

Kommunesammenslåingsprosessen i Stokke kommune 2013-2015

Ida Sofie Kausland



Masteroppgave ved institutt for statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

Mai 2015

Kommunesammenslåingsprosessen i Stokke kommune 2013-2015

© Ida Sofie Kausland

2015

Kommunesammenslåingsprosessen i Stokke kommune 2013-2015

Ida Sofie Kausland

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

Trykk: Allkopi, Oslo

Sammendrag

Tema for denne oppgaven er den lokale kommunesammenslåingsprosessen i Stokke kommune. På bakgrunn av kommunereformen som ble varslet av Solberg-regjeringen høsten 2013, igangsatte Stokke en sonderingsprosess om hvilke sammenslåingsalternativer som var aktuelle for kommunen å slå seg sammen med. Den videre prosessen resulterte i forhandlingsmøter med nabokommunene Sandefjord og Andebu, og et endelig vedtak om sammenslåing februar 2015. Oppgaven undersøker sammenslåingsprosessen i Stokke fra 2013-2015, men vil også ta fatt i tidligere prosesser i kommunen knyttet til kommunestruktur, da dette vil danne et viktig bakteppe for å forstå prosessen som har pågått. Problemstillingen som undersøkes i denne oppgaven er hva som kan forklare at Stokke kommune så raskt kom frem til en beslutning om sammenslåing, herunder hvilke faktorer som kan forklare kommunens valg av sammenslåingspartnere.

Oppgaven anvender teorien om rasjonelle aktører, community power-debatten, og teorien om policyentreprenørskap som teoretiske innfallsvinkler. Perspektivene vil være gjensidig utfyllende og fremheve forskjellige sider ved beslutningsprosessen. I lys av disse, vil oppgavens fokus rette seg mot betydningen av økonomi for valg av partner, betydningen av ressurssterke aktører i lokalsamfunnet, samt betydningen av policyentreprenørskap for sammenslåingsutfallet. Oppgaven er et casestudium og benytter intervju- og dokumentstudier som metoder for datainnsamling. Dokumentgjennomgangen supplert med intervjudata, viser at kommuneøkonomi har vært en sentral faktor for hvorfor beslutningstakerne i Stokke ønsket Sandefjord som partner. Videre viser analysen at det endelige retningsvalget har vært et lite omstridt tema blant majoriteten av innbyggerne, fagforeningene og næringslivet. Motstanden har hovedsaklig kommet fra Stokkes nordlige befolkning på tettstedet Vear. Et ytterligere sentralt funn i oppgaven er at ordføreren i Stokke har vært en policyentreprenør, som har hatt kontroll over dagsordenen og styrt den i en bestemt retning.

Forord

Først og fremst vil jeg takke min veileder ved UIO. Harald Baldersheim har vært en svært inspirerende og dyktig veileder gjennom hele skriveprosessen. Tusen takk for ditt engasjement rundt caset mitt, og for konstruktive og lærerike kommentarer. Jeg vil også takke informantene som har stilt opp til intervju, for velvillig å ha delt sine synspunkter og erfaringer fra sammenslåingsprosessen i Stokke kommune. Uten dere ville ikke denne oppgaven vært en realitet.

En stor takk rettes til min store, fantastiske familie: Helle, Halvard, Marta Johanne, Joakim, Janne, Simon og Toril. Jeg vil spesielt takke min mor for å minne meg på de viktige tingene i livet, og min far for å få meg til å tenke i riktig retning. Takk for at dere alltid har umåtelig tro på meg.

Takk til min gode venn Ane for gjennomlesing. Camilla, du har vært min viktigste støttespiller gjennom et fem år langt studieløp – sammen har vi kommet i mål!

Eventuelle feil, unøyaktigheter og mistolkninger i oppgaven er jeg selv ansvarlig for.

Antall ord: 22 565

Oslo, mai 2015

Ida Sofie Kausland

Innholdsfortegnelse

1 Innledning	1
1.1 Presentasjon av tema og problemstilling	1
1.2 Oppgavens formål	2
1.3 Gangen i oppgaven	3
1.4 Kommunesammenslåinger i Norge	4
2 Teoretiske perspektiver	6
2.1 Teorien om rasjonelle aktører	6
2.1.1 Forventninger til funn	8
2.2 Community power-debate	8
2.2.1 Forventninger til funn	11
2.3 Policyentreprenørskap	12
2.3.1 Forventninger til funn	15
2.4 Kort oppsummering	15
3 Forskningsdesign, metode og gjennomføring	17
3.1 Casestudie som forskningsdesign	17
3.1.1 Implikasjoner av forskningsdesignet	18
3.2 Datainnsamling	18
3.2.1 Datagrunnlag	18
3.2.2 Metode for datainnsamling	19
3.2.3 Utvalgsmetode	20
3.2.4 Intervjuenes gang	21
3.3 Validitet og reliabilitet	22
3.4 Kort oppsummering	23
4 Empiriske funn fra Stokke kommune	24
4.1 Bakteppet for prosessen og ulike veivalg for Stokke kommune	25
4.1.1 Kommunen utreder syv alternativer	27
4.1.2 Retningsvalget dannes	29
4.1.3 Forhandlingene som førte frem til en beslutning	31
4.2 Hvilken rolle spilte økonomiske faktorer for valg av sammenslåingspartner?	34
4.3 Hvilken rolle spilte ressurssterke aktører i lokalsamfunnet i prosessen?	37

4.3.1	Vear-aksjonen.....	38
4.3.2	Andre aktører.....	41
4.4	Hvilken rolle spilte policyentreprenørskap i prosessen?	43
4.5	Kort oppsummering	46
5	Analyse	47
5.1	Betydningen av økonomi for valg av partner	48
5.2	Betydningen av ressurssterke aktører i lokalsamfunnet	50
5.3	Betydningen av policyentreprenørskap	55
5.3.1	Ordføreren som dagsordensetter	55
5.3.2	Hvordan har ordføreren skapt oppslutning?.....	56
5.4	Oppsummering: I hvilken grad har hypotesene fått støtte?.....	60
6	Konklusjon	62
6.1	Teoretiske implikasjoner	62
6.2	Veien videre.....	64
	Litteraturliste	66
	Vedlegg 1: Oversikt over informanter og intervju	73
	Vedlegg 2: Intervjuguide – eksempler på spørsmål	74
	 Tabeller og figurer	
	<i>Tabell 4.1: Oversikt over sentrale vedtak i kommunestyret i Stokke 2013-2015</i>	<i>24</i>
	<i>Tabell 4.2: Argumenter for og imot Sandefjord</i>	<i>30</i>
	<i>Tabell 4.3: Argumenter for og imot Tønsberg/TNT</i>	<i>30</i>
	<i>Figur 4.1: Kart over SAS-kommunene</i>	<i>33</i>
	<i>Tabell 4.4: Finansielle nøkkeltall, utvalgte nøkkeltall</i>	<i>34</i>

1 Innledning

1.1 Presentasjon av tema og problemstilling

Da Solberg-regjeringen tiltrådte høsten 2013, varslet de en gjennomgang av dagens kommunestruktur. I mai 2014 la regjeringen frem Kommuneproposisjonen 2015, med en egen meldingsdel om reformen (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014). Stortinget vedtok så reformen 18. juni 2014. Reformen innebærer å redusere antall kommuner ved å slå disse sammen til større kommunale enheter. Hovedargumentet som ligger til grunn for reformen, er at større kommuner vil være mer «robuste» tjenesteprodusenter, noe regjeringen mener er nødvendig for at kommunene skal være i stand til å møte fremtidige samfunnsmessige utfordringer. Regjeringen har lagt opp til frivillige lokale prosesser frem til våren 2016, hvor kommunene selv skal vurdere og avklare om det er aktuelt å slå seg sammen med nabokommuner. I lys av disse pågående sammenslåingsprosessene er det overordnede temaet for denne oppgaven å undersøke en konkret sammenslåingsprosess lokalt i én kommune. Denne studien tar for seg sammenslåingsprosessen i Vestfoldkommunen Stokke, og søker å besvare følgende problemstilling:

Hva kan forklare at Stokke kommune så raskt kom frem til en beslutning om sammenslåing, herunder hvilke faktorer kan forklare kommunens valg av sammenslåingspartnere?

Kommunen, med sine om lag 11 500 innbyggere, vedtok 5. februar 2015 å slå seg sammen med Sandefjord og Andebu kommune. Stokke har gjennom flere år inngått i en rekke interkommunale samarbeidsordninger i Vestfold. Regjeringens varslede kommunereform ble startskuddet for Stokkes sammenslåingsprosess, og resulterte i en innledende fase med mange sonderingsrunder om hvilke potensielle partnere kommunen anså som ønskelige. Det ble utredet flere alternativer, før det endelige retningsvalget mot Sandefjord, og etter hvert Andebu, ble formet. De formelle forhandlingsmøtene mellom Stokke, Sandefjord og Andebu startet tidlig høsten 2014, og resulterte i et endelig ønske om sammenslåing i februar 2015. I teorien kunne prosessen munnet ut i andre utfall enn det som nå er vedtatt. Utfallsrommet har vært stort tidlig i prosessen, men har deretter blitt styrt mot et bestemt resultat.

1.2 Oppgavens formål

Formålet med denne oppgaven er å kartlegge selve *beslutningsprosessen* i Stokkes arbeid med kommunesammenslåing, herunder beslutningen om ønske(de) partner(e). Den tidsmessige fremdriften har vært rask etter at kommunen vedtok å gå i forhandlinger med Sandefjord og Andebu. På den annen side har kommunen tatt fatt i problemstillinger vedrørende kommunestruktur også *før* kommunereformen ble varslet. Kommunen har ved tidligere anledninger diskutert kommunestruktur og de mulige fordeler og ulemper en sammenslåing med en eller flere av nabokommunene vil kunne medføre. Denne oppgaven søker å identifisere hvilke initiativtakere og aktører innenfor og utenfor de lokale styringsorganene som driver frem en endelig politisk beslutning om sammenslåing. Likeså vil oppgaven undersøke i hvilken grad denne tilsynelatende raske sammenslåingsprosessen har møtt motstand, og hvordan dette har påvirket den politiske dagsordenen. Et sentralt moment i oppgaven er derfor å kartlegge hvilke aktører som har hatt innflytelse i prosessen.

Retningsvalget Sandefjord var ikke en opplagt vei å gå. Stokke har tradisjonelt orientert seg mer mot bykommunen Tønsberg i nord, og det var for mange overraskende at handlingsvalget endte mot sør. En undersøkelse av hvilke faktorer som har påvirket kommunens endelige beslutning, og hvorfor den ene bykommunen ble valgt fremfor den andre, kan derfor gi kunnskap om hvilke egenskaper ved en potensiell partner som vektlegges i en sammenslåingsprosess. En studie av den danske kommunereformen viser for eksempel at samfunnsmessig tilhørighet, befolkningsstørrelse og geografi var viktige faktorer for sammenslåing, mens politisk og økonomisk likhet mellom kommunene ikke var av stor betydning for valg av partner (Bhatti og Hansen, 2011, 212). Hvordan har beslutningstakerne i Stokke vurdert alternativene?

Det eksisterer mye kunnskap om de tekniske, organisatoriske og økonomiske sidene ved kommunesammenslåinger, men ikke fullt så mye om hvordan en prosess kan gjennomføres (Distriktssenteret, 2014, 3). Denne oppgaven vil beskrive prosessen i bredde, samtidig som en avgrensning må til. Fokusområdene vil være aktørmønstrene og insentivstrukturen i prosessen, og kan i så måte gi økt kunnskap om hvordan problemstillinger i relasjon til dette vurderes og håndteres lokalt. Den tidsmessige avgrensningen vil være fra rådmannen i Stokke fikk i oppdrag av politikerne å utrede potensielle sammenslåingsalternativer i desember 2013, til kommunestyret i Stokke vedtok at søknad om sammenslåing skulle sendes 2. februar 2015.

1.3 Gangen i oppgaven

For å kunne besvare problemstillingen vil oppgaven struktureres på følgende vis: *Kapittel 2* tar utgangspunkt i tre teoretiske perspektiver som kan gi inntak til potensielle forklaringer på hvordan den politiske dagsordenen har blitt satt og styrt. Den teoretiske gjennomgangen vil ta for seg teorien om rasjonelle aktører, community power-tradisjonen og Kingdons (2003) agendasettingsteori med hovedvekt på policyentreprenørskap. Sistnevnte perspektiv vil suppleres med teori om politisk lederskap. De teoretiske perspektivene er gjensidig utfyllende innfallsvinkler som kan fremheve forskjellige sider ved en beslutningsprosess. Teorien om rasjonelle valg retter blikket mot hvorvidt kommunen søker etter den mest fordelaktige partneren, community power-tradisjonen setter søkelys på konkurrerende interesser og ressurssterke aktører i et lokalsamfunn, mens policyentreprenørskap og lederskapsteori tar for seg betydningen av politisk lederskap. I sum vil perspektivene gi grunn til å utpeke hvilke drivere som har ført beslutningsprosessen frem, og hvilke faktorer som har påvirket retningsvalget Stokke tok. Kapittelet diskuterer hvorvidt faktorene kan forventes å spille en rolle i prosessen, og det fremlegges ulike hypoteser knyttet til disse.

Kapittel 3 redegjør for hvilket forskningsdesign jeg har valgt for å kunne teste de fremlagte hypotesene, hvilke datakilder oppgaven baserer seg på, og hvilke metoder som er benyttet for å samle inn datakildene. I denne oppgaven benytter jeg en kvalitativ tilnærming, og jeg har valgt å besvare min problemstilling gjennom et *casestudium* av sammenslåingsprosessen i Stokke. Hovedkilden i oppgaven er basert på primærdata fra intervjuer. Til slutt diskuteres det kort hvilke implikasjoner som oppstår på bakgrunn av mine metodevalg, med hovedvekt på gjennomføring av intervjuene. *Kapittel 4* er oppgavens empiriske del. Her vil jeg først gi en beskrivelse av hvordan prosessen har utviklet seg fra kommunen stod overfor ulike veivalg knyttet til kommunestruktur, til endelig vedtak om sammenslåing ble fattet. Jeg vil deretter presentere de empiriske funnene jeg har hentet inn fra kommunen. Her vil jeg belyse hvilke aktører som har engasjert seg og vært involvert i beslutningsprosessen, samt hvilke insentiver som har gjort seg gjeldende for valg av partner. *Kapittel 5* vil på bakgrunn av den empiriske gjennomgangen drøfte de ulike hypotesene som ble fremsatt i kapittel 2. Forklaringsfaktorene vurderes hver for seg med hensyn til hvor mye de kan ha påvirket utfallet. *Kapittel 6* oppsummerer og konkluderer. Avslutningsvis vil jeg også diskutere i hvilken grad de teoretiske perspektivene kan forklare mine funn, samt forslag til videre forskning på feltet.

1.4 Kommunesammenslåinger i Norge

Utviklingen av den norske kommunestrukturen kan deles inn i to epoker: før og etter 1965 (Jacobsen, 2013, 76). Fra det lokale selvstyret ble etablert i 1837, og frem til begynnelsen av 1900-tallet, foregikk det en rekke inndelinger og oppsplittinger av kommuner. I perioden etter 1945 startet den daværende regjeringen et arbeid med å se nærmere på antall kommuner og potensielle sammenslåinger. Schei-komiteen, som ble oppnevnt i 1952, foreslo i denne forbindelse betydelige endringer i kommunestrukturen, og resultatet ble en reduksjon av antall kommuner fra 744 i 1957 til 454 i 1967 (Jacobsen, 2013, 77).

I 1989 ble Christensen-utvalget oppnevnt av Stortinget til å evaluere den rådende kommune- og fylkesinndelingen i Norge på ny, som førte til en innstilling i 1992 (NOU 1992: 15). Utvalget la vekt på at den gjeldende kommunestrukturen ikke holdt takt med samfunnsutviklingen, og anbefalte derfor en betydelig reduksjon i antall kommuner (Jacobsen, 2013, 77). Selv om mange av utvalgets anbefalinger fikk støtte av regjeringen, var majoriteten av de politiske partiene reserverte eller imot regjeringens forslag. Motargumentene knyttet seg til spørsmål om lokaldemokratiet og lokal identitet. Det samme flertallet argumenterte for at interkommunalt samarbeid ville gi bedre gevinst for innbyggerne enn hva sammenslåing av kommuner ville føre med seg (Jacobsen, 2013, 77). Stortinget besluttet på denne bakgrunn i 1995 å innføre det såkalte «frivillighetsprinsippet», som innebar at eventuelle sammenslåinger skulle baseres på frivillighet. I praksis ble det dermed slått fast at endringer i kommunestrukturen ikke skulle ramme kommuner som allerede stilte seg imot slike sammenslutninger (Jacobsen, 2013, 77). Frivillighetsprinsippet har siden dette blitt lagt til grunn.

Det er blitt påpekt flere samfunnsmessige utviklingstrekk og drivkrefter som vil ha betydning for kommunene i fremtiden. En økning i antall eldre, høy innflytting til de større bykommunene, økende ambisjoner og forventninger til gode velferdstjenester og dermed økte krav til kapasitet og fagkompetanse, rekrutteringsproblemer knyttet til arbeidskraft i enkelte utdanningsgrupper, strenge krav til effektiv ressursbruk og god økonomistyring og mer detaljert statlig styring, er blant disse (KS, 2013). På bakgrunn av dette vil Solberg-regjeringen gjennomføre en kommunereform for at kommunene skal være i stand til å imøtekomme de nevnte utfordringer. Planen for kommunereformen ble presentert i Kommuneproposisjonen 2015 den 14. mai 2014 og behandlet av Stortinget 18. juni 2014. Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne, en

helhetlig og samordnet samfunnsutvikling, bærekraftige og økonomisk robuste kommuner, samt styrket lokaldemokrati er blant de formulerte målsettingene i reformen (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014, 29).

Hvilke oppgaver de nye, «robuste» kommunene skal få, og hva disse vil bestå i, ble lagt frem av regjeringen våren 2015. Kommunal- og moderniseringsminister Jan Tore Sanner sendte i august 2014 ut invitasjoner til ordførere i alle landets kommuner til å delta i reformprosessen med sikte på å avklare om det er aktuelt å slå seg sammen med nabokommuner. Dette betyr at alle kommuner skal vurdere og diskutere mulige sammenslåinger og at kommunesammenslåingsprosessene skal avsluttes med et kommunestyrevedtak senest våren 2016. Regjeringen lar det foreløpig stå åpent om tvang blir reelt, dersom kommunene ikke vil slå seg sammen. Forslag til ny kommunestruktur skal legges frem for Stortinget våren 2017, og de nye kommunene skal etter planen være på plass innen 1. januar 2017 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014, 51).

2 Teoretiske perspektiver

Utgangspunktet for denne studien er å forklare hvorfor Stokke kommune så raskt kom frem til en beslutning, og identifisere hvilke faktorer som påvirket valget av sammenslåingspartnere. Formålet med de teoretiske perspektivene som presenteres, er å komme frem til forskjellige innfallsvinkler som jeg siden skal drøfte hypotesene i lys av. Jeg har valgt å bygge på tre brede teoretiske tradisjoner som kan gi inntak til ulike forklaringsfaktorer som har påvirket, og som kan forklare sammenslåingsutfallet: 1) *Teorien om rasjonelle aktører*, som legger vekt på at aktører vurderer alternativer gjennom en rasjonell kalkyle, der man velger det mest fordelaktige for seg selv, eksempelvis i økonomisk forstand. 2) *Community power-tradisjonen*, som fokuserer på interessekonflikter og muligheter for dagsordensetting, der utfallet av beslutningsprosesser blir sett på som et resultat av maktutøving, der de som har sterkest ressurser vinner. Her rettes det blikk mot ressurssterke aktører i lokalsamfunnet som kan ha påvirket et utfall. 3) *Policyentreprenørskap*, som setter søkelys på såkalte policyentreprenører som har stått for et policylederskap og som har hatt kontroll over dagsorden og styrt den i en bestemt retning. Her vil jeg også supplere med innspill fra teorier om politisk lederskap. I det følgende vil jeg redegjøre mer omfattende for nevnte teoretiske perspektiver, samt utlede forventninger til funn og hypoteser fra disse.

2.1 Teorien om rasjonelle aktører

Østerud (2005, s. 35) definerer en beslutning som et valg mellom alternativer, der valget vil avhenge av hvordan et problem fremstår og oppfattes, hvilke alternativer som er tilgjengelige, hvordan omgivelsene gjør seg gjeldende, hvordan beslutningsenheten er sammensatt og hvilke karaktertrekk beslutningstakerne har.

Teorier om rasjonelle aktører tar utgangspunkt i at politiske aktører deltar i dagsordensetting og beslutningstaking med spesifikke interesser og ressurser, der de forsøker å oppnå innflytelse gjennom forhandlingsprosesser, overtalelse og koalisjonsbygging (Buchanan og Tullock, 1962, 291) Perspektivet forutsetter at aktører har oversikt over tilgjengelige alternativer og et klart definert mål (Elster, 1986, 3). En valgsituasjon kan bestå av tre grunnleggende dimensjoner. Først vil en beslutningstaker stå ovenfor et sett av gjennomførbare valgmuligheter. Deretter vil

beslutningstakeren ha et sett av oppfatninger om hvordan ulike handlingsvalg vil lede til ulike utfall. Endelig vil beslutningstakeren gjøre en subjektiv rangering av de ulike valgalternativene. Å handle rasjonelt innebærer derfor å velge det alternativet som rangeres høyest av de tilgjengelige valgmulighetene (Elster, 1986, 4).

En økonomisk variant av dette perspektivet ser på individer som aktører som maksimerer sin egen nytte fra ett sett preferanser (Becker, 1986, 119). Teorien om slik nyttemaksimering legger vekt på at aktørene er egoistiske og handler i tråd med sine egne interesser. Niskanens byråkratimodell er et eksempel på en slik tilnærming. Modellen er basert på en forutsetning om at byråkratene søker å maksimere sitt eget budsjett for å oppnå høyere lønn og mer prestisje (Niskanen, 1975, 618). Buchanan og Tullock (1962, s. 284), som også representerer denne skolen, hevdet for eksempel at organiserte pressgrupper oppstår som et resultat av de ulike fordelene som er forventet å følge i en politisk prosess. En politisk prosess kan således oppfattes som et middel der individer samarbeider for å oppnå gjensidige fordeler. I sum er utgangspunktet for denne teorien at et handlingsvalg er et resultat av en forhandlingsprosess mellom rasjonelle aktører som fremmer sine egne eller institusjonelle interesser, og som finner løsninger som øker deres egen nytte (Niskanen, 1975, 618).

