vil foreta en gjennomgang av oppgavene til fylkeskommunene, fylkesmennene og staten med sikte på å gi mer makt og myndighet til mer robuste kommuner» (Meld. St. 14, 2015:6)

Regjering ønsker en ny kommunereform, det skal skapes nye, større og mer robuste kommuner her til lands. Regjeringen mener at mange kommuner er for små til å ta på seg større og tyngre oppgaver enn det de har i dag, og man ønsker derfor en storstilt endring av kommunestrukturen, der man drastisk vil endre antallet kommuner.

Man frister med gulrøtter til kommuner som inngår i en eventuell sammenslåing, som dekking av engangskostnader, reformstøtte og en fortsettelse av inndelingstilskuddet (Regjeringen <sup>6</sup>, 2014). Med å be samtlige kommuner å gå inn i uforpliktende samtaler med eventuelle samarbeidspartnere, prøves det å legge best mulig til rette for frivillige kommunesammenslåinger. Regjeringen har lagt frem et tidsløp hvordan de ser for seg hvordan prosessen skal forløpe. Som man ser i figuren nedenfor, ser man for seg at mellom juli 2015 til mai 2016 skal kommunene vedta om de ønsker en sammenslåing. Eventuell nye kommuner vil da godkjennes ved en kongelig resolusjon i mai 2016, før man setter i 2017 setter i livet den nye kommuneproporsjonen, der man tar sikte for å overføre nye oppgaver til de nye kommunene.



Figur 1(Regjeringen I, 2014)

Det er en frykt for at regjeringen vil benytte tvangs sammenslåing, men regjeringen har lagt til grunn for at det er frivillighetsprinsippet som skal ligge til grunn for prosessen. Selv om de åpner for tvang i helt spesielle situasjoner.

*«Dersom kommuner etter en helhetlig vurdering og etter å ha innhentet synspunkter fra sine innbyggere konkluderer med at sammenslåing ikke er aktuelt på det nåværende tidspunkt, er dette en konklusjon flertallet mener må respekteres. Unntak fra dette frivillighetsprinsippet vil likevel kunne være aktuelt i helt spesielle situasjoner der enkeltkommuner ikke må kunne stanse endringer som er hensiktsmessige ut fra regionale hensyn.» (Regjeringen <sup>1</sup>, 2015)*

Så om en eventuell sammenslåing skal vedtas, er det kommunene selv som bestemmer. Dette kan de enten gjøre gjennom folkeavstemninger, spørreundersøkelser, folkemøter eller vedtak i kommunestyret. Det er det altså lokalpolitikere i de respektive kommunene som sitter med nøkkelen til om det ender med en storstilt sammenslåingsprosess. Det vil derfor være interessant å se på deres holdning knyttet opp mot en eventuell ny kommunestruktur. Dersom man ikke ønsker en sammenslåing, da spesielt for kommuner i distriktene, vil disse kunne risikere å bli tvunget til økt interkommunalt samarbeid, for å klare å ta imot eventuelle nye oppgaver fra staten (Vabo, 2014). Dette setter også fokuset ikke bare på en endring av kommunestrukturen, men også på interkommunale samarbeidsløsninger.

Siden det ville vært meget tidkrevende å spørre alle kommunepolitikere i landet, har jeg valgt ut Vest-Finnmark som et casestudie. Vest-Finnmark er en region fordelt utover et stort geografisk område med relativt få innbyggere. Det er en region som møter litt andre utfordringer enn kommuner i mer befolkningsrike sentrale strøk når det kommer til kommunestruktur, slik at det vil være interessant å se på hvor «skoen trykker» når det kommer til holdningen til en endring av kommunestruktur.

*«Departementet legger til grunn at avstands ulemper kan gjelde flere steder enn i Finnmark. Kommunereformen må ta hensyn til Norges mangfoldige geografi. De kommunene som anser dette som en særlig stor utfordring, må vurdere dette særskilt i de lokale prosessene» (Prop. 95 S, 2014:44)*

Dermed er min problemstilling følgende:

*«Alle» vil slå sammen kommunene, men hva ønsker kommunepolitikerne skal skje i Vest-Finnmark?*

Gjennom problemstillingen min jeg vil se om det finnes alternativer til en kommunesammenslåing, som da f. eks interkommunale samarbeidsløsninger. Føler lokalpolitikere at en slik kommuneprosess vi ser nå er nødvendig? Hvilke utfordringer har kommunene med dagens struktur, og hva er utfordringene med en endring av dagens kommunestruktur? Og hvilke områder kan bli styrket med en endring av kommunestrukturen? Er det slikt at interkommunalt samarbeid er en fare for lokaldemokratiet, eller er det ønskelig med enda mer ustrakt interkommunalt samarbeid som et alternativ til endring av kommunestrukturen?



## **2 Den norske kommunestrukturen**

### ***2.1 Tilnærming***

I dette kapitlet vil det presenteres empiri som er samlet inn i forbindelse med oppgaven. Det starter med et historisk blikk på kommunestrukturen i Norge om hvordan kommunestrukturen fungerer i dag. Videre vil det sees nærmere på interkommunalt samarbeid, hva som skjer i våre nordiske naboland og litt nærmere på Vest-Finnmark som region.

### ***2.2 Kommunestrukturen i Norge, et blikk fra 1814 til i dag***

Det som skiller den norske kommunestrukturen fra mange andre land er at den ikke er grunnlovsfestet. Da man lagde grunnloven på Eidsvoll i 1814 var det ingen paragrafer eller lover som omfattet hvordan man så for seg kommunenes rolle i datidens Norge. Så i teorien kan man altså avskaffe dagens ordning eller endre strukturen uten at det bryter med grunnloven. (Snl, 2013)

Det var først i 1837 at man fikk formannskapsloven der kommunene fikk sin juridiske forankring. Med formannskapsloven åpnet man for at et område skulle kunne styre seg selv innenfor klare geografiske grenser (Jacobsen, 2009). Formannskapsloven kom på dagsorden etter Stortingsvalget i 1832, da bøndene for første gang fikk flertall og makten var flyttet fra embetsmennene som hadde vært i flertall i alle valg før, til bøndene fra distriktene. Bøndene ønsket mer frihet fra sentralmakten og så på det som en mulighet for å få økt lokalt selvstyre. Dette blir sett på som starten på sentrum-periferi debatten mellom stat og kommune (Baldersheim & Rose, 2010:80).

Oppdelingen fulgte de eksisterende prestegjeldene, disse var det 392 av i Norge, dermed fikk man 392 kommuner. Man skilte kommunene mellom «herreder» og «bykommuner». «Herreder» var samfunn bygd opp av flere små bygder, mens bykommunene var handelssteder, gjerne med bystatus.

Siden mange fikk lang avstand å reise, da spesielt i Finnmark, måtte kommuneinndelingen endres slik at folk hadde mulighet til å kunne reise til kommunesentret uten å måtte bruke flere dager på et slikt ærend. Dermed ble det

opprettet flere og flere kommuner i Norge basert på eksisterende kirkesogn. Kommunetallet fortsatte dermed å stige helt frem til 1930-tallet (Jacobsen, 2009:34).

I 1947 var det hele 747 kommuner i Norge. For å se på kommunestrukturen nedsatte Stortinget Schei-komiteen som hadde i oppdrag å se på hvordan man skulle gjøre kommunene kapable til å gjennomføre de velferdsordningene man ville skyve over til kommunene. Det var hovedsakelig det økonomiske perspektivet som stod i fokus, mange kommuner slet med elendig økonomi og fraflytting. Takket være nye kommunikasjonsmåter og et forbedret veinett var mange av kommunegrensene rett og slett upraktiske. Kommunene måtte også gjøre seg klar til å motta flere oppgaver fra staten, da «velferdsstaten» skulle bygges opp, dermed var en endring av kommunestrukturen sett på som en nødvendighet for å kunne gjennomføre en slik prosess. (NOU, 1992)

*«Et absolutt vilkår for at det kommunale selvstyre skal virke etter sin hensikt – den best mulige utbygging av landet – er at kommunene har den nødvendige økonomiske evne. De må kunne gjennomføre de oppgaver som staten til enhver tid finner det formålstjenlig å legge på dem, og de må ha tilstrekkelige midler til å utvikle eget initiativ» (Schei, 1952:20)*

Rapporten utvalget kom med førte med seg en del viktige lovendringer når det gjaldt kommunestrukturen. Det ble bestemt at Kongen skulle kunne beslutte endringer i kommune-inndelingen, men at kommunestyre og fylkestingene skulle ha rett til å uttale seg. Hvis en kommune ikke ønsket en sammenslåing kunne Stortinget overprøve avgjørelsene til kommunene. Dette førte med seg flere bølger der kommuner slo seg sammen, toppåret var i 1964 da 1/4 del av alle kommunene slo seg sammen. I 1967 var kommunetallet nede i 454 (NOU, 1992).

Etter den massive kommunesammenslåingen Schei-utvalget førte med seg, fikk man i 1976-77 noen korrigeringer på kommunegrensene. Gjennom Tallaksenutvalgets utredning kom Stortinget frem til at noen av kommunene som var slått sammen, skulle oppløses. Dette initiativet kom fra lokalt hold. De viktigste argumentene var blant annet

- 1) For store og uoversiktlige kommuner
- 2) Sentrumsstrid
- 3) Fordelingen av investeringer og kommunale ytelser innen kommunen
- 4) Interkommunalt samarbeid som alternativ
- 5)



*Dyrere administrasjon 6) Hensyn til folkeviljen.* Det hele endte med 10 tilfeller av delinger og til sammen 11 nye kommuner (NOU, 1992:190)

På 1980-tallet fikk Fylkesmann i Troms, Martin Buvik, i oppdrag å lede et utvalgt for å se på «bykommunene» og deres «inneklemt» problem. Et flertall i Buvik-utvalget anbefalte regjeringen å gå inn for at bykommunene skulle slås sammen med kommuner som lå rundt byene<sup>1</sup>. Man opplevde en del motstand mot dette forslaget, særlig i de små kommunene som skulle innlemmes i bykommunene, men flertallet på Stortinget fulgte Buvik-utvalgets anbefaling og vedtok sammenslåing for de aktuelle kommunene. I 1992 vedtok Stortinget å oppheve skillet mellom landkommuner og bykommuner som hadde overlevd i nesten 150 år fra formannskapsloven ble innført i 1837 (Jacobsen, 2009).

På 1990-tallet ønsket man å se nærmere på datidens kommunestruktur og man opprettet Christiansen-utvalget som skulle utrede fremtidens kommestruktur. Utvalget skulle kun se på generelle og prinsipielle retningslinjer når det gjaldt kommune- og fylkesinndelingen og ikke konkrete forslag til endringer. (NOU, 1992). Der Schei-komiteen så på det økonomiske aspektet med sammenslåing, pekte Christiansen-utvalget på effektivitet og robusthet (KS, 2007). Christiansen-utvalget kom frem til tre punkter de mente kommunene måtte oppfylle med en endring av kommunestrukturen; *a) Kommunen bør helst ha over 5000 innbyggere b) Kommunesentret måtte være maks en time reisetid unna for alle i kommunen. c) kommunene bør avgrensnes slik at de utgjør geografiske funksjonelle enheter tilpasset felles bolig- og arbeidsmarked og lokaliseringen av private og offentlige tjenestetilbud.* (NOU, 1992:44).

Christiansen-utvalgets rapport førte ikke med seg nye sammenslåinger og ble ikke veldig godt mottatt, spesielt fordi man la til grunn at kommunene helst burde ha over 5000 innbyggere. Det hele endte med at Stortinget i 1995 vedtok *frivillighetslinjen*, noe som innebar at hvis det var flertall for sammenslåing i kommunene så kunne man

---

<sup>1</sup> Buvik-utvalget gikk inn for å slå sammen bykommunene Hamar, Hammerfest, Sarpsborg, Fredrikstad og Arendal. Regjeringen fulgte innstillingen fra Buvik-utvalget, bortsett fra Arendal som man ønsket skulle fortsette med interkommunalt samarbeid. Stortinget derimot gikk imot regjeringen forslag og gikk inn for at Arendal også måtte slå seg sammen (Finnerud, 2014)

gjennomføre en kommunesammenslåing, men initiativet måtte komme fra kommunene og ikke staten (Prop. 95 S, 2014).

*«Stortinget ber regjeringen legge til grunn at framtidige endringer i kommunestrukturen ikke skal omfatte kommuner hvor kommunestyret, eller innbyggerne i en folkeavstemning, har gått imot kommunesammenslutning» (prop. 95 S 2014:135)*

### **2.3 Den norske kommunestrukturen i dag**

I dag består Norge av 428 kommuner, der den gjennomsnittlige kommunen har ca. 12 000 innbyggere, mens medianen bare er på 4660. Man har altså noen befolkningsrike områder som trekker opp snittet, femti av de største kommunene har nemlig 60 % av den totale befolkningen i Norge. Over halvparten av norske kommuner har faktisk mindre enn 5000 innbyggere, hvor igjen seks prosent av kommunene har under 1000 innbyggere. Det er ganske stor forskjell på Utsira med sine 211 innbyggere og Oslo med godt over 600 000 innbyggere.

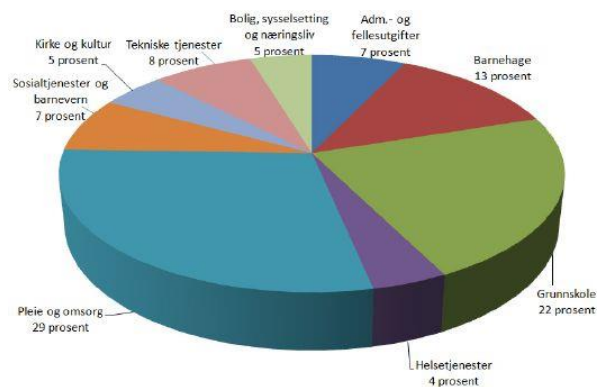
Den norske kommunestrukturen følger i dag “generalistprinsippet” som sier at alle kommuner må tilby alle sine innbyggere et likeverdig tilbud uansett hvor i landet man bor. Det spiller ingen rolle om du bor i Utsira kommune eller midt i Oslo sentrum, i utgangspunktet skal alle ha et likeverdig offentlig tjenestetilbud. Generalistprinsippet går ut på følgende:

- *Alle kommuner er pålagt de samme oppgavene gjennom lov*
- *Finansieringssystemet er enhetlig for alle kommunene*
- *Loven gir de samme rammene for organisering og styring av kommunene*

Alle kommunene har altså plikt til følgende:

- *Ivareta demokratiske funksjoner, yte tjenester til innbyggerne, myndighetsutøvelse og samfunnsutvikling*
- *Kommunen har mulighet til å prioritere og tilpasse oppgaver til lokale forhold, innenfor de rammene staten har satt*
- *Kommunen har såkalt «negativ avgrensning», som vil si at den kan utføre oppgaver som ikke er tillagt andre å gjøre*

- *Kommunestyret skal ha ansvar for den helhetlige styringen av kommunen (KS Rapport, 2014:9)*



Figur 2: Utgiftsposter for kommune, (Regjeringen F, 2013)

Kakestykket viser hvordan utgiftspostene til kommunene ser ut og er fordelt på de forskjellige sektorene som kommunene drifter. Her ser man at de største utgiftspostene for kommunene er pleie og omsorg (29%) og grunnskole (22%). De norske kommunene har i dag et stort ansvar for tjenestetilbudet for sine innbyggere, og får stadig flere oppgaver av staten. Akkurat hvilke oppgaver kommunen skal ha, danner også bakteppet for den nye kommunereformen som regjeringen vil innføre. Ved å få større kommuner vil man gi kommunene nye og større oppgaver enn det som de allerede har i dag.

Siden 1988 til 2014 har det vært gjennomført 15 kommunesammenslåinger i Norge. Siden man la seg på frivillighetslinjen i 1995 er det faktisk bare gjennomført syv kommunesammenslåinger. Mange andre kommuner har evaluert og sett på om det er mulig og ikke minst lønnsomt å gjennomføre sammenslåing, der de aller fleste har kommet frem til at det ikke er det. Det er gjerne frykten for å miste tilskudd fra staten og store utgifter i transaksjonskostnader som er utfordringene. De rike kommunene, da spesielt kraftkommunene, vil med en sammenslåing risikere å måtte dele pengene med «fattige» nabokommuner. Av den grunn kaller Rune Sørensen frivillige kommunesammenslåing som en vakker, men håpløs idé. (Sørensen, 2004)

I 2001 fikk man inndelingsloven som skulle sørge for at kommunene som gjennomførte en sammenslåing skulle få dekt noe av eventuelle engangskostnaders samt at man skulle få kompensasjon for tapt rammetilskudd i en periode (Lovdata, 2001).

I 2003 kom Bondevik-regjeringen med et nytt forsøk på å få frem flere frivillige sammenslåinger. Alle kommunene ble invitert til å gjennomføre konsekvensutredninger for hvilke utfordringer de sto ovenfor og om en endring i kommunestrukturen kunne være et alternativ. Kommunene fikk tre valg å velge mellom; status quo, utredning av kommunesammenslåing eller utvidet interkommunalt samarbeid. 25 prosent ville beholde status quo, 21 prosent ville ha en utredning for sammenslåing, mens 53 prosent ville ha økt interkommunalt samarbeid (KRD, 2005:28). Rapporten ble ikke tatt videre hensyn til. En av grunnene kan være at Senterpartiet som er det eneste partiet som har sagt klart nei til sammenslåing, kom inn i regjeringen i 2005 og dermed hindret at denne debatten blir tatt opp på høyeste politisk nivå.

Kommunesammenslåing var dermed ikke et veldig aktuelt tema helt frem til man fikk en blå/blå regjeringen høsten 2013. Man har nok en gang satt fokus på dagens kommunestruktur og kommet frem til at man vil kutte antall kommuner drastisk. Regjeringen har klargjort fire punkter som står sentralt i hvorfor man har gått inn for en ny kommunestruktur:

- *Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne*
- *Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling*
- *Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner*
- *Styrket lokaldemokrati (prop. 95 S 2014: 29)*

Staten har gitt et pålegg til samtlige kommuner til å gå inn i politiske samtaler med aktuelle kommuner man kan tenke seg å samarbeide med.

## **2.4 Interkommunalt samarbeid**

I kommunelovens paragraf 27 fra 1921 ble det vedtatt at kommunene kunne delegerer myndighet fra to eller flere kommunestyre til «*et eget styre til løsning av felles oppgaver*» (Jacobsen, 2014:80). Det er denne loven som åpnet for interkommunalt

samarbeid i Norge. Loven inneholder klare instruksjoner for hva slags oppgaver som kunne overføres *a) oppgaver som ellers kunne vært privatisert b) beslutninger som er rent begunstigende for mottakerne c) alt som unngår interne forhold knyttet til personale, økonomi og organisasjon* (Jacobsen, 2014:80)

I 2000 kom loven om interkommunale selskaper (Iks), som ble innført for å regulere interkommunal forretningsdrift på en mer klarere måte enn det paragraf 27 gjorde. Loven gikk først ut på alt samarbeid som gikk innenfor paragraf 27 skulle overføres til IKS, men ble senere opphevet da den ville ført til at paragraf 27 ble helt tom for innhold. Kommuner kan også gå sammen for å danne aksjeselskap (AS), men her kan man ikke legge oppgaver som krever myndighetsutøvelse. Vertskommuner kom inn i loven I 2007, den sier at kommuner kan delegerer oppgaver til en annen kommune. Dette går under Vertskommunesamarbeid i *kommunelovens* paragraf 28. Samkommune ble også innført I paragraf 28, den går ut på at kommunene kan opprette en samkommune med eget politisk styre og administrasjon, der man kan samarbeide på flere felter. Kommuneloven sier også at *Kongen gi pålegg om opprettelse av interkommunalt samarbeid*. Denne loven åpner for staten kan tvinge kommuner til interkommunalt samarbeid og avvikle slikt samarbeid. Det er denne loven kommunalminister Sanner åpner for å bruke for kommuner som ikke vil slå seg sammen. (Jacobsen, 2014:82)

*«Departementet vil utrede en generell hjemmel i kommuneloven som gir anledning for å pålegge interkommunalt samarbeid for å få større fagmiljø i de tilfeller kommunene på grunn av avstander vurderer at det ikke kan slå seg sammen» (Prop. 95 S, 2014:44)*

#### **2.4.1 Omfanget av Interkommunale samarbeid i dag**

I en evaluering av interkommunalt samarbeid og omfanget prøvde Dag Ingvar Jacobsen å kartlegge bruken av interkommunale samarbeid. Jacobsen m. fl. fant ut at det var svært vanskelig å kartlegge såkalte §27 samarbeid. Det han derimot fant ut var den økende bruken av kommunale aksjeselskaper og interkommunale selskaper. En særlig økning hadde man fra midten på 1990-tallet frem til 2005/06 (Jacobsen, 2011). Leknes m. fl. kom frem til at hver kommune deltok i gjennomsnitt i 11 ulike interkommunale samarbeid, der hvert samarbeid hadde 5,6 deltakere i snitt. Denne undersøkelsen dekker både interkommunale selskaper, aksjeselskaper, og samarbeid som dekkes av

§27 (Leknes, 2008). Det er også grunn til å tro at antall samarbeid er mye høyere enn det Leknes fant ut, siden mange samarbeid aldri blir rapportert inn. (Prp. 95 S, 2015:40)

Man kan videre se at det er ingen forskjell på store og små kommuner i hvor mange interkommunale samarbeidsprosjekter man deltar i, men samtidig er det ofte minst én eller flere større kommuner som deltar i slike samarbeid (Jacobsen, 2011). Små kommuner samarbeider oftere innenfor helse- og omsorg enn større kommuner, mens store kommer gjerne samarbeider innenfor tekniske tjenester.

Undersøkelser viser at det er de minste kommunene som høster de største gevinstene av slikt samarbeid, både med tanke på kvalitet og økonomisk gevinst. For mange små kommuner er slike interkommunale samarbeidsformer en nødvendighet for å kunne levere et akseptabelt tjenestetilbud til sine innbyggere. Videre undersøkelser viser også at kommuner med under 3000 innbyggere har større økonomiske besparelser med interkommunale samarbeid, enn det kommuner over 6000 innbyggere vil ha (Leknes, 2013).

Det som kan vise seg problematisk med slike undersøkelser er at det er stor variasjon fra fylke til fylke når det kommer til interkommunalt samarbeid. Selv om man kan se trender og variasjoner er det vanskelig å sammenligne et fylke med et annet. Tallene som er presentert her, trenger nemlig ikke å være gyldig for Vest-Finnmark, siden lignende undersøkelser ikke er gjort i regionen, men kan bare gi et oversiktsbilde på hvor utbredt interkommunalt samarbeid er i Norge.

Samkommuner virker ikke til å kunne være et reelt alternativ, siden regjeringen ikke ønsker slike samarbeid, da regjeringen mener at når kommuner samarbeider så tett er det like greit at de slår seg sammen (Prp. 95 S, 2014:43).

Interkommunal identitet er en viktig faktor for at kommuner skal kunne gjennomføre en sammenslåing. I en rapport for bygdeforskning peker Almås og Frisvoll på at det er større sjanse for at kommuner vil slå seg sammen hvis det allerede eksisterer en felles interkommunal identitet blant de aktuelle kommuner. Dette gjelder f. eks et felles arbeidsmarked, felles «skolemarked», felles handelssenter og felles institusjoner (Almås og Frisvoll, 2004:44). Almås og Frisvoll har sett på tre forsøk på å få til en

kommunesammenslåing, der bare én lyktes. Det som viser seg å være en viktig faktor for en sammenslåing, er at kommuner deler en felles identitet om hvem de er. To kommuner som oppfatter seg som «bondekommuner» er mer villige til å kunne slå seg sammen enn det en «storbykommune» og en «bondekommune» har. Dette kan tenkes å komme av at man på små steder og i mindre kommuner er redd for at de skal bli «oppslukt» av de større kommune og tettstedene rundt (Almås og Frisvoll, 2004).

#### **2.4.2 Utfordringer med interkommunalt samarbeid**

Christiansen-utvalget kom i sin rapport frem til at frivillige interkommunale samarbeidsløsninger ikke kunne være et alternativ til endringer i kommune- og fylkesinndelingen. Dette ble begrunnet med problemer styring og demokratiske utfordringer ved slike samarbeid. (NOU, 1992)

*«De prinsipielle innvendingene er både av demokratisk og styringsmessig art..... I styringssammenheng vektlegges at interkommunalt samarbeid gir et dårligere grunnlag for økonomisk kontroll og helhetlig politisk prioritering innenfor den kommunale virksomheten «(NOU, 1992:328)*

Det er hovedsakelig to hovedutfordringer når det gjelder interkommunalt samarbeid. Den ene er på den demokratiske skalaen. Man fjerner oppgaver bort fra kommunestyrene og inn i den byråkratiske maskinen. Her vil man oppleve enn mer uklar ansvarfordeling enn det man finner i den vanlige kommunale tjenesteproduksjon og hvem som har ansvar for hva, er mye mer uklart enn det man har i et kommunestyre eller formannskap. Velgerne vil ikke vite hvem som kan stilles til ansvar hvis tjenestetilbudet blir dårligere eller har klare mangler.

Den andre er at de små kommunene som er mest avhengig av interkommunale samarbeid i liten grad har kapasitet eller kompetanse til å drive, styre eller håndtere slikt samarbeid. Det blir dermed gjerne de store kommunene som avgjør hvordan slike samarbeid skal fungere. Siden det er de store kommunene som gjerne har etablert fagmiljøer og kompetanse, vil de ha sin bestemte måte å gjøre ting på. Når igjen små kommuner må inngå samarbeid med de store kommune for å få tilgang til kompetansen, er da gjerne de store som bestemmer hvordan utformingen av samarbeidet skal være (KS rapport, 2014:37).

## **2.5 Hvordan står det til med nabolandene våre?**

Da den nordiske kommunemodellen er ganske forskjellig fra mange andre europeiske land, virker det ikke hensiktsmessig å sammenligne den norske modellen opp mot andre europeiske modeller. Derimot er det verdt å ta en titt på våre nordiske naboer, da det ikke bare er i Norge det foregår en debatt om kommunestruktur. Danmark har allerede gjennomført en omfattende reform i 2005, Finland er midt oppi sin andre kommunereform på 15 år, mens i Sverige diskuteres det å redusere antall len (Tilsvarende norske fylker). Regjeringen har sett til Finland, og spesielt til Danmark, etter inspirasjon for den norske kommunereformen. Derfor vil det legges kort frem hvordan debatten foregår i de andre nordiske landene, samt hvilken erfaringer de sitter igjen med.

I Danmark ble det vedtatt en kommunereform i 2005. Man gikk ned fra 13 amter (samsvarer med norske fylker) til 5 regioner, og gikk ned fra 271 til 98 kommuner. Man satte et minstekrav på 20 000 innbyggere per kommune, bortsett fra små øykommuner, de ble tvunget til å inngå samarbeid med fastlandskommuner (Regjeringen <sup>A</sup>, 2014). Når man skal prøve på en kommunereform her til lands har regjeringen sett veldig mye til Danmark og hvordan de gjennomførte den. I Danmark har man sett at etter sammenslåingen har kommunene bygd opp større fagmiljøer og klart å få ned administrasjonskostnadene 6 prosent i de sammenslåtte kommunene. Samtidig har man sett at kommunestyremedlemmer opplever at de har mindre innflytelse etter reformen. Dette gjelder særlig tidligere små kommuner som er «spist» opp av større kommuner. Tilliten til politikere og lokaldemokratiet har også sunket etter reformen. Valgdeltakelsen i 2009 var mye lavere enn med tidligere valg. Forskning viser at slike negative effekter kan forsvinne på lengre sikt etter at omstillingsprosessen er over (KS, 2013). I en kronikk signert tre professorer fra Universitet i Nordland og Roskilde fremhever man 6 gevinster som man har fått etter kommunesammenslåingene i Danmark (Røiseland mfl., 2015)

1. Demokratiet er blitt styrket gjennom økt handlekraft. Med å overføre nye oppgaver til kommune, har de opplevd at de har flere ressurser å sette inn på tvers av tvers av de tradisjonelle forvaltningsområdene. Dermed kan de i mye



større grad enn før levere løsninger og tjenester som tilsvarer med lokalsamfunnets ønsker og behov.

