

Kommunereformen i småkommuner

En casestudie av kommunene Hole og Hurum i kommunereformen 2013-2016

Jakob Retvedt Bakkerud



Masteroppgave ved Institutt for statsvitenskap

Det samfunnsvitenskapelig fakultet

Universitetet i Oslo

Våren 2017

Antall ord: 22 954

Kommunereformen i småkommuner

En casestudie av kommunene Hole og Hurum i kommunereformen 2013-2016

Jakob Retvedt Bakkerud

© Jakob Retvedt Bakkerud

2017

Kommunereformen i småkommuner

Jakob Retvedt Bakkerud

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

Trykk: Reprosentralen, Blindern (Oslo)

Abstract

This study investigates the processes in the municipalities, Hole and Hurum, during the regional reform in Norway, initiated by the conservative government in 2013. Both municipalities are small, in a national context, and are interesting studies, because it is a tendency that the small municipalities are negative to merge with other municipalities.

In the summer of 2016, Hole decided to remain as a small municipality, while Hurum decided to merge with two surrounding municipalities. This study tests three theoretical explanations for why the difference in outcomes: rational-actor, community power and theory for change management.

The study doesn't find any explanatory value for community power in the two cases. The reform did not create much engagement and enthusiasm in the local community. However, this doesn't prove that community power is irrelevant on this issue, only that the investigation conducted where not able to prove a clear link between the theory and outcome.

When it comes to the two other theories, rational-actor and change management, they both prove to be valuable. It is clear that the decision-makers have taken both economical and reputational consequences into account, is according to rational-actor theory. However, the strongest finding, is that the actions of the policy-entrepreneur are crucial. Their engagement in the process, and their ability to create engagement, and feeling of inclusion between the decision-makers and citizens is decisive for the outcome.

Forord

Min veileder, Harald Baldersheim, fortjener en stor takk. Han har fulgt meg tett gjennom hele prosessen, og hans faglige veiledning og tilbakemeldinger har vært avgjørende for gjennomføringen av denne masteroppgaven. Harald har vært utrolig engasjert i oppgaven, og tematikken rundt den. Så, hjertelig takk for engasjementet og interessen du har vist rundt min oppgave!

I tillegg ønsker jeg å takke alle informantene som har stilt opp til intervju. Dere har vært en sentral del av studien, og jeg er veldig glad for at alle jeg har kontaktet stilte velvillig opp. Takk til Hole og Hurum kommune for å svare velvillig på mine henvendelser.

Til slutt vil jeg takke min familie og venner for støtte gjennom hele prosessen. Tusen takk til de av dere som har hjulpet meg med gjennomlesning og evt. praktiske utfordringer i sammenheng med oppgaven.

Eventuelle feil og mangler i oppgaven er kun mitt ansvar.

Blindern 15.06.2017

Jakob Retvedt Bakkerud

Antall ord (uten innholdsfortegnelse, fotnoter, litteraturliste og vedlegg): 22 231

Innholdsfortegnelse

1.0 Innledningskapittel	1
1.1 Presentasjon av tema og problemstilling	1
1.2 Oppgavens formål	2
1.3 Kommunereformen	2
1.3.1 Kommunereformens bakgrunn og dagens kommunestruktur	3
1.3.2 Vabo-utvalgets innstilling	6
1.3.3 Meld. St. 14 (2014-2015): Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner.....	8
1.3.4 Kommunereformen og politiske skillelinjer.....	9
1.4 Oppgavens oppbygging	10
2.0 Teori	12
2.1 Rational actors	12
2.1.1 Forventninger til funn.....	13
2.2 Community power	13
2.2.1 Forventninger til funn.....	16
2.3 Endringsledelse	16
2.3.1 Forventninger til funn.....	17
3 Metode.....	19
3.1 Forskningsdesign.....	19
3.2 Valg av caser	20
3.3 Avhengig og uavhengig variabel.....	20
3.4 Utfordringer ved designet.....	22
3.5 Datainnsamling.....	22
3.5.1 Intervju	22
3.5.2 Informantvalg	24
3.5.3 Dokumentstudier	24
3.6 Reliabilitet, validitet og kilder.....	25
3.7 Kilder i forhold til teori	25
3.8 Studiens signifikans.....	26
4.0 Empiri.....	27
4.1.1 Sammenslåingsprosessen i Hole.....	27
4.1.2 Sammenslåingsprosessen i Hurum	29
4.2 Utredning Asker, Bærum, Røyken, Hurum, Lier og Hole	31
4.2.1 Alternativer som involverer Hole Kommune	31
4.2.2 Alternativet Asker, Røyken og Hurum.....	33
4.2.3 Økonomiske konsekvenser	33

4.3 Utredning Ringerike, Hole og Jevnaker	34
4.4 Utredningene som egen kommune	35
4.4.1 Hole som egen kommune	35
4.4.2 Hurum egen kommune	37
4.5 Innbyggerundersøkelser	39
4.5.1 Innbyggerundersøkelsen i Hole	39
4.5.2 Innbyggerundersøkelse og folkeavstemning i Hurum	40
4.6 Intervjuene	41
4.6.1 Intervjuene om Hole	41
4.6.2 Intervjuene om Hurum	47
4.7 Økonomisk situasjon i Hole og Hurum	51
5.0 Drøfting og analyse	53
5.1 Rational Choice	53
5.2 Community Power	59
5.3 Endringsledelse	61
6.0 Konklusjon	65
6.1 Sammenligning med andre studier	66
6.2 Konsekvenser av metodevalg og fremtidige studier	68
Bibliografi	71
Vedlegg 1. kommunereformen i Hurum (Hendelser)	76
Vedlegg 2. Vedtak angående kommunereformen i Hole Kommune	77
Vedlegg 3. Eksempel på intervjuguide	82

Tabeller og figurer:

- Illustrasjon av regjeringens fremdriftsplan/milepælsplan: s. 9.
- Tabell med sammenligning av statistikk for Hole og Hurum: s. 19.
- Illustrasjon av avhengige og uavhengige variabler i studien: s. 20.
- Illustrasjon av driftsresultatene for kommunene i Buskerud: s. 51.

1.0 Innledningskapittel

Dette kapittelet vil forklare formålet med denne studien, og hvorfor denne studien er interessant. Kapittelet vil også sette leseren inn i kommunereformen i Norge, på et generelt grunnlag.

1.1 Presentasjon av tema og problemstilling

Denne oppgavens problemstilling vil være: **«Hvorfor endte kommunene Hole og Hurum, på tross av sine likheter, med forskjellige vedtak angående kommunereformen?»**.

Samtidig med Solberg-regjeringens tiltredelse høsten 2013, ble det varslet en gjennomgang av dagens kommunestruktur. I mai, året etter, ble kommuneproposisjonen 2015 lagt frem. 18. juni 2014 ble reformen vedtatt igangsatt. Målsettingen med reformen er å redusere antall kommuner, gjennom sammenslåinger, for å skape større og mer «robuste» kommuner. Kommunal- og moderniseringsminister Jan Tore Sanner fikk ansvaret for å lede sammenslåingsprosessene.

Ifølge regjeringen skal prosessene være frivillige og bygget på lokaldemokrati. Innen våren 2016 skulle kommunene selv ha kommet frem til om en sammenslåing med omkringliggende kommuner var aktuelt.

Kommunesammenslåingsprosessen vil ha stor innvirkning på det norske samfunn i lang tid fremover. Hvilke konstellasjoner som blir valgt, og hvordan de blir gjennomført, vil ha påvirkning på befolkningsstrømmer, maktkonsentrasjon og industri, samtidig som det vil forme forholdet mellom stat, kommune og region for lang tid fremover. Derfor er forskning på dette området både spennende i seg selv, men også en nødvendighet for å forstå hvilke motivasjoner og forhold som ligger til grunn for så avgjørende valg som sammenslåingsprosessen representerer. Økt forståelse av kommunesammenslåingsprosesser vil rett og slett, føre til økt forståelse av det norske samfunnet i dag, og i flere år fremover.

Denne oppgaven vil studere to sammenslåingsprosesser, som ledet ut i to forskjellige innstillinger til Stortinget: Hole, Ringerike og Jevnaker; og Asker, Hurum og Røyken. Oppgavens problemstilling vil derfor være som følger **«Hvorfor endte kommunene Hole og Hurum, på tross av sine likheter, med forskjellige vedtak angående kommunereformen?»**. Hovedfokuset vil være rettet mot to små kommuner i to mulige

sammenslåinger, altså Hole og Hurum. Bakgrunnen for valget av kommunene er at det har vært en tendens i sammenslåingsprosesser over hele landet, at det er de minste kommunene som er hovedutfordringen, og som utgjør motivasjonen for selve reformen. Dette fokuset betyr ikke at oppgaven kun omhandler «småkommunene», men at innhenting av empiri vil være preget av en hovedvekt av informasjon fra de mindre kommunene.

1.2 Oppgavens formål

Oppgavens formål er å skape økt forståelse av de to prosessene spesielt. Noe som samtidig kan hjelpe til å belyse aspekter ved kommunesammenslåingsprosessene generelt. Det er naturlig å anta at mange av de relevante skillelinjene og drivkreftene vil gjøre seg gjeldende i flere prosesser enn de som blir studert i denne oppgaven.

Asker-prosessen; sammenslåingsprosessen mellom Asker, Røyken og Hurum, og Ringeriks-prosessen; sammenslåingsprosessen mellom Ringerike, Hole og Jevnaker, har mange likhetstrekk. Begge prosessene gjelder for østlandskommuner, og maktforholdet mellom kommunene har store likhetstrekk. I Ringeriksprosessen er det tydelig at Ringerike, med Hønefoss, vil være hovedsete for den nye «storkommunen» mens i Asker-prosessen vil Asker være hovedsetet. Begge prosessene innbefatter en kommune, Hole og Hurum, som er relativt liten i folketall og som er tradisjonelle landbrukskommuner. Forøvrig er begge «småkommunene» typiske pendlerkommuner, der en stor andel av den høyt utdannede befolkningen jobber i Oslo-området.

Denne oppgaven vil teste flere forskjellige teories forklaringssevne når det gjelder utfallet av de to prosessene. Teoriene vil forhåpentligvis evne å belyse forskjellige aspekter ved prosessen og samlet føre til økt innsikt. En teori vil analysere prosessen fra et rational-actor perspektiv, en om «community-power» (lokalmakt), og en tredje vil se prosessene i lys av ideer fra endringsledelse.

1.3 Kommunereformen

I Sundvollen-erklæringen fra 2013 uttaler regjeringspartiene at: «Det gjennomføres en kommunereform, hvor det sørges for at nødvendige vedtak blir fattet i perioden...

Regjeringen vil foreta en gjennomgang av oppgavene til fylkeskommunen, fylkesmennene og staten med sikte på å gi mer makt og myndighet til mer robuste kommuner.» (Regjeringen

2014). Videre så refererer regjeringen til at det er 50 år siden forrige kommunereform; i løpet av denne tiden har kommunens rolle endret seg betraktelig. Økte velferdsoppgaver, har ifølge regjeringen, ført til et behov for mer robuste kommuner. Kommunereformen blir fremmet som et svar på de nye behovene, samtidig som den skal forberede kommunene på fremtidige oppgaver og behov. Regjeringen peker på at den økte statlige styringen har ført til vanskelige arbeidsforhold på kommunalt nivå. Samtidig har interkommunale samarbeid har vokst frem, noe som illustrerer behovet for større og mer robuste kommuner. (Regjeringen 2013: kap. 10)

Regjeringen har lansert fire hovedmål for kommunene og de kan oppsummeres som:

- Gode og likeverdige tjenester for innbyggerne – større kommuner med bedre kompetanse og kapasitet vil legge til rette for gode og like tjenestetilbud over hele landet.
- Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling – kommunene skal bli bedre skikket til å håndtere nasjonale utfordringer og kommunestrukturen skal være bedre tilpasset naturlig bo og arbeidsmarkedsregioner.
- Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner – større kommuner vil ha en mer mangfoldig sammensetning og derfor også være bedre egnet til å håndtere uforutsette utfordringer.
- Styrke lokaldemokratiet og gi større og flere oppgaver til kommunene – større kommuner kan tildeles flere oppgaver, dermed vil makt bli flyttet fra statlig til kommunalt nivå og lokaldemokratiet vil bli styrket.

(Regjeringen 2013: kap. 10)

1.3.1 Kommunereformens bakgrunn og dagens kommunestruktur

Antallet kommuner i Norge har vært i kontinuerlig endring siden lokalt selvstyre for kommuner ble innført i 1837. I 1837 var antallet kommuner i Norge 392. I løpet av den neste hundreårsperioden var det en enorm vekst i antallet kommuner og i 1930 var det 747 kommuner i Norge. (SNL 2017).

Før andre verdenskrig var det en gjennomgående oppfatning at antallet kommuner hadde blitt for høyt. Det var antakelig krigssituasjonen som førte til at endringer av kommuneinndelingen ikke ble startet før; i 1946 ble arbeidet med en gjennomgang av kommunestrukturen satt i gang. Arbeidet ble ledet av Nikolai Schei og komiteen fikk navnet Schei-komiteen.

Som en konsekvens av Schei-komiteens arbeid ble det en reduksjon i antallet kommuner i Norge. I 1930 var det 747 kommuner, og innen komiteens slutt, i 1962, var det 454 kommuner. (SNL 2017).

Kommunestrukturen i Norge har blitt holdt stabil siden 1967, og kommunens rolle i Norge/Norden har vært i en særstilling sammenlignet med i andre land, med mange oppgaver lagt til det kommunale nivå, og stor lokal autonomi. (SNL 2017).

I dag er det 426 kommuner i Norge. Over halvparten av disse har under 5 000 innbyggere, mens en tredel av kommunene har under 3 000 innbyggere. Det er derfor naturlig å anta en stor andel av kommunene ikke har størrelsen og kapasiteten til å levere de tjenestene de blir pålagt og som er forventet av befolkningen. For å løse denne utfordringen har kommunene valgt å inngå samarbeid i leveringen av tjenester til innbyggerne. IRIS¹ har anslått at det i dag finnes omkring 1 417 interkommunale samarbeid² i Norge. (IRIS 2013).

De nevnte faktaene om kommune-Norge blir ofte brukt som argumenter for en omstrukturering av kommunene. I tillegg kan det nevnes at regjeringen argumenterer for at som en konsekvens av befolkningsvekst og sentralisering så har bosettingsmønsteret ført til at flere kommuner har vokst sammen, og at sammenslåinger er naturlig.

«Frivillighetslinjen» ble vedtatt av stortinget i 1995 og kan forstås som en manifestering av kommunenes lokale autonomi. Vedtaket lyder som følger: «Stortinget ber regjeringen legge til grunn at fremtidige endringer i kommunestrukturen ikke skal omfatte kommuner hvor kommunestyret, eller innbyggerne i en folkeavstemning, har gått imot kommunesammenslåing» (Stortinget 1995:kap 2). Selv om vedtaket aldri har blitt lovfestet så illustrerer den de politiske holdningene som har rådet i Norge. Det er verdt å nevne at inndelingsloven går i en litt annen retning da denne også åpner for at tvangsammenslåinger kan forekomme. Dermed blir tvangsammenslåinger et politisk anliggende. Uansett så illustrerer frivillighetslinjen hvilke holdninger som er dominerende i det politiske klimaet. Blant annet kan det trekkes frem at Christiansen-utvalget (1992) på tross av sine anbefalinger, ikke førte til endringer i kommunestrukturen. Dette viser hvordan 1995 er et viktig år i forspillet til dagens kommunereform. Fra frivillighetslinjen ble vedtatt og frem til 2015 så sank antallet kommuner i Norge med kun sju kommuner.

¹ Forskningsinstitusjon International Research Institute Stavanger.

² Interkommunale samarbeid forkortes med IKS

Innføringen av frivillighetslinjen, som kan forstås som et steg vekk fra ideen om store endringer av kommunestrukturen, førte ikke til at politiske initiativtakere sluttet å jobbe for en restrukturering. Under Bondevik II inngikk Erna Solberg, daværende kommunalminister et samarbeid med KS med prosjektet: «Fremtidens kommunestruktur – kommuner med ansvar for egen utvikling». Kommunene ble i dette prosjektet invitert til å undersøke sin egen diskusjon og prosjektet løp fra 2003 til 2005. Regjeringsskifte, med Stoltenberg II, i 2005 førte til at prosjektet ikke ble videreført. Dagens kommunereform kan forstås som en videreføring av prosjektet Erna Solberg startet på som kommunalminister i 2003. I perioden 2003-2005 deltok 413 av 433 kommuner. Som en hovedkonklusjon kan det trekkes frem at:

- 54 % foretrakk interkommunale samarbeid fremfor sammenslåinger
- 25 % foretrakk et status quo
- 21% så på en sammenslåing som en aktuell løsning

I etterkant var det 30 kommuner som søkte om støtte til videre utredninger av potensielle sammenslåinger.

I de siste 20 årene har kommunestrukturen vært stabil, med få endringer av kommuneinndelingen, noe som bør forstås i sammenheng med frivillighetslinjen. Likevel så har kommunenes oppgaver endret seg. De fleste av forslagene om sammenslåinger har ikke blitt gjennomført og fordi det har vist seg vanskelig å oppnå flertall for sammenslåinger på lokalt nivå. En tendens har vært at det er spesielt de mindre kommunene som har vist seg minst reformvennlige.

Det er ingen tvil om at Kommunereformen 2014 kan representere et historisk skille i norgeshistorien. Hvis den fører til store endringer, så vil det være den første nasjonale gjennomgangen av kommunestrukturen siden siden Schei-komiteen sitt arbeid fra 1947 til 1967 som har ført til drastiske endringer av kommunestrukturen. Altså ca. 50 år etter forrige reform; samfunnet, teknologien og kravene fra borgerne har endret seg betraktelig siden den gang.

I skrivende stund, 8. juni 2017, vedtok stortinget flere endringer av dagens kommune-, og fylkesstruktur. Etter vedtaket blir dagens 428 kommuner redusert til 358. De fleste sammenslåingene skjer frivillig, men 32 kommuner blir til 9 ved bruk av tvang. Samtidig blir de 19 fylkene i Norge til 11 regioner i 2020.

1.3.2 Vabo-utvalgets innstilling

Kommunal- og moderniseringsminister Jan Tore Sanner nedsatte i januar 2014 et ekspertutvalg, med det formål å analysere dagens kommunestruktur og komme med anbefalinger om hvordan fremtidens kommunestruktur bør være. Utvalget ble ledet av professor Signy Vabo og har derfor fått tilnavnet «Vabo-utvalget». Utvalget har levert to rapporter til regjeringen, en delrapport og en sluttrapport.

Mandatet for utvalgets delrapport var å foreslå, med faglig grunnlag, prinsipper og kriterier for en ny kommuneinndeling. De tok utgangspunkt i samfunnsmessige hensyn knyttet til tjenesteyting, myndighetsutøvelse, samfunnsutvikling og demokrati. Utvalget (Ekspertutvalget 2014: 64) utformet 10 kriterier for kommuner, og 2 for staten:

Kommunene:

1. Tilstrekkelig kapasitet
2. Relevant kompetanse
3. Tilstrekkelig distanse
4. Effektiv tjenesteproduksjon
5. Økonomisk soliditet
6. Valgfrihet
7. Funksjonelle samfunnsutviklingsområder
8. Høy politisk deltakelse
9. Lokal politisk styring
10. Lokal identitet

Staten:

1. Bred oppgaveportefølje
2. Statlig rammestyring

Med utgangspunkt i disse kriteriene kom utvalget med en anbefaling om en god kommunestruktur. Anbefalingen forutsatte at kommunenes ansvar og oppgaver var som tidligere. Anbefalingen var som følger:

1. Kommunene bør ha minst 15 000 – 20 000 innbyggere for å sikre en god oppgaveløsning.
2. Kommunene bør i større grad nærme seg funksjonelle samfunnsutviklingsområder.

3. Staten bør redusere detaljstyringen og ordninger for politisk deltakelse bør videreutvikles for å sikre gode og slagkraftige demokratiske arenaer.

Anbefalingene medfører store endringer i kommunestrukturen. Den første anbefalingen vil i hovedsak påvirke de små kommunene, utvalget mener at en kommune bør minimum være på 15 000 – 20 000 innbyggere for å kunne levere tjenester av en tilstrekkelig kvalitet. Spesielt trekkes tjenesteområder som barnevern, PPT og helse frem. Men også områdene grunnskole og pleie og omsorg vil nyte godt av en ny kommunestruktur. (Ekspertutvalget 2014)

For arbeidet med sluttrapporten ble utvalget tildelt et sluttmandat der de skulle vurdere mulighetene til å overføre flere oppgaver til kommunene, forutsatt at de blir større og mer robuste. Utvalget skulle da også vurdere om kriteriene fra delrapporten var tilstrekkelige. I sluttrapporten ble det vurdert 10 eksempler på oppgaver som kan bli overført til kommunene:

1. Psykisk helsevern
2. Tverrfaglig spesialisert rusbehandling
3. Habilitering og rehabilitering
4. Hjelpemidler
5. Barnevern
6. Arbeidsmarkedstiltak
7. Videregående opplæring
8. Kollektivtransport
9. Fylkesveier
10. Virkemidler for lokal nærings- og samfunnsutvikling

Utvalget konkluderte med at kommuner med minst 15 000 – 20 000 innbygger kan være skikket til å ha ansvaret for flere av de vurderte områdene. De aktuelle områdene er: habiliterings- og rehabiliteringstjenestene, statlige oppgaver knyttet til fosterhjem og barnevernsinstitusjoner, hjelpemidler til personer med nedsatt funksjonsevne, arbeidsmarkedstiltak i skjermet sektor og virkemidler for lokal nærings- og samfunnsutvikling. I tillegg legger utvalget frem at kommuner med over 100 000 innbyggere kan være i stand til å overta tjenesteområder som videregående opplæring og kollektivtransport, forutsatt at de også utgjør funksjonelle samfunnsutviklingsområder. Det understrekes samtidig at å overføre oppgaver spesielt til storkommuner vil medføre en oppgavedifferensiering, og dermed føre til flere praktiske og prinsipielle spørsmål. (Ekspertutvalget 2014:166).

I sluttrapporten konkluderer utvalget med at kriteriene fra delrapporten fungerer godt.

1.3.3 Meld. St. 14 (2014-2015): Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner

Stortingsmelding 14 ble lagt frem 20. mars 2015 og gir en gjennomgang av hvilke oppgaver nye og større kommuner kan få ansvar for. Samtidig forespeiler meldingen at den statlige styringen av kommunene skal bli vurdert, og omtaler også hvordan endringer i kommunestrukturen kan påvirke det regionale nivået, altså fylkeskommunene. I stortingsmeldingen blir de økonomiske og administrative konsekvensene av en reform diskutert.

Konsekvensene blir omtalt i to kategorier: Langsiktige og kortsiktige. De kortsiktige konsekvensene blir sett i sammenheng med gjennomføringen av reformen, mens de langsiktige er knyttet til overføringer av oppgaver og kvaliteten på utførelsen av oppgavene. Det blir understreket at en reform vil ha innvirkning på mer enn det kommunale nivå; reformen vil ha innvirkning på både statlig nivå og regionalt nivå, samtidig som privat næringsliv, frivillige organisasjoner og enkeltpersoner vil bli påvirket. Omfanget av konsekvensene vil være betinget av størrelsen på oppgavene som blir tildelt de nye, større kommunene. Det er viktig å understreke at de økonomiske konsekvensene av endringer i selve kommunestrukturen ikke blir omtalt, og at konkrete økonomiske beregninger ikke har blitt gjennomført.

Regjeringen anerkjenner at endringer i oppgavefordelingen og ansvar mellom forvaltningsnivåene vil medføre kostnader på kort sikt, i en overgangsperiode. Kostnadene vil omfatte både personal- og systemkostnader. Systemkostnader vil være samordning av ikt- og arkivfunksjoner, og opplæring ved kompetanseendringsbehov. Endrede lokalisering av tjenester vil også kunne medføre kostnader.

