

Nasjonalt eller lokalt?

*En casestudie av kommunereformens tidige
prosesser i Mosseregionen*

Amund Berg Falch



Masteroppgave ved institutt for statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

Vår 2015

Nasjonalt eller lokalt?

En casestudie av kommunereformens tidige prosesser i Mossregionen

Amund Berg Falch

Masteroppgave i statsvitenskap

Universitetet i Oslo

Mai 2015

© Amund Berg Falch

2015

Tittel

Amund Berg Falch

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

Trykk: Reprosentralen, Universitetet i Oslo

Sammendrag

Det er vanskelig å finne klare svar på hva som gir det beste lokaldemokratiet. I sentrum for diskusjonen er spørsmålet om hvilken størrelse lokaldemokratiske enheter skal ha. Debatten berører dilemmaer knyttet til økonomi, demokrati og styringskapasitet der de ulike hensynene vil kunne trekke i ulike retninger. Diskusjonen gir ikke entydige og klare svar på hvor store lokaldemokratiske enheter bør være, men mange europeiske land har gjennomført reformer i kommunestrukturen de siste 20 årene, hvor en reduksjon i antall kommuner har vært målet. Strukturreformer kan enten være nasjonale, obligatoriske og gjennomgripende eller de kan være frivillige og utformet lokalt. Denne oppgaven ser på spenningen som ligger mellom nasjonale initiativ til strukturendring, og den lokale gjennomføringen av disse. Denne oppgaven søker å være et bidrag til å belyse hvordan en nasjonal initiert strukturreform gjennomføres lokalt. Oppgaven spør om det i de lokale prosessene vektlegges de samme argumentene som blir benyttet nasjonalt, eller om det er andre lokalt funderte faktorer som har større vekt. Gjennom en detaljert casestudie av fire norske kommuners diskusjon og utredning av den nasjonale kommunereformen, blir det kartlagt om aktørene i den lokale prosessen vektlegger de generelle nasjonale argumentene eller andre lokale, kontekstuelle forhold. Denne casestudien finner at de nasjonale argumentene for strukturreformen er viktige som motivasjon for lokal gjennomføring av reformen. Samtidig er de sterkeste motargumentene knyttet til et lokalt by-land-forhold. Casen i denne oppgaven illustrerer at en gjennomgripende strukturreform er vanskelig å gjennomføre med lokal frivillighet alene. Det vil alltid herske en viss usikkerhet om hva som blir konsekvensene av en strukturendring. Usikkerhet og forventinger om hvordan egen kommune kommer ut av grenseendringen, bidrar til at lokale temaer kan få en større vekt enn overordnede teoretiske vurderinger

Forord

Arbeidet med masteroppgaven har vært en interessant, men også en utfordrende og krevende prosess. Mange fortjener derfor takk for at prosjektet lot seg gjennomføre.

Først og fremst vil jeg takke min veileder Jan Erling Klausen. Han er dyktig, har en imponerende arbeidskapasitet og har et stort engasjement for studentenes arbeider. God oppfølging og kreative innspill fra veileder har vært viktig underveis i arbeidet.

Jeg vil også gjerne takke resten av gruppa på kommunestruktur-prosjektet for flere gode innspill underveis. Samtidig har det vært motiverende å finne (nesten alltid) medstudenter på pauserommet med interesse for kommunereform.

Videre fortjener alle informantene i Moss, Rygge, Råde og Våler en stor takk. Takk for at dere i en travel hverdag fant tid til intervjuer.

Jeg vil også benytte anledningen til å takke juryen for Kommunalbankens studentstipend. Takk for økonomisk støtte, og for at dere hadde tro på og tillit til prosjektet

Avslutningsvis vil jeg takke familie og venner for gjennomlesninger samt lån av bil og annen praktisk hjelp. En spesiell takk til Anne, Isak og Fredrik for gode kommentarer og språklige bemerkninger.

Alle eventuelle feil og mangler i oppgavene er alene mitt ansvar.

Blindern, mai 2015.

Amund Berg Falch

Antall ord: 26 954 (Eksklusiv referanseliste og vedlegg).

Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	1
1.1	Bakgrunn og problemstillinger	1
1.2	Problemstillinger	3
1.3	Videre struktur	4
2	Bakgrunn	6
2.1	Oppgaver og struktur - historiske variasjoner	6
2.2	Kommunereformen – virkemidler og fremdrift.....	10
2.3	Kommunene i Mosseregionen	13
3	Teori	16
3.1	Størrelse og demokrati – generelle perspektiver	17
3.2	Lokale konflikter og dilemmaer	22
3.2.1	Økonomi og fordeling	22
3.2.2	Fordeling av tjenestelokasjon.....	24
3.2.3	By og land, hand I hand?.....	25
3.2.4	Identitet.....	26
3.3	Det generelle og det lokale	27
4	Data og Metode	29
4.1	Valg av metode og case	29
4.2	Foreliggende materiale	31
4.3	Intervjuer	32
4.4	Vurdering av datakvalitet	33
5	Nasjonal reform.....	39
5.1	Reformens målsettninger	39
5.2	Kommunereformen og den teoretiske debatten.....	42
6	Lokal gjennomføring.....	45
6.1	Det Nasjonale	45
6.1.1	Mosseregionen og argumenter knyttet til systemkapasitet	45
6.1.2	Borgereffektivitet i en ny storkommune?.....	50
6.1.3	Økonomisk kapasitet og effektivitet	52
6.1.4	Oppsummering	53
6.2	Mosseregionen og det lokale	54

6.2.1	Økonomi og fordeling	54
6.2.2	Fordeling av tjenestelokasjon.....	56
6.2.3	By og land, hand i hand?	59
6.2.4	Identitet.....	62
7	Analyse.....	64
7.1	Det nasjonale og det lokale.....	64
7.2	De lokale bremseklossene	65
7.3	Det lokale og det nasjonale sett i sammenheng	68
8	Konklusjon	72
8.1	Motiver for og i mot	72
8.1.1	Samsvar, teori og paraksis.....	74
8.2	Videre forskning	75
	Referanseliste:	77
	Vedlegg	85

Figurer

Figur 1.1:	Oversikt over oppgavens problemstillinger.....	4
Figur 2.1:	Skisse av regjeringens to reformløp	10
Figur 2.2	Skisse av reformfaser for Østfold	12
Figur 2.3	Kart over Mosseregionen.....	13
Figur 3.1	Grafisk fremstilling av Dahl og Tuftes dilemma.....	20
Figur 5.1	Grafisk fremstilling av regjeringen i forhold til Dahl og Tuftes dilemma	44

Tabeller

Tabell 2.1	Viktige interkommunale samarbeid i Mosseregionen	15
Tabell 3.1	Hovedpunkter for størrelse demokrati og økonomi	22
Tabell 3.2	Fire lokale temaer.....	27
Tabell 5.1	Regjeringens kommunereform i forhold til de teoretiske argumentene	44
Tabell 7.1	Mosseregionen og de nasjoale argumentene.....	64
Tabell 7.2	Mossereionen og de lokale argumentene.....	64

1 Innledning

1.1 Bakgrunn og problemstillinger

Debatten om kommunestruktur og kommunesammenslåing er et stadig tilbakevendende tema i Norge og andre europeiske land. I en videre kontekst er spørsmålet om hva som er optimal størrelse for lokaldemokratiske enheter et svært yndet tema for politisk, og ikke minst teoretisk diskusjon (Swianiewicz 2010: 2). Den teoretiske debatten berører dilemmaer knyttet til økonomi, demokrati og styringskapasitet der de forskjellige hensynene vil kunne trekke i ulike retninger (Dahl 1967, Dahl og Tufte 1973, King 1985, Keating 1995). Diskusjonen gir sjeldent entydige klare svar, men ofte lange referanselister. De praktiske implikasjonene av den teoretiske debatten er ikke gitt, men mange europeiske land har gjennomført reformer i kommunestrukturen de siste 20 årene. I de aller fleste tilfellene har reformene vært frivillige og basert på initiativ fra kommunene selv (Kuhlmann og Wollmann 2014, Goldsmith og Page 2010). Strukturreformer kan enten være nasjonale, obligatoriske og gjennomgripende eller de kan være frivillige og utformet lokalt. Uansett valg av tilnærming vil initiativ for strukturendring møte motstand, og dette er noe av det nærmeste vi kommer en lov innen samfunnsvitenskap (Paddison 2004: 25). Denne oppgaven omhandler nettopp den spenningen som oppstår mellom en strukturreform som utformes nasjonalt, og gjennomføringen som blir gjort lokalt. Er det samsvar mellom de lokale diskusjonene rundt strukturspørsmål og nasjonale reforminitiativ? Når sentrale initiativ for strukturendring oversettes til en lokal arena, vil initiativets form, utseende og rasjonelle grunnlag kunne endre seg. Denne oppgaven søker å være et bidrag til å besvare hvordan nasjonale initiativ til strukturendring gjennomføres lokalt.

I Norge er disse spørsmålene i senere tid blitt ytterligere aktualisert. Våren 2014 ble en reform av kommunestrukturen varslet som en meldingsdel i kommuneproposisjonen (St.prp. 95S 2014). Reformen beskrives som en nasjonal reform, den inneholder en trussel om tvang og intensjonen er at den skal være gjennomgripende. Samtidig er første fase av reformen frivillig og forslagene til strukturendring skal utformes lokalt. Reformen er derfor tvetydig i forhold til om det er en frivillig reform som utformes lokalt, eller om det er en gjennomgripende nasjonal reform. Reformen kan beskrives som en nasjonal reform som har mål om å være gjennomgripende, men der det i en tidlig fase er lokal frivillighet. I en frivillig fase vil

argumentasjon være blant regjeringens viktigste virkemidler. Samtidig kan kommunene fritt velge hvordan de forholder seg til regjeringens argumenter. Om kommunene velger å legge vekt på regjeringens argumenter eller andre forhold vil kunne være av stor betydning for reformens resultat og innhold. Reformen blir konkretisert først når de lokale utredningene er tatt til, og dette vil kunne gi rom for at andre argumenter og forhold kan bli viktigere enn de regjeringen vektlegger.

Endringer i kommuneinndelinger kan betraktes fra ulike synsvinkler. Det kan betraktes fra en *generell*, prinsipiell synsvinkel, men spørsmålet kan også betraktes fra en *lokal*, kontekstuell synsvinkel (Baldersheim m.fl. 2003: 23-25, Rose 2014: 63-65). Fra en generell synsvinkel vil strukturspørsmålet være knyttet til oppfatninger om det rent allment eksisterer for mange kommuner, og om antallet bør reduseres, uten at det presiseres hvor eller nøyaktig hvilke konstellasjoner som er ønskelig. Fra en lokal synsvinkel vil saken dreie seg om hvordan sammenslåingsspørsmålet bør se ut for en gitt kommune (Rose 2014: 63). Svarene på disse spørsmålene kan bli ganske ulike avhengig av hvilken synsvinkel en har, uten at dette er logisk inkonsekvent (Rose 2014: 63). En nasjonal reform som skal omfatte hele landet vil nødvendigvis i hovedsak ha en generell synsvinkel. Når utformingen av en ny kommunestruktur skal gjennomføres lokalt, vil dette nødvendigvis skje fra en lokal synsvinkel. Dermed er det viktig i reformens tidlige fase å undersøke om det er samsvar mellom de nasjonale og generelle argumentene i reformen og hva som blir vektlagt i den lokale gjennomføringen. Erfaringer fra tidligere lokale diskusjoner om sammenslåing, viser at lokale fordelingskonflikter av ulike typer har spilt en stor rolle. Konflikten har handlet om fordeling og plassering av tjenestetilbud og arbeidsplasser, økonomisk skjevfordeling, skjevhet i befolkningsstørrelse og andre forhold som er spesifikke for de enkelte kommunene. For en nasjonal reform med lokal gjennomføring, er det derfor mulig at det i de lokale debattene blir vektlagt også andre argumenter enn hva som er vektlagt i den nasjonale debatten. I sammenheng med den norske regjeringens kommunereform vil det derfor være interessant å undersøke om det er nasjonale og generaliserte argumenter som definerer de lokale prosessene og debattene. Eller kan det være lokale argumenter, premisser og konflikter som har en mer avgjørende betydning? For å belyse disse spørsmålene vil denne oppgaven gjennom en casestudie søke å besvare hvordan generelle nasjonale argumenter blir oversatt til en lokal kontekst i en region bestående av fire kommuner i Østfold.

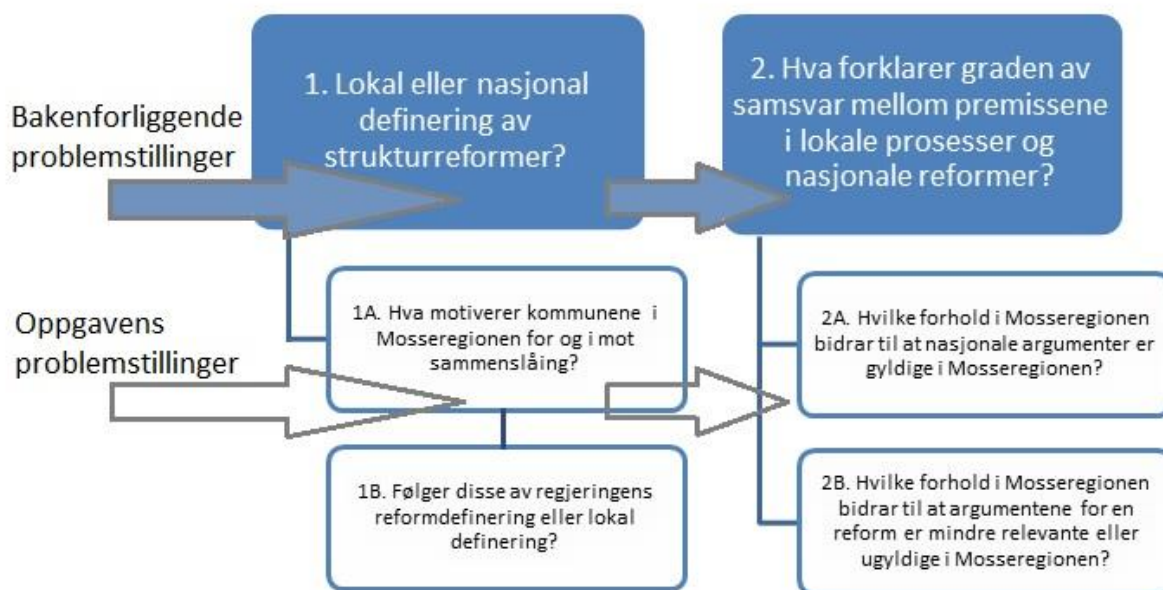
1.2 Problemstillinger

Opgaven har to bakenforliggende problemstillinger. Disse er:

1. *Er det generaliserte nasjonale problemstillinger som definerer lokale prosesser rundt strukturreformer, eller er det lokalt betingede konflikter og problemstillinger som definerer slike prosesser?(Lokal eller nasjonal definering av strukturreformer?)*
2. *Hva forklarer graden av samsvar mellom premissene i lokale prosesser og nasjonale reformer?*

De to bakenforliggende problemstillingene er utgangspunktet for undersøkelsen, men en casestudie alene vil ikke empirisk kunne besvare disse spørsmålene. De bakenforliggende problemstillingene er derimot ment å sette studien inn i en større kontekst, og dermed danne et analytisk bakteppe for oppgavens analyse. Problemstilling 1. er rent deskriptiv, mens problemstilling 2. etterspør de kausale årsakene bak eventuelle likheter eller forskjeller mellom det lokale og det nasjonale.

Det er formulert henholdsvis en og to problemstillinger til hver av de bakenforliggende problemstillingene (se figur 1.1), som retter det empiriske søkelyset mot Mosseregionen. Den første av oppgavens problemstillinger (1A) etterspør hva det er som motiverer for og mot en eventuell sammenslåing i Mosseregionen. I analysedelen av oppgaven vil det bli drøftet på hvilken måte de ulike motivasjonene forholder seg til generelle og nasjonale argumenter for kommunereformen. Det neste spørsmålet er hva som er årsaken til at strukturspørsmålet ser likt eller annerledes ut i Mosseregionen, sammenlignet med den nasjonale scene. Problemstillingene 2A og 2B retter søkelyset på dette spørsmålet.



Figur 1.1: Oversikt over oppgavens problemstillinger

Oppgavens problemstillinger, slik de er formulert, vil bli endelig besvart i oppgavens konklusjon. For å forstå hvilke argumenter som vektlegges i den valgte casen, og dermed kunne besvare oppgavens problemstillinger, er det gjennomført semistrukturerte intervjuer med 14 informanter i Mosseregionen, som på ulike måter er aktører i reformprosessen der. Informantene er sentrale politiske og administrative aktører med god kjennskap til de lokale prosessene. Mosseregionen som case gir et illustrerende bilde av mekanismene bak reformens oversettelse til lokale forhold. Casestudiets styrke ligger nettopp i en dyptgående analyse av kontekstuelle faktorer som kan påvirke beslutningstaking (Yin 2003). Men en casestudie av denne typen vil ha begrenset generaliserbarhet til de bakenforliggende problemstillingene.

1.3 Videre struktur

I kapittel 2 foretas det først en grundig beskrivelse av variasjoner i norske kommuners struktur og oppgaver. Denne presentasjonen danner bakteppet for den nasjonale strukturreformen som regjeringen har startet iverksettingen av. Videre blir det gitt en operativ beskrivelse av regjeringens plan for gjennomføring. Kapittel 2 avsluttes med kort presentasjon av kommunene i Mosseregionen som utgjør casen i oppgaven. I kapittel 3 gjøres det rede for oppgavens teoretiske rammeverk. Først vil generelle teorier om størrelse, demokrati og økonomi bli grundig beskrevet og diskutert. I teordelens siste del vil erfaringer fra tidligere sammenslåingsprosesser bli presentert for å danne et bilde av hva de lokale kontekstuelle

argumentene kan være. Kapittel 4 tar for seg den metodiske tilnærmingen og valg av forskningsdesign. Det redegjøres først for hvordan data er samlet inn, før det foretas en diskusjon av undersøkelsesoppleggets validitet og reliabilitet. Oppgavens empiri presenteres i kapittel 5 og 6. Først i kapittel 5 vil innholdet eller argumentasjonen i regjeringens nasjonale reform bli lagt frem, for så å bli analysert i forhold til de generelle teoriene. I kapittel 6 blir resultatet av oppgavens empiriske undersøkelse presentert. Først blir informantenes syn på regjeringens argumenter presentert. Etter dette blir informantenes syn på de lokale temaene lagt frem. I kapittel 7 blir det drøftet hva som kan forklare samsvar mellom lokal og nasjonal definering av reformen. I kapittel 8 oppsummeres oppgavens funn og hovedkonklusjoner. Problemstillingene besvares, og det gjøres et forsøk på å sette funnene fra oppgaven inn i en større sammenheng.

2 Bakgrunn

2.1 Oppgaver og struktur - historiske variasjoner

Kommunen som institusjon er ikke i grunnloven forankret som en del av det norske politiske system (Baldersheim og Rose 2010: 80). Det kommunale selvstyret fikk sin legale forankring i en egen lovgivning, kjent som Formannskapslovene av 1837, og regnes som starten på det kommunale selvstyret i Norge. I dag er kommunen forankret i Kommuneloven (Kommuneloven 2015). Formannskapslovene delte Norge inn i 37 byer og 355 Herreder eller distriktskommuner. Den territorielle strukturen for de nye selvstyreene ble fastlagt ut i fra prestegjeld, og den den kirkelige territorielle organiseringen som fantes fra før. Mye av motivasjonen for opprettelse av kommunen som institusjon var et ønske fra distriktene om å stå sterkere mot sentrum. Det er slikt sett mulig å tolke kommuneinstitusjonen som utsprunget fra en konflikt mellom sentrum og periferi, noe som har vist seg å være en seiglivet konflikt i norsk politikk (Baldersheim og Rose 2010: 80). Oppgavene for de nye kommunene var få, og stell med fattige skulle forbli kommunenes mest omfattende oppgave i lang tid (Fimreite 2003: 336).

Den territorielle inndelingen etter prestegjeld fra 1837 endret seg mye i løpet av 1800-tallet og første del av 1900-tallet. I den norske *førkrigskommunen* ble lokalt fellekskap, lokal autonomi og etter hvert lokal deltakelse i stor grad vektlagt (Rose 2014: 53). Dette sammen med datidens kommunikasjoner og ønske om en tettere lokal forankring, førte til at kommuner delte seg. Antallet norske kommuner var nesten doblet hundre år etter at formannskapslovene ble vedtatt (Rose 2014: 54). Samtidig som den lokale handlefriheten var stor, var oppgavene få. Kommunenes frihet ble, også utover første del av 1900-tallet, i stor grad benyttet til å drive på sparebluss. Det oppstod imidlertid variasjon ettersom Arbeiderpartiet, som et ledd i sin strategi for å vinne makt på nasjonalt nivå, gjennomførte sosialpolitiske tiltak lokalt i flere kommuner (Fimreite 2003: 336). Slikt sett fungerte kommunene i mange tilfeller som velferdsentreprenører. Da Arbeiderpartiet i 30-årene tok makten nasjonalt ble kommunene sett på med nye øyene, og tiltenkt en rolle som implementeringsorgan for en gryende velferdspolitik (Rose 2014: 54). For Arbeiderpartiet var det ikke så viktig om det skulle hete «gryta» eller «gryten». Det viktigste var at folk skulle ha noe i den. Denne vektleggingen av

materialistiske verdier medførte at verdier knyttet til lokal autonomi og selvstyre ble tilsidesatt til fordel for tanken om et effektivt styre (Rose 2014: 54).

Allerede før 2. verdenskrig ble det foreslått at antallet kommuner burde reduseres. Det var imidlertid først etter krigen at dette arbeidet skulle ta til for alvor. Schei-komiteén, ledet av Nikolai Schei, fikk ansvaret for å utarbeide en kommunestruktur for det moderne Norge. I 1947 ble det gamle skillet mellom bykommuner og herrereder (landkommuner) fjernet. På lokalt plan var imidlertid endringene som kom på 60-tallet av størst betydning. I etterkrigstiden ble kommunen valgt som velferdsstatens viktigste iverksetter, og ble på en helt annen måte enn tidligere innlemmet i den samlede nasjonale forvaltningen (Fimreite m.fl. 2007: 168).

I det Arbeiderpartistyrte etterkrigs-Norge var det lokale selvstyre ment å innebære en teoretisk frihet til å løse ulike oppgaver på eget initiativ, men kommunen skulle først og fremst gi en nødvendig lokalpolitisk vurdering ved implementering av statlig velferdspolitik (Fimreite 2003). Schei-komiteéns arbeid munnet ut i innstillinger som gav regjeringen vide fullmakter til å rasjonalisere kommunestrukturen uten videre parlamentarisk behandling (Rose 2014: 55, Jacobsen 2013: 77). Fullmaktene ble benyttet til å gjennomføre det som er beskrevet som «det kommunale hamskiftet» (Kjellberg og Hansen 1979). Dette hamskiftet er det eneste eksempelet på en gjennomgripende og sentralt styrt reform av kommunestrukturen i Norge. På 70-tallet ble det foretatt mindre endringer i kommunestrukturen. Det ble foretatt enkelte oppsplittinger og mindre endringer som var ment å konsolidere reformen fra 60-tallet. Videre ble det innført direkte valg og skatt til fylkeskommunen. For kommunesektoren ble det fra staten gjort en dreining fra øremerkede midler til rammetilskudd. Fimreite (2003) tolker denne styrkede vektleggingen av lokal handlefrihet i lys av holdningsendringer i tiden. Et sterkere fokus på immaterielle sosiale behov på 60 og 70-tallet der antiteknokrati, demokratisering og desentralisering var viktige stikkord for den nye politikken (Fimreite 2003: 337).

Andre trekk fra 70-80 tallet og utover kan imidlertid peke i retning av sterkere statlig styring av kommunene. Spesielt særlovgivning rettet mot kommunene er blitt trukket frem (Fimreite 2003). En økning i lovgivning som pålegger kommunen å levere tjenester til sine innbyggere, kan sees på som en naturlig del av velferdsstatens fremvekst. Utviklingen har imidlertid vært at lovene i større grad regulerer detaljer for hva kommunene skal levere av tjenester, og er i mindre grad definerende for tjenestenes rammer og organisering av disse. Slikt sett er den

generelle utviklingen fra 80-tallet kjennetegnet av mindre kommunal frihet i utformingen av hvilke tjenester og tjenestenes beskaffenhet, men også større frihet i hvordan organisere tjenesteproduksjonen.

I 1984 ble det første Buvik-utvalget oppnevnt. Dette utvalget studerte kommunestrukturen rundt byområder i Sør-Norge. Det første Buvik-utvalget la frem en enstemmig innstilling for innlemmelse av kommuner rundt byene Horten, Tønsberg og Larvik (NOU 1986:7). Buvik-utvalget ble gjenoppnevnt i 1987 og tok da for seg byområdene Sarpsborg, Fredrikstad, Arendal, Hamar og Hammerfest (NOU 1989: 16). Utvalget foreslo endret struktur gjennom sammenslåing for alle de nevnte områdene. Stortinget vedtok sammenslåing i tråd med utvalgets anbefalinger på tross av sterk lokal motstand. I kommunene som ble innlemmet i Fredrikstad og Sarpsborg var det med mellom 11 og 24 prosent oppslutning for sammenslåingene i folkeavstemningene som ble avholdt ved inngangen av 90-tallet (Bakken 2012: 3).

Buvik-utvalgets konklusjoner konsentrerte seg om enkelte områder og ikke kommunestrukturen som helhet. Christiansen-utvalget som ble oppnevnt i 1989, fikk derimot som mandat å gjøre en helhetlig vurdering av kommune og fylkesinndelingen. Videre skulle utvalget på bakgrunn av denne vurderingen utarbeide generelle prinsipper for en fremtidig kommunestruktur (NOU 1992: 15). Utvalgets flertall konkluderte med en at det var nødvendig å reformere kommunestrukturen. Argumentene fremmet av utvalget var for det meste pragmatiske. Spesielt ble en sosioøkonomisk rasjonell struktur vektlagt, mens andre hensyn som demokratisk deltakelse kom i annen rekke (Balderheim og Rose 2010: 83). Utvalget konkluderte blant annet med at ingen kommuner bør ha mindre enn 5000 innbyggere (NOU 1992:15, s. 330-335). Flertallet i Stortingets kommunalkomite erkjente at det eksisterer særlige samhandlingsproblemer i hovedstadsområdet, men hensynet til lokalt selvstyre i form av medbestemmelse og enighet ved inndelingsendringer, ble likevel utslagsgivende. Det ble i den påfølgende Stortingsdebatten enighet om et Senterparti-forslag. Forslaget gikk ut på at det skulle være frivillig for kommunene å slå seg sammen. Oppslutningen om senterpartiforslaget i Stortinget markerte starten på det som er blitt kalt frivillighetslinja (Jacobsen 2013: 77, Klausen og Johnsen 2006: 23). Frivillighetslinja innebar i praksis at alle kommuner ble en vetoaktør ved en diskusjon om sammenslåing. Svært få kommuner, syv sammenslåinger i tallet, er blitt gjort siden 1994 og frem til i dag (Vanebo 2012:4-5; Baldersheim og Rose 2010: 82).

