

Hva er egentlig problemet med kommunene?

En analyse av fortolkningsrammer hos kommuner og staten i iverksetting av kommunereformen

Herman Grieg Riisnæs



Masteroppgave i Statsvitenskap

Institutt for statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

Høst 2019

Antall ord: 29 005

Hva er egentlig problemet med kommunene?

En analyse av fortolkningsrammer hos kommuner og staten i iverksetting av kommunereformen

© Herman Grieg Riisnæs

2019

Hva er egentlig problemet med kommunene? - En analyse av fortolkningsrammer hos kommuner og staten i iverksetting av kommunereformen

Herman Grieg Riisnæs

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

Trykk: Copycat Fornebu

IV

Sammendrag

Når det er forskjell mellom stat og kommune i hvordan de forstår problemene eller faktaene i et politisk fenomen som kommunereformen, kan det beskrives som at stat og kommune har ulike fortolkningsrammer (frames). Dette kompliserer iverksetting av politiske vedtak fordi det hindrer samarbeid og effektiv koordinering. I denne oppgaven har det blitt forsøkt å finne svar på følgende: *Har fortolkningsrammer på lokalt og nasjonalt nivå påvirket iverksettingen av kommunereformen fra 2014?*

Opgaven har dratt nytte av teori og begreper funnet i rammeanalyse, for å avdekke hvilke rammer kommunene og staten har dannet seg om kommunereformen. Disse rammene er sluttproduktet av en prosess hvor aktørene innrammer en situasjon, det vil si at de forsøker å skape mening ut av et komplisert politisk fenomen. Har rammene mellom stat og kommune har vært ulik, forventes det at iverksetting av reformen har vært mislykket og omvendt.

Som data har det blitt brukt kommunenes respektive lokalaviser som et uttrykk for deres innramming av kommunereformen, og proposisjoner som et uttrykk for statens. For å analysere disse lokale politiske diskursene har det blitt anvendt en metode kalt “structural topic modelling” som er en variant av kvantitativ tekstanalyse. Metoden avdekker ord som forekommer ofte, og som opptrer sammen i tekstene som analyseres, for så å sammenfatte disse i kategorier. Det er disse kategoriene som har blitt oversatt og tolket til å utgjøre fortolkningsrammer.

Funnene viser at i diskusjonen rundt kommunereform og kommunesammenslåing i norske lokalaviser og - i forlengelsen av dem - i kommunene, har sentrert seg rundt temaene folkeavstemning og fagmiljø. Negative kommuner har i større grad vært kjennetegnet av en ramme tilknyttet fagmiljø og kompetanse i kommunene, som utgjør det som har blitt kalt en “organisatorisk ramme”. Positive kommuner derimot, har hatt en demokratisk ramme, med fokus på folkeavstemning, spørreundersøkelser o.l. Gitt statens organisatoriske ramme, er det ikke grunnlag for å påstå at fortolkningsrammer har påvirket iverksettingen av kommunereformen.

Forord

Etter 5 år, pluss ett semester, er jeg endelig ved veis ende. Masterskrivingen har ikke alltid vært en fornøylig opplevelse, men heldigvis er det ikke denne siste perioden som har kjennetegnet mine fantastiske studieår både i Trondheim og på Blindern.

Jeg vil selvfølgelig aller først takke Jan Erling Klausen for god veiledning, og for at du er en mottakelig og snill person. Din evne til å se struktur og rød tråd i tekst har vært uvurderlig, og er ikke mindre enn imponerende. Så vil jeg også takke Signy Vabo - uten deg hadde nok avhandlingen sett veldig annerledes ut. Da en litt småstresst student møtte opp på kontoret ditt faretruende nærme fristen for mastersøknad, ga du meg veldig gode ideer for hva avhandlingen kunne handle om.

Deretter vil jeg også takke Sigurd Høst, som ga meg særdeles nyttige tips til hvordan jeg kunne bruke lokalaviser i avhandlingen. Jeg er også veldig takknemlig for den undervisningen jeg fikk i kvantitativ tekstanalyse med Martin Søyland og Zoltán Fazekas. Det er mitt største ønske at undervisningen i faget blir gjenopptatt en gang i fremtiden. Takk til deg også Søren, som sørget for å supplere med de forkunnskapene jeg egentlig burde hatt før jeg tok faget!

Til slutt vil jeg takke Eli. Tusen takk for at du er den du er og at du gjør alt så mye lettere.

Eventuelle feil og mangler er mitt ansvar alene.

Blindern, 15. november 2019

Herman Grieg Riisnæs

Innholdsfortegnelse

1. Innledning	1
2. Innledende empiri	5
2. 1. Kommunens rolle i norsk forvaltning	5
2. 2. Tidlig norsk kommunehistorie	5
2. 3. Kommunereformen 2014 - fremdriftsplan og virkemidler	6
2. 3. 1. Vaboutvalget.....	7
2. 3. 2. Proposisjonen.....	8
2. 3. 3. Gjennomføring av reformen så langt.....	9
3. Teori.....	10
3. 1. Rammeanalyse	10
3. 1. 1. Hva er det som analyseres?	10
3. 1. 2. Definisjoner	11
3. 1. 3. Stadier i innramming	12
3. 1. 4. Hva er det som kan innrammes og hvilke fortolkningsrammer oppstår?.....	14
3. 1. 5. Hvilke kriterier er det for at noe kan være en ramme?.....	15
3. 2. Teoretiske resonnement for bruk av rammeanalyse.....	15
3. 2. 1. Policykontrovers og policyuenighet	16
3. 2. 2. Argumentbaserte styringsvirkemidler	16
3. 2. 3. Joint-decision trap.....	18
3. 3. Kort om tidligere forskning.....	18
3. 3. 1. Flernivåstyring og ulik problemforståelse	18
3. 3. 2. Andre studier	19
3. 4. Operasjonalisering.....	20
3. 4. 1. Spissede problemstillinger.....	20
3. 4. 2. Avhengig og uavhengig variabel.....	21
3. 4. 3. Operasjonalisering av rammeanalyse	22
3. 4. 4. Forventede rammer hos stat og kommuner	23
3. 4. 5. Analyseskjema.....	25
4. Metode og data.....	27
4. 1. Staten.....	27
4. 2. Kommunen	27
4. 2. 1. Type data	27

4. 2. 2. Valg av case.....	28
4. 2. 3. Utvalgene.....	33
4. 3 Kvantitativ tekstanalyse	37
4. 3. 1. Forhåndsbehandling av tekst for kvantitativ analyse	38
4. 3. 2. Structural topic models (STM).....	39
4. 3. 3. STM som operasjonalisering av rammeanalyse	43
4. 4. Datakvalitet	43
4. 4. 1. Validitet	43
4. 4. 2. Reliabilitet	47
5. Analysen	49
5. 1. Makroanalysen	49
5. 1. 1. Positive aviser.....	49
5. 1. 2. Negative aviser	52
5. 1. 3. Oppsummering av makroanalysen	54
5. 2. Mikroanalysen.....	55
5. 2. 1. Frogn, Nesodden / Akershus Amtstidende	55
5. 2. 2. Horten / Gjengangeren.....	57
5. 2. 3. Gran, Lunner / Hadeland	60
5. 2. 4. Halden, Aremark / Halden Arbeiderblad.....	61
5. 2. 5. Farsund, Lyngdal / Lister.....	63
5. 2. 6. Sandefjord / Sandefjords Blad.....	65
5. 2. 7. Sarpsborg / Sarpsborgarbeiderblad.....	66
5. 2. 8. Ski / Østlandets Blad	68
5. 2. 9. Larvik / Østlands-Posten	70
5. 2. 10. Oppsummering av mikroanalysen	72
6. Diskusjon	73
6. 1. Makroanalyse	74
6. 1. 1. Positive kommuner	75
6. 1. 2. Negative kommuner	77
6. 1. 3. Oppsummering og sammenligning av funn i makroanalysen	79
6. 2. Mikroanalyse.....	80
6. 2. 1. Demokratisk ramme	80
6. 2. 2. Organisatorisk ramme.....	81
6. 2. 3. Kulturell ramme.....	81
6. 2. 4. Oppsummering	82

6. 3. Andre funn.....	83
7. Konklusjon.....	86
7. 1. Hva var funnene?	86
7. 2. Kan det generaliseres?.....	87
7. 2. 1. Generalisering i makroanalysen	87
7. 2. 2. Generalisering i mikroanalysen	88
8. Avslutning og veien videre	89
Litteraturliste.....	90

Tabeller

Tabell 1: Oversikt over forventede rammer, og eksempler på tilhørende indikatorer.	25
Tabell 2: Analyseskjema for mikroanalysen, med eksempler.	26
Tabell 3: Analyseskjema for makroanalysen, med eksempler.	26
Tabell 4: Norske lokale dagsaviser (4-6 opplag i uken) og deres geografiske tilhørighet.	32
Tabell 5: Aviser inkludert i det positive utvalget.	34
Tabell 6: Antallet artikler om kommunereform i positivt utvalg fra 2008 til 2019.	34
Tabell 7: Aviser inkludert i det negative utvalget.	35
Tabell 8: Antallet artikler om kommunereform i negativt utvalg fra 2008 til 2019.	36
Tabell 9: Lokale dagsaviser (4-6 opplag i uken) som har lesere i hovedsakelig to kommuner.	37
Tabell 10: Oversikt over verdiene fra searchK.	41
Tabell 11: Kategoriene i makroanalysens positive utvalg.	52
Tabell 12: Kategoriene i makroanalysens negative utvalg.	54
Tabell 13: Kategoriene fra analysen av Frogn og Nesodden kommune.	57
Tabell 14: Kategoriene fra analysen av Horten kommune.	59
Tabell 15: Kategoriene fra analysen av Gran og Lunner kommune.	61
Tabell 16: Kategoriene fra analysen av Halden og Aremark kommune.	63
Tabell 17: Kategoriene fra analysen av Farsund og Lyngdal kommune.	65
Tabell 18: Kategoriene fra analysen av Sandefjord kommune.	66
Tabell 19: Kategoriene fra analysen av Sarpsborg kommune.	68
Tabell 20: Kategoriene fra analysen av Ski kommune.	70
Tabell 21: Kategoriene fra analysen av Larvik kommune.	71
Tabell 22: Oversikt over rammene hos negativt og positivt utvalg.	79
Tabell 23: Oversikt over den enkelte kommunene og deres rammer.	82

Forkortelser

KMD	Kommunal- og moderniseringsdepartementet
STM	Structural topic model/modelling
FREX	Frequency and exclusivity

1. Innledning

Kommunereformen fra 2014 har vært et splittende politisk prosjekt. Til tross for at et stortingsflertall har enes om at større kommuner er mer egnet til å tilby bedre tjenester og mer helhetlig samfunnsplanlegging, råder det fortsatt tvil og uenighet blant øvrige deler av befolkningen. For det er nemlig ikke alle kommunene i Norge som tror på regjeringsargumentet om at reformen vil skape større og mer “robuste” kommuner. “Nasjonal fiasko”, “elitistisk reform”, “meningsløst overgrep”, og “attentat mot bygdene” er noe av det som har blitt sagt blant motstandere av reformen (Bøe, 2015; Dønnestad, 2017; Mogård & Skevik, 2016; Sølsnes, 2017). Senterpartiet, som er imot reformen, argumenterer også for at det er riktig å beholde en mangfoldig kommunestruktur, og at mer kommunalt samarbeid er et bedre svar på de problemene kommunene måtte stå overfor. På mange vis bærer partene i debatten preg av å ha en grunnleggende ulik forståelse av hva som er de reelle problemene i norske kommuner, og hva som vil være konsekvensene av reformens sammenslåinger. Når det så legges opp til at kommunene selv skal kunne bestemme om de skal sammenslås, blir argumentene viktige. Staten må gjennom sine argumenter kunne samle kommunene i felles retning, og overbevise om gevinstene ved sammenslåing. Men hva når de som er ansvarlige for å iverksette reformen (kommunepolitikere) har en annen forståelsesramme enn staten? Kan en forvente at sammenslåingene vil være vellykket da? Det er disse tankene som utgjør grunnlaget for denne oppgaven.

Kommunereformen inneholder en rekke informasjonsbaserte virkemidler (Klausen, Askim, Vabo, 2016, s. 33). Kommunal og moderniseringsdepartementet (KMD) har utarbeidet flere faglige utredninger, samt utviklet informative nettsider, som brukes til å påvirke og begrunne reformen overfor kommunene. Regjeringen har også foreslått opinionsundersøkelser som alternativ til rådgivende folkeavstemninger, ettersom folkeavstemninger lettere mobiliserer lokal motstand i kommunene (Klausen et al., 2016, s. 34). I dette forsøker regjeringen å definere hvilket informasjonsgrunnlag kommunene trenger om konsekvenser av sammenslåing, før de treffer sine beslutninger. Målet er at kommunene skal styres og påvirkes til å si ja til hensiktsmessige sammenslåinger. I den grad slike virkemidler kan være nyttige for å nå et slikt mål, er logisk nok avhengig av at kommunene også har en grunnleggende tro på hva reformen forsøker å oppnå. At regjeringen og kommunene har en samsvarende forståelsesramme av kommunereformen, blir desto viktigere.

Når det er forskjell mellom stat og kommune i hvordan de forstår problemene eller faktaene i et politisk fenomen som kommunereformen, kan det beskrives som at stat og kommune har ulike fortolkningsrammer (frames). Dette kompliserer iverksetting av politiske vedtak fordi det hindrer samarbeid og effektiv koordinering. Dette er spesielt sannsynlig ved tilfeller av kontroversiell policy, hvor det kan være uenighet om hva som utgjør selv de grunnleggende fakta rundt det politiske vedtaket (van Hulst & Yanow, 2016, s. 95). Det at det gis rom for at kommunene selv skal kunne avgjøre om de vil sammenslås, vil kunne forsterke problemet enda mer.

Problemstillingen lyder dermed som følgende: *Hvordan har fortolkningsrammer på lokalt og nasjonalt nivå påvirket iverksettingen av kommunereformen fra 2014?*

Hypotese 1: Der det er samsvar i kommunens og statens innramming av kommunereform, vil også villigheten til kommunen i å iverksette reformen være større.

Hypotese 2: Der det ikke er samsvar i kommunens og statens innramming av kommunereformen, vil også villigheten til kommunen i å iverksette reformen være mindre.

Oppgaven vil dra nytte av teori og begreper funnet i rammeanalyse, for å avdekke hvilke kontekstuelle rammer kommunene og staten har dannet seg om kommunereformen. Disse rammene er sluttproduktet av en prosess hvor aktørene innrammer en situasjon - det vil si at de forsøker å skape mening ut av et komplisert politisk fenomen. Ønsket i denne avhandlingen er å finne ut om det er variasjon i innrammingen av kommunereformen på lokalt og nasjonalt nivå, hvorvidt disse samsvarer, og sammenlikne de kommunene som er positive og negative.

I tillegg til å svare på den førnevnte problemstillingen, vil oppgaven ha som hensikt å reflektere rundt et rent metodisk spørsmål, som også er forsøkt svart på i andre studier (DiMaggio, Nag, Blei, 2013, s. 570).

Den metodiske problemstillingen lyder som følger: *Hvordan kan en samle en stor mengde tekst, redusere dens kompleksitet, og samtidig tilby tolkninger som både er valide og substansielle?*

I oppgaven anvendes en metode kalt structural topic modelling (STM), som er en variant av kvantitativ tekstanalyse. STM får støtte i forskning for å være særlig egnet til avdekke rammer (DiMaggio et al., 2013, s. 578, 582). Datagrunnlaget for analysen er lokalaviser hos kommunene, og representerer kommunenes diskurs med hensyn til kommunereform og kommunesammenslåing. Metoden bidrar til å oppdage tematiske strukturer i store samlinger av dokumenter, som avisartikler. Dette gjør den gjør ved å produsere et sett med kategorier som kan tolkes. Kategoriene består av ord som forekommer ofte og sammen i de artiklene som analyseres, og representerer hva artiklene i avisen har fokusert på ved kommunereform. Disse kategoriene vil så tolkes til å utgjøre henholdsvis følgende rammer: (1) kulturell, (2) økonomisk, (3) demokratisk, og (4) organisatorisk. På denne måten forsøkes det å gi svar på den metodiske problemstillingen.

Metodens styrke ligger i at den brukes som verktøy for å tolke rammer ut i fra store mengder tekst fra lokalaviser. Det er likevel en svakhet med lokalaviser som indikatorer for hvorvidt rammer hos kommunen er i samsvar med staten eller ikke. Lokalavisene vil ikke ha direkte og målbar sammenheng med utfallet i kommunestyrets vedtak om sammenslåing. Dette validitetsproblemet, og bruken av aviser som indikator for rammer, vil drøftes nærmere i metodekapittelet.

Metoden er fortsatt relativt ny i forskningssammenheng. Hvis man gjør et litteratursøk i den norske forskningsdatabasen Idunn, finner man ingen treff med søket “structural topic model” eller varianter av dette (<https://www.idunn.no>, søk gjennomført 10.11.2019). Bruker en Google sin akademiske søkemotor Google Scholar gir det samme søket kun 582 treff (<https://scholar.google.com>, søk gjennomført 10.11.2019). Denne oppgaven kan dermed rette et søkelys mot en nyttig metode som kan se mer bruk i fremtiden.

Denne oppgaven er også et forsøk på å bidra til forskningen på fortolkningsrammers plass i gjennomføring av policy, fortrinnsvis hvordan styring kompliseres særlig ved kontroversiell policy - samtidig som den er et bidrag til å forstå iverksetting av og utfordringer ved kommunereform og reformer generelt. Dette vil gjøres ved å analysere om staten og kommunen har hatt eller har ulike rammer ved kommunereformen. Hovedprinsippet ved teori om rammer er at problemer og politiske fenomen kan forstås på bakgrunn av ulike perspektiver, og referer til prosessen hvor mennesker danner konseptualiseringer av disse fenomenene (Chong & Druckman, 2007a, s. 104-105).

Oppgaven tar utgangspunkt i en studie som undersøker integrering av innvandrere i lys av agendadynamikk og flernivåstyring. Studien finner at effektiv flernivåstyring, dvs. effektiv koordinering mellom stat og lokale aktører, er særlig utfordrende ved kontroversiell policy hvor lokale og nasjonale myndigheter har ulik problemforståelse av integrering av innvandrere (Scholten, 2013). Dette er igjen interessant fordi dette berører hvordan iverksetting av integreringspolitiske tiltak blir gjennomført. Tanken bak denne oppgaven er å se hvordan dette også vil kunne gjelde implementeringen av kommunereformen i Norge.

I første omgang vil innledende empiri bli presentert, hvor det vil bli gitt informasjon om kommunens rolle i norsk forvaltning og historien til norsk kommunestruktur, som et bakteppe for kapittelets hovedhensikt; redegjørelse av innholdet i kommunereformen og dens gjennomføring. Deretter vil oppgavens teori bli presentert, med redegjørelse for teori om rammeanalyse, samt teoretiske resonnement om hvorfor nettopp rammeanalyse er nyttig i kontekst av kommunereformen. I samme kapittel vil også teorien operasjonaliseres, variablene bli skissert, og det vil bli undersøkt hva en kan forvente av rammer i analysen. Så vil det følge en redegjørelse av oppgavens metode og data, hvor utvalg og kriterier for utvelging blir presentert, samt beskrivelse av STM. I dette kapittelet vil også validitet og reliabilitet bli presentert og drøftet. Videre blir funn fra analysen på lokalavisene bli presentert. Analysen er todelt, én makroanalyse på to store utvalg, som består av aviser som har lesere i henholdsvis negative kommuner og positive kommuner. Den andre er en mikroanalyse, som tar for seg avisene, og deres kommuner, hver for seg. Så vil en diskusjon av analysens funn bli gjort, og om hvorvidt funnene svarer til oppgavens forventninger. Til slutt følger det en konklusjon og avslutning.

Etter oppgavens analyse og diskusjon, så viser funnene seg å ikke være i overensstemmelse med forventningene. Det er ikke støtte for å konkludere med at samsvar i rammene hos kommune og stat har betydning for villighet til å iverksette kommunereformen og kommunesammenslåing. Det er heller ikke grunnlag for å konkludere med at rammer har hatt betydning for iverksettingen av kommunereformen fra 2014. Resultatene viser dermed at til selv om mange norske kommuner har sagt nei til sammenslåing, og dermed stilt seg negative til kommunereform, så er det mange av dem som deler samme fokus og forståelse som staten.

2. Innledende empiri

Dette kapitlet vil gjøre rede for innledende empiri, med det formål å gjøre det klarere hvilken betydning kommunene har i Norge i dag, hva kommunereformen er, og hvordan den har forløpt seg. Når proposisjonen blir presentert, vil det legges et særlig fokus på kommunenes frivillighet til å sammenslå, og regjeringens argumenter bak reformen.

2. 1. Kommunens rolle i norsk forvaltning

Det er få land i verden hvor kommunene har like stor betydning som i Norge (Klausen, Renå, Winsvold, 2014, s. 113). Kommunene ivaretar en rekke oppgaver på vegne av det nasjonale fellesskapet, særlig innenfor velferdsfeltet (Christensen, Egeberg, Læg Reid, Aars, 2014, s. 136). På mange måter er kommunene statens iverksettende ledd, og et viktig redskap i å levere nasjonale velferdstjenester (Christensen et al., 2014, s. 140; Klausen et al., 2014, s. 113-114). Denne rollen som tjenesteprodusent, har gitt kommunen betydelig plass innenfor den offentlig økonomien i Norge. I 2014 var 19,3 prosent av den norske arbeidsstyrken ansatt i kommunene, og deres samlede inntekter tilsvarte 17,8 prosent av fastlands-Norges bnp (Klausen et al., 2014, s. 113).

Norske kommuner er strukturert etter generalistkommunemodellen, som kort fortalt betyr at kommunene skal ha stort sakfelt og høy grad av politisk representativitet (Christensen et al., 2014, s. 137-139). I tillegg til å ha ansvar for mange offentlig tjenester, vil modellen tilsi at alle kommuner skal ivareta de samme funksjonene. Uansett hvilken størrelse de skulle ha, enten om det gjelder Utsira kommune eller Oslo kommune, skal de være like i hensyn til oppgaver og finansiering (Christensen et al., 2014, s. 139). Alle kommuner skal også behandles likt av staten.

2. 2. Tidlig norsk kommunehistorie

Spørsmålet om kommunal inndeling i Norge har båret preg av å være et politiske tabuemne, som siden 1990-tallet knapt har blitt omtalt i politiske handlingsprogram hos norske partier (Hansen, 2016, s. 48). Dette har likevel ikke hindret staten i å gjennomføre inndelingsreformer tidligere.

Det var ikke før i etterkrigsårene at staten ble aktiv i hvordan kommuneinndelingen i Norge skulle se ut (Hansen, 2016, s. 55). Dette kom til uttrykk i nedsettelsen av Schei-komitten i 1946. Med grunnlag i deres utredninger, skulle den følgende inndelingsreformen styrke den økonomiske og administrative beredskap hos kommunene (Hansen, 2016, s. 55-56). Den møtte mye motstand i Stortinget, men partiene lyktes i å slutte seg reformen, dog noe modifisert. I 1967 var antallet kommuner redusert fra 744 til 454 (Hansen, 2016, s. 59). Som reaksjon på kritikk og motstand fra kommunene om sammenslåingene, ble Tallaksen-utvalget i 1968 oppnevnt for å vurdere mulige oppløsninger. Innstillingen anbefalte oppløsning av 9 av de 21 kommunene som ble vurdert. Dette ble i en endelig behandling også tilsluttet av Stortinget (Hansen, 2016, s. 61).

I 1989 ble et nytt utvalg oppnevnt. Christiansen-utvalget fikk kort fortalt i oppgave å vurdere kommunenes effektivitet på en rekke områder (Hansen, 2016, s. 65). Da Arbeiderpartiet la frem utvalgets innstilling i 1995, åpnet de også for at Stortinget skulle ha mulighet til å vedta sammenslåinger av kommuner, selv om det ikke var flertall for det i de berørte kommunene (Klausen et al., 2016, s. 42; Hansen, 2016, s. 66). Et flertall i Stortinget var imot dette, og vedtok den såkalte "frivillighetslinjen" - at kommuner selv skal kunne bestemme om de ønsket å bli sammenslått. Likevel ser man her de første tegnene til det som har fått større politiske aksept i ettertid, nemlig tvangssammenslåing.

2. 3. Kommunereformen 2014 - fremdriftsplan og virkemidler

Da Solberg-regjeringen tiltrådte i 2013, varslet de i sin tiltredelseserklæring (Sundvolden-erklæringen) at det skulle bli gjennomført en kommunereform i løpet av deres stortingsperiode fram til 2017. I mai 2014 ble denne erklæringen fulgt opp, og den endelige reformen ble presentert i Kommuneproposisjonen 2015 (St.prp. 95S, 2014), og ble tilsluttet av Stortinget i juni samme år. Formålet ved proposisjonen var å oppnå "robuste kommuner som ivaretar rollene som tjenesteyter, samfunnsutvikler, myndighetsutøver og demokratisk arena på en god måte for sine innbyggere" (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014a, s. 7). Dette skulle skje gjennom en reform som skulle gjøre kommunene større, og dermed mer egnede for å bli ilagt større og nye oppgaver. Endringer i befolkningssammensetningen i byer og

kommuner blir i proposisjonen presentert som en hovedutfordring. Høy befolkningsvekst, særlig i de eldre aldersgruppene, vil resultere i økt etterspørsel etter omsorgstjenester (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014a, s. 8). De større byene har i tillegg særskilte utfordringer tilknyttet rus og psykiske helseproblemer. Helt generelt vil det også være økt behov for kommunale tjenester, samt at forventninger til kvaliteten på disse tjenestene vil øke. Det kunnskapsmessige grunnlaget for påstandene i proposisjonen, og hvordan problemene skulle løses, var de rapportene som ble gitt av det utnevnte ekspertutvalget.

2. 3. 1. Vaboutvalget

Regjeringen oppnevnte 3. januar 2014 et ekspertutvalg ledet av professor Signy Vabo, professor ved høyskolen i Oslo og Akershus, som på fritt faglig grunnlag skulle foreslå kriterier som hadde betydning for oppgaveløsningen i kommunene (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014b, s. 7). Første delrapport *Kriterier for god kommunestruktur* ble gitt 31. mars samme år, og konkluderte med at de aller fleste norske kommuner var for små. Ut fra dette anbefalte utvalget ti kriterier rettet mot kommunene for at de skulle kunne utføre sine oppgaver. Disse var: Tilstrekkelig kapasitet, relevant kompetanse, effektiv tjenesteproduksjon, økonomisk soliditet, valgfrihet, funksjonelle samfunnsutviklingsområder, høy politisk deltakelse, lokal politisk styring og lokal identitet (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014b, s. 129). Det ble også gitt tre anbefalinger for å sikre god oppgaveløsning i kommunene. Uten å se nærmere på alle tre, har særlig anbefalingen om at kommunene skal ha en befolkning på mellom 15-20 000 innbyggere fått mye oppmerksomhet (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014b, s. 70).

1. desember samme år avga ekspertutvalget sin sluttrapport, som tar utgangspunkt i kriteriene fra første utredning, og vurderer om det er behov for tilleggskriterier, eller eventuelt justeringer av kriteriene fra første delutredning, samt at de har sett på hvilke nye oppgaver som kan bli overført til de nye større kommunene (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014c, s. 5). Utvalget konkluderte med at det ikke var behov for tilleggskriterier, da de fant at kriteriene fra første rapport var tilstrekkelige (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014c, s. 166). De anbefalte også nye oppgaver til kommunene, blant annet en rekke omsorgstjenester som barnevern, rehabilitering og rusbehandling.