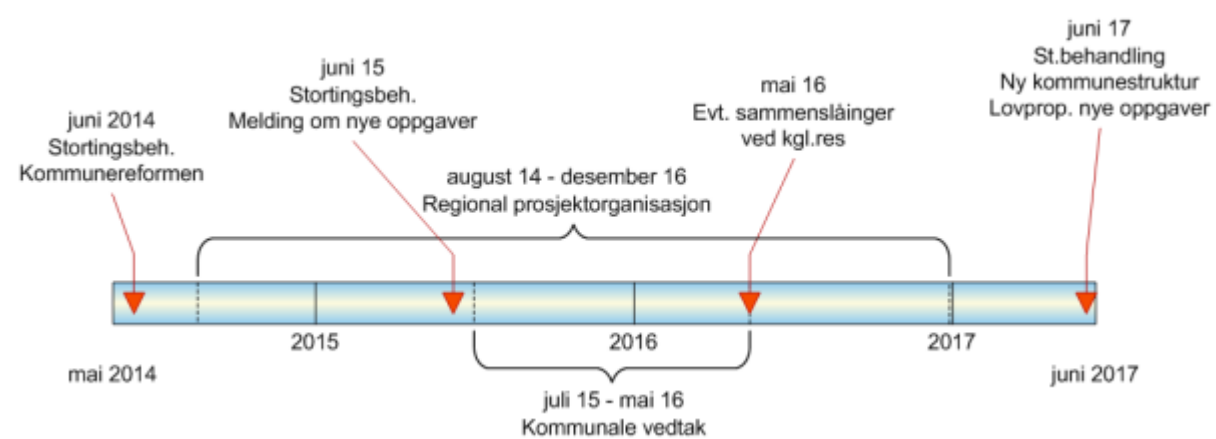
Ambisjonen til regjeringen er at de nye kommunene skal være generalistkommuner, og at når nye oppgaver blir tillagt kommunene så vil dette gjelde for alle kommunene. På tross av dette, understreker regjeringen at i enkeltsaker vil det være hensiktsmessig å gi noen oppgaver kun til de største kommunene, dette gjelder for kollektivtransport og videregående opplæring.

Regjeringen argumenterer for at stordriftsfordeler i de nye kommune kan føre til mer effektiv ressursbruk. Den økte oppgaveporteføljene kan også føre til bedre tilpasning av ressursbruken ut ifra de lokale forholdene.

Av de langsiktige konsekvensene fremhever regjeringen at en reform vil føre til mer effektiv ressursbruk og redusert statlig styring:

«En bredere og mer oversiktlig oppgaveportefølje vil gi kommunene større frihet til å prioritere og tilpasse velferdstilbudet til innbyggernes behov enn det de har i dag. Det legges til grunn at overføring av nye oppgaver til kommunene bør bidra til redusert byråkrati og økt effektivitet» og «Større kommuner, med gjennomgående god kapasitet og kompetanse, vil kunne gjennomføre en velferdspolitik i henhold til nasjonale mål, og behovet for statlig detaljstyring vil reduseres. Blant annet er det behov for bedre koordinering og effektivisering av det statlige tilsynet med kommunene. Større kommuner gir også grunnlag for redusert omfang av landsomfattende statlige tilsyn».

(St.meld.14. 2014: kap. 8)



(Hole kommune 2014, regjeringens milepælsplan).

1.3.4 Kommunereformen og politiske skillelinjer

Regjeringen la frem kommuneproposisjon 2015 den 14. mai 2014, der de fremmet behovene for reform, målene for reformen, kriteriene til ekspertutvalget og videre prosess og virkemidler. Behandlingen av proposisjonen viste at det var bred politisk enighet knyttet til store deler av reformen. Partiene AP, FRP, H, KRF og V³ var positive til at en kommunene skulle gå i dialog om sammenslåinger, men understreket at frivillighetsprinsippet skulle gjelde.

³ Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre.

Tradisjonelt har H og AP vært ganske langt fra hverandre når det gjelder holdninger til kommunestruktur og størrelser, men disse skillelinjene ser ut til å ha minsket i de senere år. I spørsmålet om tvang, som H har åpnet for, så har AP tydelig vært mer reservert rundt bruk av dette virkemiddelet. SP er det partiet som har vært negativt innstilt til en kommunereform. De er, og har vært, et parti som har landbruks- og periferipolitikk som sine nøkkelverdier, og det er derfor naturlig at de er en motstander av reformen. Politisk er SP det partiet som har mest å tape på en sammenslåing. Stor deler av deres velgermasse er negative til reformen, samtidig som SP antakelig vil miste mange av sine ordførere, da de har et tydelig maktfeste i landet småkommuner, samtidig kan dette føre til en pasifisering av lokallagene.

Etter valget i 2017, er det mulig at disse skillelinjene vil manifestere seg, da AP har sendt signaler om at de ønsker å reversere evt. tvangssammenslåinger som har blitt vedtatt av H og FRP i den nåværende regjeringsperioden.

1.4 Oppgavens oppbygging

Denne oppgaven vil ha en naturlig oppbygging, der kapittel 2 vil gjøre rede for de tre teoriene som skal anvendes til å forsøke å svare på studiens problemstilling. De tre teoriene er: rational choice/actor, community power og endringsledelse.

Kapittel 3 er det metodologiske kapittelet. Kapittelet skal forklare fremgangsmåtene som blir brukt i undersøkelsene, for å svare på problemstillingen, og hvordan teorien har blitt anvendt, samt begrunne casevalgene. Kapittelet vil altså gjøre rede for forskningsdesignet. I tillegg vil det metodologiske kapittelet gjøre rede for eventuelle valg som er gjort, og evt. svakheter ved forskningsdesignet.

Kapittel 4 er et empirisk kapittel, der de to prosessene blir gjennomgått og gjort rede for. Det blir gjort rede for progresjonen i de to prosessene. I tillegg vil kapittelet bidra med sammendrag av de relevante utredningene, innbyggerundersøkelsene og folkeavstemningen. Empirikapitlet inneholder også en oppsummering av hvert enkelt intervju, som er gjennomført i studien. Hovedformålet med kapitlet er å danne et empirisk grunnlag for påfølgende analyse, diskusjon og konklusjon.

Kapittel 5 er det analytiske kapitlet. Det empiriske grunnlaget blir analysert og diskutert i lys av de relevante teoriene. Det fungerer både som teoritestning, og dypdykk i de to casene. Kapittelet analyserer både hvert enkelt case, samt det trekker linjer mellom de to casene.

Kapittel 6 er der denne studien trekker sine konklusjoner. Samtidig vil mulig fremtidig forskning og videreføring av denne oppgaven bli nevnt.

2.0 Teori

Dette kapittelet skal gjøre rede for studiens teoretiske rammeverk. Hver teori blir gjennomgått for seg, med tilhørende forventinger til funn. Teoriene blir gjennomgått i følgende rekkefølge: rational actors, community power og endringsledelse.

2.1 Rational actors

En sentral teori for å forstå beslutningstaking er teorien for rasjonelle aktører. Øyvind Østerud (2005) omtaler beslutninger som valg mellom alternativer. Valget vil avhenge av hvordan alternativene blir oppfattet, omgivelsene og særegenheter ved beslutningstakerne.

Teorien om rasjonelle aktører forutsetter at de involverte aktørene har et tydelig mål. Dette målet former de politiske aktørenes handlinger i hele beslutningsprosessen. Fra dagsordensetting, via forhandlingsprosesser og påvirkningsprosesser, og frem til de endelige beslutningene blir tatt. (Elster 1986:3).

Ifølge Elster (1986) består en valgsituasjon av tre dimensjoner: et sett av ulike valgmuligheter, utfallet av de forskjellige valgmulighetene, og en rangering av valgmulighetene. En rasjonell handling vil derfor være å gjennomføre det høyest rangerte valget.

Den økonomiske vinklingen av dette perspektivet forstår individer som aktører med det mål å maksimere egen nytte ut fra et bevisst sett av preferanser (Becker 1986: 119). Denne formen for nyttemaksimering forutsetter at individene handler egoistisk og ut ifra egeninteresser. Et eksempel på denne teoriforståelsen er Niskanens byråkratimodell. Modellen antar at byråkrater vil handle med det mål om å maksimere eget budsjett, for å få økt lønn, prestisje og fleksibilitet. (Niskanen 1975: 618).

Buchanan og Tullock (1962) har videreført denne modellen, og inkluderer organiserte prosessgrupper. I politiske prosesser kan individer gå sammen om å jobbe mot, eller presse for, et felles mål, hvis de ser at deres mål i utgangspunktet sammenfaller. Dette forutsetter at sannsynligheten for at individenes mål blir oppfylt øker, ved at de samarbeider. Politiske prosesser er dermed handlingsvalg i en forhandling der individuelle eller institusjonelle interesser blir fremmet, for å øke egen nytteeffekt. (Niskanen 1975: 618).

Sørensen (2011) har brukt en lignende logikk når han forklarer hvorfor det er få kommuner som har gått inn for sammenslåinger, på tross av at stordriftsfordeler kan oppnås ved sammenslåinger. Sørensens undersøkelser viser at politikerne i de større kommuner er mer positive til sammenslåinger. Interessen for sammenslåing synker når kommunen har en god økonomi, dette gjelder for både store og små kommuner. Sørensen fremmer en logisk forklaring: at politikerne i velstående kommuner vil være skeptisk til å slå seg sammen med mindre velstående naboer siden dette vil føre til et samfunnsøkonomisk tap for den mer velstående kommunen. Sørensen hevder at kommunene dermed gjør rasjonelle handlinger, når de motsetter seg sammenslåinger, etter subjektive vurderinger av egne interesser.

2.1.1 Forventninger til funn

Ifølge teorien for rasjonelle aktører er det naturlig å anta at beslutningstakerne i de to prosessene, Ringeriks- og Asker-prosessen, har konkludert forskjellige som en konsekvens av økonomiske vurderinger av hva som vil være mest hensiktsmessig for hver enkelt kommune. Det bør derfor fremkomme, at Hole ikke vil være økonomisk tjent med en sammenslåing med Ringerike, mens Hurum vil være økonomisk tjent med en sammenslåing med Asker. Dette kan måles ved hjelp av økonomiske indikatorer som driftsresultater, gjeldsgrad og lignende. En annen faktor som ikke bør utelukkes er omdømmet til de forskjellige kommunene, og om beslutningstakerne vurderer det som en potensiell omdømmesvekkelse ved en sammenslåing. Kommunebarometeret sin oversikt over kommuners omdømme kan brukes til å belyse omdømmeperspektivet. Omdømmet kan også tenkes vurdert opp mot politikerne og deres omdømme. Som en konsekvens av disse antakelsene kan følgende hypotese utledes:

H1: Innstillingene i de to sammenslåingsprosessene kan forklares med incentivsettene, økonomisk og/eller omdømmemessig, i de to potensielle sammenslåingene. Ut ifra disse incentivene vil Hurum være tjent med en sammenslåing, Hole vil være tjent med å stå utenfor.

2.2 Community power

Community power, eller lokalmaktsteori på norsk, representerer et annet fokus på maktfordelingen i et lokalsamfunn. Lokalmaktsteorien tar for seg alle aktørene i et lokalsamfunn, ikke bare politikerne, og forsøker å kartlegge hvem som engasjerer seg og hva slags preferanser interessentene har.

Lokalmaktsteorien har en grunnleggende antakelse om at det er mange involverte aktører med forskjellige målsetninger, preferanser og interesser. En viktig egenskap ved dette perspektivet er at det kan belyse enkeltaktørers evne til å få igjennom sine mål, til og med hvis det er på bekostning av fellesskapets interesser. Denne egenskapen blir av Lyngstad (2003) omtalt som *aktørmakt*, og ligner en weberiansk forståelse av maktbegrepet.

Det er to motstridende hovedretninger i forståelsen av maktfordelingen i lokalsamfunn, *elitisme* og *pluralisme*. Elitistene ser på maktfordelingen som monolittisk, der makten blir utøvd av en gruppe mennesker på toppen, eliten. Utøvelsen av makten er gjennom komiteestrukturer, og kan knyttes til såkalte *policy leaders*. Komiteene er ofte utformet med personer lenger ned i hierarkiet, policylederne møtes derimot i uformelle settinger, som kan være vanskeligere å dokumentere. Det kontinuerlige samarbeidet fører til å knytte tette bånd mellom policylederne, samtidig som deres verdsettelse blir uniforme. Gjennom elitens sosialisering blir maktstrukturen segmentert. Elitistenes hovedantakelse er at politikken som blir utøvd er et resultat av en liten elites interesser og mål. (Baldersheim 2014)

Hvordan skal man så identifisere elitene i et lokalsamfunn. Hunter (1953) har fremmet *ryktemetoden* som en hensiktsmessig fremgangsmåte. Den går ut på å spørre informanter om hvem som er maktpersoner og beslutningstagere i samfunnet. Etter å fått en liste med personer med makt, så går det an å spørre informantene om å rangere personene, ut ifra hvor stor innflytelse de har. Denne fremgangsmåten har fått navnet *posisjonsmetoden* (Baldersheim 2014: 53). Ved å bruke et tilstrekkelig antall informanter kan man anta at policylederne blir identifisert.

Det motstridende perspektivet til elitistenes er *pluralistenes*. De antar at maktstrukturen vil variere fra saksområde til saksområdene, hvem som er policyledere vil dermed være skiftende. Dette er i klar motsetning til elitistene som påstår at den etablerte eliten vil være policyledende uavhengig av saksområde. Ifølge pluralistene er makten spredd mellom forskjellige eliter og interesser. Robert Dahl (1961) brukte *vedtaksmetoden* i sin studie av lokalmaktsfordelingen i den amerikanske småbyen New Haven. Vedtaksmetoden går ut på å gå inn i forskjellige vedtaksprosesser og identifisere hvilke personer som kan ha innflytelse i denne spesifikke prosessen. Vedtaksmetoden kan bidra til å kartlegge makthaverne i et samfunn og å identifisere om forholdene er pluralistiske, skiftende fra sak til sak, eller elitistisk, en etablert elite med innflytelse uavhengig av saksområde. I sin studie konkluderte Dahl (1961) med at maktstrukturene var skiftende, og det var ordføreren og lokaladministrasjonen som hadde den største innflytelsen på dagsordenen.

Dahl (1961) undersøkte også fordelingen av politiske ressurser, og incentivenes rolle i påvirkning av andre aktører. Ifølge Baldersheim (2014: 54) kan politiske ressurser forstås som et maktgrunnlag. Fordelingen av ressurser vil være ubalansert, men alle vil besitte en viss grad av ressurser. Dette blir av Baldersheim (2014) omtalt som *spredt ulikhet*.

Bachrach og Baratz (1960) var kritiske til Dahls vedtaksmetode, og fremhevet viktigheten av å identifisere de skjulte sidene av maktutøvelsen. De argumenterte for at *non-decision-making*, det å holde saker borte fra dagsordenen, var den virkelige maktutøvelsen. Derfor burde studier av makt fokusere på å identifisere hvem som er tjent med at sakene kommer på dagsordenen. En naturlig utfordring med dette perspektivet er at det er vanskelig å identifisere hvilke saker som ikke kommer på dagsordenen, og følgelig å identifisere hvem som er tjent med dette.

Baldersheim (2014) fremmer forretningsinteresser som et viktig aspekt i lokalmaktstrukturer. Logan og Moltoch (2007) argumenterer for at de involverte i byutviklings- og plansaker kan kategoriseres ut ifra om de er motivert av *bruksverdi* eller *bytteverdi*. En vanlig innbygger vil være interessert i bruksverdi, mens de med økonomiske ambisjoner vil være fokusert på bytteverdi. Både indirekte og direkte fortjeneste av vedtak kan fungere som motivasjon for en aktør med forretningsinteresser. Gruppen med forretningsinteresser blir omtalt som *vekstkoalisjon*, og det er, ifølge teorien, ofte deres interesser som blir formende for politiske vedtak (Baldersheim 2014).

Ifølge et økonomisk perspektiv vil innvirkningsstrukturene variere fra politikkområde til politikkområde (Peterson 1981). Eksempelvis vil næringslivet ha stor påvirkningskraft innen utviklingspolitikk. Utviklingspolitikk er ofte konsensuspreget, med bred støtte blant de forskjellige aktørene. Dette gir næringslivets aktører muligheten til å ha en tilbaketrasket rolle, samtidig som en næringslivsvennlig politikk blir gjennomført. (Baldersheim 2014).

Det har blitt fremmet kritiske perspektiver til konsensusen rundt utviklingspolitikk. Stone (1989) påstår at også utviklingspolitikk skaper vinnere og tapere, og at den blir utformet i krysningspunktet mellom næringslivsledere og kommunale ledere. Maktstrukturen blir skapt gjennom samarbeid, ofte tilrettelagt i uformelle arenaer. Dermed kan makt og innflytelse forstås ved et *produksjonsperspektiv* (Baldersheim 2014).

2.2.1 Forventninger til funn

Lokalmaktsperspektivet forsøker å forklare innflytelsesfordelingen i et lokalsamfunn ved å forstå maktstrukturene. En hovedantakelse er at ressursene er ujevnt fordelt mellom de forskjellige aktørene, og at det er aktørene med størst ressurser som får gjennomslag for sine interesser.

Derfor forventer jeg å finne at det er flere aktører, utover de formelle styringsorganene, som har interesser og utøver sin makt i utformingen av lokalpolitikk og vedtak. Aktører som er tjent med en sammenslåing vil naturligvis ha fungert som pådrivere, samtidig som aktører som ikke er tjent med en sammenslåing vil ha jobbet imot. Næringslivsaktører vil typisk være aktører som er tjent med sammenslåing, og som har fungert som pådrivere. At det er har vært motstridende interesser blant kommunens befolkning, i Hole og Hurum, er forventet, og at deres standpunkter har blitt fremmet offentlig. Det å arbeide i en større organisasjon vil ha påvirkning på arbeidshverdagen til de kommunalt ansatte, derfor er det også forventet at fagforeninger har vært engasjert. Det er forventet at ressursfordelingen blant aktørene har vært ujevn, og at aktørene med størst ressurser har fått gjennomslag for sine interesser. Fra disse antakelsene blir følgende hypotese utledet:

H2: Sammenslåingsprosessens utfall er et resultat av en kamp mellom motstridende interesser i lokalsamfunnet, der de aktørene med størst ressurser har fått gjennomslag for sine preferanser. Det er derfor å forvente at de lokale aktørene i Hurum har en positiv oppfattelse av en kommunesammenslåing, mens de lokale aktørene i Hole ser på en sammenslåing som negativt for sine interesser.

2.3 Endringsledelse

Kommunereformen er organisert slik at sammenslåingsprosessene skal være lokalt forankret, selv om reformen er nasjonalt initiert. Både Fylkesmannen og Kommunal- og moderniseringsdepartementet er involvert i prosessene, samtidig som vedtakene skal være lokalt forankret i lokaldemokratiet. I denne prosessen kan dermed både departementet, fylkesmannen og lokaldemokratiet forstås som *endringsagenter*.

Ifølge Buchanan og Boddy (1992) er det naturlig å bruke tre kategorier til å beskrive en endringsagents alternativer i en reformprosess. Modellene er prosjektstyringsmodellen, involveringsmodellen og forhandlingsmodellen.

Prosjektstyringsmodellen handler om kronologien i et prosjekt: planlegging og kontroll, strategiske mål, ansvarsfordelingen, tidsfrister og budsjetter. Prosjektlederens evne til å holde oversikt over prosessen, og å drive prosessen videre etter planen er sentrale forutsetninger i denne modellen. En endringsprosess etter prosjektstyringsmodellen vil være styrt fra toppen, med tydelige mål (Buchanan og Boddy 1992:8). Prosessen karakteriseres med tydelige steg: identifisering av utfordringer, tilpasse mål og utvikling av fremdriftsplan, tydelig arbeidsfordeling, fordeling av ressurser og tydelige rutiner for tilbakemelding (Baldersheim og Øgård 1997).

Involveringsmodellen går ut på å involvere alle berørte parter i en prosess. Hovedformålet er å skape et eierskap til prosessen, for å gi prosessen momentum og å skape en effektiv endringsprosess. Hvis en fellesskapsfølelse blir skapt så vil de forskjellige aktørene være mer tilbøyelige til å bidra positivt til prosessen (Buchanan og Boddy 1992: 14). En utfordring ved involveringsmodellen kan være at det oppstår et idémangfold der de forskjellige aktørene drar i forskjellige retninger. For en vellykket prosess er det derfor viktig at ideene kanaliseres, selekteres og fordøyes (Baldersheim og Øgård 1997: 363). Involveringsmodellen forutsetter mer omfattende kommunikasjonsarbeid enn det som er tilfellet ved prosjektstyringsmodellen.

Den siste modellen er *forhandlingsmodellen*. Denne modellen tar for seg de forskjellige drivkreftene som vil være involvert i en endringsprosess og at disse noen ganger vil være motstridende. Ledelsen i en endringsprosess er avhengig av sine forhandlingsferdigheter, både for å få de involverte aktørene til å arbeide sammen, men også for å få gjennomslag for egne ideer. Sentrale elementer er: gruppeorientering, deltakelse basert på formelle rettigheter, interesseytringer, fasilitering av kontakt og forhandlinger, optimeringsmekanismer og kompromisser. (Baldersheim og Øgård 1997).

En vellykket endringsprosess vil ta i bruk en av disse modellene, eller en kombinasjon av disse.

2.3.1 Forventninger til funn

Oppgaven tar for seg hvordan de to sammenslåingsprosessene har utviklet seg. Ut fra teorien om endringsledelse er det naturlig å anta at måten prosessene har blitt drevet frem, har hatt påvirkning på den endelige innstillingen fra de to potensielle konstellasjonene. De forskjellige modellene for endringsledelse kan være nyttige verktøy i å belyse hvordan de to prosessene har skredet frem. Følgende hypotese utledes:

H3: Vedtakene i Hole og Hurum kan forklares ved hvordan de involverte aktørene har operert som endringsledere. Det er derfor forventet at endringslederne i Hurum evnet å legge til rette for et reformvennlig klima, mens i Hole ble det ikke skapt et tilsvarende klima.

3 Metode

Dette er en kvalitativ studie, med et komparativt fokus mellom to caser: sammenslåingsprosessen i Ringeriksområdet og Asker. Studien vil være basert på skriftlige kilder, tidligere forskning, stortingsmeldinger og rapporter. Samtidig vil de skriftlige kildene bli supplert med intervjuer av nøkkelinformanter, personer med stor innsikt i prosessene. Dette kapittelet vil ta for seg hvordan forskningen har foregått, og hvilke styrker og svakheter som finnes ved oppgaven.

3.1 Forskningsdesign

Studien er en komparativ casestudie, der det er to caser med store likhetstrekk som sammenlignes. Hovedformålet ved casestudier er å forstå de spesifikke casene bedre, samtidig som det alltid vil være en ambisjon å oppdage tendenser eller faktorer som kan gjøre seg gjeldende for en bredere populasjon av caser. Fordelen med å bruke casestudier som fremgangsmåte er dets evne til å forklare komplekse sammenhenger, noe som helt klart prosessene tilknyttet kommunereformen er. Historikk kan ha en innflytelse på prosessen, samtidig med lokale forhold og enkeltaktører. Casene til studien er valgt på grunn av likhetstrekkene mellom dem, på tross av de forskjellige utfallene av de to prosessene. Dette er i tråd med Mills logikk rundt *most similar systems design*.

Fremgangsmåten og teoribruken i denne oppgaven har blitt inspirert av tidligere arbeid rundt kommunereformen og den vil derfor også ha komparative egenskaper mot tidligere forskning på andre sammenslåingsprosesser. Dette er i tråd med en av samfunnsforskningens hovedretningslinjer, forskningen bør føre til kumulativ kunnskap. Et mål ved studien er derfor å forstå de to casene bedre, men også å belyse dynamikker i kommunereformen som er gjeldende for hele, eller store deler av, populasjonen kommunesammenslåingsprosesser.

Det er spesielt to masteroppgaver som denne studien legger seg nær, når det gjelder organisering og teoribruk. Det er Ida Sofie Kausland sin studie «Kommunesammenslåingsprosessen i Stokke kommune 2013-2015», publisert i 2015; og Gjertrud Strand Sanderød sin studie «En studie av Stor-Elvdal og Lesja kommuner i kommunereformen», publisert i 2016.

