

# Idéen om Vesterålen storkommune – hva mener lokalpolitikerne, og hvilke beveggrunner har de?

*En holdningsstudie blant kommunestyrerepresentantene i Andøy, Bø, Hadsel, Sortland, Lødingen og Øksnes*

Morten Slind Olsen



Masteroppgave i statsvitenskap,  
Det samfunnsvitenskapelige fakultet

UNIVERSITETET I OSLO

Våren 2013

© Morten Slind Olsen

Våren 2013

Idéen om Vesterålen storkommune – hva mener lokalpolitikere, og hvilke beveggrunner har de? En holdningsstudie blant kommunestyrerepresentantene i Andøy, Bø, Hadsel, Sortland, Lødingen og Øksnes

Morten Slind Olsen

<http://www.duo.uio.no/>

Trykk: Reprosentralen, Universitetet i Oslo



# Sammendrag

Et halvt århundre har passert siden den siste store kommunereformen fant sted i Vesterålen, som resulterte i dagens kommunestruktur i regionen. Mye har endret seg siden den gang, og det er nå flere tegn i tiden, både lokalt og nasjonalt, som tyder på at en ny reform vil kunne bli aktuelt i nær fremtid. Det er i alle fall sikkert at uansett hva det blir til, så vil debatten om kommunestruktur gjenoppstå fra asken igjen og igjen, i likhet med fugl Føniks.

Ved kommunestyre- og fylkestingsvalget i 2011 ble det valgt hele seks av seks borgerlige ordførere i Vesterålen. Året etter ble det i regionrådet fattet et vedtak om en ny konsekvensutredning av kommunestrukturen i Vesterålen. Parallelt med at det interkommunale samarbeidet stadig blir tettere, har flere av ordførerne også tatt til ordet for en sammenslåing. Det kan dermed virke som at en reform står på trappene i regionen, men så lenge frivillighetslinjen videreføres i Stortinget, må slike prosesser gå gjennom de enkelte kommunestyrene. Hva mener så lokalpolitikere om kommunestrukturen, og hvilke beveggrunner har den enkelte politiker når han eller hun uttrykker sin velvilje eller motstand til reform?

For å belyse dette ble det gjennomført en spørreskjemaundersøkelse blant kommunestyrerepresentantene i de seks kommunene Vesterålen i dag består av. Dataene viser blant annet at de folkevalgte i regionen samlet sett er delte i synet på et forslag om sammenslåing, men at motstanderne er noe mer sikker i sin sak. Studien frembringer også belegg for at en rekke egenskaper ved den enkelte politiker påvirker holdningsdannelsen.



# Forord

Da jeg skulle gjøre et valg av forskningstema og problemstilling for masteroppgaven, satte jeg meg tre kriterier; personlig interesse, samfunnsrelevans og begrenset kunnskap. Valget falt da på; Vesterålen, kommunestruktur og holdninger blant de folkevalgte.

Selve arbeidet med studien har vært som å bestige Møysalen<sup>1</sup> for første gang: I starten var skydekket lavt og høydemetrene få. Så ble det jevne terrenget brått endret til fordel mer variasjon i stigningskurven. Tidvis har man ikke visst helt hvor man skulle trå der det var bratt og luftig, men berg og bre skulle forseres. Heldigvis var turen guidet. Underveis håpet man at skyene etterhvert skulle lette, slik at sikten ble klar når man nådde toppen, og slik ble det.

På veien opp har jeg møtt flere personer som jeg vil takke. En svært stor takk rettes til min eminente veileder, prof. Lawrence E. Rose, som har gitt meg solid oppfølging gjennom det siste året. Det har vært stort for meg å få råd fra en av nestorene på feltet. Videre vil jeg takke alle deltagerne på designseminarene i lokal forvaltning og politikk, inkludert prof. Tore Hansen, som sammen med Larry, ledet dem forrige semester. Her fikk man mange gode innspill i skissearbeidet. Videre så vil jeg takke Anne-Karin Ødegård og Stein Ove Pettersen ved KRD, som tok seg tid til et møte med meg i startfasen av arbeidet, samt stilte seg disponible hvis det skulle være behov for noe.

En svært stor takk rettes til alle ordførerne som hjalp meg med å samle inn datamaterialet, og ikke minst til alle kommunestyrerepresentantene som tok seg tid til å besvare undersøkelsen min. Uten deres bidrag hadde ikke denne studien blitt noe av! En ekstra takk rettes til ordfører i Bø, Sture Pedersen, som kom med viktige innspill i forbindelse med innsamlingen av data. Også min egen kommunes ordfører, Grete Ellingsen, fortjener en ekstra takk for sine oppmuntrende ord underveis i arbeidet.

En stor takk rettes også til Magnus T. Stærnes, som tok seg tid til å lese korrektur.

Til slutt vil jeg takke mine foreldre, Knut H. Olsen og Ragnhild S. Olsen, og min søster, Renate S. Olsen, som hele tiden har støttet meg i skole- og studiesammenheng.

Morten S. Olsen

Oslo, mai 2013

Antall ord: 24 258 (alt inkludert)

---

<sup>1</sup> Vesterålens høyeste fjell; 1262 moh..



# Innhold

<b>1</b>	<b>Kommunestruktur i tid og rom</b>	<b>1</b>
1.1	Et historisk tilbakeblikk på kommunestrukturen i Norge	5
1.2	Litt om Vesterålen og bakgrunnen for undersøkelsen	11
1.3	Undersøkelsens problemstilling	13
1.4	Studiens struktur	14
<b>2</b>	<b>Teori</b>	<b>15</b>
2.1	Kommunestruktur – mellom teori og empiri	15
2.2	Hypoteser om holdning til kommunestruktur	21
2.2.1	Sosio-demografiske egenskaper	22
2.2.2	Partitilhørighet	24
2.2.3	Lokal identifikasjon	25
2.3	Oppsummering: Bevegrunner for sammenslåinger og avledede hypoteser	28
<b>3</b>	<b>Forskningsdesign</b>	<b>31</b>
3.1	Datakilde	31
3.1.1	Datainnsamlingen	31
3.1.2	Feilkilder i datamaterialet	34
3.1.3	Hypotesetesting	35
3.2	Operasjonalisering av variablene som inngår i regresjonsanalysen	36
3.2.1	Avhengig variabel	36
3.2.2	Uavhengige variabler	37
3.3	Litt om hovedmålet med analysene	39
<b>4</b>	<b>Analyse av de empiriske resultatene</b>	<b>41</b>
4.1	Holdning til kommunestruktur er avhengig av saksfremstilling	41
4.2	Politikernes oppfatning av de viktigste konsekvensene av en eventuell sammenslåing av kommunene i Vesterålen	45
4.3	Meningsmotstandernes syn på interkommunalt samarbeid	47
4.4	Holdning påvirkes av individuelle egenskaper	49
4.5	Oppsummering av hovedfunn	53
<b>5</b>	<b>Avslutning</b>	<b>59</b>
	<b>Litteratur</b>	<b>61</b>
	<b>Vedlegg</b>	<b>69</b>



## Tabeller

Tabell 1: Kommunestrukturen i komparativt perspektiv. Antall kommuner og gjennomsnittlig antall innbyggere per kommune i 23 europeiske land, 2011, tall fra 1990 i parentes.* .....	4
Tabell 2: En oppsummering av argumenter vedrørende kommunestørrelse.* .....	21
Tabell 3: Oppsummering av hypoteser for empirisk testing.....	29
Tabell 4: Svarfordeling blant Vesterålens kommunestyre.* .....	33
Tabell 5: Holdninger til endringer i kommunestruktur. Svarfordelingene for tre spørsmål stilt til regionens kommunestyrerepresentanter, vinteren 2012-2013. Prosentandeler (N=99).* ....	42
Tabell 6: Holdning til kommunestruktur. Svarfordelingene for et tvungent spørsmål om alternative veivalg, stilt til regionens kommunestyrerepresentanter, vinteren 2012-2013. Prosentandeler (N=101).....	44
Tabell 7: Holdninger til endringer i kommunestruktur. Svarfordeling i et konkret spørsmål om egen kommune, vinteren 2012-2013. Prosentandeler. ....	44
Tabell 8: Politikernes oppfatninger om konsekvenser ved en kommunesammenslåing av alle kommuner i Vesterålen. Prosentandel for andel politikere som mener at kommunesammenslåing er henholdsvis et godt eventuelt dårlig forslag, hver for seg, vinteren 2012-2013 (N=92).*	46
Tabell 9: Syn på interkommunalt samarbeid. Svarfordelingene for to påstander stilt til regionens kommunestyrerepresentanter, vinteren 2012-2013. Prosentandeler (N=92). ....	48
Tabell 10: Resultater fra logistisk regresjonsanalyse av politikernes syn på endringer i kommunestruktur, vinteren 2012-2013. Økning i sannsynligheten for å oppfatte et forslag om kommunesammenslåing som dårlig (oddsraten i parentes). ....	50
Tabell 11: Oppsummering av resultater vedrørende de ulike hypotesene.* .....	57

## Figurer

Figur 1: Antall kommuner i Norge 1838-1998. Kilde: Rose og Pettersen 2003. ....	8
Figur 2: Modell for analyse av holdning til kommunestruktur.....	40
Figur 3: Holdninger til endringer i kommunestruktur, etter respondentenes kommune i Vesterålen, vinteren 2012-2013, prosentandeler (N=99). ....	54
Figur 4: Andel med negativ holdning til et forslag om kommunesammenslåing som gjelder egen bostedskommune, vinteren 2012-2013, etter utvalgte variabler som påvirker holdning substansielt. ....	55



# Kapittel 1

## Kommunestruktur i tid og rom

Formålet med denne studien er å undersøke de folkevalgtes holdninger til kommunestruktur generelt, og vedrørende Vesterålen spesielt.<sup>2</sup> Fokuset vil være særlig på hvilken stemning det er blant kommunestyrerepresentantene for en kommunesammenslåing, og på hvilke faktorer som påvirker deres holdninger til kommunestruktur. Dette undersøkes nærmere gjennom å analysere en nylig gjennomført holdningsundersøkelse blant de folkevalgte i regionen ved hjelp av relevant teori på feltet. I tillegg er studien utformet slik at den kan plasseres i en større sammenheng.

Temaet i seg selv kan føres tilbake til antikkens tenkere, og da særlig til Aristoteles, hvis filosofiske bidrag er grunnleggende innen politisk teori, og som gjorde seg gjeldende i tenkningen omkring politisk struktur helt frem til 1800-tallet (Rose 2011). I *Politikken* (350 f.Kr.) uttrykte han en skepsis til store politiske enheter med tanke på de folkevalgtes kompetanse.<sup>3</sup> Etter omfattende studier av greske poleis så var hans erfaring at det var vanskelig, om ikke umulig, å ha et godt styre i de mest folkerike statene.<sup>4</sup> I tillegg erfarte han at alle poleis som var kjent for et godt styre, besittet en begrenset befolkningsstørrelse. Da Aristoteles mente at det menneskeskapte har sine begrensninger i likhet med naturen, så mente han derfor også at det *er* begrenset hvor stor en politisk enhet kan bli. Det finnes imidlertid også en nedre grense for hvor små slike enheter bør bli og han eksemplifiserer dette med et skips egenskaper:

Et skip som bare er en fot langt, er ikke noe skip i det hele tatt, og heller ikke ett som er to stadier langt. Når det er av en viss størrelse, blir det lite tjenlig til en sjøreise, enten det nå er for lite eller for svært – Aristoteles (*Politikken* 2007:300).

---

<sup>2</sup> Vesterålen inkluderer i denne sammenhengen også Lødingen kommune, som riktignok tilhører Ofoten geografisk, men som følge av dagens kommunikasjon ble medlem av Vesterålen regionråd i 2002 og er dermed i dag en del av Vesterålen politisk. Følgende kommuner inngår da i Vesterålen: Andøy, Bø, Hadsel, Sortland, Lødingen og Øksnes.

<sup>3</sup> *Politikken* er trolig den eldste studie i sammenlignende politikk, for mens Platon formet sine modeller til organiseringen av bystaten ut fra et idealt grunnlag a priori, baserte Aristoteles seg her på empiriske studier av mer enn 150 bystater a posteriori. Hvis Platon er den politiske teoris grunnlegger, så er Aristoteles den empiriske statsvitenskaps far (Lindensjö 2004a).

<sup>4</sup> De greske poleis var autonome bystater; altså politisk uavhengige og selvforsynte byer som gjerne var begrenset i folketall og utstrekning.

For Aristoteles så bør altså ikke anslaget for den optimale politiske størrelsen ta utgangspunkt i størrelse som sådan, men heller på hvor godt de lokale ressursene utnyttes, hvor godt skipet håndterer sjøen under skiftende værforhold med passe vind i seilene og fremdrift. Skjæringspunktet for den optimale størrelsen var i følge han en plass mellom å være så små at man ikke er selvforsynt og så stor at man ikke kjenner ens neste mann. I tillegg burde det ikke være flere innbyggere enn at det er mulig å samle alle på en plass hvor alle er i stand til å høre en taler, altså at størrelsen er slik at innbyggerne er i stand til å nå frem med sine budskap til befolkningen forøvrig (Politikken 2007:301).<sup>5</sup>

James Madison mente imidlertid at store politiske enheter er å foretrekke, blant annet fordi en enklere kan kontrollere for særinteressene som gjerne dominerer i mindre enheter.<sup>6</sup> I små enheter risikerer en at politikerne blir for personlig nære på beslutninger angående lokale forhold og interesser at de større samfunnsmessige hensyn neglisjeres. Større enheter har også et potensial for å oppdrive flere politiske kandidater velgerne kan velge mellom, hvorpå sjansen for å få mer kompetente politiske representanter er større enn i små enheter hvor velgerne har færre å velge mellom. Han mente videre at det er vanskeligere for politikerne å lure velgerne i større enheter da det er flere som følger dem i kortene. Endelig argumenterte han for at større enheter hindrer flertallstyranni – flertall som dannes i større, mer heterogene enheter er mindre robuste enn i mindre, mer homogene enheter hvor det er enklere å enes som følge av et begrenset antall interesser og partier (Madison 1863:62-63).<sup>7</sup>

Hva som er en adekvat politisk størrelse beror på i hvilken grad man ønsker å oppfylle det demokratiske ideal ifølge Robert A. Dahl.<sup>8</sup> I hans studie sammen med Edward R. Tufte forsøkte de å finne kjennetegn på et godt lokaldemokrati gjennom å se på relasjonen mellom størrelse og demokrati. Dette bunnet ut i to overordnede kriterier for å vurdere hva som er den ideelle størrelsen; *borgereffektivitet* og *systemkapasitet* (Dahl og Tufte 1973:25).

---

<sup>5</sup> Platon, dog ingen demokrat, mente at en polis burde være liten nok til at alle innbyggerne kjente hverandre. Disse burde også være så vennlige som mulig mot hverandre. Han gikk så langt at han kalkulerte det optimale antallet innbyggere til å være 5040 (antall familieoverhoder) i sin siste og lengste dialog (Jowett 2012).

<sup>6</sup> James Madison var en av USAs grunnlovsfedrer, og er kjent som "Grunnlovens far" da han sentral i utformingen. Han forfattet dessuten Bill of Rights og ble senere USAs fjerde president.

<sup>7</sup> Madison mente riktignok i likhet med Aristoteles at det var en grense for hvor stor eller liten en politisk enhet bør være, krysses den vil flere ulemper følge. For eksempel hvis den er for stor vil de politiske representantene kunne miste oversikten over hvor skoen trykker.

<sup>8</sup> Dette innebærer ifølge Dahl at alle som er underlagt bindende vedtak av en organisasjon (her; en kommune) skal blant annet ha tilstrekkelig og like muligheter til å bringe saker opp på dagsordenen, bedømme konsekvensene av de ulike alternativene og treffe sine valg. Idealer lar seg som kjent ikke oppfylle simpelthen fordi de er idealer. Dahl mener dermed at reelle folkestyret ikke finnes i virkeligheten, men at det nærmeste vi kommer demokratiets inkarnasjon i virkeligheten er *polyarkiet*. Her oppfyller man nesten kravene til et reelt folkestyre gjennom at blant annet eliter og institusjoner fremmer idealet på vegne av demos (Lindensjø 2004b).

Borgereffektivitet går på hvorvidt det politiske systemet er åpent og mottagelig for forskjellige slags ytringer fra innbyggerne, og at disse igjen kan omsettes til politiske vedtak. Til å oppfylle dette kriteriet finnes det ingen eksakt metode; i noen tilfeller er direkte demokrati best egnet; i noen er folkevalgte best; og i andre tilfeller er mer indirekte metoder best egnet, som delegering av kompetanse og myndighet til personer eller utvalg valgt av staten. Moderne nasjonalstater er imidlertid av en slik størrelse at man ikke kommer utenom utstrakt bruk av indirekte demokrati.

Systemkapasitet handler om hvorvidt en politisk enhet har handlingsrom, handlekraft og kontroll over sine ressurser. Dette med henblikk på å iverksette tiltakene politikerne har vedtatt. Bare en kompleks myndighet over og under det statlige nivået har kapasiteten til å fange opp og iverksette befolkningens preferanser. Dermed er det et behov for lokale myndigheter av en viss størrelse, samtidig som at disse ikke bør være fullstendig autonome da det er nødvendig med flere styringsnivåer. Ifølge Dahl og Tufte har store kommuner bedre forutsetninger for høy systemkapasitet, mens det i små kommuner legges mer til rette for borgereffektivitet. Med dette perspektivet på kommunestørrelse står vi i praksis overfor et valg: Skal kommunene ha høy kontroll over lite eller lav kontroll over mye (Rose 2011)?

Det finnes altså argumenter både for store og for små politiske enheter, og blant annet derfor kan en se at kommunestrukturen er lagt opp forskjellig komparativt sett. For et illustrerende eksempel trenger man bare å se på fordelingsratioen mellom antall kommuner og innbyggere blant et utvalg europeiske land, slik det er fremstilt i tabell 1. En svært sterk kontrast ses i tabellen mellom de to jevnstore landene Storbritannia og Frankrike, hvor antallet kommuner og gjennomsnittlig antall innbyggere er omtrent motsatt fordelt med svært store kommuner i førstnevnte og svært små i sistnevnte (jevnstore i befolkning, Frankrike har imidlertid et dobbelt så stort landareal).<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Et annet interessant trekk ved fordelingsratioen i disse landene er at antallet kommuner har blitt sanert til fordel for større enheter i de fleste landene i løpet av de siste to tiår. For eksempel har Tsjekkiens kommuner gått fra å være av de minste i Europa til å bli av de største etter delingen fra Tsjekkoslovakia. Og selv i Sveits som til nå har hatt en svært stabil inndeling skjer det en reduksjon av antall kommuner (landet hadde rundt 3000 kommuner rett etter andre verdenskrig som i 1990).

**Tabell 1: Kommunestrukturen i komparativt perspektiv. Antall kommuner og gjennomsnittlig antall innbyggere per kommune i 23 europeiske land, 2011, tall fra 1990 i parentes.\***

Land	Antall kommuner totalt		Gjennomsnittlig antall innbyggere pr. kommune	
Belgia	589	(589)	18 745	(16 960)
Bulgaria	264	(255)	27 517	(35 000)
Danmark	98	(275)	56 942	(18 760)
Finland	336	(455)	16 136	(10 870)
Frankrike	36 697	(36 551)	1 780	(1 580)
Hellas	325	(5 922)	33 277	(1 700)
Island	75	(197)	4 291	(1 330)
Italia	8 100	(8 101)	7 508	(7 130)
Luxembourg	106	(118)	4 951	(3 210)
Nederland	430	(647)	38 956	(23 200)
Norge	428	(439)	11 760	(9 000)
Polen	2 478	(2 465)	15 410	(15 560)
Portugal	308	(305)	34 356	(32 300)
Slovakia	2 891	(2 746)	1 883	(1 850)
Spania	8 112	(8 086)	5 826	(4 930)
Storbritannia	421	(484)	150 075	(118 440)
Sveits	2 485	(3 021)	3 219	(22 109)
Sverige	290	(286)	32 951	(30 040)
Tsjekkia	204	(6 249)	51 535	(1 640)
Tyskland	12 141	(16 061)	6 737	(4 925)
Ungarn	3 152	(3 109)	3 54	(3 340)
Østerrike	2 408	(2 333)	3 494	(3 340)

\*Kilder: [www.wikipedia.org](http://www.wikipedia.org), Martins (1995:444-445).

Det er imidlertid flere forskjeller mellom ulike lands kommunestruktur enn deres størrelsesorden, og skal man gjøre en rettferdig sammenligning disse imellom så må man blant annet også ta hensyn til hvilke funksjoner de er tillagt, hvilken grad av representasjon innbyggerne har, hvordan de finansieres samt hvilken grad av autonomi de besitter (Hansen 2011). Det er likevel verdt å merke seg at ulike lands kommunestrukturer fungerer tross forskjellig størrelsesorden. Hvor formålstjenlig strukturen er lagt opp varierer imidlertid fra land til land.

Teori frembrakt på feltet innen statsvitenskap er altså ikke entydig med hensyn til hva som er å foretrekke, da ulike sider av spørsmålet i utgangspunktet er uforenelige med de

verdier som kommunene er tuftet på.<sup>10</sup> Heller ikke empirien gir noen klare indikasjoner på hvilken størrelsesorden som er å foretrekke. For eksempel så oppgir innbyggere i små kommuner at de i større grad er fornøyde med de ansikt-til-ansikt, personrelaterte velferdstjenestene i kommunen sammenlignet med innbyggere i store kommuner. Innbyggere i store kommuner er på sin side mer fornøyde med tekniske og kulturelle tjenester, samt andre fritidstilbud som trolig krever at kommunen har et visst befolkningsgrunnlag for å kunne tilby slike tjenester på en tilfredsstillende måte (Baldersheim mfl. 2003:19). Spørsmålet om hvilken kommunestruktur man skal ha må derfor bli et politisk anliggende i siste instans, men forskningen bidrar med sitt gjennom å belyse ulike sider av problemstillingen, og legger dermed til rette for velbegrunnede argumenter i debatten slik at kloke beslutninger kan tas. Og med tanke på hvor sentral kommunen er for folk flest fra vogge til grav, så er det særs viktig at beslutningene underbygges skikkelig. Innen kommuneforskning betraktes denne debatten som en fønixfugl – når man tror den ligger død gjenoppstår den fra asken igjen og igjen. Det finnes neppe et endelig svar på hva som er den beste kommunestrukturen, men dette er noe som må revurderes ettersom strukturens forutsetninger stadig er i endring. Kommunestruktur er dermed i seg selv interessant å studere uavhengig av tid og rom.

## **1.1 Et historisk tilbakeblikk på kommunestrukturen i Norge**

Kommunestrukturens karakter og debatten omkring den beror på en historie som kan trekkes langt bakover i tid. For å kunne si noe fornuftig om hvor man er og hvor man går hen så må fortiden gjøres rede for. Det lokale selvstyret i Norge er i og for seg ganske unikt komparativt sett. Da grunnlaget for den moderne staten Norge ble utformet i Grunnloven på Eidsvoll i 1814, ble det ikke inkludert noen paragraf som angikk kommuner og lokalt selvstyre. De anses dermed ikke som en integrert del av det norske politiske system formelt sett, og kan i utgangspunktet endres eller sågar avskaffes av politikerne sentralt. Det ble imidlertid nedsatt en nemd samme år, som blant annet skulle regulere forholdet til bygdesamfunnene (byene hadde allerede et visst selvstyre). Nemda kom så med forslag til lovregulering som ble lagt

---

<sup>10</sup> For mer om de kommunale verdiene frihets, demokrati og effektivitet: Se Rose 2000. Man kan i tillegg inkludere *rettsikkerhet* som en kommunal verdi sammen med *likhet* (i Norge, i andre land gjelder *ulikhet*) (Hansen og Rose 2011).

frem for Stortinget. Men som følge av motstand der ble forslaget liggende i hele tre stortingsperioder (Rose og Pettersen 1997:92).<sup>11</sup>

Etter Stortingsvalget i 1832 ble et flertall av bønder valgt inn på tinget og embetsmennene havnet i mindretall for første gang. Bøndene innså dermed at formannskapssaken nå var til deres fordel ved at de kunne øke sin innflytelse gjennom lokalt selvstyre. Formannskapene skulle være det samme for kommunene som Stortinget var for nasjonen. Etter intern strid blant bøndene både i regjeringen og i Stortinget, og motstand fra kong Carl Johan, ble det inngått et kompromiss.<sup>12</sup> Kommunenes juridiske forankring ble så etablert ved særlov i 1837 (formannskapslovene).<sup>13</sup> Disse ble til blant annet som følge av lokalt engasjement blant interessegrupper, og da særlig fra bønder og forretningsmenn som ønsket større frihet fra sentralmakten og mulighet for lokalt selvstyre basert på lokale preferanser.<sup>14</sup> Sentrum-periferi-konflikten mellom stat og kommune kom nå opp i dagen og det har den vært siden (Baldersheim & Rose 2010:80).

