

Handlingsrom for medvirkning

*- en casestudie av lokalpolitiske utfordringer i beslutningsfasen i
kommunesammenslåingsprosessen*

av

Roger Håkon Torvund Skår

Master i Public Administration (MPA) – bredde
Avdeling for økonomi, ledelse og innovasjon
Høgskolen i Innlandet - Lillehammer
Våren 2017

Forord

Kommunereformen berører oss alle, og det å få anledning til å gå i dybden på deler av reformen har vært en inspirerende og krevende reise over ett år. Å avdekke lokaldemokratiets utfordringer gjennom lokalpolitisk handlingsrom og medvirkning av innbyggerne i kommunereformen er både viktig og spennende.

Takk til mine informanter for at dere viste meg tillitt og ga meg tilgang til informasjon, meninger, tanker og standpunkt. Uten dere ville jeg ikke kunne skrevet denne oppgaven.

Takk til flotte forelesere og spennende og relevante kurs på Høgskolen på Lillehammer. Det har vært et inspirerende studie.

Takk til min veileder Jon Helge for tålmodighet og gode innspill.

HC, Bjørn Arne og Camilla – takk for innspill på dørstokkmila.

Andreas – det hadde vært ingen oppgave uten deg.

Norra Råda, 10. mai 2017

Roger Håkon Torvund Skår

Sammendrag

I denne masteroppgaven har jeg ønsket å avdekke noen særlige lokaldemokratiske utfordringer i kommunereformen initiert av regjeringen Solberg og Stortinget i 2014. Reformen får styrke og kraft gjennom dens styringssignaler, styringsverktøy, prosesser og milepæler. Reformen er forsøk fra nasjonalpolitisk ledelse på å endre kommunestrukturen i Norge gjennom å få færre og større generalistkommuner som får større fagmiljøer og som vil gi mer likeverdige tjenester til innbyggerne. Stordriftsfordeler, effektivisering av tjenesteproduksjon og mer lokaldemokrati er sentrale målsettinger. Flere undersøkelser viser at disse målsettingene ikke nødvendigvis oppnås gjennom å lage større enheter – snarere tvert om.

I Nordhordland underskrev åtte kommuner en intensjonsavtale 1. mars 2016. I min casestudie valgte jeg å se nærmere på tre av kommunene i regionen: Lindås, Meland og Modalen. Gjennom valg av medvirkningsformer og organiseringen av dem viser lokalpolitikere lederskap. Jeg har undersøkt hvordan handlingsrommet til lokalpolitisk ledelse fikk særlige konsekvenser for hvordan innbyggerne fikk anledning å medvirke i beslutningsfasen av sammenslåingsprosessen, og hvilke lokaldemokratiske konsekvenser dette innehar. I min casestudie var særlig folkemøter, innbyggerundersøkelse og folkeavstemning sentrale medvirkningsformer, og andre tiltak som høring, sosiale medier, direkte kontakt m.m. var supplerende. 22. juni 2016 vedtok tre av åtte kommuner et ønske om å slå seg sammen (Lindås, Meland og Radøy), og de resterende fem, inkludert Modalen i min studie, valgte å stå alene.

Min oppgave viser noen lokaldemokratiske utfordringer. For det første er det lokalpolitiske handlingsrommet begrenset av reformen – herunder prosesser og milepæler og styringsinstrumenter og medvirkningsformer. Dette medfører at lokalpolitikere har begrensede muligheter å ta valg i kommunesammenslåingsprosessen. Dermed vil også innbyggerne få sin mulighet for medvirkning begrenset. I tillegg er det ikke kommunene som endelig vedtar sammenslåing. De kan velge mellom å sende en søknad om sammenslåing, eller å stå alene. Det er opp til Stortinget å vedta en endring av kommunestrukturen i 2017, og ønsker fra både innbyggere og lokalpolitikere kan da bli satt til side.

Summary

In this master thesis, I have identified some challenges for the local democracy in the municipal reform initiated by the Solberg government and the Storting in 2014. The reform is an attempt by national political leadership to change the municipal structure in Norway by creating fewer and larger municipalities. Larger professional environment is said to provide more equal and better services to citizens. Economies of scale, efficiency of service production and improvement of the local democracy are key objectives. Several studies show that these goals are not necessarily achieved by creating larger units – on the contrary, they show the opposite.

In Nordhordland, eight municipalities signed a letter of intent to merge on March 1, 2016. In my case study, I chose three of the municipalities: Lindås, Meland and Modalen. Local politicians execute leadership when choosing forms of participation, and how they organize them. I have investigated how the choices made by local political leadership have had particular consequences for how the inhabitants were given the opportunity to participate in the decision-making phase of the merger, and what democratic consequences this holds. In my case study, public meetings, citizens' surveys and referendum were key forms of participation. Other measures such as consultation, social media, direct contact etc. was complementary. On June 22, 2016, three out of eight municipalities agreed to merge (Lindås, Meland and Radøy), and the remaining five, including Modalen in my study, chose not to merge.

My case study identifies a challenge for the local democracy. Local political leadership is limited by the reform, in their opportunities to make the inhabitants included in the process. Thus, the inhabitants will also have a limited opportunity for participation. In addition, it is not up the municipalities to decide to merge, they apply to merge, or not. In the end it is up to the Storting to decide the new municipality structure in 2017, and wishes from both inhabitants and municipalities can be set aside.

Innholdsfortegnelse

Forord	II
Sammendrag	III
Summary	IV
Innholdsfortegnelse	V
1. Innledning	1
1.1 Formål og problemstilling	2
1.3 Oppgavens struktur og oppbygning	2
1.4 Kommunereformer og kommunesammenslåinger	3
1.2 Regjeringen Solbergs kommunereform	4
1.2.1 Kommunereform og kommuneinstitusjonens verdigrunnlag	5
1.2.2 Kommunereformen og dens styringsinstrumenter	9
2. Teoretisk rammeverk	16
2.1 Lokalpolitisk ledelse	16
2.2.1 Lokalpolitisk styring og ledelse	16
2.2.2 Lederskapstyper	19
2.2 Medvirkningsformer	21
2.2.1 Folkeavstemninger	21
2.2.2 Innbyggerundersøkelser	23
2.2.3 Informasjon til innbyggerne	24
2.2.4 Høring	25
2.2.5 Folkemøter	26
2.2.6 Deliberative medvirkningstiltak	27
2.3 Demokratisyn	28
2.3.1 Direkte demokrati	28
2.3.2 Indirekte demokrati	28
2.3.3 Deliberativt demokrati	30
2.3 Teoretisk rammeverk	31
3. Metode	34
3.1 Kvalitativ tverrsnittsundersøkelse	34
3.1.1 Empirisk avgrensning av case	34
3.1.2 Tidsmessig avgrensning av case	35
3.2 Strategisk utvalg	37
3.3 Innsamling av data	38
3.4 Casestudiens reliabilitet, validitet og overførbarhet	41
3.5 Forskningsetikk og egenrefleksjon	43
4. Lokalpolitisk handlingsrom i beslutningsfasen	45
4.1 Veien mot intensjonsavtale	45
4.2 Intensjonsavtalen for Nordhordland kommune	47
4.2 Opplevelsen av Fylkesmannens rolle	50
4.4 Medvirkningsformer i beslutningsfasen	51
4.4.1 Høring	52
4.4.2 Folkemøter	53
4.4.3 Informasjonsmateriale og tilgjengeliggjøring	55
4.4.4 Sosiale medier	56
4.4.5 Folkeavstemning i Meland og Modalen	57
4.4.6 Innbyggerundersøkelse i Lindås	59
4.4.7 Deliberative tiltak	61
4.4.8 Innbyggerinitiativ	62
4.5 Kommunestyrevedtak 22. juni	63

4.5 Lederskap i beslutningsfasen	65
4.5 Medvirkningsformer og demokratisyn	71
5. Konklusjon	76
Litteraturliste	81
Vedlegg 1 - Intervjuguide	86

1. Innledning

22. juni 2016 møtes 31 kommunestyrerepresentanter i Lindås, 27 representanter i Meland og 13 representanter i Modalen på sine respektive kommunehus for å fatte et vedtak i en kompleks, omfattende og historisk viktig sak. Kommunene har i lang tid sondert, diskutert og forhandlet om en potensiell sammenslåing med sine naboer til én stor region nord i Hordaland, bestående av til sammen åtte kommuner: den potensielle storkommunen Nordhordland. Noen av kommunene har flere alternativer som har blitt drøftet, og noen har bare ett. Felles for de alle er en intensjonsavtale som åtte ordførere signerte den 1. mars 2016. Alle kommuner har etter dette gjennomført ulike aktiviteter og tiltak for å få innbyggerne både engasjert og medvirket i kommunesammenslåingsprosessen.

Kommunestyrerepresentantene skal fatte vedtak på innbyggernes vegne. Skal kommunen de representerer slå seg sammen med nabokommunene i Nordhordland, eller skal den stå alene?

22. juni markerer en avslutning på en lang og omfattende prosess i regionen Nordhordland. Gjennom flere år har lokalpolitikere arbeidet med prosessen om å undersøke muligheter for sammenslåing, men sonderingen om potensielle partnere har i stor grad fått ny kraft og retning gjennom regjeringen Solberg og Stortingets ønske om en kommunereform. Kommunesammenslåinger er et følsomt anliggende. Det er mange tanker, meninger, verdier og følelser som er koblet sammen med kommunen. Identitet, lokal tilhørighet og lokal kultur er selvsagt viktig for både innbyggerne i kommunen så vel som lokalpolitikere.

Det er i beslutningsfasen av kommunesammenslåingsprosessen min interesse og fokus for denne oppgaven ligger. Beslutningsfasen i Nordhordland begynte med en signering av en intensjonsavtale som ble signert 1. mars 2016, og avsluttes med åtte kommunestyremøter: ja, eller nei til sammenslåing. Frem mot kommunestyrevedtak har innbyggerne i de respektive kommunene medvirket på ulike måter og ulik grad i spørsmålet om å slå sammen kommunen med naboene, eller stå alene. Lokalpolitiske valg av medvirkningsformer og hvordan de har organisert prosessen rundt dem, innebærer særlige konsekvenser for lokaldemokratiet. Jeg er interessert i hvordan handlingsrommet til lokalpolitisk ledelse blir formet, og hvordan de i sin lokale kontekst både oversetter statlige styringssignaler og gjennomfører beslutningsfasen. Deres valg og lederskap i denne prosessen har innvirkning på innbyggernes mulighet for medvirkning.

1.2 Formål og problemstilling

Den overordnede tematikken i min oppgave er innbyggernes deltakelse og engasjement i lokaldemokratiet. Herunder hvordan innbyggerne blir tatt med på råd i det lokale selvstyret gjennom den lokalpolitiske styrte prosessen mot eller for en kommunesammenslåing. Mitt blikk og mitt analytiske ståsted er gjennom lokalpolitisk ledelse.

Jeg har ikke som formål å analysere og vurdere hele kommunereformen, eller diskutere og vurdere kommunesammenslåinger. Jeg vil heller ikke gjennomføre en normativ analyse om hvordan lokalpolitikere har arbeidet, eller eventuelt burde gjort annerledes.

Problemstillingen for min casestudie og videre fokus i oppgaven er følgende:

Hvordan er handlingsrommet for lokalpolitisk ledelse formet av kommunereformen, og hvilke konsekvenser gir dette for lokaldemokratiet i beslutningsfasen i kommunesammenslåingsprosessen?

Jeg vil gjennom en casestudie undersøke hvilke handlingsrom lokalpolitikere i tre av de åtte kommunene, Lindås, Meland og Modalen, har i beslutningsfasen gjennom å se på deres valg av og prosess rundt medvirkningsformer. Valg av tiltak og aktiviteter for å få innbyggerne informert, engasjert og medvirkende i beslutningsprosessen er meningsbærende i seg selv, og viser til ulike former for lederskap og gir særlige konsekvenser for lokaldemokratiet.

1.3 Oppgavens struktur og oppbygning

I de neste delkapitler vil jeg diskutere kommunereformen, og hvordan den skaper et handlingsrom for lokalpolitisk ledelse.

I kapittel 2 vil jeg presentere og diskutere viktige teoretiske begreper og teorier som er rammeverk og omdreiningspunkter for analysestrategi av innsamlet datamateriell i min casestudie. Jeg vil presentere og diskutere ulike lederskapstyper, medvirkningsformer og ulike former for demokratisyn.

Kapittel 3 presenterer og diskuterer det metodiske rammeverket for oppgaven, herunder forskningsstrategi, casestudien (empiri), særlige metodiske og teoretiske valg og fra-valg og forskningsetiske refleksjoner.

I kapittel 4 vil jeg presentere min casestudie, herunder intensjonsavtale for kommunesammenslåing, og diskutere hvilke medvirkningsformer som lokalpolitisk ledelse har initiert. Deretter hvordan lokalpolitisk lederskap er med på å forme handlingsrommet for medvirkning. Jeg vil ikke i utgangspunktet gjennomføre en komparativ analyse av kommunene, men trekke frem noen forskjeller og likheter der hvor det er relevant. Jeg ønsker å se hvordan ulike medvirkningsformer og organiseringen av dem har innslag av ulike demokratisyn og dermed innvirkning på lokaldemokratiet.

Avslutningsvis i kapittel 5 vil jeg konkludere min oppgave og samle mine diskusjoner og funn for å oppsummere hvilke resultater jeg har gitt som svar på min problemstilling.

1.4 Kommunereformer og kommunesammenslåinger

Kommunestrukturen i Norge og kommunegrenser har blitt endret gjennom historien. På det meste i 1939 var det 747 kommuner i Norge, og på det minste i 1838 var det 392 kommuner. Regjering Solbergs kommuneform er historisk, da det ikke siden 1967 (utfallet av Schei-komiteen) har vært gjort gjennomgående endringer i kommunestrukturen. I 1967 ble antall kommuner i Norge redusert fra 744 til 454 kommuner (Klausen m.fl. 2016: 26). I 2014 var det 428 kommuner i Norge.

Mellom 1958 til 1994 ble det gjennomført flere reformer i kommunestrukturen som skapte stor debatt da flere kommuner opplevde å bli slått sammen mot sin vilje (Jansen & Jensen 2016: 11). Christensen-utvalget la frem et nytt reformforslag i 1995 som særlig hadde som mål å redusere kommuner i distriktene (ibid.). Dette var en viktig bakgrunn for frivillighetsprinsippet som ble vedtatt i Stortinget 1.juni 1995:

”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” (ibid.).

Vedtaket gjorde at frivillighet skulle være hovedprinsipp for fremtidige sammenslåinger. Det er viktig å trekke frem at dette prinsippet ikke er blitt lovfestet (Klausen m.fl. 2016: 26). Det betyr at inndelingsloven gir Stortinget legal makt til å vedta kommunesammenslåinger til tross for at kommunene, eller innbyggerne selv ikke ønsker det. Frivillighet eller tvang i en kommunesammenslåing er et politisk spørsmål som bare Stortinget kan avgjøre, og som har store konsekvenser for lokaldemokratiet. Regjeringen vektlegger at *”unntak fra dette*

frivillighetsprinsippet vil likevel kunne være aktuelt i helt spesielle situasjoner der enkeltkommuner ikke må kunne stanse endringer som er hensiktsmessige ut fra regionale hensyn” (Innst. 300 S (2013-2014): 42). Hvordan dette vedtaket blir tolket videre i prosessen er usikkert, og har konsekvenser for lokaldemokratiet.

1.5 Regjeringen Solbergs kommunereform

For å avdekke handlingsrommet for lokalpolitisk ledelse vil jeg presentere og diskutere hvordan kommunereformen og dens prosesser, milepæler (tidsfrister) og politiske og faglige begrunnelser er med på å forme rammer for både lokalpolitisk lederskap og lokaldemokratiet på en særlig måte. Gjennom min diskusjon av kommunereformen til regjeringen Solberg, og kommunesammenslåingsprosessen vil jeg etablere min erkjenneshorisont for min casestudie og videre fokus i oppgaven.

Kommunereformen er en reform hvor regjeringen aktivt og bevisst forsøker å forandre både strukturelle og kulturelle trekk ved kommuneinndelingen og lokaldemokratiet (Christensen et.al 2015: 152). Regjeringen Solberg bestreber å modernisere samfunnet gjennom reformen som trekker på særlige måter å organisere både kommunenes territoriale grenser, og en ny organisasjonsform hvor de ønsker å skape større og robuste kommuner som bedre kan skape en tjenesteproduksjon som man mener er nødvendige for fremtiden. Andre viktige reformer initiert av regjeringen Solberg som også betyr noe for kommuner og lokalsamfunn er nærpolitireformen og reformering av fylkeskommunen og dens grenser.

Reformperioden startet da Stortinget ga sin tilslutning til regjeringens forslag om behovet for en større kommunereform 18. juni 2014, og varer til frem til det nasjonale vedtaket er fattet innen 1. januar 2018. Det opprinnelige målet var at prosessen skulle løpe frem til juni 2017, men fristen er blitt forlenget av regjeringen. Stortinget forventer at alle kommuner skal gjennomføre helhetlige vurderinger om hva som er best for sin kommune, men vektlegger at reell frivillighet skal være grunnleggende i prosessen (Innst. 300 S (2013-2014): 42).

Regjeringen har lagt opp to ulike løp for kommunereformen. De sammenslåinger som blir vedtatt innen 1. februar 2016 vil gjennom kongelig resolusjon få søknaden behandlet våren 2016 (Klausen m.fl. 2016: 32). For å kunne falle innenfor denne ordningen må søknadene ”være i tråd med målene i reformen” (Prop. 95 S (2013-2014): 51). I tillegg må kommunene

som inngår i den planlagte sammenslåingen være enig i forslaget, og ikke flere enn én kommune kan tilhøre et annet fylke enn de andre (Klausen m.fl. 2016: 32). Det andre løpet i reformen er at sammenslåingene skal bli behandlet i Stortinget i 2017 gjennom den planlagte proposisjonen om ny kommunestruktur. For å kunne være kvalifisert for å være med i denne runden av behandling må kommunene som ønsker å slå seg sammen gjennomføre et kommunestyrevedtak før 1. juli 2016.

Regjeringen Solberg (Prop. 95 S (2013-2014)) og Stortinget har gjennom sitt vedtak (Innst. 300 S (2013-2014)) pekt ut en særlig retning og politiske mål for hvordan kommunene i Norge bør organisere seg for å nå reformens hovedmål; gode og likeverdige tjenester til innbyggerne; helhetlig og samordnet samfunnsutvikling; bærekraftige og økonomiske robuste kommuner; styrket lokaldemokrati.

1.2.1 Kommunereformen og kommuneinstitusjonens verdigrunnlag

Rose vektlegger tre særlige verdier som er viktig for å forstå og begrunne kommunene som viktige institusjoner i samfunnet: *frihets- og autonomiverdien, effektivitetsverdien og demokratisverdien* (Rose 2014, Sharpe 1970). Disse verdiene er et godt analyseverktøy for å forstå bakgrunnen for kommunereformen og dens kritikere.

Gjennom utviklingen av kommunene som institusjon har frihet og autonomi vært sentralt i forholdet mellom stat og kommune. Prinsippet om generalistkommunen er utgangspunktet for reformen. I dette menes at alle kommuner skal inneha de samme tjenester til innbyggerne, planleggings- og utviklingsoppgaver i sitt lokalmiljø, oppgaver som myndighetsutøver og ivaretagelse av lokaldemokratiske funksjoner uavhengig av demografi, geografi, innbyggertall m.m. (Brandtzæg 2014: 29). Frihet og autonomi har i dette perspektivet både en positiv virkning ved at kommunene faktisk får flere oppgaver å løse, og får større ressurser å råde over. På den andre side har generalistkommunen en negativ virkning da de oppgaver, lover, regler og forskrifter som staten pålegger kommunene også gir dem mindre handlingsrom. Ett av kommunereformens argumenter er nettopp å fri kommunene fra statlig styring ved å gjøre dem til større enheter (Rose 2014: 21). Styring gjennom reformen er å utforme organisasjonsstrukturen i forhold til omgivelsene, og ved formålsrasjonelle handlinger innenfor de bestemte rammer som blir satt av regjeringen (Christensen et. al 2015: 36).