3.2 Valg av caser

Opgavens problemstilling er: «**Hvorfor endte kommunene Hole og Hurum, på tross av sine likheter, med forskjellige vedtak angående kommunereformen?**». Implisitt i problemstillingen så ligger også begrunnelsen for valg av case. De store likhetstrekkene mellom de potensielle storkommunene, både i geografisk plassering, som pendlerområder mot Oslo, og i form av hvordan konstallasjonene ville være utformet medfører at det er interessant å undersøke hva som har ført til konstallasjonene konkluderte helt forskjellig. Forskningen vil være en typisk komparativ casestudie der John Stuart Mills utvelgelsesmetode, Most similar system, representerer logikken bak valg av case. Ifølge Mill vil det ved tilnærmet like case, som har endt forskjellig på den avhengige variabelen, være mulig finne den avgjørende variabelen eller faktoren ved å identifisere hvor casene avviker fra hverandre. Tabellen under, illustrerer noen av likhetstrekkene mellom kommunene Hole og Hurum:

	Hole	Hurum
Innbyggertall	6 768	9 483
Forventet innbyggertall i år 2030 / 2040	8 692 / 9 968	9 838 / 9 984
Reiseavstand til Oslo (km)	46	46
Avstand internasjonal flyplass	67	89
Regjerende parti	Høyre	Høyre
Gjennomsnittsinntekt (personer over 17 år)	480 700	422 800
Innbyggere per km ²	50	60
Utpendlere som andel sysselsatte bosatt i kommunen	68 %	58 %
Andel med høyere utdanning i %	28,8 %	20,8 %

(Statistikken er hentet fra Ssb 2017: kommunefakta Hole, Hurum og kart inntektsfordeling; og Kommuneprofilen 2015).

3.3 Avhengig og uavhengig variabel

Denne studien skal analysere to småkommuner i to forskjellige sammenslåingsprosesser: Hole og Hurum. Kommunene har mange likheter: kommunestørrelse, tradisjonelt landbrukskommuner, demografi, næringsgrunnlag/pendlerkommune til Oslo-området og

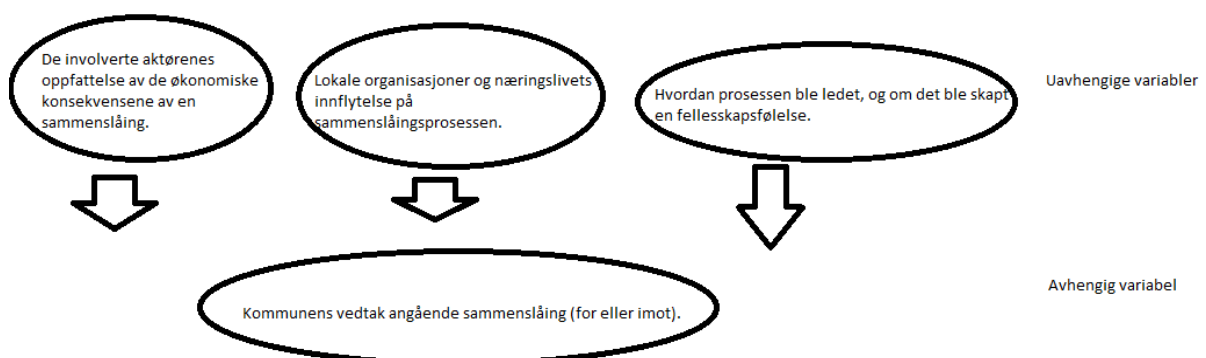
Høyre-ledet. Det var derfor naturlig å forvente at forløpet i de to kommuner ville være relativt likt, men det har vist seg å være forskjellig. Denne oppgaven søker derfor å forklare hvorfor de to kommunene endte med forskjellige konklusjoner i sine respektive sammenslåingsprosesser. Den avhengige variabelen i dette studiet er kommunens konklusjon angående sammenslåing til en ny storkommune. De to prosessene endte med forskjellige konklusjoner, og er dermed forskjellige på den avhengige variabelen. Dermed blir oppgavens hovedfokus og utfordring å identifisere de uavhengige variablene og å avdekke hvilke av disse som har ført til forskjellige utfall.

Oppgaven vil bygge på tre forskjellige teoritradisjoner; rational actor, community power og endringsledelse, som forklaringsgrunnlag, og de uavhengige variablene vil utledes fra disse teoriene. En utfordring blir naturligvis å måle de forskjellige variablene.

1. Det rasjonelle perspektivet vil fokusere på hvordan beslutningstakerne har oppfattet deres muligheter, hvilke fordeler og ulemper som en sammenslåing ville medført og hvordan fordelene og ulempene har blitt veiet for og mot hverandre.

2. Lokalmaktperspektivet er basert på et mangfoldig teorilandskap, men vil forsøke å identifisere de involverte aktørene, utover de politiske og administrative, og å belyse hvem som har evnet å påvirke prosessen. Dette perspektivet vil særlig bli fokusert på lokalt næringsliv og lokale organisasjoner.

3. Endringsledelsesperspektivet vil fokusere på prosessens gang, og vil forsøke å forstå hvordan samarbeidsklimaet har vært. Identifisere drivkreftene i prosessen, og forstå hvordan deres rolle har blitt oppfattet.



(Figur – selvlagd)

3.4 utfordringer ved designet

Parallelt med styrkene ved å gjennomføre en casestudie oppstår det samtidig noen svakheter eller utfordringer. Evnen til å identifisere generelle trender, og muligheten til å kunne generalisere til en større populasjon, forsvinner i stor grad ved bruk av casestudier. På bekostning av muligheten til å generalisere får forskeren muligheten til å se dypere inn i selve prosessen, ofte omtalt som *the black box*, og til å forstå den komplekse dynamikken som har gjort seg gjeldende i det spesifikke caset. Det å identifisere årsak – virkningsforhold er ofte nøkkelen i en casestudie. Det er viktig å understreke at det å måle effekten av kausalitetsforhold ikke er ambisjonen, men å identifisere de kausale mekanismene, og forsøke å forstå de.

En utfordring ved casestudier, og studier av prosesser, er at studiet kan bli formet av forskerens egne antakelser og forhåpninger. Dette kan føre til at forskeren finner det han forventer, eller ønsker, men samtidig kan det føre til at andre viktige årsaksforklaringer ikke blir identifisert. Bruk av forskjellige perspektiver og av forskjellige typer kilder er virkemidlene som blir brukt i denne oppgaven for å minske sjansen for at studiet blir formet av forskerens egne holdninger og antakelser.

3.5 Datainnsamling

Denne studien baserer seg på to hovedformer for kilder, informasjon innhentet ved hjelp av intervjuer og dokumentstudier er kjernen i forskningen. De følgende delkapitlene vil gjøre rede for disse to kildene til informasjon.

3.5.1 Intervju

Dataene innhentet fra intervjuer er basert på eliteintervjuer, personer med nær tilknytning til prosessen. I tillegg ble det i studiens tidlige faser gjennomført flere uformelle samtaler med personer som hadde innsikt i prosessen. Dette var med på å forme valg av teorier, fokusere datainnsamlingen, osv.

Ordfører og rådmann er nyttige intervjuobjekter for å belyse alle de teoretiske innfallsvinklene, men vil være spesielt relevante i forståelsen av det økonomiske/rational-actor-perspektivet. Når det gjelder lokalmaktsperspektivet er det interessant å intervjuer flere personer med innsikt i lokale maktstrukturer, og hvordan dette påvirket prosessen. Dette kan

være både næringslivsfolk og mennesker fra organisasjonslivet. Dette gjelder også i stor grad for endringsledelsesperspektivet, der det vil være viktig å få belyst hvordan forskjellige parter oppfattet prosessen.

Formen på intervjuene er semi-strukturert med nøkkelinformanter. Lukkede spørsmål er lite hensiktsmessig siden det kan hindre intervjuenes mulighet til å belyse relativt temaet, og siden det ikke har blitt gjennomført mye tidligere forskning på casene så vil dette ha en begrensende effekt. En viss grad av struktur er likevel hensiktsmessig da informantene ofte kan bli svært engasjert, og strukturen kan bidra til å holde intervjuene fokuserte og relevante for studiet. Semi-strukturerte intervjuer er spesielt nyttige når det gjelder innhenting av kunnskap og informasjon som ikke er allment tilgjengelig, og ved bruk av nøkkelinformanter. I prosessene som skal studeres har store deler av beslutningen blitt tatt internt i partier og mellom politikere, før de har blitt kommunisert videre til befolkningen. Å intervju nøkkelinformanter er derfor en nødvendighet for å få god innsikt i prosessen.

Valg av informanter skal skje med grunnlag i hvem forskeren mener, og forventer, kan bidra med nyttig informasjon til studiet (Aberbach og Rockman 2002). I dette studiet har personene blitt valgt pga sin spesielle tilknytning til, og innsikt i, prosessen.

Det å intervju erfarne intervjuobjekter medfører visse utfordringer. Det å være frittalende kan være noe de er forsiktig med, da dette kan være utfordrende for deres posisjon og omdømme. Intervjuobjektene erfaring gir også visse intervjutekniske utfordringer. I den grad intervjuobjektene tar kontroll over et intervju, eller svarene oppfattes som innøvd, er det viktig å stille oppfølgingsspørsmål.

Ved noen situasjoner ble det gitt anekdotiske svar. Dette ble fulgt opp ved å stille spørsmålet på nytt, eller et tilsvarende spørsmål. Det ble da gitt presise svar. Min opplevelse var at svarene som ble gitt i liten grad var innøvd.

Intervjuobjektene kunne tilsynelatende ha behov for å komme med egne innfallsvinkler og historier. De gangene jeg opplevde at de beveget seg bort fra oppgavens kjerneområde, forsøkte jeg å konkretisere samtalen i retning av min problemstilling, ved å stille nye spørsmål.

Jeg opplevde ikke ofte at intervjuobjektene forsøkte å ta kontroll over intervjuene. Intervjuobjektene var derimot velvillige og åpent innstilt til mine spørsmål. Det er viktig å være bevisst at intervjuobjektene har funnet sin versjon av hendelsene basert på egne erfaringer og refleksjoner, og det er denne versjonen de presenterer.

3.5.2 Informantvalg

Formålet med intervjuene er å supplere de skriftlige kildene, samtidig som nøkkelinformantene kan gi eksklusiv informasjon og kunnskap som kun nøkkelinformantene besitter. Valg av informantene er basert på deres tilknytning til casene (prosessene), de har vært tett involvert og fulgt prosessene hele veien. Ved å intervjuere personer med forskjellige tilknytning til prosessene vil de også kunne utfylle hverandre, samtidig som de representerer forskjellige perspektiver og holdninger.

I denne studien har det blitt intervjuet totalt 8 personer, 4 fra hver kommune, og de har bevisst blitt plukket pga. sin særegne relevans for prosessen. Begge kommunenes ordførere har blitt intervjuet, i tillegg til en opposisjonspolitiker fra hver kommune, en som har fungert som rådmann i løpet av prosessen i hver kommune, og en fagforeningsleder fra hver kommune har blitt intervjuet. Opposisjonspolitiker er i denne sammenheng et kommunestyremedlem som stilte seg uenig i kommunestyrets endelige vedtak. Politikerer representerer ikke nødvendigvis et opposisjonsparti.

3.5.3 Dokumentstudier

Ved siden av intervjuer er det gjennomgang av dokumenter som danner grunnlaget for studien. Bruk av dokumentstudier, kombinert med intervjuer, er hensiktsmessig, da dokumentene presenterer en mer objektiv fremstilling enn hva som kan være tilfellet med intervjuer. I tillegg besitter dokumenter den egenskapen at de ikke endres over tid, men gir et innblikk i atmosfæren og situasjon på det tidspunktet de ble skrevet. Dette kan bidra til å nyansere intervjuene, der informantenes holdninger kan ha blitt formet i løpet av prosessen og dokumentene kan bidra til å belyse hvordan holdningene var på de spesifikke tidspunktene i prosessen.

Dokumentene som ligger til grunn for studien er møtereferater fra kommunestyre og regionale møter, avisartikler, utredninger og anbefalinger, og andre dokumenter med relevans for prosessene. Utredningene og innbyggerundersøkelsen er de som har blitt behandlet mest aktivt i oppgaven, og har hatt mest forklaringskraft. I tillegg har møtereferatene vært nyttige til å forstå saksgangen i prosessen. De andre dokumentene har blitt brukt som støttelitteratur, til å få innsikt i prosessene i studiens startfase, men har ikke blitt brukt aktivt i selve oppgaven. Dokumentene har i hovedsak vist seg å være enkelt tilgjengelig på kommunenes nettsider, eller på nettsider som har blitt opprettet i prosesseøyemed. Avisartiklene er de som

har vist seg vanskeligst å få tak, fordi artiklene ofte kun er tilgjengelige for betalende kunder. Dette har blitt løst ved å skaffe tilgang til artiklene.

3.6 Reliabilitet, validitet og kilder

En utfordring ved kvalitative studier er at det er en fare for at både fremgangsmåter og konklusjoner blir formet av forskerens subjektive oppfattelser, antakelser og holdninger. Dette er en utfordring i alle fasene av forskningsarbeidet: valg av kilder, behandlingen av kilder og konklusjonene er alle faser som er utsatt for subjektiv påvirkning. Objektivitet skal alltid være en ambisjon for forskningen, og er en forutsetning for reliabel og valid forskning. En tydelig *beviskjede* er et viktig virkemiddel for å skape en verdifull casestudie. En tydelig beviskjede innebærer at det skal være en tydelig logikk og sammenheng mellom forskningsspørsmålet, teorigrunnlaget og hypotesene utledet av teorien, innhenting av data, analysen og konklusjonen. Dette er en forutsetning for at et casestudie skal være reliabelt og valid, og forskeren skal alltid etterstrebe dette.

Et annet grep for å gjøre forskningen vitenskapelig er *triangulering* av kilder, bruk av forskjellige typer kilder og kilder som representerer forskjellige perspektiver. Denne studien vil bruke både skriftlige (rapporter, uttalelser og forskning) og muntlige kilder, med forskjellige perspektiver, for å oppnå vitenskapelighet. (Yin 2014). Triangulering blir til en viss grad oppnådd i denne studien, men det vil alltid være forbedringsmuligheter. Det vil alltid være informasjon som ikke er innhentet, eller tatt i betraktning, eller potensielle informanter som ikke er tatt i bruk. Dette er svakheten med alle studier, de er begrenset av ressurser både i form av tidsomfang og andre utfordringer. Denne studien vil derfor være basert på relevant intervjuer av nøkkelinformanter (ordførere, rådmenn, opposisjonspolitiker og tillitsvalgte), med støtte fra skriftlige kilder. Valg av kilder kan stå i fare for å bli formet av forskerens egne holdninger, jeg har derfor rådført meg med andre personer for at det skal være en tydelig logikk ved de metodologiske valgene, og at det er en klar sammenheng mellom forskningsspørsmål, teori, hypoteser, empiri, analyse og konklusjoner.

3.7 Kilder i forhold til teori

De forskjellige teoriene som skal testes for å forklare prosessene medfører forskjellig hypoteser, og forskjellige data vil være relevant.

Rational-actor-perspektivet, som har et økonomisk fokus, vil bli testet ved bruk av skriftlige kilder og data. Statistiske data, blant annet Kostra-tall, utredninger og bakgrunnsrapporter vil ligge til grunn. Informantintervjuene vil belyse hvordan beslutningstakerne har vurdert denne informasjonen.

Community power perspektivet vil ikke ta for seg statistikk i samme grad, men derimot prøve å forstå hvordan den lokale maktkampen har forløpt. Den sentrale kilden her vil være informantintervju. Spørsmålene i intervjuene vil ta utgangspunkt i de teoretiske perspektivene, og bakgrunnsinformasjonen vil være fra utredningene, debatten i lokalaviser og møtereferater.

Perspektivet for endringsledelse fokuserer på selve prosessen og hvordan den har blitt ledet. Møterapporter og informasjon om møter mellom aktørene, og opprettelsen av ledergrupper vil her være interessant. Samtidig vil informantintervjuene kunne forklare hvordan de involverte aktørene har oppfattet prosessen. Hvordan prosessen har blitt ledet og om det har vært en tydelig styring.

3.8 Studiens signifikans

Denne studien vil i hovedsak bidra til å øke forståelsen av de to prosessene som blir undersøkt. Samtidig kan studiet bidra til å øke forståelsen av sammenslåingsprosesser generelt, hvis det identifiserer faktorer som har hatt innvirkning på prosessene. Disse faktorene kan da testes på andre caser senere, og vil da føre til vitenskapelig fremgang, altså kumulativ forskning.

4.0 Empiri

Dette kapittelet vil gi et sammendrag av sammenslåingsprosessene som er gjennomført i Hole og Hurum. Videre vil utredningene, innbyggerundersøkelser og folkeavstemningen som har vært relevante for kommunene bli gjennomgått. Avslutningsvis vil det være et sammendrag av hvert enkelt intervju, som er gjennomført i studien. Kapittelet har som formål å gi et godt grunnlag for å forstå og analysere beslutningsprosessene i de to kommunene.

4.1 Sammendrag av prosessene

De følgende underkapitlene er sammendrag av prosessen frem mot det endelige vedtaket, om kommunesammenslåing, i hver enkelt kommune.

4.1.1 Sammenslåingsprosessen i Hole

I den første fasen av kommunereformen ble kommunen pålagt å sondere mulighetene for sammenslåing med nærliggende kommuner. Som en konsekvens av dette så møtte representanter fra Hole kommune representanter fra Jevnaker kommune (26. november 2014), representanter fra Ringerike kommune (26. november 2014), og ordførere og rådmenn fra kommunene Hole, Røyken, Lier, Hurum, Bærum og Asker møttes til samtaler 1. desember 2014.

1. desember 2014 ble Hole, Røyken, Lier, Hurum, Bærum og Asker enige om å utarbeide en felles utredning om konsekvenser av ny kommunestruktur. Rådmannen i Hole uttalte i den sammenheng at «Utredningen ikke skal gi konkrete anbefalinger om sammenslåing, men komme med faktagrunnlag». Utredningen skulle analysere kommunenes tjenestetilbud og vurdere om kommunene er robuste nok til å overta flere oppgaver fra stat og fylkeskommune. Kommunegrensenes betydning skulle også vurderes, hvordan grensene vil påvirke befolkningsutvikling, næringsutvikling, arealdisponering, samferdsel og kollektivtransport, boligbygging og stedsutvikling. (Hole kommune 2014: seks kommuner går sammen om felles utredning). 26. juni 2015 ble de involverte ordførerne enige om at fem forskjellige potensielle kommunekonstellasjoner også skulle utredes:

1. Alle seks kommunene
2. Asker, Bærum, Røyken, Hurum og Hole
3. Lier, Hurum og Røyken

4. Asker, Bærum og Hole
5. Asker, Røyken og Hurum

(Hole kommune 2015: utreder fem kommunealternativer)

Utredningen konkluderte med at Hole kommune var geografisk naturlig tilknyttet Ringeriksregionen, med Hønefoss som sitt sentrum. På tross av at det er en pendlertilknytning til Oslo, Asker og Bærum så understreker utredningen at det for Hole vil være naturlig å utvikle samarbeidet i Ringeriksregionen ytterligere, istedenfor å se mot Asker og Bærum. Anbefalingen gjaldt for alle de relevante kjerneområdene: samfunnsutvikling, tjenesteyting og myndighetsutøvelse, og lokaldemokrati. Kommunestyret fikk presentert utredningen 2. november, og det ble i ettertid besluttet å ikke forfølge noen av de undersøkte alternativene, men at sammenslåingsmulighetene med Jevnaker og Ringerike skulle videre undersøkes. Det ble blant annet nedsatt arbeidsgrupper, med representanter fra alle kommunene, som hadde i oppgave å se på eventuelle styrker og svakheter ved en sammenslåing. (Agenda Kaupang 2015).

Som en del av innbyggerinvolveringen i prosessen i Hole så ble det våren 2016 gjennomført en innbyggerundersøkelse, der en survey ble sendt ut til alle innbyggerne, for å få oversikt innbyggernes holdninger til en sammenslåing. Resultatene ble lagt frem 25. mai 2016. Det var 2 604 innbyggere, som svarte på undersøkelsen, noe som tilsvarer en svarprosent på 53 %. Blant respondentene var 59 % imot en sammenslåing. Det var tydelig at innbyggernes syn på en sammenslåing hang sammen med deres syn på kommunens fremtid. De som var for en sammenslåing mente en sammenslåing ville være positivt for fagmiljøet, næringsutviklingen, nærhet til tjenester. De som var imot en sammenslåing mente at det ville være negativt for lokaldemokratiet og lokalidentiteten, samt at kommunen ville bli stor og uoversiktlig. (Hole kommune 2016: innbyggerresultatene)

20. juli 2016 besluttet kommunestyret at Hole skulle fortsette som egen kommune, og at videre sonderinger skulle avsluttes. Vedtaket var enstemmig. Flere kommunestyrerepresentanter uttrykte å være for sammenslåing, på tross av at de stemte for vedtaket. I debatten rundt det endelige vedtaket ble andre saker også involvert, slik som at kommunen måtte ut av ROBEK så fort som mulig, og at eiendomsskatten skal avskaffes så fort det er forsvarlig. (Hole kommune 2016: sluttvedtak).

Følgende er en oppsummerende liste/tidslinje over prosessen i Hole:

- Juni 2014 – Stortinget behandler kommunereformen, og det blir vedtatt at kommunene skal utrede mulige sammenslåinger.
- November 2014 – Representanter fra Hole kommune møter representanter fra Ringerike og Jevnaker til samtaler.
- Desember 2014 – Det blir vedtatt samarbeid om felles utredning (Agenda Kaupang) med Asker, Bærum, Røyken, Lier og Hole. Sonderinger med Ringerike og Jevnaker blir avsluttet.
- Oktober 2015 – Agenda Kaupangs rapport blir ferdigstilt.
- Desember 2015 – Hole avslutter samarbeidet med kommunen i sør (Asker/Bærum, osv.). Samtidig vedtar de å slutte seg det pågående utredningsarbeidet til Ringerike og Jevnaker.
- Januar 2016 – Felles møte med kommunestyrene i Ringerike og Jevnaker om kommunereformen.
- Februar 2016 – Utredningen «den nye kommunen» (Ringerike, Jevnaker og Hole) blir ferdigstilt.
- Mars 2016 – Folkemøte om reformen blir gjennomført.
- April 2016 – Intensjonsplan med Ringerike og Jevnaker blir signert.
- April 2016 – Utredningen «Hole egen kommune» blir ferdigstilt.
- Mai 2016 – Resultater fra innbyggerundersøkelsen er klare.
- Juni 2016 – Kommunestyret vedtar enstemmig at Hole fortsetter som egen kommune.

(Hole 2016: kommunereform).

4.1.2 Sammenslåingsprosessen i Hurum

I Hurum var holdningene til en sammenslåing positive fra oppstarten i 2014. Det ble gjennomført felles utredninger for sammenslåing med Asker, Bærum, Røyken, Lier og Hole. Utredningene konkluderte med at det ville være naturlig at Hole rettet fokuset mot Ringeriksregionen, og at Lier hadde en naturlig tilknytning til Drammen. Dette førte til at de to kommunene trakk seg ut av en videre prosess og alternativene ble færre. For Hurum var det i hovedsak tre alternativer: Hurum, Røyken og Asker; Hurum, Drammen og Svelvik; og å forbli alene. (Hurum kommune 2016: Hurum i fremtiden).

9. mai 2016 ble det gjennomført en rådgivende folkeavstemning i Hurum, der befolkningen ble spurt om de ønsket en sammenslåing, og i så fall hvilken konstellasjon de foretrakk.

Valgoppslutningen var lav, 36 %, men med positive holdninger til en sammenslåing. 63 % var for en sammenslåing. Av de som var for sammenslåing så var 91 % for alternativet Vestfjorden (Asker, Røyken og Hurum). Blant alle de avlagte stemmene var 65 % for Vestfjorden-alternativet. (Hurum kommune 2016: Hurum i fremtiden).

