

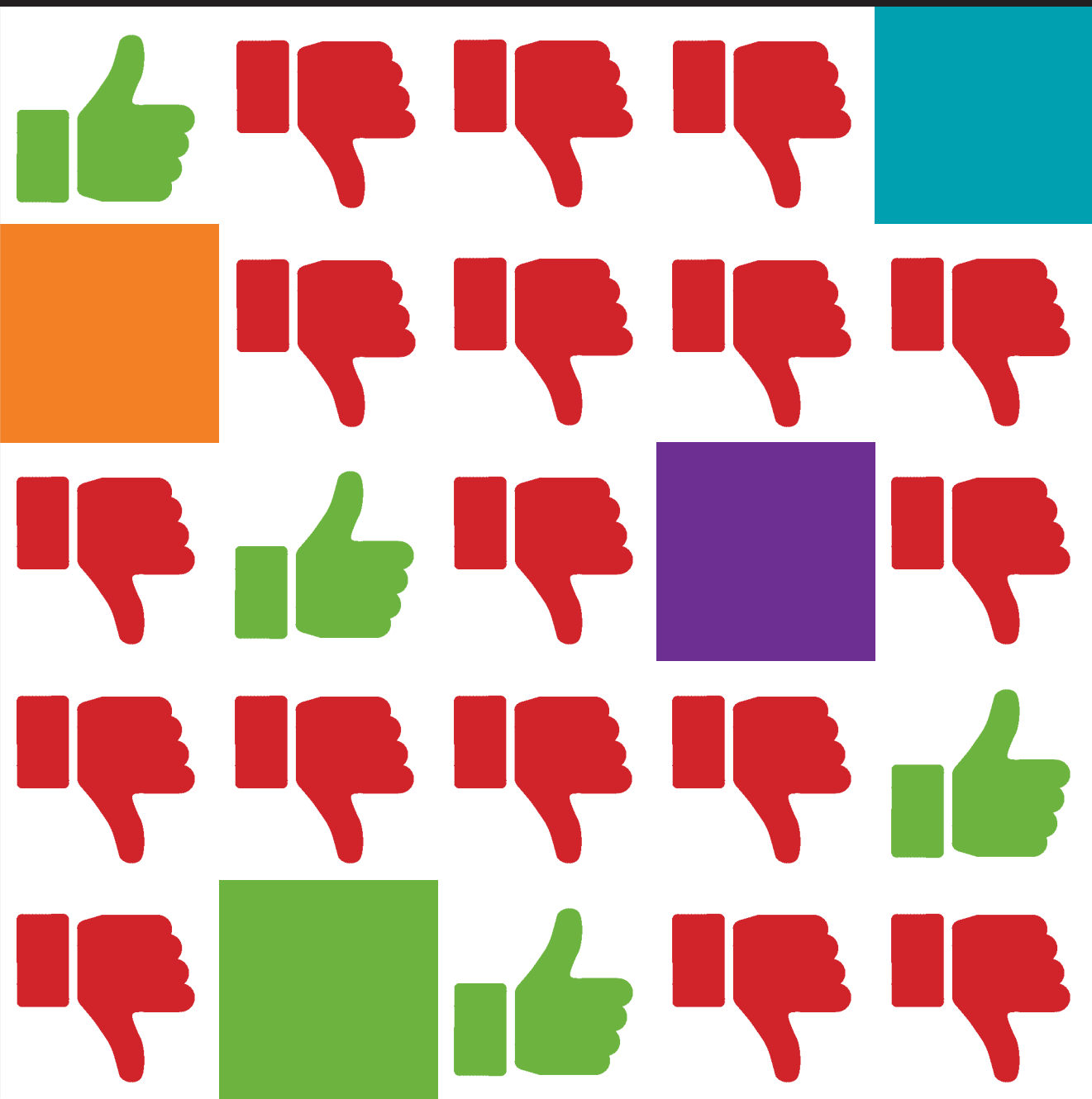
Fag>bladet

SAMFUNN ØKONOMI

ET LEVENDE FOLKESTYRE

- Større kommuner og fylker?
Higdem/Lesjø/Mønness/
Høyer
- «Enstemmig vedtatt»
Aarsæther/Bjørnå
- Bruk av folkeavstemninger og
innbyggerundersøkelser
Jansen/Jensen

 FAGFORBUNDET



REDAKSJONSRÅDET



Bjarne Jensen

Professor i offentlig økonomi og tidligere ansatt ved Høgskolen i Hedmark. Sosial-økonom fra Universitetet i Oslo. Spesielt opptatt av finansiering, styring og planlegging i kommuner og offentlige velferdstjenester. Tidligere adm.dir. i Kommunekreditt, rådmann i Bergen og Kristiansand, førsteamanuensis ved Høgskolen i Agder og ansatt i Finans- og Sosialdepartementet. Han har skrevet flere bøker om Kommune-Norge, og har også ledet flere offentlige utredninger om finansiering og styring av offentlige velferdstjenester.

bjarne.jensen@hihm.no



Fanny Voldnes

Registrert revisor og leder av Samfunnsøkonomisk avdeling i Fagforbundet. Cand. philol. fra Universitetet i Oslo (2000) og registrert revisor fra BI (1988), har revisorbevilling og har arbeidet flere år i et av de store private revisjonsselskapene. Ble ansatt i Fagforbundet i 2010 fra nestlederstilling i næringspolitisk avdeling i LO. De siste ti årene i hovedsak arbeidet med problemstillinger knyttet til markedsrettingen av offentlig sektor, om konsekvenser for politisk styring, innsyn og kontroll og spesielt bruken av forretningsorienterte regnskaper og selskapsorganisering anvendt på velferdsoppgaver. Har sittet i offentlige utvalg for LO.

fanny.voldnes@fagforbundet.no



Nils Aarsæther

Dr.philos., professor ved Universitetet i Tromsø, Institutt for sosiologi, statsvitenskap og samfunnsplanlegging. Forskningsfelt: Lokalt demokrati og kommunal planlegging. Kva rolle spelar kommunar for lokal velferd, samfunnsbygging, næringsutvikling – og som politisk arena? Kva slags utviklingstendensar ser vi i kommunane i dag? Aarsæther har arbeidd med dette regionalt, i dei nordiske landa, og mot russiske og kanadiske kommunar. Forskinga på lokaldemokratiet er vidareført gjennom anvendt forskning og rådgiving. Instituttleder (2005–2009) og underviser nå på den samfunnsfaglige planleggarutdanninga ved Universitetet i Tromsø, ved sidan av innsats i vidareutdanning og foredragsverksemd.

nils.aarsæther@uit.no



Alf-Inge Jansen

Dr.philos., professor emeritus, Universitetet i Bergen, Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap og forsker I, Transportøkonomisk institutt, Oslo. Forskningsfelt: Offentlig politikk og forvaltning, blant annet formingen og etableringen av miljøvern som politisk sektor i Norge. Har sammen med Oddgeir Osland og Atle Nyhagen publisert artikler og papers om klimapolitikken og økologisk modernisering. Arbeider nå med spørsmål vedrørende temaer som: Økonomiske instrumenter som virkemidler i miljøpolitikken på transportfeltet, og Økonomene og offentlig politikk. Gjesteforsker og foreleser ved europeiske universiteter, og har vært medlem av internasjonale, faglige komiteer.

alf-inge.jansen@toi.no



Ove Gustafsson

Førsteamanuensis ved Trondheim økonomiske høyskole. Har statsvitenskap som hovedfag, med spesiell interesse for offentlig politikk og administrasjon, samt velferdspolitikk. Forskningsfeltet er konkurranseutsetting. Har gjennom ulike vitenskapelige artikler tatt opp temaene konkurranseutsetting av kommunale tjenester og hvordan dette virker inn på kommunene og tjenestene. Noen artikler har hatt fokus på styring av organisasjoner i grenseområdet mellom offentlig og privat sektor. Dekan ved Trondheim økonomiske høyskole i perioden 2007–2011. Underviser i statsvitenskap og samfunnsvitenskapelige metode. Underviser og veileder MPA-studenter ved Copenhagen Business School.

ove.gustafsson@hist.no



Magni Melvær

BIBLIOTEKLEDER

Arbeider blant annet med forskningsdokumentasjon. Er bindeleddet mellom forskere og dem som utfører fagfelle vurderingene av vitenskapelige artikler.

magni.melvar@hihm.no

INNHOOLD

Folkeavstemninger er viktig for et levende folkestyre fagredaktør Bjarne Jensen	4
Større kommuner og fylker? Ulla Higdem, Jon Helge Lesjø, Erik Mønness, Hans Chr. Høyer	8
Fakta, frivillighet og folkeavstemning Mette Nord	28
«Enstemmig vedtatt» Nils Aarsæther, Hilde Bjørnå	30
Vil kommunesammenslutninger bidra til bedre helsetjenester og bedre oppfølging av samhandlingsreformen? Hans Knut Otterstad	44
Kommunenes planarbeid og økt frivillig innsats blant seniorer – et bidrag til folkehelse Ursula Smaaland Goth, Siw Hagelin	50
Bruk av folkeavstemninger og innbyggerundersøkelser i kommunereformen Alf-Inge Jansen, Bjarne Jensen	64
Krisepolitikki Portugal: Et angrep på fagforeningene Victoria B-G Stadheim	80

Fagbladet
SAMFUNN
ØKONOMI

Redaksjonen avsluttet 21.6.2016
ISSN 1893-3009
Ansvarlig redaktør: Kirsti Knudsen
Fagredaktør: Bjarne Jensen
Opplag: 8000

Postboks 7003, St. Olavs plass
0130 OSLO
Telefon 23 06 40 00

Design: Avrio design/Anne Vines
Trykkeri: Aktietrykkeriet AS

BESØKSADRESSE

Keyzers gt.15
Inngang Munchs gate
0165 Oslo
www.fagbladet.no

Send tips til tips@fagforbundet.no

ADRESSEENDRING

fane2@fagforbundet.no

pressens faglige utvalg
PFU

Fagpressen **F**
OPPLAGSKONTROLLERT

Fagbladet redigeres etter Redaktørplakaten og Vær Varsom-plakatens regler for god presseskikk. Den som likevel føler seg urettmessig rammet, oppfordres til å ta kontakt med redaksjonen. Pressens Faglige Utvalg (PFU) behandler klager mot pressen.

PFUs adresse er Rådhusgt. 17, Postboks 46 Sentrum,
0101 OSLO.

Telefon: 22 40 50 40

Folkeavstemninger er viktig for et levende folkestyre

I Norge har tradisjonen vært at innbyggerne gjennom folkeavstemning har siste ord i spørsmål om kommunesammenslåing eller -oppdeling.



I Norge går bruken av folkeavstemninger tilbake til innføringen av lokalt folkestyre i 1837. Kommuner var definert vidt før 1837, og da hadde vi forskjellige typer kommuner. Tinglag, prestegjeld og kirkesogn, lensmannsdistrikter, fogderier, kjøpsteder og ladesteder var blant de viktigste.

Kjøpstedene beholdte de grensene de allerede hadde. For landet for øvrig valgte Stortinget å basere inndelingen på prestegjeldene. Hovedbegrunnelsen var at der lå de tyngste kommunale oppgavene – omsorgen for de fattige og skolestellet. Stortinget var samtidig opptatt av at innbyggerne skulle føle tilhørighet til sin kommune, og innførte derfor et system hvor et sogn kunne skilles ut som egen kommune dersom flertallet av innbyggerne med stemmerett i sognet gikk inn for det.

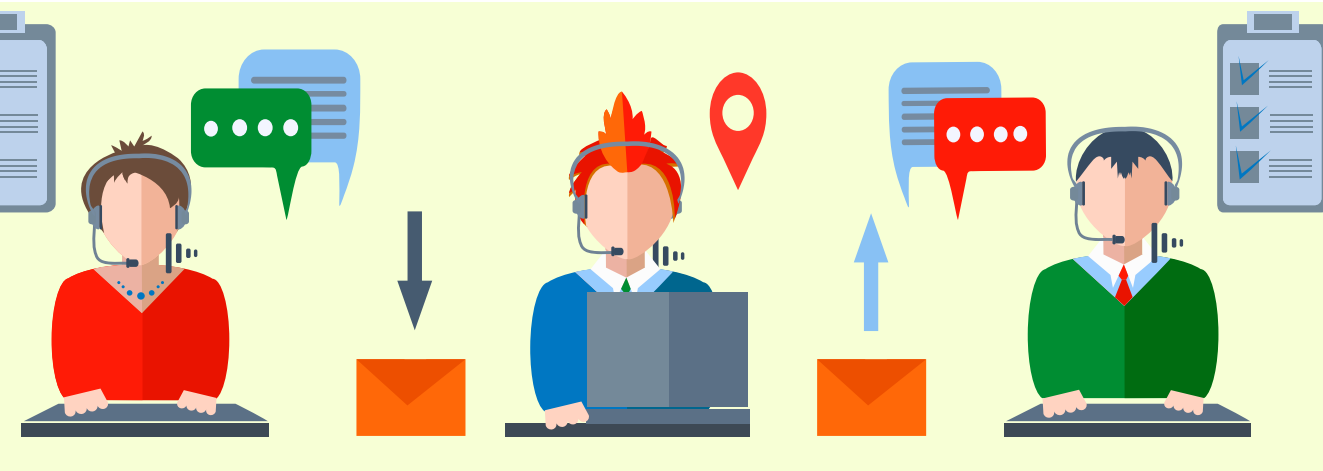
Utviklingen har etablert en tradisjon som er slik at når et flertall i kommunestyret anbefaler sammenslåing med andre kommuner

så blir forslaget lagt ut til en rådgivende folkeavstemning. Dersom folkeflertallet sier ja til sammenslåing, går kommunestyret inn for det. Dersom folkeflertallet sier nei, går kommunestyret mot sammenslutning. At et kommunestyre vedtar å overprøve sine velgere når de er forelagt spørsmålet i en folkeavstemning, er ikke i pakt med folkestyrets logikk. Det skulle tatt seg ut om Stortinget gjorde noe tilsvarende i en nasjonal folkeavstemning. Formelt sett er disse, som kommunale folkeavstemninger, også rådgivende.

Et stort flertall i Stortinget anbefalte 18. juni 2014 å invitere kommunene til å delta i prosesser med sikte på å vurdere og å avklare om det er aktuelt å slå seg sammen med nabo-kommuner. Samtidig som Stortinget vedtok prosessen, uttalte det følgende om frivillighet:

«Samtidig er flertallet opptatt av at det skal være reell frivillighet for de kommunene





En innbyggerundersøkelse består vanligvis av et lite utvalg personer ringes opp.

som deltar i sammenslåingsprosesser. Der- som kommuner etter en helhetlig vurdering og etter å ha innhentet synspunkter fra sine innbyggere konkluderer med at sammenslåing ikke er aktuelt på det nåværende tidspunkt, er dette en konklusjon flertallet mener må respekteres.»

Flertallet her består av Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti. De øvrige partiene – Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti – gikk lenger enn dette ved eksplisitt å understreke at det heller ikke måtte brukes økonomisk tvang overfor kommunene, og uttalte:

«Disse medlemmene vil be regjeringen legge opp til reell frivillighet og ikke antyde at det vil komme innstramminger for dem som ikke følger regjeringens opplegg.»

Stortinget har derfor klart vedtatt at sammenslutninger skal baseres på frivillighet fra den enkelte kommunens side. Dette bør våre lokalpolitikere gi stortingspolitikerne honnør for, og det bidrar til å skape et mer levende og troverdig lokalt folkestyre.

En artikkel i dette nummeret av *Samfunn og økonomi* tar opp spørsmålet om innbyg- gernes deltakelse i vurderingen av kommune- sammenslåing. Bør deres stemme ivaretas ved folkeavstemninger eller innbyggerundersøkel- ser? Hva er forskjellen?

Mange mener at innbyggenes holdning til endringer som angår egen kommune baserer seg på følelser, mens kommunestyremed- lemmene mer rasjonelt vurderer fordeler og ulemper. Et slikt syn understøttes ikke av analysen som presenteres i en annen artikkel i dette nummeret. Det er varierende oppfatnin- ger blant innbyggerne, og sluttvurderingen ser ut til å være ganske rasjonell.

Folkeavstemning er en del av vårt demokrati. Den er basert på valgkamp, innbyggerne kan velge hvordan de vil engasjere seg, og argu- menter og meninger brynes mot hverandre. Den avsluttes med en høytidelig valghandling for dem som er registrert som stemmeberet- tiget. De velger selv om de vil stemme. Er det ikke slik vi ønsker at vårt demokrati skal funge- re?

En innbyggerundersøkelse foregår vanlig- vis slik at et lite utvalg personer blir oppringt og spørres om sitt standpunkt til spørsmål som de ikke er forberedt på og som de kanskje ikke engang har tenkt over eller gjort seg opp en mening om. Et byrå velger hvem som skal spør- res og hvilke spørsmål som skal stilles. For dem

som driver med det er dette blitt en næringsvei med kommersielle interesser, og kommunereformen har gitt dem gode inntekter.

Kommunen representerer historie, identitet, organisasjonsliv og felleskap mellom innbyggerne. Gjennom bruk av folkeavstemning i spørsmål om kommunesammenslåing, er det innbyggerne som er gitt makt til å avgjøre kommunenes syn i dette spørsmålet. Når en definerer folkeavstemning som en høring, når den «snakkes ned», slik Høyre og Fremskrittspartiet på sentralt hold har gjort, eller går mot folkeavstemning, går en også inn for å flytte makt fra innbyggerne og velgerne til kommunestyrene.

Jeg håper kommunalminister Jan Tore

Sanner ikke skjønner hva han driver med når han oppfordrer ordførere og kommunestyremedlemmer til å vise lederskap og overprøve resultatene fra folkeavstemningene. De bør ikke høre på ham, men heller alvorlig stille seg spørsmålet: Ønsker de å bidra til å svekke innbyggernes makt og derved undergrave en viktig tradisjon i vårt folkestyre?

Bjarne Jensen

Når en definerer folkeavstemning som en høring, går en også inn for å flytte makt fra innbyggerne og velgerne til kommunestyrene.





STØRRE KOMMUNER OG FYLKER?

**Reflektert syn blant
innbyggerne, og
konklusjonen er nei.**

Ulla Higdem førsteamanuensis dr.scient., Høgskolen i Lillehammer

Jon Helge Lesjø professor dr.philos., Høgskolen i Lillehammer

Erik Mønness professor cand.real., Høgskolen i Hedmark

Hans Chr. Høyer førsteamanuensis, dr.philos., Høgskolen i Hedmark

ARTIKKELEN ER FAGFELLEVDERT

Sammendrag

Artikkelen bygger på Medborgerundersøkelsen i innlandet, som undersøkte holdninger til viktige samfunnsspørsmål blant et representativt utvalg av befolkningen i Hedmark og Oppland fylker i 2013. Flere spørsmål dreide seg om befolkningens holdninger til endringer av den eksisterende kommune- og fylkesinndelingen.

Resultatene viser at borgerne ser både positive og negative effekter av mulige sammenslåinger av kommunene og fylkene. Men et klart flertall i befolkningen er negativ til slike endringer. Analysen viser at vekt på geografisk nærhet til tjenestene er en viktig forklaring på skepsisen til sammenslåinger. Det som videre forklarer mønsteret i materialet er partisym-

patier, utdanningsnivå, politisk interesse og bosted i nærheten av en bykommune.

Analysen avdekker et sosialt mønster der borgere med et visst «elitepreg» (utdanning, politisk interesse) har større tilbøyelighet til å være positiv til strukturendringer. Det kommer fram varierende synspunkter på alle våre «effektvariabler», men konklusjonen i hovedspørsmålet er nei. Dette tolker vi som at spørsmålet om kommunesammenslåinger ikke bare dreier seg om å summere mulige positive og negative effekter; det er et spørsmål av en «annen orden» der borgernes tilknytning til kommunen som institusjon blir viktig. Dette tilsier at bruk av innbyggerundersøkelser eller folkeavstemninger kan bli viktig for utfallet.

Innledning

Spørsmålet om kommunesammenslåinger har vært et sentralt tema i norsk politikk i flere tiår. I alt 14 kommuner har valgt å slå seg sammen etter Stortingets «frivillighetsvedtak» 1. juni 1995. Etter 1987 har 41 kommuner blitt slått sammen, det vil si ca. ti prosent. Regjeringsskiftet i 2013 bidro gjennom regjeringens forslag om en større kommunereform til å gi spørsmålet ny aktualitet. Temaet er imidlertid politisk omstridt, skaper skillelinjer mellom partiene og splitter også mange av dem innbyrdes. Selv om forskjellige opinionsmålinger antyder at det lokalpolitiske lederskapet i mange kommuner gradvis har blitt mer positiv

til reform, har det vist seg at majoriteten av velgerne likevel er skeptiske eller negative.

I forbindelse med kommunestyrevalget i 2015 ble det avholdt lokale folkeavstemninger om kommunesammenslåing i 14 kommuner. I 11 av kommunene ble svaret fra velgerne nei og bare en hadde ja-flertall. I kommuner der forholdene for sammenslåing tilsynelatende lå godt til rette, og innbyggerundersøkelser kunne tolkes som at velgerne var overveiende positive, endte avstemningene likevel med nei-flertall. Eksempler er kommunene Gran og Lunner i Oppland. Hvorfor er det slik, og hva er dette et uttrykk for?

Skyldes skepsisen og motstanden mot kommunesammenslåinger at store deler av befolkningen bare ser negative virkninger av slike reformer? Tidligere forskning tyder på at det ikke er tilfellet og at befolkningen ikke er entydig kritisk til reform. Vi legger her fram data fra en egen undersøkelse blant innbyggere i Hedmark og Oppland fylker som viser det samme mønsteret.

Et flertall av innbyggerne ser på flere områder gunstige effekter av både sammenslåing av de to fylkene og av egen kommune med en eller flere nabokommuner. Når det kommer til det avgjørende spørsmålet der det skal trekkes en konklusjon om de er tilhengere eller motstandere av endring i den eksisterende fylkes- og kommunestrukturen, velger imidlertid majoriteten å holde fast ved dagens mønster. Hva skyldes dette, og finnes det ett eller flere enkeltspørsmål som er så viktig at det trumfer andre argumenter? I denne artikkelen går vi dypere inn i dette problemfeltet. Våre antakelser er: Kommuneinndeling og sammenslåinger angår opplyste borgere med synspunkter på kommunen som tjenesteyter og som politisk samfunn. Hvor ser borgerne fordelene ved en kommunereform? Hva er de viktigste ankepunktene og bekymringene knyttet til å endre strukturen? Hvilke mekanismer og holdninger påvirker majoriteten av befolkningen til å stille seg negativ til endringer?

Befolkningens holdninger til kommunestruktur

Det ble tidlig på 2000-tallet gjennomført en del studier av befolkningens holdning til endringer i kommunestruktur (Johnsen & Klausen, 2006; Rose & Pettersen, 2005). En nyere studie i forbindelse med Lokaldemokratiundersøkelsen 2011 har også data ikke bare om holdninger til å slå sammen kommuner, men også holdninger til interkommunalt samarbeid (Rose, Saglie, & Aars, 2013). Ved holdningsundersøkelser er svarene sensitive for hvordan spørsmålene er stilt og hva som rører seg i den offentlige

debatten på tidspunktet for undersøkelsen. Noe av variasjonen, som kommer fram i disse undersøkelsene, kan skrive seg fra både ulike spørsmålstillinger og innsamlingsmåte samt endringer i omgivelsene på det tidspunktet undersøkelsene ble gjennomført.

Rose og Pettersen har i sin tilnærming operert med tre perspektiver på holdningsdannelsen. Det ene er den prinsipielle tilnærmingen, hvordan innbyggerne seg stiller generelt til å redusere antall kommuner i Norge. Det andre kaller de det kontekstuelle perspektivet, hvordan borgerne stiller seg til at deres egen bostedskommune slår seg sammen med en eller flere av nabokommunene. Det tredje er det de kaller det kostnadsbetingede perspektivet og gjelder hvor sterke holdningene er, og hvor innbyggerne betalingsvilje blir utfordret (opprettholde dagens kommune mot en skatteøkning på 1000 kroner). Det generelle holdningsmønsteret synes å være at på det prinsipielle spørsmålet har det vært en fordeling der om lag halvparten har vært positiv til kommunesammenslåinger, mens den andre halvparten har vært negativ. Dette endrer seg imidlertid når spørsmålet dreies mot egen bostedskommune. Da øker skepsisen og motstanden. Når spørsmålet om betalingsvillighet trekkes inn, går tendensen til å akseptere kommunesammenslåinger igjen opp. Forfatterne understreker at det ikke trenger å være noen inkonsistens i dette; det er fullt mulig å være tilhenger av en viss reduksjon i antall kommuner totalt samtidig som en mener egen bostedskommune i dag har en rimelig hensiktsmessig størrelse. Selv om det store flertallet ikke ønsker skatteøkninger, kan også det faktum at i overkant av en firedel av de spurte er villig til å ta en skatteøkning (på 1000 kroner) tolkes som et høy andel (hovedsakelig fra beboere i små kommuner). Undersøkelse av betalingsvillighet i et slikt spørsmål er imidlertid så utfordrende at vi ikke bør legge for stor vekt på dette.

Dataene viser tegn til holdningsendringer over lengre tid når vi ser tidsrommet fra 1996 til 2003 og 2011 i sammenheng. Tendensen er at skepsisen og motstanden mot kommune-

sammenslåinger er avtakende, og dette gjelder også når vi spør ut fra det kontekstuelle perspektivet. Men fortsatt er det flere som synes det er en dårlig eller svært dårlig idé at deres bostedskommune blir slått sammen med nabokommunen enn som synes det er en god eller svært god idé. Det er også en svak økning i betalingsviljen fra dem som er motstandere i 2011. Spørsmålene om interkommunalt samarbeid ble stilt ved den siste undersøkelsen og avdekket at dette er mye mindre omstridt i befolkningen enn kommunesammenslåinger. Om lag to tredeler av velgerne hadde et positivt syn på at deres bostedskommune skulle delta i mer interkommunalt samarbeid om tjenesteyting. Det var klart flere som mente interkommunalt samarbeid ville gi de beste tjenestene enn dem som mente kommunesammenslåing var svaret for å få best mulig tjenester. For øvrig gjør Rose og Pettersen et poeng av at både tilhengere og motstandere av kommunesammenslåing legger vekt på omtrent de samme spørsmålene, de har bare forskjellig syn på hva som vil bli effektene. Blant begge disse gruppene framstår gode tjenester som det viktigste argumentet i debatten. Tilhengerne mener at de vil bli bedre med større kommuner, mens motstanderne mener de vil bli dårligere.

Den refererte forskningen viser at motstanden er noe større i en del av de små kommunene, men sentrum/periferi-sammenhengene er ikke så entydige som vi kanskje kunne forvente. Et lite påpekt faktum, framhever Rose og Pettersen, er at også i de største kommunene er holdningene til kommunesammenslåing negativ, og den er ikke avtakende over lengre tid på samme måte som holdningene for øvrig. Fordelt på landsdel er befolkningen i Oslo og Akershus mest kritisk. På individnivå er holdningsmønsteret ikke slik at vi kan identifisere klare «bastioner» av motstandere, eller tilhengere for den del. Det finnes signifikante sammenhenger som er forholdsvis stabile, men de er ikke veldig sterke. Kvinner er mindre tilbøyelig til å være for kommunesammenslåinger enn menn, men sammenhengen forsvinner

når vi trekker inn kostnadsperspektivet. De eldre er mer positive enn de yngre, særlig i det prinsipielle. Utdanning slår ut. Personer med lang utdanning er mer positive enn innbyggere med kort utdanning, men sammenhengen avtar når det kontekstuelle (egen kommune) trekkes med (NIMBY-effekten/ Not In My Back Yard). De med et ansettelsesforhold til kommunen er mer negative på det generelle planet, men dette utjevnes når vi ser på kontekstuelle variabler og kostnadsperspektivet. Partitilhørighet er det som tillegges størst forklaringskraft i den første studien (2003). Det har også betydning i den andre (2005), men tillegges ikke så stor vekt der. På dette punktet er studien også utsatt for en viss kritikk ved grupperingen av partiene, ved at Høyre og Arbeiderpartiet ved modellkjøringene har blitt gruppert sammen som de mest positive (Jacobsen, 2004). Høyre-tilhengere og Sp-tilhengere er klare motpoler, mens Ap-velgere er mer i midten. Jacobsens materiale er for øvrig fra politisk-administrative ledere som gjennomgående synes å ha en mer positiv holdning til kommunesammenslåinger enn innbyggerne.

Johansen og Klausen (2006) har brakt inn et nytt perspektiv i debatten om holdninger til kommunesammenslåing. Deres materiale er også annerledes, nærmere bestemt fra valg-atferd der holdninger kommer fram ved hvordan velgerne stemte i 17 rådgivende folkeavstemninger i perioden 1990–2004 (involverte 51 kommuner). De sier at det er to perspektiver som har vært dominerende i debatten så langt: samfunnsøkonomiske («ovenfra og ned», stordrift og effektivitet) og lokaldemokratiske perspektiver («nedenfra og opp», lokal tilhørighet og medvirkning). Johnsen og Klausen innfører et tredje: makt- og ressursavhengighetsperspektivet. Man velger det alternativet som opprettholder mest makt og kontroll over ressursene og dermed reduserer usikkerhet. For små kommuner kan dette bety at de bytter sin avhengighet av staten med politisk avhengighet til kommunestyreflertallet i den nye kommunen. Bevaring av små

kommuner kan da tolkes som strategier for å beholde innflytelse og bruksrettigheter til lokale offentlige goder. Kommunesammenslåinger dreier seg om fordelingssituasjoner mellom kommunene som inngår i den nye enheten. Særlig tillegges betydningen av kommunesenteret stor vekt. Innbyggerne i den minste kommunen frykter å få utkantstatus i den nye kommunen, og «tappes for ressurser og aktivitet ved at kommunesenteret legges ned og funksjonene overføres til det nye kommunesenteret» (Johnsen og Klausen, 2006, s. 32). De har innført en «tettstedsregel» som lyder: «Velgerne i kommunen med det største tettstedet vil være mest positiv til et forslag om kommunesammenslåing, dersom det er betydelige forskjeller i størrelse mellom det største og de øvrige tettstedene» (Johnsen & Klausen, 2006, s. 35). De finner i analysen av sine data fra disse folkeavstemningene at «tettstedsregelen» og «materialisme» har større forklaringskraft enn samfunnsøkonomiske og lokaldemokratiske perspektiver. Oppslutningen om kommunesammenslåinger var systematisk størst i kommuner med det største tettstedet. Velgerne vil ifølge Johnsen og Klausen først og fremst gå inn for det alternativet de tror egen kommune vil være best tjent med.

Metode, data og representativitet

Undersøkelsen er et ledd i et arbeid for å utvikle en komparativ studie mellom Värmland i Sverige (Nilsson, Aaronsson, & Norell, 2012) og Hedmark og Oppland (innlandet) i Norge. Datainnsamlingen ble finansiert av Regionalt forskningsfond Innlandet og ble gjennomført i 2013. Vi utarbeidet en norsk versjon av den svenske undersøkelsen hvor ytterligere lokale spørsmål ble inkludert, totalt 37 hovedspørsmål. Respondentene ble invitert skriftlig og kunne svare skriftlig eller på internett¹. Undersøkelsen er anonym for forskerne. Det ble sendt ut 2400 forespørslers om deltakelse

til et proporsjonalt stratifisert tilfeldig utvalg basert på geografi, kjønn og alder.

Undersøkelsen har 532 svar. Profilanalysen basert på Statistisk sentralbyrås befolkningsstatistikk for 2013 viser at svargruppen representerer befolkningen mht. region og kjønn hvor p-verdien er 0,92², se Figur 1. Det er derimot et signifikant avvik mellom respondenter og befolkning med hensyn på alder (p-verdi=0,00). Aldersavviket skyldes både en teknisk glipp ved utsendelsen og at de tilskrevne ungdommene svarte i mindre grad enn eldre. Dette siste kan skyldes at faktisk bosted (studier) ikke stemmer med folkeregisterets adresse, men selvfølgelig også en mulig lavere interesse for undersøkelsen. Parallelt med denne undersøkelsen ble det gjennomført en kommersiell nasjonal undersøkelse (Ipos-MMI, 2013). Også der svarte unge i mindre grad enn eldre.

Basert på aldersavviket vurderte vi ulike typer vekting. Vekting består i å la svarene fra en underrepresentert gruppe telle mer og svarene fra en overrepresentert gruppe telle mindre. Statistisk sentralbyrå har gode populasjonsdata på typiske demografiske variabler som geografi, kjønn, alder eventuelt også utdanning, noe som gjør at vi har kunnet gjennomføre vektingen. Populasjonen og respondenter ble stratifisert etter region (4 i Hedmark og 6 i Oppland), kjønn (2) og alder (7 tiårsgrupper) i til sammen 140 strata. Slik får hver respondent (fra strata X) tildelt en vekt lik «andel personer i strata X av innlandspopulasjonen dividert på andel personer i strata X i respondentgruppen». Enkelte strata er tomme, eller respondenter har ikke

¹ Sentio Reseach Trondheim foresto den praktiske gjennomføringen av undersøkelsen.