2. Det interkommunale samarbeidet har økt. Mange ville tro at det interkommunale samarbeidet ville forsvinne eller minske med større kommuner, dette er ikke tilfellet. Kommunene samarbeider like mye eller mer enn før, og nå også på nye felter som turisme, infrastruktur og miljøregulering. Man er altså blitt mer ambisiøs enn før i det interkommunale samarbeidet
3. Kommunesektoren er nå blitt den viktigste arenaen for forvaltningspolitikk. Kommunene kommer selv med selvstendige forslag om hvordan offentlig sektor skal innrettes, styres og ledes. Samtidig prøver man i mye større grad enn før ut nye styringsformer for å prøve å skape mer effektivitet og kvalitet i tjenestesektoren.
4. Kommunene er en reell motvekt til staten. Gjennom å få større og mer handlekraftige kommuner, har man sett at kommunene har fått en sterkere posisjon i forhandlinger med staten og i diskusjonen om utvikling av den offentlige sektoren
5. Det arbeides mye mer i dag for å trekke inn borgerne inn i de kommunale beslutningsprosessene. Man har vært oppmerksom på den lange avstanden mange opplever etter sammenslåingen og jobber hardt for å kunne inkludere alle.
6. Det har forekommet en styrking av kommunes omstillings- og innovasjonskraft. Slik som norske kommuner, opplever også danske kommuner seg presset av stigende krav og forventinger på den ene siden, og lite ressurser på den andre siden. Dette har skapt behov for en offentlig innovasjon, noe som var lettere etter sammenslåingene av kommunene (Røiseland mfl., 2015).

Finland er i gang med sin andre omfattende reform på kort tid. På 2000-tallet ble det gjennomført en rekke frivillige kommunesammenslåinger. Man gikk fra 448 til 320 kommuner. Dette klarte man med å ha økonomiske gulrøtter, som f. eks at kommunene beholder større deler av skatteinntektene (Regjeringen <sup>B</sup>, 2014). I dag er målet å bygge opp sterke primærkommuner som kan sikre basis-service tilbudet til innbyggerne, samt

at kommunene er stor nok til å skape en pluralistisk serviceproduksjon slik at innbyggerne får en større valgfrihet. Man legger opp til at kommunene er pliktige til å utrede en sammenslåing som grunnlag for sin beslutning. Denne utredningen må minimum inneholde en plan over forvaltning og tjenester, konsekvenser for kommunens samarbeid hvis det blir en sammenslåing, økonomiske konsekvenser og hvordan lokaldemokratiet blir berørt. Man skal også se på hvordan språklige rettigheter blir ivaretatt. Det tas også hensyn i at områder i Finland er ulike og dermed kan det være mulighet å avvike fra de fastsatte kriterier regjeringen har satt. Kriteriene de har lagt til grunn er følgende:

1. *Befolkningsunderlag som kreves for ulike tjenester – kommuner med under 20 000 innbyggere må utrede sammenslåing med andre kommuner. Dette fordi 20000 innbyggere anses nødvendig for å kunne holde et basisnivå på ulike tjenesteområder. For å sikre høy kvalitet og likeverdighet spesielt i grunnskolen, anses det nødvendig med et befolkningsgrunnlag som sikrer årskull på minst 50 barn.*
2. *Selvforsørgelsesgrad i forhold til arbeidsplasser og pendling – kommuner må utrede sammenslåing dersom selvforsørgelsesgraden av arbeidsplasser er under 80 % og pendlingsgraden er 25-35 %, og dersom tettsteder strekker seg over kommunegrenser. Den nye kommunen skal ha over 20 000 innbyggere.*
3. *Kommunenes økonomiske situasjon – en kommune må utrede sammenslåing dersom kommunen er i økonomisk krise, eller er i ferd med å bli det.*
4. *Helsingfors metropolområde – kommuner skal utrede sammenslåing i områder som har behov for en mer enhetlig struktur på grunn av felles sentralt tettsted i vekst, som utgjør en funksjonell enhet, og som motiveres ut fra helheten i området.*  
(Regjeringen <sup>B</sup>, 2014)

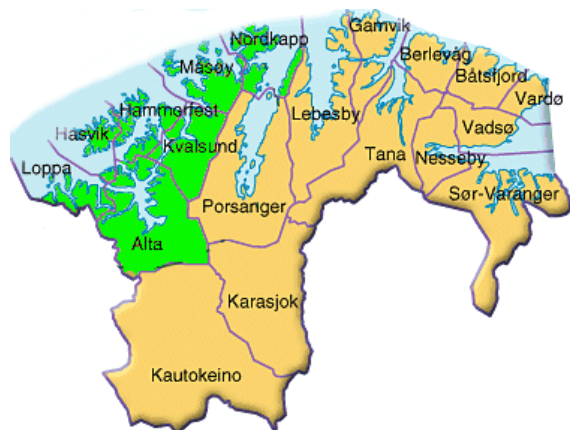
Sverige har i dag 290 kommuner og 21 len (tilsvarende norske fylker). Gjennomsnittskommunen i Sverige har 30.000 innbyggere, noe som er mye høyere enn den norske kommunen. Sverige hadde en storkommunereform i 1952 der de gikk ned fra 2498 til 1037 kommuner. Etter 1961 ble oppmuntret til frivillige sammenslåinger, men for å få fortgang i en ellers saktegående prosess, ble det innført tvang og i 1974 var antallet nede i 278. I Sverige går debatten om man skal prøve å ha større regioner slik at man får til en bedre regional utvikling. Sverige har i areal mye større kommuner (1500 km<sup>2</sup>) enn Norge med sine 755 km<sup>2</sup>, samtidig bor det også i gjennomsnitt flere mennesker i de

svenske kommunene, men de har mange av de samme oppgavene som de norske kommunene. (Regjeringen <sup>D</sup>, 2014)

På Island hadde de på 1990-tallet en kommunereform for å redusere antall kommuner, i 2005 kom det et nytt initiativ for enda en reduksjon i antall kommuner.

Kommunesammenslåingene foregikk gjennom folkeavstemninger, og det endte med at man gikk fra 204 kommuner i 1990 til 74 kommuner i januar 2013. I gjennomsnitt bor det ca. 3800 innbyggere i hver kommune, men 38 prosent av befolkningen bor i hovedstaden Reykjavik, mens det er kun åtte andre kommuner som har et innbyggertall over 5000. Island har sammen med Finland kun to forvaltningsnivå, stat og kommune. Ettersom kommunene på Island har mottatt flere oppgaver fra staten de siste årene, har mange inngått interkommunale samarbeidsordninger. Disse interkommunale samarbeidene har i noen tilfeller utviklet seg til å legge grunnlag for kommunesammenslåing (Regjeringen <sup>C</sup>, 2014).

## 2.6 Vest-Finnmark



Figur 3 Kart over Vest-Finnmark

Vest-Finnmark består av syv kommuner, Alta, Hammerfest, Hasvik, Loppa, Måsøy, Kvalsund og Nordkapp kommune. Regionen totalt har ca. 37 900 innbyggere, der over halvparten bor i Alta kommune (19 900 innbyggere). Samtidig har man fire kommuner som så vidt har over 1000 innbyggere (Kvalsund, Måsøy, Loppa og Hasvik), Hammerfest med litt i overkant av 10 000 mens Nordkapp har ca. 3300 innbyggere. Av disse kommunene er det kun Hammerfest og Alta som opplever en markant befolkningsvekst, mens kommunene rundt preges av befolkningsnedgang eller liten vekst. Man ser altså

en økende urbanisering i regionen, selv om ordet urbanisering nok ikke er et ord som mange forbinder med Finnmark. Vest-Finnmark består av seks bo- og arbeidsregioner (BOA-regioner), der Hammerfest og Kvalsund er de eneste som utgjør en felles BOA-region. Total arealet er på ca. 9850 kvadratkilometer, noe som er større enn fylkeskommunene Akershus og Østfold til sammen (9100 km<sup>2</sup>)<sup>2</sup>.

Regionen har i dag 4 flyplasser plassert i Nordkapp, Hasvik, Hammerfest og Alta, der Widerøe har daglige avganger til samtlige flyplasser til og fra Tromsø, i tillegg til at Alta har daglige avganger til Oslo. Hurtigruten har også faste anløp til Loppa, Hammerfest, Måsøy og Nordkapp, man også har hurtigbåt-trafikk mellom de fleste stedene i regionen. Alle kommunene i Vest-Finnmark inngår i *tiltakssonen for Nord-Troms og Finnmark*<sup>3</sup>. Siden man ligger veldig utsatt til for vær og vind er samferdselen i regionen veldig sårbar, spesielt på vinterstid. Kolonnekjøring og innstilte båt- og fly avganger er ikke uvanlig i fylket. Fylkesadministrasjonen i Finnmark ligger helt øst i fylket, nærmere bestemt i Vadsø. Mellom Hasvik og Vadsø er avstanden 580 kilometer inkludert en fergetur, bare for å sette avstandene i fylket i perspektiv.

Næringsvirksomheten i Vest-Finnmark er naturlig nok bygd mye på fiskeri og havflåten, med en del underleverandører til denne næringen. Gjennom Snøhvit-prosjektet har man også opplevd en «gassboom» i regionen, da spesielt Hammerfest som lokomotiv, som man har håpet skal skape mange ringvirkninger til regionen som helhet. Det er en høy grad av entreprenør-virksomhet, der særlig Alta skiller seg ut. Turisme er en næring som er i vekst i regionen der mange ser muligheter. Nordkapp-plataet er det mest populære, men fisketurisme og opplevelsesreiser er i sterk økning<sup>4</sup>. Det jobbes også med å etablere gruvedrift samt ilandførings-anlegg for olje i regionen. Tidligere var det også fritak for arbeidsgiver-avgiften, men denne er nå avskaffet. Finnmark har en av de høyeste registrerte arbeidsledigheten i Norge på rundt 3,7 prosent(NAV,2015).

---

<sup>2</sup> Befolkningstettheten i Vest-Finnmark er 3,84 innbyggere per km<sup>2</sup>, mens Norge i sin helhet har en tetthet på 13,26 innbyggere per km<sup>2</sup>.

<sup>3</sup> Tiltakssonen for Nord-Troms og Finnmark er ment til å være et hjelpemiddel for å få bedrifter og folk til å bosette seg i disse områdene. Man har en lavere personbeskatning, avskrivning på studielån opp til 25 000 samt fritak for el-avgiften på forbruk (Regjeringen <sup>H</sup>, 2015)

<sup>4</sup> Turistnæringen i Finnmark hadde et samlet turistkonsum på 2,8 milliarder i 2008 og var direkte involvert i 3755 årsverk, dette er en økning på 400 millioner kroner fra 2007 (FFK, 2010)

Som mange andre kommuner er også Vest-Finnmark godt i gang med samtalene om eventuelle kommunesammenslåinger. Nesten samtlige kommuner er med på samtalene angående en ny kommunestruktur. (Jacobsen, 2015)

### ***2.6.1 Historisk utvikling i Vest-Finnmark***

Etter kommuneinndelingen i 1937 var det 7 kommuner i hele Finnmark, der Hammerfest var den eneste kommunen i Vest-Finnmark som var et såkalt kjøpested, med de rettighetene som fulgte med. Man fikk allerede i 1839 en endring da Måsøy skilte seg fra Hammerfest og ble en egen kommune. I 1852 ble Hammerfest landdistrikt skilt ut fra Hammerfest bykommune og ble i 1869 delt opp i Kvalsund og Sørøysund kommune. Hasvik ble en egen kommune da de skilte seg fra Loppa kommune i 1953 mens Alta og Talvik skilte lag i 1863. Nordkapp (tidligere Kjølvik kommune) ble skilt ut fra gamle Kistrand kommune samme år. Schei-komiteens arbeid fikk ikke mange konsekvenser for kommuneinndelingen i regionen da det bare var Alta og Talvik kommune som slo seg sammen samt enkelte korrigeringer på kommunegrensene. Etter Buvik-utvalgets rapport var klar ble landkommunen Sørøysund slått sammen med bykommunen Hammerfest og dermed hadde man 7 kommuner i Vest-Finnmark, slik er det også i dag (NOU, 1992:400).

### ***2.6.2 Interkommunalt samarbeid i Vest-Finnmark***

Når det gjelder interkommunalt samarbeid er kommunene i Vest-Finnmark kommet ganske langt. Hammerfest og Kvalsund kommune samarbeider blant annet om legevakt, BUP, voksenpsykiatri, krisesenter og Brannvesen og avfallshåndtering. De har samarbeid når det gjelder elektrisitet (Hammerfest, Kvalsund og Måsøy), de andre kommunene har også lignende samarbeidsavtaler. Man hadde også et felles krisesenter for alle syv kommunene i Vest-Finnmark, men denne avtalen ble sagt opp av Alta og Loppa i 2005. Slik at man nå har to krisesenter i regionen, et i Alta (Alta og Loppa) mens de resterende fem kommunene samarbeider om det andre. Alta, Hasvik og Loppa drifter sammen med Kautokeino, Vest-Finnmark Avfallsselskap, som er ansvarlig for avfallshåndtering. De andre kommunene regionen har egne IKS-selskaper i felleskap når det gjelder avfallshåndtering. Brannvern er det også samarbeid på tvers av

kommunegrensene om. Man har også opprettet en felles kommunerevisjon der alle syv kommunene er medeiere (Karasjok, Kautokeino og Porsanger er også medeiere)

Kommunene har også opprettet et felles regionråd, med sikte på å utveksle kompetanse, øke samarbeidet på tvers av kommunene og for å lage en felles plattform for å gjøre regionen attraktiv for innbyggere utenfor regionen. De driver blant annet nettstedet flyttnordover.no, noe som skal være med på å lokke kompetent arbeidskraft til regionen. Regionrådet skal også prøve å få til å øke det interkommunale samarbeidet på tvers av kommunegrensene.

Man har gjennom arbeid i regionrådet klart å få på plass en felles innkjøpsavtale når det gjelder IKT, men har samtidig mislykkes med å opprette felles plankontor, skatteinnkreving og samarbeid når det gjelder IKT-systemer. Siden det er vanskelig å få oversikt over alle interkommunale samarbeid på tvers av kommunegrensene er dette bare noen eksempler på hvordan felt kommunene samarbeid på. Man kunne nok funnet mange flere eksempler, men dette vil være meget tidskrevende og kreve mange ressurser, slik at jeg bare har prøvd å belyst hvor utstrakt samarbeidet allerede er på tvers av kommunegrensene. Det er også problematisk at kommunene selv ikke har en fullstendig oversikt over hvor mange interkommunale samarbeidsprosjekter de faktisk har selv (KS, 2006).

## ***2.7 Oppsummering***

Kommunenes rolle i Norge har vært i stor utvikling i fra 1814 til i dag. Fra å først få juridisk forankring i formannskapsloven i 1837, til å gått gjennom en omgående kommunereform på 1960-tallet, har kommunene i dag utviklet seg til å bli den viktigste tjenesteprodusenten i velferdsstaten Norge. Dette gir mange muligheter for kommunene, men samtidig mange utfordringer.

For å skape best mulig tjenester velger mange kommuner å inngå i interkommunale samarbeid, motivasjonen for slikt samarbeid kan være mange. Noen kommuner er for små til å drifte noen tjenester, noen vil skape stordriftsfordel og dermed spare ressurser, mens noen mener at slikt samarbeid er med å styrke kompetansen til kommunene.

Demokratiet i kommunene oppfattes gjerne som det nasjonale demokratiets basisnivå (Aars, 2006:2). Det er på lokalt nivå man har best kunnskap om politiske saker, og det er der de fleste har mulighet til å delta i det politiske liv. Det er på et lokalt nivå man også merker politiske vedtak best, og har innvirkninger på hverdagen til folk. Derfor er autonomi fra staten viktig for kommunene, slik at de har mulighet for å styre sin egen hverdag uten alt for mye innblanding. Det er det blitt sagt at «*All politics is local*» (Aars, 2006:2).

Det holder det ikke bare for kommunen å være en god tjenesteyter, for man er samtidig demokratiets førstelinje, der man må ta hensyn til å skape et levende lokaldemokrati og markere seg som selvstendig fra staten. Det er nettopp kommunenes komplekse rolle som står sentralt videre i oppgaven.





## 3 Det teoretiske perspektiv

### 3.1 Tilnærming

I dette kapitlet skal det sees på de ulike teoretiske retninger innenfor kommunesektoren og det interkommunale samarbeidet. Kapitlet består av to hoveddeler. Den første delen vil omhandle kommunen og effektivitetsdimensjonen. Her vil det sees nærmere på kommunen fungerer som tjenesteleverandør og serviceprodusent. Ord som robuste kommuner, stordriftsfordeler, New Public Management og en effektiv drift er nøkkelord i en slik setting.

I andre del av kapitlet vil det sees nærmere på kommunen opp mot lokaldemokrati og autonomi. Skal prøve å belyse hvordan identitet og tilhørighet er en særdeles viktig del av folks oppfatning av kommunen og en eventuell endring av kommunestrukturen. En slik debatt kan ofte handle om følelser og identitet fremfor «fornuft». At ens identitet er knyttet opp mot sin hjem-kommune er noe som står veldig sterkt hos nordmenn, og det er ikke noe man skal ta for lett på. Kommunen er et sted som er med å bygge opp en felles identitet og kultur og er ikke noe man kan konstruere gjennom mer effektive kommunal drift eller en sammenslåingsprosess.

### 3.2 Innledning

*«En endret kommunestruktur med større kommuner vil legge grunnlaget for å kunne overføre flere oppgaver fra fylkeskommune, fylkesmannen og staten for øvrig, og slik styrke kommunene som viktige lokaldemokratiske organer for sine innbyggere. Dette vil gi økt makt og myndighet til kommunene og dermed økt lokalt selvstyre. [...] Større kommuner, med et bredt ansvarsområde, vil gi grunnlag for større styringskapasitet og gjennomføringskraft» (Prp. 95 S, 2015: 29-30)*

Spørsmålet om hvilken kommunestruktur som er å foretrekke, er en debatt som nesten er like gammel som kommunene selv. Det finnes ikke et fasitsvar på hva som er den optimale størrelsen på en kommune eller hvor mange kommuner det burde eksistere i Norge. Når man skal prøve å plassere debatten, må man starte med det klassiske verdigrunnlaget for det lokale selvstyret: Frihet (autonomi), demokrati og effektivitet (KRD 2012:12). Disse tre er grunnpilarene i den norske kommunestrukturen. Kommunene skal tjene som bolverk mot eller korrektiv til sentral styring (Aars, 2006:6).

Maktfordelingsprinsippet går på å dele makten på statlig nivå, men også at man får en territoriell maktspredning. Kommunene blir altså et uttrykk for lokalbefolkningens ønsker opp mot statlige forvaltningsnivå. Det idealiserte bildet av det lokale selvstyret er at befolkningen i kommunene selv skal opprette organer som er til for å løse lokale problemer (Aars, 2006:6).

Den norske kommunen er tosidig. På den ene siden skal kommunen være styrt av politiske folkevalgte med muligheter til å være autonome fra staten, samtidig som de er innordnet i det felles offentlige styringsnettverket og utøver myndighet på vegne av staten (Østerud, 2007:132). Dette fører til mange spenninger mellom kommune og stat. Hvordan sørge for et godt og levedyktig lokaldemokrati, hvordan løse oppgaver knyttet opp mot tjenestetilbudet effektivt og hvordan kommunene skal iverksette tiltak som er bestemt av sentrale myndigheter?

*Legitimitet* er en sentral rolle i dette kapitlet, jeg vil derfor forklare kort hva jeg legger vekt på med dette begrepet. *Legitimitet* betyr at andre har tillit til at personen/kommunen handler med utgangspunkt i akseptable verdier og normer og rimelige sikre kunnskaper. Legitimitet skapes med at kommunen tilpasser sine mål, strukturer og arbeidsmåter til etablerte verdier i samfunnet (Østerud, 2007:150). Det betyr at politiske avgjørelser står overfor et krav om begrunnelse - en forankring i et sett normer og verdikriterier som begrunner hvorfor en beslutning er "god" eller "dårlig". Et ytterligere krav er at vedtaket er kommet til på en måte som er alminnelig akseptert som "korrekt", enten prosedyren er nedfelt i et lovverk eller følger av sedvane (KoRus-nord, 2015).

Scharpf har presentert to former for legitimitet, output og input-orientert i sitt arbeid (Scharpf, 1999). Input legger vekt på innbyggernes identitet og rett til å bestemme hvordan retning samfunnet deres skal utvikles. legitimitet vil altså skapes gjennom valgseddelen til innbyggerne. Output derimot legger mer vekt på produksjon av tjenester og ytelser i samfunnet. Her får kommunen sin legitimitet gjennom hvordan de klarer å skape et godt tilbud til sine innbyggere. Output-orientert legitimitet er mer knyttet opp mot styringskapasiteten til kommunene og har et mer liberalt syn, der kommunene først og fremst er tjenesteleverandører.

### **3.3 Effektivitetslinjen**

Hvis man starter med å se på kommunen som en effektiv tjenesteyter og tilrettelegger for tjenestetilbudet, vil kommunen ha som sin viktigste oppgave å drifte et godt tjenestetilbud og sørge for at innbyggerne får tjenester de ønsker. Gjennom å drive et godt og tilfredsstillende tjenestetilbud, som innbyggerne er fornøyd med, vil kommunen oppnå sin legitimitet. Dersom man ikke klarer å tilby et godt tjenestetilbud, vil man kunne oppleve at kommunen mister sin legitimitet hos befolkningen. Når det gjelder output-legitimitet vil ikke innbyggerne være så opptatt av den demokratiske prosessen i kommunene eller dens autonomi, men vil dømme kommunen etter de tjenester de leverer til innbyggerne. (Rose, 2011)

Historisk sett i Norge har kommunestrukture reformer vært drevet av en enkel funksjonalitetslogikk, også kalt reformperspektivet (Mouritzen, 1989). Kommunene har alltid måtte ha en størrelse som stod i forhold til oppgavene de skulle løse. Da Schei-komiteen la frem sitt arbeid på 1960-tallet og den så langt største kommunereformen i Norge ble gjennomført var det delvis på grunn av at alle kommunene måtte ha grunnlag for minst en full ungdomsskole innenfor egen kommunegrense (NOU, 1992). Kommunereformen ble gjennomført hovedsakelig mellom 1962-1967, der toppåret var i 1964, da en fjerdedel av kommunene ble slått sammen.

*«..med bibehold av selvstyreideen legger forholdene til rette for den beste mulige utvikling av næringslivet, som skaper stabilitet i den kommunale økonomi, gir geografisk naturlig skatteutjamning, kvalitetsutbygging av forvaltningsapparatet, og den best mulige rasjonalisering av forvaltningen» (NOU, 1992:73)*

Schei-utvalget var inspirert av *sentralstedsteorien* (Baldersheim, 2003:3). Teorien argumenterer for at områder som utgjør et felles arbeids- og boligmarked (BOA-regioner) og har en høy grad av pendling seg imellom, bør være en felles enhet grunnet hensynet til å ha et rasjonelt kollektivtransporttilbud og utbyggingsmønster (Hansen, 1970).

Innenfor sentralstedsteorien kommer også argumenter som «spillovers» og «gratispassasjerer» (Baldersheim, 2003:4). Innbyggere i gjerne små kommuner rundt en større by, som bruker tjenester og tilbud i «byen», men som bor i kommunene rundt.

Dette kan være problematisk da de ikke betaler for dette da de skatter til en annen kommune og dermed blir gratispassasjer. Et eksempel på dette er hvis en liten kommune ikke har råd til å opprettholde et like stort kulturtilbud som den større nabokommunen så, vil innbyggerne i den lille kommunen oppsøke tilbudet i den større kommunen. Den mindre kommunen vil da ikke se behovet for å opprettholde eller skape et eget kulturtilbud, da uansett dette behovet blir dekt av den større kommunen som ligger rett ved siden av.

I 1986 da Buvik-utvalget så på de «innklemte» byenes problemer, og la frem sitt forslag om å sammenslå bykommunene med «landskommunene» rundt. At flere voksende bykommuner vokste inn i tettstedene rundt ble et hinder for et rasjonelt utbyggingsmønster og det endte med at kommunesammenslåinger for en rekke kommuner, noen med tvang (NOU, 1992:191). Disse sammenslåingene var ifølge Almås og Frisvoll preget av en veldig ensidig vektlegging på effektivitetsdimensjonen (Almås & Frisvoll, 2004). For at kommunesammenslåinger skal gi robuste kommuner slik regjeringen ønsker, mener Almås og Frisvoll at man bør følge faglige utredninger som vektlegger tre faktorer: *Effektivitet, legitimitet og identitet*. (Almås & Frisvoll, 2004:1)

### **3.3.1 New Public Management**

På 1980-tallet, inspirert av en nyliberalistisk tankegang, dukket begrepet New Public Management (forkortet til NPM videre i teksten) opp for alvor. En av hovedprinsippene til NPM er at det offentlige skal bli mer effektivt gjennom en rekke reformer slikt som økt bruk av det private markedet for å kunne løse enkelte av kommunens tjenestetilbud, og økt fokus på mål- og resultatstyring i offentlige sektorer. Mer vekt på formalisering og bruk av kontrakter i styringsrelasjoner og ved utøvelse av service. Sterk oppdeling av offentlige roller og funksjoner slik at de ikke overlapper hverandre og man har klare skiller organisatorisk. Mer vekt på statens rolle som en serviceyter som er til for brukerne, samt større fleksibilitet og nærhet i organiseringen for brukerne. Man skal ha økt vekt på generell desentralisering og delegering til lavere styringsnivåer, med tilhørende større frihet til å disponere egne ressurser og hvordan man bruker dem (Christensen, 2003:3).

Norge var i starten meget forsiktig med å innføre slike reformer, noe som kan skyldes at vi tradisjonelt har hatt en sterk statsmakt, opplevd mange mindretallsregjeringer som gjør det vanskelig å innføre slike reformer og at vi ikke har vært i en presset økonomisk situasjon som gjør slike reformer nødvendig. Det første klare eksemplet på å innføre NPM fikk man da det ble bestemt at alle statlige etater skulle styres av mål- og resultatstyring under Brundtland-regjeringen i 1990.<sup>5</sup>Utover 1990-tallet skjøt imidlertid fristillingen fart, da spesielt i statlig sektor, og man fikk en løsere kobling mellom staten og forskjellige etater og tilsyn. Selskaper ble i mye større grad fristilt fra staten og man fikk en økning i institusjonell autonomi (Christensen, 2003).

Med innføringen av NPM og fristillingen av offentlige selskaper har det blitt påvist at *sentrum i sentrum og sentrum i periferien* styrkes mht. sysselsetting og tjenesteproduksjon, noe som samlet viser betydningen for bosetningsmønsteret. Siden mange offentlige selskaper har fokus på effektivitet og resultater, ser man nå at det ikke i like stor grad som før tas geografiske hensyn mht. sysselsetting og tjenesteproduksjon. Det vil si at mange institusjoner utenfor sentrum vil kunne risikere å miste offentlige arbeidsplasser. Disse arbeidsplassene blir samlet omkring byene og regionale sentrum for en mer effektiv drift. Dermed får man en økt sentralisering og et enda større press på periferien rundt (Christensen, 2003).

Man har forsøkt å imøtegå denne sentraliseringen med reallokerende trekk slik som opprettelsen av regionalkontoret for Mattilsynet i Kautokeino og at kontoret for voldsoffererstatning er plassert i Vardø. Gjennom politiske styringsvedtak flytter man altså offentlige arbeidsplasser som bryter med sentraliseringen, og ut til distriktene (Christensen, 2003)

Økende bruk av interkommunalt samarbeid kan til en viss grad forklares med inntreden av NPM og fristillingen fra staten. Gjennom økt fokus på effektivisering og stordriftsfordeler, har mange kommuner innsett at slikt samarbeid gjør at kommunen kan spare kostnader, drive mer effektivt og lette litt på det økonomiske presset

---

<sup>5</sup> Fra 2001 måtte kommunene rapportere direkte inn til KOSTRA, slik at man kunne måle de direkte på mål- og resultater (Nystad, 2012)

kommuner er under. Det at man har sett en stor fremvekst av både kommunale og interkommunale selskap, kan sees i sammenheng med NPM-reformer (Christensen, 2003:18).