2.3.2. Proposisjonen

Argumentene som en finner i proposisjonen bygger i stor grad på ekspertutvalgets anbefalinger (Klausen et al., 2016, s. 30-31). I Solbergregjeringens politiske plattform og i ekspertutvalgets vurderinger, legges det særlig vekt på argumentet om at en reform vil styrke kommunenes fagkompetanse (Klausen et al., 2016, s. 28). Tilstrekkelig fagkompetanse vil være “en fordel for eksempel i vanskelige barnevernssaker, for ressurskrevende tjenester og for en bedre ledelse og utvikling av omsorgs- og utdanningstjenestene” (Regjeringen, 2013, s. 47). Et annet argument er at økning i kommunale oppgaver og ansvarsområder som følge av velferdsstatens framvekst, har medført politiske ønsker om større og sterkere kommuner. Kommunegrensene slik de så ut før reformen reflekterer heller ikke grensene tilknyttet arbeidsliv, bosettingsmønster og næring. Et annet argument er kommunesammenslåing som redskap for effektivisering. Større kommuner kan gi stordriftsfordeler, og sammenslåing kan gi mer ansvarlig økonomisk styring. Regjeringens begrunnelser for kommunereformen legger dog lite vekt på slike økonomiske innsparinger.

I proposisjonen blir det lagt opp til to ulike løp i reformperioden, et for de kommuner som allerede vedtar sammenslåing før høsten 2015, og et hovedløp for kommunene som vedtar sammenslåing før sommeren 2016. I det første løpet legges det opp til at endringene kan tre i kraft 1. januar 2018, og at vedtak følges opp fortløpende av kongelige resolusjoner. I denne prosessen skal kommunene sende søknad om sammenslåing til departementet, som deretter gjør en “vurdering av om de foreslåtte sammenslåingene er i tråd med målene for reformen” (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014a, s. 51). Departementet har også myndighet til å flytte en kommune over til annet fylke i forbindelse med sammenslåing. I det andre løpet legges det opp til at endringer i kommunestruktur trer i kraft senest 1. januar 2020. Det legges også til grunn at enkeltkommuner ikke kan “stanse endringer som er ønsket og hensiktsmessige ut fra regionale og nasjonale hensyn” (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014a, s. 51).

Regjeringen har myndighet til å foreslå sammenslåinger som vil kunne være i strid med de foreslåtte kommunenes lokale vedtak (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014a, s. 51). Det betyr i praksis at regjeringen, slik det har blitt mye omtalt som, kan “tvangssammenslå” kommuner. Flere formuleringer i proposisjonen og i KMDs skrivelser, antyder at “frivillighetslinjen” i spørsmål om kommunestruktur står for fall (Klausen et al.,

2016, s. 32). Regjeringen har gjort det klart at det er aktuelt å foreslå sammenslåinger som avviker fra de lokale vedtakene. Det fremgår også fra departementet at det er ønskelig med lokal enighet fra kommunene, men at dette ikke er noe krav.

2. 3. 3. Gjennomføring av reformen så langt

I reformens oppstartsfasen, ble det gjennomført innbyggerhøringer i om lag 350 kommuner mellom april 2014 og september 2016 (Askim, Klausen, Vabo, 2017, s. 13). Innbyggerhøringer er et tiltak kommunene kan bruke for å styrke kontakten mellom den respektive kommune og innbygger, hvor på et tilfeldig utvalg av innbyggere samles i en gruppe og uttaler seg i en viktig sak (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2009). I nært 200 kommuner ga høringene flertall for sammenslåing (Askim et al., 2017, s. 13). Innbyggere i større kommuner var mer positive enn i de små kommunene. Velstående kommuner med sterkere økonomi var mindre villige til å slå seg sammen med nabokommune med svakere økonomi, som på sett og vis ville vært nødt til å ta nabokommunens “regning”.

Mellom 2015 og 2016 ble det undertegnet 143 intensjonsavtaler om sammenslåing mellom 299 kommuner, men flere av disse har ikke blitt realisert (Askim et al., 2017, s. 13). I flere tilfeller gikk lokale rådgivende folkeavstemninger imot forslag om sammenslåing. Deltakelsen i folkeavstemningene lå en god del lavere enn ved deltakelsen i kommunevalg, og det var særlig i de minste kommunene hvor det ble mobilisert mange velgere. I de større kommunene kan innbyggere dermed ha vært mer likegyldige til resultatet.

Tall fra 2017 viser at omtrent 150 kommuner har fattet positivt vedtak om sammenslåing. Men i mange tilfeller har disse ikke gått igjennom, ettersom kommunepartnerne ikke vedtok det samme (Askim et al., 2017, s. 13). Det er også flere av de minste kommunene som opprettholder sin størrelse. 19 av de 27 kommunene med under 1000 innbyggere vil beholde sin størrelse. Flere av de nye kommunene vil derfor ikke oppfylle regjeringens kriterier for “robusthet”. Reformen har uansett vært vellykket i å slå sammen i alt 118 kommuner til 46 nye kommuner.

3. Teori

I dette kapitlet vil de teoretiske grunnlaget for avhandlingen bli redegjort for. Første delkapittel omhandler rammeanalyse, som søker å kartlegge og forklare hvordan og hvorfor grupper danner ulike oppfatninger av et politisk fenomen. I andre delkapittel vil teoretiske resonnement og argument for å bruke rammeanalyse bli presentert, som kontroversens plass i policyforhandling, bruk av argumentbasert styring, og konsekvensene av beslutningsmakt hos lokale styringsnivå. De teoretiske resonnementene bidrar til å belyse hvorfor en slik analyse er fruktbar og nyttig. Til slutt vil det følge en kort presentasjon av tidligere forskning på rammer og innramming.

3. 1. Rammeanalyse

3. 1. 1. Hva er det som analyseres?

I likhet med fokus på problemforståelse, er Rein & Schön (1999) opptatt av hvordan policyrelevante aktører forstår fakta, problemer og mål i en policy ulikt (dermed ulike fortolkningsrammer), og hvordan slik forståelse skaper og vedlikeholder rammer. I sitt arbeid fant de at policyrelevante aktører snakket forbi hverandre, og var uenige om selv de mest grunnleggende fakta i den policyrelevante situasjonen. Analyser av de administrative og legale prosesser i mislykket policy er dermed ikke nyttig, da det er selve definisjonen av hva policyen skal løse som er kilden til utfordringer (van Hulst & Yanow, 2016, s. 95). Derfor er rammeanalyse å foretrekke.

Å gjennomføre en rammeanalyse, er å fokusere på diskusjonen rundt policy, enten det er muntlig eller skriftlig, og å utforske hvordan situasjonsspesifikk innramming bidrar til å skape splid mellom policyrelevante aktører (van Hulst & Yanow, 2016, s. 96). I en slik analyse ser en på hvordan innramming oppnår følgende: “(a) highlighting certain features of a situation, (b) ignoring or selecting out other features, and (c) binding the highlighted features together into a coherent and comprehensible pattern” (van Hulst & Yanow, 2016, s. 96). Bak disse ligger det en rekke prosesser, som vil bli beskrevet i et senere kapittel.

3. 1. 2. Definisjoner

Teori om rammer og innramming tilhører en lang tradisjon om forskning på medias påvirkning, og har ulik mening i ulike fagdisipliner. Tradisjonelt har teori om innramming bakgrunn fra medie- og kommunikasjonsvitenskap, og vært en utvidelse av teori om agendasetting (Weiss, 2009). Agendasetting-teori, slik den først ble formulert av McCombs og Shaw (1972), forklarer forholdet mellom hvordan media fokuserer på bestemte tema, og hvordan publikum opplever de som relevante og viktige (Weiss, 2009).

I denne oppgaven vil det derimot rettes oppmerksomhet mot hvordan analyse av innramming og rammer kan bidra til å forstå politiske prosesser. Fokuset blir lagt på hvordan media kan er et uttrykk for policyrelevante aktører sine rammer, snarere enn hvordan media påvirker individer. De definisjoner som fremgår om innramming og rammer i de kommende avsnitt, reflekterer også dette fokuset.

Innramming

Innramming kan defineres som “the interactive, intersubjective process through which frames are constructed” (van Hulst & Yanow, 2016, s. 93). Den er interaktiv og intersubjektiv i den forstand at innramming produseres i kraft av personen selv, og personen i samspill med omverdenen. Innramming danner både en modell av verden, som reflekterer tidligere erfaring og tolkning, og en modell for videre handling i den verden (van Hulst & Yanow, 2016, s. 98). Rammer er et produkt av dette. Men mens innramming er en dynamisk og fleksibel prosess, er rammer statisk, og mer egnet for typologisering (van Hulst & Yanow, 2016, s. 93-94). Et eksempel ville vært en person som inngår i innramming av kommunereformen gjennom samtale med venner, ved å lese nyheter, eller ved å hente fra tidligere erfaring med kommunepolitikk, for deretter å danne en ramme som bidrar til å tolke og forstå kommunereformen. Det er flere faser i hvordan opprettelse av rammer foregår, og det kan utvikles svært forskjellige rammer.

Rammer

I denne oppgaven skilles det mellom *retoriske* rammer og *handlingsrammer*. Den første er de implisitte rammer som utgjør argumenter og historier ment for overtalelse i policydebatt (Schön & Rein, 1994, s. 32). Gjennom overtalelse, rettferdiggjøring, og symbolbruk, vinkler større grupper politiske saker på en måte som skal forene og alliere en stor mengde mennesker. Sistnevnte ramme, implisitte *handlingsrammer*, er de som bestemmer innholdet i lover, prosedyrer, vedtak o.l. (Schön & Rein, 1994, s. 32-33). Handlingsrammer kan igjen typologiseres til *institusjonelle* rammer, altså hvilke særegne rammer som kjennetegner en institusjon (f.eks. kommunal- og moderniseringsdepartementet), eller *policyrammer*, som er den spesifikke rammen om en situasjon som en institusjonell policyaktør benytter, og til slutt *metakulturelle* rammer, som utgjør grunnlaget til de to førnevnte rammene, og har et langt større og mer generelt preg. Når rammer blir omtalt i denne oppgaven, rommer det alle disse definisjonene, med mindre det eksplisitt blir sagt annerledes.

3. 1. 3. Stadier i innramming

Innramming som prosess foregår i fem stadier, og kommunereformen vil bli brukt som eksempel. Disse fem er: Meningsskaping, selektering, navngivning, kategorisering og historiefortelling.

Det første er *meningsskaping*, og er prosessen som danner grunnlaget for innramming og omfatter hva innramming dreier seg om generelt. Dette er når policy-relevante aktører gjør mening ut av policy-relevante situasjoner, som først og fremst er tvetydige (van Hulst & Yanow, 2016, s. 97). Disse kan være aktører som enten er formelt involvert i policy-prosessen, eller kun tilskuere (f.eks. kommunepolitikere og innbyggere som forsøker å skape mening ut av formålet ved kommunereform) (van Hulst & Yanow, 2016, s. 97). I møte med tvetydige og problematiske situasjoner forsøker aktører, bevisst eller ubevisst, å finne svaret på spørsmålene: "Hva er det som foregår her?" (van Hulst & Yanow, 2016, s. 97). I disse situasjonene, dannes mening i samspill med personer, handlinger, hendelser, språk, og til og med objekter som lyder og bilder (van Hulst & Yanow, 2016, s. 98). Av dette gjør seg en også tanker om hva som er de faktiske målene og problemene ved policyen. Kommunereformen er eksempelvis en sammensatt reform som søker å løse mange problemer samtidig, i

meningsskaping blir den gitt en bestemt mening (hva som er de faktiske problemene og målene), og gir videre et grunnlag for *selektering*, *navngivning*, og *kategorisering*.

Å *selektere*, er å velge aspekter ved fenomenet som krever oppmerksomhet (f.eks aspekt om størrelse, nærhet til tjenester, identitet osv.). Man *navngir* dem, og så *kategoriserer* (ikke fylke, men kommune, ikke gradvis endring, men reform osv.). *Selektering* betyr å prioritere noen aspekt ved en tvetydig situasjon fremfor andre, med den hensikt å danne seg et lettfattelig mønster av situasjonen. Dette er en politisk handling, men også en handling som gjøres av ren praktisk nødvendighet. I selektering så sensurerer en implisitt andre aspekt som ikke er i fokus, og er politisk i den grad en velger de aspekt som andre sosiale grupper oppfatter som bekymringsverdige. Men selektering er også gjort på bakgrunn av praktiske årsaker, siden det er begrenset hvor mye informasjon en aktør kan tolke på samme tid. Deretter følger *navngivning*, som gjerne henter fra metaforer. Disse er konsepter som har klar betydning i andre situasjoner og sammenheng, som gjør hva som foregår i denne situasjonen tydeligere. For eksempel “eliten” eller “robust”. Til slutt følger *kategorisering*, som i seg selv er en form for navngivning, og er å identifisere noe som “dette”, men ikke “det” (van Hulst & Yanow, 2016, s. 99-100). Dette etablerer eksplisitt forskjellen mellom for eksempel venner og fiender, bygd og by, rammede og ikke-rammede - hva enn som er relevant for situasjonen (van Hulst & Yanow, 2016, s. 100).

Til slutt er innramming også *historiefortelling*, som danner det narrative elementet i et ramme. Mens navngivning og kategorisering kan uttrykkes i ett ord (f.eks eliten), går historier i dybden på det som oppfattes som et policyproblem, og dens løsning (van Hulst & Yanow, 2016, s. 100). I kommunereformen kan historier være “kamp mot eliten”, “nei til sentralisering” eller “stordriftsfordeler” - alle uttrykk som fremkaller assosiasjoner og tanker om tidligere erfaring. I historier blir trekkene ved en policy beskrevet, og en aktør forklarer til seg selv og andre hva som har skjedd, hva som foregår, og hva som bør skje med hensyn til policyen. I tvetydige policysituasjoner, som kommunereform, kan det være flere aktører som er uenige om hva som er problemet eller målene (van Hulst & Yanow, 2016, s. 101). Historier fra policyrelevante-aktører går gjerne tilbake i tid, til et tidspunkt hvor “alt var bedre”, og gir kontekst til når bestemte bekymringer kom på banen (van Hulst & Yanow, 2016, s. 101). Dette kan bli brukt både til å overtale, men også til å lytte til andres meninger og syn, ved å reflektere og til og med lage ny ramme (van Hulst & Yanow, 2016, s. 101).

3. 1. 4. Hva er det som kan innrammes og hvilke fortolkningsrammer oppstår?

I løpet av en policyprosess som kommunereformen, kan tre ulike aspekt ved den innrammes: innholdet i problemet policyen forsøker å løse, identiteten og forholdene hos aktørene involvert i prosessen, og prosessen i seg selv (van Hulst & Yanow, 2016, s. 102). Disse skal bli utdypet nærmere i de kommende avsnitt.

Å innramme problemet som en policy søker å løse, er å innramme “hva” policyen dreier seg om (van Hulst & Yanow, 2016, s. 102). Som beskrevet tidligere, kan aktører ha veldig ulike oppfatninger av problemet i fokus, og dermed skape konflikt. En mer “effektiv” kommune kan ha flere betydninger, avhengig av hvem en spør. I dette kan personen velge, eller selektere, hva som er viktig i en effektiv kommune. Noen vil rette oppmerksomhet til nærhet til tjenester, og kvalitet på tjenestene, mens andre fokuserer på en kommuneøkonomi som ikke går i minus. Deretter kan personen navngi, det vil si å knytte metaforer og tidligere erfaring til ordet. For noen kan kanskje “effektiv” ha negative assosiasjoner, at å spare penger får prioritet over kvalitet. Til slutt kan ordet også kategoriseres; at effektivitet handler om økonomi, eller om et mangfold av offentlig tjenester. Implisitt i kategoriseringen er også det å sensurere og utelukke andre mulige aspekt som kunne blitt inkludert.

Videre kan identitet og forholdet mellom aktørene i policy og kommunereformen innrammes. Konflikt kan så oppstå i hvordan policyrelevante aktører oppfatter sin egen og andre aktørers identitet, og forholdet mellom disse (van Hulst & Yanow, 2016, s. 102). Innramming bidrar til å skape identiteter, og policyrelevante aktører kan knytte identitet tett opp til en bestemt ramme (van Hulst & Yanow, 2016, s. 102). Identitet utgjør hvem man er, og hvordan man forstår seg selv, og er dermed svært viktig for de fleste. Ved identitet og den tilhørende innrammingen, vil mennesker kunne “discover their calling, earn their keep, find friends or partners, or be in some other way(s) drawn into the articulation of a particular innramming of a policy issue, or tied in with the organization or group that has constructed, supported, or fought that innramming” (van Hulst & Yanow, 2016, s. 102). Aktører blir dermed emosjonelt, sosialt, psykologisk og kulturelt investert i sine problemer (van Hulst & Yanow, 2016, s. 102). Å endre sine meninger om en kontroversiell policy er derfor ingen enkel prosess, fordi det impliserer at man mister en del av seg selv, og hvem man er (van Hulst & Yanow, 2016, s. 102).

Til slutt kan selve prosessen i gjennomføringen av policyen innrammes. Det narrative rundt hvilket parti eller politiker som foreslo kommunereformen, eller hvem som stemte hva, sier lite om det faktiske innholdet i den, men kan si mye om det sosiale og kulturelle som omringer den (van Hulst & Yanow, 2016, s. 103).

3. 1. 5. Hvilke kriterier er det for at noe kan være en ramme?

Schön og Rein (1994) beskriver det som kan kalles “rammekriterier”, mer presist hvilke faktorer som må være tilstede for at noe kan kalles en ramme (s. 44). Det første kriteriet beror seg på i hvilken grad rammen, og argumentene som ligger bak, sier noe om kausalitet. Av betydning er det om abonnenter av rammen har en bestemt forståelse av årsak og sammenheng i saken det gjelder. For eksempel vil en økonomisk ramme i kommunereformen inneholde kausalitet om bedre kommuneøkonomi vil skape bedre kommuner. Andre rammer kan inneholde verdier om at sammenslåing vil svekke kommunens identitet.

Kriterie nummer to er i hvilken grad rammen gir en etisk vurdering av hva som er riktig og galt. I saken som vedrører policy, vil abonnenter, gitt at det er ulike rammer, også ha ulik oppfatning av hva som er rett og galt. For eksempel kan det i en ramme være etisk riktig å forsvare kommunens “rett” til selvhevdelse, og dermed nekte sammenslåing.

Det tredje kriteriet dreier seg om koherens og sammenheng, og er i hvilken grad rammen rommer noen unike verdier, og i hvilken grad det har et konsekvent og langsiktig perspektiv på saken det gjelder. Et viktig kriterium blir dermed om rammen har eksistert over lenger tid, og at den innehar noen verdier som gjør at den skiller seg fra andre rammer.

Det siste kriteriet handler om fruktbarhet, og i hvilken grad problemene som innrammes kan løses. For eksempel om det blir gitt en løsning på problemet som skiller seg fra andre rammers løsninger (Schön & Rein, 1994, s. 44-45).

3. 2. Teoretiske resonnement for bruk av rammeanalyse

De teoretiske resonnementene som blir presentert i dette delkapittelet, vil bidra til å illustrere hvorfor rammeanalyse er nyttig for å forstå fenomenet som er kommunereform og kommunesammenslåing. For det første bærer reformen preg av å være svært kontroversiell,

hvor lokale og nasjonale aktører er i uenighet om hva som er de virkelige forholdene i kommunene. I så henseende later det til at de kan ha ulike fortolkningsrammer, og teori om policykontrovers illustrerer hvilke utfordringer dette kan ha. Det andre resonnementet dreier seg om argumentbaserte styringsvirkemidler, og tilsier at statens bruk av mykere styring vil gjøre det desto viktigere at det nettopp er enighet mellom partene for å gjennomføre reformen på en vellykket måte. Til slutt følger resonnementet om “joint-decision trap”; at kommunenes mulighet til å nekte sammenslåing også gjør felles forståelse vesentlig.

3. 2. 1. Policykontrovers og policyuenighet

Når det er uenighet om hva som er selve problemet i kommunereformen, og policy generelt, er det nyttig å skille mellom de uenighetene som ikke løses, og de som kan løses. Grad av konflikt eller kontrovers har stor betydning for hvor vellykket iverksettingen av policyen vil være.

I policy er konflikt som regel en selvfølgelighet, og kommunereformen er intet unntak. Likevel er det nyttig å skille mellom to former for konflikt: de som kan løses eller enes om som følge av nøktern argumentasjon, og de som ikke kan det. Førstnevnte omtales som *policyuenighet*, og sistnevnte *policykontrovers*. Policyuenighet referer til de disputer hvor involverte parter kan løse saksrelevante spørsmål ved å se til fakta i saken eller situasjonen (Schön & Rein, 1994, s. 3). Partene benytter i denne situasjonen fakta som alle kan enes om. Policykontroverser derimot, kan ikke løses ved å appellere til fakta, ettersom partene ikke er enige om hvilke grunnleggende fakta som foreligger i spørsmålene de søker å løse (Schön & Rein, 1994, s. 4). Saker som disse blir sjeldent “fullført”, og forblir en kilde til konflikt over lang tid, også i iverksettingen.

Det er grunn til å mene at kommunereformen bærer preg av å være en såkalt “policykontrovers”. Konflikten består av flere involverte parter, som i lang tid har vært uenige om hvordan reformen skal gjennomføres og hva som er de reelle problemene kommunen står for. Rammeanalyse vil i så henseende være særlig egnet til å kartlegge og forklare hvilke oppfatninger kommunen og staten i kommunereformen har.

3. 2. 2. Argumentbaserte styringsvirkemidler

Å se på statens styringsvirkemidler ved kommunereformen kan belyse mulige årsaker til at iverksettingen av reformen har vært utfordrende. Jeg legger til grunn i de kommende avsnitt at

reformen har blitt gjennomført primært ved hjelp av såkalte “myke” reform-virkemidler (Askim et al., 2017, s. 10). Dette vil befestes ved å henvise til forskning på styringsvirkemidler, og særlig “oppmuntrende kontroll” (oversatt fra engelske “hortatory controls”) som en kan finne i Gormleys (1989) typologisering. Ved bruk av denne typen virkemidler, vil enighet om policy og problemene den søker å løse være særlig viktig.

Oppmuntrende virkemidler er en strengere variant av de mykeste virkemidlene staten har til rådighet, og en mykere variant av de sterkeste (Gormley, 1989, s. 12-13). Disse utspiller seg gjerne i form av trusler, insentiver, og lovnader. I ordets betydning, så er de ment å “oppmuntre” til, og samtidig legge press på offentlig ansatte til å gjøre en bestemt handling. Virkemidlene kan likevel variere i hvilken grad de er overtalende eller katalytiske, alt etter alvorlighetsgrad. Blir konsekvensene av å ikke følge insentivet eller trusselen alvorlig nok, blir også spillerommet til den offentlige ansatte tilsvarende innskrenket. Da ligner det mer et overtalende virkemiddel, og motsatt er tilfellet ved det katalytiske.

Jeg mener at virkemidlene brukt av staten i kommunereformen best kan betegnes som argumentbaserte virkemidler, og at disse ligner oppmuntrende virkemidler. Sett bort i fra situasjoner hvor kommuner blir tvangssammenslått, er det få “ordre” som likner det man kan kalle overtalende virkemidler. Samtidig står heller ikke kommunene fritt til å bestemme selv hvordan de ønsker å løse sine problemer, slik det ville vært ved tilfellet av katalytiske virkemidler. Det blir dermed fruktbart å se styringen i lys av argumenter og oppmuntrende virkemidler. Argumentene kan forstås som insentiver, det vil si, at regjeringen lover et positivt utfall hvis kommunene velger å sammenslå. De er samtidig trusler, ettersom de viser til negative konsekvenser skulle de velge å ikke sammenslå.

Ettersom reformen styres av regjeringen gjennom såkalte “myke” styringsvirkemidler, og styring gjennom argumentasjon, vil det være desto viktigere at kommunene har tillit og tiltro til argumentene de blir servert. Er ikke denne tilliten tilstede, vil heller ikke styringen være god. Rammeanalyse vil kunne bidra til å forstå om denne tilliten er tilstede hos kommunene, og hvorvidt kommunene er enige og bruker samme argument om kommunereform som staten.

3. 2. 3. Joint-decision trap

Når underliggende institusjonelle nivå, som kommuner, har medbestemmelse i nasjonal policymaking, kan iverksetting av policy bli vanskeligere og mindre effektivt (Blom-Hansen, 1999, s. 36). Dette fenomenet har fått navnet “joint-decision trap” (Blom-Hansen, 1999, s. 36).

En sentral variabel i “joint-decision trap” er om staten har frihet til å løse problemer på sin egen måte, og at de ikke er bundet til å handle etter underordnede myndigheters interesser (Blom-Hansen, 1999, s. 43). Situasjoner hvor en slik “felle” kan oppstå kjennetegnes ved to hovedtrekk: For det første at beslutninger tatt på sentralt nivå er avhengig av støtte fra aktører utenfor og/eller underordnet staten, og for det andre at denne støtten må være enstemmig eller tilnærmet enstemmig (Blom-Hansen, 1999, s. 40). Den nasjonale myndighets fleksibilitet og frihet til å handle som den selv vil er dermed avgjørende for hvor sterk “fellen” blir.

Når kommunene har medbestemmelse i hvordan reformen skal gjennomføres, er det igjen vesentlig at de har tro på argumentene bak reformen for at den skal være vellykket. Igjen vil rammeanalyse være å foretrekke, ettersom den kan forklare hva årsakene kan være til at kommunene ikke støtter kommunereformen, og om de deler samme oppfatning om reformen som staten.

3. 3. Kort om tidligere forskning

3. 3. 1. Flernivåstyring og ulik problemforståelse

I en studie referert til i denne oppgavens innledning, undersøkes integrering av innvandrere i lys av agendadynamikk og flernivåstyring. Uten at forfatter selv definerer konkret hva agendasetting og agenda er, blir det beskrevet som et fenomen som påvirker hvordan policyproblemer blir oppfattet eller “innrammet” (Scholten, 2013, s. 218). Dette anses derfor som nært knyttet opp til teori om rammer og innramming.

Studien avdekker at innramming/agendasetting er nivåspesifikk (lokal, nasjonal) og at dette skaper ulike rammer som igjen kompliserer effektiv flernivåstyring (Scholten, 2013, s. 234). Når det er uenighet om selve definisjonen av problemet ved en policy, vil det bli skapt ulike rammer også i kontekst av flernivåstyring (Scholten, 2013, s. 234). En slik konflikt fører videre

til at nasjonale myndigheter i større grad avhenger av sentraliserte styringsformer for å gjennomføre policy (Scholten, 2013, s. 234). Det var også stor variasjon de siste årene i hvorvidt lokale eller nasjonale myndigheter skulle løse og gjennomføre policy (Scholten, 2013, s. 234).

3. 3. 2. Andre studier

Foreliggende studier om innramming indikerer at personer er mer tilbøyelige til å dele samme problemforståelse som partiet de føler tilhørighet til (Slothuus & Vreese, 2010, s. 1-2). Dette er særlig tilfellet i saker som har tydelige politiske skillelinjer, og hvor personer er politisk bevisste (det vil si sterk partitilhørighet). Interessant nok, er de som er mindre politisk bevisste bedre i stand til å motstå partienes foretrukne rammer. Dette viser ifølge forfatterne at mennesker er mindre utsatt for innramming fra andre kilder som man først har trodd (Slothuus & Vreese, 2010, s. 2).

I en annen studie rettes det lys mot hvilke effekter prediktive appeller har, eller hva mennesker “tror kommer til å skje” ved en policy. Her avdekkes det at personer er mer tilbøyelige til å tro at negative utfall ville oppstå (Jerit, 2009, s. 423). Dette omtales i studien som “retoriske begrensninger”, og vil ha konsekvenser for både hvordan problemer omtales samfunnet, og således for hvilke beslutninger som tas, og hvordan policy blir iverksatt.