Antallet kommuner økte jevnt og trutt fra innføringen av formannskapslovene i 1837 frem til toppen ble nådd i 1947. Da var antallet oppe i 754 mot de opprinnelige 392 kommunene.<sup>15</sup> Bare et titalls justeringer av kommunegrensene ble gjort i dette tidsrommet. I løpet av denne hundreårsperioden endret kommunikasjonene seg betraktelig – landeveiene og lokalbåtene ble erstattet av nye veier, bruer og fergesamband slik at hovedleien ble lagt om mange steder. I tillegg ble landet mindre gjennom kortere reisetid for folk og varer. Som følge av disse endringene i kommunikasjonsmønstre nedsatte Stortinget en kommuneinndelingskomite (“Schei-komiteen”) som skulle finne frem til en mer hensiktsmessig inndeling som skulle gi grunnlag for rasjonell og effektiv drift av kommunene

---

<sup>11</sup> Motstanden kom først og fremst fra embetsmennene, men paradoksalt nok også fra bonderepresentantene som fryktet at embetsmennene skulle få for stor makt over lokale forhold, særlig når det gjaldt lokale utgifter og skattestørrelser. Grunnloven ble altså langt mer liberal enn hva mange hadde forestilt seg, selv blant eidsvollsmennene (Bergsgård 1937:43, 26).

<sup>12</sup> Det opprinnelige bondeforslaget har blitt tolket ulikt i ettertid. Noen har tolket det som basert på prinsippet om “suverenitet” hvor folkevalgte skulle få bestemme i alle lokale saker uten inngrep fra staten (Steen 1968:10, 79). Enkelte mener at forslaget gikk så langt at dersom det ble gjennomført uten revidering så ville Norge i praksis ha blitt “en løs føderasjon av selvstyrte republikker (Bergsgård 1937:104). Statsminister Løvenskiold var blant annet motstander og Kongen la ned veto. For å hindre at Stortinget benyttet § 79 som gir Stortinget rett til å oppheve et kongelig veto ved gjentatte vedtak av samme lovforslag, oppløste Kongen Stortinget., men kalte det sammen like etter. Stortinget svarte deretter med å reise riksrettstiltale mot Løvenskiold. Etter dette og kompromisset ble proposisjonen endelig vedtatt (Rose og Pettersen 1997:94-95).

<sup>13</sup> Omtales i flertall fordi det ble utformet én lov for bykommunene og én for herredskommunene.

<sup>14</sup> Kommunene fikk blant annet beskatnings- og bevilgningsrett og kunne skaffe seg formue så vel som gjeld, og kommunestyret kunne fatte vedtak som var bindende for alle innbyggere i kommunen. Regjeringen fikk imidlertid kontrollretten ved kommunale vedtak, og bevilgninger av en viss størrelse måtte godkjennes av Justisdepartementet (Steen 1968:10).

<sup>15</sup> For et inntrykk av hvilket omfang en kommune den gang hadde, så hadde 337 kommuner færre enn tre administrativt ansatte (Grønlie 1987).



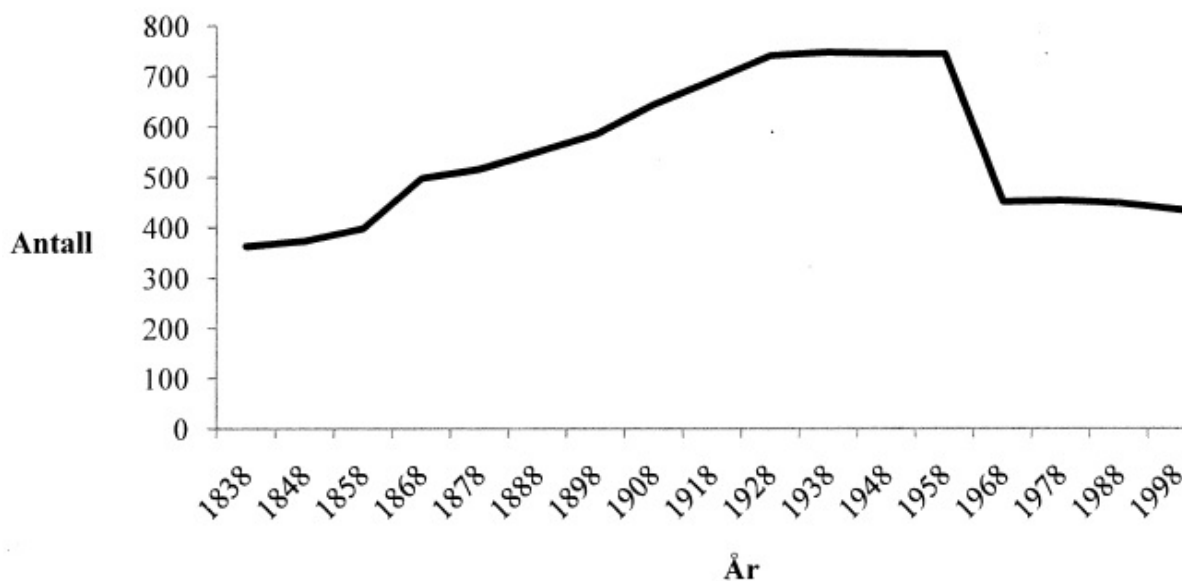
(Grønlie 1987:205).<sup>16</sup> Behovet for mer effektive kommuner var også et resultat av dårlig kommuneøkonomi, som hovedsakelig skyldtes overinvesteringer i høykonjunkturen under første verdenskrig med de påfølgende sviktende kommuneinntektene under mellomkrigstidens økonomiske depresjon (Baldersheim mfl.1997:103).

Komiteens arbeid kulminerte i en rapport med forslag til prinsipper for endringer av kommunestrukturen. Hovedprinsippet som ble lagt til grunn var at kommunene skulle utgjøre bærekraftige og stabile enheter innenfor et nasjonalt planleggings- og forvaltningssystem. Dette ville innebære en sentralisering av makten, hvor kommunene i større grad skulle integreres i det landsomfattende forvaltningsapparatet som et redskap for den overordnede samfunnsforvaltningen (Rose og Pettersen 1997:104). Til tross for mye motstand ble dette prinsippet vedtatt av Stortinget fire år etterpå av hensyn til de store utfordringene med gjenreisningen av landet etter andre verdenskrig. Institusjoner som opplever krise lar seg som kjent endre. Dermed ble det med dette vedtaket lagt til rette for en storstilt reform av kommunesektoren, og etter mange krevende forarbeider ble antallet kommuner redusert i perioden 1958-1974 fra 743 til 443, med et toppår i 1964 da omtrent en fjerdedel av landets kommuner ble lagt ned, som illustrert i figur 1. Hovedsakelig bestod reformprosessen av kommunesammenslåinger, men også mange oppsplittinger og andre grensereguleringer av kommunene fant sted.

---

<sup>16</sup> Dog tverrpolitisk enighet, var en reform av kommuneinndelingen også et ledd i Gerhardsen I og Arbeiderpartiets gjenreisningspolitikk. Man ønsket mer robuste kommuner i arbeidet med velferdsutbyggingen hvor fellesnevneren for reformarbeidet i kommunesektoren var uniformering, utjevning og økt handlekraft. I tillegg ble det gjennomført en kommunal skattereform hvor inntektene skulle utjevnes mellom kommunene. Staten skulle også følge opp kommunale saker i større grad enn før, uttrykt med opprettelsen av Kommunal- og arbeidsdepartementet i 1948 (Flo 2003).

**Figur 1: Antall kommuner i Norge 1838-1998. Kilde: Rose og Pettersen 2003.<sup>17</sup>**



Noen steder gikk det litt vel fort i svingene, og dette fremkalte sterke reaksjoner. Som et resultat av en rapport fra Tallaksen-utvalget om konsekvensene av tvangssammenslutninger, ble derfor noen av sammenslutningene opphevet på slutten av 70-tallet. Det ble da i alt skilt ut elleve nye kommuner av de kommunene som ble berørt av reformprosessen 10-15 år tidligere (NOU 1975:29). Siden den gang har inndelingen av norske kommuner vært relativt stabil. Et viktig unntak er Buvik-utvalget som på 80-tallet drøftet problemer knyttet til de inneklemt bykommunene flere steder i landet. Behovet for utvidelse av bygrensene ble ikke adressert i Schei-komiteens arbeid. Utvalgets innstilling i to rapporter resulterte i at i alt åtte “inneklemt” byer ble slått sammen med deres omkringliggende kommuner i perioden 1988-1994 (NOU 1986:7, NOU 1989:16).

Selv om antallet kommuner til nå var blitt halvert sammenlignet med toppåret 1947 så var det fremdeles mange små kommuner, og kritikerne mente at det var nødvendig å effektivisere sektoren ytterligere. Som følge av dette ble det på tampen av 80-tallet nedsatt et nytt utvalg som skulle evaluere den gjeldende kommune- og fylkesinndelingen i landet – Christiansen-utvalget. På bakgrunn av denne evalueringen foreslo utvalget nye prinsipielle retningslinjer for den fremtidige kommunestrukturen. I Christiansen-utvalgets innstilling for den fremtidige kommuneinndelingen i Norge ble det foreslått tre hovedprinsipper som skulle ligge til grunn for inndelingen. Først bør kommunene avgrenses slik at de utgjør geografisk

<sup>17</sup> For å gi best mulig innsikt i hovedtendensene over tid, er figuren basert på antall kommuner som eksisterte i 10-års intervaller. Det finnes derfor enkelte endringer innenfor en 10-års periode som ikke fremkommer av figuren.

funksjonelle regioner tilpasset ett felles bolig- og arbeidsmarked. Dette innebærer at regionene har et naturlig sentrum hvor de private og offentlige tjenestetilbudene kan lokaliseres. Videre bør kommunene ha en minimumsstørrelse på 5000 innbyggere så fremt forholdene ligger til rette for dette. Til slutt så bør ikke en kommunes utstrekning være større enn at kommunens innbyggere får en akseptabel tilgjengelighet til kommunesenteret og de viktigste offentlige tilbudene. I tillegg så foreslo komiteen tre tilleggsprinsipper for kommuneinndeling. For det første bør det ved kommunesammenslåinger tas sikte på enheter med ett kommunesenter. For det andre bør uhensiktsmessige avgrensninger av kommuner, som berører en mindre del av den enkelte kommunes befolkning, løses på en slik måte at befolkningens egne ønsker om kommunetilhørighet tillegges stor vekt. Det tredje og siste tilleggsprinsippet gikk på at kommuneinndelingen bør ta hensyn til kommunenes virksomhet. Samtidig bør kommuneinndelingen gi grunnlag for en god administrativ inndeling for lokal statsforvaltning, når det ikke kommer i strid med de øvrige inndelingsprinsippene (NOU 1992:15:333-335).

Christiansen-utvalget foreslo altså en ny reform av kommunestrukturen basert på prinsipper som var av teknisk-økonomiske hensyn (i likhet med den forrige storreformen). Landet var nå imidlertid blitt gjenreist etter krigen og de politiske forholdene var annerledes. Stortinget debatterte innstillingen i de påfølgende årene, men så ikke noe behov for en større nasjonal kommuneinndelingsreform og innstillingen ble dermed ikke tatt til følge. I 1995 ble det fremmet et forslag om en frivillighetslinje i spørsmålet om reform av kommuneinndelingen. Bakgrunnen for forslaget var alle de høylytte og kritiske reaksjonene utvalgets innstilling frembrakte, og særlig falt prinsippet om minimumsstørrelse på 5000 innbyggere mange røster i de mindre kommunene tungt for hjertet. Over halvparten av landets kommuner hadde fremdeles under 5000 innbyggere, slik at forslaget ville berøre svært mange om det skulle tas til følge. Forslaget ble vedtatt tverrpolitisk og har blitt videreført i Stortinget frem til i dag (Klausen 2004:12).<sup>18</sup>

Ved årtusenskiftet ble det utformet en lov om inndeling med retningslinjer for frivillig kommunesammenslåing (Inndelingsloven 2001). Prosessen frem til sammenslåing går i følgende trinn: Kommunestyret, eventuelt innbyggerne i det aktuelle området, initierer

---

<sup>18</sup> I Sttingsvedtak 1. juni 1995 heter det at *"Stortinget ber Regjeringen legge til grunn at fremtidige endringer i kommunestrukturen ikke skal omfatte kommuner hvor kommunestyret, eller innbyggerne i en folkeavstemning, har gått imot kommunesammenslutning."* Dette ble senere gjentatt i Kommuneproposisjonen (St.prp. 66 (2002-2003) hvor det er slått fast at *"Kommunesammenslutning skal skje på frivillig basis."*

arbeidet gjennom å komme med et forslag om sammenslåing.<sup>19</sup> Forslaget må inneholde et konkret forslag til nye grenser, og bli behandlet av kommunestyret før det oversendes til departementet via Fylkesmannen. Videre så skal forslaget utredes og presenteres for innbyggerne. Det er ikke påkrevd med folkeavstemning om forslaget, men dette har i praksis vært den vanligste fremgangsmåten ved frivillige kommunesammenslåinger.<sup>20</sup> Loven åpner også opp for opinionsundersøkelser, møter eller andre måter å registrere innbyggernes synspunkter på, før et vedtak fattes. Til slutt fattes en beslutning av Kongen i tilfeller hvor kommunene saken gjelder har tilsluttet seg forslaget. Dersom en eller flere av kommunene det gjelder har motsatt seg sammenslåing, og de øvrige kommunene fortsatt ønsker sammenslåing, skal saken legges frem for Stortinget for beslutning.

I inndelingsloven er det også lovfestet at kommuner som slår seg sammen skal få delvis statlig kompensasjon for engangskostnader som er direkte knyttet til sammenslåingsprosessen. I tillegg kan kommuner som ønsker å utrede muligheter for sammenslåing søke om midler fra Kommunal- og regionaldepartementet (KRD), og hvis det gjennomføres sammenslåing så er kommunene garantert ved lov et inndelingstilskudd som sikrer at kommunene ikke skal bli økonomisk skadelidende i en 15-års periode etter at sammenslåingen skjer.<sup>21</sup>

I 2003 under Bondevik II forsøkte KRD sammen med Kommunenes Sentralforbund å stimulere ytterligere til flere frivillige sammenslåinger. De inngikk en avtale om et samarbeidsprosjekt med kostnadsdeling dem imellom. Prosjektet ble kalt *Fremtidens kommunestruktur – kommuner med ansvar for egen utvikling* (KRD 2005). Her ble alle kommuner invitert til å gjennomføre konsekvensutredninger med hensyn til fremtidige utfordringer de sto overfor, og mulige endringer i kommunestrukturen som et aktuelt virkemiddel. I valget mellom status quo, utredning av kommunesammenslåing eller utvidet interkommunalt samarbeid gikk henholdsvis 25 prosent av kommunene inn for status quo, 21 prosent for utredning av samarbeid og endelig 53 prosent av kommunene inn for utvidet interkommunalt samarbeid. Koordineringsgruppen for prosjektet ved KRD og KS valgte den

---

<sup>19</sup> Fylkestinget ved sammenslåing av fylker.

<sup>20</sup> I de fleste tilfeller hvor folkeavstemninger har vært brukt har forslaget blitt nedstemt i en eller flere av de berørte kommunene. Sammenslåingen av Bodø og Skjerstad kommune i 2005 representerer ett av unntakene for mens Bodø avsto folkeavstemning da de var velvillig innstilt, endte avstemmingen i Skjerstad med én stemmes overvekt i favør av sammenslåing. Utbygging av bredbånd var en av gulerøttene Skjerstad ble lovet av kommunalminister Solberg noen uker før avstemning, og ble da kanskje tungen på vektskålen i avstemningen.

<sup>21</sup> Inntil 2011 var inndelingstilskuddet satt til 10 år, men ble så utvidet til 15 år med en nedtrappingsperiode på ytterligere fem år i forbindelse med kommuneproposisjonen behandlet samme år. For mer angående inndelingstilskuddet, se følgende link: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/tema/kommunejuss/-kommunestruktur-/krd/komsam/inndelingstilskudd.html?id=414444>.

gang å tolke dette som at 75 prosent ikke anser «status quo» som et alternativ (KRD 2005:28). Man kan imidlertid også si at en like stor andel ikke anså utredning av samarbeid som et alternativ.

Like etter at rapporten ble lagt frem overtok Senterpartiet styringen av KRD og arbeidet med kommunereform ble straks lagt brakk.<sup>22</sup> Frivillighetslinjen med økonomiske gulerøtter har ikke gitt noen substansiell uttelling i form av flere sammenslåinger, men flere kommuner har vurdert idéen om å slå seg sammen.<sup>23</sup> Etter vedtak i kommunestyrene ti år tidligere, ble Bjarkøy og Harstad kommune slått sammen fra 1. januar 2013 og er dermed det foreløpige siste eksemplet på frivillig sammenslåing i Norge.<sup>24</sup> Det endelige vedtaket ble for øvrig oppnådd her med store gulerøtter i form av tunneler og broer i Bjarkøy.

## 1.2 Litt om Vesterålen og bakgrunnen for undersøkelsen

Helt nordvest i Nordland ligger øyriket Vesterålen. Ofte nevnes regionen i samme åndedrag som Lofoten da de overlapper hverandre både naturlig og kulturelt. Opprinnelig dekket trolig ikke navnet dagens regionale inndeling, men bare deler av den; Langøya alene eller bare deler av yttersiden.<sup>25</sup> Som regional enhet oppsto trolig Vesterålen først da kommunikasjonen ble god nok til å muliggjøre et indre samarbeid mellom øyene, hvorpå en fellesskapsfølelse vokste frem. Dermed har ikke landskapsenheten Vesterålen alltid hatt den utstrekningen som den har i dag, men var opprinnelig et navn på linje med øynavnene i regionen (Bertelsen 1985:17).<sup>26</sup>

Dagens kommunestruktur i Vesterålen (med Lødingen) er hovedsakelig et resultat av reformprosessen som kom i kjølvannet av Schei-komiteens arbeid etter 2. verdenskrig, hvor

---

<sup>22</sup> Dette i følge en personlig kilde i KRD.

<sup>23</sup> En oversikt over de aller fleste lokaler og regionale utredninger gjennomført i perioden 1998-2006 finnes på [www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/tema/kommunejuss/-kommunestruktur-/krd/komsam/lokale-ogeller-regionale-utredninger.html?id=414459) med følgende link: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/tema/kommunejuss/-kommunestruktur-/krd/komsam/lokale-ogeller-regionale-utredninger.html?id=414459>. Så sent som i mars 2012 vedtok kommunestyrene i Ulstein og Hareid kommune på Sunnmøre å utrede en sammenslåing til tross for at rådmannen gikk i mot dette. I tillegg har kommunestyret i Gjemnes vedtatt å finne kommuner enten i Romsdal eller Nordmøre å slå seg sammen med (Rose 2013:5).

<sup>24</sup> De øvrige kommunesammenslåinger som har funnet sted etter Stortinget vedtok frivillighetslinjen i 1995 har resultert i følgende kommuner: Re kommune (en sammenslåing av Ramnes og Våle kommune i Vestfold i 2005), Bodø (en sammenslåing av Bodø og Skjerstad i 2005), Aure kommune (en sammenslåing av Aure og Tustna i Møre og Romsdal i 2006), Vindafjord kommune (en sammenslåing av Ølen og Vindafjord i Rogaland) og Kristiansund (en sammenslåing av Mosvik og Inderøy i Nord-Trøndelag i 2012). Disse sammenslutningene har redusert antallet kommuner fra 435 til 428.

<sup>25</sup> Navnet kommer av norrønt *Vestrálar*, flertall av *Vestáll*, sammensatt av *vest* (*vestri*) og *áll*, muligens "stripe" eller "smal renne gjennom et grunt farvann" (Thorsnæs 2013).

<sup>26</sup> Nylig funn av en helleristning i Raftsundet på Hadselsiden ved Korsnes tyder på at folk kom oppover til regionen like etter at isen trakk seg tilbake etter siste istid. Det kan dermed ha vært folk her allerede da og siden.

det ble gjennomført flere reformer i tidsrommet 1962-1964. Antallet kommuner ble da redusert fra ni til seks, og i tillegg ble det gjennomført en rekke overføringer og grensejusteringer mellom kommunene, se vedlegg 1 for dagens kommunegrenser.<sup>27</sup> Siden den gang har det vært en stabil nedgang i innbyggertallet, og ved årsskiftet 2013 så var det blitt drøye 5000 færre innbyggere i regionen sammenlignet med hva det var etter reformen 50 år tidligere, se vedlegg 2 og 3 for henholdsvis absolutt og relativ befolkningsutvikling i regionen og i den enkelte kommune. Samlet sett så utgjør regionen dessuten en stadig mindre del av befolkningen i Nordland, i likhet med øvrige kommuner da bare Salten er i samlet vekst. Men Vesterålen er stadig den tredje største regionen etter Salten og indre Helgeland. Ser man på den enkelte kommune så er det i de minste kommunene Andøy, Lødingen og særlig Bø hvor det har vært en sterkest nedgang i folketall. Hadsel og Øksnes har hatt en noe mer moderat nedgang, mens Sortland på sin side har hatt en relativt stor økning i innbyggertall fra 1970-tallet av og frem til i dag. Tendensen er altså at sentrumskommunen vokser mens de øvrige ytterkommunene minker i innbyggertall.

Etter Rattsø- og Christiansen-utvalgets arbeid deltok Vesterålen i perioden 1999-2003 i det såkalte KIKS-prosjektet hvor i alt 19 kommuner fordelt på seks områder i ulike deler av landet utredet fordeler og ulemper ved kommunesammenslåing eller et utvidet interkommunalt samarbeid.<sup>28</sup> Prosjektets formål i Vesterålen var å utrede muligheter for økt interkommunalt samarbeid gjennom nye organisasjonsformer, og resulterte i flere konkrete forslag. Implementeringen strandet imidlertid, blant annet som følge av dårlig politisk forankring (Jensen 2013).

Regionen har lange tradisjoner for interkommunalt samarbeid og det foregår et stadig mer utbredt samarbeid i dag. I følge Andersen (2013) skal man imidlertid ikke overvurdere integrasjonseffektene som kommer av dette, ettersom det tradisjonsrike samarbeidet ikke har gått i retning av politisk-administrativ reorganisering, men at kommunene heller vegrer seg

---

<sup>27</sup> Følgende sammenslåinger fant sted i denne perioden (kronologisk): Eford-området og Barøy ble overført fra Lødingen til Ballangen kommune, områder i indre- og vestre del av Eidsfjord ble overført fra Hadsel til Sortland kommune, deler av Langenes (Holmgrenda) ble overført til Sortland kommune, et område på Tjeldøya og gården Ramnes ble overført fra Lødingen til Tjeldsund kommune, Øksnes ble slått sammen igjen med den tidligere utskilte kommunen Langenes, de tre kommunene Bjørnskinn, Dverberg og Andenes ble slått sammen til nye Andøy kommune. I tillegg ble det gjort grensereguleringer i områder overdratt til Bø fra Øksnes kommune hundre år tidligere hvor de resterende delene av Kråkberget på halvøya nord for Kråkberget ble overført til Bø fra Øksnes kommune. Den eneste større endringen som har skjedd med kommunegrensene siden skjedde i 2000 da Godfjorden, med sine 102 innbyggere, ble overført fra Kvæfjord kommune til Sortland (Juvkam 1999).

<sup>28</sup> For en generell oversikt over deltager og resultater fra prosjektet vises det til kommuneproposisjonen 2002 (St.prp. nr. 82 (2000-2001)).

for å delta i omfattende prosjekter som innebærer en risiko for tap av funksjoner og arbeidsplasser i egen kommune (Andersen 2013).

### 1.3 Undersøkelsens problemstilling

Som en del av det Stein Rokkan betegnet som *den polariserte periferi*, så er det tradisjonelt partiene i ytterkantene langs en sosio-økonomisk akse som dominerer i det politiske landskapet, dvs. Arbeiderpartiet og Høyre (og Frp i nyere tid) (Rokkan 1995:156).<sup>29</sup> Etter lokalvalget i 2011 fikk hele seks av seks kommuner i Vesterålen borgerlige ordførere, fem fra Høyre og en fra Frp.<sup>30</sup> Som følge av at kommunene står overfor mange og nye utfordringer i de kommende årene, vedtok kommunene i regionrådet året etter å få utredet de fordeler og ulemper en eventuell kommunesammenslåing medfører. Dette for å danne et grunnlag for en diskusjon om hvorvidt dagens kommunestruktur i Vesterålen er egnet til å løse de felles utfordringene regionen står overfor. Utredning skal i tillegg til dagens situasjon også vurdere fordeler og ulemper ved alternative samarbeidsformer, som sikring av gode tjenester for befolkning og næringsliv i regionens fremtid (Aarstein 2011). Etter å ha ligget brakk i et tiår ble det altså børstet støv av strukturdebatten i regionen, og det diskuteres nå både høyt og lavt omkring dette temaet. I ettertid har også flere ordførere uttalt seg positive til kommunesammenslåing, og sammen med lokal presse gir dette i sum et inntrykk av at strukturendringer står for dør. Med rådmennene i spissen så tok de to største kommunene i regionen, Hadsel og Sortland, initiativ til utredning vedrørende økt samarbeid på en rekke områder kommunene i mellom (Aarstein 2012). Etterhvert meldte også de øvrige kommunene sin interesse, og er også en del av prosjektet som går under navnet KIKS 2 (Jensen 2013).<sup>31</sup>

Men hva med de andre lokalpolitikere i kommunestyrene, hva mener de? Hvis det skal være et reelt potensial for kommunesammenslåing så må det også være en viss andel positive representanter bak ordførerne jf. Inndelingsloven og prosess for kommuner som vurderer sammenslåing. Det vil uansett kunne være interessant for regionens innbyggere å vite hvor deres folkevalgte står i dette aktuelle temaet. På denne bakgrunn tar denne studien for seg holdningene til kommunestruktur blant lokalpolitikere i Vesterålen gjennom å

---

<sup>29</sup> Et uttrykk for landsdelens politiske radikalisme er Arbeiderpartiets fire første representanter som ble valgt inn på Stortinget fra Nord-Norge i 1903 etter innførselen av allmenn stemmerett i 1900 (Rokkan 1995:156).