### **3.3.2 Større, jo bedre blir det**

Det at tankegangen til mange er at jo større det blir, jo bedre blir det, er kalt «størrelseparadokset». Større enheter, jo mer effektivt og kostnadsbesparende blir det. Dette argumentet er veldig vanskelig å vise empirisk belegg for, samt at det ikke er klare funn på at store kommuner er mer levedyktige enn små kommuner (Houlberg, 1995). Det er vanskelig å konkludere entydig om hva kommunestørrelse egentlig har å si for en kommune, men det viser seg at innbyggere i små kommuner har en mer positiv oppfatning av lokaldemokrati og tilfredshet med tjenestetilbudet enn i større kommuner (Denters mfl., 2014).

I mindre kommuner vil man gjerne ha en høyere produksjonseffektivitet også kalt allokeringseffektivitet. Den dreier seg om i hvor stor grad man klarer å dekke tjenestebehovet etter behov og etterspørsel, for eksempel helsetjenester eller skoletilbudet overfor innbyggerne. Mange mener at i små kommuner vil man ha en høyere produksjonseffektivitet, enn man vil ha i større kommuner, siden det er lettere for de små å vite hva befolkningen ønsker og skreddersy tjenestetilbudet etter behov (Jacobsen, 2009). Små kommuner og regioner gjør det også bra på det man kaller dynamisk effektivitet. Små enheter vil være mer fleksibel og tilpasningsdyktige når det kommer til endringer av tjenestetilbud og forespørsler, enn det staten eller større regioner vil være. Det er lettere å endre små enheter og få gjort nødvendige endringer, siden de er mye tettere på befolkningen og i mye større grad kjenner til deres ønsker og navigere etter dem. Slik kan små enheter fungere i en slags «forsøksrolle» eller være en slags «stifinner» for større enheter for å se på hvordan eventuelle tiltak eller vedtak fungerer i praksis (Jacobsen, 2009:16). Et eksempel på dette er forsøk på «frikommuner» der utvalgte kommuner fikk mulighet til å søke på unntak fra gjeldende regelverk for å prøve ut nye løsninger og organisasjonsformer (Østerud, 2007:132).

Det at små kommuner gjør det bedre på undersøkelser om brukertilfredshet og har et mer positivt syn på tjenesteproduksjonen i sine respektive kommuner, kan forstås på

ulike måter. I små kommuner «der alle kjenner alle», har man ofte høyere tillit til hverandre og man vil ha en høyere grad av sosial kapital. Man får altså det Monkerud og Sørensen kaller «*størrelseeffekten*».

*Tilfredsheten med barnehager, skolefritidsordning, omsorgstjenestene (sykehjem, hjemmehjelp mv.) og sosialtjenesten synker med økende befolkningsstørrelse, og enkelte av maksimaleffektene er svært sterke.»* Og videre: «*Det kan altså være noe i en variant av Såheim og Fjermeros' (1997) argument om at spesielt omsorgstjenestene nyttiggjør seg av sosial kapital i spesielt personavhengige tjenester- om enn fordi dette kan mobiliseres lettere i en liten kommuneorganisasjon snarere enn at dette følger av spesielle trekk ved lokalsamfunnet i seg selv.»* (Monkerud, 2010:265-295)

Det at små kommuner har høyere inntekt kan skyldes at de mottar mye mer tilskudd fra staten enn større kommuner (Sørensen, 2012). Man har for eksempel ordninger med småkommunetilskudd og distriktstilskudd, der kommuner under en gitt størrelse vil få et høyere beløp per innbygger fra staten enn det en større mer sentral kommune gjør. Dermed kan motstanden fra relativt små velstående kommuner være frykten for å tape tilskudd fra staten hvis de slår seg sammen med større enheter.

Ronald Coase kom i en artikkel frem til det berømte Coase-teoriet. Med å bruke Rune Sørensen oversettelse å forståelse av det:

*«Frivillige avtaler mellom berørte parter vil eliminere all ineffektivitet-forutsatt at eiendomsrettighetene er klart avgrenset»* (Sørensen, 2012:67).

Her prøver han å forklare at hvis to kommuner vil gå inn i en fusjon, og denne fusjonen vil gi eierne (innbyggerne i kommunene) en effektivitetsgevinst på 4000 kroner per innbygger. De to kommunene vil altså i utgangspunktet kunne tjene mye penger med en sammenslåing. Kommune A har 10 000 kroner høyere inntekter enn kommune B og er dermed rikere. Siden begge kommunene høster en effektivitetsgevinst på en fusjon, skulle man tro at en sammenslåing ville bli gjennomført. Problemet er at det ikke er lov for kommune A å kreve at de skal få beholde oppsparte midler eller egne inntekter med en fusjon. Kommuneloven sier at to sammenslåtte kommunene må overta et felles ansvar for kommunens overføringer, skatter og gjeldsforpliktelser. Det vil si at kommune A må dele sine inntekter med kommune B, selv om kommune A går inn med mer penger enn kommune B. Dermed vil altså kommune A måtte dele 10 000 kroner

med kommune B, noe som vil tilsvare et tap på 5000 kroner. Hvis man trekker fra 4000 i effektivitetsgevinsten som kom med fusjonen, vil uansett kommune A tape på det. Dermed vil kommune A finne ut at de ikke tjener noe med en sammenslåing og dermed fortsette som en selvstendig kommune. (Sørensen, 2012)

### **3.3.3 Den interkommunale løsningen**

Mange av problemene de små kommunene opplever er også knyttet opp til dens perifere beliggenhet (Baldersheim, 2003:10). Det er et velkjent problem at små kommuner ofte har problemer med å skaffe kvalifisert arbeidskraft i nøkkelposisjoner, samt at det er vanskelig å få tilflyttet arbeidskraft til å bli. Problemet her blir videre at når ressurspersoner forsvinner til byene er det bare de eldre og ressursvake som blir igjen.

Utfordringene til kommunene kan deles inn i tre forskjellige kategorier. *Effektivitet, kvalitet og styring* (Jacobsen, 2011:10). Effektivitetsutfordringer er knyttet opp mot at smådriftsulempet for små kommuner der de sliter med å oppnå stordriftsfordeler, mens store kommuner ofte sliter med styrings- og transaksjonskostnader.

Kvalitetsutfordringene vil gjerne gjelde problemer med å få råd til dyre nødvendige innkjøp for en kommune, samt å opprettholde stillinger, gjerne da innenfor barnevern og spesialtjenester. Styringsutfordringene går på når noen problemer krysser kommunegrenser og vanskeliggjør kommunens rolle i det hele. For å møte mange av disse problemene, velger mange av kommunene å inngå i interkommunale samarbeid (Jacobsen, 2011).

*«Fremveksten av interkommunale selskaper og samarbeid viser at dagens oppgaver allerede er for store for dagens kommunestruktur. Viktige beslutninger om kommunale oppgaver, som infrastruktur og grunnleggende velferdstjenester, er blitt flyttet vekk fra folkevalgte organer og til interkommunale selskaper. Regjeringen mener at dette har svekket demokratiet. En omfattende kommunereform vil derfor også være en demokratireform»* (Sundvollenerklæringen, 2013:47)

Kommuner som er ivrige brukere av interkommunalt samarbeid, gjerne da de mindre kommunene, føler at ordningen med slikt samarbeid fungerer godt. Det at interkommunalt samarbeid gir et demokratisk underskudd, er et argument som ofte blir brukt imot slike typer samarbeid, da mange mener at makten blir flyttet vekk fra



kommunestyret. Det at interkommunalt samarbeid bare opptar 5-6 prosent av kommunebudsjettet, vil jo tilsa at 95 prosent faktisk blir styrt av velkontrollerte indirekte prosedyrer. (Baldersheim, 2012)

Almås og Frisvoll har tatt for seg tre kommunesammenslåingsprosesser, der kun en av dem ble gjennomført. På bakgrunn av sine funn så lanserer de begrepet «interkommunal identitet», som de mener er fundamentet bak alle vellykkede kommunesammenslåinger (Almås & Frisvoll, 2004). Det at innbyggerne i kommuner som vurderer å slå seg sammen føler at de har en felles identitet på tvers av kommunegrensene og har en «vi»-følelse, er nødvendig for å få gjennom en vellykket sammenslåing mener Almås og Frisvoll

*«Antakelsen om at noe av dagens nærhet vil forsvinne ved større kommuner, enten det gjelder til kommunehuset, lokalpolitikere eller tjenester, vil med stor sannsynlighet bli opplevd som problematisk og utfordrende av de berørte innbyggerne. En slik opplevelse vil kunne bli forsterket dersom dagens politiske og administrative system ikke tilpasses nye forutsetninger. Resultatet vil kunne bli et svekket lokalt demokrati. Utvalget tar også som utgangspunkt at det vil være lettere å gjennomføre sammenslåinger med kommuner som i stor grad opplever å ha interkommunal identitet, enn mellom kommuner som ikke har de» (Prop. 95 S,2014:32)*

Jacobsen peker på at spesielt interkommunalt samarbeid sørger for at der man før hadde offentlig styring kalt «government», har kommunene i dag gått over til former som faller innenfor begrepet «governance». Slikt samarbeid kjennetegnes med at de innebærer samarbeid mellom flere organisasjoner, de er delvis autonome og at de samarbeider på tvers av grenser, formelle, faglige og geografiske. Mange vil påstå at interkommunalt samarbeid kan være med på å uthule den tradisjonelle kommunale styringen eller erstatte den. Dette kan være tilfelle noen få ganger på avgrensede områder, men oftest beveger de seg i «skyggen av hierarkiet» (Jacobsen, 2014:25).

Rhodes har et begrep han kaller «*the hollowing out of the state*» (Rhodes, 1996), altså uthuling av staten oversatt til norsk. Her legger han vekt på begrepene ytre og indre fristilling (Lægreid, 1998). En ytre fristilling vil være når en overfører myndighet fra en organisasjon til en annen, som f. eks at det offentlige overfører oppgaver til det private

eller at oppgaven delegeres til andre forvaltningsnivå, f. eks fylkeskommunen. En indre fristilling er oppretting av mer eller mindre autonome enheter innad i egen organisasjon, for eksempel i form av selskaper og styrer. Slike uthulinger vil kunne gi mindre styringsmulighet for politikere og administrasjon i de aktuelle organisasjonene, og det eneste de vil få av informasjon er avsluttende regnskaper og rapporter. Det eneste kommunepolitikere kan være med å vedta er bevilgninger til slike «frigitte» virksomheter.

### **3.4 Autonomi og lokaldemokratiet**

*«Lokaldemokratiet er ein fundamental del av eit godt fungerande demokrati. Eit sterkt lokaldemokrati er både grunnsteinen i folkestyret og ein føresetnad for tillit og legitimitet til det nasjonale folkestyret. Med kommunar og fylkeskommunar som ramme gjev lokaldemokratiet innbyggjarane gode høve til deltaking og engasjement i det offentlege livet.» (St.meld.nr 33., 2008:6)*

Autonomi og lokaldemokrati kan oppfattes som motsatsen til effektivitet og effektiv tjenesteproduksjon. Her er et godt lokaldemokrati og autonomi fra staten de viktigste byggesteinene for kommunene og det er derfra kommunene får sin legitimitet. Fra et slikt perspektiv vil verdier som identitet, lokal tilhørighet, lokaldemokrati, kommunegrenser og kommunes suverenitet spille betydelig inn på synet om hvordan kommunene skal se ut. Der effektivitet blir det Scharpf kaller output-legitimitet, vil autonomi og lokaldemokrati være viktig for å oppnå input-legitimitet (Scharpf, 2001). Input legger vekt på innbyggernes identitet og rett til å bestemme i hvilken retning samfunnet deres skal utvikles. Her spiller rådhuset en viktig rolle som en politisk institusjon og folk har muligheter til en aktiv deltakelse (Hansen m.fl., 2003) og gjennom valgseddelen vil de som styrer kommunen oppnå legitimitet.

Det er gjerne fra tilhengere av autonomi og lokaldemokratiet man vil kunne tenkes å finne størst motstand mot å slå sammen kommuner. De ser gjerne ikke kommunen som en effektiv tjenesteyter, men som en selvstendig identitetskapende enhet. Samtidig er den med på å vedlikeholde eller styrke en allerede innebygd identitet. Herfra kommer også kommunitærteori inn i bildet. Den peker mot at samfunnets grunnvoll er sosiale og moralsk funderte felleskap av solidarisk type (familie, bygd osv.) (Baldersheim, 2003).

Denne retningen henter mye av sin inspirasjon fra teorier om *sosial kapital* (Baldersheim m.fl., 2014:184). Institusjonene har stor tillit blant folk og er kjent som meget funksjonsdyktig og fleksibel til det å vite hva innbyggerne vil ha og forme seg etter det. Dette trenger ikke å gjelde bare kommuner, men også små bygder og samfunn. Slike små kommuner mener gjerne at de har sterkere sosiale bånd, større evne til å mobilisere til sosialt engasjement, og har sterk identitet til sin egen hjemkommune. Dette gis utslag på lokalpatriotisme som ofte kommer frem når det er snakk om sammenslåing eller samarbeid på tvers av kommunegrensene. I mindre kommuner kan det virke som at det er vanskeligere å få gjennom upopulære avgjørelser som kan være nødvendig, siden politikerne og befolkningen generelt er veldig knyttet sammen. Lokalpatriotisme vil ikke bare gjelde små kommuner, man har jo en sterk lokalpatriotisme i større kommuner og byer også, da for eksempel Bergen og Trondheim. Patriotisme kan også gjelde hele nasjoner, slik som amerikanere og deres patriotisme mot nasjonen som helhet. Når debatter om kommunesammenslåinger kommer, vil innbyggerne i sine respektive kommuner kunne føle at en eventuell endring i kommunestrukturen er en trussel mot deres etablerte identitet, som er sterkt knyttet opp mot dagens kommunegrenser.

Når Innbyggerne i kommunen tenker på en slik måte, vil altså folk tenkes å være mer negativ rettet til en sammenslåing av egen kommune, noe som kan bli forklart av begrepet «*Not in my backyard (Nimby)*». Det forklarer at folk kan være generell positiv til en sammenslåing på landsbasis, men vil være negativ når det gjelder dens egen kommune. (Rose, 2011)

Hvordan identitet kan spille inn i debatten om kommunesammenslåing tar Frisvoll og Almås opp i rapporten: *Kommunestruktur mellom fornuft og følelser*. Her forklares tilhørighet og identitet og hvordan den spiller inn i debatten om kommunesammenslåing. De kommer opp med «de tre i-er» for å prøve å forklare hvordan identitet spiller inn. De tre i-ene er *Interaksjon, identifikasjon og institusjonalisering*. (Almås & Frisvoll, 2004:2)

*Interaksjon* i denne sammenhengen er knyttet opp til samhandling mennesker imellom som krever at menneskene må reise, f. eks til arbeidsmarkedet, bosteder, og konsumet.

Befolkningens mobilitet har økt hele det 20. århundret og man reiser lengre og oftere enn før for å kjøpe tjenester og varer. Dette er blitt mulig siden infrastrukturen og reisealternativene blir stadig bedre. Det at befolkningen krysser flere grenser enn før, gjør at forvaltningsenhetene og kommunegrensene kan oppfattes som lite effektiv og utgjøre hindringer (Almås & Frisvoll, 2004:6). Interaksjonsområdet til en kommunen vil variere mellom kommuner. Det er mange som ikke har noe naturlig pendlingsomland og man vil dermed ha en lav grad av pendling utenfor kommunegrensene.

*Identifikasjon* vil være den følelsen av tilhørighet og samhörighet som knytter folk sammen, da gjerne innenfor kommunegrensene i dette tilfellet. Man kan føle tilhørighet gjennom kommunevåpene, en felles kulturarv (kystkulturen i mange små kommuner langs kysten), eller et geografisk område. Slike eksempler vil gå under betegnelsen identifikasjonsfyrtårn. Det å skape en slik tilhørighet og samhörighet tar gjerne veldig lang tid, ofte kan det være snakk om generasjoner, men dette varierer veldig. Identifikasjonsfyrtårnets betydning kommer gjerne frem når man ønsker å mobilisere befolkningen, som f. eks når det er snakk om kommunesammenslåing. Da vil slike fyrtårn være med å skape en «oss» mot «dem» holdning, og man peker på kommunenes særheter og identitet for å prøve å forklare hvorfor man vil holde på de gamle kommunegrensene. For å forenkle dette kan man si: Den gamle kommunens «naturlighet» og innbyggernes «naturlige» tilhørighet til akkurat sin kommune er et urokkelig faktum for de som bor der (Almås & Frisvoll, 2004)

*Institusjonalisering* handler om prosessene som får en geografisk enhet, f. eks en kommune, til å fremstå som naturlig og blir oppfattet som det av både innbyggerne i egen kommune, men også utenfor kommunen. Begrepet institusjonalisering referer til prosesser som gjør at et område, som for eksempel en sammenslått kommune, blir oppfattet som en geografisk enhet av befolkningen (Almås & Frisvoll, 2004). Den finske geografen Passis deler institusjonaliseringen i fire stadier. 1) *Dannelsen av den territoriale formen* 2) *Formuleringen av regionen (kommunen) i form av begrep eller symboler* 3) *Etableringen av institusjoner* 4) *Etableringen av bevissthet i samfunnet knyttet mot den nye regionen (kommunen)* (Paasis, 2002).

### **3.4.1 Makt til å handle**

Større kommuner vil kunne ha større budsjetter og det som kan oppfattes som større handlingsrom til å bedrive politikk. Med å ha større kommuner vil politikken bli mer mangfoldig og interessant for innbyggerne i den aktuelle kommunen (Baldersheim, 2003:3). Man vil ha muligheter for en større politisk flora i større kommuner enn i de små kommunene, og dermed flere grupperinger og interessegrupper som kjemper om makten, noe som vil være sunt for et godt lokaldemokrati. En annen effekt er det at man får hyppigere maktskifter i kommunen, da mange ordførere sitter med makten veldig lenge i små kommuner, noe som kan skyldes mangel på reel konkurranse (Baldersheim, 2003:4). I dag har kommunene ofte ansvaret for å gjennomføre politiske vedtak som man er blitt enige om på statlig og nasjonalt nivå. Kommunenes rolle er å sørge for at disse vedtakene blir realisert, uten at kommunene selv kan være med å kontrollere innholdet. I den norske lokalpolitikken gir to tredjedeler av kommunestyrerepresentanter seg etter bare en periode. Mange av de som slutter oppgir at avmakt var den viktigste grunnen til at de trakk seg (Baldersheim, 2014:13). I mange små kommuner har man også ofte problemer med i det hele tatt å få folk til å stille på valglistene foran valg (Naustdaslid, 2012). Dette kan igjen føre til at man kan risikere at det er de samme som står på listene valg etter valg, noe som igjen kan ende med en «forgubbing» av kommunestyret.

Større kommuner vil kunne være mer byråkratisk og tungroddet enn de små kommuner er. Dermed vil organisasjonene være mer kompleks og vanskeligere å skaffe seg oversikt over (Baldersheim, 2003:4). Dermed vil man kunne tro at det vil være en enklere transaksjonskultur i små kommuner siden det er lettere å få oversikt og der vil være mindre usikkerhet omkring oppgaver og forventninger fra velgerne. Men med økende usikkerhet vil det etableres nye samarbeidsformer og allianser mellom organisasjonene, disse utvikler seg videre til nye hierarkier innenfor større enheter. Anvendt på kommunale forhold leder teorien til forventninger om interkommunalt samarbeid og sammenslutninger av typen regionråd, når små kommuner er under press, men også til forventninger om mer aktivt støttende myndighet i forhold til småkommuner i pressituasjoner (Baldersheim, 2003:4). Dette forklares innenfor transaksjonskostnadsteori.

Prinsipal-agent-teorien (agency theory) ser på forholdet mellom over- og underordnet nivå i organisasjoner. Teorien peker på at det vil være lettere for små kommuner å håndtere asymmetrisk informasjon. I følge Prinsipal-agent-teorien vil det være en ulikevekt i informasjon og kompetanse på de som treffer beslutninger og de som har i jobb å gjennomføre beslutningene i livet (Baldersheim,2003). Dette kan føre til problemer som «moralsk spill og «uheldig utvelgning» (Meckling, 1976). I en kommune vil man se kommunestyret som prinsipal og rådmannen med administrasjonen som agent. I små kommuner vil samarbeidet mellom disse to være mye mindre formelt og man vil ha en økt samhandling mellom disse. Dermed kan administrasjonen mye lettere skape seg et bilde av hva de folkevalgte politikerne ønsker og de folkevalgte kan kontrollere hvordan vedtakene blir gjennomført. I større kommuner vil avstanden mellom disse to organene tenkes å være mer formelt og statisk, noe som gjør samarbeidet vanskeligere.

### **3.4.2 Ansvar**

Mange kommuner opplever det som vanskelig å påvirke politiske beslutninger på nasjonalt nivå. Dette kan forklares på to måter. Den ene er at kommunene rett og slett ikke har administrativ kapasitet til å forklare situasjoner og nå frem med sine argumenter til staten. Den andre er at staten synes det er vanskelig å høre 428 stemmer samtidig. Dette kan interkommunalt samarbeid tenkes å være en løsning på. Ved å samarbeide på tvers av kommunegrensene vil kommunene kunne oppleve at det er lettere å bli hørt fra sentralt hold. (Jacobsen, 2014:48)

Med et økende bruk av interkommunalt samarbeid og kommunale selskapsdannelser vil man kunne risikere at makten flyttes ut av kommunestyret og heller går over til å bli styrt av nettverk utenfor kommunestyret (Aars, 2007:18) Kommunenes ansvarsområder er i fare for å gå fra en klar og enhetlig beslutningsprosess, til å få større innslag av formelle organ og uformelle sentra. Ved å flytte makten ut i flere forskjellige nettverk utenfor kommunestyret, vil det kunne bety at kommunepolitikerne vil få mindre oversikt over situasjonen i kommunen, og ha vanskeligheter for å kunne utforme politikk siden makten er flyttet vekk fra kommune-salen. (Aars, 2006) Selv om det sitter folkevalgte representanter i de fleste styrene for IKS-selskaper, har allikevel kommunestyret gitt fra seg styringsansvaret.

En av de nye faktorene som spiller inn er fremveksten av nettverkssamfunnet. Gjennom økt bruk av IKT er i dag geografiske grenser mye mindre enn det var før. Da man før måtte oppsøke etater og organisasjoner fysisk med søknader og skjemaer, kan man i dag sitte på andre siden av jordkloden å gjøre det samme. Gjennom en økt satsning på IKT-systemer vil man altså kunne argumentere for at kommunestørrelse i geografisk areal ikke er like viktig som før. Kommuner kan også tenkes å gå sammen i et samarbeid om å utvikle felles datasystemer og løsninger slik at man får «stordriftsfordeler» og dermed unngå at man må ha et fysisk kontor med ansatte på hvert sted. (Baldersheim, 2003:6)

Nærhet til kommunepolitikere og dermed også påvirkningsevne, er også et argument som blir brukt mot kommunesammenslåing. Man er redd at med en eventuell sammenslåing av kommuner vil mange velgere oppleve at man ikke kan stille politikere til ansvar, da med f. eks å møte dem på rådhuset eller rett og slett på «gata» for å prøve å påvirke eller si sin mening. Det er altså en fare for lokaldemokratiet hvis man fjerner de mindre kommunene. Dette argumentet kan dermed tenkes å falle litt bort da mye av kommunikasjonen er i ferd med å foregå over internett. Siden de aller fleste av lokalpolitikere har tilgang til mail og «sosiale medier» er de nå nærmere enn noen gang før. Mange politikere bruker slike verktøy aktivt for å holde kontakt med velgere og er dermed også mye mer tilgjengelig. Denne kontakten vil ikke forsvinne selv om de vil sitte i et kommunestyre som ikke er plassert i nær geografisk avstand til velgere. Gjennom å publisere offentlige møteprotokoller og vedtekter gjennom internett har velgere også i mye større grad enn før mulighet til å sette seg inn i aktuelle saker og temaer, for å dermed prøve å påvirke saker som de føler omhandler dem (Baldersheim m.fl., 2008). Slike protokoller måtte man før fysisk ned på rådhuset for å få tak i, men i dag ligger altså alt lett tilgjengelig på internett bare noen tastetrykk unna.

Men det er ikke å legge skjul på at store avstander vil gjøre samarbeid vanskeligere. Uansett hvor stor utvikling man ser innen informasjon- og kommunikasjon er det vanskelig å se at disse metodene fullt ut kan erstatte «ansikt-til-ansikt» kontakt (Jacobsen, 2014:74). Samtidig kan fremveksten av nettverksamfunnet tenkes å være et like godt argument for motstandere av en ny kommunereform som for tilhengere en reform.

### **3.5 Borgereffektivitet og systemkapasitet**

Kommunenes komplekse rolle har Dahl og Tufte allerede omtalt i sin bok *Size and Democracy* (Dahl, 1973). Her tar han utgangspunkt i det han kaller «borgereffektivitet» og «systemkapasitet». Borgereffektiviteten har egenskaper som små kommuner vil dra nytte av, som f. eks at det er enklere å delta i lokaldemokratiet og samtidig ha større mulighet til å kontrollere de som styrer (Klausen, 2014:16). Det lokale selvstyret står veldig sterkt i Norge og er hovedargumentet for opprettholdelsen av kommuner slik vi kjenner dem i dag. Det er lokaldemokratiet som er basisen for det nasjonale demokratiet (Aars, 2007). Kommuner skal være en arena for politisk deltakelse, nærdemokrati, samt skape en felles identitet og et felleskap i lokalsamfunn. Samtidig skal kommunen og dens politiske organer sørge for at ressurser fordels etter lokale behov og interesser. For å klare dette må de ha en viss autonomi og frihet til å prioritere.

Det viktige for kommunene vil være å kunne ha mulighet til å ivareta innbyggernes ønsker og behov. Her kan mange små kommuner komme til kort, da mange av oppgavene er kompleks og krever mye ressurser. Med større enheter vil man kunne få større «systemkapasitet» som sørger for at kommunene er bedre rustet til å møte utfordringer. Jacob Aars har i sin artikkel «Noen kjennetegn på godt lokaldemokrati» listet opp hva borgereffektivitet og systemkapasitet går ut på.

*Representativitet* er et ideal om at de folkevalgte skal utgjøre et tverrsnitt av velgerne. Her skiller man mellom sosial og demografisk representativitet på den ene siden, og meningsrepresentativitet på den andre siden. Den sosiale og demografiske representativiteten handler om hvorvidt kommunestyret gjenspeiler befolkningen når det gjelder alder, kjønn, utdanning og yrkestilknytning. Meningsrepresentativitet måler hvor stor grad av samsvar det er mellom velgere og de folkevalgte. Samtidig er det viktig for kommunene og administrasjonen, at innbyggerne føler at deres ytringer blir tatt på alvor. Dette trenger nødvendigvis at alle forslag fra innbyggerne fører til konkrete vedtak, men at innbyggerne vet at de blir lyttet til. Dette er *responsivitet* (Aars, 2006). For å styrke kommunes responsivitet har man blant annet innført innbyggerinitiativet der man legger til rette for at innbyggerne kan komme med forslag til kommunestyrene. Hvor vellykket dette er, er det mer usikkerhet knyttet til (Sevland, 2006).



*Borgerkontroll* handler om hvordan innbyggerne har mulighet til å belønne eller straffe de folkevalgte gjennom valg. Gjennom valg blir politikere stilt til ansvar for den politikken de har ført gjennom den perioden de har sittet i kommunestyrene. Siden politikere, da spesielt partiene, ønsker å bli gjenvalgt, må de handle ut i fra antagelser om innbyggernes synspunkter, og dermed vil borgerkontrollen fungere disiplinerende mellom valgene også, siden man ønsker gjenvalg. Utfordringen med borgerkontrollen er at lokalpolitikken i Norge er sterkt påvirket av nasjonal politikktutforming og dermed er det vanskelig for velgerne å vite hvem som kan ansvarlig gjøres, kommunepolitikere eller politikere på det nasjonale planet. Borgereffektivitet er altså veldig nært det Scharpf kaller input-legitimitet. Der er gjennom valg, ytringer, representativitet og ansvarliggjøring at kommunen skaper grunnlaget for den legitimiteten de får av innbyggerne i kommunene.