En tilsvarende tankegang ligger til grunn for Sørensen (2011) undersøkelse om hvorfor det er relativt få frivillige sammenslåinger å spore blant norske kommuner, til tross for at det er de små kommunene som kan høste stordriftsfordeler ved en sammenslåing. Undersøkelsen viser at det er lokalpolitikere i de folkerike kommunene som stiller seg mest positive til å slå seg sammen, men at deres ønske synker i takt med økende kommunal inntekt i både store og små kommuner. Forfatteren forklarer dette med at små kommuner med høye inntekter vil unngå frivillig sammenslåing, da dette vil medføre å dele egne inntekter med mindre velstående naboer (Sørensen, 2011, 8). Små kommuner er mest velstående og har høyest effektivitetsgevinst, mens nettogevinsten for folkerike kommuner er noe lavere. Derfor vil sammenslåing mellom en storkommune og en mindre kommune som har høyere inntekt innebære et samfunnsøkonomisk tap for sistnevnte, mens den større kommunen vil gå i pluss. De mindre kommunene takker dermed nei til frivillig sammenslåing (Sørensen, 2011, 8). Småkommunene opptrer således rasjonelt og vurderer omkostningene av en sammenslåing, der beslutningen bærer preg av en subjektiv vurdering av hva som er det beste i tråd med egne interesser.

2.1.1 Forventninger til funn

I tråd med denne tankegangen kan det antas at beslutningstakerne i Stokke har søkt etter sammenslåingspartnere som er mest fordelaktige i økonomisk forstand, og at økonomiske og materielle argumenter har vært viktige i prosessen med å vurdere ulike sammenslåingsalternativer. Jeg forventer at Stokke vil slå seg sammen med kommuner som har minst like god, eller bedre økonomi enn kommunen selv har. Dette kan eksempelvis måles gjennom nettodriftsresultater, gjeldsgrad, eller andre økonomiske indikatorer. Det kan også tenkes at omdømmet til de ulike sammenslåingsalternativene har spilt en rolle i valget, dersom kommunen selv ønsker å opprettholde et godt omdømme. Dette kan etterprøves gjennom å se på omdømmet til kommunene i Kommunebarometeret. Denne teoretiske tilnærmingen forutsetter at jeg kan se på Stokke som en enkelt aktør med et enhetlig sett av preferanser. På bakgrunn av dette fremsettes følgende hypotese:

H1: Utfallet av sammenslåingsprosessen er et resultat av insentivstrukturen, der Stokke kommune forsøker å få den mest økonomiske fordelaktige sammenslåingspartneren.

2.2 Community power-debate

The Community power-debate, eller den såkalte «lokalmaktdebatten» er et perspektiv som retter blikket mot lokalsamfunnet i større bredde. Her stilles spørsmål om hvem som har engasjert seg av de mange aktørene i et lokalsamfunn, hva slags preferanser de har hatt i en sak, og om de har hatt anledning til å gi uttrykk for disse. I motsetning til det rasjonelle perspektivet, forutsetter community power-debatten at det er konkurranse mellom en rekke aktører med ulike interesser og preferanser. Perspektivet kan kaste lys over enkeltaktørers evne til å få saker igjennom. Sistnevnte refererer til det Lyngstad (2003, s. 80) definerer som *aktørmakt*. Dette maktbegrepet er i tråd med Max Webers tilnærming, som definerer makt som «et eller flere menneskers sjanse til å sette gjennom sin egen vilje i det sosiale samkvem, og det selv om andre deltakere i det kollektive liv skulle gjøre motstand» (Weber, 1995, 53). I det følgende vil jeg gi jeg et overblikk over de ulike skoleretningene innen lokalmaktdebatten.

Elitistene og *pluralistene* representerer to motstridene perspektiver på hvem som har makt i et lokalsamfunn, og hvordan makten skal studeres. Disse tradisjonene var særlig i strid på 50- og

60-tallet i USA. Elitistene så på maktstruktur som en monolittisk pyramide der en mindre gruppe eliter sitter på toppen og utøver makt. Selve maktutøvingen foregår ofte gjennom en komitéstruktur, der en komité eller gruppe medlemmer fra kommunen og de viktigste foretakene samles når et lokalprosjekt skal gjennomføres (Baldersheim, 2014, 53). Maktutøvingen kan observeres øverst i hierarkiet gjennom såkalte *policy leaders*. Det er gjerne personer lenger ned i hierarkiet som møtes i de formelle komitémøtene, mens policylederne samles i en mer uformell setting. Gjennom å samarbeide om et felles prosjekt utvikler topplederne tillit og et felles verdisyn, som bidrar til å opprettholde denne formen for sentralisert maktstruktur (Baldersheim, 2014, 53). Elitistene hevdet med andre ord at få personer besatt de politiske posisjonene, og at politikken som ble ført, gjenspeilet interessene til denne eliten.

For å kunne identifisere hvilke personer som hadde makt i lokalsamfunnet, benyttet Hunter (1953) den såkalte *ryktemetoden*. Metoden innebærer å spørre informanter om hvem de tror har rykte på seg for å ha makt. Deretter kan informantene bli bedt om å rangere personene etter hvor mye makt de har. Man kommer så frem til en liste over personer i ulike maktposisjoner, for at informantene så kan utpeke makthaverne av disse. Sistnevnte er kjent som *posisjonsmetoden* (Baldersheim, 2014, 53). Makthaverne som Hunter (1953) identifiserte var med andre ord de som hadde størst innvirkning på vedtaksprosessen.

Pluralistene var enige i at lokale eliter fikk prege vedtaksprosesser, men var uenige i at det var de samme elitene som dominerte disse prosessene (Lyngstad, 2003, 92). Pluralistene så på makt som spredt mellom konkurrerende eliter og interesser. En andregenerasjon av lokalmaktforskning ble representert av Robert Dahl, som studerte maktstrukturen i den amerikanske byen New Haven i USA. I studien *Who governs?* benyttet forfatteren den såkalte *vedtaksmetoden*, som går ut på å undersøke vedtaksprosessene på utvalgte saksfelt, for deretter å granske hvilke personer som kan innvirke på vedtak på de ulike feltene (Dahl, 1961). På denne måten kan man danne seg et bilde over hvilke aktører som har makt og innflytelse, og avdekke hvorvidt et system bærer preg av pluralisme. Dahl (1961) konkluderte i sin studie med at det var ingen aktører eller interessegrupper som dominerte i alle spørsmål, men at ordføreren og administrasjonen var de som hadde størst innflytelse på dagsordenen.

Dahl (1961) rettet også blikket mot politiske ressurser, og hva en aktør kan bruke som insentiv for å påvirke en annen aktør i en vedtakssituasjon. Politiske ressurser kan tolkes som selve grunnlaget for makt (Baldersheim, 2014, 54). Det er ingen som er fullstendig uten ressurser;

ressurser er ulikt fordelt, og aktører som har mange ressurser kan mangle en annen type ressurs. Baldersheim (2014, s. 54) karakteriserer et slikt system som spredt ulikhet.

Som en kritikk av Dahls (1961) vedtaksmetode, hevdet Bachrach og Baratz (1960, s. 949) at det var like viktig å identifisere de *usynlige* sidene ved maktutøvelse. Forfatterne mente at det er aktører som evner å hindre at visse saker kommer på dagsordenen, som i realiteten utøver makt. Såkalt «*non-decision-making*» illustrerer hvordan saker som kan provosere beslutningstakerne blir holdt utenfor den politiske dagsordenen, gjennom underliggende maktstrukturer (Bachrach og Baratz, 1960, 949). Det grunnleggende spørsmålet i studiet av maktstrukturer, bør derfor være hvem som står igjen som vinnere og tapere når saker når den politiske dagsordenen. Men hvordan kan man studere *ikke-vedtak*, dersom aktørens genuine interesser ikke er eksplisitt formulert? Frey (1971) forsøkte å videreutvikle dette tankesettet, og mente at såkalt *forhindrende makt* bak utestengelse av en gitt sak måtte påvises for å kunne identifisere vedtak som ikke kom på dagsordenen (Frey, 1971, 1101).

Videre har forskning på lokalmakt observert at også forretningsinteresser i stor grad er til stede i lokale maktstrukturer (Baldersheim, 2014, 58). Logan og Moltoch (2007, s. 36-37) hevder aktører i byutviklingsaker kan plasseres etter hvorvidt de har interesser i form av *bruksverdi* eller *bytteverdi* av et areal. Mens innbyggerne stort sett har interesser knyttet til bruksverdien, vil en mindre gruppe være opptatt av bytteverdien, da de ønsker mest mulig uttelling for investeringene de har gjort i et areal. Sistnevnte vil støttes av forretningsinteresser som tjener direkte på investeringsprosjektet, eller fra interesser som tjener indirekte på prosjektet gjennom økt etterspørsel etter tjenestene deres. En slik gruppe kan betegnes som en *vekstkoalisjon*, og vil ifølge teorien ofte vinne frem med sine interesser (Baldersheim, 2014, 60).

Fra et mer økonomisk perspektiv, hevder Peterson (1981) at innvirkningsstrukturen på de lokale vedtaksprosessene, vil avhenge av hvilket politikkområde det er tale om. I *utviklingspolitikk* vil næringslivet ha størst innflytelse, men ettersom målsettingen vil være vekst, nye arbeidsplasser og kommunale inntekter, vil dette politikkområdet være kjennetegnet av konsensus og lite lokal strid (Peterson, 1981). Utviklingspolitikken vil med andre ord være en politikk som flere interesser støtter opp under. Eksterne aktører fra næringslivet vil derfor ha en lav profil i vedtaksprosessene, ettersom den dominerende koalisjonen i kommunen består av en bred næringsvennlig koalisjon på tvers av aktører og institusjoner (Lyngstad, 2003, 98; Baldersheim, 2014, 59).

Stone (1989) stiller spørsmålstegn ved den økonomiske modellen for kommunale vedtaksprosesser, og hevder utviklingspolitikken skaper både vinnere og tapere, der kommunale ledere og lokale næringslivsledere ofte vil vinne frem med sine interesser. Forfatteren mener derfor at makt ikke vil komme av seg selv, men produseres og blir til i samarbeid mellom flere aktører. Gjennom å bygge uformelle samarbeidsmønstre vil kollektiv handling under komplekse omstendigheter derfor være mulig på en fragmentert lokal arena. I tråd med dette kan derfor makt og innflytelse forstås ut fra et *produksjonsperspektiv* (Baldersheim, 2014, 61).

2.2.1 Forventninger til funn

Som gjennomgangen viser, er lokalmaktdebatten et forklaringsorientert maktperspektiv på aktørmønstre i lokalsamfunnet som tilsier at det eksisterer ulike ressurssterke aktører i omgivelsene, der de med sterkest ressurser påvirker beslutninger, eller der utfallet av beslutninger blir bestemt av aktørenes ressurser.

I tråd med dette forventer jeg at det vil være mange aktører og interesser i lokalsamfunnet utenom det formelle styringsorganet som vil aktivisere seg og uttrykke synspunkt. Det er rimelig å anta at aktører som direkte tjener på sammenslåingsutfallet har vært pådrivere for prosessen. Jeg forventer derfor at aktører særlig i næringslivet har engasjert seg. Jeg forventer også at det har vært konkurrerende preferanser blant innbyggerne i Stokke, og at innbyggerne har uttrykt standpunkter om hvilket retningsvalg kommunen skulle ta. Videre forventer jeg også at fagforeningene har involvert seg i prosessen. Å inngå i en større konstellasjon av kommuner får betydning for de kommuneansatte i form av eksempelvis nye arbeidsoppgaver eller nytt arbeidssted. Jeg forventer at de ulike eksterne aktørene trekker på forskjellige ressurser, og at de ressursene aktørene disponerer vil påvirke utfallet. På bakgrunn av dette fremlegges følgende hypotese:

H2: Utfallet av sammenslåingsprosessen er et resultat av ressurssterke aktører i omgivelsene i lokalsamfunnet med klare preferanser for bestemte sammenslåingsalternativ.

2.3 Policyentreprenørskap

Kingdons (2003) modell for agendasetting er ansett som en standard i såkalte policy-studier og er et analytisk rammeverk for å forstå hvordan agendasetting i offentlig politikk fungerer. Forfatteren mener en sak får dagsordenstatus, og at alternative løsninger velges når elementene av tre «strømmer» kommer sammen. Problemstrømmen tar for seg egenskapene ved et problem, hvorvidt problemet forbedres eller forverres, hvorvidt en konkret hendelse har gjort massen og eliten bevisst på et problem, og i hvilken grad problemet kan løses med tilgjengelige alternativer. Policystrømmen tar for seg seleksjonsprosessen av en idé der et mangfoldig antall ideer og forslag overveies, aksepteres eller tilbakevises underveis i den politiske debatten; med andre ord under hvilke forhold en idé overlever. Den politiske strømmen omhandler politiske institusjoner og omgivelser, som på ulikt vis kan påvirke den politiske dagsordenen (Kingdon, 2003, 110-160).

Når disse strømmene møtes, vil det oppstå et policyvindu der forkjempere for forslag kan fremme sine ideer, eller rette søkelyset mot særskilte problemer (Kingdon, 2003, 165). Policyvinduet er altså et mulighetsrom for handling på gitte politiske områder, men det vil kun være åpent i et begrenset tidsrom. Et vesentlig poeng ifølge Kingdon (2003, s. 168), er derfor at aktører som deltar i en prosess, må gripe muligheten til å fremme sin sak mens det fremdeles finnes et åpent policyvindu.

Modellen retter blikket mot hvordan statlige og ikke-statlige aktører utøver innflytelse på dagsordenen. Det er de såkalte *policyentreprenørene* som påvirker, kontrollerer og styrer den politiske dagsordenen, og gjerne i samsvar med deres egne preferanser. Policyentreprenørene identifiserer og behandler et sett med muligheter i et policyvindu, og kobler løsninger med problemer, forslag til fremdrift, samt politiske hendelser til policyproblemer (Kingdon, 2003, 182). En policyentreprenør er en aktør som er villig til å investere ressurser, tid, energi, rykte og penger for å promotere en sak til gjengjeld for materielle, formålsbestemte eller solidariske fordeler (Kingdon, 2003, 179). Utholdenhet er gjerne policyentreprenørens fremste egenskap, da det impliserer en sterk evne og vilje til å investere sine ressurser i en gitt sak. Koordinasjon med andre aktører, og riktig timing i relasjon til den pågående beslutningsprosessen, er policyentreprenørens viktigste redskaper i arbeidet med å oppnå kontroll over

beslutningsdagsordenen (Berg og Kjær, 2007, 68). Lykkes policyentreprenøren i dette, vil sannsynligheten være stor for at deres egne standpunkter og preferanser former utfallet.

Berg og Kjær (2007, s. 104) finner i sin studie om lokalt politisk lederskap i Danmark, at det vil være avgjørende for en politisk leder å skape allianse med interne og eksterne aktører i arbeidet med å sikre flertall bak ulike forslag. Det lokale lederskapet utøves i høy grad gjennom kontakt med andre aktører og ikke i et vakuum med den politiske lederen på toppen. Slik alliansebygging krever bevisst og strategisk innsats fra lederen (Berg og Kjær, 2007, 105). For å kunne skape allianser og sikre støtte for sine handlingsforslag kan lederen benytte seg av tre strategier. Den første strategien er gjennom bruk av *autoritet*, herunder den uformelle autoriteten som har sprunget ut fra andre posisjoner enn selve ordførerposisjonen. I kommuner med en utbredt konsensusnorm vil det imidlertid være begrenset hvor mye lederen kan ta i bruk den uformelle autoriteten da det gjerne eksisterer uformelle spilleregler om at allianser først og fremst skapes gjennom respekt for andres synspunkter og kompromisser, snarere enn ved trusler om sanksjoner (Berg og Kjær, 2007, 122). Den andre strategien er gjennom *kompromisser*, herunder ved å inngå avtaler som alle parter tjener på. Dette innebærer en form for politisk byttehandel der den ene parten får oppfylt sine ønsker på et område mot at den andre parten får oppfylt sine ønsker på et annet område (Berg og Kjær, 2007, 123).

En tredje strategi innebærer *overtalelse*, hvor lederen simpelthen forsøker å overbevise de andre aktørene om at han eller hennes politiske ideer er til det beste for hele kommunen, og dernest få aktørene av egen fri vilje til å støtte oppunder og arbeide for et felles politisk mål. Strategien benyttes gjerne i tilfeller der lederen ikke har mulighet til å fremtvinge (gjennom autoritet) eller forhandle seg til (gjennom kompromiss) støtte fra aktørene. Dersom lederen lykkes i å overbevise aktørene om sin visjon, vil den politiske prosessen være preget av inklusjon og det politiske resultatet være kjennetegnet av bred enighet (Berg og Kjær, 2007, 124).

En fjerde strategi en leder kan benytte for å bygge og opprettholde makt, er bruk av trusler. I følge Samuels (2003, s. 8) kan en slik mobiliseringsmekanisme innebære å appellere til frykt. Lederen vil basere sine handlingsvalg på at makt vil slite ut de som ikke innehar og distribuerer makten. Dersom lederen oppfatter aktørene rundt seg som svake vil han bruke alle varianter av materielle og immaterielle ressurser for å presse dem, eller oppfinne trusler for å sikre støtte for sine handlingsforslag. Samuels (2003, s. 9) hevder en slik leder gjerne vil dominere, og formålet

vil være å skape og kontrollere den politiske dagsordenen. Denne formen for ledelsesstrategi kan tolkes på flere måter, og omhandler ikke nødvendigvis bruk av trusler i fysisk forstand. Å sikre seg støtte fra andre aktører gjennom bruk av trusler kan også innebære at lederen avbilder en negativ visjon omkring et gitt politisk tiltak, eksempelvis at økonomien vil svekkes ved å innføre et bestemt tiltak.

Innenfor mer klassiske teorier om politisk lederskap finnes et skille mellom *transaksjonsledelse* og *transformasjonsledelse* (Burns, 2003, 24). Transaksjonsledelse innebærer at den politiske lederen forholder seg til velgerne på en slik måte en finner i mer formelle representasjonsmodeller, der den politiske lederen «bytter» stemmer for politiske ideer og mål uten at nødvendigvis den eksisterende politikken søkes endret (Berg og Kjær, 2007, 18). Man kan betrakte denne transaksjonen som en kontrakt mellom den politiske lederen og velgerne, der den politiske lederen ikke yter noe mer enn det kontrakten tilsier. Transformasjonsledelse innebærer derimot visjoner om å endre samfunnet eller organisasjonen, og handler derfor om å redefinere måten å tenke samfunn, politikk og lederskap på, gjennom å påvirke velgerne i samsvar med deres egne moralske og ideologiske ideer (Burns, 2003, 24; Berg og Kjær, 2007, 18).

En mellomting av transaksjonsledelse og transformasjonsledelse kan være det Svara (1994) betegner som «*facilitative leadership*». Ifølge denne teorien vil lederen søke å styrke deltakerne rundt seg ved å oppfordre til samarbeid og kollektivt lederskap blant alle parter, slik at de involverte aktørene kan arbeide effektivt sammen. Fremfor å dyrke makt for seg selv oppnår lederen målsettinger gjennom å styrke hver enkelt aktørs innsats, ved å veilede og koordinere deltakerne (Svara, 1994, 4-6). I sum kan den politiske lederen enten innta rollen som tilrettelegger, eller høyne sine ambisjoner og fylle rollen som visjonær.

I denne studien ønsker jeg særlig å undersøke om ordføreren i Stokke kommune har vært en policyentreprenør. Den norske ordføreren blir gjerne ansett som en av de viktigste og mest innflytelsesrike aktørene i kommunene, og ivaretar en rekke forskjellige roller (Willumsen, 2014, 71-87). Ordførervervet har i utgangspunktet nokså få formelle oppgaver, ei heller formell myndighet til å fatte beslutninger på egen hånd. Likevel spiller gjerne ordføreren en sentral rolle i å sette dagsorden i kommunen. I lys av dette er det derfor av interesse for studiens problemstilling å finne mer ut om hva slags lokalt politisk lederskap som har vært utøvd i

sammenslåingsprosessen gjennom ordføreren, hva slags type roller som kan beskrive ordføreren, hvilke strategier ordføreren har benyttet for å sikre støtte for sine handlingsforslag, og eventuelt om andre aktører enn ordføreren har stått for policyentreprenørskapet i denne saken.

2.3.1 Forventninger til funn

Som nevnt innledningsvis kan det tyde på at sammenslåingsprosessen i Stokke kommune fra et avgjørende tidspunkt har vært styrt mot et bestemt resultat, på tross av at flere realistiske alternativer var tilgjengelige. I forhold til de andre sammenslåingsalternativene dukket det opp et dominerende alternativ, noe som kan tyde på dyktig politisk lederskap. Jeg forventer at ordføreren i Stokke har vært en policyentreprenør som har vært aktiv og overbevist interne og eksterne aktører om sin visjon om en konstellasjon med Sandefjord og Andebu kommune. Jeg forventer at han har argumentert i favør av dette bestemte sammenslåingsalternativet, samt belyst argumenter som har stilt de øvrige alternativer i et dårligere lys. På bakgrunn av gjennomgangen fremlegges følgende hypotese:

H3: Utfallet av sammenslåingsprosessen er et resultat av et dyktig politisk lederskap som har vært i stand til å lukke policyvinduet på et tidlig tidspunkt, og der ordføreren som policyentreprenør har skapt oppslutning gjennom å bruke autoritet, kompromiss, overtalelse eller trusler.

2.4 Kort oppsummering

I dette kapitlet har jeg gjort rede for de teoretiske innfallsvinklene som skal kaste lys over sammenslåingsprosessen i Stokke. Teorien om rasjonelle aktører vil benyttes til å forklare hvordan kommunen som en enhetlig aktør handler i tråd med sine egne interesser, der løsningen som velges maksimerer kommunens økonomiske nytte. Jeg forventer her at kommunen har valgt det mest økonomiske fordelaktige sammenslåingsalternativet. Community power-debatten vil belyse hvordan sentrale aktører i lokalsamfunnet aktiviserer seg, og hvordan dette har påvirket utfallet. Jeg forventer her at innbyggere, fagforeninger og næringsliv vil være på banen og fremme ulike synspunkter. Endelig vil teorien om policyentreprenørskap potensielt

kunne forklare hvilken betydning det politiske lederskapet har hatt i å sette og kontrollere dagsordenen i prosessen. Her forventer jeg at ordføreren i Stokke utpeker seg som den tydeligste policyentreprenøren. De teoretiske innfallsvinklene vil fremheve forskjellige sider ved beslutningsprosessen i Stokke, og betydningen av disse vil diskuteres videre i analysedelen i oppgaven. Neste kapittel vil ta for seg oppgavens metodiske rammeverk.

3 Forskningsdesign, metode og gjennomføring

Oppgavens formål er å svare på hva som kan forklare at Stokke kommune så raskt kom frem til en beslutning om sammenslåing, herunder hvilke faktorer som kan forklare kommunens valg av sammenslåingspartnere. Ettersom fokuset er rettet mot sammenslåingsprosessen lokalt i én kommune, utgjør dette forskningsdesignet et casestudium. Gerring (2007, s. 20) definerer et casestudium som «the intensive study of a single case where the purpose of that study is – at least in part – to shed light on a larger class of cases». I det følgende redegjør jeg for valg og vurderinger knyttet til oppgavens kvalitative forskningsdesign.