<sup>30</sup> Ordfører Jørn Martinussen (H) i Øksnes kommune ble riktignok valgt inn fra en tverrpolitisk liste (Øksnes Tverrpolitiske Liste (ØTL)), og ordfører Sture Pedersen (H) i Bø kommune fra en fellesliste for Høyre og Arbeiderpartiet.

<sup>31</sup> Det bør presiseres at med prosess for sammenslåing i mente, så er Vesterålen fremdeles et godt stykke unna noen konkrete planer for sammenslåing.

analysere hva de mener og hvilke faktorer som påvirker deres holdninger. Helt konkret søkes følgende problemstilling besvart:

*Hva mener Vesterålens lokalpolitikere om regionens fremtidige kommunestruktur? Hvem mener hva, og hvilke beveggrunner har de?*

## **1.4 Studiens struktur**

Studiens struktur er som følger: I kapittel 2 fremlegges et utsnitt av de mest sentrale argumentene som fremsettes i debatten om kommunestruktur. Deretter fremsettes en rekke hypoteser vedrørende egenskaper som styrker eller svekker sjansen for å innta en viss posisjon i debatten.

I kapittel 3 gjennomgås studiens forskningsdesign. Dette inkluderer forhold knyttet til studiens databærende enheter og den metode som legges til grunn for analysene.

I kapittel 4 presenteres studiens resultater med de funn som ble gjort i analysen av de folkevalgtes holdninger, inkludert hvilket belegg de fremsatte hypotesene får i datamaterialet.

I kapittel 5 avrundes det hele med en kort sammenfatning av hva som har kommet frem av studien, og hva man kan dra ut av den i fortsettelsen.



## Kapittel 2

### Teori

I dette kapitlet drøftes det teoretiske rammeverket for analysen. I første del inkluderer dette teori som bygger opp under de sentrale argumentene som fremsettes i debatten om kommunestruktur. I andre del så utledes en rekke forventninger til politikernes svargivning i form av hypoteser basert på teoretiske betraktninger.

#### 2.1 Kommunestruktur – mellom teori og empiri

Spørsmålet om hvilken kommunestruktur som er mest formålstjenlig har ikke noe absolutt objektivt korrekt svar, og må i likhet med alle andre politiske spørsmål bli gjenstand for deliberasjon med påfølgende beslutning. I forskningsrapporten *Er smått godt? Er stort så flott?* (Baldersheim mfl. 2003) forsøker forfatterne å belyse denne problemstillingen fra et vitenskapelig ståsted gjennom og utforske de normative og empiriske sidene av spørsmålet. Det normative handler om hvordan kommunene *bør* være, altså hvilke kriterier som bør legges grunn når man vurderer hvorvidt kommunestrukturen er formålstjenlig. Med andre ord er det snakk om hvilke normer, mål og verdier kommunestrukturen skal vurderes opp mot og være fundert på. Den empiriske delen er på en side mer håndfast enn den normative, men er samtidig mye mer tvetydig ettersom det finnes mange motstridende hensyn som må tas med i betraktning og avveies. Hvordan ivaretar en kommune innbyggernes mulighet for deltagelse i demokratiske prosesser samtidig som at den skal kunne være tilstrekkelig styringsdyktig? Kan kommunen være kostnadseffektiv på samme tid som innbyggerne er tilfredse med fordelingseffektiviteten?

I moderne tid er det særlig to motstridende teoretiske perspektiver som har stått sentralt i debatten om kommunestørrelse. Det ene perspektivet går under samlebetegnelsen *reform theory* og tilhengerne kan betegnes som «konsolideringsadvokater» da de gjerne forfekter en kommunestruktur basert på hensyn til ressurseffektivitet – kommunene må ha en størrelse som står i forhold til oppgavene som skal løses. Store kommuner har ifølge tilhengerne bedre forutsetninger for økonomisk kapasitet i egenskap av å besitte en større befolkning å skattlegge. Videre så blir stordriftsfordelene størst her, i og med at det er et negativt forhold mellom produksjonskostnader og produksjonsstørrelse. Dermed får

innbyggerne mer igjen for hver skattekrone sammenlignet med små kommuner hvor produksjonen av tjenester er mer kostbar. I tillegg hevder tilhengerne at gjennom en slik effektiv inndeling vil også lokaldemokratiet få bedre vilkår. Dette gjennom at større kommuner er i stand til å gjøre mer ut fra en enkel funksjonalitetslogikk. Dermed blir innbyggerne i stand til å kontrollere flere aspekter ved samfunnet i sin kommune, og får slik sett et større insentiv til å delta i lokalpolitikken (Mouritzen 1989:662).

I den grad norske kommunereformer har vært påvirket av teoretiske perspektiver så kan de knyttes til et slikt reformperspektiv. Kommunesammenslåingene på begynnelsen av 1960-tallet var f.eks. til dels styrt av hensynet til den nye ungdomsskolen hvor altså kommunene måtte være store nok til å sikre et tilfredsstillende elevgrunnlag (Baldersheim mfl. 2003:2-3). En lignende motivasjon lå også bak forsøket på å få til en reform av fylkeskommunen på 2000-tallet da fylkesgrensene skapte kjepper i hjulene for en moderne sykehusdrift. Forsøket falt imidlertid i fisk og det ble istedenfor opprettet fem statlige, regionale helseforetak som erstattet det tidligere inter-fylkeskommunale samarbeidet i de fem helseregionene (O.T.prp. 66, 2000-2001).

De store reformene på 60-tallet hentet dessuten inspirasjon fra sentralstedsteorien hvor optimale kommunegrenser defineres ut fra området hvor folk bor og jobber (Christaller 1966). Tanken er at hensynet til en rasjonell kollektivtransport og et vel planlagt utbyggingsmønster skal legges til grunn for strukturen. Denne teorien ble særlig aktuell i etterkrigstiden da en måtte løse problemet med byer som ble inneklemt da urbaniseringen tok til og kommunegrensene ikke lengre matchet de økonomiske grensene (Hansen 1970). Teorien suppleres gjerne med argumenter om at den sentrale kommunens kollektive goder blir ekstra belastet av pendlerne ettersom de forurenser "vertskommunen", samt at de benytter seg av tekniske og kulturelle tjenester de selv ikke finansierer over skatteseddelen. De påfører dermed kommunen de jobber i en belastning, men uten at de betaler i samme grad som innbyggerne selv, da de skatter til en annen kommune. Dette er en løsning på det som kan betegnes som problematikken med gratispassasjerer, hvor en lar andre betale for eget forbruk av offentlige goder. Problemet blir stort dersom alle legger seg på den linjen at aktiviteten i omliggende kommuner skal løse deres problemer. Vi kommer da i en fangens dilemma-situasjon hvor det som er best for oss som enkeltpersoner (å slippe å betale fordi andre gjør det for oss), skaper det dårligste utfallet for felleskapet.<sup>32</sup> Resultatet blir en kraftig

---

<sup>32</sup> Fangens dilemma er en av de mest kjente spillsituasjonene brukt innen spillteori, og brukes blant annet til å forklare problemet med at individuell rasjonalitet ikke sikrer et resultat som er til fordel for en eller flere parter, men snarere tvert imot.

underprioritering av de aktuelle tjenestene sammenlignet med de reelle preferansene som foreligger (Hagen og Sørensen 2003:101).

Også fra politisk teori kan det avledes argumenter for store kommuner (Baldersheim mfl. 2001:3-4). Større politiske enheter vil kunne ta på seg flere oppgaver, og budsjettene blir dertil større. I forlengelsen av mer ansvar og ressurser blir det en økt mulighet for politisk manøvrering og mer substans “å krangle over”, som i sin tur antas å skape et større engasjement for innflytelse på beslutningstaking. Som regel har større kommuner også en mer heterogen befolkning som videre genererer en mer mangfoldig politikk, blant annet som følge av at det finnes flere interessegrupper som lobber mot maktens korridorer. Politikerne får da flere velgergrupper å høste stemmer av, og som resultat sies det at innbyggerne får en økt egeninteresse av å følge lokalpolitikken, ettersom det blir mer interessant å følge med på hva som skjer politisk. En annen positiv konsekvens for innbyggerne er at sannsynligheten for langvarig ettpartistyre avtar i et mer pluralistisk lokalsamfunn – det blir oftere utskiftning på toppen av maktpyramiden med økt konkurranse.

Så langt har det blitt nevnt teori som gir belegg for større kommuner. Det lar seg imidlertid også avlede argumenter for små kommuner fra politiske og økonomiske teorier. Motsatsen til «konsolideringsadvokatene» kan betraktes som «fragmenteringsforsvarerne». Disse betrakter kommunene gjerne fra et perspektiv basert på *politisk økonomi* hvor andre aspekter ved økonomiske hensyn vektlegges. Mange skalaeffekter som oppnås i større kommuner antas å være forbundet med skjulte kostnader blant annet som følge av økt byråkratisering. Spørsmålet om den optimale kommunestørrelsen bør derfor skilles fra spørsmålet om den optimale produksjonsstørrelsen (Mouritzen 1989).

Til eksempel hevdes det at små enheter er bedre egnet til å fange opp innbyggernes sanne preferanser, gjennom økt nærhet mellom velger og representant sammenlignet med store kommuner hvor distansen blir lengre. Små kommuner hevdes videre å kunne gi folk større valgmuligheter fordi mange små kommuner fremfor færre store gir innbyggerne økt reell mulighet til å finne og velge en kommune der «pakketilbudet» er bedre for dem. Dermed kan man flytte dit hvor det er best tilbud fremfor å bli værende der en er misfornøyd med de kommunale tjenestene. Dette åpner altså for at folk kan “stemme med føttene” ved å flytte dit hvor de finner et skattenivå og tjenestetilbud som passer den enkeltes preferanser (Tiebout 1956:418). En slik kommunestruktur med konkurranse legger i teorien til rette for paretooptimale løsninger, altså løsninger der det er et samsvar mellom innbyggernes preferanser og kommunens tilbud, noe som er vanskelig eller sågar umulig i utgangspunktet,

da paretooptimalitet forutsetter at en må minske nytten på et område for å kunne øke den på et annet (Nannestad 1997). Samlet sett skulle dette føre til en bedre samfunnsmessig utnyttelse av ressursene, da tilbud og tjenester blir mer tilpasset innbyggernes preferanser.

Videre så er det en forventning om større effektivitetsgevinster som følge av denne konkurransen kommunene imellom om innbyggere og skattekraft. Kommuner som konkurrerer vil ha en motivasjon til å holde skattene lave og tjenestene best mulig, og dermed legge til rette for ytterligere paretooptimalitet.<sup>33</sup> I den grad kommuner og distrikter konkurrerer om bedrifter og arbeidsplasser, bidrar det til at kapital kanaliseres til distrikter hvor den vil kaste mest av seg (Baldersheim mfl. 2003:4).<sup>34</sup>

Styringsutfordringer i større kommuner påpekes av flere bidragsytere på feltet. Med utgangspunkt i teori om transaksjonskostnader, så forventes en økt usikkerhet knyttet til oppgaver og innbyggernes forventninger med større kommuner, da det blir vanskeligere å danne seg en oversikt. Usikkerheten mestres så gjennom organisatoriske strategier for økt horisontal- og vertikal integrasjon, som igjen fører til økt kompleksitet. Store kommuner antas å være mer byråkratiske og tungroddede sammenlignet med små, mer oversiktlige kommuner.<sup>35</sup> Teorien påpeker imidlertid at ved større usikkerhet vil det etableres samarbeid og allianser mellom organisasjoner og “paraplyer” over dem. Anvendt på kommunale forhold leder teorien til forventninger om interkommunalt samarbeid og sammenslutninger av den typen regionrådene har når småkommunene er under press, men også til forventninger om mer aktivt støttende myndigheter i forholdet til småkommuner i pressituasjoner (Baldersheim mfl. 2003:4).

Fra teori vedrørende forholdet prinsipal-agent fokuseres det på autoritetsforholdet mellom oppdragsgiver og oppdragsutfører. I en del situasjoner kan et individ, så vel som en organisasjon, ha vanskeligheter med å handle eller treffe beslutninger selv. Det kan komme av

---

<sup>33</sup> I norsk sammenheng er det imidlertid begrenset i hvor stor grad for kommunene kan konkurrere på basis av skatteseddelen. For i hele etterkrigstiden har forskjellene på skattesats mellom kommunene blitt utjevnet, og i de senere år har forskjellene blitt ytterligere redusert. Dette blant annet som følge av: selskapskatten som er tatt bort som kommunal inntekt, utjevningsgraden i skatteinntekter som er økt og skattens andel av kommunens samlede inntekter er redusert (NOU 1997 og St.prop. 115). Betydningen av kommunal inntektsskatt har dermed avtatt, og det blir på andre, mindre inntektsposter kommunene eventuelt kan konkurrere, til eksempel eiendomsskatt, avgifter og gebyrer.

<sup>34</sup> Her kan det påpekes at ikke *bare* små kommuner er å foretrekke når det gjelder gode konkurransevilkår. Noen tjenester produseres best under mindre forhold, mens andre under større. Dermed så er trolig en *kombinasjon* av store og små kommuner det beste fremfor enten/eller (Ostrom 1989:104-105). Det kan imidlertid argumenteres for at det minst foretrukne alternativet må være mange store enheter da det i seg selv bidrar til å gjøre markedet mer rigid og dårligere konkurranseforhold som resultat. NHO ønsker seg imidlertid større kommuner generelt av hensyn til næringslivet (Lund 2012).

<sup>35</sup> For eksempel erfarer Borge (1991) at små kommuner lar seg lettere omstille i møte med demografiske og økonomiske endringer. Han forklarer dette med at små kommuner har en mindre organisasjon som gir økt oversikt og transparens for både byråkratiet og velgerne (Borge 1991:14).

manglende innsikt eller kompetanse på et gitt felt, eller at man har begrensede ressurser eller utilstrekkelig kapasitet. Dette kan løses ved å etablere et autoritetsforhold via delegasjon mellom prinsipalen, dvs. oppdragsgiver, og en eller flere agenter som utfører oppdraget. Agenten handler således på vegne av prinsipalen og får overført autoritet fra denne. Et eksempel i statsvitenskapelig sammenheng er forholdet mellom over- og underordnet nivå i kommuner.<sup>36</sup> Slike forhold gir opphav til nye problemer som følge av asymmetrisk informasjon; skjult kunnskap og skjulte handlinger hos agenten. Agenten vil alltid ha informasjon prinsipalen mangler, og agenten kan ha motivasjon til å fordreie informasjon. Prinsipalen vil også begrenses av mulighet for innsyn og bedømmelse av agentens handlinger, samt de langsiktige konsekvensene av disse. Oppdragsgiver kan dermed risikere at utfører ikke ivaretar hans interesser på en god måte og opptrer som en løs kanon, eller sågar saboterer han bevisst som følge av interessemotsetninger.

Det finnes flere måter å redusere betydningen av slike agentproblemer på. Gode prosedyrer for oversikt og valg av agenter hindrer skjev utvelgelse. Videre er en god utforming av kontrakten mellom partene essensiell, da den kan sette begrensninger for institusjonell påvirkning ved å gi insitamenter til å ivareta prinsipalens interesser. Oppfølging og kontroll av agentens handlinger fra prinsipalens side gjennom rapportering og stikkprøver reduserer også betydningen av agentproblemer (Rasch 1997b). Alle slike tiltak går imidlertid på bekostning av en organisasjons fleksibilitet, og det kan dermed koste mer enn det smaker med slike kontrollmekanismer. I en kommune kan man se på kommunestyret som prinsipal og på rådmannen med administrasjon som agent. En kan forvente at samspillet mellom folkevalgte og administrasjon vil fungere mindre formalistisk og mer pragmatisk i små kommuner sammenlignet med store. Dette fordi det vil være enklere for administrasjonen å danne seg et bilde av de folkevalgtes preferanser, og fordi det vil være enklere for de folkevalgte å kontrollere måten vedtak settes ut i livet på. Det kan dermed forventes at samarbeidsforholdene mellom folkevalgte og administrasjon vil være bedre i små kommuner enn i store (Baldersheim mfl. 2003:5).

Med utgangspunkt i kommunitære argumenter tas det ofte til orde for små kommuner. Det sentrale argumentet i kommunitær teori er at samfunnets grunnvoll er sosiale og moralsk funderte felleskap av solidarisk type, det være seg familie, bygd, osv. (jf. Bellah mfl. 1986, Etzioni 1995, 2001). Disse fellesskapene må vedlikeholdes for at samfunnet ikke skal bryte

---

<sup>36</sup> Andre eksempler er forholdet mellom velger og politiker, parlament og regjering (i et parlamentarisk system), parlamentet og dets fagkomiteer og mellom partimedlemmer og partiledelse.

sammen. Politisk-sosiologisk teori om sosial kapital kan ses på som en understrekning av fellesskapets kulturelle røtter der gjensidig tillit i sosiale relasjoner er en vesentlig faktor også for offentlige institusjoners funksjonsdyktighet.<sup>37</sup> Slike kommunitære strukturer har ikke nødvendigvis en territoriell basis. Likevel er det plausibelt å anta at kommuner ivaretar slike fellesskap, og at små kommuner er bedre egnet til dette enn større. Her er det potensielt en større nærhet mellom politikerne og innbyggerne, med gode muligheter for generell deltagelse og mobilisering. Argumentet understrekes av at kommunene er en ramme om et bredere sosialt fellesskap, et hjemsted hvor innbyggerne anser kommunen for å være en del av seg selv og sin identitet. Dette kommer til uttrykk blant annet i en sterk lokalpatriotisme mange steder, som kan gi sitt utslag i vilje til å forsvare kommunen mot sammenslåinger.

I et utviklingsperspektiv kan en småkommunestruktur også begrunnes med eksperimenterings- og fornyelsesargumenter (Baldersheim og Rose 2001). Kommunene er mer enn service-produsenter, de er også stifinnere og utviklingsagenter. Fordi kommuner og lokalsamfunnene de er en del av, isolert sett har de fleste kjennetegnene det større samfunnet har, så er de velegnet til å teste ut ulike potensielle løsninger på større samfunnsutfordringer.<sup>38</sup> Flere kommuner gir flere muligheter til å prøve ut flere nye tiltak og gir et bredere sett av erfaringer med forskjellige løsninger. Dermed vil det både bli produsert flere nye forslag og det vil gå raskere å identifisere de løsningene som fungerer best.<sup>39</sup>

Tabell 2 oppsummerer argumentene som her er fremsatt for henholdsvis store og små kommuner. Alle disse kan ha hevd i spørsmålet om en formålstjenlig kommunestruktur, og bør således tas høyde for i nasjonale beslutningsprosesser vedrørende kommunestruktur. Også ved lokale utredninger angående strukturendringer vil flere av argumentene ha relevans hvis de tilspisses de lokale forholdene (jf. Monkerud 2004).

---

<sup>37</sup> Begrepet sosial kapital fikk bredt gjennomslag etter at Robert Putnams beskrev i boken *Bowling Alone: America's Declining Social Capital* (2000) den kontinuerlige tilbakegangen av sosial kapital blant amerikanerne siden 1950-tallet. Han viser til blant annet svekket politisk deltagelse, mindre frivillighet og sosial omgang blant folk som symptomer på dette. Dette er en alvorlig utvikling da Putnam mener at forutsetningen for et sterkt demokrati hvor folk har det bra, er mellompersonlige forhold.

<sup>38</sup> Da det i år (2013) feires hundre år med allmenn stemmerett for kvinner kan det nevnes som en kuriositet at kvinner fikk delvis stemmerett i kommunene allerede i 1901 (gjaldt skattebetalende kvinner) og full stemmerett lokalt i 1910, tre år før de også fikk det ved stortingsvalg.

<sup>39</sup> Et par dagsaktuelle eksempler på slike forsøksordninger i et utvalg kommuner er stemmerett for 16 åringer ved kommunal- og fylkestingsvalg, elektronisk stemmegivning via internett, og myndighet til regulering av skuterferdsel.

**Tabell 2: En oppsummering av argumenter vedrørende kommunestørrelse.\*<sup>40</sup>**

Argumenter for store kommuner	Argumenter for små kommuner
<ul style="list-style-type: none"><li>• Stordriftsfordeler</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Byråkrati/transaksjonskostnader</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Utviklingskraft/funksjonell bærekraft/kompetanse og servicekvalitet</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Stifinner-/forsøksrollen</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Gratispassasjer-problemet/kollektiv handlekraft</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Effektivitet gjennom konkurranse/stemme med føttene</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Politisk pluralisme og interesse</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Nærhet/hjemsted/identitetstanker</li></ul>

\*Kilde: Baldersheim mfl. 2003:6.

## 2.2 Hypoteser om holdning til kommunestruktur

Strukturreformene i etterkrigstiden hadde som målsetting å gjøre kommuneinndelingen mer effektiv og rasjonell ved å skape større kommuner, hovedsakelig gjennom kommunesammenslåing. Slik det fremkommer av teorien på feltet så finnes det imidlertid belegg for flere ulike “rasjonale” for hva som er optimal kommunestruktur. Motstand mot kommunesammenslåing er dermed ikke nødvendigvis irrasjonelt, og kan ha like mye hevd i rasjonell tenkning som støtte til sammenslåing har. Det kan derfor være mer hensiktsmessig å snakke om ulike rasjonaliteter (Baldersheim mfl. 2003:18). Med dette i mente så er det mulig å avlede noen forventninger til politikernes holdninger til endring i kommunestrukturen. I det følgende er det særlig *motstandsperspektivet* som vektlegges.

<sup>40</sup> I forskningsrapporten til Baldersheim mfl. (2003:6) nevnes også argumenter som drar i retning av debattens avtagende relevans som følge av IKT og bestiller-/utfører-modeller, som svekker betydningen av hvordan kommunestrukturen er lagt opp.

### 2.2.1 Sosio-demografiske egenskaper

Det er flere individuelle egenskaper ved politikerne som kan tenkes å påvirke deres holdning til reform. Som tidligere nevnt så kan det forventes motstand mot reform på bakgrunn av endringer i de personrelaterte tjenestene i små kommuner. Ved kommunesammenslåing vil det generelt kunne bli et behov for å vurdere hvordan de ulike tjenestene skal være lagt opp innenfor en større kommunal enhet. Det opplegget man har vil altså ikke nødvendigvis være like opplagt eller forsvarlig å videreføre etter en reform. Det være seg potensielt konfliktfylte temaer som antall og lokalisering av skoler, sykehjem, NAV-kontor o.l. Det kan altså hefte seg en usikkerhet til hvordan ting blir etter en eventuell reform. Folk som har flere erfaringer med de kommunale tjenestene kan derfor forventes å være mindre reformvennlig innstilt, sammenlignet med dem som er mer uavhengig av de kommunale tjenestene. Som følge av tradisjonelle kjønnsrollemønstre så har kvinner gjerne flere erfaringer med de kommunale tjenestene enn menn. Det er for eksempel ofte kvinnene som tar et ekstra ansvar for helse- og de andre personrelaterte tjenestene fra kommunen. Dette er tjenester som er knyttet til en økt risiko for kvalitetsforringelse til sammenlignet med de mer tekniske tjenestene, som menn ofte tar et ekstra ansvar for, og som gjerne blir bedre i større kommuner. Også småbarnsfamilier samt de eldste har flere erfaringer med de kommunale tjenestene, og i sær de personrelaterte. Det er dermed grunn til å forvente at disse gruppene i større grad er motstandere av reform og følgende tre hypoteser avledes så:

$H_1$ : Motstanden mot sammenslåing er større blant kvinnelige lokalpolitikere sammenlignet med mannlige.

$H_2$ : Motstanden mot sammenslåing er større blant politikere som har barn under 16 år i husstanden sammenlignet med dem som ikke har det.

$H_3$ : Motstanden mot sammenslåing er større blant eldre politikere sammenlignet med yngre.

I mange småkommuner er det gjerne kommunen som er den største arbeidsgiveren, og er dermed i praksis en sentral aktør for sysselsettingen. En kommunereform vil kunne fremtvinge endringer i organiseringen og dermed treffe den enkelte kommunalt ansattes arbeidssituasjon i form av f.eks. lokalisering, arbeidsoppgaver eller sågar en risiko for å miste



jobben selv. Dermed er det grunn til å forvente sterk motstand fra kommunalt ansatte til kommunesammenslåing, som en konserverende refleks på potensielle endringer som vil kunne komme i kjølvannet av en eventuell reform.<sup>41</sup>

*H<sub>4</sub>*: Motstanden mot sammenslåing er større blant politikere som er kommunalt ansatte sammenlignet med dem som er ansatte i øvrige sektorer.

På den andre siden så er det egenskaper som kan tenkes å gjøre individer mindre skeptiske til endringer i kommunestrukturen, og dermed mer reformvennlig innstilt. Dette er egenskaper som gjør den enkelte mer uavhengig av kommunen, og dermed mindre sensitiv for endringer i kommunestrukturen. Personer med høy inntekt har større muligheter til å kunne kjøpe tjenester som andre med lav inntekt er avhengig av at kommunen tilbyr. Også folk med høy utdanning kan tenkes å være mer reformvennlige, ettersom de trolig er mer trygge på sine rettigheter og samtidig har oversikt over tilgjengelige tjenester som de vet å benytte seg av, både i en liten og i en stor kommune. De vil derfor kunne kjenne seg mindre truet av endringer i strukturen – de har oversikt over de kommunale tjenestene og vet hva de har krav på uansett.