Regjeringen Solberg begrunner en kommunereform med å ”ruste kommunene til å håndtere fremtidens utfordringer”, og ”gi sterkere kommuner med større kompetanse og kapasitet til å ivareta og videreutvikle velferdstjenestene til innbyggerne” (Prop. 121 S (2014-2015): 9).

Kommunestrukturen som eksisterer må da endres for å nå dette målet - flere kommuner må bli større for å bedre kapasitet og kompetanse, og dermed legge til rette for likeverdige tjenester over hele landet (Prop. 95S (2013-2014): 29). En konsekvens av dette er behovet for å bygge opp større fagmiljøer for å ivareta kvalitet og oppnå bedre kvalitet i tjenestene, og gi mer ”stabile arbeidsmiljø, bredde i kompetansen og en bredere tiltaksportefølje, særlig i små og spesialiserte tjenester” (ibid.). For å sikre disse større fagmiljøer som kan levere gode tjenester til befolkningen for fremtiden, er virkemiddelet – kommunesammenslåinger (ibid.). Selv om det er et ønske om et større fagmiljø vil ikke en kommunesammenslåing gi verken flere eller færre fagfolk (Jansen & Jensen 2016: 14). Dette betyr at det større fagmiljøet som skal etableres skjer gjennom en sentralisering av de ansatte i kommunen i det nye kommunesenteret. Konsekvensene kan bli at tjenestene som tidligere har vært plassert i ulike tettsamfunn nå vil forsvinne til et nytt kommune- og regionscenter.

Reformen vektlegger at større kommunale enheter vil oppnå en stor grad av frihet og autonomi og dermed få styrket effektivitet av produksjon av velferdstjenester og bedret samfunnsplanlegging. Gjennom å overføre flere oppgaver fra fylkeskommunene og staten vil den lokale innflytelsen på flere oppgaver enn tidligere bli styrket (ibid.: 29ff). En større kommune med større ansvar for flere oppgaver enn tidligere vil igjen gi grunnlag for både styringskapasitet og gjennomføringskraft. Administrasjonen i kommunen vil få større fagmiljø som har mer kompetanse som gir bedre tjenester, og interkommunale samarbeid og foretak kan reduseres, og lokalpolitikere vil oppleve ”lokalpolitikken mer attraktiv og meningsfull” (ibid.: 30).

Rose skiller mellom ytre effektivitet, hvor fokus er på hvordan lokalkunnskap kan bidra med å kunne løse lokale oppgaver på en best mulig måte, og indre effektivitet hvor det i større grad er fokus på kostnadsbesparelser (Rose 2014: 22). Kommunereformen er i hovedsak begrunnet gjennom mål-middel-kjeder hvor fokus på tjenesteproduksjon, større fagmiljøer, effektivitet og stordriftsfordeler blir fremhevet som et naturlig resultat ved sammenslåinger. Gjennom større fagmiljøer skal tjenesten til innbyggerne bli bedre. Erichsen m.fl. argumenterer for at det er en tydelig samvariasjon/korrelasjon mellom innbyggernes tilfredshet og antall

innbyggere i en kommune – innbyggere i mindre kommuner har en tendens til å være mer fornøyd med kommunale tjenester enn innbyggere i større kommuner (2016: 133f).

Kostnadsbesparelser gjennom sammenslåinger er et viktig argument, i tillegg til insentiver om økte tilskudd ved frivillig sammenslåing (Prop. 121 S (2014-2015): 82-88). Troen på stordriftsfordeler er sterk i reformen selv om undersøkelser av kommunesammenslåinger siden 1995 ikke viser at det foreligger noen form for reduksjon av den nye kommunens kostnader etter sammenslåing (Jansen & Jensen 2016: 14). Brandtzæg gjennomførte en evaluering av kommunesammenslutninger i perioden 2005-2008 som også bekreftet at den forventede kostnadseffektiviseringen i en sammenslåing ikke ble som forventet (2009).

Regjeringen Solberg vektlegger i sin kommunikasjon om reformen hvordan reformen i seg selv skal styrke lokaldemokratiet, og kommunene som institusjon: ”*Vi ser på dette som en demokratireform, ikke en Høyre-Frp-reform*” (Sanner i Dagbladet, 29. november 2013) . Lokaldemokratiet skal styrkes ved å bli større enheter. Jansen vektlegger hvordan undersøkelser viser at det er større politisk aktivitet i mindre kommuner enn i de større både i antall medlemmer i politiske partier, men også i hvor aktive innbyggerne er og i hvor stor grad de selv har vært representant i kommunestyret (2016: 73). Reformen som en lokaldemokratireform kan i dette perspektivet inneha et innslag av paradoks: lokaldemokratireformen er initiert av nasjonalpolitisk ledelse, og ikke en reform initiert fra lokalt nivå. Dermed er reformen et uttrykk for tydelig nasjonalt politisk lederskap (Winsvold et.al 2015: 13), og ikke et lokaldemokratisk initiativ. Reformen har derfor fått kritikk for å utrede hva som er den beste løsningen for selve kommunestrukturen, men at reformen i større grad burde fokusere på hva som er det beste for lokalsamfunnet og innbyggerne (Jansen & Jensen 2016: 14).

Reformen legger til grunn at den tradisjonelle parlamentariske styringskjeden har blitt svekket gjennom fragmentering, delegasjon og organisatorisk fristilling som er særlig tydelig på det lokale nivået (Røiseland & Vabo 2012: 80). Det pekes på at det de siste tiår har oppstått nye samarbeidsformer mellom kommunal sektor, frivillig sektor og næringsliv, og dermed tilblivelse av særlige hybride organisasjonsformer (ibid.). Disse nye styringsformene og samarbeidsformene i kommunene utfordrer det tradisjonelle parlamentariske styringssystemet.

I et kommunalt perspektiv er fragmentering særlig observerbart gjennom en økende grad av overføring av makt og tjenesteproduksjon til kommunale samarbeid og kommunale selskaper. Når kommuner oppretter egne kommunale foretak, eller inngår i interkommunale selskaper er dette en reell overføring av direkte kontroll (NOU 2006:7: 210). I denne prosessen blir ansvar og myndighet overført fra det representative politiske system til et annet (ibid.). Utfordringen i denne maktoverføringen er at kommunale foretak blir styrt etter lov om aksjeselskap (styre, generalforsamling) og ikke gjennom valg og påvirkning fra innbyggerne. Kommunereformen ønsker å redusere antallet kommunale samarbeid nettopp for å styrke lokaldemokratiet ved at innbyggerne kommer nærmere styring og kontroll av produksjon av tjenestene. Jensen vektlegger at de aller fleste av de interkommunale samarbeid fungerer godt, og at kommunene selv opplever at de faktisk får mye igjen for et samarbeid, og ikke opplever de demokratiske utfordringene som trekkes frem av kommunereformen (Jensen 2016: 219).

Et viktig spørsmål er hvordan innbyggerne opplever lokaldemokratiet. En viktig indikator er lokalvalg- og lokaldemokratiundersøkelsene fra 1999-2011 (Otterbekk mfl. 2010, og Bergh & Christiansen 2013 i Rose 2014). Her har et representativt utvalg svart på følgende spørsmål: *Alt tatt i betraktning, hvor tilfreds er du med måten lokaldemokratiet fungerer i din kommune? Er du meget tilfreds, nokså tilfreds, lite tilfreds eller ikke tilfreds i det hele tatt?*

Svarkategori	1999	2001	2003	2007	2011
Meget tilfreds	9,0	7,2	5,6	6,3	15,0
Nokså tilfreds	76,2	73,3	70,7	75,2	71,0
Lite tilfreds	13,6	17,2	21,0	16,9	11,9
Ikke tilfreds i det hele tatt	1,2	2,4	2,7	2,4	2,0
Sum	100	100	100	100	100
N	3058	2130	1796	1722	1027

Figur 1. Fra Otterbekk m.fl. 2010 og Bergh & Christiansen 2013 i Rose 2014: 41.

Innbyggerne i undersøkelsen er generelt tilfredse med sin kommune, hvordan den styres og hvordan innbyggerne opplever lokaldemokratiet. Tilfredsheten er også relativt stabil gjennom hele undersøkelsesperioden. At flere rapporter og forskere påpeker lokaldemokratiske utfordringer behøver ikke bety at innbyggerne opplever dette. Samtidig er det viktig å fremheve; selv om innbyggerne ikke opplever lokaldemokratiske utfordringer så behøver heller ikke det bety at det ikke er særlige lokaldemokratiske utfordringer i hvordan styring i kommunene har fått endrede forutsetninger.

Rose argumenterer for at innbyggerne i større grad vektlegger hvordan ”kommunen håndterer lokale problemer, skaffer til veie aktuelle tjenester og sørger for aktuelle lokaler og anlegg” enn at ”kommunen lever opp til min oppfatning om hva som er det vesentlige for et lokaldemokrati” (2014: 44). I en undersøkelse gjort i 2001 vektla 80 % av de spurte viktigheten av kommunens tjenester og problemløsning fremfor demokrati og medvirkning (ibid.). Dette er et interessant poeng: innbyggerne har i større grad en holdning til kommunen som produsent av velferd, og forventer at kommunen skal være der når de har behov for tjenester, støtte m.m., og den lokaldemokratiske dimensjon er tilsynelatende mindre viktig. Denne undersøkelsen støtter en trend hvor det argumenteres at en kommune henter stadig mindre legitimitet og omdømme gjennom det representative demokrati (*input*), men heller gjennom hvordan det offentlige presterer herunder tjenesteyting og problemløsning (*output*) (Bjørnå & Røiseland 2016: 10).

Kommunereformen sett gjennom kommuneinstitusjonenes tre verdier gir et bilde av en særlig bestrebelse: større generalistkommuner gir styrket autonomi og frihet, og mer effektive tjenester til innbyggerne samtidig som at lokalsamfunnene skal bli mer demokratiske og lokalpolitikken mer meningsfullt. Det er sterke indikasjoner på at målsettingene og styringssignalene i reformen ikke nødvendigvis skaper den effekten reformen ønsker. En kommunes frihet og autonomi er sterkt regulert av rammebetingelser, lover, forskrifter m.m., og med enda flere oppgaver og tjenester kan dette være utfordrende for kommunene. Det er lite forskning som tyder på at større kommuner gir bedre lokaldemokrati og bedre tjenester til innbyggerne, snarere tvert om.

1.2.2 Kommunereformen og dens styringsinstrumenter

Sammen med innholdet i reformen og styringssignalene er virkemidlene som er en del av både prosessen og reformen viktige å se nærmere på for å forstå hvordan kommunereformen definerer handlingsrommet til lokalpolitikkerne. Mål og virkemidler må sees i sammenheng når offentlige reformer studeres (Klausen m.fl. 2016: 33).

Hood og Margetts deler virkemidler inn i fire kategorier, differensiert gjennom grunnlaget for offentlig utøvelse av myndighet; Nodality, Authority, Treasure og Organization (NATO) (2007). *Nodalitet* er knutepunkt eller noden, i dette tilfelle regjeringen som er i en strategisk posisjon i de fleste av samfunnets informasjonsstrømmer. Offentlige myndigheter er mer

sentralt plassert, har tilgang til mer ekspertise og besitter både mer informasjon og har makt til å definere agenda mer enn andre aktører (Røiseland & Vabo 2012: 61). *Autoritet* utøves gjennom legitimert makt og gjennom tvangsmakt ofte gjennom utøvelse av legal makt som kommer til uttrykk i å kunne forlange, forby, garantere og dømme (ibid.) *Offentlige finanser* betegner hvordan offentlige myndigheter styrer gjennom bruk av ulike økonomiske måter å omfordele og subsidiere særlige tiltak fremfor andre (ibid.). *Organisasjon* viser til offentlige myndigheters mulighet til å organisere og koordinere prosesser, herunder hvem som får delta og ikke. Her ligger grunnlaget for styring gjennom myndighetenes egne organisatoriske kapasitet (Klausen m.fl. 2016: 33).

Nodalitet

Regjeringen oppnevnte 3. januar 2014 et ekspertutvalg med Signy Vabo som leder. Mandatet for utvalget var å fremskaffe et kunnskapsgrunnlag og fremlegge kriterier for arbeidet videre med en kommunereform (Jansen & Jensen 2016: 12). Utvalget presenterte to rapporter. Den første var en delrapport 31. mars 2014. Fokus i denne rapporten var etter mandatet til regjeringen; forslag til kriterier og prinsipper for en god kommuneinndeling basert på kommunenes nåværende oppgaver (Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) 2014a). Deretter fikk utvalget et tilleggsmandat av regjeringen hvor de skulle vurdere sine opprinnelige kriterier opp mot kommunenes evne til å ta imot nye oppgaver, og eventuelt komme frem til tilleggskriterier. Sluttrapporten, *Kriterier for god kommunestruktur*, ble levert regjeringen 1. desember 2014. Her har utvalget lagt frem hvilke kriterier kommunen bør oppfylle for å kunne evne å ta i mot nye oppgaver, og la mye av grunnlaget for kommunereformens innhold og målsetting.

Regjeringen Solberg legger opp til en rekke verktøy som kommunen selv kan anvende for å kunne utarbeide kalkyler og rapporter. *Kommunedata* (KMD 2015) skal gi viktig informasjon om inntekter, produksjon og effektivitet i den enkelte kommune. Dermed får kommunene tilgang til data som skal bidra til å få oversikt over befolkningsutvikling i kommunene og om framtidige tjeneste- og arbeidskraftbehov. Kommunene kan innhente informasjon om nøkkeltall og utviklingstrekk før og etter en sammenslåing med valgte kommuner gjennom et utredningsverktøy; *nykommune.no*. Her kan en sammenligne hvordan befolkningsvekst, tjenesteproduksjon, sysselsetting og kommuneøkonomien er i hver av de valgte kommuner, og hvordan bildet ser ut etter en sammenligning. Tall for de ulike kalkylerne og prognosene (framskrivningene) for hvordan den nye kommunen vil se ut etter sammenslåing er basert på

data fra SSB.

Autoritet

Lov om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (Inndelingslova) er et sentralt rammeverk for å forstå prosessen rundt kommunereformen, og da spesielt kommunesammenslåingsprosessen. Formålet (§ 1) med inndelingsloven er ”å leggje til rette for ei kommune- og fylkesinndeling som innafor ramma av det nasjonale fellesskap kan sikre eit funksjonsdyktig lokalt folkestyre og ei effektiv lokalforvaltning”, og ”skape formålstenlege einingar som kan gi innbyggjarane og næringslivet tilfredsstillande tenester og forvaltning” (Inndelingslova 2001) . Loven er en prosesslov da den ikke uttaler seg om når en grense bør endres, men gir regler om hvilke prosesser som skal iverksettes når det er ønske om en endring (KMD 2014b). § 10 i inndelingslova fastsetter hvordan den lokale medvirkningen kan skje: ”Kommunestyret bør innhente innbyggjarane sine synspunkt på forslag til grenseendring. Høyringa kan skje ved folkerøysting, opinionsundersøking, spørjeundersøking, møte eller på annan måte.”

Loven inneholder ikke normative elementer på hvordan lokalpolitikere skal utføre medvirkningen, eller hva som er minstekravet for at kommunesammenslåingsprosessen blir utført innenfor loven. Det er lokalpolitikerne i kommunene som må ta ansvaret for å gjennomføre en tilstrekkelig prosess for medvirkning og høring av innbyggerne.

Inndelingsloven er klar på at sammenslåinger av kommuner hvor det er enighet om sammenslåing skal avgjøres ved kongelig resolusjon, men om det er ikke er enighet mellom kommunene som foreslås sammenslått skal det være Stortinget som avgjør saken (Klausen m.fl. 2016: 34). Om det er kommuner som ønsker å slå seg sammen, men som tilhører ulike fylker er det også Stortinget som avgjør kommunesammenslåingens skjebne.

Kommunene selv vedtar ikke selve sammenslåingen, men en søknad om sammenslåing.

Regjeringen har anledning til godkjenne søknaden, legge den frem for Stortinget, eller avslå søknaden (ibid.). Regjeringen kan også selv foreslå konkrete sammenslåinger selv om de involverte kommuner ikke er blitt enig i et slikt vedtak (ibid.).

Gjennom medlemskap i Europarådet er også *Europeisk charter om lokalt selvstyre* viktig for å ivareta det lokale selvstyret i Europa (KMD 2006). I denne konvensjonen vektlegges det hvordan lokale myndigheter skal selv være premissleverandør for egen utvikling, og viktigheten av lokaldemokrati. Dette charteret skal styrke lokaldemokratiet fra en

sentralisering av både makt og ressurser for å sikre både lokalsamfunn og innbyggere demokratiske rettigheter.

Offentlige finanser

Økonomiske virkemidler og insentiver er en viktig del av kommunereformen, og etablert for å motivere kommunene til å gjennomføre gode prosesser. Økonomiske insentiver er viktige for å forstå kommunereformen, og derfor vil jeg kort presentere noen av de viktigste virkemidlene:

- Ekstra tildeling (100 000,- kr) til de kommunene som vedtar i kommunestyret i løpet av 2016 at de ønsker å gå videre i en sammenslåingsprosess knyttet til informasjon og ulike former for høringer av innbyggerne. Fylkesmannen kan bidra med ekstra skjønnsmidler.
- Dekke engangskostnader for de kommuner som innen fristen (30. juni 2016) fatter vedtak om sammenslåing, og hvor det er fattet nasjonale vedtak innen 1. januar 2018. Grunnbeløpet er 20 millioner kroner per sammenslåing (summen øker proporsjonalt med innbyggertall og antall sammenslåtte kommuner).
- Reformstøtte vil bli gitt de kommuner som slår seg sammen innen reformperioden, basert på innbyggertall, og med et startbeløp på 5,1 millioner kroner.
- Inndelingstilskuddet videreføres slik at de sammenslåtte kommuner beholder tilskuddet som før sammenslåingen i 15 år, før inndelingstilskuddet trappes ned over 5 år.
- Overgangsordning for basistilskudd skal bidra til at kommuner som slår seg sammen får full kompensasjon for en eventuell reduksjon i basistilskudd og småkommunetillegg ved innføring av nytt inntektssystem 2017.
- Regionsentertillegg til mellomstore kommuner som slår seg sammen, og dermed utgjør et større tyngdepunkt i sin region.
- Inntektssystemet blir endret i kommuneproposisjonen for 2017.

Regjeringen har utviklet en mengde ulike økonomiske insentiver og pressmidler for å styrke sine målsettinger for kommunereformen. Noen av de økonomiske virkemidlene er koblet opp mot kommunesammenslåingen som en gulrot for kommunene. På den andre side er det mer usikkert for de kommuner som ikke ønsker å slå seg sammen. De ulike kalkylene og inntektssystemet kan skape usikkerhet om hva deres økonomiske fremtid bringer.

Organisasjon

Fylkesmenn får i reformen en sentral rolle som prosessveileder for kommuner som vurderer å

slå seg sammen, og skal også følge opp de kommuner som ikke på eget initiativ tar nødvendig lokalt lederskap (Fylkesmannen 2015). Regjeringens representant i fylkene er pålagt å følge aktivt opp sammenslåingsprosesser, og initiere prosesser der hvor kommuner ikke selv har tatt initiativ. Fylkesmenn har blitt tildelt midler for å ansette en dedikert prosessveileder for å kunne bidra ovenfor kommunene for å tilrettelegge og koordinere lokale og regionale prosesser. Vedkommende skal jobbe sammen med kommunene, og KS sine regionskontor for å finne gode løsninger, og være en sparringspartner og katalysator i sammenslåingsprosessene.