3.1 Casestudie som forskningsdesign

Formålet med et forskningsdesign er at det skal kontrollere for utenforliggende faktorer. I denne studien håndterer jeg dette ved å velge casestudium gjennom *prosessoring* som forskningsdesign. Et casestudium tillater forskeren å undersøke under hvilke omstendigheter et utfall springer ut fra, og identifisere mekanismene som ledet til dette bestemte utfallet (George og Bennett, 2005, 31). Prosessoring er et design som særlig retter blikket mot mekanismene i en *prosess* (Checkel, 2007, 4). Forskeren sporer prosessen i dybden, og snevrer derfor også inn antallet potensielle årsaker (George og Bennett, 2005, 207). Dette forutsetter en fyldig, nøyaktig og detaljrik fremstilling. En av fordelene med casestudium er derfor at det egner seg til å forklare komplekse sammenhenger (Gerring, 2007, 49).

Sammenslåingsprosessen i Stokke har vært gjennom flere faser, der problemstillinger omkring kommunestruktur har blitt tatt fatt i. Først gjennom en bredere debatt om kommunestruktur tilbake til 2004-2005. Deretter gjennom flere sonderingsrunder over ulike reelle sammenslåingsalternativer våren 2014, og endelig gjennom forhandlingsmøtene med Sandefjord og Andebu høsten 2014. For å forstå hvilke faktorer som påvirket fremdriften i en slik prosess, ser jeg det nødvendig å gjennomføre et dybdestudie. Ettersom jeg er interessert i å finne ut hvordan ulike sammenslåingsalternativer ble vurdert, hvilke aktører som har vært

driverne i beslutningsprosessen, og hvilke faktorer som påvirket beslutningsgrunnlaget, anser jeg casestudium gjennom prosessporing som et hensiktsmessig forskningsdesign.

3.1.1 Implikasjoner av forskningsdesignet

Et casestudium lider ofte av begrenset generaliserbarhet, da det gjerne er ett eller flere fåtall case av et mer generelt fenomen som undersøkes (Gerring, 2007, 43). Dette omhandler studiens *ytre validitet*. Hvor representativ er en kommunesammenslåingsprosess lokalt i én kommune, for sammenslåingsprosesser i andre norske kommuner? En kommune i seg selv er nokså unik, og en sammenslåingsprosess må forstås ut fra lokal kontekst, da ulike kontekstuelle forhold vil påvirke prosessen (Distriktssenteret, 2014, 5). Forhistorie, hvorvidt kommunestruktur har vært et tema tidligere, samt enkeltsaker i Stokke kan derfor begrense hvorvidt mine funn er representative for andre kommuner i tilsvarende prosesser. Det kan tenkes at problemstillinger omkring kommunestruktur vil arte seg forskjellig i ulike kommuner. Stokkes sammenslåingsprosess har også resultert i en spesiell konstellasjon, der to små kommuner ønsker, og tar initiativ til, å slå seg sammen med en stor kommune.

Samtidig er denne typen prosesser noe alle konstellasjoner av kommuner som ønsker å slå seg sammen må gå gjennom. Mange av de samme stegene må tas knyttet til administrative, politiske og demokratiske prosesser i kommunen. De funn og konklusjoner jeg kommer frem til, kan derfor være av relevans for andre kommuners sammenslåingsprosesser. I tillegg gir det valgte forskningsdesignet mulighet til å gå i dybden av de ulike mekanismene som utspilte seg i Stokkes sammenslåingsprosess, i større grad enn hva som ville vært tilfelle i en studie av flere kommuner.

3.2 Datainnsamling

3.2.1 Datagrunnlag

I arbeidet med å besvare studiens problemstilling har jeg benyttet ulike type datakilder, både primær- og sekundærdata. Ut fra oppgavens problemstilling og forskningsdesign vurderte jeg intervju i kombinasjon med dokumentstudie som tjenlige metoder for datainnsamling. Studiens

første hypotese er at utfallet av sammenslåingsprosessen er et resultat av insentivstrukturen der Stokke kommune forsøker å få den mest økonomiske fordelaktige sammenslåingspartneren. For å kunne undersøke dette, har jeg innhentet KOSTRA-tall for de ulike sammenslåingsalternativene, rangering i Kommunebarometeret, og oppføring i ROBEK-registeret. Dette gir meg et bilde av kommunenes økonomistyring og omdømme. Intervju er også en del av datagrunnlaget for å teste denne hypotesen. Studiens andre hypotese er at utfallet av sammenslåingsprosessen er et resultat av ressurssterke aktører i omgivelsene i lokalsamfunnet med klare preferanser om bestemte sammenslåingsalternativ. Datagrunnlaget for denne hypotesen vil hovedsakelig være intervju. Det samme gjelder for studiens tredje hypotese, at utfallet av sammenslåingsprosessen er et resultat av et dyktig politisk lederskap som har vært i stand til å lukke policyvinduet på et tidlig tidspunkt, og der ordføreren som policyentreprenør har skapt oppslutning gjennom å bruke autoritet, kompromiss, overtalelse eller trusler. Jeg vil beskrive metodene for datainnsamling nærmere i neste avsnitt.

3.2.2 Metode for datainnsamling

Intervju utgjør hovedkilden for empiri- og analysedelen i denne oppgaven. Jeg har supplert denne metoden for datainnsamling med dokumentstudie, i arbeidet med å beskrive prosessen i bredde. Mens intervjuene gir innsikt i standpunktene til de ulike aktørene som har vært involvert i beslutningsprosessen, vil sentrale dokumenter fremskaffe detaljrik informasjon som dekker et lengre tidsrom. I kombinasjon vil metodene kaste lys over både de formelle og uformelle sidene ved prosessen. Samtidig kan det som utelates av informasjon gjennom intervjuene, belyses gjennom de skriftlige kildene.

Intervju kan være et godt supplement til de skriftlige kildene, da man kan få presentert ulike synspunkt og perspektiver på prosessen som ikke nødvendigvis er synlig eller nyansert i det skriftlige materiale. Det første steget i forbindelse med intervjuene er å ta stilling til hvilken struktur de skal ha. Jeg har valgt en såkalt *semi-strukturert* intervjuform. Dette er en mellomting av ustrukturerte- og strukturerte intervjuer, der førstnevnte arter seg mer som en åpen samtale, mens sistnevnte innebærer fastlagte skjemaer og låste svaralternativer (Leech, 2002, 665).

Semi-strukturerte intervjuer med åpne spørsmål gjør det mulig å gå i dybden av et tema, samtidig som det foreligger en struktur der jeg kan styre intervjuet i den retningen som er hensiktsmessig for studiens problemstilling. I tråd med denne intervjuformen benyttet jeg meg

av en intervjuguide som utgangspunkt, der spørsmålene ble strukturert ut i fra hvilket teoretiske perspektiv de var utledet fra. Intervjuguiden sikret at informantene var gjennom de samme temaene, selv om enkelte tilpasninger ble gjort ut i fra hvilken posisjon den enkelte informant representerte. Intervjuguiden bør justeres dersom informantene har ulike forutsetninger til å besvare spørsmålene (Repstad, 1993, 59).

Dokumentstudie er en metode for informasjonshenting som består av skriftlige kilder som allerede foreligger. Av viktige dokumenter med direkte betydning for empiri- og analysekapittelet er møterefater, vedtaksdokumenter, saksfremstillinger og utredningsdokumenter som administrasjonen i Stokke har utarbeidet. Dette er dokumenter som både går i detalj og sammenfatter sentrale momenter i motivasjonen bak sammenslåing, tidligere debatt om kommunestruktur, vurderinger knyttet til ulike alternativer og beslutningsgrunnet for ulike vedtak. Gjennom dokumentene har jeg også kunnet avdekke hvilke politiske aktører som har tatt del i prosessen. Jeg har fått tilgang til dokumentene hovedsakelig gjennom Stokke og Sandefjords hjemmesider. Beslutningstakerne har lagt vekt på bred informasjon rundt prosessen, og det har derfor ikke vært en utfordring å sette seg inn i saksfeltet. Fokuset ved denne delen av innsamlingen har vært å skaffe informasjon om prosessen over et lengre tidsrom, slik at jeg kan gi en mest mulig nøyaktig fremstilling av bakteppet for sammenslåingsprosessen, og veien frem mot endelig vedtak om sammenslåing.

3.2.3 Utvalgsmetode

I en casestudie velges informantene på grunnlag av at hva de vet kan hjelpe forskeren å fylle inn informasjon, eller med formål om å bekrefte det forskeren allerede antar (Aberbach og Rockman, 2002, 673). Da jeg i denne oppgaven er interessert i hvilke aktører som har hatt innflytelse i prosessen, og hvordan beslutningstakerne har vurdert insentivstrukturen, var det mest hensiktsmessig å intervju såkalte *nøkkelinformanter*. Dette er ressurssterke personer som er bærere av informasjon og kunnskap som forskeren kan dra nytte av (Andersen, 2006, 228). Da jeg skulle utvelge informanter, var jeg bevisst på å få med aktører både innenfor og utenfor de formelle beslutningsorganene. Dette for å få et mest mulig nyansert og fullstendig overblikk over betydningen av aktør- og insentivmønstrene i prosessen.

Jeg hadde på forhånd oversikt over hvilke personer det var mest formålstjenlig å intervju. Utvelgelsen av informantene er dermed basert på såkalt *strategisk utvelgelse*, som egner seg i

tilfeller der forskeren har kjennskap til universet av relevante aktører (Tansey, 2007, 770). Til sammen utgjør oppgavens primærdata ni semi-strukturerte intervjuer. Av informantene som innehar politiske verv, intervjuet jeg ordførerne i Stokke, Andebu og Sandefjord, varaordføreren i Stokke, samt gruppelederen for det største opposisjonspartiet (Arbeiderpartiet) i Stokke. I administrative stillinger intervjuet jeg rådmannen i Stokke og en saksbehandler i administrasjonen. I tillegg intervjuet jeg lederen for protestaksjonen «Likeverdige forhandlinger» og lederen for Fagforbundet i Stokke. Jeg lyktes ikke i å få et intervju med en representant fra næringslivet i Stokke, da vedkommende ikke ønsket å delta. Informantene er altså valgt ut på bakgrunn av deres inngående kjennskap til aspekter ved prosessen, og jeg anser det som en styrke å intervju informantene som på ulikt vis opererer i det offentlige rom i denne saken.

3.2.4 Intervjuenes gang

Utgangspunktet for intervjuene var intervjuguiden. Denne uformet jeg etter de teoretiske perspektivene. Den første delen omhandlet prosessen og insentiver, den andre delen tok for seg interessekonflikter og maktressurser, mens den tredje delen gikk på det politiske lederskapet gjennom ordføreren (se vedlegg 2). Informantene ble stort sett stilt de samme spørsmålene, men enkelte tilpasninger ble gjort. For eksempel stilte jeg ikke ordføreren i Stokke utdypende spørsmål om hvordan han selv vil beskrive sitt lederskap i prosessen. Dette var informasjon som fremkom i intervjuene med de andre informantene. Informanter utenfor de politiske beslutningsorganene fikk også spørsmål om hvordan de vurderte prosessen, insentiver og det politiske lederskapet.

Seks av intervjuene ble gjennomført i Stokke, mens ordføreren i Sandefjord ble intervjuet i bykommunen. Gruppelederen for opposisjonspartiet ble intervjuet i Tønsberg. Intervjuet med lederen for aksjonsgruppen ble gjennomført over Skype. I samtlige intervjuer ble det benyttet lydopptaker, og lengden på intervjuene varierte mellom 30 og 60 minutter. Intervjuene ble deretter transkribert. Av personhensyn er lydopptakene slettet, men referatene finnes i tekstform. I vedlegg 1 fremgår informantene med navn og stilling, samt tidspunkt og sted for gjennomføringen av intervjuene. I analysen fremgår informantene med stillingstittel, for å unngå personfokus.

3.3 Validitet og reliabilitet

Validitet og reliabilitet er to overordnede kriterier for å vurdere datakvaliteten i et undersøkelsesopplegg. Validitet refererer til datamaterialets gyldighet for de problemstillingene som skal belyses (Grønmo, 2004, 221). Høy validitet forutsetter at undersøkelsesopplegget og datainnsamlingen resulterer i data som er relevant for problemstillingen. Reliabilitet refererer til datamaterialets pålitelighet (Grønmo, 2004, 220). Grønmo (2004, s. 229) hevder at det i kvalitative studier er umulig å gjennomføre datainnsamlinger basert på nøyaktig samme undersøkelsesopplegg. Høy reliabilitet forutsetter derfor at de empiriske funnene som presenteres, er etterprøvbare og basert på faktiske forhold, og ikke bygger på forskerens subjektive skjønn (Grønmo, 2004, 229). Med utgangspunkt i disse kriteriene anser jeg validiteten og reliabiliteten i denne oppgaven som tilfredsstillende. Datainnsamlingen gjennom intervju og dokumentstudier har vært relevant for problemstillingen, som styrker validiteten. Forskningsprosessen er dokumentert så fullstendig som mulig, hvilket indikerer reliabilitet.

Det er imidlertid enkelte forhold som kan true oppgavens validitet og reliabilitet. I avsnitt 3.1.1 diskuterte jeg utfordringer knyttet til forskningsdesignet. Spørsmål om ytre validitet omhandler i hvilken grad forskningsfunnene kan generaliseres på tvers av sosiale settinger (Bryman, 2004, 273). Semi-strukturert intervjuform kan svekke den ytre validiteten og reliabiliteten, ettersom spørsmålene har blitt tilpasset enkelte informanter. Dette kan gjøre dataene vanskelig å etterprøve og generalisere. Ustrukturerte intervjuer med fastlagte skjemaer og låste svaralternativer, sikrer reliabiliteten best (Leech, 2002, 665). Samtidig har jeg gjennom de semi-strukturerte intervjuene fått stor fleksibilitet i intervjusituasjonen, der jeg har fremskaffet detaljer og innfallsvinkler til de ulike aktørene som ga relevant informasjon for problemstillingen. Dette er informasjon som jeg ikke opplever ville kommet frem gjennom ustrukturerte intervjuer. I tillegg har jeg benyttet den samme intervjuguiden som utgangspunkt for alle informantene, og jeg fikk derfor anledning til å styre intervjuene i den retningen som var hensiktsmessig for oppgavens problemstilling.

Andersen (2006, s. 282) skriver at nøkkelinformanter ofte ønsker å holde tilbake eller pynte på informasjon. I lokale sammenhenger er de også gjerne vant til å aktivt argumentere for, og forsvare egne handlinger. Når intervjuene danner en sentral kilde for denne oppgaven, er det relevant å vurdere informantenes troverdighet. Det vil også være en fare for at jeg selv har lagt

egne tolkninger i hva informantene mente med et utsagn. Bryman (2004, 273) definerer indre validitet som hvorvidt det er et god samsvar mellom forskerens observasjoner og de teoretiske ideene de utvikler. Ved å intervjuere aktører utenfor de formelle beslutningsorganene, samt i opposisjonen innad i det politiske systemet, har jeg fått muligheten til å veie dette opp mot enkelte utsagn som kom fra de informantene som kan kategoriseres som pådrivere for SAS-prosjektet. Dette har også gitt meg et mer nyansert bilde over prosessens fremdrift, noe som styrker validiteten i oppgaven.

Bruk av lydopptak kan gi en viss ufrihet i samtalen og kan til en viss grad påvirke informantenes utsagn (Andersen, 2006, 291). Lydopptak som hjelpemiddel i intervjusituasjonene styrker likevel reliabiliteten i oppgaven, da jeg har dokumentert hva som faktisk har blitt sagt. Dette har også ført til at jeg har gått tilbake til de skriftlige referatene, for å forsøke å gjøre mine egne tolkninger mest mulig i samsvar med informantenes utsagn. I tillegg benytter jeg i den empiriske delen av oppgaven rikelig med sitater. Sitatbruken styrker reliabiliteten i den forstand at leseren selv kan vurdere utsagnene opp mot de konkluderende bemerkningene i oppgaven. Informantene som det siteres fra, har også fått muligheten til å se over og trekke tilbake sitater som benyttes. Ingen av disse har ønsket å endre, eller trekke sitater fra oppgaven.

3.4 Kort oppsummering

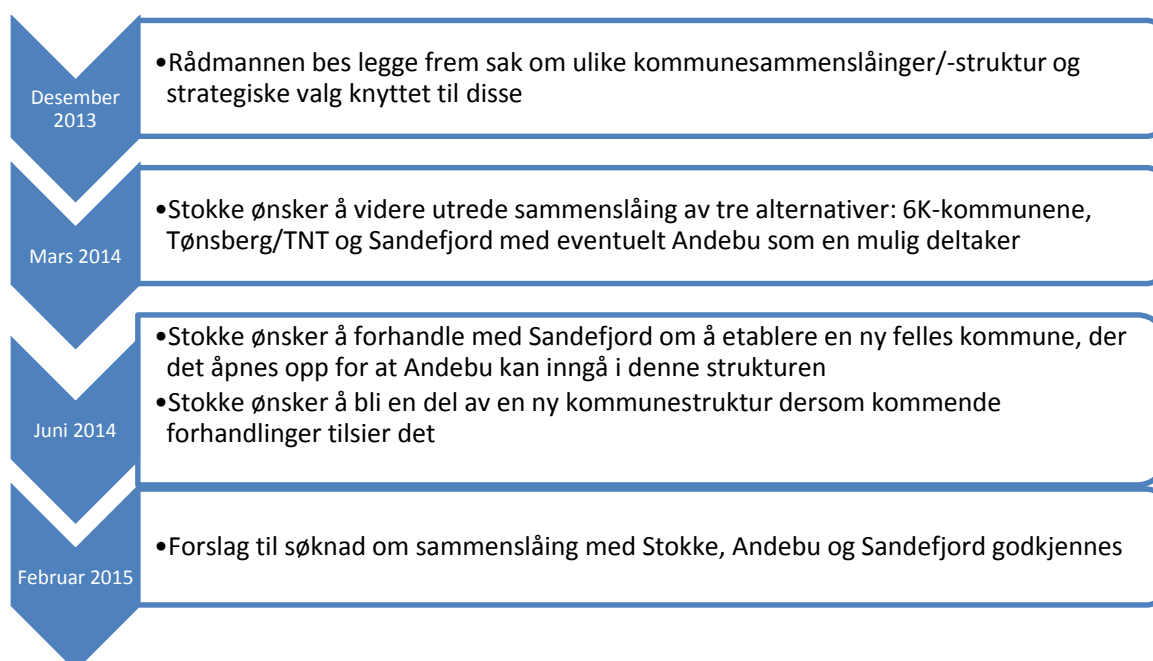
I dette kapitlet har jeg gjort rede for oppgavens forskningsdesign, herunder et casestudium gjennom prosessoring. Jeg benytter meg av både primær- og sekundærdata. Metodene jeg benytter for datainnsamling består av intervju- og dokumentstudie, der intervjuene danner den sentrale kilden for den empiriske gjennomgangen. Informantene som jeg har valgt å intervjuere, er personer med inngående kjennskap om prosessen og besitter ulike posisjoner. Endelig har jeg diskutert de metodiske implikasjonene som oppstår på bakgrunn av mitt forskningsdesign og mine metodiske valg. Jeg anser validiteten og reliabiliteten i oppgaven til å være tilfredsstillende, selv om det eksisterer enkelte utfordringer knyttet til denne typen forskningsopplegg.

4 Empiriske funn fra Stokke kommune

I dette kapitlet vil jeg redegjøre for empiriske funn fra Stokke kommune. Informasjonen er basert på skriftlige dokumenter og intervjuer med til sammen ni informanter. Åtte av intervjuene er med informanter som innehar politiske verv og administrative stillinger. I tillegg har jeg intervjuet lederen for aksjonsgruppen «Likeverdige forhandlinger» som er en protestaksjon fra Vear-området, nord i Stokke kommune. Tabell 4.1 gir oversikt over sentrale vedtak som kommunestyret har fattet i løpet av prosessen 2013-2015. Disse vedtakene danner den tidsmessige avgrensningen denne studien opererer innenfor. Kapitlet vil først gi en innledende beskrivelse av prosessens utvikling. Deretter vil jeg strukturere det empiriske materialet etter studiens hypoteser. Disse kan formuleres som følgende hovedspørsmål, og vil drøftes videre i analysedelen:

- Hvilken rolle har økonomiske faktorer spilt for valg av sammenslåingspartner?
- Hva slags rolle har ressurssterke aktører i lokalsamfunnet spilt i prosessen?
- Hva slags rolle har policyentreprenørskap spilt i prosessen?

Tabell 4.1: Oversikt over sentrale vedtak i kommunestyret i Stokke 2013-2015



4.1 Bakteppet for prosessen og ulike veivalg for Stokke kommune

Spørsmål omkring Stokkes rolle som egen kommune var allerede oppe til drøfting i 2004-2005 da KS i samarbeid med Regjeringen oppfordret alle landets kommuner til å diskutere og vurdere fremtidig kommunestruktur. Formålet med prosjektet var å se om en potensiell sammenslåing ville gi gevinst til innbyggerne i form av velferdstjenester, samfunnsutvikling og lokaldemokrati (Stokke kommune, 2005, 1). Den gangen utredet Kaupang to alternativer for Stokke;

1. Sammenslåing med Tønsberg, Nøtterøy og Tjøme
2. Sammenslåing med Sandefjord og Andebu

Utredningen konkluderte med at det var liten økonomisk gevinst å hente av sammenslåing. Dette ble begrunnet i at det kommunale tjenestetilbudet var godt ivaretatt i kommunen, innbyggerne var godt fornøyd med kommunens tjenester, kommunen hadde ingen problemer med å rekruttere arbeidskraft, og at behovet for spisskompetanse kunne ivaretas gjennom etablerte interkommunale samarbeidsordninger (Stokke kommune, 2005, 4). I tillegg ble det påpekt at sammenslåing ville medføre større avstand mellom innbyggerne og de folkevalgte. På bakgrunn av dette ble det i 2005 enstemmig vedtatt av kommunestyret at Stokke ikke ønsket å gå videre i prosessene med fremtidig kommunesammenslåing, men heller ta sikte på å styrke interkommunale samarbeidsordninger (Stokke kommune, 2005, 5).