21. juni 2016 stemte kommunestyret i Hurum for å søke om sammenslåing med Asker og Røyken, med et bredt flertall (21 mot 8 stemmer). Parallelt hadde de andre involverte kommunene fattet det samme vedtaket uken i forveien. (Hurum kommune 2016: går inn for sammenslåing).

Følgende er en oppsummerende liste/tidslinje over prosessen i Hurum:

- Juni 2014 – Stortinget behandler kommunereformen, og det blir vedtatt at kommunene skal utrede mulige sammenslåinger.
- Desember 2014 – Det blir vedtatt samarbeid om felles utredning med Asker, Bærum, Røyken, Lier og Hole.
- Våren 2015 – Det blir gjennomført en innbyggerundersøkelse om holdninger knyttet til sammenslåing i kommunene Asker, Bærum, Hole, Hurum, Lier og Røyken.
- 5. oktober 2015 – Agenda Kaupangs utredning om mulige kommunesammenslåinger for kommunene Asker, Bærum, Hole, Hurum, Lier og Røyken blir ferdigstilt.
- 23.02.2016, 05.04.2016 og 31.05.2016 blir det holdt informasjonsmøter om Hurum kommune og kommunereformen.
- 29.03.2016 - Tre gjenstående alternativer (Asker; Asker, Røyken og Hurum; Asker og Bærum).
- 07.04.2016, 13.04.2016 og 14.04.2016 blir det holdt folkemøter om kommunereformen i Hurum kommune.
- 9. mai 2016 – Deloitte og Telemarksforknings utredning om en sammenslåing av Asker, Røyken og Hurum blir ferdigstilt.
- 21.06. 2016 vedtok kommunestyret i Hurum kommune (21 mot 8 stemmer) å søke om sammenslåing med Asker og Røyken.
- 22.06.2016 – Hurum kommune søker om å slå seg sammen med Asker og Røyken.

(Hurum kommune 2016: Hurum i fremtiden – kommunereform; Asker kommune 2016)

4.2 Utredning Asker, Bærum, Røyken, Hurum, Lier og Hole

Agenda Kaupang fikk i oppdrag å utrede forskjellige alternativer for kommunesammenslåing som involverte kommunene Asker, Bærum, Røyken, Hurum, Lier og Hole. Siden utredning er relevant for begge prosessene vil dette underkapittelet først ta for seg utredningen generelt, for så gå inn på alternativene for Hole og Hurum. De følgende kapitlene vil fungere som sammendrag av Agenda Kaupangs rapport (2015): *konsekvenser og muligheter ved en ny kommunestruktur*.

På oppdrag fra de involverte kommunene utredet Agenda Kaupang hvilke muligheter og konsekvenser som en ny kommunestruktur ville medføre. Rapporten ble publisert 5.oktober 2015 og tok for seg fem forskjellige alternativer for kommunekonstellasjoner: Asker, Bærum, Røyken, Hurum, Hole og Lier; Asker, Bærum, Røyken, Hurum og Hole; Asker, Bærum og Hole; Asker, Røyken; og Røyken, Hurum og Lier. Hensikten ved utredningen var å undersøke mulighetene som eksisterte for de involverte ved en eventuell ny kommunestruktur. For denne studien er det alternativene der Hole eller Hurum blir vurdert som er de interessante.

Innledningsvis spesifiserer rapporten at alle de involverte kommunene er en del av hovedstadsregionen. Samtidig understrekes det at Hole og Lier skiller seg ut med en sterk tilknytning til andre kommuner. Hole er naturlig tilknyttet Ringeriksregionen, og Lier er naturlig tilknyttet Drammensregionen. Hurum har derimot en naturlig tilknytning til Røyken, Asker og Bærum.

4.2.1 Alternativer som involverer Hole Kommune

De tre alternativene som involverte Hole kommune ble vurdert som relativt like, og ble derfor behandlet samlet i utredningen. Videre skal det gjøres rede for utredningens konklusjoner knyttet til disse alternativene:

- Asker, Bærum, Røyken, Hurum, Hole og Lier
- Asker, Bærum, Røyken, Hurum og Hole
- Asker, Bærum og Hole

For det første fremheves det at alle alternativene medfører en ny «storkommune», fra 185 000 til 240 000 innbyggere. Alle alternativene er på størrelse med Trondheim kommune, som i dag er Norges tredje største. (Agenda Kaupang 2015).

Utredningen vurderer det til at alle sammenslåingsalternativene vil legge til rette for en samordning av utviklings- og planarbeidet. Alle kommunene er typiske pendlerkommuner og en samordnet utviklingsplan vil kunne ha positiv effekt for kommunens utvikling, og påvirkningskraft mot regionale og nasjonale organer. (Agenda Kaupang 2015).

Det fremheves at en storkommune vil kunne legge til rette for en mer rasjonell lokalisering av tjenestetilbud, og at det er et potensiale for bedre og mer kostnadseffektive tjenester. Dette forutsetter at tjenestene blir tilpasset bosetningsmønstrene i kommunene. Fagmiljøene vil også bli tydelig styrket ved en sammenslåing. (Agenda Kaupang 2015).

En ny kommune vil ha større gjennomslagskraft i påvirkning av samferdsel og annen utvikling. Den vil også være skikket til å kunne overta oppgaver fra fylkeskommunen som kollektivtransport og fylkesveier. En ny storkommune, med flere oppgaver, vil kunne føre til at det blir færre organer som må samarbeide i hovedstadsområdet. (Agenda Kaupang 2015).

Det trekkes frem to svakheter ved alternativene. Ved alternativet som involverer Lier blir det vurdert, som en svakhet at Lier er sterkt tilknyttet Drammen. Ved alternativet Asker, Bærum og Hole blir det vurdert, som unaturlig å ikke involvere Røyken og Hurum. Dette fordi begge kommunene trekkes mot Oslo og er typiske pendlerkommuner som vil være svært påvirket av politikken som føres i den nye storkommunen. (Agenda Kaupang 2015).

Når det gjelder Hole blir det vektlagt at Hole deler bo- og arbeidsmarked med Ringerike. Ved kommende store politiske saker som ny E16 og Ringeriksbanen vil det være viktig med et godt samarbeid i Ringeriksområdet. Dette taler for at Hole burde styrke sitt samarbeid med Ringerike. (Agenda Kaupang 2015).

Når det gjelder *tjenesteyting og myndighetsutøvelse*, vil alle alternativene føre til en kommune med stor kapasitet, kompetanse og fagmiljøer til å håndtere de kommunale oppgavene. Samtidig vil den nye kommunen være skikket til å overta oppgaver som videregående opplæring, statlig barnevern, tannhelse, distriktpsykiatriske tjenester og andre oppgaver. Dette vil eventuelt føre til at elever fra Hole ikke kan gå på skole i Hønefoss, og at elever fra Lier ikke kan gå på skole i Drammen. (Agenda Kaupang 2015).

Konsekvensen for *lokaldemokratiet* ved en ny kommune vil være at det vil være betydelig flere innbyggere per folkevalgt, og endringen vil bli størst for de minste kommunene. Det kan bli større avstand mellom innbyggere og folkevalgt, og den personlige kontakten og

kunnskapen vil reduseres. Utredningen peker på at nærdemokratiske ordninger og borgermedvirkning kan motvirke denne tendensen. (Agenda Kaupang 2015).

4.2.2 Alternativet Asker, Røyken og Hurum

Alternativet Asker, Røyken og Hurum gjennomgikk en individuell vurdering i utredningen, og videre kommer en oppsummering av funnene i den individuelle utredningen (Deloitte 2016), og Agenda Kaupangs (2015) utredning. Dette fordi utredningene i stor grad samsvarer i sine funn.

Den nye kommunen vil ha ca. 90 000 innbyggere, og pendling innad i kommunen vil ikke være så utbredt som i de andre alternativene. Kommunen vil antakelig ha lignende forutsetninger til å møte utfordringene knyttet til hovedstadsregionen som en eventuell storkommune, og Røyken og Hurum vil bli en del av et fylke som er mer relevant for de fleste innbyggerne. En samordnet bolig- og næringspolitikk med et bredere fokus vil være gunstig for alle de involverte kommunene. (Agenda Kaupang 2015; Deloitte 2016).

En tydelig svakhet ved alternativet er at Bærum ikke er en del av det. Som en konsekvens vil kommunen ikke kunne overta ansvaret for kollektivtransport, og utfordringer i området vest for Oslo må løses av to kommuner, istedenfor en. (Agenda Kaupang 2015; Deloitte 2016).

Kommunen vil være en stor kommune i norsk sammenheng, med et betydelig fagmiljø. Alternativet vil være skikket til å overta flere oppgaver, men videregående opplæring vil antakelig ikke være en del av de nye oppgavene. (Agenda Kaupang 2015; Deloitte 2016).

4.2.3 Økonomiske konsekvenser

Utredningen vurderer den økonomiske situasjonen til de forskjellige kommunene. Asker og Bærum blir vurdert som økonomisk solide kommuner, Hole er nødt til å forbedre sin økonomiske situasjon, mens Hurum, Røyken og Lier blir vurdert som midt-på-treet økonomisk. (Agenda Kaupang 2015).

Ved en sammenslåing må tilbudet av tjenester innad i den nye kommunen utjevnes. For Bærum, Asker og Lier kan dette ha negative konsekvenser for tjenestetilbudet. For Hole, Hurum og Røyken vil dette ha positive konsekvenser, uavhengig av kommunekonstellasjon. De negative konsekvensene kan utjevnes ved hjelp av stordriftsfordeler. (Agenda Kaupang 2015).

Samtidig vurderer utredningen det til at alle alternativene vil føre til stordriftsfordeler i administrasjon, 7 – 30 millioner for de forskjellige alternativene. Stordriftsfordeler for andre tjenesteområder har ikke blitt vurdert, men det understrekes at det ikke betyr, at det ikke vil være stordriftsfordeler. Anslagene vurderes av Agenda Kaupang til å være konservative. (Agenda Kaupang 2015).

4.3 Utredning Ringerike, Hole og Jevnaker

KS fikk i oppdrag å bistå utredningsarbeidet som vurderte en sammenslåing av Ringerike, Jevnaker og Hole kommune. Utredningsarbeidet ble i stor grad gjennomført av kommunes egne ansatte. KS bidro som en veileder. Hole kom med i utredningsarbeidet ved årsskifte 2015/2016, etter å tidligere ha trukket seg for å utrede muligheten mot Asker og Bærum. Utredningen tar for seg fire temaer for å vurdere en sammenslåing: tjenesteyting, samfunnsutvikling, myndighetsutvikling og demokrati. (KS og Form din framtid 2016)

Rapporten oppsummerer med at:

- Regionen har en stor vekstmulighet gjennom nasjonal utbygging av veg og bane
- Det er forventet en større befolkningsvekst i regionen
- De tre kommunene utgjør en felles bo-, arbeids- og serviceregion
- Kommunene har et funksjonelt regionalt samarbeid
- Hønefoss er regionsenter
- Det er korte avstander mellom tettstedene, og ikke langt fra Hønefoss til yttergrensene av en ny kommune
- Det er et økonomisk innsparingspotensial ved reduserte utgifter til politisk arbeid og administrasjon
- En ny kommune vil gi et bedre grunnlag for en samordnet utvikling av regionen
- Det er flere fordeler enn ulemper ved at de tre kommunene slår seg sammen
- Med den forventede befolkningsveksten og næringsutvikling vil én kommune ha en mer samordnet areal-, transport- og miljøplanlegging.
- Kompetanse og kapasitet vil sikre likeverdige tjenester
- Tjenestene vil ha høyere kvalitet og dekke behovet for mer spesialiserte tjenester
- Omfanget av interkommunalt samarbeid vil reduseres og disse tjenestene kan innlemmes i kommunen og gi mulighet for tettere politisk og administrativ styring

- Uten kommunesammenslåing vil det bli nødvendig med økt interkommunalt samarbeid for å løse fremtidige oppgaver.

Når det gjelder *tjenesteyting*, forventer rapporten at en ny kommune vil føre til:

- Stabilt og større tjenestetilbud med tilstrekkelig kapasitet
- Mer likeverdige tjenester
- Større valgfrihet
- Bedre kvalitet og kompetanse på tjenestene
- Bedre utnyttelse av samfunnets samlede ressurser.

(KS og form din framtid 2016).

Myndighetsutøvelsen i Jevnaker og Hole vurderes å være tjent med en sammenslåing. Større fagmiljø og skjerming av saksbehandlere trekkes frem som fordelaktig. Representantene fra Hole fremhever likevel at nærhet gir engasjement og fleksibilitet. (KS og form din framtid 2016).

Samfunnsutviklingen vil være tjent med at en kommune kan se helheten for hele regionen, samtidig som regionen vil være mer skikket til å få gjennomslag i konkurranse med andre regioner. (KS og form din framtid 2016).

Demokrati vil måtte sikres gjennom bred representativitet i en ny kommune. Dette er en nødvendighet for å skape legitimitet i lokaldemokratiet. Kommunestyrets størrelse bør utredes og det må vedtas nye prinsipper for administrasjonens delegering. God og helhetlig styring er nødvendig. (KS og form din framtid 2016).

4.4 Utredningene som egen kommune

De følgende underkapitlene er en gjennomgang av utredningene som tar for seg hvordan kommunene vil klare seg alene.

4.4.1 Hole som egen kommune

Hole kommune hadde tre alternativer: Sør (Bærumsområdet), Nord (Ringeriksområdet) og å fortsette som egen kommune. Det kommende kapittelet skal oppsummere rapporten «Hole Egen Kommune?», som tar for seg det siste alternativet. Rapporten er utformet av avdelingsledere i kommunen, under rådgivning fra KS (Hole egen kommune)

Rapporten konkluderer med at det vil være utfordrende å fortsette som egen kommune, over en lengre tid, samtidig som kommunen skal levere de tjenestene som innbyggerne har krav på. Hvis dagens innbyggertall blir opprettholdt, vil det være nødvendig for Hole kommune å løse flere av oppdragene og tjenestene gjennom interkommunale samarbeid. Utredningen peker på at ved en betydelig økning av innbyggertall, noe som er sannsynlig ved ny E16 og jernbane, vil kommunens evne til å løse oppgaver være bedre. (KS og Hole kommune 2016).

Utredningen peker på at lokaldemokratiet i Hole har, i likhet med i andre kommuner, blitt svekket over tid. Derfor er det nødvendig at lokaldemokratiet finner nye former og blir utviklet videre. (KS og Hole kommune 2016).

Utredningen inneholder en SWOT- (Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats) analyse som blir oppsummert slik:

«Sterke sider ved Hole som egen kommune:

- Leverer tjenester innenfor de fleste områder.
- Omstillingsdyktig ifht. til kapasitet, lite byråkrati.
- God tilgjengelighet for innbyggerne.
- God tilgang på nødvendig materiell.
- Tett samarbeid med nabokommunene innenfor enkeltområder.
- Geografisk plassering, sentralt på Østlandet.
- God tjenestekvalitet, generalister.
- Kommunen har høy kompetanse innen økonomistyring.
- Kommunen har mange gode skatteyttere, og vil også ha dette i fremtiden.
- Nærhet til lokale institusjoner.
- Godt omdømme og god bedriftskultur.

Svake sider:

- Blir sårbare, avhengig av enkeltpersoner.
- Enkeltpersoner i kommunen kan få «mye» makt som kan utnyttes/misbrukes.
- Personer med spesielle behov kan være «alene» i en liten kommune.
- Omfanget av interkommunalt samarbeid.
- Små fagmiljøer/stillinger kan svekke rekruttering.
- Generalister kan mangle spisskompetanse.
- Kort vei til andre attraktive kommuner.

- Må kjøpe enkelte tjenester fra andre kommuner.
- Høy innflytting krever betydelige investeringer i skole, barnehage mv.
- Utsatt for økonomiske svingninger.

Muligheter:

- Nye oppgaver til kommunen kan føre med seg ny fagkompetanse som kommer flere til gode.
- Kommunen ligger i et vekstområde med kort vei til Osloområdet.
- Godt omdømme, gode rekrutteringsmuligheter.
- Fortsatt plass til vekst i Hole.
- Ny jernbane/vei.
- Ny teknologi gir nye muligheter for samarbeid utover samarbeidet med nabokommunene.
- Kravstore innbyggere krever at de ansatte er tidlig ute med ny kompetanse.
- Godt samarbeid med nabokommuner kan dele kritisk kompetanse.

Trusler:

- Dårligere økonomisk betingelser.
- Mangel på relevant arbeidskraft.
- Svekket omdømme, rekrutteringsproblemer.
- Nøkkelpersoner som blir borte i lang tid.
- Mange ansatte som slutter i løpet av kort tid.
- Mangel på relevant kompetanse, kan føre til at innbyggerne får ikke oppfylt sine rettigheter.
- Nye oppgaver som Hole ikke klarer å rekruttere fagfolk til.
- Frykter at Hole ikke blir prioritert høyt nok i en storkommune.
- Usikkerhet rundt inntektssystemet.»

(KS og Hole kommune 2016:14).

4.4.2 Hurum egen kommune

I en egnevaluering sammenligner Hurum de forskjellige alternativene de har tilgjengelig, med spesielt fokus på hvordan det å fortsette som egen kommune vil fungere.

For det første konkluderer rapporten med at Hurum, hvis kommunen fortsetter som egen kommune, vil være sårbar når det gjelder administrativ saksbehandling, tilstedeværende ledelse, fagkompetanse og service/informasjonskapasitet. Dette gjelder spesielt ved fravær, og hvis kommunene blir gitt flere oppgaver, vil denne sårbarheten øke. (Hurum kommune bakgrunnsnotat 2016:3)

Når det gjelder tjenester som krever spesiell kompetanse i kommunen, blir flere av tjenestene i dag levert gjennom interkommunale samarbeid. Rapporten fremhever faren for at hvis de omkringliggende kommunene slår seg sammen, men ikke Hurum, vil antakelig de andre kommunene være mindre interessert eller uinteresserte i å fortsette det interkommunale samarbeidet. Dette vil gjøre det utfordrende for Hurum å levere de tjenestene de er pålagt til innbyggerne. (Hurum kommune bakgrunnsnotat 2016:4). Det vil også være meget utfordrende for Hurum å tilby det mangfoldet av tjenester som er forventet. Dette gjelder spesielt for oppvekst, helse og tekniske tjenester. (Hurum kommune bakgrunnsnotat 2016:15)

Når det gjelder nærhet til innbyggerne, konkluderer rapporten at dagens situasjon er god og profesjonell, og at det på lengre sikt vil være nødvendig å fortsette med gode forvaltningsregler. (Hurum kommune bakgrunnsnotat 2016:5)

Økonomisk blir det vurdert til at Hurums situasjon vil være utfordrende. Hurum kommune, med sine relativt små budsjetter, vil være sårbar for økonomiske omveltninger, samtidig som de vil gå glipp av eventuelle stordriftsfordeler. (Hurum kommune bakgrunnsnotat 2016:11)

Når det gjelder samfunnsutvikling fryktes det at Hurum alene vil bli en liten aktør med svekket gjennomslagskraft, både regionalt og nasjonalt. Det vil kunne ha konsekvenser for utbyggingsplaner, kollektivtransport og samferdsel, og næringsliv. (Hurum kommune bakgrunnsnotat 2016:16 og 19). Det er verdt å merke seg at Hurum antakelig fortsetter som en del av Buskerud fylkeskommune. (Hurum kommune bakgrunnsnotat 2016:21).

Lokaldemokratiet, hvis Hurum fortsetter alene, vil være sterkt pga. at det vil være en nærhet mellom innbyggerne og kommunestyrerepresentanter. Samtidig vil demokratiet bli svekket fordi kommunen vil være avhengig av interkommunale selskaper, der makten blir flyttet fra kommunestyret og inn i selskaper. (Hurum kommune bakgrunnsnotat 2016:18)

Den lokale identiteten i Hurum er varierende, og er i stor grad knyttet til tettsteder, heller enn kommunen som helhet. Likevel har alle innbyggerne et forhold til dagens kommunestruktur,

og denne identiteten vil opprettholdes hvis Hurum fortsetter alene. (Hurum kommune bakgrunnsnotat 2016:20)

4.5 Innbyggerundersøkelser

De følgende underkapitlene gjør rede for resultatene i innbyggerundersøkelsen i Hole og innbyggerundersøkelsen og folkeavstemningen i Hurum.

4.5.1 Innbyggerundersøkelsen i Hole

Som en del av utredningene rundt sammenslåing ble det gjennomført innbyggerundersøkelser i de involverte kommunene. Her kommer resultatene fra undersøkelsen i Hole.

«Hovedfunn Hole:

Undersøkelsen viser at 59 % foretrekker at Hole forblir en egen kommune. 34 % av innbyggerne foretrekker kommunesammenslåing. De fleste av disse ønsker sammenslåing med Ringerike og Jevnaker (totalt 16 %), eller med Ringerike alene (totalt 14 %). 5 % foretrekker en annen gruppering, men ingen av de foreslåtte alternativene.

Det ble gjennomført totalt 2 604 intervjuer. Undersøkelsen ble sendt ut til totalt 4 921 personer, som gir en svarprosent på 53.

Innbyggerne som tilhører Røyse, Vik og Sundvollen valgkrets har relativt like ønsker for Holes fremtid. 6 av 10 foretrekker at Hole forblir en egen kommune.

Innbyggerne på Sollihøgda skiller seg ut: 4 av 10 foretrekker at Hole slår seg sammen med én eller flere andre kommuner, men ingen av de foreslåtte alternativene.

Innbyggerne har ulike meninger, men de tror generelt sett at i en ny kommune, bestående av Hole og én eller flere andre kommuner, vil de mist identitet, få svekket lokaldemokrati, og få større/bredere fagmiljø. De er uenige i hvorvidt den nye kommunen vil få mindre administrasjon/byråkrati, nærhet til kommunale tjenester og bedre økonomi.

Innbyggernes syn på kommunens fremtid henger tett sammen med deres syn på kommunesammenslåing

- Hele 9 av 10 innbyggere som er for kommunesammenslåing mener den nye kommunen vil få større/bredere fagmiljø. I overkant av 3 av 10 innbyggere som er mot kommunesammenslåing mener det samme.
- Over 8 av 10 innbyggere som er for kommunesammenslåing mener den nye kommunen vil få bedre næringsutvikling. 2 av 10 innbyggere som er mot kommunesammenslåing mener det samme.
- Nær 7 av 10 av innbyggere som er for kommunesammenslåing mener at den nye kommunen vil ha nærhet til kommunale tjenester, få mindre administrasjon/byråkrati og få bedre økonomi. 2 av 10 innbyggere som er mot mener det samme om kommunale tjenester og administrasjon/byråkrati, og 1 av 10 mener det samme om kommunens økonomi.
- Blant innbyggere som er mot kommunesammenslåing, mener 8 av 10 at den nye kommunen vil miste sin identitet, få svekket lokaldemokrati og bli for stor og uoversiktlig. Få (under 3 av 10) av de som er for kommunesammenslåing mener det samme.»

(Form din framtid, innbyggerundersøkelse 2016).

4.5.2 Innbyggerundersøkelse og folkeavstemning i Hurum

Som en del av prosessen knyttet kommunereformen ble det gjennomført en innbyggerundersøkelse og en folkeavstemning. Innbyggerundersøkelsen ble gjennomført i perioden 12.05.2015 – 03.06.2015, og 09.05.2015 ble det gjennomført en rådgivende folkeavstemning om fremtidig kommunestruktur.

Innbyggerundersøkelsen viste at det var en stor andel av innbyggerne som var interessert i kommunereformen, 22 % prosent var «svært interessert» og 52 % var «noe interessert». Det var en tydelig tendens at interesse for kommunereform økte i takt med utdanningsnivå. Samtidig viser det seg at de eldre er mer interessert enn de yngre, botid i kommunen blir sett på som en forklaring på dette. Forskjellene blant kjønn var derimot små. Blant de innbyggerne som var «svært interessert i kommunereformen stilte 53 % seg svært positivt til sammenslåing og 22 % ganske positivt til sammenslåing. (Hurum kommune 2015 innbyggerundersøkelsen).