Fordelingen av makt mellom stat og kommune er som vi har sett ikke fastfrys. Utviklingen startet med stor frihet og relativt sett lite ansvar. I etterkrigstiden strammet staten inn styringen av kommunene. Dels gjennom delegering av ansvar og plikt til å besørge viktige oppgaver, og dels som følge av vilje til sterkere styring. Strukturreformen på 60-tallet må sees i lys av dette. Senere har kommunen fått friere hender til å selv avgjøre hvordan oppgavene skal løses innenfor de rammene som gis. Veksten i antall og omfanget av oppgaver har samtidig økt også gjennom rettigheter. Muligheten kommunene har til å fungere som velferdsentreprenører er fortsatt til stede, men vil være avhengig av kommunens økonomi og kapasitet.

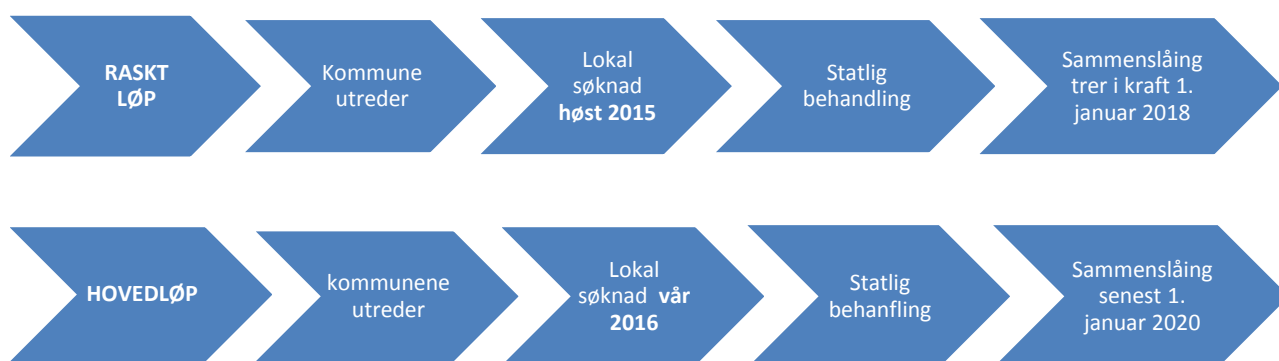
Frivillighetslinja som ble begynt praktisert i 1994 medførte også en stopper for en omfattende omstrukturering av kommune-Norge. Endringene av kommunestrukturen etter Schei-komiteens innstilling må i det hele tatt sees på som en konsolidering av gjeldende struktur. Tilpasningene kan ha vært av stor betydning lokalt der de ble foretatt, men de har ikke endret strukturen på en måte som har hatt substansiell betydning for statlig politikktutforming.

Den rødgrønne regjeringens avgang etter valgnederlaget høsten 2013, åpnet vinduet for ny gjennomgang av kommunestrukturen. I den da nytiltrådte Høyre /FRP regjeringens regjeringserklæring, eller «Sundvolden-erklæringen», heter det at «Regjeringen vil foreta en gjennomgang av oppgavene til fylkeskommunene, fylkesmennene og staten med sikte på å gi mer makt og myndighet til mer robuste kommuner» (Høyre og Fremskrittspartiet 2013: 47). Kommunal og Moderniseringsdepartementet gav utredningsoppgaven til et utvalg som ble nedsatt 3. januar 2014. Utvalget, ledet av Signy Vabo, skulle på fritt faglig grunnlag vurdere dagens kommunestruktur, samt foreslå kriterier som har betydning for oppgaveløsning i kommunene (Ekspertutvalget 2014: 4). Utvalget utarbeidet ti kriterier som rettet seg mot kommunene og to mot staten. Ut fra kriteriene utledet utvalget tre anbefalinger. Den første og mest sentrale anbefalingen var at kommuner bør ha minimum 15-20000 innbyggere. Videre ble det anbefalt at en kommunestruktur i større grad bør nærme seg det som omtales som «funksjonelle samfunnsutviklingsområder». Den siste anbefalingen var todelt, og er en anbefaling for hvordan styrke det lokale selvstyret. Staten bør, i følge utvalget, redusere detaljstyring og dermed bidra til økt lokal handlefrihet for kommunene. Videre bør det lokalt videreutvikles ordninger for politisk deltakelse i kommunene (Ekspertutvalget 2014: 4).

2.2 Kommunereformen – virkemidler og fremdrift

Regjeringens fulgte opp Sundvolden-erklæringen med en proposisjon til stortinget som ligger tett opptil utvalgets anbefalinger hva angår innhold i reformen. Den praktiske gjennomføringen av reformen er også beskrevet i meldingsdel i St.prP. 95S, 2014.

Regjeringen presenterer i kommuneproposisjonen en helhetlig plan for en kommunereform i inneværende stortingsperiode. Det legges opp til to ulike løp i reformperioden. Det første løpet er ett rask løp for kommuner som vedtar sammenslåing senest allerede høsten 2015, og ett hovedløp med kommunale vedtak våren 2016. For det raske løpet skal kommunale vedtak følges opp fortløpende med kongelige resolusjoner. Forutsetningene for å ta i bruk det raske løpet er at det blir fattet like vedtak blant de aktuelle partnerne, at ingen av kommunene bytter fylke, samt at søknaden er i tråd med nasjonale interesser (St.prp. 95S, 2014: 51). For hovedløpet legges det opp til at kommunene skal fatte vedtak innen sommeren 2016. Regjeringen planlegger å fremme en samlet proposisjon til Stortinget om ny kommunestruktur våren 2017. I proposisjonen (St.prp. 95S: 51) er det videre beskrevet: «*I utarbeidelsen av beslutningsgrunnlaget for Stortinget vil det bli lagt til grunn at enkeltkommuner ikke skal kunne stanse endringer som er ønsket og hensiktsmessige ut fra regionale og nasjonale hensyn. I proposisjonen vil det dermed kunne foreslås sammenslåinger av kommuner som avviker fra de lokale vedtakene.*» Dette betyr at dersom det søkes om fortsatt selvstendighet eller sammenslåing som er uønsket fra statlig hold, kan staten kunne avslå søknaden. Enkeltkommuner som ikke ønsker sammenslåing kan bli tvunget, hvilket med andre ord er brudd på frivillighetslinja.



Figur 2.1: Skisse av regjeringens to reformløp

Reformprosessen er igangsatt etter initiativ fra statlig hold, men i reformens første faser kaster staten ballen over til kommunene. Kommune får selv bestemme hvilke andre kommuner de vedtar å utrede sammen med eller om de ønsker å utrede i det hele tatt. Videre skal kommunene selv fatte vedtak for sammenslåing høsten 2015 eller våren 2016 der det er aktuelt. Regjeringen skal ikke gripe inn i denne prosessen, men fra utsiden forsøke å definere hva reformen handler om, og hvilke resultater som er ønskelig. Som det følger av figur 2 begynner den statlige behandlingen først etter at kommunene har fattet vedtak. Først ved den statlige behandlingen vil frivillighetslinja kunne bli brutt dersom de kommunale vedtakene, etter stortingets vurdering, ikke er tråd med nasjonale hensyn. Det er imidlertid ikke klart definert i proposisjonen hvilke egenskaper ved de kommunale vedtakene som kan føre til tvang. Regjeringen vil ved Kongen i statsråd kunne vedta kommunenes søknad om sammenslåing der det er likelydende vedtak i kommunene. Der det ikke er frivillighet fra kommunene må saken legges frem for stortinget for votering (Inndelingslova § 4).

Bruken av gulrot i form av økonomiske intensiver for sammenslåing under frivillighetslinja hadde en begrenset effekt. Regjeringen ønsker likevel å benytte positive økonomiske virkemidler for å smøre arbeidet med reformen, samt å lette overgangen til en ny kommune. Regjeringen varsler fire økonomiske virkemidler for å legge til rette for reformen (St.prp. 95S, 2014: 52).

Kommuner som gjennomfører sammenslåing får et *engangsbeløp*. Kommuner som slår seg sammen får dekket engangskostnader etter en standardisert modell. Basert på utbetalingene i de siste sammenslåingsprosessene er 20 millioner kroner satt som et grunnbeløp per sammenslåing. Summen differensieres etter antall kommuner og antall innbyggere i sammenslåingen. Dersom alle de fire kommunene i Mosseregionen slutter seg sammen, vil det medføre en utbetaling på omlag 50 millioner.

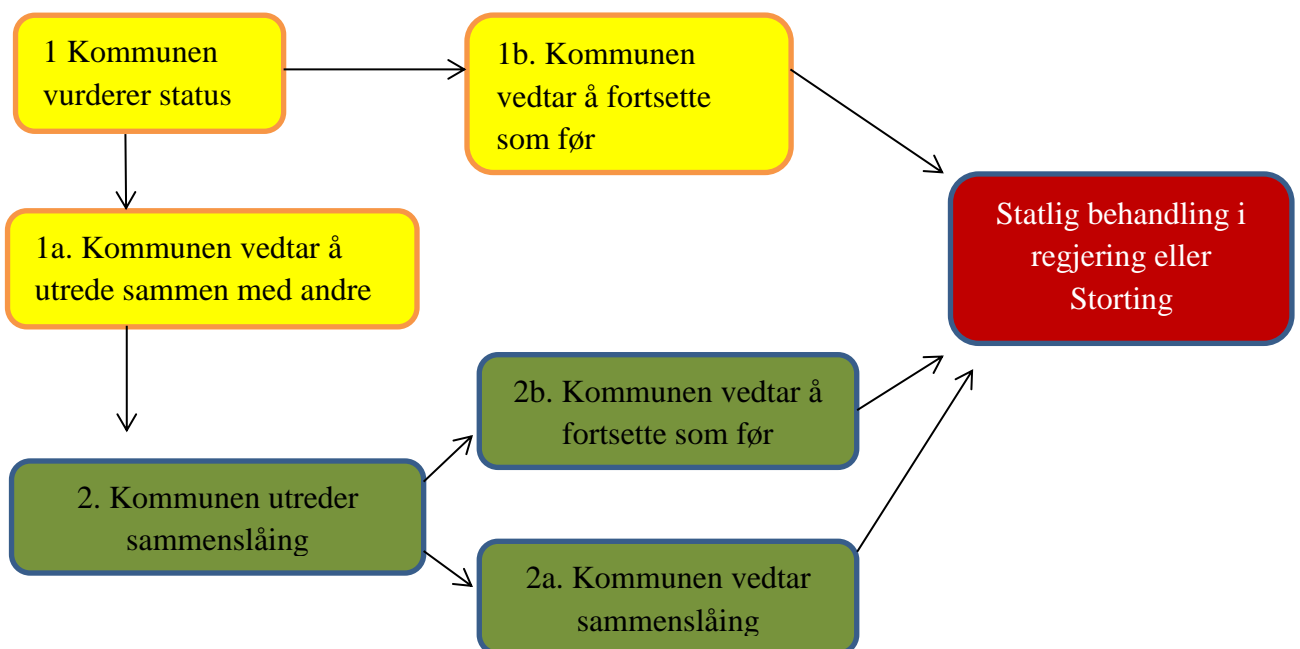
Kommuner som slår seg sammen vil videre få *reformstøtte* for å kunne dekke kostnadene en sammenslåingsprosess vil kunne medføre. Reformstøtten går til alle sammenslåtte kommuner med vedtak i reformperioden, med minstebeløp på 5 millioner kroner per sammenslåing. Det er lagt opp til en differensiert støtteordning målt etter innbyggertall. Mosseregionen vil kunne oppnå 25 til 30 millioner kroner alt etter som hvor mange av de fire kommunene som deltar.

Regjeringen legger opp til at dagens ordning for *inndelingstilskudd* videreføres. Dette betyr at en ny sammenslått kommune i 15 år vil beholde samme tilskudd som fra før sammenslåingen.

Det vil si å beholde tilskudd som om den fortsatt bestod av flere kommuner. Inndelingstilskuddet skal etter 15 år trappes ned over 5 år. Dette er ment som en gunstig og langsiktig ordning for kommunene, som med denne ordningen får god tid på seg til å tilpasse seg nye rammebetingelser. På denne måten ønsker regjeringen at eventuelle besparelser fra stordriftsfordeler fra sammenslåing skal beholdes i kommunen.

Regjeringen har også varslet, og legger opp til en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet for kommunene i løpet av inneværende stortingsperiode. Gjennomgangen av inntektssystemet vil ses i sammenheng med kommunereformen.

Oppgaven med å koordinere prosessen er blitt gitt til fylkesmannen (KMD 2014a). I arbeidet med å veilede prosessen har det fra fylkesmannen i Østfold blitt lagt en egen prosessplan som følger tidsfristene for regjeringens hovedløp. Kommunenes beslutningsprosess er delt inn i to faser (se figur 2.2). Den første fasen for Østfoldkommunene består av å vurdere status og gjøre vedtak om hvilke andre kommuner det skal utredes sammen med, eller om de skal fortsette som før uten videre utredning. Denne første fasen ble gitt frist til februar 2015. Den andre hovedfasen består i å utrede sammenslåing sammen med nabokommuner jamfør utfallet av fase 1. Fristen for å begynne på fase 2 ble satt til desember 2015.



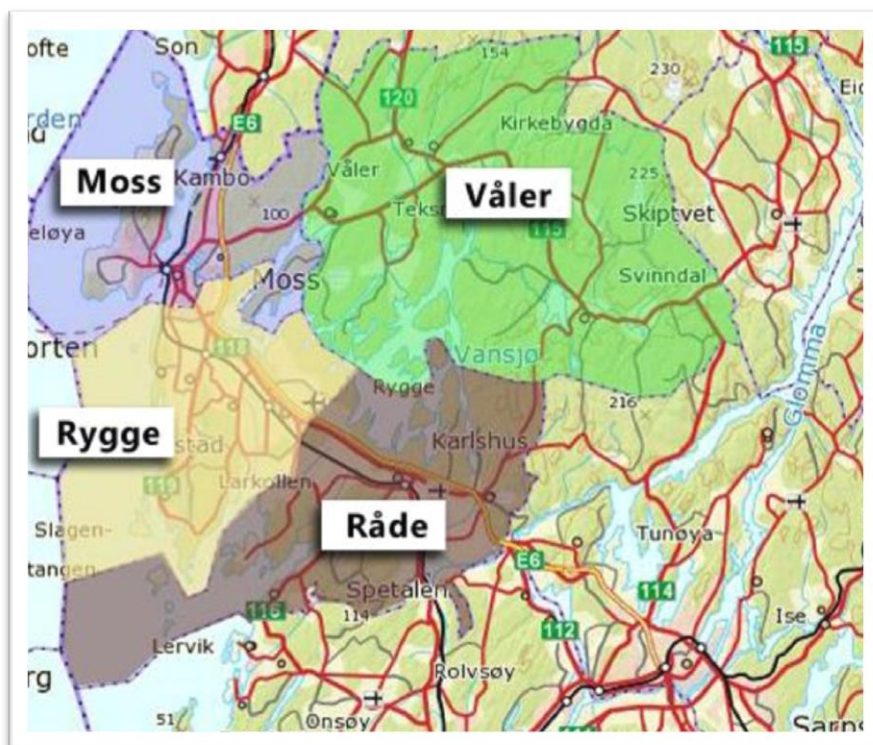
Figur 2.2: Skisse av hovedfasene i østfoldkommunenes utredningsarbeid slik fylkesmannen i Østfold (FM Østfold 2014: 4) skisserer prosessen. Fase 1 i gul. Fase 2 i grønn. Behandling på statlig nivå i rødt.

2.3 Kommunene i Mosseregionen

Som tidligere skrevet utgjør Mosseregionen casen i denne oppgaven. Regionen består av 4 kommuner i Østfold: Moss, Rygge, Råde og Våler.

Moss kommune er denne regionens desidert største kommune i folketall, og den minste i geografisk utstrekning. Moss har om lag 32 000 innbyggere og en geografisk utrekning på 60 kvadratkilometer. Moss grenser til Vestby kommune i Akershus i nord, Våler i nordøst og Rygge i sørøst og sør. Moss

fikk sine nåværende grenser da et landdistrikt (Jeløy vest for Moss by) ble slått sammen til en kommune i 1943 (Geir Thornæs 2014a). Moss er tradisjonelt en industriby, men mye av industrien har blitt nedlagt siste 20 år med utviklingen av virksomheten ved «M. Peterson & Sønn AS» i 2012 som den viktigste. Byen er videre et viktig administrasjonssenter for regionen, Fylkesmannen og Østfold tingrett har sete her.



Figur 2.4: Kart over Mosseregionen. Kilde: Kartverket/Moss kommune

Rygge kommune er med sine 15226 innbyggere den nest største kommunen i regionen i folketall. Kommunen grenser til Moss i nord, Våler i øst og Råde i sør. Kommunen avstod et mindre område til Moss by i 1938 og fikk da sin nåværende form (Geir Thornæs 2014c). 56 prosent av Rygges innbyggere bor i det som er et felles urbant område tilknyttet Moss i nord. 34 prosent av befolkningen er fordelt på fem andre tettsteder der Ryggebyen i sør, som strekker seg så vidt inn i Råde kommune, er den største. Rygge har et tett integrert arbeidsmarked med Moss. Hele 2150 av Rygges innbyggere arbeidspendler til Moss (FM Østfold 2014: 36).

Råde kommune har beliggenhet sør i regionen. Kommunen har 7165 innbyggere fordelt på 119 kvadratkilometer. Kommunen grenser mot Rygge i nordvest, Våler i nordøst, Sarpsborg i øst og Fredrikstad i sør. De nåværende grensene har kommunen fra formannskapslovene fra 1837 (Thorsnæs 2014d). Kommunen beskriver seg selv som «bygda mellom byene», noe som reflekteres både i beliggenhet og arbeidsmarked. I 2013 hadde hele 69 prosent arbeidstakerne i Råde arbeid utenfor kommunen. Flest arbeidspendlere er det til Fredrikstad (18%), men også Moss og Sarpsborg er viktige arbeidsmarkeder. Råde kommune har de siste årene vært preget av en anstrengt økonomi. Kommunen har vært innmeldt «Register om betinget godkjenning og kontroll» (ROBEK) i 11 av de 13 årene siden 2001, men ble utmeldt fra ROBEK i august 2014.

Våler kommune ligger nordøst i regionen og har det største arealet med sine 257 kvadratkilometer, og det laveste befolkningstallet med en befolkning på 5067 innbyggere. Våler grenser til Moss i vest, Vestby i Akershus i nordvest, Hobøl i nord, Spydeberg i nordøst, Skiptvet i øst og Sarpsborg, Råde og Rygge i sør. I likhet med Råde kommune er Våler i sin originale tapning fra 1837. I motsetning Moss og Rygge som har en sentralisert bosetning, er Våler preget av en spredt bosetning. Bare 62 prosent av kommunens innbyggere bor i et av kommunens fire tettsteder, der Kirkebygd er den største med 1170 innbyggere (Thorsnæs 2014b). Næringslivet i kommunen er preget av landbruk og offentlig tjenesteyting. Videre er Våler preget av stor utpendling. 620 arbeidstakere pendlet i 2013 til Moss og 286 til Moss og Rygge, noe som utgjør 35 prosent av arbeidstakerne (Fylkesmannen i Østfold 2014: 36). Til sammen har 76 prosent av kommunens innbyggere arbeid utenfor kommunen. På tross av spredt bebyggelse uten urbane områder, har kommunen hatt god befolkningsvekst. Mellom 2004 og 2014 har befolkningsveksten ligget på 2,2 prosent årlig.

Kommunene i regionen inngår i en rekke interkommunale samarbeid. Det interkommunale selskapet MOVAR drifter de tekniske tjenestene vann, avløp renovasjon og brann -og feiertjenester. Også innenfor helse- og sosialtjenester, samt andre tjenester som berører innbyggernes levekår, er samarbeidet omfattende. Samarbeidet mellom de fire kommunene er også preget av at relativt få samarbeid går utenfor de fire kommunene i Mosseregionen. Kommunene deltar i om lag 50 samarbeid der 38 av disse er mellom to eller flere av de fire kommunene (Rådmannen Våler 2015). Disse samarbeidene er også de viktigste. De interkommunale samarbeidene i Mosseregionen skal i hovedsak fungere godt, og er preget av lavt konfliktnivå og gjensidig tillit (Jacobsen 2014: 92)

Tabell 2.1: Interkommunale samarbeid i Mossregionen	Ansvarlig leverandør	Rygge	Moss	Råde	Våler	Andre
Tekniske tjenester						
Vannforsyning	MOVAR	X	X	X	X	Vestby
Avløpsrensning	MOVAR	X	X	X	X	Vestby
Renovasjon	MOVAR	X	X	X	X	Vestby
Brann –og feiertj.	MOVAR	X	X	X	X	Vestby
Tjenester -levekår						
Legevakt	Moss Legevakt	X	X	X	X	
Øyeblikkelig hjelp	Mossregionen lokalmedisinske senter		X			
Dagsenter for funksjonshemmede	Løvstad (I Rygge kommune)		X	X		
Avlasning for funksjonshemmede	Vang ungdomsskole (I Rygge kommune)		X	X		
Barnevern	involverte kommuner		X	X	X	
Krisesenter for kvinner	Moss	X	X	X	X	
Kriseseter for menn	Krisesenter i Fredrikstad	X	X	X	X	
Arbeidstiltak	Personalpartner AS	X	X	X	X	
Hjelpemiddelformidling	Personalpartner AS	X	X	X		
Motvirke frafall i videregående skole	NAV i Moss kommune	X	X	X	X	

Tabell 2.1: Viktige interkommunale samarbeid i Mossregionen. Kilde: Rådmannen Våler 2015

3 Teori

Kommunereformen har flere ulike målsettinger, men det mest konkrete utfallet som ønskes er en reduksjon i antall kommuner. Reformering av lokalt selvstyre gjennom sammenslåing har i Europa vært et tilbakevendende fenomen i flere land (Swianiewicz 2010: 2, Balderheim og Rose 2010: 1, Oats 1972: 477), og regjeringens fremstøt føyer seg inn i rekken av disse. En reduksjon i antall kommuner vil nødvendigvis føre til større kommuner, og reformen berører dermed den gamle diskusjonen om hva som er ideell størrelse på politiske enheter. Debatten er viktig fordi den omhandler hvordan vi best kan organisere politiske enheter som gir gode vilkår for demokrati og effektiv produksjon av kollektive goder. Begrepene *størrelse* og *demokrati* kan ha ulike betydninger avhengig av hvilke teoretiske eller praktiske perspektiver en har. Størrelse vil en normalt forstå som antall innbyggere eller geografisk utstrekning. I denne oppgaven vil størrelse først og fremst bli omtalt i den førstnevnte betydningen, ettersom det er antall innbyggere regjeringen legger til grunn for sin omtale av kommunestørrelse. Demokrati er et begrep som er svært positivt ladet i Norge (Myrvold 2001: 21). I vide definisjoner av demokrati kan begrepet knyttes til verdier som likhet, frihet og andre verdier som blir ansett som viktige. En smalere forståelse av demokrati kan være knyttet mer isolert til en bestemt statsskikk med frie valg og allmenn stemmerett. Demokratisk kvalitet forstås her i en videre forstand. Det vil si innbyggeres mulighet til å bli involvert i kollektive beslutningsprosesser, også utover stemmegiving ved valg og folkeavstemninger.

Jeg vil i den følgende delen av oppgaven presentere sentrale teorier og perspektiver som omhandler diskusjonen om størrelse og demokrati. Ettersom kjernen i kommunereformen berører størrelse på kommuner, vil teorier om lokaldemokrati og størrelse være grunnlag for å forstå den *generelle* synsvinkelen på strukturendring. Deretter blir det et empirisk spørsmål hva kommunene faktisk legger vekt på, og om dette samsvarer med de generelle nasjonale argumentene. For å danne et referansegrunnlag for hvilke kontekstuelle temaer som kan være vektlagt i Mossregionen, vil det presenteres erfaringer fra tidligere norske sammenslåingsprosesser. Erfaringene er ikke ment som et teoretisk perspektiv. De er ment som et referansegrunnlag for hvilke *lokale*, kontekstuelle spørsmål som kan være vektlagt i

Mosseregionen. På den måten vil praktiske erfaringer kunne danne en motsats til de teoretiske forventningene.

3.1 Størrelse og demokrati – generelle perspektiver

Spørsmålet om hva som er den ideelle størrelsen på politiske enheter er et grunnleggende spørsmål i statsvitenskapen, og som har engasjert politiske tenkere gjennom århundrer. Spørsmålet ble drøftet så tidlig som i det antikke Hellas. Platon hevder at politiske enheter bør være små, og foreslår det ganske nøyaktige 5040 innbyggere som ideell størrelse (Platon 2015: 738). Aristoteles argumenterte også for små enheter, og hevdet at bare da ville innbyggerne ha mulighet til å kjenne den sanne karakter til de som velges som ledere (Dahl og Tufte 1973: 5). Dahl og Tufte (1973: 4-13) viser oss at spørsmålet har vært relevant for politiske tenkere fra antikken og frem til vår tid. Jean-Jacques Rousseau hevdet for eksempel at innbyggeres del i beslutninger varierer med størrelsen på den politiske enheten. Dahl og Tufte (1973) trekker opp spenningen mellom mulighet for innflytelse og størrelse på demokratiske enheter på en klar måte: Små enheter gir innbyggere bedre muligheter for innflytelse, mens større enheter gir mulighet til å påvirke et større antall og potensielt viktigere politiske beslutninger.

Dahl og Tufte (1973) raffinerer dette dilemmaet ned til to kriterier som må være oppfylt i et velfungerende demokrati: *Borgereffektivitet* og *systemkapasitet*. Borgereffektivitet betyr graden av evne innbyggerne har til å påvirke kollektive beslutninger i det aktuelle samfunnet. Systemkapasitet omhandler en politisk enhet sin evne til å løse de utfordringer samfunnet står ovenfor, og dermed realisere ønsker og behov i befolkningen (Myrvold 2001: 19, Larsen 1995: 18).

Borgereffektivitet

Størrelse har påvirkning på borgereffektivitet ved at i større enheter må innflytelsen på en kollektiv beslutning deles mellom flere innbyggere. Det er derfor rimelig å anta, hevder Dahl og Tufte (1973: 43), at følelsen av maktesløshet ovenfor politisk ledelse også øker med økt størrelse. I små enheter vil det være lettere å forstå politikken sammenveving (Dahl 1967: 958), og hvordan påvirkning kan gjøres i lokalsamfunnet (Verba og Nie 1972: 231). En grunn til dette er at i enhver demokratisk enhet vil det være en asymmetri mellom ledelse og den øvrige befolkningen. Dette fordi det alltid vil være færre som velges til offentlige verv

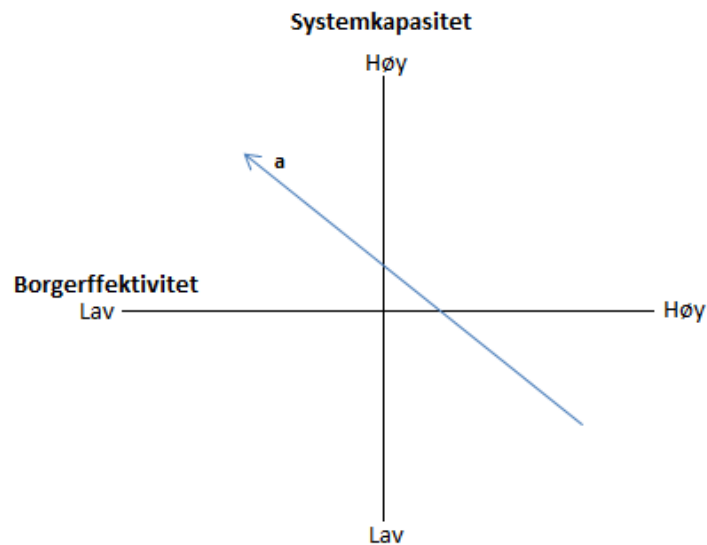
enn det er velgere. Asymmetrien vokser med økt størrelse fordi antall politiske ledere ikke kan vokse proporsjonalt med økt befolkningsstørrelse. Derfor vil det med økt størrelse være færre i befolkningen som kan delta i en direkte diskusjon med politiske ledere. Desto flere innbyggere en enhet har, desto mer indirekte må kommunikasjonskanalene være fra innbygger til øverste politiske ledelse (Dahl 1967: 957). Moderne kommunikasjon som radio, TV og sosiale medier vil selvsagt kunne kompensere for denne asymmetrien. Men, det essensielle poenget er det faktum at med økt befolkningsstørrelse vil andelen som kan delta i direkte diskusjon med politiske ledelse nødvendigvis bli mindre (Dahl 1967: 957).