² P-verdi er et mål på avvik mellom et tilfeldig utvalg og en populasjonsfordeling. P-verdien er sannsynligheten for å trekke ut den observerte utvalgsfordelingen gitt at den er trukket tilfeldig fra populasjonen. Dersom p-verdien er liten, si $\leq 0,05$, er det grunn til å hevde at utvalget ikke kan avspeile populasjonen. Er p-verdien stor, er det ingen grunn til påstå avvik mellom utvalg og populasjon. Testen baseres på en kji-kvadrat-test.

oppgitt region, kjønn eller alder. Da har vi benyttet sammenslåinger eller gjennomsnittsverker. Med det vektete utvalget får vi et riktigere anslag på befolkningens synspunkter på øvrige variabler som for eksempel ja eller nei til kommunesammenslåinger.

I samsvar med våre antakelser innledningsvis, skal analysen belyse 1) hvordan respondentene *vurderer effektene* av potensielle kommune- og fylkessammenslåinger – basert på et utsagnsbatteri om mulige fordeler og ulemper. Og 2) hvilket *standpunkt* respondentene har til sammenslåing av egen kommune med nabokommuner samt faktisk endring av fylkesstrukturen i innlandet.

For å analysere de variablene som ser ut til å ha betydning for holdningene til endringer i kommunestrukturen, har vi gruppert disse i tre typer:

1. Bakenforliggende uavhengig variable – i vår modell kalt *Demografi* . Denne gruppen består av variablene kjønn, alder, bosted,

utdanning. Videre har vi mellomliggende uavhengige variable, kalt *Holdninger* . Denne gruppen består av hvor interessert borgerne er i politikk, deres vurderinger av hva som er kommunens viktigste funksjoner, hvor fornøyd de er med det politiske og administrative systemet, deres partisympatier, deres sosiale kapital og geografiske identitet.

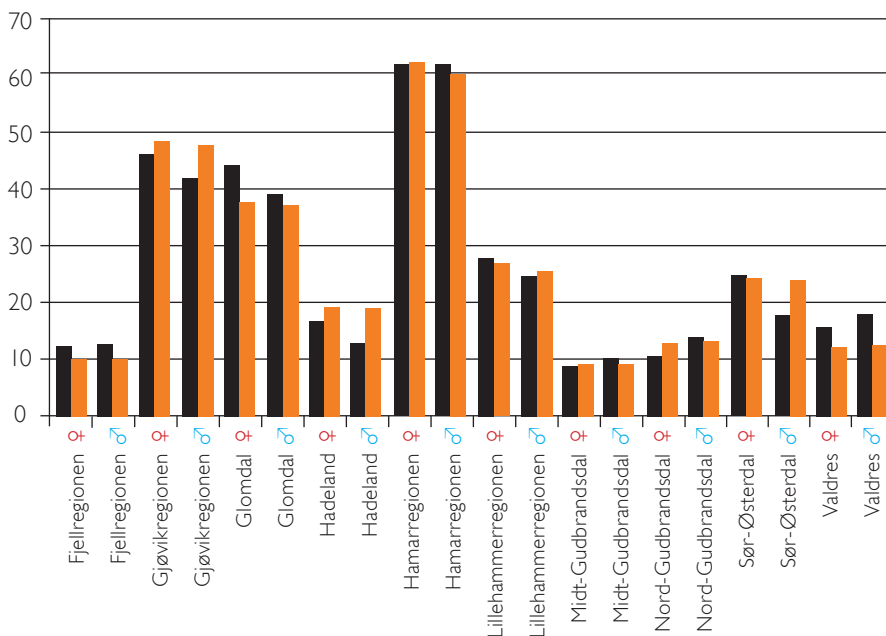
2. Vurderinger av effekter av eventuelle endringer. Borgernes vurderinger av hvilke effekter en sammenslåing vil ha. Dette er 26 avhengige variabler.

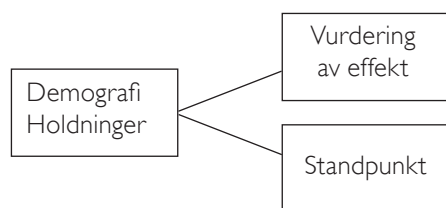
3. Borgernes standpunkt til endringer av størrelsen på egen kommune- og fylkeskommune, som er to andre avhengige variabler. Skjematisk vises analysemodellen slik i Figur 2:

Som vi ser av Figur 2 vil vi belyse borgernes vurderinger av 1) effekter av potensielle sammenslåinger og 2) standpunkt til sammenslåinger av egen bostedskommune eller fylke. Vi skal også kort kommentere eventuelle sammenhenger mellom effekter og standpunkt.

Figur 1: Antall respondenter fordelt på kjønn og region (sorte stolper), og hvor mange det skulle ha vært dersom det skulle være en perfekt fordeling av befolkningen fordelt på region og kjønn (oransje stolper).

■ Utvalg 3
 ■ Forventet IT3





Figur 2: Sammenheng mellom demografi, holdninger og vurdering av effekter og standpunkter til fylkes- og kommuneendringer.

Flertall mot endringer i kommune- og fylkeskommunestrukturen

Innledningsvis kan vi konkludere med at det råder en betydelig skepsis blant innlandsbefolkningen til kommunesammenslåinger (Tabell 1). Dette kommer til uttrykk ved at 64 prosent ikke vil slå sammen sin kommune med nabokommuner. Dersom vi tar med kun dem som har uttrykt en mening i spørsmålet, er det hele 72 prosent som ikke vil slå sammen sin kommune med nabokommuner. For fylkeskommunenes vedkommende er det imidlertid slik at 56 prosent mener dagens to innlandsfylker har riktig størrelse (Tabell 2). 4 prosent mener fylkene bør slås sammen til en større region, 10 prosent mener de to fylkene i innlandet bør slås sammen, mens 19 prosent vil avvikle fylkeskommunene.

Ser vi på dem som har tatt standpunkt for eller imot kommunesammenslåing (de som ikke hadde tatt standpunkt er holdt utenom), viser vår undersøkelse større motstand mot kommunesammenslåing enn Monitors undersøkelse (Ipos-MMI, 2013) der spørsmålet var «Mener du at kommunen du bor i bør slås sammen med en eller flere nabokommuner?». I Monitors undersøkelse var 41 prosent av borgerne i innlandet for sammenslåing av egen kommune (35 prosent for hele landet). Medborgerundersøkelsen gav 28 prosent som var for sammenslåing.

Det er 55 prosent av befolkningen som er

Alt i alt, når du tar hensyn til kommunale tjenester, utviklingsoppgaver og lokaldemokrati, synes du kommunen der du bor har riktig størrelse?

Antall svar = 525	Prosent
1) Ja	64
2) Nei, bør bli mindre	1
3) Nei, bør bli større (slå seg sammen med nabokommunen(e))	25
4) Ingen mening	10

Tabell 1: Svarfordeling om kommuneendring.

Alt i alt, når du tar hensyn til hvilke oppgaver som bør løses på regionalt nivå, synes du Hedmark og Oppland i dag har riktig størrelse?

Antall svar = 511	Prosent
1) Ja	56
2) Nei, de bør slås sammen til en innlandsregion	10
3) Nei, de bør slås sammen med andre fylker til en større østlandsregion	4
4) Nei, fylkeskommunen bør avvikles	19
5) Ingen mening	11

Tabell 2: Svarfordeling om endring av fylkeskommunene.

Fylke	Egen kommune		Total %
	Ingen endring	Sammen-slåing	
Ingen endring	55	9	64
Endring	19	18	36
Total %	74	26	100 n=434

Tabell 3: Prosent for kombinasjon fylkesendring og kommuneendring.

imot endring både av fylke og egen kommune, mens 18 prosent er for endringer begge steder (Tabell 3). Undersøkelsen viser en sterk sammenheng mellom standpunktene til fylkesendring og kommuneendring (p-verdi=0,00).

Reflekterte synspunkter på mulige effekter

Vi har utformet et utsagnsbatteri på 26 spørsmål hvor respondentene skal ta stilling til positive og negative utsagn om effekter ved en mulig sammenslåing, både på egen kommune og fylkeskommune, se Tabell 4 og Tabell 5 under. Respondentene kan velge mellom seks svaralternativer på en skala fra *helt enig* til *helt uenig* og *ingen mening*. I tabellen er «ingen mening» holdt utenom. Tabellen viser spredningen i svarene. Kolonnen ‘% overvekt enig – uenig’ viser hvor mange prosent overvekt det er med hensyn til om respondentene er på den positive eller negative siden av det aktuelle utsagnet.

For kommunene er utsagnene knyttet til at fylkene kan bli avvirket og erstattet med større kommuner. For fylkesnivået er utsagnene knyttet til at Oppland og Hedmark kan bli slått sammen til ett fylke.

Av Tabell 4 og Tabell 5 ser vi at befolkningen har varierende synspunkter på de mulige effektene av sammenslåinger, både på kommune- og fylkesnivå. For *fylkesnivået* ser vi at borgerne vurderer det slik at det er mange mulige positive effekter av sammenslåing mellom de to innlandsfylkene. Dette gjelder særlig mulighetene for å hevde seg i konkurranse med andre regioner og regionens økonomiske utvikling. Det er en litt større andel som vurderer at en sammenslåing vil styrke den økonomiske utviklingen av Hedmark mer enn av Oppland. Det er også en flest av dem som mener en sammenslåing av fylkene vil bygge en innlandsidentitet. Samtidig som de økonomiske effektene blir vurdert som gode, er det en overvekt av dem som mener at deler av Hedmark og Oppland kan få en negativ utvikling.

Vi ser at det er prosentovervekt knyttet til negative effekter av demokratikriteriene. Det gjelder at avstanden til politikerne vil øke, at mulighetene for å påvirke utviklingen vil bli svekket og at en ikke tror at en sammenslåing vil styrke demokratiet. Når det gjelder tjenes-

ter, ser vi at det er flest av dem som tror at tjenestetilbudet vil bli svekket. Med hensyn til om en sammenslåing vil styrke mulighetene for gode velferdsordninger, er fordelingen svært jevn med en svak positiv overvekt.

For en mulig sammenslåing av *kommuner* i større enheter, har borgerne også varierende synspunkter. På den positive siden ser vi at det er stor overvekt på at det vil styrke de nye kommunenes økonomiske utvikling og at den større kommunen vil kunne gjøre det bedre i konkurranse med andre kommuner. En styrking av den faglige kompetansen i kommuneadministrasjonen blir også vektlagt som en mulig positiv effekt.

De negative effektene er særlig knyttet til demokrati og tjenestetilbud. Det er flest som støtter utsagnet om at en kommunesammenslåing vil øke avstanden mellom innbyggerne og politikerne, at borgernes mulighet for å påvirke utviklingen vil bli svekket og at det er tvil om en sammenslåing vil styrke lokaldemokratiet. At en sammenslåing vil medføre en sentralisering i den nye kommunen, har stor oppslutning. Det er en overvekt av dem som er uenig i at tjenestetilbudet til den enkelte vil bli bedre, og det er en relativt stor overvekt av dem som mener at en kommunesammenslåing vil svekke muligheten for gode kommunale tjenester i utkantene.

Som vi kunne vente, er det flest som tror at en kommunesammenslåing vil svekke den lokale identiteten, men det ser ut for å være tiltro til å kunne bygge en ny kommunal identitet for den sammenslåtte kommunen.

Det er verdt å merke seg at andelen av dem som svarer ‘hverken enig eller uenig’, er relativt stor til hvert utsagn.

Sammenheng mellom effektvurderinger om kommune og fylke

Ved å benytte prinsippal komponentanalyse (PCA), grupperes de 12 + 14 spørsmålene seg naturlig i fire dimensjoner (faktorer), med

I framtida kan fylkene bli avviklet og erstattet med større kommuner. Vurder følgende påstander: (2 = helt enig, 1 = delvis enig, 0 = verken enig eller uenig, -1 = delvis uenig, -2 = helt uenig, blank = ingen mening).

	-2 Helt uenig	-1 Delvis uenig	0 Verken enig eller uenig	1 Delvis enig	2 Helt enig	% over- vekt enig/ uenig	Antall svar
Det vil styrke (de nye) kommunenes økonomiske utvikling	10	10	25	34	21	35	463
Det vil svekke den økonomiske utvikling i min nåværende kommune	15	20	32	21	11	-3	460
Det vil styrke den faglige kompetansen i kommuneadministrasjonen	6	10	22	42	21	46	467
Det vil gi bedre kommunale tjenester	13	15	32	28	12	11	470
Det vil forbedre de nye kommunenes mulighetene for å hevde seg i konkurransen med andre kommuner	7	9	33	33	17	34	460
Det vil medføre at deler av den nye kommunen får en negativ utvikling	12	15	36	24	13	10	459
Det vil styrke lokaldemokratiet	15	23	36	19	7	-13	464
Det vil øke avstanden mellom innbyggerne og politikere	7	14	22	35	22	36	474
Det vil svekke den lokale identiteten	8	15	23	31	23	31	473
Det vil bygge en ny kommunal identitet	6	13	34	35	12	28	453
Det vil svekke mulighetene for gode kommunale tjenester i utkanten	7	15	21	32	26	35	478
Sammenslåing vil medføre en sentralisering innenfor den nye kommunen	2	3	20	44	31	70	469
Tjenestetilbudet til den enkelte vil bli bedre	17	21	35	20	7	-12	476
Borgerenes mulighet for å påvirke utviklingen vil bli svekket	7	14	32	27	21	28	472

Tabell 4: Svarfordeling 14 spørsmål om mulige effekter av kommunesammenslåinger.

hensyn til negative og positive argument for henholdsvis kommune- og fylkessammenslåing (se vedlegg Tabell 8 og Tabell 9). Vi har kalt dimensjonene *FylkeFusjonPositiv*, *FylkeFusjonNegativ*, *KommuneFusjonPositiv* og *KommuneFusjonNegativ*. Faktorene som framkommer reflekterer en samlet hold-

ning til argumenter for og imot sammenslåing.

Faktorene samvarierer innbyrdes (se vedlegg Figur 3). Faktorscorene viser en rimelig korrelasjon med hensyn til vurderingen av effektene av sammenslåing av henholdsvis fylkeskommuner og kommuner. Med andre ord,

Oppland og Hedmark kan i framtida bli slått sammen med ett fylke. Vurder følgende påstander: (2 = helt enig, 1 = delvis enig, 0 = verken enig eller uenig, -1 = delvis uenig, -2 = helt uenig, blank = ingen mening).

	-2 Helt uenig	-1 Delvis uenig	0 Verken enig eller uenig	1 Delvis enig	2 Helt enig	% over- vekt enig/ uenig	Antall svar
Det vil styrke regionens økonomiske utvikling	14	11	33	26	15	17	465
Det vil forbedre mulighetene for Oppland/Hedmark til å hevde seg i konkurranse med andre regioner	10	9	25	38	17	37	473
Det vil styrke den økonomiske utvikling i nåværende Hedmark	10	12	39	24	15	17	440
Det vil styrke den økonomiske utvikling i nåværende Oppland	13	11	40	22	14	13	443
Det vil styrke demokratiet	22	16	39	16	7	-15	459
Det vil bygge en egen innlandsidentitet	15	13	31	28	13	14	464
Det vil styrke mulighetene for gode velferdsordninger	17	13	35	27	8	4	463
Tjenestetilbudet til den enkelte vil bli svekket	7	14	33	28	18	24	471
Det vil øke avstanden mellom innbyggerne og regionens politikere	7	9	22	33	29	46	475
Det vil svekke identiteten til opplendingene/hedmarkingene	10	9	30	28	23	32	479
Borgernes mulighet for å påvirke utviklingen vil bli svekket	7	12	26	33	22	36	478
Det vil medføre at deler av Oppland/Hedmark får en negativ utvikling	13	11	35	20	21	17	466

Tabell 5: Svarfordeling 12 spørsmål om mulige effekter av fylkesendringer.

de som mener at større kommuner har positive effekter, mener det samme for sammenslåing av de to fylkene. Vi finner også at de som er enig i de positive utsagnene i stor grad også er uenig i de negative. Samtidig viser analysen en viss spredning. Det innebærer at en ser både de positive og negative effektene sammenslåinger kan ha. For detaljer se vedlegg Figur 3: Sammenhengen mellom konsekvensvariablene på individnivå.

Hvilke forhold påvirker borgernes effektvurderinger?

Gjennom en multipl regressjonsanalyse har vi sett på hvilke faktorer som kan ha betydning for svarene. Det vil si hvilke mulige forklaringsvariabler påvirker synspunktene på effekter av kommune- og fylkessammenslåinger. For detaljer se vedlegg Tabell 8 og Tabell 9.

Innledningsvis gjør vi oppmerksom på at variablene kjønn eller ansettelse i offentlig eller privat sektor ikke synes å ha betydning for svarene. Utdanning har betydning ved at de med høyere utdanning i større grad ser fordeler ved kommunesammenslåing.

Politisk interesse og partitilknytning

Vår analyse viser at de politisk interesserte vurderer muligheten for negative effekter av kommunesammenslåing som langt lavere enn dem som ikke er politisk interessert. Graden av politisk interesse har imidlertid ikke signifikant betydning for vurderingen av de positive effektene av kommunesammenslåing og heller ikke for vurderingen på fylkesnivå.

Vi ser også at hvilket parti borgerne sympatiserer med, har stor betydning for vurderingene av effektene av kommune- og fylkesammenslåinger. Det er klare sammenhenger mellom respondentenes partisympatier og vurdering av effekter (jfr. Tabell 8 i vedlegget). Bildet er likevel noe annerledes enn partienes preferanser på landsplan skulle tilsi. Venstresympatisørene har størst andel som er positive til kommunesammenslåinger, mens for eksempel Fremskrittspartiets velgere er mye mer negative enn det FrP står for som regjeringsparti. Arbeiderpartiets sympatisører er også mer kritisk til kommunesammenslåinger enn det vi kunne vente ut fra partiets tradisjonelle synspunkter til spørsmålet. Ap-sympatisørene i utvalget er på linje med dem som sogner til Senterpartiet. Blant Høyres og FrPs sympatisører er det en andel på mer enn 50 prosent som har et positivt syn på å slå sammen fylkene. Dette kan antakelig ses på bakgrunn av disse partienes generelt kritiske syn på fylkeskommunen.

Tjenester

Hvorvidt respondentene mener geografisk nærhet til den som leverer tjenesten er viktig, henger nøye sammen med om de mener kommune- eller fylkessammenslåinger vil ha positive effekter. Jo større betydning

borgerne tillegger geografisk nærhet til tjenestene en kommune eller en fylkeskommune leverer, jo mer uenig er de i de positive utsagnene effektene av sammenslåinger og enig i de negative. Dette er signifikant både for kommune- og fylkeskommunenivået, men sammenhengen er sterkest når det gjelder kommunesammenslåinger. Funnet samsvarer også med forskning som viser at innbyggerne i små kommuner jevnt over er mer fornøyd med velferdstjenestene enn i større kommuner (Berg Erichsen, Jensen, & Narud, 2015). De som mener nærhet til tjenestene har liten eller ingen betydning, er ikke motstandere i samme grad.

Fagkunnskap og kompetanse hos dem som leverer tjenestene har også betydning for om borgerne er positiv til effektene av kommunesammenslåinger. Jo større vektlegging av fagkompetanse, desto mer vurderer de effektene som positive.

Demokrati

Demokratikriteriene har gjennomgående stor betydning for svarene. Disse er: Åpenhet og innsyn i beslutningsprosessen, muligheten for å påvirke hvordan tjenesten eller oppgaven skal gjennomføres samt graden av folkevalgt kontroll. Disse slår, interessant nok, ulikt ut.

Vektlegging av folkevalgt kontroll viser at de som mener folkevalgt kontroll er meget viktig, også gjennomgående er *positiv* til effektene av sammenslåinger av både kommuner og fylkeskommunene. Altså, jo mindre vekt de legger på folkevalgt kontroll, *desto mer negativ* er de til effektene av sammenslåinger.

Vi ser altså at vektleggingen av geografisk nærhet til tjenestene samt politisk interesse og partisympatier har svært stor betydning for hva respondentene mener om mulige positive eller negative effekter av sammenslåing av kommuner og fylkeskommunene i innlandet. Tjenesteaspektet trekker begge veier, siden nærhet til tjenesten og muligheten for å påvirke innholdet i tjenesten i hovedsak slår ut *negativt* for vurderingene av effektene av

sammenslåinger. Derimot kommer nyansene godt fram i synet på kompetanse. Jo viktigere vektleggingen av kompetanse i tjenestene er, desto sterkere er den *positive* holdningen til sammenslåinger.

Hva med sammenslåing av egen kommune?

Ovenfor har vi sett at befolkningen i innlandet tror at virkningene av kommune- og fylkessammenslåinger kan ha både fordeler og ulemper, men som nevnt innledningsvis er det en betydelig skepsis i innlandet til sammenslåing av både fylker og kommuner.

Vi skal nå se nærmere på hvilke faktorer som har signifikant betydning for standpunktet til å endre strukturen for egen kommune og de to fylkeskommunene i innlandet. Gjennom multiple regresjonsanalyser finner vi at disse variablene har betydning for standpunktet om sammenslåing: Kjønn, utdanningsnivå, vektning av nærhet til tjenestene, graden av politisk interesse, partisympati og det vi har kalt sentralitet.

Sentralitet er forstått som innbyggerne i kommunene i de sentrale byområdene, nemlig Hamar-området (Hamar, Stange, Ringsaker og Løten), Lillehammer-området (Lillehammer og Øyer), Gjøvik-området (Gjøvik, Østre Toten og Vestre Toten), samt Elverum og Kongsvinger. Når det gjelder endringer av fylkeskommunene, har alle de ovennevnte faktorene betydning, med unntak av sentralitet. Se Tabell 6 neste side.

Disse faktorene sammenfaller, som vi har sett, i stor grad med hva som påvirker vurderingene av effektene. Imidlertid ser vi at faktorer som *kjønn* og *sentralitet* har signifikant betydning når borgerne vurderer endringer i kommunestrukturen.

Menn er mer positiv til sammenslåinger enn kvinner, selv om oppslutningen om sammenslåinger totalt sett er lav.

Tabell 6 viser også at oppslutningen om sammenslåinger av kommuner og fylker øker

med økende utdanning. Også for graden av interesse for politikk er det slik at oppslutningen om sammenslåinger øker med økende politisk interesse.

Tjenesteperspektivet slår inn ved at jo viktigere det er med geografisk nærhet til tje- nesten eller den som leverer oppgaven, desto mindre oppslutning er det om endringer i kommune- eller fylkeskommunestrukturen.

Venstre og Høyre har flest sympatisører som er positiv til strukturendringer. Tilhen- gerne av Senterpartiet, Ap og SV er de mest negative.³ Gjennomgående ser vi at det er større oppslutning om sammenslåing av fyl- keskommunene enn av kommunene – for Høyres og FrPs del over halvparten.

Debatten om kommunesammenslåinger har som regel en sentrum/periferi-dimensjon. Vi har sett på holdningene blant bybefolkning- en (Gjøvik, Hamar, Lillehammer, Elverum og Kongsvinger) sammenlignet med befolk- ningen i de ulike regionene og distriktsområ- dene, men finner ikke signifikante forskjeller. Derimot kommer forskjellene fram mellom befolkningen i de sentrale byområdene og an- dre kommuner. Det er i vårt materiale lavere oppslutning om sammenslåing av egen kom- mune i de sentrale områdene rundt byene enn ellers i fylkene.

Blant dem som ligger under gjennomsnitt- lig score for vurdering av positive effekter av kommunesammenslåinger generelt, er det nesten ingen som går inn for sammenslåinger for egen kommune. Blant dem som ligger over gjennomsnittet, er det slik at jo mer de er enig i positive effekter, dess større tendens har de til å gå inn for kommunesammenslåing for egen kommune. Slikt sett er den en sammen- heng mellom *vurdering av effekter og stand- punkter*. For detaljer, se Figur 4 i vedlegget

³ For partiene Rødt, MDG og Pensjonistpartiet hadde vi så få respondenter i vårt utvalg at det ikke ga mening å ta med dem i denne sammenhengen. Når vi slår disse sammen til kategorien «andre» var det 25 prosent som var positiv til kommunesammenslåing, og 42 prosent som var positiv til sammenslåing av fylkene.

Prosent av befolkning for sammenslåing/ending

		Kommune	Fylke
Kjønn	Kvinne	26 %	32 %
	Mann	40 %	52 %
Sentrale Kommuner	11 sentrale kommuner	29 %	43 %
	Øvrige kommuner	38 %	42 %
Hvor interessert er du i allmennhet i politikk?	Ikke interessert i det hele tatt	21 %	25 %
	Ikke spesielt interessert	25 %	28 %
	Ganske interessert	38 %	54 %
	Svært interessert	48 %	62 %
Utdanning	Grunnskole	31 %	42 %
	Videregående skole	31 %	33 %
	Universitet lavere grad	26 %	50 %
	Universitet høyere grad	44 %	43 %
Geografisk nærhet til den som leverer tjenesten/utfører oppgaven	Ingen betydning/mening	36 %	55 %
	Liten betydning	46 %	50 %
	Ganske stor betydning	32 %	43 %
	Meget stor betydning	19 %	20 %
Parti	Venstre	56 %	45 %
	Høyre	47 %	57 %
	Kristelig Folkeparti	35 %	33 %
	Fremskrittspartiet	32 %	55 %
	Senterpartiet	26 %	37 %
	Andre	25 %	42 %
	Arbeiderpartiet	22 %	30 %
	Sosialistisk Venstreparti	21 %	38 %

Tabell 6: Prosent oppslutning i befolkningen om ending når det er korrigert for øvrige faktorer. Signifikansnivåer er gjengitt i vedlegget.

Reflekterte synspunkter, men svaret blir nei

I litteraturen er det blitt vist til både et generelt, prinsipielt syn og et kontekstuekt perspektiv (egen kommune) i analysen av befolkningens holdninger til kommunesammenslåinger. Dessuten er makt- og ressursavhengighetsperspektivet lansert som et alternativ eller supplement. Vår analyse har det kontekstuelle perspektivet som utgangspunkt ved at spørsmålene i medborgerundersøkelsen i stor grad er relatert til 'din kommune' og 'ditt fylke'.

Men et mer prinsipielt perspektiv kan også komme til uttrykk ved et par av spørsmålene, og sammenhengen mellom partisympatier og partienes synspunkter viser også relevansen av dette perspektivet. Vi betrakter sentrum/periferi-tilnærmingen som nært beslektet med maktperspektivet.

Ovenfor har vi vist at borgerne i innlandet har varierende synspunkter på effektene av sammenslåinger av fylkene og kommuner. Dette kommer til uttrykk på flere måter. For både fylker og kommuner vurderes økonomisk utvikling og en bedret konkurransesitu-

asjon i forhold til andre fylker og kommuner som positive sider ved sammenslåing. Samtidig er de oppmerksom på at en sammenslåing mellom fylkene vil kunne resultere i en ulik økonomisk utvikling mellom ulike deler av innlandet. Dette har betydning for kommunenes og fylkeskommunes samfunnsutviklingsrolle, og i den sammenheng er det interessant at økonomisk utvikling innenfor en større geografisk enhet blir vurdert som en positiv effekt av sammenslåinger.

Borgerne i innlandet tror også at lokaldemokratiet vil svekkes og at avstanden mellom politikere og velgere vil øke ved sammenslåing. Sentralisering og dårligere tjenestetilbud i utkantene er blant farene ved kommunesammenslåing. Samtidig blir sammenslåing vurdert som positivt for tjenesteutøvernes kompetanse.

Vår analyse viser altså at tjensteperspektivet veier tungt i vurderingen av effektene ved sammenslåinger, og her kommer også de varierende synspunktene fram. De som vektlegger geografisk nærhet til tjenestene og mulighet for å påvirke hvordan tjenesten utføres, vurderer effektene av sammenslåing som negative. På den annen side viser analysen at når kompetanse til tjenesteutøverne er viktig, så er sammenslåing vurdert positivt.

Det lokal- og regionaldemokratiske perspektivet har også betydning. Analysen viser at en vektlegging av folkevalgt kontroll går sammen med en positiv vurdering av effektene ved strukturendringer. Dette viser at enkelte ser positive trekk ved større enheter, også fra et demokratisynspunkt. Ser vi dette i sammenheng med at det er de mest politisk interesserte som er mest positiv til kommunesammenslåinger, tyder det på at vektleggingen av hensynet til folkevalgt kontroll er et viktig argument først og fremst blant dem som har et relativt nært forhold til det politiske systemet.

Sentrum/periferi-perspektivet forklarer i vårt materiale i utgangspunktet ikke om borgerne ser positive eller negative effekter av kommunesammenslåing. Vi ser altså her at det er uten betydning om det er responden-

tene i by- eller bygdebefolkningen som svarer. Heller ikke er det forskjeller mellom de ulike regionene i innlandet. Derimot finner vi signifikante forskjeller mellom kommunene innenfor byregionene. Der hvor mindre kommuner befinner seg i en posisjon hvor de står i fare for å bli sammenslått med en større bykommune som Hamar, Lillehammer eller Gjøvik, er skepsisen stor. Her støter vi på det vi kunne kalle «Løten-syndromet», hvor det å opprettholde makt over og kontroll med sine egne ressurser framfor å bli slått sammen med en stor bykommune ses på som det sikreste alternativet. I denne typen regioner i innlandet er det sannsynlig at makt- og ressursperspektivet er det mest sentrale for å forstå motstanden mot sammenslåing.

Holdningsdataene tyder på, som vi har vist, at det er forholdsvis nyanserte synspunkter blant befolkningen på kommunestruktur. Men et klart flertall mener tross dette at det ikke er ønskelig at deres egen bostedskommune slår seg sammen med en eller flere av nabokommunene. I tillegg til at de partipolitiske preferansene forklarer noe av mønsteret bak en slik konklusjon, er det en «sosial dimensjon» bak holdningene. Jo mer utdanning innbyggerne har og jo mer interessert de er i politikk, desto større sjanser er det for at de kan være positiv til kommunesammenslåinger. Kjønn gir også utslag ved at menn er gjennomgående mer positive enn kvinner. En rimelig konklusjon er at jo mer «perifer» plassering borgerne har til det politiske systemet, dess mer vil de mistro ideene om større kommuner. Dette har også konsekvenser for hvordan vi skal forstå den grunnleggende skepsisen til større enheter, og hvordan borgernes stemme bør bli hørt i beslutningsprosessen.

Konklusjon

Vår analyse tyder på at det i hovedsak er frykten for sentralisering og dårligere tjenestetilbud som veier tyngst i spørsmålet om vi er for eller imot kommune- og fylkessam-

men slåinger. Dessuten har borgernes partitilhørighet stor betydning. Identiteten knyttet til egen kommune spiller nok en stor rolle for det endelige standpunktet som tas ved kommunesammenslåinger, samtidig som innlandets befolkning også er av den oppfatning at en ny identitet over lengre tid kan etableres i en større kommune eller fylke. Det endelige standpunktet formes i en kombinasjon av identitet og materielle interesser. Maktavstand, både sosialt til det politiske systemet og til større nærliggende kommuner, virker inn på holdningen til å inngå i nye og større enheter. Mange tenker at sammenslåing av kommuner og fylker er elitenes prosjekt.

Når mange med nyanserte holdninger, der de ser både fordeler og ulemper med større kommuner, konkluderer med nei til kommunesammenslåinger, har det å gjøre med at hovedspørsmålet – ja eller nei til at egen kommune skal bestå – for den enkelte ikke uten videre kan deles opp i en rekke underspørsmål som logisk skal veies til en konklusjon. Vi tror at selve hovedspørsmålet ikke blir avgjort ved å summere positive/negative effekter, men er en sak av en annen orden bestemt av en intuitiv rasjonalitet som kombinerer interesser og identitet. Dette vil langt på vei også samsvare med det institusjonelle perspektivet i statsvitenskap og sosiologi.

Kommunen folk er vant med å forholde seg til, er en institusjon som over lenger tid får en egenverdi (Selznick 1957), og som ikke uten videre kan erstattes av enheter som er tiltenkt de samme oppgavene.