I en studie av offentlig opinion i konkurrerende demokratier, undersøkes effektene av sterke og svake rammer. En sterk ramme oppfattes som svært overtalende, mens en svak ramme gjør ikke det. De finner at i kontekster hvor det eksisterer både svake og sterke rammer, blir de svake rammene dominert av de sterke (Chong & Druckman, 2007b, s. 651). I slike situasjoner har svake rammer liten effekt. I samme kontekst kan svake rammer medføre at personer går i motsatt retning av den svake rammen, enn hvis rammen ikke eksisterte i det hele tatt.

Avslutningsvis, har det også blitt funnet at effektene av elitenes innramming har liten effekt på andre personer når de er i situasjon med motstridende rammer (Druckman & Nelson. 2003, s. 737).

3. 4. Operasjonalisering

3. 4. 1. Spissede problemstillinger

Kommunereformen og kommunesammenslåinger er et egnet fenomen å gjennomføre en rammeanalyse på, og i dette delkapittelet vil det utledes mer presise problemstillinger ut i fra teorien om innramming og rammer.

Den første presiserte problemstillingen er som følger:

1. *Hvilke rammer har blitt skapt, og hva kjennetegner disse rammene?*

Her blir det viet fokus til de spesifikke karakteristikene ved rammene som henholdsvis stat og kommune produserer. En forventning er at kommuner som har sagt nei til sammenslåing, vil ha en type ramme som skiller seg fra rammer både hos staten og positive kommuner. Innholdet i rammene, og karakteristikene ved dem, avgjøres av hvilke ord og uttrykk som den respektive aktørene benytter seg.

Andre problemstilling lyder som følger:

2. *Hvilke forskjeller er det i rammene hos staten og kommunene?*

Som en fortsettelse av forrige problemstilling, rettes lyset her mot hva som er forskjellene mellom de rammene som blir produsert hos respektivt positive kommuner, negative kommuner, og staten. Rammeanalyse er som beskrevet tidligere særlig egnet ved fenomen som er kilde til konflikt, og hva som utgjør årsakene til denne konflikten finner en i kontrastene mellom partenes rammer.

Tredje og siste problemstilling er som følgende:

3. *Hvis en kommune sin ramme er sammenfallende med statens, vil den være eller ha vært villig til å vedta kommunesammenslåing i kommunestyret? Gjelder det motsatte hvis det motsatte også er tilfellet?*

Denne problemstillingen berører den iverksettende problematikken ved kommunereformen, nettopp om rammene har hatt en virkning på hvor vellykket reformen har vært å gjennomføre.

Når rammer har blitt identifisert hos kommunene, og hvorvidt rammene er sammenfallende med statens, kan en se på om kommunene har hatt positive eller negative sammenslåingsvedtak i kommunestyrene for å se hvilken effekt sammenfallende rammer kan ha hatt.

3. 4. 2. Avhengig og uavhengig variabel

I denne oppgaven vil antagelsen om sammenheng mellom grad av sammenfall i rammer hos stat og kommune, og vedtak om sammenslåing i kommunestyret testes. De uavhengige variablene er rammer hos stat og kommune, altså årsak, og hvorvidt disse rammene er sammenfallende mellom stat og kommune. Sammenfallende rammer betyr at kommunene er opptatt av de samme temaene som staten er, slik det kommer til uttrykk i de respektive lokalavisene og regjeringens proposisjon. Så vil variabelens virkning på villighet til å gjennomføre kommunereformen, som er avhengig variabel, altså effekt, undersøkes. Det bærende argument er at kommuneaktørers fokus på spesifikke tema og problemer gir grunnlag for å utlede om rammer, og hvorvidt de er lik statens rammer har betydning for om kommunen har vedtatt eller ikke vedtatt sammenslåing, altså avhengig variabel, og dernest hvor vellykket kommunereformen har vært. Avhengig variabel er om en kommune har vært villig eller uvillig til å sammenslå, og kategoriseres til enten “positiv” eller “negativ”. En kommune har vært “positiv” hvis det ble vedtatt sammenslåing i kommunestyret, og “negativ” hvis det motsatte har vært tilfellet.

Scenariet av interesse i denne oppgaven, er om stat og kommune er opptatt av de samme temaene - uavhengig om de er uenige eller enige med argumentene tilknyttets tema. For eksempel kan både kommune og stat være opptatt av, og ha ramme som er hovedsakelig økonomisk, men fortsatt være uenige i detaljene ved det. Utenom å sammenlikne rammene hos kommuner og staten, vil også rammene på tvers av de henholdsvis positive og negative kommuner sammenliknes.

Kommune inngår først i innramming, som inkluderer historiefortelling og kategoriseringer - som etter hvert dannes til rammer. Disse dataene hentes fra de respektive kommunenes lokalavis-artikler. Disse rammene vil så enten være i konflikt eller konvergens mellom kommune og stat, det vil si om de har fokusert på samme tema i kommunereform og kommunesammenslåing, som så har virkning på villighet til å sammenslå.

3. 4. 3. Operasjonalisering av rammeanalyse

I dette delkapittelet vil rammeanalysen operasjonaliseres på en måte som gjør den mer anvendelig for drøfting i det senere analysekapittelet. Utenom operasjonaliseringene som blir beskrevet i kommende avsnitt, vil rammeanalysen også operasjonaliseres av analysemetoden som vil bli beskrevet i metodekapittelet. Å se på aspekt, kategoriseringer, og historie, er å se på prosessene ved innramming. Når disse beskrives og identifiseres, kan det bidra til å lettere forstå innholdet i rammen som disse utgjør. Det er viktig å merke at disse kun utgjør én måte å gå frem på ved analyse av rammer. I denne oppgaven er det brukt som en fremgangsmåte for lettere å beskrive innholdet i dem. Dette er valgt fordi det å belyse kategoriseringer og historier i en så stor mengde tekst, selv etter den kvantitative tekstanalysen, kan være utfordrende.

Aspekt og kategoriseringer

Å identifisere kategorier i rammene som avdekkes i analysen, er å finne hvilke “merkelapper” som har blitt gitt kommunereformen, og hvilke aspekt ved reformen som har blitt viet mye oppmerksomhet. Hva som blir fokusert på i kommunereformen er operasjonalisert til hvilke forhold ved reformen som avisartiklene og stortingsproposisjonen har skrevet særlig mye om. En indikator er dermed hvor mye det har blitt skrevet om ett aspekt til sammenlikning med andre. Den kvantitative tekstanalysen er svært egnet til å avdekke disse aspektene, og vil bli forklart nærmere i metodekapittelet. Kategoriseringer vil bli identifisert i artiklene resultatene fra analysen viser å være mest sentrale. Kategoriseringer er de tilfelle artiklene danner lettfattelige kategorier eller “merkelapper”, som for eksempel “bygd versus by”.

Historie

Å identifisere innramming som historiefortelling, er å avdekke hvilke enkelte aspekt ved kommunereformen knyttes sammen for å danne en “lettfordøyelig” fortelling. Dette er å se på hvordan avisartikler og stortingsproposisjon sier noe om hva som har blitt gjort tidligere, hva som gjøres nå, og hvordan ting bør gjøres i fremtiden. Disse har også affektive trekk, og appellerer til følelser. Indikatorer er ord og uttrykk i avisartikler og proposisjon som er affektive og ladede. De kan også ganske enkelt være “fortellinger” som blir fortalt. Disse vil bli

operasjonalisert ved å se på artiklene som tilhører de mest populære kategoriene fra STM-analysen.

3. 4. 4. Forventede rammer hos stat og kommuner

Kommuner

Før resultatene fra tekstanalysen tolkes, er det nyttig å skissere noen forventede rammer eller potensielle rammer som et utgangspunkt for å tolke ord, uttrykk og argumenter fra tekstanalysen, og hvilke rammer disse kan utgjøre. I dette vil det også nyttes tidligere forskning på tema. Det er likevel viktig å understreke at disse kun brukes som en “rettesnor” i tolkningen av resultatene og hvilke rammer de kan være, ettersom resultatene fra analysen kan vise seg å avvike fra hvordan rammene blir skissert i kommende avsnitt. Er det tilfellet, vil andre rammer bli beskrevet. Rammene i oppgavens analyse forventes å være enten: (1) kulturelle, (2) demokratisk, (3) økonomiske eller organisatoriske (4).

Ved en kulturell ramme vil identitet, kultur og historie stå sentralt, og hvorvidt kommunen føler seg “forskjellig” fra andre kommuner. Her ligger fokuset på en felles identitet i kommunen, og at de deler samme “historie”. En mulig konfliktlinje i denne rammen tilknyttes de påståtte kulturelle forskjellene mellom nabokommuner (Hansen, 2003, s. 91). Denne rammen kan man ikke forvente at er like hyppig som de andre rammene (Hansen, 2003, s. 91). Indikatorer er ord som: “kultur”, “folkelynne”, “historie”, eller “følelsesmessig”.

En demokratisk ramme dreier seg om kommunal autonomi og selvstyre. Spørsmålet om kommunesammenslåing blir i en slik ramme et spørsmål om det lokaldemokratiets evner (Hansen, 2003, s. 92, 96). Fokuset ligger på kommunenes mulighet til å ta å egne beslutninger og avgjørelser, enten av befolkning eller kommunestyret, og at de ikke skal måtte tvinges av en sentral myndighet. Folkeavstemninger kan i denne rammen være viktig. Folkeavstemninger berører en grunnleggende form for lokaldemokrati og selvstyre (Klausen, Saglie, Seegaard, 2019, s. 2). Folkeavstemninger er vanligvis ansett som det mest autoritative uttrykket for folkeviljen i de tilfeller der avstemningens resultat er bindende for det som besluttes i den representative politiske forsamlingen. Rådgivende folkeavstemninger har en langt mer problematisk og tvetydig demokratisk status (Klausen et al., 2019, s. 2). Noen kan oppleve

rådgivende folkeavstemninger som udemokratiske. Ord i en slik ramme er blant annet “kommunal autonomi”, “selvstyre”, “folkeavstemning”, “lokaldemokrati”, “spørreundersøkelse” og lignende.

En økonomisk ramme dreier seg naturligvis om et fokus på økonomiske forhold. En konfliktlinje i denne rammen vil dreie seg om kommunene omtaler seg som materielle tapere eller vinnere ved en mulig sammenslåing (s. 93-94). Dette kan handle om nedlegging av tjenester, manglende kommunale investeringer, tap av inntekter, effektivisering og svekket næringsutvikling (Hansen, 2003, s. 89-90). Ord i denne rammen vil derfor være ord som: “inntekt”, “nedlegging”, “effektivisering”, “økonomi”, eller “investeringer”.

Den organisatoriske rammen dreier seg om fagmiljø og kompetanse i kommunene, og er den rammen som best omfatter slutningene som har blitt gjort i ekspertutvalgets sluttrapport. Rammen vil også gjelde plassering av tjenester, enten det er geografisk, eller om det dreier seg om styringsnivå (kommune, fylke, stat). Et faremoment er at denne rammen er nært beslektet med økonomisk ramme, i den forstand at god økonomi også kan være en forutsetning for gode tjenester. I de tilfeller kommuner viser seg å ha en økonomisk eller organisatorisk ramme, blir det dermed viktig å være konsekvent i sin beskrivelse og tildeling av ramme. De er uansett nyttige å skille, ettersom rapporten implisitt også gjør det samme; i liten grad fokuseres det på for eksempel stordriftsfordeler og effektiviseringsgevinster ved sammenslåinger, i forhold til gevinster tilknyttet fagmiljø og kompetanse (Klausen et al., 2016, s. 28). Ord i denne rammen vil derfor være, blant annet: “fagmiljø”, “kompetanse” eller “kunnskap”.

En forventning er at hvis tekstanalysen viser høy forekomst av ord tilknyttet enten økonomiske, kulturelle, lokaldemokratiske, eller organisatoriske hensyn og tema, vil dette være representativt for enten en økonomisk kulturell, lokaldemokratisk, eller organisatorisk ramme. Når rammene mellom staten og kommunen er i strid, vil det også forventes at kommunen er uvillig til å sammenslå. Når rammene mellom kommunen og staten er sammenfallende, vil det så forventes at kommunen er villig til å sammenslå.

Ramme	Indikatorer (eksempler)
Økonomisk	Inntektstap, nedlegging, manglende investeringer, budsjett, økonomi, sparing

Kulturell	Kultur, folkelynne, psykologisk, identitet, historie
Demokratisk	Lokaldemokrati, folkeavstemning, spørreundersøkelser
Organisatorisk	Fagmiljø, kompetanse, kunnskap

Tabell 1: Oversikt over forventede rammer, og eksempler på tilhørende indikatorer.

Staten

I denne oppgaven legges det til grunn for analysen at staten har hatt en organisatorisk ramme, i den forstand at det har blitt fokusert i størst grad på fagmiljø og kompetanse i deres diskurs. Utgangspunktet og grunnlaget for denne påstanden er innholdet i kommunereformens proposisjon (Prop. 95 S), Solbergregjeringens politiske plattform, og ekspertutvalgets vurderinger. I kapittel 2.3.2 ble innholdet i proposisjonen beskrevet, og noe av det vil bli gjengitt her.

Det som er blitt fokusert på i proposisjonen speiler det som har vært i fokus i ekspertutvalgets vurderinger - at små fagmiljø i kommunene er kommunens største utfordringer i dag (Klausen et al., 2016, s. 30-31). I Solbergregjeringens politiske plattform og i ekspertutvalgets vurderinger, legges det særlig vekt på argumentet om at en reform vil styrke kommunenes fagkompetanse (Klausen et al., 2016, s. 28). Fokuset på fagmiljø og kompetanse blir også reflektert i proposisjonens innledende kapittel: "Økte krav til kapasitet og kompetanse gjør særlig de små kommunene sårbare på grunn av små fagmiljø og problemer med å rekruttere tilstrekkelig kompetanse" (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014a, s. 8).

3. 4. 5. Analysekjema

Under kan en se tabellene som vil nyttes for å samle informasjon om kommunene og deres rammer. Etter at den empiriske analysene er gjennomført, og resultatene har blitt diskutert, vil resultatene plasseres inn i disse skjemaene. Hensikten er å gjøre resultatene mer oversiktlige, og å lettere kunne sammenlikne funnene.

Kommune(r)	Positiv/negativ	Aspekt i fokus	Rammer
Kommune 1	N	Innbyggerundersøkelser, folkeavstemning	Selvstyre og lokaldemokrati
Kommune 2	N	Skatteetaten, skatteoppkreving, oppgaver	Fagmiljø og tjenester
Kommune 3	P	Stat, oppgaver	Fagmiljø og tjenester
Kommune 4	P	Folkeavstemning, utredning, formannskap	Selvstyre og lokaldemokrati

Tabell 2: Analyseskjema for mikroanalysen, med eksempler.

	Aspekt i fokus	Rammer
Positive kommuner	Fagmiljø, kompetanse	Organisatorisk
Negative kommuner	Økonomi, penger, budsjett	Økonomisk
Staten	Fagmiljø, kompetanse	Organisatorisk

Tabell 3: Analyseskjema for makroanalysen, med eksempler.

4. Metode og data

Denne avhandlingen søker å finne om det er variasjon i innramming av kommunereformen på lokalt og nasjonalt nivå, og hvorvidt disse samsvarer, og sammenlikne de kommuner som er villige/positive og uvillige/negative. Da er det nødvendig at det gjennomføres en analyse for å finne dette. I dette kapittelet vil type data og caseutvalg hos henholdsvis kommunene og staten bli presentert. Dette inkluderer også drøfting av hvilke kriterier som er satt ved utvelgelsen. I tillegg vil de to analysene av avisene presenteres: én mikroanalyse og én makroanalyse. Deretter vil kvantitativ tekstanalyse bli redegjort for, som inkluderer redegjørelse for valg tatt i forhåndsbehandlingen av tekst, samt hvordan analyse med bruk av “structural topic models” (STM) fungerer. Til slutt vil det en følge redegjørelse for validitet og reliabilitet, samt drøfting av disse ut i fra innholdet i denne avhandlingen.

4. 1. Staten

Grunnlaget for å utlede om statens rammer har blitt redegjort for i kapittel 3. 4. 4, og regnes for å være tilstrekkelig grunnlag for å konkludere at staten kjennetegnes av en organisatorisk ramme. Rammen bygger hovedsakelig på en forståelse av problemene med fagmiljø og kompetanse i kommunene. Denne beslutningen er tatt fordi argumentene i proposisjonen anses som en svært tydelig representasjon av hva staten mener om kommunereformen. Dette får også støtte i andre studier (Klausen et al., 2016, s. 30-31).

4. 2. Kommunen

I første omgang vil det bli gjennomført mikroanalyser som tar for seg hver enkelte avis, og de kommunene avisen representerer. I andre omgang vil det gjennomføres en makroanalyse på to utvalg: ett utvalg med aviser som representerer utelukkende positive kommuner, og ett med utelukkende negative. Type data og utvelgelsesstrategien vil bli presentert i de kommende delkapitler.

4. 2. 1. Type data

I denne studien vil kommunenes respektive lokalaviser brukes som et uttrykk for deres innramming av kommunesammenslåing og kommunereform, og proposisjonen som et uttrykk

for statens. Lokalaviser er en arena for lokalbefolkning til å uttrykke seg og debattere, og er således egnet for å undersøke lokale diskurser (Skogerbø & Winsvold, 2011, s. 216). Det kan likevel diskuteres hvorvidt artikler i lokalaviser er egnede indikatorer på rammene og diskusjonen i en kommune, og vil drøftes med hensyn til validitet senere i avhandlingen.

Den kvantitative tekstanalysen har blitt gjennomført på totalt 20 aviser, og rundt 15000 artikler. Artiklene ble funnet ved å søke i en database for aviser, kalt Atekst (retriever.no), ved å anvende deres integrerte søkefunksjon. Søkemotoren gir mulighet til å spesifisere lokalavis, samt hvilke ord artiklene måtte inneholde. Artiklene behøvde kun å treffe på ett av ordene og var ikke case-sensitivt. Ordene var: “Kommunereform”, “kommunereformen”, “kommunesammenslåing” og “kommunesammenslåingen”. Deretter ble artiklene nedlastet i rene tekstfiler, og matet inn i analyseprogrammet R, som ble brukt for tekstanalysen.

4. 2. 2. Valg av case

I valg av hvilke kommuner og deres respektive lokalaviser som skal inkludere i analysen, skal det brukes kriterier. Det første kriteriet bør naturligvis være at kommunen har en lokalavis. Allerede her blir en rekke små kommuner utelukket. Det andre kriteriet, dreier seg om omfang av artikler. Flere opplag, og dermed et større datagrunnlag for å anvende tekstanalyse på, vil gjøre resultatene mer robuste. Det har derfor blitt valgt å kun inkludere de lokalaviser som har minst fire til seks utgaver i uka. For å finne lokale dagsaviser i Norge, er det brukt en oversikt som inkluderes i en årlig rapport om aviser i Norge (Høst, 2019, s. 37-40).

Geografisk tilhørighet er et tredje kriterium, og er viktig fordi det avgjør hvilken kommune en kan utlede rammer om. En utfordring er at flere lokalaviser opererer i flere kommuner samtidig, og at de har en varierende andel lesere i kommunene. Representerer avisen flere kommuner, kan det være vanskelig å avgjøre hvilke kommuner som representerer rammen fra analysen. Når andel lesere i en kommune er høy, forventes det at analysen av innrammingen også blir mer presis. For å avgjøre hvor aviser har lesere, har aviskatalogen.no blitt nyttet. Denne nettsiden gir blant annet oversikt over alle lokalavisers spredning, som er “antall eksemplarer som er solgt i kommunen delt på antall husstander, uttrykt som prosent.” (Høst, 2016, s. 13). Dette inkluderer også digitale utgaver av avisene. Årsaken til at lesertall ikke er valgt som et alternativt mål, er at disse tallene samles inn gjennom spørreundersøkelser, og er i små kommuner svært statistisk usikre (Høst, 2016, s. 13).

Fjerde kriteriet er at avisene som velges ut til analysen, er nødt til å ha minst 30 % spredning i kommunen det utledes rammer om. Det har tidligere vært vanligere å bruke 50 % som laveste terskel for at et kommune skal anses som “dekket” av avisen, men med nedgangen hos lokalavisene de siste 10-15 årene, har dette blitt urealistisk (Høst, 2016, s. 15). 30 % er også en spredningsverdi som har blitt benyttet i tidligere undersøkelser og studier på temaet. Har kommunen lavere enn 30 % spredning, regnes det med at lokalavisen i for lav grad representeres i den kommunen.

Femte kriterium er at avisene som velges ut er nødt til å representere enten utelukkende positive kommuner, eller utelukkende negative. En avis er utelukkende negativ hvis den har over 30 % andel lesere kun i kommuner som har vedtatt nei til kommunesammenslåing, og vice versa. Dersom en avis representerer kommuner som både er positive og negative, vil det være umulig å fastslå hvorvidt rammene de produserer tilhører negative eller positive kommuner.

Et siste og sjette kriterium gjelder kun for mikroanalysen, og sier at utvalget ikke kan inkludere aviser som har over 30 % spredning i mer enn to kommuner. Tanken bak denne avgjørelsen er hensyn til presisjon i analysen. Å utlede noe om hver enkelte kommune i en avis som ofte kan dekke (altså over 30 % spredning) fem eller flere kommuner, kan bli unøyaktig. Når avisen dekker flere kommuner, er det også fare for at diskusjonen domineres av den største kommunen avisen har lesere hos. Dette kan selvsagt også skje om avisen hovedsakelig har lesere i to kommuner, men forhåpentligvis blir svakheten mindre.

En oversikt over alle lokale dagsaviser per 2018 og deres geografiske tilhørighet finner en nedenfor i tabell 4¹.

Avis	Kommune(r) / Spredning (kun over 30 %)	Positive (grønn) / negativ (rød)	Kommentar	Opplag i uka
Agderposten	Åmli, Arendal, Froland, Tvedestrand, Vegårshei	Negativ		6
Akershus Amstidende	Frogn, Nesodden	Negativ		5
Avisa	Gildeskål, Beiarn, Steigen, Bodø,	Negativ		6

¹ Leser en denne avhandlingen digitalt, er det også mulig å klikke seg inn på hver avis for å se bilde med oversikt over avisens spredning.

Nordland	Hamarøy, Meløy, Saltdal, Fauske, Sørfold, Røst, Rødøy			
Bladet Vesterålen	Bø, Sortland	Negativ	Ikke tilgjengelig i atekst sin database	5
Budstikka	(Asker, Bærum)	Positiv	Begge kommunene ligger på en spredning på rundt 25 %	6
Drammens Tidende	Drammen, Lier, Nedre Eiker, Svelvik	Blandet		6
Eidsvoll Ullensaker Blad	Hurdal, Eidsvoll	Negativ	Ikke tilgjengelig i atekst sin database	4
Finnmark Blad	Kvalsund, Hammerfest, Porsanger, Måsøy, Hasvik, Nordkapp	Blandet		4
Finnmarken	Vadsø, Nesseby, Tana, Berlevåg, Lebesby, Gamvik, Båtsfjord	Negativ		4
Firda	Jølster, Askvoll, Gaular, Fjaler, Hyllestad, Naustdal, Førde, Solund, Høyanger	Blandet		6
Folkebladet	Lenvik, Tranøy, Berg, Dyrøy, Torsken, Sørreisa, Salangen	Blandet		6
Fredrikstad Blad	Hvaler, Fredrikstad, Råde	Blandet		6
Fremover	Narvik, Ballangen, Evenes, Tysfjord, Gratangen	Blandet		4
Fædrelandsvennen	Åseral, Kristiansand, Audnedal, Bygland, Iveland, Valle, Søgne, Songdalen, Marnadal, Evje og Hornnes, Vennesla, Lillesand, Bykle, Hægebostad, Birkenes	Blandet		6
Gjengangeren	Horten	Negativ		6
Glåmdalen	Grue, Kongsvinger, Eidskog, Nord-Odal, Sør-Odal, Åsnes	Blandet		6

Gudbrandsdølen Dagingen	Ringebu, Gausdal, Sel, Øyer, Vågå, Lesja, Sør-Fron, Nord-Fron, Dovre, Lillehammer, Lom, Skjåk	Blandet		6
Hadeland	Gran, Lunner	Negativ		5
Halden Arbeiderblad	Halden, Aremark	Negativ		4
Hamar Arbeiderblad	Hamar, Stange, Løten, Ringsaker	Blandet		6
Harstad Tidende	Skånland, Ibestad, Tjeldsund, Kvæfjord, Harstad, Evenes	Blandet		6
Haugesunds Avis	Tysvær, Haugesund, Bokn, Vindafjord, Utsira, Karmøy	Blandet		6
Helgelendingen	Hattfjelldal, Vefsn, Grane	Negativ		4
Laagendalsposten	Rollag, Kongsberg, Flesberg, Nore og Uvdal	Blandet		6
Lindesnes	Mandal, Lindesnes, Marnardal	Blandet		4
Lister	Farsund, Lyngdal	Negativ		4
Lofotposten	Flakstad, Vågan, Vestvågøy, Moskenes	Blandet		6
Moss Avis	Moss, Rygge, Våler, Råde	Blandet		6
Namdalsavis	Fosnes, Høylandet, Lierne, Røyrvik, Namsskogan, Overhalla, Grong, Namsos, Leka, Bindal, Nærøy, Flatanger, Vikna	Blandet		6
Nordlys	Lyngen, Karlsøy, Storfjord, Balsfjord, Kåfjord, Nordreisa, Tromsø, Skjervøy, Kvænangen	Blandet		6
Oppland Arbeiderblad	Norde Land, Søndre Land, Gjøvik, Vestre Toten, Østre Toten	Negativ		6
Porsgrunns Dagblad	(Bamble, Porsgrunn)	Negativ	Begge kommunene ligger under 20 % spredning	5

Rana Blad	Rana, Hemnes, Lurøy	Blandet		4
Ringerikes Blad	Ringerike, Hole, Jevnaker	Blandet		6
Romerikes Blad	Fet, Skedsmo, Gjerdrum	Negativ		6
Romsdals Budstikke	Molde, Fræna, Midsund, Nesset, Aukra, Eide, Gjemnes	Blandet		6
Sandefjords Blad	Sandefjord	Positiv		6
Sarpsborg Arbeiderblad	Sarpsborg	Positiv		6
Smaalenenes Avis	Eidsberg, Trøgstad, Spydeberg, Skiptvet, Askim, Marker, Hobøl	Blandet		6
Sogn Avis	Leikanger, Lærdal, Luster, Vik, Balestrand, Årdal, Sogndal, Aurdal	Blandet		5
Sunnmøreposten	Norrdal, Stordal, Stranda, Giske, Ørskog, Ålesund, Haram, Vanylven, Sykkylven, Sula, Skodje, Sande	Blandet		6
Telemarksavisa	Bamble, Siljan, Skien	Negativ		6
Tidens Krav	Halsa, Averøy, Kristiansund, Tingvoll, Smøla, Aure, Gjemnes	Blandet		6
Trønder-avisa	Inderøy, Steinkjær, Snåsa, Verran, Verdal, Levanger, Frosta	Blandet		6
Tønsberg Blad	Færder, Tønsberg, Re	Positiv		6
Østlandets Blad	Ski	Positiv		5
Østlands-posten	Larvik	Positiv		6
Østlendingen	Rendalen, Trysil, Engerdal, Elverum, Våler, Alvdal, Stor-Elvdal, Åmot, Follidal, Tolga, Tynset	Negativ		6
Totalt	49 aviser og 248 kommuner			

Tabell 4: Norske lokale dagsaviser (4-6 opplag i uken) og deres geografiske tilhørighet.