Små enheter vil ikke bare påvirke den enkelte innbyggers makt i forhold til resten av befolkningen. Størrelse vil også sannsynligvis kunne påvirke den politiske diskusjonens innhold (Lassen og Sterritzlew 2011: 238). Det er ikke vanskelig å tenke seg et eksempel fra norske kommuner. I en liten norsk kommune med noen tusen innbyggere vil diskusjonen rundt for eksempel omsorgstjenester kunne dreie seg om tilstanden ved et enkelt sykehjem. I en storkommune med hundre tusen innbyggere eller flere, vil sannsynligvis argumentasjonen være mer generell vedrørende prioritering og organisering av tjenestene. På den ene siden kan det ses på som en verdi at diskusjonen kan dreie seg om det samme spesifikke sykehjemmet som innbyggerne benytter, men det kan også sees på som noe mangelfullt. Lassen og Sterritzlew (2011: 239) peker på at diskusjonen rundt enkelte sider av en enkelt institusjon er problematisk fordi diskusjonen vil drukne i mange løstrevne ideer og klager. For at politisk argumentasjon skal være effektiv må argumentene ha en mer generell gyldighet, slik at koalisjoner med agenda utover et enkelt tilfelle kan dannes (Lassen og Sterritzlew 2011: 239). I norsk sammenheng er det blitt hevdet at politikken i små kommuner er personfokuseret, og at innholdet i den lokale debatten bærer preg av ”bygdeslarv” (Myrvold 2001: 34). Undersøkelser viser at dess større kommunen er, desto mer vektlegges rikspolitiske saker, og desto mindre vektlegges lokale saker (Rose og Pettersen 2009: 239). Små enheter vil videre være mer sårbare mot innflytelse fra enkeltaktører og sannsynligvis ha en mindre seriøs mediedekning av lokalpolitikken (Blom-Hansen, Houlberg og Sterritzlew 2014: 1). Et mer generelt politisk debattklima, som forventes å oppstå i store enheter, vil også kunne gi innbyggere bedre grunnlag for politisk deltakelse gjennom interesseorganisasjoner og andre organisasjonskanaler. I små enheter vil innbyggerne i større grad være forskrevet til å delta som enkeltindivider (Tuft 1973: 4–16, Lassen og Sterritzlew 2011: 239). Dahl (1967: 960) berører også denne siden ved størrelse når han setter det på spissen med å si: «participation in very large units becomes minimal and in very small units it becomes trivial».

Systemkapasitet

Når Dahl (1967) peker på at den politiske diskursen i små enheter kan bli triviell, er små enheters manglende systemkapasitet årsaken. Størrelse og dermed systemkapasitet påvirker ikke bare den politiske diskursen fra å være spesifikk til å bli generell. Store enheter vil være i stand til å tilby et bredere spekter av tjenester for innbyggerne. Satt på spissen kan innbyggere i svært store enheter påvirke et bredt sett av kompliserte forhold, men fortrinnsvis bare gjennom stemmeseddelen. Innbyggere i små enheter kan sterkt påvirke beslutninger, men disse beslutningene vil være færre og av mindre betydning (Myrvold 2001: 19). Det er primært to mekanismer som bidrar til dette. *For det første* vil større og mer inklusive enheter være i stand til å iverksette reguleringer av omgivelsene som befolkningen ønsker, og som små enheter ikke har mulighet til (Dahl 1967: 960). Vi kan for eksempel tenke oss en forurenset elv som renner gjennom territoriet til flere politiske enheter. I en slik situasjon vil det være vanskelig for en enhet nedstrøms og på selvstendig grunnlag regulere forurensende aktiviteter enheter oppstrøms. Slike grenseoverskridende problemstillinger er ikke minst kjent fra internasjonal politikk. *For det andre* er det ikke territoriell utstrekning som knytter systemkapasitet til størrelse. Enkelte kollektive oppgaver krever et visst befolkningsgrunnlag for å kunne bli gjennomført på god og samfunnsøkonomisk forsvarlig måte. Spesialiserte tjenester som bare en liten andel av befolkningen benytter, vil kunne være vanskelig å opprettholde innenfor små enheter. I en enhet med bare 5000 innbyggere, vil for eksempel være vanskelig å holde seg med et godt tilbud for behandling av sjeldne krefttyper. Vi kan se for oss at det vil være praktisk umulig å bevilge nødvendige ressurser samt å opprettholde kompetanse til behandling av sykdommer som kanskje ikke i det hele tatt inntreffer i den lille befolkningen.¹ Selv om noen tjenester er så spesialiserte at de vil kreve et visst befolkningsgrunnlag for å kunne bli løst på god måte, finnes det også økonomiske og praktiske argumenter for små enheter. Noe som ofte blir trukket frem er at små enheter i større grad evner å skreddersy tjenestene til lokale behov og preferanser, noe som gir et potensial for økt velferd (Oats 1972: 31).

¹ Dette er et av de viktigste resonnementene bak ekspertutvalgets konklusjoner (Ekspertutvalget 2014).



Figur 3.1: Grafisk fremstilling der den lineære grafen «a» viser et tenkt forhold mellom systemkapasitet og borgereffektivitet. Kilde: Swianiewicz (2010)

Kostnadseffektivitet og stordriftsfordeler

Kostnadseffektivitet og stordriftsfordeler er argumenter som ofte blir benyttet i debatten om størrelse på politiske enheter (Hirsch 1959: 232, Baldersheim og Rose 2010: 7-10, Blom-Hansen, Houlberg og Sterrizlew 2014: 1). Med økonomiske stordriftsfordeler menes det at økt størrelse gir økt output relativt til input. Det vil i praksis bety at store enheter kan produsere med lavere kostnader per produserte enhet. Stordriftsmekanismene vil variere etter hva som produseres, men de fleste produksjonsprosesser vil se økt avkastning på produksjonsmidlene med økt størrelse innenfor et intervall. Veksten i output relativt til input vil siden flate ut dersom størrelsen øker ytterligere, og endelig vil avkastningene falle dersom størrelsen igjen vokser ut over dette. Den normale kostnadskurven er følgelig U-formet, og har gyldighet i privat og offentlig produksjon (Hirsch 1959: 233, Sawyer 1992: 47-49, Blom-Hansen, Houlberg og Sterrizlew 2014: 2). Det er primært to mekanismer som bidrar til at kostnadseffektiviteten, inntil et gitt punkt, bedres med økt størrelse. For det første er noen produksjonskostnader konstante. Selv små fabrikker må ha noen maskiner og en fabrikkbygning. Små lokaldemokratiske enheter må ha en ordfører samt et kontor hvor han eller hun kan oppholde seg. Ettersom størrelsen på produksjonen øker kan disse faste kostnadene spres over en større produksjon. For det andre vil større drift tillate spesialisering av arbeidsoppgaver. Hvis en bedrift har kun en ansatt må denne personen gjøre alt som må gjøres i denne bedriften. I en større virksomhet med flere ansatte vil en kunne spesialisere

ansatte på enkelte oppgaver, og på den måten øke effektiviteten. Kurven antar sin U-form fordi større drift med mange spesialiserte tjenester gjør kommunikasjon, kontroll og ledelse vanskelig. Store enheter lider under økte administrasjonskostnader (Blom-Hansen, Houlberg og Sterrizlew 2014: 2, Christensen m.fl, 2007, Hirsch 1959: 240). U-kurven beskrevet over ser ut til å antyde at det ut i fra hensynet til kostnadseffektivitet finnes en ideell størrelse for lokaldemokratiske enheter. Teorien om stordriftsfordeler sier imidlertid ikke noe om hvor bunnpunktet i U-kurven befinner seg. Dette vil langt på vei være et empirisk spørsmål med mange variabler, og vil variere etter hvilken offentlig tjeneste som produseres (Hirsch 1959: 240). Gitt at myndighetene har et spredt spekter av oppgaver som må løses, er en avhengig av å finne et slags gjennomsnitt (Ostrom 1972: 488), noe som er vanskelig å gjøre på en tilfredsstillende måte. Felles for alle politiske enheter er at de må styres og administreres. Blom-Hansen, Houlberg og Sterrizlew 2014 (2014:3) hevder at det er for kjernekostnader til ledelse og administrasjon vi har best muligheter til å finne svar på hva som er ideell størrelse ut i fra hensynet til økonomi. Selv om det skulle være mulig å isolere et bunnpunkt i U-kurven for stordriftsfordeler er debatten om størrelse ikke avgjort. Kostnadene forbundet med å opprettholde en politisk ledelse og administrasjon trenger ikke nødvendigvis å være de mest vesentlige for en myndighet som skal levere et bredt spekter av tjenester. Hensynet til økonomi er utvilsomt svært viktig, men det er likevel bare ett av flere, og dermed ikke styrende alene.

Hovedpunkter

Som vi har sett er hensynet til borgereffektivitet og systemkapasitet knyttet til hverandre gjennom at de drar i hver sin retning. I et velfungerende demokrati skal innbyggerne ha mulighet for involvering og deltakelse utover stemmegivning, noe som vil kunne være enklere i små enheter. Større enheter vil på sin side ha mulighet til å realisere flere ønsker og behov i befolkningen. Begge disse hensynene er viktig for et godt demokratisk styre. Som dilemmaer flest gir heller ikke dette dilemmaet noe entydig svar på hvilket alternativ som er best eller riktig. Svaret på hva som er ideell størrelse vil bli avgjort av hvilken av de to verdiene som oppleves som viktigst. Økonomisk teori ser heller ikke ut til og alene kunne tilby et svar på spørsmålet om størrelse (Hirsch 1959: 241). Dels på grunn av at kompleksiteten ved offentlig styring vil gjøre det vanskelig å finne en optimal størrelse ut i fra teorien om stordriftsfordeler, og dels fordi økonomi ikke alene har avgjørende vekt i debatten.

	Store enheter	Små enheter
Borgereffektivitet	Lav	Høy
Systemkapasitet	Høy	Lav
Politisk debatt	Generell politisk debatt	Spesifikk politisk debatt
Kostnadseffektivitet	Avtagende med økt størrelse	Stigende med økt størrelse
Mulighet for spesialisering	Høy	Lav
Administrasjon	Komplisert	Enkel

Tabell 3.1: Hovedpunkter for teorier om demokrati, økonomi og størrelse

3.2 Lokale konflikter og dilemmaer

Denne oppgaven skal sammenligne de nasjonale argumentene med de lokale argumentene. Ut i fra de forrige kapitlene har vi fått et referansegrunnlag for en generell diskusjon om kommunestørrelse ut i fra en prinsipiell synsvinkel. Men, hva med den andre siden av ligningen? Hvordan ser strukturspørsmålet ut fra en lokal synsvinkel? Svaret vil være et empirisk spørsmål, men vi kan benytte foreliggende forskning som et utgangspunkt. I denne delen vil jeg skissere lokale motivasjoner, konflikter og erfaringer fra tidligere norske sammenslåingsprosesser, og på den måten skape et referansegrunnlag for hva de lokale argumenter kan være. Ved tidligere strukturprosesser har det spesielt vært fire temaer som har vært viktige, økonomisk fordeling, lokalisering av tjenester, og identitet. Jeg vil i det følgende legge frem erfaringer fra norske sammenslåingsprosesser som knytter seg til disse temaene.

3.2.1 Økonomi og fordeling

Når to i utgangspunktet selvstendige økonomier skal slås sammen, vil det kunne oppstå konflikt. Med økonomi menes her kommunens økonomiske kapasitet og handlingsrom. Økonomi vil kunne få betydning i en prosess mot sammenslåing. Det er naturlig at alle kommuner, dersom de må, ønsker å slå seg sammen med en kommune med en så solid økonomisk posisjon som mulig. Desto bedre økonomi partneren har, desto bedre vil økonomien i den nye kommunen bli (Bhatti og Hansen 2011: 220). Det finnes få studier som avdekker en slik generell sammenheng. Bhatti og Hansen (2011: 229) finner imidlertid, i en generalisert statistisk studie av strukturreformen i Danmark, at økonomi hadde liten betydning for valg av sammenslåingspartner. Studien er foretatt etter strukturreformen i Danmark der de danske kommunene er enheter i undersøkelsen. Monkerud (2004: 55) finner i en analyse av

en survey til kommunestyrerepresentanter i Norge, fra Handelshøyskolen BI/NIBR (Monkerud 2003), at skepsisen mot sammenslåing vokser dersom egen kommune må dele sine opprinnelige økonomiske ressurser med partnere som er i en svakere økonomisk posisjon. Selv om den generelle sammenhengen er uviss, finnes det tallrike eksempler på at økonomi har spilt en sentral rolle lokalt i diskusjoner rundt sammenslåing.

Den strandede sammenslåingsprosessen mellom Tjeldsund og Skånland i henholdsvis Nordland og Troms fylkeskommune, kan tjene som eksempel. En mulig forklaring på den mislykkede prosessen er en betydelig forskjell i kommuneøkonomi mellom de to kommunene (Klausen 2004: 54). Skånland hadde en spesielt anstrengt økonomi, og var i 2003 oppført i ROBEK. Tjeldsund er ikke oppført i dette registeret, og har relativt høye tilskudd per innbygger. Et argument som ble fremført i disfavør av sammenslåing med Skånland, var at den nye kommunen ville måtte bruke mye av sine ressurser på å dekke opp underskuddet i Skånland. Dette ville i sin tur kunne gjøre en sammenslåing mindre fordelaktig for Tjeldsund (Klausen 2004: 56).

I Opland fylkeskommune ble lignende argumenter tillagt vekt i en sammenslåingsprosess mellom kommunene Sør-Aurdal, Nord-Aurdal, Vestre Slidre og Øystre Slidre. Prosessen fikk samme utfall som i Tjeldsund og Skånland. I en undersøkelse blant kommunestyrerepresentanter svarte de som stemte nei til sammenslåing at ulik kommuneøkonomi spilte en viktig rolle for deres standpunkt. Representantene som stemte nei vektla «Store forskjeller i kommuneøkonomi hos de fire kommunene gjør sammenslutning lite aktuelt» som «viktig» til «svært viktig» i gjennomsnitt (Brantzæg, og Bolkesjø 2005: 80).

Skjærstad ble innlemmet i Bodø i 2005. Det viktigste argumentet for sammenslåing var dårlig kommuneøkonomi, og at økonomien bare ville bli vanskeligere i fremtiden. Som en viktig grunn til at folkeavstemningen endte med ja, er det blitt trukket frem konkrete økonomiske gevinster for Skjærstad. Skjærstad kommune ble for eksempel lovet at et underskudd på budsjettet for 2004 skulle bli dekket opp (Brantzæg og Bolkesjø 2005: 28). Uten sammenslutning ville Skjærstad kommune ha måttet redusere budsjettet med 4-5 millioner kroner, noe som er et betydelig beløp for en kommune med 1000 innbyggere. Folkeavstemningen i Skjærstad endte med et nesten utrolig knapt flertall for ja-alternativet. Opptellingen viste to stemmers overvekt for sammenslåing.

I prosessen mot sammenslåing av Ølen og Vindafjord på Haugalandet i Rogaland Fylkeskommune, var dårlig kommuneøkonomi i begge de to kommunene en sentral motivasjon for det som endte med en frivillig sammenslåing (Endresen 2014: 59). Samtidig var en annen økonomisk fordelingskonflikt nær ved å velte hele sammenslåingen. Ølen og Vindafjord hadde begge aksjer i hvert sitt kraftselskap. Som følge av ulik innretning på eierpostene ville Ølens innbyggere ved en sammenslåing få glede av aksjene til Vindafjord, og ikke motsatt. Avkastningen på Ølens aksjer kom innbyggernes privatøkonomi til gode gjennom avslag på strømregningen, mens Vindafjord sine aksjer kom kommuneøkonomien til gode. Ordningen innebar dermed at innbyggerne i en kommune, Vindafjord, måtte gi fra seg noe uten å få noe igjen, og dette var et viktig stridstema i den lokale debatten (Endresen 2014: 40). Oppslutningen for sammenslåingen ved folkeavstemning var også vesentlig dårligere i Vindafjord enn i Ølen. Vindafjord landet på ja til sammenslåing, men med en bemerkelsesverdig knapp margin. Ja-siden i Vindafjord fikk kun fire stemmers overvekt i folkeavstemningen (Endresen 2014: 4).

3.2.2 Fordeling av tjenestelokasjon

Ved en kommunesammenslåing vil nødvendigvis noen kommunale tjenester endre lokasjon. Det vil for eksempel være lite hensiktsmessig å drifte to eller flere rådhus i en ny sammenslått kommune. Det samme kan i mange tilfeller gjelde for tjenester som skole og omsorg. Det er enkelt å vite hva man har før sammenslåing, men ikke nødvendigvis like sikkert hva en får etter en sammenslåing. Distriktssenteret (2014: 3) hevder at avklaring av hva som blir og hva som forsvinner av tjenester i kommunen etter sammenslåing, er sentralt for å få til en frivillig sammenslåingsprosess. I en studie av den danske kommunereformen finner Bhatti, Olsen og Pedersen (2011: 10), at antall kommuner i den enkelte sammenslåing påvirker antall tjenestelokasjoner etter sammenslåingen. Videre viser Bhatti, Olsen og Pedersen (2011: 14-15) gjennom en casestudie at bevaring av gjeldende tjenestestruktur var en sentral del av mange lokalpolitikeres program i sammenheng med reformen.

Skjærstad kommune ble for eksempel lovet en ny skole til 30 millioner kroner etter sammenslåingen med Bodø, noe som er et tydelig eksempel på en konkret lovnad. En skole fungerer ofte som lim i et lokalsamfunn, og en ny skole ble oppfattet som en garanti for bevaringen av Skjærstad som lokalsamfunn. Dette er pekt på som en sentral faktor for at prosessen endte med frivillig sammenslåing (Brantzæg, Bolkesjø 2005: 28).

I Vindafjord var det på nei-siden bekymring for at nærhet til kommunale tjenester ville bli svekket ved en sammenslåing (Endresen 2014: 42). I Ølen var allerede de fleste tjenester lokalisert i tettstedet Ølen. I Vindafjord var derimot tjenestetilbudet desentralisert. Det hadde vært drakamp mellom de ulike bygdene i Vindafjord om lokalisering av tjenestene. Denne drakampen hadde ført til et svært desentralisert tilbud i kommunen. Det ble gitt forsikringer om at eksisterende kommunal bygningsmasse skulle benyttes så langt det var praktisk og økonomisk mulig, også etter en sammenslåing. Dette er trukket frem som viktig en viktig forutsetning for ja-flertallet (Endresen 2014: 41).

Sammenslåingsprosessen i Valdres endte i ingenting. En viktig faktor for at nei-siden vant frem var argumentet om sentralisering av kommunale tjenester. Fra kommunestyrerepresentanter ble det hevdet at «alt vil havne i Fagernes» (Brantzæg og Bolkesjø 2005: 87). Frykten var at kommunesentrene ville bli redusert, noe som igjen kunne få negative ringvirkninger for handel og service i de aktuelle tettstedene. Det var på forhånd ikke konkret klargjort hvordan kommunale tjenester skulle fordeles etter en sammenslåing. I en situasjon med usikkerhet om hvem som får hva stemte folket ned forslaget om sammenslåing.

3.2.3 By og land, hand I hand?

I små kommuner eksisterer det ofte en frykt for å bli en utkant ved en innlemmelse i en større bykommune (Myrvold 2001). Denne frykten gjør seg spesielt gjeldende i land-kommuner uten sterke sentra. Det bør imidlertid nevnes at ved mange av de seneste sammenslåingene har små kommuner blitt innlemmet i en større kommune. Frisvoll og Almsås (2004) hevder at asymmetri i størrelse er viktig for en frivillig sammenslåing. Dersom det ikke finnes et klart «stedshierarki» vil dette skape grobunn for rivalisering mellom kommune.

Den nye kommunen «Re» er imidlertid et eksempel spenningen mellom by og land-kommuner. Ved sammenslåingen av Ramnes og Våle kommune til kommunen Re, var frykten for å bli utkant en sentral drivkraft for sammenslåing. Det var spesielt frykten for å bli slukt av nabokommunene Holmestrand eller Tønsberg som drev frem sammenslåingsprosessen (Brantzæg og Bolkesjø 2005: 27). Det var frykt for å bli en utkant til byene Holmestrand eller Tønsberg, og man ønsket en sammenslutning for å kunne bestå som en selvstendig landbrukskommune.

Kommunen er en viktig arbeidsplass, og spesielt gjelder dette for små kommuner. Disse arbeidsplassene kan også være viktige for å opprettholde annet næringsliv i bygda. Vi kjenner igjen dette argumentet fra eksempelet i Valdres, og spenningen mellom by og land er tett beslektet med fordelingskonflikten som kan oppstå rundt lokalisering av kommunale tjenester. Konflikten mellom mindre land-kommuner og større bykommuner kan likevel tenkes å ha en ekstra dimensjon utover plassering av tjenester. Dersom en liten kommune innlemmes i en større kommune, vil den demokratiske vektskålen helle i den store kommunens favør. Dette fordi stemmesedlene fra den tidligere lille kommunen vil ha mindre betydning ved valg enn stemmene i det som var den store kommunen. Dette vil kunne danne grobunn for bekymring for at saker som oppleves som viktig i den minste kommunen, ikke blir vektlagt like sterkt i en ny sammenslått kommune.

3.2.4 Identitet

Identitet sier noe om hvem vi er i forhold til andre. Identitet er et mangfoldig begrep som kan knyttes opp mot blant annet behovet for tilhørighet til sted eller kommune. Stedstilhørigheten er høy i Norge. Både Lokalsamfunnsundersøkelsen gjennomført av Bygdeforskning (2011) og Inbyggerundersøkelsen (Difi 2013) har sett på folks tilhørighet til kommunen de bor i. Begge undersøkelsene viser at nordmenn føler sterk tilhørighet til sin bostedskommune. Identitet er imidlertid sterkere knyttet til lokalsamfunn enn til selve kommunen (Difi 2013). Frykt for tapt identitet ved en kommunesammenslåing vil derfor kunne være avhengig av samsvar mellom kommunestruktur og lokalsamfunn.

Frisvoll og Almsås (2004) gir uttrykk for at identifikasjon, det vil si samhørighet og følelsen av å være «i samme båt», kan skapes. Gjennom samhandling over tid kan det skapes en tilhørighetsfølelse på tvers av kommunegrensene (Brantzæg 2014: 7). Faktorer som bidrar til å bygge interkommunal identitet, er blant annet felles arbeidsmarked, felles handelssenter, felles «skolemarked», felles institusjoner som lokalaviser, kulturhus, lag og foreninger, interkommunalt samarbeid og felles infrastruktur. Dette er faktorer som kan gjøre sammenslåing mellom kommuner tryggere og mindre brennbart. Men, identitet kan både fungere som lim og som dynamitt. Identitet kan omformes til dynamitt dersom den interkommunale identiteten er fraværende. Her kan det vises til sterke stedsnavn og lokal rivalisering på tvers av kommunegrenser som kilder til splittelse.

3.3 Det generelle og det lokale

Som vi har sett finnes det mange eksempler på hvordan lokale fordelingskonflikter, usikkerhetsmomenter og lovnader, kan skape splid og noen ganger samhold i forbindelse med strukturendring. De generelle teoriene dreier seg hovedsakelig om ulike fordeler og ulemper som varierer med størrelse. Borgereffektivitet og systemkapasitet er dyder som knytter seg henholdsvis til det å være liten og stor. Foreliggende forskning viser at det lokalt i sammenslåingsprosesser også vektlegges andre forhold enn dilemmaene vi finner hos Dahl og Tuft (1973) og i den økonomiske litteraturen. I de lokale prosessene vektlegges hva som vil skje for den enkelte kommune dersom grensene endres og ikke nødvendigvis bare hva som vil være den riktige størrelsen. Rasjonaliteten bak argumentene i lokale sammenslåingsprosesser ser ut til å delvis være en annen enn for den generelle debatten. Den lokale debatten handler ofte om hvordan kommer jeg og min kommune ut av en eventuell sammenslåing? Den generelle debatten spør derimot om hva som er riktig kommunestørrelse, og hvilke oppgaver kommunen skal ha. Utgangspunktet for sammenslåingsprosesser starter gjerne med et mer generelt utgangspunkt, men vil ofte kunne strande i lokale motargumenter knyttet til den konkrete grenseendringen.

	Lokale argumenter mot strukturendring
Økonomi og fordeling	Følelse av økonomisk tap ved sammenslåing
Tjenestelokasjon	Usikkerhet knyttet til lokalisering av tjenestetilbud
By og land	Landkommuner ønsker ikke å innlemmes i bykommuner
Identitet	Samsvar mellom identitet og struktur gir frykt for tap av identitet ved strukturendring

Tabell 3.2: Fire lokale temaer som tidligere har vært viktige i sammenslåingsprosesser.

De nasjonale og generelle argumentene er knyttet til hva som er riktig størrelse og kommunestruktur, de lokale argumentene ser ut til å være knyttet til følgene eller usikkerhet om følgene av den konkrete endringen. Enten det er fordelingen av aksjer i et kraftselskap eller frykt for nedbygging av eget lokalsamfunn, vil en nasjonal reform kunne se adskillig mindre, og i noen tilfeller mer, attraktiv ut fra et gitt lokalt ståsted. Denne oppgaven søker å være et bidrag til å besvare om det er generaliserte nasjonale problemstillinger som definerer lokale prosesser rundt strukture reformer, eller om det er lokalt betingede konflikter og problemstillinger som definerer slike prosesser. Videre spørres det om hva som forklarer graden av samsvar mellom disse. De to problemstillingene og den teoretiske gjennomgangen

danner grunnlaget for den empiriske presentasjonen. Først vil innholdet eller begrunnelsene bak regjeringens nasjonale reform presenteres og drøftes i lys av de allmenne teoriene om størrelse, demokrati og økonomi. Etter dette rettes søkelyset mot Mossregionen og hva som vektlegges i den lokale gjennomføringen der. De generelle teoriene vil så danne et grunnlag for den empiriske presentasjonen av hva aktørene i Mossregionen mener om reformen. Videre vil de fire lokale temaene som her i teoridelen er presentert, strukturere presentasjonen av hva informantene i Mossregionen vektlegger eller ikke vektlegger av de lokale temaene. De lokale argumentene har det ved seg at de nettopp er lokale, og kan derfor variere fra case til case. De lokale argumentene vil imidlertid gi et referansegrunnlag for hva de lokale temaene i Mossregionen kan være for noe.