Dette er noe av bakgrunnen for at selve beslutningsmåten blir så viktig for beslutningsutfallet i spørsmålet om kommunesammenslåinger. Innbyggerundersøkelser, enquêtes og folkemøter der ulike alternativer drøftes og veies, vil oftere danne grunnlag for ja-beslutninger enn lokale rådgivende folkeavstemninger, som ofte fører til nei. Den første måten kan gi mer informasjon om befolkningens holdninger og hva de tror, men også betydelig rom for tolkninger. Folkeavstemninger innebærer større grad av politisering av spørsmålet, der standpunkter kan utvikles underveis ved å bryne seg på andres argumenter, gjerne også gjennom valgkamp og kampanjer med et fokus på det avgjørende hovedspørsmålet ja eller nei til å oppløse eksisterende kommune og la den inngå i en ny enhet. Beslutningsmåten har også et maktaspekt: Innbyggerundersøkelser skal tolkes av den politisk-administrative eliten og gir den større handlingsrom. Folkeavstemninger gir mer makt til velgerne og de vanlige innbyggerne med større avstand til systemet, og resultatet blir de facto mer bindende.

LITTERATUR

- Berg Erichsen, A., Jensen, B., & Narud, O. G.** (2015). *Innbyggernes tilfredshet med kommunale tjenester og kommune-størrelse*. Fagbladet samfunn og økonomi nr. 2, 6–21.
- Ipos-MMI.** (2013). *Norsk Monitor – En sosiokulturell studie*. Fra <http://ipsos-mmi.no/Norsk-Monitor>.
- Jacobsen, D. I.** (2004). *Holdninger til endring i kommunestruktur: En nyansering av Rose og Pettersen*. Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift (20), 177–190.
- Johnsen, Å., & Klausen, J. E.** (2006). *Kommunesammenslåingers politiske økonomi. En analyse av velgeratferd i rådgivende folkeavstemninger*. Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift(22), 22–45.
- Nilsson, L., Aaronsson, L., & Norell, P.** (Red.). (2012). *Värmändska landskap. Politik, ekonomi, samhälle, kultur, medier*. Karlstad: Karlstad University Press.
- Rose, L., & Pettersen, P. A.** (2003). *Holdninger til endringer i kommunestruktur: To preferanser, to rasjonaliteter?* Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift (19), 240–275.
- Rose, L., & Pettersen, P. A.** (2005). *Endringer i kommunestrukturen. Hva skiller motstanderne fra de velvilige?* I J. Saglie & T. Bjørklund (Eds.), *Lokalvalg og lokalt folkestyre* (pp. 288–318). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Rose, L., Saglie, J., & Aars, J.** (2013). *Velgerne og kommunestrukturen: Sammenslåing, samarbeid eller begge deler?* I J. Berg & D. A. Christensen (Red.), *Et robust lokaldemokrati – lokalvalget i skyggen av 22. juli 2011* (s. 223–241). Oslo: Abstract forlag.
- Selznick, P.** (1957). *Leadership in Administration. A Sociological Interpretation*. Berkeley: University of California Press.

VEDLEGG

Analysemetode av effektvariable

Ved å benytte prinsipal komponentanalyse (PCA), grupperes de 26 spørsmålene seg naturlig i fire dimensjoner (faktorer) som samvarierer innbyrdes. Med de fire dimensjonene, får vi med oss 68 prosent av den opprinnelige informasjonen. Resten av informasjonen kan oppfattes som støy. Ut fra de opprinnelige spørsmålene har vi kalt disse fire faktorene for «Positive argumenter for fylkessammenslåing», «negative argumenter for fylkessammenslåing», «positive argumenter for kommunesammenslåing» og «negative argumenter for kommunesammenslåing». Basert på denne grupperingen er det dannet en såkalt prinsipalkomponent for hver gruppe separat, som blir fire nye variable:

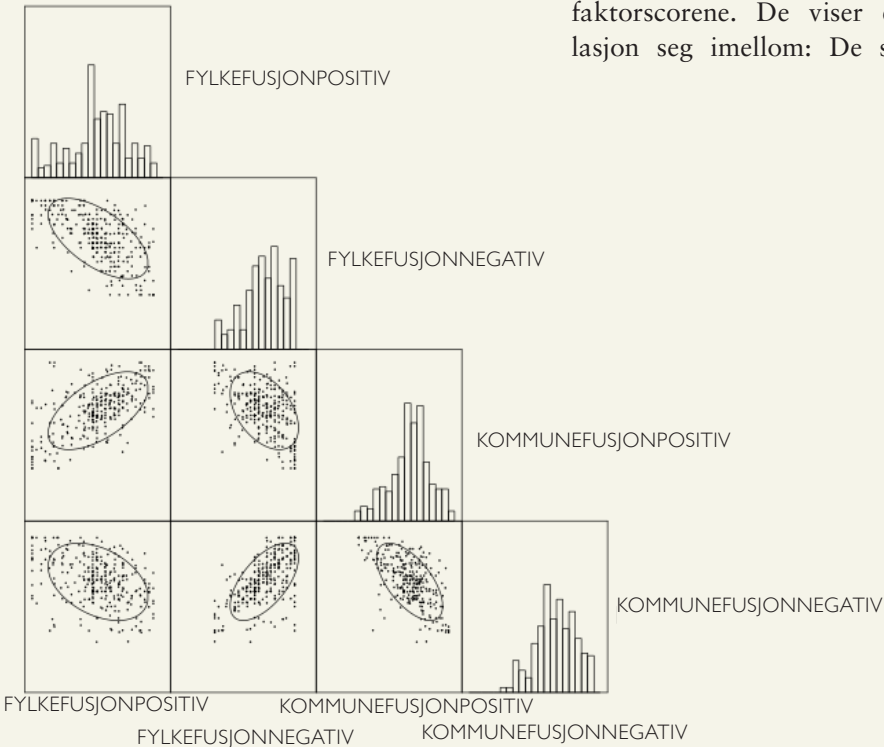
Tabell 7 viser hvor stor prosent av infor-

	Antall spørsmål bak faktoren	Prosent variasjon som er fulgt med
FylkeFusjonPositiv	7	74 %
FylkeFusjonNegativ	5	70 %
KommuneFusjon-Positiv	7	63 %
KommuneFusjon-Negativ	7	60 %

Tabell 7 Separate PCA-analyser om konsekvenser av fusjoner.

masjonen som følger med og hvor mange variable som er slått sammen til en faktor (resten kan oppfattes som støy). Faktorene reflekterer en samlet holdning til argumenter for og mot sammenslåinger. Høyt score på for eksempel FylkeFusjonPositiv betyr at en er enig i positive utsagn om fylkessammenslåinger, og høyt score på KommuneFusjonNegativ betyr at en er enig i negative utsagn om kommunefusjoner.

Figur 3 viser korrelasjonen mellom faktorscorene. De viser en rimelig korrelasjon seg imellom: De som mener større



Figur 3: Sammenhengen mellom konsekvensvariablene på individnivå.

kommuner (KommuneFusjonPositiv) har positive effekter, mener i stor grad også at fylkessammenslåinger (FylkeFusjonPositiv) har positive sider. De som støtter de negative utsagnene, synes også å støtte de fleste av dem. De positive og negative variablene er også negativt korrelerte, noe som betyr at de som er enig i de positive utsagnene i stor grad er uenig i de negative. Samtidig er det en viss spredning; noen innser at synspunkter begge veier kan ha noe for seg. Det understrekes at vi finner alle mulige kombinasjoner av synspunkter på individplan.

Tabell 8 viser hvilke variabler som er vurdert som mulige forklaringsvariabler til synspunkt på effekter av fylkes- og kommunesammenslåinger (også andre variabler er vurdert, dette er resultat av flere analyser). Tallene i tabellen er standardiserte score*1000 når det er korrigeret for de øvrige faktorene (minste kvadraters gjennomsnitt). Det er slik at de relativt sett største verdiene er knyttet til størst enighet med vurderingene av effektene. Der p-verdien er større enn 0,05 er det ikke oppgitt noen verdier, da forskjellene ikke er signifikante

Kjønn og «sentrale kommuner» synes ikke å ha noen betydning. Personer med høyere utdanning ser i større grad fordeler med kommunesammenslåinger enn dem med lavere utdanning. Økt interesse for politikk medfører uenighet i argument mot kommunesammenslåinger. Sympatisører av Sosialistisk Venstreparti ser ingen fordeler og mest ulemper ved sammenslåinger. Høyre-sympatisører og Fremskrittsparti-sympatisører ser fordeler og få ulemper. Arbeiderparti- og Senterparti-sympatisører ser få fordeler. Jo mer en person er opptatt av geografisk nærhet, dess mindre kan den se mulige fordeler ved kommune- og fylkessammenslåinger.

Er det sammenheng mellom vurdering av effekter og hva som er viktig for tillit til offentlige virksomheter?

Tabell 9 (side 27) viser hvilke tillitsforhold til offentlige tjenester som kan ha signifikant betydning for om en er positiv eller negativ

til henholdsvis fylkes- og kommunesammenslåinger. Oppgitt tall er gjennomsnittscore*1000 når det er korrigeret for de øvrige faktorene (minste kvadraters gjennomsnitt). Bare der det er oppgitt tall er det en signifikant sammenheng (p-verdi \leq 0,05).

De som mener geografisk nærhet har meget stor betydning, har et score på KommuneFusjonPositiv = -3,67; de er altså sterkt uenig i at det er gevinster av en kommunesammenslåing. De som synes geografisk nærhet har liten betydning, er ikke motstandere i samme grad (0,13). Med økende vekt på geografisk nærhet avtar enigheten om positive effekter av fylkessammenslåinger, og det er en økende enighet om negative effekter av fylkessammenslåinger.

Ser vi på om fagkunnskap har betydning, øker enigheten om positive effekter av kommunesammenslåing med økende vekt på betydningen av fagkunnskap. Men de som ikke bryr seg om fagkunnskap i det hele tatt, er også enig i positive effekter.

Ser vi på dem som mener folkevalgt kontroll ikke har noen betydning, «graden av folkevalgt kontroll over etaten» = 0, har de sterkest score på vurdering av effekter, i positiv eller negativ retning (stor tallverdi på scoren). De er sterkt enig i negative effekter av fylkesendringer, er sterkt uenig i positive effekter av kommuneendringer og er sterkt enig i negative effekter av kommuneendringer. At «graden av folkevalgt kontroll over etaten» i det hele tatt har signifikant effekt, kan da skyldes at gruppen «uten mening/uten betydning» har et sterkt avvikende syn, ikke at den øvrige skalaen 1–3 har betydning.

Det er en usikkerhetsfaktor for tolkningen at de som mener momentene ikke har betydning i det hele tatt ofte har de sterkeste synspunktene på effekter av fusjoner.

Modell for standpunkt sammenslåing egen kommune samt fylkesendringer

Modellen som er grunnlag for Tabell 6 er gjengitt på side 26. Tallet bak hver uavhengig

		FylkeFusjon Positiv	FylkeFusjon Negativ	Kommune Fusjon Positiv	Kommune Fusjon Negativ
N=		354	402	378	401
Kvadrert multipel korrelasjon		0,128	0,209	0,235	0,25
Kjønn	p-verdi=	0,365	0,105	0,352	0,937
Utdanning	p-verdi=	0,2	0,005	0,016	0,344
	Grunnskole		-0,073	-1,748	
	Videregående skole		0,933	-1,282	
	Universitet lavere grad		-1,125	0,225	
	Universitet høyere grad		-0,409	0,154	
Hvor interessert er du i allmennhet i politikk?	p-verdi=	0,505	0,106	0,116	0,006
	Ikke interessert i det hele tatt				2,562
	Ikke spesielt interessert				0,497
	Ganske interessert				-0,316
	Svært interessert				-2,034
Parti	p-verdi=	0,026	0,002	0	0
	Fremskrittspartiet	-0,47	-0,649	-0,305	0,57
	Høyre	0,354	-2,034	2,244	-2,692
	Kristelig Folkeparti	-0,835	-0,159	0,036	0,252
	Venstre	-0,072	-1,599	-0,107	-0,184
	Senterpartiet	0,068	-0,072	-1,622	0,707
	Arbeiderpartiet	-1,801	0,275	-1,576	0,624
	Sosialistisk Venstreparti	-2,871	1,2	-2,296	1,318
	Andre	-2,537	1,689	-1,675	0,823
Geografisk nærhet til den som leverer tjenesten/utfører oppgaven	p-verdi=	0,001	0	0	0
	Ingen betydning/mening	-1,989	-1,083	-0,372	-0,763
	Liten betydning	0,663	-1,528	0,268	-1,167
	Ganske stor betydning	-0,541	-0,008	-0,113	0,203
	Meget stor betydning	-2,215	1,945	-2,434	2,436
Sentrale kommuner	p-verdi=	0,724	0,986	0,501	0,104

Tabell 8: Hva kan forklare vurderingen av fusjonseffekter? Bare signifikante verdier vises. Verdiene er standardiserte score*1000.

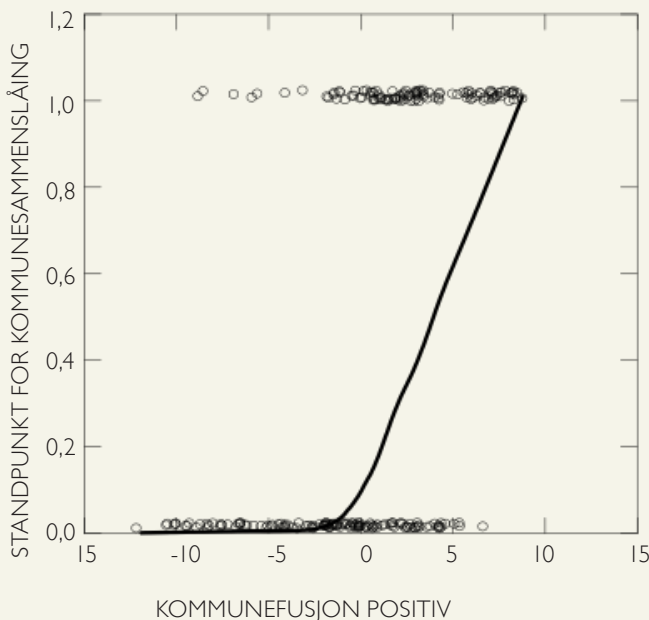
variabel er dets signifikansnivå i den multiple (OLS) regresjonsmodellen. Bildet er omtrent helt likt om en nytter den mer korrekte logistiske regresjonsmodellen:

1. Andel for sammenslåing egen kommune = kjønn (0,001) + utdanning (0,031) + viktighet av geografisk nærhet (0,000) + politisk interesse (0,003) + sentrale kommuner (0,025) + parti(0,000). R-kvadrert = 0,236.
2. Andel for fylkesendring = kjønn (0,000) + utdanning (0,020) + viktighet av geografisk nærhet (0,000) + politisk interesse (0,000) + sentrale kommuner (0,788) + parti (0,001). R-kvadrert = 0,314.

Det er også en sterk samvariasjon mellom å se positive eller negative effekter av sammenslåinger, og standpunkter til sammenslåing av egen kommune med nabokommuner, samt endring av fylkesstrukturen. Blant dem som mener at det er positive effekter av sammenslå-

inger, øker tendensen til at de tar standpunkt for sammenslåing, samtidig som negative vurderinger av effekter reduserer tendensen til at borgerne er for sammenslåing. Dersom effektvurderingene trekkes inn i regresjonen over, blir geografi og parti ikke lenger signifikant for kommunesammenslåing. Utdanning blir ikke signifikant for fylkesendringer. Dette skyldes at effektvurderingene i seg selv er korrelert med geografi, parti og utdanning og dermed tar vare på denne informasjonen inn i analysen.

Blant dem som ligger under gjennomsnittet (verdi = 0 horisontalt) av positive vurderinger *KommuneFusjonPositiv*, er det nesten ingen som er for kommunesammenslåing (har verdi 0 på vertikal akse i Figur 4). Blant dem som ligger over gjennomsnittet, øker andelen som er for sammenslåing etter nesten som en rett linje, til at «alle» er for sammenslåing, blant dem som ser mest positivt på effekter. Det er tilsvarende sammenhenger når det gjelder *KommuneFusjonNegativ* og for fylke.



Figur 4: Vurdering av effekt mot standpunkt, kommunesammenslåing. Hver sirkel er en person. Verdi = 0 vertikalt er mot sammenslåing, verdi = 1 er standpunkt for sammenslåing. Linja er en type glidende gjennomsnitt (LOWESS).

		Fylke-fusjon positiv	Fylke-fusjon negativ	Kommune-fusjon positiv	Kommune-fusjon negativ
Geografisk nærhet til den som leverer tjenesten/utfører oppgaven	p-verdi=	0,002	0	0	0
	0	-0,95	-1,02	-0,73	-1,66
	1	1,97	-0,80	0,13	-2,07
	2	0,34	1,22	-1,51	-0,11
	3	-1,16	3,38	-3,67	2,51
Fagkunnskap og kompetanse til den som leverer tjenesten/utfører oppgaven	p-verdi=	0,47	0,62	0,01	0,01
	0			2,02	-6,69
	1			-6,14	2,18
	2			-1,46	2,39
	3			-0,20	0,80
Innsyn og åpenhet i beslutningsprosessen	p-verdi=	0,14	0,39	0,54	0,04
	0				3,06
	1				-0,81
	2				-1,33
	3				-2,25
Muligheten til å påvirke hvordan tjenesten/oppgaven skal gjennomføres	p-verdi=	0,75	0,03	0,04	0,08
	0		-0,21	0,26	
	1		-0,06	-0,66	
	2		0,84	-2,42	
	3		2,22	-2,96	
Kvaliteten på tjenesten/gjennomføringen av oppgaven	p-verdi=	0,96	0,48	0,28	0,13
At servicen er god	p-verdi=	0,48	0,25	0,99	0,09
Graden av folkevalgt kontroll over etaten	p-verdi=	0,07	0,00	0,01	0,00
	0		3,84	-4,14	3,23
	1		-0,72	-1,06	-1,24
	2		0,16	-0,87	-1,40
	3		-0,50	0,28	-1,92
Etatens omdømme	p-verdi=	0,23	0,47	0,48	0,12
De verdier etaten representerer i samfunnet	p-verdi=	0,12	0,29	0,22	0,71

Tabell 9: Estimert størrelse på betydning for synspunkt på fusjoner. 0 = ingen betydning/mening, 1 = liten betydning, 2 = ganske stor betydning, 3 = meget stor betydning. Bare signifikante verdier vises. Verdiene er standardiserte score*1000.

Fakta, frivillighet og folke- avstemning

Undersøkelser viser at innbyggerne i mindre kommuner er gjennomgående mer fornøyd med tjenestene. Det samme gjelder lokaldemokratiet. Hvorfor trenger vi da en kommunereform?

Boka Folkestyre eller elitestyre, som ble lansert og gitt ut på forlaget Res Publica i april i år, gir et annet bilde av hvordan står det til i dagens Kommune-Norge enn det som er skapt av regjeringen og Vabo-utvalget, og som har lagt premissene for debatten om kommunenes utfordringer.

At vi er mer fornøyd med både tjenestene og lokaldemokratiet i mindre kommuner, stiller argumentene om å oppnå forbedringer gjennom store kommuner i et underlig lys. Hvorfor endre noe som er bra og som fungerer?

Vi vet mye om hvordan utviklingen har vært etter den danske kommunereformen i 2007. Fra 271 til 98 kommuner. Fra 13 til 5 fylker. Nå sliter de med sentralisering og avfolkning i distriktene. «Den råtne banan» har blitt et

særdeles negativt begrep. Hvorfor ikke lære av erfaring før store endringer presses igjennom?

Distriktssenterets rapport om erfaringer med sammenslåinger i Norge de siste 20 årene konkluderer med at suksessfaktorer for vellykkede prosesser er at vi må vite hva vi har og hva vi får, og at endringene må komme som en grunnleggende forståelse i lokalsamfunnet. Prosessen med kommunereformen er langt unna dette. Mangelfullt faktagrunnlag taler sterkt imot hele eksperimentet.

Målet med endring og utvikling er å forbedre noe. I denne saken vet vi svært lite om konsekvensene. Regjeringen spiller et høyt spill når de på et så dårlig grunnlag presser fram prosesser som i utgangspunktet skulle være frivillige.

Fagforbundet organiserer mange av de ansatte i sektoren som forvalter de kommunale tjenestene, og vi er opptatt av å ivareta og videreutvikle kvaliteten og tilgjengeligheten på tjenestene til befolkningen. Vi kan alltid bli bedre, og endring og omstilling er kontinuerlige prosesser. Spørsmålet vi stiller er om kommunesammenslåing er svaret på de utfordringer det norske samfunn står overfor?

Vi har mangel på viktig kompetanse til å utføre kommunale tjenester, uavhengig av størrelsen på kommunene. Vi mener at ressurser til å legge en plan for framtidig kompetanseutvikling er en viktigere oppgave nå enn å tegne det nye norgeskartet.

Kommunene har avgjørende betydning for befolkningens levekår. Her lever vi våre liv og utvikler lokalsamfunnene. Fra kommunen mottar befolkningen viktige velferdstjenester, og her utøves en vesentlig del av vårt demokrati. Fagforbundets medlemmer er både innbyggere og ansatte i kommunene, og er opptatt av å utvikle kvaliteten på de kommunale tjenestene og være medansvarlige gjennom et aktivt lokaldemokrati.

Kommunereformen og regjeringens ønske om enda mer sentralisering bygger verken på et «folkekrav» eller forskning og fakta. Hvordan står det til i dagens Kommune-

Norge? Hva er det som – ifølge regjeringen – nærmest løser seg av seg selv bare kommunene blir større? Hvilke negative konsekvenser kjenner vi?

Det er mange, i likhet med Fagforbundet, som mener kommunereformen er for dårlig utredet og bygger på mangelfullt faktagrunnlag. Store samfunnsmessige endringer krever kunnskap om hva vi har, hva vi vil og hva vi får, dersom vi skal lykkes. Fakta, frivillighet og folkeavstemning må ligge til grunn og være utgangspunkt for denne viktige samfunnsdebatten.

Resultatene av vårens mange folkeavstemninger gir en god indikasjon på hva som er innbyggernes oppfatning om regjeringens prosjekt. Kommunereformen er lansert som en demokratireform. Regjeringen og Stortinget må være seg sitt ansvar bevisst og respektere resultatene av folkeavstemningene. Det vil være å ta lokaldemokratiet på alvor.

Mette Nord, leder i Fagforbundet



FOTO: TRONDI SAKSEN

«ENSTEMMIG VEDTATT»

ET KRITISK BLIKK PÅ HVA
SOM LIGGER BAK
KOMMUNENES ENIGHET

Nils Aarsæther

professor i samfunnsplanlegging, Universitetet i Tromsø

Hilde Bjørnå

professor i statsvitenskap, Universitetet i Tromsø

ARTIKKELEN ER FAGFELLEVDERT

FOTO: COLOURBOX

Hvordan foregår beslutningsfatting i et godt lokaldemokrati? I denne artikkelen tar vi for oss hva som kan ligge bak den store andelen enstemmige vedtak som referatføres fra norske kommunestyre¹. På grunnlag av data innhentet fra et større forskningsprosjekt om ledelse og beslutninger i norske kommuner², tilgjengelige rapporter og forskningsartikler, retter vi et kritisk blikk mot det som framtrer som en utbredt tendens til konsensus og fravær av uenighet og konflikt.

Artikkelen starter med noen prinsipielle betraktninger omkring forholdet mellom enighet og meningsmangfold i politikken. Deretter ser vi på lovgrunnlaget og på ulike styringsmodeller som praktiseres i Kommune-Norge, og hvordan disse kan påvirke omfanget av enstemmighet som resultat av en beslutningsprosess. Hovedbudskapet i artikkelen er at bak det som framtrer som enighet kan det ligge strategiske betraktninger så vel som undertrykkning av konflikt, og vi tar for oss en rekke ulike former for hva som kan ligge bak det som framstår som enstemmighet i et saksforhold. Til slutt gjør vi oss noen betraktning-

ger om «det gode lokaldemokratiet» i lys av vår analyse.

Noen vil hevde at det politiske systemet bør legge til rette for at de beslutninger som tas er kommet fram som et resultat av drøftinger som sikter inn mot konsensus. Denne drøftingen skal kunne foregå på tvers av partigrenser, det vil si med inkludering av mindretallet eller opposisjonen, og i full åpenhet. I deliberativ beslutningsfatning legges det opp til gode og gjennomsluktige begrunnelser for et vedtak, med «det felles beste» som referanse (Habermas 1996). Andre vil hevde at et godt lokaldemokrati er et som legger til rette for at uenighet skal ha mulighet for å komme fram og synliggjøres i beslutningsprosesser. Kommunevalget er basert på konkurranse

¹ Det har vist seg vanskelig å skaffe dokumentasjon når det gjelder andelen enstemmige vedtak. En indikasjon på forholdet enstemmig/flertallsvedtak gir en enkel forekomst-analyse ved hjelp av søkemotoren Google: Kommunestyre + enstemmig gav 192.000 treff; kommunestyre + flertall gav 123.000 treff.

² Prosjektet De-collectivization of decision-making and the decline of a local mandate, finansiert av Demosreg-programmet, Norges Forskningsråd 2012–2015.



om velgernes stemmer på ulike partiprogrammer og ut fra velgernes politiske ståsteder, og det vil være naturlig at flertallsviljen vinner over mindretallet når det oppstår uenighet i kommunestyret. Gjennom avstemninger som refereres vil det være mulig å avdekke hvem som har stått for hva, slik at velgere kan peke ut hvem som står ansvarlig for et vedtak i formannskap eller kommunestyre.

På et nivå vil et mål om å nå fram til enighet stå i et motsetningsforhold til en idé om at forskjellighet mellom mennesker skal respekteres, tas hensyn til og verdsettes. Habermas' standard om enighet kan altså sies å stå i motsetning til det idealet om meningsmangfold som for eksempel Hanna Arendt (1958) forfekter, et ideal som hun mener er en forutsetning for et demokratisk samfunn. Vi kan komme til å forlange at folk skal enes om hvilke verdier som skal telle mest, uten å ta hensyn til at det kan være like legitime, men ulike oppfatninger om hva som skal verdsettes. Er det for eksempel gitt at et forslag om byfortetting, som vil gi en miljøgevinst, er verre eller bedre enn ønsket om å ivareta en bys kulturelle og bygningsmessige særpreget? Det kan være gode argumenter for begge standpunkter. Noen ganger er det grunnlag for kompromisser, andre ganger er det kanskje rimelig å fatte vedtak som ikke alle er enig i fordi det ikke er gitt at det ene argumentet er bedre for fellesskapet enn det andre.

I denne artikkelen tar vi utgangspunkt i den allmenne oppfatningen at de aller fleste vedtak i norske kommunestyre fattes med

enstemmighet. Men vi finner grunn til å reise spørsmål om hva denne enstemmigheten er uttrykk for; en referatført enighet betyr ikke nødvendigvis deliberativ konsensus, det vil si at det har foregått en åpen diskusjon mellom i prinsippet likeverdige aktører, der alle er hørt og der det best underbygde argumentet har vunnet fram og fått tilslutning fra alle.

Påstander om konflikt og konsensus

I en nylig gjennomført undersøkelse av hva medlemmer av norske kommunestyre mener om konsensus og polarisering, fikk vi følgende svar: (se Tabell 1).

Denne tabellen er basert på svar fra en undersøkelse høsten 2015 rettet mot samtlige kommunestyremedlemmer i 41 kommuner. Påstanden om at polarisering i lokalpolitikken er et demokratisk problem støttes av i alt 41 prosent, mens en nesten like stor andel erklærer seg uenig (38 %), og mange (21 %) krysser av for «verken/eller». Påstanden om det ønskelige i å få en mer konsensuspreget politikk får tilslutning og avvisning med omtrent samme fordeling, så i dette spørsmålet spriker synspunktene. Det er få som svarer «vet ikke», mens mange uttrykker tvil om disse påstandene.

Disse funnene gir oss en stimulans til å gå nærmere inn på hva som kan ligge i et ønske om, eller motstand mot mer konsensus, og vi ønsker å komme «bak» det som framtrer som en omforent konsensusløsning. I utgangspunktet kan enighet framtre som noe entydig, men vi finner grunn til å diskutere om konsensus kanskje kan være et problematisk

Påstand/respons	Helt enig	Delvis enig	Verken/eller	Delvis uenig	Helt uenig	Vet ikke	Total
Polariseringen i lokalpolitikken er et demokratisk problem	13	26	21	20	18	3	100
Vi bør arbeide for å få til en mer konsensuspreget politikk	8	31	24	18	13	7	100

Kilde: Aarsæther m.fl. 2016: 16.

Tabell 1. Kommunestyrerepresentanter tar stilling til påstander om konflikt og konsensus (Prosent, N=452).

begrep å bruke om registrert enstemmighet. Det vi vil argumentere for er at enstemmighet i kommunepolitikken ikke nødvendigvis er uttrykk for at et mindretall er inkludert som likeverdig part i beslutningsprosesser der en i fellesskap har forsøkt å komme fram til den beste løsningen. Enighet er ikke alltid kommet fram som et resultat av drøftinger, og ulike politiske organisasjonsmodeller (parlamentarisme, formannskapsmodell) er kanskje heller ikke utslagsgivende for omfanget av og kvaliteten på den enigheten som oppdrives i kommunepolitikken (Saglie et al. 2016).

Kanskje er det også et spørsmål om politisk kultur i den enkelte kommunen, i betydningen rådende tankesett som styrer – og begrenser – det fokuset politikere har på både atferd, problemer og løsninger (Elkins 1979). Innlærte, stabile og omforente tankesett kan få en gruppe til å handle på en spesiell måte, i stor grad uavhengig av hvilke spørsmål det dreier seg om. Lokal politisk kultur har vi nå visse, innarbeidete arbeidsmåter går igjen i lokalpolitikken, på tvers av partigrupperinger.

«...med allminnelig flertall»

Når kommuner, og i vårt tilfelle, kommune-styrer treffer vedtak, skal det i henhold til loven skje på bakgrunn av en saksframstilling som rådmannen legger fram. Saksforholdet skal være «forsvarlig utredet» (kommunelovens § 23.2). Men kommuneloven gir ingen anvisninger på hvordan selve beslutningsfatningen i kommunale organer skal foregå. I paragraf 35 om avstemninger står det: «Vedtak treffes med alminnelig flertall av de stemmer som avgis.» Det ligger i loven ingen føringer i retning av konsensus når kommunestyre og formannskap skal treffe vedtak. Kommuneloven ble revidert i 1992, og da fjernet lovgiverne faktisk formuleringer som krevde kvalifisert flertall (vanligvis 2/3 flertall) i visse, viktige saker, som kommunens årsbudsjett. Kommuneloven av 1992 representerer i så måte en dreining bort fra konsensusorientering og over mot styring etter flertallsprinsippet (Martinussen 2002).

Likevel er det vanlig i presentasjoner av den

norske politiske organiseringen av kommuner å karakterisere beslutningsformen som konsensusorientert (Larsen 2005). Oddbjørn Bukve skiller mellom en majoritetsdemokratisk og en konsensusdemokratisk styringsmodell (Bukve 2012: 198), og mener at dette skillet avspeiles i forskjellen mellom kommunal parlamentarisme og en styringsmodell basert på formannskapsprinsippet (der alle partier deltar). Dette synet kan nok sies å få støtte gjennom et inntrykk av at de fleste vedtak fattes enstemmig i kommuner som styres etter formannskapsmodellen, mens det utad kommer til uttrykk skarpere politiske skillelinjer i parlamentarisk styrte kommuner (Saxi 2006).

Men karakteriseringen av formannskapsmodellen som konsensusorientert er et syn som ikke finner støtte i kommunelovens omtale av beslutningsfatning – her er det flertallsprinsippet som rå. At de fleste vedtak er enstemmige, betyr etter vårt syn ikke at formannskapsmodellen er konsensusbasert. Vi finner ingen føringer i retning av å søke enstemmighet i loven, og selv om det kan finnes en konsensuskultur i enkelte kommuner, så står oppfatningen om en konsensusorientert modell i skarp kontrast til den utpregede konkurransedemokratiske karakteren til partiorganisasjonen og til valgordningene som praktiseres ved valg til norske kommunestyre.

Dersom konsensus var et førende prinsipp for vedtaksfatning, ville det være naturlig at velgere i flere (særlig små) kommuner samlet seg om *en* liste til kommunevalget. Dette åpner loven for, men i Norge er det det særdeles lite utbredt at det fremmes bare en liste. Valgloven åpner for dette i form av *flertallsvalg* (§ 12) der velgerne stemmer med samme stemmeseddel på oppførte representanter og vararepresentanter (men med vanlige rettigheter når det gjelder å endre på lista gjennom kumulering).

Majoritetsdemokrati og konsensusdemokrati

Kommunestyret er kommunens øverste beslutningsorgan og velges proporsjonalt ut fra oppslutning om de godkjente partilistene.