*H<sub>5</sub>*: Motstanden mot sammenslåing er lavere blant politikere med høy personlig inntekt.

*H<sub>6</sub>*: Motstanden mot sammenslåing blant politikerne avtar dess lengre utdanning de har fullført.

På tvers av representantenes sosio-demografiske egenskaper vil det i alle tilfeller bli en avveining mellom håp om bedre tjenester i storkommunen, mot større avstand til tjenestene og beslutningene både administrativt og politisk. Det vil dermed være å forvente at de som allerede er fornøyde med tjenestetilbudet i sin kommune vil være skeptiske, som en konservativ garanti mot potensiell forringelse av tilbudet.

---

<sup>41</sup> For mer om betydningen av tilhørighet til visse yrkessektorer for politisk adferd og holdninger, henvises det til Knutsen 1986, 2001 og Lafferty 1988.

## 2.2.2 Partitilhørighet

I den politiske diskursen omkring hvilken kommunestruktur vi bør ha, har det tradisjonelt vært to vurderingskriterier som har stått sentralt; demokrati og effektivitet. De ulike politiske partiene avleder sine argumenter fra disse kriteriene, men har ulike syn på hva som er å foretrekke av store eller små kommuner. Oddbjørn Bukve (2002) forklarer at uenigheten ikke oppstår fordi partiene forfekter det ene eller det andre kriteriet alene, men fordi de fokuserer på ulike dimensjoner ved *både* demokrati og effektivitet (Bukve 2002). På den ene siden handler demokrati like mye om deltagelse som styringsevne, mens effektivitet på sin side handler like mye om kostnadseffektivitet som fordelingseffektivitet. Holdning til kommunestruktur kan derfor synes å være like mye et verdispørsmål som et rent overslag av goder og onder. Basert på hvilket konkret standpunkt partiene tok til ny inndelingsreform ved utgangen av den siste store kommunedebatten på 1990-tallet, tegnet det seg da to hovedgrupperinger i debatten; Arbeiderpartiet som gikk inn for en inndelingsreform, og de andre partiene som fremholdt frivillighetslinjen.

Siden den gang har vinden skiftet og Arbeiderpartiet er ikke lengre alene om et ønske om reform av kommunene. Under Bondevik II-regjeringen hadde Høyre kommunalministerposten med Erna Solberg. Hun respekterte riktignok frivillighetslinjen som minister, men hun kom også med utspill<sup>42</sup> som var i reformens ånd, og iverksatte utredninger som tok for seg temaet i KRD (jf. KRD 2013). Etter hvert tok Høyre til orde for kommunesammenslåing, også med bruk av tvang. Basert på partiprogrammet for 2013 så går partiet inn for å gjennomføre en kommunereform.

I den senere tid har flere partier endret sine holdninger i favør av inndelingsreform, og ved Stortingsvalget 2013 går også de resterende borgerlige partiene Kristelig folkeparti<sup>43</sup>, Venstre<sup>44</sup> og Fremskrittspartiet<sup>45</sup> på valg for gjennomføring av kommunereform (jf. Partienes partiprogrammer) i likhet med Høyre. Også innen Sosialistisk Venstreparti har det vært sentrale politikere som tar til orde for en sterkere saneringspolitikk overfor kommunene, men

---

<sup>42</sup> Til eksempel så skrev Aftenposten 21. august 2003 at "Småkommuner graver sin egen grav hvis de ikke slår seg sammen. Staten vil overta. Det er budskapet fra kommunalminister Erna Solberg". I 2004 uttalte hun sågar at "Jeg ser altfor mange kommunegrenseskilt på vei til Gardermoen. Det er ikke naturlig at det skal være så mange" og hun tok til samtidig til ordet for å redusere antall kommuner i Norge med mellom 100 og 150 (Ruud 2004).

<sup>43</sup> KrF vedtok på sitt landsmøte 2013 å gå inn for sammenslåing med tvang (Gillesvik 2013). Dette var noe overraskende ettersom partiet før har fremholdt frivillighetsprinsippet fremfor sammenslåing med tvang, noe som den delte svarfordelingen over vedtaket også uttrykte.

<sup>44</sup> Fra å være partiet som fremmet forslaget om frivillighetslinjen i 1995, er det bemerkelsesverdig at Venstre nå har blitt en av de sterkeste tilhengerne av reform (Rose 2013:16-17).

<sup>45</sup> Frp har ikke hatt sitt landsmøte før denne studien går i trykkpressen, men det er ventet at de vil legge seg på linje med Høyre ved å vedta endring av kommunegrensene. Tidligere har ikke spørsmålet vært like relevant for Frp som det har vært for Høyre, men synspunktene har vært nokså like (Rose 2013:17).

dette har ikke falt i god jord hos partiets sympatisører og partiet har dermed måttet fastholde frivillighetslinjen i sine stortingsprogram.<sup>46</sup> Det samme gjelder for Arbeiderpartiet, som siden debatten raste på 1990-tallet har blitt mer moderat i strukturdebatten. I partiene Rødt og Senterpartiet fremholdes fremdeles videreføring av frivillighetslinjen.

Dette er riktignok de generelle føringene partiene har vedtatt sentralt, og trenger ikke nødvendigvis reflektere den enkelte politikers holdning lokalt. Det er likevel grunn til å tro at den enkelte politiker langt på vei har et verdisyn som er i tråd med partiets syn, i egenskap av partitilhørighet, og at han eller hun vil legge dette til grunn i spørsmålet om reform av kommunestrukturen. Særlig medlemmer av Høyre og Frp forventes å være mer reformvennlige, både fordi partiene sentralt uttrykker seg velvillige, men også fordi flere medlemmer av disse partiene i Vesterålen har uttrykt seg positive til reform. Medlemmer av Arbeiderpartiet antas å være noe reformvillige, men i mindre grad enn Høyre og Frp ettersom partiet har moderert sine reformutspill de senere årene, samt ikke fremstår som fanebærerne i tilfellet Vesterålen, hvor Høyre og Frp nærmest har sakseierskap da det først og fremst er politikere fra disse partiene som tar til orde for kommunesammenslåing lokalt. I og med det først er nylig at KrF og Venstre har snudd i saken, og fordi partiene trolig er delte i spørsmålet, forventes det ikke at medlemmer av disse partiene skal være mer positive til reform lokalt i Vesterålen. Dessuten så er det svært få respondenter som tilhører disse partiene i datamaterialet slik at det ikke er naturlig å skille dem ut.<sup>47</sup> Dette leder samlet til følgende hypotese:

*H<sub>7</sub>*: Motstanden mot sammenslåing er lavere blant representanter fra Arbeiderpartiet, Høyre og Fremskrittspartiet sammenlignet med de øvrige representantene.

### **2.2.3 Lokal identifikasjon**

Ved å fremsette et retorisk spørsmål av typen “Hvilken politiker legger ned sitt eget verv?” kan en tenke seg en generell motstand mot sammenslutning på tvers av partitilhørighet. Kommunens overlevelse blir da et mål i seg selv, ettersom det fremstår som rasjonelt for

---

<sup>46</sup> Arbeiderpartiet har imidlertid åpnet for en hardere linje i sitt partiprogram hvor de ønsker å nekte én kommune å si nei til sammenslåing dersom nabokommunene ønsker det.

<sup>47</sup> Antall N for partiene er som følger: Rødt 2; Sosialistisk Venstreparti 6; Arbeiderpartiet 25; Senterpartiet 5; Kristelig Folkeparti 2; Venstre 4; Høyre 23; Fremskrittspartiet 24; Bygdelister/andre 8.

representantene å forhindre nedleggelse av organisasjonen de representerer.<sup>48</sup> En slik institusjonalisering av representantene vil i så fall forsterkes over tid, ettersom det tar tid å sosialiseres inn i det som måtte sitte i kommuneveggene. Dermed forventes det at reformmotstanden øker med antall perioder man har sittet i kommunestyret. Dette leder til undersøkelsens åttende hypotese:

$H_8$ : Motstanden mot sammenslåing øker dess lengre fartstid en har i kommunestyret.

I Vesterålen er det ulik befolkningsutvikling kommunene imellom, og dette kan tenkes å påvirke politikernes holdning til kommunestruktur. Flere av de minste kommunene sakker akterut til fordel for de øvrige kommunene, og i sær den største kommunen Sortland hvor utviklingen for det meste er positiv. Ved en sammenslutning vil det kunne bli vanskelig å forsvare opprettholdelse og eventuelt utbygging av ulike tilbud i utkantene, nettopp som følge av utviklingen der. Dessuten risikerer disse kommunene å få svekket sin makt ettersom de oppgir en del av selvråderetten de i dag besitter. I tillegg vil det samtidig påløpe en risiko for at de respektive kommunestyrerepresentantene i en ny storkommune kan begynne å opptre som agenter for den kommunale makteliten i sentrum. Dette som følge av at makten forflytter seg til mer sentrale strøk, hvor konsentrasjonen av kommunale eliter blir høyest. Det er imidlertid mulig for periferien å kontrollere for slike ulemper hvis det er politisk vilje. Etablering av institusjoner for lokal identitet og problemdefinisjon (for eksempel tettsted-/bygdeutvalg) kan bøte på dette, ettersom de kan trenge inn i sentrale maktsentra og dermed sikre at periferiens interesser blir ivaretatt (Strand 1997). Et stort kommunestyre med plass til politikere fra ulike deler av storkommunen legger til rette for at partiene gjennom nominasjonsprosessen internt kan sikre god representasjonen for periferien. Det er likevel grunn til å forvente at de perifere kommunene vil stille seg mer negative til sammenslåing ut fra et prinsipp om føre-var, sammenlignet med sentrumskommunen Sortland som trolig løper en lavere risiko for forringelse av egeninteresser i egenskap av å bli sentrum i en fremtidig storkommune.<sup>49</sup> Følgende hypotese kan avledes av dette:

---

<sup>48</sup> Dette trekker veksler på Robert Michels teori om *oligarkiets jernlov* basert på analysen av Det tyske sosialdemokratiske partiet (SPD) (publisert i 1911). Teorien går ut på at organisasjonen i seg selv gir grunnlag for dominans av de valgte over velgerne, av partilederne over partimedlemmene, av dem som har gitt mandatet, av delegatene over dem de har fått delegasjonen fra. Kort oppsummert i følgende formel: "Den som sier organisasjons, sier samtidig oligarki" (Rasch 1997a).

<sup>49</sup> Etter en omfattende diskusjon ble det allerede vedtatt i 1972, i det som den gang het Regionplanrådet, at Sortland skulle være regionssenter for Vesterålen. I forbindelse med utredningen av ny kommunestruktur for Vesterålen i kjølvannet av Christansen-utvalgets innstilling på 1990-tallet, var det enighet om at Sortland skal

$H_9$ : Motstanden mot sammenslåing er større i de regionalt perifere kommunene sammenlignet med sentrumskommunen.

I tillegg vil en også kunne forvente reformmotstand fra dem som bor perifert innen egen kommune – det er kanskje allerede langt til dagens kommunesenter, men det blir gjerne lengre til Sortland.

$H_{10}$ : Motstanden mot sammenslåing er større blant representantene som er bosatt utenfor sitt kommunesenter sammenlignet med dem som bor i kommunesenteret.

Til slutt forventes det at representanter med en sterk lokal tilhørighet, her; til bygda, tettstedet eller kommunen som sådan, har problemer med å akseptere en kommunesammenslåing av *deres* kommune med en annen/andre. Dette fordi en kommunesammenslåing vil kunne oppfattes som en trussel mot den enkeltes identitet, stolthet og patriotisme, særlig hvis kommunegrensene anses som nærmest naturgitte og en del av dem selv. Lokal tilhørighet har både objektive så vel som subjektive sider ved seg. Fra en mer objektiv side kan det forventes at representantene som er født og oppvokst i kommunen er mindre villige til å justere kommunegrensene, sammenlignet med en som er tilflyttet. Likeså kan det forventes fra en mer subjektiv side at representanter som oppgir en høy grad av tilhørighet til kommunen er sterkere motstandere, sammenlignet med dem som oppgir en mer moderat grad av tilhørighet. En motsatt sammenheng kan man da forvente blant dem som i høy grad identifiserer seg med Vesterålen som region, at motstanden er lavere blant dem ettersom de allerede identifiserer seg med regionen. Samlet sett leder dette til tre hypoteser:

$H_{11}$ : Motstanden mot sammenslåing er større blant politikerne som er født og oppvokst i kommunen sammenlignet med dem som er tilflyttede.

$H_{12}$ : Motstanden mot sammenslåing øker dess større grad av tilhørighet politikerne oppgir til bygda, tettstedet eller kommunen.

---

være regionsenter ved en eventuell sammenslåing (Gjertsen mfl. 1998:22). I tillegg til å være det geografiske midtpunktet med en stadig økende befolkningskonsentrasjon, befestes også inntrykket av Sortland som sentrum av en høyere andel sysselsatte i tertiær- og kvartærnæringene, sammenlignet med Vesterålen for øvrig, at dette vil bli sentrum i en eventuell storkommune i Vesterålen (Gjertsen 1998:12).

$H_{13}$ : Motstanden mot sammenslåing avtar dess større grad av tilhørighet politikerne oppgir til Vesterålen.

## **2.3 Oppsummering: Beveggrunner for sammenslåinger og avledede hypoteser**

I det foregående har det blitt gjort rede for de mest gjengse argumentene i debatten om kommunestruktur som er bidragsytende til å forklare både tilhengernes så vel som motstandernes ståsted i debatten. Videre så har det blitt argumentert for forventninger vedrørende faktorer som påvirker holdningsdannelsen til den enkelte lokalpolitiker i Vesterålen. På bakgrunn av disse argumentene har følgende hypoteser blitt avledet for empirisk testing, oppsummert i tabell 3.

Argumentene stammer fra teori som hovedsakelig angår innbyggernes holdningsdannelse. Det er derfor knyttet en viss spenning til hvilket hold disse hypotesene har blant lokalpolitikere – vil de svare som innbyggere eller trumfer partienes synspunkter foran de individuelle egenskapene?

**Tabell 3: Oppsummering av hypoteser for empirisk testing.**

---

- H*<sub>1</sub>:** Motstanden mot sammenslåing er større blant kvinnelige lokalpolitikere sammenlignet med mannlige.
- H*<sub>2</sub>:** Motstanden mot sammenslåing er større blant politikere som har barn under 16 år i husstanden sammenlignet med dem som ikke har det.
- H*<sub>3</sub>:** Motstanden mot sammenslåing er større blant eldre politikere sammenlignet med yngre.
- H*<sub>4</sub>:** Motstanden mot sammenslåing er større blant politikere som er kommunalt ansatte sammenlignet med dem som er ansatte i øvrige sektorer.
- H*<sub>5</sub>:** Motstanden mot sammenslåing er lavere blant politikere med høy personlig inntekt.
- H*<sub>6</sub>:** Motstanden mot sammenslåing blant politikerne avtar dess lengre utdannelse de har fullført.
- H*<sub>7</sub>:** Motstanden mot sammenslåing er lavere blant representanter fra Arbeiderpartiet, Høyre og Fremskrittspartiet sammenlignet med de øvrige representantene.
- H*<sub>8</sub>:** Motstanden mot sammenslåing øker dess lengre fartstid en har i kommunestyret.
- H*<sub>9</sub>:** Motstanden mot sammenslåing er større i de regionalt perifere kommunene sammenlignet med sentrumskommunen.
- H*<sub>10</sub>:** Motstanden mot sammenslåing er større blant representantene som er bosatt utenfor sitt kommunesenter sammenlignet med dem som bor i kommunesenteret.
- H*<sub>11</sub>:** Motstanden mot sammenslåing er større blant politikerne som er født og oppvokst i kommunen sammenlignet med dem som er tilflyttede.
- H*<sub>12</sub>:** Motstanden mot sammenslåing øker dess større grad av tilhørighet politikerne oppgir til bygda, tettstedet eller kommunen.
- H*<sub>13</sub>:** Motstanden mot sammenslåing avtar dess større grad av tilhørighet politikerne oppgir til Vesterålen.
-





## Kapittel 3

# Forskningsdesign

I det følgende redegjøres det for forskningsdesignet som benyttes i denne studien, herunder den data og metode som legges til grunn for de empiriske analysene. I tillegg inngår operasjonalisering av variablene som benyttes i den senere regresjonsanalysen.

### 3.1 Datakilde

Med henblikk på studiens problemstilling ble et kvantitativt forskningsopplegg vurdert som det mest hensiktsmessige å benytte seg av her. Et slikt opplegg har en rekke fordeler ved seg som er gunstig for en studie som denne. Da en tar sikte på måling og generalisering, så er man avhengig av at strukturen er fastlagt før innsamlingen av data tar til. På den måten behandles alle enhetene likt og man bevarer systematikken. En slik avstand til det som studeres begrenser riktignok mulighetene for mer dyptgående tolkning som kvalitative design gjerne frembringer, men til gjengjeld så legges det til rette for at de tolkninger man gjør er av en mer presis form (Ringdal 2006:107-108). Hvilket vitenskapelig belegg tolkninger av empirisk materiale har begrenses imidlertid av kvaliteten på datamaterialet som legges til grunn for tolkningene, og dette er naturligvis gyldig uansett hvilken metodisk tilnærming man måtte velge å benytte seg av i empirisk forskning.

#### 3.1.1 Datainnsamlingen

Denne studien tar for seg holdninger blant de folkevalgte i Vesterålen. Universet består dermed av lokalpolitikere i de seks kommunestyrene i Andøy, Bø, Hadsel, Sortland, Lødingen og Øksnes, og disse er dermed de databærende enhetene i studien. Ettersom forskningsspørsmålet her er av empirisk art så er det behov for en datakilde. Da det ikke forelå brukbare sekundærdata i henhold til studiens problemstilling, besluttet jeg å gjennomføre en egen innsamling av primærdata, og det gjennom bruk av spørreskjema. Egen

datainnsamling har sin pris i tid og penger, men har samtidig den fordelen ved seg at man kan skreddersy data etter forskningsspørsmålene.<sup>50</sup>

Dataene ble samlet inn i løpet av vinteren 2012-2013 gjennom en frivillig, anonym tverrsnittsundersøkelse blant kommunestyrerepresentantene i samtlige kommuner. Undersøkelsen ble dermed avgrenset i tid ved at data ble samlet inn i de ulike kommunene på ett tidspunkt og i rom ved at universet er begrenset til denne regionens kommunestyre. Med en slik begrensning var det ikke behov for å trekke et sannsynlighetsutvalg ettersom universets størrelse ble vurdert til å være overkommelig slik at hele populasjonen ble inkludert i undersøkelsen. Varamedlemmer som møter i kraft av frafall fra faste medlemmer ble inkludert i undersøkelsen for å øke antall observasjoner, og betraktes dermed som fullverdige kommunestyremedlemmer i denne sammenheng.<sup>51</sup>

Innsamlingen av data skjedde i fire trinn. Første trinn var å innhente nødvendig tillatelse til gjennomføring av en spørreundersøkelse i forbindelse med kommunestyremøter.<sup>52</sup> I første omgang innebar dette å kontakte den enkelte kommune for tillatelse. Etter en telefonrunde hvor det ble gjort kort rede for undersøkelsens formål og omfang, ble det gitt godkjennelse fra alle seks ordførere i Vesterålen. Ordførerne sa seg også villige til å hjelpe til med det praktiske i gjennomføringen. I tillegg ble det innhentet tillatelse fra Personvernombudet for forskning straks trinn to var gjennomført.

Trinn to var utforming av spørreskjemaet.<sup>53</sup> For en visshet om at spørsmålsformuleringene var adekvate, ble det hovedsakelig benyttet formuleringer som tidligere er brukt i andre regionale og nasjonale spørreundersøkelser. Dessuten gir dette undersøkelsen en komparativ dimensjon ved at de samme indikatorene benyttes på tvers av undersøkelser (Ringstad 2006:268). Skjemaets struktur ble utformet med henblikk på å gjøre besvarelsen mest mulig friksjonsfri. Dette gjennom blant annet å gå rett på sak med holdningsspørsmålene først i skjemaet, mens de mer nøytrale (og muligens mer truende) bakgrunnsspørsmålene ble plassert til slutt. For å gjøre besvarelsen av skjemaet og

---

<sup>50</sup> God hjelp fra ordførerne samt refusjon av portoutgifter fra ISV reduserte betydningen av ressursbruk betraktelig.

<sup>51</sup> I utgangspunktet gjelder denne undersøkelsen de faste medlemmene, men ettersom svar fra varamedlemmer utgjør en liten andel av den totale responsen vurderes dette til ikke å utgjøre noen trussel mot undersøkelsens representativitet. Da et varamedlem faktisk møter for et fast medlem vurderes dette som et uttrykk for at vedkommende er engasjert i lokalpolitikken og ikke tjener som politisk staffasje.

<sup>52</sup> En postal spørreundersøkelse hadde i utgangspunktet vært bedre metodisk blant annet fordi respondenten da kunne besvart undersøkelsen innenfor et større tidsrom på sin fritid, samt at datainnsamler får anledning til å purre den enkelte respondent hvis svar uteblir. Av hensyn til størst mulig anonymitet for respondentene, samt praktiske hensyn, ble imidlertid en spørreundersøkelse i forbindelse med kommunestyremøter foretrukket her.

<sup>53</sup> Skjemaet ble for øvrig utformet i tett samråd med veileder.

etterarbeidet smidig, ble det i all hovedsak benyttet lukkede spørsmål. Antallet spørsmål ble dessuten begrenset slik at det lot seg gjøre å besvare skjemaet innen rimelig tid. Av forskningsetiske hensyn vedla jeg også et brev vedrørende undersøkelsen, samt et brev fra veileder med ytterligere informasjon.<sup>54</sup> I tillegg ble én kopi av prosjektets godkjenning fra Personvernombudet lagt ved til ordfører/sekretær. For mer informasjon vedrørende informasjonsbrevene og spørreskjemaet, henvises det til vedlegg 4.

Tredje trinn var selve datainnsamlingen. Denne ble gjennomført ved at jeg sendte skjemaene per post til det enkelte kommunestyre med en frankert returkonvolutt. Deretter tok ordfører og/eller kommunestyresekretær ansvar for det praktiske vedrørende innsamlingen av undersøkelsen i det enkelte kommunestyremøte. Her ble skjemaene delt ut, hvorpå ordfører eller kommunestyresekretær informerte kort om undersøkelsen før møtet ble satt. Representantene hadde da mulighet til å besvare undersøkelsen ved en ledig stund i løpet av møtet, før skjemaene ble samlet inn og sendt i retur etter at møtet ble hevet. Av hensyn til en tilfredsstillende svarrespons, ble det i tre kommuner gjennomført en ekstra runde med spørreskjema.<sup>55</sup>

Fjerde og siste trinn innebar manuell punching av besvarelsene inn i en datafil for bruk i statistikkprogrammet SPSS/PASW. For å unngå at samme respondent svarte to ganger, ble ikke-unike besvarelser, basert på avkrysningen av bakgrunnsvariabler, strøket fra datasettet. Ved to svar fra samme respondent ble svar nummer to strøket fra datasettet. I tabell 4 vises netto svarfordeling fra kommunestyrene.

**Tabell 4: Svarfordeling blant Vesterålens kommunestyrer.\***

Kommunestyre	Antall medlemmer	Antall svar
Andøy	22	11 (50 %)
Bø	19	15 (78 %)
Hadsel	25	23 (92 %)
Sortland	27	26 (96 %)
Lødingen	17	14 (82 %)
Øksnes	21	12 (57 %)
Totalt	131	101 (77 %)

\*To runder ble gjennomført i Bø, Hadsel og Øksnes.

<sup>54</sup> Vedrørende forskningsetiske hensyn for datainnsamling: Se for eksempel Ringstad 2006:86-88.

<sup>55</sup> En slik ekstra runde er noe uheldig ettersom det kan ha skjedd ting i tiden mellom de to rundene som kan ha påvirket holdningene. Men ettersom begge rundene ble gjennomført med relativt kort mellomrom i løpet av vinteren 2012-2013, vurderes dette til å være av mindre betydning.

### 3.1.2 Feilkilder i datamaterialet

Måling av folks holdninger er krevende fordi det er noe flyktig ved dem. Holdninger er psykologiske tilstander som i utgangspunktet bare kan verifiseres av respondentene selv. Sammenlignet med andre sentrale begreper som måles i samfunnsvitenskapen, som adferd og demografiske egenskaper, så er det knyttet større problemer til måling av folks holdninger (Ringstad 2006:274). En vurdering av datamaterialets kvalitet er derfor nødvendig.

Den samlede svarprosenten gir et godt grunnlag for analyser, også i den enkelte kommune isolert sett. I Andøy og Øksnes er imidlertid responsen noe lavere sammenlignet med de øvrige kommunene slik at isolerte tolkninger for disse kommunene må gjøres med større forbehold. I tillegg blir undersøkelsen forøvrig noe mindre representativ for disse kommunene ettersom kommunestyrene her ikke har deltatt i like høy grad som de øvrige. Om frafallet skyldes noe spesielt vites ikke. Man kan tenke seg at da undersøkelsen ble gjennomført i forbindelse med kommunestyremøter, så kan hektisk møtevirksomhet være en årsak til lavere respons. En kan også tenke seg en mer spennende forklaring, som at spørsmålet i mindre grad angår disse kommunestyrene. Å forklare at frafallet skyldes noe spesifikt blir imidlertid spekulativt ettersom det er en forholdsvis liten populasjon hvor det ikke skal mange besvarelser til før et større utslag gjør seg gjeldende. Frafall på 40-50 prosent er dessuten ikke uvanlig i spørreskjemaundersøkelser, slik at dette kan godt være tilfeldig. Etter å ha gjort litt feilsøking vedrørende hvordan det praktiske rundt undersøkelsen ble organisert i disse kommunene, forsterkes dette inntrykket ettersom man ikke fant noe å sette fingeren på her. Svarprosenten tas dermed til følge uten noen videre spekulasjon.