4 Data og Metode

I dette kapitlet vil jeg presentere oppgavens metodiske valg og avveininger. Først vil det bli redegjort for forskningsdesign og casestudie som metode. Datainnsamlingen som ligger til grunn for oppgaven vil så bli grundig beskrevet, først gjennom rengjøring av oppgavens bruk av skiftelige kilder. Deretter vil intervjuundersøkelsen, som er oppgavens sentrale empiriske grunnlag, bli grundig beskrevet. Oppgavens data og metode vil avslutningsvis bli vurdert etter kriterier om validitet og reliabilitet.

Prosjektet har blitt godkjent av Norsk statsvitenskapelig datatjeneste. Dette er påkrevd da undersøkelsesopplegget innehar opplysninger eller vurderinger som kan knyttes til enkeltmennesker. Prosjektet vil bli meldt avsluttet ved prosjektslutt.

4.1 Valg av metode og case

Problemstillingene og de teoretiske perspektivene har vært styrende for valget av forskningsopplegg. Manheim m.fl. (2006:7) mener to forhold må tas hensyn til i valg av metode. For det første bør man velge en metode som en finner best egnet til å besvare problemstillingen i oppgaven, og for det andre bør den valgte metoden være gjennomførbar. Oppgavens problemstillinger legger opp til en undersøkelse av hvordan en strukturreform oversettes fra den nasjonale scene til den lokale. For å besvare problemstillingen har jeg gjennomført intervjuer med nøkkelinformanter samt dokumentstudier. Oppgaven har således klare kvalitative trekk (Bryman 2008: 386-387). Enkelte steder har jeg imidlertid basert meg på funn fra arbeider som benytter kvantitative teknikker som for eksempel relevante surveyundersøkelser og statistiske studier (Monkerud 2004, Klausen 2004). Intervjuer kan gi et innblikk i diskusjoner, forhandlinger og uenigheter som kan være helt sentrale for å forstå årsaksforhold som ikke nødvendigvis er allment tilgjengelig (Andersen 2006: 281-282). En viktig motivasjon bak valget av intervju som metode har derfor vært at kommunereformen er en pågående prosess der tilgangen til foreliggende data er begrenset. Kvantitative studier er ikke mulig å gjennomføre uten relevante data, og viktige sider ved prosessen vil ofte i tidlige faser ikke være dokumenterbare fra skriftlige kilder alene. Sistnevnte gjør intervju som

metode særlig relevant, og førstnevnte gjør kvalitative metoder best egnet til å besvare forskningsspørsmålene i denne oppgaven.

Denne oppgaven ønsker å gå i dybden i hvordan en nasjonal strukturreform ser ut lokalt i den valgte casen. Slikt sett blir casestudie et naturlig valg. En vanlig definisjon på casestudie er en detaljert og intensiv analyse av et enkelt studieobjekt (Bryman 2008: 52). En styrke med casestudie er at designet gir mulighet for å få en god forståelse selv med begrensede ressurser. Som masterstudent har jeg begrensede ressurser til rådighet. Hvordan en studie benytter og forholder seg til teori kan være ulik. I denne sammenheng kan min oppgave beskrives som en fortolkende casestudie (Lijphart 1971: 691). Hovedformålet i en fortolkende casestudie er ikke å styrke eller svekke teoretiske antagelser, men studien er ikke dermed uten teori. I denne undersøkelsen benyttes eksisterende teori og begreper for å fortolke eller forstå casen. Teoriene i denne oppgaven skal fortrinnsvis bidra til økt forståelse, samt å gi en mer fortettet og strukturert framstilling av empirien. Motsatt kunne casen bli brukt som et verktøy for å svekke eller styrke teorien. Dette betyr at det er casen som studeres som i seg selv er interessant. Fortolkende casestudie som kategori må forstås som en idealtipe (Lijphart 1971: 691). Det derfor ikke sagt at denne studien absolutt ikke kan bidra til teoretisk utvikling eller være til inspirasjon for nye hypoteser, men det er ikke her hoved-ambisjonen ligger.

Gerring (2007: 20) fremhever i likhet med Bryman (2008: 52) casestudiet som en dybdestudie av et enkelttilfelle, men hevder også at casestudier bør ha en ambisjon om å generalisere til et større definert univers. Tolket på denne måten vil alle casestudier til en viss grad være generaliserende. Det er derfor viktig for forskeren å spesifisere hvilket univers det valgte caset er en del av (George og Bennett 2005: 69). De fire valgte kommunene i Østfold kan sees på som en case av en interkommunal samarbeidsregion som utreder en nasjonal reform ut i fra en lokal kontekst. Mosseregionen blir dermed et case av en nasjonal reform som oversettes til lokale forhold. Den primære hensikten med denne undersøkelsen er ikke å generalisere til et helt univers av lokaldemokratiske enheter eller til Norske kommuner. Det er likevel ønskelig at oppgaven kan kunne si noe om hvilke vurderinger som kan vise seg å være vesentlige også i andre kommuner. Betrakninger om hvordan generelle lokaldemokratiske dilemmaer spiller en rolle for vurderingen av en ny kommunestruktur, vil for eksempel kunne være relevant for de fleste norske kommuner.

Mosseregionen er valgt som case med bakgrunn i egenskaper ved casen. Det finnes mange ulike måter å dele Norge regioner, og ulike forskningsprosjekter har forsøkt å dele inn Norge

etter blant annet arbeidsmarkedsregioner og økonomiske regioner (Bhuller 2009, Juvkam 2002, Gundersen og Juvkam 2013). For å besvare problemstillingene i denne oppgaven vil det ikke være gunstig å studere bare en kommune. Hver enkelt kommune er ansvarlig for å utrede reformen, men det må nødvendigvis skje sammen med eller i forhold til omkringliggende kommuner. Jeg har definert de fire kommunene som en region, ettersom de utgjør et interkommunalt samarbeidsområde som har en felles utredning med hverandre.

4.2 Foreliggende materiale

Som bakgrunnsmateriale er det brukt en rekke kilder fra forskning og evalueringer som omhandler kommunestruktur.

Som grunnlag for å beskrive kommunereformen er stortingsmeldingen (KMD 2014) benyttet, samt utredningen som ligger til grunn for denne (Regjeringen 2014a). I en utredning er det nødvendigvis mange praktiske sider som ikke er klargjort, og det er regjering og storting som bestemmer hvilke anbefalinger som eventuelt tas til følge. Ved kommunereformen har regjering og storting lagt seg ganske tett opptil utvalgets anbefalinger, og utredningen blir derfor også relevant. I en politisert sak som kommunereformen vil det ofte kunne være sider som man ikke ønsker å kommunisere like tydelig fra sentralt hold. I slike tilfeller vil derfor også intervjuene, altså hvordan kommunene og fylkesmannen tolker signaler, bli viktig for å forstå reformens intensjoner.

Som del av bakgrunnsmateriale og datagrunnlag har jeg benyttet meg av ulike interne dokumenter fra kommunene oppgaven omhandler. Alle kommunene i Mossregionen har vedtatt å utrede ny struktur, og disse vedtakene samt andre kommunale vedtak som berører reformen er naturligvis en del av datagrunnlaget. Fra fylkesmannen har det blitt utarbeidet et arbeidshefte som skal være til hjelp for kommunene i å utrede reformen (FM Østfold 2014). Kun en av rådmennene i Mossregionen har ønsket å benytte seg av dette arbeidsheftet i utredningen (Rådmannen Våler 2015). Utredningen som ligger i utfyllingen av arbeidsheftet er derfor benyttet som datagrunnlag for denne kommunen. Ettersom det ikke finnes tilsvarende utredning ved bruk av arbeidsheftet fra de andre kommunene har jeg heller ikke tilsvarende data for de andre kommunene.

Uttalelser i mediene som berører temaet er også interessant for å belyse mitt forskningsspørsmål. Medieoppslag er primært benyttet for å supplere eller bekrefte funn gjort i intervjuene. Disse og andre innslag har vært et fint supplement til intervjuene på tross av at de ikke har den samme dybde i spørsmålene jeg undersøker.

4.3 Intervjuer

Opgavens sentrale og systematiske empiriske undersøkelse bygger på 14 intervjuer med aktører som på ulike måter er involvert i prosessen med å utrede en mulig strukturendring i Mosseregionen. Det er gjennomført intervjuer med rådmannen, ordføreren og en opposisjonspolitiker i alle de fire kommunene (Se vedlegg 2). I tillegg er det gjennomført intervju med prosessveileder for reformen ved Fylkesmannen i Østfold, og en konsulent engasjert av kommunene for å bistå som sekretær i prosessen. Intervjuene hadde en varighet fra mellom 25 og 70 minutter. Flertallet av intervjuene hadde en varighet på mellom 35 og 40 minutter. Alle intervjuene ble gjennomført individuelt. Ni av intervjuene ble gjennomført på de respektive rådhusene som også var arbeidsplassen til 8 av de intervjuede. Et av intervjuene ble foretatt i lokalene til Fylkesmannen i Østfold. Fire av intervjuene ble gjennomført på telefon. Det ble benyttet opptaksutstyr til opptak av alle intervjuene. De ble senere gjennomgått og transkribert. I transkripsjonstekstene er detaljnivået noe redusert. De sosiale sidene ved intervjusituasjonen er utelatt, samt ufullstendige setninger og pauseord som er vanlig i muntlig tale. I de tilfellene der jeg benytter direkte sitater er det gjennomført en sitatsjekk der de aktuelle formuleringene er sendt til intervjuobjektet for gjennomlesning. Fire informatorer ønsket å endre på deler av sitatens ordlyd. Dette ble gjort for å være sikker på at informanten står inne for formuleringene, samt at ikke innhold har endret betydning i bearbeidelsen fra tale til skrift.

Informantene er valgt ut gjennom målrettet utvelgning (Bryman 2008: 458). Det vil si at jeg har valgt ut informanter ut i fra min bakgrunnskunnskap om hvem som har en rolle i utredningen av reformen lokalt i casen. Ved utvalget av kommunestyrerepresentanter ble de valgt etter fastlagte kriterier. Lederen eller ordfører kandidaten for det største opposisjonspartiet ble intervjuet i hver kommune. For en av kommunene valgte jeg derimot å intervju en kommunestyrerepresentant med et avvikende syn på strukturendring for sin kommune. Denne ulikheten eller uenigheten ville jeg ikke kunne fanget opp ved å kun intervju lederen for det største opposisjonspartiet i den aktuelle kommunen. Dette ble gjort

fordi det med et lite utvalg er viktig å være bevisst på å velge ut informanter som ikke gir et systematisk skjevt bilde (Goldstein 2002: 669). Gitt det begrensede utvalget ville det ikke være hensiktsmessig å foreta en sannsynlighetsutvelging. Sannsynlighetsutvelging har riktignok den fordel at funn i utvalget kan generaliseres til en større populasjon. Men, for å dra nytte av generaliserbarheten i et sannsynlighetsutvalg er man avhengig av at utvalget er av en viss størrelse. Mitt utvalg blir et lite utvalg i denne sammenhengen. Videre er målrettet utvelging vurdert som mest hensiktsmessig for å besvare min problemstilling, ettersom en ville risikert å ekskludere personer med viktig kjennskap til det som studeres ved å benytte en sannsynlighetsmetode (Tansey 2007: 765).

Før gjennomføringen av intervjuene ble det utarbeidet en intervjuguide (vedlegg 1). Temaene for intervjuene var de samme for alle intervjuene, men rekkefølgen på spørsmål, samt spørsmålsformuleringene ble i hvert tilfelle tilpasset informantens stilling og rolle i prosessen. Intervjuguiden ble laget slik at den startet med relativt åpne spørsmål. Noen av informantene besvarte flere av de senere spørsmålene allerede ved de innledende spørsmålene, og det var derfor senere unødvendig å spørre om noe som allerede var besvart. Under intervjuene ble intervjuguiden med andre ord benyttet på en fleksibel måte ved at spørsmålene som ble stilt, og rekkefølgen på spørsmålene, ble justert ut i fra den retningen intervjuet tok. Ved behov ble det stilt oppfølgingsspørsmål. Behovet for oppfølgingsspørsmål oppsto dels som følge av ufullstendige svar, men først og fremst for å plukke opp interessante nye tråder fra informantene. Å følge en intervjuguide med mange like spørsmål gav meg også muligheten til å sammenligne svar og dermed dokumentere ulikheter mellom informantene.

4.4 Vurdering av datakvalitet

For å bedømme et forskningsopplegg er det vanlig å bruke kriterier om validitet og reliabilitet. Disse målene er i utgangspunktet utviklet for å vurdere kvalitative studier, og det er derfor debattert hvorvidt disse målene også er relevante også for kvalitative studier. Guba og Lincoln (1994: 114) hevder for eksempel at kvaliteten på kvalitativ forskning bør vurderes på bakgrunn av andre kriterier enn kvantitative arbeider. Uten å trekke opp en større vitenskapsteoretisk debatt har jeg, på tross av relevante innvendinger, valgt å legge til grunn kriterier om reliabilitet og validitet i vurderingen av undersøkelsens metode. Adcock og

Collier (2001: 538) argumenter eksempelvis for at de samme kriteriene, med unntak av statistisk validitet, er relevante for kvalitative arbeider.

Validitet viser til graden av sikkerhet som kan knyttes til de slutningene som trekkes (Lund 2002: 85). Noe som sterkt påvirker sikkerheten i slutningene er om vi faktisk måler det vi tror vi måler. Det er ikke alle fenomener som kan måles med samme sikkerhet som vi for eksempel måler temperaturen med et termometer. I samfunnsvitenskapene undersøkes som regel problemstillinger som er vanskeligere å måle enn temperaturen. På grunn av kompleksiteten er det viktig at det teoretiske og det operasjonelle begrepet samsvarer (King, Keohane og Verba 1994: 25). Samsvarer det teoretiske begrepet vi ønsker å undersøke og det operasjonelle begrepet vi faktisk måler, har vi god begrepsvaliditet. Et operasjonelt begrep vil med eksempelet om temperaturmåling kunne være kvikksølv i et termometer, og det teoretiske begrepet vil være den faktiske temperaturen ute. Ettersom kvikksølv i termometret faktisk fanger opp og indikerer det underliggende begrepet temperatur på en god måte, har vi høy begrepsvaliditet (Lund 2002: 120). Det operasjonelle begrepet kvikksølv i termometer fanger opp det underliggende begrepet temperatur på en svært god måte, og gjør at vi kan trekke valide slutninger fra våre temperaturmålinger. I intervjusituasjonen blir begrepsvaliditet mer komplisert enn for måling av temperatur. Det er viktig at intervjuobjektene stilles spørsmål som tapper de holdninger og oppfatninger som er relevante for undersøkelsen. Når det i mine intervjuer måles hvilken rolle identitet har, blir spørsmål om blant annet kommunevåpen og navn benyttet som «kvikksølv» som skal måle det teoretiske begrepet identitet. I dokumentstudier kan begrepsvaliditet kobles til at forskeren finner frem til relevante dokumenter og koder innholdet i disse på en valid måte (King, Keohane og Verba 1994: 25). Dokumentene som inngår i datagrunnlaget er kommunale vedtak, - utredningspapirer og saker i media som alle omhandler reformen som studeres. Slikt sett vurderes dokumentene som relevante.

En svakhet ved bruk av casestudier er at funn i slike studier i utgangspunktet har lav ytre validitet (Bryman 2008: 57). Med ytre validitet menes studiens generaliserbarhet til et større univers. George og Bennett (2005: 114-115) hevder derimot at det er mulig å foreta betingede generaliseringer også på bakgrunn av casestudier. Det er derfor avgjørende å definere hvordan generaliseringene er betinget, og hvilken usikkerhet som er knyttet til generaliseringene. I denne undersøkelsen vil det eksempelvis knyttes usikkerhet til hvorvidt de fire kommunene i mitt utvalg er representative for landets 427 kommuner. Det er grunn til å anta at

forutsetningene for en diskusjon rundt strukturendring er ganske ulike rundt om i landet. Denne casestudien kan likevel benyttes som en illustrasjon på hvordan innhold i en nasjonal strukturreform endrer seg når synsvinkelen endres til en lokal kontekst, og på den måten ha relevans utover casen som studeres. Hovedformålet er imidlertid å studere mottagelsen av en reform i fire kommuner, som er spesielt interessant på grunn av egenskaper ved kommunene. Regionen har flere trekk som gjør at den befinner seg i kjernen av det regjeringen ønsker med kommunereformen. Moss by blir i et av regjeringens dokumenter trukket frem som et eksempel på hvordan kommunestruktur bør samsvare bedre med funksjonelle samfunnsutviklingsområder (St.prp 95S 2014: 35). Analytisk kan caset med fordel sees på som et «most-likely case» (Gerring 2007: 120). Dersom ikke regjeringens generaliserte begrunnelser for reformen finner gjenklang der det er «most likely», er det også mindre sannsynlig at de vil gjøre det andre steder.

En svakhet med et «most-likely» casedesign er imidlertid at det er vanskelig å fastslå med sikkerhet at det er de uavhengige variablene forskeren plukker ut som påvirker avhengig variabel, og ikke bakenforliggende faktorer (George og Bennett 2005: 121-122). Overført til min oppgave vil vi ikke uten videre kunne slutte at det er de egenskapene ved casen som jeg trekker frem som forklarer reformens mottagelse og oppfattelse i de fire kommunene. Gjennom grundige intervjuer som er supplert med dokumentstudier, er likevel hovedinntrykket at jeg har klart å identifisere de mest sentrale forklaringsfaktorene. En styrke ved case-studier er nettopp at de generelt skårer høyt på indre validitet (George og Bennett 2005: 21). God indre validitet har vi dersom det kan knyttes sikkerhet til de kausale slutningene som trekkes. En casestudie innebærer et dypdykk som kan sette en i stand til å forstå og påvise hvilke mekanismer som virker på avhengig variabel.

Reliabilitet viser til måleinstrumentenes grad av nøyaktighet, og i hvilken grad innsamlingsprosedyren produserer stabile og konsistente resultater (King, Keohane og Verba 1994: 25-26). En undersøkelses reliabilitet avhenger i stor grad av hvor nøyaktig studiens datainnsamling, måling og analyse er gjennomført. Funnene i en studie skal i størst mulig grad gjenspeile de faktiske forhold som undersøkes og ikke tilfeldige målefeil eller trekk ved forskningsdesignet (Kleven 2002: 154). Reliabilitet er særlig en utfordring i casestudier og i intervjuer. Informantene kan for eksempel oppfatte spørsmålene ulikt, og det vil som regel oppstå en utfordring i å kode semistrukturerte intervjudata (Berry 2002:681-682). Jeg vil i det

etterfølgende diskutere reliabilitet og validitet samlet ettersom disse kriteriene ofte er tett knyttet sammen (Kleven 2002: 180).

I alle undersøkelser må en fatte valg som får betydning for arbeidets reliabilitet og validitet, som også i denne oppgaven. For intervjuer er utvelgingen av hvilke og antall informanter sentralt. Det ville vært mulig å intervjuere flere informanter og andre informanter enn de som ble valgt. Det kan være problematisk å basere en undersøkelse på et fåtall informanter ettersom de utvalgte informantene kan ha egne agendaer eller oppfatninger som skiller seg fra den gjengse forståelsen av et fenomen (Andersen 2006: 288). Et utvalg på fjorten informanter er ikke et stort utvalg i denne sammenheng. Ved å inkludere flere informanter, for eksempel kommunestyrerepresentanter, kunne jeg derfor fått flere synsvinkler. I utvalget inngår imidlertid ulike type aktører, også aktører med et mer overordnet blick på kommunereformen i regionen. Måltrettet utvelging av informanter baserer seg som kjent på forskerens bakgrunnskunnskaper. En fare med dette er at jeg som utenforstående kan ha et misforstått eller på en annen måte fått et galt bilde av hvem som er relevante informanter. I dette tilfellet føler jeg meg imidlertid nokså sikker på at mine informanter besitter relevant kunnskap. Alle informantene er på ulike måter direkte involvert i utføring av det oppdraget fra staten som kommunereformen innebærer. Over tid kan oppfatninger endres, minner svekkes og selektiv hukommelse utvikles (Andersen 2006: 293). Det vurderes derfor som en fordel at innholdet i intervjuene berører temaer som ligger nært i tid.

I undersøkelsen er det gjennomført intervjuer med informanter med god innsikt de lokale prosessene. Kommunesammenslåing kan for politikere og administrativt ansatte virke som en adskillig mer akseptabelt eller nødvendig løsning enn det gjør for innbyggerne (Rose 2014: 63). Det er derfor viktig å være bevisst på at det ikke er folkemeningen som her er undersøkt. For administrativt ansatte i stat og kommune er lojalitet og nøytralitet viktige verdier (Christensen m. fl. 2009: 64). Informanter i kommuneadministrasjonen eller hos fylkesmannen kan derfor ha vært forsiktig i svarformuleringene eller underkommunisert interne konflikter i politisk sensitive saker. Kommunereform er i høyeste grad en politisk sensitiv sak. Samtidig vil det fra politisk hold alltid være intensiver for å selge egen eller eget partis politikk gjennom å dreie på eller tilbakeholde fakta. Disse utfordringene har det vært viktig å være seg bevisst, ettersom de berører hva som faktisk måles, altså validitet. Denne utfordringen kan endre eller få økt betydning fordi arbeidet med kommunereformen er pågående. Totalt sett er det likevel mitt hovedinntrykk at informantene besvarte spørsmålene

fritt og sannferdig. Sitatene fra informantene i kommunene er anonymisert. Dette vurderes som positivt for validiteten ettersom anonymisering vil kunne bidra til at en ikke måler hvordan de vil fremstå utad, men hva informantene faktisk mener.

Likhet i intervjusituasjonen og forskerens fleksibilitet er to hensyn som ofte trekker i hver sin retning. Standardiserte intervjuer gjennomført i et likt eller kontrollert miljø gir fordeler i forhold til koding og analyse av data. I balansegangen mellom fleksibilitet og likhet har jeg benyttet meg av semistrukturerte intervjuer. I spørsmålstillingen har jeg latt hensynet til fleksibilitet få forrang fremfor likhet der disse hensynene har stått mot hverandre. Det har i flere tilfeller vært nødvendig å stille oppfølgingsspørsmål. Samtidig ble intervjuene startet med en åpen spørsmålstilling. Dette ble gjort i den hensikt å ikke virke ledene. Samtidig er det ut i fra problemstillingen fordelaktig for validiteten å få målt informantenes umiddelbare ryggmargsrefleks til spørsmål knyttet til reformen. Dette har derimot gitt en utfordring med koding av intervjudataene. Miljøet rundt intervjuene har vært noe ulikt. Ti av intervjuene er gjennomført på de fire kommunenes rådhus eller informantenes arbeidsplass i noenlunde like omgivelser. Fire av intervjuene er gjennomført på telefon. Her har miljøet rundt intervjuene variert mer. En av informantene valgte å ta intervjuet mens vedkommende uansett kjørte bil. Ut i fra mine intervjuer ser det imidlertid ikke ut til at bruk av telefonintervjuer og miljøet rundt disse har påvirket intervjudata substansielt på innhold. Intervjuobjektene kan sees på som eliteaktører med svært god kunnskap om temaet. Det er derfor grunn til å tro at nonverbale sider ved intervjusituasjonen har mindre betydning. Praktiske hensyn for informantene og meg selv har vært styrende for valget av telefonintervju i de tilfellene det ble gjort.

Opptak og transkribering av intervjuene vurderes som positivt for oppgavens reliabilitet. Bruk av opptaksutstyr har vært spesielt vært til hjelp og gitt større frihet i gjennomføring av intervjuene. Transkripsjonene er gjennomført slik at deler som ikke er relevante er utelatt fra transkriberingen. Dette er gjort fordi det er tidsbesparende, samt at det er enklere å jobbe med transkripsjonstekster som ikke er unødvendig lange. Der jeg har valgt å sitere informantene er sitatet sendt til informanten for en sitatsjekk. Dette er med å bidra til at svarene ikke er blitt feiltolket (Bryman 2008: 451). Listen over informanter og intervjuguide er vedlagt (vedlegg 2), og dette bidrar positivt til undersøkelsens reliabilitet. En replikasjonsstudie av min studie vurderes likevel til å være vanskelig å gjennomføre ettersom kommunereformen er en pågående prosess der mye kan endre seg underveis. Dette er særlig et problem for min studie,

men er også en generell utfordring ved casestudier og intervjuer ettersom den sosiale konteksten alltid vil være i endring (King, Keohane og Verba 1994: 2).

Data fra skriftlige dokumenterbare kilder vil også påvirke oppgavens validitet og reliabilitet. Noe av kildematerialet kommer fra fylkesmannen som er statens representant. Dette materialet er dermed et bidrag fra statlig hold i å definere reformen lokalt, og dette er det viktig å være bevisst på i tolkningen av dette. Noe skriftlig materiale er upublisert, som kommunale vedtak og bidrag fra fylkesmannen, men offentlig tilgjengelig.

Oppgaven bygger oppsummert på et datagrunnlag der intervjuer utgjør en vesentlig del, men er også supplert med skriftlige dokumenterbare kilder der det finnes. Intervjuene har gitt meg god innsikt i lokale problemstillinger og konflikter. Data er samlet inn på en systematisk måte for å sikre tilstrekkelig validitet og reliabilitet i undersøkelsen. I gjennomføringen av en undersøkelse vil det alltid være motstridende hensyn der en må ta valg som kan påvirke undersøkelsens reliabilitet og validitet. Viktige metodologiske hensyn kan trekke i ulike retninger, men det må like fullt fattes valg og en må finne en balanse. Derfor vil det perfekte forskningsopplegg være vanskelig å finne innenfor samfunnsvitenskapene. Som vi har sett kan det også her knyttes usikkerhet rundt undersøkelsens validitet og reliabilitet på noen områder. Forskningsdesignet vurderes likevel til å samlet sett å være solid nok for å besvare oppgavens problemstillinger på en tilfredsstillende måte.

5 Nasjonal reform

I teoridelen ble generelle teoretiske dilemmaer presentert og diskutert. Når regjeringen med sin reform ønsker en endret kommunestruktur reiser det seg spørsmål om hvorvidt regjeringen benytter de samme argumentene som vi finner i den teoretiske debatten. Regjeringens begrunnelse for reformen er beskrevet i vedlegget til kommuneproposisjonen for 2015 (St.prp. 95S 2014). Begrunnelsen for reformen ligger i målsetningene. Jeg vil i det følgende derfor presentere regjeringens fire målsetninger for så å drøfte disse i lys av den teoretiske debatten om demokrati, størrelse og økonomi.

5.1 Reformens målsetninger

Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne.