I 2011 besluttet Stokke og Andebu å utarbeide et samarbeidsdokument med sikte på å formalisere en samarbeidsløsning mellom de to kommuner for å videreutvikle tjenestetilbudet til innbyggerne. Kommunene mente på daværende tidspunkt at et såkalt 2K-samarbeid ville kunne løse en del av de utfordringene kommunene sto ovenfor (Stokke kommune, 2011, 2). Utfordringene som ble påpekt var:

- Statlige krav og forventninger
- Innbyggernes forventninger til og behov for kommunale tjenester er større enn kommunene på noen områder kan tilby
- Kommunene mangler ressurser til å innfri satte ambisjoner og mål

- Små og sårbare fagmiljøer innenfor flere fagområder
- Kompetansekartlegging- og utvikling
- Konkurranse om kvalifisert arbeidskraft
- Utgiftsnivået for høyt i forhold til inntektene
- Store investerings- og vedlikeholdsbehov som kommunene ikke kan innfri
- Ikke økonomisk rom for nye store satsninger eller bedring av omfang, dekningsgrader og kvalitet på tjenestene
- Nye effektiviseringstiltak som må utvikles og gjennomføres
- Arbeidsmiljø, nærvær og sykefravær
- Ledelsesutvikling, lederopplæring, opplæring av medarbeidere og folkevalgte
- Styrings-, kontroll- og kvalitetsarbeid må intensiveres
- Beredskapsplanlegging
- Nærings- og samfunnsutvikling
- Reguleringsplaner og utbyggingsplaner
- Miljø- og klimatiltak
- Videreutvikling av samarbeid med frivillige organisasjoner
- Enhetlig interkommunal samarbeidsstrategi

Stokke har fra 2004-2013 etablert og inngått i en rekke interkommunale samarbeidsordninger med flere kommuner i Vestfold. Til sammen har Stokke i dag 44 interkommunale samarbeid (Stokke kommune, 2014a, 10). I starten av 2013 møttes ordførerne i Hof, Lardal, Re, Holmestrand, Andebu og Stokke (6K) til flere drøftingsmøter der mulighetene for samarbeid mellom kommunene sto på agendaen. Ordføreren i Stokke var en av initiativtakerne, og drøftingene ledet frem til en såkalt «viljeserklæring» der fem av seks av kommuner ble enige om å utrede konsekvensene av en mulig sammenslåing av de såkalte 5K (tidligere 6K)-kommunene (Stokke kommune, 2014a, 2). Viljeserklæringen hadde som formål å legge til rette for et alternativ til fremtidige bykommuner i Vestfold, i fare for å bli en utkant i en større bykommune (Stokke kommune, 2013, 1). Mens utredningen av 5K-prosjektet pågikk ble 2K-samarbeidet satt i bero. Dette initiativet har vært et viktig moment for å forstå prosessen som senere utviklet seg. Den lokale debatten i Stokke om kommunestruktur må også sees i lys av regjeringens begrunnelser for behovet om endringer i dagens kommunestruktur, som ble varslet og satt på dagsorden høsten 2013 (Stokke kommune, 2014a, 2).

4.1.1 Kommunen utreder syv alternativer

I desember 2013 ba kommunestyret i Stokke rådmannen om å utrede ulike sammenslåingsalternativer som kommunen kunne bli en del av, samt strategiske vurderinger knyttet til de ulike alternativene. Parallelt med dette, sendte Stokke i februar 2014 en invitasjon til Sandefjord til drøftinger om mulighetene for en sammenslåing. Samme måned vedtok formannskapet i Sandefjord enstemmig å takke ja til invitasjonen (Sandefjord kommune, 2014a, 2). Rådmannen i Stokke fremla utredningen for kommunestyret i mars 2014 under navnet «*Kommunesammenslåing, alternativer og strategier*» (Stokke kommune, 2014b). I dette dokumentet ble fordeler og ulemper ved syv alternative retninger vurdert:

1. 0-alternativet: ingen endring
2. Stokke og Andebu (2K)
3. Stokke og Sandefjord (Sandefjord)
4. Stokke, Andebu og Sandefjord (SAS)
5. Stokke, Nøtterøy, Tjøme og Tønsberg, evt. Tønsberg og Stokke (TNTS/Tønsberg)
6. Stokke, Andebu, Lardal, Re, Hof og Holmestrand (6K)
7. Delt Stokke mellom Tønsberg og Sandefjord: grensejusteringer (Fisjon)

Argumentene som talte for 0-alternativet la vekt på at Stokke har en ung befolkning, samt gode utviklingsmuligheter både næringsmessig og økonomisk. Argumenter som talte imot at Stokke skulle forbli en egen kommune var det økende kravet til spesialisering, og at Stokke på mange områder er avhengig av de større byene (Stokke kommune, 2014b, 1). Politisk vedtak i Andebu kommune 17.12.13 om ikke å inngå forpliktende samarbeid vedrørende kommunesammenslåing med Stokke la 2K-alternativet på is. Administrasjonen anså uansett et slikt alternativ som en liten struktur i et fornyet kommune-Norge (Stokke kommune 2014b, 2).

Det var flere for- og motargumenter knyttet til Sandefjord-alternativet. Sandefjords lave lånegjeld og høye rangering på kommunebarometeret, allerede etablerte interkommunale samarbeidsordninger, samt samarbeid om flyplassen Torp Lufthavn og næringsarealet på Torp Øst, var viktige argumenter for dette alternativet, i tillegg til den høye andelen inn- og utpendlere mellom kommunene. På den annen side ble det lagt vekt på den store ulikheten mellom kommunene i størrelse og struktur. På bakgrunn av at de fleste av Stokkes innbyggere tradisjonelt har orientert seg i større grad mot Tønsberg enn mot Sandefjord, anbefalte

administrasjonen på dette tidspunktet å ikke gå videre med dette alternativet (Stokke kommune 2014b, 2). Det samme motargumentet ble brukt om SAS-alternativet, selv om det ble understreket at en samlet SAS-kommune ville gitt stor kraft til byvekst og således representere et rikt mangfold (Stokke kommune, 2014b, 3).

En samlet TNTS-kommune ble vurdert som et regionalt tyngdepunkt som ville ivarettatt behovet for areal til fremtidig nærings- og boligutvikling. Mange av innbyggernes tilhørighet til Tønsberg, allerede betydelig omfang av handel, service, arbeidspendling, infrastruktur og offentlige kommunikasjoner, ble utpekt som sentrale argumenter for dette forslaget. Utredningen poengterte imidlertid at Stokke så langt hadde vært utenfor TNT-prosessen som allerede var godt i gang, men at TNT-kommunene likevel signaliserte en åpen dør for Stokke til å delta i forhandlingene (Stokke kommune, 2014b, 4).

Det viktigste argumentet for et 6K-alternativ var at en koalisjon av mindre kommuner ville hindre småkommunene å bli slukt av en stor bykommune. Alternativet ville derfor kunne bevare innbyggernes identitet. På en annen side ble det påpekt et stort omdømmemessig sprik mellom kommunene, samt manglende geografisk sammenheng og ingen klar kulturell tilhørighet. Et ytterligere motargument var at en samlet 6K-kommune ville gjøre seg avhengig av både Tønsberg og Drammen (Stokke kommune, 2014b, 5). Tidlig i januar 2014 meldte Lardal kommune avbud i samarbeidet om å delta i en felles utredning, og konstellasjonen ble derfor omgjort til et 5K-alternativ (Stokke kommune 2014a, 2).

Det syvende alternativet om grensejusteringer ble ikke fremlagt som et selvstendig alternativ, men på bakgrunn av innbyggerne i den nordlige delen av Stokke, som helt klart har en naturlig tilhørighet mot Tønsberg. Det ble derfor understreket at uavhengig av hvilket alternativ Stokke ville lande på, måtte disse innbyggernes behov og ønsker ivaretas (Stokke kommune, 2014b, 6). På bakgrunn av utredningen om de syv alternativene anbefalte rådmannen på dette tidspunktet å utrede videre sammenslåing med Tønsberg/TNT og 6K/5K-alternativet. Rådmannen foreslo å ikke vurdere alternativet med Sandefjord ytterligere, med den begrunnelse at «bare de sørligste og minst befolkede områdene av kommunen er orientert mot Sandefjord» (Stokke kommune, 2014b, 3). Rådmannen understrekte imidlertid at det var viktig å holde alle dører åpne i startfasen av en slik prosess.

4.1.2 Retningsvalget dannes

Senere i mars 2014 vedtok kommunestyret i Stokke å gå videre med å utrede tre av de syv alternativene nærmere, herunder med 5K-kommunene (tidligere 6K), Tønsberg/TNT og Sandefjord/Sandefjord og Andebu (Stokke kommune, 2014c). Det ble også besluttet å nedsette et politisk utvalg som skulle forhandle med de ulike kommunene. Utvalget skulle bestå av ordføreren, varaordføreren og gruppeleder for det største opposisjonspartiet Arbeiderpartiet. I april 2014 innledet Stokke de første drøftingssamtalene med både Tønsberg og Sandefjord.

Etter en ny gjennomgang av de tre alternativene fremla rådmannen en påfølgende innstilling i mai 2014. Denne utredningen var i stor grad bygd opp etter premissene som regjeringens ekspertutvalg la frem i første delrapport. Perspektivene disse alternativene ble vurdert ut fra var tidshorisont for sammenslåingsprosessen, langtidsvirkningen av en sammenslåing, samt endring i lokalt tjenestetilbud basert på generalistkommunen (Stokke kommune, 2014a, 11). Utgangspunktet for sammenslåing ble begrunnet i at Stokke som en kommune er en for liten enhet til å kunne ha tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å utføre fremtidige kommunale oppgaver, og vil derfor risikere å være til dels avhengig av Tønsberg og Sandefjord på enkelte fagområder (Stokke kommune, 2014a, 11). På bakgrunn av denne utredningen anbefalte rådmannen å starte forberedelsene til en sammenslåingsprosess med Sandefjord, og åpnet også opp for at Andebu kunne bli en del av denne konstellasjonen. Det var særlig fire fordeler ved Sandefjord som ble trukket frem (Stokke kommune, 2014a, 17):

1. Sandefjords gode økonomi
2. Ungdommen i Stokke som i økende grad velger videregående skole i Sandefjord
3. Samarbeidet om Torp flyplass og næringsarealet Torp Øst, som har et delt eierskap mellom Sandefjord, Stokke og Vestfold fylkeskommune
4. Helse og omsorg, der rådmannen vurderte det som mer demokratisk å ha et felles kommunestyre som styrer helseområdet fremfor et interkommunalt selskap bestående av 9 kommuner

Rådmannen understrekte at begge byalternativene var gode, men at det var knyttet mest usikkerhet til TNT-alternativet. Det var på dette tidspunktet ikke bestemt om Nøtterøy og Tjøme kom til å slå seg sammen med Tønsberg, og dette ville etter rådmannens syn medføre at Stokke ikke fikk avklart TNT-kommunenes retningsvalg før etter en lang prosess. Sandefjord-

alternativet ble derimot vurdert som en prosess som kunne gjennomføres raskt (Stokke kommune, 2014a, 13). I tillegg sammenlignet rådmannen blant annet gjeldssituasjonen i de to bykommunene, som understrekte at Sandefjord har en langt bedre økonomistyring enn Tønsberg. Argumentene for og imot byalternativene er oppsummert i tabellene nedenfor.

Tabell 4.2: Argumenter for og imot Sandefjord

FOR SANDEFJORD	I MOT SANDEFJORD
Samarbeid kan raskt etableres	Stor forskjell i innbyggertall
Sandefjords gode økonomi	Store forskjeller i IKT-systemer
Samarbeider allerede om viktige prosjekt (Brann redning, Torp/ Torp Øst)	Grenseområdene svakt befolket
Gode forbindelseslinjer	
Ungdom på vg søker mot Sandefjord	Stokke tradisjonelt vendt mot nord
Kan lett etablere felles akuttmedisinsk tjenestetilbud, både legevakt og kommunal akutt-døgnplasser	Stokke har ikke vært med i planleggingen av Sandefjords akuttmedisinske tjeneste
Gode og sterke fagmiljøer administrativt	
Kun to parter i forhandling	
God organisering av tilsynsordninger for barnehager	

Kilde: Stokke kommune (2014a, 12)

Tabell 4.3: Argumenter for og imot Tønsberg/TNT

FOR TØNSBERG/TNT	I MOT TØNSBERG/TNT
Mange like IKT-systemer	Stor forskjell i innbyggertall
Stokke tradisjonelt vendt mot nord	Tønsbergs svake økonomi
Gode forbindelseslinjer	Allerede vært en del av planleggingsramme for nytt akuttmedisinsk tjenestetilbud
Samarbeider allerede om viktige prosjekt	Fire parter i forhandlingsposisjon svekker tempo og påvirkningsmuligheter
Mange tett befolkede fellesområder (Vear)	Usikker tidshorison for sammenslåing
Tradisjonelt liten avstand	Stadig færre ungdom søker skoleplass i Tønsberg
Gode og sterke fagmiljøer administrativt	Ingen avklart enighet mellom TNT-kommunene
Kan lett etablere felles akuttmedisinsk tjenestetilbud, både legevakt og kommunal akutt-døgnplasser	
Stor innpendling av arbeidstakere fra Stokke	
Tradisjonelt vært byen der stokkefolk legger sine fritidsaktiviteter	

Kilde: Stokke kommune (2014a, 13)

Stokke gjennomførte videre i mai 2014 en innbyggerundersøkelse for å kartlegge hvilke sammenslåingsalternativer innbyggerne foretrakk. Undersøkelsen intervjuet 601 innbyggere mellom 18-74 år, der 65 prosent av disse var for at Stokke skulle slå seg sammen med en eller flere kommuner. For de som ønsket sammenslåing foretrakk 74 prosent alternativet med

Sandefjord, etterfulgt av alternativet med Sandefjord og Andebu med 66 prosent. Tønsberg fikk en opplutning på 28 prosent (Stokke kommune, 2014d).

Kommunestyret i Stokke vedtok 16. juni 2014 å starte forhandlinger med Sandefjord kommune om å etablere en ny storkommune. Forhandlingsutvalget fikk i oppdrag å utarbeide fremdriftsplan, overgangsordninger, forslag til politisk organisering, samt felles søknad til Kongen om kommunesammenslåing. Det ble også her åpnet opp for at Andebu kunne inngå som en deltaker i den nye kommunestrukturen. Kommunestyret besluttet å avslutte samarbeidet med 5K-alternativet, samt å sette alternativet med TNT i bero (Stokke kommune, 2014e). I tillegg fremkom det av vedtaket at Vear-Hogsnes-Bjelland-området bør samles i en kommune. Samme måned fulgte Sandefjord opp vedtaket i Stokke, der bykommunen enstemmig vedtok å fortsette samtalene med Stokke og Andebu (Sandefjord kommune, 2014b).

4.1.3 Forhandlingene som førte frem til en beslutning

I slutten av juni 2014 hadde Stokke og Sandefjord sitt tredje drøftingsmøte, etterfulgt av et nytt forhandlingsmøte i august 2014. Andebu deltok denne gangen, selv om det fremdeles var uklart hvilken kommunestruktur Andebu ønsket å bli en del av. I september 2014 startet SAS-forhandlingene for fullt der de tre kommunene deltok på et seminar i Sandes. Kommunene diskuterte blant annet folkevalgt organisering i en ny SAS-kommune, folkevalgtes rammebetingelser og søknadsprosess (Sandefjord kommune, 2014c). Senere samme måned ble det avholdt et nytt forhandlingsmøte der kommunene diskuterte planer for lokalmedisinsk senter, skolestruktur og prinsipper for lokalisering av befolkningsrettede tjenester (Sandefjord kommune, 2014d). Sandefjord vedtok deretter 25. september 2014 at prosessen videre skulle baseres på at søknad kunne sendes i januar eller februar 2015, med sikte på at kommunesammenslåingen trer i kraft fra 1. januar 2017 (Sandefjord kommune, 2014e).

I oktober 2014 ble det holdt et strategiseminar i Oslo og et nytt forhandlingsmøte mellom kommunene. På strategiseminalet deltok statsråden ved å orientere om reformen. I tillegg ble det drøftet hvilket kommunenavn den nye kommunen skulle få og mulige prinsipper for forvaltning av eierskapet til Torp lufthavn. Det ble også bestemt at det skulle utarbeides en informasjonsbrosjyre om den nye SAS-kommunen til alle husstandene i de tre kommunene (Sandefjord kommune, 2014f). På forhandlingsmøtet diskuterte kommunene blant annet

sammensetningen av nytt kommunestyre, sammensetningen og mandat for nemnd, samt prinsipper og plan for medvirkning og administrativ organisering (Sandefjord kommune, 2014g). I november 2014 ble det avholdt to nye forhandlinger mellom SAS-kommunene. I tillegg dro ordførerne, gruppelederen for opposisjonspartiet Arbeiderpartiet i Stokke og rådmannen fra Sandefjord på besøk til statsråden for å avklart de siste store spørsmålene før endelig søknad om sammenslåing kunne sendes. Statsråden informerte deltakerne blant annet om at Sandefjord, Andebu og Stokke vil få 40 millioner i engangstilskudd utbetalt når vedtak om sammenslåing er gjennomført, samt 30 millioner i reformstøtte når kommunene etableres 1. januar 2017 (Sandefjord kommune, 2015h).

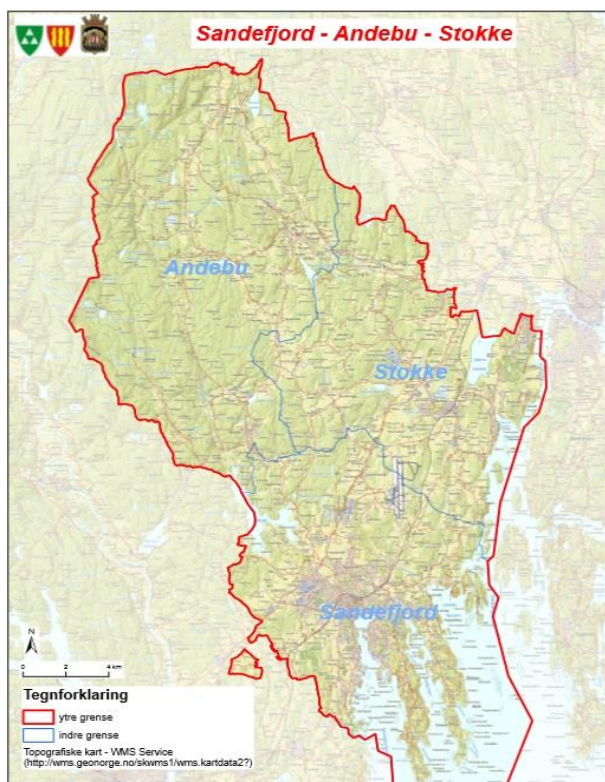
I desember 2014 gjennomførte forhandlingsutvalget i SAS-kommunene to drøftingsmøter. Søknad om sammenslåing, orientering om prosessen og forhandlingsutvalgets anbefaling var blant temaene som sto på agendaen (Sandefjord kommune, 2014i). Forhandlingsutvalget presenterte sin utredning 19. desember 2014 under navnet «*Etablering av en ny kommune med utgangspunkt i Stokke, Andebu og Sandefjord kommuner*» (Sandefjord kommune, 2014j). Utredningen skulle danne grunnlag for endelig vedtak om sammenslåing, der fordeler og ulemper ved en SAS-sammenslåing ble vurdert. Større geografisk avstand innen kommunen for innbyggere ansatte og politikere, følelsen av tap av identitet og kultur, fare for konsentrasjon av tjenester i Sandefjord, dårligere lokalkunnskap hos saksbehandlerne, samt fare for mindre engasjement og politisk involvering fra innbyggerne ble påpekt som særlige ulemper. Utvalget trakk frem sterkere fagmiljøer som sikrer rekruttering og kompetanse, bedre kvalitet på tjenestetilbudet, bedre arealutnyttelse, samt større påvirkningskraft ovenfor regionale myndigheter som viktige fordeler (Sandefjord kommune, 2014j).

Forhandlingsutvalget understøtte i sin utredning at det primære målet med en SAS-sammenslåing er bedre tjenester til innbyggerne, og vurderte ut fra det hvilke premisser som skulle legges til grunn for en eventuell sammenslåing (Sandefjord kommune, 2014j). Blant premissene utvalget var enige om var at den nåværende skolestrukturen, offentlige barnehager, helsestasjoner, sykehjemsplasser og omsorgsboliger skal opprettholdes i Stokke (Sandefjord kommune, 2014j, 10).

I januar 2015 ble informasjonsbrosjyren om SAS-kommunen utdelt i de tre kommunene, og tre folkemøter ble avholdt i Stokke. I tillegg ble det gjennomført en ny innbyggerundersøkelse,

denne gangen blant innbyggerne i alle de tre kommunene. I Stokke svarte 69 prosent av 750 respondenter at de ønsket at Stokke, Sandefjord og Andebu skulle etablere en ny kommune (Sandefjord kommune, 2015). På bakgrunn av forhandlingsutvalgets utredning anbefalte rådmannen i sitt saksfremlegg om kommunestruktur datert 5. januar 2015 å søke om sammenslåing av SAS-kommunene. Formannskapet i Stokke anbefalte dernest enstemmig å søke sammenslåing, og 2. februar 2015 beslutter kommunestyret å si ja til sammenslåing med Sandefjord og Andebu, med 28 mot 1 stemme (Stokke kommune, 2015a). Endelig ble det enstemmig vedtatt i felles kommunestyremøte 5. februar 2015 at søknad om SAS-sammenslåing skulle sendes til departementet (Stokke kommune, 2015b). Kongen i statsråd vedtok 24. april 2015 at Stokke, Sandefjord og Andebu blir en ny kommune fra 1. januar 2017 under navnet Sandefjord kommune (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2015a).

Figur 4.1: Kart over SAS-kommunene¹



¹ Kart tilsendt fra rådmannen i Stokke per e-post.

4.2 Hvilken rolle spilte økonomiske faktorer for valg av sammenslåingspartner?

Studiens første hypotese er at utfallet av sammenslåingsprosessen er et resultat av insentivstrukturen der Stokke kommune forsøker å få den mest økonomiske fordelaktige sammenslåingspartneren. Det rasjonelle perspektivet som ligger til grunn for denne hypotesen forutsetter at jeg kan se på Stokke som en enkelt aktør med et enhetlig sett av preferanser. I denne delen fremlegger jeg det empiriske materialet som kan belyse hvordan beslutningstakerne har sett insentivmønsteret. Det empiriske materialet kombinerer skriftlig dokumentasjon på økonomiske nøkkeltall og omdømmemessig rangering for kommunene, med opplysninger som fremkom i intervjuene. Det er hovedsakelig Sandefjord og Tønsberg som sammenlignes, da retningsvalget i stor grad har stått mellom en sammenslåing mot sør eller en sammenslåing mot nord.

I utredningsfasen av ulike sammenslåingsalternativer har det vært flere egenskaper ved de ulike kommunene som Stokke har vurdert. Blant disse er den økonomiske tilstanden den enkelte kommune befinner seg i. I utredningen av de opprinnelige syv sammenslåingsalternativene, ble Sandefjords gode økonomi, med lav lånegjeld og god ranking på kommunebarometeret trukket frem som argumenter som talte for en konstellasjon med Sandefjord kommune (Stokke kommune, 2014a, 2). KOSTRA-tall for 2014 som er gjort på grunnlag av innbyggertall og kommuneregnskaper for 2013 viser blant annet at netto driftsresultat av brutto driftsinntekter i Sandefjord kommune var på 9,2 prosent, langsiktig gjeld av brutto driftsinntekter på 136,6 prosent, og netto lånegjeld per innbygger på kroner 8 057 (Statistisk sentralbyrå, 2015a). Til sammenligning viser KOSTRA-tallene for Tønsberg kommune i samme periode et netto driftsresultat av brutto driftsinntekter på 2,6 prosent, langsiktig gjeld av brutto driftsinntekter på 171,7 prosent, og netto lånegjeld per innbygger på kroner 38 720 (Statistisk sentralbyrå, 2015a).