Den rådgivende folkeavstemningen undersøkte hvordan innbyggerne stilte seg til sammenslåing, og i så fall hvilke sammenslåingsalternativer som ble foretrukket. Det var en valgoppslutning på 36 %, der stemmene fordelte seg slik:

- For sammenslåing – 63 %.
- Mot sammenslåing – 34 %.
- Blanke stemmer – 2 %.

Når det gjaldt i hvilken retning Hurum burde se etter sammenslåingspartnere, fordelte stemmene seg slik:

- Vestfjorden (Asker, Røyken og Hurum) – 65 %.
- Fjordbyen (Drammen, Svelvik og Hurum) – 11 %.
- Vet ikke – 24 %.

(Hurum kommune 2016 folkeavstemningen).

4.6 Intervjuene

De følgende underkapitlene fungerer som sammendrag av intervjuene som har blitt gjennomført i studien.

4.6.1 Intervjuene om Hole

Dette kapitlet gir en gjengivelse av intervjuene som har blitt gjennomført. Intervjuene ble gjennomført i tråd med intervjuguiden. Gjengivelsen i dette kapitlet vil være strukturert med det formål å belyse poenger fra de teoretiske inngangene en etter en; først rational actor, så community power og til slutt endringsledelse.

Ordføreren i Hole:

Ordføreren i Hole, Per Berger, starter intervjuet med å si at kommunereformen kom som en bombe, etter at Høyre selv hadde vært toneangivende i løsrivelsesprosessen som førte til at Hole ble egen kommune i 1977.

Blant fordeler ved en storkommune på Ringerike så trekker han frem at det ville styrket Hønefoss sin posisjon som byen til hele Ringeriksregionen. Han peker også på at det allerede

er et fellesskap mellom de aktuelle kommunene på flere områder. Kultur og opplevelsestilbud blir i stor grad tilbudt gjennom samarbeid. Det er også flere tjenester Hole kommune ikke har kapasitet til å tilby alene som skjer gjennom samarbeid med Ringerike: helse, og andre kompetansekrevede tjenester. Han mener at løsningen med interkommunale samarbeid har fungert godt frem til nå, og at det fortsatt er en god og levedyktig ordning.

De negative sidene er blant annet at innbyggernes nærhet til kommunen vil bli svekket. Ifølge Berger har en rapport fra Høyskolen i Vestfold konkludert med at mindre kommuner scorer bedre på innbyggernes opplevelse av tjenester, nærhet og trygghet. Gode nærpoltiske plattformer vil også være vanskelig å oppnå i en ny kommune. Samtidig understreker ordføreren at Hole er i vekst, og at med ny vei og bane vil det være en stor økning av innbyggere, som kan føre til at Hole er enda mer skikket til å fortsette alene.

Ordføreren viser til at både Ringerike og Hole er i utfordrende økonomiske situasjoner. Han mener at det å slå sammen to økonomisk svake kommuner naturligvis ikke vil være positivt for den økonomiske situasjonen. I et økonomisk perspektiv mener han at Bærum var det klart mest tiltrekkende alternativet. Uansett så understreker Berger at «det er viktig å rydde opp i eget reir, før man ser etter samarbeid med andre».

Når det gjelder lokal påvirkning gir ordføreren uttrykk for at han ikke ble kontaktet mye av folk, som ønsket å påvirke prosessen. Fra det lokale næringslivet var det lite engasjement, mens fagforeningen var engasjert gjennom sine representanter. På tross av lite engasjement føler ordføreren at han har en god innsikt i hvordan befolkningen forholdt seg til prosessen. Han mener at det er et aldersskille der de over 40 år var imot en sammenslåing, mens de under 40 år var mer positive. Ellers peker han på at sammenslåingsprosessen var preget av politiske kamper, både innad i lokallaget til Høyre og mellom de politiske partiene.

Ordføreren mener at hele prosessen ble preget av politiske egeninteresser, og at dette skapte et vanskelig samarbeidsklima.

Utredningene og sonderingen kan i stor grad ses på som et pliktløp, for å oppfylle regjeringens krav. Når Hole gikk tilbake til Ringerike var det mer som et reelt alternativ enn det hadde vært i første omgang. Det var også derfor kommunen gjennomførte en innbyggerundersøkelse, for å undersøke hvordan befolkningen stilte seg til spørsmålet om sammenslåing. Den ble sendt til alle stemmeberettigede og kunne derfor bli sett på som en veiledende folkeavstemning, ifølge ordføreren. Han sier at hvis utfallet av undersøkelsen hadde vært annerledes, hadde også det politiske vedtaket antakelig sett annerledes ut.

Berger trekker frem den økonomiske situasjonen i kommunen som en stor utfordring i perioden for sammenslåingsprosessen. Han mener at den økonomiske situasjonen var mer alvorlig enn viktigheten av en evt. sammenslåing, og at økonomien derfor var i hovedfokus. Derfor mener han at Hole burde ha fått mer tid i prosessen knyttet til sammenslåing. Arbeidet rundt reformen ble et stressende pliktlop, i en tid der kommunen hadde andre prekære utfordringer, og det var derfor naturlig at det ble nettopp et pliktlop. Om reformen og de korte tidsfristene sier ordføreren: «sammenslåingen er som et frø som må sås og modnes i befolkningen for at den skal bli vellykket».

Den tidligere rådmannen i Hole:

Den tidligere rådmannen i Hole kommune la vekt på at hans rolle i prosessen var å være en prosessleder, ikke å ta del i det politiske.

Blant de tre alternativene til Hole oppfattet den tidligere rådmannen at det var Ringeriksalternativet som var det mest aktuelle. Dette pga. det allerede etablerte samarbeidet med Ringerike kommune, og at Ringeriksregionen er geografisk naturlig knyttet sammen. Likevel var det helt i tråd med regjeringens oppdrag å utrede både alternativet rettet mot Bærum og Ringeriksalternativet. Han fremhever at på sikt kan Bærumsalternativet vokse frem som et mer reelt alternativ. Politisk ble det derimot fremmet standpunkt om at Hole burde se mot Bærum, og den gunstige økonomiske situasjonen i Bærum ble trukket frem som et argument for dette.

Den tidligere rådmannen mente at stordriftsfordeler ville gjøre seg gjeldende ved begge de to sammenslåingsalternativene, og at også tjenestene levert av kommunen vil være tjent med en sammenslåing. Det å være en større kommune er i utgangspunktet en fordel, da kommunene er mer robuste. Et av de mest brukte motargumentene, tap av identitet, stilte han seg i utgangspunktet uforstående til, fordi identitet ikke nødvendigvis er knyttet opp mot kommunen, men til det stedet man kommer fra. Hole er allerede delt i fire identiteter basert på hvor i kommunen man bor.

Alternativet der Hole fortsetter alene er avhengig av fortsatt interkommunale samarbeid. Ifølge den tidligere rådmannen kan disse samarbeidene fungere godt. å lenge de er drevet på en god og åpen måte er de et godt alternativ for å levere tjenester. Godt drevne IKS svekker ikke lokaldemokratiet.

Ringeriksalternativet ble møtt med argumenter om at den økonomiske situasjonen i kommunene gjorde en sammenslåing lite gunstig. For det første fremhever den tidligere rådmannen at regjeringen ville gjøre store ressurser tilgjengelig for å stimulere til sammenslåinger, samtidig som stordriftsfordeler og en mer robust kommune vil bli skapt over tid. Likevel tror han at det økonomiske motargument har stor retorisk kraft.

Når det gjelder de tre utredningene, opplevde rådmannen at de ble behandlet og oppfattet som likeverdige, og at utredningene viste at sammenslåinger kunne være vellykkede. Likevel satt han med et inntrykk av at funnene i utredningene ikke ble tillagt stor vekt, men at allerede inntatte standpunkt ble opprettholdt gjennom hele prosessen. Han opplevde ikke at funnene i utredningene skapte store diskusjoner, eller endret politikernes holdninger i stor grad.

Når det gjaldt innbyggerundersøkelsen som ble gjennomført i Hole, var han tydelig på at den var ment som en innbyggerundersøkelse, og ikke en folkeavstemning som noen andre hadde omtalt den som. Den skulle gi svar på hvordan innbyggerne oppfattet tjenesteleveringen i kommunen, og hvordan de trodde den evt. skulle bli i en større kommune. Uansett var det tydelig at resultatene i undersøkelsen ga støtte/momentum til de som jobbet mot sammenslåing.

Generelt satt rådmannen igjen med en følelse av at det hadde vært lite engasjement rundt prosessen. Dette gjaldt privatpersoner, fagforeninger og næringsliv. Både fagforeninger og næringslivsaktører ble invitert på møter, men det var aldri noen stor interesse rundt prosessen, og det ble heller ikke gjort store grep for å skape engasjement. Når det gjelder fagforeningen sier han at de var tilstede, og at deres jobb ville blitt mer fremtredende etter et evt sammenslåingsvedtak. Prosessen var ikke uoversiktlig, så for dem som var interessert var den enkel å følge.

Et tema rådmannen savnet i debatten rund sammenslåing, var samfunnsutvikling. I et samfunnsutviklingsperspektiv – hvor sterk er egentlig en liten kommune? En større vil være mer skikket til å tenke helhetlig, og vil også ha større forhandlingskraft inn mot regionale og statlige vedtak. Dette er et perspektiv han skulle ønsket var en større del av diskusjonen.

Når det gjaldt selve prosessen, forsto rådmannen aldri hvorfor det ikke ble kjørt to parallelle løp. Ringeriksalternativet, som var det mest sannsynlige, burde vært fremmet som alternativ én. Han fremhever at han var bevisst på å gjøre sin jobb, som var å følge opp de politiske vedtakene.

Opposisjonspolitiker Hole:

Christopher Wand (Høyre) representerer det regjerende partiet i kommunestyret, men når det gjelder kommunereform var han uenig med lokallaget sitt. Han var for en sammenslåing med Ringerike. Derfor fungerer han i denne sammenheng som opposisjonspolitiker.

Wand er for kommunesammenslåing, fordi han mener at Hole alene er for liten. Dette fører til liten gjennomslagskraft på regionalt og nasjonalt nivå, samtidig som kommunen alene ikke er skikket til å levere tjenestene de er pålagt. Dette må dermed gjøres gjennom interkommunale samarbeid, noe han ser på som en udemokratisk ordning der beslutninger blir flyttet fra demokratiske arenaer til styrerom.

Når det gjelder utredningsarbeidet opplevde han at utredningene ikke førte til ny kunnskap, men kun bekreftet allerede etablert kunnskap om at kommuner er tjent med å være på en viss størrelse for å kunne oppnå stordriftsfordeler, og for å yte et godt tjenestetilbud. Noen av prosessene bar også preg av liten faglighet ifølge Wand. Innbyggerundersøkelsen så han på som interessante i forhold til å se på de demografiske forskjellene innad i kommunen. Generelt sitter Wand igjen med et inntrykk av at utredningene og innbyggerundersøkelsene ble brukt når det passet, og ble oversett når de ikke gikk overens med beslutningstakernes allerede inntatte standpunkt.

Proessen oppfattet han som et pliktløp, både fra politisk og administrativ side, der minimumsløsninger ble gjennomført for å oppfylle regjeringens krav. Dette gjaldt alle deler av prosessen: forhandlinger, informasjonsarbeid og involvering av andre aktører. Sammenlignet med Hurum sier han at det er stor forskjell på hvordan administrasjon og politikere forholdt seg til prosessen, der det var et ønske om å skape et engasjement rundt prosjektet.

Wand mener også at Ringeriksalternativet var det klart mest realistiske, og burde vært fremmet som alternativ nr. én. Prosessen burde aldri vært avsluttet, når den ble startet opp igjen hadde arbeidet mistet fremdriften. Alternativet med Asker og Bærum var for han aldri et reelt alternativ. Ifølge han, burde Ringeriksprosessen aldri ha blitt stoppet, og Asker/Bærumsprosessen aldri ha blitt startet.

Hovedtillitsvalgt i Fagforbundet:

Une Selte er hovedtillitsvalgt i Fagforbundet i Hole, den største fagforeningen i kommunen, og har fulgt sammenslåingsprosessen gjennom denne stillingen. Hun sier at de tidlig var involvert i prosessen og at de hadde mulighet til å involvere seg i mange fora.

Fagforbundet er tilstede ved alle formannskap og kommunestyre, og skjønnte tidlig hvordan det politiske landskapet lå i denne saken. Fagforbundet sin holdning var at Hole burde fortsette som egen kommune, og de valgte derfor å ikke involvere seg mer enn nødvendig, da det var tydelig at politikerne ønsket å fortsette alene. De involverte seg mer etter hvert, blant annet etter press fra fagforbundet regionalt.

I Fagforbundet var det liten interesse rundt utredningene, de ønsket å fortsette som egen kommune, og utredningene endret ikke dette standpunktet. Alternativet sørover, med Asker og Bærum, så de aldri på som et reelt alternativ, pga. allerede etablerte samarbeid med Ringerike og Jevnaker.

Det var lite engasjement på grasroten i Fagforbundet, og det var i hovedsak de tillitsvalgte som engasjerte seg i prosessen. Siden prosessen gikk i den retning de ønsket, valgte de å ikke involvere seg mer enn nødvendig. Politikerne tok valget, men hovedtillitsvalgte følte at det alltid var rom for å komme med innspill, og at det generelt er et godt samarbeid mellom fagforeninger, administrasjon og det politiske miljøet i Hole. Une Selte hadde inntrykk av at verken organisasjonsliv eller næringsliv engasjerte seg nevneverdig i prosessen. I det politiske miljøet var det den ene delen av Høyre som viste størst engasjement for sammenslåing.

Fagforbundet oppfattet prosessen som ganske uoversiktlig, med korte tidsfrister og mye informasjon å forholde seg til. Det ble ytterligere vanskeliggjort å følge prosessen da Asker og Bærum ble trukket frem som et alternativ. Dette var merkelig pga. det allerede etablerte samarbeidet med Ringerike og Jevnaker. De tillitsvalgte i Ringerike, Jevnaker og Hole var i jevnlig kontakt. Da både Hole og Jevnaker var imot sammenslåing så ble det ikke jobbet for sammenslåing fra fagforeningene sin side.

Fagforbundet fikk mange anledninger til å involvere seg ytterligere, men prioriteringer av tid og ressurser førte til at de ikke tok mer initiativ da prosessen gikk i den retning de ønsket. Det var tydelig at kommunestyret allerede hadde bestemt seg for å fortsette alene. Prosessen var i hovedsak et pliktlop for å oppfylle regjeringens krav. Fagforbundets holdning er at Hole er en

spesiell kommune, med store muligheter fremover med ny vei og bane, og at Hole i fremtiden vil være godt skikket til å fortsette alene.

4.6.2 Intervjuene om Hurum

Ordføreren i Hurum:

Ordføreren i Hurum, Monica Vee Bratlie så på det som en fordel at Hurum slår seg sammen. Hun mener at med dagens størrelse var Hurum veldig sårbar. Tjenesteutvikling, administrasjon og påvirkningskraft mot regionale og nasjonale aktører er alle dimensjoner hun mener vil bli styrket ved en sammenslåing. Hun var i utgangspunktet positiv, og utredningene, som blant annet pekte på mulige stordriftsfordeler og økte påvirkningsmuligheter, bekreftet hennes antakelser.

De to største utfordringene ordføreren så ved en større kommune var å oppnå gode lokaldemokratiske løsninger og å sikre at de ansatte følte seg trygge. Begge deler har Hurum jobbet aktivt med fra prosessen begynnelse. Hun har tro på at lokalidentiteten til steder kan opprettholdes i en større kommune, og at identiteten ikke nødvendigvis er knyttet til kommunen alene.

Når det gjelder lokalmakt opplevde hun i stor grad positive holdninger, både fra næringslivet og idrettsrådet. Aktørene involverte seg ikke i stor grad, men hun hadde inntrykk av at de fulgte prosessen, og at de valgte å ikke involvere seg mer fordi de var enige i retningen til prosessen.

Ordføreren tror at informasjonsarbeidet som ble gjennomført, var en nøkkel for å oppnå en vellykket prosess. Dette gjaldt både brosjyrer og folkemøter. Hun tror at informasjonsgrunnlaget til innbyggerne førte til at folkeavstemningen endte for sammenslåing. Som en konsekvens av utfallet av folkeavstemningen snudde Arbeiderpartiet, og stemte for sammenslåing. Hun er også veldig fornøyd med at det har blitt skapt et felleskap blant partiene, der alle gruppelederne har vært involvert. Ordføreren tror derfor at alle føler seg involvert i prosessen, uavhengig av om de var for eller imot.

Det å kjøre parallelle løp så hun på som utfordrende og krevende, men også som en nødvendighet for å skape en vellykket prosess der flere muligheter ble utforsket. Hun er av det inntrykk at det å starte og stoppe prosesser ville skapt et mye vanskeligere

samarbeidsklima, og fjernet fremdriften i arbeidet, i motsetning til hvis man kjører parallelle løp.

Rådmannen i Hurum:

Ifølge rådmannen i Hurum var det tre reelle alternativer for Hurum, mot Asker, mot Drammen eller å fortsette alene. Alternativet med Drammen og Svelvik så han på som mindre aktuelt pga. at det ville forutsette fergeforbindelser innad i kommunen. Igjen stod alternativene å se mot Asker, eller å fortsette alene.

Han så på det som sannsynlig at Hurum ville blitt tvangssammenslått hvis de forsøkte å fortsette alene, og da var det å være aktive i kommunereformen et godt alternativ, der Hurum satt i forsetet og var toneangivende for utforming av en ny kommune.

Utredningene tror ikke rådmannen førte til store endringer blant politikerne, med unntak av utredningen «Hurum alene», som belyste de svakhetene som det å fortsette alene ville medføre. Spesielt hva som kunne skje med Hurum hvis de omkringliggende kommunene slo seg sammen. Ellers sier han at utredningene bekreftet allerede etablert kunnskap om at en liten kommune har mindre kapasitet og kompetanse til å levere tjenester enn en større kommune. Som et eksempel forteller han, at i Hurum kommune har de en kommuneoverlege i 20% stilling, noe som fører til svekket beredskap ved krisesituasjoner. Spesielt ville de spesialiserte tjenestene lide hvis Hurum fortsatte alene, og samtidig ville de vært meget utsatte hvis nabokommunene ikke lenger trengte å fortsette de interkommunale samarbeidene.

Rådmannen trekker frem innbyggerundersøkelsen og folkeavstemningen som ble gjennomført som mer avgjørende enn utredningene. Arbeiderpartiet endret sitt standpunkt som en konsekvens av folkeavstemningen.

Det at både innbyggerundersøkelsen og folkeavstemningen viste at innbyggerne var positive til sammenslåingen, tror han var en konsekvens av det aktive informasjonsarbeidet i forkant. Folkemøter ble avholdt flere ganger, og det ble sendt informasjonsbrosjyrer hjem til hver husstand. Dette førte til en modningsprosess i befolkningen, og innbyggerne hadde mer informasjon å legge til grunn for sine standpunkt. Det ble over tid skapt et engasjement rundt sammenslåingsprosessen. Som rådmannen sier: «det er lettere å si ja til noe man forstår».

Identitetsargumentet som ofte blir brukt imot sammenslåing, stiller rådmannen seg undrende til, fordi identiteten ofte er knyttet til steder, og ikke til kommunen som helhet.

Når det gjaldt engasjement rundt prosessen, var det få enkeltpersoner som viste et stort engasjement, men både fagforeninger og næringsliv viste interesse. Samtidig tror rådmannen at aktørene hadde vært mer aktive hvis prosessen ledet i en annen retning, fordi de var i utgangspunktet positive til sammenslåing. Dette gjaldt spesielt for næringslivet.

For det første er en sammenslåing en politisk prosess, og derfor la rådmannen vekt på at hans rolle var å gi politikerne et godt grunnlag til å ta beslutningen, for så å senere gjennomføre beslutningen på en best mulig måte. Videre var det en viktig del av prosessen å involvere de som ønsket å bidra. Blant annet ble det tidlig signalisert til alle de ansatte at deres jobber ikke var i fare. Dette var viktig for å skape en trygghet rundt prosessen.

Det ble gjort en stor jobb i Hurum for å skape en fellesskapsfølelse rundt prosjektet «sammenslåing». Rådmannen trekker frem informasjonsarbeidet mot alle innbyggerne, bred politisk involvering med alle gruppelederne og gjentatte møter med fagforeninger og næringsliv. Rådmannen påstår at han ikke har sett et like aktivt informasjonsarbeid i andre kommuner som har vært i lignende situasjon.

Opposisjonspolitikere Hurum:

Varaordfører (SP) i Hurum, Else Marie Rødby var en av de som var skeptisk til sammenslåing i Hurum. Dette var hovedsakelig ideologisk fundert, samtidig trekker hun frem at mindre kommuner, mer perifert plassert, er de som er hovedfokuset til kommunereformen. Hun mente at det kunne gjøres flere grep i Hurum kommune, og at sammenslåing ikke var nødvendig på daværende tidspunkt.

Når det gjelder innbyggerundersøkelsen og folkeavstemningen, opplevde varaordføreren at valgoppslutningen illustrerte et begrenset engasjement i befolkningen. Hun satt igjen med et inntrykk av at store deler av prosessen var interessant for politikerne, men ikke for den jevne innbygger.

Varaordføreren opplevde at det var et stort engasjement rundt sammenslåingsprosessen blant politikerne, spesielt hos gruppelederne. Hun opplevde at debatten i hovedsak var mer følelsesbasert enn faktabasert, og at foredragsholdere og innledere var alle tilhengere av sammenslåing. Hun opplevde at det ble jobbet aktivt for å overbevise innbyggere og politikere om at Hurum ikke var skikket til å fortsette alene. Personlig er hun ikke overbevist om at dette var faglig fundert.

Hun mener at ble gitt mye informasjon, og at den var lett tilgjengelig. Folkemøter, innbyggerundersøkelsen og folkeavstemningen ga innbyggerne mange muligheter til å engasjere seg, men den lave oppslutningen viser at Hurum ikke lyktes fullt ut med involveringsarbeidet.

I etterpåklokskap angreer varaordføreren på at hun ikke gikk tydeligere ut med sitt eget standpunkt. Hun sitter igjen med det inntrykk at arbeidet og diskusjonene ble veldig prosessorienterte, og dette førte til at de gode politiske diskusjonene ikke kom så tydelig frem. Hun tror at dette kunne skapt et større engasjement blant innbyggerne.

Fagforbundet i Hurum:

Generelt var holdningene i fagforeningen delte, noen så på en ny kommune som en ny mulighet, mens andre så størrelsen på en ny kommune som en stor utfordring. Fagforeningen i Hurum delte fordelene ved en sammenslåing i to kategorier: fordeler for ansatte og fordeler for innbyggerne i kommunen. Blant fordelene for de ansatte trekker de frem at større fagmiljøer vil føre til et mer spennende arbeidsmiljø, at det vil være flere og mer varierte jobbmuligheter, og det vil være mer fokus på heltidsstillinger. Samtidig understreker de at det har blitt lovet at ingen skal miste jobben sin pga. sammenslåing. Når det gjelder fordeler for innbyggerne mener fagforeningen at en sammenslåing vil føre til et bedre tjenestetilbud samtidig med flere tjenester, at kommunen vil være bedre økonomisk skikket, og at utvikling i kommunen er mer sannsynlig.

Når det gjelder ulemper peker fagforeningen på flere aspekter. For det første mener de at det er et ideologisk spørsmål om sammenslåing er positivt eller negativt. For det andre finner de det vanskelig å forutse alle konsekvensene av en kommunereform. Dette medfører naturligvis usikkerhet, noe som er negativt. Størrelsen på kommunene, avstandene i kommunen, og kostnadene for å drifte den nye kommunen er alle momenter som inneholder usikkerhet. I tillegg vil en ny ledelse- og organisasjonsstruktur føre til utfordringer, da det blir endrede arbeidsoppgaver for mange ansatte og mange ledere vil få endret sin stilling.