4. 2. 3. Utvalgene

Makroanalysen

Denne analysen vil gjennomføres på et utvalg som består av utelukkende positive aviser, altså aviser som har lesere hovedsakelig i kommuner hvor det kommunestyret har vedtatt ja til sammenslåing, og på negative aviser, som inkluderer aviser som har lesere i kommuner som har vedtatt nei. Hensikten med analysen er å kunne utlede om rammer i henholdsvis negative kommuner, og i positive.

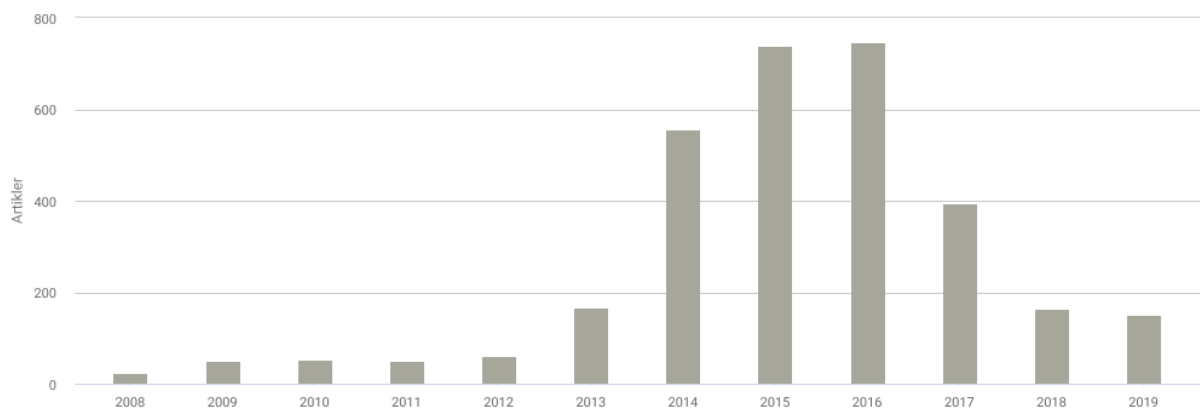
Positivt utvalg

Etter at utvelgelsen ble gjennomført, og ut i fra de kriterier som nevnt i forrige delkapittel, gjensto et utvalg på fem aviser som representerer totalt syv kommuner i det positive utvalget. Tabell med oversikt over alle norske lokale dagsaviser i Norge, som representerer i hovedsak kun positive kommuner, finner en i tabellen nedenfor. I tabell 6 vises det også hvor mange artikler som ble skrevet om kommunereform og kommunesammenslåing utvalget i perioden 2008 til 2019. Startdato ble valgt ut i fra første dato hvor alle avisene først ble tilgjengelig i atekst. Med noen få unntak, er avisene i utvalget hovedsakelig fra østlige deler av Norge. Dette vil betegnes som en geografisk skjevhet i utvalget, og vil ha konsekvenser for avhandlingens validitet, og vil drøftes senere i avhandlingen i kapittelet om datakvalitet. Utvalget er også langt mindre i størrelse enn det negative utvalget.

Avis	Kommune(r) / Spredning (kun over 30 %)	Opplag i uka	Artikler om reformen	Alle artikler totalt	Artikler om reform/ artikler totalt	År
Sandefjords Blad	Sandefjord	6	909	182300	0,50%	08-19
Sarpsborg Arbeiderblad	Sarpsborg	6	387	253178	0,15%	07-19
Tønsberg Blad	Færder, Tønsberg, Re	6	1206	339652	0,36%	06-19
Østlandets	Ski	5	656	173662	0,38%	08-19

Blad						
Østlands- posten	Larvik	6	624	156224	0,40%	08-19
Totalt	5 aviser og 7 kommuner	Totalt	3782	Gj.snitt	0,36%	

Tabell 5: Aviser inkludert i det positive utvalget.



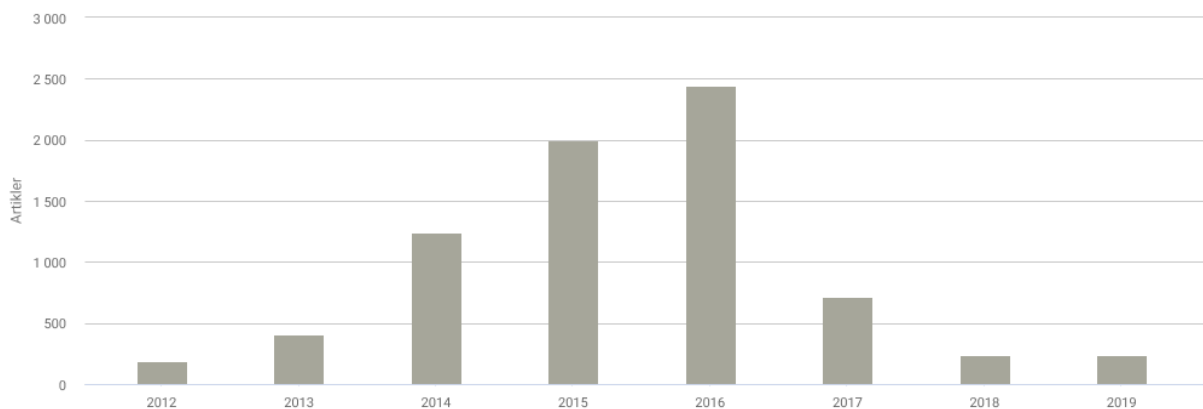
Tabell 6: Oversikt over antall artikler om kommunereform i positivt utvalg fra 2008 til 2019.

Negativt utvalg

Etter at utvelgelsen ble gjennomført, og ut i fra de kriterier som nevnt i forrige delkapittel, gjensto et utvalg på 13 aviser som representerer totalt 57 kommuner i det negative utvalget. Tabell med oversikt over alle norske lokale dagsaviser i Norge, som representerer i hovedsak kun negative kommuner, finner en i tabellen nedenfor. I tabell 8 vises det også hvor mange artikler som ble skrevet om kommunereform og kommunesammenslåing utvalget i perioden 2012 til 2019. Startdato ble valgt ut i fra første dato hvor alle avisene først ble tilgjengelig i atekst.

Avis	Kommune(r) / Spredning (kun over 30 %)	Oppla g i uka	Artikler om reform	Artikler totalt	Artikler om reform/ artikler totalt	År
Agderposten	Åmli, Arendal, Froland, Tvedestrand, Vegårshei	6	1090	418792	0,26%	07-19
Akershus Amstidende	Frogn, Nesodden	5	394	119695	0,33%	07-19
Avisa Nordland	Gildeskål, Beiarn, Steigen, Bodø, Hamarøy, Meløy, Saltdal, Fauske, Sørfold, Røst, Rødøy	6	1169	407070	0,29%	06-19
Finnmarken	Vadsø, Nesseby, Tana, Berlevåg, Lebesby, Gamvik, Båtsfjord	4	532	101031	0,53%	12-19
Gjengangeren	Horten	6	267	141411	0,19%	07-19
Hadeland	Gran, Lunner	5	523	104577	0,50%	10-19
Halden Arbeiderblad	Halden, Aremark	4	281	121239	0,23%	10-19
Helgelendingen	Hattfjelldal, Vefsn, Grane	4	479	120799	0,40%	12-19
Lister	Farsund, Lyngdal	4	681	101088	0,67%	09-19
Oppland Arbeiderblad	Norde Land, Søndre Land, Gjøvik, Vestre Toten, Østre Toten	6	1293	354745	0,36%	06-19
Romerikes Blad	Fet, Skedsmo, Gjerdrum	6	1268	382371	0,33%	07-19
Telemarks avisa	Bamble, Siljan, Skien	6	876	270364	0,32%	09-19
Østlendingen	Rendalen, Trysil, Engerdal, Elverum, Våler, Alvdal, Stor-Elvdal, Åmot, Folldal, Tolga, Tynset	6	897	344183	0,26%	07-19
Totalt	13 aviser og 57 kommuner	Totalt	9750	Gj.snitt	0,36%	

Tabell 7: Aviser inkludert i det negative utvalget.



Tabell 8: Antallet artikler om kommunereform i negativt utvalg fra 2012 til 2019.

Mikroanalysen

Denne analysen vil gjennomføres på de enkelte avisene, og i forlengelsen av det, de enkelte kommunenes diskurs og fokus ved kommunereform og kommunesammenslåing. Hensikten med mikroanalysen er at den har noen fordeler over makroanalysen. Fra denne analysen vil det være mulig å utlede rammer hos enkelte kommuner, snarere enn en samling av henholdsvis negative eller positive kommuner som i makroanalysen. Mikroanalysen vil også være interessant fordi den kan bidra til å støtte funnene som er gjort i makroanalysen. For eksempel at negative kommuner i mikroanalysen deler samme rammer som negative kommuner i makroanalysen, og dermed gir styrke til slutningene om rammer i makroanalysen.

Etter at utvelgelsen ble gjennomført, ut i fra de kriterier som nevnt i forrige delkapittel, gjensto et utvalg på ni aviser. Blant avisene var det fem som representerte kommuner negative til sammenslåing, og fire som dekket positive. Illustrasjon med oversikt over alle norske lokale dagsaviser i Norge, og hvilke av disse som har en spredning på over 30 % i kun én eller to kommuner finner en nedenfor.

Avis	Kommune(r)	Positiv/n negativ	Opplag i uka	Artikler om reformen	Alle artikler totalt	År
Akershus Amstidende	Frogn, Nesodden	N	5	394	119 695	07-19
Gjengangeren	Horten	N	6	267	141 411	07-19
Hadeland	Gran, Lunner	N	5	523	104 577	10-19

Halden Arbeiderblad	Halden, Aremark	N	4	281	121 239	10-19
Lister	Farsund, Lyngdal	N	4	681	101 088	09-19
Sandefjords Blad	Sandefjord	P	6	909	182 300	08-19
Sarpsborg Arbeiderblad	Sarpsborg	P	6	387	253 178	07-19
Østlandets Blad	Ski	P	5	656	173 662	08-19
Østlands-posten	Larvik	P	6	624	156 224	08-19
Totalt	9 aviser og 13 kommuner		Totalt	4722		

Tabell 9: Lokale dagsaviser (4-6 opplag i uken) som har lesere i hovedsakelig to kommuner.

En utfordring i utvelgelsesprosessen, var at ikke alle avisene var tilgjengelig i atekst sine avisdatabaser. Dette er et problem som er vanskelig å forutse, og som har konsekvenser for størrelsen på utvalget. Dette gjaldt avisene Eidsvoll Ullensaker Blad og Bladet Vesterålen. En videre utfordring har vært at noen aviser ikke har en spredning på over 30 % hos noen kommuner overhodet. Selv om det kunne vært fristende å inkludere Porsgrunns Dagblad og Budstikka, for å tappe seg inn på henholdsvis kommunene Bamble, Porsgrunn, Asker og Bærum, vil dette vært i strid med kravet som er satt om 30 % spredning.

4. 3 Kvantitativ tekstanalyse

For å analysere politiske diskurser lokalt, skal det gjennomføres en kvantitativ tekstanalyse. Dette er en automatisert og metodisk måte å prosessere store mengder med tekst, og er et paraplybegrep for en rekke måter å gjennomføre slik analyse på (Roberts, 2000, s. 259-260). Fellestrekk for metodene er fokuset på ord i tekst, for eksempel i frekvens, eller i hvor unike de er. Metoden som nyttes i denne oppgaven kalles “structural topic models” (STM), og er en variant av dette. I dette delkapittelet vil det først bli redegjort for hvilke beslutninger som er tatt i å forhåndsbehandle teksten (oversatt fra engelsk “preprocessing”), en prosess som er ment å gjøre data bedre egnet for tekstanalyse. Deretter vil STM bli forklart mer i detalj, som inkluderer redegjørelse for valg av antallet kategorier som det ønskes at STM-analyse skal

finne hos hver avis, og til slutt en presentasjon av hvilke resultater STM-analysen gir og hvordan en kan tolke disse rent empirisk.

4.3.1. Forhåndsbehandling av tekst for kvantitativ analyse

Beslutninger som tas i dette stadiet, kan det ha ulike konsekvenser for resultatene av analysen. Denny & Spirling (2018) skrev at “... under relatively small perturbations of preprocessing decisions—none of which were a priori unreasonable— very different substantive interpretations would emerge” (s. 37). I de kommende avsnitt vil beslutninger vedrørende tegn, *stoppord* (oversatt fra engelske “stopwords”) og *stamming* (oversatt fra engelske “stemming”) bli redegjort for.

Det første tiltaket er å gjøre all tekst til små bokstaver (slik at det ikke skilles mellom “Budsjett” og “budsjett” i analysen), og å fjerne en rekke unødvendig tegn som komma og punktum (Denny & Spirling, 2018, s. 6-7). Med mindre tegn har en sentral plass i teksten som analyseres (som for eksempel Twitter med bruk av alfakrøll), er dette et uproblematisk og lite kontroversielt tiltak.

Neste tiltak dreier seg om stoppord. Stoppord er ord som har liten eller ingen substansiell betydning (Denny & Spirling, 2018, s. 7). Dette er ord som: “og”, “det”, og “han”. Det eksisterer ingen gullstandard for hvilke ord dette er, særlig ikke på norsk, men en gode liste over disse kan en finne på Github sine nettsider². Med hensyn til bruk av structural topic models (STM), har ikke det å utelate stoppord noen substansiell effekt på relevante kvalitetsskårer (Schofield, Magnusson, Thompson & Mimno, 2017, s. 2-3). For at resultatene skal bli enklere å lese, så velges det likevel i denne avhandlingen å fjerne stoppord.

Om en tekst skal stammes (i betydning av stammen til et tre) er også en beslutning som bør redegjøres for. Stamming referer til prosessen hvor ord reduseres til deres mest grunnleggende form (Denny & Spirling, 2018, s. 7). For eksempel er “budsjett” den grunnleggende formen for “budsjettering”, “budsjetter”, og “budsjettesnes”³. En uheldig effekt av denne prosessen er at ord som i realiteten har svært ulik betydning, vil dele stamme. Dette vil i så fall være

² <https://gist.github.com/kmelve/8869818> (inkluderer både nynorsk og bokmål).

³ Når det vises til stammede ord i redegjørelse av funn fra STM, vil ordet merkes med “*”, for eksempel vil “demokrati*” som er et stammet ord for “demokratiene”, “demokratisk” osv.

misvisende. Stamping kan ha varierende effekt på resultatene, både positivt eller negativt (Schofield et al., 2017, s. 4). Etersom stamping ikke er særlig tidkrevende, og lett tilgjengelig i tekstanalysen som anvendes i denne avhandlingen, velges det derfor å stamme.

Til slutt bør det gjøres en vurdering om en vil fjerne duplikater blant artiklene i utvalget som analyseres. Duplikater kan ha en negativ effekt på resultatene i tekstanalysen: “as documents are repeated, topic models begin to devote topics exclusively to the repeated documents” (Schofield et al., 2017, s. 2). Det vil si at noen kategorier vil være til dels “kunstige”. Likevel, metoder for å fjerne duplikater kan være svært ressurskrevende, og ikke alltid gjennomførbart (Schofield, Thompson & Mimno, 2017, s. 2737). En liten mengde kan uansett tolereres (Schofield et al., 2017, s. 2). I denne avhandlingen velges det å ikke fjerne duplikater, med de negative følgene det vil kunne ha for analysen, og er en beslutning som er tatt på grunn av manglende ressurser. I de tilfeller det forekommer duplikater i analysen, så vil dette anerkjennes fortløpende og analysert etter de konsekvensene dette har.

4. 3. 2. Structural topic models (STM)

“Topic modeling algorithms are a suite of machine learning methods for discovering hidden thematic structure in large collections of documents. With a collection of documents as input, a topic model can produce a set of interpretable “topics” (i.e., groups of words that are associated under a single theme) and assess the strength with which each document exhibits those topics. Topic models enable researchers to code text collections that are too large to code by hand—a topic model will estimate a coding instrument and situate each document within it. Furthermore, a topic model might uncover topics that a researcher using hand coding methods might not otherwise have seen. For researchers in the social sciences, topic models provide a new computational lens into the structure of a collection of texts. With topic models, researchers can discover new patterns in their text data and analyze much larger collections than is possible by hand.” (DiMaggio et al., 2013, s. 577).

Som sitatet ovenfor sier, bidrar STM med å avdekke semantiske kategorier i tekst. Kategoriene består av ord som forekommer ofte, og som forekommer sammen, og det er disse som skal bli brukt for å utlede om rammer. I denne avhandlingen vil STM være nyttig fordi de er et middel

til å forstå, organisere og søke i den omfattende mengden med informasjon som finnes i lokalaviser. Den brukes som en måte å oppdage skjulte mønstre av ord som er tilstede på tvers av samlingen av avisartikler. Et annet eksempel på metodens allsidighet finner man også i muligheten for å innlemme kontekstuelle kovariater (hentet for eksempel fra spesifikke metadata i avisartiklene). Disse kan brukes i en korrelasjonsanalyse for å se effekten av dato på relevansen på en kategori, altså, når kategorien har vært viktigst over en tidsperiode.

Valg av antall kategorier

Et viktig hensyn når en skal ta i bruk STM, er antallet kategorier man vil at modellen skal inneholde. Flere kategorier vil for eksempel øke eksklusiviteten mellom kategoriene, men vil også føre til mindre substansielle kategorier og minske semantisk sammenheng. Det er derfor viktig å redegjøre for valg av antallet kategorier. Dette valget baseres på noen bestemte kvalitetsverdier som bli redegjort for i de kommende avsnitt. Etter det, vil fremgangsmåten bli forklart for hvordan antallet kategorier velges ut for avisen eller avisene som analyseres.

Avhengig av ens valg, kan kategorier variere i deres verdi av *exclusivity* og *semantic coherence*⁴. Semantic coherence korrelerer godt med det som blir omtalt som *topic quality* (Roberts, Stewart, Tingley, u.d, s. 11). For å være mer presis “it is maximized when the most probable words in a given topic frequently co-occur together” (Roberts et al., u.d, s. 11). *Exclusivity* er ganske enkelt hvorvidt emnene enten er eksklusive eller overlappende med hverandre, og om like ord finnes i mange kategorier. I begge disse resultatene er høyere verdier ønskelige (dvs. mer eksklusiv og mer semantisk sammenhengende). Ettersom høyere grad av eksklusivitet vanligvis korrelerer negativt med verdien på *semantic coherence* og vice versa, vil det bli sett på hvordan *exclusivity* er betinget på verdien av *semantic coherence*.

For å avgjøre hvilket antall kategorier som er “best”, benyttes *searchK*-funksjonen i R for å finne disse skårene. Dette er en funksjon som er hentet fra “stm package”, og er en datastyrt tilnærming til å velge riktig antall kategorier (Roberts et al., u.d, s. 12-13). Fremgangsmåten har vært lik for alle, både i makroanalysene som består av tekst fra flere aviser, og i mikroanalysene som tar for seg avisene enkeltvis. Lokalavisen “Gjengangeren” fra Horten vil bli brukt som et eksempel på fremgangsmåten. Anvendelse av *searchK*-funksjonen ble gjort i

⁴ Se Newman, Lau, Grieser, Baldwin (2010) for hvordan verdiene i dette avsnittet regnes ut.

to trinn. Det første trinnet var å gjennomføre et bredt søk på hva som kan være et passende antall kategorier, med tallene 3, 5, 10, 20, 25, 30, 40, 60⁵. Hvert tall representerer altså antallet kategorier. Verdiene på exclusivity (E) og semantic coherence (SC) finner en i tabellen under.

Kategorier	Exclusivity	Semantic coherence
3	7.63	-19.36
5	7.90	-19.08
10	8.30	-11.02
20	8.78	-15.00
25	8.94	-20.22
30	9.06	-19.38
40	9.21	-19.67
60	9.42	-27.49

Tabell 10: Oversikt over verdiene fra searchK.

På grunnlag av verdier på *exclusivity* og *semantic coherence* velges 10 som mengden kategorier. Dette er antallet som gir høyest verdi av semantic coherence, og har fortsatt en forholdsvis høy verdi på exclusivity. Deretter kjøres funksjonen igjen, for så å finjusteres til å kun omfatte en kategori-mengde på rundt 10. Tallene som ble valgt var 7 til 13. Ut ifra de nye verdiene velges til slutt 9 som antallet kategorier. Likevel er det viktig å merke seg at det ikke eksisterer noe "riktig" svar på mengden topics som passer for en mengde tekst, og at denne prosedyren på ingen måte garanterer den "sanne" eller optimale mengden (Roberts et al., u.d, s. 12). Det kan imidlertid være et godt utgangspunkt.

Når den "riktige" mengden kategorier er valgt for analysen, kan analysen gjennomføres og resultatene tolkes (se tabell 11 for et eksempel på slike resultater). Når resultatene av STM-analysen skal presenteres i den empiriske analysen, bør det først forklares skårene og funksjonene som skal brukes for å forstå kategoriene modellen har generert. Den første skåren er *FREX* (FRequency and EXclusivity), som rangerer ordene i kategoriene med hensyn til

⁵ Oversikt over antallet kategorier som har blitt brukt på hver avis i utvalget, finner en som vedlegg i innleveringen av oppgaven. Filen heter "INFO.txt".

frekvens og eksklusivitet (Roberts et al, u.d, s. 12). Forekommer ordene ofte og sammen i artikler, vil de plasseres sammen i én kategori. Den andre er *highest probability*, som ganske enkelt betyr betyr ordene som er mest sannsynlig at vises i en kategori (det vil si hyppigst) (Roberts et al., u.d s. 14). Etter at *FREX* er regnet ut, så ser *highest probability* på de ordene i de artiklene som forekommer oftest. Av erfaring er disse ordene sjeldent nyttige for å fastslå tema i en kategori, ettersom de i analysen høyst sannsynlig vil gi ord som “reform”, “kommune” osv. Dette er fordi søket av artikler i atekst sin database er gjort på nettopp ord som “kommunereform” og “kommunesammenslåing”. *Lift* vektlegger ord ved å dele frekvensen den har i andre kategorier, som vil si at den vektlegger ord som er mer unike for sin kategori. Denne verdien vil typisk vise ord som en kun er helt unikt for den bestemte kategorien. *Score* gjør det samme, men deler på *log* frekvensen av ordet i andre kategorier. *Score* vil mest sannsynlig dele flere ord med *FREX*, ettersom de likner i hvordan de rangerer ord.

For å forstå innholdet i kategoriene, er det også en rekke funksjoner som kan nyttes. Ordene i skårene har ikke alltid en åpenbar semantisk sammenheng, dermed kan disse bli nyttige. Den første funksjonen, og den som vil bli nyttet mest, er en funksjon i analysen som viser hvilke artikler som best representerer innholdet i kategorien. Disse kan så leses for å lettere fastslå kategoriens tema. I den empiriske analysen og i diskusjonskapittelet, vil disse omtales som de mest sentrale artiklene hos en kategori. En annen funksjon er å se på ordene i kontekst. Med denne funksjonen så vises alle setninger hvor dette ordet forekommer.

Det vil i utvalgets data også være mulig å gjøre en enkel kontinuerlig korrelasjonsanalyse av tid artikler er skrevet på, og kategoriens relevans. Det gjør det mulig å se hvordan kategorier har variert i relevans over tid. Det har ikke vært mulig å gjennomføre en korrelasjonsanalyse som ikke er kontinuerlig, og dermed fanges ikke svingninger over tid særlig godt. Som det fremkommer i tabell 6 og 8, er de fleste artikler også skrevet i perioden mellom 2014 og 2016. De fleste kategorier vil derfor også være mest relevante i denne perioden. Resultatene fra korrelasjonsanalysen vil nevnes i resultatene, men ikke benyttes til å gjøre noen større generaliseringer ut i fra dem.

4. 3. 3. STM som operasjonalisering av rammeanalyse

Som beskrevet tidligere, vil rammeanalyse i stor grad operasjonaliseres ved hjelp av STM. At analysemetoden er egnet til å avdekke rammer får støtte i flere studier (DiMaggio et al., 2013, s. 576-577). I en av studiene blir det for eksempel skrevet at “topic modeling has some decisive advantages for rendering operational the idea of ‘frame” (DiMaggio et al., 2013, s. 593). Operasjonaliseringen vil gjøres på flere måter.

Den første og viktigste måten det operasjonaliseres på, er at metoden viser hvilke kategorier som har vært mest sentrale for en avis og deres kommuner. Kategoriene består av ord som forekommer ofte, og som forekommer sammen. De kategoriene som STM viser at har vært viktigst for en avis, og i forlengelsen av det, kommunene, vil danne grunnlaget for å utlede om hvilke rammer kommunene har hatt. At kategoriene er en yndet metode for å avdekke rammer, noe som fremgår også i foreliggende studier: “Many topics may be viewed as frames (semantic contexts that prime particular associations or interpretations of a phenomenon in a reader) and employed accordingly” (DiMaggio et al., 2013, s. 578) For å forstå hva kategoriene handler om, vil de undersøkes nærmere ved hjelp av skårene og funksjonene som nevnt ovenfor.

4. 4. Datakvalitet

For at resultatene i denne oppgaven skal kunne generaliseres, og anses som gyldige, er det nødvendig at datakvaliteten er god. Dette vil bli drøftet ut i fra kvalitetskravene validitet og reliabilitet.

4. 4. 1. Validitet

Validitet dreier seg kort fortalt om funn gjort ved et forskningsarbeid er gyldige eller ikke, og om bevisene støtter opp under slutningene som blir tatt. Det eksisterer ulike typer validitet, som alle har sine respektive faktorer som enten bidrar til å svekke eller styrke en bestemt validitetstype (Lund, 2002, s. 105). Når en bruker tekstanalyse som en metode for å måle frekvensen av noe, så blir validiteten til modellene særlig viktige (Roberts, Stewarts & Airoidi, 2016, s. 31). Lund (2002) påpeker at man aldri kan oppnå perfekt validitet i empirisk forskning, bare tilnærmet høy validitet (s. 89).

Ytre validitet

Ytre validitet dreier seg om hvorvidt et forskningsfunn kan generaliseres til og over relevante individer, situasjoner, og tider (Lund, 2002, s. 106). Her kommer to ulike former for generalisering til uttrykk. Den første, generalisering til, er rettet mot én bestemt tid, situasjon eller individpopulasjon. Dette er en mer snever forståelse av generaliseringsbegrepet. Forskning som anvender denne typen er kun ute etter å bruke resultatene til å si noe om et begrenset antall tilfeller. Den andre, generalisering over, ønsker å se hvor bredt eller langt et forskningsfunn kan generaliseres (Lund, 2002: 106). Anvendelse av denne typen generalisering vil si at en kan bruke resultatene til å si noe om et tilnærmet ubegrenset antall tilfeller.

Denne oppgaven kan brukes som eksempel for begge generaliseringstypene: Ønsket er å generalisere funnene *til* hvordan kommunene og regjeringen har innrammet kommunereformen fra 2014, og hvilke rammer som har vært særlig sentrale. Ønsket er også å generalisere *over* iverksetting av kontroversiell politikk, særlig der stat og kommune ikke er enige. I hvilken grad disse generaliseringene kan gjøres vil drøftes i kommende avsnitt.

Det er flere faktorer i denne masteravhandlingen som kan svekke og styrke grunnlaget for generalisering. Gitt at studien i stor grad baseres på en kvantitativ analyse med stor mengde data, så styrkes den ytre validiteten alene av at datagrunnlaget er nokså uttømmende. Det er likevel utfordringer. For det første er kommunereformen og iverksettingen av den nokså unik, noe som gjør det vanskeligere å overføre funn til andre kontekster. Dette omtaler Lund (2002, s. 122) som interaksjon mellom individer, situasjoner og tider. Ettersom styringen kjennetegnes av flere særegne trekk som myke styringsvirkemidler og motstridende rammer, bør en være forsiktig med å generalisere over statlig styring forøvrig.