Den andre formen for å få legitimitet er hvor stor systemkapasitet kommunene har, det Scharpf vil kalle output-legitimitet. For å kunne oppnå en god systemkapasitet er det viktig for de folkevalgte at kommunene har mulighet til å kontrollere ressursene. I dag kommer mye av disse ressursene gjennom rammeoverføringer fra staten, dermed har de folkevalgte lite kontroll over disse, da disse allerede er bundet opp mot tjenestetilbudet i kommunen. Det fører til at mange kommuner er meget sårbar for eventuelle endringer i disse overføringene. Mange av de såkalte «kraftkommunene» og kommuner med stor industri, som generer egne inntekter blant annet gjennom eiendomsskatt, er mindre sårbare for eventuelle endringer i rammeoverføringen fra staten, og derved bedre systemkapasitet.

For å ha en god systemkapasitet er det også viktig for de *Folkevalgte å ha kontroll over dagsorden*. Gjennom fra å ha en relativt klar og enhetlig beslutningsstruktur der innbyggerne viste hvor de skulle henvende seg til, har kommunene i dag fått et mye større innslag av formelle organ og uformelle sentra. Gjennom økende bruk av interkommunale samarbeid, bruk av private aktører, brukermedvirkning og dannelsen av kommunale selskaper er makten blitt flyttet fra kommunestyret til mange forskjellige typer nettverk. Dette skaper problemer for de folkevalgte å sette dagsorden og kontrollere hvilke beslutninger som tas. Samtidig kan utviklingen være med å utvide kommunens innflytelse

område samt og man skaper nye styringsmakter. Man går altså fra «government» til «governance» (Aars, 2006)

### **3.6 Oppsummering**

I dette kapitlet har jeg forsøkt å gå gjennom de viktigste teoriene når det gjelder hvilke rolle kommunen har i dagens Norge og hvor det er de får sin legitimitet fra. Det er vanskelig å trekke ut konklusjoner om hva som er den perfekte størrelsen på en kommune, samtidig som man ser at kommunens rolle i Norge i dag er under sterkt press. Kommunene må ha sørge for legge til rette for *borgereffektivitet*, samtidig skal de klare å ha en *høy systemkapasitet*. Det er en vanskelig balansegang, da disse to ofte strider imot hverandre. Det at Vest-Finnmark har store geografiske avstander gjør det vanskelig å se hvor man skal trekke stordriftsfordelene fra, men samtidig sliter mange kommuner med fraflytting, spredt bosetningsmønster og sliter med å skaffe fagkompetanse i viktige roller. Det er vanskelig å se hvordan en endring av kommunestrukturen kan være med å motvirke den allerede pågående sentraliseringen, hvis da det er målet. Det at jeg har belyst hvilke erfaringer man sitter med i Danmark etter en kommunereform vil vanskelig kunne sammenlignes med Vest-Finnmark, da man har helt andre problemstillinger her knyttet opp mot kommunestrukturen. I analysedelen av oppgaven vil jeg prøve å belyse disse teoriene i praksis og prøve å få frem hvordan kommunepolitikere egentlig tenker og hva som kan være grunnen til at de handler slik de gjør. Er det slik at NIMBY-teorien stemmer, er de tilhengere av en endring av kommunestrukturen her til lands, så lenge det ikke gjelder ens egen kommune? Hvilken grunner er det til å slå sammen kommuner, og hva er de største utfordringene med en endring av kommunestrukturen?

## 4 Hypoteser

Siden man ville undersøke holdningen til en endring av kommunestrukturen gjennom spørreundersøkelsen, er det laget noen hypoteser for å kunne sjekke om det var forskjeller på holdninger testet opp mot sosio-demografiske egenskaper som alder, utdanning etc.

1.1 *Folk vil være mer positiv til en sammenslåing på landsbasis enn det de vil være vist det gjelder egen kommune.* Det at folk kan være positivt innstilt til en sammenslåing på landsbasis, men mer negativt så fort det gjelder egen kommune er jo velkjent gjennom NIMBY-teoremet. Dette kan begrunnes i at man er bekymret for tjenestetilbudet og arbeidsplasser skal forsvinne til de større kommunene og dermed forsvinner en del av livsgrunnlaget i mange mindre kommuner. At man føler at ens identitet knyttet opp mot den nåværende kommune også er under angrep, kan være med å forsterke motstand mot en sammenslåing når det gjelder egen kommune.

1.2 *Jo eldre kommunestyrerepresentantene er, jo mer skeptisk vil de være til en endring av kommunestrukturen når det gjelder egen kommune.* Dette kan forklares med at de eldre er mer opptatt av sin egen kommunes historie og særegenhet enn det de yngre er. En hypotese knyttet opp mot denne vil jo også være det at de fleste som svarer vil være over 50 år, da kommunestyrerepresentantene, da gjerne i mindre kommuner gjerne opplever problemstillinger som «forgubbing». Dette vil være uheldig for oppgaven, men igjen kanskje vil få frem en meget skeiv aldersfordeling i de forskjellige kommunestyrene.

1.3 *De som har bodd lenge i kommunen vil være mer negativ til en sammenslåing (over 20 år), enn de som har bodd der i under 20 år.* Det at man ikke har så lang fartstid i kommunen og ikke har sine røtter og knyttet sin identitet opp mot egen kommune vil kunne tenkes å være noe som vil kunne slå ut positivt for en eventuell sammenslåing. Mange som har bodd lenge i en kommune vil kunne stille seg spørsmålet; «*Jeg vet hva kommunen min har, men jeg vet ikke hva jeg får med en sammenslåing*». Dermed vil det tenkes at flere av de vil stille seg negativ til en sammenslåing enn de som har bodd i kommunene i kortere tid. En utfordring knyttet opp mot denne hypotesen vil kunne være at det rett å slett ikke er mange tilflyttere

som sitter i kommunestyret, dermed vil det være vanskelig å generalisere de svare jeg får fra denne gruppen.

1.4 *Høyres kommunestyrerepresentanter vil være mer positiv til en*

*kommunesammenslåing enn det andre partiers representanter vil være.*

Arbeiderpartiets representanter vil være mer delte i synet på en endring av kommunestruktur, spesielt på regionalt nivå og når det gjelder egen kommune. Det er gjerne representanter for mindre partier som Kystpartiet og Senterpartiet som vil stille seg mer negativ til en slik sammenslåing. Det at de mindre partiene har meget få representanter vil gjøre det vanskeligere å få klare svar ut fra undersøkelsen angående deres svar. Siden fire av syv kommuner i regionen har ordfører fra Arbeiderpartiet vil man kunne anta at en stor andel av de som svarer på undersøkelsen være fra Arbeiderpartiet.

1.5 *De som har høyere utdanning på universitet/høyskole vil være mer positiv til en*

*sammenslåing enn det de som har lavere utdanning.* Dette kan skyldes flere faktorer, men det er grunn til å tro at de vil være mer bekymret for arbeidsplassene sine enn det folk med høyere utdanning er.

1.6 *Kommunestyrerepresentantene vil være positivt innstilt til mer økt interkommunalt*

*samarbeid som et alternativ til kommunesammenslåing.* Siden interkommunalt samarbeid allerede er etablert og man har høstet gode erfaringer fra slike samarbeid vil dette oppfattes som en mer «ufarlig» forslag enn en kommunesammenslåing. Gjennom slike samarbeid klarer man å produsere tjenester til sine innbyggere samtidig som man beholder kommunens autonomi. At lokal demokratiet kanskje lider under slike forhold er en kostnad mange kanskje vil ta.

1.7 *Geografiske avstander vil være en av hovedargumentene mot en sammenslåing.* Siden

man nesten får plassert hele østlandsregionen inn i Finnmark fylke vil avstanden være et svært sentralt tema i debatten om en sammenslåing. Siden man nesten må kjøre to timer i bil mellom hvert eneste kommunesenter i regionen er det naturlig at mange vil være skeptisk med tanke på avstand mellom kommunene. Mange frykter nok at tjenestetilbudet og politikken vil bli flyttet for langt vekk fra folk og mange får ikke mulighet til å delta.

1.8 *Kvinner vil være mer skeptisk til sammenslåing enn det menn vil være.* Det vil være

kjønnsforskjeller i synet på om man er positiv eller negativ til sammenslåing. Det er

ofte flest kvinner som har tette bånd opp mot de kommunale tjenestene, da kanskje spesielt innenfor helse- og omsorgstjeneste i kommunen.

*1.9 Fordelene med interkommunalt samarbeid og en endring av kommunestrukturen vil gå langs effektivitetslinjen, mens ulempene vil dreie seg mer mot lokaldemokrati og autonomilinje*



## **5 Metode**

### ***5.1 Tilnærming***

I metodekapittelet skal det gjøres rede for forskningsdesign og hvordan det er gått frem under prosessen med tanke på empiri, datagrunnlag og datainnsamling. Vil også forklare hvilke metoder som er tatt i bruk, samt å se nærmere på validitet, reliabilitet og etiske problemstillinger.

Har fått innvilget tillatelse for å gjennomføre forskningen av Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD). Kopi av denne godkjenningen ligger som vedlegg i oppgaven.

### ***5.2 Empiriinnsamling***

Det første steget som ble gjort, var å sette meg inn delrapportene som Vabo-utvalget har utarbeidet. Den første ble fremlagt i mai 2014, mens sluttrapporten kom i desember samme år. Disse rapportene er meget sentral i regjeringens forslag om hvordan den nye kommunereformen skal se ut, og hadde derfor stor relevans for problemstillingen. Det er disse rapportene som er bakteppet for oppgaven. På nettsiden [nykommune.no](http://nykommune.no) som regjeringen har ansvar for, har det blitt lagt ut mye forskningsartikler og rapporter som omhandler forskning på kommunene og interkommunale samarbeid og har vært til stor hjelp. KS sine hjemmesider har også vært en god kilde til informasjon og kunnskap om aktuell forskning omkring temaet.

Staben til Fylkesmannen i Finnmark ble også kontaktet, der det ble spurt om å få tilgang til informasjon om hvor langt kommunene var kommet i prosessen, og eventuell ny informasjon. I oppstartsprosessen var jeg også i kontakt med Raymond Robertsen, leder for Vest-Finnmark regionråd, for å høre hvordan det interkommunale samarbeidet fungerte i regionen, og på hvilke områder det blir samarbeidet på. Noe av den informasjon, er blitt brukt som empiri.

Siden kommunesammenslåing er et hett tema, har det også vært mye skrevet om det i media. Dermed har også aviser og artikler på nett vært en kilde til informasjon, da spesielt lokalavisene i Vest-Finnmark.

### 5.3 *Forskningsdesign*

Etter å ha gått gjennom mengder med empiri, falt valget på å lage en spørreundersøkelse angående holdning til kommunestruktur, som skulle sendes ut til kommunestyrerepresentanter i Vest-Finnmark. Dette var fordi det ikke fantes nok data om hva som foregikk i regionen, da spesielt synspunkter fra kommunepolitikerne og deres holdning knyttet til en endring av kommunestrukturen. Senere i prosessen ble også ordførerne intervjuet, da dette ville bidra til å styrke analysen, samtidig som ordførerne ofte har et litt syn som kan avvike fra kommunestyret. Dette kunne være interessant å få frem.

Spørreundersøkelsen er derfor den delen som har blitt lagt mest vekt på, og er den viktigste primærkilden i oppgaveteksten. Telefonintervjuene med ordførerne ble dermed brukt som en supplement, der ordførerens holdninger er knyttet opp mot de svarene man fikk gjennom spørreundersøkelsen.

Siden det er et nytt kommunevalg høsten 2015, var det viktig å få samlet inn datamaterialet i god tid før dette. Det å kunne publisere tallene før det kommende valget var også viktig, slik at det kan ha en relevans før et nytt kommunestyre blir valgt. Intervjuene med ordførerne ble gjennomført rett før undersøkelsen ble sendt ut. Siden ordførerne også er på valg dette året, og noen av dem ikke stiller til gjenvalg, var det en sjanse for at disse var mer frittalende og ikke er like bundet som de som skal stille til gjenvalg.

For å skape en relevans og for å kunne sammenligne med tidligere studier i andre regioner, ble det benyttet spørsmål som allerede er brukt fra både nasjonale undersøkelser og tidligere lignende oppgaver. Da spesielt Morten Olsens oppgave «*Idéen om Vesterålen storkommune- hva mener lokalpolitikere, og hvilke beveggrunner har de*» (Olsen, 2013) som har hatt en lignende studie om Vesterålen. Ved å bruke tidligere bruke spørsmål fra tidligere undersøkelser vil også man minske faren for at spørsmålene blir mistolket eller skaper forvirring oss respondenten. For å kontrollsjekke at disse spørsmålene holdt mål, har Marcus Buck, førsteamanuensis med UIT, gått over spørsmålene mine.



Etter at intervjuene med ordførerne var gjennomført, kom det også frem flere viktige poeng som ikke var belyst. Derfor ble også notatene fra intervjuene brukt til å designe noen spørsmål som jeg tok med i undersøkelsen. Dette gjald spesielt om en debatt om kommunestrukturen var nødvendig. Med å gjennomføre den kvalitative delen før den kvantitative delen kunne dette være med å prøve og forklare årsakene til de kvantitative data, og dermed presentere disse i analysen på en bedre måte.

Noen spørsmål er knyttet opp mot det teoretiske rammeverket, der det målet er å belyse hvilke utfordringer kommunene står ovenfor i dag, med interkommunalt samarbeid og med en eventuell sammenslåing. Den andre hoveddelen av analysen er rette opp mot den faktiske problemstillingen, der det sees på holdningen til endring av kommunestrukturen.

#### **5.4 Datainnsamling**

Siden det ikke fantes sekundærdata om det jeg ønsket å finne ut av, måtte det samles inn egen primærdata, dette ble gjort ved hjelp av et eget spørreskjema. Dette gir mange fordeler, særlig med tanke på at man i mye større grad selv kan forme undersøkelsen slik man ønsker. Respondentene i undersøkelsen var samtlige kommunestyrerepresentanter i kommunene Hammerfest, Alta, Kvalsund, Måsøy, Nordkapp, Måsøy og Loppa.

Siden det cases gjaldt befant seg på et begrenset geografisk område, ble det valgt å sende ut undersøkelsen til samtlige kommunestyrerepresentanter. Dermed var det ikke aktuelt å trekke ut et sannsynlighetsutvalg siden det lot seg gjøre å inkludere hele populasjonen. Questback ble brukt til å gjennomføre undersøkelse. Dette er et dataprogram der man kan designe egne spørreundersøkelser, og hvor programmet kan brukes til å sende ut skjema via mail. Styrken med å bruke Questback er at det gjør det enkelt for respondentene å svare, samt at det ikke tar svært langt tid, og at man får fortløpende tabeller og analyser for hver person som svarer. Dette gjør at man sparer tid på å analysere og kode svarene selv. Svakheten med å bruke et slikt program er at det kan tenkes at invitasjonene, samt purringene, havner i «søppelboksen» når den kommer via mail. Det er også fort gjort for respondentene å glemme å svare. Det ville også vært mulig å sendt ut spørsmålene via post, som er gjort i lignende oppgaver, men dette ville

vært for tidskrevende, samt at de aller fleste av oss i dag er tilgjengelig på mail. Respondentene er anonymisert fullt ut for å skape en generell og systematisk undersøkelse, slik at den i størst mulig grad blir generalisert og at man får flest mulige svar fra representantene i kommunestyrene. Samtidig er det viktig å få frem at generalisering ikke er målet i spørreundersøkelsen, men det å få frem holdningen rundt problemstillingen min.

Valgte å gjennomføre intervjuene med ordførerne via telefon. Grunnet geografiske avstander og lang reisetid, var telefon det beste alternativet for å gjennomføre intervjuene. Grunnen til at det ble valgt å intervjuer ordførerne, er at de kan tenkes å ha en mer helhetlig oversikt over hva som foregår i kommunen, da de ofte er de eneste som er fulltidsansatte politikere i kommunene og gjerne har klare meninger om spørsmålene om kommunestrukturen.

Selve intervjuene med ordførerne ble avtalt via mail og telefon. Samtalene ble tatt opp via lydopptaker på pc og det ble gitt muntlig godkjenning av samtlige respondenter til å ta opp samtalen. Dessverre hang ikke det tekniske utstyret med under et intervju, så måtte dermed kun skrive notater her, noe som gjorde det litt mer utfordrende med tanke på sitater og kommentarer fra denne ordføreren. Med å anonymisere samtlige ordførere i oppgaven, og at det ble gitt tillatelse for å ta opp samtalene, er *ikke* disse intervjuene meldt inn til NSD.

#### **5.4.1 Spørreundersøkelsen**

Datagrunnlaget er en spørreundersøkelse blant 147 av 149 kommunestyrerepresentanter i Vest-Finnmark. Grunnen til at det mangler to, er at man ikke fikk tak i e-post adressene til to av representantene i Loppa kommune og var i litt tidspress med tanke på utsending av undersøkelsen, noe som blir nevnt senere i kapitlet.

I spørreundersøkelsen lå det også en beskrivelse av hvem jeg var og hva som var formålet med undersøkelsen. Her la jeg også min egen kontaktinformasjon, samt kontaktinformasjonen til veileder. Det ble informert om at forskningen min var godkjent av NSD og at alle deltagere ville bli anonymisert. De fikk også informasjon om at de kunne trekke seg når som helst, uten at det ville bli noe data lagret på deres svar. Det ble

bemerket at deres svar ikke kunne bli erstattet av andre, og gjorde det derfor klart at det var viktig at flest mulig svarte på undersøkelsen.

Selve kontaktinformasjonen ble hentet fra kommunenes hjemmesider der slik informasjon var tilgjengelig. Hos noen kommuner måtte servicekontoret kontaktes for å få tilsendt maillistene. Dette var lettere sagt enn gjort og det tok opp til fire dager før de siste mailisten ble tilsendt. Disse listene var dårlige oppdaterte og oppdaget at det ville ta tid å finne ut hvem som hadde vært møtende vara. Valgte dermed å unnlate vararepresentantene, selv om disse kanskje ville gitt flere svar i undersøkelsen. Det første spørreskjema som ble sendt ut inneholdt noen formuleringer som kunne misforstås. Siden disse var veldig vesentlige spørsmål. Valgte derfor å trekke tilbake undersøkelsen for å rette opp i disse. Dette kan også ha vært med å påvirke deltakelsen i undersøkelsen, men det var nødvendig for å kunne svare på problemstillingen. Informerte populasjonen om dette og gjorde det samtidig klart at all data som ble samlet inn under den første undersøkelsen var blitt slettet.

For å prøve å øke svarprosenten, ble det sendt flere påminnelser via Questback, ca. en til to varsler i uken. Hver gang det ble sendt ut varsel, kom det inn flere svar, slik at å ha en slik «påminner-funksjon» i Questback var til stor hjelp. Etter fire uker ble det valgt å avslutte undersøkelsen, da det ikke kom inn flere svar etter påminnelser og innså at man mest sannsynlig ikke ville få inn flere. Prøvde også å være forsiktig underveis med å ikke sende for mange påminnelser, da det kunne tenkes at undersøkelsen ble oppfattet som «mas» å svare. Valgte konsekvent ikke å sende ut påminnelser om undersøkelsen fredag til søndag, da svarprosenten ville kunne tenkes å være lavere enn på hverdager.

Fikk inn til sammen 57 svar i undersøkelsen, noe som var lavere enn forventet. Svarprosenten ble altså dermed 39 prosent, ettersom noen respondenter valgte å trekke seg. Dermed blir det veldig vanskelig å finne signifikante forskjeller. Dette vil selvfølgelig være en liten svakhet i analysedelen, men noen interessante funn er det. Det at flesteparten av de som har svart er godt voksne mennesker gjør f. eks det å måle holdninger knyttet opp mot alder svært utfordrende. For å likevel prøve å se om det var noen forskjeller, ble det valgt å kategorisere de under 50 i en variabel, mens de over 50 ble en annen. Samme utfordring gjaldt partitilhørighet, da 73,7 prosent av de som svarte

tilhørte Høyre eller Arbeiderpartiet. Nå skal det sies at det ikke var så uventet, da de er de to suverent største partiene og er de eneste som stiller lister i samtlige kommuner jeg ønsker å kartlegge. På spørsmålet om partitilhørighet og syn på kommunestruktur, ble SV, Senterpartiet og Kystpartiet kodet om til en variabel. Dette fordi disse partiene, særlig SV og Senterpartiet er de to partiene som er mest skeptiske til en kommunereform. Med å slå sammen disse til en variabel ville det være lettere å måle om det var utslag, selv om disse partiene er nok så forskjellig politisk. En annen grunn til at dette ble gjort, var for å prøve og skape en motvekt til Ap og Høyre, som er de dominerende partiene

Valgte å ikke stille dette spørsmålet om hvilken kommune respondentene tilhørte, da dette kunne bryte anonymiseringen av respondentene. Dermed var det ikke mulighet til å sammenligne tallene for hver enkelt kommune, men måtte sette opp analysen i en felles presentasjon. Dette er en svakhet for oppgaven og et tilbakeslag for analysen, da det var ønskelig å kunne se om det var forskjeller på de store kommunene og deres holdning opp mot de mindre kommunene og deres holdning.

#### **5.4.2 Intervjuene**

Intervjuene med ordførerne ble gjennomført i februar og samtlige ble som tidligere nevnt gjennomført via telefon. Siden ordførerne ble valgt på grunn av sine posisjoner og ikke er tilfeldig trukket, er det altså et *spesielt utvalg* (Thagaard, 2006:56). Dette er fordi man ikke var opptatt av ordførerens rolle i helhet, men kun deres syn på en endring av kommunestrukturen.

Ble laget en liten mal om hva man skulle spørre ordførerne om, men ettersom jeg innså at noen spørsmål ble litt ledende og andre litt snevre, ble noen spørsmål tatt bort, og andre tillagt senere. Spørsmålene i male, fulgte i stor grad spørsmål jeg hadde laget til spørreundersøkelsen.

Utfordringene man møtte her var jo som nevnt, min relativt ferske rolle som intervjuer og at jeg fikk svar på det jeg ønsket. Det var ordførerne som var meget kortfattet der samtalene kun varte i 15-16 minutt, til de ordførerne som var vant til å føre ordet og samtalene varte i 45 minutter. Det hjalp en god del at jeg på forhånd hadde prøvd å finne artikler der ordførerne hadde hatt uttalelser som gjaldt temaet jeg ville intervju dem

om. Det at kommuneprosessen er såpass dagsaktuell var også til stor hjelp, da ordførerne var godt informert om hele prosessen. Det kan også bemerkes at rett før intervjuene fant sted, hadde flertallet av ordførerne vært på møte om den pågående kommuneprosessen i Vest-Finnmark, i regi av Fylkesmannen, noe som gjorde tilgangen til informasjon lettere.

Som en liten spuriøs bemerkning vil jeg påpeke at siden Finnmark har en såpass liten befolkning, blir det ofte slik at «alle kjenner alle». Dette viste seg å stemme godt gjennom intervjuene da mange av ordførerne kjente til min far, som er tidligere lokalpolitiker i fylket, dermed kom spørsmålet «er du sønn til faren din?» ofte opp. Dette blandet med lokalkjennskap til noen aktuelle kommuner, kom til nytte for å skape en god kjemi mellom intervjuer og intervjuobjektet.

### **5.5 Metodevalg**

Grunnet oppgavens problemstilling ble det valgt et flermetodedesign, også kalt triangulering (Ringdal, 2007). Metodetriangulering innebærer at bestemte fenomener studeres fra ulike synsvinkler og synspunkter, og at problemstillingen belyses ved hjelp av forskjellige metoder (Grønnmo, 2011). Siden jeg valgte meg ut Vest-Finnmark som region, og har en bestemt problemstilling, er dette en casestudie.

En fordel med trianguleringsmetoden er at den kan være med å styrke tilliten til både metodene og resultatene i en bestemt studie (Grønnmo, 2011:56). Dersom analysene basert på ulike metoder gir identiske resultater, kan man ha tillit til at metodene er relevante, og at resultatene er pålitelige og gyldige.

Trianguleringsmetoden som blir brukt er ikke helt problemfri. McEnroy og Richards hevder at en kombinasjon av kvalitative og kvantitative metoder representerer et metodisk «minefelt» fordi de representerer ulike kunnskapssyn, virkelighetsoppfatninger, forskningsstrategier og tolkning av funnene (Røykenes, 2008). Med begrenset erfaring som forsker var det en stor utfordring å klare og binde den kvalitative og kvantitative delen sammen på en helhetlig og akseptabel måte. Det å bruke trianguleringsmetoden er også problematisk da den meget fort blir veldig kompleks og mangler klare strukturer som den kvalitative og kvantitative metoden har (McEvoy, 2005:66-78).

Siden det er holdningen til en endret kommunestruktur som var det mest sentrale i oppgaven, var det vanskelig å knytte dette til en teori. Derfor ble det tatt utgangspunkt i flere teorier, kalt teoritriangulering (Thagaard, 2006). Ved å bruke flere teorier, knytte disse sammen med empirien og spørsmålene bak forliggende holdninger om kommunestruktur, fikk man belyst de data som man hadde tilgjengelig på en god måte og fikk flere forklaringsmuligheter (Thagaard, 2006).

### **5.5.1 Relabilitet**

Siden debatten om en ny kommunestruktur pågår den dag i dag, vil man få flere og flere argumenter både for og imot, og man vil ikke nødvendigvis få de samme tallene hvis man hadde kjørt undersøkelsen igjen i dag. Når det ble valgt å gjennomføre undersøkelsen, var det ikke klart hvilke oppgaver de nye kommunene skulle få av staten i forslaget om ny kommunereform, og det var en del usikkerhet knyttet til eventuelle nye oppgaver. Etter at denne datainnsamlingen ble gjennomført, har nå regjeringen lagt frem disse forslagene til Stortinget, der de er mer konkrete i hvordan de ser for seg fremtidens kommuner. Dette vil nok være med å påvirke utvalgets syn på en ny kommunestruktur. Dette gjelder nok hovedsakelig spørsmålet omhandler endring i kommunestrukturen når det gjelder egen kommune. For å prøve å motvirke dette er det viktig for å øke relabiliteten og begrepsvaliditeten at man baserer holdning til kommunestruktur på flere ulike spørsmål fremfor et enkelt spørsmål (Olsen, 2013). Hva de ser på som utfordringer og fordeler med de forskjellige løsningene, vil nok i stor grad gjenspeiles i lignende undersøkelser.

### **5.5.2 Validitet**

Valget av teoritriangulering kan være med på å styrke validiteten i oppgaven, siden det gir flere årsaksforklaringer. Det at svarene respondentene ga i spørreundersøkelsen, samsvarte i veldig stor grad med de svarene av ordførerne hadde, er med på å styrke troverdigheten i analysen, og vil styrke validiteten i oppgaven.

Samtidig vil alltid feilkilder i datamaterialet være en utfordring. Det at svarprosenten var såpass lav, gjorde det vanskelig å gjennomføre analyser på enkelte variabler. Det at de data man fikk inn har en såpass skjev fordeling med tanke på alder, fartstid som representant og hvor mange år man har vært bosatt i kommunen, trenger ikke være en

svakhet for oppgaven, da dette kan forklares ut i ifra demografiske utfordringer kommunene står ovenfor.

Spørreskjemaet ble heller ikke pre- og retestet på populasjonen. Dette ble ikke gjennomført av to grunner. Den ene var at siden mange spørsmål allerede er benyttet i tidligere i undersøkelser, oppfyller disse spørsmålene vitenskapelige krav. Den andre grunnen var at ved å gjennomføre en ny spørreundersøkelse ville terskelen for å svare være høyere, og dermed kunne man risikert å få en lavere svarprosent enn sist. Dette er med på svekke den eksterne validiteten i oppgaven.

### **5.5.3 Overførbarhet**

Selv om denne casen er begrenset til Vest-Finnmark som region, vil resultatene til en viss grad kunne overføres til andre regioner, da kanskje spesielt langs kysten, der mange har de samme utfordringene. Det vil nok være regionale særtrekk med hver undersøkelse, men andre regioner vil nok trekke frem mye av de samme fordeler/ulempes med en endring av kommunestruktur, interkommunale samarbeid og dagens løsninger som kommer frem i denne oppgaven.