Mekanismen som skal gi bedre tjenester ved økt størrelse knytter regjeringen i stor grad til størrelsen på fagmiljøene som skal levere de ulike tjenestene. I kommuneproposisjonens meldingsdel (St.prp. 95S 2014) argumenteres det for at «*Større fagmiljø vil gi mer stabile arbeidsmiljø, bredde i kompetansen og en bredere tiltaksportefølje, særlig i små og spesialiserte tjenester.*» Mekanismen bak argumentet bygger på at store kommuner gir mulighet for flere ansatte innenfor de ulike tjenestene. Dette skal ifølge regjeringen gi flere hensiktsmessige utfall. For det første skal kommunene i mindre grad være avhengig av enkeltansatte, og på den måten drifte oppgaver på en mindre sårbar måte. For det andre skal bredden eller variasjonen i kompetanse innenfor de ulike tjenestene øke kvaliteten på tjenestene som leveres. Tolket blir mekanismen bak det ønskede utfallet at ansatte kan lære av hverandre og utfylle hverandres kompetanse, noe som i neste omgang gir økt kvalitet på tjenestene. Gevinster av større fagmiljøer skal særlig være store innenfor spesialiserte tjenester som legger beslag på relativt få årsverk i mindre kommuner. Regjeringen trekker frem tjenester som barnevern, oppbyggingen av tilbud som samhandlingsreformen forutsetter, PP-tjeneste og HVPU-reformen som eksempler på en utvikling som gjør større enheter hensiktsmessig (St.prp. 95S 2014: 27). I de store og tunge oppgavene som skole og ulike omsorgstjenester har selv mindre kommuner i dag mange ansatte. Regjeringen peker da videre på at muligheten for å videreutvikle tjenestene kan bli bedre i større enheter. Større

kommuner skal gjøre kommunene i stand til og ikke bare drifte de store tjenestene, men også utvikle innholdet i tjenestene videre. Endringene som ligger til grunn for dette behovet er ifølge regjeringen veksten i kommunale oppgavers antall og størrelse, samt økte krav til kompetanse. Tjenestene kommunene skal levere er ikke bare blitt flere og større, men også kravet til kvalitet på innholdet har økt. En mer detaljert regelstyring av kommunens tjenester trekkes også frem som en utvikling som gir behov for større fagmiljøer for forvaltningskompetanse og myndighetsutøvelse (St.prp. 95S 2014: 27).

Bærekraftige og økonomiske robuste kommuner

Målsetningene knyttet til økonomi går ut på at kommunene gjennom økt kompetanse på økonomistyring skal gi bedre kontroll på økonomien som igjen er en forutsetning for gode tjenester til innbyggerne (St.prp. 95S 2014: 29). I tillegg skal større budsjetter, befolkning og nærings sammensetning gjøre kommunene mindre sårbare for uforutsette endringer. Det er ikke noe uttalt mål med reformen å spare staten for penger. Det er likevel en eksplisitt målsetning at større kommuner skal legge til rette for en mer effektiv ressursbruk (St.prp. 95S 2014: 29). Besparelsene som eventuelt blir gjort skal ifølge regjeringen bli i kommunene gjennom at de frigjorte ressursene kan brukes på kommunens kjerneoppgaver. Med andre ord er ikke økonomiske stordriftsfordeler, med unntak av spesialisering, vektlagt nasjonalt. Det er videre varslet en helhetlig gjennomgang av kommunenes inntektssystem som skal være klar først sommeren 2017. Gjennomgangen skal sees i sammenheng med de strukturendringer som kommunereformen prosederer (St.prp. 95S 2014: 54).

Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling

Den tredje målsetningen med Kommunereformen er at en ny kommunestruktur i større grad skal være tilpasset dagens bo- og arbeidsmarkedsregioner (St.prp. 95S 2014: 29) Det er denne målsetningen som berører det som i ekspertutvalget er kalt for *Funksjonelle samfunnsutviklingsområder* (St.prp. 95S 2014). Bo og arbeidsmønstre har endret seg mye uten at strukturen har tilpasset seg endringene, og en målsetning med reformen er en tilpasning av kommunestrukturen etter samfunnsendringer. For det første er det tettsteder der kommunegrensene i dag splitter opp tettstedene, og dermed ikke er avgrenset i samsvar med der innbyggere og næringsliv lever sitt dagligliv. For det andre har muligheten, villigheten og omfanget av arbeidspendling økt, og kommunegrensene bør i større grad samsvare med det som er dagens bo- og arbeidsmarkedsregioner (Ekspertutvalget 2014, St.prp. 95S 2014: 34).

Kommunene Moss og Rygge er trukket frem som et konkret eksempel på slike oppsplittede tettsteder. Mer konkret skal målsetningen bidra til en mer helhetlig planlegging av arealer, transport og den sosiale utviklingen i kommunene. Mekanismen som skal utløse denne gevinsten er at kommunene har blitt større, og kan dermed tenke helhetlig for et større geografisk og funksjonelt planområde, samt at planleggingen kan skje med utgangspunkt i ett prioriterende organ i stedet for to eller flere (Vinsand 2005: 128, St.prp. 95S 2014: 34).

Styrket lokaldemokrati

Kommunereformen er presentert som en demokratireform. Regjeringen ønsker å styrke lokaldemokratiet utenfra og innenfra. Den statlige styringen utenfra og ned til kommunene endres gjennom at kommunen blir delegert flere oppgaver, og at styringen av kommunens oppgaver skal bli mindre detaljert og omfattende (St.prp. 95S 2014: 29). Regjeringen legger til grunn at større kommuner med store fagmiljøer vil være i stand til å levere tjenester med innhold som er tråd med nasjonale mål, noe som vil redusere behovet for statlig styring av kommunesektoren. Samtidig som større kommuner skal levere tjenester i tråd med nasjonale mål skal kommunene likevel få større handlefrihet til å tilpasse velferdstilbudet til lokale behov. Dette skal bidra til at lokaldemokratiet vitaliseres innenfra gjennom at lokalpolitikken oppleves som mer meningsfull, og at interessen for lokalpolitikk dermed øker som en følge av dette. En mer profesjonell administrasjon med bedre kapasitet skal videre gi politikerne bedre beslutningsgrunnlag og gjennomføringsevne (St.prp. 95S 2014: 30)

Større kommuner skal også gjøre det mulig for kommunene å løse dagens oppgaver selvstendig, og ikke gjennom interkommunale samarbeid. Ekspertutvalget og regjeringen vurderer den økte bruken av interkommunale samarbeid som en svekkelse av lokaldemokratiet (St.prp. 95S 2014: 30). Interkommunale samarbeid innebærer å flytte oppgaver ut fra den ordinære kommunale organisasjonen til selskaper eller andre kommuner. Dermed blir mindre av den kommunale virksomheten liggende i den kommunale organisasjonen som kontrolleres av det demokratisk valgte kommunestyret. På den måten flyttes makt ut fra kommunestyret til interkommunale selskaper eller vertskommuner. Den enkelte kommune har således reduserte muligheter til å prioritere innenfor de politikkområder som er underlagt interkommunale samarbeid. Ekspertutvalget og regjeringen tolker denne utviklingen som et symptom på kommunenes oppgavevekst, og dermed oppmagasinerte behov for større kommuner.

5.2 Kommunereformen og den teoretiske debatten

Flere av regjeringens argumenter er gjenkjennelige ut i fra den teoretiske debatten. Målsetningen om gode likeverdige tjenester er langt på vei en vektlegging av systemkapasitet. Større kommuner skal, i følge regjeringen, sette kommunene i stand til å fylle behov i befolkningen på en bedre måte enn hva de kan gjøre i dag. I en praktisk reformsammenheng er det fortrinnsvis dagens kommunale oppgaver som skal løses på en bedre måte. Her lener regjeringen seg langt på vei mot argumentet om spesialisering. Likeverdige og robuste tjenester forutsetter, ifølge regjeringen, at kommunene kan rekruttere tilstrekkelig med kompetent arbeidskraft (St.prp. 95S 2014: 29)

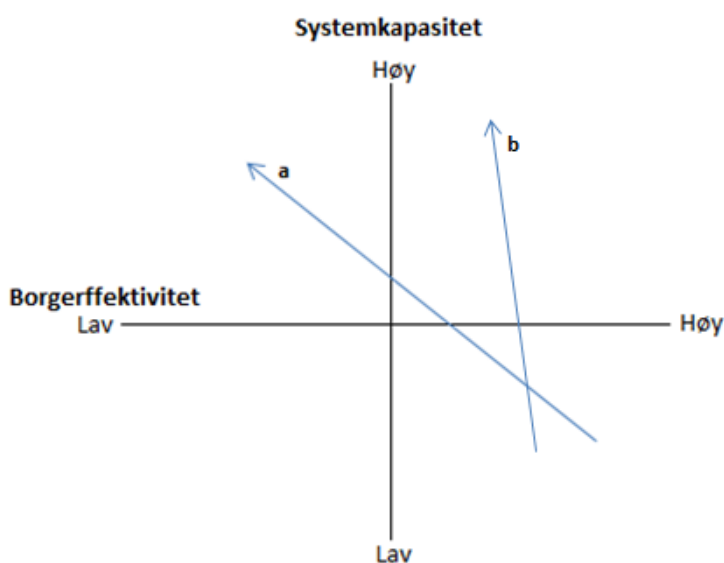
I det økonomiske argumentet skiller regjeringens argumentasjon seg mer fra den teoretiske debatten. Regjeringen ser ikke ut til å vektlegge stordriftsfordeler i form av at større kommuner skal være billigere å drive. U-kurven som ligger til grunn for argumentet om stordriftsfordeler er mer eller mindre utelatt. I den grad argumentet er brukt, er det brukt indirekte som et incentiv for sammenslåing, ved at eventuelle økonomiske gevinster skal beholdes i de nye og større kommunene. De økonomiske argumentene til regjeringen bygger hovedsakelig på større kommuners mulighet for bedre faglig økonomistyring, samt at større kommuner vil være mindre sårbare for uforutsette hendelser og endringer. Dette er en argumentasjon som i større grad taler for systemkapasitet enn kostnadseffektivitet. Dette fordi målet med spesialiseringen er økt kvalitet og ikke billigere drift. Regjeringen knytter sin økonomiske argumentasjon til systemkapasitet, og delvis til muligheten for spesialisering som en stordriftsfordel.

Målsetningen om en kommunestruktur etter funksjonelle samfunnsutviklingsområder kan også knyttes til argumentet om systemkapasitet. En forståelse av systemkapasitet kan være lokale enheters evne til å drive frem lokal utvikling og skape attraktive byer og steder, gjennom planlegging og andre tiltak. Slikt sett argumenterer regjeringen også her for systemkapasitet. Ambisjonen om en kommunestruktur som ikke splitter opp tettsteder knytter seg også til systemkapasitet gjennom at mer omfangsrike kommunegrenser skal redusere grenseoverskridende problemer. Eksempelet i den teoretiske gjennomgangen om regulering av forurensede elver, kan kobles til regjeringens argumentasjon om oppsplittede tettsteder.

Grenser som favner videre skal bidra til en helhetlig tettstedsutvikling, blant annet gjennom å fjerne det som kan være enkelte enheters intensiver for å «forurense eleven».

Den siste målsetningen om et styrket lokaldemokrati er også for stor del en vektlegging av systemkapasitet som viktig for et godt demokrati. Kommunene skal kunne løse flere oppgaver, og på den måten skal kommunenes innbyggere gjennom demokratiske kanaler få mer å bestemme over. I en norsk sammenheng blir argumentasjonen at staten har hatt større ambisjoner for lokal velferdsproduksjon enn hva mange kommuners systemkapasitet tillater. Dette har i neste omgang ført til mange og omfattende interkommunale samarbeid som ifølge regjeringen bidrar til pulverisering av demokratisk ansvar. Enkelte sider ved innholdet i reformen er i denne sammenheng mindre klart. Hvordan «like» tjenester mellom kommunene skal kombineres med lokal handlefrihet er et eksempel.

Samlet sett er innholdet i kommunereformen langt på vei en vektlegging av systemkapasitet og ikke en vektlegging av borgereffektivitet sett i forhold til Dahl og Tuftes (1973) dilemma.



Figur 5.1: Tolkning av hvordan regjeringen mener systemkapasitet og borgereffektivitet forholder seg til hverandre for norske kommuner. Dahl og Tuftes dilemma representert ved grafen «a». Regjeringens forståelse med grafen «b»

Samtidig har regjeringen ideer om hvordan dilemmaet kan løses.

Eventuelt tap av verdier knyttet til borgereffektivitet skal avbøtes med en større kommunal egenproduksjon og en stat som er mindre styrende i sin myndighetsutøvelse ovenfor kommunene. Dette skal i neste omgang vitalisere det politiske engasjementet i kommunene.

Tolker vi regjeringens løsning på dilemmaet, skal de avbøtende demokratiltakene gjøre at

forholdet mellom systemkapasitet og borgereffektivitet endrer seg sammenlignet med Dahl og Tuftes (1973) dilemma (se figur 5.1).

	Regjeringens Kommunereform
Borgereffektivitet	<i>I liten grad vektlagt</i>
Systemkapasitet	<i>I sterk grad vektlagt for alle overordnede målsetninger</i>
Politisk debatt	<i>Reelt lokalt selvstyre skal vitalisere det politiske engasjementet</i>
Kostnadseffektivitet	<i>I liten grad vektlagt/delvis indirekte vektlagt</i>
Mulighet for spesialisering	<i>I sterk grad vektlagt</i>
Administrasjon	<i>Høy- og variert kompetanse vektlagt fremfor enkel organisasjon</i>

Tabell 5.1: Regjeringens kommunereform i forhold til de teoretiske argumentene

6 Lokal gjennomføring

I denne delen av oppgaven vil de empiriske funnene fra datainnsamlingen bli systematisert og presentert. Oppgavens problemstillinger etterspør hva som motiverer sentrale aktører for og imot en sammenslåing i Mossregionen, og om disse følger av regjeringens definering eller en lokal definering (1A og 1B). I det etterfølgende skal jeg presentere hva informantene i utvalget mener om de nasjonale argumentene fra regjeringen, hva som er relevant og hva som ikke er relevant på fra et lokalt og praktisk perspektiv. Regjeringens argumenter er som vi har sett i sterk grad knyttet til det teoretiske argumentet om systemkapasitet. I det følgende vil jeg presentere hvordan informantene forholder seg til de nasjonale argumentene som er knyttet til systemkapasitet. I Dahl og Tuftes (1973) dilemma er det argumentet om borgereffektivitet som taler for verdien av små enheter. I det etterfølgende delkapitlet vil informantenes syn på argumentet om borgereffektivitet bli presentert. I det siste av de følgende delkapitlene om økonomi, vil informantenes syn på kostnadsbesparelse og rasjonalisering av drift bli presentert i sammenheng med reformen. Imidlertid knytter regjeringen sin økonomiske målsetning til systemkapasitet i form av økonomisk styringsevne. Informantenes syn på dette argumentet vil derfor også bli presentert under det siste delkapitlet om økonomi.

6.1 Det Nasjonale

6.1.1 Mossregionen og argumenter knyttet til systemkapasitet

Regjeringens kommunereform er som vi har sett langt på vei en vektlegging av hensynet til systemkapasitet. Ingen av de fire kommunene i Mossregionen er små i norsk sammenheng, men argumenter knyttet til størrelse på fagmiljøer ser generelt ut til å ha god klangbunn i politisk og administrativ ledelse, samt blant opposisjonspolitikere. I de mindre kommunene Våler, Rygge og Råde legger vektlegger alle informantene dette som en mulig gevinst. Seks av ni informanter trekker dette frem som sentrale gevinstmuligheter. I den største kommunen Moss trekkes også størrelse på fagmiljøer frem som et potensiale ved reformen, men det blir samtidig fremholdt at dagens størrelse antageligvis gir begrensede gevinstmuligheter på dette punktet. Totalt sett trekker ni av tolv informanter fra kommunene frem størrelsen på fagmiljøer som en viktig gevinstmulighet ved reformen.

«Nei, blant annet det med fagmiljøer tror jeg kan være veldig viktig. Vi har jo noen fagmiljøer som kan være veldig sårbare. Jeg tenker blant annet på det som går på barnevern» (Politiker).

«En av de positive tinga er kanskje det med at vi i dag er sårbare på noen fagmiljøer. Vi har løst dette, men det er en av tinga som jeg ser på som en fordel. Men det er sårbarheten som kanskje er det jeg vil trekke frem som en fordel» (Politiker).

Flere av informantene legger vekt på at det er vanskelig å opprettholde eller rekruttere til spesialistfunksjoner, og at dette fører til sårbarhet i drift eller myndighetsutøvelse.²

«Det er noen ganske små miljøer på noen tekniske tjenester, og rene mangler på andre områder. Vi er en forholdvis stor kommune, men jeg har ikke en eneste jurist ansatt. Det er ganske sårbart å måtte kjøpe den type tjenester fra gang til gang» (Politiker).

Det blir fremholdt at mange driftsoppgaver kan løses gjennom interkommunalt samarbeid. For deler av administrasjonen knyttet til myndighetsutøvelse er det imidlertid en utfordring å være liten. To informanter trekker frem at rettsliggjøringen av velferdspolitikken gjør at kommunen har behov for juridisk kompetanse som er vanskelig å rekruttere og opprettholde for små kommuner.

«Spesielt for barnevern og tvangsbruk i helsevesenet. Det er ikke sånn at innbyggerne kommer og sier «hei, jeg lurar på noe med barnevernssaken min». De kommer med advokat. Og det er greit det, men da må vi ha samme kompetanse» (Administrasjonssjef).

Ingen av informantene er direkte skeptisk til større fagmiljøer. En av informantene trekker imidlertid frem at en med større miljøer går fra å ha ansatte med generalistkompetanse til ansatte med spisskompetanse, og at dette ikke nødvendigvis bare er positivt. En annen ser det som en mulig ulempe at større enheter kan bidra til sektorisering, og at integrasjon mellom ulike fagmiljøer, for eksempel barnevern og skole, nok er enklere i små kommuner. Regjeringen ønsker videre at større kommuner kan bidra til å utvikle de kommunale tjenestene. Muligheten reformen kan gi for utvikling av tjenestene er noe som blir trukket fram av flere politikere og administrasjonssjefer.

² Å rekruttere kompetanse til spesialistfunksjoner kan ofte være vanskelig for små kommuner (ECON 2008).

«Større fagmiljøer, da vil det også bli mer interessant. Også kan du i motsetning til det vi gjør i dag, hvor vi i veldig stor grad drifter, så kan du også utvikle. Det er et dilemma i småkommunene at du må bruke alle folka dine til å drifte. Du har ikke de som kan se i krystallkula og kan lage planer for fremtida, fordi alle sitter ute som tjenesteleverandører eller i drift» (Administrasjonssjef).

Diffuse lovnader om bedre tjenester etter en omfattende endring er vanskelig å formidle. Informantene påpeker at det må kunne vises til at tjenestene for innbyggerne må bli bedre ved en sammenslåing. En av informantene forteller at selv om noe blir bedre, så vil sikkert noe bli dårligere. En annen sier at det er vanskelig å forstå hvorfor en skal gjennomføre omfattende endringer der man har en god drift og folk er fornøyd med tjenestene.³

To av informantene mener innholdet i tjenestene har fått for mye oppmerksomhet i startfasen av reformarbeidet. I forbindelse med kommunereformen er det ikke varslet en gjennomgang av særlovgivningen som regulerer de kommunale tjenestenes beskaffenhet. En av informantene hevder derfor at tjenesteområdet, med unntak av stordriftsfordeler gjennom spesialisering og bredde i fagmiljøene, ikke er et særlig strukturelevant spørsmål. Dette fordi innholdet i bredden av tjenestene ikke vil endres betydelig som følge av en strukturendring. Denne informanten mener videre at kriteriesettet fra staten ikke er særlig relevant eller anvendbart, og kan flytte fokus bort fra demokratiutviklings- og samfunnsutviklingsdimensjonen hvor fokuset, i følge informanten, bør være. Det blir også av en annen informant pekt på at en utredning av egne tjenestedata uten prioriterte politikkområder, gjør at en vender blikket innover istedenfor å utrede hva man kan skape sammen med de utenfor.⁴ Informanten hos fylkesmannen mener diskusjonen i kommunene er enklest å dra i gang om de store tingene som planer for bevaring av nærmiljøer, og at fokus på de enkelte tjenestedata er et delvis blindspor. Informanten mener, med referanse til strandede prosesser som Tønsberg, Nøtterøy og Tjøme, at de små tingene er lite fruktbart for å drive prosessen videre. Informantene hos Fylkesmannen i Østfold forteller at tjenesteperspektivet er viktig, spesielt for de små, men at i et langsiktig perspektiv er det demokratiutviklings- og samfunnsutviklingsdimensjonen som bør vektlegges i større grad.

³ En sammenfatning av kommunenes egen status på tjenestefeltet skal først være klar i utgangen av mai 2015 (Moss, Rygge, Råde og Våler 2015: 4).

⁴ Rådmannen Våler (2015: 1) peker på at det synes viktigere å utrede hva som kan oppnås ved å inngå i en større kommune enn å utrede egen status på detaljnivå. For arbeidet med utredningen av ny kommunestruktur i Mosseregionen er rådmennene enige om å tone ned bruk av KOSTRA-tall (Moss, Rygge Råde Våler 2015: 1).

«Vi skulle tenke langsiktig, kanskje 40-50 år. Men startet med et mylder av kortsiktig informasjon, kompliserte kriterier, og det retoriske «robuste kommuner». Tid gikk tapt, men vi kom på godt spor når vi i dialog med kommuner og innbyggere fikk tydeliggjort de overordnede faktorene i samfunnsutviklingen som gir reelle og engasjerte diskusjoner om nye kommunedannelser» (Informant hos Fylkesmannen).

Systemkapasitet i form av evne til å utvikle kommunen knytter seg til regjeringens argument om en kommunestruktur etter funksjonelle samfunnsutviklingsområder. Intervjuobjektene er blandet i synet på de ulike politikkområdene under målsetningen om en helhetlig og samordnet samfunnsutvikling. For flere av informantene er dette et sentralt tema. Fra informanten hos fylkesmannen i Østfold blir det fremholdt at det er for arealplanlegging de største gevinstmulighetene for sammenslåinger ligger. Informantene fra Moss og Rygge ser, med ett unntak, dette som en sentral og viktig beveggrunn for strukturendring. Mer enn halvparten av innbyggerne i Rygge bor i et felles urbant område med Moss, hvor de også har postadresse. Det blir av en informant pekt på at det å ha en kommunegrense gående i en handlegate er lite hensiktsmessig. Flertallet av informantene fra Rygge og Moss mener det vil gjøre hverdagen enklere for folk og næringsliv dersom Rygge kommune innlemmes i Moss kommune. En informant forteller at søknader og skjemaer fra næringsliv ofte blir sendt til feil kommune ettersom man ikke er klar over hvilken av de to kommunene virksomheten er lokalisert i. Videre mener informanten at hverdagen vil bli enklere for innbyggerne dersom de står fritt til å velge tjenester på en måte som er tilpasset deres hverdag, jobb og familie, branhage og ikke kommunegrenser. Det faktum at kommunene er nevnt i et av regjeringens dokumenter, og slikt sett befinner seg i kjernen av hva staten ønsker for reformen, har påvirkning. Det nevnes i to intervjuer at behandlingen på statlig nivå vanskelig vil kunne akseptere en søknad om fortsatt selvstendighet for de to kommunene.

Arealplanlegging for næring og bolig er en kommunal oppgave som ligger i kjernen av målsetningen med om en kommunestruktur etter funksjonelle samfunnsutviklingsområder. To av informantene mener derimot at det for arealplanlegging ikke er vesentlige gevinster å hente. Det utarbeides i dag en felles kommuneplan for Mossregionen som også inneholder en arealdel. De to informantene mener at helhetshensyn for regionen blir ivaretatt gjennom samarbeid og forhandlinger om slik felles kommuneplan. Det blir imidlertid av et flertall av informantene fremhevet at man ikke oppnår optimale løsninger for regionen som helhet

gjennom forhandlinger om en felles kommuneplan. Dette fordi man sitter på hver sin side av grensa og kjemper for hver sin agenda.

Spesielt informantene i Moss og Rygge vektlegger arealplanlegging ut i fra en enhet som viktig. Blant informantene i de to mindre kommunene er imidlertid synspunkter også på dette området delte. To av informantene i en av de mindre kommunene hevder at egen kommune inngår i et felles funksjonelt område med Moss, og kommunen derfor bør innlemmes denne veien. Blikket er rettet den veien, i følge informantene, ettersom det er her befolkningen går på videregående skole, pendler til jobb, opplever kultur, handler samt at dagens interkommunale samarbeid bidrar til at kommunen er integrert med Mosseregionen. Nærheten til Moss skal videre gjøre det vanskelig å opprette et sentrum i egen kommune, og dette kan bidra til å gjøre driften av kommune vanskelig på sikt.

Et av regjeringens argumenter for kommunereformen er knyttet til interkommunale samarbeid. Kommunenes manglende systemkapasitet til å gjennomføre dagens oppgaver selvstendig, skal ifølge regjeringen utfordre lokaldemokratiet. Det er nesten unison enighet blant informantene om at interkommunale samarbeid i større eller mindre grad flytter makt ut fra det demokratisk valgte kommunestyret. Synet på hvordan interkommunale samarbeid spiller inn på strukturendring og demokratiutvikling er derimot mer nyansert. Det blir også av flere fremhevet at selv om det enkelte politikkområdet blir noe fjernere for kommunestyret, gir dagens interkommunale samarbeid gode løsninger for kommunene. Flere av samarbeidene skal heller ikke være politisk relevante, ettersom det er enkle avtalebaserte samarbeid på administrasjon som rådmannen styrer med. To informanter mener at interkommunalt samarbeid ikke nødvendigvis behøver å flytte makt ut av kommunestyret. De mener at det må utvikles bedre metoder for eierstyring eller kontroll, og at kommunereformen ikke vil endre dette i vesentlig grad. Det blir også av to andre informanter fremhevet at eierstyring av interkommunale selskaper har vært et noe forsømt område som kommunene har blitt og kan bli flinkere på. Total sett er interkommunale samarbeid likevel noe som blir vektlagt som et sentralt tema for demokratiutvikling.

«Den viktigste må være at kommunegrensene ikke stemmer overens med det kommunale landskapet, så og si. Det vil si at veldig mye av det som er den kommunale produksjonen egentlig skjer i fellesskap med andre kommuner» (Politiker).

«Jeg kan jo ikke si noe annet enn at å få dette inn i den vanlige kommunale organisasjonen er det desidert beste. Vis meg et eksempel på at prisene ikke har dratt av. Der det er ulumskheter, det skjer i IKSene, ta vannverk på Ringerike for eksempel. Du ser jo det at IKSene eser, mens kommunene kutter. Lønnsnivåene er vilt forskjellige og politikerne mister kontrollen med dem. Det som rådmannen styrer med, det rapporterer han til politikerne, og dem kan styre det, de kan prioritere. I det det er interkommunalt så flyter det. Det var reine ord for penga, men sånn er det»
(Administrasjonssjef).

Flere av regjeringens sentrale målsetninger med kommunereformen knytter seg til systemkapasitet. Dels til kommunenes evne til å levere tjenester til innbyggere, og dels til kommunenes evne som samfunnsutviklere. På tjenestesiden er det spesielt fagmiljøene som skal bli større og mer kompetente. Større fagmiljøer er noe informantene vektlegger som et sentralt argument for reformen. Også informanter som er skeptiske til reformen trekker frem større fagmiljøer som en mulig positiv side ved reformen. Det blir av flere informanter fremholdt at innholdet i tjenester er viktig, men at dette i et 50-årsperspektiv ikke bør være det mest relevante for strukturspørsmålet. Deler av utvalget mener med andre ord at innholdet i de enkelte tjenester blir et snevert argument for en stor reform. Kommunens kapasitet som samfunnsutvikler, blir av enkelte informanter trukket frem som den viktigste vurderingen som bør gjøres i sammenheng med reformen, og blir av et flertall trukket frem som sentralt. Et flertall av informantene mener at dagens interkommunale samarbeid bidrar til å flytte makt ut fra kommunestyrene, og ser dermed systemkapasitet til egenproduksjon som viktig i et demokratiutviklingsperspektiv. Informantene i Mosseregionen vektlegger i sterk grad kommunenes systemkapasitet i sammenheng med reformen. Synspunktene er imidlertid delte i synet på hvordan kommunene bør sikre en tilstrekkelig kapasitet på de ulike områdene, men dette er likevel noe som blir vektlagt av alle.