En annen utfordring er i bruk av lokalaviser som uttrykk for lokale rammer og argument, og hvorvidt individene som undersøkes i disse er representative for sin populasjon, og om de er for like hverandre. Dette omfatter det Lund (2002, s. 122) omtaler som individhomogenitet, og ikke-representative utvalg. For det første kan det hende at det er kun visse type mennesker som uttrykker seg i aviser. Gjennom aviser får man uttrykk fra journalister, men også innbyggere og politikere. Et problem blir da om det er noe særegent ved disse som skiller dem fra resten av befolkningen. For eksempel kan de journalistene ha politisk slagside. Da representerer utvalget i større grad disse aktørene, fremfor en mer heterogen gruppe aktører. For det andre

kan avisene også prioritere å publisere mer negative artikler, framfor positive, ettersom dette tiltrekker flere lesere. Dette gjør individene, og artiklene mindre representative for resten av befolkningen i kommunen. Valget om å kun inkludere lokalaviser med minst fire opplag i uka, vil også føre til at kommuner med flere innbyggere blir vektlagt, og at ikke alle norske kommuner blir inkludert. Dette reflekterer også en svakhet ved metoden som er brukt i denne oppgaven.

Et annet validitetsmessig problem er at en kommunes befolkning behøver ikke være positive til sammenslåing for at kommunestyre skal vedta sammenslåing. Det kan være tilfeller hvor befolkningen har negative, for eksempel ut i fra resultater fra folkeavstemning eller spørreundersøkelser. Innholdet i en avis vil dermed kunne være mer negativt enn det positive vedtaket i kommunestyret skulle tilsi. Å basere villighet på vedtak i kommunestyret er en beslutning som er tatt for å gjøre analysen enklere og mer oversiktlig, men vil dermed kunne være en svakhet.

Ettersom oppgaven tar for seg alle artikler publisert om kommunereform i perioder fra så tidlig som 2007 og til 2019, vil det også være et validitetsproblem hvorvidt rammene har vært konsekvente gjennom denne perioden. Dette løses delvis ved at det i analysen er mulig å se på hvordan rammer har variert over tid, men dette vil ikke alltid være mulig. Det forventes at flest artikler har blitt skrevet om reformen i årene mellom 2014, starten på reformen for kommunene, til 2016. Rammene vil derfor i mest grad være gjeldende for denne perioden.

En annen utfordring er størrelse og geografisk slagside i utvalget. Som det fremgår fra utvalgene i delkapittel 4. 2. 3 så inkluderer det positive utvalget i makroanalysen langt færre kommuner enn det negative utvalget. De få kommunene som inkluderes er også hovedsakelig fra østlige deler av Norge. Geografisk slagside og liten størrelse svekker muligheten for generaliseringer utenfor utvalget. Å likestille utvalgene i makroanalysen i sammenligningen av deres resultater, vil derfor være upresist, ettersom de representerer ganske forskjellige kommuner. Størrelsen hos det negative utvalget gjør det dog langt mer valid å foreta generaliseringer utover kommunene i utvalget.

Begrepsvaliditet

Begrepsvaliditet dreier seg om operasjonaliseringen av uavhengig og avhengig variabel måler de relevante begrepene (Lund, 2002, s. 120-121). I denne studiens tilfelle vil det være om indikatorer faktisk måler den respektive rammen. Tilhører ordene den valgte rammen, eller måler den egentlig noe annet? God begrepsvaliditet forutsetter dermed at det ikke måles irrelevante begrep, og at en unngår usystematiske feil. Et tiltak for å styrke begrepsvaliditeten i denne studien, er å se til tidligere forskning med samme data og metode. I en studie av hvordan offentlig støtte til kunst er innrammet hos den amerikanske befolkningen, ble lokalaviser anvendt som indikatorer og STM ble nyttet som analysemetode. I arbeidet ble det gjennomført en møysommelig drøfting av aviser som indikatorer for rammer (DiMaggio et al., 2013, s. 573-575). Noe av det som blir skrevet i artikkelen, vil bli gjengitt her.

For det første gir aviser tips om hva institusjonelle aktører, særlig de politiske, tenker og gjør (DiMaggio et al., 2013, s. 573). Avisene dekker saker som har oppmerksomhet blant de nevnte aktørene, særlig når denne oppmerksomheten skaper for eksempel debatter, lovforslag, og høringer. Journalistene gjengir hva som blir sagt i aktuell debatt, og på denne måten beskriver de også representasjonene av et politisk fenomen. I tillegg kan nyhetsartikler ta utgangspunkt i siteringer fra institusjonelle aktører, og således underbygger de narrative som aktørene benytter seg av. For det andre har aviser, som media forøvrig, innflytelse på hvordan lesere ser på verden rundt seg.

Utenom disse, bidrar forfatterne også med noen mer dyptgående og analytiske argumenter for bruk av aviser som indikatorer (DiMaggio et al., 2013, s. 573-574). For det første så forsterkes leserens tidligere oppfatninger om et fenomen, når fenomenet leses om. Er en i utgangspunktet negativ til for eksempel kommunesammenslåing, vil negative nyheter forsterke denne holdningen. Således kan det også dannes nye oppfatninger hos lesere som ikke har en oppfatning i utgangspunktet, som er det andre argumentet. For det tredje kan oppfatning om et politisk fenomen også inngå i en større ideologisk oppfatning - eksempelvis at en senterparti-velger anser sammenslåing som en liten del av en større tendens overtramp på det lokale selvstyre. Det fjerde argumentet, så oppstår også konstruksjonen av rammer og fortolkninger i menneskers samtale med hverandre. Når nyheter er gjenstand for samtale og diskusjon, vil det også følge at disse påvirker utviklingen av rammer. Avslutningsvis, gir også aviser uttrykk for hva som er viktig i områdene de har lesere.

Indre validitet

Indre validitet dreier seg om validiteten av oppgavens kausale slutninger (Lund, 2002, s. 89). Mer presist handler det om hvorvidt det faktisk er en sammenheng mellom avhengig og uavhengig variabel, og om relasjonene skyldes de forholdene som er operasjonalisert, og ikke andre alternative systematiske forhold eller faktorer (Lund, 2002, s. 116). I denne studien vil det være om rammer faktisk har en virkning på villighet til å gjennomføre kommunesammenslåing. Sterk indre validitet oppnås hvis (1) det er gode bevis for at årsak- og effektvariabelene er relatert, (2) at årsak er forut for effekt, også kalt *retningsproblemet*, og til slutt at det (3) ikke eksisterer noen andre alternative forklaringer for forholdet (Christensen, Johnson, Turner, 2011, s. 176). Det som omtales som retningsproblemet, nemlig om A påvirker B, eller om det er motsatt, regner ikke for å være en stor utfordring i studien (Lund, 2002, s. 117). Ettersom rammer er sammensatt av ord og argumenter, vil det være logisk å anta at disse kommer før deres villighet til å gjennomføre sammenslåing. Likevel utelukkes det ikke at det er andre mulige forklaringer på hvorfor kommuner enten ønsker eller ikke ønsker å sammenslå. Denne oppgaven er kun ment å gi en alternativ forklaring til dette. Med lokalaviser som data, kan det ikke sies at det som blir skrevet i avisene i den respektive kommunen er utløsende årsak for hva som blir vedtatt om kommunesammenslåing i kommunestyret. Det kan likevel ha en sammenheng. På denne måten sikres også det tredje punktet ved indre validitet, ettersom det ikke utelukkes at det eksisterer alternative forklaringer for forholdet.

4. 4. 2. Reliabilitet

Reliabilitet handler om hvorvidt resultatene av et studie er repliserbare (Bryman, 2016, s. 41). Perfekt reliabilitet forutsetter at samme fremgangsmåte alltid vil produsere samme resultat.

En styrke i denne oppgaven er at kodingen som har blitt brukt for å få resultatene hos lokalavisene er fullstendig repliserbare, noe som styrker oppgavens reliabilitet⁶. En annen forsker kunne kopiert koden på samme data og få like resultater. Det ble i tillegg brukt tilnærmet identisk kode på alle lokalavisene, som også er positivt. Ettersom lokalaviser er *statistiske*, og ikke informanter, vil dette også styrke det Bryman (2016, s. 157) omtaler som stabilitet. Hadde det blitt gjennomført samme metode på dataene, vil altså ikke resultatene variere over tid.

⁶ Kodingen er vedlagt som R.fil sammen med innleveringen av oppgaven.

For å utlede noe om rammene hos kommunene og staten, brukes det dog en langt mer kvalitativ tilnærming. Her analyseres de enkelte resultatene i tråd med teori. Dette er mindre repliserbart, og dermed mindre reliabelt, ettersom en ny forsker kan vurdere disse resultatene ulikt. Liknende fremgår også hos Schön og Rein (1994), der de skriver at selv om en bruker kriterier for evaluering av rammer, vil analysen aldri være fri for relativ og selvstendig tolkning (s. 45). Dette omtales også som inter-rater reliabilitet i annen forskning (Bryman, 2016, s. 157). Når en god del subjektiv bedømmelse går med på å oversette data til kategorier, kan det hende forsker er mindre konsekvent i sine vurderinger.

5. Analysen

I dette kapittelet vil oppgavens datamateriale og resultatene fra STM-analysen bli presentert. Grunnlaget for analysen er artikler i norske lokale dagsaviser. Analysen er gjort i to steg: Først vises resultatene fra makroanalysen, det vil si analysen av de to store utvalgene hvor avisene hovedsakelig har lesere i kommuner som er henholdsvis negative eller positive til sammenslåing. I disse utvalgene er det gjort analyse på en større samling av aviser og deres artikler. Deretter vises resultatene fra mikroanalysen, hvor aviser, og forlengelsen av det, kommunene, har blitt analysert enkeltvis og hver for seg.

Funksjoner som beskrevet i metodekapittelet vil nyttes for å forstå innholdet i hver kategori. Den viktigste funksjonen er hvilke artikler som best representerer kategoriene, og vil omtales som kategoriens mest sentrale artikler. Disse vil leses for å fastslå hvordan ordene brukes i artiklens kontekst, og hva artiklene dreier seg om. Funksjon som viser ordene i kontekst av hvilken setning de befinner seg i vil også brukes.

5. 1. Makroanalysen

5. 1. 1. Positive aviser

Denne makroanalysen ble utført på et utvalg bestående av aviser som har lesere i kommuner som var utelukkende positive. Utvalget besto av 5 aviser, og antallet artikler var totalt 3782, og inkluderer artikler fra år 2006 frem til i dag. På det meste besto artikler om reform og kommunesammenslåing for 0,50 % av alle artikler skrevet totalt hos en avisen, mens det laveste var 0,15 %. Dato som kovariat hadde en signifikant effekt på relevansen til kategori 2 og 3, med en p-verdi på under 0.05. Kategori 2 var korrelert med en rekke andre kategorier i analysen som ikke var blant topp tre i relevans, og disse vil derfor bli presentert kun i sammenheng med kategori 2.

Resultatene fra analysen viser at den mest sentrale kategorien blant positive kommuner, har dreid seg om Jan Tore Sanner, kommunal- og moderniseringsminister fra 2013 til 2018, samt tvang, og lokaldemokrati. Dette fremgår ganske enkelt fra de fremste ordene i kategorien, som

viser, med unntak av “reformen”, at “sanner”, “tvang” og “lokaldemokrati*” er kategoriens mest sentrale ord.

Gjør en et søk på hvilke artikler som er mest forbundet med kategorien, blir det tydeligere i hvilken kontekst disse ordene blir brukt. De fem mest assosierte artiklene hadde følgende overskrifter: “En etterlengtet reform”, “En etterlengtet kommunereform”, “Hvor er samfunnsbyggerne?”, “Større kommuner for bedre tjenester”, “Mer robuste kommuner”. De to første artiklene er skrevet av samme forfatter, og har mer eller mindre identisk tekst. Dette er en svakhet ved denne analysen, ettersom de blir behandlet som to separate artikler. Det gjør analysen upresis. Dette vil igjen også kunne være et resultat av den geografiske skjevheten, som gjør det enklere å publisere identiske artikler i flere aviser. I de to første artiklene, blir meningsmotstandere kritisert for å ikke se “fremover”. Det blir også vektlagt at kommunene må være i stand til å løse alle de nye oppgavene de har fått de siste årene, samt at reformen er en “demokratireform”. De siste tre artiklene har også liknende budskap.

Andre kategori i rekken, sentrerer seg rundt spørreundersøkelser og folkeavstemning. De tre mest sentrale ordene var “folkeavstemn*” og “undersøkelsen”, samt navnet “hillestad”. Ser en på ord i kontekst, finner en at “hillestad” tilhører Thorvald Hillestad som er ordfører i Re kommune. Han blir derfor mye omtalt i artiklene sammen med de førnevnte ordene. De fem mest assosierte artiklene i kategorien er som følgende: “Ingen sammenslåing i Re”, “Ingen sammenslåing i Re”, “Åpner for dialog med andre kommuner”, “Dette har splittet oss”, “Skal få si sin mening”. Her kommer to svakheter ved analysen til syne: at artiklene i stor grad dreier seg om Re kommune, og at de to mest assosierte artiklene er to identiske artikler som publisert på ulike tidspunkt. At artiklene i stor grad tar for seg Re kommune, kan skyldes at Tønsberg Blad er avisen som har skrevet mest om reformen blant avisene i utvalget. Det forårsaker en skjevhet i utvalget. For det andre, så oppstår det igjen problemet med at like artikler behandles som to separate artikler i den kvantitative analysen. Det vil igjen gjøre analysen upresis. De første to artiklene omhandler en rådgivende folkeavstemning i Re kommune, som viste at litt over 50 % av de som stemte i kommunen ikke ønsket sammenslåing. Også de neste artiklene omhandler folkeavstemning, med enkelte artikler som også omhandlet andre kommuner enn Re.

Som nevnt tidligere, er denne kategorien korrelert med flere andre kategorier fra analysen. Et fellestrekk for kategoriene kategori 2 er assosiert med, er at stedsnavn er sentrale. Navn er for

eksempel: “sarpsborg”, “tjøme” og “nøtterøy”. Dette kan vise til at folkeavstemning og spørreundersøkelser har vært viktige i flere kommuner.

Tredje og siste kategori omhandler økonomi og kommunale velferdstjenester. Kategoriens mest sentrale ord er blant annet: “mill”, “barnehagen”, “barnetrygden”, “avgift”, “budsjett”, “kutt” og “inntekt”. Ser en på ord i kontekst, så er “mill” brukt som forkortelse på “millioner” i alle tilfeller av ordets bruk. De fem mest sentrale artiklene i denne kategorien var som følger: “Bedre kommuneøkonomi”, “Alle barn starter ikke med blanke ark”, “Hanssens helsereform”, “Foregangsfylke for norske kommuner”, og “Prisen for tjenester”. Kanskje ikke så overraskende, dreier første artikkel seg om at sammenslåinger vil sikre “positiv utvikling for kommunens inntekter”. De to neste artiklene dreier seg også om økonomi og inntekt, men i forbindelse med helsetjenester og skole - og maner behov for sterkere økonomi i begge tjenestene. Også de to siste artiklene dreier seg om liknende, hvor siste artikkel også skriver at små kommuner i gjennomsnitt har langt dyrere pris per tjeneste enn større kommuner.

Dato som kovariat på kategoriens relevans, viser at kategori 2 og 3 har blitt gradvis mindre relevante i perioden mellom 2006 og 2019.

Kategori 1:

Highest Prob: kommun, kommunen, større, kommunereformen, regjeringen, sammen, vestfold

FREX: sanner, reformen, tvang, lokaldemokratiet, lokaldemokrati, kommunalminist, stortinget

Lift: demokratisyn, gratulasjonen, sal», ttip, vindafjord, -borgerlig, -europa

Score: sanner, regjeringen, tvang, reformen, lae, region, regionreformen

Kategori 2:

Highest Prob: sier, høyre, kommunesammenslå, sammenslå, prosent, ordfører, mener

FREX: folkeavstemn, hillestad, undersøkelsen, partiet, velgern, partien, kommunevalget

Lift: -alternativet, «ordføreren, bekjentgjord, bisnod, delegasjonsmøt, diskusjonstemaen, dominansen

Score: folkeavstemn, folkeavstemningen, partiet, sammenslå, hillestad, partien, svele

Kategori 3:

Highest Prob: kommunen, kommun, mer, kroner, million, bedr, høyre

FREX: mill, barnehagen, barnetrygden, avgift, budsjett, kutt, inntekt

Lift: -kommunal, -lovpålagt, «hylekoret», «kommuneromantikere»,
«oppgavemelding», «pine, «quick-fix»
Score: kroner, regjeringen, mill, eiendomsskatt, million, barnetrygden, milliard

Tabell 11: Kategoriene i makroanalysens positive utvalg.

5. 1. 2. Negative aviser

Denne makroanalysen ble utført på et utvalg bestående av aviser som har lesere i kommuner som var utelukkende negative. Utvalget besto av 13 aviser, og antallet artikler var totalt 9750, og inkluderer artikler fra år 2006 frem til i dag. På det meste besto artikler om reform og kommunesammenslåing for 0,67 % av alle artikler skrevet totalt hos en avisen, mens det laveste var 0,19 %. Dato som kovariat hadde en signifikant effekt på relevansen til kategori 1 og 2, med en p-verdi på under 0.001. Kategori 2 var korrelert med en rekke andre kategorier i analysen som ikke var blant topp tre i relevans, og disse vil derfor bli presentert kun i sammenheng med kategori 2.

Resultatene fra analysen viser at den mest sentrale kategorien blant negative kommuner, har vært tjenester, kompetanse og fagmiljø. Dette fremgår fra ordene som var blant topp fem i kategorien: “tjenesten”, “fagmiljø”, “tjenest*”, “kvalitet”, og “kompetans*”. Gjør en et søk på hvilke artikler som er mest forbundet med kategorien, blir det tydeligere i hvilken kontekst disse ordene blir brukt. De fem mest assosierte artiklene hadde følgende overskrifter: “En tankevekker om kommunereform”, “Tankevekker om reform” og gjentatt tre ganger i ulike aviser “Levende bygder gagnar landet”. Igjen så oppstår det problemet med at like artikler behandles som separate artikler i den kvantitative analysen, som gjør analysen upresis. I de to første artiklene skrives det om at ekspertutvalgets rapporter, og at den bør lyttes til av alle lokalpolitikere. Den blir også beskrevet som “fornuftig”. De siste tre artiklene maner til debatt om hva som er et “levende Bygde-Norge”, og mener at debatten slik den er nå er for tilspisset og lite løsningsorientert. Ser en på effekten av dato på kategoriens relevans, ser en at kategorien blir gradvis mindre relevant utover årsperioden fra 2006 til 2019.

Andre kategori i rekken omhandler folkeavstemning og innbyggerundersøkelse. Blant ordene som var på topp, finner en: “rådgivend*”, “folkeavstemningen”, “folkeavstemn*”, “utredn”, og “innbyggerundersøkels*”. De fem mest assosierte artiklene i kategorien er som følgende: “Forskjellen mellom Ap og Frp”, “Klar for folkeavstemning”, “Holder folk i Re for narr”,

“Fakta om sammenslåing”, og “Bedre tid for sammenslåing”. I første artikkel blir en folkeavstemning beskrevet som “D-dagen”, og kritiserer Arbeiderpartiet i kommunen fordi en folkeavstemning bør ikke være rådgivende, men avgjørende. Neste artikkel tar også opp folkeavstemning, og stiller spørsmål om hvorvidt folkeavstemning bør være rådgivende eller tellende for hva som avgjøres i kommunestyret. Neste artikkel er inne på samme tema, men kritiserer også folkeavstemningen for å ikke ha vært gjennomført på god nok måte. Nest siste artikkel er kun en kort faktaartikkel om at KMD har anbefalt kommunene å gjøre egne utredninger og undersøkelser i hensyn til kommunereformen. Siste artikkel handler om utsettelse av frist til å avgjøre om det blir sammenslåing eller ikke.

Ser en på hvordan denne kategorien korrelerer med andre kategorier, ser en at folkeavstemning og spørreundersøkelser har vært viktige i også andre kommuner. De andre kategoriene inkluderer sentrale navn som Lyngdal, Farsund, Romerike, Toten, Risør, Nordland osv. Effekten av dato på kategorien viser også at den blir svært mye mer relevant over en periode fra 2006 til 2019.

Tredje og siste kategori dreier seg hovedsakelig om tvang og frivillighet. Kategoriens mest sentrale ord og navn er blant annet: “njåstad”, “kommunalkomiteen”, “kommunalminist” og “sanner”. Siden disse ordene ikke uten videre gir noe inntrykk av hva kategorien dreier seg om, er en nødt til å se på artiklene og ordene i kontekst. De fem mest assosierte artiklene i kategorien er som følgende: “På lag med kommunene”, “Tvang mot kommuner”, “Reformen i kommunene”, og to artikler med lik tittel “Kommuner i spill”. Første artikkel beskriver i korte trekk om hvorvidt det tyder på at Stortinget vil bruke tvang eller ikke ved kommunereformen. Det blir også skrevet at “Jan Tore Sanner skal ha ros for måten han nå angriper kommunereformen på”. Interessant nok er identisk artikkel publisert i flere av avisene, både aviser i Nordland og i Telemark - enten som leder eller meningsinnlegg uten forfatter. Også de neste artiklene beskriver reformen i korte trekk, med fokus på frivillighet og tvang - igjen også identiske artikler publisert i vidt geografisk ulike aviser.

Kategori 1:

Highest Prob: kommun, kommunen, større, mer, tjenest, bedr, store

FREX: tjenesten, fagmiljø, tjenest, kvalitet, kompetans, sektor, ivareta

Lift: -fungerend, -ledelsen, «... vekstkraftig, «aldringen, «basishjelpemidler», «behovet, «beslutningen

Score: fagmiljø, tannhelsetjenesten, kommunen, kommun, robust, innbyggern, velferdstjenest

Kategori 2:

Highest Prob: kommun, kommunen, sammenslå, sier, kommunesammenslå, kommunestyret, nei

FREX: rådgivend, folkeavstemningen, folkeavstemn, stemt, utredn, innbyggerundersøkels, intensjonsavtalen

Lift: -måneder, -stemmen, «-alternativet», «close, «enkelte», «folkeavstemning, «hensynet

Score: folkeavstemn, sammenslå, kommunestyret, folkeavstemningen, intensjonsavtal, formannskapet, innbyggerundersøkels

Kategori 3:

Highest Prob: kommun, regjeringen, sanner, stortinget, oppland, kommunen, sammen

FREX: njåstad, kommunalkomiteen, kommunalminist, sanner, arbeiderblad, moderniseringsminist, fylkesmennen

Lift: -borgerlig, -landsmøtet, -mai, «elefantsyken», «halleluja», «mennesk, «motarbeid

Score: oppland, arbeiderblad, sanner, regjeringen, tvang, kommunalminist, fylkesmennen

Tabell 12: Kategoriene i makroanalysens negative utvalg.

5. 1. 3. Oppsummering av makroanalysen

Den empiriske analysen har vist oss hva som har vært de viktigste kategoriene hos de negative og positive kommunene. Det er innholdet i disse kategoriene som vil brukes i diskusjonen for å fastslå hvilke rammer som har vært mest sentrale hos henholdsvis positive og negative kommuner. Kategoriene har blitt beskrevet på en sånn måte at de alle har et bestemt tema som kjennetegner dem, enten det dreier seg om for eksempel folkeavstemninger, eller om fagmiljø. Innholdet i de artiklene som best representerer ordene i kategoriene, altså kategoriens mest sentrale artikler, har også blitt gjengitt i korte trekk. Å lese innholdet i de artiklene gir et godt

innblikk i hva kategoriene dreier seg om, og vil brukes for å si noe om historier og kategoriseringer som inkluderes i rammene kategoriene utgjør.

Som vi ser i den empiriske analysen, så kjennetegnes diskursen hos de positive kommunene ved kategorien om lokaldemokrati. Dette danner grunnlaget for å utlede en ramme som omfatter nettopp et demokratisk fokus, det vil si. en demokratisk ramme. Negative kommuner derimot, som har hatt et fokus på fagmiljø og kompetanse slik det kommer til uttrykk i sin viktigste kategori, vil danne en ramme som omfatter mer organisatoriske trekk, derfor en organisatorisk ramme. Disse vil utdypes og drøftes nøyere i diskusjonskapittelet.

5. 2. Mikroanalysen

5. 2. 1. Frogn, Nesodden / Akershus Amtstidende

Frogn og Nesodden kommune sin diskusjon om kommunesammenslåing representeres av lokalavisen “Akershus Amtstidende”, og inkluderer 394 artikler fra årene 2007 til i dag. Dato som kovariat var ikke signifikant, og alle kategoriene hadde en p-verdi på over 0.05. Effekten av dato vil derfor ikke bli inkludert. Det var derimot korrelasjon mellom den mest sentrale kategorien, og to andre kategorier som ikke er nevnt i denne analysen.

Kommunene Frogn og Nesodden har begge fattet vedtak om å stå alene, og har dermed vært negative til å bli sammenslått (Sandvik, 2017, Regjeringen, 2019). De har heller ikke senere blitt tvangssammenslått. I en folkeavstemning gjennomført i begge kommunene, var det 70 % andel som svarte nei til sammenslåing.

Den kvantitative analysen viser at den mest sentrale kategorien i avisens diskusjon om sammenslåing har vært folkeavstemning og innbyggerundersøkelse som ble gjennomført i kommunene. *Frex*, *Lift* og *Score* viser ord som: “innbyggerundersøkelse”, “befolkningsundersøkelse” og “folkeavstemning”, samt navn som “nordal”. Ved å se på ordene i kontekst, er bruken av “folkeavstemning” nært beslektet med at resultatet bør “respekteres”, og at det er “udemokratisk” skulle den ikke bli fulgt opp. Ordet blir også i noen tilfeller brukt i relasjon til lokaldemokrati. “Befolkningsundersøkelse” og “innbyggerundersøkelse” ble brukt om hverandre, men med klart høyere bruk av “innbyggerundersøkelse”. Disse er tett tilknyttet folkeavstemning, og anvendt mye på samme vis. “Nordal” er navnet på Ap-ordføreren i Ås

kommune, og blir brukt om forhandlinger om en mulig storkommune, Follo kommune, som Nesodden og Frogn ville blitt sammenslått med. Analysen viser at det er en korrelasjon mellom denne kategorien og to andre kategorier. De to andre kategoriene virker dog ikke til å ha noen substansiell sammenheng med denne kategorien.

Neste kategori i rekken omhandler en rekke temaer. Verdiene *Frex* og *Lift* viser ord som: “lokaldemokratiet”, “tjenest*”, “arbeidsledighet” og “befolkningsøkning”. Lokaldemokrati blir brukt i forskjellige kontekster. I flere av artiklene blir det skrevet at lokaldemokratiet vil svekkes som følge av sammenslåing, med mindre nærhet til folkevalgte politikere, og mindre mulighet til påvirkning - mens i andre artikler påstås det at det vil styrke det. “Tjenest*” er ord som: “Tjenester”, “tjenestetilbud”, “tjenesteutvikling” og “tjenestebehov”. I kontekst blir dette brukt om at tjenestene enten blir svekket eller styrket ved en eventuell sammenslåing. “Arbeidsledighet” og “befolkningsøkning” blir i kontekst brukt på lignende måter, og at de er problemer, eller vil føre med seg problemer som må håndteres ved en eventuell sammenslåing.