### **5.5.4 Hva kunne jeg gjort annerledes**

I ettertid ser jeg nok at for å kunne styrke analysedelen min, skulle jeg kontaktet ordførerne eller administrasjonen i de aktuelle kommune for å få de til å informere kommunestyrerepresentantene om at jeg skulle gjennomføre en slik undersøkelse. Dermed hadde de vært informert på forhånd, og ville vært mer villig til å svare, og muligens også sjekket «søppelinnboksen» sin på mail hvis undersøkelsen havnet der. Som i enhver spørreundersøkelse er det jo også alltid en fare for at spørsmål skal bli misforstått eller tolket feil. Antall variabler jeg hadde på undersøkelsen kunne sikkert også dekket et større område, slik at jeg kunne prøvd å få belyst flere utfordringer/fordeler enn det som ble gjort.

En annen utfordring man møte hele veien, var at det stadig ble gitt ut ny informasjon angående den pågående prosessen. Dette er i utgangspunktet positivt, men utfordringen ble hele veien å vite hvilke data som var aktuelle for min case, og hvilke data jeg skulle unnlate å ha med. Helt frem til Stortingsmeldingen ble lagt frem 20 mars 2015, har det vært knyttet stor usikkerhet til hva denne meldingen skulle inneholde, noe som

vanskeliggjorde prosessen. Det var også en kontinuerlig problemstilling på hvor mye vekt man skulle legge på delrapportene til Vabo-utvalget, da informasjon og problemer med disse rapportene var kilde til en lang debatt. Særlig gjaldt dette usikkerheten omkring om det skulle gjennomføres tvangs sammenslåinger og om det skulle innføres et minimums innbyggerkrav til nye kommunene. Det kunne i utgangspunktet være interessant å se om populasjonen fryktet tvangs sammenslåinger, men siden dette ikke virket til å være et alternativ, ble det det valgt å ikke gå videre med den problemstillingen.

Som tidligere nevnt var det altså utfordringer med hvilke data man skulle benytte seg av i empirien, og hvilke data man ikke skulle ha med. Den opprinnelige planen var å opprette kontakt med leder i regionrådet i Vest-Finnmark, og bruke han som kontaktperson opp mot kommunene i regionen. Men ettersom tiden gikk og spørreundersøkelsen ble utsatt, valgte jeg å ikke bruke en kontaktperson. Dette fordi det var en fare for at det ville tatt ekstra lang tid å opprette en slik kontakt, derfor ble det valgt å kontakte ordførerne personlig, samt å gjennomføre spørreundersøkelsen uten å opplyse om den først.

For å benytte seg av Questback må man søke om studentlisens. Dette ble gjort, og ble forespeilet at dette skulle ta kort tid. Dette viste seg å ikke stemme, da det tok litt over to måneder å få opprettet en brukerkonto. Som tidligere nevnt kom man litt i tidsklemmen og måtte ta en avveining om jeg skulle inkludere varamedlemmer. Dette det ikke gjort, da dette arbeidet ville ta for lang tid. På grunn av dette ble også to kommunestyrerepresentanter utelatt fra undersøkelsen, da mailadressene til disse to ikke var tilgjengelig

### ***5.5.5 Etiske problemstillinger***

En av de største problemstillingene var hvordan man skulle klare å anonymisere ordførerne i en såpass liten region som Vest-Finnmark. Dette ble løst så godt det lot seg gjøre med å prøve og ikke avsløre i sitatene om de var ordførere fra store eller små kommuner slik at identifisering av disse ikke lot seg gjøre. Men det er klart at når casen omhandler syv kommuner, kan man ikke gardere seg hundre prosent mot at noen ordførere kan la seg indirekte identifisere. De sitatene som referer til ordførere med



navn, er fra artikler hentet fra media der de er sitert, og er dermed offentlige dokumenter.

Anonymiseringen når det gjaldt spørreundersøkelsen var også en problemstilling man måtte ta hensyn til. Det ble vurdert en stund å ha et spørsmål om hvordan kommune de tilhørte, men dette kunne føre til indirekte identifisering, og dermed ble ikke dette spørsmålet stilt. I undersøkelsen kunne respondentene krysse av for anonymisering før de svarte. Det at analysen ikke fremhever hvordan kommune de er fra, gjør at ingen fra populasjon lar seg direkte, eller indirekte identifiseres.

En annen sak er selve kildekritikken. Det er ingen hemmelighet at regjeringen ønsker en omfattende sammenslåing, dermed vil nettsider som nykommune.no, tenkes å inneholde forskning som støtter regjeringens syn på kommunestruktur. Dette måtte hele veien tas hensyn til. Det samme gjelder KS, som er en interesseorganisasjon for kommunene.

Det at ordførerne både ble intervjuet i rollen som ordfører og svarte på spørreundersøkelsen i rollen som kommunestyrerepresentant, kan også være litt uheldig. Men grunnet uvalgte størrelse, ble det valgt å inkludere alle svar. Gjennom å anonymisere samtlige deltakere, er det ikke mulig å identifisere svarene til ordførerne i spørreundersøkelsen.

## **5.6 Oppsummering**

Valget av metoden har altså vært i utvikling gjennom hele prosessen. Fra å ha en plan om å kun bruke kvantitativ forskning, har oppgaven dreid seg mer inn mot et flermetodedesign. Dette var ikke den opprinnelige hensikten, men er den mest hensiktsmessige metoden å bruke, grunnet oppgavens problemstilling og utfordringer man møte på veien. Etter å ha samlet inn svarene på spørreundersøkelsen, belyst de forskjellige teoretiske retningene og forklart hvordan kommunene fungerer i dag, vil neste kapitel være selve analysen av funnene mine.



## 6 Hva vil egentlig kommunepolitikerne i Vest-Finnmark?

### 6.1 Presentasjon av analysen

Analysedelen er delt opp i fire deler. Dette skaper en god oversikt over de forskjellige holdningene til dagens kommunestruktur, interkommunalt samarbeid og en endring av kommunestrukturen. Ved å kartlegge fordeler og ulemper med de forskjellige alternativene, vil man kunne se om sakene blir trukket frem ligger langs effektivitetslinjen, eller om de ligger langs lokaldemokrati og autonomilinen. I den første delen av analysen vil det bli sett på dagens struktur og hvordan den fungerer i Vest-Finnmark. Her vil det sees på hva som er utfordringene til dagens kommuner, og på hvilke områder de føler de klarer seg godt på.

I den andre delen av analysen sees det på interkommunalt samarbeid. Slikt samarbeid har vært i sterk vekst de siste 20 årene, og alle kommunene i regionen deltar i ett eller flere slike samarbeid. Her vil det videre sees på om interkommunalt samarbeid kan være et alternativ til en sammenslåing.

Den tredje delen vil det sees nærmere på hva politikerne tror en eventuell endring av kommunestrukturen vil bety når det gjelder fordeler og ulemper. Det vil også bli sett på holdningen til en endring av kommunestrukturen.

I den siste delen av analysen blir det belyst hvem som sitter i kommunestyrene. Det blir også gjennomført en tabellanalyse knyttet opp mot holdningen til en endring av kommunestrukturen opp mot sosio-demografiske egenskaper.

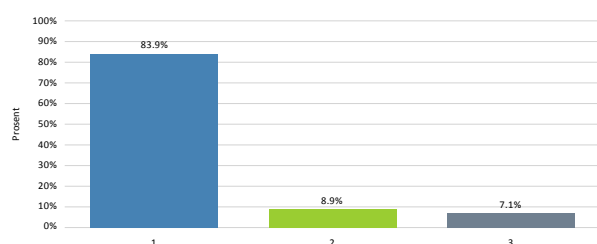
### 6.2 Kartlegging av dagens struktur

*«Debatten er hjertelig velkommen, selv om det kanskje ikke blir en sammenslåing, blir vi tvunget til å se på kommunenes styrker og svakheter»* Ordfører i Vest-Finnmark

Regjeringen har jo som kjent bedt alle kommuner å gå inn i uforpliktende samtaler for å prøve å kartlegge hvilke kommuner man eventuelt kunne tenke seg å slå seg sammen med. Hvorvidt disse samtalene ville kommet uten regjeringens pålegg, er noe tvilsomt,

men er ikke noe som blir tatt opp i analysen. Men nå er debatten i gang, og kommunene i Vest-Finnmark har møter i både egen regi og med fylkesmannen. I den anledning var det ønskelig å finne ut om kommunepolitikerne mener at det er nødvendig med en slik debatt.

### 6.2.1 *Synes du det er nødvendig med en debatt om kommunestrukturen i Vest-Finnmark?*



1. *Ja: 83,9 prosent*
2. *Nei: 8,9 prosent*
3. *Vet ikke: 7,1 Prosent*

*Tabell 1*

Tallene viser at hele 83,9 prosent mener at en debatt om kommunestrukturen i Vest-Finnmark er nødvendig, mens bare 8,9 mener det motsatte. Dette tyder på at den utredningen kommunene har fått i oppgave å gjennomføre av regjeringen er ønskelig. Dette var også ordførerne i regionen enig i, og prosessen som foregår er positivt mottatt da det får kommunene til å evaluere seg selv, for å se på hva som er styrkene og svakhetene innad i kommunen. Prosessen oppleves som fornuftig og nødvendig. Det som derimot virker problematisk er tidspresset, samt at man er litt usikker på hvordan prosessen skal foregå og hvilke oppgaver kommunene skal få fra staten.

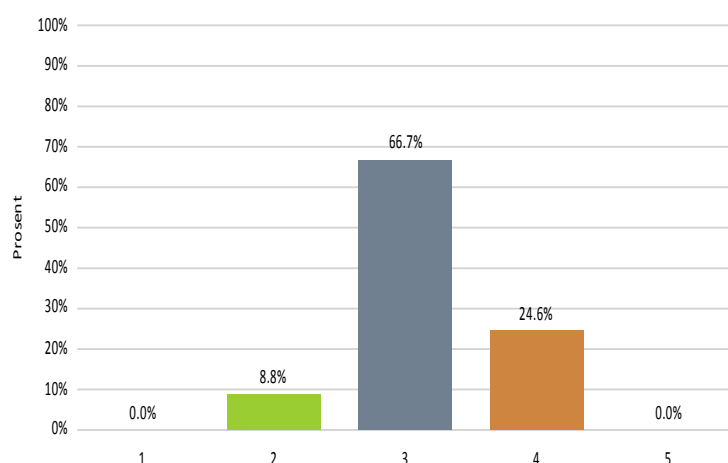
*«Folk fra sentrale hold vet ikke hva de holder på med, de er inkonsekvente» ordfører i Vest-Finnmark*

En annen bemerkning som kom frem under intervjuene med ordførerne var at de store kommunene har et annet syn på sammenslåing og prosessen rundt den enn de mindre kommunene. Man antyder at det ikke er nødvendig for kommunen å slå seg sammen med nabokommunene, men at man rett og slett er ute etter å hjelpe dem. Kommunen i seg selv er stor nok og klar til å møte nye utfordringer, men er klar over at kommunene rundt ikke er det. Dermed er det ikke at de store mener at de kan vinne så mye på en sammenslåing, men de gjør det for å hjelpe de som er mindre.

Siden kommunene i dag har store og tunge velferdsoppgaver, der oppgaver må leveres etter innbyggerens ønsker, samtidig som man må forholde seg til statlige krav og målstyringer, var det naturlig å spørre om tjenestetilbudet i egen kommune var godt nok.

### 6.2.2 Mener du at din kommune har et godt nok tilbud til sine innbyggere?

Tabell 2

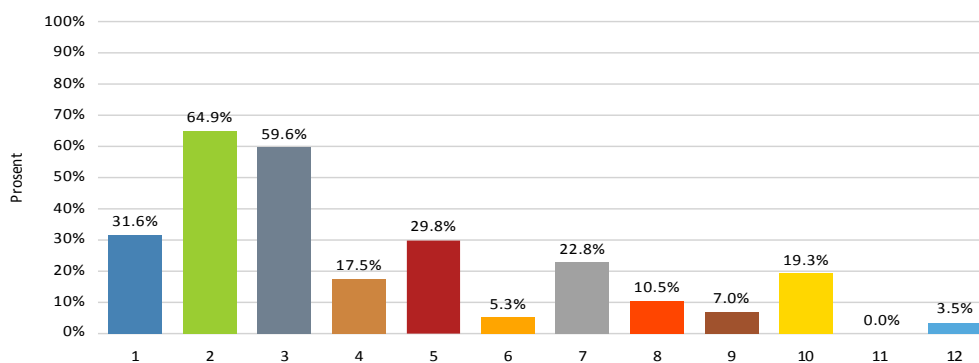


Navn	
1	Nei, det er meget dårlig
2	Nei, det er dårlig
3	Ja, tilbudet er godt
4	Ja, tilbudet er meget godt
5	Vet ikke

Tallene som kommer frem her viser jo at hele 91,3 prosent av politikerne som har svart mener at tilbudet i kommunene er godt, eller meget godt. Dette stemmer godt overens med lokaldemokratiundersøkelsen fra 2010 hvor det kommer frem at flertallet av lokalpolitikere føler de klarer å skape et godt tjenestetilbud til sine innbyggere. Men 2/3 av politikerne støtter opp under påstanden at «staten uthuler rollen som folkevalgt» (Baldersheim, 2011). Siden så mange mener at kommunen har et godt tilbud til sine innbyggere, ble det sett videre på hvilke områder det er de mener kommunen klarer seg best på.

### 6.2.3 På hvilke av følgende områder opplever du at din kommune klarer seg best? Velg de 3 viktigste

Tabell 3



1	Økonomi
2	Helse og omsorg
3	Skole og barnehager
4	Tekniske tjenester
5	Kulturtilbud
6	Samferdsel
7	Næringsutvikling
8	Skape gode fagmiljøer
9	Anskaffelse av fagpersonell
10	Et godt lokaldemokrati
11	Vet ikke
12	Annet

Når respondentene fikk spørsmålet om på hvilke felt kommunen klarte seg best, var det helse og omsorgstjenesten, samt skole og barnehager som kom best ut.

Dette er områder der gjerne små kommuner gjør det godt i forhold til større kommuner og enheter. Dette kan skyldes flere ting, men at nærhet til tjenestene og tillitsbånd innad

i kommunen står sterkt kan være med å forklare dette, og man får et utslag av «nærhetseffekten» (Jensen, 2012).

*«Årsaken til at innbyggerne i mindre kommuner er mer fornøyd med kommunale tjenester kan ganske enkelt skyldes «nærhetseffekten»....Nærhetseffekten betegner at store deler av befolkningen i mindre kommuner er bekjente.*

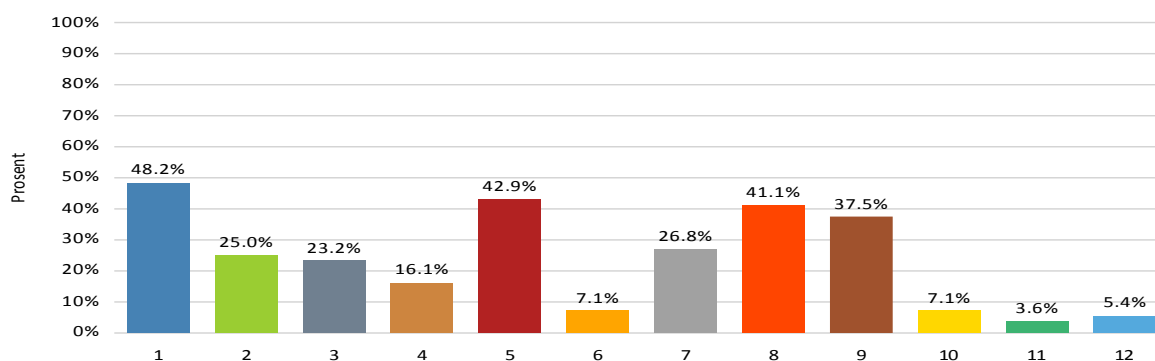
*Med andre ord, når man trenger kommunale tjenester, så er det ikke ukjente som yter dem. Det er helt opplagt at denne nærhetseffekten er størst i de minste kommunene, og deretter avtar med kommunestørrelsen.» (Østre, 2011: 137-140)*

At kulturtilbudet også scorer relativt høyt (29,8 prosent) kan kunne forklares gjennom identitetslinjen. Kultur og idrett er en identitetsskapende faktor i kommunene. Man kan for eksempel se på betydningen av det nye kulturhuset i Hammerfest som ble oppført i 2008. På kort tid er det blitt det nye signalbygget til kommunen og er et sted en Hammerfesting vil nevne hvis man spør han/henne om Hammerfest og hva byen har å tilby. Nordkapp kommune er landskjent for sin revy «Honningsvågrevyen» og Nordkapp-platået, det kan tenkes å fungere som «identitetsskapende» for kommunen. Det samme gjelder idrettslag og foreninger som utmerker seg regionalt eller nasjonalt, de blir en identitetsskapende faktor for kommunen som helhet.

Siden kommunene i dag er under sterkt press mellom å levere gode tjenester etter innbyggernes ønsker på den ene siden, og på andre siden må levere innenfor de målsetninger og knappe ressurser fra staten, vil det videre være interessant å se på hvilke områder lokalpolitikere mener at kommunens deres har de største utfordringene.

## 6.2.4 På hvordan områder opplever du at din kommune har de største utfordringene? Velg de 3 viktigste

Tabell 4



1	Økonomi
2	Fraflytting
3	Helse og omsorgstilbud
4	Skole og barnehagetilbud
5	Samferdsel og kommunikasjon
6	Svakt lokaldemokrati
7	Svake fagmiljøer
8	Vanskelig å skaffe kompetent arbeidskraft
9	Næringsutvikling
10	Kulturtilbud
11	Vet ikke
12	Annet

Når det ble spurt om hva de største utfordringene til kommunen var, ga det svarfordelingen ovenfor. Økonomi (48,2 prosent) er den variabelen som troner øverst. Det at mange kommuner har dårlig eller svak økonomi er velkjent og dermed kom ikke dette som noen stor overraskelse. Videre på listen er samferdsel (42,9 prosent), hvilket kan forklares ut ifra spredte avstander og en spredt befolkning i mange kommuner. Hasvik er for eksempel et veiløst samfunn som er avhengig av fergeforbindelse til



fastlandet og har tidvis store problemer (Bendixen, 2014). Måsøy og Loppa kommune har også bosetning på forskjellige øyer rundt omkring i kommunen og er dermed meget sårbare når det gjelder samferdsel og kommunikasjon.

Videre ser man at respondentene mener at kommunene har problemer med å bedrive næringsutvikling (37,5 prosent) og det å skaffe kompetent arbeidskraft (41,1 prosent). Disse to henger ganske godt sammen. Hvis kommunen ikke klarer å tilrettelegge for næringsliv, blir fort kommunen sittende igjen som den største arbeidsgiveren og i små kommuner vil det ikke være så mange nøkkelstillinger i administrasjonen som gjør kommunen attraktiv. Mange av disse utfordringene er også knyttet opp mot kommunenes *perifere beliggenhet*. Dette blir også tatt opp av mange ordførere i regionen. Kommunene sliter med få fagfolk ansatt i nøkkelposisjoner i kommunene, samt det å etablere fagmiljøer. I dag er det mange som kommer på «gjennomreise» og bare blir et eller to år, før de drar videre. Dermed blir det mange utskiftninger i kommunen, noe som igjen kan gå utover stabiliteten i tjenesteproduksjon.

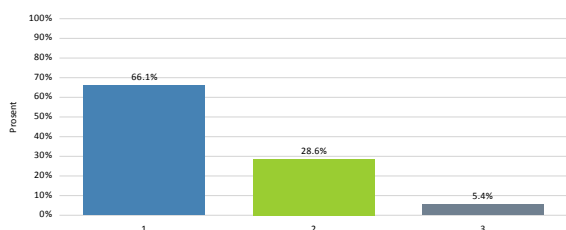
*«Et faktum at vi sliter med å skaffe fagfolk i nøkkelstillinger»*, ordfører i Vest-Finnmark.

### **6.3 2.2 Det interkommunale samarbeidet**

Etter å ha sett på dagens kommunestruktur, ble det stilt spørsmål om interkommunalt samarbeid. Alle kommuner i Vest-Finnmark er med i en eller annen form for interkommunalt samarbeid, dette gjelder tjenestetilbud som barnevern, legetjenester og tekniske tjenester, samt administrative tjenester som felles økonomikontor (Nilssen, 2005). Interkommunalt samarbeid er for veldig mange et reelt alternativ til en kommunesammenslåing, og er en ordning veldig mange kommuner er meget fornøyd med. Gjennom interkommunale samarbeid klarer man å skape noen stordriftsfordeler og en mer effektivt drift av tjenester, samtidig som kommunen forblir autonom fra

staten. For å se om økt interkommunalt samarbeid kunne være et alternativ, ble følgende spørsmål stilt:

### ***Kan økt interkommunalt samarbeid være et alternativ til kommunesammenslåing?***



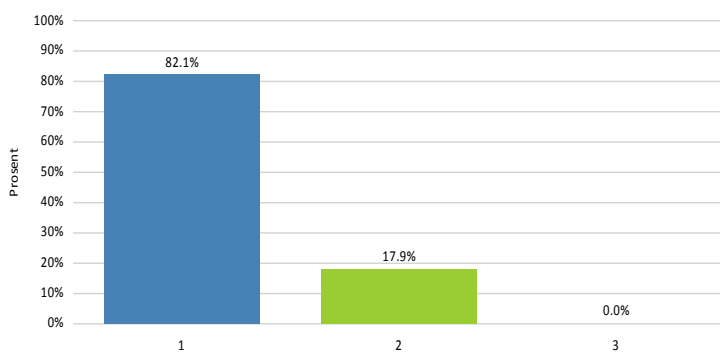
1. Ja: 66,1 prosent
2. Nei: 28,8 prosent

Tabell 5

I undersøkelsen svarer 66,1 prosent av respondentene at de tror interkommunalt samarbeid kan være et alternativ til kommunesammenslåing. Interkommunale samarbeid er omfattende i Vest-Finnmark og foregår over de aller fleste kommunegrensene. Det at så mange ser slikt samarbeid som et reelt alternativ til en endring av kommunestrukturen, kan også være en indikasjon på at de fleste mener at slike samarbeid fungerer godt. Mange politikere kan tenkes å foretrekke slike samarbeid, da man klarer å bevare kommunen, samtidig som man klarer å opprettholde et godt tjenestetilbud

Et argument mot interkommunalt samarbeid er at de er vanskelige å styre, og at det er vanskelige både for innbyggere og lokalpolitikere å få innsyn i beslutningsprosessene. Derfor ble det valgt å stille spørsmålet om politikerne følte de hadde god oversikt over omfanget av interkommunale samarbeid når det gjaldt egen kommune:

### ***6.3.1 Har du god oversikt over omfanget av interkommunale samarbeid som din kommune deltar i?***

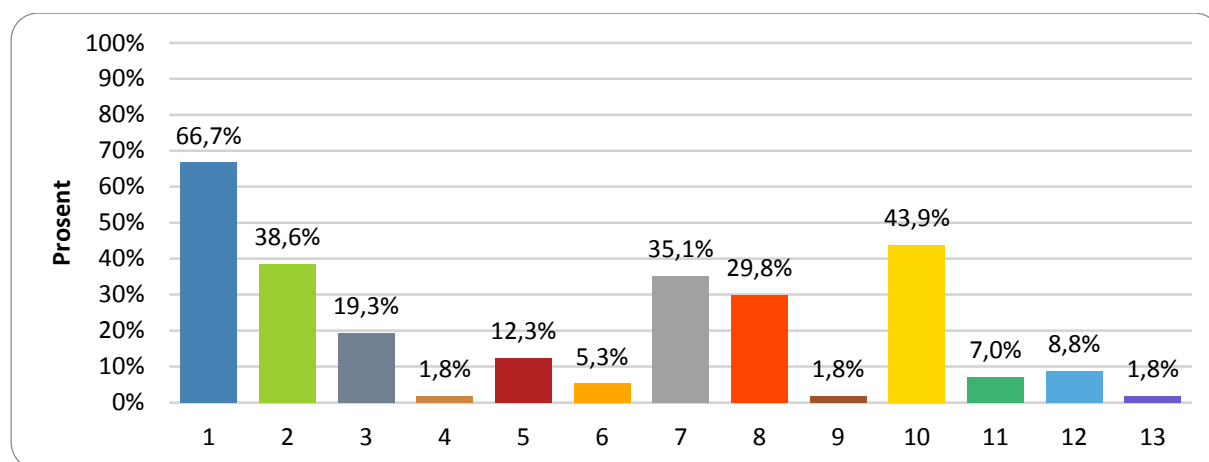


1	Ja
2	Nei
3	Vet ikke

Tabell 6

Her kommer det frem at de aller fleste kommunestyrerepresentanter føler de har en god oversikt over omfanget av interkommunalt samarbeid. Dette tyder på at er en god forståelse og tilgang til innsyn i hvordan ens kommune drifter det interkommunale samarbeidet. Interkommunale samarbeidsordninger kan av og til møte styringsutfordringer, der det er vanskelig for lokalpolitikere og befolkningen å være med på å delta eller ha innsyn i beslutningsprosessen, da makten er flyttet ut av kommunestyret til IKS-selskaper eller lignende. Slik som tallene kan tolkes, virker det som de aller fleste kommunepolitikere har en god oversikt over omfanget av interkommunale samarbeidsprosjekter som egen kommune inngår i. Det at de har en god oversikt over beslutninger og omfanget av slikt samarbeid, kan det tyde på at interkommunale løsninger ikke blir sett som en direkte fare for lokaldemokratiet

### 6.3.2 *Hva mener du er de største utfordringene med interkommunalt samarbeid? Velg de 3 viktigste*



Tabell 7

	Navn
1	Geografiske avstander
2	Sentralisering
3	Samferdsel
4	Tjenestetilbudet
5	Økonomi
6	Fraflytting
7	Dårligere kontroll over tjenestetilbudet
8	svakere lokaldemokrati
9	Svakere som region
10	Vanskeligere å ansvarliggjøre politikere
11	Vanskeligere å få gjennomslag av staten
12	Vet ikke
13	Annet

Slik som denne tabellen viser kan man se at problemene med interkommunalt samarbeid ifølge respondentene ikke går langs den typiske effektivitetslinjen, men mer mot lokaldemokratiet linjen. Det at geografiske avstander er et stort problem er ikke uventet, og det skal jeg komme tilbake til senere i analysen.

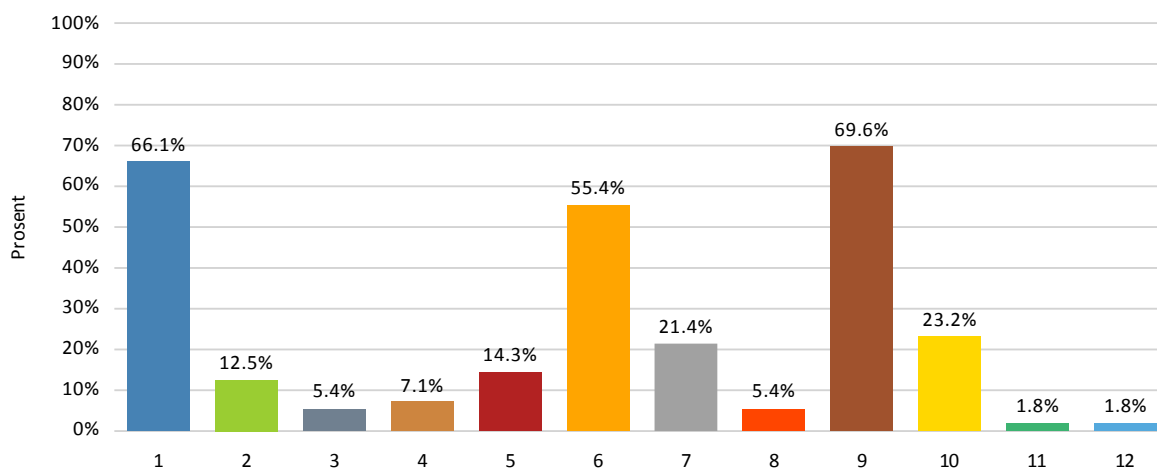
Ettersom mange kommuner i regionen opplever befolkningsnedgang og tap av stadig flere arbeidsplasser, kan dette være med å forklare hvorfor sentralisering er trukket frem som et av punktene folk er bekymret over. Det at tjenester skal bli sentralisert og styrt ut ifra et kontor eller etat, kan føre med seg at noen arbeidsplasser kan gå tapt, da kanskje spesielt i de mindre kommunene. Det er store de store kommunene som får ansvar for å drifte tjenester, og de små kommunene blir nødt å kjøpe disse tjenestene av de større enhetene. Denne utviklingen kan tenkes å bli enda større med et økt interkommunalt samarbeid.