I et brev til alle fylkesmenn fremheves det hvilke forventninger som foreligger overfor kommunene når det gjelder prosess og medvirkning:

” (...) stortingsflertallet forventer at kommunene skal gjøre i kommunereformen. Og forventningen strekker seg utover kun å vurdere om kommunen kan fortsette alene også i tiårene framover (...) en grundig prosess med nabokommuner, der også innbyggere, næringsliv og frivillig sektor involveres (...)” (ibid.).

Det er tydelige forventninger regjeringen og Stortinget har til kommunene, men det er mer usikkert hvordan fylkesmenn skal utføre sitt mandat. Det er også interessant at det forventes fra nasjonalpolitisk ledelse at næringslivet og frivillig sektor skal være deltakende i prosessene i tillegg til innbyggerne.

7. juni 2016 ble mal og veiledning oversendt alle fylkesmenn for hvordan de skal vurdere prosessen i sitt fylke, og hvordan de skal forme sin innstilling for ny kommunestruktur i sitt fylke. Malen legger rammene for hvordan fylkesmennene skal gi faglige godt begrunnede råd som *”baseres på de lokale prosessene sett opp mot målene for reformen og kriteriene for en god kommunestruktur”* (KMD 2016). Hvordan fylkesmenn vurderer sitt fylke, og hvordan regjeringen og Storting vektlegger kommunenes ønsker og fylkesmennenes innstilling/tilrådinger er usikkert.

Kommunereformen inneholder et sett med tiltak, virkemidler, instruksjoner og forventninger til hva kommunene skal foreta seg for å effektivisere og utvikle det lokale selvstyre og tjenesteproduksjon. Winsvold mfl. vektlegger at kommunene og lokalpolitisk ledelse må *“oversette statlige styringssignaler på en måte som gjør dem relevante lokalt og til å sette den*

spesifikke lokale dagsorden for en kommunesammenslåing” (2015: 37). Lokalpolitikere skal både oversette og implementere de statlige styringssignalene og vedtak til sin lokale kontekst, samt treffe en beslutning som har legitimitet og støtte blant innbyggerne. Skjæringspunktet mellom oversettelse av nasjonalpolitiske vedtak til den lokale kontekst, og bestrebelser etter å skape engasjement og legitimitet i de lokale prosesser er utfordrende for lokalpolitikere.

Styringssignalene med sine mål, virkemidler og tidsavgrensning setter klare forventninger, krav og tidsfrister for lokalpolitikere, og dermed er deres handlingsrom begrenset. De får et krav om å grundig undersøke og vurdere muligheter for å slå seg sammen med sine naboer. For lokalpolitisk ledelse er det ulike utfordringer i ulike deler av en kommunesammenslåingsprosess. Prosessen mot en kommunesammenslåing er både krevende og kompleks, og ikke en oppgave lokalpolitikere flest har jobbet med tidligere, eller har utviklet kompetanse på. Derfor er også regjeringens mange hjelpemidler og verktøy utarbeidet for kommunene også særlige sterke styringsinstrumenter.

Winsvold m.fl. inndeler kommunesammenslåingsprosessen i tre hovedfaser: *sonderingsfasen*, *forhandlings- og beslutningsfasen* og *sammenslåingsfasen* (2015). I sonderingsfasen har lokalpolitisk ledelse muligheten til å undersøke, identifisere og vurdere muligheter og begrensninger i ulike alternativer. I denne fasen vil noen alternativer være mer aktuelle enn andre ut fra hvordan kommunene og deres politiske ledelse vurderer ulike elementer og saker som er viktige for nettopp dem. Dette vil selvsagt variere fra kommune til kommune. Målet med sonderingen er å innhente nok informasjon og oppnå enighet med andre kommuner slik at det da kan fremforhandles konkrete alternativer for potensielle sammenslåinger (Winsvold et.al 2015: 14).

Deretter følger fasen hvor lokalpolitisk ledelse skal fatte en beslutning om hvem de faktisk skal slå seg sammen med, eller eventuelt ikke og dermed velge å stå alene. Denne beslutningsfasen avsluttes med et vedtak i kommunestyret. Når beslutningen er fattet, og det er et positivt vedtak for å slå kommunen sammen med en eller flere andre kommuner vil prosessen gå inn i sammenslåingsfasen. Lokalpolitikere i ulike kommuner skal i denne fasen danne et nytt og større politisk felleskap, ansatte i kommuneadministrasjon og tjenesteapparatet i kommunene skal få nye kollegaer, ledere og et ny organisasjonskart, innbyggerne vil bli flere, få nye lokalpolitiske ledere og blir en del av en større kommune med andre utfordringer og muligheter enn tidligere. Sammenslåingsfasen varer ”*helt til den nye kommunen opplever seg og fungerer som en integrert enhet*” (Winsvold et.al 2015: 14). Dette

betyr at det vil være vanskelig empirisk å avgrense sammenslåingsfasen da dens varighet vil være kontekstuell, med store forskjeller mellom ulike kommunesammenslåinger.

Regjeringen Solberg og Stortinget har utviklet et bredt spekter av styringsinstrumenter som er med på å forsterke målsettingene med reformen. En rekke tiltak, verktøy, veiledning og økonomiske insentiver er initiert for å motivere kommuner til å slå seg sammen og det er utviklet retningslinjer for hvordan reformen skal gjennomføres. I figur 2 har jeg oppsummert og kategorisert virkemidlene i et NATO-skjema.

Nodalitet	Autoritet	Offentlige finanser	Organisasjon
<ul style="list-style-type: none"> - oppnevning av ekspertutvalget og utarbeidelsen av mandat - kommunedata - nykommune.no - veiledning for innbyggermedvirkning - distriktssenterets kunnskapsformidling 	<ul style="list-style-type: none"> - sammenslåinger med mandat fra inndelingsloven - Europeiske charter om lokalt selvstyre - mulig bruk av tvang i sammenslåinger - velge bort kommunale søknader 	<ul style="list-style-type: none"> - dekking av engangskostnader - inndelingstilskudd - reformstøtte - skjønnsmidler fra Fylkesmannen - støtte til innbyggerinvolvering - Infrastruktur og samferdsel - overgangsordning basistilskudd - regionsentertillegg - endring av inntektssystemet 	<ul style="list-style-type: none"> - prosessveileder ved Fylkesmannen - samarbeid med KS - nasjonalpolitisk prosessplan med milepæler for lokale, regionale og nasjonale beslutninger

Figur 2: Kommunereformen som styringsinstrumenter innplassert i et NATO-skjema.

Virkemidlene gir styrke til styringssignalene. De gir nasjonalpolitisk ledelse kanaler for både å fange opp endringer i samfunnet som bør håndteres, og gi mulighet for tilsvar på de samme endringene (Klausen m.fl. 2016:33). Kommunereformens styringssignaler og virkemidler, og dens fokus på sammenslåinger kan i dette perspektivet sees både som en beskrivelse av samfunnets utfordring, men også en løsning på den samme utfordringen.

Virkemidlene og verktøyene som regjeringen har utviklet har et klart instrumentelt perspektiv hvor virkemidlene er tydelig koblet til målet. Utformingen av organisasjonsstrukturen (prosessen og milepæler) av kommunereformen, og dens bruk av eksisterende strukturer (inndelingsloven, fylkesmannen) for å oppnå mål er formålsrasjonelt (Christensen m.fl. 2015:

36). Kommunereformen er i dette perspektivet en form for *metastyring* - gjennom å sette rammebetingelser for prosessen og sørge for at de involverte aktører selv styrer mot målet og det ønskede resultat innenfor de fastsatte rammer (Klausen m.fl. 2016: 37).

Kommunereformen og prosesser for sammenslåing er bestemt på nasjonalt nivå, mens det er lokalpolitikere som har ansvaret for å gjennomføre selve prosessen. Reformen skaper et særlig handlingsrom både gjennom krav til prosess, milepæler, styringsformer og lover. I dette handlingsrommet i beslutningsfasen skal lokalpolitikere få innbyggerne til å være informert, engasjert og medvirkende i prosessen.

2. Teoretisk rammeverk

I dette kapittelet vil jeg presentere og diskutere lokalpolitisk lederskap gjennom kommunesammenslåingsprosessen generelt og beslutningsfasen spesielt. Deretter vil jeg presentere og diskutere ulike former for medvirkning. Til slutt vil jeg presentere og diskutere ulike syn på demokratiet.

2.1 Lokalpolitisk ledelse

Regjeringens særlige styringsinstrumenter gjennom reformen og inndelingsloven setter rammer for handlingsrommet til lokalpolitisk ledelse, og for hvordan lokalpolitikere evner å oversette og forstå deres egne utfordringer og foretrukne løsning når de skal fatte beslutning om kommunesammenslåing eller ikke. Denne metastyring skaper et særlig handlingsrom for lokalpolitikere.

2.1.1 Lokalpolitisk styring og ledelse

Styring og ledelse kan forbindes gjennom å se styring som ”*et lederskaps forsøk på å fatte kollektive beslutninger og påvirke atferd gjennom et sett eller system av formelle styringsinstrumenter*” (Christensen m.fl. 2015: 123). Videre å inneha muligheten til å planlegge, ta avgjørelser, koordinere og kontrollere gjennom et særlig sett av mål og rammer som det ønskes å realisere. Kommunereformen viser et nasjonalt politisk lederskap, hvor regjering og Storting har vedtatt et særlig politisk mål: gjennom sammenslåing av kommuner etablere større fagmiljøer på det kommunale nivået slik at de kan levere gode tjenester til alle innbyggere.

Lokalpolitisk ledelse har blitt pålagt en oppgave: gjennomføre sonderingsprosesser og fatte vedtak om sammenslåing eller ei, som har legitimitet i lokalsamfunnet og som må kunne forsvares over tid (Winsvold 2015: 13). Innbyggerne i kommunen skal ledes og løses gjennom en stor prosess. Her er det viktig at lokalpolitikere evner å vise lederskap gjennom å ta kontroll over hele sammenslåingsprosessen for å sikre mål og retning for prosessen, definere problemer som skal løses, og identifisere løsninger (ibid.).

Lokalpolitisk ledelse defineres som ”*lederskap (som) innebærer å skape målrettet endring på en måte som vinner oppslutning i lokalsamfunnet*” (ibid.: 9). Dette lederskapet kan utøves

kollektivt gjennom et kommunestyre, eller individuelt gjennom sentrale politikere – ofte representert av ordfører. Ordføreren har ingen formell myndighet til å fatte egne vedtak, men må alltid gå gjennom kommunestyret og/eller formannskapet for å få gjennom beslutninger (Willumsen 2014: 71). Kommuneloven § 9 presiserer at ordføreren skal innkalle til møter for formannskapet og kommunestyret, og være kommunens rettslige representant og underskrive på dennes vegne hvor myndigheten ikke er tildelt andre. Det er i mangel av formelle begrensninger som gjør at ordførerrollen er et meget viktig politisk verv: ordføreren kan i stor grad selv forme sitt virke, sin rolle og dermed bygge sin egen maktbase som gir reell innflytelse (ibid.). Samtidig er det viktig for en ordfører å ha forankring for sine uttalelser gjennom et flertall i kommunestyret. Lokalpolitisk ledelse kan defineres på ulike måter, og ofte er ordfører og gruppeledere sentrale personer, men også medlemmer i formannskapet/byrådet er viktige politiske ledere. Uansett hvem som blir definert som ledere av en kommune så er det i kommunesammenslåingsprosessen kommunestyret som tar beslutningene. I min casestudie definerer jeg lokalpolitisk ledelse som ordfører som den mest sentrale politiker i kommunesammenslåingsprosessen gjennom sitt lederskap i kommunestyret, formannskapet, forhandlingsutvalget og regionrådet.

Lokalpolitisk lederskap er viktig for å oversette de statlige styringssignalene til den lokale konteksten, herunder gjøre signalene og reformen relevant for lokale forhold (ibid.). Hva er våre utfordringer i vår kommune? Hvordan vil en eventuell sammenslåing med våre naboer prege vår økonomi og tjenestetilbud til våre innbyggere? Hvordan skal vi sonde med våre naboer? Hvordan skal vi få innbyggerne engasjert og medvirkende i prosessen? Denne oversettelsen, eller translasjon av styringssignalene fra nasjonalpolitisk ledelse er viktig i hvordan lokalpolitisk ledelse gjennomfører sine sammenslåingsprosesser, og hvordan utfallet av dem ender opp. Røvik argumenterer for viktigheten av translatørkompetanse som en kritisk ressurs og egenskap for å lykkes med ide- og kunnskapsoverføring mellom organisasjoner (2015: 324). I denne konteksten mener jeg at denne kompetansen også er viktig mellom ulike organisasjonsnivåer – fra nasjonalt til lokalt nivå. God lokalpolitisk ledelse er å evne å oversette organisasjonspraksiser og ideer til den lokale konteksten. Samtidig er handlingsrommet, og dermed oversettelsesmuligheten til lokalpolitikere begrenset gjennom den særlige innrammingen som reformen og prosessen rundt den representerer.

Tucker beskriver utøvelse av politisk lederskap gjennom tre prosesser: først skal den lokalpolitiske ledelsen identifisere en utfordring i sitt lokalmiljø, og samtidig i denne

prosessen vise til mål og løsninger for utfordringen (1995: 31-58). Ved en kommunesammenslåingsprosess vil det være viktig å vise til tydelige kommunale utfordringer. Dette kan være kommunale underskudd, manglende fagpersoner innen tjenesteproduksjon, dårlig samferdsel m.m., og at løsningen på disse utfordringene er kommunesammenslåing, eller argumentere for å stå alene. I denne prosessen blir problemet og målet for å løse dem koblet sammen, og det politiske lederskapet blir dermed formålsbestemt (Berg & Kjær 2007: 17).

Etter diagnostisering av en utfordring skal lokalpolitikere avklare hvilke muligheter og begrensninger ulike handlinger og løsninger har for nettopp å løse den identifiserte utfordringen gjennom at det eksplisitt utformes en politisk handlingsplan med konkret politikk (Tucker 1995: 31ff). I planen skal politisk ledelse vise ulike handlingsalternativer, og vise til ulike konsekvenser (Winsvold m.fl. 2015: 33). Gjennom å vise til ulike kommunale utfordringer vil det være viktig å vektlegge hvordan kommunens tjenester kan bedres gjennom å få et større fagmiljø med flere ansatte som vil heve kompetanse og effektivitet, eller gi ulike økonomiske fordeler ved å slå seg sammen med to av naboene, og kanskje ikke den tredje. I tillegg kan det å utvikle intensjonsavtaler synliggjøre hvordan den nye kommunen skal se ut, og hvordan prioritere og løse flere av de konkrete utfordringene som flere kommuner står ovenfor.

Til slutt innebærer det lokalpolitiske lederskapet å mobilisere og søke oppslutning for sine mål og løsninger. En vellykket mobilisering forutsetter at det finnes stor enighet og oppslutning om ikke bare mål og løsninger, men også diagnostiseringen av lokalsamfunnets utfordring (Tucker 1995: 59ff og Winsvold m.fl. 2015:33). I beslutningsfasen i en kommunesammenslåing, enten lokalpolitikere jobber for sammenslåing eller å stå alene, vil det være viktig å samle oppslutning blant innbyggerne. Om det mobiliseres mot sammenslåing vil det være viktig å vise til hvor gode tjenester i kommunen er i dag, kanskje fokusere på viktigheten av lokale arbeidsplasser og behovet for nærtjenester for fremtiden. Da vil både diagnostisering, mål og løsninger være koblet sammen mot en sammenslåing.

2.1.2 Lederskapstyper

Winsvold m.fl. inndeler politisk lederskap i tre ulike tilnærminger; *mobiliserende lederskap* viser til at lokalpolitikere viser til tydelige mål og sine løsninger, og deretter jobber aktivt for å skape engasjement og oppslutning for disse mål; *representerende lederskap* viser til hvordan lokalpolitikere ikke setter mål og løsninger på forhånd, men lytter til innbyggerne og

streber da etter å sette mål og løsninger som representerer innbyggernes synspunkter; *inkluderende lederskap* viser til hvordan lokalpolitikere jobber for å inkludere en større bredde av politiske partier, innbyggere, næringsliv og administrasjon for sammen å sette mål og løsninger på gitte utfordringer (2015: 12). I min forståelse og bruk av begrepet inkluderende lederskap vil jeg vektlegge større grad av innflytelse og dialog, og direkte medbestemmelse i beslutninger. Dermed vil min forståelse av inkluderende lederskap være koblet til kommunikativ planlegging og dialog, og deliberativt demokratisyn med fokus på forankring gjennom medvirkning av innbyggere i alle prosesser av kommunesammenslåingen, og hvor meningsdannelsen og konsensus er i fokus (Amdam 2016, Rose 2014: 33).

Valg av lederskapstype i denne fasen er også med å påvirke hvordan lokalpolitikere velger å få innbyggerne medvirket i prosessen. Ved å velge en mobiliserende tilnærming vil lokalpolitikere jobbe aktivt for å nå det satte målet – enten det er sammenslåing, eller stå alene. De vil da i større grad ønske tilbakemelding fra innbyggerne hvor deres mål og meninger får gehør og oppslutning. Gjennom representerende og inkluderende tilnærming til lederskap er det viktig å få innbyggerne involvert i prosessen tidlig for å kunne sette mål og løsninger.

Winsvold m.fl. vektlegger at felles for alle tilnærmingene til de tre lederskapstypene er at selv om lokalpolitikere har fått innspill fra innbyggerne så betyr det ikke at de beslutter i tråd med innbyggernes ønsker (2014: 12). Jeg velger å definere inkluderende lederskap som en kommunikativ prosess, men hvor prosessen med dialog og argumentasjon gjør at alle involverte i den utvikler mer kunnskap om saken og da kan oppnå en kollektiv enighet og beslutning. Inkluderende lederskapsideal skiller seg dermed fra det representerende idealet ved å trekke på innbyggerne i større grad gjennom direkte involvering i hele prosessen – fra identifisering av utfordringer, målsetting, diskusjoner, forankring og frem til beslutningen.

Lokalpolitisk ledelse har et ansvar for å oversette de statlige styringssignalene til sin lokale kontekst, og gjennomføre prosesser for å høre innbyggerne. Handlingsrommet for lokalpolitisk ledelse er i stor grad innrammet av reformens styringsinstrumenter, prosess og milepæler og inndelingsloven. På samme tid har lokalpolitisk ledelse både et ansvar for å utforme hvordan de selv vil høre innbyggerne og få dem til å medvirke i beslutningsprosessen. I denne prosessen står lokalpolitikere fremfor en særlig utfordring: hvordan oversette de statlige styringssignalene til sin lokale kontekst, og hvordan sørge for en

god nok prosess for at beslutningsprosessen oppleves legitim for innbyggerne. I en kommunesammenslåingsprosess vil lokalpolitikere spille på flere av disse særlige lederskapstyper gjennom ulike deler av hele kommunesammenslåingsprosessen.

2.2 Medvirkningsformer

Hverken inndelingsloven, kommunereformen eller regjeringens mange veiledninger sier spesifikt hvordan en høring av innbyggerne skal gjennomføres. Dette medfører at det er opp til hver enkelt kommune og dens politiske ledelse å gjøre valg og fra-valg av en rekke ulike former for medvirkning. Jeg velger å bruke begrepet medvirkningsformer som en fellesbetegnelse på alle medvirkningstiltak og høringsinstrumenter som lokalpolitikere har tilgjengelig for å medvirke innbyggerne.