Tredje kategori dreier seg hovedsakelig om lokalpolitikere som er uttalt motstandere av kommunesammenslåing. Kategorien inkluderer navn slik som “Holm” og “Solum”, men også ord som “idioter”, “vondt”, og “alarmerende”. Christian Hintze Holm er SV-politiker, og har sittet i kommunestyret i Nesodden kommune. I de artiklene som er assosiert med ham, så er han tydelig motstander av sammenslåing. Det samme mener Øyvind Solum, Miljøpartiet de Grønne- politiker i Nesodden kommune, som også blir nevnt i samme artikler. “Idiot*”, altså variasjoner av idiot, som idioter og idioti, var sentralt i et leserinnlegg som har blitt mye referert til i avisen. I artikkelen beskriver forfatter seg selv og motstandere av sammenslåing på ironisk vis som “idioter”, og maner til at folkeavstemningen bør være avgjørende for vedtaket i kommunestyret.

Kategori 1:

Highest Prob: frogn, nesodden, kommun, kommunen, sammenslå, kommunestyret, sier

FREX: nordal, folkeavstemningen, enebakk, innbyggerundersøkels, intensjonsavtal, innbyggerundersøkelsen, fylkesmannen

Lift: «kommunereform», anken, anket, ap-led, arbeidsgrupp, avtaleutkastet, befolkningsundersøkels

Score: frogn, kommun, nordal, enebakk, slåke, fylkesmannen, innbyggerundersøkels

Kategori 2:

Highest Prob: kommun, frogn, kommunen, større, sammen, innbyggern, innbygger

FREX: færre, lokaldemokratiet, tjenest, innbyggern, storkommun, kompetans, fremtiden

Lift: «regjeringen, arbeidsledighet, befolkningsøk, drøftingen, ekspertutvalget, fredriksen, fungerend

Score: kommun, frogn, sammen, storkommun, innbyggern, sammenslå, lokaldemokratiet

Kategori 3:

Highest Prob: nesodden, høyre, oslo, kommunesammenslå, politisk, holm, folkevalgt

FREX: holm, hintz, solum, befinn, gjevjon, christian, folkevalgt

Lift: grendeskol, «formyndermennesket, «idioter», «vondt, advart, alarmerend, amerika

Score: gjevjon, solum, befinn, westbi, gunder, folkeavstemning, tonj

Tabell 13: Kategoriene fra analysen av Frogn og Nesodden kommune.

5. 2. 2. Horten / Gjengangeren

Horten kommunes diskusjon om kommunesammenslåing representeres av lokalavisen “Gjengangeren”, og inkluderer 267 artikler fra årene 2007 til i dag. Dato som kovariat var ikke signifikant, med en p-verdi på rundt .95 hos alle kategoriene. Effekten av dato vil derfor ikke bli inkludert. Det er heller ingen korrelasjon mellom kategoriene fra den kvantitative analysen unntatt to kategorier som ikke var særlig sentrale. Disse har fortsatt kun en svært svak korrelasjon.

I løpet av kommunereformen har Horten ville gå i forhandlinger med Re kommune, men Re valgte Tønsberg (Sandvik, 2017). Horten ønsket hverken sammenslåing med Tønsberg og Re, eller Holmestrand, Hof og Sande. Horten har dermed beholdt sin størrelse også etter kommunereformen (Mæhlum, 2019). I løpet av reformen ble det gjennomført en undersøkelse

om innbyggere i kommunen ønsket å slå seg sammen med Re kommune (Opinion, 2016). Resultatet viste et flertall for ja til sammenslåing med Re.

Den kvantitative tekstanalysen viser at den mest sentrale kategorien ved kommunesammenslåing i Horten vedrører organisering av oppgaver, særlig med hensyn til overføring av skatteoppkreving fra kommunen til skatteetaten. Av mer substansiell verdi, viser *Score*- og *Frex*- verdiene blant annet “skatteetaten” og “skatteoppkrevingen”, men også navn som “langaas” og “bernander”. Det er ved å bruke en funksjon som viser ord i kontekst, at flere av disse ordene blir klarere. “Skatteoppkrevingen” blir brukt om overføring av ansvar for skatt til “skatteetaten”. “Langaas” har hatt stor betydning på grunn av et leserinnlegg hvor hun kritiserer overføringen, og har blitt referert til ved flere anledninger i senere artikler.

Ved å se på hvilke artikler som er mest assosiert med kategorien, kommer ulike argumenter frem. Med hensyn til overføring av oppgaver til skatteetaten, er det frykt for at overføringen vil svekkes av mindre nærhet til de som det kreves skatt fra. Motargument har vært at sterke fagmiljø vil sikre bedre rettssikkerhet, samt motvirke svart økonomi som følge av lite arbeidsgiverkontroll.

Neste kategori i rekken dreier seg om folkeavstemning og befolkningsundersøkelse, og særlig om hvilke typer målinger som er mest legitime. *Frex*, *Lift*, og *Score* viser ord som: “befolkningsundersøkelse”, “legevakta”, “alternativ” og “telemarksforsk*”. Disse ordene ser ikke ut til å ha en sammenheng ved første øyekast, og artiklene og ordene i kontekst blir dermed viktig. Legevakt blir skrevet om fordi innbyggere er redde for å miste sin legevaktjeneste i Horten. Alternativ blir brukt om potensielle nabokommuner å Horten kan slås sammen med - og Telemarksforskning har bidratt med å belyse potensielle alternativer.

Av artiklene som er mest assosiert med kategorien, finner en artikler hovedsakelig om folkeavstemning om sammenslåing, men også om avstemning om navndring. I en av artiklene blir det lagt vekt på at en befolkningsundersøkelse ikke er tilstrekkelig for å avgjøre om en kommune er for eller imot, og at informasjon om sammenslåing har vært for dårlig. Det er også argumenter om at en folkeavstemning ville vært for dyrt. Også artikler om legevakt og hvordan Hortens egen legevaktjeneste kan forsvinne ved sammenslåing med nabokommuner er blant de sentrale, men ikke i like stort omfang som de om folkeavstemning og befolkningsundersøkelse.

Den tredje viktigste kategorien omhandler hovedsakelig kunnskap og informasjon bak kommunereformen og kommunesammenslåing. Det mest sentrale ordet i kategorien er “kunnskap” og er først i både *Score* og *Frex*. Ordet i kontekst blir brukt blant annet om at det både ikke eksisterer og eksisterer tilstrekkelig kunnskap for å gjennomføre reformen på en god måte. I artiklene mest assosiert med kategorien, finner en artikler om nettopp kunnskapen bak reformen, men også mer diverse, som for eksempel artikler om nrk-lisens.

Kategori 1:

Highest Prob: kommun, kommunen, mer, større, vestfold, bedr, regjeringen

FREX: skatteetaten, oppgav, skatteoppkrevingen, små, nho, reformen, oppgaven

Lift: arbeidsgiverkontrollen, arbeidsgivern, arbeidskraft, bekjempels, berør, byråkrat, desentraliser

Score: skatteetaten, skatteoppkrevingen, nho, bernand, små, nhos, fagforbundet

Kategori 2:

Highest Prob: hortens, kommun, kommunen, sammenslå, mener, sier, innbyggern

FREX: hof, telemarksforsk, figv, legevakta, kåre, legevakt, alternativ

Lift: ringt, befolkningsundersøkels, bykommun, felleslista, hortens-r, jernbanestasjon, kommunalsjef

Score: figv, svein-erik, telemarksforsk, skatvedt, kåre, hortens, valgløfter

Kategori 3:

Highest Prob: hortens, kommun, andr, sammen, kommunen, innbygger, kunnskap

FREX: kunnskap, tilsier, arbeiderpartiet, lederskap, nrk, tjent, utredning

Lift: enkeltstående, knutepunktet, motor, skepsisen, stress, utfallet, avslutningsvi

Score: kunnskap, formannskapet, hortens, arbeiderpartiet, gåend, tilsier, ordfører kandidat

Tabell 14: Kategoriene fra analysen av Hortens kommune.

5. 2. 3. Gran, Lunner / Hadeland

Lunner og Gran kommune sin diskusjon om kommunesammenslåing representeres av lokalavisen “Hadeland”, og inkluderer 523 artikler fra årene 2007 til i dag. Dato som kovariat var ikke signifikant, og alle kategoriene hadde en p-verdi på over 0.05. Effekten av dato vil derfor ikke bli inkludert. Analysen viser heller ikke det er noen korrelasjon mellom noen av kategoriene.

Kommunene Lunner og Gran har begge fattet vedtak om å stå alene, og har dermed vært negative til å bli sammenslått (Sandvik, 2017, Regjeringen, 2019). De har heller ikke senere blitt tvangssammenslått. I folkeavstemninger gjennomført i begge kommunene, var det 60 % andel som svarte nei til sammenslåing i Gran, og 53 % i Lunner.

Den mest sentrale kategorien fra analysen dreier seg om tidligere fylkesmann Kristin Hille Valla og hennes utredning. Ord som “utredningen” er tilstede i *Frex*, men også navn og ord som “valla” og “fylkesmann” er tilstede i både *Frex* og *Score*. I artikler særlig assosiert med denne kategorien, blir fylkesmannens anbefalinger om å sammenslå Lunner og Gran omtalt. I artiklene blir det blant annet sagt at oppgaver kan bli overført til kommunen etter sammenslåing, og at nærhet til folkevalgte politikere vil være viktig.

Neste kategori dreier seg hovedsakelig om helsetjenester i kommunene Gran og Lunner, og hvor nye sykehjem og helsehus skal plasseres. Navn i denne kategorien er blant annet: “samkommun*” og “helsehus”, men også navn slik som “morstad” og “thorkildsen”. I artiklene mest assosiert med kategorien, fremkommer det at mulighet for kommunesammenslåing har forsinket arbeidet med å finne sted for de ulike helsetjenestene. Morstad og Thorkildsen er politikere i henholdsvis Lunner og Nittedal.

Tredje kategori omhandler lokaldemokrati og sentralisering. Ord i denne kategorien er for eksempel: “makt”, “lokaldemokratiet”, “sentralis*” og “små”. Ser en på artikler som er mest assosiert med kategorien, finner en blant annet artikler som dreier seg om å flytte oppgaver og ansvar fra sentrale myndigheter til lokale myndigheter som kommunene. Det dreier seg også om lokaldemokrati, og lokal medbestemmelse.

Kategori 1:

Highest Prob: kommun, kommunen, gran, jevnak, lunner, sammenslå, sammen

FREX: valla, fylkesmannen, fylkesmann, hole, hill, viken, utredningen

Lift: «nye», arbeidsoppgav, ekspertutvalg, forbundet, forholdet, framstil, hill

Score: alvor, fylkesmannen, valla, hole, fylkesmann, hill, ringerik

Kategori 2:

Highest Prob: lunner, gran, kommunen, sier, tyrdal, kommunesammenslå, samarbeid

FREX: samkommun, helsehus, morstad, nitted, thorkildsen, formannskapet, haugen

Lift: -årene, informasjonsmøt, informert, jorung, myrå, rosov, sagparken

Score: thorkildsen, harestua, samkommun, morstad, lms, tyrdal, haugen

Kategori 3:

Highest Prob: kommun, kommunen, større, mer, store, bedr, oppland

FREX: makt, lokaldemokratiet, sentralis, små, regjeringa, fagforbundet,
lokaldemokrati

Lift: bedriftsøkonomisk, beman, derv, høgskoler, oppgaver, skattekontor, «færre

Score: frivilligsentralen, tilskuddet, lokaldemokrati, fagforbundet, regjeringa,
sentralis, solberg

Tabell 15: Kategoriene fra analysen av Gran og Lunner kommune.

5. 2. 4. Halden, Aremark / Halden Arbeiderblad

Kommunene Halden og Aremark sin diskusjon om kommunesammenslåing representeres av lokalavisen “Halden Arbeiderblad”, og inkluderer 281 artikler fra årene 2010 til i dag. Dato som kovariat var ikke signifikant, og alle kategoriene hadde en p-verdi på over 0.05. Effekten av dato vil derfor ikke bli inkludert. Ingen av kategoriene korrelerte med hverandre heller.

Kommunestyret i både Halden og Aremark har fattet vedtak om å stå alene, og dermed beholder de dagens kommunestruktur (Sandvik, 2017, Regjeringen, 2019). I Aremark var dette enstemmig vedtatt i kommunestyret. De har heller ikke blitt tvangssammenslått i ettertid.

Den mest sentrale kategorien dekker et vidt spekter av temaer, men dreier seg hovedsakelig om hvilke oppgaver som skal ligge hos kommune, fylke og stat. Ord i denne kategorien er blant

annet: “oppgav*” og “stat”, men også ord og navn som “ulv” og “hagesæt”. Kategoriens mest assosierte artikler favner om flere temaer, men handler mest om organisering. Ordet “ulv” kan umiddelbart tenkes at omhandler kontrovers om ulvebestanden i området. Et søk på ordene i kontekst, viser det dog at det dreier seg om både varaordfører Ulven, og rovdyret ulv. Ulv bør derfor utelukkes i analysen av denne kategorien.

Neste kategori dreier seg om debatt mellom særlig noen prominente politikere i disse to kommunene. Navn i denne kategorien er for eksempel: “toft”, “nilsen”, “aarbu” og “ulven”. Det er ingen åpenbar sammenheng mellom de assosierte artiklene, utenom at navnene nevnes i artiklene.

Tredje kategori knytter kommunereform opp imot den kommende regionreformen, og om samarbeid med nabokommuner innad i fylke. Sentrale navn i denne kategorien er: “viken”, “akershus”, “østfold” og “region”. Av artiklene som er mest assosiert med kategorien, finner en artikler om det å slå sammen Østfold sammen med Akershus og Buskerud for å danne ny Viken-region. Men andre artikler ser også på oppgavefordelingen hos kommunene, og nye oppgaver ved kommunesammenslåing. Andre ser på kommunalt samarbeid som et alternativ til sammenslåing.

Kategori 1:

Highest Prob: kommun, kommunen, mer, norg, større, oppgav, høyre

FREX: side, ulv, hagesæt, stat, oppgav, statlig, anb

Lift: besluttet, attraktivitet, bekymringsfullt, borger, driftsresultat, effektiv, entlig

Score: side, psykisk, hagesæt, ingeniør, anb, hedmark, ulvesonen

Kategori 2:

Highest Prob: aremark, aarbu, sier, halden, geir, kommun, ordfører

FREX: aarbu, geir, alf, toft, nilsen, solveig, ulven

Lift: anbefaling, budsjettoverskridels, inntektssvikt, konsulenten, majoriteten, omkr, ordførervervet

Score: aarbu, toft, geir, alf, solveig, overskridelsen, nilsen

Kategori 3:

Highest Prob: østfold, kommun, halden, sammen, sarpsborg, sier, fredrikstad

FREX: viken, rønningen, akershus, østfold, buskerud, region, fredrikstad

Lift: «mer, dropp, fredrikstadfolk, fylk, fylkestingen, haakon, handelsmark

Score: akershus, region, fredrikstad, rønningen, buskerud, viken, sarpsborg

Tabell 16: Kategoriene fra analysen av Halden og Aremark kommune.

5. 2. 5. Farsund, Lyngdal / Lister

Kommunene Farsund og Lyngdal sin diskusjon om kommunesammenslåing representeres av lokalavisen “Lister”, og inkluderer 681 artikler fra år 2009 til i dag. Datoeffekt var signifikant i noen av kategoriene, og vil derfor inkluderes i analysen. Det var dog ingen korrelasjon mellom kategoriene.

Kommunestyret i Farsund ønsket sammenslåing med Flekkefjord og Kvinesdal, men begge kommunene sa nei (Sandvik, 2017, Regjeringen, 2019). Farsund kommune var derfor positive til sammenslåing, men står nå ufrivillig alene. Kommunen har ikke senere blitt tvangssammenslått. I en folkeavstemning om sammenslåing i kommunen, var det både 50 % som var for, og 50 % som var imot. Kommunestyret i Lyngdal har vedtatt sammenslåing, og vil slå seg sammen med Audnedal kommune. Lyngdal har derfor også vært positive til sammenslåing.

Den mest sentrale kategorien dreier seg i hovedsak om folkeavstemning og intensjonsavtale. Ord i denne kategorien er blant annet: “folkeavstemning*”, “intensjonsavtal*”, “utredning*” og “formannskapet”. I flere av artiklene som er assosiert med kategorien, så vektlegges viktigheten ved å følge resultatene av folkeavstemningen. Formannskap og utredning blir ofte brukt sammen, da formannskapet i kommunene har nedsatt utredning om hvilke kommuner som bør slås sammen ved en eventuell sammenslåing. Analysen viser også at dato har en effekt på kategorien, ettersom den blir gradvis mer sentral i avisens diskusjon etter år 2010.

Neste kategori dreier seg om flere temaer. Kategorien omfatter ord som: “robust”, “tjenester”, “oppgaver”, “sentralisering”, “sanner” og “fagmiljø”. Her anvendes ord som en typisk finner omkring kommunereformen. Artikler assosiert med denne kategorien er hovedsakelig

negative til kommunereformen, med artikler som “Betaler prisen for reformen ingen vil ha!” og “Ulv i fåreklær”.

Siste kategori omhandler utredning og skole. Kategorien inneholder ord som: “utredning*” og varianter av dette vises flere ganger i kategorien, og navn som “lund” og “flekkefjord”. Det er ikke øyeblikkelig enkelt å fastslå hva denne kategorien kan dreie seg om, og det er derfor behov for et dypdykk i kategoriens sentrale artikler, samt å se på ordene i kontekst. Utredning blir brukt, kanskje ikke overraskende, om potensielle kommuner for å sammenslå med. Lund og Flekkefjord er blant kandidatene. Artikkene virker heller ikke til å ha et overordnet tema, men skole blir nevnt ved flere anledninger, med overskrifter som “Mener skole er avgjørende for Farsund”, “Bygg skole i Farsund!” og “Skadelig skolestrid”. I artiklene blir det beskrevet en drakamp i hvorvidt en ny videregående skole skal ligge i Farsund eller Lyngdal.

Kategori 1:

Highest Prob: lyngdal, kommunen, hægebostad, kommun, audned, lindesn, sier

FREX: lindesn, intensjonsavtal, folkeavstemningen, intensjonsavtalen, juni, marnard, folkeavstemn

Lift: -alternativ, -avtalen, «vekst, agder», audnedal-ordfør, bevegelse», desentraliser

Score: audned, intensjonsavtal, kristensen, lindesn, folkeavstemningen, marnard, midtr

Kategori 2:

Highest Prob: kommun, kommunen, nye, sammen, kroner, større, million

FREX: tjenest, fagmiljø, betydelig, oppgav, robust, staten, regjeringen

Lift: «kommunesammenslå, arvegod, detaljstyringen, distriktsopprør, driftsutgiften, forsøksordning, gebyr

Score: sanner, regjeringen, fagmiljø, robust, ukm, inntektssystemet, husen

Kategori 3:

Highest Prob: lister, farsund, kvinesd, flekkefjord, lyngdal, kommunen, kommun

FREX: utredn, utred, lund, opoft, utredningsarbeidet, sigbjørnsen, utredningen

Lift: allianc, avdeling, bortfal, egoistisk, flørt, forbindelsen, fosselandsheia

Score: flekkefjord, reve, styringsgruppen, studiested, utredn, utredningsarbeidet, sokndal

Tabell 17: Kategoriene fra analysen av Farsund og Lyngdal kommune.

5. 2. 6. Sandefjord / Sandefjords Blad

Sandefjord kommune sin diskusjon om kommunesammenslåing representeres av lokalavisen “Sandefjords Blad”, og inkluderer 909 artikler fra årene 2008 til i dag. Dato som kovariat var signifikant for alle de tre mest sentrale kategoriene, og alle de signifikante kategoriene hadde en p-verdi på under 0.05. Effekten av dato vil derfor bli inkludert. Det var likevel ingen av kategoriene som korrelerte med hverandre.

Kommunestyret i Sandefjord har vedtatt å slå seg sammen med kommunene Andebu og Stokke (Sandvik, 2017, Regjeringen, 2019). Sandefjord har derfor vært positive til kommunesammenslåing.

Den mest sentrale kategorien fra analysen viser at spørreundersøkelsen i kommunen angående sammenslåing har vært viktig - samt at kommunen har vært positiv til sammenslåing. Ord og navn i denne kategorien er blant annet: “sommerstad”, “undersøkelsen”, og “spørreundersøkelsen”. Spørreundersøkelsen ble gjennomført Sandefjord, Andebu og Stokke, og viste at innbyggerne i kommunene var positive til sammenslåing. Erlend Sommerstad er nevnt mye fordi han under prosessen har vært senterparti-ordfører i Sandefjord, og var positiv til sammenslåing. Med dato som kovariat, viser også analysen at denne kategorien blir gradvis mindre relevant etter år 2008.

Andre kategori dreier seg om fylke og region. Ord i denne kategorien er blant annet “regionreformen”, “fylker”, “region”, “regjering”, men også ord som “fosfor”. Flere av de assosierte artiklene er positive til både kommunereform og regionreform, med argumenter om at det vil “styrke lokaldemokratiet” og at det vil gjøre kommuner mer “robuste”. Her ser en også at kommunereformen gjerne blir omtalt i forbindelse med regionreformen. Søker en ordet “fosfor” i kontekst, ser en at dette dreier seg om kunstgjødsel, hvor fosfor er et viktig produkt i produksjon av kunstgjødsel. Resultater fra korrelasjonsanalysen, viser at denne kategorien er gradvis mindre relevant etter år 2008.

Siste kategori dreier seg om viktigheten av velferdstjenester som barnehage, svømmehall, og idrettsaktiviteter. Ord i denne kategorien er for eksempel: “barnehagen”, “svømmehallen” og “håndball”. De assosierte artiklene omhandler et vidt spektrum av tema, men har som fellesnevner at de dreier seg om kommunale velferdstilbud, eller tilbud kommunen kan samarbeide om å tilby. Korrelasjonsanalysen viser at denne kategorien blir gradvis mer relevant etter år 2008.

Kategori 1:

Highest Prob: sandefjord, andebu, stakk, sier, kommunen, ordfører, larsen

FREX: erlend, sommerstad, larsen, bjarn, sammenslå, ordførern, undersøkelsen

Lift: bompeng, spørreundersøkelsen, «andebu, «ombudsmenn», «storebror», «storkommuner», aglen

Score: sommerstad, sammenslå, nmu, bjarn, moment, erlend, folkemøt

Kategori 2:

Highest Prob: kommun, vestfold, kommunen, mer, større, flere, nye

FREX: regionreformen, fosfor, fylker, region, regjeringen, reformen, stortinget

Lift: kommune-nm, norman, regionreformen, vedum, «bi, «frierier», «gi

Score: fosfor, region, reformen, regjeringen, sanner, regionreformen, lae

Kategori 3:

Highest Prob: sier, sandefjord, mye, nye, flere, jobb, godt

FREX: barnehagen, rektor, utdannet, svømmehallen, gift, -åringen, trive

Lift: arbeidssøker, arm, beachhåndbal, bevissthet, boken, boligmarkedet, bonusbarn

Score: barnehagen, begravellesbyrå, hunden, svømmehallen, gjerseth, håndball, rektor

Tabell 18: Kategoriene fra analysen av Sandefjord kommune.

5. 2. 7. Sarpsborg / Sarpsborgarbeiderblad

Sarpsborg kommunes diskusjon om kommunesammenslåing representeres av lokalavisen “Sarpsborg Arbeiderblad”, og inkluderer 387 artikler fra årene 2007 til i dag. Dato som kovariat

var signifikant, med en p-verdi på under 0.05 hos alle kategoriene. Effekten av dato vil derfor bli inkludert. Det er heller ingen korrelasjon mellom kategoriene fra den kvantitative analysen, unntatt to kategorier som var lite sentrale. Disse har også kun en svak korrelasjon.

Kommunestyret har i Sarpsborg ønsket sammenslåing med nabokommunene Råde og Rakkestad, men begge kommunene har sagt nei (Sandvik, 2017; Regjeringen, 2019). Sarpsborg har derfor vært villig til å sammenslå, men står nå ufrivillig alene. Kommunen ble i år 1992 sammenslått med Tune, Varteig og Skjeberg (Gleinsvik & Klingenberg, 2013, s. 10)

Den kvantitative tekstanalysen viser at den sentrale kategorien vedrørende kommunesammenslåing i Sarpsborg har vært lokal bygdehistorie, særlig med hensyn til skrivning av bygdebok som kartlegger og skildrer kommunens historie. Av substansielle ord i denne kategorien, viser *Score* og *Frex* ord som “bygdebokkomiteen” og “bygdebok”, men også navn som “Skjeberg” og “Nordby”. Ved å bruke funksjonen som viser ord og navn i kontekst, og hvilke artikler de befinner seg i, blir det tydeligere hva det dreier seg om. “Bygdebokkomiteen” ble nedsatt i kommunen med det formål om å skrive bok om historien til tettstedet “Skjeberg”, som ligger i Sarpsborg. Det fremgår også at det har vært “Nordby” som har forfattet boken. Kommunesammenslåing blir mye omtalt i forbindelse med denne boken fordi sammenslåingen i 1992 var “slutten” på Skjeberg.

Neste kategori omhandler tvang og frivillighet ved kommunereformen. I *Frex*, *Lift* og *Score* vises interessante ord og navn som: “tvang”, “solberg”, “sanner”, og “frivillighet”. I tillegg til disse, fremkommer “flyseteavgiften” i alle verdiene, samt “ryanair” i *Score*. Ved å se på artiklene som er mest assosiert med denne kategorien, blir det tydelig at ordene sjeldent blir brukt i positiv kontekst: “Høyt spill av Frp”, “Uten vilje til å snu”, “Tåkefyrsten Erna Solberg”, “Tvang mot kommuner” og “Nei takk til sentralisering”. Flyseteavgift og Ryanair blir brukt i forbindelse med den nå nedlagte flyplassen Rygge, og konsekvensene flyseteavgiften hadde for flyplassen.

Effekten dato har på kategoriene kan også være interessant. Den viktigste kategorien, bygdehistorie, viser en markant nedgang etter år 2008 og frem til i dag. Dette betyr at kategorien har vært gradvis mindre sentral i diskusjonen i lokalavisen etter det året. Kategorien om tvang, viser også en noe markant økning etter året 2008. Kategorien har dermed hatt gradvis

økt betydning i avisen etter det året. Siste kategori, om innlemmelse av Nordre Borge i Sarpsborg kommune, har vist en svak nedgang fra år 2008 frem til i dag.

Kategori 1:

Highest Prob: sarpsborg, skjeberg, kommunen, tune, kommun, varteig, kommunesammenslåingen

FREX: holmen, bygdebokkomiteen, nordbi, vannmåler, solveig, bygdebok, guro

Lift: vannmåler, -årige, -årsdag, abonnenten, amundsen, anita, antatt

Score: greåker, tune, bygdebokkomiteen, nordbi, borregaard, aag, jubilanten

Kategori 2:

Highest Prob: kommun, regjeringen, stortinget, kommunereformen, høyre, tvang, sanner

FREX: tvang, solberg, erna, sanner, frivillighet, flyseteavgiften, krf

Lift: «stortinget, anundsen, bakbeina, flyseteavgiften, gjenvalgt, gripe, halvert

Score: tvang, flyseteavgiften, borgerlig, sanner, ryanair, erna, anundsen

Kategori 3:

Highest Prob: sarpsborg, fredrikstad, kommun, kommunen, sammen, borg, byen

FREX: nordr, borg, arealplanen, winther, skiptvet, glommaregionen, fredrikstad

Lift: arealplan, idrettskretsen, marthinsen, rudskogen, tvilling, angående, anleggen

Score: borg, nordr, sarpsborg, arealplanen, skiptvet, winther, rakkestad

Tabell 19: Kategoriene fra analysen av Sarpsborg kommune.

5. 2. 8. Ski / Østlandets Blad

Ski kommune sin diskusjon om kommunesammenslåing representeres av lokalavisen “Østlandets Blad”, og inkluderer 656 artikler fra årene 2008 til i dag. Dato som kovariat var signifikant hos en av kategoriene, med en p-verdi på under 0.05. Effekten av dato vil derfor inkluderes ved denne kategorien. Det var ingen korrelasjon mellom kategoriene.