Det viktigste som kommer frem i denne undersøkelsen er at 43,9 prosent, altså litt under halvparten, mener at interkommunalt samarbeid gjør det vanskeligere å ansvarliggjøre politikerne. Dette tyder på at kommunene har et stort ansvar når det gjelder interkommunale samarbeid og hvordan befolkningen skal få innsyn i beslutningsprosessene. Dette for å kunne straffe eller belønne politikerne gjennom valgseddelen eller ha mulighet til å kunne påvirke beslutninger som blir fattet i slikt samarbeid.

Som tidligere nevnt i analysen er veldig mange kommuner fornøyd med det allerede eksisterende interkommunalt samarbeidet, og mange ser på det som et reelt alternativ til en kommunesammenslåing. Derfor var det ønskelig å finne ut på hvilke områder de mente at største fordelene med slikt samarbeid var.

### 6.3.3 Hva er de største fordelene med interkommunalt samarbeid? Velg de 3 viktigste

Tabell 8



1	Bedre tjenestetilbud
2	Næringsutvikling
3	Styrket lokaldemokrati
4	Samferdsel
5	Kommunikasjon
6	Styrket region som helhet
7	Lettere å få kvalifisert arbeidskraft
8	Befolkningsvekst
9	Bedre fagmiljøer
10	Økonomi
11	Vet ikke
12	Annet

At bedre tjenestetilbud og bedre fagmiljøer blir trukket frem som de to største fordelene med interkommunalt samarbeid er ikke overraskende. Det er akkurat disse fordelene man ønsker å få frem under slike samarbeid.

*«IRIS finner at interkommunalt samarbeid først og fremst medfører økt kvalitet på tjenestene, noe som også er funnet i Jacobsen. I mange tilfeller tas innsparingsmulighetene ut i økt tjenestekvalitet og bredere tjenester. Økonomiske besparelser oppnås i de samarbeidene der det er stordriftsfordeler i form av spesialisering av tjenesteutførelse og investering i felles anlegg og utstyr. Mindre kommuner (under 3 000 innbyggere) kan gjennom interkommunalt samarbeid oppnå større besparelser enn større kommuner (over 6000 innbyggere) sett i forhold til alternativt å drive tjenesten i egen regi.» (Vabo-utvalget, 2014:66)*

Det at 55,4 prosent også sier at det vil styrke regionen som en helhet, tyder på at man gjennom interkommunalt samarbeid ikke bare styrker tjenestetilbudet i kommunen, men at man også faktisk styrker regionen.

Når ordførerne ble stilt spørsmålet, tok de opp at lokaliseringsdebatter og krancling setter mange nye samarbeidsplaner på is. Da oppleves spesielt kranclingen mellom Hammerfest og Alta som ødeleggende for regionen. Særlig en ordfører snakket om at det ødelegger mye for regionen at man skal krangle om «det som går an å krangle om» og at man ikke evner til å stå sammen utad som en attraktiv region. Særlig tar mange ordførere opp eksemplet med et felles plankontor, alt var klart og man var blitt enig om hvordan det skulle fungere, helt til det kom til hvor dette kontoret skulle ligge, da bremsset hele prosessen opp og det endte med at hele prosjektet ble skrinlagt. I stedet for å krangle om slike ting, bør man «bli bedre på gjøre hverandre gode» slik som en ordfører sier det.

*«Ødeleggende for hele regionen at man ikke klarer å samarbeide»* sitat fra ordfører i Vest-Finnmark

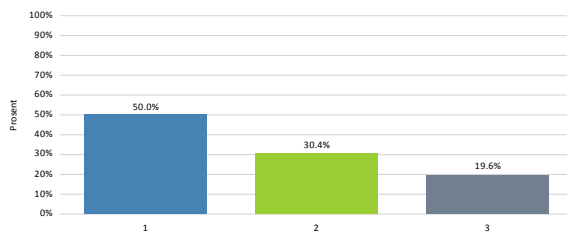
### 6.3.4 Ønsker man en endring i kommunestrukturen?

Etter å ha kartlagt hvordan dagens kommunestruktur oppleves, og hvordan det interkommunale samarbeidet fungerer, ble det videre sett på hvordan politikerne stiller seg til en eventuell endring av kommunestrukturen.

Det første spørsmålet som er belyst, er rett å slett om politikerne mener om dagens kommunestruktur er den beste løsningen for egen kommune. Svaret her vil kunne måles med holdningen de har til en endring av kommunestrukturen senere i analysen.

### 6.3.5 Er opprettholdelsen av dagens kommunestruktur den beste løsningen for din kommune?

Tabell 9



1	Ja
2	Nei
3	Vet ikke

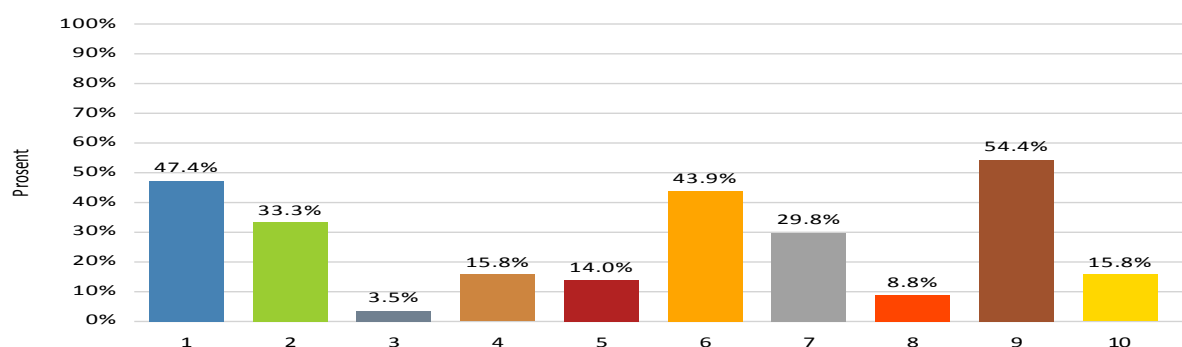
Det viser seg altså at 50 prosent av utvalget mener at dagens kommunestruktur er den beste løsningen for egen kommune. 30,4 prosent mener det motsatte, altså at dagens struktur ikke er det beste. Det at man mener at dagens struktur er den beste løsningen tyder på at mange er fornøyd med kommunekartet i dag. Men at man mener at dagens struktur er den beste løsningen, behøver ikke å bety at man ikke vil gå inn for en eventuell kommunesammenslåing.

Svarene her stemmer godt overens med oppfatningen ordførerne hadde. Noen ordførere ønsket ikke i utgangspunktet en sammenslåing, men så at det snart kunne bli en nødvendighet, da man ikke klarer å få tak i kompetent arbeidskraft i nøkkelstillinger. Noen ordførere mente også at kommunene deres klarte seg helt fint alene, men man ønsket en sammenslåing for å hjelpe nabokommunene rundt, som ikke ville klare å motta nye oppgaver fra staten.

Det er jo ikke usannsynlig at det kan komme til å bli endringer i kommunestrukturen i Vest-Finnmark. Derfor ble politikerne spurt om på hvilke områder de trudde kunne bli styrket av en eventuell sammenslåing, og hvilke utfordringer en slik sammenslåing ville gi.

### 6.3.6 Hvilken områder mener du kan bli styrket av en endring i kommunestrukturen i Vest-Finnmark? Velg de 3 viktigste

Tabell 10



	Navn
1	Bedre tjenestetilbud
2	Næringsutvikling
3	Styrket lokaldemokrati
4	Samferdsel
5	Kommunikasjon
6	Styrket region som helhet
7	Lettere å få kvalifisert arbeidskraft
8	Befolkningsvekst
9	Bedre fagmiljøer
10	Økonomi
11	Vet ikke
12	Annet

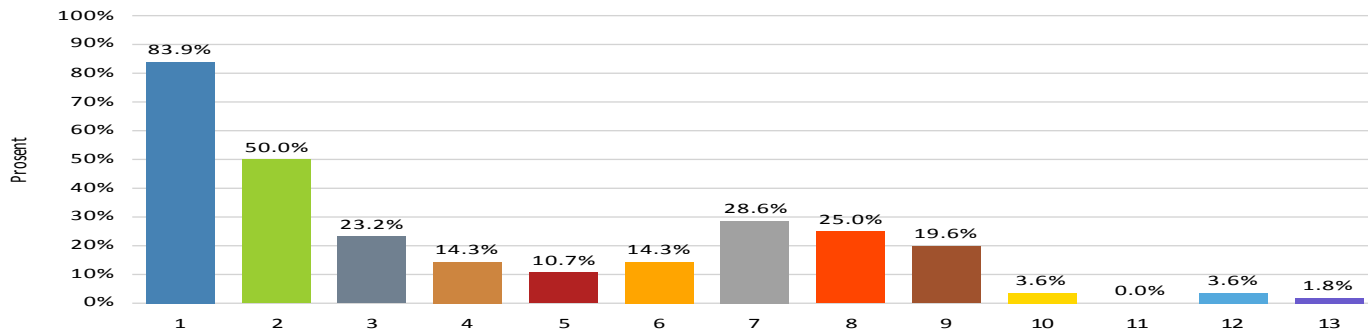


På hvilke områder politikerne trodde kunne bli styrket med en sammenslåing var det ikke overraskende mange likhetstrekk med spørsmålet om fordelene med interkommunalt samarbeid. Der 66,1 prosent mener at man kan få et bedre tjenestetilbud gjennom interkommunalt samarbeid, mener 47,4 prosent det samme gjelder med en sammenslåing. Dette kan skyldes flere årsaker, men en antagelse er jo at politikerne føler de har bedre kontroll over interkommunale løsninger der de er en autonom enhet, i stedet for å måtte risikere å tape innflytelse i større kommuner. En nedgang har også variabelen «bedre fagmiljøer». I *tabell 8* var det 69,6 prosent som mente man ville få bedre fagmiljøer, mens når det gjelder en kommunesammenslåing tror 54,4 det samme. Uten å kunne konkludere vil det kunne kanskje forklares ut ifra at de små kommunene er bekymret for at fagmiljøene vil bli etablert rundt de store byene. Det som politikerne mener kan bli styrket med en sammenslåing er næringslivet. Denne har også steget fra 12,5 når samme spørsmål ble stilt i *tabell 8*, til 33,3 prosent her. De variablene som skiller seg ut, følger effektivitetslinjen, bortsett fra «styrket region som helhet» som beveger seg mer inn mot autonomilinen.

Etter man har kartlagt fordelene med en sammenslåing, vil det være naturlig å se videre på hvilke utfordringer en eventuell sammenslåing kan gi. Politikerne ble derfor stilt spørsmålet:

### 6.3.7 Hva ser du på som de største utfordringene med en endring av dagens kommunestruktur i Vest-Finnmark? Velg de 3 viktigste

Tabell 11



	Navn
1	Geografiske avstander
2	Sentralisering
3	Samferdsel
4	Tjenestetilbudet
5	Økonomi
6	Fraflytting
7	Dårligere kontroll over tjenestetilbudet
8	Svakere lokaldemokrati
9	Vanskeligere å ansvarliggjøre politikere
10	Svakere som region
11	Vanskeligere å få gjennomslag oss staten
12	Vet ikke
13	Annet

Geografiske avstander (83,9 prosent) er ikke overraskende den saken som de fleste ser på som den største utfordringen med en kommunesammenslåing. Dette blir også tatt opp flere ganger under intervjuene med ordførerne. Det er ikke bare i regionen det er store avstander, men også innad i kommunene. Noen frykter for å bli «ytterkanter» i en eventuell ny kommune og begrunner det med at allerede i dag har mange lang reisetid inn til eksisterende kommunesentrene, og det vil bli enda lengre hvis kommunesentret flyttes. Slik som en ordfører sier det:

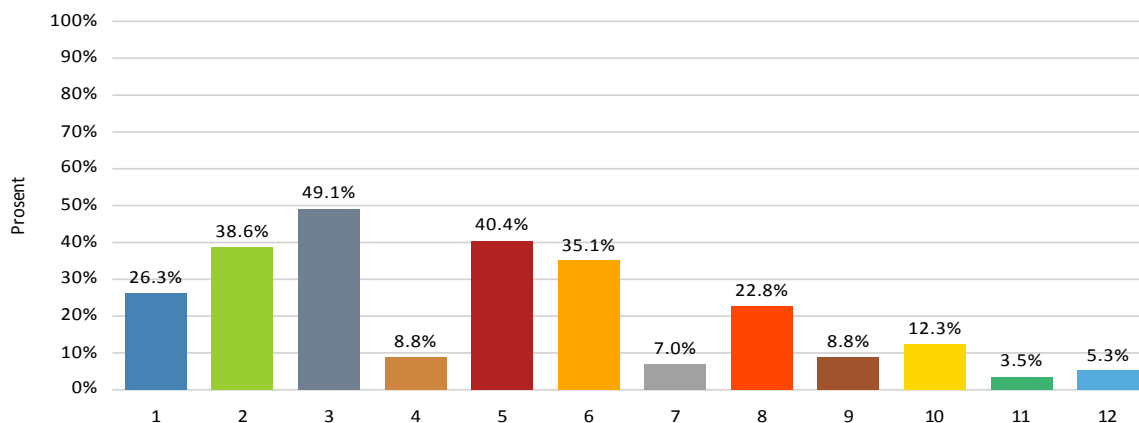
*«Den digitale verden eller en telefonsamtale kan ikke erstatte nærheten til rådhuset og de folkevalgte». Ordfører i Vest-Finnmark*

At en kommunesammenslåing også kan føre til en økt grad av sentralisering (50 prosent) er også en faktor som trekkes fram. Dette blir underbygd av intervjuene med ordførerne der en av de mener at den prosessen som foregår nå er en «*sentraliseringsreform*», der man føler seg presset til å være med, og er regelrett forbannet over det som oppleves som tvang, der de som ikke ønsker å delta i en eventuell ny kommune risikerer å bli straffet for det. Da tenkte de spesielt på tap av allerede eksisterende tilskudd som de får som rammeoverføringer fra staten.

Det at variabelen «Svakere lokaldemokrati» ikke får mer enn 25 prosent, er med på å bygge under en hypotese om at kommunepolitikerne ikke er veldig bekymret for at lokaldemokratiet skal svekkes nevneverdig ved en sammenslåing. En nærmere diskusjon om lokaldemokratiet og dens plass kommer i diskusjonskapittelet etter analysen.

Hva er det så som skal til for at kommunepolitikerne skal gå inn for en sammenslåing? For å se på hvilken faktor som er viktig for politikerne, ble det kartlagt hvilke faktorer som måtte være til stede for at de skulle stemt for å slå sammen kommunen. Regjeringen har sagt at det finnes gulrøtter for de som slår seg sammen, som opprettholdelse av statlige tilskudd over en periode, samt at man får dekket eventuelle transaksjonskostnader (Kapitel 1). Dermed ble spørsmålet til kommunestyrsrepresentantene følgende:

### 6.3.8 Hvilke faktorer er viktigst for at du vil stemme for et forslag om å slå sammen din kommune med nabokommunen(e)? Velg de 3 viktigste



Tabell 12

	Navn
1	Opprettholdelse av kommuneadministrasjon i egen kommune
2	Lovnader om økt satsing på tjenestetilbudet
3	Opprettholdelse av dagens tjenestetilbud
4	Kulturtilbud
5	Samferdselsprosjekter
6	Større statlige overføringer
7	Opprettholdelse av dagens statlige overføringer
8	Øke antall arbeidsplasser i kommunen
9	Ville stemt "Ja" uansett
10	Ville stemt "Nei" uansett
11	Vet ikke
12	Annet

Det man ser er at en opprettholdelse av dagens tjenestetilbud er den saken flest mener må på plass (49,1 prosent), og ikke blir bygget ned med en eventuell sammenslåing. Samferdselsprosjekter er også noe som blir trukket frem (40,4 prosent). Dette kan sees i lys av geografiske avstander og en sårbar infrastruktur i regionen. Hvis man skal gjennomføre en omfattende kommunesammenslåing, er det viktig at alle har like

muligheter til å delta i lokaldemokratiet og benytte seg av kommunenes tjenestetilbud. Dette kan være en av grunnene til at mange prioriterer en økt satsning på samferdselsprosjekter. Dette kan dreie seg om bedre ferger, utbedring av veinettet eller bedre båtruter for de som lever i utkanten av de «nye» kommunesentrene. Som nummer 3 og 4 finner man variablene «lovnader om økt satsning på tjenestetilbudet» (38,6 prosent) og «større statlige overføringer». Siden kommunene mener de allerede har et godt nok tjenestetilbud til sine innbyggere, ser de nok ingen grunner til at det trengs en sammenslåing kun for å opprettholde disse tilbudene. Man vil ha en økt satsning på tilbudet for at man skal gå inn for en sammenslåing. Det at man krever større statlige overføringer ligger vel under gulroten staten har lokket med, og har dermed skapt en forventning om at staten skal være med å bidra og gjøre det mest mulig lukrativt for kommunene å foreta sammenslåinger.

*«Jeg har vært konsekvent mot kommunesammenslåing av Kvalsund og Hammerfest. Tidligere så har jeg ikke hørt et argument som jeg mente var godt nok for en sammenslåing, men når man kommer inn i sånne prosesser som dette så gjør det noe med folk. Man får nyansert sitt syn i den videste forstand, og sånn er det også med meg. Dersom jeg skulle sluppet en stemme i urna i dag så hadde jeg ikke vært så sikker som forrige gang»* Ragnar Olsen, ordfører i Kvalsund kommune (Østvik, 2015)

Gjennom intervjuene med ordførerne kommer det frem at de er bekymret eller frykter et scenario der staten vil kutte statlige overføringer slik som Nord-Norge midler, småkommunetilskudd og lignende tilskudd og dermed på den måten bli «tvunget» til en sammenslåing, dette gjelder spesielt de mindre kommunene. De frykter ikke sammenslåing, men ser at de er i en utsatt posisjon

#### **6.4 Holdning til en endring av kommunestrukturen**

*«Mer naturlig å se på andre deler av landet enn i Vest-Finnmark»* ordfører i Vest-Finnmark

Etter å ha kartlagt hva som må være plass ved en eventuell sammenslåing, og hva som er utfordringene, ble politikerne spurt om holdningen til en endring av kommunestrukturen i Norge som helhet, Vest-Finnmark som region og egen kommune. Dette er slik jeg ser noen av de viktigste tallene knyttet opp mot min problemstilling.

Grunnen til at jeg valgte å dele opp dette spørsmålet i tre deler, var også for å bekrefte eller avkrefte NIMBY-syndromet, som ofte blir påvist når det gjelder slike spørsmål.

#### **6.4.1 Er du for en endring i kommunestrukturen i Norge?**

Tabell 13

Navn	Prosent
Ja	78,6%
Nei	8,9%
Vet ikke	12,5%
N	56

At det bare er 8,9 prosent som ikke ønsker en endring i kommunestrukturen i Norge, tyder på at flertallet ønsker en endring i kommunestrukturen velkommen. Dette bygger jo også opp påstanden om at Vest-Finnmark, ser på seg selv i en litt spesiell stilling. Mange i Finnmark, ler ofte for seg selv når de hører på at folk på Østlandet klager over store avstander og distanser og undrer på hvordan det «bare» er under 20 minutter kjøretid mellom kommunesentrene der «nede». Dette kan føre til at kommunestrukturen «sørpå» virke litt ulogisk for kommunestyrerepresentantene i Vest-Finnmark, dermed føler mange at debatten om ny kommunestruktur hovedsakelig gjelder der, og ikke minst er mye lettere å få til, enn oppe i Vest-Finnmark.

## 6.4.2 Er du for en endring i kommunestrukturen i Vest-Finnmark?

Tabell 14

Navn	Prosent
Ja	66,7%
Nei	24,6%
Vet ikke	8,8%
N	57

«Det er ikke rasjonelt å bedrive massiv kommunesammenslåing i Vest-Finnmark» ordfører i Vest-Finnmark

Som man ser her øker mostanden mot en endring i kommunestrukturen når man spør om regionen Vest-Finnmark. Men det er enda 2/3 flertall som er for endring av kommunestrukturen, noe som jeg vil kategorisere som meget høyt.

De fleste ordførerne tror det vil bli gjennomført en eller flere kommunesammenslåinger i regionen. Noen går så langt som å snakke om «når vi blir innlemmet» i stedet for om de blir innlemmet en ny kommune.

«Den kommende perioden er nok den siste for min kommune som en egen kommune» ordfører i Vest-Finnmark

## 6.4.3 Er du for en endring i kommunestrukturen vist det gjelder egen kommune?

Tabell 15

Navn	Prosent
Ja	52,6%
Nei	36,8%
Vet ikke	10,5%
N	57

Det man ser veldig tydelig er at det er store variasjoner når det gjelder Norge i sin helhet vs. egen kommune. Tallene viser jo at over tre fjerdedeler (78,4) av respondentene ønsker en endring av kommunestrukturen i Norge. Disse tallene synker når det gjelder

kommunestrukturen i Vest-Finnmark (66,7), og er nede på 52,6 når det gjelder egen kommune. Man kan dermed se at NIMBY-syndromet er til stede. Politikerne blir mer og mer skeptisk jo nærmere problemstillingen kommer egen kommune. Samtidig er det jo faktisk et knapt flertall blant kommunepolitikerne som har svart, som er for en sammenslåing når det gjelder egen kommune.

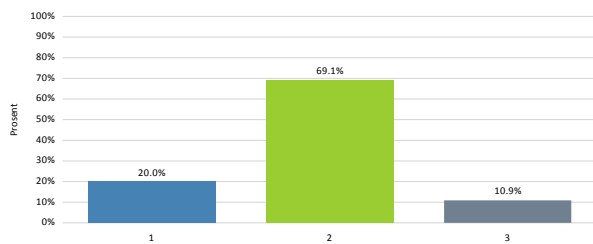
Ser man på disse tallene sammenlignet med svarene med på spørsmålet om «dagens kommunestruktur er den beste løsningen for egen kommune» ser man at tallene er ganske ulike. Det er altså 30,6 prosent av utvalget som mener at dagens kommunestruktur ikke er den beste løsningen for egen kommune, mens 52,6 av samme utvalg ønsker en endring av kommunestrukturen. Dette kan kanskje forklares ut ifra det enkelte ordførere tok opp, det at man ikke trenger å være det beste for deres kommune å slå seg sammen, da man har det fint alene, men at man gjør det for å styrke regionen og for å strekke ut en hjelpe hånd til kommunene rundt.

Delrapporten som ble lagt frem om kommunestrukturen, hadde som kjent et punkt der de gikk inn for at alle kommuner bør minimum ha 20 000 innbyggere (Vabo, 2014). Det skal sies at kommunalministeren har sagt at det ikke vil bli lagt et minimumskrav til innbyggertallene i de nye kommunene (Prop 95 S, 2014). Hadde dette vært et krav, ville det ført til en eller to storkommuner i Vest-Finnmark, da det bare er Alta som ville oppfylt dette kravet alene. Jeg valgte derfor å stille spørsmålet om det kunne være grunnlag for en eller to storkommuner, bare for å se om utvalget trudde det var et grunnlag for det. Spørsmålet som ble stilt var følgende:



#### 6.4.4 Mener du det kan være grunnlag for en eller to storkommuner i Vest-Finnmark?

Tabell 16



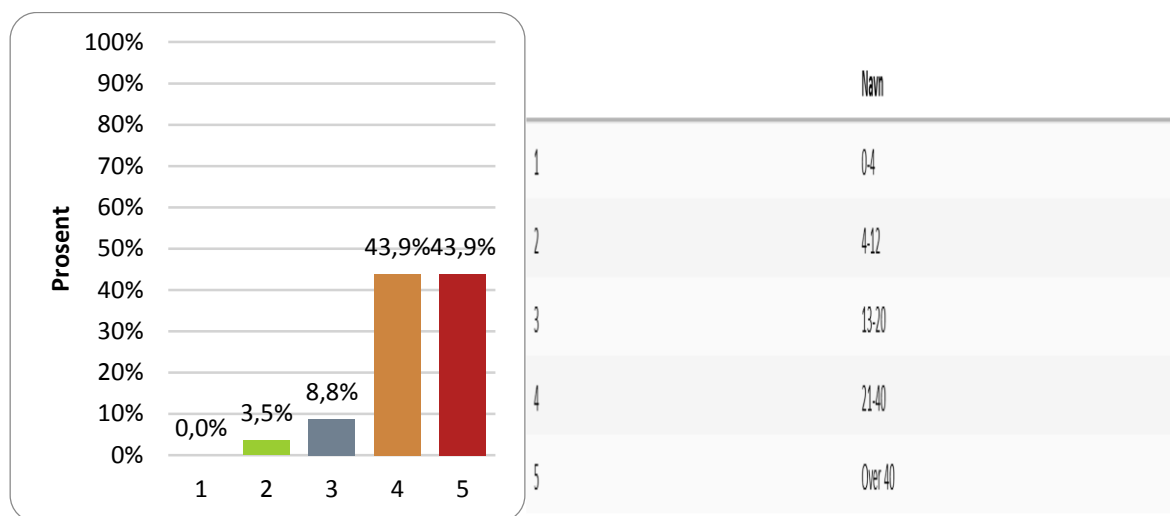
Navn	
1	Ja
2	Nei
3	Vet ikke

Her var det hele 70 prosent som mente at det ikke var grunnlag for en eller to storkommuner i regionen. Mens 20 prosent mente at det nettopp var det. Dermed virker det som et solid flertall ikke mener at dette er en ønsket løsning.

#### 6.5 Hvem er det egentlig som sitter i kommunestyrene?

I denne delen av analysen sees det nærmere på hvem som egentlig sitter i kommunestyrene. Hvilke parti de tilhører, hvor gamle de er, hvor lenge de har sittet i kommunestyrene, og hvor mange år de har vært bosatt i kommunen. Grunnen til at dette blir presentert, er at det er viktig å se på hvordan kommunestyrene er satt sammen og kan gi en forståelse av hvem som egentlig sitter i kommunestyrene rundt omkring i regionen. Siden spørsmålet «er du for en endring av kommunestrukturen hvis det gjelder egen kommunene» er meget sentral i oppgaven, vil dette spørsmålet bli testet opp mot sosio-demografiske egenskaper i en tabellanalyse.

### 6.5.1 *Hvor mange år har du vært bosatt i den kommunen du sitter i kommunestyret for?*



Tabell 17

Her er et interessant funn. Her ser man at 87,8 prosent av de som svarte har bodd i kommunen i over 20 år. Dette kan tyde på at det er i veldig liten grad tilflyttere som sitter i kommunestyrene. At det bare er 12,3 prosent som har bodd i kommunen under 20 år, er med å bygge opp under dette.

### 6.5.2 *Hvor mange perioder har du sittet som kommunestyrerepresentant? (Inklusive inneværende periode?)*

Tabell 18

Navn	Prosent
1 periode	31,6%
2 perioder	14,0%
3 eller flere perioder	54,4%
N	57

Ser man videre på disse tallene, ser man 54,4 prosent av respondentene har sitter i 3 eller flere perioder. Over halvparten av politikerne som har som har svart, har altså sittet i kommunestyrene i over 8 år. Dette tyder på at man kan ha en etablert «politisk elite» i kommunene, eller at man rett å slett ikke har folk til å stå på listene. En annen årsak kan være at lokalpolitikere ofte er «lokalkjendiser» som kjenner «alle» i

kommunen, og er dermed godt likt i kommunen. Disse vil ofte kunne bli kumulert høyere på listen når der er valg, på bekostning av yngre og mer ukjente kandidater.