De øvrige folkevalgte utvalgene utgår fra dette organet, og det viktigste av disse er formannskapet.³ Formannskapet har delegert myndighet i mange saker og står også for en del saksforberedelse. Dette organet har ifølge kommuneloven ansvar for å behandle økonomiplanen, budsjettet og forslag til skattevedtak før kommunestyret går inn i diskusjoner om dette og fatter vedtak. Vår «normale» lokalstyreorganisering kalles formannschaftsmodellen, noe som gjenspeiler viktigheten av dette organet. Sammensetningen av formannskapet gir et klart inntrykk av at drøftinger på tvers av partigrenser – og dermed en inkludering av mindretallsrepresentanter i drøftingene – er en verdi det legges opp til: Sammensetningen av dette organet er proporsjonal med partienes oppslutning og representasjonen i kommunestyret. Dette innebærer i praksis at opposisjonen er representert (med unntak av partier med så svak representasjon i kommunestyret at de ikke når opp ved valget til formannskap). I motsetning til ordningen med kommunal parlamentarisme åpnes det for beslutningsutfall med oppslutning fra alle partier i det utøvende politiske organet – formannskapet.

Samtidig er ordningen med formannskap i prinsippet majoritetsdemokratisk, for et mindretall i formannskapet kan ikke påberope seg vetorett eller en regel om kvalifisert flertall i en situasjon der enighet ikke oppnås. Inkluderingen av flere partier, også opposisjonen, innebærer imidlertid at ulike politiske og ideologiske synspunkter – og dermed meningsmotsetninger – kan komme til uttrykk. Slik kan vi si at den proporsjonale sammensetningen i formannschaftsmodellen gjør styringen av kommunene orientert mot enighet, samtidig som retten til å stemme imot og utgjøre et synlig mindretall opprettholdes. I den grad oppo-

sisjonen ønsker å stille flertallet til ansvar, vil referatet tydeliggjøre hvilke grupperinger eller personer som står bak et omstridt vedtak. At opposisjonen kan uttrykke at «dette stemte vi imot» kan på denne måten bidra til å plassere det politiske ansvaret, noe som vil være svært aktuelt i forkant av et kommende kommunvalg. Debatt og beslutningsfattningen foregår i all hovedsak for åpne dører, noe som gjør at lokale medier kan formidle til innbyggerne hvordan viktige og eventuelt omstridte beslutninger er blitt fattet.

Bare to kommuner i Norge (fra juli 2016 Oslo og Bergen) praktiserer kommunal parlamentarisme, alle de øvrige styrer etter formannschaftsmodellen. Hvorvidt denne styringsmodellen fungerer majoritetsdemokratisk eller konsensusdemokratisk er etter vårt syn et empirisk spørsmål.

Den norske konsensusmodellen – sannhet eller myte?

I dette avsnittet ser vi på hva som kan ligge bak det som er registrert som enighet. Enighet er etter vårt syn en stor og unyansert kategori som har fått lov til å stå som merkelapp på vårt lokalstyre uten at vi har tatt hensyn hvordan en prosess som resulterer i enstemmighet faktisk foregår, og de premisser som representantene har lagt til grunn for sin stemmegivning. Vårt poeng her er at det ikke nødvendigvis dreier seg om harmoniske prosesser og at mindretallet har hatt gode vilkår for å få fremmet sine syn – selv om det har bidratt til resultatet «enstemmig». Det kan dreie seg om enighet fundert i ulike kommunalpolitiske kulturer (Selle and Berntsen 1991), og slike kan finnes langs en skala som går fra en deliberativ konsensuskultur, via en arbeidsmåte som tar utgangspunkt i å akseptere og regulere politisk uenighet («agonisme», jfr. (Mouffe 1999)) og over til en politisk konflikt- eller konfrontasjonskultur (antagonisme) eller autoritetskultur. Politisk kultur vil ofte være et speilbilde på mer allmenne sosio-kulturelle trekk ved kommunesamfunnet. Et kommunesamfunn preget av en oppstykket geografi

³ Formannschaftsmodellen er den 'normale modellen' i norske kommuner og fylkeskommuner. Det er kun hovedstaden Oslo og Bergen som pr. juli 2016 har en parlamentarisk modell. 16 av de 18 fylkeskommunene har valgt en formannschaftsmodell.



ILLUSTRASJON: COLOURBOX

eller tydelige klasseforskjeller vil vi anta oftere vil utgjøre et grunnlag for utvikling av en konkurranse- eller konfliktkultur i kommunepolitikken, sammenliknet med et kommunesamfunn med mer homogene trekk, ved at det er mindre sosiale og geografiske spenninger, og dermed mer egalitære trekk.

En kommune med tradisjon for enstemmighet kan likevel ikke formelt sett sanksjonere partier eller representanter som krever å få referatført avstemningsresultat som viser flertall og mindretall. Men mindretallsrepresentanter vil i slike kommuner ofte oppleve et press for å slutte seg til flertallets standpunkt. Omvendt, i en kommune preget av klare skillelinjer sosialt og politisk, vil representanter for mindretallet lett bli kritisert om de ikke markerer motstand til flertallet, da det er «slik det sømmer seg her.» I kommuner preget av tydelige sosiale og politiske skillelinjer kan det også være vanlig med politisk over- og underordning av representanter, noe som kan legge føringer på hva slags meninger som skal få komme til uttrykk, og enighet kan da framkomme på partiledelse/elitenivå uten noen tydelig forankring i et bredere politiske miljø. Det er en slik sett stor forskjell på de ulike formene for enighet som genereres, selv om de til tider glir noe over i hverandre.

Likegyldig enighet – i alle de ubetydelige sakene

Det kommunale sakskartet består i all hovedsak av spørsmål av mindre betydning, og det vil være lite hensiktsmessig fra opposisjonens side å bruke energi på å undersøke om det finnes uklarheter eller problemer i alle spørsmål som fremmes for formannskap og kommunestyre. I antatt «kurante» saker vil det være en tendens til at kommunestyret godtar rådmannens innstilling enstemmig og uten debatt; noen av disse sakene er av en slik karakter at de burde vært delegert til administrasjonen eller et politisk hovedutvalg. Slike saker er det mange av. Det kan dreie seg om at kommunestyret vedtar at administrasjonen skal ta hand om å lage et utfyllende etisk regelverk eller

følge opp instruksjer fra andre myndigheter. At mange saker som det stemmes over i norske kommunestyre er ubetydelige, innebærer at vi ikke kan få grep om omfanget av den reelle uenigheten i en kommune ved å kun telle opp saker det er enighet om og prosentuerer mot det totale saksantallet. Det vil kunne gi et uriktig bilde av hvordan for eksempel mindretallet er inkludert i beslutningsprosesser, og ikke fange opp den uenighet som kanskje eksisterer i de mer prinsipielle og større sakene.

Deliberativ enighet – konsensus som følge av argumentenes kraft

Det kommunikative perspektivet på beslutningsfatting innebærer at det politiske organet når fram til enighet som resultat av frie diskusjoner. Frie diskusjoner betyr at vi avstår fra å fremme standpunkt basert på egeninteresser eller gruppeinteresser, at vi unngår logiske misforståelser (inkonsistente formuleringer), at vi baserer våre vurderinger på tilstrekkelig informasjon, at medlemmene uttrykker vilje til samarbeid og at de opptrer med oppriktighet (jfr. Amdam 2012: 278; Bjørnå 2004). Diskusjonsdeltakerne skal være villig og i stand til å sette seg inn i hverandres situasjon, slik at de får til en upartisk vurdering av interessene som foreligger (McCarthy 1994: 47; Kettner 1990: 35) i en kommunikasjon som er fri fra maktdominans. Argumentasjonsutveksling på tvers av ideologiske og/eller interessebaserte posisjoner og åpenhet er vesentlige kriterier for deliberasjon (Habermas 1996; Eriksen and Weigård 1999).

Et annet kriterium for deliberasjon er at de som er deltakere i beslutningsfattingen skal være villig til å la seg overbevise av 'det beste argument', det vil si kunne skifte standpunkt i en sak når de har fått seg forelagt alle sider av den (samme sted). Men om det ikke finnes formelle føringer i denne retningen i den norske kommunelovgivningen, så kan enkeltkommuner ha tradisjon for å legge stor vekt på at medlemmer av de folkevalgte organene debatterer seg fram til enighet. Denne enigheten – en deliberativ konsensus – er et normativt ideal og

et mål for kommunikatív handling. Den omfattende bruken av konsensusmerkelappen på norske kommuner kan tyde på at vår politiske styringsmodell assosieres med nettopp dette idealet. I dette bildet ligger det en antakelse om at praktiske spørsmål som for eksempel organiseringen av kommunens eldreomsorg er avgjort i en åpen diskusjon, og med argumenter som til slutt finner samtykke hos alle representanter, i en kommunikasjon fri fra maktdominans. Argumenter om privatisering kontra offentlig oppgaveløsning, for eksempel, vil kunne komme fram og få tilslutning på grunnlag av egen overbevisende kraft. I slike tilfeller blir deltakerne enige – og det med samme begrunnelse – om hva som skal gjøres, fordi dette forstås som å være i alles felles interesse.

Overlappende enighet – enig i resultat men ikke i begrunnelse

Filosofen John Rawls har et lignende utgangspunkt som det ovenfor, men mener at beslutninger kan være fattet med enstemmighet, selv om en ikke oppnår en felles begrunnelse for enighet slik det forutsettes i kommunikatív teori. Det kan være enighet om en politisk beslutning fordi alle parter mener den er god, men da uten å problematisere de grunnene som ulike beslutningstakere har for at den er god. Under denne overordnede enigheten mener han at stridende parter kan erkjenne at de er og vil forbli uenige, selv om de resonnerer og opptrer fornuftig – det vil si de anerkjenner hverandre som rettferdige og likeverdige, har ideer om det gode liv, er samarbeidsvillige, kan veie argumenter mot hverandre med mer. De anerkjenner at det må være slik fordi det finnes en rekke uløselige forhold som er kilde til uenighet (Rawls 2005). Vi nevner noen:

- a) Relevante opplysninger (empiriske og vitenskapelige data) kan peke i ulike retninger.
- b) Partene kan være enig i synspunkt, men uenig i vektingen av dem.
- c) Overordnet vurdering av ulike normative synspunkt er vanskelig.

Et eksempel på dette kan være en kommune på Vestlandet som for noen år siden la fram en plan om en ny vei til en større by. Denne planen ble stoppet av Fylkesmannen, som ivaretok hensynet til biologisk mangfold (i dette tilfellet en truet bie-art i den planlagte veitraseen). Men så satte ordfører og Fylkesmannen personlig seg sammen og ble enig om ny (og riktignok mer kostbar) veitrasé for å få veien bygd. Her var det helt klart uenighet om vektingen av ulike hensyn, og til dels også empiriske og vitenskapelige data, men de ble likevel enige. Denne enigheten er overlappende. Målet er det samme – å få bygd denne veien for fellesskapet – men den ivaretar samtidig ulike begrunnelser om hva som er viktig.

Taktisk enighet – vurdering av hva vi vinner mest på

Enstemmighet i kommunalpolitiske beslutninger tolkes lett som uttrykk for et godt fungerende lokalpolitisk fellesskap, der representanter kommer til enighet etter en grundig og saklig meningsutveksling. Men vi vil da lett kunne overse den åpenbare interessen som majoritetens representanter har i å frambringe samstemmighet. En ting er at majoritetspartiene vil oppleve fravær av konflikt som et tegn på god styring, noe som styrker omdømmet til den rådende koalisjonen. En annen ting er at majoriteten sikrer seg mot å bli stilt til ansvar for beslutninger som i ettertid viser seg å være upopulære. Ingen kommunale vedtak er risikofrie. Ofte tas det beslutninger som baserer seg på klare forventninger til for eksempel en nysatt leders evne til å styre sin etat, eller til et byggeprosjekt der kalkylene så godt som alltid vil være beheftet med usikkerhet.

Dersom ting går galt i saker med en økonomisk sett omfattende karakter, vil synliggjøringen av at beslutningen skjedde ved et flertallsvedtak umiddelbart bidra til å berede grunnen for et maktskifte ved kommende kommunestyrevalg. Men dersom det som i ettertid skulle vise seg å være et «ulykkelig» vedtak var fattet enstemmig, vil opposisjonen måtte gå svært så stille i dørene. Dermed er

det i majoritetens interesse å få fattet økonomisk sett risikofylte vedtak med størst mulig enstemmighet, for å minimere politisk risiko. For opposisjonen kan det være like viktig å få markert motstand og å la seg stemme ned, nettopp for ved en senere anledning å kunne vise til majoritetens «feilgrep», utnytte dette som eksempel på flertallets udugelighet, for så å agitere for et maktskifte ved det kommende kommunevalget.

I våre studier finner vi eksempler på dette i en nordnorsk kommune: Her var det en «tydelig» ordfører som vektla at beslutninger skulle fattes samstemmig, og han la opp til å komme opposisjonen såpass i møte at de hadde grunn til å bli ganske fornøyd. Samtidig var det stor frustrasjon i det største opposisjonspartiet, der det blant annet ble uttrykt at «vi viskes ut, vi må demonstrere at vi er uenige. Vi har møter der dette er oppe til debatt, men det er vanskelig når noen har fått sitt igjennom». Opposisjonen hadde egenmarkering som et klart mål, men i praktisk politikk viste det seg å være vanskelig å være noe annet en «enig» med ordføreren og majoriteten.

Det er risiko forbundet ved å gå imot, for i den grad majoritetens prosjekt viser seg å bli en suksess, vil opposisjonens motstand lett kunne bli latterliggjort i ettertid, og majoriteten kan da bruke motstanden mot beslutningen til å befeste sin posisjon. Vi har her å gjøre med en «taktisk konsensus» og kan bruke spill-teoretisk tenkning (Hovi 2008; Von Neumann and Morgenstern 1944) for å analysere prosesser der valget mellom å dele æren (ved det som skulle vise seg å bli et vellykket vedtak) blir vurdert opp mot risikoen for å måtte dele belastningen ved et vedtak som i ettertid blir vurdert som dårlig. Slike vurderinger trenger riktignok ikke ende opp med enighet, men det er naturlig å anta at et mindretall kan føle seg fristet til å avstå fra å stemme imot i slike situasjoner. Men er opposisjonen med på et risikopreget prosjekt, vil det også øke sjansen for at det oppstår et tredje alternativ som opposisjonen må konkurrere med ved det kommende valget. Taktisk konsensus innebæ-

rer et strategisk forhold til enighet, det vil si en vurdering av hva slags fordeler og ulemper det å gi tilslutning til majoritetens standpunkt kan gi en selv på lengre sikt. Taktisk og deliberativ konsensus er bygd på ulike premisser og er ulike former for enighet. Men også andre former for enighet er tenkelige:

Utadorientert enighet – når bildet av samling og harmoni er viktig

Beslektet med både den overlappende og den taktiske konsensus er samstemmighet frambrakt på bakgrunn av et opplevd behov for å stå samlet utad. Kommuner har i økende grad hatt innsats rettet mot å framstå med et godt omdømme, både overfor egen befolkning og i en videre regional sammenheng (Wæraas and Bjørnå 2011; Bjørnå 2014). Mange norske kommuner befinner seg i en utsatt posisjon, særlig med tanke på utviklingen i det lokale næringslivet, men også for å få rekruttert nøkkelpersonale i administrasjon og tjenestesystem. Da kan det hjelpe på at majoritet og opposisjon, etter å ha fått klargjort hvilket alternativ som har flertall (for eksempel gjennom en prøveavstemning), samler seg om flertallsposisjonen. Opposisjonen vil dermed bidra til at kommunen ikke framstår som en «kranglekommune», noe som kan være positivt for kommunens omdømme når det gjelder etableringer og i rekrutteringsøyemed.

Omdømmetrenden har gitt slike utslag. Det er mange eksempler på kommuner over hele landet som forsøker å finne samstemt grunn for å framstå i et godt lys utad. I en fjellkommune på Østlandet søkte de ulike synspunkter på hva de skulle profilere seg som, men her ble «alt» inkludert i det som ble en heller sprikende profil. I dette tilfellet dreide det seg først og fremst om en klar interessemotsetning mellom fastboende og hytteeiere – hvem skulle kommunen gjøre seg lekker for? For å unngå uenighet, ble alle hensyn ivaretatt – med satsing på fritidsaktiviteter, turisme, ungdomstiltak osv. Eksemplet ovenfor viser at slik overordnet enighet kan bryte med ideen om å kommunisere det unike

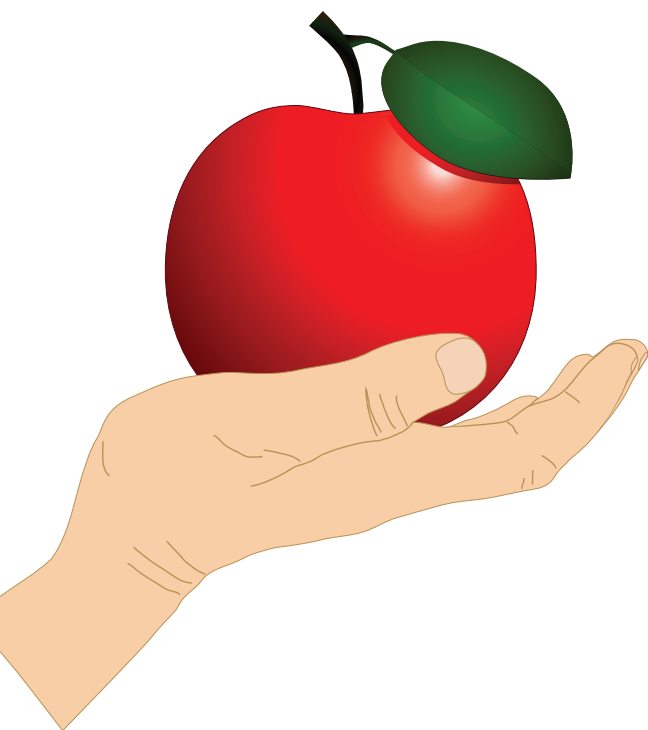


ved kommunen – omdømmebyggingens klare mål – i den forstand at ved å inkludere mange hensyn ble kommunen utydelig utad. Poenget her er først og fremst at en overordnet enighet om profilen slett ikke trenger å bety at alle er enig om hva som er viktigst – det kan dreie seg om overlappende enighet eller taktikkeri når det gjelder den belastningen en beslutning kan medføre for videre oppslutning. Enighet er oppfattet som et godt ord, også i velgernes øyne. «Enighet for enighetens skyld» framtrer ofte som viktig.

Hestehandelens enighet – å gi og ta

Mest i slekt med den taktiske enigheten er imidlertid vedtak som er basert på harde forhandlinger og kompromisser mellom majoritet og mindretall, i enkeltsaker eller i fordeling av





beskrevet som «agonistisk», altså mindre konfliktfylt enn antagonistisk (Mouffe 2005). Dette kan eksemplifiseres ved at det blir bred enighet om skolenedleggelse i en kommune, selv om en del representanter egentlig er uenig i det, og at disse representantene som motytelse har fått lovnad på veiutbedringer til en 'avkrok' når økonomien etter hvert kommer i balanse. Slik tjener ulike grupperinger på kompromisset over lengre tid. Her er enigheten ikke reell, den kamuflerer hva partene egentlig ønsker seg. Det dreier seg om å 'bytte enighet'. Andre eksempler er det tradisjonelle kompromisset, der partene blir enig om å bygge en skole mange mener at de egentlig ikke har råd til, men lander på et vedtak om en mindre og billigere versjon av skolen. Her jenker alle parter seg i forhold til de kravene de hadde i utgangspunktet, og hver part sitter igjen med iallfall noe av det de ønsket seg.

Autoritetsbasert enighet – operativ tillit

Enighet i kommunestyret kan også være resultat av «myndig overtalelse» – at det i større grad er avsenderens status og kunnskap og i mindre grad er argumentene knyttet til et forslag som er utslagsgivende for samstemmighet. Samstemmighet kan framkomme som et resultat av den personlige integriteten en rådmann (administrativt) eller en ordfører (politisk) har opparbeidet seg. Slike autoriteter kan ha så stor innflytelse, både innad i kommuneorganisasjonen og utad, at det oppleves som belastende å gi uttrykk for uenighet. Lenggefungerende, populære og dyktige ledere som er kjent for å ha orden i sysakene, viser vi ikke opposisjon mot. Slike ledere vil ha oppnådd sin autoritet nettopp ved sin appell til det beste for kommunen som samfunn, og så lenge det ikke kan settes spørsmålsteget ved deres integritet og habilitet, vil vedtakene i formannskap og kommunestyre svært sjelden referatføres med flertall og mindretall; de er samstemte (Mikalsen and Bjørnå 2015).

Vanligvis vil autoritet være opparbeidet gjennom synlige og positive resultater av

goder over lengre tid. Viljen til å inngå kompromiss bygger på en strategisk tenkning og dreier seg om parter som opptre relativt jevnbyrdige og har et avhengighetsforhold til hverandre som gir hver av dem styrke. Hver part disponerer noen ressurser som den andre er avhengig av, og de tar disse ressursene i bruk for å oppnå det de ønsker (Hovi and Rasch 1993; Hernes 1975). Her kan omforente utfall bestå i at majoriteten først får enstemmig støtte til «sitt» prosjekt, mot at mindretallet får en kompensasjon i form av majoritetens støtte til et prosjekt som den egentlig ikke har sans for. Kompromisset vil her typisk basere seg på en tidsrekkefølge, der det for eksempel avtales at mindretallets foretrukne prosjekt må vente, men at det vil få støtte ved neste års budsjettbehandling. Det som her framtrer som samstemmige vedtak skjuler dermed dyp splittelse når det gjelder preferanser, men en felles forståelse av hva det vil si å gi og ta, og en grunnleggende form for kontraktbasert tillit. Denne «konsensusen» er teoretisk sett

tidligere innsats – slik som vellykket lobbyvirksomhet som har resultert i store etableringer – alt fra private storbedrifter til nye eller utflyttede statlige institusjoner med stor jobbskapingseffekt. Den tilliten slike ledere har opparbeidet kan føre til svært kort tidsbruk og få innlegg på møter i formannskap og kommunestyre, ettersom sakene anses som grundig gjennomtenkt og forberedt fra ledelsens side før de legges fram for vedtakende organer. Autoritetsbasert enighet skiller seg fra en kulturelt betinget enighet ved at den autoritetsbaserte i større grad er personbasert. Når autoritetspersoner ikke lenger er til stede, vil gjerne markeringsmuligheter (gjen)oppstå i et kommunestyre – det vil bli lettere å stemme mot. Våre empiriske data på ordførere som har sittet lenge, viser dette klart. Slike ordførere opparbeider seg en posisjon som gjør at det knapt uttrykkes uenighet innad i kommunen.

Maktbasert enighet – forskjellighet blir borte

En siste form for konsensus er den uuttalt maktbaserte. Her er det ingen maktperson som legger lokk på en debatt og hindrer tilkjennegivelse av opposisjon, men en slags delt forståelse av hva som passer seg å ta opp, og spesielt hva som det passer seg ikke å ta opp. Diskusjonen i slike kommunestyre vil gjerne baseres på at visse sentrale aktører har en felles erfaringsbakgrunn, og de foreslåtte løsninger tilgodeser noen bestemte grupper.

Standpunkt og løsninger rammes også inn i en bestemt form – logisk, tilsynelatende nøytral, overbevisende – som det vil oppleves som svært belastende å opponere mot. Her er det snakk om at deltakerne i en dominerende gruppe bindes sammen av felles oppfatninger, og det etableres skiller mot andre grupper på bakgrunn av etnisitet, seksualitet, sosial klasse etc. Slike grupper kan bli undertrykt og ekskludert av en dominerende majoritetsidentitet (Young 1989). Problemet her er at dette ikke kommer eksplisitt til uttrykk; dominansen virker som en drivkraft mot en enighet

som allerede er klarlagt i forkant, på grunnlag av en felles tradisjon. Når et spørsmål settes på dagsordenen er det allerede klarlagt hva slags enighet det skal strebes mot. Dette gjør at partene vil lande på løsninger som favoriserer dem som allerede er privilegert, men det skjer uten debatt og gjennom enighet (Young 1996). Det er denne typen «tatt-for-gittethet» om hva som skal gjøres gjeldende – med taushet og mangel på opposisjon – som den franske filosofen Foucault beskriver gjennom sin maktforståelse, og som sosiologen Lukes viser til i sin analyse av maktbegrepet (Lukes 1974; Sorensen and Torfing 2005).

Helt konkret kan det dreie seg om lokale forhold som vi «for all del» må la ligge, ut fra en oppfatning av at kommer de til overflaten og gjøres til gjenstand for debatt, så vil mye som vi ellers setter pris på, rakne. Dette er tematikken for Ibsens «folkefiende», han som pekte på en ubehagelig sannhet i lokalsamfunnet og måtte lide for det. Dessverre er dette en problematikk som vedvarer, ikke minst i vår tid med stadig nye oppdagelser av forurensing og miljøødeleggelser. Det kan være forhold som kanskje er dypt innvevd i lokale praksiser, og som det kan være en uuttalt enighet om ikke å ta opp, på grunn av for eksempel «arbeidsplassene» eller «omdømmet». I dette tilfellet er det ikke tale om noen form for direkte underkastelse under en autoritet, men om en selvpålagt taushet – og dermed konsensus om for eksempel det som objektivt sett burde være en høyst problematisk søknad om utslippstillatelse.

Metodisk sett kan det være vanskelig å analysere «det som ikke blir sagt, men som burde vært sagt». De som praktiserer en strengt empirisk orientert forskning vil lett kunne komme til å avvise denne formen for analyse, da det ikke er noe å studere – ut over et enstemmig vedtak, uten at noen forutgående debatt eller uttrykt uenighet kan spores. Denne typen maktbasert taushet må tas alvorlig, for det som ligger bak tausheten kan være knyttet til en tilsynelatende selvpålagt undertrykking av hensyn til kjønn, etnisitet/mino-



riteter eller seksuell legning. Det er bare gjennom dybdestudier av lokale politiske kulturer at vi vil være i stand til å avdekke slike former for maktbasert enighet, og å ha en begrunnet mening om utbredelsen av slike forhold.

Konkluderende bemerkninger

Hovedbudskapet vårt er at bak det som framtrer som enighet kan det skjule seg strategiske betraktninger så vel som undertrykking av konflikt og makt, og at selve grunnlaget for enighet kan være svært så forskjellig fra de ulike partenes ståsted. Vi har sett på noen av de forholdene som kan ligge bak det som

fremstår som enighet i en kommune.

Utgangspunktet har vært at populære oppfatninger om konsensuskommunen og konsensusmodeller gir inntrykk av en harmoni som vi ikke tror helt finnes i alle kommuner. Samtidig har vi påpekt noen metodiske vanskeligheter, og dermed behovet for å gjennomføre mer dyptgripende analyser, om vi skal kunne gripe «hva som foregår» i forkant av det som referatføres som et enstemmig vedtak.

Det er et åpenbart behov for å skille mellom små og store saker, det må skilles mellom omforent enighet og hestehandel, og det

må utvikles en sensitivitet i forskningen for å skille mellom voteringsatferd, den enkeltes oppfatninger og hva som i ulike kommunale kontekster er anerkjent som «riktige» løsninger. Vi har hatt et ønske om å nyansere det harmoniske og lett romantiske bildet av de norske kommunenes enighet som til tider synes å råde i både nasjonal og internasjonal litteratur. Vi mener dessuten, som Arendt, at uenighet og meningsmangfold er selve grunnlaget for politikk og demokrati. Uenighet bør ikke tilsløres og er ikke et onde.

REFERANSER

- Amdam, R.** (2012), Fokus på prosess: Kommunikativ og samarbeidende planlegging, i: Aarsæther, N. and m.fl. (eds.), *Utfordringer for norsk planlegging*, Oslo: Cappelen-Damm.
- Arendt, H.** (1958), *The human condition*, Chicago: University of Chicago Press.
- Bjørnå, H.** (2004), *Mellom nasjonal styring og kommunalt selvstyre. Fylkesmannens rolle i arealplanmeklinger*, Tromsø: Universitetet i Tromsø, SV-fak.
- Bjørnå, H.** (2014), Omdømmebygging i kommunene - hva gjør de og hva vil de?, *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 30 (04), 256–273.
- Bukve, O.** (2012), *Lokal og regional styring – eit institusjonelt perspektiv*, Oslo: Samlaget.
- Elkins, D. J.** (1979), A cause in search of its effect, or what does political culture explain?, *Comparative politics*, 11 (2), 127–145.
- Eriksen, E. O. and J. Weigård** (1999), *Kommunikativ handling og deliberativt demokrati. Jürgen Habermas teori om politikk og samfunn*, Oslo: Fagbokforlaget.
- Habermas, J.** (1996), *Between facts and norms: contributions to a discourse theory of law and democracy*, Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Hernes, G.** (1975), *Makt og avmakt*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Hovi, J.** (2008), *Spillteori*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Hovi, J. and B. E. Rasch** (1993), *Strategisk handling*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Kettner, M.** (1990), Scientific Knowledge, Discourse Ethics, and Consensus Formation in the Public Domain, i: Coombs, E. R. W. o. J. R. (ed.) *Applied Ethics: A Reader*, Oxford: Blackwell.
- Larsen, H. O.** (2005), Transforming political leadership: models, trends and reforms. I *Transforming local political leadership* (s.195–211). Palgrave Macmillan UK.
- Lukes, S.** (1974), *Power: A radical view* (Vol. 1): London: Macmillan
- Martinussen, P. E.** (2002), In search of the government in local government: Coalition agreements and office payoffs in Norway, *Scandinavian Political Studies*, 25 (2), 139–171.
- McCarthy, T.** (1994), Kantian Constructivism and Reconstructivism: Rawls and Habermas in Dialogue. *Ethics* 105 105, 44–63.
- Mikalsen, K. and H. Bjørnå** (2015), Den norske ordføreren: begrenset myndighet, mye makt?, i: Aarsæther, N. and K. Mikalsen (eds.), *Lokalpolitisk lederskap i Norden*, Oslo: Gyldendal.
- Mouffe, C.** (1999), Deliberative democracy or agonistic pluralism?, i *Social research*, 745–758.
- Mouffe, C.** (2005), *On the political.* Abingdon : Routledge.
- Rawls, J.** (2005), *Political liberalism*. New York : Columbia University Press.
- Saglie, J., M. Winsvold and S. Blåka** (2016), Ansvarstutkreving i lokaldemokratiet: i eller mellom valg?, *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 32(1), 59–81.
- Saxi, H. P.** (2006), Parlamentarisme i norsk kommunesektor – fra konsensus til majoritetsstyre?, *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 22 (03), 256–277.
- Selle, P. and E. Berntsen** (1991), *Politisk kultur. Misjon og revolusjon frå Bremnes til Buenos Aires*, Oslo: Tano.
- Sorensen, E. and J. Torfing** (2005), *Netværksstyring – fra government til governance*, Roskilde DK: Roskilde Universitetsforlag.
- Von Neumann, J. and O. Morgenstern** (1944), *Games and economic behavior*.
- Wæraas, A. and H. Bjørnå** (2011), Kommunegrå eller unik? Omdømmehåndtering i kommunesektoren, i, S. I., Byrkjeflot, H. & Wæraas, A., *Substans og framreden : omdømmehåndtering i offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Young, I.** (1989), Source Polity and Group Difference: A Critique of the Ideal of Universal Citizenship, *Ethics*, 99 (2), 24.
- Young, I. M.** (1996), Communication and the other: beyond deliberative democracy, i: Benhabib, S. (ed.) *Democracy and difference: Contesting the Boundaries of the Political*, Princeton: Princeton University Press.

Vil kommune-
sammenslutninger bidra
til bedre helsetjenester
og bedre oppfølging av
samhandlingsreformen?



Sjuk

Resultater av tre års arbeid med samhandlingsreformen:

De fleste mindre kommuner samhandler godt både med sykehus og internt, mens nesten alle større kommuner strever med pasientstrømmene, både internt og med sykehusene, slik at de får betydelige utgifter til «overliggende» pasienter.



Det er betydelige variasjoner mellom norske kommuner når det gjelder mestring av samhandlingsreformens utfordringer. En sentral forklaringsvariabel er kommunestørrelse. De fleste små kommunene er blitt vinnere, og den meste nærliggende forklaring på dette er størrelsen på de kurative legeårsværkene. Regjeringens oppskrift på å effektivisere kommunene ved kommunesammenslåing synes derfor ikke å stemme med dagens virkelighet når det gjelder primærlegetjenester og samarbeidet med pleie- og omsorgssektoren.

I 2014 hadde samhandlingsreformen fått virke i over 1000 dager, og det er samlet inn et betydelig erfaringsmateriale som kan benyttes til evaluering av resultatene. Evalueringene omhandler både kommunenes prioriteringer, ledelse av legene og effekten på pasientsirkulasjonen i sykehusene:

«Ledelsen av legetjenestene i kommunene er for svakt utviklet i mange kommuner». En annen konklusjon dreier seg om utskrivningsklare pasienter og konsekvensene av reformen: «Kommunenes prioritering av utskrivningsklare, somatiske pasienter fra sykehus har gjort det vanskeligere for andre å få sykehjemsplass eller korttidsopphold».