Ski kommune vil delta i etableringen av en større kommune i Follo, og skal slå seg sammen med Opepgård kommune (Sandvik, 2017; Regjeringen, 2019). I en folkeavstemning

gjennomført i kommunen, sa 55 % at det ønsket å bli en del av en større Follo-kommune med Enebakk, Oppegård, Ås og Frogn. Ski kommune har dermed vært positive til sammenslåing.

Den mest sentrale kategorien i denne avisen dreier seg hovedsakelig om folkeavstemning. Ord og navn i denne kategorien er blant annet: “folkeavstemn*”, “grensejustering” og “nordsveen”. Artiklene som er assosiert med kategorien, tar for seg flere tema. De tre artiklene på topp dreier seg alle om folkeavstemningen, men resten tar for seg konsekvensene ved en eventuell Follo kommune, og en annen om utredning av sammenslåing. Flere av artiklene fokuserer også på “folkets dom” og at “folket bestemmer”. Navnet Nordsveen er ganske enkelt navnet på en tidligere Arbeiderpartipolitiker i kommunestyret i Ski.

Neste kategori omhandler i stor grad sentralisering, og påstått “elitestyre” ved gjennomføring av kommunereform. Ord og navn i denne kategorien er: “tønnes”, “avstand”, “eliten”, og “sykehus”. Ser en på artiklene som er mest assosiert med kategorien, finner en titler som “Sammenslåing av kommuner, elitestyring?”, “Agenda for eliten”, og “Større kommuner, mer elite - og profittstyre?”. Det er likevel også artikler om plassering av det nye sykehuset i Follo.

Den siste kategorien dreier seg mest sannsynlig om økonomi. Ordene i denne kategorien er for eksempel: “eiendom*”, “investor*”, “næringsråd*” og navn som “wang” og “enger”. De assosierte artiklene gjør det dog mindre tydelig hva kategorien omhandler. De tre første artiklene omhandler kunst og kunstnere, og er ikke uten videre relevant for kommunereform. De andre artiklene handler likevel om investeringer og eiendom, men også løst tilknyttet reformen.

Effekten av dato har en virkning på de to siste kategoriene. Kategorien om sentralisering og elitestyre, viser en sterk nedgang i relevans etter 2008. Kategorien om økonomi, viser derimot en sterk oppgang etter år 2008, og at relevansen øker etter dette året.

Kategori 1:

Highest Prob: ski, kommun, sier, oppegård, follo, ordfører, kommunen

FREX: nordsveen, grensejustering, hogstad, laila, nordal, folkeavstemn, folkeavstemningen

Lift: aldersgrensen, anm, annekt, annonsen, arealplan, avgitt, avsluttet

Score: moflag, nordal, tuva, linnestad, ski, ola, folkeavstemn

Kategori 2:

Highest Prob: kommun, mer, større, kommunen, ski, bedr, mindr

FREX: tønnes, mark, avstand, synnøv, sykehus, helsetjenest, mindr

Lift: «prioritert, abid, anbudsutsettels, angrep, ap-politikeren, arbeidsfør, bestemmels

Score: vollset, anbud, eliten, tønnes, kulturleir, ukl, palliat

Kategori 3:

Highest Prob: ski, sier, oppegård, follo, mye, mener, kommunen

FREX: eiendomm, enger, invester, næringsråd, fongaard, pedersen, wang

Lift: anne-cathrin, artig, arvesølvet, ball, band, basseng, bjørnar

Score: wang, enger, flåtestad, schytz, kolbotn, eiendomm, langset

Tabell 20: Kategoriene fra analysen av Ski kommune.

5. 2. 9. Larvik / Østlands-Posten

Larvik kommune sin diskusjon om kommunesammenslåing representeres av lokalavisen “Østlands-Posten”, og inkluderer 624 artikler fra årene 2009 til i dag. Dato som kovariat var signifikant hos noen av kategoriene, med en p-verdi på under 0.05. Effekten av dato vil derfor bli inkludert. Det var likevel ingen korrelasjon mellom kategoriene.

Larvik kommune har vedtatt i kommunestyret å slå seg sammen med Lardal kommune (Sandvik, 2017; Regjeringen, 2019). Larvik har dermed vært positive til sammenslåing.

Den mest sentrale kategorien omhandler folkeavstemningen, og mulige kommuner Lardal og Larvik kan slås sammen med. Ord i denne kategorien er blant annet: “folkeavstemn*”, “tverrpolitisk”, “alternativ” og navn som “grind”. De assosierte artiklene diskuterer først og fremst hvorvidt Lardal og Larvik skal sammenslås, eller om Lardal skal se til andre kommuner. Det blir også skrevet om hvordan Larvik har “takket ja” til invitasjonen fra Lardal om sammenslåing. Grinde er en Arbeiderpartipolitiker i Larvik kommune. Effekten av dato på kategoriens relevans, viser en skarp nedgang i løpet av perioden 2009 til 2019.

Neste kategori i rekken dreier seg om generelle temaer omkring kommunereform. Ord og navn i denne kategorien er for eksempel: “regjeringen”, “Sanner”, “robust”, “tvang”, og “stortinget”. Flere av de assosierte artiklene omhandler hvordan selvstyret i kommunene vil svekkes som følge av sammenslåing, mens andre artikler skriver om hvordan det lokale demokratiet og kommuneøkonomien vil styrkes.

Siste kategori omfatter en rekke tema, og er vanskelig å gi en enhetlig beskrivelse av. Den inkluderer ord og navn som: “bystatus”, “nilsen”, “avgift”, “stavern” og “sfo”. Noen av de assosierte artiklene dreier seg blant annet om hvordan Stavern mistet bystatus etter kommunesammenslåing i 1988, og at stedet burde få det tilbake - andre artikler handler om hvordan SFO-prisene spriker fra kommune til kommune.

Kategori 1:

Highest Prob: lardal, larvik, kommun, sier, sammenslå, grind, ordfører

FREX: grind, folkeavstemn, tverrpolitisk, alternativ, bestå, kongsberg, hof

Lift: «indr, «tap, «umulig», akseptabelt, fellesnemnd, folkeavstem, gris

Score: grind, folkeavstemn, avhold, tverrpolitisk, sammenslå, lindtvedt, omholt

Kategori 2:

Highest Prob: kommun, kommunen, vestfold, regjeringen, større, sammen, mer

FREX: regjeringen, kommunereformen, reformen, stortinget, sanner, kommunereform, region

Lift: -kommun, «endring, «få», «kommunereformen, «regjeringen, «sammenslå, «stortinget

Score: regjeringen, lae, reformen, sanner, reform, robust, tvang

Kategori 3:

Highest Prob: larvik, sier, kommun, lardal, stavern, kommunen, kroner

FREX: bystatus, nilsen, avgift, østbi, jacobsen, avgiften, sfo

Lift: bevilget, bjørn-tore, boligplan, branner, dødsfall, engelstad, engler

Score: østbi, avgift, bystatus, sfo, nilsen, stavern, festspillen

Tabell 21: Kategoriene fra analysen av Larvik kommune.

5. 2. 10. Oppsummering av mikroanalysen

Den empiriske analysen har vist oss hva som har vært de viktigste kategoriene hos kommunene i utvalget. I likhet med makroanalysen, vil innholdet i disse kategoriene brukes i diskusjonen for å fastslå hvilke rammer som har vært mest sentrale hos den enkelte kommune. Kategoriene har blitt beskrevet på en sånn måte at de alle har et bestemt tema som kjennetegner dem, enten det dreier seg om for eksempel historie eller fagmiljø. Innholdet i de artiklene som best representerer ordene i kategoriene, altså kategoriens mest sentrale artikler, har også blitt gjengitt i korte trekk. Å lese innholdet i de artiklene gir et godt innblikk i hva kategoriene dreier seg om, og vil brukes for å si noe om historier og kategoriseringer som inkluderes i rammene kategoriene utgjør.

Den empiriske analysen viser at diskursen varierer mellom de enkelte kommunene, selv om de også har mange likhetstrekk. Kategoriene som kjennetegner diskursen hos kommunene utgjør grunnlaget for å utlede om hvilke rammer de har hatt om kommunereform og kommunesammenslåing. I den kommende diskusjonsdelen vil rammene bli beskrevet.

6. Diskusjon

Diskusjonen har som formål å besvare oppgavens problemstillinger. Ved å tolke resultatene fra analysekapittelet ut i fra teori om rammeanalyse, er det mulig å fastslå hvilke rammer som kjennetegner de ulike kommunene.

Den overordnede problemstillingen for oppgaven lyder altså som følger: *Hvordan har fortolkningsrammer på lokalt og nasjonalt nivå påvirket iverksettingen av kommunereformen fra 2014?*

Denne overordnede problemstillingen vil bli besvart stykkevis i form av svar på de spissede teoretiske problemstillingene som blir presentert i kommende avsnitt. Svarene på disse vil utgjøre svaret på den overordnede problemstillingen.

Den første teoretisk spissede problemstillingen er: *Hvilke rammer har blitt skapt, og hva kjennetegner disse rammene?*

Første problemstilling vil bli besvart ved å utlede rammer fra resultatene i den empiriske analysen. Kategoriene som har vært sentrale for de ulike kommunene danner et godt grunnlag for rammeanalyse, og vil beskrives til å utgjøre noen konkrete rammer. Hva som kjennetegner rammene besvares ved å lese hva de sentrale artiklene i hver kategori handler om, og beskrive disse, og forklare hvordan ord i kategorien brukes i kontekst.

Den andre problemstillingen er: *Hvilke forskjeller er det i rammene hos staten og kommunene?*

Denne problemstillingen vil bli besvart ved å sammenlikne rammene hos staten og kommunene, og vil være en forholdsvis enkel drøfting. Forskjellene i rammer vil være synlige i tabellene med oversikt over rammene som er identifisert i kommunene i både makro- og mikroanalysen.

Den tredje og siste problemstillingen er: *Hvis en kommune sin ramme er sammenfallende med statens, vil den være eller ha vært villig til å vedta kommunesammenslåing i kommunestyret? Og gjelder dette motsatt, også?*

Å besvare denne problemstillingen vil gjøres ved å se på hvorvidt de valgte kommunene, enten i makro- eller mikroanalysen, sine rammer er sammenfallende med statens eller ikke, og hvorvidt de har vedtatt eller ikke vedtatt sammenslåing i kommunenes respektive kommunestyre.

Det ble også presentert en rent metodisk problemstilling: *Hvordan kan en samle en stor mengde tekst, redusere dens kompleksitet, og samtidig tilby tolkninger som både er valide og substansielle?*

Denne problemstillingen er allerede blitt delvis behandlet i den metodiske delen av oppgaven, og den blir videre berørt av at oppgaven i det hele tatt utleder tolkninger fra en stor mengde tekst. Den vil likevel adresseres direkte i konklusjonen.

6. 1. Makroanalyse

I dette delkapittelet vil resultatene fra makroanalysene tolkes ut ifra teori om rammeanalyse. Ved å tolke resultatene vil det bli mulig å fastslå hvilke rammer som har vært gjeldende for de ulike kommunene. Hvilke aspekt som har blitt mest fokusert er ganske enkelt reflektert av hva tema i kategoriene fra den empiriske analysen viser. For å illustrere hva de ulike rammene inneholder når det gjelder kategoriseringer og historiefortelling, plukkes det ut noen eksempler fra utvalgte avisartikler som ble analysert empirien. Disse artiklene omtales som kategoriens mest sentrale artikler, ettersom innholdet i kategoriene reflekteres av innholdet i de mest sentrale artiklene. I analyseskjemaet nedenfor kan en se oversikt over kommunene og deres rammer. I begge utvalgene har de tre viktigste kategoriene blitt presentert i den empiriske analysen, og disse vil bli omtalt som første, andre og tredje kategori i diskusjonen.

Funnene i denne diskusjonen viser til slutt at det ikke er noen samvariasjon mellom (1) grad av sammenfall i rammene mellom stat og kommune, og (2) kommunens villighet til å sammenslå, det vil si, hvorvidt det ble vedtatt sammenslåing eller ikke i kommunestyrene. Denne konklusjonen vil utfylles og nyanseres i kommende avsnitt.

6. 1. 1. Positive kommuner

Demokratisk ramme

Den første og mest sentrale kategorien dreier seg om lokaldemokrati, og de positive kommunene kan derfor beskrives som å ha en ramme som omfatter demokratiske verdier. I rammen ligger det en konfliktlinje mellom selvstyre og lokaldemokrati versus tvang og sentralisering, som gjenspeiler hvilket problem kommunene har rettet søkelyset på. Denne konfliktlinjen kommer til uttrykk i sentrale artiklene i kategorien. Det blir for eksempel beskrevet i en artikkel at “kommunereformen er en demokratireform, og den styres nettopp av oss ute i kommunene” (Westgaard, 2014). Konflikten synliggjøres i det implisitte i utsagnet, nemlig at alternativet er tvang. Dette er av interesse fordi det viser hvilke problemer aktørene i kommunen fokuserer på til fordel for andre. Ser en det ut i fra teori om innramming, så selekteres dermed dette temaet fremfor andre tema i de negative kommunene. Ved å selektere så sensurer aktørene implisitt andre aspekt ved reformen, for eksempel fagmiljø og tjenester, og viser at det er særlig dette ene problemet som er bekymringsverdig ved reformen. Dette sitatet uttrykker altså at det sentrale problemet kommunereformen skal behandle er graden av lokalt selvstyre, og prioriterer dette temaet over andre.

En kan også delvis si at kategoriseringer mellom ulike grupper kommer til uttrykk i denne rammen. Det blir for eksempel gjort tydelig forskjell på bygd og by, en ganske etablert og velkjent skillelinje. I kategoriseringen følger det at det er visse trekk som skiller bygdekommunene fra byene, og gjør bygdene bedre i stand til å løse lokale utfordringer; “... for vi som bor her vet bedre hva det er behov for i Vestfold, enn de som styrer fra Oslo” (Westgaard, 2014). Akkurat denne kategoriseringen mellom bygd og by gjøres for øvrig gjennomgående i de fleste artikler, uavhengig av kategori, som er brukt i analysene. Men i denne rammen brukes den for å gradere lokaldemokratiet.

Det er også tydelig historiefortelling i denne rammen. Det skildres og kommer til uttrykk i den mest sentrale artikkelen: “De siste åtte årene har den statlige overstyringen økt enormt” (Westgaard, 2014). Historien blir den langvarige “kampen mot sentralisering”. I en slik historie blir trekkene ved kommunereformen beskrevet, og aktører (forfatter i dette tilfellet) forklarer til seg selv og andre hva som har skjedd, hva som foregår, og hva som bør skje med hensyn til reformen.

Neste kategori i rekken omhandler folkeavstemninger og spørreundersøkelser, og vil også omfavne en ramme om selvstyre og lokaldemokrati. I rammen ligger det igjen en konfliktlinje mellom at kommunene selv skal kunne ta avgjørelser som angår dem og at avgjørelsene blir tatt av staten. Igjen så selekteres aspektet om lokaldemokrati og selvstyre fremfor andre tema i kommunereformen. At folkeavstemninger og spørreundersøkelser berører en grunnleggende form for lokaldemokrati og selvstyre har blitt skrevet om i delkapittelet om operasjonalisering. Der blir det også forklart at folkeavstemninger vanligvis er ansett som det mest autoritative uttrykket for folkeviljen i de tilfeller resultatet er bindende.

Det at denne kategorien korrelerer med en rekke andre steds-spesifikke kategorier, gir økt støtte til påstanden om at denne rammen har hatt betydning for flere av kommunene i utvalget. Resultatene fra analysen viser at denne kategorien blir mindre relevant i løpet av årsperioden 2006 til 2019, og denne rammen har derfor vært gradvis mindre sentral.

Økonomisk ramme

Den siste kategorien gir innhold til det som kan beskrives som en økonomisk ramme, og den vil regnes for å være en ganske viktig ramme blant kommuner positive til sammenslåing. Selv om det ikke nødvendigvis kan identifiseres en konfliktlinje på samme måte som den førnevnte rammen, er konflikten i denne rammen ganske enkelt om kommunene har hatt, har, eller vil ha god nok økonomi til å utføre sine oppgaver. Som resultatene viser, blir fokuset blant de som deler denne rammen på kommunenes budsjett eller på tidligere, nåværende eller fremtidige kutt og avgifter.

Å igjen se på kategoriens mest sentrale artikkel, kan gi innblikk i hvilke problemer som har vært i fokus blant de positive kommune, og hva som har blitt selektert, kategorisert og hvilke historier som har blitt fortalt. I artikkelen skrives det eksplisitt at kommuneøkonomien er et problem: “Kommunene utnyttes langt på vei av regjeringen i dagens system, ved at antallet lov/forskrifts-pålagte oppgaver økes, uten at det følger penger med oppgavene” (Kjendlie & Westgaard-Halle, 2013). I dette sitatet og i artikkelens overskrift “Bedre kommuneøkonomi”, kan en finne uttrykk av kategorisering så vel som historiefortelling. At kommuneøkonomien kategoriseres, tilsier at kommunene har en egen type økonomi som skiller seg fra “vanlig” økonomi - i den forstand at den bærer noen unike trekk. I artikkelen presiseres det at kommuneøkonomien er svak, og kan vise til at dette er assosiasjoner aktører har som deler

denne rammen. Videre kan også en langvarig dårlig økonomi hos kommunene være en form for historiefortelling - at dette er noe som har vært et problem tidligere, og dette er noe som bør håndteres i fremtiden.

Resultatene fra analysen viser til slutt at denne kategorien blir mindre relevant i løpet av årsperioden 2006 til 2019, og at rammen derfor har vært gradvis mindre sentral.

6. 1. 2. Negative kommuner

Organisatorisk ramme

Første og mest sentrale kategori dreier seg om fagmiljø, kompetanse og tjenester, og de negative kommunene kan derfor beskrives som å ha en ramme som omfatter nettopp disse temaene. I den organisatoriske rammen ligger konflikten eller problemet i hvorvidt kommunene har tilstrekkelig kompetanse og stort nok fagmiljø til å tilby de tjenestene som er pålagt av staten. Denne konflikten kommer også til uttrykk i de mest sentrale artiklene i kategorien.

Kategoriens mest sentrale artikkel er skrevet av kommunal- og moderniseringsminister Jan Tore Sanner, og gjengir i store trekk funnene i ekspertutvalgets rapporter. Ettersom rapporten i stor grad fokuserer på fagmiljø og tilstrekkelig kompetanse i kommunene, er det heller ikke uforventet at det er nettopp dette som blir avgjørende for kategorien og rammen. Et eksempel på hvordan konflikten blir presentert, kan en se i følgende utsagn fra artikkelen: "... store og små kommuner har flyttet stadig mer av viktige velferdsoppgaver ut i interkommunale samarbeid, for å få sterke nok fagmiljøer - fordi kommunene i seg selv blir for små for enkelte av oppgavene" (Sanner, 2014). Problemet er dermed at kommunene ikke er store nok til å ha et tilstrekkelig fagmiljø.

Historiefortelling kommer også til uttrykk i en av de sentrale artiklene: "Slik vi har ordnet oss i dag blir distriktene sykkelig avhengige av goodwill fra Løvebakken, framfor å stå på egne bein" (Sørum, 2014). Dette utsagnet har affektive trekk og portretterer kommune-Norge som "sykelig" og lite kapable til å stå på egne bein. Da portretteres kommune-Norge, eller "bygda" som forfatter kategoriserer det, som lenge å ha vært "sykelige" og at løsningen er at

kommunene blir “sterkere” - uten at forfatter tar noen eksplisitt stilling til reform og kommunesammenslåing.

Demokratisk ramme

Neste kategori i rekken omhandler folkeavstemninger og spørreundersøkelser, og gir uttrykk for en ramme om selvstyre og lokaldemokrati. Som beskrevet tidligere, ligger det i rammen en konfliktlinje mellom selvstyre og lokaldemokrati versus tvang og sentralisering, og gjenspeiler at dette er et problem negative kommuner har hatt fokus på. I kategoriens mest sentrale artikler, kommer konfliktlinjen for eksempel til uttrykk i utsagnene: “Innbyggerne får fortsatt ikke si sin mening om Re kommune skal slå seg sammen med andre eller ikke, bare hvem vi skal slå oss sammen med” og omtaler folkeavstemningen som et “halvveis demokrati” (Lund & Olaussen, 2016). Et ekte demokrati er dermed kun det som gir reell påvirkning fra innbyggerne. Dette problemet blir også belyst i de andre artiklene. Artiklene omtaler for eksempel utfordringen med at folkeavstemninger, og befolkningsundersøkelser, er rådgivende og ikke avgjørende for hva som blir vedtatt om sammenslåing i de respektive kommunestyrene. I Romerike blad skrives det blant annet at “[Arbeiderpartiet] gir innbyggerne et råd om å stemme nei, men vil ikke garantere å følge svaret innbyggerne gir” (Solbak, 2016). Som beskrevet i delkapittelet om operasjonalisering, har rådgivende folkeavstemninger en langt mer problematisk og tvetydig demokratisk status enn bindende folkeavstemninger. Noen kan oppleve rådgivende folkeavstemninger som udemokratiske, noe som også fremgår av den empiriske analysen av negative kommuner.

Som den forrige kategorien om folkeavstemninger, korrelerer denne kategorien også med en rekke andre steds-spesifikke kategorier. Dette gir økt støtte til påstanden om at rammen har hatt betydning for flere av de negative kommunene i utvalget.

Siste kategori i rekken omhandler tvang og frivillighet, og vil også beskrives som å være en ramme av selvstyre og lokaldemokrati. For de negative kommunene har dermed rammen om selvstyre og lokaldemokrati, samt de problemene disse innebærer i kommunesammenslåing og reform, vært viktig. I den mest sentrale artikkelen blir tvang og lokaldemokrati mye omtalt, og tydeliggjør konflikten mellom disse to. I artikkelen skrives det om reformen at “målet er økt selvstyre lokalt og sterkere kommune”, og at “kommunekartet skal ikke tegnes i Oslo og tvang står ikke på dagsorden” (Telemarksavisa, 2013). I disse to utsagnene illustreres de to

ytterpunktene i konflikten. Samtidig vises det også skepsis gjennom historiefortelling i artikkelen: “Men nå hører Sanner nesten ut som et ekko fra forgjengeren i statsrådsstolen, Sp- leder Liv Signe Navarsete” (Telemarksavisa, 2013). Her manes det til at en bør huske hvordan det var før, og at det ikke nødvendigvis blir en forbedret tilværelse nå.

6. 1. 3. Oppsummering og sammenligning av funn i makroanalysen

	Aspekt i fokus	Ramme
Positive kommuner	Lokaldemokrati, tvang, autonomi	Demokratisk
Negative kommuner	Fagmiljø, kompetanse og tjenester	Organisatorisk
Staten	Fagmiljø, kompetanse og tjenester	Organisatorisk

Tabell 22: Oversikt over rammene hos negativt og positivt utvalg

Tabellen over er en sammenfatning av resultatene fra rammeanalysen på de positive og negative kommunene. Dette besvarer første problemstilling om hvilke rammer som har vært gjeldende hos negative og positive kommuner, og hva som kjennetegner dem. Sammenlikner en funnene i makroanalysen, kan en også se forskjell i hvordan negative og positive kommuner forstår kommunereformen, og hva de fokuserer på. Negative kommuner har dannet en ramme om kommunereform og kommunesammenslåing som omfatter fagmiljø og kompetanse, og danner dermed en organisatorisk ramme. Positive kommuner derimot, har dannet en demokratisk ramme. Dermed blir andre problemstilling besvart, nettopp hva som gjør rammene og kommunene ulike i hva de fokuserer på ved reform og sammenslåing.

Om sammenfall i rammer hos kommune og stat indikerer at kommunene har vært mer villige til å vedta sammenslåing, altså tredje problemstilling, viser resultatene fra denne analysen at ikke stemmer. En forventning var at positive kommuner ikke ville ha sammen ramme som staten. Funnene fra analysen viser at dette ikke stemmer, ettersom det er rammene hos de negative kommunene som konvergerer med statens.

6. 2. Mikroanalyse

I dette delkapittelet vil resultatene fra mikroanalysen analyseres i tråd med teori fra rammeanalysen. Slik som i makroanalysen vil de mest sentrale kategoriene hos kommunene bli presentert, og kommunene vil bli omtalt under de rammene de tilhører - og ikke hver for seg. Hvilke aspekt som har blitt mest fokusert på er igjen reflektert av hva tema i kategoriene fra den empiriske analysen viser. I diskusjonen vil ikke kategorisering og historiefortelling bli like grundig beskrevet som i makroanalysen. Denne beslutningen er tatt av hensyn til at det ville vært for tidkrevende å skulle beskrive kategorisering og historiefortelling i hver enkelt kommune. Ettersom kommunene ikke omtales hver for seg blir det også upresist å påstå at det er historiefortellinger og kategorier som er kjennetegnene for alle kommunene.

I all hovedsak har det vist seg at kommunene i utvalget er preget av henholdsvis tre ulike rammer, og disse tre rammene vil bli presentert. Det er kun to kommuner i utvalget hvor den mest sentrale kategorien vanskelig kan sies å danne en form for ramme. Den mest sentrale kategorien hos kommunene Gran og Lunner dreier seg om fylkesmannen i Oppland fylke, Kristin Hille Valla, og hennes utredning. Det har dessverre ikke vært mulig å fastslå en ramme dette kan tilhøre.

Funnene som blir gjort i denne diskusjonen gir støtte til funnene som er gjort i makroanalysen. Heller ikke i en analyse av de enkelte kommunene så viser det seg at det er sammenheng mellom sammenfall hos ramme i stat og kommune og deres villighet til å gjennomføre reform. Disse funnene vil bli drøftet i kommende avsnitt.

6. 2. 1. Demokratisk ramme

Den mest sentrale kategorien hos de fleste av kommunene i utvalget har dreid seg om folkeavstemninger, og ulike varianter av spørreundersøkelser. Som det også blir vist til hos de positive kommunene i makroanalysen, vil en slik kategori gi grunnlag for en ramme som omhandler selvstyre og lokaldemokrati. I denne rammen tillegges folkeavstemninger og spørreundersøkelser stor betydning i kommuner. Det er dermed også disse temaene som selekteres i rammen. Som en ser i tabell 5, er aktører i syv kommuner abonnenter av en slik type ramme. Som det fremgår fra resultatene fra analysen på Frogn og Nesodden, så skrives det at folkeavstemninger bør "respekteres", og at det er "udemokratisk" skulle det ikke bli fulgt opp.

Det kan også eksistere en konflikt mellom preferansene hos en kommunes innbyggere og den politiske ledelsen i kommunen. I Østlands-Posten, som dekker Larvik kommune, blir det i en artikkel skrevet følgende: “Nok en gang viser Lardals politiske ledelse ... at innbyggernes ønsker ikke teller når de forholder seg til kommunereformen som kommer” (Hasselgård, 2014). Dette vil til en viss grad også reflektere utilfredshet blant visse aktører ved kommunereform og sammenslåing, at stemmer ikke blir hørt på - og vil på samme måte som sentralisering kunne frarøve innbyggernes “lokaldemokrati”.

6. 2. 2. Organisatorisk ramme

En annen kategori som har også hatt betydning for noen av kommunene i mikroanalysen, dreier seg blant annet om plassering av tjenester og hvilke oppgaver kommuner og stat skal ha. Det kan argumenteres for at denne kategorien danner en ramme hvor fagmiljø og tjenester har blitt selektert til fordel for andre, og den har vært sentral blant aktører i kommunene Horten, Halden og Aremark. Fagmiljø og tjenester berører konflikter om blant annet hvor tjenester bør plasseres, geografisk og på hvilket styringsnivå, og hvorvidt fagmiljø er store nok og i det hele tatt nødvendige i kommune for å tilby gode tjenester. Et eksempel på denne konflikten kan en finne i de mest sentrale artiklene hos avisene som deler denne kategorien.