Flere punkter ved måleinstrumentenes reliabilitet må også tas hensyn til. Ettersom slike studentprosjekter som dette har et visst omfang, vil det alltid være begrenset hvor godt strenge vitenskapelige krav lar seg tilfredsstillende. Spørreskjemaet ble for eksempel ikke pre- og retestet på populasjonen undersøkelsen gjelder.<sup>56</sup> Dette ble vurdert til ikke å være nødvendig, blant annet fordi de sentrale spørsmålene er blitt benyttet gjentatte ganger i Lokalvalgsundersøkelsene, som tilfredsstillende vitenskapelige krav.<sup>57</sup> Øvrige spørsmål er også

---

<sup>56</sup> Ved måling av sammensatte mål som holdning til kommunestruktur, kan det være en fordel å undersøke konsistensen i besvarelsene ved å kjøre retest. Dette ble imidlertid ikke gjort ettersom en slik ytterligere belastning på respondentene her trolig ville medført en lavere svarprosent og dermed vanskeliggjort substansielle analyser da universet er relativt lite. Vurderingen støtter seg også på resultatene fra Dag Ingvar Jacobsens undersøkelse (1999) som viste at selv om mange respondenter gav ulike svare på to målingstidspunkter, så er de grunnleggende mønstrene de samme.

<sup>57</sup> For mer angående kilder til spørsmålsformuleringer samt til surveyforskning på lokaldemokrati, vises det til Ottervik mfl. 2010 og [www.samfunnsforskning.no](http://www.samfunnsforskning.no).

benyttet tidligere i regionale undersøkelser. Spørsmålene er altså velprøvde og anses derfor ikke å være betydningsfulle feilkilder i datamaterialet.

Innen samfunnsforskning så er det et velkjent fenomen at folks holdninger til samme sakskompleks kan variere, blant annet betinget av hvilket spørsmål de blir bedt om å ta stilling til.<sup>58</sup> I prinsippet kan folk være for ytringsfrihet, men likevel være skeptisk til at folk med ekstreme eller mindre populære synspunkter skal få ubegrenset tilgang til å forfekte sine ideer.<sup>59</sup> På samme måte kan folk i prinsippet være for utnyttelse av alternative energikilder, men motsette seg forslag om at en vindmøllepark skal bygges i nærheten av deres bosted. Det siste er et eksempel på NIMBY-syndromet<sup>60</sup>; folk mener slike tiltak er bra for samfunnet som helhet, men tiltakene må settes inn andre steder enn i vedkommendes bakgård.

Holdninger er derfor ofte komplekse og mangesidige, og lar seg dermed sjelden måle tilfredsstillende med en enkelt indikator. For å øke reliabiliteten her, samt ta hensyn til et tilfredsstillende nivå av begrepsvaliditet, baserer målingen av holdning til kommunestruktur seg på flere ulike spørsmål fremfor ett enkelt. I tillegg er det essensielt å unngå flerdimensjonale og ledende spørsmål. En effektiv måte å finne frem til tilfredsstillende indikatorer på er å “plagiere” andre vitenskapelige undersøkelser spørreskjemaer slik at man enklere unngår fallgroper. Ved at denne studien med spørreskjema har hentet inspirasjon fra tidligere undersøkelser på feltet, forsterker dette i seg selv reliabiliteten på dette punktet. Basert på forskningen på feltet, så kan holdning til kommunestruktur betraktes fra minst tre synsvinkler; et *prinsipielt perspektiv*, et *kontekstuellet perspektiv*, og et *kostnadsbetinget perspektiv* (Rose og Pettersen 2005:290-291). Disse perspektivene ble dekket i spørreskjemaet slik at det tas høyde for både de mer generelle- samt spesifikke sidene av spørsmålet.

### 3.1.3 Hypotesetesting

Med den hensikt å påvise statistiske sammenhenger i datamaterialet vedrørende beveggrunner for holdning til kommunestruktur, testes ulike hypoteser. Hvorvidt hypotesene har belegg avgjøres gjennom tolkningen av parameterne regresjonsanalysen frembringer. Ettersom undersøkelsen inkluderer hele populasjonen, vil det ikke være behov for ulik

---

<sup>58</sup> Jf. Mordal 1989.

<sup>59</sup> Et aktuelt eksempel på dette paradokset kan være resultatene fra det pågående forskningsprosjektet “Nettdebatten etter 22. juli” hvor det fremkommer at avisens moderatorer har blitt strengere i kjølvannet av 22. juli og at muligheten til å ytre seg fritt har blitt dårligere (www.medietilsynet.no).

<sup>60</sup> NIMBY er et akronym for det engelske uttrykket “Not In My Back Yard”.

signifikanstesting da alle resultater vil være reelle. Slike vurderinger vil følgelig ikke finne sted her. For undersøkelsens formål skulle det dermed være tilstrekkelig å presentere og tolke de konvensjonelle odds og oddsratene som statistikkprogrammet SPSS/PASW regner ut.<sup>61</sup> En må imidlertid ta hensyn til *kolinearitet/multikolinearitet*, altså hvorvidt det er en høy korrelasjon mellom en gitt uavhengig variabel og de øvrige uavhengige variablene. Ved en høy korrelasjon svekkes resultatene som følge av at variabelen(-blene) da har begrenset forklaringskraft. Dette fordi det variabelen potensielt kunne ha forklart allerede er forklart av andre variabler.

## **3.2 Operasjonalisering av variablene som inngår i regresjonsanalysen**

### **3.2.1 Avhengig variabel**

Som studiens tittel og problemstilling indikerer, så er analysenes avhengige variabel “holdning til kommunestruktur”. Det er som nevnt ovenfor utfordrende å fange opp folks holdninger. Slik man spør får man svar. Det er imidlertid nærliggende å tro at folk tar spørsmål som angår dem selv (her; politikernes egen kommune) på større alvor sammenlignet med spørsmål av en mer generell art (her; kommuner generelt). Derfor benyttes et konkret spørsmål om egen bostedskommune som avhengig variabel i regresjonsanalysen:

“Tenk deg at myndighetene foreslår å slå din bostedskommune sammen med en eller flere nabokommuner. Synes du dette er et svært godt forslag, et godt forslag, et dårlig forslag, et svært dårlig forslag, eller ville du ikke bry deg særlig om forslaget?”

For å tydeliggjøre hovedtendensene i analysen er det “motstanderne”, altså de som synes forslaget er dårlig eller svært dårlig, som legges til grunn i analysene. Rent operasjonelt så får de verdien 1, mens “tilhengerne”, altså de som finner forslaget som “godt” eller “svært godt”, får verdien 0. Respondentene som svarte “Ikke bry meg noe særlig om forslaget” eller “Vet ikke” settes til “missing” sammen med dem som ikke besvarte spørsmålet. Med denne operasjonaliseringen består avhengig variabel av 92 observasjoner. Av de ni respondentene

---

<sup>61</sup> For en introduksjon i tolkning av odds og oddsrater, henvises det til vedlegg 5.

som her blir satt til missing har syv svart “Ikke bry meg noe særlig om forslaget” eller “Vet ikke” mens to har ikke besvart spørsmålet.

### 3.2.2 Uavhengige variabler

Generelt sett så representerer de uavhengige variablene som benyttes her individuelle egenskaper ved respondentene. De nominelle variablene operasjonaliseres i retning av studiens hypoteser for å lette tolkningen i analysedelen, mens variabler på ordinal og intervallnivå kodes fra lav til høy av hensyn til en intuitiv tolkning, da de lar seg rangere additivt fremfor å måtte gå eventuelle omveier av hensyn til hypotesene. I regresjonsmodellen grupperes variablene inn etter en vurdering av hvordan de påvirker hverandre innbyrdes samt kausalt. For en samlet oversikt over de uavhengige variabelenes operasjonalisering med spørsmålsformuleringer henvises det til vedlegg 6.

Den første gruppen av variabler tar for seg seks sosio-demografiske kjennetegn ved respondentene.<sup>62</sup> Da det forventes større motstand mot sammenslåing blant kvinner jf.  $H_1$ , kodes *kjønn* slik at kvinner får verdi 1 mens menn får verdi 0. Spørsmålet om antall barn under 16 år som bor i respondentens husstand dikotomiseres likeledes og kodes som *barn i husstanden* i retning av  $H_2$ , hvor det forventes større motstand fra dem som har barn under 16 år i husstanden (“Ja”=1, “Nei”=0). *Alder* kodes fra “lav” med verdi 1 opp til verdi 5 som da blir “høy” og følger dermed spørreskjemaets aldersgrupperinger (18-29år, 30-39 år, 40-49 år, 50-59 år og 60 år eller eldre). Denne kodingen er også på linje med forventningen om økende motstand dess eldre respondenten er, jf.  $H_3$ . Spørsmålet om hvilken *yrkessktor* respondentens hovedyrke tilhører, kodes ut fra  $H_4$  hvor det er en forventning om større motstand blant de kommunalt ansatte, sammenlignet med ansatte i øvrige sektorer (personlig eid firma, aksjeselskap, organisasjon/stiftelse, fylkeskommunal virksomhet, statlig virksomhet, annet, eller ikke yrkesaktiv). Dermed dikotomiseres variabelen slik at dem som jobber i en kommunal virksomhet får verdi 1, mens de øvrige får verdi 0. Oppgitt brutto (person-)inntekt kodes stigende i tre deler: 1 for laveste tredjedel, 2 for midterste tredjedel og 3 for høyeste tredjedel. Her forventes det en negativ sammenheng mellom inntekt og motstand mot kommunesammenslåing, jf.  $H_5$ . En negativ sammenheng forventes også mellom *utdanning* og motstand til sammenslåing, jf.  $H_6$ . Denne variabelen kodes også fra lav til høy der

---

<sup>62</sup> Disse vil også fungere som kontrollvariabler for den andre og tredje gruppen med variabler.

grunnskole/framhaldsskole får verdi 1, videregående skole/gymnas får verdi 2 og universitet/høgskole får verdi 3.

Den andre gruppen variabler består av to politiske holdningsvariabler. Respondentenes partitilhørighet deles inn i to variabler: en variabel for Høyre og Frp og en variabel for Arbeiderpartiet alene. Denne inndelingen er basert på  $H_7$ , hvor det forventes at respondente fra Høyre og Frp i mindre grad er motstandere av kommunesammenslåing sammenlignet med respondenter fra de øvrige partiene, og på at representanter fra Arbeiderpartiet har økt sjanse for reformvillighet sammenlignet med referansepartiene, men i noe mindre grad enn Høyre og Fremskrittspartiet. Representanter fra Rødt, Sosialistisk Venstreparti, KrF, Venstre og Bygdelister/andre blir dermed brukt som referansekategori. Den ene variabelen får betegnelsen *partitilhørighet I* (H+Frp), hvor respondenter som tilhører Høyre eller Frp kodes 1 mens øvrige respondenter kodes 0. Den andre variabelen blir da *Partitilhørighet II* (Ap), hvor respondenter tilhørende Arbeiderpartiet får verdi 1 mens de øvrige respondentene får verdien 0. De politiske holdningsvariablene tas ikke med sammen med den tredje gruppen med variabler, slik at det kontrolleres ikke for innbyrdes sammenheng mellom disse gruppene med variabler.<sup>63</sup>

Den tredje gruppen med variabler tar for seg syv ulike sider ved respondentenes lokale identifikasjon. Det forventes en positiv sammenheng mellom *fartstid i kommunestyret*, altså antall perioder respondenten har sittet i kommunestyret, og motstand til sammenslåing, jf.  $H_8$ . Variabelen kodes additivt, hvor 1 er lik én periode, 2 for to perioder og 3 for tre perioder eller flere. Videre så forventes det også en positiv sammenheng mellom de (regionalt) *perifere kommunene* og avhengig variabel, jf.  $H_9$ . Her dikotomiseres variabelen og kodes i retning av hypotesen, slik at de regionalt perifere kommunene Andøy, Bø, Hadsel, Lødingen og Øksnes kodes 1 (“Ja”), mens den regionale sentrumskommunen Sortland kodes 0 (“Nei”). Det forventes også at representanter som har et perifert *bosted utenfor kommunesenter* innen egen kommune besitter en større motstand til kommunesammenslåing, sammenlignet med dem som bor i kommunesenteret, jf.  $H_{10}$ . Denne variabelen konstrueres ved en dikotomisering av spørsmålet om avstand til kommunesentre hvor de som bor i kommunesenteret kodes 0 mens de som bor utenfor får verdi 1. Ut fra en forventning om større motstand mot kommunesammenslåing blant politikerne som er født og oppvokst i kommunen de

---

<sup>63</sup> Begrunnelsen for dette er simpelthen at det ville være et merkelig argument å hevde at partitilhørighet påvirker lokal identifikasjon, eller motsatt, at lokal identifikasjon påvirker partitilhørighet. Det er heller ingen grunn til å forestille seg at partitilhørighet og lokal identifikasjon kan skilles ut kausalt ved at det ene fenomenet opptrer før det andre. Dermed er det naturlig å gjennomføre adskilte analyser der disse variablene er tatt med hver for seg.



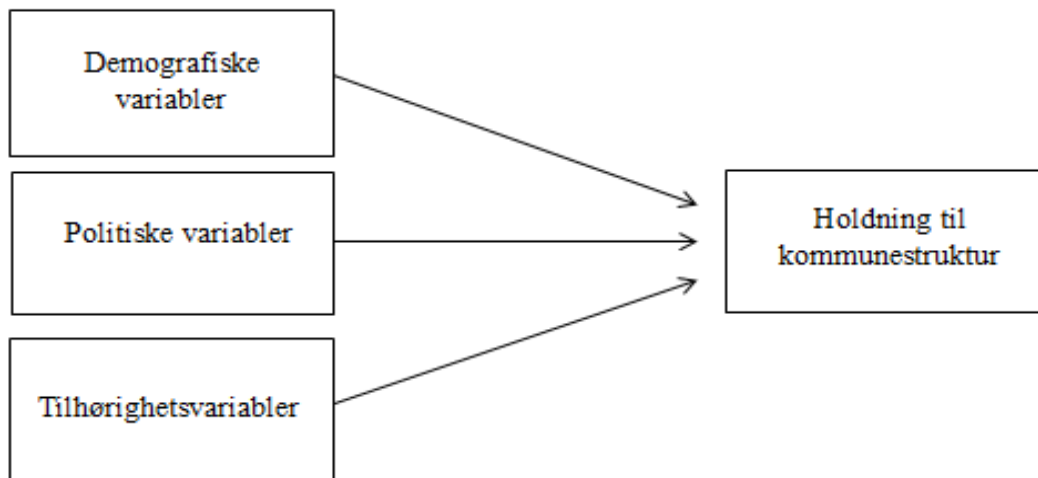
representerer, jf.  $H_{11}$ , gis innflyttere verdien 0, mens de som er født og oppvokst kodes 1 i variabelen *bostatus*. Variabelen *lokal tilknytning* opprettes ved å konstruere en indeks basert på to spørsmål om tilknytning til henholdsvis bygda og tettstedet, og tilknytning til egen kommune. Skåren her baseres på et gjennomsnitt av disse spørsmålene på en skala fra 0 (“Ingen tilknytning”) til 10 (“Svært stor tilknytning”). Det forventes at respondenter med en høy skår her er mer motvillige til kommunesammenslåing, jf.  $H_{12}$ . Til slutt så tas variabelen *regional tilknytning* med for å teste hypotesen om mindre motstand blant respondenter med en høy grad av regional tilhørighet, jf.  $H_{13}$ , og denne kodes fra 0 (“Ingen tilknytning”) til 10 (“Svært stor tilknytning”).

### 3.3 Litt om hovedmålet med analysene

Hensikten med analysene er å belyse problemstillingen gjennom å avdekke interessante funn i det innsamlede datamaterialet. I første omgang går dette på hvilke holdninger Vesterålens lokalpolitikere har til kommunestruktur generelt, og spesielt. Dernest ses det litt nærmere på hvilke forventninger representantene har til en storkommune i Vesterålen, samt hvilket syn de har på interkommunalt samarbeid, ut fra holdning til kommunestruktur. Disse analysene gjennomføres hovedsakelig med hjelp av krysstabeller. Til slutt gjøres det et forsøk på å avdekke kausale forhold mellom et sett med variabler og holdning til for å avdekke noen av politikernes beveggrunner for holdning til kommunestruktur. Her søkes det å gi et bilde av hvor mye *demografiske egenskaper*, *partitilhørighet* samt *lokal identifikasjon* forklarer variasjon i avhengig variabel. Analysene gjennomføres med regresjon og grafiske fremstillinger av datamaterialet. Figur 2 viser analysemodellen som legges til grunn for regresjonsanalysen.

Fremleggingen av resultatene vil legge vekt på å få frem substansielle tendenser i datamaterialet, for deretter kunne gjøre funn som så kan tolkes i lys av fremlagt teori samt utledede hypoteser.

**Figur 2: Modell for analyse av holdning til kommunestruktur.**



## Kapittel 4

# Analyse av de empiriske resultatene

I dette kapittelet presenteres hovedresultatene fra de empiriske analysene. Analysene presenteres i fire deler. Først gjøres det rede for holdning til kommunestruktur blant de folkevalgte som sådan. Så ses det nærmere på henholdsvis hvilke forventninger de har til en eventuell storkommune i Vesterålen i andre del, og til påstander om interkommunalt samarbeid i tredje del, ut fra holdning til kommunestruktur. I fjerde og siste del analyseres potensielle beveggrunner representantene har når de uttrykker sin velvillighet eller motstand til kommunereform. Tilslutt i kapittelet oppsummeres de funn som her ble gjort med ytterligere illustrering.

### 4.1 Holdning til kommunestruktur er avhengig av saksfremstilling

Tabell 5 viser resultatene fra tre ulike spørsmål stilt vinteren 2012-2013. Det første spørsmålet går på om representantene mener det rett og slett er for mange kommuner i landet, slik at antallet bør reduseres. Dernest er det et spørsmål som går på om de er villige til å akseptere at den kommunen de selv bor i blir slått sammen med en eller flere nabokommuner. Til sist er det et spørsmål om den enkelte er villig til å ta en skattebelastning på 1000 kroner for å bevare det nåværende kommunemønsteret med mange små kommuner.

Når vi først ser på det prinsipielle spørsmålet, så er det en klar majoritet som mener at det vil være en fordel å redusere antallet kommuner her til lands, mens en knapp tredel mener det er en fordel å videreføre strukturen som i dag.<sup>64</sup> Bare seks prosent oppgir at de ikke har noen mening, eller svarer at de ikke vet hva som er best.

Denne fordelingen kan tolkes som utgangspunktet for politikernes holdning i spørsmålet om kommunestruktur, altså hva de mener når ingen konkrete betingelser eller forhold tas med til betraktning. Majoritetens holdning vil her hovedsakelig være knyttet til de potensielle fordelene et redusert antall kommuner vil medføre.

---

<sup>64</sup> Andelen som mener at det vil være en fordel å *øke* er bare én prosent, mens 29 prosent mener det er best å la være å endre kommuneinndelingen.

**Tabell 5: Holdninger til endringer i kommunestruktur. Svarfordelingene for tre spørsmål stilt til regionens kommunestyrerepresentanter, vinteren 2012-2013. Prosentandeler (N=99).\***

Spørsmål	Svarfordelingene*			Sum
<u>Et prinsipielt spørsmål:</u> «Fra tid til annen diskuteres det om man bør endre kommuneinndelingen her til lands. Bør vi etter din mening redusere, øke eller la være å endre antallet kommuner?»	Fordel å redusere	Ingen mening, Vet ikke	Fordel å øke eller å la være å endre	
	64	6	30	100
<u>Et konkret spørsmål om egen bostedskommune:</u> «Tenk deg at myndighetene foreslår å slå din bostedskommune sammen med en eller flere nabokommuner. Synes du dette er et svært godt forslag, et godt forslag, et dårlig forslag, et svært dårlig forslag, eller ville du ikke bry deg særlig om forslaget?»	Godt forslag	Bryr seg ikke, Vet ikke	Dårlig forslag	
	46	7	47	100
<u>Et spørsmål om betalingsvillighet:</u> «Enkelte beregninger tyder på at dagens kommuneinndeling påfører samfunnet ekstra utgifter. Dersom du kunne velge, er du villig til å betale 1000 kroner mer i året i skatt for å opprettholde dagens kommuneinndeling?»	Nei	Vet ikke	Ja	
	42	14	44	100

\*Svarkategoriene er kombinert og ordnet fra venstre til høyre for å fremheve hovedtendensene.

Når vi så går over til et konkret spørsmål om hvorvidt representantene mener at *deres* kommune bør slås sammen med en eller flere nabokommuner, så ser fordelingen imidlertid annerledes ut. Her er flertallet blant tilhengerne av reform utjevnet med motstanderne, faktisk helt på midten. Straks spørsmålet blir spisset og gitt et innhold som berører den enkelte, endres holdningsmønsteret.

Her ses klare NIMBY-effekter ved at mange representanter er for å redusere antall kommuner i prinsippet, bare ikke deres egen kommune berøres – andres kommuner ja, men ikke min! Det er ingen logisk brist i dette dersom man på den ene siden mener at det er for

mange kommuner i landet, og samtidig mener at ens egen kommune bør bestå som selvstendig kommune. Dette fordi det kan være mange lokale forhold som tilsier argumenter mot sammenslåing lokalt, mens en samtidig erkjenner argumentene for sammenslåing i en større sammenheng nasjonalt. Det er imidlertid ingen majoritet hverken for eller mot her; det er like mange som mener at kommunesammenslåing er veien å gå, som dem som mener at strukturen bør opprettholdes.

Nok et eksempel på at holdninger er betinget av konkrete forhold ses i tredje rad, hvor det stilles et spørsmål om betalingsvillighet. Her er hensikten å teste dybden eller intensiteten i det som viste seg å være en majoritetens velvilje til sanering av kommuner fra et prinsipielt ståsted. Spørsmålet går på om man er villig til å betale noe ekstra for å opprettholde dagens kommunestruktur, sammenlignet med en mindre kostnadskrevenne inndeling med færre kommuner. Det er derfor bemerkelsesverdig at det er hele 44 prosent som svarer at de *vil være villige* til å betale 1000 kroner ekstra, da det i det prinsipielle spørsmålet var et flertall som gikk inn for en reduksjon i antall kommuner. Mange politikere er altså villige til å bidra med et offer for å dekke en del av de ekstra kostnadene forbundet med opprettholdelse av dagens kommuneinndeling. Tallene må imidlertid tolkes med forbehold om at politikerne ikke tok utgangspunkt i beløpet fremfor selve tanken om å betale ekstra for noe – 1000 kr påvirker neppe den enkeltes ligning i betydelig grad. Det kunne med fordel vært benyttet et større beløp i spørsmålsformuleringen for å unngå å så tvil her. Dessuten så svarer 14 prosent vet ikke, en relativt høy andel som i utgangspunktet kan danne et klart flertall begge veier. Uansett så bidrar spørsmålet til å motvirke en ambivalent holdning, og forsterker inntrykket av at politikerne samlet sett er delt i spørsmålet om kommunestruktur.

For å fremprovosere et klart standpunkt til spørsmålet om holdning til kommunestruktur blant politikerne, ble det også stilt et såkalt tvungent spørsmål om alternative løsninger på egen kommunes utfordringer. I tabell 6 ses fordelingen ved valget mellom kommunesammenslåing versus interkommunalt samarbeid. Her blir altså representantene stilt til veggs i spørsmålet, og må dermed ta stilling uten forbehold.

**Tabell 6: Holdning til kommunestruktur. Svarfordelingene for et tvungent spørsmål om alternative veivalg, stilt til regionens kommunestyrerepresentanter, vinteren 2012-2013. Prosentandeler (N=101).**

Spørsmål	Svarfordeling		Sum
<u>Et tvungent spørsmål om alternativer:</u>	Kommune- sammenslåing	Interkommunalt samarbeid	
«Sett i forhold til din kommunes fremtidige utfordringer, vil du foretrekke interkommunalt samarbeid eller kommunesammenslåing som vei å gå?»	34	66	100

Under disse forutsetningene dannes det et solid flertall bak interkommunalt samarbeid fremfor kommunesammenslåing. Det interkommunale samarbeidet er, som tidligere nevnt, utstrakt og på mange måter vellykket i Vesterålen. Ved et tvungent valg, uten mulighet til hverken å si at man ikke vet, eller mulighet til å uttrykke intensiteten i hva man foretrekker, er det nærliggende å tolke denne svarfordelingen som en naturlig refleks på et grovt spørsmål: Man tar den veien man kjenner, fremfor en mer ukjent en. Svarfordelingen i det konkrete spørsmålet fremstilt i tabell 7 bygger opp under dette.