Fagforeningen fremhever at de har vært engasjert i prosessen og at kommunereformen har vært et tema på alle deres styremøter og forskjellige samarbeidsfora. De føler at åpenhet og medvirkning har vært sentralt i prosessen, at den har ført til spennende arbeidsoppgaver, og at fagforeningen har følt seg velkomne til å bidra på en konstruktiv måte. De legger vekt på at det

var et godt samspill mellom politikere, administrasjon og ansatte, med stor takhøyde. Den tillitsvalgte i Fagforbundet mener dette førte til at alle følte seg involvert og hørt, og derfor ville det gode samholdet blitt opprettholdt uansett endelig vedtak.

Utredningsarbeidet så Fagforbundet på som en ryddig prosess der flere alternativer ble vurdert på en god måte, og dannet et godt grunnlag for å ta egne vurderinger. Generelt opplevde de at det var god tilgang på informasjon gjennom hele prosessen, involveringen av representanter for de ansatte førte til at de hadde god innsikt hele veien. De opplevde å bli hørt når de hadde innspill, og å ha hatt påvirkningsmuligheter.

En utfordring som fagforeningen peker på, er tid. Prosessen gikk fort frem mot en beslutning og det er kort frem mot den endelige sammenslåingen i 2020. Store mengder informasjon og raske prosesser medfører naturligvis utfordringer til å hele tiden gi gode innspill, dette var også krevende i denne prosessen.

4.7 Økonomisk situasjon i Hole og Hurum

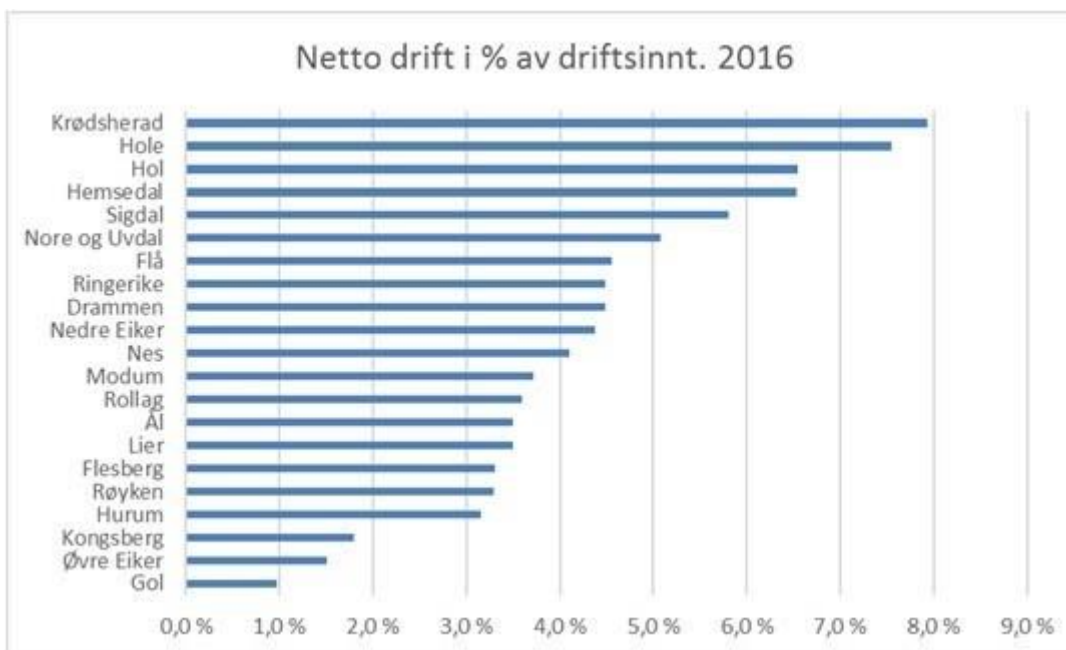
Avslutningsvis vil empirikapitlet bidra med en figur som illustrerer noen av de økonomiske forskjellene mellom kommunene Hole og Hurum.

Den følgende figuren er hentet fra Fylkesmannen i Buskerud, og viser driftsresultatene i kommunene i Buskerud. Det kommer her frem en økonomisk forskjell mellom kommunene. Hole har et overskudd på 7,5 %, mens Hurum har et overskudd på 3,2 %. Dette kan selvsagt ha litt betydning for utgangsposisjonen for kommunene i forhold til sammenslåing, men det faktum at Hole de siste årene har slitt økonomisk, og er ROBEK-kommune, er likevel noe som kan begrense forklaringsstyrken i dette faktum. Som fylkesmannen beskriver det i sin tilstandsrapport: «Hole kommunes driftsresultat viser en betydelig forbedring fra et negativt resultat på 4,3 % i 2015 til et positivt resultat på 7,5% i 2016. Dette betyr at kommunens akkumulerte underskudd vil bli redusert i stor grad» (Fylkesmannen 2017: 15).

Tidligere har Hole hatt en meget god økonomi pga. høy skatteinntang. Forutsetningene endret seg riktignok i 2013 da Olav Thon, en av Norges rikeste og Holes klart største skatteyder, ga bort store deler av sin formue til egen stiftelse. Dette førte til at Olav Thon gikk fra å betale 125 millioner i skatt i 2012, til 30 millioner i 2013, og 15 millioner i 2014. For Hole førte dette til store økonomiske utfordringer. 2016 er det første året, etter de økonomiske utfordringer, med positive resultater etter at Olav Thons skattebidrag forsvant. Det er verdt å

merke seg at kommunen fortsatt ligger over landsgjennomsnittet, med en gjennomsnittlig inntekt per innbygger på 480 000 (E24 2015). Fylkesmannen sammenligner i sin tilstandsrapport for 2017 kommunene i Buskerud med landsgjennomsnittet. Hole kommer veldig godt ut av denne sammenligningen, Ringerike på sin side er under landsgjennomsnittet. En motsatt tendens er mellom Hurum og Asker, der Hurum ligger under landsgjennomsnittet mens Asker som kjent har en høy skatteinngang.

«Skatteutviklingen for kommunene i Buskerud i 2016 viser at ni av kommunene har en skatteutvikling som er lik eller høyere enn landsgjennomsnittet. Hole har den høyeste skatteinngangen på 45 prosent og ligger nå på 111,7% av landsgjennomsnittet. I 2015 hadde kommunene en skatteinntekt på 84,5% av landsgjennomsnittet. Det er grunn til å anta at kommunene for 2016 er tilbake til normalt skattenivå. Seks av kommunene ligger under 90% av landsgjennomsnittet, Nedre Eiker, Modum, Ringerike, Flå, Rollag og Hurum» (fylkesmannen 2017: 14).



Dataene er hentet fra SSB's KOSTRA-database pr. 15. mars

(Fylkesmann Buskerud 2017: kommunal styring).

5.0 Drøfting og analyse

Dette kapittelet vil ta for seg de tre teoretiske inngangene, en av gangen, og analysere casene, med tilhørende empiri, ved hjelp av disse.

5.1 Rational Choice

Dette underkapittelet vil drøfte de to casene med Rational Choice som teoretisk utgangspunkt. Hypotesen som ligger til grunn for analysen er:

HI: Innstillingen i de to sammenslåingsprosessene kan forklares med incentivsettene, økonomiske og/eller omdømmemessig, i de to potensielle sammenslåingene. Ut ifra disse incentivene vil Hurum være tjent med en sammenslåing, Hole vil være tjent med å stå utenfor».

Hole:

I Agenda Kaupangs utredning er det tre alternativer som involverer Hole kommune. Alternativene blir behandlet samlet pga. at de er relativt like, ifølge Agenda Kaupang. Utredningen peker på at en ny kommune vil være svært stor, på størrelse med Trondheim, men at det er flere positive følger av en slik konstellasjon. Det blir trukket frem at en samordnet utviklingsplan vil kunne ha positive effekter. Samtidig vil tjenestetilbudene bli styrket i kommune, og det er et klart potensiale for bedre og mer kostnadseffektive løsninger, og fagmiljøene vil bli styrket. Kommunen vil være skikket til å overta flere tjenester fra fylket. Svakheterne som Agenda Kaupang trekker frem er at for Hole er det geografisk unaturlig å se mot Asker og Bærum, og at det allerede er etablerte samarbeid mellom kommunene på Ringerike. I tillegg kan en stor kommune føre til lokaldemokratiske utfordringer, spesielt for de mindre kommunene.

Rapporten som tar for seg konstellasjonen Ringerike, Jevnaker og Hole, peker på de samme fordelene som ved Asker og Bærumalternativet. I tillegg er konstellasjonen geografisk naturlig.

Rapporten som vurderer Holes muligheter alene konkluderer med at Hole er skikket til å fortsette som egen kommune, men at de vil fortsatt være avhengig av interkommunale samarbeid. Rapporten antar også at det vil være en stor befolkningsvekst i Hole, pga av ny vei og bane, og at dette vil styrke kommunens evne til å fortsette alene.

Ordføreren i Hole er tydelig på at en sammenslåing med Ringerike ville styrket den regionale forankringen rundt Hønefoss, men han understreker at det allerede eksisterer et tett samarbeid

med Ringerike kommune, og han er fornøyd med at mange tjenester blir levert gjennom interkommunale samarbeid. Han er klar over at hersker en tro på at større kommuner kan levere bedre og billigere tjenester, men han mener samtidig at løsningen med interkommunale samarbeid fungerer godt i dag. Ordføreren understreker at det er forventet en stor befolkningsvekst i kommunen, og dette vil styrke Hole som egen kommune. Han så på utredningene som et pliktløp, mer enn et reelt ønske om å vurdere forskjellige sammenslåingsalternativer. Når det gjelder Ringerike ser han på det som lite hensiktsmessig å slå sammen to kommuner som begge er i økonomisk vanskelige situasjoner. Han viser til viktigheten av å rydde opp i egen kommune før man ser til andre kommuner. Det at innbyggerundersøkelsen viste et ønske i befolkningen om å fortsette som egen kommune fremhever ordføreren også som et viktig argument.

Opposisjonspolitiker Wand ser fullstendig annerledes på det. Han er enig i regjeringens grunnide, om at kommuner burde være på en viss størrelse for å kunne levere gode tjenester. Han mener at interkommunale samarbeid er en demokratisk svekkende løsning. Han har også et inntrykk av at utredningene og undersøkelsene blir brukt ut fra hva som passer argumentasjonen, mer enn som faktisk grunnlag for å ta avgjørelsene. Han delte ordførerens syn på at utredningene og sonderingene ble utført som et pliktløp, mer enn reelle forhandlinger.

Den tidligere rådmannen i Hole så på Ringeriksalternativet som det klart mest aktuelle, men han mener at det var i tråd med regjeringens oppdrag å utrede flere alternativer. Rådmannen var i den tro at stordriftsfordeler ville gjøre seg gjeldede ved begge sammenslåingsalternativene, men han mente også at interkommunale samarbeid var et velfungerende alternativ i dag. Argumentet om en økonomisk vanskelig periode for kommunen stiller han seg uenig til, fordi han mener at en sammenslåing kunne vært med på å bedre nettopp den økonomiske situasjon, i tillegg til at regjeringen gjør ekstra ressurser tilgjengelige i en overgangsperiode. Den tidligere rådmannen opplevde ikke at utredningene førte til store diskusjoner eller endret standpunktene til politikerne.

Fagforbundet i Hole var i utgangspunktet negative til sammenslåing, og utredningene endret ikke dette standpunktet.

Et sentralt element er den økonomiske situasjonen i Hole. Det har over lang tid vært en høy skatteinngang i Hole, støttet opp av enorme skatteinntekter fra Olav Thon. Da Thons skattesituasjon endret seg i 2013 førte dette til flere år med underskudd, selv om skatteinngangen er høy uavhengig av Thon. I 2016 innførte kommunen eiendomsskatt, og

samtidig ble det levert et meget godt driftsresultat for første gang siden skatteinntektene fra Thon forsvant. Dette kan delvis forklares av innføringen av eiendomsskatt, men også av økonomiske innstramminger i kommunen.

Funn:

Ut fra informasjonen innhentet virker det som de involverte aktørene i liten grad støttet seg på utredningene når det gjaldt sitt standpunkt. Argumentet om lokalidentitet har blitt trukket frem, og virker å stå sterkt. Da innbyggerundersøkelsen i tillegg lente seg mot å fortsette som egen kommune, kan det se ut til at det var andre faktorer enn de økonomiske som spilte en viktig rolle for vedtaket. Omdømmet til politikerne kan være en faktor, i og med at innbyggerundersøkelsen ga uttrykk for å fortsette alene, ga det et godt grunnlag for å vedta å fortsette alene og å fortsatt ha et godt omdømme i lokalbefolkningen.

Rasjonalitetsbegrepet kommer til syne på to måter. For det første, ordføreren peker på at Ringerikes økonomi er svak, og at de derfor ikke er en gunstig sammenslåingspartner. Dette er i tråd med Sørensens funn, at kommuner med sterk økonomi vil være mindre interessert i sammenslåinger. Figuren i kap.4.7. støtter opp om ordførerens argument. Samtidig så er det viktig å understreke at Hole i perioden 2013 til 2016 hadde store økonomiske problemer, og havnet i ROBEK, burde ha nyansert kommunens økonomiske selvbilde. I denne samme perioden har Ringerike kommet seg ut av ROBEK. De formidable skatteinntektene fra Olav Thon vil aldri komme tilbake, og selv om det fortsatt er en høy skatteinngang i kommunen, så vil den aldri komme opp på nivåene som var under Thon.

Det er viktig å understreke at ordførerens vurdering virker å være gjort uten å vurdere faktiske tall og beregninger for konsekvenser av en evt. sammenslåing, men heller å være basert på en generell antakelse om at to kommuner som sliter, ikke nødvendigvis vil bli sterkere sammen. De ferske tallene knyttet til Holes økonomi kan selvsagt anses som et moment som styrker en tilnærming som forklarer Holes vedtak med nyttekalkulerende økonomiske motiver, og er i samsvar med forventningen om at god økonomi generelt svekker støtte til sammenslåing.

Ordførerens uttalelser om å «rydde i eget reir» svekker likevel forklaringsstyrken til dette perspektivet, med mindre denne uttalelsen skal oppfattes rent retorisk. Tilsynelatende uttrykkes det en slags ansvarsfølelse for andres belastning ved en evt. sammenslåing med Hole. Rådmannens vurdering synes heller ikke å gå i retning av at det er økonomiske nyttekalkyler

som ble lagt til grunn, i hvert fall ikke med støtte i rådmannens ekspertise. Politikerne valgte dessuten å følge tendensen i befolkningen og dermed opprettholde sitt omdømme og sin stilling blant innbyggerne. For å opprettholde sin legitimitet, som innbyggernes representanter er dette et rasjonalt valg. Man kan likevel spørre seg om det er rasjonelt i forhold til kommunens omdømme, som kanskje ikke framstår som styrket i lys av prosessens gang. Man kan også spørre seg om omdømme egentlig kan knyttes så sterkt til det å følge stemningen i folket, snarere enn at omdømme i politikken kanskje ofte vil være knyttet til redelighet og integritet, samt evnen til å begrunne og stå for standpunkter. Dette kan også være tilfelle, at vedtaket er i samsvar med politikernes ærlige oppfatning, selv hvis det eventuelt måtte være i strid med tilsynelatende nyttekalkulerende mål.

Det kan imidlertid være interessant å se situasjonen i lys av Elsters begreper, og reflektere over eventuelle rangeringer av ønskede og uønskede konsekvenser fram mot en beslutning. Hvis den lokale identiteten og kommunepatriotiske prioriteringer bevisst er ansett som en viktigere verdi enn økonomisk fordelaktige incitament, vil vedtaket kunne anses som et verdirasjonelt valg. Det vil også kunne hevdes at hvis målet fra begynnelsen for en lokal majoritet var å bevare status som selvstendig kommune, da har framgangsmåten Hole valgte hatt et rasjonelt og strategisk bevisst element, som ellers ikke er åpenbart i det empiriske materialet. Rimeligst er det likevel å hevde at det nytterasjonelle valget ikke har vært dominerende for Holes vedtak, og at de sannsynliggjorte økonomiske fordelene ved en sammenslåing er blitt oversett, neglisjert eller nedprioritert i prosessen.

Dette er spesielt iøynefallende i lys av Holes egen utredning, som viser til en rekke sannsynlige negative aspekter ved å fortsette alene, men som likevel synes å ha blitt tillagt lite vekt, på samme måte som de andre utredningene. Utredningene i prosessen i sør munnet ut i en påpekning av Holes naturlige tilhørighet med Ringerike, forsterket av felles utvikling i tilknytning til kommende infrastruktur-utvikling (vei, tog), noe som likevel ikke ga noe mer trykk i retning av sammenslåing.

Hurum:

Ordføreren i Hurum ga tydelig uttrykk for at hun mente at Hurum var en for liten kommune, og at dette gjorde kommunen sårbar og lite gjennomføringsdyktig. I fremtiden ville disse svakhetene bli enda tydeligere. Hun opplevde at utredningen styrket dette argumentet, selv om

hun hadde inntrykk av at innbyggerundersøkelsen og folkeavstemningen var mer avgjørende for utfallet i kommunestyret.

Rådmannen i Hurum delte i stor grad ordførerens syn på at Hurum burde gå inn for sammenslåing. I tillegg trodde han at det var en stor mulighet for at Hurum ville bli tvangssammenslått hvis ikke de gikk inn for sammenslåing selv. Derfor var det bedre å gå inn for en sammenslåing selv, fordi Hurum da vil ha større mulighet til å være med på utformingen av en ny kommune. Rådmannen tror at utredningene ikke førte til store endringer, men at «Hurum alene»-utredningen gjorde svakhetene til en fortsatt egen kommune tydeligere. Folkeavstemningen var vel så viktig ifølge han.

Varaordføreren fra SP mente at Hurum kunne, og burde ha fortsatt alene. Diskusjonen rundt sammenslåing var lite faktabasert ifølge henne.

Fagforbundet i Hurum hadde et delt syn på prosessen, der noen så på en stor kommune som et usikkerhetsmoment, mens andre så på det som en mulighet til å oppnå et sterkere og mer spennende fagmiljøer.

Funn:

Det er tydelig at aktørene i Hurum var bevisst de utfordringene som det ville ha medført å fortsette alene. Holdningene knyttet til sammenslåing gikk i stor grad overens med utredningenes vurdering knyttet til gjennomslagskraft og stordriftsfordeler. Samtidig er det viktig å understreke at intervjuobjektene har hatt inntrykk av at folkeavstemningen hadde en større rolle enn utredningsarbeidet, og at fokuset på faktiske beregninger og økonomiske prognoser var lite. Dette kan tyde på at omdømmet til politikerne hos lokalbefolkningen har vært vel så viktig som de økonomiske beregningene fra utredningsarbeidet.

Sammenligning av Hole og Hurum:

Det ser ut til at det innbyggerundersøkelsen og folkeavstemningen i både Hole og Hurum har blitt tillagt stor vekt. Utredningene har enten bekreftet antakelser eller blitt oversett hvis de ikke gikk overens med allerede inntatte standpunkt. Det er interessant at det i Hole kun ble gjennomført en innbyggerundersøkelse, mens i Hurum ble det i tillegg gjennomført en folkeavstemning. Det er uklart om innbyggerne i Hole var klart over hvor stor rolle innbyggerundersøkelsen ble gitt. Hvis politikerne behandlet den som noe lignende en

folkeavstemning burde den antakelig ha blitt omtalt, og gjennomført, som nettopp en folkeavstemning?

Når det kommer til teorien for rasjonelle aktører virker det som verken Hole eller Hurum har tillagt utredningene den betydning som teorien ville ha forventet. Forskjellen kommer derimot i antakelsene til politikerne i forkant. Hvis omdømmedimensjonen innenfor Rasjonal Choice kan forstås, som tillitten og omdømmet i befolkningen, har begge kommunestyret handlet rasjonelt for å opprettholde sitt omdømme i lokalbefolkningen. Det virker som omdømmet, og det å følge folket har vært hovedprioritet.

Likevel, så uttaler aktørene i Hurum at de så flere økonomiske fordeler ved en sammenslåing, og at det var en av grunnene for hvorfor de jobbet aktivt med å informere innbyggerne om fordelene ved en sammenslåing. I Hole virker den økonomiske dimensjonen å være tillagt mindre vekt, selv om noen av aktørene uttaler en skepsis mot å slå seg sammen med en kommune i økonomiske vanskeligheter. Det er mest oppsiktsvekkende at Hole har oversett fornuftsargumentene for sammenslåing i kommunenes egen utredning. I Hurum virker det derimot som det nytteøkonomiske aspektet har hatt mer betydning for målsettingen, og at det førte til et engasjement for å lede prosessen mot dette målet.

Hvis målet for Hole egentlig hele tida var å fortsette alene, kan jo forholdet til utredningenes innhold og til prosessen som et pliktig og dermed nødvendig onde, framstå som en form for rasjonelt valg, men neppe basert på økonomiske nytteverdier.

I tråd med Sørensens logikk, der velstående kommuner er mindre interessert i sammenslåinger, gir det mening at Hole ønsker å fortsette som egen kommune, hvis man ser på skatteinngang og driftsresultatene for kommunene i 2016. Det disse resultatene ikke viser, er årene i forkant, der Hole har vært i et økonomisk uføre og havnet i ROBEK. For å løse dette har det blitt gjennomført kutt-tiltak i Hole, samt blitt innført en midlertidig eiendomsskatt i 2016. Innføringen av eiendomsskatt forklarer store deler av det positive driftsresultatet i 2016, og man kan spørre seg hvordan resultatene vil se ut når eiendomsskatten blir avviklet? Noe politikerne i Hole har fremmet som et hovedfokus fremover; å få avviklet eiendomsskatten så fort som mulig. Sørensens logikk kan uansett gjøre seg gjeldende. Ifølge den er det naturlig at Hurum, som scorer så lavt økonomisk, både på skatteinngang/gjennomsnittsinntekt og driftsresultater, er mer positive til sammenslåing.

5.2 Community Power

Dette underkapittelet vil drøfte de to casene med Community Power som teoretisk utgangspunkt. Hypotesen som ligger til grunn for analysen er:

H2: Sammenslåingsprosessens utfall er et resultat av en kamp mellom motstridende interesser, der de aktørene med størst ressurser har fått gjennomslag for sine preferanser.

Hole:

I Hole så opplevde både ordføreren, opposisjonspolitikeren og den tidligere rådmannen lite engasjement fra enkeltpersoner, næringsliv og andre aktører. De satt igjen med et inntrykk av at andre saker i nærmiljøet skapte et større engasjement enn kommunereformen. Fagforbundet, som er den største fagforeningen i Hole, ga selv uttrykk for at de ikke prioriterte kommunereformen siden prosessen gikk i den retning de allerede ønsket. Ordføreren uttalte riktignok at det var kamper innad i og mellom politiske grupperinger, og at mange var styrt av egeninteresser.

Funn:

Ut ifra denne studiens undersøkelser så var ikke Lokalmakt (Community Power) en viktig faktor i beslutningene knyttet til kommunereformen i Hole. Opinionen i befolkningen virker å ha vært førende og/eller samsvarende med politikernes holdninger, og det har generelt vært lite engasjement knyttet til kommunereformen.

En mulig forklaring er likevel, at denne enigheten, om at Hole skal fortsette alene, har grobunn i nettopp en elitistisk forankret Hole-identitet, som kan ha blitt uformelt befestet i befolkning og lokalpolitiske arenaer. Det ville kunne ha blitt undersøkt nærmere ved bruk av Hunters og Baldersheims identifiseringer og rangeringer, noe denne undersøkelsen ikke har evnet å ta i bruk, utover i intervjuene.

Den tilsynelatende stilltiende og utbredte enigheten, og passive «pliktløp»-tilnærmingen til endrings- og sammenslåingsplaner, kan imidlertid være et tegn på at dette kunne vært en fruktbar tilnærming i lys av denne teorien. Både non-decision-begrepet, og Bachrach og Baratz ide om dagsordensetting kan gjøre seg gjeldende.

Ordføreren og andre sentrale aktører har stor makt i forhold til å sette dagsordenen. Hvordan dagsordenen har blitt sagt kan ha påvirket prosessen, men studien bidrar ikke med nok

informasjon til å trekke for kraftige konklusjoner i forhold til hvem som evt. ville ha ønsket å styre dagsordenen i en retning som svekket sjansene for sammenslåing. Det samme kan for øvrig tenkes å gjelde vurderingen av at «man hadde viktigere saker å ta seg av», hvilket nettopp kan tenkes som en skjult makt-strategi fra enkelte aktører opp mot akkurat denne prosessen.