I en artikkel ment som kommentar til hvilket nivå ansvaret for skatteoppkreving bør ligge på, så skrives det at lokalkunnskap og nærhet ikke er viktig (Bjørnstad, 2015). Forfatter argumenterer for at nærhet til kommunen er en ulempe ettersom skatteoppkreving kjennetegnes ved likebehandling, noe som vanskelig kan oppnås når innbyggere kjenner hverandre godt. Dette eksempelet hører også til den organisatoriske rammen og omhandler i hvilken grad nærhet til tjenester er en fordel eller ulempe.

6. 2. 3. Kulturell ramme

Sarpsborg er den eneste kommunen i utvalget som har hatt en unik kategori, og dreier seg om Sarpsborgs lokalhistorie. Denne kategorien kan utledes til å danne en kulturell ramme, og består av et fokus på identitet og historie. Det blir ikke eksplisitt nevnt i artiklene at reform og sammenslåing står i konflikt med å bevare historien og identiteten i Sarpsborg. Likevel, at “bygdebok” og “bygdebokkomiteen” nevnes i såpass stort omfang, tydeliggjør at dette har vært et viktig prosjekt for kommunen: “Skjeberg er den eneste av de tidligere kommunene ... som

ikke har et komplett sett av bygdebøker fram til kommunesammenslåingen” (Sarpsborg Arbeiderblad, 2009). Fra dette kan en utlede at kommunesammenslåing har gjort det viktig å bevare bygdehistorien, selv om det ikke skrives eksplisitt. Kategorien demonstrerer likevel at identitet og historie blir ofte omtalt i forbindelse med sammenslåing, og dermed selekteres, som igjen gir grunnlag for å utlede en kulturell ramme.

6. 2. 4. Oppsummering

Kommune(r)	Positiv/negativ	Aspekt i fokus	Rammer
Frogn, Nesodden	N	Innbyggerundersøkelser, befolkningsundersøkelser, folkeavstemning	Demokratisk
Horten	N	Skatteetaten, skatteoppkreving, oppgaver	Organisatorisk
Gran, Lunner	N	Fylkesmannen	?
Halden, Aremark	N	Stat, oppgaver	Organisatorisk
Farsund, Lyngdal	N	Folkeavstemning, utredning, formannskap	Demokratisk
Sandefjord	P	Spørreundersøkelse	Demokratisk
Sarpsborg	P	Bygdebok, bygdehistorie	Kulturell
Ski	P	Folkeavstemning	Demokratisk
Larvik	P	Folkeavstemning	Demokratisk

Tabell 23: Oversikt over den enkelte kommunene og deres rammer.

Tabellen over er en sammenfatning av resultatene fra rammeanalysen på de enkelte kommunene. På samme måte som tidligere, vil dette kunne gi svar på hvilke rammer de ulike kommunene har hatt, og hva som kjennetegner disse rammene. Fordelen ved mikroanalyse er at det gjør det mulig å si noe om en enkelt kommune, til forskjell fra en større gruppe kommuner.

Resultatene fra mikroanalysen speiler også, og gir støtte til funnene som er gjort i makroanalysen. De positive kommunene i dette utvalget har også i større grad enn de negative fokusert på folkeavstemninger og spørreundersøkelser, med unntak av Sarpsborgs fokus på historie og bygdehistorie, og kjennetegnes dermed ved en demokratisk forståelsesramme av kommunereform og kommunesammenslåing. De negative kommunene har større variasjon i rammer. Frogn, Nesodden, Farsund og Lyngdal kjennetegnes av sitt fokus på folkeavstemning, men også av befolkningsundersøkelse og spørreundersøkelse.

Dette besvarer første problemstilling om hvilke rammer som har vært gjeldende hos negative og positive kommuner, og hva som kjennetegner dem. Sammenlikner en funnene i makroanalysen, kan en også se forskjell i hvordan negative og positive kommuner forstår kommunereformen, og hva de fokuserer på. Negative kommuner har dannet en ramme om kommunereform og kommunesammenslåing som omfatter fagmiljø og kompetanse, og danner dermed en organisatorisk ramme. Positive kommuner derimot, har dannet en demokratisk ramme. Dermed blir andre problemstilling besvart, nettopp hva som gjør rammene og kommunene ulike i hva de fokuserer på ved reform og sammenslåing.

6. 3. Andre funn

I dette kapittelet vil det bli gjengitt funn fra analysen som ikke uten videre er teoretisk relevant, men som fortsatt kan ha en empirisk verdi. Disse vil bli gjengitt i korte trekk.

Det blir skrevet relativt lite om kommunereform i lokale dagsaviser

Med den blesten det har vært rundt kommunereform og sammenslåing i mediene, skrives det likevel relativt lite om disse temaene i forhold til den totale andelen artikler i norske lokale dagsaviser. Dette er interessant i seg selv, men det vil ha konsekvenser for i hvilken grad aviser er en god indikator for kommunenes innramming av reformen. Ser en på resultatene i tabell 5 og 7, vises det i sjette kolonne den prosentvise andelen som artikler om kommunereform utgjør av totalen av alle artikler skrevet i de forskjellige avisene i utvalget. På det meste sto artikler om reform og sammenslåing for 0,67 % av alle artikler, uavhengig av tema, som ble publisert i avisen. På det laveste sto artikler om reform og sammenslåing for ikke mer enn 0,15 %. Hos både de negative og positive utvalgene, var den gjennomsnittlige andelen rundt 0,36 %. Selv i

reformens mest kontroversielle periode fra år 2014 til 2016, ble det skrevet relativt lite om reformen, slik tabell 6 og 8 viser.

Avgjørende for å kunne bruke aviser som indikator på hvordan aktører i kommunene har innrammet kommunereform og kommunesammenslåing, er det at det også rettes oppmerksomhet i avisene til disse temaene. Spekulativt kan dette bety en rekke ting. For det første kan det bety at den alminnelige kommunale innbygger ikke er særlig opptatt av reform og sammenslåing, i alle fall ikke utenfor perioden 2014-2016 som blir nevnt senere, eller i det minste ikke i den grad at det reflekteres i innholdet i avisene.

Et viktig komponent ved innramming som prosess, er at de lokale aktørene som det forskes på retter sin oppmerksomhet på kommunereformen og dens detaljer. Når en gruppe mennesker inngår i det å skape mening ut av et komplisert fenomen som kommunesammenslåing og reform, plukker en ut de aspektene ved fenomenet som gjør det enklere å forstå. Derfor er det vesentlig når en skal utlede om innramming, at det i det hele tatt rettes oppmerksomhet mot reformen.

Det ble skrevet mest om kommunereform i perioden 2014-2016

Det var i perioden 2014 til 2016 det ble skrevet mest om kommunereform og kommunesammenslåing i norske lokale dagsaviser, og det er også denne perioden som mest sannsynlig har vært avgjørende for de fleste aktører i hvordan de har innrammet reformen. 2014 var året reformen ble iverksatt, og kommunene skulle gå i forhandlinger med potensielle naboer de ønsket å slå seg sammen med. Det er derfor også logisk at dette var tidspunktet reformen var på sitt mest omdiskuterte i norske lokalaviser. Med den trenden en ser i tabell 6 og 8, er det også lite som tyder på at antallet artikler om disse temaene vil øke nevneverdig i årene som kommer - selv om man muligens kan forvente en økning med hensyn til den nye regionreformen.

Kommunereform blir omtalt i sammenheng med regionreform

I resultatene fra analysen vises det at kommunereform og kommunesammenslåing blir i enkelte tilfeller omtalt i sammenheng med regionreformen, og vil kunne ha konsekvenser for

innrammingen også av denne nye reformen. Ettersom regionreformen deler mange av de samme tematiske aspektene som kommunereformen, vil en også kunne forvente at tidligere rammer av kommunereformen også vil ha konsekvenser for hvordan denne nye reformen innrammes.

Som det omtales i delkapittelet om operasjonalisering, har metaforer og tidligere erfaringer med ord og uttrykk betydning for hvilke rammer aktører en danner seg. Regionreformen deler som sagt trekk med kommunereformen, og det er dermed ikke usannsynlig at ord som “robuste regioner” kan utløse noen kognitive reaksjoner som speiles av innrammingen av den forrige reformen.

I enkelte tilfeller kan en finne identiske artikler i geografisk svært ulike lokalaviser

Til tross for at de lokale dagsavisene representerer svært ulike geografiske områder, er det tilfeller hvor de publiserer identiske artikler. I noen av tilfellene er artiklene brukt som ledere, og andre tilfeller satt som meningsinnlegg, da uten forfatter. I makroanalysen vil identiske artikler påvirke resultatene ettersom resultatene viser slagside mot artiklene som er identiske. Ettersom STM leter etter ord og uttrykk som forekommer sammen, og behandler alle artiklene hver for seg, vil denne slagsiden gjøre resultatene upresise. Likevel er det empirisk interessant at det publiseres like artikler på forskjellige tidspunkt i svært ulike lokalaviser.

7. Konklusjon

7. 1. Hva var funnene?

Funnene fra analysen er ikke i overensstemmelse med de forventningene som først ble skissert i avhandlingen. Det er ikke støtte for å konkludere med at samsvar i rammene hos kommune og stat har betydning for villighet til å iverksette kommunereformen og kommunesammenslåing. Det er heller ikke grunnlag for å konkludere at rammer har hatt betydning for iverksettingen av kommunereformen fra 2014. Resultatene viser dermed at tross for at flere norske kommuner har vedtatt nei til sammenslåing, og dermed stilt seg negative til kommunereform, så deler flere av disse samme fokus og ramme som staten ved kommunereform og kommunesammenslåing.

Funnene har til gjengjeld vist at STM egner seg til å analysere store mengder tekst, redusere dens kompleksitet og tilby tolkninger som egner seg for å forstå teksten og gjøre slutninger ut i fra disse. Ved bruk av STM har oppgaven nådd konkrete funn - de var bare ikke som forventet.

Teorien om rammer regnes likevel ikke som svekket av den grunn, og det kan ha vært flere årsaker til at analysen og diskusjonen ga nettopp disse funnene. STM er ikke en fullkommen metode for å avdekke rammer, og det finnes alternative metoder å gjøre slik analyse på. Som det blir skrevet om i metodekapittelet og som det har blitt sett tilfeller av i den empiriske analysen, har duplikater virkning på funnene i STM. Ettersom metoden vektlegger ord som ofte forekommer sammen i teksten, så vil duplikater vektes for mye og gi upresise resultater. Det som skrives av journalister utgjør heller ikke en perfekt indikator for rammer hos kommunene. Et alternativt opplegg kunne vært å bruke et større mangfold av kilder, for eksempel referat fra høringer og møter i kommunestyrene. På denne kunne man satt funnene opp mot hverandre, og se om funnene var konsekvente på tvers av kilder. Størrelsene på utvalgene og hvorvidt de er skjevfordelte har også hatt en påvirkning på resultatene i analysen. Dette ville i midlertid blitt en undersøkelse av for stort omfang for denne oppgaven. Alle disse faktorene vil likevel påvirke muligheten for å generalisere funnene i oppgaven, og vil drøftes i kommende delkapittel.

7. 2. Kan det generaliseres?

7. 2. 1. Generalisering i makroanalysen

I makroanalysen har det blitt utført analyse på henholdsvis to utvalg: ett utvalg bestående av aviser som hovedsakelig har lesere i utelukkende positive kommuner, og ett utvalg med utelukkende negative kommuner. Funnene i analysen har gitt grunnlag for å si noe om rammene hos kommunene i utvalget, men det kan diskuteres i hvilken grad de kan generaliseres utover utvalget.

I sammenlikning av utvalgene i makroanalysen, så er størrelsen på utvalget en utfordring, særlig når det gjelder det positive utvalget. I utvalget bestående av aviser som hovedsakelig har lesere i positive kommuner, var det totalt fem aviser som ble analysert, hvorav disse representerte totalt syv kommuner. At utvalget som er ment å representere positive kommuner i Norge, kun består av aviser som representerer syv kommuner, gir lite grunnlag til å generalisere utover mer enn de syv kommunene.

I makroanalysens negative utvalg var ikke disse svakhetene like mye tilstede. Utvalget besto av totalt 13 aviser som til sammen hadde lesere i hovedsakelig 57 kommuner. Størrelsen gjør den dermed bedre egnet enn det positive utvalget til å generalisere utover alle negative kommuner forøvrig.

Som beskrevet tidligere, er det positive utvalget i makroanalysen også skjevfordelt og geografisk homogent, som også videre svekker dens generaliserbarhet. Hvis en skulle generalisere rammene hos positive kommuner i Norge ut i fra dette utvalget, vil det i virkeligheten egentlig kun være snakk om kommunene i østlige deler av Norge.

Funnene i det positive utvalget kan til gjengjeld generaliseres delvis til kommuner i østlige deler av Norge. I all hovedsak har det vært snakk om folkeavstemninger i disse kommunene, som gir grunnlag for å si at disse fortrinnsvis har hatt en demokratisk ramme i sin forståelse av kommunereform og kommunesammenslåing. Det som hindrer en mer omfattende generalisering av funnene fra dette utvalget er hovedsakelig utvalgets størrelse.

Funnene i det negative utvalget kan generaliseres til de aller fleste norske kommuner. I negative kommuner har det blitt skrevet mest om fagmiljø og tjenester i artikler om kommunereform og kommunesammenslåing. Det gir grunnlag for å utlede at negative kommuner har hatt en ramme om nettopp fagmiljø og tjenester i sin forståelse av dette politiske fenomenet.

Det er upresist å skulle fastslå hvilke rammer som har vært dominerende utenfor tidsperioden 2014-2016. Som det ble beskrevet tidligere, er det svært få artikler om kommunereform og kommunesammenslåing som ble skrevet utenfor denne perioden. Datagrunnlaget vil i realiteten derfor i all hovedsak representere nettopp årene 2014-2016 og vil ikke kunne generaliseres utenfor denne tidsperioden.

7. 2. 2. Generalisering i mikroanalysen

I mikroanalysen har det blitt utført analyser på aviser for seg, og på så måte har også kommunene blitt analysert enkeltvis. Funnene i analysen har gitt grunnlag for å utlede rammer hos hver av kommunene - selv om det også er noen utfordringer knyttet til dette.

En stor svakhet i analysen av den enkelte avis, er at det har vært lite data å gjøre analyse på, det vil si, det har blitt skrevet relativt sett få artikler om kommunereform og kommunesammenslåing blant avisene i utvalget. Som skrevet tidligere, ble det også skrevet uforholdsmessig mye i perioden 2014-2016. Uten at det er noen fasit på hva som er riktig mengde tekst i kvantitativ tekstanalyse som STM, så vil det alltid være en fordel å ha mye tekst. Mer tekst ville gitt en mer robust analyse.

Det har også vært svakheter i gjennomføringen av STM knyttet til tid. Det er av teoretisk og empirisk interesse om kategoriene (og rammene som utledes ut fra dem) viser variasjon i prevalens over tid. Ettersom det kun i ytterst få tilfeller i mikroanalysen viste seg at dato som kovariat var signifikant, vil det ikke være mulig å gjøre en slik vurdering. Det er derfor ikke grunnlag for å si noe om rammenes variasjon over tid, og i hvilke år og tiår noen rammer har vært mer eller mindre fremtredende. Analysen svekkes altså deretter. En mulig årsak til dette kan være det relativt lave antallet artikler som ble og blir skrevet om kommunesammenslåing og kommunereform i norske lokalaviser, utenfor perioden 2014-2016.

8. Avslutning og veien videre

Funnene viser at diskusjonen rundt kommunereform og kommunesammenslåing i norske lokalaviser, og kommunene i forlengelse av det, har sentrert seg rundt temaene folkeavstemning og fagmiljø. Negative kommuner har i større grad vært kjennetegnet av en ramme tilknyttet fagmiljø, kompetanse og tjenester, mens positive kommuner har hatt en lokaldemokratisk ramme, med fokus på folkeavstemning, spørreundersøkelser o.l.

Selv om en skulle forvente at negative kommuner hadde en annen ramme og et annet fokus i diskusjon om reformen enn statens, viser funnene i denne avhandlingen at dette ikke stemmer. Interessant nok, var det de positive kommunene som skilte seg ut fra staten. Forventningen om at fortolkningsrammer har hatt betydning for iverksettingen av kommunereformen viser seg dermed å ikke være riktig.

Til tross for at denne studien ikke ga resultatene som forventet, kan den forhåpentligvis ha bidratt til å rette søkelyset på en nokså ny og interessant måte å analysere tekst på. STM er fortsatt en relativt ung metode i forskningssammenheng, og nokså uprøvd. Med dagens tilgang til store samlinger av tekst, vil kanskje metoden se mer bruk i fremtiden. Denne avhandlingen utnytter bare noen få av de verktøyene som metoden har tilgjengelig, og representerer bare en liten del av de oppdagelsene STM kan bidra med å finne. Muligens vil noen som leser denne oppgaven bli inspirert til å gjøre liknende.

Kontroversen rundt kommunereformen har hatt lang levetid, og med regionreformen i sikte er det lite som tyder på at diskusjonene om sammenslåing og reform kommer til å dø ut med det første. Selv om en kan være uenige i politiske vedtak, enten det gjelder mål eller gjennomføring, er det likevel i alles interesse at politikk blir gjennomført på en så oversiktlig og ryddig måte som mulig. Kanskje kan en bevissthet rundt styringsnivåenes varierende fortolkning av politikk være nyttig å ta med seg når en skal legge til rette for ryddige reformer i fremtiden?

Litteraturliste

- Askim, J., Vabo, S. I., & Klausen, J. E. (2017). Hvordan skal det gå med kommunereformen? *Stat & Styling*, 27(2), 10-15 ER. Hentet fra idunn.no.
- Blom-Hansen, J. (1999). Avoiding the «joint-decision trap»: Lessons from intergovernmental relations in Scandinavia. *European Journal of Political Research*, 35(1), 35–67. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.00441>
- Bryman, A. (2016). *Social Research Methods* (Fifth Edition). Oxford, New York: Oxford University Press.
- Bøe, S. (2015). En elitistisk reform. Hentet 4. november 2019, fra Dagbladet nettside: <https://www.dagbladet.no/a/60184961>
- Chong, D., & Druckman, J. N. (2007a). Framing Public Opinion in Competitive Democracies. *American Political Science Review*, 101(4), 637–655. <https://doi.org/10.1017/S0003055407070554>
- Chong, D., & Druckman, J. N. (2007b). Framing Theory. *Annual Review of Political Science*, 10(1), 103–126. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.10.072805.103054>
- Christensen, L. B., Johnson, R. B., & Turner, L. A. (2011). *Research, methods, design and analysis*. Boston: Pearson.
- Christensen, T., Egeberg, M., Lægreid, P., & Aars, J. (2014). *Forvaltning og politikk*. Oslo: Universitetsforl.
- Denny, M. J., & Spirling, A. (2018). Text Preprocessing For Unsupervised Learning: Why It Matters, When It Misleads, And What To Do About It. *Political Analysis*, 26(2), 168–189. <https://doi.org/10.1017/pan.2017.44>
- DiMaggio, P., Nag, M., & Blei, D. (2013). Exploiting affinities between topic modeling and the sociological perspective on culture: Application to newspaper coverage of U.S. government arts funding. *Poetics*, 41(6), 570–606. <https://doi.org/10.1016/j.poetic.2013.08.004>
- Druckman, J. N., & Nelson, K. R. (2003). Framing and Deliberation: How Citizens' Conversations Limit Elite Influence. *American Journal of Political Science*, 47(4), 729–745. <https://doi.org/10.1111/1540-5907.00051>
- Dønnestad, K. (2017). Alle de stedene «det ikke er noe», er det masse, og mye mer enn dere på Stortinget aner. Hentet 4. november 2019, fra Aftenposten nettside: <https://www.aftenposten.no/article/ap-Lz6PV.html>
- Folkestad, B., Klausen, J. E., Saglie, J., & Seggaard, S. B. (2019). When do consultative referendums improve democracy? Evidence from local referendums in Norway.

International Political Science Review, 019251211988181.
<https://doi.org/10.1177/0192512119881810>

- Gimmingsrud, J. (2016, mars 15). – Tre ble slått sammen, én ble lagt ned. Hentet 10. november 2019, fra NRK nettside: <https://www.nrk.no/ostfold/-tre-ble-slatt-sammen-en-ble-lagt-ned-1.12851524>
- Gormley, W. T. (2014). *Taming the Bureaucracy: Muscles, Prayers, and Other Strategies*. Hentet fra <http://proxy.uqtr.ca/login.cgi?action=login&u=uqtr&db=ebsco&ezurl=http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&scope=site&db=nlebk&AN=791249>
- Hansen, T. (2003). Kommunestrukturens politiske grunnlag og retorikk. I T. Hansen & L. A. Heløe, *Mellom politiske prinsipper og lokal pragmatisme: Kommunesammenslutningenes legitimeringsgrunnlag* (s. 75–96). Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Hansen, T. (2016). Kommuneinndelingen – Fra lokale økonomiske klubber til statlige velferdsprodusenter. I J. E. Klausen, J. Askim, & S. I. Vabo, *Kommunereform i perspektiv* (s. 47–70). Bergen: Fagbokforl.
- Hasselgård, S. G. (2014). Maktarroganse og sneversyn i Lardal. *Østlands-Posten*.
- Høst, S. (2016). *Blindsoner og halvskygger i det norske avislandskapet*. Hentet fra Høgskulen i Volda nettside: <https://bravo.hivolda.no/hivolda-xmlui/handle/11250/2424465>
- Høst, S. (2019). *Papiraviser og betalte nettaviser 2018. Statistikk og kommentarer*. Hentet fra Høgskulen i Volda nettside: <https://bravo.hivolda.no/hivolda-xmlui/handle/11250/2584044>
- Jerit, J. (2009). How Predictive Appeals Affect Policy Opinions. *American Journal of Political Science*, 53(2), 411–426. <https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2009.00378.x>
- Kjendlie, K. A., & Westgaard-Halle, L. (2013). Bedre kommuneøkonomi. *Østlands-Posten*.
- Klausen, J. E., Askim, J., & Vabo, S. I. (2016). *Kommunereform i perspektiv*. Bergen: Fagbokforl.
- Klausen, J. E., Renå, H., & Winsvold, M. (2014). Færre, større og mer robuste kommuner? - Drivkrefter og motkrefter i kommunestrukturdebatten. *Nytt Norsk Tidsskrift*, 31(2), 113-123 ER. Hentet fra idunn.no.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2009, mai 30). Innbyggerhøring. Hentet 6. november 2019, fra Regjeringen.no nettside: <https://www.regjeringen.no/no/tema/valg-og-demokrati/lokaldemokrati/ryddemappe-lokaldemokrati/innbyggerhoring/id551428/>

- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2014a). *Kommuneproposisjonen 2015* (Nr. Prop. 95 S (2014-2015)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/3734f7f4f242428990d58993156f51e3/no/pdfs/prp201320140095000dddpdfs.pdf>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2014b). *Kriterier for god kommunestruktur. Delrapport*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/komm/rapporter/kriterier_for_god_kommunestruktur_rettet.pdf
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2014c). *Kriterier for god kommunestruktur. Sluttrapport*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/komm/rapporter/kriterier_for_god_kommunestruktur_sluttrapport.pdf
- Lund, T. (2002). *Innføring i forskningsmetodologi*. Oslo: Unipub.
- Lund, U., & Olaussen, H. (2016). Holder folk i Re for narr. *Gjengangeren*.
- Mogård, E., & Skevik, E. (2016). Ordførere slakter kommunereformen: En nasjonal fiasko. Hentet 4. november 2019, fra <https://www.vg.no/i/Gdg16>
- Newman, D., Lau, J. H., Grieser, K., & Baldwin, T. (2010, juni). *Automatic Evaluation of Topic Coherence*. 100–108. Hentet fra <https://www.aclweb.org/anthology/N10-1012>
- Roberts. (2000). *A Conceptual Framework for Quantitative Text Analysis*. Hentet fra <https://link.springer.com/article/10.1023/A:1004780007748>
- Roberts, M. E., Stewart, B. M., & Airoldi, E. M. (2016). A Model of Text for Experimentation in the Social Sciences. *Journal of the American Statistical Association*, 111(515), 988–1003. <https://doi.org/10.1080/01621459.2016.1141684>
- Roberts, M. E., Stewart, B. M., & Tingley, D. (u.d). *stm: R Package for Structural Topic Models*. <https://doi.org/doi:10.18637/jss.v000.i00>
- Sandvik, S. (2017, februar 22). Slik endres norgeskartet. Hentet 10. november 2019, fra NRK nettside: <https://www.nrk.no/norge/slik-endres-norgeskartet-etter-kommunereformen-og-regionreformen-1.13358029>
- Sanner, J. T. (2014). En tankevekker om kommunereform. *Helgelendingen*.
- Sarpsborg Arbeiderblad. (2009). *Brutte regler, forsinkelser og millionkostnader*.
- Schofield, A., Magnusson, M., Thompson, L., & Mimno, D. (2017). Pre-Processing for Latent Dirichlet Allocation. Hentet 6. november 2019, fra [/paper/Pre-Processing-for-Latent-Dirichlet-Allocation-Schofield-Magnusson/937345c3bb4a59010ffa17f8bd7db456e2e2d048](https://paper/Pre-Processing-for-Latent-Dirichlet-Allocation-Schofield-Magnusson/937345c3bb4a59010ffa17f8bd7db456e2e2d048)

- Schofield, A., Thompson, L., & Mimno, D. (2017). Quantifying the Effects of Text Duplication on Semantic Models. *Proceedings of the 2017 Conference on Empirical Methods in Natural Language Processing*, 2737–2747. <https://doi.org/10.18653/v1/D17-1290>
- Scholten, P. W. A. (2013). Agenda dynamics and the multi-level governance of intractable policy controversies: The case of migrant integration policies in the Netherlands. *Policy Sciences*, 46(3), 217–236. <https://doi.org/10.1007/s11077-012-9170-x>
- Schön, D. A., & Rein, M. (1994). *Frame reflection: Toward the resolution of intractable policy controversies*. New York: BasicBooks.
- Skogerbø, E., & Winsvold, M. (2011). Audiences on the move? Use and assessment of local print and online newspapers. *European Journal of Communication*, 26(3), 214–229. <https://doi.org/10.1177/0267323111413112>
- Slothuus, R., & de Vreese, C. H. (2010). Political Parties, Motivated Reasoning, and Issue Framing Effects. *The Journal of Politics*, 72(3), 630–645. <https://doi.org/10.1017/S002238161000006X>
- Solbak, P. K. (2016). Forskjellen mellom Ap og Frp. *Romerikes Blad*.
- Sølsnes, B. S. (2017). Samanslåinga av Leikanger, Balestrand og Sogndal er eit meiningslaust overgrep. Hentet 4. november 2019, fra Aftenposten nettside: <https://www.aftenposten.no/article/ap-2a5Eq.html>
- Sørum, G. J. (2014). Levende bygder gagnar landet. *Hadeland*.
- Telemarksavisa. (2013). På lag med kommunene. *Telemarksavisa*.
- van Hulst, M., & Yanow, D. (2016). From Policy “Frames” to “Framing”: Theorizing a More Dynamic, Political Approach. *The American Review of Public Administration*, 46(1), 92–112. <https://doi.org/10.1177/0275074014533142>
- Weiss, D. (2009). Agenda-Setting Theory. I S. Littlejohn & K. Foss, *Encyclopedia of Communication Theory*. <https://doi.org/10.4135/9781412959384.n12>
- Westgaard, L. (2014). En etterlengtet reform. *Tønsbergs Blad*.