Brandtzæg skiller mellom strukturelle, prosessuelle og forvaltningsorienterte virkemidler. *Strukturelle* virkemidler er de permanente organer hvor innbyggere kan fremme sine synspunkter; *prosessuelle* virkemidler har avgrenset varighet og benyttes for å skaffe informasjon og meninger fra innbyggerne i særlige saker; *forvaltningsorienterte* virkemidler er hvordan forvaltningen selv setter mål og standarder for hvordan innbyggerne skal høres (2014: 9). Gjennom en sammenslåingsprosess, og særlig medvirkning av innbyggerne i beslutningsfasen, er det de prosessuelle virkemidlene som er mest relevante (ibid.). Beslutningsfasen er en avgrenset prosess med begrenset varighet hvor lokalpolitisk ledelse streber etter å involvere innbyggerne. I denne perioden anvender lokalpolitikere valgte virkemidler for å både høre innbyggerne, men også skape legitimitet for prosess og til beslutningen. Alle former for innbyggerhøring vil kun være rådgivende, og kommunestyrene kan i prinsippet velge å se bort fra rådet som gis. I det følgende vil jeg presentere og diskutere ulike medvirkningsformer som lokalpolitikere har til rådighet.

2.2.1 Folkeavstemninger

Folkeavstemninger er det mest tradisjonelle instrumentet for å involvere innbyggere og innhente innbyggernes synspunkter rundt en kommunesammenslåing (Brandtzæg 2014: 9). Folkeavstemninger har en høy demokratisk legitimitet gjennom at alle stemmeberettigede innbyggerne får delta direkte i den parlamentariske styringskjeden gjennom valg (Winsvold m.fl. 2015: 87). Bruk av folkeavstemninger som tiltak kan også ha noen utfordringer ved at de

har en tendens å sette alternativer og synspunkter opp mot hverandre – et valg er alltid et fra-valg av noe annet. Bjørklund definerer en folkeavstemning ved at tiltaket ”*innebærer at et vedtak blir lagt fram for folket, som har mulighet for å akseptere eller forkaste*” (1997: 25). Dermed vil ikke folkeavstemninger legge til rette for dialog og diskusjoner hvor innbyggerne og politikerne i felleskap kan skape gode løsninger og konsensus (Brandtzæg 2014: 9). I Danmark, Sveits og USA er folkeavstemninger i større grad benyttet i lokaldemokratiet enn i Norge, og særlig Sveits har en hyppig bruk av bindende folkeavstemninger (ibid.).

Det er flere utfordringer med folkeavstemning som tiltak. Særlig er spørsmålet om rådgivende vs. bindende folkeavstemning sentralt. I Norge har vi ikke bindende folkeavstemninger. Det betyr at selv om innbyggerne får anledning å til å komme med sin mening gjennom en folkeavstemning så er det de valgte representanter i kommunestyre og Storting som har avgjørelses- og beslutningsmonopol – og beslutningen kan gå i mot folkeviljen (Sørberg 2005: 138). Det er grunn til å tro at innbyggerne som faktisk ønsker å delta i en rådgivende folkeavstemning har forventninger om at utfallet av avgjørelsen bør ligge politiske og moralske forutsetninger for politikerne (ibid.). Det som kan oppstå i dette tilfelle er et *referendum-paradoks* hvor rådet fra folket ikke blir tatt til følge: ”(...) *the shadow it casts on the institution of consultative referendum. Which should be more decisive: the majority of the votes cast in a referendum or the majority of the votes of representatives who believe to represent the views of the majority of their supporters?*” (Nurmi 1999: 78). Utfordringen som vektlegges her er relevant for kommunereformen: hvordan skal lokale rådgivende folkeavstemninger om kommunesammenslåinger tolkes og brukes av lokalpolitikere, og hvordan veie folkets vilje i beslutningen opp mot sin egen overbevisning? En løsning på denne utfordringen er å bare gjennomføre bindende folkeavstemninger, eller ved å hente inn råd fra innbyggerne gjennom en mindre formell kommunikasjonskanal.

Selv om det ikke er bindende folkeavstemninger i Norge så har politiske partier anledning å binde sine representanter om de selv ønsker det. Utfordringen dette kan føre til er at politikerne overfører ansvaret for en beslutning til innbyggerne, og dermed ikke ivaretar sitt ansvar som valgte lokalpolitikere, som også kan skape mindre politisk engasjement og debatt (Brandtzæg 2014: 10). Samtidig kan det medføre en demokratisk utfordring om få av innbyggerne velger å stemme, og dermed vil et fåtall engasjerte innbyggere avgjøre en viktig sak for felleskapet.

Valgdeltakelse er en særlig utfordring ved en folkeavstemning. Om det er få som velger å benytte sin stemmerett kan det stilles spørsmål om resultatet representerer folkeviljen. Hva med de som ikke stemte? Hadde de en positiv, negativ, usikker, nøytral eller likegyldig holdning til saken? Folkeavstemning i en kommune vil inneha større demokratisk legitimitet om den har høy valgdeltakelse enn om den er lav. Resultatet i en folkeavstemning hvor det har vært lav valgdeltakelse er en utfordring for folkevalgte, både fordi rådet de får ikke nødvendigvis representerer folkeviljen, men også fordi innbyggerne ikke viser tilsynelatende engasjement for demokratiet. I tillegg til høy valgdeltakelse er det ønskelig med et tydelig og klart råd fra folket. Det er ikke alltid tilfelle, og et resultat som er mer eller mindre jevnt kan være utfordrende for lokalpolitikere å analysere og agere på – selv om valgdeltakelsen har vært høy.

2.2.2 Innbyggerundersøkelser

Innbyggerundersøkelser er en metode hvor et representativt utvalg av innbyggerne i en kommune blir undersøkt, med relativt små feilmarginer (Brandtzæg 2014: 10). Dette forutsetter at undersøkelsen blir gjort gjennom et tilstrekkelig representativt utvalg, og at undersøkelsen blir utført med god kvalitet på metodikk og etikk (ibid.). En innbyggerundersøkelse er et godt verktøy til å fange opp kvantitative data, hvor mange som er positive til en kommunesammenslåing, men også fange opp kvalitative data hvor innbyggerne kan ytre synspunkter om prosess, gi ris og ros, og andre innspill.

En umiddelbar demokratisk utfordring ved innbyggerundersøkelser er at det vil være et fåtall av innbyggerne som får si sin mening. Dermed vil det være store deler av innbyggerne som ikke får anledning å bli hørt i en viktig sak som angår alle i kommunen. Utforming av spørsmål, og hvordan de samlet representerer en helhet, er både et metodisk og politisk valg gjort av lokalpolitisk ledelse. I de fleste tilfeller har kommunene gitt oppdraget med å gjennomføre innbyggerundersøkelser til en leverandør. I tillegg til valget av leverandør, er oppfølging av prosessen, og tolkningen av resultatene et viktig element for at lokalpolitikerne skal ha styring av prosessen og sikre demokratiske prinsipper. Innrammingen og styring av hele prosessen er her særlig viktig.

Regjeringen Solberg har vært tydelig på at innbyggerundersøkelser er et bedre verktøy enn folkeavstemninger grunnet at spørsmål om sammenslåing er et for komplekst spørsmål som

ikke enkelt kan svares på gjennom en folkeavstemning. I tillegg vektlegges den lave valgdeltakelsen i gjennomførte folkeavstemninger, som gir folkeavstemningene mindre tyngde og legitimitet. Regjeringen Solberg bestreber her å forme lokalpolitikernes handlingsrom ytterligere. Det at regjeringen har anbefalt en medvirkningsform fremfor andre har skapt debatt, men det er opp til hver enkelt kommune å bestemme former for medvirkning.

2.2.3 Informasjon til innbyggerne

Tilgjengeliggjøring av informasjon, protokoller, rapporter, vedtak m.m. er et viktig prinsipp for åpenhet i det offentlige. Alle relevante dokumenter gjøres tilgjengelig for innbyggerne, elektronisk og fysisk på rådhus, men det betyr ikke at innbyggerne nødvendigvis leser og setter seg inn i denne dokumentasjonen. Selv om innbyggerne ikke anvender kommunens hjemmesider i stor grad så er det et viktig poeng at informasjonen finnes om innbyggerne skulle ønske å lese mer om kommunereformen (Winsvold m.fl. 2014: 92). For å sikre seg at flere av innbyggerne faktisk leser dokumenter og setter seg mer inn i prosessen rundt kommunesammenslåing har flere kommuner valgt å sende ut relevant informasjon per brev i form av brosjyrer, intensjonsavtale m.m. som har som formål å gi innbyggerne kunnskap om beslutningsprosessen og bakgrunnen for den.

Lokal- og regionalaviser som offentlig rom har viktige demokratiske funksjoner som arena for meningsdannelse og demokratisk debatt (Winsvold & Myrvold 2005: 144). Norge ligger i verdenstoppen i avislesing, og aviser (herunder papirformat og digitalt) oppfattes som sentrale formidlere av nyheter og debatt om samfunnet (ibid.). I dette perspektivet har lokalaviser en viktig rolle som arena for debatt om kommunereformen og sammenslåinger. Gjennom leserinnlegg og kommentarfelt under artikler har innbyggerne mulighet til å ytre sine synspunkter om reformen, og lokalpolitikere har igjen mulighet å respondere. Lokalaviser er også et viktig virkemiddel hvor kommunen får mulighet til å formidle meninger, politiske synspunkter, vedtak m.m. som kan gi innbyggerne mer kunnskap om reformen.

Sosiale medier er blitt en viktig faktor innen informasjon, kommunikasjon og debatt i det offentlige rom ved siden av lokalaviser. I regi av KS ble det gjort en gjennomgang av hvordan kommuner bruker sosiale medier og hvordan kommuner kan lære av hverandre (Johnsen m.fl. 2013: 2). Studiet identifiserte at innbyggerdialog og medvirkning av innbyggerne kan bedres

gjennom bruk av sosiale medier. De aller fleste kommuner anvender sosiale medier i større grad som en ensrettet informasjonskanal hvor de publiserer kunngjøringer, linker til rapporter, saker fra andre medier, informasjon om endring av åpningstider, åpne møter m.m. De kommuner som brukte sosiale medier som dialogverktøy i planleggingsprosesser, diskusjoner på kommunens gruppe på Facebook og andre plattformer opplevde en styrke både i engasjement, men også for kommunens omdømme (ibid.).

For at en kommune skal kunne utnytte det potensiale sosiale medier har innenfor engasjement, dialog og medvirkning er det viktig at kommunen har en utviklet strategi på hvordan de skal bruke sosiale medier. I tillegg er det viktig at kommunen har dedikerte og kompetente medarbeidere som kan overvåke aktivitet og bidra i dialogen med et språk som er tydelig og lett å forstå (ibid.).

Winsvold m.fl. vektlegger at flere ordførere opplever at sosiale medier gjør direkte kommunikasjon med innbyggerne lettere da lokalpolitikere kan komme i direkte dialog med innbyggerne og spørsmål kan besvares enkelt – man trenger ikke å vente på neste folkemøte, eller søke etter informasjon selv på kommunens hjemmesider (2014: 100). Samtidig er ordførere skeptisk til bruk av sosiale medier da de mener den ikke understøtter tilliten mellom innbyggerne og lokalpolitikere, og at møter ansikt til ansikt er å foretrekke (ibid.). Digital kommunikasjon har en språklig tone som er mer uformell enn det tradisjonelle byråkratiske kommunale språket. Det kan være utfordrende for kommunen å presentere komplekse kommunale vedtak i sosiale medier for at flere av innbyggerne skal få større innsikt og kunnskap. Kommunereformen er her et godt eksempel; det er lettere å mobilisere for/mot sammenslåing, enn å presentere kalkyler, bakgrunnsinformasjon for beslutninger m.m. Flere studier antyder at de fleste kommuner i Norge har en lang vei å gå før de kan bruke sosiale medier til mer enn bare informasjonskanal (Johnsen m.fl. 2013). Dialog og medvirkning gjennom sosiale medier er en utfordring særlig for mindre kommuner som ofte ikke har ressurser og dedikerte medarbeidere innen kommunikasjon.

2.2.4 Høring

Høring er et vidt begrep som omfatter flere ulike måter innbyggerne kan komme med innspill og synspunkter gjennom brev til kommunen, telefon, personlig kontakt, kontaktskjema på kommunens hjemmeside, kommunens gruppe på sosiale medier m.m. Som med folkeavstemninger vil det være opp til hver enkelt å benytte seg av høring, og dermed delta og

engasjere seg. Selv om høring gir innbyggerne mulighet til å komme med begrunnede syn på egne meninger og synspunkter så vil det ofte være de mest engasjerte og dedikerte som benytter seg av dette tiltaket, og dermed er ikke høringen representativ for hvordan innbyggerne oppfatter en sammenslåing (Brandtzæg 2014: 13). En annen utfordring med høring er at det sjelden skaper dialog. For å skape dialog gjennom høring må synspunkter og spørsmål følges opp og diskuteres og gis en tilbakemelding til avsender (ibid.).

2.2.5 Folkemøter

Folkemøter er det mest vanlige høringsinstrumentet som brukes i kommunesammenslåingsprosesser. Stort sett er det lokalpolitikere som tar initiativ til folkemøter, men det er noen eksempler hvor organisasjoner, og næringslivet har tatt initiativ til åpne møter om kommunesammenslåinger (Winsvold m.fl. 2014: 97). Folkemøter kan ha ulike former, og dermed ulik karakter i hvordan lokalpolitikere involverer, engasjerer og får innbyggerne medvirket i prosessen; om møtet er preget av informasjon fra ordfører og svar på spørsmål vil møtet ha et informativt fokus; om folkemøtet er preget av innspill, diskusjoner, gruppearbeid med diskusjoner, vil møtet få en annen form og vil representere ikke bare et tiltak for distribusjon av informasjon, men også et tiltak hvor dialog er i sentrum (ibid.: 98).

Folkemøter rundt kommunesammenslåinger har varierende oppslutning. Klausen m.fl. vektlegger at folkemøter kan virke skremmende og oppleves fremmedgjørende for noen innbyggere, og at de som deltar ikke alltid er representative for innbyggerne (Klausen m.fl. 2013). Det er ofte de som allerede er godt informert og har satt seg inn i saken, og kanskje de mest innbitte tilhengere eller motstandere som deltar på møtene. Møtene kan da blir fokusert på for/mot-diskusjoner og ikke skape større innsikt i sakens kjerne og dialog. I tillegg så har undersøkelser vist at alderssammensetningen er skjev, og at de over 50 år er overrepresentert (Winsvold m.fl. 2014: 99).

En utfordring for å ha vellykkede møter er et bra oppmøte. En bred annonsering og å skape engasjement og blest rundt møtet er sentralt, og ansvaret ligger hos lokalpolitikere. Derfor har oppsøkende virksomhet fra lokalpolitikere i andre fora vært et viktig supplerende tiltak. Gjennom å invitere seg selv ut til organisasjoner, næringsliv, ungdomsgrupper, seniorforeninger m.m. har lokalpolitikere anledning til å informere og samle synspunkter fra andre innbyggere enn de som deltar på folkemøter.

2.2.6 Deliberative medvirkningstiltak

Deliberative, eller kommunikative, medvirkningstiltak skiller seg fra andre tiltak ved å inneha et større fokus på meningsdannelse, og på selve prosessen frem mot en beslutning. Det er en mengde ulike tiltak og prosesser som kan gjennomføres for å skape en dialog og medvirkning av innbyggerne hvor fokus er på prosessen for meningsdannelse, og at alle deltakere blir hørt og inkludert i resultatet (Amdam 2014: 273). Eksempler på tiltak som innehar tydelige bestrebelser på kommunikative prosesser er fokusgrupper, gruppeintervju hvor formålet er å få frem ulike synspunkter gjennom samtaler, og utvidede folkehøringer hvor fokus er å få frem ulike synspunkter gjennom gruppediskusjoner (Brandtzæg 2014: 11).

Gruppeintervjuer og gruppesamtaler i fokusgrupper består ideelt av åtte til ti medlemmer. Da har alle en mulighet til å ytre sine synspunkter. Det er også en fordel at gruppen har relevante fellestrekk som alder, bosted, yrkesgruppe m.m. da dette vil gi den samlede informasjonen fra fokusgruppen en god kartlegging av holdninger og synspunkter for en sak (ibid.: 13). Denne form for medvirkning har en lav representativitet, men den kan styrkes ved å gjennomføre flere fokusgrupper med andre fellestrekk.

Utvidede folkehøringer samler en tilfeldig utvalgt gruppe hvor de blir presentert for og mot argumenter for en sak – som en kommunesammenslåing. Sentralt er gruppearbeid og gruppediskusjoner hvor hensikten er å få frem hvordan gruppen møter og reagerer på ulike for og mot argumenter (Brandtzæg 2014: 12). Dette tiltaket skal bidra til å styrke kunnskapsgrunnlaget for hele gruppen, og lokalpolitikere kan i dette tilfelle få mer kunnskap om hvordan gruppen tar i mot ulike synspunkter om kommunereformen, og hva som skal til for at de kan endre mening (ibid.). Fordelen med denne type tiltak er at innbyggere som normal ikke er aktive i det offentlige rom får en anledning til å komme med sine synspunkter, men samtidig så kreves det at den utvidede folkehøringen blir gjennomført så alle deltakere er trygge og evner å ytre hva de mener.

Gjennom den utvalgte gruppen i fokusgrupper eller utvidede folkehøringer, bestreber tiltakene på å kunne være representative for innbyggerne, men selv om den valgte gruppen er stor så innehar den ikke samme representativitet som innbyggerundersøkelser, eller så høy legitimitet som folkeavstemninger. Samtidig vil tiltak hvor kommunikative prosesser er i fokus gi den meningsbærende prosessen en større forankring blant deltakerne (innbyggerne) og dermed større legitimitet og konsensus (Amdam 2016: 17).

2.3 Demokratisyn

Synet på demokrati og hvordan demokratiet best kan ivaretas og organiseres er et viktig bakenforliggende tema i hvordan lokalpolitisk ledelse velger og evner å inkludere innbyggerne i beslutningsfasen, og hvordan de nyttiggjør av den informasjon og resultater som fremkommer. Rose vektlegger tre ulike hovedtyper av demokratisyn: direkte demokrati, indirekte demokrati (konkurransedemokrati og deltakende demokrati), og deliberativt demokrati. Jeg vil i det følgende presentere min forståelse av demokratisyn.

2.3.1 Direkte demokrati

Direkte demokrati henviser til tanken om at innbyggerne direkte har mulighet til å delta i prosesser som fører frem til kollektivt bindende beslutninger (Rose 2014: 24). Videre at alle innbyggere som er en del av folket har en personlig mulighet til å delta i alle ledd i en beslutningsprosess fra identifiseringen av hvilken utfordring som skal løses og frem til beslutningen (ibid.). Innbyggerne har da en reell mulighet å bli hørt gjennom hele prosessen, og får gitt uttrykk for sine synspunkter og preferanser som blir gitt tyngde i beslutningsprosessen. Folkeavstemninger er forbundet med direkte demokrati hvor innbyggerne får vise sine synspunkter gjennom et valg. Folkeviljen er her koblet med demokratiet i en direkte linje gjennom at beslutninger er gjort av folket.

Direkte demokrati er en utfordring ved større enheter, felleskap eller lokalsamfunn. Hvordan skal alle innbyggerne tilstrekkelig høres og medvirke i alle beslutningsprosesser? En utfordring er at det kan bli vanskelig å enes om noe, beslutninger blir ikke tatt, og endring av samfunnet blir vanskelig. Dahl og Tufte vektlegger at beslutningsprosesser hvor alle skal delta og bli like mye hørt for så å enes om en beslutning har et tak på mellom 25 og 30 personer (1973: 70). Over dette antallet blir det vanskelig i praksis å gjennomføre en direkte demokratisk beslutningsprosess. Ny teknologi kan i dette tilfelle skape muligheter til å kanskje heve taket noe, men den fjerner ikke alle utfordringene (Rose 2014: 26).