Tabell 4.4: Finansielle nøkkeltall, utvalgte nøkkeltall

Finansielle nøkkeltall	Sandefjord kommune 2013	Tønsberg kommune 2013	Andebu kommune 2013	Stokke kommune 2013

Folketal²	44 976	41 550	5719	11 509
Brutto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter	3,2	2,5	3,7	-0,2
Netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter	9,2	2,6	4,3	1,6
Frie inntekter i kroner per innbygger	45 190	44 866	45 594	43 939
Langsiktig gjeld i prosent av brutto driftsinntekter	136,6	171,7	172,1	174,2
Arbeidskapital ex. premieavvik i prosent av brutto driftsinntekter	54,9	-0,4	36,8	42,5
Netto lånegjeld i kroner per innbygger	8 057	38 720	38 071	33 004

Kilde: Statistisk Sentralbyrå (2015)

I tillegg fremkommer det av Kommunebarometeret for 2014 at Sandefjord kommune havnet på plass 31, mens Tønsberg kommune ble plassert som 92 (Kommunal Rapport, 2014). Barometeret er en sammenligning av landets kommuner, og er basert på til sammen 127 nøkkeltall. Barometeret gir et bilde av hvordan kommunene driver. Tønsberg er også oppført i ROBEK-registeret som indikerer at kommunen er i økonomisk ubalanse (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2015b).

Flere av informantene påpeker Sandefjord kommunes gode økonomi som en sentral faktor for hvorfor dette alternativet oppsto som et dominerende retningsvalg fremfor Tønsberg kommune. Ordføreren i Sandefjord sier også at det har vært viktig for Stokke at Sandefjord har god økonomistyring. Gruppelederen for opposisjonspartiet understreker:

² Folkemengde per. 1. januar 2015 (Statistisk Sentralbyrå, 2015b)

«[...]Så er det ikke til å komme forbi at vi helt klart har en oppfatning av at Sandefjord har en mye mer ordnet økonomi enn det Tønsberg har». Enkelte informanter mener at rådmannens innstilling som anbefalte Sandefjord som partner var en balansert argumentasjonsliste, der det i utgangspunktet var flest argumenter som talte for Tønsberg. Lederen for Fagforbundet karakteriserer dette som en snuoperasjon, men trekker frem økonomi som et viktig argument: «Sandefjord er jo en mye mer ryddig og ordentlig kommune med god økonomi, og det samme kan jeg ikke si om Tønsberg. Kommuneøkonomi har vært viktig, og orden og seriøsitet nesten».

Rådmannen begrunner selv anbefalingen om Sandefjord med at det var enklere å forholde seg til én kommune og at det var knyttet stor usikkerhet til Tønsbergs prosess med Nøtterøy og Tjøme. Rådmannen forklarer at usikkerheten rundt TNT-prosjektet hadde sitt utspring i at TNT-kommunene hadde ulike agendaer, og at Sandefjord ble oppfattet som en alternativ retning som kunne gå ganske fort. Gruppeleder for opposisjonspartiet Ap mener også det ville vært betydelig vanskeligere å forhandle med tre kommuner fremfor én, selv om Andebu etter hvert kom inn som en deltaker i prosessen. Rådmannen understreker at argumentet demografisk sett peker nordover mot Tønsberg, men trekker blant annet frem økonomi som viktig:

For det første har Tønsberg 150 prosent arbeidsplassdekning, de har sykehus, fylkeskommune, fylkesmann, statlige etater og store bedrifter som gjør at mange orienterer seg mot Tønsberg. Mot Sandefjord er det ikke så mye bebyggelse heller, for der ligger Torp flyplass og sperrer for bebyggelse. På en annen side fremstår nok Sandefjord som mer veldrevet, sterk økonomi [...]

Et annet viktig argument i beslutningen om å gå mot Sandefjord er flyplassen Sandefjord lufthavn Torp, og næringsområdet på østsiden av flyplassen, som har delt eierskap mellom Stokke og Sandefjord, samt Vestfold fylkeskommune. Dette blir trukket frem av nesten alle informantene som en viktig årsak. Flere av informantene forteller at det er lettere å utvikle næringsområdet i felleskap enn om Stokke og Sandefjord skulle gjøre det hver for seg, og har ambisjoner om at dette næringsarealet på 2300 mål kan bli et stort næringsssentrum i Vestfold på lengre sikt. Rådmannen mener det kan bli det største næringsområdet i hele fylket på 15-20 års sikt. Ordføreren i Sandefjord forklarer at han ble noe overrasket over invitasjonen fra Stokke om å gå i forhandlinger på bakgrunn av Stokkes sterkere tilknytning til Tønsberg, men trekker frem næringsutviklingsperspektivet:

Det med felles utvikling av både flyplassen som er delt mellom kommunen, og dette nye næringsområdet som ligger på østsiden der, det har sikkert vært viktig for de, og det føler jeg [...] er et viktig moment for å slå seg sammen med Stokke.

De fleste informantene er samstemte i at Sandefjord har god økonomistyring og fremstår derfor mer attraktiv å slå seg sammen med enn i tilfellet med Tønsberg, i tillegg til næringsutviklingsperspektivet omkring Sandefjord lufthavn Torp, og de tilhørende næringsarealer. Leder for aksjonsgruppen «Likeverdige forhandlinger», som retter et kritisk blikk på hvordan prosessen har foregått, svarer følgende på samme spørsmål som overnevnte informanter:

Vi har gått inn i KOSTRA-tall og det ene og det andre, og da sier de at det var fordi Sandefjord har en velordnet økonomi, fordi at Stokke og Sandefjord eier sammen med fylkeskommunen dette området som Sandefjord lufthavn Torp ligger på. Det var de to viktige områdene. Noe annet svar finnes ikke.

Sandefjord har vurdert insentivstrukturen noe annerledes enn hva som gjelder for beslutningstakerne i Stokke. Rådmannen berømmer Sandefjord for raushet, i forbindelse med at mange av de løsningene som er valgt inn i den nye kommunen, økonomisk sett ikke er optimale for Sandefjord. Dette gjelder for eksempel at Stokke vil opprettholde lokaliseringen av en del av de grunnleggende kommunale tjenestene i kommunen, som skoler og offentlige barnehager. Ordføreren i Sandefjord forteller at bykommunen lider av arealknapphet, og at det ligger grønne rekreasjonsområder tett på der folk bor. Ved å slå seg sammen med Stokke og Andebu, unngår derfor bykommunen å nedskjære landbruksarealer, i tillegg til at kommunen får næringsarealer gjennom felles utvikling av næringsområdet på Torp Øst.

4.3 Hvilken rolle spilte ressurssterke aktører i lokalsamfunnet i prosessen?

Studiens andre hypotese er at utfallet av sammenslåingsprosessen er et resultat av ressurssterke aktører i omgivelsene i lokalsamfunnet med klare preferanser for bestemte sammenslåingsalternativ. I tråd med community power-perspektivet forutsetter denne hypotesen at det har vært en konkurranse mellom en rekke aktører med ulike interesser og preferanser, der hver enkelt aktør opptrer rasjonelt når de konkurrer. Dette åpner opp for at aktører med bestemte ressurser i et lokalsamfunn vil kunne påvirke utfallet av en politisk beslutningsprosess. For å finne frem til hvilke aktører som aktiviserte seg i sammenslåingsprosessen fulgte jeg debatten i lokale medier, særlig debatten som har pågått i Tønsbergs Blad. Dette gjorde meg i stand til å kartlegge aktivistbildet og deretter kontakte aktuelle aktører som har engasjert seg i prosessen. I tillegg ble informantene som har tatt del i selve beslutningsprosessen spurt nærmere om hvilke aktører utenfor det formelle styringsorganet i Stokke som har gitt sterke uttrykk for sine interesser, hvilken innflytelse de har hatt, og hvilke ressurser de har trukket på for å kunne sette sin sak på dagsorden. Det empiriske materialet som presenteres i denne delen belyser hvilke eksterne aktører som har aktivisert seg i prosessen og hvilke interessekonflikter som har oppstått.

4.3.1 Vear-aksjonen

Sammenslåingsprosessen i Stokke kan ut fra et tidsperspektiv oppfattes som en rask beslutningsprosess, men det har likevel oppstått enkelte floker underveis. Motstanderne av SAS-forhandlingene har i hovedsak bestått av innbyggere fra Vear-Hogsnes området. Vear er et tettsted som er delt mellom Stokke og Tønsberg kommune, hvorav i overkant av 2000 innbyggere bor i Stokke. Vear-Hogsnes-området er med andre ord ett lokalsamfunn som er delt av en kommunegrense.

Konflikten har sitt utspring i Vear-innbyggernes naturlige tilhørighet til Tønsberg kommune, og deres ønske om at Vear-Hogsnes-Bjelland-området skal samles i en kommune. Da rådmannen i Stokke i mai 2014 la frem sin innstilling og anbefalte forhandlinger med Sandefjord kommune (Stokke kommune, 2014a, 17), vokste en gradvis motstand frem fra Vear-hold, i form av Facebook-grupper, i tillegg til økende omtale om motstanden i Tønsbergs Blad. Lederen for protestaksjonen er selv en ressursperson, som tidligere har jobbet som sjefsredaktør i Tønsbergs Blad. Aksjonen formaliserte seg etter kommunestyrevedtaket 16. juni 2014 om å inngå forhandlinger med Sandefjord, under navnet «Likeverdige forhandlinger». Lederen for

denne aksjonen hevder at det frem til rådmannens innstilling var lite informasjon og oppslag i avisene om hvilket retningsvalg som var i ferd med å tas. I følge informanten medførte dette at mange av innbyggerne følte prosessen var forhastet. Lederen for aksjonsgruppen opplevde at rådmannens anbefaling nærmest slo ned som en bombe, og at ordføreren og de øvrige politikerne informerte om prosessen hovedsakelig i sine egne kanaler, som næringsforeningen, Rotary, partiorganisasjonene og lignende. Lederen for aksjonsgruppen forteller:

I slutten av januar hadde den samme rådmannen foreslått at de absolutt ikke skulle forhandle med Sandefjord [...]. Men da var det politikerne som ba han om å skifte standpunkt. Så gikk altså da hele vinteren og våren uten at avisen fulgte med på prosessen i det hele tatt. Det første punktet for konflikt mellom protestbevegelsen som oppsto og ordføreren og makta, det var jo at ordføreren sa til oss at vi da hadde sovet i timen, for vi sa at vi følte oss overkjørt – dette har vi ikke hørt noe om.

Da kommunestyret i Stokke vedtok 16. juni 2014 å inngå forhandlinger med Sandefjord med sikte på å etablere en ny kommunestruktur, ble det også lagt til grunn at rådmannen skulle innlede grenseforhandlinger med Tønsberg kommune for å etablere en prosess i tråd med Inndelingslova³. Dette som følge av at det var enighet i kommunestyret om at Vear-Hogsnes-Bjelland-området bør samles i en kommune (Stokke kommune, 2014e). Lederen for aksjonsgruppen forklarer at kommunestyret i sitt vedtak ikke hadde definert hvor grensen skulle trekkes eller hvilke deler av kommunen som skulle omfattes av grenseforhandlingene, og at det derfor var lett for aksjonsgruppen å holde saken varm i kommunestyret. I tillegg oppsto det såkalte Melsom-initiativet, en protest der flere krevde at Melsom⁴ skulle få bli med Vear i grenseforhandlingene med Tønsberg. Informanten forklarer at det ble innsamlet over 700 underskrifter, men at forslaget ble nedstemt i kommunestyret:

Det forsto vel de fleste av oss kom til å skje, for da var det ikke lenger noe snakk om gresnedeling, men deling av Stokke kommune. Det drømte vi aldri om, men jeg kan jo være så ærlig i ettertid at det som på det tidspunktet var viktig var å holde saken varm.

³ Inndelingslova § 10: «Kommunestyret bør innhente innbyggjarane sine synspunkt på forslag til grenseending. Høyringa kan skje ved folkerøysting, opinionsundersøking, spørjeundersøking, møte eller på annan måte» (Lovdata, 2015).

⁴ Melsom er et område i Stokke kommune som har gitt navn til tettstedet Melsomvik.

Fordi, at jeg og veldig mange med meg, mente at dette vedtaket var forhastet, innbyggerne var alt for dårlig forberedt.

Et av de store spørsmålene i grenseforhandlingsmøtene mellom Stokke og Tønsberg kommune fra august 2014 var hvem som skulle få delta i en eventuell folkeavstemning om grensejusteringer. Tønsberg kommune vedtok at det var innbyggerne i Vear-Hogsnes-Bjelland-området som skulle delta, mens Stokke kommunes vedtak gikk ut på at alle innbyggerne i Stokke skulle høres (Stokke kommune, 2014f, 1). Dette opplevde lederen for aksjonsgruppen som skuffende:

Det var for så vidt dødsstøtet til grenseforhandlingene, fordi at folk som ikke bor i dette grenseområdet – det er ingenting i verden som skulle tilsi at de sier at vi vil gi slipp på disse skattepengene. Vi som bor der er relativt få, så det betyr at den friheten vil vi ikke få med mindre politikerne våre gir oss den muligheten. Da sto det der da, med to vedtak; det i Tønsberg og det i Stokke.

De fleste av informantene som sitter i de politiske vervene er uenig om at det kun er innbyggerne i Vear-området som skal kunne få delta i en folkeavstemning. Varaordføreren i Stokke begrunner det slik:

Stokke har gjennom vedtak i kommunestyret gjennom mange år, helt siden 70-tallet, utviklet Vear fra å være et landbruksområde til å bli tettsted med 2000 innbyggere hvor det er etablert barnehager, barneskole, ungdomsskole, legesenter, handelssenter, kirke, store idrettsområder og så videre. Dette er en kostnad Stokke kommune har tatt, hvor Vear har vært en del av det kostnadsbilde selvfølgelig, for det er skattebetalere der og, men det å kanskje gi fra seg alle disse områdene til en annen kommune, inklusive 2000 skattebetalere, uten å at vi skal ta en omkamp på det og skulle mene noe om det, det mener jeg er helt feil. For meg er det et overordnet prinsipp; hvis Vear ønsker seg til Tønsberg, så skal vi høre på det, det er jo ikke jeg som skal bestemme det, det er jo folket, det er vår filosofi. Men Stokke kommunes innbyggere må få lov til å mene noe om det, for de har vært med å bygd det opp.

Lederen for aksjonsgruppen forteller at de etter hvert innså at det ikke kom til å bli noe av tilleggspunktet i kommunestyrevedtaket fra 16. juni 2014, om å sikre grenseforhandlinger med Tønsberg. Dette resulterte i at motstanderne har besluttet å stille en innbyggerliste til valget høsten 2015. Informanten forklarer at de har akseptert at Stokke inngår i en konstellasjon med Sandefjord og Andebu, men at innbyggerlisten har som formål å sørge for at grenseforhandlinger blir en realitet:

[...] Vi stiller til valg fordi vi mener at kommunestyret i Stokke har plikt til å gå inn og gjøre den oppgaven de selv vedtok enstemmig i juni, å føre grenseforhandlinger, og de plikter å legge det frem, at vi som er berørte innbyggere, får uttale oss. Ikke hele Stokke som de har sagt.

Flere av informantene som har deltatt i beslutningsprosessen beskriver motstanden på Vear som en stor utfordring, og trekker frem lokalavisen Tønsbergs Blad som en viktig ressurs aksjonsgruppen har trukket på. Disse informantene mener Tønsbergs Blad har opptrådd partisk i sin fremstilling av SAS-forhandlingene. Lederen for aksjonsgruppen mener på sin side at Tønsbergs Blad er kjent for å være en kritisk lokalavis, i motsetning til Sandefjords Blad som hun karakteriserer som en «klassisk sovende småbyavis». Rådmannen forklarer at aksjonsgruppen, med drahjelp fra Tønsbergs Blad har fått satt sitt preg på agendaen når det gjelder å åpne opp for at Vear-Hogsnes skal samles i én kommune, og at dette derfor skal vurderes for seg senere i prosessen. Rådmannen sier om avisen: «[...]det kan se ut som fra min subjektive vurdering, at de har gjort mer enn å være en aktør, de har hatt en egen agenda og forsøkt å få gjennomslag for den». Gruppelederen i opposisjonspartiet beskriver:

Tønsbergs Blad er jeg svært kritisk til og den rollen de har spilt. De tok tidlig tydelig parti i spørsmålet om Vear og hvor Vear skulle gå. Jeg har liten tillitt til den rollen Tønsbergs blad har spilt. [...] I forhold til opinionsdannelse så har de [aksjonsgruppen på Vear] hatt den viktigste opinionsdanneren i regionen på sin side.

4.3.2 Andre aktører

Når det gjelder næringslivet som ekstern aktør, forteller samtlige informanter at næringslivet ikke har utøvd en sentral rolle i prosessen. Informantene forteller at næringslivet har stilt seg

positive til sammenslåingsprosessen og uttrykt støtte, men ikke bidratt ytterligere til debatten i form av å drive prosessen fremover. Informantene forteller at næringslivet har blitt involvert i form av å bli informert om prosessen, og at det ikke har vært en aktør som har vært vanskelig for politikerne å forholde seg til. Varaordføreren forteller at SAS-kommunene har rykte på seg for å være næringsvennlige i utgangspunktet, og at det derfor fra før av er god dialog mellom politikere og næringsliv.

Fagforeningene blir midlertidig trukket frem som en viktig deltaker i prosessen. Flere av informantene sier at det har vært viktig for fagforeningene at prosessen skulle være rask, med hensyn til å skape forutsigbarhet for de kommuneansatte. Rådmannen forteller at fagforeningene således har vært viktige aktører for å kunne overbevise politikerne. I følge gruppelederen for opposisjonspartiet, var det særlig viktig for Arbeiderpartiet å få med seg de tillitsvalgte. Informantene forklarer at de tillitsvalgte har fått være tilstede på møter og i diskusjoner, og at det har vært viktig for ordføreren å inkludere de tillitsvalgte i prosessen.

Lederen for Fagforbundet forteller at de har samarbeidet tett med Utdanningsforbundet, og at de har blitt godt informert underveis i hele prosessen. Informanten beskriver prosessen som åpen, der han har hatt en vekslende rolle som tilhenger og deltaker på de politiske møtene som har blitt avholdt. På spørsmål om hvorvidt de kommuneansatte har engasjert seg i prosessen, forteller han at medlemmene i hans organisasjon ikke har aktivisert seg i stor grad. Han begrunner dette videre med at de kommuneansatte anser Sandefjord som et akseptabelt alternativ og at de ansatte er trygge på at de tillitsvalgte ivaretar dem. Lederen for Fagforbundet forteller:

Vi har hatt flere medlemsmøter og informasjonsmøter, men det er nesten ingen som møter opp. Vi har til og med sammen med Utdanningsforbundet hatt et medlemsmøte her hvor agendaen var hvordan dette påvirker jobben din og din arbeidsplass. Det kom 15 stykker eller noe sånt, av potensielt 1000 stykker.

Av eksterne aktører er det oppsummert protestbevegelsen på Vear som har aktivisert seg mest i sammenslåingsprosessen. Dette har vært det store konfliktpunktet i Stokkes sammenslåingsprosess. Deler av Vears innbyggere har hatt klare preferanser om sammenslåingsalternativene, og forsøkt å påvirke prosessen særlig gjennom sosiale medier og

lokalavisa Tønsbergs Blad. Næringslivet ser ikke ut til å ha engasjert seg utover å uttrykke støtte til politikernes beslutning om Sandefjord og Andebu, mens Fagforeningene har hatt en mer delaktig rolle i prosessen, noe politikere karakteriserer som viktig for fremdriften av forhandlingene som har pågått. For Fagforeningene ser det ut til å ha vært viktig at prosessen ikke har tatt for lang tid, med hensyn til å kunne begynne å planlegge den nye organisasjonen.

4.4 Hvilken rolle spilte policyentreprenørskap i prosessen?

Studiens tredje hypotese er at utfallet av sammenslåingsprosessen er et resultat av et dyktig politisk lederskap som har vært i stand til å lukke policyvinduet på et tidlig tidspunkt, og der ordføreren som policyentreprenør har skapt oppslutning gjennom å bruke autoritet, kompromiss, overtalelse eller trusler. I denne delen presenterer jeg det empiriske materialet som faller under det politiske lederskapet. Informantene ble blant annet spurt om hvilke interne aktører som har hatt innflytelse i prosessen, hvordan ordførerens rolle i prosessen kan beskrives og hvilke virkemidler ordføreren har benyttet for å sikre støtte.

«Dette er ikke noen vanlig kommunal driftsoppgave, dette er nyskaping» forteller rådmannen i Stokke om å være med på å skape en ny storkommune i Vestfold. Det er flere av de politiske aktørene som blir trukket frem som viktige spillebrikker i beslutningsprosessen mot endelig vedtak om sammenslåing med Sandefjord og Andebu. Rådmannen blir av en informant beskrevet som verdifull knyttet til den omfattende sekretariatsoppgaven han har hatt, som førstehåndsmottaker av statistikker, argumentasjoner og beslutningsgrunnlag. Fylkesmannen i Vestfold beskrives av flere av informantene som en viktig støttespiller i å avklare momenter og smøre prosessen. I spørsmål om hvilke aktører som har hatt mest innflytelse i prosessen trekker de fleste av informantene ut ordføreren i Stokke som den som har stått i spissen i initiativfasen og utover i prosessen. Rådmannen forteller: «Jeg tror han er den som virkelig har stått på. Hadde det ikke vært for ordføreren i Stokke, så hadde ikke dette blitt noe av, det er jeg helt sikker på. Han har en stor ære for dette».

I spørsmål om hva som har vært ordførerens fremste egenskap underveis i prosessen er samlende, informativ, engasjert og tilstede de gjennomgående karakteristikene informantene

gir. Flere av informantene forteller at ordføreren har engasjert seg betydelig, både gjennom sosiale medier på Facebook og gjennom en rekke informasjonsmøter rettet mot innbyggerne. Rådmannen forklarer:

Ordføreren har stukket hodet fram, han har turt å være upopulær, han har stått for noe, han har holdt på døgnet rundt, jeg tror han har vært i hver eneste lille og store forening i denne kommunen, brukt nesten hver kveld et halvt år på å fortelle hvorfor vi gjør det her. Han har vært ute og snakket med de som er å snakke med av innbyggere i kommunen.