En studie av 40 kommuner i Midt-Norge viste at reformen hadde meget god effekt på pasientsirkulasjonen i sykehus, med færre «overliggerdøgn», men pasientforløpene etter overføring til kommunene ble mer oppstykket, og flere pasienter med kompliserte medisinske utfordringer ble utskrevet fra sykehusene.

I løpet av de siste årene har regjeringen planlagt en ny reform: sammenslåinger av nabokommuner for å få robuste, større og effektive servicekommuner med større fagkompetanse og fagmiljøer gjennom kommunereformen.

Helsedirektoratet lager oversikt over antall overliggerdøgn for alle kommuner i Norge, og vi kan best sammenlikne kommunene når det gjelder antall overliggerdøgn per 100

Regjeringens oppskrift på å effektivisere kommunene ved kommunesammenslåing, synes derfor ikke å stemme med dagens virkelighet...

innbyggere, 80 år og eldre, siden det er eldrepopulasjonen som står for mange «overliggerere i sykehus».

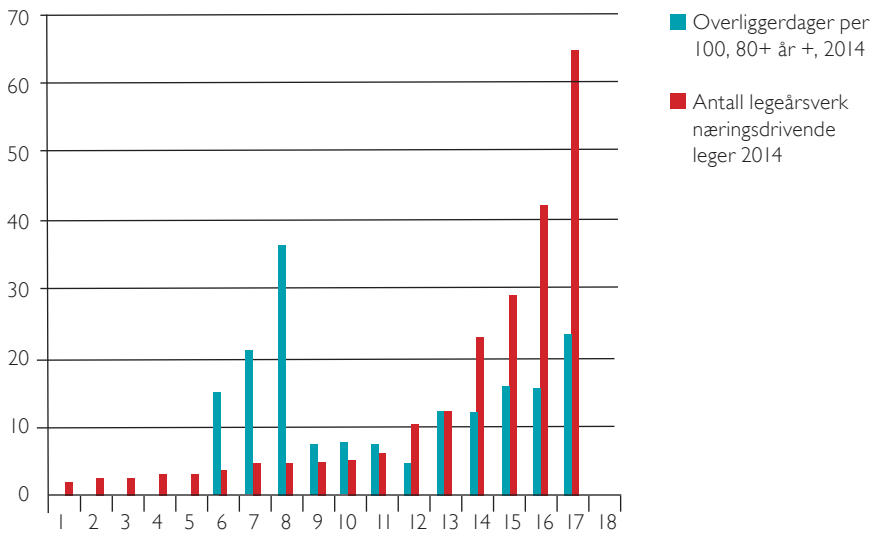
I utgangspunktet vil vi anta at de flinkeste kommunene på dette området vil ha god kompetanse, et tilstrekkelig godt fagmiljø og tilfredsstillende størrelse/ressursgrunnlag, og dermed få lav forekomst av overliggerere i sykehus. Men stemmer dette med virkeligheten?

Figur 1 viser forholdene i Østfold i 2014, det vil si etter tre års drift, og den gir et meget klart svar: Mindre kommuner (i Østfold med rundt 1500–5000 innbyggere) klarer seg bedre enn byene med 20.000–60.000 innbyggere, når det gjelder resultatene for overliggerere.

Hver enkelt av de fem minste kommunene i Østfold har ca. 2,5 kurative legeårsværk, og de hadde ingen overliggerdager i hele 2014. I den andre enden av figuren finner vi fem byer med sykehus. Her er det mange legeårsværk; flest hadde Fredrikstad med 65 kurative legeårsværk og 24 overliggerdager per 100 innbyggere, 80 år og eldre. Hovedinntrykket er at alle kommunene unntatt tre fikk et resultat for overliggerdager som ble nøye bestemt av antall kurative legeårsværk, og dermed indirekte av folketallet.

Resultater for landets største kommuner vises i Tabell 1. Kommunene er rangert etter antall kurative legeårsværk i kommunen. Det er en markant forskjell i resultatoppnåelse, fra 11,4 overliggerdager per 100 innbyggere, 80 år og eldre i Kristiansand til 244,9 i Tromsø. Fredrikstad ligger lavt, selv om kommunen var på topp i Østfold.

Gjennomsnittsverdien for storkommunene i Norge var 73,6 overliggerdager per 100



Figur 1. Sammenhengen mellom antallet kurative legeårsverk i hver kommune (x-aksen – rød søyle) rangert etter antall kurative legeårsverk, og antall overliggedøgn per 100 innb. 80 år og eldre (y-aksen – blå søyle). Østfold 2014.

Større kommuner med sykehus	Antall kurative legeårsverk	Antall overliggedager per 100 innbyggere, 80 år+
Tromsø	63,1	244,9
Fredrikstad	64,7	23,7
Kristiansand	70,1	11,4
Stavanger	102,9	52,1
Trondheim	125,8	108,7
Bergen	178,0	34,5
Oslo	466,9	40,9
Gjennomsnitt av de største kommunene	153,1	73,7

Tabell 1. En rangering av kommuner etter antall kurative legeårsverk og oppnådde resultater etter samhandlingsreformen i 2014.

Kommunetyper	Antall kurative legeårsverk i kommunen	Antall overliggedager per 100 innbyggere, 80 år+
Kommuner i Østfold uten sykehus	4,6	9,1
Kommuner i Østfold med sykehus	14,4	34,0
De sju største byene i Norge	153,1	73,7

Tabell 2. Samvariasjonen for antallet kurative legeårsverk for næringsdrivende fastleger i tre kommunegrupper, og forekomst av overliggedager per 100 innbyggere, 80 år + i 2014.

Regjeringens oppskrift på å effektivisere kommunene ved kommunesammenslåing, synes derfor ikke å stemme med dagens virkelighet.

innbyggere, 80 år og eldre, noe som var 4,8 ganger høyere enn gjennomsnittet for Østfold med en gjennomsnittlig kommunestørrelse på 17.000 innbyggere.

Resultatene for tre hovedgrupper av kommuner fordelt etter størrelsen på kurative legeårverk, kan vi se i Tabell 2, som er en kombinasjon av det statistiske materialet i Figur 1 og Tabell 1, og viser betydningen av størrelsen på fastlegeårverkene.

Tabellen avslører en tydelig systematikk: Med en økning av tallet på næringsdrivende fastleger i en kommune følger en sterk økning av forekomsten av overliggere. Dette viser at små kommuner samhandler bedre både internt og med sykehusene.

Konklusjonen er at bortsett fra i noen få kommuner finnes det en sterk samvariasjon mellom antallet næringsdrivende fastleger i kommunene og forekomsten av overliggedager. Dette skyldes trolig at den kommunale ledelsen av næringsdrivende leger er meget

krevende, og kompleksiteten øker med antallet leger som skal ledes.

I tillegg har mange kommuner nedprioritert administrative og samfunnsmedisinske stillinger i sin legeorganisasjon over mange år. Resultatet er at store kommuners styring av samarbeidet mellom hjemmetjenestene, sykehjemmene og de næringsdrivende fastlegene, og derved av pasientstrømmene i pleie- og omsorgstjenestene, blir svakere enn i mindre kommuner.

Sykehusene har imidlertid et betydelig større antall fagfolk enn helse- og sosialtjenesten i de fleste norske kommuner, og burde derfor ha enda større problemer med driften. Dette oppveies imidlertid av at de har en bedre integrert personalledelse og bedre resultatoppfølging, noe som ikke tillater ineffektive pasientstrømmer. Og i tillegg arbeider de innenfor kun én sektor og slipper primærkommunenes sektorspesifikke prioriteringskamper.

Mangel på tilstrekkelig og god ledelse, og for dårlig samarbeid mellom fastlegene og pleiesektoren, blir dermed en foreløpig hypotese som best kan forklare hvorfor store kommuner har klart seg så mye dårligere enn mindre kommuner når det gjelder samhandlingsreformen, og også dårligere enn forvaltningen av personalressursene i norske sykehus.

Hans Knut Otterstad,
lege, samfunnsmedisiner og
helsetjenesteforsker

REFERANSER

Status for samhandlingsreformen. IS-2234 rapport fra Helsedirektoratet juni 2014.

Grimsmo. A: *Hvordan har kommunene løst utfordringen med utskrivningsklare pasienter?* Sykepleien forskning 2013, 2: 148–55.

Meld. St. 14 (2014–2015) *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner.* Tilråding fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet 20. mars 2015, godkjent i statsråd samme dag (Regjeringen Solberg).





Kommunenes planarbeid og økt frivillig innsats blant seniorer – et bidrag til folkehelse

Ursula Smaaland Goth (Phd., MSC, MPH1), Høgskolen i Oslo og Akershus

Siw Hagelin (Cand.polit), Nasjonalforeningen for folkehelsen

ARTIKKELEN ER FAGFELLEVDERT

Sammendrag

Et folkehelseperspektiv på seniorer i frivillig arbeid

Norge er i verdenstoppen på frivillighet, og forskning viser at deltakelse i frivillig arbeid kan ha stor betydning for folkehelsen, ikke minst for eldre mennesker. Regjeringens folkehelsemelding støtter opp under frivilligheten som en viktig samarbeidspartner i folkehelsearbeidet. Denne artikkelen er basert på en kvalitativ undersøkelse i en større kommune på østlandsområdet. Artikkelen tar for seg kommunens frivillighetspolitikk og hvordan den arbeider for å sikre at flere seniorer kan få mulighet til å delta i frivillig arbeid. Resultatene fra studien tyder på at informantenes kunnskap og oppfatning av kommunens frivillighetspolitikk varierer. Videre kan funnene tyde på at kommunens tiltak for å fremme frivillighet ikke når fram til utsatte grupper.

Nøkkelord: Frivillig innsats, helsefremmende, senior, aktiv aldring, eldre

Abstract

A public-health perspective on volunteering among seniors

Norway is world leading on various measures of civic engagement. Increasing evidence shows that civic engagement offers public health benefits, via enhancement of social networks and self-reported experience of well-being. This applies especially to elderly, who are at risk for social isolation. Based on a qualitative, single case study of a municipality in eastern Norway, this article focuses on current local and projected future volunteer policies. The results indicate that knowledge of and perspectives on volunteerism vary among the informants both from the governmental and nonprofit sectors. We find as well that volunteer opportunities for seniors exist but do not always reach groups who might most contribute and benefit.

Keywords: Voluntary activity, civic engagement, health promotion, active ageing, senior

Innledning

Vi blir stadig eldre i Norge (Statistisk sentralbyrå, 2015). Den sosiale aldersprosessen starter omkring pensjonsalderen, og er kjenne-tegnet ved at kontaktnettet reduseres (Den norske legeforening, 2001). Dette medfører folkehelseutfordringer både i et individuelt og i et samfunnsperspektiv (Meld. St. 19, 2014–2015). En av utfordringene mange eldre mennesker opplever er at redusert nettverk kan føre til ensomhet og isolasjon (Goth & Småland, 2014; Sivesind, 2005; Steptoe, Shankar, Demakakos & Wardle, 2013).

Frivillighet blir betraktet som en ressurs som kan motvirke redusert nettverk og dermed ensomhet og isolasjon i dagens velferds-samfunn (Helse- og omsorgsdepartementet, 2015; Meld. St. 34, 2013). I regjeringens

stortingsmelding *Frivillighet for alle* (Meld. St. 39, 2007) ble kommunene oppfordret til å utarbeide strategier for å styrke samarbeidet med frivillig sektor. Det førte til at flere og flere kommuner i dag har etablert ulike former for samarbeid med frivillig sektor. En sentral aktør i denne prosessen er Kommunenes sentralforbund (KS), som sammen med Frivillighet Norge har utarbeidet *Plattform for samspill og samarbeid mellom frivillig og kommunal sektor 2015–2016* (Frivillighet Norge & KS, 2013).

Folkehelseloven (2011) har satt frivillighetsarbeid på dagsorden. Dette har ført til at mange kommuner søker å legge til rette for frivilligheten gjennom samarbeid og utvikling i lokalsamfunnet. En slik tilnærming kommer til syne i kommunens planarbeid, noe

Utjevning av sosiale helseforskjeller er dessuten et viktig formål i folkehelse-loven.

som samsvarer med intensjonene i samhandlingsreformen. Den utfordrer kommunene til å styrke det forebyggende helsearbeidet i alle sektorer (Meld. St. 47, 2008–2009). Kommunene skal arbeide for større aktivitet på felt med positiv helseeffekt. Både forebyggende og helsefremmende arbeid kan foregå utenfor helsesektoren. På denne bakgrunnen blir frivillighet en viktig dimensjon og samarbeidspartner (Axelsson & Axelsson, 2007).

Gjennom folkehelsemeldingen *Mestring og muligheter* signaliserer regjeringen et ønske om å legge til rette for at flere eldre kan delta i samfunnslivet (Meld. St. 19, 2014–2015). Meldingen legger vekt på «aktiv aldring» og deltakelse – at pensjonister skal kunne delta i samfunnslivet gjennom frivillig innsats (Meld. St. 19, 2014–2015). Frivillig innsats kan være en vei til aktiv aldring, noe som kan redusere folkehelseutfordringer som ensomhet, psykiske og fysiske plager og lidelser hos eldre. Plan- og utviklingsarbeidet i kommunene vil legge til rette for «aktiv aldring» gjennom nettverk, samarbeid og partnerskap (Amdam, 2011:60) på individ- og systemnivå (Meld. St. 34, 2013).

Sett i en internasjonal sammenheng er eldreomsorgen i dag preget av et tverrsektorielt samarbeid (Axelsson & Axelsson, 2007). I Norge er seniorene en stadig større andel av befolkningen. Dette forsterker kommunenes rolle i arbeidet med å støtte, tilrettelegge og samarbeide med frivilligheten om å øke livskvaliteten og fremme aktiv aldring.

Målsetting og forskningsspørsmål

Målsettingen med denne studien var å utforske senioresnes deltakelse i den frivillige innsatsen i en norsk kommune. Med utgangspunkt i en kommune på Østlandet ønsket vi å

se nærmere på tilrettelegging og medvirkning på det kommunale nivået. Forskningsspørsmål som studien ønsket å besvare var:

- Blir kommunens egen frivillighetsmelding forankret i frivillig sektor?
- Hvordan oppleves medvirkning av frivillige i planarbeid av de frivillige selv?
- Hvordan oppleves samarbeidet mellom kommunen og frivillig sektor?
- Hva betyr frivillig arbeid for seniorer, og bidrar det til aktiv aldring?

Teori & metode

Teori og definisjoner

Artikkelen baserer seg teoretisk på Whitehead og Dahlgrens modell (2013) om sosiale helsedeterminanter. Vi vil her gi en omtale av denne modellen og sentrale begreper som er brukt i artikkelen.

Sosiale helsedeterminanter

Sentralt i samhandlingsreformen er utjevning av sosiale helseforskjeller (Meld. St. 47, 2008–2009). Videre sier plan- og bygningslovens § 3–1, bokstav f, at planer «skal fremme befolkningens helse og motvirke sosiale helseforskjeller (...)» (plan- og bygningsloven, 2008). Utjevning av sosiale helseforskjeller er dessuten et viktig formål i folkehelse-loven (2011).

Helse hos den enkelte er summen av individuelle valg og genetiske forutsetninger samt samfunnsmessige forhold (Goth, 2014). Sosiale helsedeterminanter omhandler dermed årsaksfaktorer som kan påvirke sosiale ulikheter (Meld. St. 34, 2013:51; Elstad, 2005). Whitehead & Dahlgrens (2013) teori deler årsaksfaktorer i sosiale, kulturelle og samfunnsmessige helsedeterminanter. Befolkningens helse og sosiale forskjeller henger sammen med velferdsutvikling og forskjeller i levekår og inntekt. Den sosiale helsemodellen (Whiteheads & Dahlgren, 2013) viser at det er de sosiale determinanter som

påvirker den enkeltes helse. Modellen viser også hvilke områder som er tilgjengelige for intervensjoner med sikte på å fremme folkehelsen. Individuelle determinanter er ikke bare kjønn, alder og livsstil, men også etnisitet. Sosiale determinanter er blant annet oppvekstmiljø, lokal helse- og velferdstjeneste, arbeids- og bomiljø, samt arbeids- og utdanningsmuligheter (Goth, 2014).

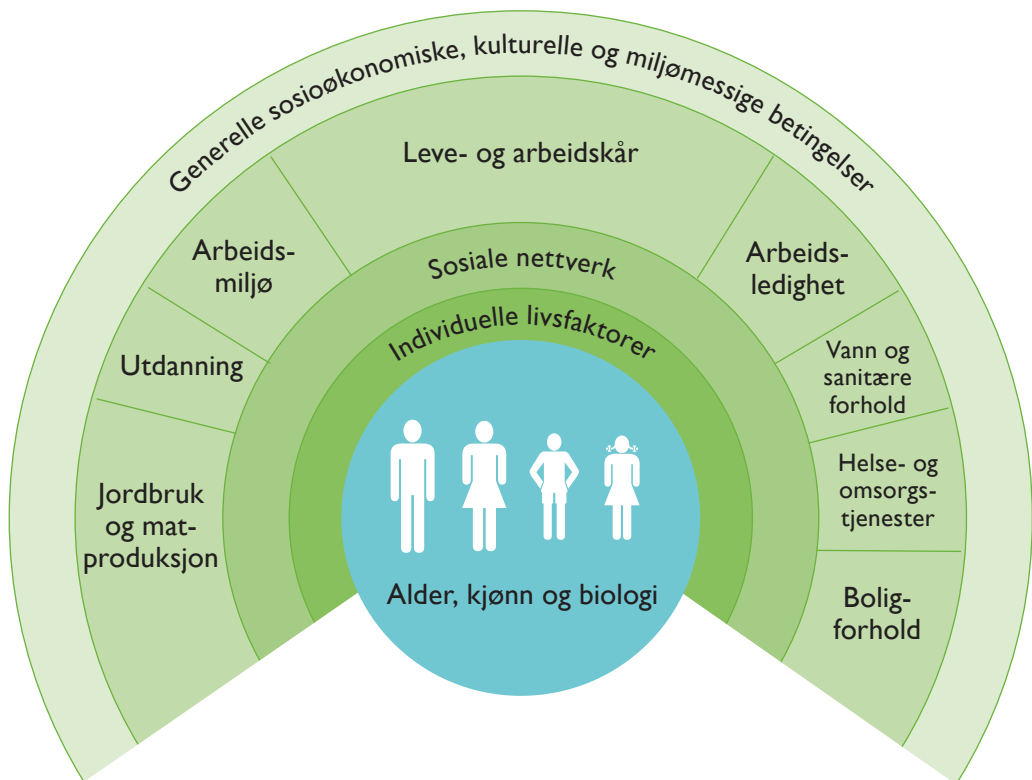
Skal vi kunne iverksette hensiktsmessige intervensjoner, er det i et folkehelseperspektiv vesentlig at vi identifiserer utfordringene (Goth, 2014). Det sosiale nettverket er en viktig determinant som også kan påvirke helsen. Gjennom frivillig innsats blir vi del av et sosialt nettverk. Den økte sosiale støtten som gjerne følger med, viser seg å ha en positiv helseeffekt (Dalgård & Sørensen i Mæland, J.G.,

Elstad, J.L., Næss, Ø & Westin, S, 2009); Meld. St. 19 (2014–2015).

Et systematisk folkehelsearbeid legger grunnlag for reduksjon av ulikheter innenfor helse. (Meld. St. 47, 2008–2009). Kommunene bør derfor utforme tiltak innen frivillig arbeid som inkluderer seniorer fra alle samfunnslag og med ulike forutsetninger. Et slikt tiltak krever som oftest en systematisk oversikt, jfr. folkehelselovens § 5 (folkehelseloven, 2011).

Aktiv aldring

Aktiv aldring i denne studien er definert som all aktivitet som gir mening og velvære for den enkelte, familien, lokalsamfunnet og storsamfunnet, og er ikke begrenset til betalt arbeid eller produksjon (Walker i NOU 2011:11).



Figur 1: Helse-determinanter: Modell etter Whitehead & Dahlgren (Goth, 2014)



Norge har en stor frivillig sektor, og er i verdenstoppen når det gjelder frivillig innsats. Tilnærmet halvparten av den norske befolkningen er involvert i frivillig arbeid (Wollebæk & Sivesind, 2010). Ifølge nyere tall fra Frivillighet Norge og Frivillighetsbarometeret deltar rundt 64 prosent av befolkningen i frivillighet (Frivillighet Norge, 2014). Seniorene representerer en befolkningsgruppe som i dag står for en stor andel av det frivillige arbeidet (Goth & Småland, 2013; Wollebæk & Sivesind, 2010).

Sosial kapital

Sosial kapital ble definert av R. Putnam som kapital skapt gjennom sosiale relasjoner og omhandler samfunnets evne til å løse problemer (Putnam, 2000). Det er her frivillige organisasjoner spiller en viktig rolle. Nettverk og tillit som utvikles i relasjonen mellom mennesker er essensielt. Sosiale ulikheter kan påvirke den sosiale kapitalen (Sund, 2010). Vi ser forskjeller på grad av tillit, organisasjonsdeltakelse og politisk engasjement blant høystatusgrupper og lavstatusgrupper. De som står utenfor organisasjonslivet og frivillig arbeid har ikke samme tilgang til nettverk som dem som deltar i frivilligheten. På den måten kan frivilligheten bidra til sosiale ulikheter. «Frivillighet for alle» oppfordrer derfor offentlig og frivillig sektor til å arbeide for at alle grupper får mulighet til å være med i frivilligheten (Meld. St. 39, 2007).

Empowerment og medvirkning

En faktor som er viktig å trekke fram er i hvilken grad den enkelte opplever å ha kontroll over eget liv. Vi kaller dette «empowerment». En slik kontroll styrker mulighetene for medvirkning og samfunnets sosiale kapital (Wollebæk & Seegard, 2011). Jo mer kontroll den enkelte opplever over egen hverdag, desto bedre helse. Jo lenger ned i det sosiale hierarkiet vi kommer, desto mindre kontroll over egen hverdag og mindre påvirkningsmulighet på egen situasjon. I det helsefremmende arbeidet ses kontrollbegrepet i sammenheng med

Aktiv aldring forutsetter et godt samspill mellom myndighetene og frivillige organisasjoner. Deltakelse i frivilligheten kan være en vei til aktiv aldring, og utslagsgivende for folkehelsearbeidet. Her har kommunene en viktig rolle når det gjelder arbeidet med å stimulere til økt frivillig innsats. Denne rollen er forankret i samhandlingsreformen (Meld. St. 47, 2008–2009).

Frivillig innsats og seniorer

Definisjonen på frivillighet er i denne studien *arbeid uten lønn utført for andre enn familie og nære venner*. Begrepet frivillighet omhandler dermed all ulønnet arbeidsinnsats for frivillige organisasjoner, samt kultur- og velferdstjenester drevet av frivillige organisasjoner (Wollebæk & Sivesind, 2010).

makt. Empowerment påvirker helsen, og har derfor stor betydning i arbeidet med å utjevne sosiale ulikheter (Stang, 2003).

Empowerment kalles også «bemyndigelse» (Stang, 2009), og defineres som «en prosess, og er den måten som mennesker, organisasjoner og lokalsamfunn (communities) oppnår mestring over livet på» (Stang, 2003:144). Amdam (2011) omtaler dette som individets og samfunnets egen handlingskapasitet. Empowerment kan ses i sammenheng med krav om medvirkning og innflytelse i kommunens planarbeid (plan- og bygningsloven, 2008). Også folkehelselovens § 4 tar utgangspunkt i at medvirkning blant annet skjer gjennom råd, uttalelser, samarbeid og deltakelse i planlegging (folkehelseloven, 2011). Det er her kommunen skal legge til rette for samarbeid med frivillige organisasjoner. Dette styrker muligheten for medvirkning og empowerment på et individuelt plan (Wollebæk & Seegard, 2011).

Frivillighet i kommunens planarbeid

Plattformen for samarbeid mellom frivillig sektor og kommunene oppfordrer kommunene til å utforme sin egen frivillighetspolitikk. Denne skal sikre at frivillig sektor involveres i planprosesser der det er naturlig, at sektorene inngår partnerskap, og at kommunen legger til rette for dialog med frivillig sektor (Frivillighet Norge & KS, 2013). Et viktig styringsdokument for en kommunes framtidige frivillighetspolitikk er en frivillighetsmelding. En frivillighetsmelding vil bidra til å sikre samarbeidet mellom kommunen og frivillig sektor, og definerer gjerne konkrete mål og tiltak som skal legge til rette for det lokale frivillighetsarbeidet. Utformingen av en frivillighetsmelding skjer i samarbeid med frivillig sektor, og plan- og bygningslovens (2008) prinsipp om medvirkning vil være sentralt i dette arbeidet.

I kommunens arbeid med å skaffe oversikt over helsetilstanden til innbyggerne er det et prinsipp (folkehelseloven 2011) at frivillig sektor skal være en viktig lokal kilde til kunnskap. Mange frivillige organisasjoner

har mye erfaring på ulike områder, herunder seniorers vilkår og behov, og vil kunne ta del i det lokale arbeidet med å iverksette tiltak, jfr. folkehelselovens § 6. En frivillighetsmelding kan videre samkjøres med folkehelseplaner og kommuneplaner. For å sikre aktiv deltakelse for seniorer bør planene omhandle seniorer og mål om «aktiv aldring». Mange kommuner har ansatt en egen frivillighetskoordinator. Deres oppgave er å koordinere kommunens samarbeid med frivillig sektor og sikre at mål og tiltak som er definert i frivillighetspolitikk og frivillighetsmeldinger blir gjennomført.

Metode

Det var i utgangspunktet en kommune som har fokus på frivillighet vi ønsket å se nærmere på. Kommunen som ble inkludert har utarbeidet en frivillighetsmelding og ligger på Østlandet. I studien så vi nærmere på om frivillighetsmeldingen er kjent blant informantene, og hvordan eldre frivillige oppfatter samarbeidet mellom kommunen og frivillig sektor.

Betegnelsen «seniorer» benyttes i studien om gruppa personer over 67 år, definert av pensjonens aldersgrense (Wollebæk & Sive-sind, 2010).

Litteratur- og dokumentanalyse

Studien tok utgangspunkt i et strategisk litteratursøk (Patton, 2002) på Oviddata-basene. Søkeord som ble benyttet var *volunteering, voluntary work, ageing, elderly* og *active ageing*. Søket ble begrenset til årene 2000–2015, og forskning på engelsk, dansk, svensk og norsk ble inkludert i studien. I tillegg ble sentrale politiske rammedokumenter og kommunens plandokumentasjon inkludert. Litteraturen ble analysert ved hjelp av diskursanalysen (Patton, 2002). Her så vi på tekster som meningsbærende utsagn. Det essensielle ble å forstå meninger i tekstene og utsagnene – hvordan tekstene formet en forståelse av virkeligheten (Jakobsen, 2005:211). Funn fra tekstanalysen ble brukt til å utarbeide et semistrukturert spørreskjema.

Semistrukturerte intervjuer

Seks sentrale personer i en mellomstor norsk kommune ble intervjuet våren 2014. Disse seks personene kan betraktes som nøkkelinformanter (Patton, 2002) som representerte målgruppa seniorer i frivillighet. Informantene kunne belyse dagens frivillighet fra ulike ståsteder gjennom sin erfaring fra feltet. Nøkkelpersonene hadde erfaring fra ulike stillinger og funksjoner: leder for en lokal humanitær organisasjon, diakon, kommuneansatt rådgiver med veiledningsoppgaver for kommende pensjonister, representant for eldrerådet, leder av et seniorsenter, samt leder av en frivilligsentral. Valg av informanter skjedde primært gjennom strategisk utvalg (Patton, 2002) og sekundært etter «snøballprinsippet» (Repstad, 1998). Snøballprinsippet ble gjeldende der to strategisk utvalgte informanter takket nei til deltakelse, og foreslo en annen informant i liknende posisjon. Før de ble inkludert i studien, ble nøkkelinformantene forespurt elektronisk om å delta, og fikk en redegjørelse om prosjektets problemstilling, mål og planlagt gjennomføring.

Kunnskap som kom fram under litteraturanalysen ble aktivt brukt til å utarbeide intervjuguiden, og senere i analysen av intervjudata. Det ble gjennomført seks semistrukturerte intervjuer som tillot fleksibilitet under spørsmålsstillingen. Spørreskjemaet inkluderte både åpne og lukkede spørsmål. Alle intervjuene ble gjennomført som telefonintervju, og intervjueren tok notater fortløpende. Hvert intervju tok mellom 50 og 80 minutter. Sentral informasjon ble nedtegnet tilnærmet ordrett i løpet av samtalen. For å øke den eksterne validiteten, sammenfattet intervjueren ved slutten av samtalen svarene og verifiserte disse med informanten. For å unngå en «recall bias» skrev intervjueren umiddelbart etter intervjuet et sammendrag og sine refleksjoner fra intervjuet. Etter seks informanter oppnådde vi en datametning (Kvale, 2005:58–59).

Det analytiske rammeverket ble basert på meningsfortetning og meningskategorisering ved å komprimere dataene for å få økt

oversikt over datamaterialet (Malterud, 2003; Kvale, 2005). Gjennom meningsfortetningen forkortet vi informantenes svar, og kodet intervjuene i kategorier (Kvale, 2005:125). For å ivareta størst mulig grad av validitet, ble resultatene primært analysert individuelt av begge forfattere før samanalysering fant sted.

Etikk

Begge forfattere har utstrakt erfaring med frivillig arbeid i Norge, både som ledere og som koordinatore av frivillighet. Forfatterne var derfor bevisst sine egne hermeneutiske tilnærminger. Det ble lagt vekt på å tilstrebe en objektiv og kritisk tilnærming i analysearbeidet. Nøkkelinformantenes sentrale rolle i den utvalgte kommunen kunnes gjenkjennes. For å ivareta informantenes konfidensialitet ble kommunen derfor anonymisert. Alle informantene gav sitt muntlige samtykke til å delta i studien, og prosjektet ble godkjent i 2014 av Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste med saksnummer 38172.

Metodekritikk

Resultatene fra studien inkluderer kun et begrenset antall informanter og kun fra én kommune. Dette medfører en lav ekstern validitet. Funn fra studien kan derfor bare være en indikator og bidrag til å drøfte hvordan en kommune kan legge til rette for at flest mulig seniorer deltar i frivillig arbeid. Det ble ikke benyttet lydopptak av intervjuene fordi det ikke var rom for å transkribere opptakene innenfor prosjektets rammer. For å øke validiteten ble notatene verifisert av den intervjuede ved oppsummering av intervjuet. Resultatene fra intervjuene i artikkelen bygger derfor kun på notatene intervjuer gjorde underveis i intervjuene.

Det ble lagt vekt på å tilstrebe en objektiv og kritisk tilnærming i analysearbeidet.

Resultat og drøfting

Analysen av våre data viste fire resultat kategorier som ble presentert i et individuelt og et kommuneperspektiv. Disse kategoriene er:

- Aktørenes kjennskap til kommunens frivillighetsmelding
- Aktørenes opplevelse av samarbeidet mellom kommunen og frivillig sektor
- Inkludering av seniorer og deres forpliktende innsats i den lokale frivilligheten
- Frivillig innsats og sosialt nettverk

For å kunne vise sammenhengen mellom data som kom fram under litteraturstudiet og intervjuene valgte vi å presentere fire funn i lys av et kommuneperspektiv og i et individuelt perspektiv. Funnene ble presentert og ble drøftet fortløpende. Informantene omtales som aktører innenfor frivillig sektor.

Aktørenes kjennskap til kommunens frivillighetsmelding

Som det gikk fram av litteratur- og dokumentanalysen, har den utvalgte kommunen utviklet og iverksatt en frivillighetsmelding som representerer kommunens styringsdokument i arbeidet med å legge til rette for lokal frivillig innsats.

- ” Frivillighetsmeldingen legger til rette for det, meldingen er jo da egentlig styrende for det frivillige arbeidet fremover med konkrete tiltak for nettopp å kunne nå de målene (...). *(Leder av frivilligsentralen)*

De fleste informantene opplevde seg som en viktig samarbeidspartner i både planlegging og gjennomføring av folkehelsearbeidet i kommunen. Her viste det seg at informantene mente at det skal være opp til kommunene i samarbeid med brukerrepresentanter å finne hensiktsmessig tilrettelegging for frivillighet og samarbeid lokalt. Samtidig viste våre data at ikke alle sentrale aktører er involvert eller

forholder seg til kommunens frivillighetsmelding.