### 6.5.3 Hvilken aldersgruppe tilhører du?

Tabell 19

Navn	Prosent
18-29	3,5%
30-39	14,0%
40-49	24,6%
50-59	31,6%
over 60	26,3%
<b>N</b>	57

Her viser tallene noe enda mer interessant. Tallene viser hvordan aldersfordelingen spiller inn i kommunestyrene. Det at kun 17,5 prosent av respondentene er under 40 år kan være med på å underbygge hypotesen at man sliter med politisk rekruttering blant de unge. Det at over halvparten av respondentene er over 50 år, kan være med å bygge opp under påstanden at kommunestyrene «forgubbes». Dette blir forsterket av at så mange har sittet i 3 perioder eller flere. Det er fort gjort å tenke seg at mange kommuner rett å slett ikke får tak i folk som ønsker å stille på listene, dermed blir det «gjenbruk» på kommunestyrerepresentantene valg etter valg. Hvis dette er tilfelles, burde det i så fall være en vekker for lokaldemokratiet. Med å ikke inkludere de unge i politikken vil man risikere miste en meget viktig stemme i lokalsamfunnet og det vil etterhvert kunne tenkes å utvikle seg til et stort problem for lokaldemokratiet at man ikke har politisk rekruttering. Samtidig er det jo et faktum at mange kommuner sliter med fraflytting og de yngre reiser ut av kommunen, mens de eldre blir igjen. Mange kommuner kan tenkes å «forgubbes» (Kun.nl.no, 2009). Dette påvirker også partilistene og kommunestyrene i kommunene, da det kanskje nesten ikke finnes yngre mennesker som vil stå på valglister.

## 6.6 Tabellanalyse

### 6.6.1 Alder og holdning til kommunestruktur

Tabell 20

for_kommune	under50		Total
	0	1	
0	17 53.13	4 21.05	21 41.18
1	15 46.88	15 78.95	30 58.82
Total	32 100.00	19 100.00	51 100.00

Pearson chi2(1) = 5.0629 Pr = 0.024

Hvordan spiller alder inn i synet på en kommunesammenslåing. Her kan man se en signifikant forskjell på de over og under 50 år. Man ser at de over 50 år er mer splittet i synet på en endring av kommunestrukturen for egen kommune, der 53,13 er imot mens 46,88 prosent er for, flertallet vil altså ikke endre kommunestrukturen dersom det gjelder egen kommune. Ser man derimot på de under 50, er tallene ganske så forskjellige. Her kan man se at hele 78,95 er for en endring av kommunestrukturen for egen kommune, mens bare 21,05 er imot. Det er altså forskjell på alder og synet på kommunestrukturen. Dette kan skyldes flere ting, men en ting kan være at de som er over 50 føler at sin identitet er sterkere knyttet opp mot kommunen og dens historie, enn det de yngre er. De yngre (som vel å merke betegnes som alle under 50) kan tenkes at de ikke føler seg like stor grad knyttet opp til hjemkommunen og er dermed ikke så skeptisk til en eventuell sammenslåing av egen kommune.

## 6.6.2 Hvordan spiller partitilhørighet inn i synet på kommunestrukturen?

Tabell 21

for_kommune	egenkommune			Total
	1	2	3	
0	11 45.83	3 21.43	7 58.33	21 42.00
1	13 54.17	11 78.57	5 41.67	29 58.00
Total	24 100.00	14 100.00	12 100.00	50 100.00

Her er svaret kodet slik at 1 er Arbeiderpartiet, 2 er Høyre/FRP, mens 3 er SV, SP, Kystpartiet og Venstre. Grunnen til SV, SP, KP og Venstre er i en fellesgruppe, er at de hver for seg er for liten til å la seg analysere, dermed ble disse slått sammen. Som ventet er Arbeiderpartiet ganske delt på midten når det gjelder sammenslåing av egen kommune. Nasjonalt er jo også partiet veldig splittet på en ny kommunereform, og hvordan denne skal gjennomføres.

De som tilhører regjeringspartiene Høyre og Frp, er heller ikke overraskende mer positivt innstilte til en endring av kommunestrukturen, der 78,57 prosent sier ja, mens bare 21,43 prosent sier nei. Det er jo fra disse partiene, vel å merke fra nasjonalt hold, at forslaget om endring av kommunestrukturen er kommet, og det ville vært overraskende dersom det hadde vært stor motstand i disse partiene.

Den siste gruppen med småpartier er igjen mer delt i synet, 58,33 for mens 41,67 prosent sier nei. Siden denne gruppen er ganske spredt politisk er det egentlig ikke så mye å si om denne gruppen da det vanskelig lar seg måle. Det er vanskelig å kunne trekke en konklusjon her, da svarprosenten på undersøkelsen var svært lav.

### 6.6.3 Kjønn og holdning til kommunestruktur

Tabell 22

Er du for en endring av kommunestrukturen hvis det gjelder egen kommune?	Hva er ditt kjønn?		Total
	Mann	Kvinne	
Ja	20 55.56	9 45.00	29 51.79
Nei	13 36.11	8 40.00	21 37.50
Vet ikke	3 8.33	3 15.00	6 10.71
Total	36 100.00	20 100.00	56 100.00

Slik tabellen viser her er det ikke noen betydelige forskjeller på kjønn og holdning til kommunestruktur. Variabelen for menn viser at 55,56 er for en endring, mens 36,11 er imot en endring av kommunestrukturen for egen kommune. Variabelen for kvinner viser at 45 prosent er for en endring mens 40 prosent er imot.

### 6.6.4 Utdanning og synet på en endring av kommunestruktur for egen kommune

Tabell 23

for_kommune	lavereutdanning		Total
	0	1	
0	11 34.38	10 52.63	21 41.18
1	21 65.63	9 47.37	30 58.82
Total	32 100.00	19 100.00	51 100.00

Variablene for å se om utdanning spiller inn på synet på holdningen til en endret kommunestruktur. Det er noen forskjeller, uten at de er meget store, eller lar seg generalisere. Noen forskjeller er det allikevel. Slik det fremkommer av tabellen, er 34,38 prosent av de med lavere utdanning (videregående eller lavere) for en endring av

kommunestrukturen, mens blant de med høyere utdanning er tallene 52,63. Tallene for de som er imot er 65,63 for de med lavere utdanning og 47,37 for de med høyere utdanning. Så tendensen er at de med høyere utdanning er mer positivt innstilt til en kommunesammenslåing enn det de med lavere utdanning er, men siden det ikke skiller så veldig mye mellom dem og at utvalget er såpass lite, er det ikke mulig å trekke noen konklusjoner fra disse tallene.

## **6.7 Testing av Hypoteser**

- 1.1 *Folk vil være mer positiv til en sammenslåing på landsbasis enn det de vil være vist det gjelder egen kommune.* Dette viste seg å stemme. 78,6 prosent var for en endring av kommunestrukturen i Norge, mens dette tallet var nede på 52,6 når det gjaldt egen kommune. Dermed kan man si at NIMBY-syndromet er til stedet. Man er altså positiv til en sammenslåing på landsbasis, men disse tallene krymper når man kommer til spørsmålet om sammenslåing når det gjelder egen kommune.
- 1.2 *Jo eldre kommunestyrerepresentantene er, jo mer skeptiske vil de være til en endring av kommunestrukturen når det gjelder egen kommune.* Alder og syn på kommunestruktur av egen kommune, er i stor grad gjeldende. Det var signifikante forskjeller på de over og under 50 år. Bare 21,05 prosent av utvalget over 50 år var positiv til en sammenslåing når det gjaldt egen kommune, mens 53,13 av de under 50 var positiv til en endring hvis det også gjaldt egen kommune. Dermed kan man bekrefte denne hypotesen.
- 1.3 *Tilflyttere vil være mer positivt innstilt til en sammenslåing enn det folk som har bodd lenge i kommunen er.* Siden kun 12,3 prosent av utvalget hadde bodd under 20 år i kommunen, var det ikke grunnlag for å teste denne hypotesen.
- 1.4 *Høyres og FrPs kommunestyrerepresentanter vil være mer positiv til en kommunesammenslåing både nasjonalt, regionalt og egen kommune enn det andre partiers representanter vil være.* Gjennom en tabellanalyse, viste seg at var tendenser til dette, men det var ikke signifikante forskjeller. 78,57 prosent av Høyre og FRPs kommunestyrerepresentanter var positiv til en sammenslåing av egen kommune. Arbeiderpartiet endte som ventet midt på treet, der 54,17 prosent var for, mens 45,83 var imot.

- 1.5 *De som har høyere utdanning på universitet/høyskole vil være mer positiv til en sammenslåing enn de som har lavere utdanning.* Forskjellene her var heller ikke signifikante, og lot seg dermed ikke generalisere. Men det var noen forskjeller på utdanning og syn på en endring av kommunestruktur når det gjaldt egen kommune. I gruppen høyere utdanning var det 52,63 prosent som var positiv til en endring av kommunestrukturen, mens samme tall for de med lavere utdanning var 34,8 prosent.
- 1.6 *Kommunestyrerepresentantene vil være positivt innstilt til mer økt interkommunalt samarbeid som et alternativ til kommunesammenslåing.* Det var 66,1 prosent av utvalget som mente at økt interkommunalt samarbeid kunne være et alternativ til en kommunesammenslåing. 28,6 prosent var negativ til en økning i slike samarbeid.
- 1.7 *Geografiske avstander vil være en av hovedargumentene mot en sammenslåing.* Hele 83,9 prosent mente at geografiske avstander var en av de største utfordringene med en endring av dagens kommunestruktur, dermed kan man si at denne hypotesen var korrekt.
- 1.8 *Kvinner vil være mer skeptisk til sammenslåing enn det menn vil være.* Her var tallene meget jevne. 55,6 prosent av mennene var for en endring av kommunestrukturen, mens 45 prosent av kvinnene hadde samme syn. Som man ser var dette ganske jevnt, men det var et lite flertall av mennene som ønsket en endring av kommunestrukturen, i motsetning til kvinnene der et knapt flertall var imot en sammenslåing.
- 1.9 *Fordelene med interkommunalt samarbeid og en endring av kommunestrukturen vil gå langs effektivitetslinjen, mens ulempene vil dreie seg mer mot demokrati og autonomilinja.* Fordelene som ble tatt frem når det gjaldt interkommunale samarbeid og en eventuell endring av kommunestruktur var bedre tjenestetilbud og større fagmiljøer, går jo langs effektivitetslinjen. Det er verdt å bite merke i at en styrking av regionen som helhet også ble trukket frem, denne vil jeg plassere nærmere mot demokrati og autonomilinja. Ulempene som ble trukket frem var geografiske avstander og sentralisering. De som var noe overraskende var at det var kun når det gjaldt interkommunalt samarbeid at man så at utfordringene lå langs den typiske demokratilinja, variabelen «Vanskeligere å ansvarliggjøre politikere» med 43,9 prosent.



## **6.8 Hovedfunn**

Det viser seg at halvparten av respondentene i undersøkelsen ønsker en endring av kommunestrukturen når det gjelder egen kommune. Hovedargumentene for en endring er at det vil gi bedre fagmiljøer, et bedre tjenestetilbud og vil være med på å styrke regionen som helhet. Utfordringene er avstander og en bekymring for en økende grad av sentralisering.

En økende grad av interkommunalt samarbeid mener mange er et godt alternativ til en kommunesammenslåing. Ved slikt samarbeid mener mange at man klarer å skape et bedre tjenestetilbud og skape bedre fagmiljøer. Samtidig må man være oppmerksom på farene med at det vil være vanskeligere å ansvarliggjøre politikere ved slikt samarbeid.

Hovedutfordringene til endring av kommunestrukturen er geografiske avstander og en bekymring for en økende grad av sentralisering.

Intervjuene med ordførerne er også med på å bygge et lignende bilde. Ingen av de er direkte avvisende til en sammenslåing, selv om mange er kritiske til tidspresset og motivasjonen til å gjennomføre en slik prosess.



## **7 Diskusjon**

### ***7.1 Sammenligning med andre funn***

De funnene jeg har fått inn angående holdning til en endring av kommunestrukturen, samsvarer godt med funn i andre regioner. Politikerne er delt på synet til en endring av kommunestrukturen, men det virker som et lite flertall ønsker en endring av kommunestrukturen. I masteroppgaven «Idéen om Vesterålen storkommune- hva mener lokalpolitikere, og hvilke beveggrunner har de» (Olsen, 2013) av Morten Olsen, er en av hovedfunnene at det er sentrumskommunene som ønsker en sammenslåing, mens de andre kommunene er mer skeptiske. Uten at jeg fikk mulighet til å sjekke dette i min analyse, vil jeg tro at det ville sett likt ut i Vest-Finnmark. Det som er viktig å skille mellom disse funnene, er at Olsens oppgave er fra 2013, altså før forslaget om en ny kommunereform kom. Det skal også bemerkes at kommunene i Vesterålen allerede har et mye mer omfattende samarbeid, samt et godt etablert regionråd.

Hvis man sammenligner tallene i analysen min med denne, ser man allikevel noen likhetstrekk. Både i Vesterålen og i Vest-Finnmark er alder en utslagsgivende variabel. Jo eldre kommunestyrerepresentanten er, jo mer skeptisk er man til en sammenslåing av kommunen. Interkommunalt samarbeid er også et reelt alternativ til en sammenslåing i begge regionene. Samtidig virker ikke kjønn til å være en utslagsgivende variabel i noen av regionene.

Siden debatten ble startet av den første delrapporten, har man fått en stadig større debatt om kommunestrukturen her til lands. At holdningen til kommunestruktur er i endring sterkes videre av en undersøkelse gjort av Sentio, der 6 av 10 lokalpolitikere stiller seg positivt til en sammenslåing av egen kommune (NRK, 2015).

### ***7.2 Kommunedelsutvalg, en løsning?***

Som den eneste kommunen i Vest-Finnmark, har Hasvik sagt nei til å være med i samtaler om en endring i kommunestrukturen. Dette må sees i lys av at de er den eneste kommune i regionen uten veiforbindelse til resten av regionen og er dermed i en litt spesiell situasjon. Det de derimot har gjort er å gå sammen med ni andre øykommuner, og har fått Norsk senter for bygdeforskning til å lage en rapport om tilstanden og

muligheter for kommunene uten fastlandsforbindelse. Skal ikke gå i detalj i denne rapporten, men skal legge frem de viktigste argumentene og konklusjonene denne rapporten kommer med. Mye av det som kommer frem i rapporten, kan overføres til Vest-Finnmark som region, og er dermed også gjeldende der. Derfor vil jeg bruke noen avsnitt fra rapporten til å være med på å bygge opp diskusjonen.

*«Dersom det blir gjennomført tvangssammenslutninger bør det komme formuleringer i kommuneloven som pålegger alle kommuner å opprette kommunedelsutvalg med reell myndighet. Kommunedelsutvalgene må få tildelt arbeidsoppgaver og egen økonomi som gir selvstyre på områder som er viktige for lokal samfunnsutviklingskraft og attraktive bosteder. For å motvirke et framtidig demokratisk underskudd i kommuner med mange øyer og lange avstander, må det tilføres midler som øremerkes til å støtte deltakelse i samfunnsliv, politikk og arbeidsliv.» (Frisvoll m.fl., 2015:17)*

Hvis det blir en storstilt kommunesammenslåing i Norge og i Vest-Finnmark er det viktig at alle føler de være med å bidra i de kommunale prosessene og beslutninger. Siden avstanden mellom tettstedene i Vest-Finnmark er så store, er det viktig at man tar hensyn til dette og aktivt går inn for å hindre at folk føler får for stor avstand til beslutningsmyndigheter. En løsning på dette kan være egne kommunedelsutvalg med myndighet og ressurser til å ta valg de mener er best for sitt område. Dette er de fleste ordførerne i regionen enig om at må være på plass dersom en sammenslåing skal gjennomføres. Med å opprette slike utvalg vil man bevare et godt lokaldemokrati også i «ytterkantene» av de nye store kommunene, samt at man ivaretar en viss form for legitimitet i de politiske beslutningene. Det må være opp til lokalbefolkningen å bestemme hvem som skal sitte i et slikt utvalg, og det må foregå gjennom normale standardiserte demokratiske spilleregler.

*«Flere i kommunenes politiske og administrative ledelse er bekymret for om storsamfunnet – representert ved rikspolitikere – er villig til å gi økonomiske rammer som gjør det mulig å opprettholde samfunn, bosetting og næringsliv i øykommunene. De frykter altså at oppslutningen om det politiske målet om bosetning i hele landet er i ferd med å svekkes. For øykommunene representerer kommunereformen en sentralisering, tapping av lokale oppgaver og tap av kontroll og innflytelse over eget samfunn. Reformen representerer på*

*ingen måte noen styrking av lokalt demokrati – snarere tvert imot, sett fra øykommunene selv. Det å kunne fortsette som egen kommune representerer et vern mot prioriteringskamper om knappe ressurser i en ny sammenslått storkommune. En kamp både innbyggere og kommuneledelsen tar for gitt at de vil tape som en utkant i utkanten.» (Frisvoll m.fl., 2015:16)*

Mange små kommuner i dag har utfordringer knyttet opp mot sin geografi og lite strategiske beliggenhet og er i dag allerede en utkant i kommune-Norge. Dermed er det vel naturlig at disse kommunene er skeptiske til en eventuell sammenslåing, da de frykter å havne enda mer utenfor sentrum enn det de allerede er i dag. Mange vil kunne oppleve forslaget til den nye kommunereformen som en sentraliseringsreform, der makten vil bli flyttet inn til de store byene (Alta og Hammerfest, i et Vest-Finnmarks-perspektiv) og utkantene vil bli strippet for innflytelse og oppgaver. Dette kom jo også frem i undersøkelsen blant kommunestyrerepresentantene, der sentralisering var dratt frem som en av de største utfordringene med en eventuell kommunesammenslåing. Mange småkommuner vil nok mene at de kjemper harde nok kamper mot de store allerede i dag, og er dømt til å tape hvis man skal lage enda større enheter.

*«Et av målene med kommunereformen er et styrket lokaldemokrati. Større kommuner vil legge grunnlaget for å kunne overføre flere oppgaver til kommunene og det vil gi kommunene kapasitet til å kunne ta tilbake noen av oppgavene som nå ligger i interkommunale samarbeid. Færre og større kommuner vil også gi mindre behov for statlig detaljstyring.» (Regjeringen, 2015)*

Samtidig scorer lokaldemokrati veldig svakt på de fleste spørsmålene i undersøkelsen. Dette kan tyde på at mange politikere ikke ser interkommunalt samarbeid eller en sammenslåing som en fare for lokaldemokratiet. Det kan også tenkes at politikerne føler avmakt eller at deres beslutninger ikke har så mye å si, siden de har et lite rom for å bedrive lokalpolitikk, på grunn av dårlig økonomi eller strenge statlige styringsrammer. Mange mener at en kommunesammenslåing vil være i fare for lokaldemokratiet, men ser man til Danmark som tidligere vist i oppgaven, kan faktisk en sammenslåing av kommuner gi positivt utslag på lokaldemokratiet. Med å få store avstander mellom politikere og borgere, må de som styrer jobbe mer aktivt for at alle skal bli hørt og

dermed legge bedre til rette for at alle skal få innsyn i de kommunale prosessene. Med større kommunale oppgaver og tjenester vil også kommunen spille en viktigere rolle, med tilgang til flere tverrfaglige ressurser som kan settes inn, dermed vil man føle at man kan «påvirke» innbyggernes ønsker i mye større grad enn det man gjør i dag. Da vil det kunne tenkes at lokalpolitikk oppfattes som mer interessant enn det gjør i dag, der kommuner sliter med ressurser og lite handlingsrom, og mange har en oppfatning av «det er det samme hva man stemmer med lokalvalg, da partilinjene nesten er usynlige». Regjeringen har jo som nevnt tidligere i analysen vært klar på at den nye kommunereformen er ment for å styrke lokaldemokratiet. Uenigheten om hvorvidt en sammenslåing er en fare for lokaldemokratiet er heller ikke nytt. Det samme argumentet ble brukt etter at Schei-komiteen la frem sitt arbeid om en ny kommunestruktur på 1960-tallet. Frykten for at oppslutningen rundt lokaldemokratiet skulle falle, viste seg ikke å stemme, og man opplevde ikke et fall i oppslutningen de påfølgende lokalvalgene (Hansen, 2014). Og det er jo ikke slik at demokratiet ikke fungerer i større kommuner den dag i dag, slik at frykten for lokaldemokratiet kan virke noe overdrevent.

For at kommuneprosessen til regjeringen skal virke legitim og ryddig, vil man kunne anta at det er viktig at alle innbyggerne føler at de blir hørt, da enten gjennom folkemøter eller folkeavstemninger. Hvis dette ikke er tilfelle, kan prosessen miste legitimiteten i befolkningen, og man vil møte motstand fra de aktuelle kommunene. Dermed må man ta hensyn til det jeg tidligere i kapittel 4 kalte *responsiviteten* til kommunene. Med å involvere innbyggerne i prosessen, vil man kunne oppnå det Scharpf kaller input-legitimitet.

Samtidig er det viktig at det oppfattes av innbyggerne at kommunen selv har kontroll over prosessen, altså at de *folkevalgte har kontroll over dagsorden*, som går under systemkapasiteten til kommunene. Innbyggerne må vite hvor de skal henvende seg hvis de ønsker det, og kommunen må være tydelig på hvor beslutninger angående kommuneprosessen blir fattet. Hvis man antar at lokalpolitikere i kommunen alltid vil gjøre det som er det beste for egen kommune og har en bedre oversikt over hvordan det står med kommunen i mye større grad enn innbyggerne, vil ikke en folkeavstemning være nødvendig for skape legitimitet. For dersom en sammenslåing fører med seg at man får et bedre tjenestetilbud, vil en slik prosess oppnå *output-legitimitet*. Der blir

lokalpolitikerne målt etter hvor godt tjenestetilbud de klarer å skape, og en sammenslåing vil altså oppnå legitimitet gjennom dette.

### **7.3 Et økt omfang av interkommunalt samarbeid?**

Siden det virker som regjeringens forslag utelukker status quo for kommunene, vil et alternativ til en sammenslåing være et økende interkommunalt samarbeid. Det eksisterende interkommunale samarbeidet virker til å fungere godt i Vest-Finnmark og man ser stadig på nye områder man kan etablere samarbeid på. En av erfaringene man faktisk kan ta med seg fra den danske kommunereformen er at man trodde det interkommunale samarbeidet skulle falle bort, eller bli mindre med en sammenslåing. Dette viste seg å være feil, og det som skjedde var det stikk motsatte. Det er nemlig ingen automatikk i at interkommunalt samarbeid forsvinner med større kommuner, de bare samarbeider om andre arbeidsoppgaver.

Det at regjeringen er skeptisk til interkommunale ordninger fordi den mener det gir kommunene demokratisk underskudd, vil likevel ikke ved eventuelle sammenslåinger gjøre slikt samarbeid unødvendig. Kommunene selv er meget godt fornøyd med nettopp interkommunalt samarbeid. I intervjuene med ordførerne viste det seg at mange av dem mente at et slikt samarbeid ikke gir politisk underskudd, men tvert imot faktisk er sunt fordi det sørger for at hver kommune kan være selvstendige enheter som kan selv velge hvilke samarbeidsavtaler de kan inngå.

Man kan tenke seg videre at gjennom økt samarbeid på tvers av kommunegrensene vil man etter hvert få frem en felles interkommunal identitet, slik som Almås og Frisvoll peker på er nødvendig for en vellykket kommunesammenslåing. Så hvis slikt samarbeid fortsetter å vokse, vil det kunne tenkes at med årenes løp og økt samhandling vil kommunegrensene bli visket sakte men sikkert ut, og man kan få «naturlige» sammenslåinger mellom kommunene. Dermed kan tenkes at en fordel med slikt interkommunalt samarbeid i Vest-Finnmark er med på å styrke regionen, ikke bare utad, men også internt. Det at regjeringen åpner for å pålegge kommunene økt interkommunalt samarbeid hvis de ikke inngår i en kommunesammenslåing, kan være uheldig. Det at man tvinger kommuner til å samarbeide kan tenkes å skape konflikter, da ingen av partene har valgt å inngå samarbeid selv. Kommunene er de som til enhver tid

har best oversikt over hvordan de utfyller sin rolle som tjenesteyter, og allerede i dag inngår i interkommunale samarbeid på utfordringer de selv innser at de ikke klarer selv.

Det er også viktig å ikke se seg blind på den danske kommunereformen, da Danmarks geografi og infrastruktur er helt annerledes enn den norske. Danmarks 5,5 millioner innbyggere bor på et areal som er mindre enn det Finnmarks 75 000 innbyggere bor på. Dermed blir det vanskelig å kunne sammenligne erfaringene man har i Danmark med hva som skal skje her til lands, og spesielt da knyttet opp til distriktene langs kysten. Danskene har måtte ta hensyn til at det bor såpass mange mennesker på et såpass lite område, og har dermed hatt andre utfordringer enn det mange norske kommuner står ovenfor.

Uansett om det blir en sammenslåing eller ikke, viser jo tallene i analysen og gjennom intervjuene med ordførerne at en slik prosess som pågår nå, er nødvendig fra tid til annen. Det at kommuner møtes og diskutere egne og felles utfordringer, kan være med på å styrke samarbeidet, selv om det ikke skulle føre til en sammenslåing. Dette bekreftes da 83,9 prosent av lokalpolitikerne mener at det er nødvendig med en debatt omkring kommunestrukturen i Vest-Finnmark.

Hvis man åpner for tvangsammenslåinger av enkelte kommuner, vil det det fort kunne tenkes å aktualisere sentrum-periferi debatten, som ofte kommer frem når det snakkes om endringer av kommunestrukturen. Med å bruke tvang, enten når det gjelder sammenslåing eller økt interkommunalt samarbeid, kan det tenkes at kommunene vil samarbeide dårligere, da selv om de kanskje opprinnelig ønsker å være med på samarbeidet. Derfor er det grunn til å tro at lokalisering av tjenester og fagmiljøer vil være med å skape enda mer uenighet enn det det gjør i dag.

#### **7.4 Forslag til videre forskning**

Baldersheim og Rose hadde en analyse om innbyggernes holdning til en endring av kommunestrukturen i en forskningsrapport fra 2003, «*Er smått så godt? Er stort så flott?*». Her har de tatt for seg innbyggernes holdning til en endring av kommunestrukturen. Her viser det seg at motstanden mot en sammenslåing er synkende, men at flertallet av befolkningen er negativ til at deres egen kommune skal bli slått sammen med en eller flere nabokommuner (Baldersheim, 2003). Siden det er



skjedd mye mellom 2003 til dagens dato, ville det vært interessant å se hvordan holdning innbyggerne i Vest-Finnmark har til en eventuell endring i kommunestrukturen.

Det vil være mulig å se på hvordan et eventuell kommunedelsutvalg ville blitt mottatt og kunne fungert, hvis det da skulle bli en omfattende endringer på kommunekartet i Vest-Finnmark.

Kunne også vært en mer omfattende undersøkelse på hvordan det interkommunale samarbeidet fungerer i regionen, og hvordan disse styres og hvordan politikerne jobber med å få innsyn og oversikt over slike samarbeid.

Det å se nærmere på lokaldemokratiets vilkår og stilling i Vest-Finnmark ville også vært interessant. Siden denne oppgaven ikke går i dybden, vil det være interessant å se hvorvidt man tror en kommunereform er et angrep på kommunenes autonomi og lokaldemokratiske verdier, eller om man faktisk mener en slik reform kan være med på å skape nytt liv for lokaldemokratiet.

Ville også være interessant å se lignende undersøkelser fra flere regioner, for å kunne sammenligne disse opp mot hverandre. Dette vil gi et bedre sammenligningsgrunnlag, samt at man kan få frem regionale forskjeller og likheter.

## **7.5 Avslutning**

Halvparten av de kommunepolitikerne som tok seg tid til å svare på undersøkelsen er altså for en endring av kommunestrukturen i Vest-Finnmark, noe som tyder på at det faktisk er mulig at man får endringer av kommunekartet. Samtidig er det mange hindre på veien, og det er viktig at man får en ryddig prosess, som legger til rette for regionens utfordrende geografi. Det er vanskelig å se hvordan man skal oppnå så mange stordriftsfordeler med en sammenslåing, da man uansett må levere tjenester der hvor folk bor. Kommunen er en viktig del av samfunnet, både som tjenesteleverandør og også som en identitetsskapende enhet, og endringer i kommunestrukturen vil alltid være en kilde til debatt.

Siden mange kommuner sliter med en synkende og eldre befolkning, mens andre kommuner opplever vekst og økt velstand, er det kanskje unngåelig at mange

kommuner må bite i det sure eplet, og innse at man rett og slett ikke klarer å levere et godt nok tilbud til sine innbyggere på lengre sikt. Spørsmålet om hva som er det beste alternativet; økt interkommunalt samarbeid eller en endring i kommunestrukturen, er noe kommunene selv må ta en avveining på, da begge to alternativer har klare fordeler, men samtidig noen utfordringer som må løses.