Sakene som ble vurdert som mer viktige enn kommunereform var den økonomiske situasjonen, samt utbygging av E16 og Ringeriksbanen. Det ville likevel vært helt rimelig å forvente at alt dette nettopp kunne være viktige elementer i engasjementet rundt en sammenslåingsprosess. Et overordnet samfunnsutviklingsaspekt ville satt disse sakene inn i en ramme for regionstenkning sammen med nabokommunene. Da det ikke skjedde, kan det settes i sammenheng med nettopp en strategi, bevisst og/eller ubevisst, som vred dagsorden i andre retninger, og baserte tilnærmingen på «pliktløp»-tenkningen. Prosessen ble slik ført inn på et spor hvor nettopp «non-decisions», og sentrale aktørers unnvikende manøvrer, kan tenkes å ha sammenfalt med mulige ikke-formelle, tverrpolitiske og konsensusorienterte maktbaser lokalt. Lokalmakt-teorien synes likevel ikke, med empirien som foreligger, å gi tilstrekkelig grunnlag for å forklare vedtaket.

Hurum:

Både ordføreren og rådmannen opplevde at andre aktører, som næringsliv, idrettsliv og fagforbund stilte seg positivt til sammenslåing. Fagforbundet sier at de var delt, men i hovedsak positive til sammenslåing. Engasjementet var likevel ikke veldig stort fra aktørene. Både ordfører og rådmann tror at årsaken kan være at de så at prosessen gikk i den retning de ønsket, og at aktørene var fornøyde.

Funn:

Lokalmakt virker ikke å ha vært en sentral faktor i beslutningene knyttet til kommunereformen i Hurum. Det vil selvsagt også her kunne tenkes at lokalmakt-perspektivet ville kunne belyse viktige sider ved enigheten som vokste fram i prosessen. Nettopp fordi dette perspektivet ofte vil være avhengig av å avsløre uformelle strukturer, er dette ikke tilstrekkelig fundert i denne undersøkelsen. Det ble forsøkt i intervjuene å danne en oversikt over maktstrukturene, men ifølge intervjuobjektene var det lite påvirkningsarbeid mot denne prosessen. Senterpartiets representant antyder likevel at det er en elitistisk og tverrpolitisk del av befolkningen som har engasjert seg og trukket lasset, mens store deler av befolkningen i liten grad ble engasjert og

involvert, som deltakelsen i folkeavstemningen også indikerer. Varaordføreren peker på at prosessen ble veldig prosessorientert, og at den gode politiske debatten ble skadelidende av dette. Dette kan tolkes i lys av teori for dagsordensetting, der de som var for sammenslåing flyttet fokus over på selve prosessen, og skapte et engasjement rundt prosessen. Da er det mulig å tenke seg at diskusjoner om sammenslåing var det riktige ikke fikk så mye fokus.

Sammenligning Hole og Hurum

Det virker som lokalmakt-teorien ikke har gitt en avgjørende forklaringsfaktor i de to prosessene. Aktørene har observert fra sidelinjen, men ikke forsøkt å drive med aktivt påvirkningsarbeid. Dette kan være fordi de har fokusert på andre saker i lokalpolitikken, og/eller at de ikke vurderer en sammenslåing som avgjørende for sitt virke. Det er fullt mulig at nærmere undersøkelser av uformelle påvirkningsprosesser ville kunne avdekket relevante funn, men det er ikke noe som i foreliggende empiri gir grunnlag for at denne forklarer forskjellen i vedtakene.

Det ville har vært spesielt interessant å undersøke nærmere hvordan non-decision-making og dagsordensetting har påvirket de prosessene i Hole og Hurum. Var det å løfte frem saker som Ringeriksbanen og ny E16, og å fokusere på økonomisk styring i kommunen, et bevisst grep for å flytte fokus bort fra sammenslåingsprosessen? På motsatt side så satte aktørene i Hurum sammenslåingsprosessen midt i dagsordenen, og skapte dermed et engasjement rundt prosessen. Denne studien har ikke evnet å identifisere de evt. maktstrukturene som kan ha stått bak en sånn handlingslogikk og påvirkning, utover det politiske.

5.3 Endringsledelse

Dette underkapittelet vil drøfte de to casene med endringsledelse som teoretisk utgangspunkt. Hypotesen som ligger til grunn for analysen er:

H3: De forskjellige konklusjonene i de to kommunekonstellasjonene kan forklares ved hvordan de involverte aktørene har operert som endringsledere. Endringslederne i den ene prosessen evnet å fasilitere et reformvennlig klima, mens i den andre prosessen ble ikke et tilsvarende klima oppnådd.

Hole:

Ordføreren i Hole beskrev arbeidet knyttet til kommunereformen som et pliktløp, der det å oppfylle regjeringens krav var hovedfokus. Han trekker frem den økonomisk krevende situasjonen i Hole som den viktigste saken i perioden, og at det var kommunens økonomi som fikk hovedfokus. Han bedyrer at kommunesammenslåing er en sak som krever modning, og at i Hole spesielt hadde mer tid vært nødvendig hvis det skulle blitt et annet utfall.

Den tidligere rådmannen i Hole ønsket ikke å si veldig mye om selve prosessen, men at de hadde oppfylt regjeringens krav, og at han opplevde lite engasjement rundt den. Han forstod riktignok ikke hvorfor de to alternativene for sammenslåing ikke ble utforsket parallelt, samtidig som han mener at Ringeriksalternativet burde blitt kjørt frem som alternativ nr. 1. da det var det mest aktuelle alternativet.

Opposisjonspolitiker Wand opplevde at prosessen ble sett på som et pliktløp av både administrasjon og politikerne i kommunen. Dette gjaldt for alle deler av prosessen: forhandlinger, informasjonsarbeid og involvering av andre aktører. Han mener at Hurum hadde en helt annen tilnærming til prosessen, med et mye større engasjement både politisk og administrativt. I tillegg burde Ringeriksalternativet blitt fremmet sterkere, og aldri ha blitt avsluttet, da dette var det klart mest aktuelle.

Fagforbundet opplevde at de fikk mange anledninger til å involvere seg, men at interessen hovedsakelig var på tillitsvalgnivå. De opplevde prosessen som ganske uoversiktlig, med mye informasjon over kort tid, og de valgte å prioritere andre saker fordi de var fornøyd med retningen i prosessen.

Funn:

Proessen i Hole bar preg av at det ikke var et stort engasjement for sammenslåing i kommunen, verken blant politikere eller administrasjon. Dette førte til at regjeringens oppgaver ble gjennomført, men det ble ikke gjort noe ekstra for å skape et engasjement blant innbyggerne, eller at noen av sammenslåingsalternativene ble fremmet. Det at sonderingene med Ringeriksalternativet ble stoppet, for så tatt opp igjen etter at Asker/Bærum alternativet var avsluttet, førte til at den lille fremdriften som eksisterte, ble fjernet. Det ble aldri gjort noe ekstra for å skape et engasjement blant innbyggerne. Om dette faktisk var et bevisst unnlatesvalg, er det kanskje mulig å anse forklaringsnøkkelen i endringsledelsesteorien som supplert med

elementer av rational actor. Et moment som styrker konklusjonen om at Hole oppfatter dette som et pliktløp de må gjennomføre, men ikke lar seg engasjere veldig i, er at både ordfører og opposisjonspolitiker er helt enig i dette. De oppfatter begge at utredninger ikke ble tillagt vekt, og at det ikke ble foretatt grep som kunne lede mot en målrettet og involverende sammenslåingsprosess.

Hurum:

Ordføreren er stolt over arbeidet som ble gjennomført i Hurum. De jobbet aktivt med informasjonsarbeid mot innbyggerne, samtidig som det ble skapt et tverrpolitisk engasjement rundt prosessarbeidet. Selv om ikke alle er enige om utfallet, så tror hun at alle føler seg hørt, og at det har blitt skapt en fellesskapsfølelse rundt prosjektet. Informasjonsarbeidet mot innbyggerne ser hun på som en nøkkel i prosessen, da folkeavstemningen førte til at AP endret standpunkt. Hun tror at det aktive informasjonsarbeidet var helt nødvendig for å få befolkningen så positivt innstilt.

Rådmannen deler i stor grad Ordførerens syn på prosessen. Han mener at den brede politiske involveringen, og informasjonsarbeidet, var en nødvendighet for en vellykket prosess. Han opplevde at det ble skapt en sterk fellesskapsfølelse rundt prosjektet i Hurum. Han mener at informasjonsarbeidet i Hurum står frem, sammenlignet med arbeidet i andre kommuner han kjenner til.

Varaordføreren opplevde også at det var et sterkt politisk engasjement rundt sammenslåingsprosessen, og at det ble gitt mye og lett tilgjengelig informasjon. Hun savner riktignok en større faglighet i diskusjonen. Samtidig mener hun at den lave oppslutningen rundt folkeavstemningen illustrerer at informasjonsarbeidet kunne ha blitt gjort enda bedre.

Fagforbundet opplevde prosessen som veldig ryddig og oversiktlig. Det var god informasjonstilgang og de ble gitt anledning til å komme med sine standpunkt, og å medvirke i flere fora. En utfordring de peker på er at prosessen gikk veldig fort, og at det er vanskelig å holde seg oppdatert og å ta et kvalifisert standpunkt når det kommer så mye informasjon, og beslutninger skal fattes så fort.

Funn:

Det er tydelig at det politiske klimaet i Hurum var positivt til sammenslåing i utgangspunktet, og at de opplevde det som bedre å gå aktivt inn enn kanskje i neste omgang å bli tvunget til

sammenslåing. Dette førte til at prosessen ble møtt med et stort engasjement, og det ble jobbet hardt for at prosessen skulle bli gjennomført. Det aktive informasjonsarbeidet har vært sentralt, med informasjonsbrosjyrer og folkemøter. I tillegg var det en bred tverrpolitisk involvering, med alle gruppelederne, dette førte til at det ble skapt en fellesskapsfølelse rundt prosjektet, der, ifølge de intervjuede, alle har følt seg hørt, uavhengig av utfall. Informasjonsarbeidet mot befolkningen har antakelig vært veldig viktig, det er vanskelig å forestille seg det samme utfallet av folkeavstemningen uten, og folkeavstemningen snudde Arbeiderpartiet sitt standpunkt. Informasjonsarbeidet synes da å ha ført til at befolkningen ble ledet til støtte sammenslåing, selv om deltakelsen i avstemningen kan indikere at det ikke nødvendigvis var dypt forankret i alle deler av befolkningen. Det kan likevel også tolkes slik at mange oppfattet prosessen som avgjort på forhånd, og at endringsledelsens enighet slik sett ble oppfattet som en allerede besluttet sak.

Sammenligning Hole og Hurum:

Det er tydelig at arbeidet med kommunereformen ble møtt med helt forskjellige standpunkt blant politikerne i de to kommunene. I Hole var det en tydelig skepsis mot sammenslåing og lite interesse, mens i Hurum var det mye mer positive holdninger i utgangspunktet. Dette førte til en mer engasjert og tydelig plan i Hurum, der de jobbet aktivt for at prosessen skulle bli en suksess. Informasjonsarbeid, innbyggerinvolvering og fellesskapsfølelse var viktige pilarer i arbeidet, og prosessen ble utformet for å skape et engasjement.

I Hole, var det derimot, liten interesse i utgangspunktet. De så på prosessen som et pliktløp, og det er da naturlig at det ikke blir skapt et like stort engasjement rundt prosjektet, men at de heller støttet seg til minimumsløsninger.

Forskjellen i vedtakene i Hole og Hurum kan antakelig forklares i stor grad med forskjellen i hvordan prosessen ble gjennomført, og den fellesskapsfølelsen og det engasjementet som ble skapt. Det er tydelig at aktørene i Hurum kommune har ønsket å skape et positivt klima, der kommunesammenslåing blir sett på som noe positivt. De har derfor vært mye mer aktive med informasjonskampanjer rettet mot befolkningen. I Hole har derimot ingen aktører gått i bresjen for å lede prosessen fram mot faktisk å anbefale sammenslåing og initiere aktiv endring. Det er et tankekors at ordfører bruker antakelsen om en større framtidig befolkning som argument for å bevare en liten kommune.

6.0 Konklusjon

Denne oppgaven har prøvd å forklare forskjellene i vedtakene om kommunesammenslåing i Hole og Hurum kommune. Sammenligningen mellom de to kommunene er interessant pga. demografiske likheter, tilknytningen til Oslo som en liten pendlerkommune og at begge er kommuner med Høyre som regjerende parti. Studien har testet tre forskjellige teorier i forøk på å forklare vedtakene.

Når det gjelder den første teorien, kommer det tydelig frem at Rational Choice, i sin reneste form, ikke har vært avgjørende i de to prosessene. De økonomiske prognosene og beregningene som utredningene har bidratt med, har ikke blitt tillagt stor vekt, eller vært sentrale i diskusjoner. Flere av intervjuobjektene gir også uttrykk for at diskusjonene i stor grad har vært preget av følelser, og forutinntatte standpunkter, heller enn funnene i utredningene. Dette gjelder primært Hole, da strategien i Hurum synes å ha ligget tettere opp mot sentrale målsettinger i reformprosessen. Samtidig så kan forskjellen mellom de to kommunene, og sine vedtak, til en viss grad forklares med Sørensens (2011) teori. Et velstående kommuner vil være mer negativt innstilt til en sammenslåing. Rational actor-teorien inneholder også en omdømmedimensjon. Hvis man forstår omdømme i denne saken som «innbyggernes oppfattelse av politikernes rolle som deres representanter», har dette vært viktigere for politikerne. Alle politikerne gir uttrykk for at resultatene i innbyggerundersøkelsene og folkeavstemningen har blitt tillagt stor vekt. Det er riktignok ikke mulig å undersøke om politikerne ville vært så «trofaste» overfor sine innbyggere hvis resultatene hadde vært annerledes. Det er heller ikke lett å si om kommunenes omdømme har ligget til grunn for politikernes avveininger.

Den andre teorien, Community Power eller Lokalmakt, virker å ha veldig liten forklaringskraft i de to prosessene. Ifølge denne studien har det vært lite påvirkningsarbeid fra maktpersoner og organisasjoner mot politikerne. Dette kan enten være fordi de er fornøyd med retningen prosessene har vært i, eller at kommunesammenslåing ikke er en sak som de finner veldig avgjørende for sine interesser. I Hole kan det virke som sakene som omhandler ny E16 og Ringeriksbanen skaper mer engasjement enn kommunesammenslåing, mens i Hurum virker det som lokalmaktsaktørene i stor grad var fornøyd med at prosessen gikk mot sammenslåing. Problemet med denne teorien er imidlertid at den i stor grad peker mot uformelle strukturer, og at disse er vanskelig å få øye på i materialet som foreligger.

Den tredje teorien, endringsledelse, er den teorien som virker å ha størst forklaringskraft. Det er tydelig at det i Hurum har vært et mer bevisst og engasjert lederskap med mål om sammenslåing. De evnet, i Hurum, å skape en politisk fellesskapsfølelse rund prosjektet, og gjennom informasjonsarbeid og innbyggerinvolvering ble det skapt positive holdninger til sammenslåing. Dette førte til at folkeavstemningen som ble gjennomført, ga et tydelig «ja» til sammenslåing, og at det politiske vedtaket fulgte folkeavstemningen. I Hole har prosessen i stor grad vært gjennomført motsatt, den ble oppfattet som et pliktløp og minimumsløsninger ble gjennomført. Det er da naturlig at det ikke ble skapt like positive holdninger blant innbyggerne i Hole.

Det er verdt å nevne at det i Hole er en særegen kultur og stolthet, som ble styrket i løsrivelsesprosessen fra Ringerike på 1970-tallet. Med de gode økonomiske årene som har preget Hole frem til nylig, er det mulig at det i kommunen er spesielt vanskelig å skape positive holdninger til sammenslåing, og tilsynelatende har tanken om å slå seg sammen med den veldig mye større naboen Bærum for enkelte framstått som mer attraktivt enn å gå sammen med resten av Ringerike inn i Ringerike kommune. Manglende retning i de alternative målsettingene synes å forsterke bildet i retning av at Holes politikere, i motsetning til Hurums, ikke ønsket å lede endringene, men ønsket å la ting fortsette sin sedvanlige gang.

Et tema som har blitt trukket frem av flere av intervjuobjektene, og fra begge kommunene, er at en liten del av debatten har vært knyttet til samfunnsplanlegging og påvirkning. Det å kunne se et område som en helhet, og å lage rasjonelle utviklingsplaner i en kommune er en nødvendighet for videre vekst. Dette er antakelig en faktor som kan, og bør, bli løftet enda tydeligere inn i fremtidige diskusjoner knyttet til sammenslåing.

6.1 Sammenligning med andre studier

I tråd med ideen om kumulativ og komparativ forskning vil denne oppgavens funn bli sammenlignet med funn i tidligere gjennomførte casestudier på kommunereformen i Norge.

Kausland (2015):

I Ida Sofie Kausland (2015) sin studie av sammenslåingsprosessen i Stokke kommune konkluderer hun at: «ordførers rolle som policyentreprenør var avgjørende for fremdriften i beslutningsprosessen» (Kausland 2015:62). Hun trekker frem at han evnet å samle relevante

aktører og å skape en felles visjon i kommunen. Dette funnet samsvarer i stor grad med denne studiens funn. Det kommer tydelig frem at ordføreren i Hurum hadde en klar visjon om sammenslåing, og at det i Hurum ble arbeidet aktivt for å skape en fellesskapsfølelse og et engasjement rundt denne visjonen blant beslutningstakerne. Derimot i Hole, der kommunestyret vedtok å fortsette alene, var det tydelig at ordførerens visjon var å fortsette alene. I tillegg er det tydelig at i Hole ble andre saker vurdert som viktigere enn sammenslåing, og at sammenslåingsarbeidet ble nedprioritert. Dette var til stor forskjell fra i Hurum, der sammenslåing ble et «prestisjeprojekt», med et godt politisk klima. Denne studien støtter opp om Kausland (2015) om at policyentreprenører, eller drivere, er en nøkkel for vellykkede sammenslåingsprosesser.

Kausland (2015:62) konkluderer i sin oppgave med at Sandefjords gode økonomi ble ilagt stor betydning, og fungerte som et incentiv for sammenslåing. I Hurum kommer det tydelig frem at både rådmann og ordfører mener at Hurum er en for liten kommune, og at tjenestelevering og økonomi vil være tjent med sammenslåing. Det er tydelig at økonomiske incentiver gjorde seg gjeldende i Hurum også. I Hole er det mer uklart. Der virker det som stordriftsfordeler ved en sammenslåing ikke har blitt tillagt stor vekt. Samtidig ble Ringerikes svake økonomi trukket frem i debatter og av ordføreren som et argument mot sammenslåing, og i så måte har økonomisk rasjonalitet vært gjeldende.

Community power perspektivet var forventet å ha større forklaringskraft. Det viste seg å ikke være et stort engasjement blant lokale næringslivsaktører, og andre ressurspersoner, og at dette perspektivet ikke var så relevant som forventet. Dette samsvarer med Kauslands (2015:63) konklusjon: at det var overaskende lite konflikt i lokalsamfunnet, og det var lite påvirkningsarbeid fra privatpersoner.

Sanderød (2016):

I Gjertrud Strand Sanderød (2016) sin studie av sammenslåingsprosessen i Stor-Elvdal og Lesja konkluderer hun at: Community power teorien har liten forklaringssevne: «Siden det har vært få aktører i lokalsamfunnet som har uttrykt en preferanse eller utøvd innflytelse, forklarer dermed denne teoretiske tilnærmingen ikke kommunenes ulike fremdrift», hun skriver videre at «... engasjementet fra næringsliv, lag, foreninger og innbyggere har vært nesten fraværende. (2016: 108). Dette går overens med funnene i denne studien og med Kausland (2015). Det viser seg dermed at i flere tilfeller så har ikke Community power vist seg

som et hensiktsmessig perspektiv. Det er verdt å nevne at testing av Community power er en teori som er metodologisk krevende å utforske, fordi den baserer seg på de «skjulte» maktstrukturene i et lokalsamfunn. Derfor bør man være forsiktig med å avskrive teorien, selv om det ikke har blitt funnet belegg for at den har forklaringskraft i denne sammenheng.

Når det gjelder endringsledelse så trekker Sanderød (2016: 108) frem ordførerens rolle, i kommunene Stor-Elvdal og Lesja som avgjørende for utfallet og progresjonen i de to prosessene. I Lesja skapte ordføreren et engasjement rundt et sammenslåingsalternativ, noe som var avgjørende for fremdriften i prosessen. I Stor-Elvdal hadde ikke ordføreren en like offensiv holdning, og dette påvirket prosessen i så måte. Sanderød (2016) konkluderer at ordførerens rolleutførelse og holdning var avgjørende i de to prosessene. Dette stemmer godt overens med funnene i denne studien av Hole og Hurum, og med Kausland (2015).

6.2 Konsekvenser av metodevalg og fremtidige studier

Spesielt når det gjelder community-power-perspektivet så kan det tenkes at undersøkelsene i denne studien ikke har evnet å plukke opp alle dynamikkene som har gjort seg gjeldende i prosessene i Hole og Hurum.

Det ble i alle intervjuene spurt om hvem som hadde vært engasjert, og om noen hadde drevet påvirkningsarbeid opp mot de to prosessene. Gjennomgående var svarene at det hadde vært lite engasjement og at lokale aktører, utover det politiske, ikke hadde forsøkt å påvirke prosessen. Det kan likevel tenkes at ved et sterkere metodisk fokus på å avdekke slike dynamikker, så kunne de likevel ha blitt identifisert noen maktstrukturer i kommunesammenslåingssammenheng. I en videre studie ville jeg se dette som en svært interessant oppfølging.

Teorien om endringsledelse synes å gi belegg for at det er en tydelig forskjell blant sentrale og ledende aktører i hhv. Hole og Hurum i tilnærmingen til prosessen, og at denne forskjellen kan kaste lys over vedtakene, og kanskje forklare forskjellen mellom dem. Det er likevel tenkelig at denne forskjellen kunne blitt enda dypere forklart ved bruk av lokalmakt-teorien. Teorien kunne ha lagt grunnlag for en analyse av hvilke næringslivsinteresser som finnes og posisjonerer seg i kommunen, undersøkt lokale identitetsmarkører og lokalhistorisk forankret mentalitet og kulturell kapital, og sett dette opp mot en evt. indikasjon på uformelle og politisk utslagsgivende maktstrukturer, som kan tenkes aktivert og som kan ha manifestert seg i saksbehandlingen.

En nærmere undersøkelse av Hole Høyre kunne kanskje vært en spennende arena for dette, da dette lokallaget kan synes å framstå med en annen profil og tilnærming enn hva både andre lokallag og sentralleddet synes å signalisere. Kanskje nettopp dette partiet, med langt hegemoni i kommunestyret, innehar nettopp denne type skjult struktur opp mot deler av lokalmiljøet, delvis uavhengig av ideologiske og sosiologiske føringer som ellers preger partiet.

Som ved all forskning er det rom for videre forskning. For det første kan det bygges videre på denne studien, og studiene til Kausland og Sanderød, ved å teste de samme teorien på flere caser.

For det andre hadde det vært veldig interessant å gjennomføre en studie med fokus på å forstå lokal kultur i sammenheng med kommunereformen. Frykten for å miste lokal identitet har ofte blitt løftet frem som et argument mot kommunesammenslåing. Dette er et argument jeg selv sliter med å forstå, og som flere av denne studiens intervjuobjekter har stilt seg undrende til. Identiteten er ofte knyttet til tettsteder, ikke til kommunen som helhet, og det er ingen grunn til at identiteten ikke kan opprettholdes i en stor kommune. Derfor ville det vært spennende å undersøke hvordan kulturen har skapt en frykt for tap av identitet, og samtidig om det er en generell frykt for endringer i de kommunene som stiller seg negative til sammenslåing.