- ” Frivillighetsmeldingen; nei kjenner ikke noe til den, de blander seg ikke inn, støtter ikke oss, hjelper oss ikke å rekruttere nye medlemmer. Vi driver vårt eget liv, de blander seg ikke inn i det. *(Leder av en lokal humanitær organisasjon)*

- ” Litt svak, vet at den eksisterer, kan ikke liksom referere til den. *(Leder av et seniorsenter)*

- ” Kjenner ikke godt til dette. Det jeg kjenner til frivillighet er det jeg får presentert i møter og samtaler (...) kjenner ikke til tiltakene i meldingen. *(Kommuneansatt rådgiver med veiledningsoppgaver for kommende pensjonister)*

Ifølge plan- og bygningslovens § 5-1 (2008) skal medvirkning i prosesser også sikres for personer og grupper som ikke kan delta direkte. Frivillige organisasjoner er et eksempel på aktører som kan bidra til medvirkning for disse gruppene. Som sitatene ovenfor viser, var ikke alle sentrale aktører i frivillig sektor inkludert i utviklingen av frivillighetsmeldingen, og heller ikke kjent med innholdet. Denne manglende forankringen kan ha ført til at aktørene opplevde manglende forståelse for seniorers behov når det gjelder å delta i frivillighetsarbeidet.

Våre resultater antyder at prinsippet om medvirkning (plan- og bygningsloven, 2008; folkehelseloven, 2011) ikke ble fullt innfridd siden det kun var noen aktører som var involvert i planprosessen. Dermed er det mulig at nyttige erfaringer og kunnskaper om seniorers behov ikke ble tatt med i vurderingene.

Aktørenes opplevelse av samarbeidet mellom kommunen og frivillig sektor

Våre data viser at både den frivillige selv og sentrale aktører i frivilligheten opplever samarbeidet mellom kommunen og aktiviteten



FOTO: COLOURBOX

ulikt. Likevel hadde opplevelsen av samarbeidet og bemyndiggjørelsen (empowerment) stor betydning. Følgende sitater anskueliggjør variasjonen i oppfatninger når det gjelder samarbeidet mellom kommunen og frivillig sektor: En nøkkelinformant, leder av en frivillig organisasjon, hadde ikke selv vært involvert i kommunens planprosess og i utformingen av frivillighetsmeldingen. Denne informanten og de frivillige opplevde mangel på tilbakemeldinger og økonomisk støtte, noe som gav dem en følelse av ikke å bli sett.

„ (...) har ikke inntrykk av at de [kommu-

nen] støtter eller hjelper oss på noen måte. *(Leder av en humanitær frivillig organisasjon)*

En annen nøkkelperson, lederen av et seniorsenter, stilte seg spørrende til kommunens kunnskap om behovene i frivillighetsfeltet og tilbud som gis av ulike private aktører.

„ Jeg tror at kommunen vet ikke hva de har i det store og det hele, det er ikke så lett. *(Leder av et seniorsenter)*

Leder av frivilligsentralen, en sentral nøkkelperson i kommunen, har vært med på å utarbeide frivillighetsmeldingen. Vedkommende opplevde kommunen som lydhør, engasjert og fleksibel.

„ Samarbeidet fungerer godt, det er lett å ta kontakt. Kommunen er lydhør for endringer, fokusområder, behov (...). *(Leder av en frivilligsentral)*

Diakonen, en annen nøkkelinformant, etterlyste samarbeidet med kommunens frivillighetskoordinator.

„ Vi må ha et mer forpliktende samarbeid, få være med og tenke litt, få oss inn i tankefellesskapet sammen med NN (frivillighetskoordinator). Så kunne kommunen fått litt mer fra oss. *(Diakon)*

Vi så videre at likeverdig samarbeid mellom frivillig sektor og kommunen kan være et utgangspunkt for arbeidet med å legge til rette for at flere seniorer deltar i frivilligheten. Likeverdighet oppleves her som et viktig overordnet prinsipp i samarbeidet mellom frivillig og offentlig sektor (Frivillighet Norge og KS, 2013).

Basert på våre funn betrakter kommunedirektøren de frivillige aktørene (frivillig sektor) ikke alltid som likeverdige. Dette kan bidra til at mange frivillige ikke oppfatter seg som en likeverdig del av kommunens frivillighetsarbeid.

Inkludering av seniorer og deres forpliktende innsats i den lokale frivilligheten

Nøkkelpersonene gav uttrykk for at det finnes et mangfold av muligheter for seniorer som ønsker å delta i frivillig arbeid, at det finnes nok av muligheter for seniorer på det frivillige området. Dette brede spekteret av tilbud fremmer inkludering av frivillige og er i samsvar av Walkers prinsipper for meningsfylt aktivitet (NOU 2011:11, 2011).

En av nøkkelpersoner bekreftet at det finnes nok av muligheter i kommunen, men at den enkelte er selv ansvarlig for å initiere deltakelsen.

” Det finnes mange oppgaver, hvis man bare vil. (*Medlem i eldrerådet*)

Den samme tilbakemeldingen fikk vi av en diakon som refererte til tilbud kirken sto for, og av kommunens leder på seniorsenteret som refererte til tilbud som kommunen representerte:

” De har mange muligheter, hvis de vil gjøre en innsats i kirken her. (*Diakon*)

” Vi har mange frivillige arbeidsoppgaver på senteret. (*Leder av et seniorsenter*)

Inkludering i frivillighet er et bidrag til aktiv aldring definert som å legge til rette for at seniorer deltar aktivt i arbeid og samfunnsliv (Meld. St. 19, 2014–2015). Å legge til rette for å inkludere seniorer i frivillig arbeid er derfor grunnleggende i kommunal planlegging (Roland, 2014; Goth & Småland, 2014). Dokumentanalysen vår bekrefter at selv om kommunens frivillighetsmelding ikke inneholder konkrete tiltak for å sikre seniorers deltakelse, kan tiltakene i meldingen ha en indirekte effekt for denne gruppa. Eksempler på dette er nærmiljørekruttering og synliggjøring av muligheter for innsats i det lokale frivillighetslivet. Til tross for et variert tilbud av aktiviteter, opplever aktørene rekrutteringen som en

” *Til tross for et variert tilbud av aktiviteter, opplever aktørene rekrutteringen som en utfordring.*

utfordring. Manglende sosialt nettverk var én grunn, en annen kan være forpliktelsen ved å delta. Sistnevnte viser seg å være avtakende tendens. Disse endringene ble uttrykket på ulik måte. Diakonen beskrev endringen basert på lojalitetsendring:

” (...) det er vanskelig for de tradisjonelle medlemsorganisasjonene, frivilligheten har endret seg, lojaliteten til organisasjonene er ikke som før. (*Diakon*)

Rådgiveren derimot så årsaken i et langvarig forpliktende arbeidsliv:

” Mange har et arbeidsliv bak seg, ønsker ikke forpliktelser. Hvor motivert er du da? (*Kommuneansatt rådgiver med veiledningsoppgaver for kommende pensjonister*)

Lederen av frivilligheten antok at årsaken til endringen kan begrunnes med manglende lojalitet til den enkelte frivillige organisasjonen:

” Frivilligheten har endret seg, lojaliteten til organisasjonene er ikke hva den var før. Det er nok mer lettvtint frivillighet hvor det ikke er for mye krav. (*Leder av en frivilligsentral*)

Disse ulike erfaringer finner vi også i annen norsk forskning (Wollebæk & Sivesind, 2010), som viser at liknende utviklingstrekkene finnes i frivillig sektor for øvrig. Holdninger og motivasjon til forpliktelse i frivillig arbeid har endret seg. Det har ført til at «nye» frivillige seniorer ikke vil forplikte seg, og at det derfor er vanskeligere å rekruttere seniorer til orga-

nisasjonsarbeid (Wollebæk & Sivesind, 2010). Denne utfordringen må det derfor tas høyde for i utformingen av tiltak som kan få seniorer med i frivillig arbeid.

Frivillighet og sosiale nettverk

Frivillig arbeid gir tilgang til sosiale nettverk (Wollebæk & Sivesind, 2010; Meld. St. 39, 2007). Seniorenes deltakelse i frivillig arbeid gir dermed ikke bare en tilknytning til samfunnet, men kan også bidra til økt sosial nettverk, opplevelse av kontroll over eget liv og muligheten til å delta i samfunnslivet (Goth & Småland, 2014).

Aktiv deltakelse i frivillighetsarbeid kan være så mangt, spesielt for seniorer, fra å arrangere turgrupper, være leksehjelper til å jobbe med bevaring av gamle fartøyer (Roland, 2014; Goth & Småland, 2014). Leder av Frivilligsentralen i kommunen beskrev seniorenes deltakelse som styrking av sosial tilhørighet gjennom å møte likesinnede i en liknende situasjon.

” Frivillig innsats gir en følelse av å være en del av samfunnet (...) frivillighet skaper gruppetilhørighet. *(Leder av en frivilligsentral)*

Slike settinger fremmer følelsen av tilhørighet og opplevelse å være en aktiv del av en sosial sammenheng. Det er her sosial støtte fører til positive ringvirkninger, både fysisk og psykisk (Dalgard & Sørensen, i Mæland m. fl., 2009).

Det er langt fra alle som finner sin plass i frivilligheten. Folkehelsemeldingen ønsker her at det blir rettet oppmerksomheten mot enkelte grupper som kan være underrepresentert i frivillighet (Meld. St. nr. 34, 2013:169). Alle våre nøkkelinformanter opplevde at ensomheten er den største faktoren som preger seniorers liv, og at den mest sannsynlig inntreffer dersom senioren ikke lenger har et lokalt nettverk. Lederen av en lokal humanitær organisasjon så årsaken i manglende sosial nettverk i nærområdet.

” Vi får ikke tak i de ensomme (...). Det å være med i klubben får noen til å komme i begravelsen din (...). *(Leder for en lokal humanitær organisasjon)*

Nettverksbegrunnelsen ser vi også hos Fladmoe, Wollebæk & Sætrang (2015). Her går det fram at frivilligheten ikke fanger opp motiverte personer som mangler kunnskap, eller nettverk som fører til frivillig aktivitet. Forskning viser at frivillig innsats kan knyttes til sosiale ulikheter. Det er sosiale forskjeller mellom dem som deltar i organisasjonslivet og de som ikke gjør det (Johansen, Røsnæss & Rød, 2011).

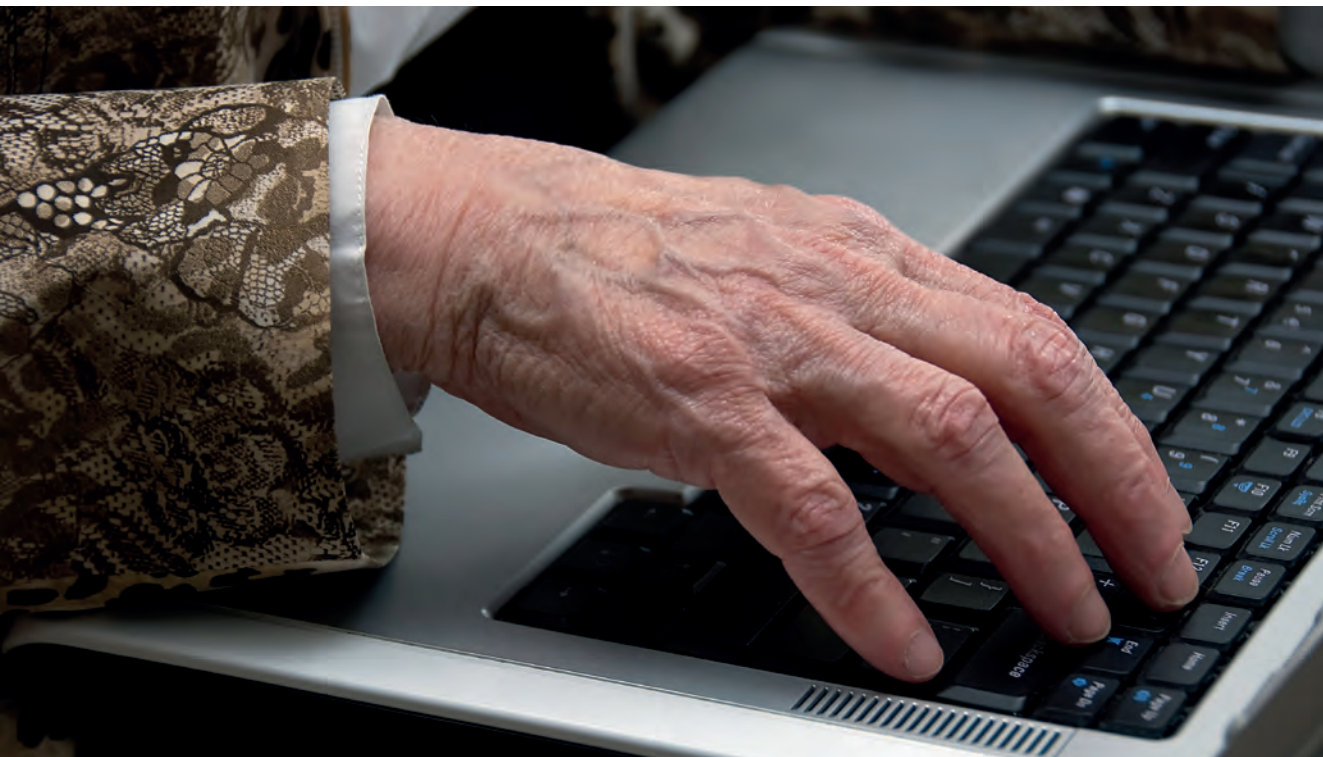
Utviklingstrekkene i frivillig sektor viser at det i større grad er ressurssterke personer som deltar i frivillig arbeid (Wollebæk & Sivesind, 2010), samt at rekruttering til frivillig arbeid ofte foregår gjennom uformelle nettverk (Solbjør, Ljunggren & Kleiven, 2014). Det kan derfor oppleves som en utfordring at organisasjoner rekrutterer skjevt, noe som i verste fall forsterker de sosiale forskjellene (Wollebæk & Sivesind, 2010).

Nettverksbegrunnelsen observerte vi hos flere informanter. Lederen av frivilligsentralen så utfordringen ikke bare blant ressursvake seniorer, men at dette også kan gjelde for mer ressurssterke personer.

” Det er mange ensomme blant senioren (...). Man skal være veldig oppegående for å lete opp steder hvor du kan være sosial. Du er i en rolle du ikke kjenner, ikke helt vet hvordan du skal gå for å finne veien (...). *(Leder av en frivilligsentral)*

Den kommuneansatte rådgiveren med veiledningsoppgaver for kommende pensjonister fokuserte mer på ressursvake seniorer som er usikker på egen mestringsevne.

” De som sliter med sosiale ting, de vil ikke søke seg til frivillighet – kanskje de tenker at frivillighet er veldig sosialt. *(Kommuneansatt rådgiver med veiledningsoppgaver for kommende pensjonister)*



Våre data indikerer at rekruttering til frivillig arbeid er avhengig av den enkelte seniors sosiale nettverk, og at seniorer uten sosialt nettverk i nærområdet er å betrakte som en sårbar gruppe. Liknende funn viser også rapporten *Betingelser for frivillig innsats* (Fladmoe, Wollebæk & Sætrang, 2015), som peker på at initiering av frivillig innsats i stor grad skjer gjennom personlige forespørslar, og at den frivilliges sosiale nettverk dermed er utslagsgivende for rekruttering.

Stort sosialt nettverk likestilles gjerne med å være «ressurssterk». Dette ser vi også i norsk forskning, som viser at innbyggere i Norge med høy utdanning og høy inntekt har en større sannsynlighet for å delta i frivillig arbeid enn resten av befolkningen (Meld. St. 39, 2007:71; Wollebæk & Sivesind, 2010). Forskning viser at samspillet mellom sosial kontekst og status har effekt på helse (Elstad, 2005; Goth & Småland, 2014; Ihle & Sudmann, 2014; Wollebæk & Sivesind, 2010).

Den enkelte seniors sosiale omgivelser har stor påvirkning på opplevd helse. J. Elstad beskriver det slik:

” En legger vekt på at mennesker er plassert i sosiale sammenhenger og i sosiale interaksjoner med andre mennesker, og at også denne siden ved tilværelsen kan ha helsemessige konsekvenser. (Elstad, 2005:29).

Sosial støtte og relasjoner til omverden anses som viktige faktorer for egenopplevd helse (Wilkinson & Marmot, 2003:22). For å holde på frivillige er motivasjon og organisering viktig, men livssituasjonen er avgjørende (Fladmoe et al. 2015). I tråd med samhandlingsreformens intensjoner må derfor kommunens planarbeid ta hensyn til de sosiale ulikhetene i befolkningen, og de ulike livssituasjonene gjennom livet.

Konklusjon

Plan- og bygningsloven viser at seniorenas deltakelse i frivillig arbeid bør være preget av medvirkning og tilrettelegging. Dette står derfor sentralt i både folkehelseplan og kommuneplan. I den undersøkte kommunen så vi at frivillighetspolitikk tilnærmet oppfyller disse kravene, og at de fleste aktørene opplever frivillighetsmeldingen som forankret i frivillig sektor. Enkelte sentrale aktører etterlyste medvirkning ved utformingen av tiltak som skal inkludere seniorer.

Medvirkning av frivillige (særlig seniorer) i utarbeiding av tiltak ble opplevd som mangelfull. Dersom frivillighetsmeldingen hadde blitt samkjørt med utviklingen av overordnede kommunale planer, kunne det ha sikret en helhetlig tilnærming i et folkehelseperspektiv.

På det individuelle planet så vi at seniorenas deltakelse i frivillig arbeid kan ha stor betydning for aktiv aldring. Frivillig innsats kobles til sosial støtte, gode relasjoner, bedre opplevd helse, samt kontroll over og innflytelse på egen hverdag. Det er derfor viktig å sette søkelys på seniorer som faller utenfor frivilligheten. Her så vi at disse ofte kjennetegnes med ingen eller lite sosialt nettverk. Årsakene til dette kan være mange, fra sykdom, frafall av partner og venner, til at barna har flyttet hjemmefra.

Å delta i frivillig innsats bidrar til å bygge sosialt nettverk og øker den sosiale kapitalen. Men for å komme inn i frivilligheten er vi avhengig av allerede å ha et sosialt nettverk. Frivillig sektor kan dermed være med på å forsterke sosiale ulikheter fordi inkludering og deltakelse i frivillig arbeid er basert på seniorenas eksisterende sosiale nettverk. Det kan føre til at seniorer uten sosialt nettverk ikke rekrutteres inn i frivillig arbeid. Skal kommunen motarbeide en slik ekskludering og sikre et likeverdig tilbud til alle seniorer, må dette tas høyde for i planarbeidet gjennom aktiv og reell medvirkning.

Studien konkluderer med at kommunen som ønsker å sikre økt andel seniorer i frivillig-

Frivillig arbeid gir mulighet for den enkelte til å utvide sitt sosiale nettverk, og er et bidrag til aktiv aldring.

heten bør inkludere seniorer og aktuelle frivillige organisasjoner i kommuneplanlegging og tiltaksutforming. Her må tiltakene inkludere seniorer uten sosial nettverk. I motsatt fall vil frivillig sektor bidra til å øke og forsterke de sosiale ulikhetene i denne aldersgruppa.

Nøkkelfunn

- Kommunens frivillighetsmelding er ikke fullt forankret i frivilligheten.
- Brukermedvirkning i kommunens planarbeid blir til en viss grad ikke etterlevd når det gjelder utarbeidelse og implementering av frivillighetsmeldingen.
- Seniorer ønsker i mindre grad enn tidligere å forplikte seg til frivillig arbeid.
- Frivillig arbeid må utformes og tilrettelegges for seniorenas engasjement og behov.
- Seniorer uten sosialt nettverk har større vansker med å bli rekruttert til og inkludert i frivillig arbeid.
- Frivillig arbeid gir mulighet for den enkelte til å utvide sitt sosiale nettverk, og er et bidrag til aktiv aldring.

Anerkjennelse

Forfatterne ønsker å takke kommunen som ga sitt samtykke for gjennomføring av studien, informantene som deltok i studien samt professor Moser og de anonyme fagfellene for viktige innspill og råd.

Forfatterbidrag

Forfattere forholder seg til Vancouver-avtalen om medforfatterskap. SH har vært prosjektleder. Hun har utformet til prosjektet og innsamlet data under veiledning av USG. Data ble analysert i felleskap. Begge forfattere har vært involvert i skriving av selve artikkelen og er sidestilte forfattere.

LITTERATUR

- Amdam, R.** (2011). *Planlegging og prosessleing. Korleis lykkast i utviklingsarbeid*. Oslo: Samlaget.
- Axelsson, R. og Axelsson, S. B.** (red.) (2007). *Folkhälsa i samverkan mellom professioner, organisationer og samhällssektorer*. Lund: Studentlitteratur.
- Den norske legeförening** (2001). *Når du blir gammel – og ingen vil ha deg*. Hentet den 15.12.2015 fra www.legeföreningen.no/index.db2?id=5178 (19.11.2001).
- Elstad, J. I.** (2005). *Sosioøkonomiske ulikheter i helse. Teorier og forklaringer*. Oslo: Sosial- og helsedirektoratet.
- Fladmoe, A., Wollebæk, D. & Sætrang, S.** (2015). *Betingelser for frivillig innsats – motivasjon og kontekst. Rapport – Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor*. Hentet sist 10.12.2015 fra <http://www.sivilsamfunn.no/Info/Aktuelt/Betingelser-for-frivillig-innsats>.
- Folkehelseloven** (2011). *Lov om folkehelse. Lov 2011-06-24*. Hentet 20.12.2014 fra www.lovdata.no.
- Frivillighet Norge** (2014). *Frivillighetsbarometeret 2014*. Hentet sist 1.12.15 fra http://www.frivillighetnorge.no/no/frivillighetspolitikk/forskning_pa_frivillighet/Frivillighetsbarometeret+2014.b7C_wtjGYU.ips.
- Frivillighet Norge & KS** (2013). *Plattform for samspill og samarbeid mellom frivillig og kommunal sektor 2013–2015*. Oslo: Frivillighet Norge og KS. Hentet 10.3.2015 fra <http://www.ks.no/tema/Samfunn-ogdemokrati/Folkevalgtportalen/Kultur-og-frivillighet/>.
- Goth, U. S.** (2014). *Migrasjonshelse. I U.S. Goth, Folkehelse i et norsk perspektiv*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Goth, U.S. & Småland E.** (2014). *The Role of Civic Engagement for Men's Health and well-being in Norway – A Contribution to Public Health. International Journal of Environmental Research and Public Health*. 11 (6): 6375–6387. doi:10.3390/ijerph110606375.
- Goth, U.S. & Småland E.** (2013). *Civic engagement and social capital in ship preservation work in Norway. Nordic Journal of Social Research* (4):139–162.
- Helse- og omsorgsdepartementet** (2015). *Nasjonal strategi for frivillig arbeid på helse- og omsorgsfeltet 2015–2020*. Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet.
- Ihle, R. & Sudmann, T.** (2014). *Sosiale ulikheter i helse. I: Goth, U.S. (red.) Folkehelse i et norsk perspektiv*. (4): 65–91. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Johansen, R. & Rønæss, E. & Rød, E. E.** (2011). *Styrket sosialt nettverk for eldre: evalueringsrapport*. Rapport. Hentet 20.2.15 fra <http://brage.bibsys.no/xmlui/handle/11250/149128>
- Jacobsen, D.I.** (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser?* Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Kvale, S.** (2005). *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Malterud, K.** (2003). *Kvalitative metoder i medisinsk forskning: En innføring* (2. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Meld. St. 19** (2014–2015). *Folkehelsemeldingen. Mestring og muligheter 2014–2015*. Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet.
- Meld. St. 34** (2013). *Folkehelsemeldingen. God helse – felles ansvar 2012–2013* Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet.
- Meld. St. 47** (2008–2009). *Samhandlingsreformen, rett behandling – på rett sted – til rett tid*. Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet.
- Meld. St. 39** (2007). *Frivillighet for alle. Oslo 2006–2007*. Oslo: Kultur- og Kirkedepartementet.
- Mæland, J. G., Elstad, J. I., Næss, Ø. & Westin, S** (2009): *Sosial epidemiologi. Sosiale årsaker til sykdom og helse-svikt*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- NOU 2011:11** (2011) *Innovasjon i omsorg*. Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet.
- Patton, M.Q.** (2002). *Qualitative Research & Evaluations Methods*. Thousand Oaks, London: Sage Publications.
- Plan- og bygningsloven** (2008). *Lov om planlegging og byggesaksbehandling*. Hentet 30.3.15 fra www.lovdata.no.
- Putnam, R.D.** (2000). *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.
- Repstad, P.** (1998). *Mellom nærhet og distanse. Kvalitative metoder i samfunnsfag*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Roland, G.H.** (2014). *Frivillighet. I: Goth, U.S. Folkehelse i et norsk perspektiv*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Sivesind, K. H.** (2005). *Seniorers deltakelse i frivillig arbeid. Betydningen av alder og livssituasjon*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning. Hentet 20.4.2015 fra <http://www.samfunnsforskning.no/Publikasjoner/Andre-rapporter/2005/2005-011>.
- Solbjør, M., Ljunggren, B. & Kleiven, H. H.** (2014). *Samarbeid mellom frivillig sektor og kommunale tjenester på pleie- og omsorgsfeltet. En kvalitativ studie. Nordisk tidsskrift*. Hentet 15.12.2014 fra <http://septentrio.uit.no/index.php/helseforsk/article/view/3009>.
- Stang, I.** (2009). *Being in the same boat*. Doktorgradsavhandling. Universitetet i Bergen.
- Stang, I.** (2003). *Bemyndigelse. En innføring i begrepet og «empowermenttenkningens» relevans for ansatte i velferdsstaten*. I: Hauge, H.A. & Mittelmark, M. B. (red). *Helsefremmende arbeid i en brytningstid: fra monolog til dialog*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Statistisk sentralbyrå** (2015). *Befolkningsframskrivinger, 2014–2100*. Hentet 30.01.2015 fra <http://www.ssb.no/befolkning/statistikker/folkfram/aar/2014-06-17>.
- Stephoe A., Shankar, A., Demakakos, P. & Wardle, J.** (2013) *Social isolation, loneliness, and all-cause mortality in older men and women*. Hentet 20.2.2015 fra <http://www.pnas.org/content/110/15/5797.full>.
- Sund, E.R.** (2010). *Sosial kapital – teorier og perspektiver*. IS-1797. Oslo: Helsedirektoratet. Hentet den 12.12.2015 fra <https://helsedirektoratet.no/Lists/Publikasjoner/Attachments/316/Sosial-kapital-teorier-og-perspektiver-en-kunnskapsoversikt-med-vekt-pa-folkehelse-IS-1797.pdf>.
- Whitehead, M., & Dahlgren, G.** (2013): *Concepts and principles for tackling social inequities in health: Levelling up Part 1*. World Health Organization: *Studies on social and economic determinants of population health* (2). Hentet 1.4.20 fra http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0010/74737/E89383.pdf.
- Wilkinson, RG & Marmot, M.** (2003). *Social determinants of health. The solid facts*. Danmark: World Health Organization.
- Wollebæk, D. & Seegard, S. B.** (red.) (2011). *Sosial kapital i Norge*. Oslo: Cappelen Damm.
- Wollebæk, D. & Sivesind, K. H.** (2010). *Fra folkebevegelse til filantropi? Frivillig innsats i Norge 1997–2009*. Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.

BRUK AV FOLKE- AVSTEMNINGER OG INNBYGGER- UNDERSØKELSER I KOMMUNEREFORMEN



Alf-Inge Jansen dr.philos., professor emeritus, Universitetet i Bergen

Bjarne Jensen professor i offentlig økonomi

ARTIKKELEN ER FAGFELLEVDERT

Temaet for denne artikkelen er uenigheten om den betydningen befolkningen i kommunene skal ha når det gjelder avgjørelsen om deres kommune fortsatt skal være en egen kommune eller skal slås sammen med en eller flere nabokommuner.

Denne konflikten blir nå stadig klarere. Spørsmål som det strides om er: Bør kommunens innbyggere få delta ved at det avholdes folkeavstemning, bør folkeavstemninger kunne erstattes av innbyggerundersøkelser, hvilken vekt bør tillegges innbyggernes standpunkt?

Uenigheten i disse spørsmålene markeres

nå også ved at regjeringen og regjeringspartiene – med delvis tilslutning fra støttepartiene Kristelig Folkeparti og Venstre – markerer en tydeligere vilje til å ta i bruk press og tvang overfor kommunene. Denne utviklingen kommer til uttrykk på flere måter, blant annet ved «nedsnakking» og direkte motstand mot å ta i bruk folkeavstemninger.





Fra starten av var kommune-oppdeling et spørsmål der datidens velgere hadde forslagsrett, stemmerett og medbestemmelsesrett.

Gammel tradisjon

I Norge er det 180 års tradisjon for at velgerne deltar i bestemmelsen av den geografiske inndelingen av sin egen kommune. Formannskapslovene av 1837 gav hjemmelen for egne styringsorganer i formannskapsdistrikter på landet¹ og i kjøpstedene som skulle bestyre «Districternes og Kjøbstædernes almindelige Commune-Anliggender». De nye styringsorganene var formannskapet og representantskapet (kommunestyret). Det var «Indvaanere», som var stemmeberettiget etter Grunnloven, og i tillegg var innført i mann-tallet, som ved to separate valg stemte inn henholdsvis formenn og representantskaps-medlemmer.²

Når det gjaldt den geografiske inndelingen av de nye kommunene, oppstod det under fastsettingen av grensene diskusjon og problemer. Særlig gjaldt dette for fastsettingen av grensene for mange av formannskapsdistriktene på landet.³ Fra tiden før 1837 var det i virksomhet mange særkommuner med til dels andre grenser enn de nye kommunene.⁴ For sitt arbeid med å forenkle og standardisere lokalstyrets organisering, valgte Stortinget å holde fast på at både prestegjeldet og sognet kunne

¹ Fra 1863 offisielt kalt herredskommuner.

² I 1896 ble det fastsatt at formannskapets medlemmer skulle velges av og blant herreds-/bystyrets medlemmer (Velgere, valgordning og valgte. NOU 2001: 3, s.33)

³ Om fastsettingen av grensene for kjøpstedene og ladestedene, se det store registreringsarbeidet utført av Statistisk Sentralbyrå. Dag Juvkam: Historisk oversikt over endringer i kommune- og fylkesinndelingen. SSB 1999 ; Thorsnæs, 1992: 362–363; Jensen og Jansen, 2016: 36–39.

⁴ Mange slike var i virksomhet også etter 1837, for eksempel brannkommuner, tinglagskommuner og veikommuner.

være standard for den geografiske inndelingen av de nye kommunene. Dette kom til uttrykk også ved at både formenn og representanter skulle velges sognevis, og ved bestemmelsen om at saker som bare angikk ett sogn skulle behandles og bestemmes av dette sognets formenn og representanter.

Det er også grunn til å peke på at paragraf 1 i formannskapsloven for landkommunene gir åpning for løsninger som er annerledes enn de verdier og interesser som ble fremmet gjennom eneveldets organisering av lokalstyret. Denne første paragrafen i loven kan forstås som uttrykk for et kompromiss mellom ulike hensyn som lovgiverne la vekt på. Lovgiverne søkte forenkling og standardisering, og gjorde det ved å velge prestegjeldet og sognet – inndelingsenheter som befolkningen var kjent med og som ved fattigkommisjonen og skolekommisjonen representerte datidens dominerende kommunale virksomhetsområder – som standarder for de kommunale inndelingsenhetene. Dette valget kan også forstås som et ønske fra lovgivernes side om å legge vekt på å imøtekomme innvånerens forståelse og opplevelse av *tilhørighet i sin kommune*. Problemstillingen da var ikke kommunesammenslutninger, men *oppdeling* av kommuner som var inndelt etter grensene for store prestegjeld som kunne være uhenksomme for løsningen av *kommunale* oppgaver. I den innledende paragrafen i loven blir en løsning angitt som det å dele prestegjeld inn i flere mindre formannskapsdistrikter. Lovgiverne gikk så langt at de åpnet for at ett eller flere sogn som lå i samme amt, men i ulike tinglag, kunne bli eget formannskapsdistrikt (kommune), dersom flertallet av de stemmeberettigede innvånerne som var innført i manntallet stemte for et slikt forslag.⁵ Fra starten av var *kommuneoppdeling* slik et spørsmål der datidens velgere hadde forslagsrett, stemmerett og medbestemmelsesrett. Ut fra i hovedsak lokale forutsetninger, behov og ønsker ble antallet kommuner økt fra 392 i 1837/38 til 747 i 1931⁶. Dette ble det høyeste antall kommuner i norsk historie.

I Norge er det 180 års tradisjon for at velgerne deltar i bestemmelsen av den geografiske inndelingen av sin egen kommune.