Et viktig moment som flere av informantene legger vekt på er ordførerens innsats i å skape konsensus og forståelse i alle partier. De understreker her at ordføreren ikke har drevet frem prosessen på vegne av sitt eget parti, men heller forsøkt å bygge en intern politisk bredde. Rådmannen forteller at nettopp dette at gruppelederen for det største opposisjonspartiet ble en del av forhandlingsutvalget, som deretter orienterte jevnt de andre gruppelederne i partiene i kommunestyret, førte til at også opposisjonen fikk påvirke prosessen. Rådmannen mener denne formen for involvering som ordføreren har stått i spissen for, har medført at også alle partienes politikere har fått et eieforhold til prosessen, der man har diskutert seg frem til enighet. Ordføreren i Sandefjord forteller også at det tverrpolitiske innad i Stokke har vært noe av det viktigste for at Stokkes politikere kunne komme frem til en unison beslutning. Han illustrerer dette: «Det har tross alt vært store motsetninger mellom han og den forrige ordføreren i Stokke, så har de likevel klart å forene seg i denne prosessen». Gruppelederen for opposisjonspartiet forklarer:

Det har vært bred enighet om involvering og deltakelse. Involvering er det viktigste virkemiddelet [til ordføreren] tenker jeg. Han hadde ikke fått til noe hvis vi ikke hadde hatt en bred plattform og at han hadde forankret det vi hadde gjort bakover.

I forlengelsen av dette sier de fleste informantene at rådmannen, gruppelederen for opposisjonspartiet Ap og varaordføreren har vært ordførerens viktigste støttespillere opp mot kommunestyrevedtak om endelig sammenslåing. Rådmannen beskriver sistnevnte som en politisk trio som har stått sammen i prosessen. Varaordføreren beskriver rådmannen som ordførerens viktigste støttespiller i relasjon til prosessen og gjennomføring, og seg selv og

gruppelederen for opposisjonspartiet Ap som viktigst knyttet til tankeprosessen og den strategiske delen. I dette føyer varaordføreren til: «Jeg er helt overbevist om at suksessfaktoren har vært en god administrasjon og gode kolleger i det politiske miljøet».

Ordføreren i Sandefjord mener det har vært en annen situasjon for Stokke-ordføreren enn i situasjonen i Sandefjord, som ikke har hatt den sterke motstanden som Stokke har hatt rundt Vear-konflikten. Han forteller at innbyggerne har støttet beslutningen om å slå seg sammen med Stokke, og at innbyggerne i Sandefjord ikke har utvist noe stort engasjement, da de har sett seg enig i Sandefjords behov for næringsarealer og felles utvikling av næringsområdet på Torp. Ordføreren i Sandefjord sier at det sterkeste bidraget til ordføreren i Stokke for sammenslåingsresultatet har vært følgende: «stått i kraftig motvind og stått oppreist og rakrygget for det han har trodd har vært best for sine innbyggere».

Alle informantene som har vært involvert i beslutningsprosessen trekker frem det politiske klimaet som en sentral betingelse for SAS-prosessen fremdrift og resultat. Det politiske klimaet som informantene beskriver kan deles inn i to momenter. For det første fremhever informantene at det har vært god kjemi mellom beslutningstakerne. For det andre påpeker de at det har vært en følelse av likeverdighet mellom de tre kommunene. I spørsmål om hva som var årsaken til at TNT-alternativet ble lagt på is, blir det politiske klimaet av informantene ilagt avgjørende betydning. Gruppelederen for opposisjonspartiet forteller at de ikke opplevde at Tønsberg var imøtekommende i forbindelse med å starte en prosess med Stokke, hvor de fikk inntrykk av at Stokke skulle bli en del av Tønsberg for å styrke Tønsberg. I tillegg oppfattet flere av informantene at det var viktig i en slik prosess å fokusere på den overordnede rammen, og ikke gå for mye inn i byråkratiske detaljer. Varaordføreren utdyper:

Kjemien skal være der, det er veldig mange sånne ting som påvirker prosessen. Vi erfarte ikke det med Tønsberg [...], det var anstrengende å samarbeide med dem, de var mye mer avmålte, det var en litt kjøligere tilnærming, svarte ikke veldig på konkrete spørsmål om planer og utvikling fremover, de hadde ingen overordnet strategi, de var mer opptatt av det byråkratiske fremfor liksom prosessen. Så allerede etter første møte hadde vi et møte på bakrommet etterpå, liksom hva synes dere, hva er erfaringene, og vi fant ut at dette føltes ikke bra [...].

De fleste informantene sier at Sandefjord har utvist raushet i form av å ikke presse seg på de mindre kommunene Stokke og Andebu. Informantene forklarer at utgangspunktet for forhandlingene var å skulle styrke alle de tre kommunene gjennom å skape en storkommune. De understreker spesielt at det har vært viktig at det var Stokke som tok initiativ ovenfor Sandefjord og ikke omvendt. Informantene forteller at dette har medført at Stokke har fått eierskap til prosessen. Ordføreren i Sandefjord er tydelig på at raushet fra bykommunen har vært avgjørende for resultatet:

[...]så har Tønsberg kanskje ikke har vært like rause som vi har sett at vi bør være for å få det til som største kommune; enten det dreier seg om fastlandsforbindelse hvor folk har uttalt at vi må tenke på Tønsberg, istedenfor å se at når du sier noe sånt noe så er du ikke akkurat på tilbudssiden. Så det er litt sånn detaljorientert, rådmannstyrt og ikke smarte nok i hvordan man bør forvente at de største kommunen ivaretar de andre kommunenes interesser.

Oppsummert blir det politiske lederskapet av informantene betegnet som et tverrpolitisk samarbeid der partikortet har blitt skjøvet til side, både internt i Stokke, men også eksternt med Sandefjord og Andebu. Ordføreren i Stokke blir trukket frem som den aktøren som har stått mest i spissen i prosessen, både i forhold til å skape en bred politisk plattform lokalt, men også når det gjelder initiativfasen ovenfor Sandefjord.

4.5 Kort oppsummering

I dette kapittelet har jeg gått gjennom det empiriske materialet som kan belyse de tre forskjellige hovedhypotesene som ligger til grunn for denne oppgaven. Mine observasjoner viser at de teoretiske innfallsvinklene kan kaste lys over prosessen og at de har et visst forklaringspotensiale. Den mer presise betydningen av de forskjellige forklaringsfaktorene skal jeg diskutere i neste kapittel.

5 Analyse

Formålet med denne oppgaven er å svare på hva som kan forklare at Stokke kommune så raskt kom frem til en beslutning om kommunesammenslåing, herunder hvilke faktorer som kan forklare kommunens valg av sammenslåingspartnere. I denne delen av oppgaven skal jeg analysere de empiriske funnene fra Stokke og besvare problemstillingen som er lagt til grunn. Dette vil bli gjort i lys av de teoretiske innfallsvinklene som jeg gjorde rede for i teorikapittelet.

Jeg vil benytte teorien om rasjonelle aktører til å forklare hvorvidt kommunen har handlet i tråd med sine egne interesser, og i hvilken grad kommuneøkonomi, og eventuelt andre materielle argumenter, har vært en vesentlig faktor for valg av partner. Deretter vil jeg benytte community power-debatten til å forklare hvorvidt eksterne aktører utenfor de formelle beslutningsorganene har aktivisert seg og påvirket sammenslåingsutfallet. Endelig vil jeg bruke teorien om policyentreprenørskap og politisk lederskap til å kaste lys over i hvilken grad lokal politisk lederskap gjennom ordføreren har stått for et policyentreprenørskap som har hatt betydning for fremdriften i prosessen.

Analysen vil i likhet med det forutgående kapittelet strukturere seg etter de teoretiske perspektivene. Dette for å kunne vurdere forklaringsfaktorene hver for seg med hensyn til hvor mye de kan ha påvirket utfallet. Selv om de teoretiske perspektivene fremhever ulike sider ved beslutningsprosessen, mener jeg det er viktig å se forklaringsfaktorene i sammenheng med hverandre. Dette gjelder særlig forholdet mellom community power-debatten og teorien om policyentreprenørskap, der sistnevnte perspektiv fanger opp enkelte momenter som ikke forklares like fullstendig gjennom community power-debatten. Dette vil jeg vende tilbake til i kapittel 6.1, hvor jeg diskuterer de teoretiske implikasjonene av perspektivene. Det er viktig å understreke at ikke alle hensyn, enkeltsaker og faktorer som har spilt en rolle for sammenslåingsutfallet er med i denne oppgaven. Avgrensningen innebærer å rette blikket mot aktør- og insentivmønstrene. Med andre ord er formålet med studien å gi rikere innsikt i hvilke *drivere* som særlig utpeker seg som utslagsgivende i en slik prosess.

5.1 Betydningen av økonomi for valg av partner

Hensynet til samfunnets interesser spiller liten rolle i rendyrkede teorier om byråkraters nyttemaksimerende atferd for å oppnå makt og innflytelse, eller politikernes søken etter å maksimere sjansen for å bli gjenvalgt (Sandmo, 1990, 93). Teorien om rasjonelle aktører har sitt utgangspunkt i at byråkraters eller politikeres handlingsvalg er et resultat av en prosess der aktørene vil fremme sine egne eller institusjonelle interesser, og der løsningene som velges, maksimerer ens eget utbytte. Den rasjonell-egoistiske tankegangen forutsetter at jeg ser på Stokke som en enhetlig aktør med ett sett preferanser. I denne studien brukes perspektivet til å belyse hvordan de politiske beslutningstakerne har vurdert insentivmønsteret i prosessen, og mer spesifikt i hvilken grad økonomiske forhold ved sammenslåingsalternativene har hatt betydning for valg av partner.

Sørensen (2011) antok eksempelvis at små kommuner med høy inntekt takker nei til frivillig sammenslåing med mindre velstående kommuner, som følge av at inntektene må deles. Undersøkelsen fant også at ønsket om å slå seg sammen med andre kommuner faller jo høyere de kommunale inntektene er. Sørensen (2011) tolkning er at kommuner ønsker å unngå sammenslåing med økonomisk dårligstilte kommuner, for å ivareta sine egne interesser. Forventningene som ble utledet av dette perspektivet, var derfor følgende:

- At beslutningstakerne i Stokke har søkt etter sammenslåingspartnere som er mest fordelaktige i økonomisk forstand
- At Stokke ville slå seg sammen med kommuner som har minst like god, eller bedre økonomi enn kommunen selv har

KOSTRA-tallene for 2014 i tabell 4.4 viser en markant forskjell i økonomien mellom Sandefjord og Tønsberg, i Sandefjords favør. Sandefjords netto driftsresultat er også betydelig høyere enn Stokkes tilfelle. Andebu og Stokke har nokså lik langsiktig gjeld av brutto driftsinntekter og netto lånegjeld per innbygger, selv om Andebu har større netto driftsinntekter. Isolert sett bekrefter tallene at Stokke har gått inn i en konstellasjon av kommuner som har lik eller bedre økonomi enn kommunen selv har. Tønsbergs svake økonomi var et av motargumentene da sammenslåingsalternativene var spisset til et valg mellom en av de to bykommunene (Stokke kommune, 2014a, 13). Omdømmemessig står Tønsberg i et dårligere

lys enn Sandefjord, da kommunen er oppført i ROBEK-registeret, i tillegg til lav rangering i kommunebarometeret.

Det økonomiske aspektet ved bykommunene har vært et gjennomgående moment i både saksfremstillingene knyttet til de politiske aktørenes vurderinger om kommunestruktur, og hva som fremkommer i intervjuene. Når informantene vurderer Tønsberg og Sandefjord opp mot hverandre, legger samtlige vekt på den økonomiske forskjellen mellom kommunene. En «ordnet», «sterk», «ryddig», «veldrevet» økonomi er begrepene som går igjen når informantene beskriver retningsvalget som gikk mot Sandefjord.

For Sandefjord ser kommunenes økonomi ut til å spille en mindre rolle, da både Stokke og Andebu har dårligere økonomi enn bykommunen. Sett i lys av Sørensens (2011) undersøkelse viser SAS-prosjektet et motsatt tilfelle. Bykommunen har vært positive til sammenslåing, men med naboer som har dårligere inntekt enn kommunen selv. I dette tilfellet vil ikke Sandefjord tjene på sammenslåingen i økonomisk forstand. Insentivene for Sandefjords del har vært begrunnet i kommunens arealknapphet. Ved å slå seg sammen med Andebu og Stokke, to arealrike jordbrukskommuner, unngår Sandefjord å kutte ned landbruksarealer og nære rekreasjonsområder, i tillegg til at kommunen får tilgang til å utvikle næringsarealer. I en forlengelse av sistnevnte har utvikling av næringsarealene på østsiden av Torp vært et felles insentiv, og et viktig argument i beslutningsgrunnlaget. Å utvikle dette næringsarealet sammen, oppfattes av informantene som mer lønnsomt enn et delt eierskap. Dette er også lagt til grunn i Forhandlingsutvalgets utredning, der det står at «Torp Øst skal utvikles til å bli regionens mest attraktive næringsareal ved at attraktive bedrifter og virksomheter etablerer seg på området» (Sandefjord kommune, 2014j, 13).

Det rasjonelle perspektivet som legger vekt på nyttemaksimerende aktører, kan sies å ha influert handlingsvalget for Stokke, i den forstand at Sandefjords gode økonomi ser ut til å ha hatt en sentral betydning. Det overordnede målet med sammenslåingen har etter beslutningstakerne i Stokkes oppfatning, vært å sikre bedre tjenester til innbyggerne. Rådmannen understrekte at det ikke ville være betydelig forskjell på de lovbestemte tjenestene om Stokke slo seg sammen med Tønsberg/TNT, men at særlig det kommunale helsetilbudet vil bli langt bedre i samarbeidet med Sandefjord og Andebu enn hva som ville vært tilfelle med Tønsberg.

Forutsatt at jeg kan se på Stokke som en enhetlig aktør med et sett preferanser, har kommunen hatt et klart mål og en rasjonell oppfatning av hvilket alternativt som gir størst økonomisk utbytte. Løsningen med Sandefjord ivaretar Stokkes interesser i den forstand at en del områder kommunen sliter med i dag, som små fagmiljøer og økende behov for kommunale tjenester, vil styrkes i en større, mer velstående kommune. Tidligere forskning på sammenslåingsprosesser viser eksempler på kommuner som ikke går videre med sammenslåingsprosessen, dersom sammenslåingen ikke tjener kommunene økonomisk (se Distriktssenteret, 2014: 20). Det rasjonell-egoistiske perspektivet samsvarer med funnene i den grad at Stokke har valgt en sammenslåingspartner som har minst like god, eller helst bedre økonomi enn kommunen selv har. Det perspektivet ikke forklarer spesielt godt, er hvorfor Andebu ble vurdert som en potensiell deltaker i konstellasjonen, dersom Stokke har vært ute etter å finne løsninger som maksimerer deres egen nytte. Dette vil jeg gå nærmere inn på i kapittel 6.1, der jeg diskuterer teoretiske implikasjoner.

5.2 Betydningen av ressurssterke aktører i lokalsamfunnet

Community power-debatten representerer en tradisjon som retter blikket mot makt i lokalsamfunnet, hvilke ressurser aktørene trekker på når de involverer seg, i hvilken grad aktørene har innflytelse på den politiske dagsordenen, og hvordan konkurrerende interesser påvirker politiske beslutninger. Å studere maktstrukturer kan i grov forstand omhandle hvem som står igjen som vinnere og tapere når saker når den politiske agendaen. I lys av dette perspektivet har jeg rettet søkelyset mot aktører utenfor de formelle styringsorganene. Hvilke eksterne aktører har engasjert seg i Stokkes sammenslåingsprosess, og hvordan har dette påvirket utfallet? Hvilke ressurser har aktørene trukket på? I det følgende vil jeg drøfte de utvalgte aktørers rolle i prosessen som ble belyst i den empiriske gjennomgangen. Forventningene som ble utledet fra dette perspektivet, var som følger:

- At det ville være konkurrerende interesser blant innbyggerne i kommunen
- At aktører fra næringslivet ville aktivisere seg og være pådrivere for prosessen
- At fagforeningene ville involvere seg i prosessen

Den store interessekonflikten i kommunens sammenslåingsprosess har vært mellom de politiske beslutningstakerne og mange av innbyggerne på Vear, som nå har resultert i en innbyggerliste som stiller til kommunevalget høsten 2015. Denne listen stilles fordi grenseforhandlingene som kommunestyret vedtok, etter aktørenes mening ikke ble prioritert. Den empiriske gjennomgangen viste at aksjonsgruppen «Likeverdige forhandlinger» har hatt sterke motforestillinger til hvordan prosessen har blitt gjennomført, både knyttet til tidsaspektet og, etter deres oppfatning, mangel på innbyggerinvolvering av den nordlige befolkningen i Stokke. Pressen beskrives av lederen for aksjonsgruppen som fraværende frem til rådmannen anbefalte Stokke å innlede forhandlinger med Sandefjord i mai 2014, og at det fra dette tidspunktet og frem til vedtaket 16. juni 2014 ikke var mulig å forstå hva som var under utvikling.

Konflikten illustrerer hvordan ulike aktører i et lokalsamfunn har konkurrerende preferanser, og hvordan aktivister søker makt og politisk innflytelse for å kjempe for interessene i enkelte av kommunens distrikter. Konflikten illustrer også hvordan aktører med mest ressurser vil trekke det lengste strået i en beslutningsprosess. På den ene siden, med aksjonsgruppen i front, ønsker en mindre del av befolkningen å slå seg sammen med Tønsberg. På den andre siden ønsker kommunepolitikerne, med et innbyggerflertall og støtte fra andre eksterne aktører, å slå seg sammen med Sandefjord. Aksjonsgruppen på Vear har fått påvirke prosessen i den grad at det er bestemt at Vear-Hogsnes-Bjelland-området skal samles i én kommune, selv om det enda ikke er avgjort hvilken kommune dette blir.

Forhandlingsutvalget i Stokke har underveis i prosessen ønsket å vente med å avgjøre Vears fremtidige kommunetilhørighet. Dette har vært begrunnet i at kommunestrukturen til både Stokke (SAS) og Tønsberg (TNT) skulle avklares før man tok en endelig beslutning. Fra et lokalmaktperspektiv kan sistnevnte tolkes med referanse til Bachrach og Baratzs (1960, s. 949) «*nondecision-making*», der spørsmålet om grensejusteringer har blitt holdt utenfor den politiske dagsordenen som følge av underliggende maktstrukturer. Bachrach og Baratz (1960, 948) hevder at makt kommer til uttrykk gjennom de sjansene aktører har til å definere den politiske dagsordenen. At avgjørelsen om grensejusteringer ikke ble tatt, kan i lys av dette tolkes som en indirekte form for et *ikke-vedtak*, der aksjonsgruppens ønske om å gå inn i en konstellasjon med Tønsberg truer beslutningstakernes interesser. En overføring av Vear til Tønsberg vil innebære

at kommunen gir fra seg mange skattebetalere. Flere av informantene oppfattet en slik overføring som langt fra en selvfølgelighet, begrunnet i at kommunen gjennom mange år har bidratt sterkt til å styrke og utvikle Vear som tettsted.

På den annen side har grensejusteringer ved flere anledninger vært oppe til drøfting mellom de ulike politiske aktørene og på den måten ikke blitt holdt utenfor den politiske dagsorden. Dahls (1961) vedtaksmetode for å avdekke lokale maktstrukturer kan her vise sin relevans, i form av at aksjonsgruppen har fått innvirke på et kommunestyrevedtak som formet retningsvalget fra juni 2014. Samtidig har aksjonsgruppens innflytelse på beslutningsprosessen avgrenset seg til å gjelde tilleggs-punktet om grenseforhandlinger, da de ikke har hatt reell innflytelse på hvorvidt Stokke skulle føre forhandlinger med Sandefjord og Andebu, og sette TNT-alternativet i bero.

Et ytterligere punkt for konflikt mellom aksjonsgruppen på Vear og beslutningstakerne i kommunestyret, var hvem skulle få delta i en eventuell folkeavstemning om en grensejustering mellom de to kommunene i Vear-Hogsnes-området. Aksjonsgruppen og politikerne i Tønsberg mente det kun er de berørte innbyggerne i dette området som skulle høres, mens beslutningstakerne i Stokke på sin side mente hele kommunen skulle få være med på å avgjøre et slikt spørsmål.

Ressursene som aksjonsgruppen på Vear har trukket på, har i hovedsak vært lokale medier, herunder gruppen «*Vear-Hogsnes –ett lokalmiljø*» på Facebook med 990 medlemmer, samt betydelig omtale i Tønsbergs Blad fra mai 2014 og utover i prosessen. Lokale medier som arena har gitt aksjonsgruppen oppmerksomhet og anledning til å ytre sine meninger, og satt interessekonflikten på dagsordenen. Dette ble bekreftet at samtlige informanter, der flere som tidligere nevnt oppfattet Tønsbergs Blad som en partisk aktør i favør av aksjonsgruppens interesser. Aksjonsgruppen har også hatt en ressursperson med mediekompetanse som frontfigur, som tidligere redaktør og journalist i Tønsbergs Blad.

Det fremkommer av intervjuene at næringslivet har stilt seg positive til SAS-prosjektet og uttrykt tilfredshet med retningsvalget, men at næringslivet som organisert aktør ikke har bidratt sterkt til debatten. Med andre ord ser det ut til at sammenslåingsprosessen ikke har vært en kampsak for næringslivet. Det har ikke oppstått konflikter mellom politikerne og næringslivet,

og det har dermed ikke vært vanskelig for politikerne å forholde seg til denne gruppen. Dette kan indikere at næringslivet har vært tilfredse med retningsvalget politikerne i Stokke la opp til, og at det ikke var knyttet store motforestillinger til dette. Informantene forteller at aktører fra næringslivet har blitt bredt informert i prosessen og at de har hatt anledning til å stille spørsmål underveis. En kan derfor anta at sammenslåingsalternativet med Sandefjord og Andebu har vært i samsvar med næringslivets preferanser og interesser, og at det fra deres side ikke har vært et behov for å bidra markant i prosessarbeidet.

Peterson (1981) mener utviklingspolitikk er lite omstridt politikk, ettersom målsettingen er økonomisk vekst og kommunale inntekter. Sentrale aktører fra næringslivet vil derfor være tilhengere, men likevel ha en lav profil i vedtaksprosessen ettersom utviklingspolitikken er preget av konsensus og lite lokal strid (Lyngstad, 2003, 98). Igjen kan også Bachrach og Baratz (1960) fokus på de usynlige sidene ved maktstrukturer være relevant. Som en kritikk av Dahls (1961) vedtaksmetode hevdet forfatterne at forretningsinteresser sjelden gikk imot ordførerens forslag, som et resultat av ordførerens kjennskap til den økonomiske elitens interesser. Initiativ som kunne provosere forretningsinteressene ble derfor holdt utenfor den politiske dagsordenen. I lys av dette behøver det ikke å være et tankekors at næringslivet har engasjert seg så lite, dersom ordføreren har tatt hensyn til at utfallet skal samsvare med næringslivets preferanser. Men dette punktet kan ikke belegges direkte med mine empiriske funn.

Gjennomgangen viser altså at næringslivet som aktør ikke har hatt en sentral rolle i å påvirke utfallet av prosessen. Likevel kan det ha vært viktig for beslutningstakerne at de har hatt støtte fra næringslivet, som en del av å skape flertall for det endelige handlingsvalget. Det er grunn til å tro at ordføreren som policyentreprenør kan ha lagt stor vekt på å få med seg næringslivet for å kunne skape en ressurssterk koalisjon av ulike aktører. Dette vender jeg tilbake til i neste underkapittel.