6.1.2 Borgereffektivitet i en ny storkommune?

Argumenter knyttet til tap av borgereffektivitet vil ut fra generelle teorier være de naturlige motsvarene til vektlegging av systemkapasitet. For alle informantene er problemstillinger knyttet til lokaldemokratiet viktig, men opplevelsen av hva som gir det beste lokaldemokratiet er ulik. Utvalget av informanter deler seg i synet på om tap av borgereffektivitet er en utfordring ved reformen. På åpent spørsmål om argumenter mot en reform, trekker tre av

informantene frem avstand generelt, eller avstander mellom politikere og befolkning spesifikt, som et av de viktigste argumentene mot reformen. Totalt sett mener seks av tolv informanter fra kommunene at det vil bli en større avstand mellom innbyggere og sentrale politikere ved en endret kommunestruktur.

«Det viktigste argumentet mot er kanskje den større avstanden det blir mellom innbyggere og politikere, den vil i hvert fall oppleves større blant flere. Den kontaktflaten som er mellom lokalpolitikere og innbyggerne i dag vil bli dårligere, i den forstand at det blir flere innbyggere som 'kjenner' færre politikere» (Politiker).

«Vi har lagt stor vekt på at vi i kommunen skal være enkle å komme i kontakt med. Her går du rett inn. Ingen av dørene inn til meg her som er låste» (Politiker).

En informant mener politikere i store kommuner også vil kunne være tilgjengelige, men at terskelen for å ta kontakt blir større for de som ikke er «tøffe» eller resurssterke. Videre kan det derfor bli vanskeligere for en del enkeltindivider som ikke kjenner det politiske språket å ta opp sine saker med kommunen.

Den andre halvparten mener at kontakten mellom velgere og valgte enten vil forbli uforandret eller kan løses gjennom andre tiltak som lokalsamfunnsutvalg. Flere hevder at det vil være et ansvar for de politiske partiene å rekruttere folk fra alle deler av den nye kommunen til listene, slik at nærhetshensyn ivaretas. En informant mener at innbyggerne ikke har behov for å kontakte politikere spesielt ofte. Det vil først og fremst være i ombudsrollen at behovet for politikerkontakt melder seg, og at denne rollen i lokalpolitikken mest sannsynlig ikke vil endre seg vesentlig med struktur. Noe som blir vektlagt av flere informanter er at større enheter gir mulighet til å holde seg med flere politikere totalt sett, og flere av disse på fulltid, noe som vil kunne gjøre kontaktflaten større. En informant er imidlertid eksplisitt kritisk til en slik profesjonalisering av lokalpolitikken, og hevder dette vil øke avstanden mellom politikere og befolkningen ytterligere. To informanter mener at det representative demokratiet i små kommuner har sine demokratiske dyder, men at demokratiet i små kommuner delvis er i forvitring. Dette fordi det nå er mindre engasjement rundt det nære lokaldemokratiet generelt, og rekruttering til partienes valglister spesielt. En informant hevder at manglende rekruttering i lokalpolitikken bidrar til å undergrave respekten for lokalpolitikken ettersom partiene ikke klarer å rekruttere politikere med tilstrekkelig kompetanse. En annen viser i denne sammenhengen til at det i dag, som følge av mangelfull rekruttering til valglistene, finnes

vedtak i kommunestyret av representanter som aldri har vært på valg, og at dette ikke er et demokratisk sunnhetstegn. Videre blir det av flere informanter hevdet at kommunikasjonsteknologi bidrar til å gjøre kontaktmulighetene flere og avstandene mindre.

Argumenter og problemstillinger som knytter seg til borgereffektivitet er noe som halvparten av de tolv informantene fra kommunene trekker frem som et motargument, for tre av tolv informanter er det et sentralt argument. Det er likevel mange, kanskje overraskende mange, som ikke mener borgereffektiviteten vil lide nevneverdige tap ved en sammenslåing eller ser dette som et vesentlig problem. Informanten hos fylkesmannen trekker ikke frem forholdene mellom antall velgere og valgte som en av de mest sentrale diskusjonstemaene. Ikke overraskende er det informanten med en generell positiv innstilling til reformen som i minst grad vektlegger argumentet om borgereffektivitet, og motsatt for de med en negativ innstilling. Dette mønsteret er imidlertid ikke entydig. Det generelle bildet som tegner seg er at borgereffektivitetsargumentet spiller en viktig rolle, og at det for enkelte er blant de viktigste. Det er derimot en forholdvis liten del av utvalget som fremholder dette som en av de mest sentrale utfordringene ved strukturspørsmålet for Mossregionen.

6.1.3 Økonomisk kapasitet og effektivitet

I likhet med regjeringen vektlegger ingen av informantene fra de fire kommunene i Mossregionen kostnadseffektivitet som en sentral eller viktig drivkraft for en strukturendring. Informantene syntes det generelt er vanskelig å peke stordriftsfordeler av nevneverdig betydning som motivasjon for sammenslåing. Det blir i denne sammenheng fremholdt det uansett vil være knyttet usikkerhet til regnskapet av stordriftsfordeler og stordriftsulemper. En informant hevder at gevinstene kanskje er der i forhold til administrasjon, men at de da er relativt små.

«At du kanskje reduserer litt med å fjerne noen kommunalsjefer og en rådmann, men for de fleste kommuner med et budsjett på flere hundre millioner ser jeg ikke akkurat den som det helt store. Fullt så godt lønna er vi tross alt ikke» (Administrasjonssjef).

Det blir av fem informanter trukket fram at gjennomgangen av inntektssystemet vil kunne få stor betydning for livsgrunlaget til de mindre kommunene, og dermed som et vurderingskriterium. Ettersom innholdet i gjennomgangen er ukjent, blir det fremholdt at det heller ikke er klokt å legge spekulasjoner om gjennomgangen til grunn for en beslutning i

kommunestyret. En informant mener at dette gjør økonomi til et mindre relevant vurderingskriterium.

Spesielt informantene i Moss ser de økonomiske argumentene om stordriftsfordeler som mindre relevante, men en informant mener det generelt er lettere å spesialisere og effektivisere med en viss størrelse. En informant trekker frem som et sentralt motargument at det også finnes stordriftsulempen som kan veie opp gevinster av fordelene. Tre informanter trekker frem at det å spare penger er lite egnet til å skape entusiasme for en reform, og at dette derfor ikke bør være drivkraften. En informant legger i denne sammenheng til at det spesielt for de mindre sentraliserte kommunene vil være grunn til bekymring dersom det ligger en økonomisk rasjonaliseringstankegang bak reformen.

I de tilfellene der økonomi blir trukket frem som et argument for reformen, er det i form av økonomi som systemkapasitet og ikke som kostnadseffektivitet, noe som er i tråd med regjeringens målsetninger. I denne sammenheng sier en informant i en av de mindre kommunene, at viktige styringsfunksjoner i dag er tilknyttet enkeltpersoner, og at dette er sårbart ved uforutsett sykdom eller annet frafall. Det generelle bildet er imidlertid at økonomisk kostnadseffektivitet eller økonomistyring ikke oppleves som sentralt i sammenheng med reformen.

«Jeg kan begynne med det som ikke er det viktigste, men som veldig mange trekker fram fordi de tror det er det politikerne er opptatt av, og det er økonomi. En endret kommunestruktur, resultatet kan kanskje være litt større økonomisk handlingsrom og forutsigbarhet, men det er ikke derfor vi vil gjøre dette» (Politiker).

6.1.4 Oppsummering

Ingen av informantene i Mossregionen vektlegger kostnadseffektivitet som sentralt. Regjeringen har heller ikke noe uttalt mål om å spare penger med kommunereformen. Slikt sett følger informantene i Mossregionen regjeringens syn. Argumenter knyttet til økonomi i betydningen økonomisk «robusthet» blir heller ikke vektlagt i vesentlig grad, men heller som positive bieffekter av en endring. De økonomiske argumentene er generelt mindre vektlagt. Dels som følge av at den varslede gjennomgangen av kommunenes inntakssystem gjør feltet usikkert, fortrinnsvis fordi informantene er usikre på mulige økonomiske gevinster.

6.2 Mosseregionen og det lokale

I teoridelen av oppgaven er det blitt presentert lokale konflikter beskrevet i tidligere forskning på sammenslåingsprosesser. Lokale konflikter har det ved seg at de nettopp er lokale, og kan variere mye fra region til region. I denne delen av oppgaven vil jeg presentere hvordan de fire lokale argumentene presentert i teoridelen slår ut i Mosseregionen.

6.2.1 Økonomi og fordeling

Ulik kommuneøkonomi har ved tidligere sammenslåingsprosesser vært en kilde til konflikt. Mulig konflikt rundt ulik kommuneøkonomi blir derimot i liten grad vektlagt av informantene i Mosseregionen. Tolv av fjorten informanter mener den økonomiske situasjonen i de fire kommunene er forholdsvis lik, eller like dårlig, og at ulik økonomi derfor ikke bør bli en konfliktsak i en sammenslåingsprosess⁵. Gjeldsgraden til kommunene er mer ulik. De to større kommunene Moss og Rygge ligger her noe over de to mindre kommunene, men dette vektlegges ikke av de fleste. Noen av informantene mener dette har sammenheng med kommunenes realkapital i form av ledningsnett, bygg og andre investeringer som er tatt. Videre skal det i følge en informant være behov for større investeringer i nær fremtid i de kommunene som i dag har lav gjeldsgrad. Det blir fra en informant pekt på at gjeldsgrad ikke nødvendigvis er et mål på økonomisk soliditet ettersom den ofte i større grad reflekterer betjeningsevne. En informant peker på at dette likevel er et svært viktig tema. Informanten hevder at det for kommuneøkonomien totalt sett vil bli bedre, men noen vil komme dårligere ut på enkelte områder, og at derfor vil bli viktig å få klarhet i disse spørsmålene.

«Kommunenes økonomiske situasjon blir sikkert et sentralt spørsmål. Vi har ganske likt inntektsnivå og lik gjeldsgrad, så det bør ikke få avgjørende vekt»

(Administrasjonssjef).

«Nei, jeg tror ikke det blir viktig. [...] Det er klart vi har lavere gjeldsgrad og bedre resultat enn de andre, men så har vi kanskje utvikla oss mindre og operert med større

⁵ De fire kommunene varier mellom 45495 og 44389 i frie inntekter der landsgjennomsnittet er om lag 49000 (KOSTRA).

risiko. Samtidig har vi lave inntekter og kan ikke ha så mye mer gjeld»
(Administrasjonssjef).

En av informantene mener derimot at omstilling og tilbakeholdenhet i egen kommune de siste årene kan bidra til en opplevelse av urettferdighet ved en sammenslåing. En annen av informantene opplever at egne innbyggere vil komme dårligere ut økonomisk ved en sammenslåing. Informanten viser til at kommunen er den eneste av omkringliggende kommuner med svarte tall i regnskapet, og at vedkommende dermed ikke kan anbefale reformen til innbyggerne ut i fra økonomi.⁶

Regjeringens målsetning er å sikre solid og robust kommuneøkonomi. Innbyggernes økonomi er derimot ikke drøftet. I to intervjuer blir det trukket frem at innbyggerne er opptatt av avgifter som faktureres rett i postkassa, og at dette som regel engasjerer mer enn driftsresultat, gjeldsgrad og andre nøkkeltall for kommuneøkonomien.⁷ Disse avgiftene varierer mye der de mest landlige kommunene har høyest avgifter. Dette skal ha sin naturlige forklaring i at det er lengre å kjøre søppel, legge vannrør og lignende. Det blir av to informanter pekt på som noe som kan motivere, om enn bare litt, for en sammenslåing. Dette fordi avgiftene i dag er markert høyere i de to minst sentraliserte kommunene hvor motstanden også er størst. En lignende sak er eiendomsskatt der satsene og verditaksering er ulik. Eiendomsskatten i Mosseregionen varierer imidlertid ikke etter noe mønster på samme måte som for de kommunale avgiftene, og det blir pekt på at eiendomsskatten har jevnet seg ut de siste årene. Oppgaven med å finne en fordelingsnøkkel for kommunale avgifter og eiendomsskatt kan bli krevende uten at dette smøres med avgiftsreduksjon, noe som svekker det økonomiske handlingsrommet til en ny kommune. Det blir av de fleste informantene fremholdt at disse temaene ikke er så mye opp enda, ettersom regnestykket ikke er klart, men at dette er noe som helt sikkert vil få fokus. Flertallet av informantene legger vekt på at disse temaene er løsbare, men at de kan få oppmerksomhet og betydning for opinionsdannelse.

«Skjer det noe med lommeboka som følge av vedtatt politikk i kommunestyret, så reagerer folk med en gang. [...] Så innretningen på de tekniske avgiftene og eiendomsskatt vil nok få fokus, kanskje et urimelig stort fokus» (Administrasjonssjef).

⁶ Andre kommuner i Mosseregionen har også et positivt driftsresultat for 2014, men bare marginalt og antageligvis negativt dersom tallene hadde vært sammenlignbare med tidligere år (KOSTRA)

⁷ Faste kommunale brukerbetalingen på tekniske tjenester varierer mellom kommunene med i overkant av 5000 kroner per husstand fra høyest til lavest, noe som er et relativt stort gap (KOSTRA)

Økonomisk fordeling mellom de fire kommunene er ikke vektlagt som en sentral konfliktsak. Et stort flertall av informantene hevder at kommuneøkonomien i de fire kommunene er forholdsvis lik, og at ulik kommuneøkonomi derfor ikke bør bli en veldig vanskelig sak. Informantene i utvalget er imidlertid ikke entydige i dette spørsmålet, og det blir pekt på at denne typen spørsmål nok vil få en del fokus senere i prosessen. Det knytter seg mer spenning til er skatter og avgifter som berører innbyggerøkonomien. Flere informanter vektlegger at små endringer i innbyggernes avgifter eller eiendomsskatt vil kunne får stort fokus i en eventuell sammenslåingsprosess.

6.2.2 Fordeling av tjenestelokasjon

Argumentet om større fagmiljøer har som vi har sett generelt god klangbunn blant informantene i utvalget. Det neste spørsmålet som melder seg i denne sammenhengen er hvor disse fagmiljøene skal ligge.

Alle informantene peker på at det er for tjenester ut til befolkningen, som skole og sykehjem, at spørsmålet om lokasjon er mest avgjørende. Frykten for at nåværende tjenester utenfor rådhusene skal flyttes er generelt ikke noe informantene trekker frem, blant annet som følge av forventet befolkningsvekst⁸. Det blir i fire intervjuer trukket fram at det vil bli viktig at alle fire kommuner føler de tjener noe på sammenslåing på grunnleggende tjenester som oppvekt og omsorg. For lokaliseringsspørsmålet virker i hovedsak ikke nedleggelse å være den største trusselen. Bekymringen virker snarere å være at fremtidig utbygging og at utvikling vil bli sentralisert. Bekymringen som uttrykkes er derfor i hovedsak ikke nedleggelse, men manglende videreutvikling av tjenestene i egen kommune.

«Vi skal jo ikke tvangsflytte noen. Det betyr at veldig grovt sett så vil det være behov for både sykehjemsplasser, skoleplasser og andre tjenester som er stedsbunnet på tilsvarende måte som i dag. For de tjenestene tror jeg ikke det vil være noen forskjell de første åra. Så kan det være at det neste sykehjemmet man skal bygge, kan være lurt å plassere strategisk ut i fra en ny struktur [...]» (Politiker).

I Våler kommune er det derimot et tettsted som kan være i fare for nedbygging. En informant i kommunen uttrykker også sterk bekymring for at skolen i dette lokalsamfunnet vil bli nedlagt. Det blir vektlagt at det har vært en bevisst prioritering å ha skoler i alle kommunens

⁸ Kommunene i Mosseregionen har alle en forventet befolkningsvekst de neste 20 årene (SSB 2014).

tre nærområder, ettersom skolen skal være mye av limet i lokalsamfunnet. Det uttrykkes også bekymring for at denne prioriteringen vil kunne bli svekket, og at skolen vil bli nedlagt ganske raskt etter en sammenslåing. En annen informant ser dette som et uttrykk for at de politiske miljøene som er opptatt av desentralisering vil bli svekket i en ny storkommune. En informant som er tilknyttet utredningen av reformen mener det vil være viktig med en avklaring på hvilke intensjoner en ny kommune har for lokalsamfunn truet av nedbygging. En av informantene i en annen kommune mener derimot den aktuelle skolens bevaring eller nedleggelse ikke er et strukturelevant spørsmål, og at dette først og fremst knytter seg til befolkningsgrunnlaget for skolen.

Det er enighet blant informantene fra de fire kommunene om at fordelingen av administrative funksjoner som i dag finnes på de ulike rådhusene, kan løses eller fordeles. Mange administrative funksjoner er allerede i dag fordelt mellom kommunene gjennom interkommunale samarbeid.⁹ Digitalisering av innbyggernes kontakt med kommunen bidrar til at behovet for nærhet til et rådhus for de fleste ikke er like viktig som tidligere, peker fem informanter på.

«Innbyggerne trenger ikke å dra på rådhuset på samme måten som før. Spesielt for de yngre er ikke dette så viktig, for de ordner seg på nett enten det er barnehageplass, bygge på huset eller hva det for noe» (Politiker).

Flere vektlegger at det er viktig å beholde «lys i alle kontorene» også etter en eventuell sammenslåing. Det vil si at det må ivaretas noen funksjoner i alle de gamle rådhusene for og ikke bidra til nedbygging. Tre informanter viser til at dette ble vektlagt og var viktig ved sammenslåingene rundt Fredrikstad og Sarpsborg på 90-tallet, og at dette hensynet bør ivaretas også i Mosseregionen. En av informantene mener det vil være irrasjonelt å bygge et nytt og stort kontorlokale dersom det skulle gå mot sammenslåing. Dette fordi det uansett er korte reiseavstander, og at et eventuelt skifte av arbeidsplassens sted innad i Mosseregionen ikke bør være noe stort problem for de fleste.

«Jeg tenker sånn at noen tjenester er det ikke noe farlig med hvor hen ligger, [...]. Det jeg tror er viktig er at det blir noen funksjoner på hvert sted. Ikke nødvendigvis at man har hvert sitt rådhus, men at man har funksjoner. Og det er viktig for et drivkraftig

⁹ Rygge og Råde har for eksempel et omfattende samarbeid med felles stab og støtteavdelinger for regnskap, lønn, innfordring, skatteoppkreving og servicekontor (Bruknapp 2015: 1).

sentrum. Men jeg tror det er viktig at man ikke legger alt et eller annet sted i en stor bygning i en ny kommune. Hvis man slår seg sammen så ser ikke jeg hvorfor ikke alt av lønn og IKT kan ligge her, som et eksempel» (Politiker).

I sammenheng med lokalisering av tjenester er det to av informantene som mener det er eller kan bli aktuelt for kommunene å posisjonere seg for strukturendring gjennom å ruste opp kommunale bygg. Dette synes å være fordi det i en sammenslått storkommune er mindre rasjonelt å flytte ut av kommunale bygg som er nylig er rustet opp. Andre informanter mener at det ikke drives med denne typen strategisk tilpasning, og peker på at kommunenes relativt svake økonomiske situasjon ikke tillater noen «*siste natt med gjengen*». Det blir av alle informantene fremhevet at investeringer som foretas er ansvarlige, og at pengene brukes på å ruste opp tilbudet til befolkningen. To informanter vektlegger i denne sammenheng at det er mindre tilbakeholdenhet i sammenheng med reformen.

«Nå posisjonerer jo alle kommunene seg. Vi pusser opp skoler, vi bygger skoler, vi pusser opp sykehjem så det er umulig å flytte ut av dem. [...] Hvorfor skal man gå inn i en stor-kommune med penger på bok, lite gjeld og dårlige bygg? Det er jo bare tull. Når diskusjonen er der nå: Kom inn med tomt fond, masse gjeld og bra bygg» (Administrasjonssjef).

Lokalisering av tjenester og fordelingen på dette er noe som alle informantene vektlegger som viktig, men det er likevel ikke her hovedutfordringene skal ligge. Med unntak av én skole er det imidlertid ikke redsel for at tjenestestrukturen ut til befolkningen vil endre seg vesentlig. Men, det blir fremholdt at alle kommunene hver især må føle at de har noe å tjene på en sammenslåing. Hvis en stor kommune totalt sett kan levere bedre tjenester, vil dette likevel ikke være tilstrekkelig om en av kommunene opplever de vil komme dårligere ut. I den grad lokalisering av tjenester er pekt på som et problem er det først og fremst knyttet til fremtidig utvikling. Denne bekymringen er delvis knyttet til en skillelinje mellom Moss by og landdistriktene rundt. Deler av utvalget påpeker at en ser konturene av posisjonering gjennom å ruste opp bygg. Dette tyder på at tjenestelokasjon har en viktig plass i prosessen.

6.2.3 By og land, hand i hand?

Østfold fylke er et av landets mest sentraliserte, men fylket har også en landsbygd. Dette gjenspeiler seg ikke minst i Mosseregionen. Synet på hvorvidt ulikheten mellom by og land bør ha en avgjørende rolle for utformingen av en kommunestruktur, er delte. Det generelle bildet er at dette i mindre grad sees på som et problem i Moss og Rygge, men i større grad er et tema for Råde og Våler. En bekymring er at byen har andre behov enn landsbygda, og at byens interesser vil vinne frem der ulike interesser står mot hverandre. Et eksempel på et politikkområde som berører spenningen mellom by og land er jordvern. Det blir av fire informanter uttrykt bekymring for dette i sammenheng med en mulig strukturendring i Mosseregionen. Bekymringen er at prioritering ut i fra Moss vil bidra til å legge trykk på utbygging av dyrket mark, på tross av at det her ligger statlig politikk. Det blir av to informanter pekt på at det er til utvikling av næringsbygg at presset vil være størst, og en peker på den planlagte utbyggingen av IKEA i Vestby som et eksempel til skrekk og advarsel. Dette blir av andre informanter avvist ettersom dette er regulert av statlig politikk gjennom lovverket. Videre skal fylkesmannen og miljøvern avdeling hos fylkeskommunen være flinke til å si i fra om noe her ikke er i overensstemmelse med loven.

Andre informanter ser dette som utslag av at de politiske miljøene som representerer verdier knyttet til landbruket vil bli svekket i en ny storkommune. Senterpartiet er største parti i Våler og har god representasjon i Råde, men stiller ikke en gang liste i Moss. Det som blir fremhevet som en politisk faktor er at det politiske landskapet vil endre seg på en måte som gjør at de politiske preferansene i landkommunene blir svakere representert dersom de skulle slå seg sammen med Moss. Dette fordi en strukturendring vil gjøre at befolkningen i dagens kommuner vil bli styrt av et kommunestyre med annen partipolitisk sammensetning enn de som er valgt med dagens struktur. Partipolitisk ulikhet skal derimot ikke være åpent vektlagt som et vurderingskriterium, men heller knyttet til enkelte politikfelt.

«Det ligger helt sikkert i underbevisstheten når de lander på en konklusjon. For det er klart det er nok først og fremst det tradisjonelt store eller største partiene som er overalt som har minst å frykte i en sånn sammenheng. Så det er sikkert noe som ligger i bakhodet på ganske mange» (Politiker).

Det blir av en annen informant pekt på at dette ikke bare handler om partipolitikk, men om ulike tradisjoner og politiske prioriteringer i de fire kommunene, også på tvers av

partigrener. I denne sammenheng blir samarbeidshistorie trukket frem i to intervjuer. Det blir pekt på at i enkelte saker krangles som bare gode naboer kan gjøre. En annen informant hevder Moss kommune har historie for å opptre arrogant i forhold til egen kommune, og at dette gjør et alternativ som inkluderer Moss mindre fristende. Samtidig kan informantens personlige mening at utredningen går lettere sammen med kommuner utenfor Mossregionen ettersom disse er mer landlige og like egen kommune.

Det har ikke alltid vært mulig å få til samarbeid fordi den ene sier at vi gjør som vi vil. Det kan fort bli lignende mekanismer som slår inn nå. Vurderingene kan bli så ulike på noen politikkområder at det faktisk ikke heller ikke nå ligger til rette for sammenslåing. [...] Samarbeidserfaringene underveis blir det spennende å se hvordan blir vurdert. Der tror jeg det er litt pluss og minusregnskap. Tror du et samarbeid med dem er bra, de som vi kranglet med om det og det for tre år siden? (Retorisk). Da er det ofte psykologien som vinner litt. Det tror jeg vil kunne være en politisk faktor (Administrasjonssjef).

For regjeringen er det et mål at planleggingen skal skje ut i fra et prioriterende organ som skal være i bedre stand til å se og ivareta helheten. Denne målsetningen er særlig vektlagt for sentraliserte deler av landet, som Mossregionen. Målsetningen er derimot også gjenstand for stor bekymring i de mindre sentraliserte kommunene Våler og Råde. Bekymringen er rettet mot utviklingen av tettstedene eller lokalsamfunnene utenfor Moss, dersom et bystyre i Moss blir det prioriterende organet. En informant mener det er en sentraliseringstankegang som ligger til grunn for hele reformen, og at lokalsamfunnene utenfor sentrum derfor vil bli nedprioritert.

De fleste av tettstedene i Mossregionen er ikke truet av nedbygging, men det er en bekymring for at videreutviklingen av arealer og kommunale tjenester i mindre grad skjer etter hva som oppleves som gunstig for det enkelte tettsted utenfor Moss. Et flertall av informantene legger vekt på at det blir helt sentralt å utvikle en modell for hvordan styringen av lokalsamfunnene skal foregå ved en eventuell strukturendring. Noe som foreslåes er lokalsamfunnsutvalg, men dette reiser igjen et spørsmål om hva slags oppgaver eller hvilken reell innflytelse slike utvalg vil ha. Informanten hos fylkesmannen vektlegger dette som et av de temaene det er mest diskusjon rundt, samt at dette er et av de viktigste temaene en løse for å få til en strukturendring.

«I dag har vi to lokalsamfunn i kommunen som kommunestyret naturligvis tar seg av, fordi det er de to vi har. Skulle vi gå sammen med de andre kommunene i Mosseregionen er det plutselig femten som kommunestyret må ivareta. Da kan man tenke at her blir det mange å konkurrere med om oppmerksomhet. Og vil kommestyret i den nye kommunen bry seg om problematikken i vårt lokalsamfunn? Enten det er dårlig barnehage eller hva det er for noe? Dette er et veldig relevant tema for innbyggerne» (Administrasjonssjef).

«Det kan lett bli fettere og kusiner på landet mot en storebror i byen [...] Man snakker om egne enheter (lokalsamfunnsutvalg) i landkommunene, men de tror jeg ikke vil få noen reell innflytelse. Det vil være bystyret som sitter med den reelle makten» (Politiker).

Også informantene i de mer sentraliserte kommunene Moss og Rygge oppfatter forholdet mellom by og land som den store følelsesmessige utfordringen med reformen. Informantene i Moss og Rygge vektlegger imidlertid dette i større grad som følelsesmessige utfordringer, og i mindre grad som rasjonelle bekymringer for utviklingen av lokalsamfunnene.

«En av de viktigste faktorene for å komme i mål med denne diskusjonen er at de politiske partiene er opptatt av å ivareta også de mest grisgrendte delene av kommunen. Så det er en pedagogisk utfordring [...], men det er kanskje den største utfordringen det der med lillebror-storebror komplekset» (Politiker).