For det tredje er det ingen tvil om at en kommunes evne til samfunnsplanlegging og påvirkningskraft mot regionale og statlige organer vil være sterkere i en stor kommune enn en liten. Likevel har jeg et inntrykk av at diskusjonen rundt kommunens kapasitet, når det gjelder nettopp samfunnsplanlegging og påvirkningskraft, sjeldent får en stor rolle i debatten rundt sammenslåing i de kommunene som er negative til sammenslåing. Det ville derfor ha vært interessant å undersøke hvorfor samfunnsutvikling og påvirkningskraft ikke får en større rolle i ordskiftet rundt kommunesammenslåinger, og hvordan det kunne ha fått en mer sentral rolle.

Dette aspektet er forbløffende lite tilstede i Holes saksbehandling, med henvisning til at de viktige sakene måtte tas tak i «i stedet for» sammenslåingssaken, mens det synes mer integrert i Hurums tilnærming. Særlig oppsiktsvekkende er dette i lys av Hole-aktørers argumentasjon for en dynamisk utvikling i Hole på egen hånd. Da uten å følge opp Holes egen utredning i forhold til nettopp dette aspektet. En videre undersøkelse kunne være å undersøke dypere, med flere intervjuer av flere typer aktører, Hole-innbyggernes forventning om bygdas framtid, gitt kommunealternativene og moderne infrastruktur.

Det er sannsynlig at en slik undersøkelse ville kunne avdekke forskjeller mellom generasjoner (og kanskje mellom andre variabler, som innflyttere, pendlere, utdanningsgrupper, primærnæringsaktører, turistnæring, offentlig ansatte), og spore implisitt spenning mellom hva man ser for seg er viktig for å fortsette som egen kommune, opp mot hva som kunne være tendensen i en sammenslåing. Er det man vil bevare i Hole alene, lettere å bevare som egen kommune enn i en regionalt samordnet utvikling? Å undersøke aktører fra Hole sin tilnærming til samarbeidsprosjekter på Ringerike, i de siste årene, kunne bidratt til å belyse dette.

Bibliografi

Bøker og artikler:

- Aberbach, J.D. og Rockman, B.A. (2002). Conducting and Coding Elite Interviews. *Political Science and Politics*, 35(4): 673-676
- Bachrach, Peter & Baratz, Morton. (1962). Two faces of power. *American Political Science Review* (56)4, s. 947-952
- Baldersheim, Harald og Rose, Lawrence E. (2014), *Det Kommunale Laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Baldersheim, H. og Øgård, M. (1997). Omstillingsledelse i kommunene – arena for den politiske fornuft. I Byrkjeflot, H. (red.) *Fra styring til ledelse*. Bergen: Fagbokforlaget
- Becker, Gary. (1986). The Economic Approach to Human Behavior. I Jon Elster (Red.), *Rational Choice*. Oxford: Basil Blackwell Ltd.
- Buchanan, James M., & Tullock, Gordon. (1962). *The Calculus of Consent*. Michigan: University of Michigan Press.
- Buchanan, D. og Boddy, D. (1992). *The Expertise of the Change Agent*. Hertfordshire: Prentice Hall International (UK) Ltd
- 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.
- Hunter, Floyd. (1953). *Community Power Structure*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- IRIS; Leknes. (2013). *Interkommunalt samarbeid: Konsekvenser, muligheter og utfordringer*. (Rapport Iris 2013/008. Oslo:IRIS.
- Kausland, Ida Sofie. (2015). *Kommunesammenslåingsprosessen i Stokke kommune 2013-2015*. Allkopi, Oslo.
- Peterson, Paul E. (1981). *City Limits*. Chicago: University of Chicago Press.

- 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.
- Sanderød, Gjertrud Strand. (2016). *Kommunereformen i store utkantkommuner*. Reprosentralen, Blindern.
- Yin, Robert. (2014). *Case study research - design and methods*. London : Sage.
- Østerud, Øyvind. (2005). *Statsvitenskap. Innføring i politisk analyse*. Oslo: Universitetsforlaget.

Offentlige dokumenter og nettsider:

- Agenda Kaupang. (2015). *Konsekvenser og muligheter ved alternativ kommunestruktur*. Hentet fra https://www.baerum.kommune.no/globalassets/aktuelt/dokumenter/rapport_konsekvenser-og-muligheter-ved-alternativ-kommunestruktur_ak.pdf
- Asker kommune. (2016). *Politisk behandling av kommunereformen*. Hentet fra <https://www.aker.kommune.no/politikk/kommunereformen/politisk-behandling-av-kommunereform/>
- Deloitte. (2016). *Asker, Røyken og Hurum – utredning om kommunesammenslåing*. Hentet fra <http://www.hurum.kommune.no/globalassets/politikk-og-innsyn/kommunereform/temanotater/utredning-om-kommunesammenslaing-asker-royken-og-hurum- sluttrapport-090....pdf>
- E24. (2015). *Vi trenger tusen millionærer for å erstatte ham*. Hentet fra <http://e24.no/privat/skattelister-2014/livet-i-hole-etter-at-thon-formuen-forsvant-det-blir-aldri-som-foer/23542096>
- Ekspertutvalget. (2014). *Sluttrapport fra ekspertutvalget – Kriterier for god kommunestruktur*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/8f7e292dbeb24230beb2e58592f4949e/kriterier_for_god_kommunestruktur_sluttreport.pdf

- Form din framtid. (2016). *Innbyggerresultat i Ringerike, Jevnaker og Hole*. Hentet fra <http://www.formdinframtid.no/aktuelt/innbygger-resultater-i-ringerike-og-jevnaker-hole>
- Fylkesmannen Buskerud. (2017). *Kommunal styring – gode regnskapstall*. Hentet fra <https://www.fylkesmannen.no/Buskerud/Kommunal-styring/Kommuneokonomi/Gode-regnskapstall-for-2016/>
- Fylkesmannen i Buskerud. (2017). *Tilstandsrapport 2017*. Hentet fra <https://www.fylkesmannen.no/Documents/Dokument%20FMBU/Tilstandsrapport%20for%202017.pdf>
- Hole kommune. (2014). *Milepælsplan kommunereformen*. Hentet fra <https://hole.custompublish.com/milepaelspan.5604566-334637.html>
- Hole kommune. (2014). *Seks kommuner går sammen om felles utredning*. Hentet fra <https://hole.custompublish.com/seks-kommuner-gaar-sammen-om-felles-utredning.5633507-334637.html>
- Hole kommune. (2015). *Utredet fem kommunealternativer*. Hentet fra <https://hole.custompublish.com/utredet-fem-kommunealternativer.5774972-334637.html>
- Hole kommune. (2016). *Innbyggerresultatene i Hole er klare*. Hentet fra <https://hole.custompublish.com/innbyggerresultatene-i-hole-er-klare.5878276-334637.html>
- Hole kommune. (2016). *Kommunereform – sluttvedtak*. Hentet fra https://innsyn.hole.kommune.no/v7/wfdocument.ashx?journalpostid=2016007567&do_kid=177020&versjon=2&variant=A&
- Hole kommune. (2016). *Vedtaket fattet i hole kommune*. Hentet fra <https://hole.custompublish.com/vedtak-fattet-i-hole-kommune.5604567-334637.html>
- Hole kommune. (2016). *Kommunereform*. Hentet fra <https://hole.custompublish.com/index.php?cat=334637>
- Hurum kommune. (2016). *Hurum i fremtiden – kommunereform*. Hentet fra <http://www.hurum.kommune.no/innholdssider/politikk-og-innsyn/hurum-i-fremtiden--kommunereform/>
- Hurum kommune. (2016). *Går inn for kommunesammenslåing*. Hentet fra <http://www.hurum.kommune.no/aktuelt/gar-inn-for-kommunesammenslaing/>

- Hurum kommune. (2016). *Hurum kommune – bakgrunnsnotat*. Hentet fra <http://www.hurum.kommune.no/globalassets/politikk-og-innsyn/kommunereform/alternativer/16-04-07-bakgrunnsnotat-hurum-alene-v-2.0.pdf>
- Hurum kommune. (2015). *innbyggerundersøkelse om kommunereform*. Hentet fra <https://www.hurum.kommune.no/innholdssider/politikk-og-innsyn/om-reformen/innbyggerundersokelse-om-kommunesammenslaing/>
- Hurum kommune. (2016). *Ja til kommunesammenslåing*. Hentet fra <https://www.hurum.kommune.no/aktuelt/ja-til-kommunesammenslaing/>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2014). *Meld.St.14(2014-15) – Nye oppgaver til større kommuner*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-14-2014-2015/id2401505/>
- KS og Form din framtid. (2016). *Den nye kommunen – sluttrapport Hole, Jevnaker og Ringerike*. Hentet fra <http://www.formdinframtid.no/assets/files/pdfs/holejevnakerogringerike-160203-sendt-sluttrapport.pdf>
- KS og Hole kommune. (2016). *Hole egen kommune*. Hentet fra <http://www.formdinframtid.no/assets/files/Utredninger/Delrapporter/hole-egen-kommune-18.4-etter-formannskapet.pdf>
- Kommuneprofilen. (2015). *Andel innpendlere, utpendlere og pendlingbalansen*. Hentet fra http://www.kommuneprofilen.no/Profil/Sysselsetting/Bench/syss_pend_bench.aspx
- Regjeringen. (2013). *Sundvollen-plattformen*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/politisk-plattform/id743014/#kommunal>
- Regjeringen. (2014). *Ekspertutvalg skal se på oppgaveløsning i kommunene*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/ekspertutvalg/id748785/>
- Store norske leksikon (SNL). (2017). *Kommuneinndelingen i Norge*. Hentet fra https://snl.no/kommuneinndelingen_i_Norge
- Ssb. (2017). *Kart inntektsfordeling*. Hentet fra <http://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/kart-inntektsfordeling>
- Ssb. (2017). *Kommunefakta Hole*. Hentet fra <https://www.ssb.no/kommunefakta/hole>
- Ssb. (2017). *Kommunefakta Hurum*. Hentet fra <https://www.ssb.no/kommunefakta/hurum>

- Stortinget. (1995). *Innst. O. nr. 68 (1995-1996)*. Hentet fra <https://stortinget.no/nn/Saker-og-publikasjoner/publikasjoner/Innstillinger/Odelstinget/1995-1996/inno-199596-068/2/>
- Sørensen, Rune. (2011). Hvorfor har vi så mange små kommuner? *Innlegg på NHOs Årskonferanse, 5. januar 2012*. Hentet fra https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/93624/S%C3%B8rensen_Magma_0512.pdf?sequence=1

Intervjuer:

- Per Berger - ordfører i Hole kommune, Høyre.
- Ståle Tangestuen – Tidligere rådmann (2010-2016) i Hole kommune.
- Christopher Wand – Kommunestyrerepresentant, Høyre, som var for sammenslåing (opposisjonspolitiker).
- Une Selte – Hovedtillitsvalgt Fagforbundet Hole.
- Monica Vee Bratlie – ordfører i Hurum Kommune, Høyre.
- Lars Joakim Tveit – rådmann (2016 – til dags dato) i Hurum kommune.
- Else Marie Rødby – varaordfører i Hurum kommune, Senterpartiet, var imot sammenslåing (opposisjonspolitiker).
- Randi Dahl Jørgensen – Hovedtillitsvalgt Fagforbundet Hurum.

Vedlegg. 1. kommunereformen i Hurum (Hendelser)

- Desember 2014 – det blir vedtatt samarbeid om felles utredning med Asker, Bærum, Røyken, Lier og Hole.
- Våren 2015 – det blir gjennomført en innbyggerundersøkelse om holdninger knyttet til sammenslåing i kommunene Asker, Bærum, Hole, Hurum, Lier og Røyken.
- 5. oktober 2015 – Agenda Kaupang utreder mulige kommunesammenslåinger for kommunene Asker, Bærum, Hole, Hurum, Lier og Røyken.
- 23.02.2016, 05.04.2016 og 31.05.2016 blir det holdt informasjonsmøter om Hurum kommune og kommunereformen.
- 29.03.2016 - Tre gjenstående alternativer (Asker; Asker, Røyken og Hurum; Asker og Bærum).
- 07.04.2016, 13.04.2016 og 14.04.2016 blir det holdt folkemøter om kommunereformen i Hurum kommune.
- 9. mai 2016 – Deloitte og Telemarksforknings utredning om en sammenslåing av Asker, Røyken og Hurum blir ferdigstilt.
- 21.06. 2016 vedtok kommunestyret i Hurum kommune (21 mot 8 stemmer) å søke om sammenslåing med Asker og Røyken.
- 22.06.2016 – Hurum kommune søker om å slå seg sammen med Asker og Røyken.

(Hurum kommune 2016: Hurum i fremtiden – kommunereform; Asker kommune 2016)

Vedlegg 2. Vedtak angående kommunereformen i Hole Kommune.

Følgende vedtak er fattet i prosessen i Hole kommune:

«Vedtak kommunestyret 1. 9. 2014, sak 049/14:

- Kommunestyret gir sin tilslutning til at KS deltar som faglig tilrettelegger og koordinator for lokale/regionale prosesser i det kommunereformarbeidet regjeringen etter stortingsvedtak har invitert kommunene til.
- Det er kommunestyret selv som må være pådriver for de initiativ og lokale prosesser den enkelte kommune ønsker å delta i.

Vedtak kommunestyret 1.9. 2014, sak 050/14:

- Notat om oppfølging av kommunereformen i Hole kommune legges til grunn for videre lokal prosess.
- Prosessen føres av kommunereformutvalget bestående av formannskapet i Hole pluss en representant fra SV.

Vedtak formannskapet 22.10. 2014, sak 049/14:

- Kommunereformutvalget (formannskapet pluss en repr. fra SV) vurderer om Hole kommune fortsatt kan bestå som egen kommune.
- Kommunereformutvalget vurderer det dithen at det er riktig å imøtekomme invitasjoner fra andre kommuner, i første rekke med mål om å drøfte og avklare nærmere forventninger og videre prosess.
- Kommunereformutvalget opptrer som forhandlingsutvalg.

Vedtak Ringerikstinget 26.11. 2014

1. Hole, Jevnaker og Ringerike vil utrede med et åpent sinn - for eventuelt å skape en ny kommune.
2. Det utarbeides felles verdigrunnlag og prinsipper som skal legges til grunn i den videre prosessen.

3. Ringerikstinget anmoder rådmennene om å utarbeide likelydende saksframlegg i samsvar med de forslag rådmennene har skissert i saksframlegget og ovenstående punkt 1 og 2. Herunder lages en felles informasjonsstrategi og medvirkningsprosess.

Vedtak formannskapet 10.12.2014, sak 061/14 og kommunestyret 15.12. 2014, sak 068/14:

Rådmannen anser følgende parallelle løp som en naturlig prosess i det videre arbeidet med ny kommunestruktur:

1. Kommunereformutvalget vurderer om Hole kommune fortsatt kan bestå som egen kommune og hvor grensejusteringene også blir vurdert.
2. Kommunene i Ringeriksregionen går inn i utredningsarbeidet jf. vedtaket på Ringerikstinget 26.11. 2014.
3. a) Hole kommune går i videre drøftinger og utredninger med Asker, Bærum, Røyken, Hurum og Lier.
b) Hole kommune slutter seg til konklusjonene i drøftingsnotatet fra Asker og Bærum datert 20.11. 2014.

Vedtak formannskapet 28.1. 2015, sak 001/15 og kommunestyret 9.2. 2015, sak 006/15:

Hole kommunestyre ønsker at Hole også i årene fremover består som egen kommune. Det gjennomføres en intern utredning for å avklare om kommunen vil kunne ha et tjenestetilbud med en kvalitet som fyller de krav Regjeringen har satt opp. Utredningen gjennomføres av formannskapet supplert med en representant fra Sv, og med bistand fra rådmannen og hans stab. Utredningen skal legges frem for kommunestyret i løpet av 2015.

Rådmannen utarbeider forslag til framdriftsplan.

Når kommunestyret har behandlet utredningen tas det stilling til et eventuelt fremtidig samarbeid med Jevnaker og Ringerike.

Vedtak kommunestyret 2.11. 2015, sak 059/15:

1. Kommunestyret tar rapporten fra Agenda Kaupang om konsekvenser og muligheter ved alternativ kommunestruktur til orientering.
2. Kommunestyret må i sitt møte den 14. desember fatte vedtak om eventuelt videre samarbeid med kommunene i sør.
3. Rådmannen gis i oppdrag å kontakte sine kolleger i Ringerike og Jevnaker for å avklare deres interesse for å gjennomføre samtaler om ny kommunestruktur med Hole. Dersom dette er av interesse for Ringerike og Jevnaker bes rådmannen fremlegge forslag til mandat, temaer og framdriftsplan for samtalene til godkjenning i neste kommunestyremøte.

Vedtak formannskapet 16.12. 2015, sak 58/15 og kommunestyret 21.12. 2015, sak 085/15:

1. Hole kommune avslutter samarbeidet med kommunene i sør.
2. a) Hole kommune slutter seg til Ringerike og Jevnakers utredningsprogram, og ny omforent fremdriftsplan fra 2016.
b) Det oppnevnes to politiske representanter til arbeidsgruppen Demokrati. Valgkomiteen oppnevner disse.
c) Ordfører deltar i Styringsgruppen.
3. Kommunereformutvalgets/ formannskapets evaluering av om Hole kan bestå som egen kommune ferdigstilles innen kommunestyrets møte 25.4. 2016.

Vedtak kommunestyret 21.12. 2015, sak 086/15:

Kommunestyret oppnevnte til arbeidsgruppen Demokrati, følgende politiske representanter:

1. Kristin F. Bjella (Sp)
2. Per Chr. Gommæs (H)

Vara:

Isabella Tangen (Ap)

Vedtak formannskapet 24.2. 2016, sak 011/16:

1. Hole kommune følger tidligere vedtatt program for utredning av kommunereformen med innbyggerundersøkelse våren 2016 og endelig kommunestyrevedtak i juni.
(Alternativ 1).
2. Det velges tre representanter til arbeidsgruppe, to fra posisjon og én fra opposisjon.
3. Rapportene «Den nye kommunen», utarbeidet av KS-Konsulent, og «Plan for kommunikasjonsstrategi og medvirkningsprosess» tas til etterretning.
4. Rådmannen utreder muligheten for at innbyggerundersøkelsen sendes alle husstander i kommunen.

Vedtak kommunestyret 14.3. 2016, sak 031/16:

1. Hole kommune følger tidligere vedtatt program for utredning av kommunereformen med innbyggerundersøkelse våren 2016 og endelig kommunestyrevedtak i juni, alternativ 1, men som gjennomføres slik: Det gjennomføres en innbyggerundersøkelse der alle stemmeberettigede i Hole får tilsendt et spørreskjema og en forhåndsfrankert svarkonvolutt. Svarene innsamles, bearbeides og analyseres av en profesjonell aktør. Det bør også være mulig å besvare spørsmålene digitalt. Undersøkelsen skal blant annet inneholde ja/nei spørsmålet.
2. Rapportene «Den nye kommunen», utarbeidet av KS-Konsulent, og «Plan for kommunikasjonsstrategi og medvirkningsprosess» tas til etterretning.

Vedtak formannskapet 13.4. 2016, sak 017/16, og kommunestyret 25.4 .2016 sak 039/16:

Formannskapet anbefaler kommunestyret å vedta "rapporten "Hole egen kommune" som egevaluering jf. vedtak av 21.12.2015, med de endringene som fremkommer av møtebehandlingen over.

Kommunestyret vedtar rapporten "Hole egen kommune" som egevaluering jf. vedtak av 21.12.2015, med de endringene som fremkommer av møtebehandlingen fra formannskapet 13.4.2016.

Vedtak formannskapet 13.4. 2016, sak 020/16, og kommunestyret 25.4 .2016 sak 040/16:

Kommunestyret vedtar intensjonsplanen for en mulig ny kommune bestående av Hole, Ringerike og Jevnaker.

Vedtak kommunestyret 13.6. 2016, sak 043/16:

Kommunestyret tar resultatene fra innbyggerundersøkelsen i Hole kommune til orientering.

Sluttvedtak kommunestyret 20.6. 2016, sak 064/16:

Hole fortsetter som egen kommune. Enstemmig vedtak, der flere uttrykker å være for sammenslåing, men stemmer mot pga. innbyggerundersøkelsen og partipolitikk.»

(Hole kommune 2016 vedtak fattet).

Vedlegg 3. Eksempel på intervjuguide

Intervjuguide kommunereformen i Hole

- Hva var/er din rolle i sammenslåingsprosessen?
 - Var du en initiativtaker, beslutningstager, utreder?
- Rational Choice
 - Hvordan så du på de forskjellige alternativene?
 - Fordeler og ulemper?
 - Hvordan oppfattet du de forskjellige alternativene(presisere)?
 - Hva slags standpunkt tok du?
 - Så du på Asker som et realistisk alternativ?
 - Tror du de andre involverte oppfattet Asker som et realistisk alternativ?
 - Hva var deres (kommunestyremedlemmer) holdninger til Ringerikssamarbeidet?
 - Hva var de forskjellige aktørenes mål?
 - Har disse målene vært tydelige?
 - Hva var de forskjellige utfallene du så for deg som realistiske?
 - Hva var de viktigste fordelene?
 - Hva var de viktigste ulempene?
 - Hvordan vektla du fordelene og ulempene?
 - Hvilke fordeler/ulemper oppfattet du ved en evt. Sammenslåing, og ved de forskjellige utfallene?
 - Økonomisk
 - Var de økonomiske forskjellene mellom kommunene avgjørende
 - Tjenestelevering
 - Omdømmemessig
 - Hvordan har den økonomiske situasjonen i kommunen påvirket prosessen?
 - Hvordan påvirket det at det er en «Høyre-kommune» prosessen?
 - Er partiets nasjonale standpunkt i konflikt med lokalpartiet?

- Hvordan påvirket utredningene og innbyggerundersøkelsen dine holdninger til sammenslåing?
 - Hvordan opplevde du at de andre reagerte på utredningene og innbyggerundersøkelsen?
- Hvilke faktorer opplevde du som mest avgjørende?
- Hvordan kom det til syne?
- Community power
 - Har du opplevd at det er et stort lokalt engasjement knyttet til prosessen?
 - Var det noen som henvendte seg til deg direkte angående prosessen? (Hvem)
 - Hvordan oppfattet du innbyggernes engasjement?
 - Hvem var engasjert i prosessen? (be om en liste)
 - Hvem påvirket prosessen mest? (be om liste)
 - Gjorde dere noe spesielt for å engasjere næringsliv og organisasjonsliv?
 - Hvem ble engasjert?
 - Hvordan ser du på maktstrukturene knyttet til prosessen i de involverte kommunene? Hvem er de innflytelsesrike aktørene? / Hvem har hatt mest innflytelse?
 - Hvilke personer/aktører var engasjert i personer?
 - Politikere?
 - Byråkrater?
 - Næringsliv?
 - Organisasjoner og fagforeninger?
 - Hvordan var fagforeningenes rolle, maktet de å få gjennomslag for sine verdier?
 - Hvordan utøvde de sin innflytelse?
 - Hvordan var næringslivet rolle, maktet de å få gjennomslag for sine verdier?
 - Hvordan utøvde de sin innflytelse/makt
 - Har det vært standpunkter som ikke har nådd frem i løpet av prosessen?
- Endringsledelse
 - Hvordan opplevde du selve prosessen?
 - Var det tydelige ledere i prosessen?
 - Hvordan opplevde du ledelsen/driverne av prosessen?

- Var prosessen tydelig og oversiktlig for de involverte?
 - Ble det skapt en fellesskapsfølelse rundt prosessen?
 - Var det noen konflikter underveis?
- Hva var tankene rundt det tredelte (Alene, Asker og Ringerike) løpet dere kjørte?
- Var sonderingene reelle eller var det kun for å oppfylle regjeringens krav?
- Hvordan ble de håndtert?
- Oppfattet du/dere ett sterkt press fra Fylkesmannen? – hva var fylkesmannens rolle?
 - Fungerte fylkesmannens rolle som drivkraft, evnet fylkesmannen å drive kommunene mot sammenslåing?
 - Hadde kommunen direkte kontakt med fylkesmannen?
- Hvordan ser du på veien videre for din kommune?
- Noe du vil legge til, med relevans for oppgaven?