Fra 747 til 443 kommuner

Reduksjonen av antallet kommuner ble startet under Quisling-regjeringen: Med tvang slo denne regjeringen i 1943 og 1944 sammen seks kommuner til tre.⁷ I tiårene etter krigen – under det store kommunale hamskiftet fram til midt på 1970-tallet – ble antallet kommuner redusert til 443. Senere synes det som det etter hvert ble etablert den hovedlinjen at dersom innbyggerne reiste ønske om det, ble det avholdt folkeavstemming i spørsmål om kommunesammenslutning. Full oversikt har vi imidlertid bare for perioden etter 1987. Fra 1987 til 2013 er 41 kommuner sammenslått til 15 kommuner. I alle disse kommunene er det avholdt folkeavstemninger dersom det har vært usikkerhet om innbyggernes standpunkt til sammenslåingene.⁸ Det har derfor vært praksis å avholde folkeavstemning der-

⁵ Forslaget måtte være innlevert til fogden av noen av dem som kunne stemme, og avstemningen ville skje på det vanlige skattetinget under ledelse av fogden (jf. paragrafene 1 og 3 i loven).

⁶ Svært ofte oppgis det i offentlige utredninger og forskningsrapporter og også i Store norske leksikon at antall kommuner var 747 allerede i 1930. Det er feil. Dette «all time» høye kommuneantallet oppnådde vi først i 1931 da Ski ble utskilt fra Kråkstad herred.

⁷ De første sammenslutninger av kommuner med tvang fra staten kom med Quisling-regjeringen i 1943 og -44. Det gjaldt Jeløy, Høllen og Sogndalstrand som ble lagt inn i henholdsvis Moss, Vestby og Sokndal. Da var spørsmål om folkeavstemning naturlig nok ikke tema.

⁸ Det er tre unntak. I Bodø (42.644 innbyggere), Harstad (23.640) og Inderøy (5906) ble det ikke avholdt folkeavstemning, mens det i de små kommunene Skjærstad (1131) som ble sammenslått med Bodø, Bjarkøy (455) med Harstad og Mosvik (811) med Inderøy ble avholdt folkeavstemning. I disse tre småkommunene var det stor usikkerhet om resultatet. I de store kommunene var det ikke tvil, og derfor ikke behov for folkeavstemning for å avklare innbyggernes standpunkt.



Stortinget ber regjeringen legge til grunn at framtidige endringer i kommunestrukturen ikke skal omfatte kommuner der kommunestyret eller innbyggerne i en folkeavstemning har gått mot kommunesammenslåing.

som kommunestyrets flertall har gått inn for sammenslutning med en annen kommune og det samtidig har vært usikkerhet om innbyggernes holdning til spørsmålet. Kommunenes endelige standpunkt har så blitt det resultatet den rådgivende folkeavstemningen har gitt. Dette er i tråd med den prosedyren inndelingsloven fastsetter:

«Kommunestyret bør innhente innbyggerane sine synspunkt på forslag til grensendring. Høyringa kan skje ved folkerøysting, opinionsundersøking, spørjeundersøking, møte eller på annan måte.»⁹

Selv om inndelingsloven åpner for å ta i bruk ulike måter å «høre» innbyggernes synspunkter på, har praksis vært at prosessen i kommunene avsluttes med en folkeavstemning hvis kommunestyrets flertall anbefaler sammenslutning med en annen kommune. Ved kommunesammenslutningene rett før

og rett etter 1990 knyttet til utvidelse av inneklemt bykommuner (Arendal, Larvik, Tønsberg, Horten, Fredrikstad, Sarpsborg, Hamar og Hammerfest) ble denne praksis fulgt ved vurderingen av kommunesammenslutninger. Da gikk imidlertid spørsmålet videre til Stortinget, selv om flertallet av innbyggerne i omegnskommunene hadde sagt nei i folkeavstemning. Stortinget vedtok sammenslutninger selv om det var flertall imot i berørte kommuner. Det var erfaringene fra disse prosessene og motstanden mot forslaget om en minste kommunesammenslutning på 5000 innbyggere som utløste «frivillighetsvedtaket» i Stortinget. Det ble vedtatt av Stortinget 1. juni 1995 og lyder:

«Stortinget ber regjeringen legge til grunn at framtidige endringer i kommunestrukturen ikke skal omfatte kommuner der kommunestyret eller innbyggerne i en folkeavstemning har gått mot kommunesammenslåing.»

I alle tilfeller, etter Stortingets frivillighetsvedtak hvor det har vært tvil om resultatet og kommunestyret har anbefalt sammenslåing,

⁹ Lov om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (inndelingslova) av 2001, paragraf 10.

har spørsmålet deretter blitt forelagt innbyggerne i en rådgivende folkeavstemning. Der folkeflertallet har sagt nei i en av kommunene, er så sammenslutningen blitt avvist. Dette har vært tilfelle i 14 kommuner. Der flertallet har sagt ja eller hvor det ikke var tvil om resultatet, har resultatet blitt sammenslutning. Etter 1995 dreier dette seg om 14 kommuner.

Regjeringen Solbergs vegring mot bruk av folkeavstemninger

I sin regjeringsplattform skriver Regjeringen Solberg at den vil gjennomføre en kommune-reform med det mål at større og mer robuste kommuner kan få større oppgaver og ta mer ansvar. Sammenslåing av kommuner er derfor blitt hovedpunktet i regjeringens kommunereform. Kommunal- og moderniseringsminister Jan Tore Sanner leder arbeidet med reformprosjektet. Han har i dette arbeidet stått fram som en som tviler på at det er hensiktsmessig for kommunene å ta i bruk folkeavstemning for å avklare folkemeningen om eller innbyggernes standpunkt til en foreslått kommunesammenslåing. I stedet har statsråden aktivt fremmet bruken av det som blir kalt innbyggerundersøkelser.

I en pressemelding *Nytt verktøy for høring av innbyggerne i kommunereformen*, datert 25.2.2015, skriver Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) at departementet har fått laget en innbyggerundersøkelse til bruk ved kommunesammenslåing og at den inneholder blant annet spørsmål om sammenslåingsalternativer og hva som er viktig for innbyggerne i reformarbeidet. Ifølge pressemeldingen sier statsråd Sanner blant annet: «Kommunereformen handler om hvordan vi kan skape bedre velferdstjenester, og da er det viktig å involvere innbyggerne.» Han slår fast: «Med dette verktøyet kan kommunene høre hva som er viktig for innbyggerne i arbeidet med kommunereformen.» Statsråden konkluderer slik: «Dette vil gi kommunestyrene et bedre beslutningsgrunnlag enn det som er mulig i en rådgivende folkeavstemning.» (KMDs pressemelding av 25.0.2016).¹⁰

Statsråd Sanners uttalelser og vurderinger reflekterer en markert forskyvning i det som har vært kommunereformens begrunnelse.

Statsråd Sanners uttalelser og vurderinger reflekterer en markert forskyvning i det som har vært kommunereformens begrunnelse. I regjeringsplattformen så vel som i KMDs mandat til det departementsoppnevnte ekspertutvalget (Vabo-utvalget) var en hovedbjelke i regjeringens begrunnelse at dens kommunereform skulle sikre «levende lokaldemokrati» og «styrke lokaldemokratiet». Det skulle blant annet oppnås ved å redusere Fylkesmannens makt overfor kommunene. Større og robuste kommuner skulle få større handlingsrom og myndighet. Det heter for eksempel at regjeringen vil legge til rette for mer lokal tilpasning av arealpolitikken. Denne pressemeldingen markerer derimot, som regjeringens stortingsmelding,¹¹ at det er velferdsoppgavene slik staten vil definere dem som vil være hoveddelen av de oppgavene som vil bli overført til «større og mer robuste kommuner». Denne forskyvningen og skiftningen i vektleggingen av reformens mål og begrunnelse – med medfølgende uklarhet og usikkerhet – har fra den ble lansert kjennetegnet regjeringens prosjekt for kommunesammenslåing.

I pressemeldingen som det vises til ovenfor markeres vektleggingen av kommunens oppgaver som velferdskommuner – som produsent av velferdstjenester. Med understrekningen av disse oppgavene framstår det som logisk at det er viktig med informasjon om innbyggernes syn på behovene for slike tjenester.

¹⁰ Flere av statsråd Sanners uttalelser og vurderinger som inngår i denne pressemeldingen gjentas i pressemeldingen av 24.6.2015 i anledning departementets rammeavtale for gjennomføring av innbyggerundersøkelser med Opinion AS.

¹¹ Meld. St. 14 (2014-2015), *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner*.

Konsekvensen er imidlertid at vektleggingen av lokaldemokrati og av innbyggerne som borgere med makt og rett til å påvirke utformingen av den styringsordningen de vil være underlagt, skyves i bakgrunnen. Det er rollen til innbyggerne som mottakere av tjenester, ikke som myndige borgere, som dermed aktivt fremmes. Med dette bryter Kommunal- og moderniseringsdepartementet under ledelse av statsråd Sanner med den snart 40-årige hovedlinja som har gått ut på å bruke folkeavstemninger i kommuner der det oppfattes å være et klart nei-flertall eller oppfattes å være usikkerhet om utfallet dersom det ble avholdt folkeavstemning.

For å gripe hvordan Solberg-regjeringens kommunereform nå drives fram og søkes gjennomført, er det avgjørende at vi erkjenner at folkeavstemninger gir velgerne makt, også på den måten at denne makten reduserer eller stenger for andres maktutøvelse. I denne sammenheng merker vi oss at det blant fylkesmenene, som av regjeringen er blitt tillagt ansvar for å drive fram viktige prosesser i sammenslåingsprosjektet, er flere som aktivt og uttalt har støttet regjeringens nye linje. Det er også grunn til å peke på at folkeavstemninger også gir velgerne større makt på bekostning av dem som er valgt som medlemmer av kommunestyrene. Ved å unngå at det gjennomføres folkeavstemninger fratras velgerne denne muligheten, og makten overføres til kommunestyrene. Mange kan nok ha blitt overrasket over at noen av våre fremste folkevalgte både i Stortinget og i kommunestyre så vel som sittende ordførere i stedet for å forsvare en over lengre tid etablert praksis, øker sin egen makt ved å følge Solberg-regjeringens nye politiske linje.¹²

Hvem «snakker ned» folkeavstemninger og prioriterer innbyggerundersøkelser?

Blant de politiske partiene er det først og fremst regjeringspartiene og deres talspersoner som offentlig har tilkjennegitt vurderinger og standpunkt når det gjelder bruken

av folkeavstemninger og innbyggerundersøkelser for å avklare folkemeningen om kommunesammenslåingsforslag. De får til en viss grad støtte i sine vurderinger fra partiene Kristelig Folkeparti og Venstre. Høyre er det partiet som på sentralt nivå sterkest har markert motstand mot folkeavstemninger. Fra Høyres Hovedorganisasjon, der kommunal- og moderniseringsminister Jan Tore Sanner er 1. nestleder, ble det sendt et eget brev, datert 4. februar 2015, til Høyres ordførere, varaordførere og gruppeledere, byrådsledere, byrådsmedlemmer, m. fl. der det blant annet hevdtes at «for oss blir det viktig å ha de gode argumentene – og alternativene – når det lokalt kommer interpellasjoner/forslag om dette [*folkeavstemninger*, vår merknad].» Det heter videre: «Vi har derfor utarbeidet et notat som inneholder en rekke gode argumenter for hvorfor lokale folkeavstemninger i dette spørsmålet ikke er noen god ide.»

Det vedlagte notatet har tittelen *Argumenter mot folkeavstemninger ifm. kommunereformen*. Her står det blant annet at folkeavstemninger i denne typen spørsmål kan føre til at det blir tatt en beslutning som ikke er kunnskapsbasert. For de kommunene som ønsker å få et bedre beslutningsgrunnlag, anbefales innbyggerundersøkelser. Vi merker oss at det som skrives i vedlegget til dette brevet langt på vei er det samme som står i pressemeldingen av 25.2.2015 fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD).¹³ Høyres Hovedorganisasjon går imidlertid

¹² Den kanskje hittil mest iøynefallende holdning til bruk av folkeavstemninger og lokalt folkestyre i anledning avgjørelse om kommunesammenslåing de siste årene, er trolig måten Stokke og Andebu kommuner i ekspressfart vedtok kommunesammenslutning på. Ved kommunestyrevalget i 2011 var nedlegging av Stokke eller Andebu som egne kommuner ikke noe tema. Likevel nektet kommunestyrene å holde rådgivende folkeavstemninger. Regjeringen godkjente vedtakene rett før nytt kommunevalg. Det ble påberopt at dette var i samsvar med innbyggernes mening basert på meget enkle spørreundersøkelser. De to ordførerne, Erlend Larsen i Stokke og Bjarne Sommerstad i Andebu, gikk i spissen for å forsvare at velgerne slik ble fratatt muligheten til å ta standpunkt før kommunevalg og ved folkeavstemning etter at kommunestyret hadde gjort vedtak.

lenger i å svekke det karakteristiske ved folkeavstemningen. Det heter i anbefalingen av innbyggerundersøkelser at «Da kan man få vite mer om innbyggernes forventninger til kommunen i fremtiden enn kun et ja/nei-svar på et konkret alternativ. Man kan for eksempel få vite om innbyggerne foretrekker å slå seg sammen med ingen, én av eller tre av nabokommunene.» Her anbefales det at Høyres representanter i lokalpolitikken bryter med det som Tor Bjørklund i sin kronikk i Aftenposten 3.5.2016 framhever som en veletablert tradisjon som gjelder for folkeavstemninger – «to grovt tilhugde alternativer: ja eller nei». Høyres Hovedorganisasjons anbefalinger og utarbeidelse av dette notatet, sammen med kjennetegn ved uttalelser og pressemeldinger fra statsråd Sanner, gjør at vi slutter oss til innholdet i professor Bjørklunds underfundige formulering: «Jo flere alternativer, desto større tolkningsproblemer. En kynisk tanke kunne være at avstemningene med mange alternativer er en velegnet strategi for å umyndiggjøre folkeavstemningen, og dermed spille ballen over til kommunestyret. Jeg tviler på om det er tilfelle.» (Bjørklund, 2016)

Det andre regjeringspartiet, Fremskrittspartiet, har i sitt program et klart standpunkt i favør av folkeavstemninger.¹⁴ I partiets handlingsprogram for 2013–2017 står det: «Vi ønsker et system der folket gjennom folkeavstemninger med simpelt flertall får direkte beslutningsrett. I partiets prinsippprogram står det: «Våre representanter skal alltid følge resultatet av en folkeavstemning.»

Også i politikken, og kanskje særlig der, gjelder det at prinsipper teller, men handlinger avgjør. Det er praksis som viser hvor partiet står og hvilke verdier det representerer. I et intervju med lederen av Stortingets kommunalkomite, Frps kommunalpolitiske talsperson, Helge André Njåstad, slår han fast at prinsippprogrammet ikke gjelder i spørsmålet om kommunesammenslåinger: «Folk skal bestemme masse, men når det gjeld kommunestruktur er det Stortinget som avgjør.» (Klassekampen, 31.3.2016) Her er derfor Frp

på linje med kommunalminister Sanner som senest på Høyres landsmøte – ifølge Aftenposten – igjen åpnet for bruk av tvang for å få gjennomført kommunesammenslåing.

Klassekampen intervjuet ved samme anledning de to stortingsrepresentantene som er kommunalpolitiske talspersoner for hvert av Regjeringen Solbergs to støttepartier. Venstres André Skjelstad uttaler at han ikke vil komme med noe sentralt direktiv når det gjelder folkeavstemninger: «Det er lokalpolitikarane som må finne ut av korleis dei vil tolke ei folkerøysting – det er dei som er valde.» (Klassekampen, 31.3.2016). Kristelig Folkepartis Geir Toskedal uttaler seg klart mer negativt til folkeavstemninger: «KrF meiner at folkerøystingar er eit lovleg, demokratisk verkemiddel, men innbyggjarundersøkingar har vel vist seg å vere betre.» (Klassekampen, 31.3.2016) Toskedal gir her til kjenne en vurdering av folkeavstemninger og innbyggerundersøkelser som er på linje med de vurderingene som ble gjort gjeldende i ovennevnte brev til Høyres kommunestyrepraesentanter og i statsråd Sanners uttalelser i pressemeldingene fra KMD. Stortingsrepresentant Toskedals vurdering lyder ellers som et ekko av de vurderingene om folkeavstemninger og innbyggerundersøkelser som er blitt framsatt av enkelte forskere og medarbeidere ved institutter for anvendt forskning så vel som ved ymse konsulentfirmaer. Som eksempel, og som en særlig aktiv representant for denne gruppen aktører, er det naturlig å vise til forsker ved Telemarksforskning, Bent Brandtzæg. Han var medlem av Regjeringen Solbergs ekspertutvalg for sammenslåing av kommunene, og

¹³ Brevet er imidlertid datert tre uker før den første pressemeldingen fra KMD. Det tyder på at brevet og den vedlagte argumentsiden ble skrevet først. Kanskje denne argumentasjonen ble startet og først utarbeidet i Høyres Hus?

¹⁴ Fra starten stilte Anders Langes Parti – senere Fremskrittspartiet – krav om folkeavstemning i enkeltsaker, og partiet ville grunnlovsfeste adgangen til forskjellige typer folkeavstemninger: «Ingen andre norske partier har viet folkeavstemning så stor plass i sine partiprogrammer.» (Bjørklund, 1997: 49).

han har ledet mange av Telemarksforskingens utredninger om sammenslåing av kommuner over store deler av landet.¹⁵

Brandtzægs vurdering er at folkeavstemninger ikke alltid nødvendigvis representerer folkeviljen i en kommune og etter folkeavstemningen i kommunene Rissa og Leksvik utdyper han dette blant annet ved følgende uttalelse i avisa Klassekampen 26. september 2015: «Gjennom en spørreundersøkelse kan man hente ut et mer representativt utvalg av innbyggere enn gjennom en folkeavstemning. Dermed har du stor sannsynlighet for at du dekker folket, sier Brandtzæg.» I folkeavstemninger derimot er Brandtzæg redd vi ender opp med å få et resultat som gir et skjevt bilde av hva innbyggerne står for, for eksempel dersom det mobiliseres mye fra den ene sida i forkant, og om det er lav valgdeltakelse. «Da er kanskje ikke avstemninga et uttrykk for folkemeninga, sier han til avisa.»¹⁶

Bakgrunnen for Brandtzægs uttalelser var blant annet at folkeavstemningene i Rissa og Leksvik gav et annet resultat enn det som framkom ved brukerundersøkelsen som i disse kommunene var utført av Telemarksforskning. En god grunn til å feste seg ved forsker Brandtzægs offentlige uttalelser og vurderinger av verdien av folkeavstemninger og spørreundersøkelser som midler til å få fram «hva innbyggerne står for» er at han har deltatt i så mange faser og roller i regjeringens kommunesammenslåingsprosjekt. Blant disse er at han er en av dem som i næringsøyemed overfor en lang rekke kommuner i de fleste landsdeler har solgt inn og gjennomført bruken av spørreundersøkelser. Dette er selvfølgelig legitimt, men det er ikke bare politikernes oppfatninger og praksis som har betydning og konsekvenser. Vurderingene og begrunnelsene så vel som den empiriske atferden til de forskerne som har utredet sammenslåingsalternativer og i den sammenheng har anvendt og gjennomført ulike typer spørreundersøkelser, er av stor interesse. Ikke minst er det av interesse – som når det gjelder politikerne og de politiske partiene – å klarlegge betydningen av

at disse forskerne så klart prioriterer spørreundersøkelser framfor folkeavstemninger som middel til å få fram innbyggernes standpunkt. Vi starter med å foreta en mer systematisk sammenlikning av resultater fra folkeavstemninger og innbyggerundersøkelser.¹⁷

Sammenligning av resultater fra folkeavstemninger og innbyggerundersøkelser

I forbindelse med kommunevalget 14. september 2015 holdt i alt 14 kommuner folkeavstemning om kommunesammenslutning. Ti av disse kommunene hadde i første halvår 2015 allerede gjennomført innbyggerundersøkelser med en spørreundersøkelse til et utvalg av innbyggerne i kommunen. Hovedspørsmålet var om innbyggerne ønsket at kommunen skulle slå seg sammen med nabokommunen/nabokommuner. I tabellen på neste side er resultatene fra folkeavstemningene sammenlignet med tilsvarende resultater i innbyggerundersøkelsen i disse ti kommunene. I spørreundersøkelsene og folkeavstemningene i disse ti kommunene var det klare ja- og nei-alternativer. Dataene fra folkeavstemningene og innbyggerundersøkelsen er hentet fra de angjeldende kommuners hjemmesider eller ved innhenting av informasjon fra rådmannen i de aktuelle kommunene. De fleste innbyggerundersøkelser er gjennomført av Telemarksforskning og Scentio Research Norge.

Resultatene viser svært store avvik mellom

¹⁵ Blant de utredningsoppdragene som Brandtzæg har ledet om bestemte kommuner og de alternativene disse er stilt overfor, er en rekke utredninger vedrørende alternativene for kommuner i Sogn. For en kortfattet vurdering av karakteristiske trekk ved disse utredningene, se Jansen og Jensen, 2016: 331–333.

¹⁶ Se også <http://www.nrk.no/trondelag/folkeavstemninger-viser-ikke-alltid-folkeviljen-1.125743> (3.2.2016).

¹⁷ Vi legger til grunn at det som i forbindelse med regjeringens kommunereform refereres til som innbyggerundersøkelser i det vesentlige er spørreundersøkelser blant innbyggerne. Utformingen av dem har variert, og ofte har det instituttet som har hatt ansvaret for undersøkelsen benyttet et eget meningsmålingsfirma til å foreta intervjuene. Telefonintervjuer har vært det vanlige.

Resultatene ved folkeavstemningene sammenliknet med resultatene fra spørreundersøkelsene i spørsmål om kommunesammenslutning. Prosentandeler

KOMMUNE	NEI FAS ¹⁹	NEI SPU ²⁰	DIFFERANSE	JA FAS	JA SPU	DIFFERANSE
DØNNA	70	34	36	30	66	-36
HERØY	80	46	34	20	54	-34
LEIRFJORD	72	42	30	28	58	-30
LEKSVIK	50	41	9	50	59	-9
RISSA	37	29	8	63	71	-8
RE	55	52	3	45	48	-3
LUNNER	53	32	21	47	68	-21
GRAN	60	38	22	40	62	-22
SANDE	53	37	16	47	63	-16
HJELMELAND	54	64	-10	46	36	10
Gjennomsnitt for de ni	59	39	20	41	61	-20

innbyggerundersøkelsene og folkeavstemningene. Det er systematisk slik at nei-andelen er undervurdert i spørreundersøkelsene. I innbyggerundersøkelsene var det ja-flertall i åtte kommuner, mens det i folkeavstemningene bare var ja i én av de samme kommunene. På den andre siden, i innbyggerundersøkelsene var det bare nei-flertall i to kommuner, mens det i folkeavstemningene var nei-flertall i åtte av disse kommunene og i én kommune var det uavgjort.

I ni av kommunene økte nei-andelen ved folkeavstemningen i forhold til spørreundersøkelsene.¹⁸

Nei-prosenten i spørreundersøkelsen i disse ni kommunene var gjennomsnittlig 39 prosent, mens den i folkeavstemningene var 59 prosent. På den andre siden er ja-svarene systematisk overvurdert i spørreundersøkelsene sammenliknet med folkeavstemningene. Ja-prosenten i spørreundersøkelsene var gjennomsnittlig 61 prosent, mens den i folkeavstemningene var redusert til 41 prosent. Konklusjonen er derfor at innbyggerundersøkelser med de metodene som er brukt i disse kommunene, ikke kan brukes til å forutsi hva

resultatet av en folkeavstemning ville blitt. Men det er kanskje heller ikke formålet med innbyggerundersøkelsen. Sanner og Høyre har argumentert for at innbyggerundersøkelsen er mer tjenlig enn folkeavstemninger. De ønsker å erstatte folkeavstemninger med spørreundersøkelser til et lite utvalg av innbyggerne.

Konklusjonen er derfor at innbyggerundersøkelser med de metodene som er brukt i disse kommunene, ikke kan brukes til å forutsi hva resultatet av en folkeavstemning ville blitt. Men det er kanskje heller ikke formålet med innbyggerundersøkelsen. Sanner og Høyre har argumentert for at innbygger-

¹⁸ I bare én kommune, Hjelmeland, var nei-andelen i spørreundersøkelsen større enn nei-andelen i folkeavstemningen. Dette kan ha sammenheng med at spørsmålet innbyggerne ved folkeavstemningen ble invitert til å stemme ja eller nei til, var: «Skal Hjelmeland kommune arbeide videre med å vurdere ny kommunestruktur i Ryfylke?» Det innbyggerne tok standpunkt til var derfor om kommunen skulle delta i videre utredning eller ikke.

¹⁹ FAS = forkortelse for folkeavstemning.

²⁰ SPU = forkortelse for spørreundersøkelse.

undersøkelse er mer tjenlig enn folkeavstemninger. De ønsker å erstatte folkeavstemninger med spørreundersøkelser til et lite utvalg av innbyggerne.

Hva er hovedforskjellen på folkeavstemning og spørreundersøkelse?

Ved en folkeavstemning bestemmer innbyggerne med stemmerett om de selv vil delta i valget eller ikke. Alle med stemmerett har anledning til å delta. Deltakelsen i de folkeavstemningene som hittil har vært avholdt om kommunesammenslutning har variert sterkt fra kommune til kommune. Det er kommuner med valgdeltakelse på under 20 prosent. Eksempel på det er Stord kommune med 18,7 prosent deltakelse. På den andre siden har vi kommuner med over 70 prosent deltakelse. Eksempel er Hægebostad med 72,9 prosent deltakelse. Fordelingen for de kommunene som så langt har avholdt avstemninger er at valgdeltakelsen er under 40 prosent for en firedel av kommunene, en firedel har mellom 40 og 50 prosent deltakelse, en firedel ligger mellom 50 og 60 prosent deltakelse, mens den siste firedelen har over 60 prosent deltakelse. Gjennomsnittlig valgdeltakelse for kommunene så langt er ca. 50 prosent. Medieoppslag og uttalelser for eksempel fra Distriktsenteret²¹, som synes å være tilhenger av kommunesammenslutninger, er gjennomgående at valgdeltakelsen er lav.

Hovedtrekket er imidlertid de store forskjellene i valgdeltakelse fra kommune til kommune. Det vil bli interessant å undersøke årsaker og systematikk i disse forskjellene. Allerede nå synes det å være to systematiske forhold: I kommuner som vil bli senterkommune i en eventuelt ny kommune og som er den største av sammenslutningskommunene, er valgdeltakelsen lav. Disse kommunene har samtidig

stort sett alltid ja-flertall. Det ser derfor ut til at i kommuner som vil bli det nye kommunesenteret, er det mindre interesse for spørsmålet om kommunesammenslutning og/eller at det er færre som har en så klar oppfatning at de velger å bruke stemmeretten. På motsatt side står de kommunene som vil miste kommunesenteret og som vil være en mindre del i en eventuelt sammensluttet kommune. I disse kommunene er valgdeltakelsen høy, og gjennomgående er det et klart nei-flertall her. Etter vår vurdering indikerer dette at velgerne har en gjennomtenkt oppfatning bak sitt standpunkt til sammenslutning. Innbyggerne i kommuner hvor kommunesammenslutning kan ventes å få størst konsekvenser er mest engasjert, og der er valgdeltakelsen høy. Det er og vil naturligvis kunne komme unntak fra dette mønsteret. Eksempler på årsaker kan være kompliserte valgalternativer, informasjon i forkant av valgene og engasjement i valgkampen.

Ved en spørreundersøkelse blir et lite mindretall av innbyggerne valgt ut og spurt om hva de mener om spørsmålet. Her er det bare dem som blir trukket ut til telefonintervju som får gitt uttrykk for sin oppfatning. Antall som spørres fra en kommune kan variere fra 200/300 til 2000. Prosentandelen som spørres vil i en liten kommune vanligvis være høyere enn i store kommuner. Hovedargumentene for å bruke spørreundersøkelser framfor folkeavstemning synes å være påstander om at de gir et bedre inntrykk av innbyggernes holdninger og standpunkter, og en får fram mere informasjon om innbyggernes vurderinger.

På bakgrunn av de store forskjellene i resultater mellom folkeavstemninger og innbyggerundersøkelser basert på telefonintervjuer må vi stille spørsmål om spørreundersøkelse er gjennomført på en slik måte at de gjenspeiler innbyggernes holdninger. Hva kan årsakene til forskjellene i resultatene være? Det kan være tre hovedårsaker:

- Metodene som er brukt for å avklare hva folk mener gjennom spørreundersøkelser er for dårlige.

²¹ Lederen av Distriktsenteret, Halvor Holmlı, var medlem av Vabo-utvalget som anbefalte en minstepørrelse på kommunene på mellom 15.000 og 20.000 innbyggere, noe som ville gitt en reduksjon i antall kommuner fra dagens 428 til ned mot 100 kommuner.

Spørreundersøkelser er relativt lett å manipulere. Det kan for eksempel gjøres ved å stille ledende spørsmål.

- Spørreundersøkelsene er manipulert.
- Ved folkeavstemninger kombinert med debatt og folkemøter får folk tenkt seg om og endrer mening.

Det trekkes vanligvis et tilfeldig utvalg personer som får spørsmål om sitt syn på sammenslutning gjennom telefon. Noen av dem som ringes opp vil ikke ta telefonen og noen av dem som tar telefonen vil ikke svare. Vanligvis må fire til fem personer kontaktes for å få ett svar. Det betyr at blant de uttrukne vil en svarprosent på 20 til 25 prosent være bra. Med andre ord er svarprosenten langt lavere enn deltakelsen ved folkeavstemninger. Hvor representative svarene er, vil avhenge av om utvalget av dem som er trukket ut er tilfeldig, og om de 20 til 25 prosentene som har svart er representative for de 75 til 80 prosent som ikke har svart. Det å gjøre et tilfeldig utvalg synes å bli løst på gode måter. Bortfallet, det vil si dem som ikke svarer, er imidlertid til stor bekymring for samfunnsforskere som baserer sin forskning på intervju-undersøkelser.

Ottar Hellvik har en interessant analyse av betydningen av bortfall i slike undersøkelser i artikkelen *Hva betyr respondentbortfall i intervjuundersøkelser?* (Hellevik 2015). Problemet med lav svarprosent er særlig knyttet til at de som ikke svarer, systematisk kan ha andre oppfatninger enn dem som svarer. Vi kan ikke se bort fra at det er tilfellet i spørsmål om kommunesammenslåing. Et forhold som vi vil påpeke som bekymringsfullt ved de spørreundersøkelser vi har sett, er at de ikke oppgir hvor stor svarprosenten har vært. Dermed får vi inntrykk av at dette ikke er et problem ved spørreundersøkelser, men at det er et problem ved folkeavstemninger fordi her gjør mange valgdeltakelsen til et avgjørende



element. Den er imidlertid langt høyere enn deltakelsen i spørreundersøkelser. Ved vitenskapelige undersøkelser er det obligatorisk å angi svarprosent.

Spørreundersøkelser er relativt lett å manipulere. Det kan for eksempel gjøres ved å stille ledende spørsmål. Eksempler kan være: «Vil du at kommunen din slår seg sammen med NN kommune dersom det gir bedre kommunale tjenester? Vil du at kommunen din skal fortsette som egen kommune dersom det betyr at eiendomsskatten må økes med x prosent?» Dessverre er det ikke vanskelig å finne eksempler på slike og lignende spørsmål i spørreundersøkelsene. Andre måter å lage ledende undersøkelser på er å varme opp dem som spørres med spørsmål som er positive når det gjelder sammenslutning og så avslutte med et nøytralt spørsmål om selve sammenslutningen.

Det kan være fristende å manipulere spørreundersøkelser når vi vet at resultatet av en undersøkelse kan brukes som argument for å slå kommuner sammen eller ikke å slå kommuner sammen. I så måte er det stor forskjell i forhold til vanlige markedsundersøkelser. En bedrift som selger såpe er naturligvis ikke interessert i å få et resultat som ikke samsvarer med kjøpernes holdninger. Slike resultater er lite nyttig for en såpeselger. Noe annet er det med dem som ønsker kommunesammenslutning. De vet at et positivt resultat vil øke muligheten til å få gjennomført sammenslutningen, mens et negativt resultat reduserer muligheten. Fristelsen til å manipulere resultatet, særlig ved å stille ledende spørsmål eller legge opp til en bestemt rekkefølge i spørsmålene som stimulerer til ja-svar, kan derfor være stor.