**Tabell 7: Holdninger til endringer i kommunestruktur. Svarfordeling i et konkret spørsmål om egen kommune, vinteren 2012-2013. Prosentandeler.**

	Vinteren 2012-2013
Svært godt forslag	12
Godt forslag	33
Ingen mening, bryr seg ikke, vet ikke	8
Dårlig forslag	26
Svært dårlig forslag	21
Sum	100
N =	(99)

Her ser man at mens representantene i utgangspunktet er delte i spørsmålet om kommunestrukturen, så er intensiteten i svargivning ulik. Motstandernes svargivning er betydelig sterkere sammenlignet med tilhengers velvilje – det er dobbelt så mange som anser et forslag om kommunesammenslåing som *svært dårlig* sammenlignet med *svært godt*. Mange av dem som stiller seg positive til et forslag om kommunesammenslåing er dermed ikke helt overbevist om at et slikt forslag er til det beste. Disse representantenes svargivning tolkes som noe mer avventende; de tar kanskje et større forbehold om andre faktorer som

hører med når de skal fatte en beslutning, det være seg resultater fra utredninger, annen informasjon, innbyggerhøringer etc. (jamfør Inndelingsloven 2001).

Spørsmålet om holdning til kommunestruktur avhenger altså av saksfremstillingen. Studiens nedslagsfelt er Vesterålen, slik at et konkret spørsmål om egen kommune er det som egner seg best til å belyse problemstillingen i det videre analysearbeidet.

## **4.2 Politikernes oppfatning av de viktigste konsekvensene av en eventuell sammenslåing av kommunene i Vesterålen**

Hvilke effekter som kommer i kjølvannet av en kommunesammenslåing er vanskelig å forutsi. Forsøk på å spå noe konkret er som regel preget av “synsing” enten det nå er eksperter eller lekfolk som prøver seg i følge Baldersheim mfl. (2003). Med dette på minne så reduseres likevel ikke betydningen av folks oppfatninger til hvilke konsekvenser man forventer når man skal ta stilling til kommunesammenslåing. For å kunne si noe om hvilke forventninger representantene har til en eventuell storkommune i Vesterålen, ble det stilt fem spørsmål vedrørende aktuelle konsekvenser i kjølvannet av en sammenslåing. Resultatene fra disse spørsmålene er plassert i tabell 8, sammen med spørsmålet om holdning til kommunestruktur, for å skille mellom forventningene blant henholdsvis tilhengerne og motstanderne til reform.

Som det fremkommer av tabellen, oppfatter tilhengerne og motstanderne konsekvensene av en kommunesammenslåing svært ulikt. Hovedtrekket er at de som stiller seg negativ til idéen om Vesterålen storkommune, er mer tilbakeholdne eller forventer at en slik strukturendring vil få negative konsekvenser, mens “tilhengerne” av idéen stort sett ser positive konsekvenser.

Blant de reformvillige så er hele tre fjerdedeler optimistiske vedrørende befolkningsutviklingen ved en sammenslåing av alle kommuner i Vesterålen. En like stor andel blant dem anser dessuten at tiltrekningskraften på ungdom vil bedres sammenlignet med i dag. Det er her interessant å merke seg at mens tilhengerne er “sikre” i sin sak her, så er motstanderne overraskende delt i synet på konsekvensene vedrørende befolkningsutvikling og tiltrekningskraft. Mens omtrent halvparten her ikke forventer noen endring, så er den resterende halvdelens tvisynt. Til tross for at de er motstandere av sammenslåing så tror likevel en relativt stor andel at utviklingen på disse områdene vil bedres i en storkommune, særlig når

**Tabell 8: Politikernes oppfatninger om konsekvenser ved en kommunesammenslåing av alle kommuner i Vesterålen. Prosentandel for andel politikere som mener at kommunesammenslåing er henholdsvis et godt eventuelt dårlig forslag, hver for seg, vinteren 2012-2013 (N=92).\***

Aktuelle konsekvenser	Andel av dem som oppfatter kommunesammenslåing som et	
	Godt forslag	Dårlig forslag
<i><b>Grunnlaget for å snu den negative trenden i befolkningsutviklingen blir</b></i>		
Bedre enn i dag	75,0	23,4
Dårligere enn i dag	0,0	29,8
Som i dag	25,0	44,7
Vet ikke	0,0	2,1
<i><b>Grunnlaget for en positiv utvikling som tiltrekker ungdom blir</b></i>		
Bedre enn i dag	75,6	29,8
Dårligere enn i dag	2,2	23,4
Som i dag	20,0	42,6
Vet ikke	2,2	4,3
<i><b>Vesterålens styrkeforhold i forhold til staten og i forhold til andre regioner blir</b></i>		
Bedre enn i dag	88,6	38,3
Dårligere enn i dag	0,0	6,4
Som i dag	6,8	44,7
Vet ikke	4,5	10,6
<i><b>Det kommunale tjenestilbudet vil fungere</b></i>		
Bedre enn i dag	53,3	12,8
Dårligere enn i dag	11,1	61,7
Som i dag	26,7	21,3
Vet ikke	8,9	4,3
<i><b>Lokaldemokratiet vil fungere</b></i>		
Bedre enn i dag	31,8	6,4
Dårligere enn i dag	25,0	72,3
Som i dag	40,9	19,1
Vet ikke	2,3	2,1
N =	45	47

\*Basert på følgende spørsmål: "Ved en kommunesammenslåing av alle kommuner i Vesterålen: Tror du...?"



det gjelder Vesterålens styrkeforhold til staten og andre regioner. Sammenlignet med tilhengerne så er det blant dem omtrent ingen som mener at en sammenslåing vil medføre negative konsekvenser på disse områdene.

I og med at befolkningsutviklingen i Vesterålen har vært stabilt nedadgående helt siden den forrige storreformen på 1960-tallet, så er det å snu trenden en viktig sak for regionen samlet sett. En negativ befolkningsutvikling forringer dessuten regionens slagkraft på sikt. Det er flere vektige argumenter som fremsettes til fordel for større kommuner sammenlignet med disse områdene, og som dermed kan tenkes å forklare tilhengers, og til dels motstandernes, optimisme her. Som følge av at kommunenes oppgaveportefølje stadig blir større og mer kompleks, vil mange hevde at større kommuner har bedre forutsetninger til å kunne løse oppgavene på en tilfredsstillende måte, sammenlignet med mindre kommuner hvor det hevdes at det mangles nok kapasitet og kompetanse til å løse oppgavene på en tilfredsstillende måte. I forlengelsen av dette vil dermed en større kommune kunne tilby ansatte mer solide fagmiljø hvor de kan utvikle seg, ettersom mange poster i mindre kommuner bare består av noen få enkeltpersoner. Det er i tillegg vanskelig for små kommuner å tiltrekke seg tilstrekkelig kompetanse som det er behov for (jf. KRD 2006).

Forventede konsekvenser for kommunens to mest sentrale funksjoner, det kommunale tjenestetilbudet og lokaldemokratiet, viser en mer blandet forventning. Når det gjelder det lokale tjenestetilbudet, er tilhengerne langt på vei optimistiske og tror på bedring i en storkommune, men er samtidig noe mer dempet her sammenlignet med deres optimisme til de foregående områdene, og virker dermed mindre overbevist. Denne tendensen forsterkes når tilhengerne angir sin forventning vedrørende lokaldemokratiets kår i en storkommune. Her fordeler de seg som blandete drops, og det samlede uttrykket blir dermed at det er en stor uvisshet blant tilhengerne på dette området. Motstanderne er på sin side mer samlet i sine forventninger til tjenestetilbud og lokaldemokrati i en eventuell storkommune; de forventer at begge funksjonene vil fungere dårligere.

### **4.3 Meningsmotstandernes syn på interkommunalt samarbeid**

Her ses det litt nærmere på politikernes holdning til det interkommunale samarbeidet ettersom det er løsningen man har støttet seg til så langt i regionen. Dette var også politikernes

foretrukne løsning stilt overfor et tvungent spørsmål om alternative veivalg inn i fremtiden. I tabell 9 vises svarfordelingen til to påstander om interkommunalt samarbeid.

**Tabell 9: Syn på interkommunalt samarbeid. Svarfordelingene for to påstander stilt til regionens kommunestyrerepresentanter, vinteren 2012-2013. Prosentandeler (N=92).**

<b><u>En påstand om demokratisk forankring:</u></b> «Interkommunalt samarbeid gjør det vanskeligere for velgerne å vite hvem som har ansvaret for innholdet i politikken som blir ført».	<b>Andel av dem som oppfatter kommunesammenslåing som et</b>	
	<b>Godt forslag</b>	<b>Dårlig forslag</b>
Enig	54,8	44,7
Uenig	42,9	53,2
Vet ikke	2,4	2,1
<b><u>En påstand om tjenesteproduksjon:</u></b> «Samarbeid mellom kommunene om levering av tjenester gir bedre kvalitet enn hvis enkeltkommuner leverer tjenestene på egen hånd».		
Enig	70,5	68,1
Uenig	22,7	27,7
Vet ikke	6,8	4,3
N =	44	47

Som tabellen viser, så går politikernes syn på interkommunalt samarbeid på tvers av holdning til kommunestruktur, slik at politikernes syn henger ikke avhenger av holdning. Til påstanden om den demokratiske forankringen som interkommunalt samarbeid har, så sier halvparten seg enige i at det blir vanskeligere for velgerne å vite hvem som har ansvaret for innholdet i politikken som blir ført. Mange mener altså at et slikt samarbeid forringer lokaldemokratiet ved at det blir vanskeligere for innbyggerne å følge politikerne i kortene. Dette er et av de kjente problemene som hefter seg ved interkommunale samarbeid fordi de ikke er direkte styrt av folkevalgte forsamlinger, men indirekte gjennom styrer valgt av kommunene, ikke velgerne. Det er også en kjent innsigelse mot ordningen at den i visse situasjoner legger betydelige begrensninger på kommunens handlefrihet (Hagen og Sørensen 2003:107).

Et argument for små kommuner er økt oversikt og transparens i beslutningstagningen, slik at mulighetene byråkratene og politikerne har til å “mele sin egen kake” begrenses. Svarfordelingen tyder på at det også bør tas høyde for dette også hvis man velger utstrakt interkommunalt samarbeid som alternativ fremfor kommunesammenslåing, ettersom halvparten av politikerne på tvers av holdning til kommunestruktur, sier seg enig i påstanden om ordningens demokratiske underskudd.

Når det gjelder påstanden om tjenesteproduksjonen ved interkommunalt samarbeid, så er det bred enighet om at samarbeid mellom kommunene gir bedre kvalitet på tjenestene sammenlignet med alenegang i produksjonen. En av fire politikere på tvers av holdning til kommunestruktur sier seg imidlertid uenig til påstanden, slik at det verserer ulike oppfatninger også her. Hovedinntrykket er likevel at politikerne langt på vei er samstemte om at interkommunalt samarbeid er fruktbart med henblikk på produksjon av tjenester.

I sum så uttrykker altså politikerne et mer avholdent syn på den demokratiske siden ved interkommunalt samarbeid, mens de har et mer optimistisk syn vedrørende samarbeidets resultater.

## **4.4 Holdning påvirkes av individuelle egenskaper**

For å finne ut hvilke politikere som er mest tilbøyelige til å innta et standpunkt for eller mot kommunesammenslåing, så er det gjennomført tre regresjonsanalyser med i alt 14 uavhengige variabler i henhold til fremsatte hypoteser.

I den første analysen ses det på sosio-demografiske egenskapers innvirkning på holdning til kommunestruktur. Deretter i den andre analysen tas det med to variable som skiller ut representanter tilhørende de tre partiene som har ivret mest for større kommuner. I den tredje og siste analysen inngår variabler som tar for seg betydningen lokal tilhørighet har på holdningsdannelsen.

Hovedtrekket ved analysene fremstilt i tabell 11 er at det er flere egenskaper som korrelerer med holdning til kommunestruktur når det kontrolleres for relevante variable. I det følgende vurderes hver enkelt variabel suksessivt opp mot de fremsatte hypotesene.

**Tabell 10: Resultater fra logistisk regresjonsanalyse av politikernes syn på endringer i kommunestruktur, vinteren 2012-2013. Økning i sannsynligheten for å oppfatte et forslag om kommunesammenslåing som dårlig (oddsraten i parentes).**

Uavhengige variabler	Analyse 1	Analyse 2	Analyse 3
Kjønn (kvinne)	.081 (1.084)	.057 (1.058)	.046 (1.047)
Alder	.067 (1.070)	-.157 (.855)	.024 (1.024)
Utdanning	-.268 (.765)	-.576 (.562)	.320 (1.378)
Inntekt	.131 (1.140)	.262 (1.299)	-.061 (.941)
Yrkessektor (kommunal)	.816 (2,261)	.435 (1.545)	.887 (2.428)
Barn i husstanden	.259 (1.296)	.096 (1.101)	.023 (1.023)
Partitilhørighet I (H + Frp)		-2.029 (.131)	
Partitilhørighet II (Ap)		-.852 (.426)	
Fartstid i kommunestyret			.252 (1.287)
Bostatus			.856 (2.354)
Lokal tilknytning			.147 (1.159)
Regional tilknytning			-.297 (.743)
Bosted utenfor kommunesenter			.954 (2.595)
Perifer kommune (geografisk)			.646 (1.907)
N =	91	91	87

Kvinnelige og eldre representanter heller svakt i retning av forventningen om økt motstand fra disse gruppene, men ikke i så stor grad at effekten vurderes til å være betydelig. Når det gjelder effekt av utdanning så er den derimot signifikant: Her øker sjansen for å være positivt innstilt til reform med en fjerdedel for hvert fullførte nivå, i forhold til det gjennomsnittlige utdanningsnivået blant de folkevalgte. Representanter med høyere utdanning er altså i større grad positivt innstilt sammenlignet med dem med et lavere utdanningsnivå.

Betydningen av inntekt bikker i motsatt retning av tesen om økt optimisme blant representanter med høy inntekt. Det ble forventet mindre motstand blant dem ettersom de ikke er like avhengige av de kommunale tjenestene da de kan kjøpe dem privat.

I sterk kontrast viser parameterne for kommunalt ansatte et sterkt belegg for forventningen om økt motstand blant disse. Oddsen for å være motstander av kommunesammenslåing øker med drøyt to ganger hvis man er kommunalt ansatt sammenlignet med ansatte i øvrige sektorer. Dette ble forventet ut fra at de kommunalt ansatte er den yrkesgruppen som blir mest berørt av en sammenslåing, i den betydning av at det går utover deres arbeidsplass og –situasjon. Det er ikke nødvendigvis mange som blir berørt ved en sammenslåing, men frykten for å *kunne bli* berørt er nok i manges tanker. Motstanden trenger heller ikke være basert på en selv, men kan likeså godt komme av en solidaritet med kolleger ansatt i kommunen.

Barn i husstanden øker også sjansen for motstand, dog mer moderat. Dette er i tråd med forventning om økt motstand fra barnefamilier, da det kan medføre inngripen i de personnære tilbudene de har flere erfaringer med enn mange andre grupper.

Videre så ser en at betydningen av politisk tilhørighet er svært stor. Medlemmer av Høyre og Frp er *langt* mindre skeptiske til kommunesammenslåing sammenlignet med medlemmene av øvrige partier. Sjansen for å være motstander av reform faller med over 80 prosent dersom man er medlem i et av disse partiene. Medlemmer av Arbeiderpartiet har også en negativ sannsynlighet for å være motstandere av reform sammenlignet med medlemmer av øvrige partier (nesten 40 prosent), men altså bare halvparten av hva medlemmene av Høyre og Frp har. Holdning til kommunestruktur går dermed i stor grad langs partigrensene

Med henblikk på kontrollvariablene så ser vi at flere sosio-demografiske egenskaper står seg sammen med partitilhørighet, og at betydningen til og med tiltar for enkeltvariabler. Mens effekten av kjønn, yrkessektor og barn i husstanden avtar, så forsterkes effekten av utdanning. Alder har her fått betydning, men har skiftet fortegn slik at eldre representanter i Arbeiderpartiet, Høyre og Frp har en økt sannsynlighet for å være tilhengere, sammenlignet

med eldre representanter i de øvrige partiene som da har økt sannsynlighet for å være negativt innstilt til reform. Inntekt, som i utgangspunktet ikke ble vurdert til å påvirke holdningsdannelsen i betydelig grad, får betydning innad partiene. Representanter med høy inntekt innad Arbeiderpartiet, Høyre og Frp har altså en økt sjans for å være motstandere av reform, sammenlignet med referansepartiene hvor denne effekten er svakere på holdning.

I den siste analysen testes betydningen av variabler knyttet til lokal tilhørighet, både mer objektivt så vel som subjektivt, på holdningsdannelsen. Medlemmer som har sittet flere perioder i kommunestyret har økt sannsynlighet for å være skeptisk til reform. Dette er i samsvar med forventninger om at man med tiden internaliserer kommunens interesser, her dens overlevelse, med sine egne, og dermed blir mindre tilbøyelig til å vurdere sammenslåing.

Vedrørende representantenes bostatus, så er de som er født og oppvokst i kommunen *langt* mindre villige til å gå inn for kommunesammenslåing. Oddsen er på hele 2,3 slik at hvorvidt man er "innfødt" eller innflytter spiller en stor rolle når man skal forsøke å forutsi hvem som er tilbøyelig for reform eller ikke.

Videre så øker oddsen noe i favør av motstand ved av høy grad av tilhørighet til bygd, tettsted eller kommune, som ventet, men svakt. Høy grad av tilknytning til Vesterålen gir imidlertid en klar effekt i forventet retning. Her er representanter som i høy grad identifiserer seg med regionen, mer tilbøyelige til å være villige til å vurdere kommunesammenslåing, sammenlignet med dem som oppgir en mer moderat grad av tilhørighet.

Betydning av henholdsvis bosted utenfor kommunesentre, og perifer kommune, har svært stor effekt på holdningsdannelsen. To av undersøkelsens klareste sammenhenger ses her. Det er hele to og en halv gang større sannsynlighet for at representantene er motstandere av reform dersom han eller hun bor utenfor sitt kommunesenter, sammenlignet med dem som bor utenfor. Effekten av perifer kommune er også betydelig, hvor altså oddsen for å være motstander øker med nesten to ganger, og gir dermed antagelsene vedrørende kommunestørrelse og plassering i det geografiske landskapet, empirisk støtte.

Med hensyn til kontrollvariablene så har de stort sett svekket sin forklaringskraft når de inngår sammen med lokal tilhørighet i analysen. Et unntak her er kommunalt ansatte, som styrker seg noe sammen med lokal tilknytning. Dette er ikke så overraskende ettersom de har en ekstra sterk lokal tilhørighet i egenskap av å være kommunalt ansatt. Det er imidlertid overraskende at utdanning har skiftet fortegn og blitt en faktor som medvirker til negativ holdning, til forskjell fra tidligere. Dette er vanskelig å forklare, men man kan tenke seg at det har noe med det praktiske rundt det å gå på skole eller studere. For eksempel så må man

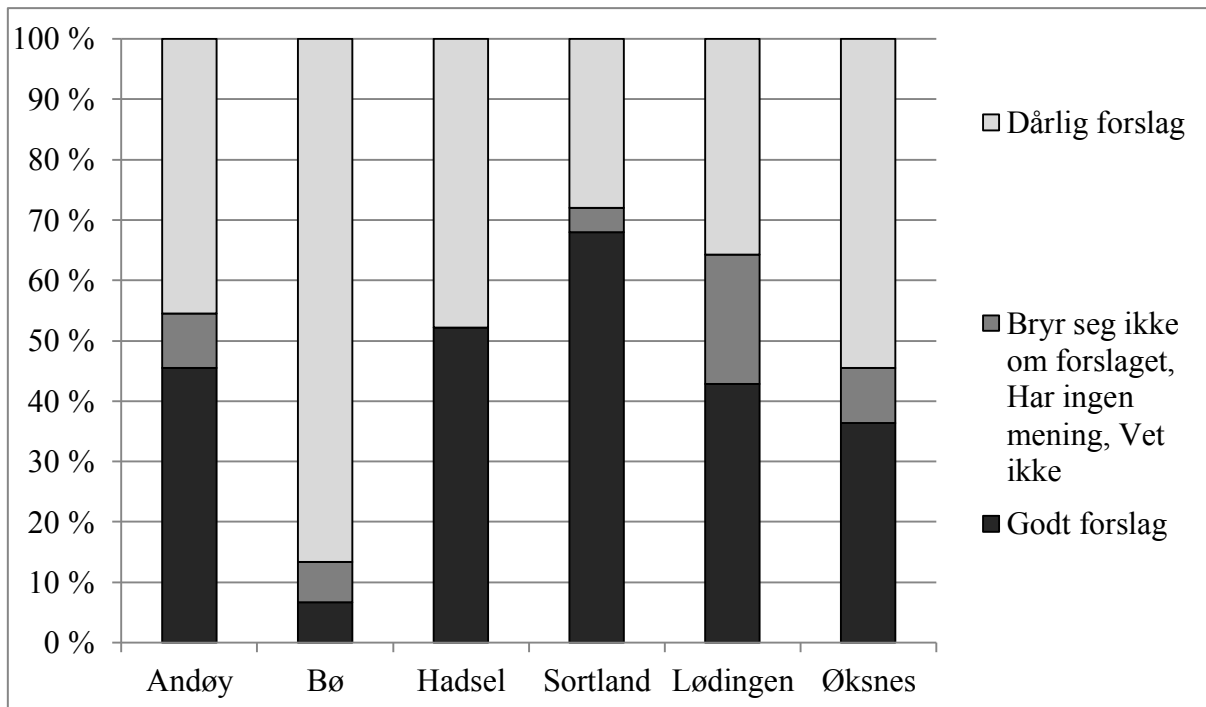
gjærne flytte og bo utenfor hjemtraktene over lengre tid i forbindelse med utdanning. I denne perioden kan sterkere bånd til hjemlassen vokse frem som en reaksjon på fremmede omgivelser. Det er jo gjerne slik at man ikke vet helt hva man har før man mister det, slik at den effekten man ser her kan komme av å reise bort i forbindelse med skole og studier.

## **4.5 Oppsummering av hovedfunn**

Innledningsvis så vi at holdning til kommunestruktur beror på saksfremstilling. Dette er i tråd med tidligere undersøkelser som viser at forskjellene kan være forholdsvis store mellom spørsmål av mer prinsipiell form mot spørsmål med et konkret innhold (jf. blant annet Rose 2013, Rose og Pettersen 2003, 2004, 2005).

Kommunestyrerepresentantene er hovedsakelig delte i spørsmålet om at deres egen kommune skulle bli slått sammen med én eller flere nabokommuner. Det er en noe sterkere holdning blant motstanderne sammenlignet med tilhengerne, og motstanden var større i de omkringliggende kommunene sammenlignet med sentrumskommunen. I figur 3 er fordelingen mellom kommunene illustrert.

**Figur 3: Holdninger til endringer i kommunestruktur, etter respondentenes kommune i Vesterålen, vinteren 2012-2013, prosentandeler (N=99).<sup>65</sup>**



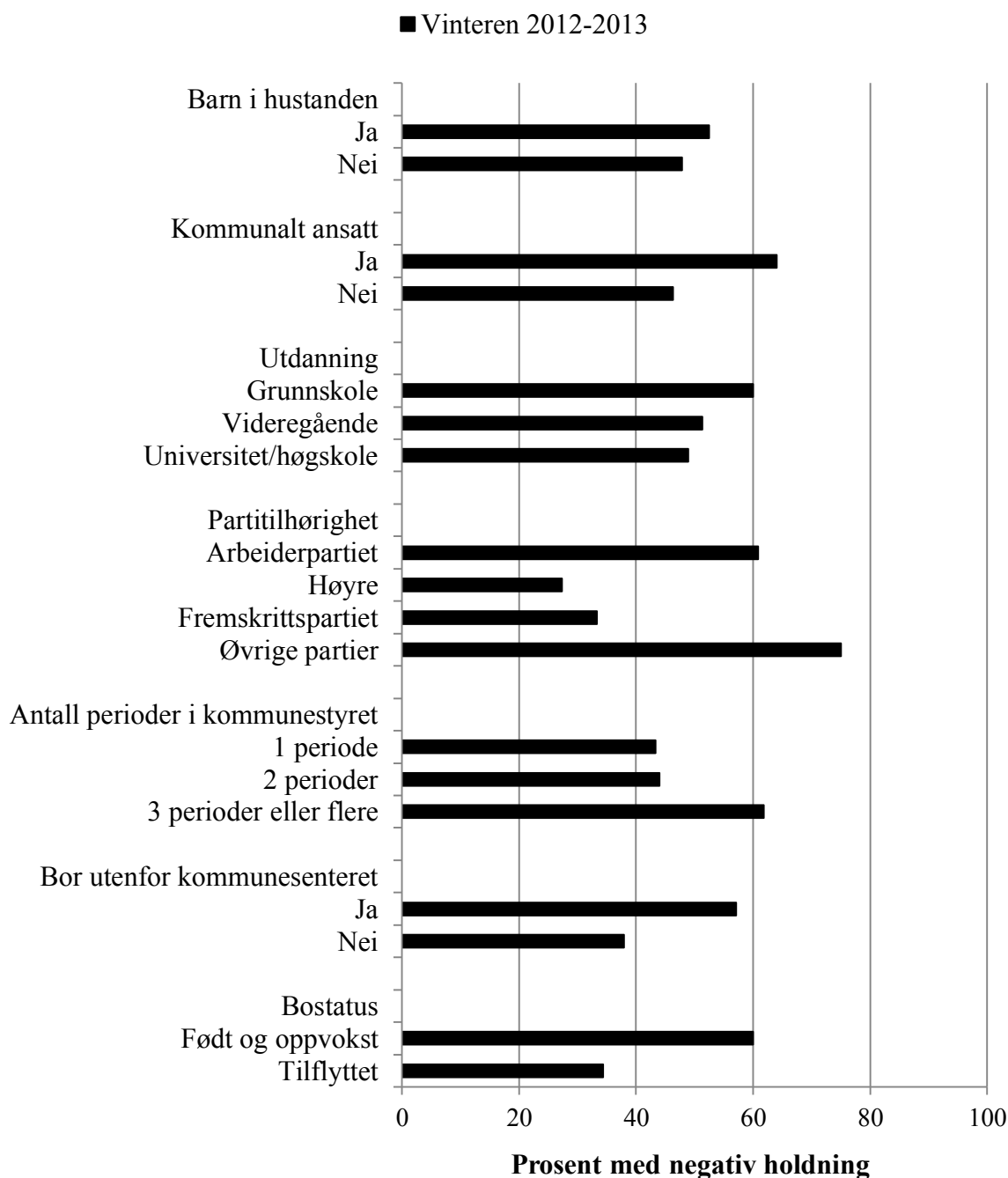
Resultatene fremstilt i figuren viser at et klart flertall av respondentene i sentrumskommunen Sortland inntar en positiv holdning til et forslag om kommunesammenslåing. Til sammenligning er de øvrige kommunene mer delte i spørsmålet, med unntak av Bø, hvor det er en oppsiktsvekkende sterk motstand mot et slikt forslag. Kommunen fremstår dermed som storkommunens fremste antagonist. Ellers så er det interessant at et flertall finner forslaget godt i Øksnes. Men man skal være særlig forsiktig med å tillegge prosentandelene stor betydning her, ettersom bare litt over halve kommunestyret besvarte undersøkelsen. I Lødingen er det en relativt høy andel representanter som svarer at de ikke har noen mening, bryr seg ikke eller ikke vet.