2.3.2 Indirekte demokrati

Indirekte demokrati er en løsning på begrensninger og utfordringer knyttet til størrelse og kompleksitet, ved at noen personer representerer andre. Utvalgte personer blir representanter

for innbyggerne og skal representere og opptre på vegne av disse i vurderingen av ulike beslutninger (ibid.: 27). Lokaldemokratisk representasjon foregår gjennom kommunalvalg hvor kommunestyre og formannskapet tar form. Representasjon forekommer også på andre områder; i interkommunale samarbeid blir styrerepresentantene valgt gjennom kommunestyret, foreldreutvalg representerer alle foreldre på en skole m.m. Det indirekte demokrati, eller det representative demokrati, er nesten blitt ensbetydende med begrepet demokrati. I det representative/indirekte demokrati finnes det ulike meninger om i hvor stor grad folket skal involveres i beslutningsprosessene. To retninger og ulikt syn på innbyggernes involvering er *konkurransedemokrati* og *deltakerdemokrati*.

Konkurransedemokrati innebærer at suvereniteten har sitt utspring fra folket som gjennom valg utpeker representanter som skal styre på deres vegne fram til neste valg (Rose 2014: 28). Videre er innbyggernes primære politiske rolle å velge mellom alternative synspunkter, meninger og kandidater ved valg, der bruk av stemmeretten gir innflytelse, deltakelse og kontroll (Winsvold & Myrvold 2005: 145). Et bredt folkelig engasjement skaper ikke det beste demokratiet da folket som helhet ofte ikke er nok innsatt i saker, og har egeninteresser. Valgte representanter, og eventuelt de partipolitiske programmene de er valgt for å jobbe for, er bedre egnet til å ta de rette beslutningene (ibid.).

De som ønsker å styre på vegne av folket må skaffe seg folkets tillit og dermed få nok stemmer til å kunne styre. Disiplinering og ansvarliggjøring av de valgte representantene foregår gjennom valg og velgeroppslutning for ulike standpunkt og kandidatur (Rose 2014: 30). I dette perspektivet er det ikke behov for at innbyggerne engasjerer seg i ulike saker mellom valg, da de kan få si sin mening på valgdagen.

I et lokalt perspektiv vil dette synet på demokrati og synet på hvordan folket skal medvirke i beslutningsfasen være preget av at den valgte lokalpolitiske ledelsen skal ta beslutninger på vegne av innbyggerne. Høringer, folkemøter, innbyggerundersøkelser, folkeavstemninger m.m. er ikke en stor grad av en nødvendighet, og om det arrangeres så er det viktig å fremheve de ulike politiske alternativer for å skape mobilisering for sitt syn.

Hvor konkurransedemokratiet vektlegger folkets medvirkning gjennom valg og politiske alternativer, har deltakerdemokrati et fokus på hvordan innbyggerne kan bidra i utforming av politikk og beslutninger kontinuerlig gjennom å skape et godt folkelig engasjement som sikrer felleskapets beste (Rose 2014: 30). Politikk er ikke bare å presentere ulike interesser og synspunkter for innbyggerne, men gjennom et bredt engasjement vil samfunnet berikes

(ibid.). Et mangfoldig og engasjert folk er i dette demokratisynet et gode, og ikke en utfordring. Selv om det er utfordrende og ressurskrevende å implementere omfattende deltakerprosesser så vil dette gi individer og samfunn positive konsekvenser for økt innsikt og kunnskap.

Det representative demokratiet er i praksis uunngåelig, og derfor er det viktig å skape gode former for medvirkning og engasjement blant innbyggerne. Høringer, folkemøter, folkeavstemninger og innbyggerundersøkelser er i dette perspektivet viktig for å skape et godt demokrati. I kommunereformen vil det være viktig for lokalpolitisk ledelse å samle inn alle innspill som innbyggerne kan gi, og bare gjennom at innbyggerne deltar i prosessen vil beslutningene få legitimitet. Deltakelse og medvirkning i demokratiet vil ha en forsterkende nytteverdi for innbyggere, grupper og for samfunnet (ibid.: 31).

2.3.3 Deliberativt demokrati

Kritikere av konkurransedemokrati og deltakerdemokrati opplever at begge syn på demokrati handler om hvordan man best registrerer og hvordan innbyggernes preferanser avspeiles i beslutningene. En løsning på dette er et deliberativt demokratisynet hvor demokratiet blir sett på som en meningsdannelse og hvor det fokuseres på hvordan preferanser og prosesser blir til (Weigård & Eriksen 1998: 37). Meningsdannelsen foregår i en fri og saklig utveksling av meninger, synspunkter og kunnskap blant samfunnets medlemmer som kollektivt innehar en forpliktelse av å finne frem til en rasjonelt motivert konsensus. (Rose 2014: 33). Samtaler og argumentasjon skal gi innbyggerne en større innsikt og kompetanse enn de hadde tidligere. Målet er å få frem beste mulige løsninger på samfunnets utfordringer, og det er argumentets gyldighet som er avgjørende (Winsvold & Myrvold 2005: 145). Dette skal oppnås gjennom en kommunikativ prosess, en sosial og interaktiv prosess mellom aktører som søker konsensus og gjensidig forståelse (Amdam 2016: 19).

Selv om konsensus etterstrebes, vil det i noen tilfeller ikke føre til en absolutt konsensus, men dette vil ”kunne aksepteres og anvendes ut fra en overbevisning om at selve deliberasjonsprosessen har bidratt til å bevege oppfatninger i retning av mer fellesskapsorienterte løsninger” (Rose 2014: 33).

I et lokalt perspektiv vil et deliberativt demokratisyn være opptatt av meningsdannelsen rundt kommunereformen – herunder hvilke utfordringer står kommunen ovenfor, hvordan kan kommunen vurdere en sammenslåing best mulig m.m. Meningsdannelsen vil fokusere på utfordringene, prosessen og løsninger hvor innbyggerne gjennom utvalg og komiteer vil

kunne diskutere og argumentere for mulige løsninger, og være direkte deltakende i planlegging, prosess og de endelige beslutningene. Dermed kan ulike medvirkningsformer ha innslag av deliberativt demokratisyn avhengig av hvordan de er organisert og gjennomført (ibid.: 40).

2.4 Teoretisk rammeverk

Lokalpolitikere har et særlig handlingsrom som er styrt av kommunereformen. I dette handlingsrommet i beslutningsprosessen har de anledning til å vise lederskap gjennom valg av ulike medvirkningsformer. Argumentasjon, valg og vektlegging av tiltak er politisk selv om beslutningstakerne ikke opplever det selv. Ulike medvirkningsformer har ulike styrker og svakheter. Folkeavstemning har en høy demokratisk legitimitet, men om deltakelsen er lav og rådet ikke er tydelig kan dette medføre utfordringer for lokalpolitikere. Innbyggerundersøkelser gir de folkevalgte mer informasjon om hva innbyggerne mener i et bredere perspektiv, men instrumentet har flere metodiske og demokratiske svakheter.

Ulike former for demokratisyn sier noe om hvordan en ser på demokratiet, og hvordan en mener at demokratiet best kan fungere og ivaretas. De er ulike syn på hvordan forholdet mellom innbyggerne og politikere skal politisk organiseres og hvor tett relasjon innbyggerne skal ha til de som representerer dem. De ulike typer av demokratisyn jeg har presentert er særlige typer, og det er mulig at flere demokratisyn kan være i spill på samme tid i kommunesammenslåingsprosessen.

I figur 3 har jeg samlet medvirkningsformer og deres koblinger til ulike demokratisyn og lederskapstyper. Dette må ikke sees som fastsatte kategorier, men som et forsøk på å koble teorier som et rammeverk i min casestudie. Flere medvirkningsformer kan inneha elementer av ulike lederskapstyper og demokratisyn, og det er viktig å diskutere ulike medvirkningsformer i sin kontekst og identifisere hvordan lokalpolitisk ledelse i min case beskriver ulike former for medvirkning. I min diskusjon kan jeg se noen fellesnevnerer mellom ulike lederskapstyper og ulike demokratisyn, men det er ikke min intensjon å koble begrepene i min oppgave. Mitt fokus er hvordan medvirkningsformer og organiseringen av dem innehar innslag av ulike demokratisyn og lederskapstyper.

Demokratisyn	Medvirkningsformer	Lederskapstype
Direkte demokrati	- folkeavstemning	Mobiliserende lederskap
Konkurransedemokrati	- tydeliggjøring av politiske standpunkt om kommunesammenslåing	
	- tydeliggjøring mellom politikk og administrasjon	
Deltakerdemokrati	- høring	Representerende lederskap
	- innbyggerundersøkelser	
	- folkemøter	
	- åpne høringer	
	- direkte kontakt (skjema, epost, fysisk møte m.m.)	
	- innbyggerinitiativ	
	- sosiale medier	
	- undomsråd	
Deliberativt demokrati	- deliberativ høring	Inkluderende lederskap
	- kommunikative planprosesser	

Figur 3. Fritt etter Rose 2014: 35.

Medvirkningsformer er verktøyer som lokalpolitikere skal anvende for å medvirke innbyggerne i beslutningsfasen. Ulike former for lokalpolitisk lederskap kan ha innvirkning på valg av medvirkningsform, og hvordan den organiseres. Valg av hvilke former for medvirkning har konsekvenser for lokaldemokratiet. Ulike medvirkningsformer har innslag av ulike demokratisyn.

3. Metode

Formålet med oppgaven er å skaffe en større forståelse for hvordan lokalpolitisk ledelse i sitt handlingsrom oversetter statlige styringssignaler, og bestreber å involvere innbyggerne i beslutningsfasen i kommunesammenslåingsprosessen i Nordhordland, i tre utvalgte kommuner: Lindås, Meland, og Modalen. I dette kapittel vil jeg presentere min casestudie, og drøfte min forskningsstrategi, herunder valg av metode, datainnsamling, casestudiens reliabilitet, validitet og overførbarhet, og forskningsetiske refleksjoner.

3.1 Kvalitativ tverrsnittsundersøkelse

For å besvare min problemstilling har jeg valgt en kvalitativ tverrsnittsundersøkelse. Mens de kvantitative tverrsnittsundersøkelsene ofte baseres på spørreundersøkelser, har den kvalitative undersøkelsen mer fokus på samtaleintervju med et lite antall informanter (Ringdal 2007: 94). Intervjuene blir med denne forskningstilnærmingen gjort i et avgrenset tidsrom for å beskrive og analysere en særlig prosess, eller forhold i nåtid (ibid.). I mitt prosjekt betyr dette at jeg ønsker å undersøke en avgrenset del av en større prosess. Mitt tverrsnitt er et utsnitt som det er viktig å avgrense i tid og rom.

3.1.1 Empirisk avgrensing av case

Den potensielle storkommunen med åtte kommuner i Nordhordland var en særlig viktig og interessant sammenslåingsprosess da den potensielt kunne blitt en av de største sammenslåingene i reformperioden. Regionen er stor og variert, hvor geografisk avstand allerede er en utfordring i dag for noen av kommunene. Det tar flere timer med bil fra den ene delen av regionen til den andre, og infrastrukturen i regionen er preget av fjorder, fjell, fergeforbindelser og broer som gir noen særlige utfordringer med hensyn til tjenestetilbud, kontakt med de folkevalgte, nærhet til kommunesenteret m.m. for innbyggerne. Hvor skal kommunehus, legekantor, eldreheim, skoler være lokalisert? Lindås kommune er den største kommunene med 15 607 innbyggere, og Modalen er den minste med sine 381 innbyggere. Det er også interessant at den potensielle sammenslåingen inkluderer kommuner fra to fylker; Hordaland og Sogn og Fjordane.

1. mars 2016 ble det underskrevet en intensjonsavtale for åtte kommuner i regionen Nordhordland som har som intensjon å slå seg sammen til den potensielle storkommunen Nordhordland. Kommunene som er en del av intensjonsavtalen er Lindås, Meland, Radøy, Fedje, Masfjorden, Modalen, Austrheim i Hordaland fylke, og Gulen kommune i Sogn og Fjordane. Potensielt vil den nye storkommunen Nordhordland inneha 36 000 innbyggere, og dermed bli den 23. største kommunen i Norge etter folketall. Med sine 2 311 kvadratkilometer ville den vært den 21. største kommunen i Norge etter dagens kommunestruktur.



Figur 4. Den potensielle nye storkommunen er markert med blått (Bergens Tidende (BT) 2016).

Jeg har valgt ut tre kommuner som representerer sammenslåingen i mitt case, Lindås, Meland og Modalen. Bakgrunnen for valget er at de representerer tre kategorier av kommuner i sammenslåingen; den minste, den største og en kommune som representerer et gjennomsnitt av alle de åtte i antall innbyggere. Samtidig representerer de tre kommunene også geografisk bredde i den potensielle nye kommunen. De tre kommunene har ulike partipolitisk lederskap hvor Kristelig Folkeparti har ordføreren i Lindås, Arbeiderpartiet ordføreren i Meland og Solrenningslista i Modalen. Partipolitikk vil ikke være et fokus i denne oppgaven, men det er vesentlig for meg at de ulike kommunene innehar ulik partipolitisk ledelse for at mine data ikke skal representere et for homogent partipolitisk syn.

Et viktig moment i mitt valg av casekommuner er at kommunestyrene i Meland og Modalen har vedtatt å gjennomføre folkeavstemning, mens Lindås har valgt å ikke gjennomføre

folkeavstemning, men å gjennomføre en innbyggerundersøkelse. Folkeavstemningene ble gjennomført 23. mai, og innbyggerundersøkelsen ble gjennomført i april/mai 2016. Min casestudie kunne styrkes av å velge alle åtte kommuner i kommunesammenslåingsprosessen, men det ville være vanskelig både mht. til tid og logistikk. Samtidig mener jeg at de tre valgte kommuner gir et godt bilde av regionen som helhet.

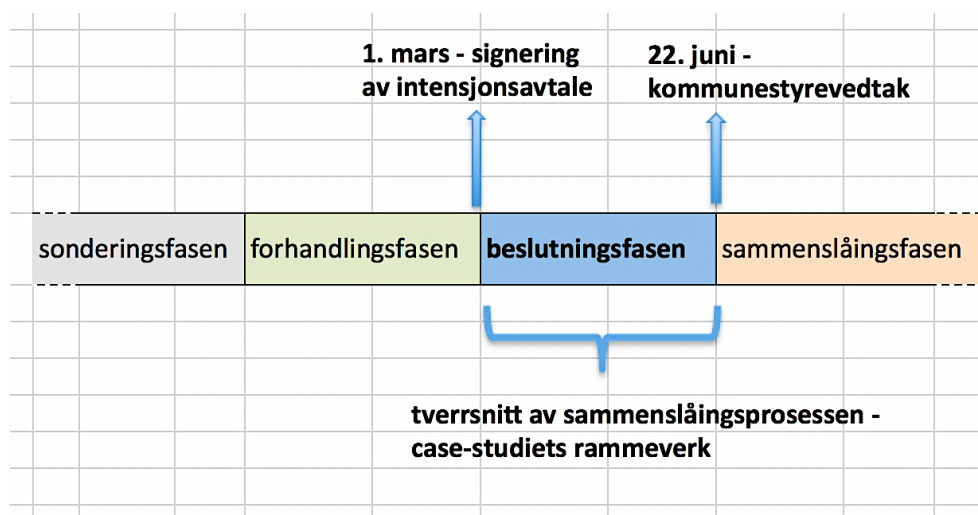
Jeg ønsket å undersøke den potensielle kommunesammenslåingen gjennom en casestudie, hvor jeg ønsket å få informasjon og data om få representative enheter eller caser, i mitt fall tre utvalgte kommuner. Creswell definerer case-studier som en særlig form for design innenfor kvalitativ forskning hvor en forsker studerer en avgrenset enhet/case, eller flere avgrensede caser/enheter gjennom intensive analyser basert på ulike kilder (2013: 98). Hver case, eller enhet (kommuner), representerer en avgrenset kontekst, og det var viktig for meg å identifisere og avgrense enhetene tidlig i forskningsprosessen (Silverman 2010: 138). Jeg ville bruke de tre kommunene (eller caser) ikke som en komparativ analyse, men se dem samlet som supplerende utsnitt i prosessen, eller en ”*collective case studies*” (Creswell 2013: 99), for å gi en utdypende forståelse av prosessen mot den potensielle storkommunen. Gjennom å samle mye informasjon om få kommuner ville jeg skaffe meg dypere forståelse for hvordan lokalpolitisk ledelse informerer, engasjerer og medvirker innbyggerne i beslutningsfasen.

3.1.2 Tidsmessig avgrensning av case

Winsvold et. al. inndeler kommunesammenslåingsprosessen i tre faser; sonderingsfasen, forhandlings- og beslutningsfasen og sammenslåingsfasen (2015). De tre fasene er teoretisk lett å skille fra hverandre, men empirisk kan det være noe mer utfordrende. Når i prosessen går den fra å være sonderende til forhandlende? Prosessen i Nordhordland har vart over flere år hvor noen av kommunene i regionen har sondert muligheter og begrensninger med en sammenslåing gjennom uformelle samtaler og møter i ulike fora som regionråd, ordførermøter m.m. over flere år. I mitt case har jeg valgt å fokusere på selve beslutningsfasen som starter med signeringen av intensjonsavtalen 1. mars 2016. Forhandlingsresultatene i den skal i tiden etter informeres, høres, diskuteres gjennom involvering av innbyggerne gjennom innbyggerundersøkelser, folkeavstemninger, folkemøter, informasjonsmateriell m.m. Beslutningsfasen avsluttes ved kommunestyremøtene i de respektive kommuner den 22. juni 2016, hvor vedtak om sammenslåing eller ikke ble gjennomført. Selv om jeg har en særlig tidsavgrensning vil jeg hvor jeg mener det er særlig relevant trekke på informasjon/data både

før og etter denne avgrensningen. Sett i lys av kommunesammenslåingens faser og kommunereformens milepæler må min oppgave sees som et utsnitt av en pågående prosess.

Valget av beslutningsfasen er et valg som begrenser mitt blikk, og jeg har gjort et fra-valg av sonderingsfasen, forhandlingsfasen og sammenslåingsfasen. Mine data og analyse vil være en undersøkelse av beslutningsfasen fra inngåelsen av intensjonsavtalen frem til vedtaket i kommunestyrene. Jeg vil da ikke fokusere på hvordan prosessen har vært før intensjonsavtalen, og hvordan lokalpolitisk ledelse vil jobbe med implementering og utvikling av samarbeidet fremover.



Figur 5: Casestudiens empirisk og tidsmessige rammer.

Figur 5 viser kommunesammenslåingsprosessen sine ulike faser, og jeg har markert mitt fokusområde i mørkeblått. Fasene er basert på Winsvold et.al. (2015), og tilpasset mitt prosjekt med oppdeling av forhandling og beslutningsfasen som to egne faser. Den mørkeblå fasen, beslutningsfasen, er mitt tverrsnitt av sammenslåingsprosessen.

Tverrsnitt i ordets rette forstand er et rett utsnitt, ofte vertikalt i en gjenstand eller det som er gjenstand for undersøkelsen. En tverrsnittstudie samler informasjon på en planlagt måte i et definert utvalg på et gitt tidspunkt. I min studie av beslutningsprosessen er tverrsnittet noe 'bredere' da jeg studerer og fokuserer på en fase med nærmere flere måneders varighet.

3.2 Strategisk utvalg

Jeg gjorde et strategisk utvalg av informanter som jeg mener ga meg tilgang til relevant og vesentlig data for å svare på min problemstilling. For å kunne oppnå bredde i mitt strategiske utvalg gjorde jeg en kategorisering, hvor jeg delte mine informanter i tre kategorier: *lokalpolitisk ledelse*, *journalister* fra lokal/regional presse og en tredje kategori med *fagpersoner*.