I diskusjonen om kommunereform i Mosseregionen er forholdet mellom by og land den i største utfordringen for reformen. Delvis som følge av andre politiske prioriteringer og verdier i landkommunene, og delvis som følge av asymmetri i størrelse. Det blir av alle fjorten informanter pekt på, i ulike sammenhenger og med ulike vinklinger, at storebror – lillebror forholdet er noe av det vanskeligste for å drive prosessen videre i Mosseregionen. Frykten for byen virker å være til dels følelsesmessig, men også rasjonelt styrt. Det blir pekt på at dersom kjøttvekta tipper i favør byen, vil saker som er viktig for landkommunene kunne bli vannet ut. Hva som blir utfallet av reformprosessen i Mosseregionen vil tiden vise, men ingen av informantene tror at regionen blir bestående av fire kommuner. Usikkerheten knytter seg til om de mer landlige kommunene Råde og Våler blir med, og her er by-land forholdet en av de sentrale årsakene til at skepsisen er størst i disse kommunene.

«Jeg tror det blir, med et lite dessverre foran, at det blir Moss og Rygge som ser dagens lys i hvert fall før 2020.» - «Og de to andre?» – «Uten de to andre»
(Politiker).

6.2.4 Identitet

For spørsmålet om identitet blir det av et flertall av informantene i ulike sammenhenger pekt på at stedstilhørigheten i liten grad samsvarer med kommunegrensene. Tilhørigheten skal i større grad være knyttet til de ulike lokalsamfunnene og ikke kommunegrensene.

«Jeg merker en sterkere tilhørighet til kretsene enn til kommunene. Folk som kommer fra Larkollen sier de bor på Larkollen. Folk fra Halmstad sier de bor i Halmstad, ikke nødvendigvis Rygge, og folk som bor her i området sier at de bor i Moss»

(Administrasjonssjef).

Flertallet av informanter mener at det vil være mulig å ivareta folks stedstilhørighet uavhengig av kommunestruktur. Det blir av en informant pekt på at en ikke har de samme utfordringene som mellom nabokommunene Fredrikstad og Sarpsborg der folkesjelen stritter sterkt i mot en sammenslåing. En av informantene mener derimot at det folkelige engasjementet handler mye spørsmål som hva som det skal stå på kommunevåpenet. Alle informantene trekker i imidlertid frem at det folkelige engasjementet rundt reformen, spesielt blant de unge, er ganske lavt. Det skal være vanskelig å provosere til bred motstand mot eller bred entusiasme for en strukturreform.

Selv om identiteten i større grad skal være knyttet til det enkelte lokalsamfunn mer enn til kommunen, er det en informant som hevder at det for enkelte som har bodd i området i generasjoner kan virke smertefullt med en endring i strukturen. Det er imidlertid ingen av informantene som mener identitet alene vil ha noen avgjørende vekt. En av de intervjuede legger til at spørsmål som navn og kommunevåpen i seg selv ikke er så viktig, men heller kan bli et symbol på noe mer dersom man føler at en blir overkjørt.

I de to mindre kommunene Våler og Råde er alle informantene forent om at en eventuell ny kommune bør ha et nytt navn for å signalisere at det skapes noe nytt sammen. Det blir også pekt på at det er viktig for politikerne i Moss å være bevist på at en ny kommune med alle fire, vil være en annen type kommune enn dagens Moss. Informantene i Råde og Våler legger

imidlertid til at de har et pragmatisk syn på navnespørsmålet, og at dette ikke er så viktig for dem personlig. Synet på hva barnet skal hete er derimot annerledes i kommunene Rygge og Moss der de fleste er skjønt forent om at også en ny sammenslått kommune bør hete Moss. Først og fremst menes dette fordi det vil være problematisk å ta et nytt navn som er ukjent utenfor Mossregionen og Østfold. Utvalget av informanter ser ikke dette ikke er en veldig viktig sak, men at denne typen spørsmål ofte vekker folkelig engasjement, samt denne typen spørsmål er lavhengende frukter for lokalpressen.

«Denne type spørsmål er noe alle kan ha en mening om. Det vil nok resultere i flere titalls leserinnlegg» (Konsulent).

«Jeg har hørt noen har sagt, litt på spøk håper jeg, at det siste dem skal gjøre er å gå i 17.mai tog bak den der gule kråka på kommunevåpenet.» (Politiker).

Samlet sett er spørsmål knyttet til tap av identitet i liten grad vektlagt av informantene. Det blir samtidig pekt på at identitetsspørsmål kan få betydning litt lenger ut i prosessen, og spesielt for det folkelige engasjementet. Spørsmål om navn og kommunevåpen vil det kunne bli konflikt om, men alle informantene er snare med å legge til at dette ikke er viktige spørsmål for dem.

7 Analyse

I den empiriske delen har motivasjoner og aversjoner for strukturendring blant sentrale aktører i Mosseregionen blitt presentert. I denne delen av oppgaven vil det bli droftet hva som kan forklare funnene. Først vil det bli drøftet hvorfor, eller hvorfor ikke, de fire lokale temaene er relevante i Mosseregionen. I den etterfølgende delen av kapitlet vil de generelle perspektivene på størrelsesspørsmålet kobles sammen med de lokale temaene. De generelle og de lokale argumentene vil bli diskutert samlet for å forklare graden av samsvar mellom hva som vektlegges i det nasjonale reforminitiativet og hva som vektlegges i den lokale gjennomføringen.

7.1 Det nasjonale og det lokale

Se sentrale funnene lagt frem i empiridelen er oppsummert i tabellene under (7.1 og 7.2).

Nasjonale argumenter	Kommunereform i Mosseregionen
Borgereffektivitet	<i>I noen grad vektlagt</i>
Systemkapasitet	<i>I sterk grad vektlagt</i>
- Kapasitet til fagmiljøer	<i>I sterk grad vektlagt, med et unntak for Moss</i>
- Kapasitet som samfunnsutvikler	<i>Vektlagt i sterk grad. Vektlagt sterkest i et langsiktig perspektiv</i>
- Kapasitet til økonomistyring	<i>I liten grad vektlagt</i>
Kostnadseffektivitet	<i>Ikke vektlagt</i>

Tabell 7.1: Hva aktørene i Mosseregionen vektlegger i forhold til regjeringens argumenter.

Lokale temaer	Kommunereform i Mosseregionen
Økonomi og fordeling	
- Ulik kommuneøkonomi	<i>I liten grad vektlagt som en utfordring</i>
- Innbyggerøkonomi	<i>Vektlagt som en utfordring</i>
Fordeling av tjenestelokasjon	<i>Vektlagt i noen grad. Vektlagt i sterk grad i et langsiktig perspektiv</i>
By og land, hand i hand?	<i>I sterk grad vektlagt som det vanskeligste feltet</i>
Identitet	<i>Bare i noen grad vektlagt</i>

Tabell 7.1: Hva aktørene i Mosseregionen vektlegger i forhold til de fire lokale temaene.

I den første fasen av kommunereformen er regjeringens virkemidler fortrinnsvis argumentasjon. Som det fremkommer av tabell 7.1 lykkes regjeringen ganske godt med å definere hva diskusjonen lokalt i Mosseregionen skal handle om. Argumenter knyttet til systemkapasitet er sterkt vektlagt som i form av størrelse på fagmiljøer, og muligheten til å kunne operere med mindre sårbarhet. Samtidig er innholdet i de enkelte tjenestene av enkelte informanter opplevd som mindre relevante for strukturspørsmålet enn kapasitet til samfunnsutvikling og demokratiutvikling. For de fire lokale argumentene er bildet variert. Ulik kommuneøkonomi synes å ha liten plass i strukturdiskusjonen i Mosseregionen. Samtidig blir innbyggerøkonomien trukket frem gjennom at avgifter og eiendomsskatt er mulige snubletråder. Den viktigste konflikten i denne prosessen er skillet mellom by og land. Denne skillelinjen har også sammenheng med videreutviklingen av tjenester utenfor Moss.

7.2 De lokale bremseklossene

Som vist ovenfor er de nasjonale og enkelte av de lokale diskusjonstemaene viktige for strukturdiskusjonen i Mosseregionen. Dette delkapitlet vil forsøke å forklare hvorfor de fire lokale argumentene har den betydningen de har i Mosseregionen.

Regjeringen har som vi har sett delvis lykkes med å definere hva reformen skal handle om. Flere av de lokale perspektivene er ikke oppe i like sterk grad som ved tidligere sammenslåingsprosesser. Økonomisk fordeling er som vi har sett bare delvis viktig i Mosseregionen. Den økonomiske fordelingen synes å være et utfordrende tema der den berører innbyggernes økonomi. Årsaken til dette skal være at kommuneøkonomien er forholdsvis lik. Det finnes ingen rike kraftkommuner i Mosseregionen, ei heller noen som har spekulert i amerikanske hedgefond gjennom Terra Securities. Fraværet av store økonomiske ulikheter synes ganske enkelt å være den viktigste forklaringen på hvorfor ulik kommuneøkonomi ikke er en stor utfordring for prosessen i Mosseregionen. På tross av at kommuneøkonomien er forholdsvis lik finnes det kimer til at kommuneøkonomi likevel kan bli en sak, om en ikke en sentral sak. Bakgrunnen synes å være at en har vært tilbakeholden eller gjort tøffe omstillinger i egen kommune. Å vedta en oppløsning av egen enhet kan i denne sammenhengen gi en opplevelse av at en ikke får høste gevinstene av egne tøffe prioriteringer. Når ulik kommuneøkonomi i noen grad har en plass på tross av små ulikheter, er det sannsynlig at kommuneøkonomien vil ha stor plass der ulikhetene er store. Videre er det i Mosseregionen en eiendomsskatt og tekniske avgifter noe som blir trukket frem som en

mulig konfliktsak. For disse temaene som berører innbyggerøkonomien er det imidlertid innbyggerne i de mindre kommunene som vil komme best ut i en fordeling av de tekniske avgiftene, der mostanden også er størst. Fordelingsbrøken som påvirker innbyggernes økonomi har likhetstrekk med konfliktsaken i Ølen Vindafjord der overskudd fra kraftaksjene til Ølen kom Ølens innbyggerøkonomi til gode også etter en sammenslåing (Endresen 2014: 40).

Fordeling av tjenestelokasjon er i Mosseregionen et relevant tema. Synet på lokaliseringsspørsmålet er nyansert, ettersom det varierer med hvilke tjenester det er snakk om. Det synes også å være i et langsiktig perspektiv at lokalisering av tjenestene bekymrer. Frykten er at videreutviklingen av tjenestene i regionen blir sentralisert inn mot Moss by. Informantene er sterk grad bevisste på problemstillingen og legger vekt på at det bør være funksjoner i alle de gamle rådhusene. Mosseregionen er preget av korte geografiske avstander. Samtidig er det for de fleste delene av regionen en forventet befolkningsvekst. Dette er forhold som bidrar til at spørsmålet er mindre brennbart enn hva det var for prosessen i for eksempel Valdres (Brantzæg og Bolkesjø 2005: 87). Samtidig er det vektlagt som sentralt at hele kommunen skal driftes, samt at det skal beholdes funksjoner i alle de gamle rådhusene. Formell organisering av forvaltningen er viktig for velferdsstatens legitimitet (Rothstein 1991), og en tolkning av hvorfor lys i alle rådhusene er vektlagt kan være at dette er nødvendig for å legitimere en sammenslåing på tross av korte reiseavstander. I den danske reformen var tilsvarende mekanismer viktige i prosessene (Bhatti, Olsen og Pedersen 2011: 15), og Danmark er som kjent et lite og flatt land. Bekymringen knyttet for tjenestelokasjon virker først og fremst å være knyttet til utvikling av lokalsamfunnene utenfor Moss i et langsiktig perspektiv. Dette kan være knyttet til frykt for at de desentraliserte tjenestene sentraliseres ut i fra en rasjonaliseringstankegang først etter at sammenslåings-røyken har lagt seg. Å bevare lys i kontorene, kan tjene det politiske målet om å berolige motstanden utenfor sentrum av en ny kommune. På lengre sikt er det sannsynlig at strukturendringen konsoliderer seg og lokaliseringsspørsmålet blir mindre kontroversielt. Samtidig vil de spredte tjenestene ofte være mindre kostnadseffektive (Bhatti, Olsen og Pedersen 2011: 15). Dersom det på et senere tidspunkt skulle oppstå behov for økonomisk omstilling vil de desentraliserte funksjonene kunne ligge laglig til for hugg. Slike mekanismer kan bidra til at intensjoner om lys i kontorene oppleves som mindre troverdige i et langsiktig perspektiv. En annen forklaring kan være bekymring for at den neste barnehagen eller det neste sykehjemmet blir prioritert bygget nærmere sentrum, og ikke i de gamle utkantkommunene.

Forholdet mellom byen Moss og landdistriktene rundt er det sterkeste argumentet mot en ny storkommune i Mosseregionen. Tjenestelokasjon er beslektet med konfliktlinjen mellom by og land, i og med at det deler av konflikten kan forklares med redsel i landdistriktene for at en vil bli nedprioritert. Samtidig har konflikten iboende noe mer i seg. Ulike politiske prioriteringer og partipolitiske sammensettinger kan bidra til at det heller ikke nå ligger til rette for en strukturendring. Forklaringen synes å være at når utviklingen av kommunen skal foregå ut i fra et prioriterende organ, der byen har størst vekt, vil landdistriktenes preferanser kunne bli overkjørt. Kommunesammenslåing innebærer den mest fundamentale av politiske beslutninger, nemlig å opphøre ens egen eksistens (Bhatti og Hansen 2011: 212). Det å gå inn for et vedtak om kommunesammenslåing er derfor et tøft politisk ansvar. Samtidig kan noe av bakgrunnen for at motstanden er størst i de to mindre kommunene Våler og Råde ligge her. Endringen en kommunesammenslåing innebærer vil kunne oppleves som mer fundamental for den som blir innlemmet enn den som får kommuner innlemmet i seg. Kommunen som får andre kommuner innlemmet i seg ser på endringen som utvidelse, mens den innlemmede ser på endringen som en avvikling av egen kommunes eksistens.

Tap av identitet kan være en utfordring ved strukturendringer, men er foreløpig ikke sterkt vektlagt i Mosseregionen. Den viktigste forklaringen på dette synes å være at stedstilhørigheten er sterkest knyttet til de ulike lokalsamfunnene og ikke til kommunen. Dersom kommunegrensene hadde avspeilet stedstilhørigheten er det grunn til å tro at identitet og tap av dette ville være sterkere vektlagt som en utfordring. Kommunestrukturen i Mosseregionen er i et historisk perspektiv fastfrysst. To av kommunene er i sin originale støpning etter det som var prestegjeld i 1837. Rygge kommune er også, med unntak av et mindre område mot Moss, intakt siden formannskapslovene ble innført. Strukturen har derfor et tilfeldig utgangspunkt, sett med dagens øyne. Dette kan være noe av forklaringen på at tilhørigheten oppleves som sterkere til de ulike lokalsamfunnene enn til selve kommunen. Tap av identitet vil sannsynligvis kunne være sterkere vektlagt i for eksempel indre Sogn, der kommunegrensene er markert med høye fjell. På tross av manglende samsvar mellom tilhørighet og kommunegrenser representerer kommune i Mosseregionen en tradisjon. En tradisjon som blir brutt ved en strukturendring. Tradisjonsbrudd vil kunne skape folkelig engasjement mot reformen. Spørsmål som hva barnet skal hete og hvordan skal kommunevåpene se ut, vil kunne få økt betydning senere i reformprosessen.

7.3 Det lokale og det nasjonale sett i sammenheng

Flere av de nasjonale argumentene for reformen er sentrale også i Mosseregionen, men noen er vektlagt sterkere enn andre. Bedre tjenester gjennom større fagmiljøer er sterkt vektlagt. Argumentet har også en viss gjenklang hos de av informantene som er skeptiske til reformen som helhet. Argumentet om større fagmiljøer er knyttet til kommunenes systemkapasitet. Flere av informantene vektlegger tap av borgereffektivitet som en ulempe ved større kommuner og tilhørende større fagmiljøer. Likevel syntes ikke dette argumentet å være like sterkt fremme som den største ulempen med større enheter. En større og mer komplisert organisasjon blir også trukket frem som ulempe, men det er frykten for at utkanten ikke blir prioritert i utbyggingen av tjenestene som virker å være det sterkeste motargumentet.

I organisering av offentlig sektor vil det ofte være nødvendig å inngå kompromisser mellom ulike verdier. For eksempel vil økt faglig spesialisering kunne bidra til økt effektivitet og kvalitet, men det vil også kunne skape koordineringsproblemer og en mer komplisert administrasjon (Verhoest, Bouckart og Peters 2007, Christensen, Fimreite og Læg Reid 2007, Egeberg 2003). Et slikt kompromiss vil det også kunne være mellom store fagmiljøer og et desentralisert tjenestetilbud til befolkningen. Om en kommune vokser i størrelse bidrar ikke dette nødvendigvis til større fagmiljøer dersom fagpersonene er spredt tynt utover i kommunen. Slikt sett vil det nasjonale argumentet om større fagmiljøer i noen tilfeller være knyttet til det lokale konflikter rundt tjenestelokasjon. Dette fordi større fagmiljøer ofte vil fordre en sentralisering. Et motsvar til dette resonnementet kan være at det ikke nødvendigvis er for leveransen av tjenestene at fagmiljøene skal bli større, men for resurser som settes i bakkant til for eksempel utvikling. Men legges dette motsvaret til grunn snevres straks argumentet om større fagmiljøer inn. Bedre tjenester gjennom større fagmiljøer er et argument for systemkapasitet. Motsvaret synes i større grad å være koblet til lokale argumenter om tjenestelokasjon enn argumenter om borgereffektivitet. Lokaliseringsspørsmålet i Mosseregionen virker imidlertid å være først og fremst knyttet til fremtidig utvikling, og ikke i like sterk grad dagens tilbud. Debatten i Mosseregionen samsvarer med den nasjonale debatten i og med at tjeneste perspektivet er sterkt vektlagt som motivasjon for en reform, men det sterkeste motargumentet er lokalt betinget gjennom bekymring for manglende videreutvikling av tjenester i distriktsområdene. Det må imidlertid tilføyes at flere informanter mener samfunnsutvikling og demokratiutvikling bør ha en mer sentral plass i prosessen enn

tjenesteperspektivet. Dette er også vektlagt fra statlig hold, men bedre tjenester virker å være det mest sentrale argumentet til regjeringen.

I den nasjonale debatten har ikke regjeringen vektlagt stordriftsfordeler i form av økonomisk rasjonalisering. Dette samsvarer med prosessen i Mosseregionen der dette heller ikke er vektlagt. I Mosseregionen er utgangspunktet hvordan kommunen kan bli bedre, ikke billigere. Det å spare penger er ikke nødvendigvis godt egnet til skape entusiasme for en reform, spesielt ikke i Norge. Dette kan være noe av forklaringen på at kostnadseffektivitet ikke er vektlagt hverken nasjonalt eller lokalt i Mosseregionen. Dette er som vi har sett også noe informantene gir uttrykk for. Videre er det grunn til å tro at en rasjonaliseringsmotivasjon bak reformprosessen ytterligere ville styrket de lokale bekymringene knyttet til tjenestelokasjon. Desentraliserte tilbud er som regel dyrere å drifte en sentraliserte. En målsetning om å spare penger vil slikt sett kunne bidra til økt motvilje mot strukturendring i Våler og Råde. Det økonomiske argumentet til regjeringen bygger som vi har sett ikke på økonomiske stordriftsfordeler, men på kapasitet til økonomisk styring og økt forutsigbarhet. Argumentet er derfor knyttet til systemkapasitet. Kapasitet til økonomistyring og evne til å skape økonomisk forutsigbarhet er imidlertid ikke i vesentlig grad vektlagt av aktørene i Mosseregionen. Bedre økonomisk forutsigbarhet fremheves fortrinnsvis som eventuelle positive bieffekter av en endring. Kommunene i Mosseregionen er alle lavinntektskommuner, og slikt sett burde det de nasjonale økonomiske argumentene falle i god jord. Når de ikke gjør det synes det å kunne forklares med at eventuelle økonomiske gevinster er usikre. Den varslede gjennomgangen av inntektssystemet bidrar også til at argumentene knyttet til kommuneøkonomi blir ytterligere usikre. Samtidig kan den relativt like økonomiske situasjonen i kommunene bidra til å gjøre økonomien mindre relevant som tema.

Kommunereformen skal bidra til et styrket lokaldemokrati. I spørsmålet om demokratiutvikling samsvarer i stor grad den nasjonale debatten og den lokale diskusjonen i Mosseregionen. Spørsmålet om interkommunale samarbeid ansees av et stort flertall av informantene for å være et viktig spørsmål for den demokratiske utviklingen av kommunene. I likhet med den nasjonale debatten er interkommunale samarbeid et argument som slår begge veier. Både nasjonalt og lokalt i Mosseregionen blir det argumentert med at interkommunale samarbeid kan kompensere for mindre kommuners manglende systemkapasitet. Samtidig er tap av borgereffektivitet et motargument som blir trukket frem. Argumentasjonen knyttet til borgereffektivitet er først og fremst til stede i de mindre kommunene. Endringen i

kommunestørrelsen blir også størst her om det skulle gå mot en storkommune i regionen. Tap av identitet er også nasjonalt trukket frem som en utfordring ved i sammenslåingsprosesser (St.prp.95S: 31). I Mosseregionen syntes imidlertid ikke identitetsspørsmålet å være neon sentral utfordring for demokratisk utvikling. Utfordringen skal heller være å ivareta nærhet og innflytelse for distriktsområdene, som er foreslått løst gjennom lokalsamfunnsutvalg. Diskusjonen om lokalsamfunnsutvalg bør opprettes, og om det eventuelt bør tildeles oppgaver, synes å avspeile både en bekymring for tap av borgereffektivitet og en by-land dimensjon. Borgereffektivitet fordi lokalsamfunnsutvalg skal kompensere for eventuelt tap av nærhet, og by-land dimensjonen fordi det er for lokalsamfunnene utenfor Moss at utvalgene er mest aktuelle.

Evne til å utvikle attraktive byer og steder er noe som er sterkt vektlagt i reformdiskusjonen i Mosseregionen. Dette er også et sentralt argument fra regjeringen der Moss og Rygge trekkes frem som et eksempel på oppsplittede tettsteder. Den nasjonale definerings av funksjonelle samfunnsutviklingsområder ser ut til å treffe godt i Mosseregionen. Det at Moss er vokst inn i Rygge gjør at argumentet har spesielt sterk nedslagskraft her. For regionen som helhet er synet på denne målsetningen delt. Aversjonene som finnes i Mosseregionen mot det nasjonale argumentet om funksjonelle samfunnsutviklingsområder ser ut til å være knyttet til by-land dimensjonen. Mekanismen som skal gi bedre samfunnsplanlegging er at planleggingen skal skje ut i fra et prioriterende organ. Frykten blir da at det prioriterende organet blir byen, og at byen kan komme til overkjøre distriktene utenfor. I en slik situasjon kan det oppleves som tryggere å være herre i sitt eget hus, selv om huset er lite og avhengig av naboer for å levere det som kreves.

Kommunereformens tidlige fase kan beskrives som en diskusjon som er igangsatt fra sentralt hold, der regjeringens virkemiddel i de lokale diskusjonene fortrinnsvis er argumenter. Regjeringens argumenter treffer i hovedsak godt lokalt i Mosseregionen, og alle målsetningene, med unntak av de økonomiske, er sentrale argumenter også lokalt. Slikt sett har regjeringen i Mosseregionen lyktes med å definere hva reformen skal handle om. Motstanden mot strukturendring er imidlertid hovedsakelig tuftet på by-land dimensjonen og bekymring for fremtidig tjenestelokasjon. Det vil si at motargumentet ikke er tuftet på at reformen nødvendigvis vil gi dårligere tjenester eller samfunnsutvikling, men at tjenesteutviklingen eller samfunnsutviklingen ikke blir i tråd med det distriktskommunene ønsker. Noe av det samme ser vi for det nasjonale demokratiargumentet. Her er imidlertid

nærhet, kontakt og andre argumenter knyttet til borgereffektivitet vektlagt som motargumenter. Men disse argumentene blir hovedsakelig anført eller opplevd som relevante i distriktskommune Våler og Råde.

8 Konklusjon

Denne masteroppgaven har undersøkt hva som vektlegges av aktører involvert i kommunereformens tidlige prosesser i Mosseregionen. Dette her blitt gjort gjennom en caseanalyse som ved hjelp av intervjuer har gitt innblikk i diskusjonen lokalt i Mosseregionen.

Diskusjonen om hva som er riktig kommunestruktur har vært et stadig tilbakevendende tema, og diskusjonen er mer aktuell enn noen gang. En kommunereform der færre og større kommuner er hovedmålet er et av regjeringens viktigste prosjekter for Norge. Reformen føyer seg inn i rekken av europeiske initiativ for reformering av lokaldemokratiet. I denne sammenhengen finnes det to eksempler på sterkt styrte og gjennomgripende reformer, og mange eksempler på lokalt styrte reformer som ikke er gjennomgripende. Reformen er samtidig tvetydig. Målet er at reformen skal være gjennomgripende og det trues med tvang dersom ikke de lokale løsningene er i tråd med nasjonale interesser. Samtidig skal en ny kommunestruktur utformes lokalt og kommunene kan fritt velge hvordan de forholder seg til regjeringens argumenter i den tidlige fasen av reformen. Nedslagskraften til regjeringens argumenter lokalt i kommunene kan derfor bli viktig for resultatet av reforminitiativet. Hvordan et reforminitiativ ser ut vil avhenge av hvilken synsvinkel en har. Fra en lokal og kontekstuell synsvinkel vil strukturspørsmålet kunne se annerledes ut enn fra en generell og prinsipiell synsvinkel. Dermed oppstår det en spenning mellom en nasjonal reform og lokal gjennomføring, som er motivasjonen for de to bakenforliggende problemstillingene.

Oppgavens funn bygger på en systematisk intervjuundersøkelse av aktører involvert i reformprosessen i Mosseregionen. Oppgavens problemstillinger retter seg derfor mot hvordan den lokale reformdiskusjonen er lokalt i denne regionen.