Også flere enkeltvariabler korrelerer med representantenes holdning til kommunestruktur. I figur 4 illustreres svarfordelingene til de øvrige variablene som gav signifikante utslag.

<sup>65</sup> Antall N for kommunene er som følger: Andøy 11; Bø 15; Hadsel 23; Sortland 26; Lødingen 14; Øksnes 12.



**Figur 4: Andel med negativ holdning til et forslag om kommunesammenslåing som gjelder egen bostedskommune, vinteren 2012-2013, etter utvalgte variabler som påvirker holdning substansielt.**



Som fordelingene i figuren tydeliggjør, er det flere vesentlige forskjeller mellom mange bakgrunnsvariabler og andel med negativ holdning. Motstanden er noe større blant representanter med barn i husstanden. Når det gjelder de kommunalt ansatte, så ses det en betydelig større grad av motstand blant dem, sammenlignet med representanter som er ansatt i øvrige sektorer. Videre så minker motstanden dess høyere utdanning representantene har fullført. Ut fra partitilhørighet ser vi at den laveste andelen motstandere finnes i Høyre, med

Frp like etter. Til sammenligning så er motstanden til dels stor blant medlemmene av Arbeiderpartiet, men den er vesentlig lavere sammenlignet med øvrige partier (Rødt; Senterpartiet; KrF; Venstre; Bygdelister/andre). Videre viser figuren at motstanden tiltar dess flere perioder representantene har sittet i kommunestyret. Deretter ser vi at representanter som bor perifert innen egen kommune i større grad er motstandere sammenlignet med dem som bor i det respektive kommunesenter. Til slutt så ser vi at motstanden er svært mye større blant representanter som er født og oppvokst i kommunen, i forhold til dem som er innflyttere.

Regresjonsanalysen bygget på innsamlet data fra hele populasjonen, og ikke et sannsynlighetsutvalg. Dermed er det slik at alle tendenser vil være reelle og dermed forklare varians i avhengig variabel. Men for å skille klinten fra hveten i et relativt lite univers, ble det fastsatt et strengt nivå for signifikans slik at de svakeste tendensene ble luket ut. Av de tretten hypoteser som ble fremsatt, ble det funnet solid belegg for ni av dem. I tabell 11 oppsummeres resultatene av hypotesetestingen.

**Tabell 11: Oppsummering av resultater vedrørende de ulike hypotesene.\***

<b><i>H<sub>1</sub></i></b> : Motstanden mot sammenslåing er større blant kvinnelige lokalpolitikere sammenlignet med mannlige.	–
<b><i>H<sub>2</sub></i></b> : Motstanden mot sammenslåing er større blant politikere som har barn under 16 år i husstanden sammenlignet med dem som ikke har det.	+
<b><i>H<sub>3</sub></i></b> : Motstanden mot sammenslåing er større blant eldre politikere sammenlignet med yngre.	–
<b><i>H<sub>4</sub></i></b> : Motstanden mot sammenslåing er større blant politikere som er kommunalt ansatte sammenlignet med dem som er ansatte i øvrige sektorer.	+
<b><i>H<sub>5</sub></i></b> : Motstanden mot sammenslåing er lavere blant politikere med høy personlig inntekt.	–
<b><i>H<sub>6</sub></i></b> : Motstanden mot sammenslåing blant politikerne avtar dess lengre utdannelse de har fullført.	+
<b><i>H<sub>7</sub></i></b> : Motstanden mot sammenslåing er lavere blant representanter fra Arbeiderpartiet, Høyre og Fremskrittspartiet sammenlignet med de øvrige representantene.	+
<b><i>H<sub>8</sub></i></b> : Motstanden mot sammenslåing øker dess lengre fartstid en har i kommunestyret.	+
<b><i>H<sub>9</sub></i></b> : Motstanden mot sammenslåing er større i de regionalt perifere kommunene sammenlignet med sentrumskommunen.	+
<b><i>H<sub>10</sub></i></b> : Motstanden mot sammenslåing er større blant representantene som er bosatt utenfor sitt kommunesenter sammenlignet med dem som bor i kommunesenteret.	+
<b><i>H<sub>11</sub></i></b> : Motstanden mot sammenslåing er større blant politikerne som er født og oppvokst i kommunen sammenlignet med dem som er tilflyttede.	+
<b><i>H<sub>12</sub></i></b> : Motstanden mot sammenslåing øker dess større grad av tilhørighet politikernes oppgir til bygda, tettstedet eller kommunen.	(+)
<b><i>H<sub>13</sub></i></b> : Motstanden mot sammenslåing avtar dess større grad av tilhørighet politikernes oppgir til Vesterålen.	+

\*Pluss/+ angir at hypotesen finner støtte i analysen, mens minus/– betyr at hypotesen ikke vurderes som signifikant på et strengt nivå (20 % forskjell i odds).



## Kapittel 5

# Avslutning

Hva mener de folkevalgte i Vesterålen om kommunestrukturen? I prinsippet så er et solid flertall positive til en sanering av antall kommuner her til lands. Men basert på et konkret spørsmål om egen bostedskommune, er representantene delte i spørsmålet om kommunesammenslåing. Holdning til kommunestruktur blant politikerne avhenger altså av saksfremstillingen, og dette føyer seg i resultatene fra tidligere forskning på velgernes holdninger til kommunestruktur (jf. Rose mfl. 2013, Rose 2013, Rose og Pettersen 2003, 2004, 2005).

Så lenge frivillighetslinjen videreføres på Løvebakken, så er det dermed liten grunn til å forvente noen storkommune i Vesterålen med det første. Et regjeringsskifte etter valget høsten 2013 kan imidlertid endre framtidsutsikten ettersom Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og KrF alle har gått langt i å antyde at tiden er moden for å gjennomføre en kommunereform, også med tvang hvis nødvendig. I tillegg kan de reelle reformkreftene i Arbeiderpartiet, og delvis Sosialistisk Venstreparti, som har mer eller mindre ligget latent siden Soria Moria-erklæringen ble inngått med Senterpartiet, komme til syne igjen hvis regjeringen går av.

Resultatene fra undersøkelsen indikerer imidlertid at problemstillingen er høyst aktuell for politikerne i Vesterålen da det rent faktisk ikke foreligger noe klart flertall mot et forslag om kommunesammenslåing. Basert på svarfordelingen, så er imidlertid motstanderne sterkere i sitt syn sammenlignet med tilhengerne, som uttrykker sin holdning mer moderat. De som jobber for idéen om Vesterålen storkommune synes derfor en større jobb med å overbevise motstanderne om at sammenslåing er veien å gå enn motsatt.

Tilhengerne og motstanderne av reform stiller seg i all hovedsak henholdsvis positiv og negativ til de konsekvenser som vil være aktuelle ved en eventuell Vesterålen storkommune. Med hensyn til det kommunale tjenestetilbudet, forventer tilhengerne i all hovedsak en forbedring, mens motstanderne venter en forverring. Det samme gjelder lokaldemokratiets kår, men her er tilhengerne mer delte i synet på aktuelle konsekvenser. Politikerne har imidlertid på tvers av holdning, sammenfallende forventninger til konsekvenser vedrørende befolkningsutvikling og regional slagkraft, som begge sidene antar vil bedres i Vesterålen storkommune.

Politikernes syn på interkommunalt samarbeid, viser at tilhengerne og motstanderne av kommunesammenslåing, enes om at samarbeid mellom kommunene gir bedre kvalitet på tjenesteproduksjonen enn hvis enkeltkommuner leverer tjenestene på egen hånd, men erkjenner samtidig at det er demokratiske utfordringer knyttet til ordningen. Dette kan tolkes som at en stor andel av politikerne vedgår at ordningen har sine begrensninger, og at det følgelig er begrenset hvor mye samarbeid kan veie opp for en oppheving av kommunegrensene.

Når det gjelder hvem som mener at kommunesammenslåing er en dårlig idé, så er fordeler motstanden seg ujevnt blant kommunestyrerepresentantene. Motstanderne vil først og fremst være de representantene som bor utenfor sitt kommunesenter, er født og oppvokst i kommunen samt dem som er kommunalt ansatte. Økt grad av reformmotstand er det også blant representanter som har lang fartstid i kommunestyret og som har barn i huset. Generelt sett så er det også en større grad av motstand i kommunene rundt den regionale sentrumskommunen Sortland, og da særlig blant Bø kommunes respondenter. Hvis idéen om Vesterålen kommune skal kunne realiseres frivillig, er det altså disse gruppene som må overbevises om sammenslåingens fortreffeligheter. Representantene med motsatte kjennetegn vil derimot trenge mindre overbevisning ettersom de i større grad er mer velvillige til reform.

For de ordførerne som aktivt jobber for en storkommune, vil partifellene i Høyre og Frp generelt sett være på linje med dem ettersom et klart flertall stiller seg positive til et forslag om kommunesammenslåing.

# Litteratur

Aarstein, Knut Ivar (2011). "Utredet sammenslåing", *Vesterålen Online*, 10. februar <<http://www.vol.no/nyheter/article522888.ece>> [lesedato 04.04.2013].

Aarstein, Knut Ivar (2012). "Vil utrede tettere samarbeid", *Vesterålen Online*, 22. august <<http://www.vol.no/nyheter/sortland/article572704.ece>> [lesedato 04.04.2013].

Andersen, Jan Erik (2013). "Er yringsfriheten minsket etter 22. juli?", *www.medietilsynet.no*, 21. februar <<http://www.medietilsynet.no/no/Aktuelt/Nyheter/130221-RAM/>> [lesedato 29.04.2013].

Andersen, Ole Johan (2013). "Sammen er vi sterke, men det kan også gå på tverke: Regional samstyring som mulighet og problem", *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*. 01/2010: 6-25.

Aristoteles (forfatter), Tormod Eide (oversetter) (2007 [350 f.Kr.]). *Politikken*. Oslo: Vidarforlaget.

Bertelsen, Reidar (1985). *Lofoten og Vesterålens lokalhistorie, Fra den eldste tida til ca. 1500 e. Kr.* Bodø: Nordland Boktrykkeri.

Baldersheim, Harald, Jan Frithjof Bernt, Terje Kleven og Jørn Rattsø (1997). *Kommunalt selvstyre i velferdsstaten*. Otta: Tano Aschehoug.

Baldersheim, Harald, Per Arnt Pettersen, Lawrence E. Rose og Morten Øgård (2003). *Er smått godt? Er stort så flott? Analyser av kommunestrukturens betydning*. Rapport nr. 1/2003. Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo i samarbeid med Unipub AS Oslo.

Baldersheim, Harald og Lawrence E. Rose (2000). "Kommunale reformer som teoretiske utfordringer: Linjer og paradokser i lokal politikk og organisering", i H. Baldersheim og L. E. Rose (red), *Det kommunale laboratorium*. Bergen: Fagbokforlaget.

Baldersheim, Harald og Lawrence E. Rose (2010). *Territorial Choice. The Politics of Boundaries and Borders*. Hamshire, Storbritannia: Palgrave Macmillan.

Bergsgård, Arne (1937). *Formannskapslovene: Opphav og utvikling*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.

Bellah, R., R. Madsen, W. Sullivan, A. Swidler og S. Tipton (1986). *Habits of the Heart*. Berkeley, CA: University of California Press.

Borge, Lars-Erik (1991). "The restructuring process in small and large municipalities: A dynamic model of local government priorities in Norway", *Working paper*, Institutt for samfunnsøkonomi, NTNU, Trondheim.

Bukve, Oddbjørn (2002). "Demokrati, effektivitet og debatten om kommunestrukturen", *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*. 03/2002: 264-282.

Christaller, W. (1966). *Central Places in Southern Germany*. USA/Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

Dahl, Robert A. og Edward R. Tufte (1973). *Size and Democracy*. Stanford: Stanford University Press.

Etzioni, A. (1995). *The Spirit of Community*. London, Fontana Press.

Etzioni, A (2001). *The Monochrome Society*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Flo, Yngve (2003). *Det lokale og det nasjonale. Statlig politikk overfor det lokale og regionale styringsverket fra 1900 til i dag*. Rapport nr. 65. Oslo: Makt og demokratiutredningens rapportserie.

Gillesvik, Kjetil (2013). "KrF sier ja til kommunesammenslåing", *www.bt.no*, 27. april <<http://www.bt.no/nyheter/lokalt/KrF-sier-ja-til-kommunesammenslaing-2886998.html>> [lesedato 09.05.2013].

Gjertsen, Arild, Trond Bliksvær og Asbjørn Røiseland. *Ny kommunestruktur for Vesterålen? En drøfting av alternative modeller*. NF-arbeidsnotat nr. 1036/98. Bodø: Nordlandsforskning.

Grønlie, Tore (1987). "Velferdskommune og utjevningssstat. 1945-1970", i H.E. Næss mfl. *Folkestyre i by og bygd: Norske kommuner gjennom 150 år*. Oslo: Universitetsforlaget.

Hagen, Terje P. og Rune J. Sørensen (2003 [2001]) *Kommunal organisering. Effektivitet, styring og demokrati*. Oslo: Universitetsforlaget.



- Hansen, J.C. (1970). *Administrative grenser og tettstedsvekst*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Hansen, Tore (2011). *Norske kommuner i et komparativt perspektiv* [forelesning], Universitetet i Oslo, ISV 08.12.11.
- Hansen, Tore og Lawrence E. Rose (2011). *Kommunesektorens ideologiske grunnlag* [forelesning], Universitetet i Oslo, ISV 08.11.11.
- Inndelingsloven. *Lov av 15. juni 2001 nr. 70 om fastsetting og endring av kommune- og fylkesgrenser*. <<http://www.lovdato.no/all/nl-20010615-070.html>> [lesedato 02.05.2013].
- Jacobsen, Dag Ingvar (1999). "Kan vi stole på data fra spørreskjemaundersøkelser?" *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, Volum 15:361-389.
- Jensen, Tor Johannes (2013). "Knytter kommunene sammen", *Bladet Vesterålen* 13. februar.
- Juvkam, Dag (1999). *Historisk oversikt over endringer i kommune- og fylkesinndelingen*. Rapport 99/13. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Kassah, B. (1991). *Vesterålen – regionen der det regionale samarbeidet overlever*. Hovedoppgave. Tromsø: Institutt for samfunnsvitenskap, Universitetet i Tromsø.
- Klausen, Jan Erling (2004). *Lokale folkeavstemninger om kommunesammenslåing. Dialogen mellom velgere og kommunale eliter*. NIMR-rapport nr. 5. Oslo: Nordberg A.S.
- Knutsen, O. (1986). "Sosiale klasser og politiske verdier i Norge: 'Middelklassen' i den offentlige sektor "den nye klasse", *Tidsskrift for samfunnsforskning* 27:263-287.
- Knutsen, O. (2001). "Social Class, Sector Employment and Gender as Party Cleavages in the Scandinavian Countries: A Comparative Longitudinal Study, 1970-95", *Scandinavian Political Studies* 24:311-350.
- KRD (2005). *Fremtidens kommunestruktur – kommuner med ansvar for egen utvikling*. Sluttrapport frå den sentrale koordineringsgruppen for prosjektet. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet og KS.
- KRD (2006). *Kompetanseutfordringer i kommunene. Strukturelle forskjeller og lokale opplevelser*. Rapport nr. R5472. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.

- Lafferty, William M. (1988). "Offentlig-sektor klassen: I støpeskjeen mellom de private og kollektive verdier", i H. Bogen og O. Langeland (red) *Offentlig eller privat?* FAFO-rapport nr. 078. Oslo: FAFO.
- Lindensjö, Bo (2004a [1946]). "Aristoteles", i Øyvind Østeruds (red.). *Statsvitenskapelig leksikon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Lindensjö, Bo (2004b). "Polyarki", i Øyvind Østeruds (red.). *Statsvitenskapelig leksikon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Lund, Kristin Skogen (2012). "Større kommuner gir bedre muligheter", *www.aftenposten.no*, 10. februar <<http://www.aftenposten.no/meninger/Storre-kommuner-gir-bedre-muligheter-6759615.html>> [lesedato 09.05.2013].
- Madison, James, Alexander Hamilton og John Jay (1863). "Federalist No. 10", Madison, James (red.). *The Federalist* (Dawson). New York: Charles Scribner, 124 Grand Street.
- Martins, M.R. (1995) "Size of Municipalities, Efficiency, and Citizen Participation: A Cross-European Perspective", *Environment and Planning C: Government and Policy* 13:441-458.
- Monkerud, Lars Chr. (2004). *Politiske og økonomiske drivkrefter ved kommunesammenslåinger – en analyse av holdningene hos norske lokalpolitikere*. Hovedoppgave. Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Mordal, Tove L. (1989). *Slik man spør får man svar: Arbeid med surveyopplegg*. Oslo: Tano.
- Mouritzen, Poul Erik (1989) "City Size and Citizens' Satisfaction: Two Competing Theories Revisited", *European Journal of Political Research* 17:661:668.
- Nannestad, Peter (1997). "Paretooptimalitet", i Øyvind Østeruds (red.). *Statsvitenskapelig leksikon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- NOU 1975: 29. *Tiltak for å styrke forvaltningen av mindre kommuner*. Oslo: Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- NOU 1986:7. *Forslag til endringer i kommuneinndelingen for byområdene Horten, Tønsberg og Larvik i Vestfold fylke*. Oslo: Kommunal og arbeidsdepartementet.

NOU 1989:16. *Kommuneinndeling i byområdene Sarpsborg, Fredrikstad, Arendal, Hamar og Hammerfest*. Oslo: Kommunal og arbeidsdepartementet.

NOU 1997:8. *Om finansiering av kommunesektoren*. Kommunal og arbeidsdepartementet.

Ostrom, V. (1989 [1973]). *The Intellectual Crisis in American Public Administration*. USA/AL: The University of Alabama Press.

Otterbekk, Stine Renate, Lawrence E. Rose og Jo Saglie (2010). "*Lokalvalgsundersøkelsene 1995-2007, Dokumentasjonsrapport*", rapport nr. 008. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

Ot.prp. 66 (2000-2001). *Helseforetaksloven*. Sosial- og helsedepartementet.

Platon (forfatter), B. Jowett (oversetter) (2012 [360 f.Kr.]). "Laws", i *The Dialogues of Plato*, volum II: V, 738, 742; VI,771). Luton: Andrews UK.

Rasch, Bjørn Erik (1997a). "Oligarkiets jernlov", i Øyvind Østeruds (red.) *Statsvitenskapelig leksikon*. Oslo: Universitetsforlaget.

Rasch, Bjørn Erik (1997b). "Prinsipal-agent-teori", i Øyvind Østeruds (red.) *Statsvitenskapelig leksikon*. Oslo: Universitetsforlaget.

Ringdal, Kristen (2006 [2001]). *Enhet og mangfold*. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke.

Rokkan, Stein (forfatter), Lars Alldén, Ole Berg, Erling Gjerken, Bernt Hagtvedt, Sigrun Lørdal og Jan Petter Myklebust (oversettere) (1995 [1987]). Oslo: Universitetsforlaget.

Rose, Lawrence E. og Per Arnt Pettersen (1997). "Den norske kommunen: Hva har politikerne ønsket, og hva ønsker folket?", i H. Baldersheim, Jan Frithjof Bernt, Terje Kleven og Jørn Rattsø (red.), *Kommunalt selvstyre i velferdsstaten*. Otta: Tano Aschehoug.

Rose, Lawrence E. (2000). "Demokratiteori – forventninger og virkelighet", i H. Baldersheim og L. E. Rose (red), *Det kommunale laboratorium*. Bergen: Fagbokforlaget.

Rose, Lawrence E. (2011). *Strukturelle reformer: Mot stadig større kommuner?* [forelesning], Universitetet i Oslo, ISV 10.11.11.

Rose, Lawrence E. (2013). "En tur gjennom kommunestrukturens landskap: Hvor fører det hen?", utkast til et kapittel i Jill Beth Otterlei og Leif Kristian Monsen (red.) *Lokaldemokrati, valg og velferd*. Trondheim: Tapir forlag.

Rose, Lawrence E., Jo Saglie og Jacob Aars (kommer 2013). "Velgerne og kommunestrukturen: Sammenslåing, samarbeid eller begge deler?", i Johannes Bergh og Dag Arne Christensen (red.) *Et robust lokaldemokrati – et lokalvalg i skyggen av 22. juli 2011*. Oslo: Abstrakt forlag.

Rose, Lawrence E. og Per Arnt Pettersen (2003). "Holdninger til endringer i kommunestruktur: To preferanser, to rasjonaliteter?", *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, Volum 20:414-420.

Rose, Lawrence E. og Per Arnt Pettersen (2004). "Holdninger til endringer i kommunestruktur: hva man ser kan bero på hvor man står. Noen kommentarer til Dag Ingvar Jacobsens nyanser.", *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, Volum 19:240-275.

Rose, Lawrence E. og Per Arnt Pettersen (2005). "Endringer i kommunestrukturen. Kva skiller motstanderne frå de velvillige?", i Jo Saglie og Tor Bjørklunds (red.) *Lokalvalg og lokalt folkestyre*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.

Ruud, Solveig (2004). "Ønsker storkommuner rundt de største byene", *www.aftenposten.no*, 15. mars <<http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/politikk/article753020.ece>> [lesedato 09.05.2013].

Skog, Ole-Jørgen (2009 [1998]). *Å forklare sosiale fenomener. En regresjonsbasert tilærming*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.

Steen, Sverre (1968). *Lokalt selvstyre i Norges bygder: Første fase*. Oslo: J.W. Cappelens Forlag.

St.prp. 82 (2000-2001). *Kommuneproposisjonen 2002*. Kommunal- og Regionaldepartementet.

St.prp. 115 (2010-2011). *Kommuneproposisjonen 2012*. Kommunal- og Regionaldepartementet.

Strand, Torodd (1997). "Sentrum-periferi", i Øyvind Østeruds (red.) *Statsvitenskapelig leksikon*. Oslo: Universitetsforlaget.

Thorsnæs, Geir (2013). "Vesterålen", *www.snl.no*, 28. Februar <<http://snl.no/-Vester%C3%A5len>> [lesedato 02.05.2013].