Hvorfor folkeavstemninger er grunnleggende for demokratiet

Valget mellom å gjennomføre innbyggerundersøkelser eller å avholde folkeavstemninger er viktig fordi de to alternativene som er vist ovenfor gir ulike resultater med hensyn til å avklare hva som er «folkemeningen» og «innbyggernes standpunkt». Forskjellene som

har framkommet som resultat av dette valget er vesentlige, både fordi de er store og fordi de kan forstås som å være systematiske. Valget mellom folkeavstemning og innbyggerundersøkelse er også vesentlig fordi disse to alternativene bygger på og fremmer ulike forståelser og praksiser når det gjelder hva vi forstår som folkestyre. Disse to framgangsmåtene for å få fram «folkemeningen» og «innbyggernes standpunkt» representerer to prinsipielt ulike syn på:

- hva som kjennetegner hvordan vi danner oss meninger om samfunnet og evner å ta inn ta standpunkter om den offentlige politikken og den samfunnsutviklingen vi vil ha
- kjennetegn ved den rollen vi blir tildelt når vi blir oppringt for å skulle svare på spørsmål i en innbyggerundersøkelse sammenliknet med den rollen vi som borgere blir tildelt når vi blir deltakere i en folkeavstemning

Innbyggerundersøkelser er først og fremst spørreundersøkelser blant innbyggerne innenfor nærmere angitte territorier, i vår sammenheng en kommune. De siste 70 år er det blitt gjort omfattende vitenskapelig forankrede spørreundersøkelser når det gjelder offentlige opinion så vel som velgeratferd i tilnærmet demokratisk styrte stater. Slike undersøkelser har anvendt metoder og teoritilfang fra en rekke ulike fag – fra psykologi, sosialpsykologi og sosiologi til fysiologi og sosiobiologi.²² Hovedfunnet er: Vanligvis er folk flest lite interessert i og lite informert om politikk (Dryzek, 1988: 705).

Bruken av spørreundersøkelser for å undersøke offentlig opinion og valgatferd for å få oversikt over folks preferanser så vel som innsikt i hva som påvirker deres preferanser, har vært økende. Både de som har makt og de som strever for å vinne makten ser seg tjent med å benytte slike undersøkelser. De politiske partiene her i landet gjør det i økende grad, og noen partier er i ferd med å ville bru-

ke dem til nye formål. De som utfører disse undersøkelsene er et voksende antall forskere, konsulenter og andre tilsatte ved ulike typer forskningsinstitutter og konsulentbedrifter. De ønsker å vinne økt innsikt og kunnskap om hvordan meninger dannes og preferanser skapes. Med den økende etterspørselen er det vokst fram et marked for slike undersøkelser, og forskere og konsulenter kan dermed også få egeninteresse (med hensyn til økonomi og karriere) i at slike undersøkelser blir etterspurt for nye formål.

Ved en *innbyggerundersøkelse* presenteres den enkelte borgeren for et spørsmål som han/hun svarer på. I intervjusituasjonen er den intervjuede som regel tilnærmet alene. Det er her karakteristisk at borgernes standpunkter søkes ved en framgangsmåte som plasserer dem som individer overfor en rekke enkeltspørsmål som de i liten grad er forberedt på, samtidig som de ved denne framgangsmåten forventes å skulle velge en presist angitt svarkategori som er bestemt og uttenkt av forskeren(ne). Dette stiller krav til den enkelte innbygger som blir intervjuet som ikke tar høyde for det etablerte hovedfunnet i den omfattende empiriske forskningen om slike spørreundersøkelser – at de fleste intervjuede i slike undersøkelser ofte er lite interessert i og enda sjeldnere har klare standpunkter i de spørsmålene de blir presentert for.

De fleste innbyggerundersøkelsene gjennomføres i dag som telefonintervjuer. Svarene som den enkelte innbyggeren har gitt i telefonintervjuet er på spørsmål som den intervjuede innbygger i liten grad har forberedt seg på å skulle besvare, foruten at vedkommende «tvinges» til å skulle svare ved å velge en av flere svarkategorier som er bestemt og uttenkt av forskerne. I slike innbyggerundersøkelser blir derfor de intervjuede plassert i en situasjon som gjør dem til objekter for forskerne, foruten at den intervjuede blir tillagt å ha entydige standpunkter om mål for utviklingen av kommunen så vel som klare og realistiske oppfatninger om mål- og middelsammenhenger (herunder at vedkommende forstår og er

i stand til å kalkulere effektene som de ulike midlene vil ha for å nå målene). Ved å bruke slike innbyggerundersøkelser blir de intervjuede som individer derfor tillagt egenskaper og evner som de aller fleste av oss på langt nær har (jf. det vi ovenfor har referert som hovedfunn fra den omfattende forskningen om spørreundersøkelser så vel som de erfaringer vi selv har gjort når det gjelder å ta standpunkt i viktige ofte komplekse og mange-tydige politiske spørsmål).

I innbyggerundersøkelsene blir så svarene i de svarkategoriene som den intervjuede i telefonen har erklært seg enig eller uenig i (ev. mest enig eller uenig i) summert sammen med svarene som de andre intervjuede har avgitt. Summen av svarene framkommer altså ved å addere svarene i form av de valgte, presise svarkategoriene – utformet for forskernes formål – som de intervjuede på forhånd ikke kjenner til, og langt mindre har forberedt seg på å kunne besvare. Denne summen av svar på spørsmål som er konstruert og avgitt på denne måten, er det som i innbyggerundersøkelser framstår som «folkemeningen» og som «innbyggerens standpunkt».

Den andre framgangsmåten – det å benytte *folkeavstemninger* for å klarlegge hva som er folkets mening – har røtter i det klassiske synet på politikk og demokrati. Forståelsen av og begrunnelsen for folkeavstemninger framstår som en prinsipiell motsats til de benyttede innbyggerundersøkelsene. Som et vesentlig premiss for folkeavstemninger ligger forståelsen av at mennesker skaper seg eller får meninger gjennom samhandling med andre mennesker eller ved at de blir «trigget» av personlige erfaringer og opplevelse av kulturimpulser. Meningsdannelsen i samfunnet – herunder dannelsen av politiske oppfatninger/standpunkter – forstås som ikke fastlagt. Den forstås som i varierende grad å være flytende og ubestemt, og av at den kjennetegnes av å være en kollektiv og offentlig størrelse som er underveis (Dryzek, 1988: 714).

Til grunn for å benytte folkeavstemninger ligger også en klar oppfatning av hvordan vi

kan forstå det å ha politiske standpunkter. Også dette er en oppfatning som har røtter tilbake til det klassiske synet på politikk og demokrati. Ifølge denne oppfatningen er svar på spørsmål som presenteres i telefonen med lukkede svaralternativer lite egnet til å få fram politiske standpunkter. For å kvalifisere som et politisk standpunkt vil en grundig overveielse måtte være knyttet til – og komme til uttrykk i – *en politisk handling eller i handlingsorientert debatt* (Dryzek, 1988: 715). Svar avgitt i telefonintervju på spørsmål med lukkede svar-kategorier laget av andre på forhånd vil derfor skåre lavt med hensyn til å kvalifisere som uttrykk for politiske standpunkter.

I en folkeavstemning vil de som deltar som regel være i den situasjon at de skal velge mellom to klare alternativer, ifølge tradisjonen formulert som ja eller nei. De må møte opp i et stemmelokale og de må foreta selve valghandlingen. Både rammen rundt valghandlingen og strømmen av folk til og fra stemmelokalet så vel som atmosfæren i selve lokalet gir et preg som bærer bud om alvor og ansvar. Også slik framstår deltakelsen i en folkeavstemning som en mer forpliktende og krevende handling enn å delta i et telefonintervju i en innbyggerundersøkelse.

En folkeavstemning gir i tillegg mening og innhold fordi den inngår i politiske valg som institusjon, forankret i normer og regler i form av lovbestemmelser og normer i norsk politisk kultur som vi tar for gitt. Det gjelder regler om hvem som har rett til å stemme, om kontroll med identitet, stemmeseddel, opptelling etc., men også om valgkamp og normer for hvilke midler deltakerne bør og ikke bør ta i bruk så vel som om hvordan de kan og bør oppføre seg.

En viktig begrunnelse for å avholde politiske valg – folkeavstemninger så vel som riksvalg og lokalvalg – er valgkampen med den medfølgende offentlige debatten som mobiliserer borgerne til deltakelse. Interessen øker, og gjennom den offentlige debatten blir argumenter og oppfatninger satt opp mot hverandre. Standpunkter blir offentlig prøvd og veiet.

Noen blir bekreftet og får økt støtte. Andre mister støtte og blir forkastet. Valgkampen bidrar til økt interesse og mobilisering blant borgerne. Det skjer økt meningsdannelse og stigende politisk engasjement blant velgerne. De blir deltakere og inntar politiske standpunkter individuelt og kollektivt.²³

Dette klassiske synet på politikk og demokrati ble fornyet, båret og utviklet videre på 1700-tallet gjennom framveksten av offentlighet, særlig i deler av bysamfunn i flere europeiske land. I økende grad kom slik offentlighet til å fungere uavhengig og prøvende, endog kritisk, overfor makt-haverne. I Norge vokste slik offentlighet fram på 1800-tallet (Skirbekk, 2010: 21–55). Det er lett å sette opp listen over elementer og momenter som virket og drev fram bredere, utvidet og økende offentlighet i Norge: Allmenn leseferdighet og skolegang, sammen med markant ekspanderende kommunikasjon, var avgjørende for denne utviklingen. Det samme var framveksten av et nytt organisasjonsliv, der særlig de etter hvert landsdekkende ideelle folkebevegelsene var viktige. En økende utbredelse av publikasjoner (ulike typer aviser, magasiner og bøker) virket i samme retning. Fra århundreskiftet ble de politiske partiene – særlig etter innføringen av allmenn stemmerett for menn (1898) og kvinner (ved kommunevalg 1910 og riksvalg 1913) – viktige aktører i formingen av voksende offentlighet i Norge. Etter hvert kom også organisasjonene i arbeids- og næringslivet til å bidra aktivt og med effekt til økende offentlighet. På 1900-tallet ble de politiske partienes organisasjon etablert også på lokalt nivå. Partiene stilte stadig flere lister ved kommunevalgene og fikk i økende grad en permanent lokal tilstedeværelse. Dette var formende for kjerneelementene i framveksten av norsk politisk offentlighet.²⁴

²³ Vår kollega Audun Offerdal har uttalt det med følgende fyndord: «Borgaren er noko anna enn ein telefonsvarar.»

²⁴ En omfattende faglitteratur beskriver og analyserer denne utviklingen i Norge så vel som i de store europeiske landene.

Parallelt og i gjensidig vekselvirkning med den økende offentligheten skjedde organiseringen av interesser og mobilisering av ressurser som gjorde individuelle og kollektive aktører i stand til å vinne fram i striden for utviklingen av landets politiske institusjoner. Gjennom lov- og grunnlovsendringer så vel som gjennom politisk praksis og konsolideringen av en demokratisk kultur i samfunnet, er vår styringsordning institusjonelt klart forankret som et demokrati. Kommunene er en del av denne styringsordningen. Innbyggerne i en kommune inngår som medlemmer i det/ de lokalsamfunnene en kommune omfatter. Både innbyggerne og deres lokalsamfunn er underlagt konsekvensene av det kommunen som styringsordning gjør eller ikke gjør (dens praksis). Men ifølge landets styringsordning er innbyggerne *som borgere også medlemmer i det fellesskapet som bærer kommunen som politisk fellesskap*. Landets styringsordning forutsetter at vi som medlemmer deltar i dette politiske fellesskapet ved å organisere oss, bruke stemmeretten og ellers deltar for å påvirke dem som utformer, vedtar og iverksetter kommunens politikk og tjenesteproduksjon. Vi legger til grunn at det er en forutsetning for at den kommunale styringsordning skal kunne være akseptabel og få oppslutning,

samtidig som den fungerer effektivt for innbyggerne, at den fungerer i samsvar med de relasjonene som kjennetegner demokratiet som styringsordning.

Det er i denne sammenheng betydningen av «å snakke ned» og aktivt gjøre motstand mot å avholde folkeavstemninger så vel som aktivt argumentere for å erstatte folkeavstemninger med innbyggerundersøkelser basert på telefonintervjuer, framstår som særlig tydelig. Det er i denne sammenhengen det framgår hvilke verdier og interesser kommunal- og moderniseringsminister Jan Tore Sanner og Høyre sentralt, Fremskrittspartiet ved sin kommunalpolitiske talsperson, stortingsrepresentant Helge André Njåstad og KrFs tilsvarende talsperson, stortingsrepresentant Geir Toskestad, har utfordret. En kjerne i politisk styring gjelder danningen, formingen og forsvaret av institusjoner i samfunnet

Kjernen gjelder den rolle og status borgeren skal ha. Vi er innbyggere i kommunene og landet vi bor i. Vi deltar som medlemmer i samfunnet og lokalsamfunn. Ifølge vår demokratiske styringsordning har vi makt og rett til å delta som medlemmer av landets politiske fellesskap som borgere. Det er undergravingen av denne makten og retten som er stridens kjerne.

LITTERATUR

Bjørklund, Tor (2016). Mange uklare resultater om sammenslåing: kronikk. *Aftenposten* 3.5.2016.

Bjørklund, Tor (1997). *Om folkeavstemninger. Norge og Norden 1905–1994*. Oslo: Universitetsforlaget.

Hellevik, Ottar (2015). Hva betyr respondentbortfallet i intervjuundersøkelser. *Tidsskrift for Samfunnsforskning* 67(2), 211–229.

Dryzek, John S. (1988). The Mismeasure of Political Man. *The Journal of Politics*, 50 (3, 705–725).

Høyres Hovedorganisasjon (2015). *Argumenter mot folkeavstemninger ifm. kommunereformen*. Notat. Vedlegg til brev fra Høyres Hovedorganisasjon datert 5. februar 2015.

Inndelingslova. LOV-2001-06-15-70. Lov om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser.

Jansen, Alf-Inge og Jensen, Bjarne (red.) (2016) *Folkestyre eller elitestyre. Kommunereform i perspektiv*. Oslo: Res Publica.

Jensen, Bjarne og Jansen, Alf-Inge (2016). *Utviklingen av den norske kommuneinndelingen og kommuneinstitusjonen etter*

1837. I Jansen, Alf-Inge og Bjarne Jensen (red.) *Folkestyre eller elitestyre. Kommunereform i perspektiv*. Oslo: Res Publica, ss. 33–59.

Juvkam, Dag (1999). *Historisk oversikt over endringer i kommune- og fylkesinndelingen*. Oslo: Statistisk Sentralbyrå.

Kommunal- og moderniseringsdepartementets presse- melding av 25.2.2016). *Nytt verktøy for høring av innbyggerne i kommunereformen*.

Lov om formannskapsdistrikter på landet. Kommunal- og moderniseringsdepartementets pressemelding av 25.2.2016).

Meld. St. 14 (2014–2015). *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner*.

Skirbekk, Gunnar (2010). *Norsk og moderne*. Oslo: Res Publica.

Thorsnæs, Geir (1992). Historikk og tidligere inndelingsreformer. Notat trykt som Vedlegg 2 i Chistiansen-utvalgets innstilling, *Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring*. NOU 1992: 15, 360–403.

Velgere, valgordning og valgte. NOU 2001: 3, s.33.



KRISEPOLITIKK I PORTUGAL: ET ANGREP PÅ FAGFORENINGENE

Victoria B-G Stadheim, doktorgradskandidat, SOAS, University of London

Den globale økonomiske krisen, som startet i det amerikanske boligmarkedet i 2007, spredte seg verden rundt gjennom ulike økonomiske kanaler, og gikk over i det som ble kalt en statsgjeldskrise i landene i periferien av Europa.

Portugal var det tredje landet – etter Hellas og Irland – som mottok en redningspakke fra troikaen av Europakommisjonen, Det Internasjonale Pengefondet (IMF) og Den europeiske sentralbanken (ECB) i 2011.

En av hensiktene med redningsprogrammene var å sørge for at ingen europeisk stat skulle gå konkurs, fordi dette ville bety store tap for bankene, med risiko for en kollaps i det europeiske banksystemet. Politikken som hadde til hensikt å forhindre dette, startet i 2008. EU satte i gang en rekke tiltak for å redde bankene, og dette ble dyrt for statskassene nedover i Europa, med følger for budsjettunderskudd og statsgjeld.

Det kan føyes til at Portugals høye budsjettunderskudd og statsgjeld var et resultat av krisepolitikken som ble iverksatt i denne perioden. Mens Portugals budsjettunderskudd var på 3 prosent i 2007, var det oppe i 11 prosent i 2010. Statsgjelden var på 68 prosent av BNP i 2007, bare 5 prosentpoeng mer enn Tysklands statsgjeld.

Mistet retten til selvbestemmelse

I utgangspunktet var det ingen frykt for at den portugisiske staten skulle gå konkurs. Men da kredittvurderingsbyråer rettet pekefingeren mot Portugal og nedjusterte landets kredittvurdering, fikk dette konsekvenser. Lånekostnadene gikk rett til vær, og det ble vanskeligere og vanskeligere for staten å låne penger på de åpne finansmarkedene.

Den såkalte redningspakka ble signert etter et hardt press mot den daværende sosialistiske regjeringen. Presset kom fra ECB og finansmarkedene, men også fra krefter inne

i Portugal som gjerne ville at landet skulle bevege seg i en nyliberal retning. Høyresida i opposisjon satte i gang en kampanje for å få sosialistene ut av regjeringen, og dette lyktes de med.

De portugisiske bankene var også sterke pådrivere. De gikk ut i offentligheten og erklærte at økonomisk «hjelp» var nødvendig, og at de ikke lenger ville låne en eneste cent til den portugisiske staten, som på den tida var helt avhengig av dem. Dagen etter annonserte finansministeren, og senere statsministeren, at Portugal ville be om «assistanse» innenfor det europeiske rammeverket. Med andre ord godtok de en såkalt redningspakke som kom med dyptgripende økonomiske reformer. I praksis var dette et finansledet kupp der ECB, Portugals sentralbank og de private bankene tvang regjeringen til å gå med på en lånepakke som kom til å frata landet retten til å bestemme over egen politikk.

Omstrukturerte sosiale forhold

Hvis ett av målene med redningspakkene var å forhindre en omfattende bankkollaps i Europa, var et annet helt sentralt mål å omstrukturere de sosiale forholdene i landene som mottok disse. Lånepakkene til Hellas, Irland og Portugal kom med beinharde krav om å føre en nyliberal økonomisk politikk.

I avtalen med Portugal inngikk det en svært omfattende endring av hele samfunnet. Gjennomgående var det et angrep på arbeidere og vanlige folk, med høyere moms på mat, strøm og fellesløsninger. Lånebetingelsene inkluderte privatisering av statlig eide selskaper, liberalisering av energimarkedet, post og telekommu-

nikasjon, endringer i skattepolitikken og boligmarkedet, samt nedskjæringer i helse og skole. Avtalen med troikaen inneholdt til og med detaljerte instruksjoner om hva slags medisiner det portugisiske helsesystemet skulle kjøpe.

Angrep på arbeidernes rettigheter

Programmets bærebjelke var likevel de tiltakene som var direkte tilknyttet arbeidslivet, og som svekket arbeiderne i møtet med arbeidsgiverne. Målet var å redusere portugisernes lønninger.

Dette er helt eksplisitt i programmet – lønnskutt var ikke en uønsket konsekvens av såkalt nødvendige tiltak. Tvert imot baserte hele strategien seg på nettopp å gjøre folk fattigere. Denne politikken springer ut fra en analyse som ser mangel på konkurransedyktighet som en av krisens hovedårsaker. Dette forklares med at portugisiske lønninger er for høye i forhold til produktivitetsnivået, og dermed svekkes eksportvirksomheten. Strategien kalles intern devaluering. Siden eurolandene ikke har en nasjonal valuta, prøver de å øke konkurranseevnen ved å kutte lønningene i stedet for å devaluere, som man normalt ville gjort. Følgelig ble minstelønna på knappe 485 euro frosset; overtidsbetalingen ble redusert, og fire helligdager fjernet. I offentlig sektor ble lønninger på over 1500 euro kuttet og de under frosset; feriepengene ble redusert og karriereprogresjonen stoppet opp.

I forsøk på å redusere lønningene sto de politiske angrepene på fagforeningene helt sentralt. Dette kommer tydelig frem av låneavtalen, der avsnittet om arbeidsmarkedet inneholder utallige punkter om fagforeningenes rolle. Det stilles spørsmål ved om de egentlig representerer portugisiske arbeidere, det blir lagt begrensninger på hvor lenge kollektive avtaler forhandlet fram av fagbevegelsen kan være gyldige, og på hvor mange arbeidstakere de kan dekke. I tillegg var det et ønske om å flytte en rekke type forhandlinger fra nasjonalt plan til bedriftsnivå. Dette setter arbeidere i samme sektor i større konkurranse med hverandre.

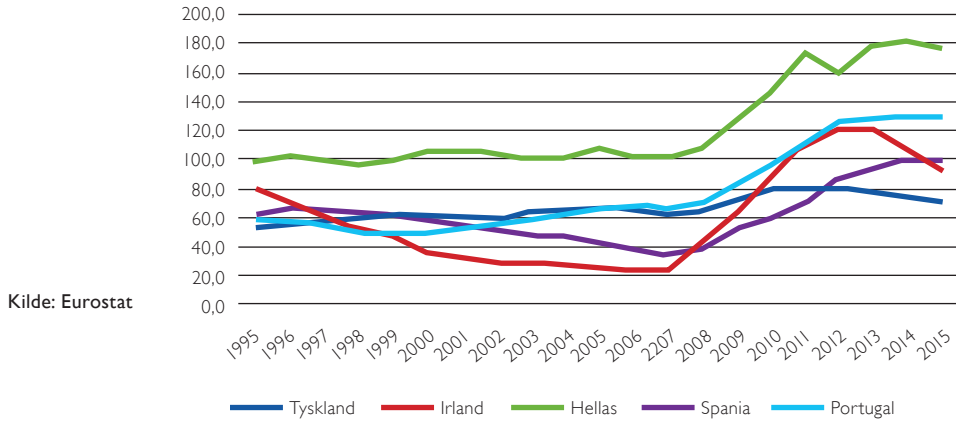
Innstrammingspolitikken virket ikke

Det såkalte redningsprogrammet hadde enorme menneskelige kostnader. Hundre tusener har forlatt Portugal på grunn av mangel på arbeid. Særlig de unge har måttet emigrere, og mange av dem har bosatt seg i andre land i Europa eller i Portugals tidligere kolonier. Befolkningen på drøye ti millioner, har blitt redusert med 200.000. Fruktbarheten, som er den laveste i EU, har også bidratt til dette. Arbeidsstyrken, som var på ca. 4,4 millioner i 2008, har krympet med godt over 500.000 arbeidsplasser. I 2013 levde én av fem på randen av fattigdomsgrensen. Nye arbeidsplasser som skapes er preget av stor usikkerhet og lav lønn. Hovedregelen er at dersom du mister jobben eller sier opp, vil din neste jobb være dårligere enn den du hadde.

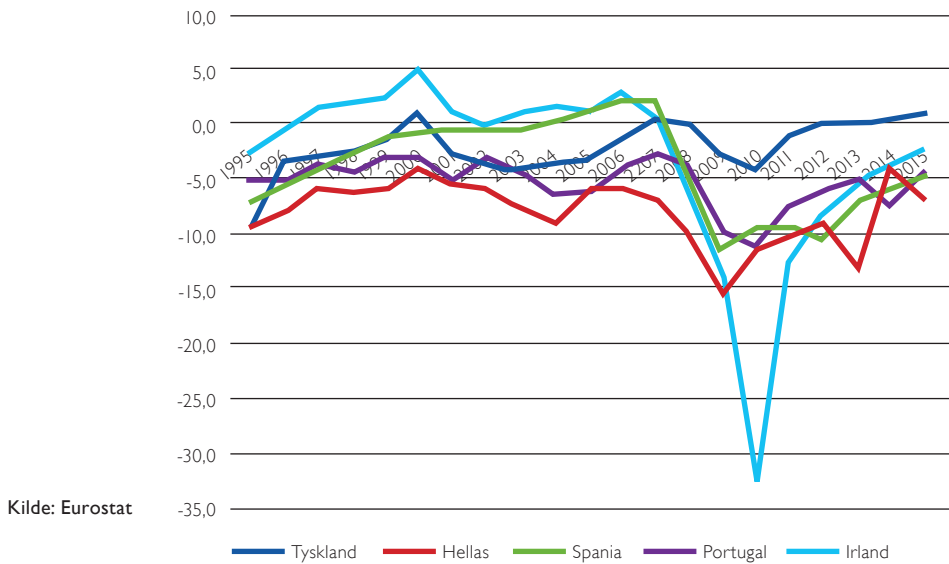
Ser vi på innstrammingspolitikkenes egne mål har strategien også vært fullstendig mislykket – til tross for at Portugal ofte nevnes som et eksempel på vellykket innstrammingspolitikk. Portugal var i resesjon mellom 2011 og 2013, og hadde en vekst på under 1 prosent i 2014. Statsgjelda er nå på 129 prosent av BNP – langt høyere enn før troikaens ankomst, og budsjettunderskuddet var igjen på 7 prosent av BNP i 2014, etter at staten reddet nok en privat bank, Banco Espírito Santo.

Portugal har nå en ny regjering etter den konservative koalisjonen som ledet landet under troika-årene. Valget i oktober 2015 fikk et helt uventet resultat: Etter et politisk kaos der høyresida var i krise, og med stor uenighet om hvordan valgresultatene skulle tolkes, kom en sosialistisk mindretallsregjering på plass med støtte fra Kommunistpartiet og Venstreblokken (tilsvarende greske Syriza). Det er for tidlig å vurdere den nye regjeringen, men det kan nevnes at den faktisk har klart å reversere enkelte elementer av innstrammingspolitikken. Samtidig er den helt begrenset av Brüssel, EUs regler for budsjettpolitikk og av selve euroen. Angrepene på portugisiske arbeidere, som startet da Portugal vendte blikket mot Europa og EF kort tid etter Revolusjonen i 1974, ser ikke ut til å ta slutt i umiddelbar framtid.

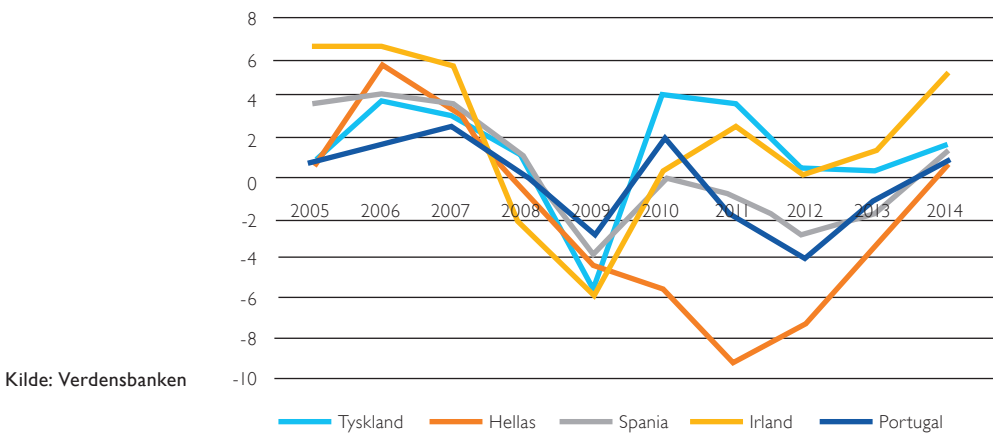
Statsgjeld som andel av PBP i diverse euroland.

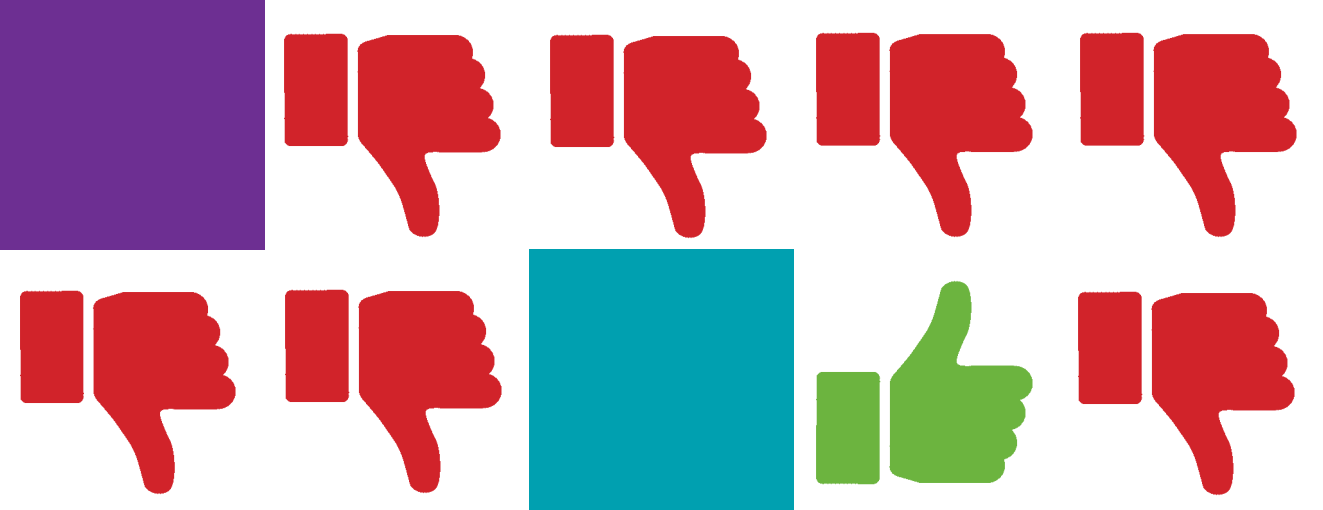


Budsjettgjeldunderskudd som andel av BNP i diverse euroland.



Økonomisk vekst i diverse euroland.





Fagbladet SAMFUNN ØKONOMI

OM TIDSSKRIFTET

Formålet med Fagbladets Samfunn og økonomi er kunnskapsutvikling og formidling av kunnskap gjennom vitenskapelige artikler. Det skal fremme debatt og styrke kommunikasjonen mellom forskere og yrkesutøvere på ulike felt. Det skal stimulere til forskning og bidra til at faglig politikk og beslutninger tas på kunnskapsbasert grunnlag. Samtidig skal det sikre at forskning når ut til et bredt publikum.

Tidsskriftet skal avgrenses til fagområdene offentlig virksomhets økonomi, styring og organisering. Et hovedtema vil være: Hvordan styre, utvikle og organisere offentlig virksomhet i Norge. Sentrale aspekter er demokrati og folkestyre, samarbeid mellom politikere, ledelse, medarbeidere og profesjoner, og medarbeidernes rolle i offentlig forvaltning. Vitenskapelige artikler knyttet til å beskrive og vise utviklingstrekk ved den norske modellen er viktige.

Foruten vitenskapelige artikler, tar tidsskriftet imot kommentarartikler, aktuelle bokanmeldelser og debattinnlegg. Redaksjonen avgjør hva som trykkes.

RETNINGSLINJER FOR MANUSKRIPTER

Redaksjonen tar fortløpende imot manuskripter. I tillegg arbeider redaksjonen for å inspirere til relevante artikler. Alle artikler vil bli gitt en redaksjonell behandling. Redaksjonen avgjør om temaet passer tidsskriftets formål og profil og har et faglig innhold og en form som gjør det aktuelt å bruke artikkelen.

Artikler som er trykket kan legges i åpne institusjonelle arkiv, dersom kilde oppgis.

FAGFELLEVRDERING

Artikler som tidsskriftet ønsker å trykke vil bli sendt videre til fagfelle vurdering. Forfatternavn blir da tatt bort, slik at den som vurderer ikke kjenner forfatterens navn. Forfatteren vil få tilsendt kommentarer og endringsforslag, og kan dermed gjøre nødvendige endringer før publisering. Deretter kan det bli det en ny runde fagfelle vurdering. Artikler som er fagfelle-vurdert blir merket som det i tidsskriftet.

Fagfelle vurdering er en krevende og arbeidsom prosess som tar tid. Vi forutsetter at den som har et manus til fagfelle vurdering, ikke sender samme manus til andre tidsskrifter.

FORFATTERINSTRUKS

Manuskriptet sendes elektronisk til magni.melvar@hihm.no

Manuskriptet sendes i Word, skrifttype Times New Roman.

Artiklene skal normalt være på ca. 40.000 tegn og ikke være lenger enn 60.000 tegn, inkludert et sammendrag på maksimum 200 ord. Figurer og tabeller skal være nummerert, og ha en egen tekst som kort beskriver hva vi ser.

Gi en kort forfatterromtale på egen fil og legg ved foto av forfatteren. Institusjonstilhørighet oppgis, og videre skal det føres opp navn, akademisk tittel, fødselsår, adresse og e-post-adresse.

Referanser føres opp i APA-Standard. Eksempler på hvordan dette gjøres, finner du blant annet her: <http://www.hihm.no/Hovedsiden/Bibliotek/Studiehjelp>.

For øvrig kan spørsmål omkring referanser rettes til den som tar imot manus.

Artikler til neste nummer må være innsendt innen: 1. september 2016.

Postboks 7003, St. Olavs plass • 0130 OSLO
Telefon 23 06 40 00

BESØKSADRESSE

Keysers gt.15 • Inngang Munchs gate • 0165 Oslo
www.fagbladet.no

Send tips til tips@fagforbundet.no