Fagforeningene i Stokke fremstår som viktige støttespillere for politikerne, og har vært en mer tydelig aktør enn næringslivet. Dette henger sammen med at fagforeningene representerer en gruppe mennesker som vil berøres direkte av en sammenslåing i form av nye arbeidssteder og nye arbeidsoppgaver. Det er de hovedtillitsvalgte som har engasjert seg mest i prosessen. Som lederen i fagforbundet fortalte, var det ytterst få av de kommuneansatte som aktiviserte seg underveis, på tross av at de hadde anledning til å uttrykke seg gjennom medlemsmøter og

informasjonsmøter. Informanten mente dette indikerte at medlemmene var tilfredse med retningsvalget, at medlemmene hadde tillit til de hovedtillitsvalgte, eller at medlemmene vil ta beslutningen innover seg først når det rammer en selv.

Dette kan også være et uttrykk for at det hovedsakelig har vært lagt opp til informerende prosesser ovenfor innbyggerne og andre aktører, og ikke utelukkende deltakende prosesser. Fagforeningene har, etter lederen for Fagforbundets oppfatning, blitt involvert gjennom invitasjon til politiske møter: «De tillitsvalgte har vært deltakere på noen møter, og vært tilhørere på andre møter». Det ser dermed ut til at det i hovedsak er lagt opp til informasjonsprosesser, men med spillerom for å kunne gi uttrykk for meninger og spørsmål.

Fagforeningene blir beskrevet som en viktig aktør i forhold til fremdriften i prosessen, da de underveis har uttrykt et behov for avklaring av hva de kommuneansatte skal forberede seg på, og hvordan den nye organisasjonen kan bygges. Fagforeningene støttet opp alternativet med Sandefjord og Andebu, og spilte derfor en rolle i å overbevise politikerne om å fullføre det retningsvalget som var tatt. Det er til sammen ca. 4500 kommuneansatte i de tre SAS-kommunene, og foreningene trekker således på en stor ressurs i form av medlemsbase.

For politikerne ser det ut til å ha vært viktig å involvere og informere fagforeningene som representerer en stor del av innbyggerne. For fagforeningene har det vært viktig å få en rask avklaring på hvilken kommunestruktur Stokke skulle inngå i. I følge gruppelederen for det største opposisjonspartiet (Arbeiderpartiet) var det særlig viktig for dem å få et ja til SAS-prosjektet. Dette samspillet kan ha vært betydningsfullt for fremdriften, og gitt politikerne et klart signal i beslutningsprosessen om at SAS-prosjektet var den riktige veien å gå. Samspillet mellom beslutningstakerne og fagforeningene kan oppfattes som et uformelt samarbeidsmønster, og i tråd med Stones (1989) produksjonsperspektiv på makt; makt og innflytelse blir til gjennom samarbeid med flere aktører. Dette momentet er nært beslektet med neste teoretiske perspektiv, som vektlegger hvordan politisk lederskap utøves i koordinasjon med andre aktører.

I hvilken grad har det faktisk vært mange og konkurrerende aktører fra lokalsamfunnet som har engasjert seg? I sum tegner det seg et bilde av at det stort sett har vært aksjonsgruppen på Vear som har aktivisert seg. Dette henger sammen med at det har vært dyp uenighet omkring

spørsmålet om grensejusteringer, som har resultert i en interessekonflikt som enda ikke er avklart. Næringslivet har ikke vært på banen i form av aksjoner og initiativ, mens fagforeningene har spilt en tydeligere rolle, og støttet opp under politikernes retningsvalg.

5.3 Betydningen av policyentreprenørskap

Policyentreprenører er de aktørene som påvirker, kontrollerer og styrer den politiske dagsordenen. En policyentreprenør er villig til å investere ressurser, tid, energi, rykte og penger for å promotere en politisk sak (Kingdon, 2003, 179). Policyentreprenøren evner å koble sammen løsninger med problemer, og gjør andre aktører mottakelige for sine forslag og ideer (Sabatier, 2007, 75). I denne delen skal jeg diskutere i hvilken grad teorien om policyentreprenørskap stemmer overens med forventningene til Stokke-ordførers lederskap. Jeg vil drøfte hvilken betydning ordførers muligheter for å sette dagsorden har hatt for sammenslåingsutfallet, samt hva som kjennetegner det politiske lederskapet som har blitt utøvd i prosessen. Forventningen som ble utledet av dette perspektivet var følgende:

- At ordføreren i Stokke kan utpekes som en policyentreprenør som har vært aktiv, og som har overbevist interne og eksterne aktører om sin visjon om en konstellasjon med Sandefjord og Andebu
- At ordføreren har argumentert for dette alternativet, argumenter som stiller de andre alternativene i et dårligere lys

5.3.1 Ordføreren som dagsordensetter

Selv om ordførervervet innehar nokså få formelle oppgaver eller formell beslutningsmyndighet, spiller den norske ordføreren som nevnt ofte en sentral rolle i å sette dagsorden i kommunen (Willumsen, 2014, 71). For at en policyentreprenør skal lykkes i å få egne standpunkter og preferanser i samsvar med utfallet, må policyentreprenøren time riktig i forhold til den pågående beslutningsprosessen (Berg og Kjær, 2007, 68). Dette gir grunn til å tro at en ordfører som er tidlig ute med initiativ og engasjement rundt en gitt sak, vil ha stor sannsynlighet for å få kontroll over den politiske dagsordenen.

Den såkalte «viljeserklæringen» mellom 6K-kommunene i 2013 var et ordfører-initiert samarbeid der ordføreren i Stokke var en av initiativtakerne. Ordføreren var også i spissen i initiativfasen overfor Sandefjord tidlig i 2014 og utover i prosessen. Informantene utpekte som nevnt rådmannen, gruppelederen i det største opposisjonspartiet og varaordføreren som ordførerens viktigste støttespillere. Dette er aktører innenfor de formelle styringsorganer som har grepet muligheten til å fremme sin sak, sitt ønske om å slå seg sammen med Sandefjord og Andebu, og som på relativt kort tid har evnet å lukke policyvinduet i form av å redusere syv alternativer til ett.

De fleste av informantene beskriver ordføreren som svært aktiv og tilstede fra oppstartsfasen av prosessen og utover, og som villig til å investere tid, rykte og energi på å argumentere for sitt handlingsvalg. Gjennom å blant annet benytte sosiale medier som informasjonsverktøy, har ordføreren skapt en arena der det har vært «kort» avstand mellom innbyggerne og ordføreren. Berg og Kjær (2007, s. 125) mener en leder som gjør seg tilgjengelig, kan skape en form for lojalitet og fortrolighet som gjør lederens forslag mer overbevisende.

Rådmannen gir ordføreren æren for utfallet av prosessen og mener det er han som har stått i front hele veien. I følge Kingdon (2003, s. 179) er utholdenhet policyentreprenørens fremste egenskap, da det impliserer en sterk evne og vilje til å investere sine ressurser i en gitt sak. Ordførerens utholdenhet illustreres av informantene som hans evne til å stå oppreist i en prosess som også har blitt kraftig kritisert fra Vear-hold gjennom sosiale medier, samt i en mengde kritiske kronikker i lokalavisen Tønsbergs Blad. Som ordføreren i Sandefjord sier om sin ordførerkollega: «stått i kraftig motvind og stått oppreist og rakrygget for det han har trodd har vært best for sine innbyggere». Bildet som avtegnes av ordføreren i Stokke, bekrefter forventningen om at ordføreren har vært en policyentreprenør som har vært aktiv i sitt arbeid med å sikre støtte for sitt handlingsforslag.

5.3.2 Hvordan har ordføreren skapt oppslutning?

Lokalpolitisk lederskap utøves gjennom kontakt med andre aktører (Berg og Kjær, 2007, 104). I teorien er det flere strategier en leder kan benytte seg av i arbeidet med å sikre flertall for et gitt politisk forslag. Strategier som bruk av autoritet, kompromiss, overtalelse eller trusler er ulike mobiliseringsmekanismer som representerer egne former for lederskap. I kraft av

ordførervervet besitter ordføreren posisjonell makt. Det kan tenkes at ordførere vil benytte autoriteten som springer ut fra den formelle posisjonen på ulikt vis; den kan *velges* å ta i bruk i forbindelse med en gitt sak. De empiriske observasjonene i denne oppgaven kan tyde på at ordføreren har tatt i bruk *autoritet* som virkemiddel i den forstand at han har talt aktivt til fordel for et alternativ. Det er derfor rimelig å anta at dette har hatt en symbolsk betydning for både interne og eksterne aktører. Videre har ordføreren formulert alternativer for at Sandefjord og Andebu vil gi innbyggerne i Stokke de beste kommunale tjenestene. Ordføreren har så lyktes i å overbevise aktørene om sitt prefererte handlingsvalg, og har derfor til en viss grad brukt *overtalelse* for å sikre oppslutning. Gjennom ulike informasjonsverktøy og informasjonskanaler har ordføreren argumentert sterkt for hvorfor akkurat SAS-kommunen er den mest ønskelige veien å gå, noe han i siste instans fikk bred støtte for.

De empiriske observasjonene jeg har gjort gir ikke belegg som indikerer at ordføreren har brukt *trusler*, eller rettere sagt avtegnet en negativ visjon av de ulike sammenslåingsalternativene. Dette kan ha sammenheng med at SAS-alternativet har vært et lite omstridt retningsvalg for majoriteten av innbyggerne, fagforeningene og næringslivet. Resultatet av innbyggerundersøkelsen, som beslutningstakerne la stor vekt på i sin begrunnelse for å gå i forhandlinger med Sandefjord illustrerer dette. Dette kan gi uttrykk for at det ikke har vært nødvendig for ordføreren å stille de andre alternativene i et dårligere lys, da ordføreren ikke har stått alene i sin overbevisning om å delta i å bygge en SAS-kommune.

Ordføreren beskrives som en leder som underveis i prosessen har skapt konsensus og forståelse i alle partier. Ordføreren har forsøkt å skape politisk bredde internt, og unnlatt å fokusere på partipolitikk. Slik alliansebygging krever bevisst og strategisk innsats fra lederen (Berg og Kjær, 2007, 105). Et eksempel på dette er hvordan gruppelederne i opposisjonspartiene i stor grad har blitt involvert, deltatt og fått anledning til å påvirke prosessen. At ordføreren har lagt opp til et tverrpolitisk samarbeid har dermed vært avgjørende for et endelig resultat. De grunnleggende tjenestetilbudene skal eksempelvis opprettholdes lokalt der innbyggerne bor, selv om det mest lønnsomme, ifølge rådmannen, ville være å sentralisere mange av disse tjenestene. Dette har vært et viktig argument for å overbevise innbyggerne om at de vil få et større utbytte av sammenslåingsprosjektet.

I lys av dette ser det ut til at det politiske lederskapet, med ordføreren i spissen, også har benyttet *kompromiss* som strategi, med andre ord en form for politisk byttehandel der en part får oppfylt sine ønsker på et område mot at den andre parten får oppfylt sine ønsker på et annet område (Berg og Kjær, 2007, 123). Som gruppelederen for det største opposisjonspartiet uttalte: «Hvis en skal forhandle, er en nødt til å være villig til å fravike fra noen av de primære standpunktene som en har, hvis man skal komme i mål».

Kan man si at ordførerens innsats i å skape konsensus og tverrpolitisk samarbeid kjennetegnes av det Svara (1994, s. 6) betegner som «*facilitative leadership*»⁵? Denne formen for lederskap innebærer at ordføreren leder gjennom å styrke de andre deltakerne i beslutningsprosessen fremfor å søke makt for seg selv. Ordføreren legger til rette for informasjonsutveksling blant kommunestyremedlemmene, innbyggerne og organisasjonene, og sørger for å veilede deltakerne i policyutviklingen (Svara, 1994, 6). Ordføreren i Stokke ser ut til å ha hatt en tilnærming som har vært basert på å skape en felles forpliktelse for en felles visjon, fremfor å dyrke sin egen politiske agenda. Ordføreren har så fått innflytelse gjennom å samarbeide med rådmannen, kommunestyret og andre eksterne aktører. På den måten kan man si at det politiske lederskapet gjennom ordføreren har elementer av rollen som tilrettelegger.

Samtidig tyder lederskapet, som informantene beskriver, på at ordføreren går mer i retning av visjonærrollen, der utøvelsen av lederskapet ikke begrenser seg til å legge til rette for andre aktørers innsats. Teorien om transformasjonsledelse innebærer at en leder har ambisjoner om å endre organisasjonen og redefinere måten å tenke samfunn, politikk og lederskap på (Burns, 2003, 24; Berg og Kjær, 2007, 18). Som rådmannen påpekte, betraktes den kommende storkommunen som et resultat av nyskaping, og ikke som en del av en vanlig kommunal driftsoppgave. Ordføreren har hatt en målsetting om at Stokke skal delta i å bygge en ny kommune, og har påvirket store deler av innbyggerne i samsvar med sin egen visjon. I denne sammenheng kan det til dels være et motsetningsforhold mellom rollen som tilrettelegger og rollen som visjonær. Tatt i betraktning at ordføreren har stått i initiativfasen når det gjelder tidligere debatt om kommunestruktur, initiativtaking ovenfor Sandefjord, og som en synlig og aktiv aktør i forhandlingsprosessen med SAS-kommunene, har ordføreren gått over den mer «tilbakelente» rollen som kjennetegnes av «*facilitative leadership*».

⁵ «Facilitative leadership» kan på norsk oversettes til «tilretteleggende lederskap».

Det informantene beskriver som et «godt politisk klima» har vært avgjørende for fremdriften i SAS-forhandlingene. Det politiske resultatet, med unntak av konflikten på Vear, er kjennetegnet av bred enighet mellom de tre kommunene. Samspeillet mellom policyentreprenørene, med de tre ordførerne i spissen, utviklet seg til en bred allianse der Sandefjord som største kommune har hatt en tilnærming overfor de mindre kommunene, som disse har oppfattet som «raus». Kommunene har således oppfattet hverandre og opptrådd som likeverdige, noe som ser ut til å ha vært viktig som utgangspunkt for SAS-forhandlingene. Involveringen av eksterne aktører har som tidligere nevnt i stor grad vært lagt opp som en informasjonsprosess. Næringsliv, fagforeninger, innbyggere og det politiske miljøet har fått tilgang til et bredt informasjonsopplegg underveis i prosessen, der de tre ordførerne har hatt en klar målsetting for SAS-prosjektet. Dette tyder på at ordførerne som policyentreprenører til dels har tatt utgangspunkt i en ovenfra-og-ned-tilnærming⁶, der målsettingene er utformet og definert av de politiske lederne, deretter *formidlet* til eksterne aktører gjennom ulike informasjonskanaler.

Et ytterligere moment som har påvirket Stokkes relative raske beslutningsprosess, er detaljnivået SAS-forhandlingene ble lagt etter. Politikerne har i forhandlingene vært opptatt av å ikke gå for mye inn i detaljer og heller diskutert på et overordnet nivå. Kommunnavn, politisk organisering, lokalisering av tjenestetilbud, infrastruktur, arealpolitikk, eierskap til Sandefjord lufthavn Torp og Torp Øst er blant temaene kommunene har tatt stilling til. På den ene siden kan dette ha vært avgjørende og nødvendig for at beslutningstakerne skulle komme i mål. Flere av informantene påpekte eksempelvis at Tønsberg var mer opptatt av de byråkratiske detaljene i starten av en slik prosess, og henviste til sammenslåingsprosessen til Tønsberg, Nøtterøy og Tjøme som nå har resultert i brutte forhandlinger. På den annen side, hovedsakelig fra Vearhold, er det knyttet usikkerhet til de praktiske konsekvensene av en slik sammenslåing når kun den overordnede konstruksjonen er satt.

Det finnes ikke noe fasitsvar på hvor lang tid en sammenslåingsprosess bør ta. Brandtzægs (2009, s. 13) rapport om erfaringer med frivillige kommunesammenslåinger viste at to kommuner som gjennomførte sammenslåing på 1,5 år, opplevde at tiden ble for knapp, og at mange uløste oppgaver medførte en krevende oppstart for den nye kommunen. I motsatt tilfelle

⁶ Ovenfra-og-ned-tilnærmingen, eller såkalt top-down-tilnærming, tar utgangspunkt i sentrale aktører på sentralt nivå sine målsettinger, og vurderer i hvilken grad målsettingene får gjennomslag nedover i organisasjonen (Offerdal, 2014, 223).

mente to andre kommuner, som brukte dobbelt så lang tid på sammenslåingen, at en kunne brukt kortere tid på prosessen, sett i sammenheng med at prosessen kom sent i gang (Brandtzæg, 2009, 13). Uavhengig av tidsaspekt, kan beslutningstakernes strategi om å ikke gå ned på detaljnivå, tolkes som en måte å styre den politiske dagsorden på. Sammenslåingsprosessen ser med andre ord ut til å være preget av sterk politisk styring, i den forstand at beslutningstakerne har styrt dagsordenen mot et bestemt resultat. Som ordføreren i Sandefjord uttalte: «Graver du deg ned om hvor det ene og det andre skal være, så blir det fort ned i skyttergraven».

5.4 Oppsummering: I hvilken grad har hypotesene fått støtte?

Det teoretiske rammeverket for denne studien har fungert som gjensidig utfyllende innfallsvinkler som kan belyse ulike sider ved sammenslåingsprosessen i Stokke, der formålet med perspektivene er å gi dypere forståelse for studiens problemstilling. I hvilken grad har hypotesene fått støtte?

Den første hypotesen, utledet fra en rasjonell-egoistisk innfallsvinkel, var at utfallet av sammenslåingsprosessen er et resultat av insentivstrukturen der Stokke kommune forsøker å få den mest økonomiske fordelaktige partneren. Analysen viser at Sandefjord har blitt oppfattet som en attraktiv partner, i lys av kommunens gode økonomi. Dette har vært et viktig moment i hvordan beslutningstakerne i Stokke har vurdert og sammenlignet de ulike sammenslåingsalternativene. Sandefjord er den mest velstående kommunen av alle alternativene Stokke i praksis kunne slått seg sammen med.

Studiens andre hypotese, utledet fra community power-debatten, var at utfallet av sammenslåingsprosessen er et resultat av ressurssterke aktører i omgivelsene i lokalsamfunnet med klare preferanser for bestemte sammenslåingsalternativ. Som analysen viser, har sammenslåingsprosessen vært et lite omstridt tema blant majoriteten av innbyggerne, fagforeningene og næringslivet. Innbyggerne og fagforeningene har i størst grad vært viktige støttespillere for de politiske beslutningstakerne. Den store interessekonflikten og motstanden har kommet fra aksjonsgruppen på Vear, som har fått påvirke i den grad at tettstedene Vear/Hogsnes/Bjelland skal samles i en kommune. Vears fremtidige kommunetilhørighet er i

skrivende stund ikke avklart. Med unntak av Vear-konflikten ser det ikke ut til at aktører i lokalsamfunnet har aktivisert seg betydelig. Dette kan ses i sammenheng med studiens siste hypotese, det politiske lederskapets virkemidler for å sikre oppslutning.

Studiens tredje hypotese, utledet fra et policyentreprenør-perspektiv, var at utfallet av sammenslåingsprosessen er et resultat av et dyktig politisk lederskap som har vært i stand til å lukke policyvinduet på et tidlig tidspunkt, og der ordføreren som policyentreprenør har skapt oppslutning gjennom å bruke autoritet, kompromiss, overtalelse eller trusler. Det er mye som tyder på at det politiske lederskapet, med ordføreren i spissen, har vært den sentrale driveren og visjonæren i Stokkes sammenslåingsprosess. Policyvinduet ble lukket, og retningsvalget formet, da Stokke 16. juni 2014 vedtok å innlede forhandlinger med Sandefjord. Ordføreren har hele veien frontet visjonen om en SAS-sammenslåing, og fremstår som fanebæreren for prosjektet. Analysen viser at ordføreren utpekes som en policyentreprenør som har stått for et tydelig lederskap med et klart definert mål. Ordføreren har evnet å skape oppslutning gjennom sin posisjonelle autoritet og overtalelse av sentrale aktører, samt ved å inngå kompromisser, skape en tverrpolitisk plattform, og ved å inkludere opposisjonen i forhandlingene. Det sentrale verktøyet som ordføreren har tatt i bruk i prosessarbeidet har vært å bygge et bredt og lett tilgjengelig informasjonsopplegg.

6 Konklusjon

Stokkes sammenslåingsprosess som denne studien har tatt for seg, kan deles inn i tre faser. *Fase en* begynte med en debatt om kommunestruktur, tilbake til 2004-2005 da to alternative sammenslåingsalternativer for Stokke ble utredet. Resultatet den gang ble å styrke interkommunale samarbeidsordninger. Kommunen innledet videre det såkalte 2K-samarbeidet med Andebu i 2011, og besluttet dernest i 2013 å utforske et 6K-samarbeid med Hof, Lardal, Re, Holmestrand, og Andebu. *Fase to* kom i gang da regjeringen i sin politiske plattform varslet en kommunereform høsten 2013. Stokke ønsket for alvor å utrede hvilke partnere som var aktuelle å slå seg sammen med. Syv alternativer ble nøye vurdert, som i siste instans ledet til et retningsvalg mot Sandefjord, hvor Andebu også ble ønsket velkommen i forhandlingene. *Fase tre* har bestått av forhandlingene mellom de tre SAS-kommunene. Forhandlingsprosessen resulterte i at kommunene sendte felles søknad om sammenslåing, som i april 2015 ble godkjent av Kongen i statsråd.

Problemstillingen for denne studien har vært å undersøke hva som kan forklare at Stokke kommune så raskt kom frem til en beslutning om kommunesammenslåing, herunder hvilke faktorer som kan forklare kommunens valg av sammenslåingspartnere. Analysen viser at ordføreren som policyentreprenør har vært avgjørende for fremdriften i beslutningsprosessen. Ordføreren har samlet sentrale interne og eksterne aktører, og skapt konsensus om en visjon som samsvarer med hans egne preferanser. Samspillet mellom beslutningstakerne i de tre SAS-kommunene er også en viktig forklaring på fremdriften i prosessen. Sandefjords «raushet» ovenfor de mindre kommunene, og Stokkes proaktive rolle i initiativfasen, har ført til et likeverdig eierskap til prosessen, og det informantene betegner som «et godt politisk klima» mellom de tre kommunene. Når det gjelder insentivstrukturen viser analysen at Sandefjords gode økonomi har blitt ilagt sentral betydning. Økonomi har således vært en viktig faktor for Stokkes valg av sammenslåingspartner.

6.1 Teoretiske implikasjoner

Hvor langt passer de teoretiske innfallsvinklene, og i hvilken grad har jeg gjort observasjoner som ikke passer med de teoretiske perspektivene? Denne studien har tatt utgangspunkt i

gjensidige utfyllende teoretiske innfallsvinkler. Jeg anser teorien om rasjonelle valg, community power-debatten og policyentreprenørskap, supplert med lederskapsteori, som relevante teoretiske perspektiver til å belyse hvilke drivere og insentiver som gjør seg gjeldende i en slik beslutningsprosess. Samtidig har jeg gjort enkelte funn som kan utfordre perspektivenes forklaringskraft.