Liste over informanter:

Lokalpolitisk ledelse

ordfører i Lindås kommune (Astrid Aarhus Byrknes, Kristelig Folkeparti)

ordfører i Meland kommune (Øyvind Oddekalv, Arbeiderpartiet)

ordfører i Modalen kommune (Tom Kristian Thorsen, Solrenningslista)

Journalister fra lokal/regional presse

journalist i lokalavisen Nordhordland (Yngve Garen Svardal)

journalist fra lokal/regional presse (anonym)

Fagpersoner

prosessveileder for Fylkesmannen i Hordaland (Ole Bakkebø)

professor emeritus i statsvitenskap, Universitetet i Oslo (Harald Baldersheim)

Gjennom intervjuer av et strategisk utvalg har jeg gjort et valg som kunne også vært gjort annerledes, og dermed teoretisk gitt meg et annen perspektiv på min problemstilling. Jeg har basert mitt valg på hvem jeg mener i særlig grad vil gi meg informasjon som er relevant for min problemstilling og de teorier jeg ønsker å bruke i min oppgave (Thagaard 2013: 60). Jeg valgte ut ordførere som hovedkilde og representant fra lokalpolitisk ledelse. De har to viktige roller; den ene er å være ordfører for hele kommunen og den fremste politiske tillitsvalgte, og den andre å være sitt partis eller bygdelistes ledende representant. Jeg vil i min oppgave fokusere på den første rollen. Det betyr ikke at jeg mener det partipolitiske ikke er viktig for min problemstilling, eller forståelsen av kommunereformen på de ulike nivåer i den parlamentariske styringskjeden. Å fokusere på partipolitikk som ett av mine omdreiningspunkter ville gitt en annen oppgave enn mitt fokus på medvirkning av innbyggerne i kommunereformen.

Ordførerne i de tre kommunene jeg har brukt i min casestudie trekker frem sin rolle som ordfører som noe større og viktigere enn partipolitikk – det handler om fremtiden til kommunene og dens innbyggere mer enn politiske partier. I tillegg er de ledere av forhandlingsutvalget som består av flere politiske partier og valgt av kommunestyret i sine respektive kommuner, og styremedlemmer i regionrådet som er et viktig samarbeidsorgan i regionen.

To journalister, hvorav en anonym, er viktige kilder for informasjon om både lokalpolitiske prosesser i hver av kommunene, men også deres opplevelse av diskusjonene i det offentlige rom. Lokalaviser er her en viktig kilde. Prosessveileder for Fylkesmannen var en viktig kilde som hadde kunnskap om gjennomførte prosesser og bakgrunnen for kommunesammenslåingsprosesser i Hordaland. Professor emeritus Baldersheim er en annen kilde som med sin forskning og fagkunnskap ga meg informasjon om kommunereformen generelt og om medvirkningsformer spesielt.

I kvalitativ analyse er ikke utvalget basert på representativitetsprinsipp hvor mitt utvalg representerer andre sammenlignbare utvalg (Thagaard 2015: 65). Ved at jeg har gjennomført dybdeintervjuer med mine informanter har jeg i større grad fokusert på den lokale konteksten og utforskning av sosiale prosesser (Mason 2002: 134f) gjennom mitt utvalg.

3.3 Innsamling av data

Mine intervjuer er gjort før beslutningen ble vedtatt i kommunestyrene, og før folkeavstemning og innbyggerundersøkelser. Det kan tenkes at mine data fra intervjuene kunne blitt annerledes om jeg hadde samlet inn data etter beslutningsfasens avslutning, da informantene sannsynligvis ville blitt farget av beslutningen i de respektive kommunestyrer, og resultater fra innbyggerundersøkelser og folkeavstemninger. Politikere og andre informanter ville kanskje hatt andre svar etter prosessen var avgjort: det er ikke uvanlig å rasjonalisere i retroperspektiv og dermed endre sin opplevelse av en prosess. Mitt blikk er ikke å evaluere den lokalpolitiske ledelses måloppnåelse, eller evaluere kvaliteten på deres prosess, men avdekke hvordan og hvorfor de valgte særlige prosesser og tiltak fremfor andre for å få innbyggerne til å medvirke i beslutningsfasen.

Mine data for denne oppgaven kan jeg dele i tre kategorier; intervjuer av strategisk utvalgte informanter; offentlige dokumenter fra kommuner, Storting og regjeringen Solberg - herunder hjemmesider, rapporter, vedtak, innstillinger, rettleidninger m.m.; et utvalg av artikler hvor kommunesammenslåingen blir omtalt i de to lokalavisene som dekker hele det geografiske område, Strilen og Nordhordland i tillegg til regionavisen Bergens Tidende og noen riksdekkende aviser. Mitt fokus er på lokalpolitisk ledelse og den lokale konteksten, og dermed har jeg i liten grad brukt artikler fra nasjonale medier.

Studier av utvalgte dokumenter, rapporter og analyser er en viktig del av min litteratur. Mine utvalgskriterier har vært å søke etter alle dokumenter, artikler, vedtak m.m. som berører og beskriver kommunereformen generelt og i Nordhordland spesielt. Gjennom søk i ulike aviser har jeg fått en stor mengde artikler om temaet. Hjemmesider til kommuner, Fylkesmann, Stortinget og regjeringen har hatt egne sider om kommunereformen, og det har vært lett å få tak i kilder. Samtidig har det vært en utfordring at det finnes så stor mengde av informasjon om kommunereformen både av offentlige dokumenter, faglitteratur og avisartikler. Dette gjorde det krevende å kategorisere og velge ut de som har vært mest relevante for min casestudie.

Særlig er informasjon fra kommunenes hjemmesider viktige – herunder protokoller fra kommunestyremøter, underlagsrapporter m.m. Disse dokumentene ga meg informasjon om særlige saksforhold som er nedtegnet på et spesifikt tidspunkt, gjerne med en bestemt funksjon og med tanke på målgruppe. Derfor er det viktig å være klar over dokumentenes meningsbærende elementer som kilde – herunder hvem som har bestilt rapporten, og hvem som har skrevet den, og for hvilke lesere. Alle dokumenter jeg anvender fra kommunale nettsider eller regionrådet ser jeg på som en kommunikasjon fra lokalpolitisk ledelse, da den herifra er enten bestilt, godkjent og/eller vedtatt. De dokumenter jeg har anvendt fra regjeringen Solbergs hjemmesider – herunder Kommunal- og moderniseringsdepartementet, eller fra Stortinget er også dokumenter som jeg definerer som kommunikasjon (vedtak, innstillinger, beslutninger m.m.) fra de respektive institusjoner.

Windsvold og Myrvold argumenterer for viktigheten av lokalaviser som offentlige rom hvor meningsdannelse og diskusjoner og demokratisk debatt finner sted (2005: 144). I mine kilder har jeg brukt noen artikler som med sin vinkling, fakta og sitater fra lokalpolitisk ledelse gir viktig informasjon om sammenslåingsprosessen.

Data fra egne intervjuer har vært min primære kilde til å besvare problemstillingen.

Dokumenter og artikler er supplerende i min analyse. Jeg vurderer selv at mitt prosjekt ville

vært styrket med flere intervjuer, men mener at dette blir tilfredsstillende veid opp gjennom bruk av andre kilder.

Jeg gjennomførte intervjuer i perioden mars til juni 2016. Alle informanter jeg tok kontakt med var positive til møter, og jeg fikk gjennomført alle intervjuer effektivt til tross for geografisk avstand og travle dager for informantene. Jeg utarbeidet og sendte en epost hvor jeg beskrev mitt prosjekt og foreslo noen dager hvor jeg ville oppholde meg i Nordhordland. Alle informanter responderte raskt, og jeg fikk avtalt møter fortløpende. To intervjuer ble gjennomført på telefon (grunnet ferie og etter eget ønske fra informanten), og fem intervjuer ble gjort i fysiske møter. Alle informanter var engasjert og ivrig i tematikken min som var naturlig da intervjuene ble gjort midt i beslutningsfasen i de respektive kommunene. En informant ville være anonym, og dette har jeg tatt hensyn til, og ingen sitater eller beskrivelser om vedkommende er gjort i oppgaven.

Jeg gjennomførte halvstrukturerte intervjuer med en intervjuguide. Jeg valgte å utarbeide en intervjuguide for hver kategori i utvalget, og de fleste spørsmål er identiske for hver kategori (se vedlegg 1). Intervjuguidene gjorde meg fokusert på de sentrale temaer jeg ville undersøke, men også til å følge opp nye momenter i intervjusituasjonen slik at intervjuene ble oppfattet som en flytende samtale, og ikke stoppet opp for at jeg skulle få svar på mine spørsmål fortløpende. Hensikten med intervjuguiden min var å gi meg en trygghet for å kunne samle inn så godt som mulig de samme data i hver kommune samtidig som jeg ville være åpen for at mine informanter også kunne gi meg ny innsikt for min problemstilling som jeg ikke nødvendigvis hadde planer å spørre om. Samtidig fikk jeg rom for improvisasjon, skifte av tema og konstruktive digresjoner.

Kommunesammenslåinger er et bredt tema, og det var viktig for meg at informantene selv fikk problematisere både prosess og medvirkning uten at jeg med mine spørsmål la føringer for deres respektive utfordringer. Halvstrukturerte intervjuer gir også i større grad rom for oppfølgingsspørsmål og oppklaringer underveis samt evner å fange opp problemstillinger og temaer som ikke var forventet. Selv om intervjuguiden var halvstrukturert så var den strukturert nok til at jeg kunne kategorisere data fra informantene for lettere å analysere og drøfte resultatene.

Jeg bestemte meg for å anvende lydopptak av informantene. Lydopptak var et bevisst valg for meg, og styrker mitt prosjekt og metode ved sin etterrettelighet. Alle mine informanter var

positive til lydopptak bortsett fra min anonyme kilde som ikke ønsket at jeg benyttet båndopptaker. I tillegg så var ett intervju på telefon som jeg ikke fikk tatt opp grunnet tekniske problemer. Underveis skrev jeg notater både for å sikre meg at viktig informasjon ikke gikk tapt om det skulle være tekniske problemer med opptakene, men også for å få naturlige pauser i intervjusituasjonen slik at informantene fikk tid å tenke og dermed indirekte oppfordre til merinformasjon fra dem. Før opptaket startet gikk jeg igjennom prosjekt, tematikk og hvordan jeg ville behandle data. Det var særlig viktig for meg å etablere tillit da et lydopptak kan føre til at intervjusituasjonen kan oppleves som mer formell. Derfor var det viktig for meg å få informantens samtykke til opptak samt gi dem en forståelse for hvordan jeg skulle behandle data for å øke konfidensialitet og tillit. Alle informanter var tydelig på at de stolte på mine etiske vurderinger av bruk av opptaket. De fleste informanter ba spesifikt om rett til sitatsjekk i oppgaven om jeg benyttet sitater med referanser.

Etter å ha gjennomført alle intervjuer ble de transkribert. Å ha alle samtaler som digitale dokumenter ga meg særlig styrke i min analyse av data. Flere ganger oppdaget jeg at jeg i mine notater har hatt mer fokus på noen elementer enn andre, og gjennomgangen og analyser viste at det var flere elementer som jeg ikke hadde hatt fokus på i mine intervjunotater som kom frem under transkribering. Etter transkribering gikk jeg gjennom all data for å sortere det som var relevant for min problemstilling, og kategoriserte og systematiserte intervjuene. Denne systematiseringen ga meg god oversikt over mine data, og fokus i analysen.

3.4 Casestudiens reliabilitet, validitet og overførbarhet

I en kvalitativ analyse anvendes begrepene reliabilitet og validitet som kvalitetskriterier. Thagaard knytter reliabilitet til spørsmål om forskningens pålitelighet, og validitet til forskningens gyldighet (2013: 23). I tillegg må begrepet overførbarhet knyttes til vurderingen om tolkninger i en analyse er basert på en enkelt undersøkelse, eller også kan gjelde i andre kontekster (ibid.).

Forskningens troverdighet, både for deltaker, forskeren og leseren er viktig for å vurdere forskningens kvalitet (Corbin & Strauss 2008: 301ff). Silverman argumenterer for at reliabilitet og validitet nettopp er viktig i denne vurderingen (2011: 360f). Reliabilitet handler om forskningens pålitelighet; er forskningen utført på en tillitsvekkende måte? Forskeren forventes her å skille mellom informasjon fra feltarbeid, og sine egne fortolkninger av data

(Thagaard 2013: 194). Det forventes at forskeren redegjør for relasjonene til deltakerne, og hvilken betydning erfaringer i feltundersøkelsen har for de innsamlende data (ibid.). En vurdering av de kvalitative dataenes reliabilitet er hvordan forskerens refleksjon over datainnhenting har foregått med sikte på å bevisstgjøre mulige feilkilder (Ringdal 2007: 221).

I min casestudie kan reliabilitet være en utfordring. Det skyldes flere forhold. Valget mitt om å anvende halvstrukturerte intervjuer som primære metode for datainnsamling medfører at samtalen styrer retning og temaer for de data som blir innhentet. En annen utfordring er at jeg metodisk valgte et kvalitativt tverrsnitt (beslutningsfasen) av en større prosess (kommunesammenslåingsprosess). En lignende casestudie som ble gjort ved en senere anledning kunne gitt andre data.

Thagaard definerer validitet som ”*gyldighet av de tolkningene undersøkelsen fører til*” (2013: 94). Ringdal argumenterer for at validitet innen kvalitativ metode er noe vagere enn i kvantitativ metode hvor en arbeider med teoretiske begrepsdefinisjoner (2007: 221).

Operasjonalisering av teori og spesielt begreper, hvordan jeg definerer og bruker teoretiske begreper i oppgaven er særlig viktig for oppgavens validitet. Mitt eget ståsted i tematikken er også viktig. Hvordan jeg er knyttet til miljøet som studeres eller tematikken som studeres, eller om jeg er en utenforstående er her sentralt (Thagaard 2013: 194).

Seale skiller mellom intern validitet, hvordan årsakssammenhengene argumenteres for og støttes innenfor en bestemt studie, og ekstern validitet, hvordan forskningen og forståelsen derav kan være gyldig i andre sammenhenger (1999: 38f). Thagaard vektlegger den samme forståelsen av ekstern validitet i begrepet overførbarhet: ”*hvordan vi argumenterer for at tolkninger som er utviklet innenfor et prosjekt, også kan ha gyldighet i andre sammenhenger*” (2013: 205).

Ved min utforming av min casestudie var det viktig for meg å bestrebe å oppnå resultater som også kan ha gyldighet i andre kontekster og sammenhenger (Yin 2009: 40f). Ved å velge ut tre kommuner av åtte, hver med sine utfordringer og muligheter kan jeg ikke si at mine resultater representerer alle de åtte kommunene, eller andre kommuner i Norge. På den andre side så antar jeg at kommunene jeg har studert innehar gjenkjennbare utfordringer og muligheter som Lindås, Meland og Modalen har opplevd rundt sine sammenslåingsprosesser. Casestudien mitt har hatt som delmål å inneha en viss induktiv karakter ”*hvor valg av enheter ikke er planlagt med henblikk på et teoretisk utgangspunkt, men likevel har som ambisjon å*

komme frem til en forståelse som peker utover prosjektet” (Thagaard 2013: 214). I min casestudie vil jeg ikke argumentere for en høy grad av overførbarhet, til andre kommuner i beslutningsprosessen i en potensiell kommunesammenslåing. Selv om min forskning representerer en særlig kontekst i tid og rom, vil jeg argumentere at noen resultater kan inneha nok tyngde for å gjøre en mild generalisering basert på logiske resonnementer av mine sentrale funn (Seale 1999: 109), og sammenlignbare resultater fra andre undersøkelser.

3.5 Forskningsetikk og egenrefleksjon

Det er essensielt å være reflektert over sin egen rolle, bakgrunn og sin egen forutinntatthet både ovenfor tematikk som studeres, men også ovenfor måten data blir samlet inn og ikke minst analysert. Vi har alle en særlig bakgrunn, utdannelse, kompetanse, politisk ståsted, meninger og erfaringer som er en del av oss, og som vanskelig lar seg velge bort i hvordan vi som forskere former vårt blikk.

Gjennom mitt prosjekt har jeg gjennomgående hatt fokus på min egen rolle. Jeg er født og oppvokst i Meland kommune, men flyttet fra regionen for 20 år siden. Dette er både en fordel og en utfordring da jeg både kan forstå og lettere sette meg inn i hvordan lokalpolitisk ledelse tenker og argumenterer, men også at jeg kan være preget av de samme mekanismer som gjelder for dagens lokalbefolkning. Jeg opplevde konkret i intervjusammenheng at informantene var positivt overrasket at jeg var fra regionen, og flere ytret at det gjorde det letter å forklare meg hvordan kommunen så på flere saker vi diskuterte, da jeg kjente til både geografi, historikk og sakene. På den annen side så hadde jeg lite kunnskap om kommunesammenslåingsprosessen som den var opplevd i regionen, og mine data og resultater var delvis ny kunnskap for meg. Sammenlagt er det likevel sannsynlig at jeg hadde mer kjennskap til den lokal konteksten i regionen enn jeg normalt ville hatt om jeg hadde analysert en annen kommunesammenslåingsprosess. Videre at jeg i ved å komme fra regionen kanskje påvirket informantene på en annen måte, enn om jeg ikke hadde hatt min bakgrunn.

Ut i fra min gjennomgang av forskningsdesign, og bruk av personopplysninger ser jeg ikke behovet for å melde inn min oppgave til Personvernombudet for forskning (NSD 2016). Jeg tok kontakt med ombudet, og beskrev min undersøkelse. Deres vurdering i tillegg til informasjon fra deres nettsider ga meg forsikring om at jeg ikke behøvde å melde inn mitt

prosjekt så lenge jeg innhentet samtykke av informantene for opptak av intervjuet, og at informantene fikk sitatsjekk (sitat med referanse), og slettet alle opptak etter sensur.

En styrke med å velge en kvalitativ metode i mitt prosjekt er at jeg ønsket å gå i dybden i problemstillingen, og dermed få en bedre forståelse og innsikt i hvordan lokalpolitisk ledelse initierer medvirkning for innbyggerne i kommunesammenslåingsprosessen. I kvalitativ metode blir min oppgave i seg selv gitt en meningsbærende karakter som ikke kan skilles fra min egen fortolkning av det sosiale fenomenet jeg ønsket å undersøke (Thagaard 2013: 219). Mitt ønske var å formidle en meningssammenheng om medvirkning og beslutningsfasen i Nordhordland sett gjennom tre kommuner i regionen. Gjennom mitt strategiske utvalg av informanter og valget av kvalitativ metode har jeg konstruert en særlig beskrivelse av et sosialt fenomen – medvirkning og kommunesammenslåing. Det betyr at en annen forsker, med andre valg av informanter/kommuner/tidsavgrensning kunne fått noen andre resultater selv med samme problemstilling.

4. Lokalpolitisk handlingsrom i beslutningsfasen

I dette kapittelet vil jeg presentere min analyse og resultater fra min casestudie. Jeg vil først presentere prosessen og hendelser som er bakenforliggende for intensjonsavtalen hvor beslutningsfasen starter. Det er et lokalpolitisk ansvar å informere, engasjere og få innbyggerne medvirket i prosessen gjennom ulike tiltak og prosesser. Ulike former for lederskap får særlige konsekvenser for lokaldemokratiet. Mitt omdreiningspunkt i analysen vil være medvirkningsformer.