8.1 Motiver for og i mot

Som presentert i innledningen (se figur 1.1) spørres det om motiver for og i mot en strukturendring i Mosseregionen. Motivene for reformen er i stor grad knyttet til de nasjonale og generelle argumentene. Bedre tjenester gjennom større fagmiljøer er sterkt vektlagt i alle de fire kommunene. Flertallet av respondentene i Mosseregionen mener det er et potensial for

høyere produktivitet, gjennom å dra mer nytte av hverandres fagmiljøer. Her forstås produktivitet i vid forstand, slik at det ikke bare handler om økonomisk effektivitet, men også den samlede ressursutnyttelsen i Mossregionen. Samtidig blir det av enkelte informanter fremholdt at innbyggerne er for fornøyd med tjenestene i dag, og at behovet for endring derfor ikke er sterkt tilstede. Utfordringene interkommunalt samarbeid gir for den lokaldemokratiske utviklingen er også noe et flertall av informantene vektlegger i sterk grad. Samtidig blir det også fremholdt av et mindretall at interkommunale samarbeid kan være et godt alternativ til sammenslåing. Dette gjenspeiler den nasjonale prinsipielle diskusjonen. I sammenheng med demokratisk utvikling blir argumenter knyttet til borgereffektivitet brukt. Kontakten mellom velgere og valgte sees på som en utfordring med økt kommunestørrelse for flere av informantene, men et flertall ser ikke dette forholdet som en sentral utfordring. Kommunestruktur etter funksjonelle samfunnsutviklingsområder er en målsetning som treffer godt i Mossregionen. Spesielt for kommunene Moss og Rygge er dette fremholdt som helt sentralt. Samtidig er samfunnsutviklingsdimensjonen et sterkt motiv for kommunene Våler og Råde til å bli værende som selvstendige kommuner. Dette fordi en prioritering fra et punkt skaper frykt for at distriktene utenfor det prioriterende punktet blir nedprioritert. Her ligger de største motivene mot en sammenslåing der alle de fire kommunene inngår. Denne konflikten kan også knyttes til lokalisering av tjenester. Videreutvikling av tjenestene i distriktsområdene skaper grobunn for bekymring. Det er imidlertid også informanter fra de små kommunene som ser det som en fordel for egne innbyggere å kunne planlegge tjenesteleveransen ut i fra en regionen som helhet. Spørsmål knyttet til økonomi blir av informantene fremholdt som underordnet i diskusjonen om en ny kommunestruktur. Økonomi er heller ikke det regjeringen virker å legge til grunn som viktigste motivator for strukturendring. I sammenheng med økonomi blir innbyggerøkonomien trukket frem som en mulig snubletråd eller motivator lenger ut i en prosess. Motivator, fordi innbyggerne Råde og Våler vil komme best ut ved en utjevning av de tekniske avgiftene. Snubletråd, fordi noen nødvendigvis vil komme dårligere ut av en slik utjevning.

Motivene for en strukturendring følger i hovedsak regjeringens generelle reformdefinering. Motivene i mot strukturendring følger i hovedsak lokale og kontekstuelle faktorer. Motivene for en strukturendring ligger i regjeringens målsetninger med unntak av målsetningen knyttet til økonomi. Motstanden er sterkest knyttet til motsetninger mellom byen i sentrum og landdistriktene rundt. Dette motivet mot én enkel kommune i Mossregionen er sterkere fremme enn borgereffektivitetsargumentet.

8.1.1 Samsvar, teori og paraksis

Regjeringens argumenter for en reform treffer godt som motiver for en sammenslåing i Mosseregionen. Dette kan forklares med at regionen på mange måter befinner seg i kjernen av hva regjeringen ønsker med reformen. Regionene har et omfattende interkommunalt samarbeid, reiseavstandene er korte, ingen naturlige grenser som fjorder og fjell, samt at størrelsen på de mindre kommunene gir utfordringer på enkelte av tjenestoområdene. Informantene ser i varierende grad gevinstmuligheter innenfor alle disse områdene. Regjeringens vektlegging av systemkapasitet er noe som finner gjenklang i Mosseregionen. Borgereffektivitetsargumentet er viktig for deler av utvalget, men bare et mindretall. Argumentet om borgereffektivitet virker også i Mosseregionen å delvis være knyttet til det lokale by-landforholdet. Motkreftene kan som sagt hovedsakelig forklares ut i fra en spenning mellom byen og landdistriktene rundt. At byen skal være motor i en ny storkommune er bakgrunnen for mye av motstanden mot reformen. Denne motstanden bør tolkes som en kontekstuell fundert motstand. Det vil si at den må forklares ut i fra egenskaper ved Mosseregionen. De lokalt funderte motargumentene bidrar ikke nødvendigvis til å gjøre regjeringens argumenter ugyldige, men de gjør argumentene mindre attraktive for enkelte av aktørene i prosessen

Mosseregionen som case viser at Dahl og Tuftes (1973) dilemma fortsatt er relevant, men systemkapasitet er vektlagt sterkere. Dilemmaet handler dypest sett om hva slags lokaldemokrati en ønsker å ha. Når systemkapasitet er vektlagt sterkere i Mosseregionen kan dette ha sammenheng med at staten allerede har tatt valg for hva lokaldemokratiet skal være. De norske kommunene skal være implementeringsorgan for stadig flere velferdsoppgaver, og dette setter krav til kommunenes systemkapasitet. Dahl og Tuftes (1973) dilemma synes først og fremst å være relevant fra en prinsipiell synsvinkel. I en sammenslåingsprosess vil det fra før alltid finnes kommunegrenser som eventuelt skal endres. Endring av disse grensene utredes ikke bak et slør av uvitenhet (Rawls 1971). Alle involverte kjenner dagens grenser. I en slik situasjon blir forventninger om hvordan en selv kommer ut av grensendringen viktig for vurderingene som gjøres. Dahl og Tuftes dilemma operer derimot på et prinsipielt plan, og gir først og fremst innsikt i viktige avveininger for verdier knyttet ulike typer av lokaldemokratier. Når lokaldemokratiske enheter som allerede finnes skal endre grenser, kan derimot fordelingskonflikter og andre lokale motsetninger kunne få en større plass. Det er ikke dermed sagt at Dahl og Tuftes (1973) ikke er relevant i en strukturendringsprosess. I slike

prosesser vil overordnende generelle avveininger også ha en sentral betydning, noe det også har i Mosseregionen, men Mosseregionen som case viser at lokale motsetninger som by-land-dimensjonen kan få en større vekt.

Hva som blir utfallet av prosessen i regionen ligger frem i tid. Allikevel viser Mosseregionen som case at en gjennomgripende nasjonal strukturendring, gjennom å innlemme små kommuner i byer, er vanskelig ut i fra lokal frivillighet alene. De lokalt funderte argumentene stopper prosesser. Ved en grenseendring vil det alltid være usikkerhet om hvilke konsekvenser endringen får. Det å gå inn for en endring vil derfor innebære et stort politisk ansvar om konsekvensene oppleves som negative. Slikt sett vil det som oftest fra et lokalt ståsted være minst risiko forbundet med å fortsette som selvstendig kommune. Derfor må en gjennomgripende strukturereform være et kompromiss mellom statlig styring og lokal medvirkning hvis den skal lykkes. Dersom en prosess utformes lokalt uten styring eller bruk av tvang vil de nasjonale argumentene ofte stille svakt mot de lokale konfliktene. Jamfør by-land-konflikten i Mosseregionen, en region der mye ellers bør ligge til rette for en sammenslåing av de fire kommunene.

8.2 Videre forskning

Denne masteroppgaven har kun sett på én region. Dette er på mange måter en nokså typisk region, men avstandene er ikke spesielt store og geografien er ikke spesielt utfordrende, noe som preger andre deler av distrikts-Norge. Regionen kan på flere måter sees på som en «most likely» region i betydningen at reformens gjennomslagskraft bør være størst her. En annen undersøkelse kunne dermed tatt for seg en region der avstander og geografi i større grad kan påvirke prosessen.

Når det settes punktum for denne oppgaven er de lokale prosessene med kommunereformen igangsatt, men langt fra ferdig. Når utfallet av reformen er klart vil det kunne være interessant å gjennomføre en implementeringsstudie av reformen. Store forventninger i Akersgata 59 kan gå til grunne i Råde (Pressman og Wildavsky 1984).

Denne oppgaven har sett på hva som vektlegges fra sentrale aktører med spesielt og kjennskap til prosessen. En strukturereform kan imidlertid ikke overlates til eksperter alene. En studie av hva som vektlegges i den bredere folkelige medvirkningen, vil derfor være et interessant spørsmål på et senere tidspunkt.

Når det foreligger et utfall av reformen som helhet kan en kvantitativ studie, jamfør Bhatti, Olsen og Pedersen (2011), som ser på betydningen av tjenestelokasjon i reformen være relevant. Norges geografi bidrar til at denne problemstillingen kan være ytterligere relevant.

Referanseliste:

- Adcock, Robert og David Collier (2001). "Measurement Validity: A Shared Standard for Qualitative and Quantitative Research". *American Political Science Review* 95: 529-546.
- Andersen, Svein S. (2006). "Aktiv informantintervjuing". *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*. 22: 278-298.
- Bakken, Erling (2012). *Sarpsborg kommune 20 år*. Sarpsborg kommune (upublisert)
- Baldersheim, Harald og Lawrence E. Rose (2010). *Territorial choice – The politics of boundaries and borders*. Hampshire: Palgrave Macmillan
- Baldersheim, Harald, Per Arnt Pettersen, Lawrence E. Rose og Morten Øgård (2003). *Er smått så godt? Er stort så flott? Analyser av kommunestrukturens betydning*. Forskningsrapport 1/2003. Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Berry, Jeffrey M. (2002). "Validity and Reliability Issues in Elite Interviewing". *PS: Political Science and Politics* 35 (4): 679-682.
- Bhatti, Yosef og Kasper M. Hansen (2011). "Who 'marries' whom? The influence of societal connectedness, economic and political homogeneity, and population size on jurisdictional consolidations" *European journal of political science*: 50: 212–238.
- Bhatti, Yosef, Asmus Leth Olsen, og Lene Holm Pedersen (2011). "Keeping the Lights On: Citizen Service Centers in Municipal Amalgamations." *Administration in Social Work* 35(1): 3–19.
- Bhuller, Manudeep Singh (2009). *Inndeling av Norge i arbeidsmarkedsregioner*. Notat. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå
- Blom-Hansen, Jens, Kurt Houlberg og Søren Sterrizlew (2014) "Size, Democracy, and the Economic Costs of Running the Political System." *American Journal of Political Science* 00(0): 1–14

- Brandtzæg, Bent A. (2014) *Kommunesammenslåing og regional utvikling. Betydning av identitet og tilhørighet. TF-notat nr. 29/2014*. Til Distriktssenterets workshop på Gardermoen 16. juni 2014
- Brandtzæg, Bent A. og Torjus Bolkesjø (2005) *Den vanskelige dialogen – om innbyggerhøring og evaluering av forsøket på kommunesammenslutning i Valdres i 2004*. Bø: Telemarksforskning. Rapport nr 224 Telemarksforskning.
- Bruknapp, Arne (2015) *Interkommunalt samarbeid i Mosseregionen*. Prosjektet «utredning av ny kommunestruktur i Mosseregionen» (upublisert)
- Bryman, Alan (2008). *Social Research Methods*. Oxford: Oxford University Press
- Christensen, Tom, Anne L. Fimreite og Per Læg Reid (2007). Reform of the employment and welfare administrations—the challenges of co-coordination diverse public organizations. *International Review of Administrative Sciences*.73 (3): 389–408
- Christensen, Tom, Per Læg Reid, Paul G. Roness og Kjell Arne Røvik (2009). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Dahl, Robert A. (1967) “The City in the Future of Democracy.” *American Political Science Review* 41(4): 953–70.
- Dahl, Robert A. og Edward R. Tufte (1973) *Size and Democracy*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Direktoratet for forvaltning og IKT (2013). *Rådata fra Innbyggerundersøkelsen 2013* [hentet 2.2015 fra:
<http://www.difi.no/innbyggerundersokelsen/r%C3%A5data%2018.%20august%202014>]
- Distriktssenteret (2014). *Kunnskap og erfaringer fra prosesser med kommunesammenslåing*. Steinkjer: Distriktssenteret - Kompetansesenter for distriktutvikling.
- ECON (2008). ”Rekruttering og arbeidskraft i kommunene- en kunnskapsstatus”. Rapport 2008:128. Econ Pöyry
- Egeberg, Morten (2003). “How bureaucratic structure matters: An organisational perspective” I: Guy Peters og Jon Pierre (red). *Handbook of Public Administration*. London: Sage

- Ekspertutvalget (2014) *Kriterier for God Kommunestruktur- Delrapport fra ekspertutvalget*
- Endresen, Jan A. (2014). *Fornuft og Følelse - En studie av kommunesammenslåingen mellom Ølen og Vindafjord*. Masteroppgave. Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo
- Fimreite, Anne L., Tommy Tranvik, Per Selle, Yngve Flo (2007). "Når sektorbandene slites." *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 48. (2): 165-193
- Fimreite, Anne Lise (2003). «Velfersstat og lokaldemokrati – Uforenelige størrelser?». *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*. 03: 335-339
- Fimreite, Anne Lise, Yngve Flo og Tommy Tranvik (2002): *Lokalt handlingsrom og nasjonal integrasjon. Kommuneideologiske brytninger i Norge i et historisk perspektiv*. Oslo: Makt- og demokratiutredningen. Rapport nr 50.
- Frisvoll, Svein og Reidar Almås (2004). *Kommunestruktur mellom fornuft og følelser*. Trondheim: Bygdeforskning. Rapport 5/04.
- Fylkesmannen i Østfold (2014). *Arbeidshefte til støtte for kommunenes utredninger i kommunereformen*. (upublisert).
- George, Alexander L. og Andrew Bennett (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Gerring, John (2007). *Case Study Research. Principles and Practices*. Cambridge: Cambridge University Press
- Goldsmith, Michael J. og Edward C. Page (2010). *Changing government relations in Europe: from localism to intergovernmentalism*. Vol. 67. London: Routledge.
- Goldstein, Kenneth (2002). "Getting in the Door: Sampling and Completing Elite Interviews". *PS: Political Science and Politics*. 35 (4): 669-672
- Guba, Egon G. og Yvonna S. Lincoln (1994). "Competing paradigms in qualitative research", i Norman K. Denzin og Yvonna S. Lincoln (red.). *Handbook of qualitative research*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications

- Gundersen, Frants, og Dag Juvkam (2013). *Inndelinger i senterstruktur, sentralitet og BA-regioner*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Hirsch, Werner Z. (1959). "Expenditure Implications of Metropolitan Growth and Consolidation." *Review of Economics and Statistics* . 41 (3): 232–41
- Høyre og Fremskrittspartiet (2013). *Politisk Plattform for en regjering utgått av Høyre og Fremskrittspartiet*. Sundvolden, 7. oktober 2013
- Jacobsen, Dag I. (2013). «Frivillighet eller tvang? Kommunestrukturdebatten i Norge». I: *Nordisk Administrativt Tidsskrift*. (2): 74-87
- Jacobsen, Martin W. (2014). *Samarbeid eller sammenslåing - En Caseanalyse av interkommunalt helsesamarbeid i Mossregionen i lys av sammehandlingsreformen og kommunereformen*. Masteroppgave. Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo
- Juvkam, Dag (2002). "Inndeling i bo- og arbeidsmarkedsregioner". Rapport 2002:20. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Keating, Michael (1995). "Size, Efficiency and Democracy: Consolidation, Fragmentation and Public Choice." I: D. Judge, G. Stoker og H. Wolman (red.) *Theories of Urban Politics*. London: Sage.
- King, David. N. (1984). *Fiscal Tiers: the Economics of Multi-Level Government*. London: Allen and Unwin
- King, Gary, Robert O. Keohane og Sidney Verba (1994). *Designing Social Inquiry*. Princeton: Princeton University Press
- Kjellberg, Fransesco og Tore Hansen (1979). *Det kommunale hamskiftet*. Gyldendal norsk forlag.
- Klausen, Jan E. (2004). *Lokale folkeavstemninger om kommunesammenslåing – dialogen mellom velgere og kommunale eliter*. Oslo: NIBR. NIBR-rapport 2004: 5.
- Klausen, Jan E. og Åge Johnsen (2006). Kommunesammenslåinger politiske økonomi: En analyse av velgeratferd i rådgivende folkeavstemninger. *Norsk statsvitenskaplig tidsskrift*, 22 (1): 22-45

- Kleven, Thor Arnfinn (2002). "Begrepsoperasjonalisering", kap. 5 i Thorleif Lund (red.). *Innføring i forskningsmetodologi*. Oslo: Unipub forlag.
- KMD (2014) *Oppdragsbrev til Fylkesmannen 03.07.2014 Fra Kommunal og Moderniserings Departementet* [Hentet 08.2014 fra http://www.regjeringen.no/nb/dep/kmd/dok/andre/brev/utvalgte_brev/2014/Kommune_reform---Oppdragsbrev-til-Fylkesmannen.html?id=764999]
- Kommuneloven (2015). *Lov om kommuner og fylkeskommuner*.
- Kuhlmann, Sabine og Hellmut Wollmann (2014). *Introduction to comparative public administration : administrative systems and reforms in Europe*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Larsen, Helge O. (1995). "Demokrati og kommuneinndeling" i Hansen, Tore og Offerdal, Audun. (red.): *Borgere, tjenesteytere og beslutningstakere*. TANO
- Lassen, David og Søren Sterritzlew (2011). "Jurisdiction Size and Local Democracy: Evidence on Internal Political Efficacy from Large-scale Municipal Reform." *American political science review*. 105 (2): 238-258
- Lijphart, Arend (1971). "Comparative Politics and the Comparative Method". *The American Political Science Review*, 3: 682-693.
- Lov om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (inndelingslova). (2014).
- Lund, Thorleif (2002). "Metodologiske prinsipper og referanserammer", kap. 3 i Thorleif Lund (red.). *Innføring i forskningsmetodologi*. Oslo: Unipub forlag
- Manheim, Jarol B., Craig Leonard Brians, Lars Willnat og Richard C. Rich. (2006). *Empirical Political Analysis*. New York: Pearson Longman
- Monkerud, Lars C, (2004). *Politiske og økonomiske drivkrefter ved kommunesammenslåinger - en analyse av holdningene hos norske lokalpolitikere*. Masteroppgave. Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo
- Monkerud, Lars C. (2003). *Undersøkelse av lokalpolitikere og rådmenn 2002/2003. En redegjørelse for undersøkelsens relevans, gjennomføring og datakvalitet - samt noen*

- hovedtendenser*, Discussion Paper 3/2003, Handelshøyskolen BI. Se:
[http://web.bi.no/forskning/papers.nsf/Lookup/dp2003-03/\\$file/dp2003-03.pdf](http://web.bi.no/forskning/papers.nsf/Lookup/dp2003-03/$file/dp2003-03.pdf)
- Moss, Rygge, Råde og Våler (2015) *Referat fra møte med rådmennene 05.03.15*. Prosjektet «utredning av ny kommunestruktur i Mosseregionen» (upublisert).
- Myrvold, Trine M. (2001). ”Smått og godt? Om de minste kommunenes evne til å imøtekomme generalistkommunekravet”. Prosjektrapport 2001:01. Norsk institutt for by- og regionforskning.
- NOU 1986:7: *Forslag til endringer i kommuneinndelingen for Horten, Tønsberg og Larvik*
- NOU 1989:16: *Kommuneinndelingen for byområdene Sarpsborg, Fredrikstad, Arendal, Hamar og Hammerfest*.
- NOU 1992:15: *Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring*.
- Oates, Wallace E. 1972. *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Ostrom, Elinor (1972). “Metropolitan Reform: Propositions Derived from Two Traditions.” *Social Science Quarterly* 53(3): 474–93
- Paddison, Ronan (2004). “Redrawing Local Boundaries: Deriving the Principles for Politically Just Procedures.” I: J. Meligrana (red.) *Redrawing Local Boundaries: An International Study of Politics, Procedures, and Decisions*. Vancouver–Toronto: UBC Press.
- Platon (2015). *Book of laws*. Book 5. Tufts University:
<http://www.perseus.tufts.edu/hopper/text?doc=Perseus:text:1999.01.0166> [lest 2.2015]
- Presman, Jeffrey L. og Aron Wildavsky (1984). *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland (...)*. University of California Press.
- Rådmannen Våler (2015). *Kommunereformen 2014-2015. Arbeidshefte til støtte for kommunenes utredninger i kommunereformen*. (upublisert)
- Rawls, John (1971). *A Theory of Justice*. Oxford: Oxford University Press

- Rose, Lawrence E. (2014). ”En tur gjennom kommunestrukturens landskap: Hvor fører den hen?”. Kapittel 3 i Jill Beth Otterlei og Leif Kristian Monsen (red). *Valg, velferd og lokaldemokrati – Festskrift til Per Arnt Pettersen*. Trondheim: Tapir Forlag
- Rose, Lawrence E. og Per Arnt Pettersen (2009). ”Lokaldemokratiets grunnvoll: Innbyggernes politiske interesse og kompetanse”. Kap 11 i Jo Saglie(red). *Det nære demokratiet*. Oslo: Abstrakt forlag
- Rothstein, Bo (1991). *Politik som organisation—Förvaltningspolitikens grundproblem*. Stockholm: SNS Förlag.
- Sawyer, Malcolm C. (1991). *The Economics of Industries and Firms: Theories, Evidence and Policy*. London: Routledge.
- SSB (2014). ”Kommune- Stat- Rapportering”. Statistisk Sentralbyrå.
<http://www.ssb.no/offentlig-sektor/kostra> [Lest 20.02.15]
- St.prp. 95S (2014). *Meldingsdel i Kommuneproposisjonen 2015. St. Prop. 95S (2013-2014)*
- Swianiewicz, Paweł (2010). ”Territorial Fragmentation As a Problem, Consolidation As a Solution?” Kap 1. I Paweł Swianiewicz (red.). *Territorial Consolidation Reforms in Europe*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative
- Tansey, Oisín (2007). ”Process Tracing and Elite Interviewing: A Case for Non-probability Sampling”. *PS: Political Science and Politics* 40 (4): 765-772
- Thorsnæs, Geir (2014a) *Moss*. Store norske leksikon. [Hentet 09.2014 fra <https://snl.no/Moss>]
- Thorsnæs, Geir (2014b) *Våler – kommune*. Store norske leksikon. [Hentet 09.2014 fra <https://snl.no/V%C3%A5ler%2F%C3%98stfold>]
- Thorsnæs, Geir (2014c) *Rygge*. Store norske leksikon. [Hentet 09.2014 fra <https://snl.no/Rygge>]
- Thorsnæs, Geir (2014d) *Råde*. Store norske leksikon [Hentet 09.2014 fra <https://snl.no/Råde>]
- Tranøy, knut E. (1986) *Vitenskapen – Samfunnsmakt og livsform*. Oslo: Universitetsforlaget
- Vanebo, Ove (2012). *Kommunesammenslåing. Færre og sterkere kommuner*. Rapport for Civita.

Verba, Sidney and Norman Nie (1972) *Participation in America: Political democracy and social equality*. New York: Harper and Row

Verhoest, Koen, Gert Bouckart, & Guy B. Peters (2007). Janus-faced reorganization: Specialization and coordination in four OECD countries in the period 1980–2005. *International Review of Administrative Sciences*. 73 (3): 325–348

Vinsand, Geir (2005). *Re-effekter. Etterundersøkelse av sammenslutningen mellom Ramnes og Våle*. Agenda Utredning og Utvikling AS. Rapportnr.: R5171

Yin, Robert K. (2003). *Case study research: Design and methods*. London, Sage Publications.

Vedlegg

Vedlegg 1. Intervjuguide:

Nedenfor gjengis den standardiserte intervjuguiden som ble laget som et utgangspunkt for intervjuene med informantene fra kommunene. Ved intervjuet hos fylkesmannen og av konsulenten ble denne tilpasset intervjuobjektene stilling og tilknytting til reformen. Intervjuguiden ble benyttet på en fleksibel måte der rekkefølgen på spørsmålene og eventuelle oppfølgingsspørsmål ble justert ut fra den retningen intervjuet tok

Innledning:

- Hva er din rolle i arbeidet med utredningen av kommunereformen?
- Opplever du statens eller fylkesmannens styring av reformen som preget av tilsyn og styring eller hjelp og veiledning?
- Hva opplever du er de viktigste argumentene for en sammenslåing med en eller flere av kommunene i Mossregionen?
- Og hva er mener du er de viktigste argumentene mot?
- Hvordan opplever du at regjeringens reforminitiativ er blitt tatt i mot blant kommunepolitikere og administrasjon?
- Har det vært vanskelig å etablere hvilke andre kommuner det skal utredes sammen med?

Systemkapasitet og borgereffektivitet

- Opplever du at dagens interkommunale samarbeid flytter makt ut av kommunestyret?
- Vil di si at dagens interkommunale samarbeid er et argument for eller mot sammenslåing?
- Er ønske rimeligereproduksjon av tjenester et tema utredningsarbeidet?
- Vil en sammenslåing kunne gi mer spesialisering av kommunale tjenester?
- Vil en sammenslåing ha betydning for arealplanleggingen i regionen?
- Dersom det skulle gå mot en sammenslåing: Blir det lettere eller vanskeligere for innbyggerne å påvirke politiske saker i en ny og større kommune?
- Blir det lettere eller vanskeligere for innbyggerne å komme i kontakt med kommunepolitikere i en eventuell ny kommune?

Lokale økonomiske fordelingskonflikter

- Kan du kort fortelle hvordan du opplever den økonomiske situasjonen i din kommune relativt til andre kommuner i Mosseregionen?
- Tror du ulik kommuneøkonomi kunne bli en konfliktsak i utredningen med de andre kommunene?

Lokalisering av tjenester

- Tror du en sammenslåing kunne føre til at tjenester som nå er lokalisert i din kommune blir flyttet?
- Opplever du at det kan bli dragkamp om hvor de ulike tjenestene skal lokaliseres?
- Er garantier eller avtaler om hva som blir og hva som eventuelt blir flyttet viktig for din innstilling til sammenslåing?

Stor, liten, by og land

- Opplever du at din kommune som by/landkommune utfordringer som ikke deles av land/bykommunene i regionen?
- Hvordan tror du at disse spørsmålene vil bli ivaretatt dersom det blir en sammenslåing i regionen?
- Opplever du det som en utfordring i utredningsarbeidet at kommunene i Mosseregionen har ulikt innbyggertall?

Identitet

- Opplever du at din kommune er i et slags skjebnefellesskap med de andre kommunene i regionen?
- Hva er din oppfatning om navn på en ny sammenslått kommune?
- Hvordan vil det oppleves å eventuelt miste eller endre kommunevåpen?
- Anser du folks tilhørighet til kommunen som sterk?

Avslutning

- Opplever du det at reformen har to ulike løp som en konfliktsak?
- Hvilke forutsetninger mener/tror du må på plass for at din kommune skal kunne vedta frivillig sammenslåing?
- Hva tror du blir utfallet av prosessen i Mosseregionen?
- Noe annet du vil trekke frem som ikke er blitt nevnt?

Vedlegg 2. Liste over informanter:

Navn	Posisjon	Dato	Sted
Bruknapp, Arne	Konsulent	23.mar.15	Telefon
Dyvik, Benedicte	Opposisjonspolitiker, Våler	26.feb.15	Våler Herrerredshus
Gjellebæk, Torleif	Prosjektleder ved Fylkesmannen i Østfold	19.mar.15	Statens Hus, Moss
Hedum, Bente	Rådmann, Moss	10.mar.15	Rådhuset, Moss
Kaabel, Reidar	Ordfører, Våler	11.mar.15	Våler Herrerredshus
Karlsen, Hans Petter	Rådmann, Våler	26.feb.15	Våler Herrerredshus
Molving, Gerd Louise	Opposisjonspolitiker, Rygge	01.apr.15	Telefon
Nevra, Ivar	Rådmann, Rygge	27.feb.15	Rådhuset, Rygge
Pettersen, Tage	Ordfører, Moss	20.feb.15	Rådhuset, Moss
Rafsøl, Rene	Ordfører, Råde	23.feb.15	Rådhuset, Råde
Skartlien, Inger-Lise	Ordfører, Rygge	27.feb.15	Rådhuset, Rygge
Svagård, Morten	Rådmann, Råde	10.mar.15	Rådhuset, Råde
Tollerud, Hanne Kristin	Opposisjonspolitiker, Moss	19.mar.15	Telefon
Tranøy, Jarle	Opposisjonspolitiker, Råde	12.mar.15	Telefon