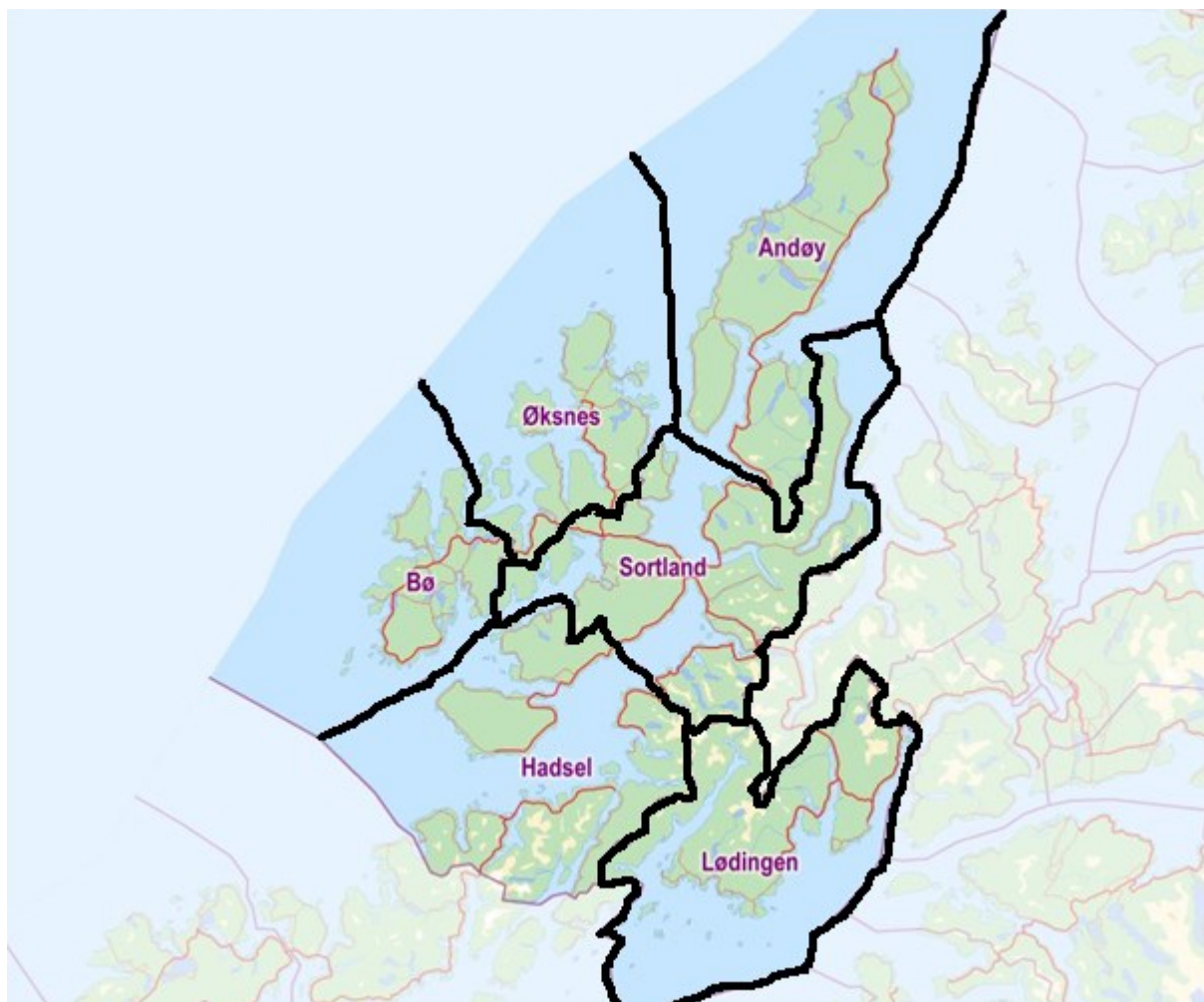
Tiebout, Ch. (1956): *A Pure Theory of Local Expenditure*, *Journal of Political Economy* 64:416-426.

Østerud, Øyvind (red.), Goldmann, Kjell og Pedersen, Mogens N. (2004 [1997]). *Statsvitenskapelig leksikon*. Oslo: Universitetsforlaget



# Vedlegg

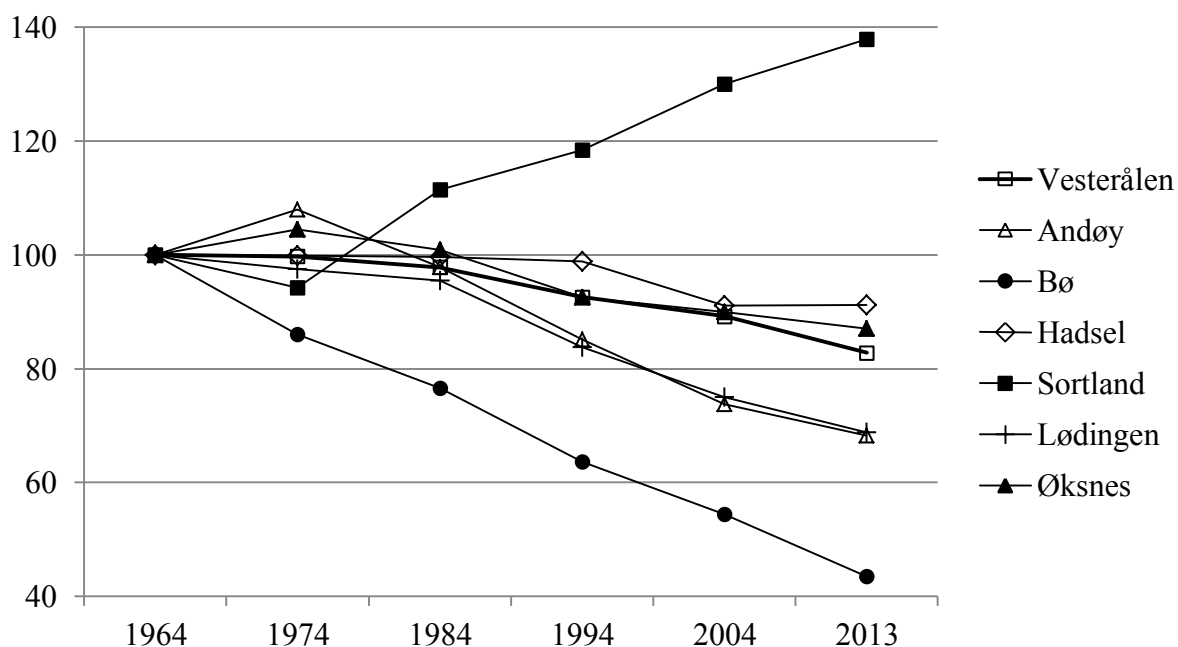
V. 1: Kart over Vesterålen med kommunegrenser. Kilde: Vesterålskartet (redigert).



**V. 2: Absolutt befolkningsutvikling i perioden 1964-2013. Kilde: SSB.**

	Vesterålen	Andøy	Bø	Hadsel	Sortland	Lødingen	Øksnes
1964	37 458	7 366	5 583	8 824	7 312	3 224	5 149
1974	37 358	7 949	4 805	8 810	7 269	3 144	5 381
1984	36 634	7 205	4 219	8 792	8 149	3 075	5 194
1994	34 664	6 270	3 552	8 717	8 656	2 705	4 764
2004	33 038	5 430	3 041	8 039	9 509	2 386	4 633
2013	32 502	5 024	2 654	8 050	10 082	2 220	4 472

**V. 3: Relativ befolkningsutvikling i Vesterålen i perioden 1964-2013, (1964 = 100 prosent). Kilde: SSB.**





#### **V. 4: Brev med spørreskjema som ble benyttet i studien.**

##### **Forespørsel om å delta i spørreundersøkelse i forbindelse med en masteroppgave**

Jeg er en masterstudent i statsvitenskap ved Universitetet i Oslo som holder på med den avsluttende masteroppgaven. Temaet for oppgaven min er Vesterålens kommunestruktur og hvilke holdninger de folkevalgte i regionen har til dette temaet. Jeg er med andre ord interessert i å finne ut hva de folkevalgte mener om egen kommune- og regions struktur.

Jeg ønsker dermed å gjennomføre en spørreundersøkelse blant kommunestyrerepresentantene i Vesterålen. Spørsmålene går på ulike sider ved strukturen og holdninger til disse, i tillegg er det bakgrunnsspørsmål.

Det er frivillig å være med og du har mulighet til å trekke deg når som helst underveis, uten å måtte begrunne dette nærmere. Men dine svar kan ikke erstattes med noen andre slik at jeg håper derfor at du vil svare på undersøkelsen.

Opplysningene vil bli behandlet konfidensielt, og ingen enkeltpersoner vil kunne gjenkjennes i den ferdige oppgaven. Opplysningene anonymiseres og det innsamlede datamaterialet slettes når oppgaven er ferdig, innen utgangen av 2013.

Studien er godkjent av Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD), som er ansvarlig instans for forsker- og studentprosjekter som gjennomføres ved alle universitetene og andre forskningsinstitusjoner.

Har du spørsmål i forbindelse med denne henvendelsen må du gjerne ta kontakt med meg på adressen under eller på mobil 918 31 686. Masteroppgaven vil for øvrig bli gjort tilgjengelig på nett etter sensuren er falt.

*På forhånd takk for hjelpen!*

Vennlig hilsen



Morten Slind Olsen

Trimveien 6, H0516

0372 Oslo

Vedlegg: brev fra veileder og spørreskjema



**UNIVERSITETET I OSLO**  
DET SAMFUNNSVITENSKAPELIGE FAKULTET

Kommunestyrerepresentanter i Vesterålen

Institutt for statsvitenskap

1097 Blindern  
0317. Oslo

Telefon: 22 85 51 81  
Telefaks: 22 85 44 11

E-post: [postmottak@stv.uio.no](mailto:postmottak@stv.uio.no)

Nettadresse: [www.statsvitenskap.uio.no](http://www.statsvitenskap.uio.no)

**Dato:** desember 2012

**Deres ref.:**

**Vår ref.:**

**Spørreundersøkelse blant kommunestyrerepresentanter i Vesterålen**

Jeg viser til vedlagt brev fra Morten Slind Olsen som gjør rede for en spørreundersøkelse han gjennomfører blant alle kommunestyrerepresentanter i de seks kommunene i Vesterålen.

Dette er en undersøkelse som Olsen gjennomfører på eget initiativ i forbindelse med hans studium som mastergradsstudent ved Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo. Resultatene fra undersøkelsen vil Olsen bruke som grunnlag for en masteroppgave som er obligatorisk for alle kandidater. Oppgaven utgjør en fjerdedel av studiet.

Undersøkelsen er blitt godkjent av Personvernombudet ved Norsk samfunnsvitenskapelig datatjenesten (NDS) og opplysningene fra undersøkelsen vil bli brukt på en fortrolig måte.

Jeg er oppnevnt som Olsens veileder og har tidligere undervist ham i forbindelse med et kurs om lokalpolitikk og forvaltning hvor han viste seg å være en meget seriøs og kompetent student. Jeg kan derfor anbefale deltakelse i undersøkelsen på det varmeste. Dersom det er spørsmål knyttet til gjennomføringen av undersøkelsen kan jeg kontaktes via Institutt for statsvitenskap med informasjonen oppgitt ovenfor eller direkte på telefon 22-85-51-75.

Med vennlig hilsen

Lawrence E. Rose  
Professor

**Vi begynner med noen spørsmål om ditt syn på forhold i din kommune**

**1. Alt tatt i betraktning, hvor godt mener du kommunens samlede tjenestetilbud er i forhold til innbyggernes behov?**

*Ett kryss*

Meget godt

Nokså godt

Lite godt

Overhodet ikke godt

Vet ikke

**2. Vil du si at du stort sett er meget fornøyd, nokså fornøyd, lite fornøyd eller overhodet ikke fornøyd med den måten lokaldemokratiet fungerer på i din kommune?**

*Ett kryss*

Meget fornøyd

Nokså fornøyd

Lite fornøyd

Overhodet ikke fornøyd

Vet ikke

**3. Sett i forhold til din kommunes fremtidige utfordringer, vil du foretrekke interkommunalt samarbeid eller kommunesammenslåing som vei å gå?**

*Ett kryss*

Interkommunalt samarbeid

Kommunesammenslåing

**4. Nedenfor er det listet opp to utsagn om interkommunalt samarbeid. Er du helt enig, nokså enig, nokså uenig eller helt uenig i påstandene?**

*Sett ett kryss for hvert utsagn*

	Helt enig	Nokså enig	Nokså uenig	Helt uenig	Vet ikke
A. Interkommunalt samarbeid gjør det vanskeligere for velgerne å vite hvem som har ansvaret for innholdet i politikken som blir ført	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
B. Samarbeid mellom kommunene om levering av tjenester gir bedre kvalitet enn hvis enkeltkommuner leverer tjenestene på egen hånd	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**5. Fra tid til annen diskuteres det om man bør endre kommuneinndelingen her til lands. Bør vi etter din mening redusere, øke eller la være å endre antallet kommuner?**

*Ett kryss*

Redusere	Øke	La være å endre	Ingen mening	Vet ikke
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**6. Tenk deg at myndighetene foreslår å slå din bostedskommune sammen med en eller flere nabokommuner. Synes du dette er et svært godt forslag, et godt forslag, et dårlig forslag, et svært dårlig forslag, eller ville du ikke bry deg særlig om forslaget?**

*Ett kryss*

Svært godt forslag	Godt forslag	Dårlig forslag	Svært dårlig forslag	Ikke bry meg særlig om forslaget	Vet ikke
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**7. Enkelte beregninger tyder på at dagens kommuneinndeling påfører samfunnet ekstra utgifter. Dersom du kunne velge, er du villig til å betale 1000 kroner mer i året i skatt for å opprettholde dagens kommuneinndeling?**

*Ett kryss*

Ja	Nei	Vet ikke
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**8. I hvilken prioritert rekkefølge foretrekker du følgende alternativer til kommunestruktur?**

*Ett kryss per prioritet*

	1. prioritet	2. prioritet	3. prioritet	4. prioritet	Ingen mening, vet ikke
A. Sammenslåing av alle kommuner i Vesterålen til en kommune	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
B. Sammenslåing av to eller flere nabokommuner	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
C. Opprettholde kommunestrukturen som i dag	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
D. Øke antallet kommuner i Vesterålen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
E. Ingen mening, vet ikke					<input type="checkbox"/>

Ved en kommunesammenslåing av alle kommuner i Vesterålen:

**9. Tror du grunnlaget for å snu den negative trenden i befolkningsutviklingen blir:**

*Ett kryss*

Som i dag	Dårligere enn i dag	Bedre enn i dag	Vet ikke
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**10. Tror du grunnlaget for en positiv utvikling som tiltrekker ungdom blir:**

*Ett kryss*

Som i dag	Dårligere enn i dag	Bedre enn i dag	Vet ikke
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**11. Tror du Vesterålens styrkeforhold i forhold til staten og i forhold til andre regioner blir:**

*Ett kryss*

Som i dag	Dårligere enn i dag	Bedre enn i dag	Vet ikke
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**12. Tror du det kommunale tjenestetilbudet blir:**

*Ett kryss*

Som i dag	Dårligere enn i dag	Bedre enn i dag	Vet ikke
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**13. Tror du lokaldemokratiet vil fungere:**

*Ett kryss*

Som i dag	Dårligere enn i dag	Bedre enn i dag	Vet ikke
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**14. Nedenfor er det listet opp forskjellige geografiske områder. På en skala fra 0 til 10, der 0 står for “Ingen tilknytning” og 10 står for “Svært sterkt tilknytning”, hvor sterk tilknytning opplever du personlig i forhold til hvert område?**

*Sett ett kryss på hver linje*

Hvor sterkt er du tilknyttet...	Ingen tilknytning										Svært stor tilknytning	Vet ikke
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9		
A. tettstedet eller bygda der du bor	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
B. din bostedskommune	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
C. Vesterålen som region	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
D. fylket	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
E. landsdelen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
F. Norge som helhet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**Til slutt noen bakgrunnsspørsmål**

**15. Er du født og oppvokst i kommunen eller er du tilflyttet?**

*Ett kryss*

Født og oppvokst

Tilflyttet

**16. Omtrent hvor mange km. er det fra der du bor til kommunesenteret?**

Noter antall km:

(bor du i kommunesenteret, skriv 0)

\_\_\_\_\_

Vet ikke

**17. Hva er ditt kjønn?**

*Ett kryss*

Kvinne

Mann

**18. Hva er din høyeste fullførte utdanning?**

*Ett kryss*

Grunnskole/framhaldsskole

Videregående/gymnas

Universitet/høgskole

**19. Hvis yrkesaktiv, er den virksomheten du arbeider i, et personlig eid firma, et aksjeselskap, en organisasjon, kommunal, fylkeskommunal eller statlig virksomhet (gjelder ditt hovedyrke)?**

*Ett kryss*

Personlig eid firma

Fylkeskommunal virksomhet

Aksjeselskap

Statlig virksomhet

Organisasjon, stiftelse

Annet

Kommunal virksomhet

Ikke yrkesaktiv

**20. Hvilken aldergruppe tilhører du?**

*Ett kryss*

18-29 år

30-39 år

40-49 år

50-59 år

Over 60 år

**21. Hva er din nåværende sivilstand?**

*Ett kryss*

Gift/registrert partner

Samboende

Singel/enslig, enke, separert, skilt

**22. Hvor mange barn bor det i din husstand?**

*Ett kryss per gruppering*

		0-5 år	6-12 år	13-16 år	Ingen
A.	1 barn	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
B.	2 barn	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
C.	3 barn eller flere	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**23. Omtrent hvor stor var din egen brutto inntekt i 2011?**

**Med brutto inntekt menes inntekt før fradrag og skatt er trukket fra.**

Noter antall 1000 kr: \_\_\_\_\_

(f.eks. 300. 000 skrives 300), marker med 0 hvis ingen inntekt)

**24. Hvilket parti eller liste er du valgt inn fra?**

*Ett kryss*

- |  |   |   |
|--|---|---|
| <input type="checkbox"/> Rødt                      | <input type="checkbox"/> Senterpartiet        | <input type="checkbox"/> Høyre              |
| <input type="checkbox"/> Sosialistisk Venstreparti | <input type="checkbox"/> Kristelig Folkeparti | <input type="checkbox"/> Fremskrittspartiet |
| <input type="checkbox"/> Arbeiderpartiet           | <input type="checkbox"/> Venstre              | <input type="checkbox"/> Fellesliste        |

**25. Møter du som fast medlem eller som vara?**

*Ett kryss*

Fast

Vara

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

*Ett kryss*

1 periode

2 perioder

3 perioder eller flere

Vennligst lever utfylt spørreskjema til ordfører/sekretær som sender dem i retur.

Tusen takk for hjelpen!



## V. 5: Metodologisk note vedrørende logistisk regresjonsanalyse.

### Logistisk regresjonsanalyse

Innen kvantitativ samfunnsforskning så er regresjonsanalyse den mest brukte analyseformen. Metoden har sitt fortrinn særlig når det gjelder multivariate analyser hvor mer tradisjonelle krysstabeller raskt kommer til kort. Dettet fordi flere uavhengige variabler straks gjør tabellen uoversiktlig og dermed vanskelig å fortolke.

Det finnes flere former for regresjon. Hvilken som passer best i et gitt tilfelle må vurderes ut fra hvilke forutsetninger man oppfyller. Ved bruk av avhengige variabler på høyere målenivåer benyttes vanligvis lineær regresjonsanalyse. I denne analysen så dikotomiseres den avhengige variabelen imidlertid slik at forutsetningene for konvensjonell lineær regresjon brytes. Dette skyldes de begrensningene en avhengig variabel med to verdier har – blant annet så har man ikke mye nytte av spredningsdiagrammer da de fleste punktene vil være sammenfallende. Eksempelvis så vil alle respondenter i en gitt aldersgruppe med en positiv holdning til endring i kommunestrukturen representeres med samme målepunkt da de har samme verdi både på den avhengige og uavhengige variabelen. I dette tilfellet kan man isteden benytte logistisk regresjon og gå rett på sak ved å studere sammenhengen mellom den avhengige og den uavhengige variabelen med regresjonskurven for sammenhengen (Skog 2009:353).

I regresjonsanalyse generelt undersøker man den avhengige variabels gjennomsnittsverdi på de forskjellige uavhengige variable. Benyttes en dikotom avhengig variabel (kodet 0 og 1) på et sett uavhengige variabler, vil gjennomsnittsverdien rett og slett indikere andelen som har verdien 1. Dette er med andre ord en fremstillingsform som viser hvorledes andelen som har verdien 1 på den avhengige variabelen endrer seg med den uavhengige variabelen. Vanligvis kan man ikke forvente lineære sammenhenger med slike avhengige variable. Dette fordi andelers potensielle stigning og synkning begrenses av det faktum at de ikke kan være større enn én eller mindre enn null. Man får da en S-formet kurve for sammenhengen mellom den avhengige og den uavhengige variabelen ettersom andelen observasjoner øker sakte i starten og mot slutten. Dette håndteres i likhet med vanlig regresjon gjennom omkodning, men her spesifikt ved å kode om den avhengige variabelen til et alternativt mål på hvor vanlige forekomsten av et fenomen.

Dette målet heter *logits* ( $\hat{Y}$ ) og beregnes på bakgrunn av oddsen, dvs. andelen som har versus andelen som ikke har en bestemt egenskap (her; holdning til kommunestruktur), samt oddsens naturlige logaritme (ln) (Skog 2009:355-357):

$$\text{Logit}(\hat{Y}) = \ln\left(\frac{\hat{Y}}{1 - \hat{Y}}\right)$$

Som følge av denne omkodningen strekkes visse deler av den opprinnelige skalaen ut. Resultatet blir en tilnærmet lineær sammenheng mellom den omkodede avhengige variabelen og den uavhengige variabelen (loglineær logikk), og regresjonsmodellen får følgende form:

$$\text{Logit}(\hat{Y}) = \ln\left(\frac{\hat{Y}}{1 - \hat{Y}}\right) = b_0 + b_1 \cdot X + \dots + b_n X_n$$

Den avhengige variabelen er altså ikke lik sannsynligheten for å ha verdien 1 på avhengig variabel, men er lik logiten, altså logaritmen av oddsen for å ha verdien 1. Konstantleddet ( $b_0$ ) uttrykker logit-verdien der kurven bryter den vertikale aksene, altså når de uavhengige variablene har verdien 0. De andre koeffisientene ( $b_1$ - $b_n$ ) angir hvor mye logiten forandrer seg ved hver enhets økning på en uavhengig variabels verdi ( $x$ ) mens de andre uavhengige variablene holdes konstant og indikerer dermed stigningsgraden på regresjonskurven (Skog 2009:361).

Modellens form gjør tolkningen av regresjonsresultatene mindre innlysende sammenlignet med ordinær lineær regresjon. Effekten av å øke den uavhengige variabelen med én enhet er ikke-lineært assosiert med den avhengige, noe som gjør at effekten avhenger av variabelens målenivå og varierer dermed mellom de ulike variablene. Foruten andelens fortegn, som indikerer hvorvidt logaritmen av oddsen øker eller synker for en positiv holdning til endring i kommunestrukturen, er det lite annet som er tilgjengelig via ens intuisjon alene.

Statistikkprogrammet oppgir derfor oddsratene som kan lette forståelsen av koeffisientene. Oddsraten er det sentrale effektmålet i logistisk regresjon. Den forteller oss hvor mange ganger større eller mindre oddsen blir når den uavhengige variabelen øker med en én enhet, og tillater sammenligning mellom ulike odds.

$$\text{OR} = \frac{\frac{b_1}{1-b_1}}{\frac{b_0}{1-b_0}} = e^{b_1}$$

Er OR større enn én, indikeres en positiv sammenheng mellom den avhengige og den uavhengige variabelen, og motsatt hvis OR er mindre enn én. Dess nærmere OR ligger én, desto svakere blir altså sammenhengen. Raten beregnes ved å ta antilogarithmen til en koeffisient:

$$\text{OR} = \frac{\frac{b_1}{1-b_1}}{\frac{b_0}{1-b_0}} = e^{b_1}$$

Er OR større enn én, indikeres en positiv sammenheng mellom den avhengige og den uavhengige variabelen, og motsatt hvis OR er mindre enn én. Dess nærmere OR ligger én, desto svakere blir altså sammenhengen. OR kan for øvrig aldri bli negativ.

## V. 6: Operasjonalisering av uavhengige variabler i logistisk regresjonsanalyse.

Uavhengige variabler	Koding
<b>Kjønn</b>	0 = Mann 1 = Kvinne
<b>Alder</b>	1 = 18-29 år 2 = 30-39 år 3 = 40-49 år 4 = 50-59 år 5 = Over 60 år
<b>Utdanning</b>	1 = Grunnskole 2 = Videregående 3 = Universitet/høgskole
<b>Inntekt</b>	1 = Laveste tredjedel 2 = Midterste tredjedel 3 = Høyeste tredjedel
<b>Yrkessektor</b> (Kommunalt ansatt)	0 = Nei 1 = Ja
<b>Barn i husstanden</b>	0 = Nei 1 = Ja
<b>Partitilhørighet I</b> (H + Frp)	0 = Nei 1 = Ja
<b>Partitilhørighet II</b> (Ap)	0 = Nei 1 = Ja
<b>Fartstid i kommunestyret</b> Basert på følgende spørsmål: "Hvor mange perioder har du sittet som kommunestyrerepresentant (inklusive inneværende periode)?"	1 = 1 periode 2 = 2 perioder 3 = 3 perioder eller flere
<b>Bostatus</b> Basert på følgende spørsmål: "Er du født og oppvokst i kommunen eller er du tilflyttet?"	0 = Nei 1 = Ja
<b>Tilknytning til bygda eller tettstedet</b> Basert på følgende spørsmål: "Hvor sterkt er du tilknyttet tettstedet eller bygda der du bor"	0 = Ingen tilknytning 10 = Svært sterk tilknytning
<b>Tilknytning til kommunen</b> Basert på følgende spørsmål: "Hvor sterkt er du tilknyttet din bostedskommune"	0 = Ingen tilknytning 10 = Svært sterk tilknytning
<b>Indeks for lokaltilknytning</b> Basert på gjennomsnitt av variablene "Tilknytning til bygda eller tettstedet" og "Tilknytning til din bostedskommune"	0 = Ingen tilknytning 10 = Svært sterk tilknytning
<b>Regional tilknytning</b> Basert på følgende spørsmål: "Hvor sterkt er du tilknyttet Vesterålen som region"	0 = Ingen tilknytning 10 = Svært sterk tilknytning
<b>Bosted utenfor kommunesentre</b> (1 km+) Basert på følgende spørsmål: "Omtrent hvor mange km. er det fra der du bor til kommunesenteret? Noter antall km: (bor du i kommunesenteret, skriv 0)"	0 = Nei 1 = Ja
<b>Perifer kommune</b> (geografisk)	0 = Nei 1 = Ja