4.1 Veien mot intensjonsavtale

I kommunereformen har det vært et krav at alle kommuner skal gjøre en grundig sondering og snakke med sine naboer om en mulig sammenslåing. I Nordhordland har diskusjoner om sammenslåinger pågått lenge før kommunereformen ble vedtatt. Allerede i 2006 ble det gjennomført diskusjoner og vedtak i flere kommunestyrer om å jobbe videre mot å eventuelt etablere en større kommune. De neste årene ble kommunesammenslåing diskutert, men prosessen fikk ny giv i 2010. Da gjorde alle kommuner i regionen bortsett fra Fedje et vedtak i kommunestyret om å se på nye grenser for kommunene og hvordan kommunestrukturen i regionen kunne utvikles. Kommunestyrene vedtok å starte en prosess hvor de skulle undersøke muligheter og begrensninger ved en ny storkommune.

Regionrådet Nordhordland har vært det viktigste forum for prosessen rundt dette arbeidet. Rådet består av alle ordførere i medlemskommunene; de åtte kommunene i Nordhordland, og Osterøy kommune. Nordhordland Utviklingsselskap IKS er et interkommunalt samarbeid og et samarbeidsorgan som eies av kommunene. Regionrådet er det strategiske organet som legger føringer for alle aktiviteter, og utgjør også representantskapet i selskapet. Selskapet er et verktøy for felles interesser og samarbeid i regionen og skal bidra til utvikling næringsmessig, sosialt og kulturelt. Gjennom regionrådet har kommunene fått gjennomført to forsknings- og analyserapporter (*Nye samhandlingsreformer og strukturendringer i Nordhordland* (2013) og *Nordhordland Kommunestruktur 2015 Avgjeringsgrunnlag for val av vidare prosess. Fase 2.1* (2013) fra Telemarksforskning som har vært viktig for både kunnskapsgrunnlaget for beslutninger om videre prosess mot en sammenslåing, men også om hvordan prosessene kan foregå. Rapportene bygger også på en analyse av samhandlingsformer fra 2006 gjort av ECON og Asplan Analyse (Lie m.fl. 2013: 10).

Rapportene konkluderte med to mulige scenarier: samarbeidsrelasjonsløpet hvor kommuner ikke velger å slå seg sammen med andre kommuner, men velger å styrke det interkommunale samarbeidet/tjenester, og utredningsløpet mot en kommunesammenslåing (ibid.). Det ble lagt opp til to ulike scenarier for utredningsløpet, hvor det ene løpet ville forsøke å samle kommunene til en storkommune, og det andre løpet fokuserte på Lindås, Meland og Radøy som en sannsynlig ny kommune (ibid.). Gjennom de følgende møter i regionrådet, og de respektive kommunestyre, vedtok Meland og senere Radøy å trekke seg fra samtale om å bygge en storkommune. De argumenterte for at engasjementet ikke var tilstede blant flere av medlemmene/kommunene i den potensielle storkommunen.

Flere informanter hevder engasjement og synspunkter på kommunesammenslåinger har vært preget av både partipolitikk og enkeltpersoners engasjement. Særlig har innehaver av ordførerverv hatt mye å si for prosessen – ikke bare partipolitisk, men også den enkeltes synspunkter hatt mye å si for fremdrift, eller ikke fremdrift. Prosessen har foregått i rykk og napp i de ulike kommunene, og det har vært klart at noen kommuner i regionen har vært mer ivrig i diskusjoner rundt sammenslåinger enn andre. I prosessen mot kommunereformen har det vært Lindås, Meland og Radøy som i stor grad har vært førende. Høsten 2015 ble det gjennomført en innbyggerundersøkelse i alle kommuner i regionen. Hensikten var å undersøke hvordan innbyggerne så for seg en potensiell sammenslåing både med noen av naboene og alle kommunene i regionen. Resultatet av undersøkelsen viste tydelig en større positivitet i Lindås, Meland og Radøy enn i de andre kommunene (Clausen 2015). Da denne undersøkelsen ble gjort hadde ikke innbyggerne blitt presentert med konkrete alternativer om sammenslåinger.

Stortingsvalget 2013 og etablering av regjeringen Solberg med dens mål om å gjennomføre en kommunereform, ga region Nordhordland en ny giv i diskusjonene om sammenslåing. Da kommunereformen ble vedtatt i Stortinget i juni 2014 opplevde flere av informantene at de hadde kommet langt i sin frivillige sonderingsfase i forkant av reformen. Kommunalminister Sanner besøkte regionen, og flere representanter fra kommunene var også i møter med statsråden i Oslo: *”vi mente vi hadde verdifull kompetanse som vi ville dele med han om dette med strukturene og prosessene”* (Ordfører i Lindås intervju 19. april).

Kommunereformen vektlegger at større robuste kommuner vil kunne redusere antall interkommunale samarbeid som igjen vil gi lokalpolitikere og herunder innbyggerne kontroll

over sine tjenester. I regionen Nordhordland eksisterer det mellom 50-60 interkommunale samarbeid (Lie m.fl. 2013: 44). Ingen informanter opplevde at disse samarbeid var problematisk, eller utgjorde en demokratisk utfordring. Snarere ble samarbeidene vektlagt som en viktig arena for å bedre tjenestetilbudet i regionen for innbyggerne, og som en arena for læring og samarbeid som ble viktig for kommunesammenslåingsprosessen.

Kommunesammenslåing har ikke kun vært løftet frem gjennom politisk aktivitet, men også vært diskutert av næringslivet og andre organisasjoner i regionen. Nordhordland Næringslag og Nordhordland Handtverk- og Industrielag har vært positive til en endring av kommunegrensene til en større kommune.

4.2 Intensjonsavtalen for Nordhordland kommune

Intensjonsavtalen mellom de åtte kommunene var basert på en avtale for Lindås, Meland og Radøy som ble presentert for de andre kommunene på Nordhordlandtinget 28. januar (møte hvor alle kommunestyre er representert i regi av regionrådet), og alle kommuner i regionen ble invitert å delta i prosessen slik at avtalen kunne revideres for at flere kunne tilslutte seg avtalen. Alle kommunenes forhandlingsutvalg møttes ved flere anledninger før den endelige avtalen ble signert av ordførerne 1. mars 2016. Flere informanter peker på viktigheten av at Lindås, Meland og Radøy fremforhandlet en egen avtale, for at det kunne bli en avtale med åtte kommuner. Dette la et premiss for videre forhandlinger som gjorde det lettere for andre kommuner å fremlegge sine tillegg og var avgjørende for at alle åtte i regionen kunne signere. Det å kunne tilslutte seg en intensjonsavtale er også en måte å dokumentere overfor Fylkesmannen, regjeringen og Stortinget at kommunen faktisk har gjennomført en tilstrekkelig sondering for dermed å fylle kravet som ble pålagt dem. Flere informanter vektlegger at dette kan være tilfelle for flere av de åtte kommunene som signerte avtalen. Intensjonsavtalen og prosessen i etterkant av den kan da sees som en skinnprosess, men dette har jeg ikke undersøkt nærmere i min oppgave.

Intensjonsavtalen fokuserer på særlige muligheter og begrensninger ved å slå sammen kommunene til en storkommune. Fordelene har vært å se regionen som en felles bo- og arbeidsregion, og derfor har det vært viktig å ”kunne planlegga ei heilskapleg og betre koordinert samfunnsutvikling” (Intensjonsavtalen 2016: 3). Nordhordland som region grenser til Bergen i sør, og etter at broforbindelsen ble etablert i 1994 har regionen utviklet en tett bo-

og arbeidsregion med Bergen. Det har kommet mange tilflyttere til kommunene, og flere dagpendler til Bergen. En større kommune vil ha større påvirkningskraft regionalt og overfor statlige myndigheter. Avtalen argumenterer også at et større og sterkere fagmiljø vil kunne attrahere flere fagpersoner slik at kompetanselekkasjen til Bergen blir mindre. Som kommunereformen påpeker er det en tro på at dette større og mer kompetente fagmiljøet vil gi ”*betre kvalitet og mangfold på tenestetilbudet, bedre heilskapleg arealutnytting, betre moglegheiter til å prioritera næringsarbeid og godt jordvern*” (ibid.). Gjennom en større kommune er det forventet bedre økonomiske soliditet og handlingsrom som igjen vil håndtere større og nye oppgaver, planarbeid og eventuell omstilling i et fremtidig arbeidsmarked.

Det er enighet om at hovedutfordringen ved en sammenslåing er en større geografisk avstand i den nye kommunen både for innbyggerne, ansatte og folkevalgte. Dette er en særlig utfordring for fem av kommunene; Fedje, Austrheim, Gulen, Modalen og Masfjorden. Disse kommunene som ligger i utkanten av regionen, og har relativt få innbyggere har en lang reisevei til det nye kommunesenteret sør i regionen, Knarvik. I tillegg er det en bekymring for at kommunale tjenester blir konsentrert hvor det bor flest mennesker, som er sør i regionen. Videre har ulempene ved en sammenslåing vært ”*lengre avgjerslinjer, svekka lokalkunnskap hjå sakshandsamarar, mindre samhandling på tvers av tenestene, samt lågare engasjement og politisk involvering frå innbyggjarne*” (ibid.: 3-4). Ordfører i Lindås vektlegger at det var fokus i forhandlingene på å få flest mulig kommuner med i den nye kommunen. For å lykkes med dette måtte de større kommunene være rause mot de mindre for å få til en avtale, og fokusere på at alle kommuner er likeverdige i forhandlingene.

Modalen har store inntekter gjennom kraftkonsesjon, og om kommunen går for kommunesammenslåing vil disse særlige inntektene tilfalle den nye storkommunen. Ordføreren vektlegger hvor viktige midlene er for å kunne bevare og videreutvikle eget lokalsamfunn. Et viktig element i intensjonsavtalen er opprettelsen av et særlig lokalutvalg som skal få råde over: ”*Den delen av kraftinntektene som gjeld konsesjonsavgift i kommunane Modalen og Masfjorden i dag, vert sett av til bunde driftsfond i den nye kommunen til disposisjon for lokale tiltak for å sikra utvikling i dei områda konsesjonen gjeld for (...)*” (ibid. : 9). Avtalen presiserer at det er kommunestyret i den nye kommunen som velger medlemmer til utvalget, og kravet er at medlemmene må bo i nåværende Modalen kommune. Det kunne vært vanskelig for Modalen å signere intensjonsavtalen uten denne særlige ordningen.

For å veie opp for sentralisering og konsentrasjonen av den politiske og den administrative makten og innflytelsen i kommunene har avtalen slått fast at de tidligere rådhusene skal ha kommunale funksjoner også i den nye kommunen. Det er ikke sagt noe om hvilke funksjoner som fremdeles skal ligge i de respektive rådhusene, men det ”skal vera innbyggjarrettleiing i alle rådhus” (ibid.: 5). For å få med seg alle åtte kommuner har det vært viktig å veie opp for en sentralisering i regionen når kommunesenteret blir lagt til Knarvik. Derfor presiseres det at lokal- og nærsenter blir lokalisert på de mindre og mellomstore tettstedene i kommunen: Fedje, Mastrevik, Mo, Eivindvik, Sandnes, Hosteland, Ostereidet, Lindås, Frekhaug, Vikebø og Manger.

Alle ordførere beskriver prosessen rundt forhandlinger om prosess og intensjonsavtalen som positiv. I prosessen har det vært uenigheter og ulik engasjement for sammenslåing, men alle opplever at de har blitt hørt. Politisk ledelse opplever både at avtalen er både rund i kantene, og forstår at den oppleves som mindre konkret. Ordfører i Lindås vektlegger viktigheten av at avtalen ikke er for detaljert: ”(...) det å lage en intensjonsavtale som er så til de grader detaljert og som binder opp enhver politiker i lang tid framover - det ville vært for meg å ha mistillit til framtidige politikere i Nordhordland” (intervju 19. april).

Ordfører i Modalen opplever en viss redsel ved at avtalen ikke er konkret, og er usikker på hva dette betyr for sin kommune: ”Hvorfor skal vi tro at en storkommune skal bruke penger i vårt område?” (Intervju 31. mars). Intensjonsavtaler er ikke juridisk bindende, og den avhenger av tillit blant de involverte aktører. Gjennom intensjonsavtalen finnes ingen garantier, og det vil alltid være det til enhver tid nåværende kommunestyre som kan beslutte endringer for de ulike lokalsamfunns fremtid.

Det nye kommunestyret skal inneha 43 representanter, og formannskapet skal ha 13 medlemmer. Dette er en stor reduksjon fra i dag hvor åtte kommuner til sammen har 166 kommunestyremedlemmer, og 50 medlemmer i formannskaper. I snitt i dag er det 217 innbyggere per kommunestyrerepresentant, og i den potensielle ordningen er det 837 personer per representant. Ordfører i Modalen er bekymret for lokaldemokratiets ivaretagelse da han ser at det kan bli vanskelig å få en representant fra Modalen med sine 382 innbyggere valgt inn i det nye kommunestyret. Det er også bekymring at nærheten mellom lokalpolitikere og innbyggerne vil i den nye kommunen ble redusert. Dette er et tema som er særlig viktig for Modalen, men også for andre områder i regionen med få innbyggere.

Parallelt med signering av intensjonsavtalen ble det vedtatt en felles tidsplan for prosessen frem mot kommunestyrevedtaket. I tidsplanen er det vektlagt en høringsrunde for innbyggere, næringsliv og andre aktører før intensjonsavtalen skal revideres. Deretter gjennomførtes innbyggerundersøkelser/folkeavstemninger i april/mai 2016. Kommunestyrene vedtok sammenslåing eller ikke på grunnlag av forhandlingsutvalgets presentasjon av den reviderte intensjonsavtale den 22. juni 2016. Intensjonsavtalen tok sikte på å danne en ny kommune 1. januar 2020. I avtalen er det intensjon om at ingen skoler, eldreheim m.m. skal legges ned i opprettelsen av den nye kommunen. Ingen kommunalt ansatte skal miste jobben sin i den nye kommunen. Det er derimot det nye kommunestyret som vedtar ny politikk og planer for den nye storkommunen etter 2020, og det er dermed ingen garantier for noen av intensjonene i avtalen. Å ha tillitt til fremtidige valgte lokalpolitikere er her sentralt.

4.3 Opplevelsen av Fylkesmannens rolle i prosessen

Fylkesmannen har en viktig rolle i kommunereformen. Både gjennom embetets rolle som koordinator og katalysator for de ulike sammenslåingsprosessene i fylket, men også gjennom embetets rolle som formidler av anbefaling/innstilling om ny kommunestruktur for sitt fylke etter kommunene har gjort sine vedtak.

Prosessveileder for fylkesmannen har gjennomført aktiviteter i alle kommuner i fylket, også i Nordhordland. Alle kommunestyrer i fylket inviterte Fylkesmannen og prosessveileder på besøk for å kunne diskutere reformen. Ordførerne har opplevd at det har vært nyttig å kunne ha en veileder utenfra å sparre med, luften ideer og diskutere saker om kommunereformen og sammenslåinger uten at det fikk konsekvenser for prosessen. Ordfører i Lindås og Meland trekker frem at det har vært nyttig å ha en veileder å kunne diskutere med, mens ordfører i Modalen har hatt mindre kontakt med Fylkesmannen. Dette vektlegger ordføreren har vært naturlig da han hadde vært tydelig på at Modalen ikke ønsket en sammenslåing, og dermed hadde ordfører og prosessveileder/Fylkesmannen i Hordaland ulike interesser.

Foss argumenterer for at Fylkesmannen i Vestfold og Østfold har hatt ulik tilnærming til sitt mandat og hvordan bruke sine virkemidler i prosessen (2016: 85). Dette handler ikke om at de har brukt forskjellige virkemidler, men om *måten* embetene har brukt dem (ibid.).

Fylkesmannen i Hordaland har vært aktiv i prosessen, og besøkt flere kommunestyremøter i Nordhordland. Flere informanter vektlegger at mandatet til Fylkesmannen har vært utydelig, som igjen har gjort at flere kommuner har vært usikre om deres kommunes fremtid etter

reformen: vil tvang eller frivillighet gjelde i fylkesmennes anbefalinger til departementet. Foss beskriver hvordan Fylkesmannen i Vestfold har fokusert på å ta regi, og styre prosessen (ibid.), og det samme opplever flere informanter i Nordhordland. En særlig utfordring har vært at flere kommunestyre har opplevd at Fylkesmannen har ytret et svar til en kommune om tvang vs. frivillighet, og sagt noe annet til en annen kommune. Dermed har det vært noen utfordringer og usikkerhet før signering av intensjonsavtalen som ikke har styrket sammenslåingsprosessen.

4.4 Medvirkningsformer i beslutningsfasen

Lokalpolitisk ledelse er i alle kommunene opptatt av å informere, engasjere og aktivisere innbyggerne både i høringsperioden i april, men også gjennom fasen med folkemøter, innbyggerundersøkelser og folkeavstemninger. Hvordan velger lokalpolitisk ledelse å medvirke innbyggerne? I det følgende vil jeg presentere og diskutere ulike former for medvirkning av innbyggerne i Lindås, Meland og Modalen. Mitt blikk og analytiske ståsted er gjennom lokalpolitisk ledelse, og hvordan de vurderer sin egen evne til medvirkning av innbyggerne i beslutningsfasen. Medvirkningsformer må sees som en større prosess hvor måten de organiseres på også er sentralt.

Medvirkningsformer og aktiviteter	Lindås	Meland	Modalen
- folkeavstemning	Nei	Ja	Ja
- ”for eller mot intensjonsavtalen”	”for intensjonsavtalen”	”for intensjonsavtalen”	”mot intensjonsavtalen”
- ”stå alene eller slå sammen”	”slå sammen”	”slå sammen”	”stå alene
- mobilisering opp mot folkeavstemninger/ innbyggerundersøkelser (ja/nei)	Mobilisering for en sammenslåing	Mobilisering for en sammenslåing, folkeavstemning er rådgivende	Mobilisering mot sammenslåing
- høring	Ja, men få svar	Ja, men få svar	Ja, men få svar
- innbyggerundersøkelser	Ja	Nei	Nei
- folkemøter	5 møter, men lavt oppmøte og dominert av 50 +	4 møter, men lavt oppmøte og dominert av 50 +	Ett folkemøte med bra oppmøte (1/5 av innbyggerne)
- oppsøkende virksomhet	Ja - seniorgrupper,	Ja – skoleklasser,	I liten grad

	næringsliv	næringsliv	
- direkte kontakt (skjema, epost, fysisk møte m.m.)	Ja, men få innbygger/organisasjoner tok kontakt	Ja, men få innbygger/organisasjoner tok kontakt	Ja, men få innbygger/organisasjoner tok kontakt
- innbyggerinitiativ	Nei	Ja – Bygdelista Folkeviljen	Nei
- sosiale medier	Aktivitet rundt folkemøtene. Egen informasjonskonsulent i kommunen som 'driver'	I liten grad. Mest en informasjonskanal.	Nei, men ungdomsgruppa har vært aktiv
- ungdomsråd	Ja, men vært mindre aktiv i prosessen.	Ja, men vært mindre aktiv i prosessen.	Ja, og har vært inkludert og aktiv i prosessen.
- deliberative tiltak	bestrebelse fra lokalpolitisk ledelse, og forsøk på folkemøter	Bestrebelse og ønsker fra lokalpolitisk ledelse, men ikke gjennomført	Bestrebelse fra lokalpolitisk ledelse, og gjennom ungdomsgruppa

Figur 6.: Oppsummering av medvirkningsformer og lokalpolitisk aktivitet identifisert i min casestudie.

I figur 6 har jeg oppsummert mine funn fra analysen av medvirkningsformer i Lindås, Meland og Modalen. Jeg kan ikke utelukke at det har vært gjennomført andre medvirkningsformer som jeg ikke har fanget opp i min studie. Figuren må sees som en deskriptiv oversikt, og favner ikke alle elementer av valg og fra-valg som ble gjort av lokalpolitisk ledelse i beslutningsfasen. Overordnet har folkeavstemninger, innbyggerundersøkelser og folkemøter vært de viktigste medvirkningsformene for de tre kommunene. Høring, oppsøkende virksomhet, direkte kontakt og sosiale medier har vært supplerende tiltak.