Den empiriske gjennomgangen og analysen viser at det var lite konflikt i lokalsamfunnet, med unntak av protestaksjonen på Vear. Dette kan synes å stå i motstrid til det jeg forventet ut fra et community power-perspektiv, der jeg antok at ressurssterke aktører i lokalsamfunnet ville påvirke utfallet. Likevel ser dette momentet ut til å bli fanget opp i teorien om policyentreprenørskap og politisk lederskap. Ettersom ordføreren og hans politiske støttespillere har stått for et tydelig og informativt lederskap har de eksterne aktørene blitt overbevist om at SAS-alternativet er til det beste for kommunen. Majoriteten av innbyggerne, fagforeningene og næringslivet har derfor vært tilhengere og støttespillere for ordføreren og det politiske lederskapet. Mangel på motstand kan derfor sees i sammenheng med hvordan den politiske dagsordenen har blitt styrt fra det formelle styringsorganet. Mine observasjoner tyder på at involveringen av de eksterne aktørene i hovedsak kan karakteriseres som en *informasjonsprosess*. Dette har foregått gjennom informasjonsmøter, folkemøter og digitale medier. En fare med å legge opp til informative prosesser kan være at toveis-kommunikasjon faller i bakgrunnen. Et spørsmålsteget i forlengelse av dette er derfor hvorvidt prosessen har vært preget av direkte medvirkning, da det politiske lederskapet i stor grad har styrt prosessen mot et bestemt resultat.

I tillegg har beslutningstakerne valgt løsninger inn i den nye kommunen som ikke går på bekostning av de grunnleggende kommunale tjenestetilbudene. Det faktum at skoler, offentlige barnehager og deler av eldreomsorgen fremdeles skal opprettholdes og være lokalisert nært der innbyggerne bor, kan være en viktig forklaring på at det ikke har vært strid i lokalsamfunnet om at kommunen skal bli en del av Sandefjord og Andebu. De store endringene som følger av en sammenslåing vil derfor i første omgang hovedsakelig gjelde administrative forhold. En ytterligere forklaring på at det har vært lite konflikt i lokalsamfunnet kan derfor være at beslutningstakerne har styrt unna detaljstyring, og blitt enige om en overordnet konstruksjon som tilfredsstillende innbyggernes primære ønsker. I sum forklarer teorien om policyentreprenørskap og politisk lederskap sentrale momenter som ikke fanges opp av community power-perspektivet.

Teorien om rasjonelle aktører har belyst hvordan kommuneøkonomi kan ha stor betydning når kommunene leter etter potensielle sammenslåingspartnere, men forklarer ikke spesielt godt hvorfor Andebu er en del av konstellasjonen. Det ble i kommunestyrevedtaket 16. juni 2014 åpnet opp for at Andebu kunne inngå som en del av den nye kommunen, men beslutningstakerne har ikke vurdert Andebu som et selvstendig alternativ etter retningsvalget mot Sandefjord tok form. Et perspektiv som muligens kan forklare dette, er teorien om *stiavhengighet*. I denne tilnærmingen forutsetter man at politiske beslutningssystemer har en tendens til å være konservative, og at selvforsterkende prosesser i institusjoner gjør politikken som føres vanskelig å endre når et mønster først er etablert (Pierson, 2000, 252). Stokke og Andebu har samarbeidet på flere arenaer før denne prosessen var i gang, og ønsket også å formalisere en samarbeidsløsning gjennom det såkalte 2K-samarbeidet i 2011. Årsaken til at 2K-samarbeidet ikke resulterte i en sammenslåing, var fordi konstellasjonen fremdeles ble ansett som for liten til å klare seg alene i et fremtidsperspektiv. Den etablerte relasjonen mellom Stokke og Andebu kan derfor være en faktor for hvorfor Stokke ønsket Andebu som en deltaker i den nye kommunestrukturen.

6.2 Veien videre

Da jeg gikk i gang med denne oppgaven var det ikke vedtatt i kommunestyret i Stokke at endelig søknad om sammenslåing med Sandefjord og Andebu skulle godkjennes. Oppgaven startet med utgangspunktet om å studere en sammenslåingsprosess i oppstartsfasen, men ettersom SAS-forhandlingene gjennom høsten 2014 ledet frem til en beslutning, ble fokuset rettet mot *beslutningsprosessen* i sin helhet. Slutt punktet for oppgaven ble derfor da SAS-kommunene sendte søknad til departementet om sammenslåing.

Stokke, Sandefjord og Andebu ble de første av landets kommuner som i den pågående kommunereformen sendte søknad om sammenslåing. SAS-prosessen kan derfor være lærerik for andre kommuner som ønsker å slå seg sammen. Denne oppgaven har tatt for seg den lokale prosessen i Stokke. Det er mange problemstillinger rundt sammenslåingsprosessen i Stokke, og mellom de tre kommunene for øvrig som vil være interessant å studere videre. Ettersom kun den overordnende konstruksjonen er satt, er det en rekke områder som ennå ikke er avklart i den kommende storkommunen. Jeg vil særlig trekke frem følgende problemstillinger som det

vil være viktig å studere videre: hvordan vil prosessen arte seg frem til sammenslåingen trer i kraft i 2017? Hva vil de langsiktige effektene av SAS-sammenslåingen bli? Vil kommunene være bedre i stand til å løse oppgaver i fremtiden som én kommune enn hver for seg? Hva vil bli konsekvensene av en avklaring rundt Vear-området kommunetilhørighet?

Det er mange problemstillinger omkring kommunesammenslåing som kan utgjøre spennende casestudier. Å studere en prosess fra oppstartsfasen gir kunnskap om hvordan premisser som legges tidlig i prosessen kan legge føringer for veien videre. Fra tidspunktet der kommuner sonderer om hvor ønsket partner er, til et retningsvalg blir formet kan gi økt innsikt i hvilke egenskaper ved en eller flere nabokommuner som vektlegges, og hvilke hensyn som veier tyngst i beslutningsrundene. Likeså vil det være nyttig å evaluere trinnene kommunene går gjennom etter vedtak om sammenslåing er fattet, og de langsiktige konsekvensene som følger av en gjennomført sammenslåing.

Avslutningsvis vil jeg oppfordre til mer forskning på betydningen av lokal politisk lederskap i reformprosesser. Denne oppgaven har utpekt ordføreren som en sentral driver i Stokkes kommunesammenslåingsprosess. Komparative undersøkelser av ordføreres lederskap i sammenslåingsprosesser vil kunne gi økt kunnskap om hvilke muligheter ordførere har for dagsordensetting, og hvilken betydning ulike lederskapsformer har for utfallet av en sammenslåingsprosess.

Litteraturliste

Bøker og artikler:

- Aberbach, Joel D. & Rockman, Bert A. (2002). Conducting and Coding Elite Interviews. *Political Science and Politics* (35)4, s. 673-676.
- Andersen, Svein S. (2006). Aktiv informantintervjuing. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* (22)3, s. 278-298.
- Bachrach, Peter & Baratz, Morton. (1962). Two faces of power. *American Political Science Review* (56)4, s. 947-952.
- Baldersheim, Harald. (2014). Lokalmaktdebatten – fra nessekonger til nettverksstyre. I Harald Baldersheim og Lawrence E. Rose (Red.), *Det Kommunale Laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Becker, Gary. (1986). The Economic Approach to Human Behavior. I Jon Elster (Red.), *Rational Choice*. Oxford: Basil Blackwell Ltd.
- Berg, Rikke & Kjær, Ulrik. (2007). *Lokalt Politisk Lederskab*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Bhatti, Yosef & Hansen, Kasper M. (2011). Who ‘marries’ whom? The influence of societal connectedness, economic and political homogeneity, and population size on jurisdictional consolidations. *European Journal of Political Research* (50)2, s. 212-238
- Brandtzæg, Bent A. (2009). *Frivillige kommunesammenslutninger 2005-2008. Erfaringer og effekter fra Bodø, Aure, Vindafjord og Kristiansund*. (TF-rapport 258/09). Hentet fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/vedlegg/komm/rapporter/2010/kommunestruktur_telemarksforsking.pdf
- Bryman, Alan. (2004). *Social Research Methods*. New York: Oxford University Press.
- Buchanan, James M., & Tullock, Gordon. (1962). *The Calculus of Consent*. Michigan: University of Michigan Press.
- Burns, James M. (2003). *Transforming Leadership*. New York: Grove Press.

- Checkel, Jeffrey T. (2007). It's the Process, Stupid! Tracing Causal Mechanism in European and International Politics. I *Emne i Forskningsmetode og Statistikk, kompendium*.
- Dahl, Robert. (1961). *Who Governs? Democracy and Power in an American city*. New Haven: Yale University Press.
- Elster, Jon. (1986). *Rational Choice*. Oxford: Basil Blackwell Ltd.
- Frey, Frederick W. (1971). Comment: On issues and Non-issues in the Studies of Power. *American Political Science Review* (65)4, s. 1081-1101.
- George, Alexander L. & Bennett, Andrew. (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge: MIT press.
- Gerring, John. (2007). *Case Study Research. Principles and Practices*. New York: Cambridge University Press.
- Grønmo, Sigmund. (2004). *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Hunter, Floyd. (1953). *Community Power Structure*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Jacobsen, Dag I. (2013). Frivillighet eller tvang? Kommunestrukturdebatten i Norge. *Nordisk Administrativt Tidsskrift* (90)2, s. 74-87.
- Kingdon, John. (2003). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Harlow: Longman.
- Leech, Beth L. (2002). Asking questions: Techniques for Semistructured Interviews. *Political Science and Politics* (35)4, s. 665-668.
- Logan, John & Molotch, Harvey. (2007). *Urban Fortunes: The Political Economy of Place*. London: University of California Press.
- Lyngstad, Rolv. (2003). *Makt og Avmakt i Kommunepolitikken. Rammer, aktører og ideologi i det lokale folkestyret*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Niskanen, William A. (1975). Bureaucrats and Politicians. *Journal of Law and Economics*, (18)3, s. 617-643.

- Offerdal, Audun. (2014). Iverksettingsteori. I Harald Baldersheim og Lawrence E. Rose (Red.), *Det Kommunale Laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Peterson, Paul E. (1981). *City Limits*. Chicago: University of Chicago Press.
- Pierson, Paul. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *The American Political Science Review* (94)2, s. 254-267.
- Repstad, Pål. (1993). *Mellom nærhet og distanse. Kvalitative metoder i samfunnsfag*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Sabatier, Paul A. (2007). *Theories of The Policy Process*. Colorado: Westview Press.
- Samuels, Richard J. (2003). *Machiavelli's children: leaders and their legacies in Italy and Japan*. New York: Cornwell University Press.
- Sandmo, Agnar. (1990). Noen reaksjoner om public choiceskolens syn på økonomi og politikk. *Norsk Økonomisk Tidsskrift* (104)2, s. 89-112.
- Stone, Clarence. (1989). *Regime Politics: Governing Atlanta, 1946-1988*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Svara, James H. (1994). *Facilitative Leadership in Local Government. Lessons from Successful Mayors & Chairpersons*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Sørensen, Rune. (2011). Hvorfor har vi så mange små kommuner? *Innlegg på NHOs Årskonferanse, 5. januar 2012*. Hentet fra <https://www.bi.no/Info-avdelingFiles/Forskningskommunikasjon/Hvorfor%20har%20vi%20s%C3%A5%20mange%20sm%C3%A5%20kommuner.pdf>
- Tansey, Oisín. (2007). Process Tracing and Elite Interviewing: A Case for Non-Probability Sampling. *Political Science and Politics* (40)4, s. 765-772.
- Weber, Max. (1995). *Makt og Byråkrati*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Willumsen, Tord. (2014). Lokalt politisk lederskap. I Harald Baldersheim og Lawrence E. Rose (Red.), *Det Kommunale Laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Oslo: Fagbokforlaget.

Østerud, Øyvind. (2005). *Statsvitenskap. Innføring i politisk analyse*. Oslo: Universitetsforlaget.

Offentlige dokumenter og nettsteder:

Distriktssenteret. (2014). *Kunnskap og erfaringer med fra prosesser med kommunesammenslåing*. Hentet fra <http://distriktssenteret.no/wp-content/uploads/2014/10/Rapport-kommunesammensl%C3%A5ing-KDU-2014.pdf>

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2014). *Kommuneproposisjonen 2015*. (St.meld. nr. 95 2013-2014). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/Prop-95-S-20132014/id759298/?docId=PRP201320140095000DDDEPIS&ch=1&q=>

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2015a). Første sammenslåing i kommunereformen. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/forste-sammenslaing-i-kommunereformen/id2408424/>

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2015b). Kommuner som er oppført i registeret. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/nb/tema/kommuner-og-regioner/robek-2/kommuner-som-er-oppfort-i-registeret/id415422/>

Kommunal Rapport. (2014). Endelig tabell – Kommunebarometeret 2014. Hentet fra http://kommunal-rapport.no/artikkel/endelig_tabell_kommune_barometeret_2014

KS. (2013). Historisk utvikling og drivkrefter for endring. Hentet fra http://www.ks.no/pagefiles/34214/3_historisk_drivkrefter.pdf

Lovdata. (2015). § Innbyggjarhøyring. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2001-06-15-70>

Statistisk Sentralbyrå. (2015a). *KOSTRA-databasen – Nøkkeltall og grunnlagsdata*. Hentet fra <https://www.ssb.no/offentlig-sektor/kommune-stat-rapportering/kostra-databasen>

Statistisk Sentralbyrå. (2015b). *Folkemengde per 2015*. Hentet fra <http://www.ssb.no/befolkning/statistikker/folkemengde/aar/2015-02-19?fane=tabell&sort=nummer&tabell=218730>

- Sandefjord kommune. (2014a). Melding om vedtak – drøfting med Stokke vedrørende mulig kommunesammenslåing. Hentet fra <http://stokke.kommune.no/Global/Politikk%20og%20demokrati/Kommunestyret/Sandefjords%20melding%20om%20vedtak%20-%20dr%C3%B8fting%20med%20Stokke%20vedr%C3%B8rende%20mulig%20kommunesammensl%C3%A5ing.pdf>
- Sandefjord kommune. (2014b). Samlet saksfremstilling. Hentet fra <http://www.sandefjord.kommune.no/globalassets/sentraladm/sa-filer/kommunestruktur/samlet-saksfremstilling-19.06.14.pdf>
- Sandefjord kommune. (2014c). Referat fra politisk møte Stokke – Andebu – Sandefjord. Hentet fra <http://www.sandefjord.kommune.no/globalassets/sentraladm/sa-filer/kommunestruktur/14-09-08-referat-med-vedlegg-strategiseminar-sandnes.pdf>
- Sandefjord kommune. (2014d). Referat fra politisk møte Stokke – Andebu – Sandefjord. Hentet fra http://www.sandefjord.kommune.no/globalassets/sentraladm/sa-filer/kommunestruktur/14-09-24-motereferat_godkjent.pdf
- Sandefjord kommune. (2014e). Samlet saksfremstilling – kommunestruktur – fremdrift og involvering. Hentet fra <http://www.sandefjord.kommune.no/globalassets/sentraladm/sa-filer/kommunestruktur/kommunestyre-25.09.14.pdf>
- Sandefjord kommune. (2014f). Referat fra politisk møte Stokke – Andebu – Sandefjord. Hentet fra http://www.sandefjord.kommune.no/globalassets/sentraladm/sa-filer/kommunestruktur/14-10-20-referat-strategiseminar-med-vedlegg_godkjent.pdf
- Sandefjord kommune. (2014g). Referat fra politisk møte Stokke – Andebu – Sandefjord. Hentet fra <http://www.sandefjord.kommune.no/globalassets/sentraladm/sa-filer/kommunestruktur/14-10-29-motereferat.pdf>
- Sandefjord kommune. (2014h). Prosess frem til vedtak. <http://www.sandefjord.kommune.no/Politikk-og-innsyn/kommunesammenslaing/prosess-fram-til-vedtak/#.VUugFfntmkr>

Sandefjord kommune. (2014i). Referat fra politisk møte Stokke – Andebu – Sandefjord.

Hentet fra <http://www.sandefjord.kommune.no/globalassets/sentraladm/sa-filer/kommunestruktur/14-12-09-referat-sas---gruppeledere-og-htv.pdf>

Sandefjord kommune. (2014j). Forhandlingsutvalgets utredning. Etablering av en ny kommune med utgangspunkt i Stokke, Andebu og Sandefjord kommuner. Hentet fra

<http://sandefjord.kommune.no/globalassets/sentraladm/sa-filer/kommunestruktur/forhandlingsutvalget-utredning-med-ny-layout.pdf>

Sandefjord kommune. (2015). Innbyggerundersøkelse om kommunesammenslåing Sandefjord, Stokke og Andebu. Hentet fra

http://www.sandefjord.kommune.no/globalassets/sentraladm/sa-filer/kommunestruktur/innbyggerundersokelse_jan15.pdf

Stokke kommune. (2005). Framtidens kommunestruktur. Hentet fra <http://innsyn.v-man.no/stk/wfdocument.ashx?journalpostid=2014000513&dokid=1364083&versjon=1&variant=P&ct=RA-PDF>

Stokke kommune. (2011). Andebu og Stokke kommuner – samarbeidsdokument. Hentet fra http://www.stokke.kommune.no/Global/Politikk%20og%20demokrati/Dialogm%C3%B8ter/Samarbeidsdokument%20v%201%200%20_2_.pdf

Stokke kommune. (2013). Viljeserklæring. Hentet fra

<http://www.stokke.kommune.no/Global/Politikk%20og%20demokrati/Dialogm%C3%B8ter/2013/Vedlegg%202-5K%20felles%20viljeserkl%C3%A6ring.pdf>

Stokke kommune. (2014a). Kommunestruktur, veivalg. Hentet fra

<http://stokke.kommune.no/Global/Politikk%20og%20demokrati/Kommunestyret/Kommunestruktur%20veivalg.pdf>

Stokke kommune. (2014b). Kommunesammenslåing, alternativer og strategier. Hentet fra

<http://stokke.kommune.no/Global/Politikk%20og%20demokrati/Kommunestyret/Sammensl%C3%A5ing%20sju%20alternativ.pdf.pdf>

Stokke kommune. (2014c). Kommunestyrets vedtak 03.03.14. Hentet fra [http://innsyn.v-](http://innsyn.v-man.no/stk/wfdocument.ashx?journalpostid=2014000513&dokid=1364081&versjon=10&variant=P&)

[man.no/stk/wfdocument.ashx?journalpostid=2014000513&dokid=1364081&versjon=10&variant=P&](http://innsyn.v-man.no/stk/wfdocument.ashx?journalpostid=2014000513&dokid=1364081&versjon=10&variant=P&)

Stokke kommune. (2014d). Rapport Innbyggerundersøkelse om fremtidig kommunestruktur.

Hentet fra

<http://www.stokke.kommune.no/Global/Politikk%20og%20demokrati/Kommunestyret/14-06-02%20Rapport%20innbyggerunders%C3%B8kelse%20kommunestruktur.pdf>

Stokke kommune. (2014e). Kommunestyrets vedtak 16.06.14. Hentet fra <http://innsyn.v-man.no/stk/wfdocument.ashx?journalpostid=2014008335&dokid=1376821&versjon=12&variant=P&>

Stokke kommune. (2014f). Referat fra 3. drøftingsmøte om Vear-Hogsnes/Bjelland. Hentet fra <http://www.stokke.kommune.no/Documents/Kommunestruktur/14-11-18-motereferat.pdf>

Stokke kommune. (2015a). Kommunestyret sa ja til sammenslåing.

<http://stokke.kommune.no/Nyheter/Siste-nytt/Kommunestyret-sa-ja-til-kommunesammenslaing/>

Stokke kommune. (2015b). Saksfremstilling. Hentet fra <http://innsyn.v-man.no/stk/wfdocument.ashx?journalpostid=2014023436&dokid=1401434&versjon=8&variant=P&ct=RA-PDF>

Vedlegg 1: Oversikt over informanter og intervju

- Nils Ingar Aabol, gruppeleder for Arbeiderpartiet. Mandag 23.03.15, Greveskogen VGS, Tønsberg.
- Arne Antonsen, leder for Fagforbundet. Mandag 23.03.15, Stokke rådhus.
- Marit Haukom, leder for aksjonsgruppen «Likeverdige forhandlinger». Tirsdag 24.03.15, Skype.
- Lars Joakim Tveir, rådmann i Stokke kommune. Tirsdag 24.03.15, Stokke rådhus.
- Roy Standal, varaordfører i Stokke kommune. Onsdag 25.03.15, Stokke rådhus.
- Trondar Lien, saksbehandler i Stokke kommune. Onsdag 25.03.15, Stokke rådhus.
- Erlend Larsen, ordfører i Stokke kommune. Fredag 26.03.15, Stokke rådhus.
- Bjørn Ole Gleditsch, ordfører i Sandefjord kommune. Fredag 26.03.15, Sandefjord rådhus.
- Bjarne Sommerstad, ordfører i Andebu kommune. Fredag 26.03.15, Stokke kommune.

Vedlegg 2: Intervjuguide – eksempler på spørsmål

Åpningsspørsmål

- Har du vært involvert i prosessen omkring kommunesammenslåing? I så fall, på hvilken måte?

Prosesen og insentiver

- Hva mener du er årsaken til at Sandefjord oppstod som et dominerende alternativ (jfr. Kommunestyrets vedtak 16. juni 2014 om å gå i forhandlinger med Sandefjord) fremfor de andre alternativene som var utredet?
- Hva mener du var de viktigste og avgjørende argumentene for å legge TNT-alternativet på is?
- Hva mener du var de viktigste og avgjørende argumentene for endelig sammenslåing med Sandefjord og Andebu?
- Hva mener du kan forklare prosessens fremdrift?
- Hvordan vil du karakterisere SAS-forhandlingene?
- Mener du sammenslåingsresultatet er kjennetegnet av bred enighet?
- Hva mener du har vært de største utfordringene i prosessen?

Interessekonflikter og maktressurser

- Hvem mener du har hatt mest innflytelse i prosessen av disse aktørene? (Vedlegg: liste over aktører: ordføreren, varaordføreren, opposisjonspolitikere, lokale medier, fagforeninger, næringsliv, aksjonsgruppen, fylkesmannen)
 - På hvilken måte har vedkommende utøvet sin innflytelse?
- Har det vært standpunkter og interesser i prosessen som ikke har nådd frem i prosessen?
- Hvilke aktører/interesser tenker du tjener mest og/eller minst på sammenslåingsutfallet?

Politisk lederskap gjennom ordføreren

- Hva mener du har vært ordførerens fremste egenskap i denne prosessen?
- Hva slags virkemidler mener du ordføreren har brukt for å sikre støtte for sitt handlingsforslag?
- Hvem mener du har vært ordførerens viktigste støttespiller opp mot kommunestyrevedtak om endelig sammenslåing?
- Hvor aktivt, og på hvilken måte har ordføreren deltatt i forhandlingene i prosessen?