*«For å få innspill om elementer som vi ikke har tenkt på bør utredes. Men jeg synes det er vel så viktig når det er et reformarbeid man skal se på, at man også ser på nåværende situasjon, kan man bli bedre med å være alene, og hvordan det vil være i fremtiden»*

Ragnar Olsen, ordfører Kvalsund Kommune (Østvik, 2015)

Folk i Vest-Finnmark er godt vant med å være alene i kraftige vinterstormer og mener de skal klare «å stå han av», kanskje det er slik de tenker om kommunesammenslåing også? Det at man er i en presset situasjon med kanskje en haltende økonomi er ikke et problem, det er rett og slett bare som en lang vinternatt i februar, den er ganske så mørk, men snart kommer sommeren og midnattssolen, dermed vil dagene bli lysere og vinteren er glemt.

## 8 Referanseliste

### Bøker og artikler

- Aars, J. Noen kjennetegn på godt lokaldemokrati KS, 2007. 2015.
- Almås R. and Frisvoll, S. Kommunestruktur mellom fornuft og følelser: betydningen av tilhørighet og identitet i spørsmål om kommunesammenslutning. Rapport (Norsk senter for bygdeforskning: trykt utg.). Vol. 05/04. 2004, Trondheim: Norsk senter for bygdeforskning.
- Baldersheim, H., et al. Er smått så godt? Er stort så flott?: analyser av kommunestrukturens betydning. Forskningsrapport (Universitetet i Oslo. Institutt for statsvitenskap: trykt utg.). Vol. 1/2003. 2003, Oslo: Department of Political Science, University of Oslo Unipub.
- Baldersheim, H. and L.E. Rose, Territorial choice: the politics of boundaries and borders. 2010, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Baldersheim, H. and L.E. Rose, Det Kommunale laboratorium: teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering. 3. utg. ed. 2014, Bergen: Fagbokforl.
- Baldersheim, H., E. Smith, and Demokratiprogrammet, Lokalt demokrati uten kommunalt selvstyre?: en publikasjon fra Demokratiprogrammet ved Universitet i Oslo. 2011, Oslo: Abstrakt forl.
- Baldersheim, H., På barrikadene for status quo. Plan, 2012. 44(02): p. 16-19.
- Baldersheim, H., M. Øgård, and A.V. Haug, Mot den virtuelle kommunen: studier i e-demokrati og e-forvaltning. 2008, Bergen: Fagbokforl.
- Christensen, T. Regionale og distriktspolitiske effekter av New Public Management. 2003.moderniseringsdepartementet, k.-o. Regionale utviklingstrekk 2014. 2014. 2014.
- Dahl, R.A. and E.R. Tufte, Size and democracy. The politics of the smaller European democracies. 1973, Stanford, Calif: Stanford University Press.
- Denters, B., et al., Size and local democracy. 2014, Cheltenham: Edward Elgar.

- Frisvoll, S, O.S., Mariann Villa, Bjørn Egil Flø og Reidar Almås, Kommunereformen og øykommuner uten landfast forbindelse. Norsk senter for bygdeforskning, 2015. 1: p. 176.
- Grønmo, S., Samfunnsvitenskapelige metoder. 2004, Bergen: Fagbokforl.
- Halvorsen, K., Å forske på samfunnet: en innføring i samfunnsvitenskapelig metode. 3. utg. ed. 1993, Oslo: Bedriftsøkonomens forl.
- Hansen, T. and L.A. Heløe, Mellom politiske prinsipper og lokal pragmatisme: kommunesammenslutningenes legitimeringsgrunnlag. NIBR-rapport (Oslo: 2002- : trykt utg.). Vol. 2003:10. 2003, Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Hansen, J.C., Administrative grenser og tettstedsvekst. 1970, Universitetsforlaget: Bergen.
- Houlberg, K., Kommunale stordriftsfordeler: myte eller realitet? Nordisk administrativt tidsskrift (trykt utg.). 1995.
- Jacobsen, D.I., Perspektiver på kommune-Norge: en innføring i kommunalkunnskap. 2009, Bergen: Fagbokforl.
- Jacobsen, D.I., et al. Evaluering av interkommunalt samarbeid etter kommunelovens § 27 - omfang, organisering og virkemåte. 2011.
- Jacobsen, D.I., Interkommunalt samarbeid i Norge: former, funksjoner og effekter. 2014, Bergen: Fagbokforl.
- Jan Erling, K., R. Helge, and W. Marte, En demokratireform for mer robuste kommuner? Plan, 2014(02): p. 16-22.
- Jens, B.-H., Harald Baldersheim og Eivind Smith (red.): Lokalt demokrati uten kommunalt selvstyre? Tidsskrift for samfunnsforskning, 2012. 53(02): p. 246-249
- Jensen, B. and O.G. Narud, Norske kommuner - noen myter og realiteter. Fagbladet Samfunn og Økonomi. Oslo: Fagforbundet. 2012.1
- Ks, Interkommunalt samarbeid i Norge: omfang og politisk styring. Econ-rapport (trykt utg.). Vol. 2006:057. 2006, Oslo: ECON Analyse.
- Leknes, E., Interkommunalt samarbeid: konsekvenser, muligheter og utfordringer. Rapport IRIS (trykt utg.). Vol. 2013/008. 2013, Stavanger: International Research Institute of Stavanger.

- Lægneid, P.P.G.R., Frå einskap til mangfold - eit perspektiv på indre fristilling i statsforvaltning, ed. I T. Grønlie og P. Selle (red.). 1998, Ein stat? Fristillingas fire ansikt: Samlaget.
- McEvoy, P. and D. Richards, A critical realist rationale for using a combination of quantitative and qualitative methods. *Journal of Research in Nursing*, 2006. 11(1): p. 66-80.
- Monkerud, Lars Chr., and J.S. Rune, Smått og godt? Kommunestørrelse, ressurser og tilfredshet med det kommunale tjenestetilbudet. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 2010. 26(04): p. 265-295.
- Mouritzen, P.E., City size and citizens' satisfaction: two competing theories revisited. *European Journal of Political Research*, 1989. 17(6): p. 661-688.
- Naustdalslid, J., Fremtida for kommunene. *Plan*, 2012(02).
- Nilssen, I.B., Robusthet under framtidig kommunestruktur i Finnmark: sammendragsrapport. Rapport (Norut NIBR Finnmark: trykt utg.). Vol. 2005:3. 2005, Alta: Norut NIBR Finnmark.
- Nystad, Jens Fr., Vaktmester i statens hus? *Plan*, 2012. 44(02): p. 10-15.
- Olsen, J.P., A. Sbragia, and F.W. Scharpf, Symposium: Governing in Europe: Effective and Democratic? *Journal of European Public Policy*, 2000. 7(2): p. 310-324.
- Paasi, A., Bounded spaces in the mobile world: Deconstructing 'regional identity'. *Tijdschrift voor economische en sociale geografie*, 2002. 93(2): p. 137-148.
- Rhodes, R., The new governance: Governing without government. *Polit. Stud.*, 1996. 44(4): p. 652-667.
- Ringdal, K., Enhet og mangfold: samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode. 2. utg. ed. 2007, Bergen: Fagbokforl.
- Rose, L.E., Kommunestrukturen i Norge: Folkets røst. Göteborgs Universitet - Förvaltningshögskolan, 2011.
- Røykenes, K., Metodetriangulering – et metodisk minefelt eller en berikelse av fenomener? *Sykepleien Forskning*, 2008. 3(4): p. 224-226.
- Scharpf, F., et al., Governing in Europe: effective and democratic? 2001. p. 185-186.

- Sørensen, R., Frivillige sammenslåinger av kommuner - en vakker, men håpløs idé? Samfunnsspeilet (trykt utg.). 2004
- Thagaard, T., Systematikk og innlevelse: en innføring i kvalitativ metode. 2. utg. ed. 2003, Bergen: Fagbokforl.
- W. Meckling and Jensen, M., Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. Journal of Financial Economics, 1976. 3(4): p. 305.
- Williamson, O.E., Markets and hierarchies: analysis and antitrust implications: a study in the economics of internal organization. 1975, New York: Free Press.
- Østerud, Ø., Statsvitenskapelig leksikon. [Rev. utg.]. ed. 2007, Oslo: Universitetsforlaget.
- Østre, S., Om å skyte spurv med kanon og likevel bomme. Norsk statsvitenskapelig tidsskrift, 2011. Oslo: Universitetsforlaget

### **Internettreferanser**

- Bendixen, A. Lei av fergetrøbbel på Hasvik-ferga: – Folk blir forbannet. 2014 05.12.2014 [cited 2015 03.03]; Available from: [http://www.nrk.no/troms/lei-av-fergetrobbel-pa-hasvik-ferga\\_-\\_folk-blir-forbannet-1.12085305](http://www.nrk.no/troms/lei-av-fergetrobbel-pa-hasvik-ferga_-_folk-blir-forbannet-1.12085305)
- Finnerud, K.T. Kommunereformen–et historisk tilbakeblikk. 2013 04.10.14 [cited 2014 20.10]; Available from: <http://www.ks.no/PageFiles/63821/KTF%20Kommunereformen.pdf>
- FFK-Fylkeskommune, F. RessursRIK region2010–2013. 2010 26.03.2015 [cited 2014 20.11]; Available from: <http://www.ffi.no/Handlers/fh.ashx?Mid1=128&FilId=10069>
- Hansen, T. Svakt argument mot sammenslåing. 2014 01.10.2014 [cited 2015 30.04]; Available from: <http://www.dagbladet.no/2014/10/01/kultur/meninger/debatt/sanner/kommune/35523424/>
- Jacobsen, L. – Kommunereformen er godt i gang i Finnmark 2015 28.04.2015 [cited 2015 04.05]; Available from: [http://www.nrk.no/finnmark/\\_-kommunereformen-er-godt-i-gang-i-finnmark-1.12333224](http://www.nrk.no/finnmark/_-kommunereformen-er-godt-i-gang-i-finnmark-1.12333224)

- KoRus-nord. Politikk må ha legitimitet. 2015 [cited 2015 07.05]; Available from: <http://www.kommunetorget.no/HVA-ER-planlegging/Planlegging-og-politikk---en-kritisk-refleksjon/Planlegging-og-politikk---to-ulike-logikker/6-Politikk-ma-ha-legitimitet/>.
- KS. Kommunestruktur – et tilbakeblikk. 2007 2007 [cited 2014 02.10]; Available from: <http://www.ks.no/PageFiles/7890/Kommunestruktur%20-%20et%20tilbakeblikk.pdf>
- KS. Kommunestrukturdiskusjonen- faktaark og spørsmål. 2013 01.2013 [cited 2014 10.11]; Available from: <http://www.fylkesmannen.no/Documents/Dokument%20FMOP/Kommunal%20styring/Kommunemodernisering/KS%20kommunestrukturdiskusjon%20saml et.pdf>
- Kun.nl.no. likestillingsstatistikk Finnmark. 2009 30. oktober, 2014 [cited 2015 20.04]; Available from: <http://www.kun.nl.no/filer/likestilling%20og%20mangfold.pdf>
- Lovdata. Lov om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (inndelingslova). 2001 01.01.2014 [cited 12.10 2014]; Available from: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2001-06-15-70>
- NAV. Arbeidsledigheten øker noe. 2015 27.02.2015 [cited 2015 3.05]; Available from: <https://www.nav.no/no/Lokalt/Finnmark/Pressemeldinger/Arbeidsledigheten+%C3%B8ker+noe.408662.cms>.
- NRK. Flere positive til sammenslåing. 2015 20.04.2015 [cited 2015 20.04]; Available from: <http://www.nrk.no/nyheter/flere-positive-til-sammenslaing-1.12318578>
- A) Regjeringen. Kommunestruktur i Danmark. 2014 13.05.14 [cited 2015 07.05]; Available from: <https://www.regjeringen.no/nb/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/Norden/danmark/id751063/>.
- B) Regjeringen. Kommunestruktur i Finland. 16.6.2014 16.6.2014 [cited 2015 02.02]; Available from: <https://www.regjeringen.no/nb/tema/kommuner-ogregioner/kommunereform/Norden/finland/id751064/>.

- C) Regjeringen. Kommunestruktur på Island. 2014 13.05.2014 [cited 2015 03.02]; Available from: <https://www.regjeringen.no/nb/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/Norden/island/id751731/>
- D) Regjeringen. Kommunestruktur i Sverige. 2014 13.05.2014 [cited 2015 02.02]; Available from: <https://www.regjeringen.no/nb/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/Norden/sverige/id751065/>
- E) Regjeringen. Lokaldemokrati. 2014 03.11.2014 [cited 2015 05.04.2015]; Available from: [https://www.regjeringen.no/nb/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/Verktoy/Lokaldemokrati/id2001822/#Styrket\\_lokal\\_demokrati](https://www.regjeringen.no/nb/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/Verktoy/Lokaldemokrati/id2001822/#Styrket_lokal_demokrati)
- F) Regjeringen. Fakta om kommunene og fylkeskommunene. 2013 10.10.13 [cited 2014 08.10.14]; Available from: <https://www.regjeringen.no/nb/tema/kommuner-og-regioner/kommunalrett-og-kommunal-inndeling/forholdet-kommune-stat/fakta-om-kommunene-og-fylkeskommunene/id548623/>
- G) Regjeringen. Virkemidler. 2014 03.11.2014 [cited 2015 03.05]; Available from: <https://www.regjeringen.no/nb/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/Hvorfor-kommunereform/Ovrige-tiltak/id759720/>
- H) Regjeringen. Tiltakssonen i Finnmark og Nord-Troms. 2015 20.01.2015 [cited 2014 09.11]; Available from: <https://www.regjeringen.no/nb/tema/kommuner-og-regioner/regional--og-distriktpolitikk/regionalpolitisk-innsats-i-nordomradene/virkemidler-i-tiltakssonen/id2362290/>
- I) Regjeringen. Meld. St. 14 (2014-2015). 2014 20.03.15 [cited 2015 08.05]; Available from: <https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/meld.-st.-14-2014-2015/id2401505/?docId=STM201420150014000DDDEPIS&ch=1>
- J) Regjeringen. Prosess og milepæler. 2014 03.11.2014 [cited 2015 09.05]; Available from: <https://www.regjeringen.no/nb/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/Hvorfor-kommunereform/prosess/id751050/>.
- Rose, H.B.o.L.E. HVORDAN FUNGERERLOKALDEMOKRATIET? 2011 03.2011 [cited 2015 14.04]; Available from: <http://www.ks.no/PageFiles/56887/Lokaldemokratirapport%202010.pdf?epslanguage=no>



- Røiseland Asbjørn, S.E.o.T.J. Seks gevinster ved dansk kommunereform. 2015 08.2015 [cited 2015 20.04]; Available from: <http://www.aftenposten.no/meninger/kronikker/Kronikk-Seks-gevinster-ved-dansk-kommunereform-7972825.html>
- Store norske leksikon. Kommunalt Selvstyre. 2013 13.11.2013 [cited 2015 07.05]; Available from: [https://snl.no/kommunalt\\_selvstyre](https://snl.no/kommunalt_selvstyre).
- Sundvoll-erklæringen. Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre og Fremskrittspartiet. Sundvolden-plattformen 2013 16.10.2013 [cited 2015 0305]; Available from: <https://www.regjeringen.no/contentassets/a93b067d9b604c5a82bd3b5590096f74/plattform.pdf>
- Sørensen, R.J., Hvorfor har vi så mange små kommuner? 2012, 05.2012 (Cited 2015 04.02) Available from: <http://www.magma.no/hvorfor-har-vi-sa-mange-sma-kommuner>
- Østvik, K. En stor kommune? Ordfører Ragnar er på gli. Ifinnmark 2015 28.04.2015 [cited 2015 28.04]; Available from: [http://www.ifinnmark.no/En\\_stor\\_kommune\\_\\_Ordf\\_rer\\_Ragnar\\_er\\_p\\_gli-5-81-45986.html](http://www.ifinnmark.no/En_stor_kommune__Ordf_rer_Ragnar_er_p_gli-5-81-45986.html)

### **Tidligere Masteroppgaver**

- Olsen, M.S., Idéen om Vesterålen storkommune – hva mener lokalpolitikkerne, og hvilke beveggrunner har de?: En holdningsstudie blant kommunestyrerepresentantene i Andøy, Bø, Hadsel, Sortland, Lødingen og Øksnes. 2013.

## Offentlige dokumenter

- Christiansen, R. and f. Kommune- og, Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring: utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon av 18. april 1989; avgitt til Kommunaldepartementet 20. mai 1992. 1992, Statens forvaltningstjeneste, Seksjon Statens trykking: Oslo.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet: Oslo. Stortingsmelding, Eit sterkt lokaldemokrati. St. 33 K-o. Regionaldepartementet, 2008, Departementet: Oslo
- Kommunal- og Moderniseringsdepartementet, K.-o., Kommuneproposisjonen 95 S, 2015. 2014
- KR.D. Fremtidens kommunestruktur- kommuner med ansvar for egen utvikling. 2005. Sluttrapport fra den sentrale koordineringsgruppen for Prosjektet. Oslo : kommunal- og regionaldepartementet og KS
- Norge Kommunal- og, r., Stat og kommune - styring og samspel. St.meld. ... (trykt utg.). Vol. 12(2011-2012). 2012, Oslo: Departementenes servicesenter.
- Schei, N. and a. Norge Kommunal- og, Om en revisjon av den kommunale inndeling m. v.: prinsipielle retningslinjer: innstilling II. Innstillinger og betenknings fra kongelige og parlamentariske kommisjoner, departementale komitéer m.m., 1952.
- Sevland, L.J. and r. Norge Kommunal- og, Det lokale folkestyret i endring?: om deltaking og engasjement i lokalpolitikken: utgreiing frå Lokaldemokratikommisjonen oppnemnt ved kronprinsregentens resolusjon 12. mars 2004: gjeven til Kommunal- og regionaldepartementet 4. april 2006. Norges offentlige utredninger (tidsskrift: trykt utg.). Vol. NOU 2006:7. 2006, Oslo: Departementenes servicesenter, Informasjonsforvaltning.
- Stortingsmelding, Kommunereformen- nye oppaver til større kommuner Meld. St. 14, K.-o. regionaldepartementet, Editor. 2015: [www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no). p. 83.
- Vabo, S.I. and m. Norge Kommunal- og, Kriterier for god kommunestruktur: delrapport fra ekspertutvalg. 2014, Kommunal- og moderniseringsdepartementet: Oslo.

## Vedlegg

### Spørreskjema til lokalpolitikere

Hva med kommunestrukturen i Vest-Finnmark?

*«Alle» vil slå sammen kommunene, men hva ønsker kommunepolitikere skal skje i Vest-Finnmark?*

#### Bakgrunn og formål

Jeg er en student i statsvitenskap på Norges arktiske universitet som skriver en masteroppgave som skal være ferdig til våren. Temaet for oppgaven er Vest-Finnmarks kommunestruktur og hvordan de folkevalgte i regionen ser for seg hvordan fremtidens Vest-Finnmark blir seende ut. Derfor ønsker jeg å stille spørsmål som angår dagens kommunestruktur, hvordan interkommunalt-samarbeid fungerer og eventuelt endring av kommunestrukturen i regionen. Det vil også bli stilt bakgrunn spørsmål.

Hva innebærer deltakelse i studien?

Store deler av oppgaven min vil være basert på svarene jeg får av kommunepolitikere. Derfor er det meget viktig for meg at flest mulig har mulighet til å svare. Jeg bruker et system som heter Questback som enkelt kan svares på via mail og vil ikke kreve veldig lang tid å svare på.

Hva skjer med informasjonen om deg?

Alle personopplysninger vil bli behandlet konfidensielt og ingen enkeltpersoner vil kunne gjenkjennes i den ferdige oppgaven. Opplysningene anonymiseres og innsamlede data vil bli enten bli slettet eller oppbevart og sikret av Norges arktiske universitet når prosjektet avsluttes mai 2015.

#### 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 anonymisert. Men dine svar kan ikke erstattes med noen andre slik at jeg håper derfor du vil svare på undersøkelsen.

Dersom du har spørsmål til studien, ta kontakt med Johan Vaséli på telefon \*\*\*\*\* eller på [jva005@post.uit.no](mailto:jva005@post.uit.no). Ansvarlig veileder er professor Hans-Kristian Hernes og kan nås på telefonnummer \*\*\*\*\* eller på [hans-kristian.hernes@uit.no](mailto:hans-kristian.hernes@uit.no). Oppgaven vil bli tilgjengelig etter sensuren er falt.

Studien er meldt og godkjent av Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapeligdatatjeneste AS.

Jeg vil skjule min identitet

[Les om retningslinjer for personvern.](#) (Åpnes i nytt vindu)

**1) Mener du at din kommune har et godt nok tilbud til sine innbyggere?**

Nei, det er meget dårlig

Nei, det er dårlig

Ja, tilbudet er godt

Ja, tilbudet er meget godt

Vet ikke

**2) Hvordan mener du at dagens kommunestruktur i Vest-Finnmark fungerer?**

Meget dårlig

Dårlig

Godt

Meget godt

Vet ikke

**3) På hvilke av følgende områder opplever du at din kommune klarer seg best? Velg de 3 viktigste**

Økonomi

Helse og omsorg

Skole og barnehager

Tekniske tjenester

Kulturtilbud

Samferdsel

Næringsutvikling

Skape gode fagmiljøer

Anskaffelse av fagpersonell

Et godt lokaldemokrati

Annet

Vet ikke

**4) På hvordan områder opplever du at din kommune har de største utfordringene? Velg de 3 viktigste**

Økonomi

Fraflytting

Helse og omsorgstilbud

Skole og barnehagetilbud

Samferdsel og kommunikasjon

Svakt lokaldemokrati

Svake fagmiljøer

Vanskelig å skaffe kompetent arbeidskraft

Næringsutvikling

Kulturtilbud

Annet

Vet ikke

**5) Er opprettholdelsen av dagens kommunestruktur den beste løsningen for din kommune?**

Ja

Nei

Vet ikke

**6) Kan økt interkommunalt samarbeid være et alternativ til kommunesammenslåing?**

Ja

Nei

Vet ikke

**7) Har du god oversikt over omfanget av interkommunale samarbeid som din kommune deltar i?**

Ja

Nei

Vet ikke

**8) Hva er de største fordelene med interkommunalt samarbeid? Velg de 3 viktigste**

Bedre tjenestetilbud

Næringsutvikling

Styrket lokaldemokrati

Samferdsel

Kommunikasjon

Styrket region som helhet

Lettere å få kvalifisert arbeidskraft

Befolkningsvekst

Bedre fagmiljøer

Økonomi

Annet

Vet ikke

**9) Hva mener du er de største utfordringene med interkommunalt samarbeid? Velg de 3 viktigste**

Geografiske avstander

Sentralisering

Samferdsel

Tjenestetilbudet

Økonomi

Fraflytting

Dårligere kontroll over tjenestetilbudet



Svakere lokaldemokrati

Svakere som region

Vanskeligere å ansvarliggjøre politikere

Vanskeligere å få gjennomslag av staten

Annet

Vet ikke

**10) Er du for en endring av kommunestrukturen på landsbasis?**

Ja

Nei

Vet ikke

**11) Er du for en endring av kommunestrukturen i Vest-Finnmark**

Ja

Nei

Vet ikke

**12) Er du for en endring av kommunestrukturen hvis det gjelder egen kommune?**

Ja

Nei

Vet ikke

**13) Mener du det kan være grunnlag for en eller to storkommuner i Vest-Finnmark**

Ja

Nei

Vet ikke

**14) Synes du det er nødvendig med en debatt om kommunestrukturen i Vest-Finnmark**

Ja

Nei

Vet ikke

**15) Hvilken område mener du kan bli styrket av en endring i kommunestrukturen i Vest-Finnmark? Velg de 3 viktigste**

Bedre tjenestetilbud

Næringsutvikling

Styrket lokaldemokrati

Samferdsel

Kommunikasjon

Styrket region som helhet

Lettere å få kvalifisert arbeidskraft

Befolkningsvekst

Bedre fagmiljøer

Økonomi

Annet

Vet ikke

**16) Hva ser du på som de største utfordringene med en endring av dagens kommunestruktur i Vest-Finnmark? Velg de 3 viktigste**

Geografiske avstander

Sentralisering

Samferdsel

Tjenestetilbudet

Økonomi

Fraflytting

Dårligere kontroll over tjenestetilbudet

Svakere lokaldemokrati

Vanskeligere å ansvarliggjøre politikere

Svakere som region

Vanskeligere å få gjennomslag oss staten

Annet

Vet ikke

**17) Mener du at du har fått god nok informasjon om den nye kommunereformen regjeringen vil innføre?**

Ja

Nei

Vet ikke

**18) Hvilken kommune ønsker du at din kommune skulle slått seg sammen med? Velg inntil 4 kommuner**

Alta

Hammerfest

Hasvik

Kvalsund

Loppa

Måsøy

Nordkapp

Andre kommuner utenfor regionen

Ingen

**19) I hvilke fora har spørsmålet om sammenslåing av din kommune vært diskutert?**

Internt i partiet

Kommunestyret

Formannskapet

Regionrådet

Samtlige av disse

Annet

Vet ikke

**20) Hvilke faktorer er viktigst for at du vil stemme for et forslag om å slå sammen din kommune med nabokommunen(e)? Velg de 3 viktigste**

Opprettholdelse av kommuneadministrasjon i egen kommune

Lovnader om økt satsing på tjenestetilbudet

Opprettholdelse av dagens tjenestetilbud

Kulturtilbud

Samferdselsprosjekter

Større statlige overføringer

Opprettholdelse av dagens statlige overføringer

Øke antall arbeidsplasser i kommunen

Ville stemt "Ja" uansett

Ville stemt "Nei" uansett

Annet

Vet ikke

Kontrollspørsmål

**21) Hva er ditt kjønn?**

Mann

Kvinne

**22) Hvilke aldersgruppe tilhører du?**

18-29

30-39

40-49

50-59

over 60

**23) Hva er din høyeste fullførte utdanning?**

Grunnskole

Videregående/gymnas

Høgskole/universitet inntil 3 år

Høgskole/universitet over 4 år

**24) Hvis yrkesaktiv, er den virksomheten du arbeider i et personlig eid firma, fylkeskommunal virksomhet, statlig virksomhet, kommunal virksomhet, ikke yrkesaktiv?**

Privat virksomhet

Fylkeskommunal virksomhet

Selvstendig næringsdrivende

Statlig virksomhet

Kommunal virksomhet

Ikke yrkesaktiv

annen virksomhet

**25) Hvor mange år har du vært bosatt i den kommunen du sitter i kommunestyret for?**

0-4

4-12

13-20

21-40

Over 40

**26) Hvor mange perioder har du siddet som kommunestyrerepresentant? (inklusive inneværende periode?)**

1 periode

2 perioder

3 eller flere perioder

**27) Hvilket parti representerer du?**

Fremskrittspartiet

Arbeiderpartiet

Venstre

Høyre

KRF

Venstre

Kystpartiet

Senterpartiet

SV

Rødt

Fellesliste/bygdliste



 Annet



Hans-Kristian Hernes

Institutt for sosiologi, statsvitenskap og samfunnsplanlegging UiT Norges arktiske universitet

Postboks 6050 Langnes

0001 OSLO

Harald Hårfagres gate 2  
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

Vår dato: 15.01.2015

Vår ref: 41177 / 3 / AGL

Deres dato:

Deres ref:

## TILBAKEMELDING PÅ MELDING OM BEHANDLING AV PERSONOPPLYSNINGER

Vi viser til melding om behandling av personopplysninger, mottatt 12.12.2014. Meldingen gjelder prosjektet:

41177	<i>«Alle» vil slå sammen kommunene, men hva ønsker kommunepolitikerne skal skje i Vest- Finnmark?</i>
Behandlingsansvarlig	UiT Norges arktiske universitet, ved institusjonens øverste leder
Daglig ansvarlig	Hans-Kristian Hernes
Student	Johan Vaseli

Personvernombudet har vurdert prosjektet, og finner at behandlingen av personopplysninger vil være regulert av § 7-27 i personopplysningsforskriften. Personvernombudet tilrår at prosjektet gjennomføres.

Personvernombudets tilråding 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, 15.05.2015, rette en henvendelse angående status for behandlingen av personopplysninger.

Vennlig hilsen

Vigdis Namtvedt Kvalheim

Audun Løvlie

Kontaktperson: Audun Løvlie tlf [REDACTED]

*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@sv.uio.no