4.4.1 Høring

I tidsplanen vedtatt av regionrådet og de respektive kommunestyre skal alle kommuner gjennomføre en åpen høring hvor alle innbyggere, organisasjoner, næringsliv og andre aktører kan komme med innspill om intensjonsavtalen, prosessen mot sammenslåing, ris og ros om prosessen, tips til implementeringsfasen og andre innspill som avsender opplever som relevant for kommunestyrene.

Lindås og Meland gjennomførte en åpen høring gjennom bruk av hjemmesider og et kontaktskjema hvor alle som ønsket kunne sende inn spørsmål, ideer, eller innspill til prosessen rundt kommunesammenslåing. Innspill og spørsmål kunne også sendes direkte til

ordfører på dens epostadresse. Både i Lindås og Meland var det få innbyggere, organisasjoner eller næringsvirksomheter som kom med innspill gjennom høring, direkte kontakt, eller gjennom elektroniske kontaktskjema.

Modalen gjennomførte en åpen høring fra 15. mars til 14. april hvor alle interessenter kunne sende inn innspill til reformarbeidet. I etterkant av høringen ble det gjennomført et folkemøte 14. april. Det kom inn ett høringssvar fra Eidslandet, et tettsted i nabokommunen Vaksdal som ønsket å bli en del av Modalen kommune. Ordfører i Modalen vektlegger at behovet for åpen høring er i større grad dekket gjennom den nære kontakten alle medlemmene i kommunestyret har til innbyggerne: ”vi treffes jo alle på den lokale butikken, og da er det jo bare å si ifra om det ene eller det andre” (intervju 31. mars 2016).

4.4.2 Folkemøter

Intensjonsavtalen og tidsplanen tilsier at alle kommuner skal gjennomføre folkemøter før 14. april. Dette for å kunne sammenfatte innspill og synspunkter som ble vurdert og tatt med i den reviderte intensjonsplanen som kommunestyrene tok stilling til i juni.

Modalen gjennomførte ett folkemøte i kommunen i kommunesenteret Mo 14. april. Før møtet ble invitasjon til møtet og intensjonsavtalen sendt til alle innbyggerne. Det var viktig for ordføreren i Modalen at så mange som mulig ville delta på møtet, og at alle hadde fått tilstrekkelig informasjon om den potensielle storkommunen før møtet. I anledning møtet fikk ungdomsrådet i Modalen invitasjon til å presentere hvordan de så for seg kommunen i fremtiden – herunder muligheter og begrensninger.

Folkemøtet i Mo samlet mellom 70-80 personer som er en femtedel av innbyggerne (Strilen 2016c). Det var en relativ jevn fordeling aldersmessig på møtet, noe som ungdomsrådet sikkert kan ha bidratt til. På møtet orienterte ordfører og rådmann om intensjonsavtalen. Begge bygdelistene som utgjør kommunestyret i Modalen har argumentert for at kommunen skal stå alene. Spørsmål fra innbyggerne var i stor grad fokusert på lokal representasjon i det nye kommunestyret, geografisk avstand til Knarvik, redsel for at arbeidsplasser forsvinner fra kommunen, og ny lokalisering av velferdstjenester. Usikkerhet rundt hvordan det interkommunale samarbeidet vil utarte seg om nabokommunene velger å slå seg sammen var også et tema.

Lindås gjennomførte fire folkemøter i ulike tettsteder i kommunen mellom 16. – 24. februar; Lindås, Alversund, Knarvik og Ostereidet. I tillegg ble det arrangert et folkemøte 6. april grunnet den nye intensjonsavtalen om potensiell sammenslåing av åtte kommuner i regionen. Informasjon om møtene ble gjort gjennom media, kommunens nettsider og på Facebook. Det ble laget en presentasjon for møtene, som ble gjort tilgjengelig på kommunens nettsider. Presentasjonen var en gjennomgang av kommunens utfordringer for fremtiden, intensjonsavtalen og kommuneplaner fremover. Felles for alle folkemøtene er fokus på kommunens fremtid: ”*Kva meiner du om framtida til Lindås? Korleis ønskjer du at Lindås kommune skal sjå ut om fem, ti, tjue år? Kva er viktig for deg i ditt nærmiljø i åra som kjem? Ønskjer du at Lindås kommune skal bli del av ein større kommune?*” (Lindås kommune 2016a).

I tillegg til presentasjon og spørsmål fra salen, hadde ordfører lagt opp til gruppearbeid og små verksteder gjennom innspillstasjoner, hvor deltakerne på folkemøtet kunne diskutere og komme med felles innspill rundt aktuell lokal tematikk og tjenesteproduksjonen generelt; kulturtilbud, samferdsel, idrett, eldreomsorg, trygg skolevei, tilbud til unge m.m. Ordfører i Lindås opplevde at aktivisering av deltakerne i grupper på møtet var vanskelig da det kom færre personer enn ønsket, og opplegget ble noe endret.

Gjennom de fire folkemøtene som ble gjennomført i Lindås kommune var det i snitt 30-40 personer som deltok – til sammen mellom 90-160 personer som tilsvarer en liten andel av de over 15 000 innbyggerne. Av deltakerne på folkemøtene i Lindås kommune var det en høy snittalder, og møtene var preget av få unge deltakere og de fleste var over 50 år.

I Meland ble det gjennomført fire folkemøter mellom 2. – 10. mars på ulike tettsteder i Kommunen. Det ble estimert deltakelse på respektivt 40 på Grasdal, 20-30 på Vestbygd, 50 på Rossland, og 40 deltakere på Frekhaug. Samlet sett kom det rundt 150 personer på folkemøtene, også en liten andel av de mer enn 7000 innbyggerne. I forkant av møtene ble presentasjon om intensjonsavtalen og beslutningsfasen gjort tilgjengelig på kommunens nettsider og kommunens gruppe på Facebook.

Ordføreren var skuffet over at det ikke kom flere på møtene: ”*Me er veldig glade for alle dei som kom, men me hadde håpt det skulle komma fleire. Dette er ei svært viktig sak, og me håpar at oppslutninga om folkerøystinga vert langt betre*” (Strilen 2016b). På møtene gikk ordfører og rådmann gjennom presentasjoner, samlet innspill, og svarte på spørsmål fra innbyggerne. Tematikken på møtene var i stor grad redsel for nedleggelse av skoler og andre

endringer i tjenestetilbudet. Gjennomgående på folkemøtene var et stort flertall av deltakere var eldre enn 50 år.

I en liten kommune som Modalen har ordfører og kommunestyrerepresentanter i større grad direkte kontakt med innbyggere, næringsliv, frivillig sektor og andre aktører. Denne nærheten oppleves som en styrke i lokalpolitikken og lokalsamfunnet i kommunen. Ordfører i Modalen var mer fornøyd med oppmøtet på folkemøtet enn ordførerne i Lindås og Meland. For å favne enda flere innspill og engasjere har ordførerne i Lindås og Meland gjennomført strategisk oppsøkende virksomhet. I Lindås har ordføreren besøkt foreninger for pensjonister, næringsliv, skoler og ungdomsrådet. I Meland har ordføreren besøkt flere skoler, og invitert flere skoleklasser til rådhuset. Dette kan også forklares gjennom en mobilisering av stemmeberettigede da alle som fylte 16 år i 2016 hadde stemmerett.

4.4.3 Informasjonsmateriale og tilgjengeliggjøring

Alle husstander i Lindås, Meland og Radøy kommune fikk tilsendt en brosjyre, *Ny kommune? Informasjon om kommunereforma i Nordhordland* i februar 2016. Her fikk innbyggerne informasjon om kommunereformen, intensjonsavtalen mellom de tre respektive kommuner og prosessen fremover. Utvidelsen av intensjonsavtalen 1. mars fra tre til åtte kommuner i regionen kom i ettertid av utsendelsen. Flere informanter vektla at utsendelsen av brosjyren som omtalte det mindre sammenslåingsalternativet kunne forvirre innbyggerne i de respektive kommunene. Modalen valgte å sende hele intensjonsavtalen som en del av høringen av innbyggerne sammen med invitasjon til folkemøtet.

Alle kommunene har opprettet egne sider på sine hjemmesider som skal gi innbyggerne mer informasjon om reformen og prosessen som de er i. Regionrådets hjemmesider er også en viktig kanal for å informere om prosessen fra 2006 frem til i dag. Der er det også lagt ut alle rapporter, analyser og møtereferater hvor prosessen har blitt diskutert.

I tillegg har alle kommunestyremøter i Meland direkte video-overføring av kommunestyremøtet slik at innbyggerne kan følge med på debatten og få med seg hvordan ulike saker ble diskutert – herunder hvordan kommunestyret behandlet ulike vedtak og diskusjoner om kommunesammenslåingsprosessen. Tiltaket er enveiskommunikasjon da det ikke er lagt opp til at seere på sendingen kan sende inn spørsmål og kommentarer underveis, eller i forkant av møtet.

4.4.4 Sosiale medier

Bruk av sosiale medier og internettløsninger for å informere og svare på spørsmål og andre henvendelser er økende i det offentlige Norge. Det gjelder også for Nordhordland hvor digitalisering, IKT tjenesteproduksjon og omsorgsteknologi er et av satsningsområdene i intensjonsavtalen.

Lindås kommune har en aktiv side på Facebook med mer enn 2700 følgere. Der publiseres det mye informasjon om kommunen, høringer, invitasjoner til møter/seminarer og utlysning av ledige stillinger, og kommunereformen har også blitt gitt oppmerksomhet. Lindås kommune har en informasjonskonsulent på heltid som også har hatt ansvar for sosiale medier.

Kommunestørrelsen og økonomi tilsier at det er mulig for kommunen å prioritere dette. Meland og Modalen har ikke hatt økonomiske midler til en slik prioritering. Da folkemøtene ble holdt i Lindås ble alle oppmuntret til å melde inn påmelding på Facebook. Dette for å få en oversikt over hvem som kom, men også skape mer blest rundt arrangementet gjennom å utnytte nettsidens algoritmer – flere 'likes' gir en større synlighet gjennom en snøballeffekt. Det har også blitt oppretter ulike arrangementer, og sider for kommunereformen i Lindås.

I Modalen har ikke lokalpolitisk ledelse anvendt sosiale medier og andre internettbaserte høringsinstrumenter, og kommunen har heller ikke en egen side på Facebook. I kommunen er det Modalens Ungdomsråd som har vært aktiv på sosiale medier. I likhet med Meland har Modalen folkeavstemning med 16 års grense for avgi stemme. Lokalpolitisk ledelse vedtok å anvende penger fra en deltidsstilling som ungdomsarbeider til heller å øremerke pengene til et ungdomsråd. Rådet er aktiv i kommunen både med sosiale arrangementer for ungdom, men også medvirkende i politiske spørsmål. Ungdomsrådet har en aktiv side på Facebook med 120 medlemmer. I beslutningsfasen har de vært aktivt ute med informasjon om prosess og engasjert unge til å komme på folkemøtet. I tillegg har ordføreren utfordret ungdomsrådet til å presentere noen tanker om fremtiden for kommunen fra deres blick på folkemøtet.

Meland kommune har en egen gruppe på Facebook med over 1400 medlemmer.

Gjennomgang av siden viser at det er mindre dialog på sidene mellom kommunen og innbyggerne, og i større grad enveisinformasjon fra administrasjonen, og mediesaker. Meland har ikke hatt fokus på sosiale medier som et verktøy i høringsperioden. Ordføreren vektlegger

at de ikke har manglende kompetanse, men at det i større grad har handlet om manglende ressursbruk. Det har vært diskusjoner rundt kommunesammenslåing på Facebook i flere andre grupper. Ordføreren har brukt tid å svare på konkrete spørsmål, men har samtidig et bevisst forhold til å ikke involvere seg for mye i grupper, diskusjoner og samtaler på sosiale medier da han opplever at andre kanaler for kommunikasjon passer bedre i hans rolle som ordfører. Sosiale medier kan oppleves som et utfordrende forum for ordførere og andre lokalpolitikere, og derfor har dette verktøyet blitt brukt i varierende grad (Winsvold m.fl. 2014: 100).

Alle ordførere ytrer et ønske om å kunne gjort mer arbeid med sosiale medier i prosessen rundt kommunereformen, men begrensede ressurser og det faktum at det er krevende med daglig oppfølging, oppdatering og dialog ved å være en 'driver' for debatt i sosiale medier. I tillegg er sosiale medier ofte benyttet utenom normal arbeidstid som også gir kommunen utfordringer. Gjennomgående er sosiale medier en informasjonskanal for kommunene, og i mindre grad et forum for dialog.

4.4.5 Folkeavstemning i Meland og Modalen

Både Modalen og Meland vedtok i kommunestyrene å avholde folkeavstemning fremfor innbyggerundersøkelser. Avstemningene ble avholdt samtidig i hele regionen 23. mai 2016, og alle som var bosatt i kommunen, og som var født i år 2000 og tidligere fikk stemme. Det var også åpnet for forhåndsstemmer og poststemmer.

Ordfører i Meland var i utgangspunktet motstander av en folkeavstemning, og mener at innbyggernes synspunkter kommer bedre frem gjennom andre tiltak som høring, folkemøter, innbyggerundersøkelser og referansegrupper. Det ble grundig diskutert i kommunestyret om folkeavstemning var det beste virkemiddelet for å høre innbyggerne. Kommunestyret vedtok 10. februar å holde folkeavstemning 23. mai.

Ordføreren har vært tydelig på at han ønsker en sammenslåing, og at han anser folkeavstemningen som rådgivende: *"Jeg er vel en av de som er tydeligst i uttale og på folkemøter, og har sagt at det er rådgivende folkeavstemning – punktum"* (intervju 31. mars 2016). Før folkeavstemningen ville ordføreren ikke identifisere sin smertegrense i forhold til valgdeltakelse og hvordan et knapt flertall var definert: *"Dersom det er god oppslutning om folkerøystinga, så tenkjer eg at det er eit sterkt signal til oss politikarar. Men dersom det er*

liten oppslutning, og i tillegg 45-55 i den eine eller andre retninga, så vert det langt vanskelegare å tolka resultatet” (Strilen 2016b).

Det ble diskutert i formannskapet og valgstyret hvordan spørsmålet/alternativer om sammenslåing eller ikke skulle formuleres. Etter flere runder bestemte flertallet to alternativer for avstemningen: ”*eigen kommune som no, eller for alternativet som heiter Meland/Lindås/Radøy og eventuelt andre kommunar utan at det er namn og antal” (Strilen 2016a).*

Resultatet for folkeavstemningen i Meland ble som følger:

Stå aleine: 50,9 prosent, 1108 stemmer

Slå seg sammen med Lindås, Radøy, og evt. flere kommuner i Nordhordland: 48,7 prosent, 1061 stemmer

Blanke stemmer: 0,4 %, 9 stemmer

Valgdeltakelsen i Meland var på 36,6 %, 2178 av 5951 stemmeberettigede. Dette medførte en større diskusjon om hvordan både resultat og valgdeltakelse skulle vurderes av kommunestyret. Ved at resultatet ble knapt, og valgdeltakelsen lav så ble en usikkerhet etablert og det ble skapt en spenning i media og blant innbyggerne om hvordan kommunestyret ville agere på møtet hvor de skulle behandle resultatet fra flere medvirkningsformer.

I Modalen var det enstemmig i kommunestyret at kommunen skulle gjennomføre en folkeavstemning, og det ble gjort et vedtak på dette i forrige valgperiode. Videre har begge bygdelistene vedtatt i sine partiprogrammer at de er mot en sammenslåing. Ordføreren i Modalen var forberedt på et klart og tydelig nei til sammenslåing. *Innbyggjarundersøking om kommunereform i Nordhordland* fra 2015 viste Modalen som den kommunen hvor innbyggerne viste klart mest engasjement om kommunesammenslåing (motstand) og mest fornøyd med dagens kommunale tjenester (Clausen 2015: 6ff). I undersøkelsen fremkom det at 5 % av innbyggerne var positiv til sammenslåing, og 93 % var negativ – og 2 % vet ikke (ibid.: 20). Undersøkelsen var basert på bare 42 respondenter fra Modalen, og feilmarginen er dermed stor.

Innbyggerne fikk tre alternativer på valgdagen 23. mai. Resultatet av folkeavstemningen ble følgende (Strilen 2016d):

Modalen skal halde fram som egen kommune – 95,8 %, 207 stemmer

Modalen skal gå inn i ein ny "Nordhordland kommune" – 3,7 %, 8 stemmer

Blank – 0,5 %, 1 stemme

Oppmøte blant innbyggerne var 74 % (216 av 292 stemmeberettigede) i kommunen. Ordfører var meget fornøyd med oppmøtet og det tydelige resultatet: *"Det viser tydelig hva innbyggerne i Modalen ønsker (...) Folk har satt seg inn i avtalen som foreligger. Dette handler ikke bare om frykten for det nye og ukjente"* (Verdens Gang (VG) 2016). Høy valgdeltakelse og et tydelig resultat gir folkeavstemningen en høy legitimitet, og lokalpolitisk ledelse fikk i stor grad et tydelig mandat før sitt kommunestyrevedtak 22. juni.

4.4.6 Innbyggerundersøkelse i Lindås

Spørsmål om folkeavstemning eller innbyggerundersøkelse var preget av partipolitikk i Lindås. Noen partier hadde programfestet at de nettopp skulle ha en folkeavstemning, og andre mente at innbyggerundersøkelser var et bedre tiltak – herunder ordfører. Etter flere diskusjoner i kommunestyret valgte de å gjennomføre innbyggerundersøkelse fremfor folkeavstemning. Denne avveiningen var basert på flere argumenter; kommunesammenslåing hadde vært oppe som tema i to valgkampanjer og valg 2011 og 2015 hvor innbyggerne gjennom valgene hadde mulighet til å vektlegge spørsmålet om sammenslåing eller ikke i sitt partivalg; kommunestyret har allerede vedtatt ønske om å slå seg sammen med en eller flere av sine naboer i regionen; utfordrende å identifisere spørsmålsformuleringen i en folkeavstemning.

Sammenslåing er en kompleks sak og lokalpolitisk ledelse opplevde at enkelte spørsmål og saker dominerte i større grad enn det større bildet. Som ordføreren i Lindås vektla: *"Hva er det ja til? Og hva er det nei til? Er det følelsene man skal legge mest vekt på? Hva vi tror? Eller er det tjenestene? Er det på en måte demokratiet? Er det dét en blir spurt om? Er det ja eller nei til at lokaldemokrati blir svekket? Men når slutter et lokaldemokrati å fungere? Er det når det er 5000 innbyggere eller når det er 40 000 innbyggere eller hva er det for noe? Jeg synes det er mange ting med denne kommunereformen som gjør det veldig krevende å ha folkeavstemning"* (intervju 19. april 2016).

Undersøkelsen ble gjennomført av Opinion (gjennom en rammeavtale i KS) mellom 14. april til 4. mai, og var en felles undersøkelse for Fedje, Radøy og Lindås (Clausen 2016: 2). I Lindås kommune ble det gjennomført telefonintervjuer med 820 personer som tilsvarer 5 % av innbyggerne i kommunen. Det representative utvalget var personer bosatt i kommunen født

senest år 2000. Svarprosenten i undersøkelsen var på 15 %, og viser til at over 5400 personer ble oppringt, men av ulike grunner ikke ble en del av undersøkelsen – herunder ikke fullført intervju, ikke var en del av utvalget, eller ikke ville delta på intervjuet (ibid.).

Innbyggerundersøking om kommunereform i Lindås, Radøy og Fedje ble basert på fem fokusområder, med underliggende spørsmål til innbyggerne i Lindås som jeg har sammenfattet under:

Kor nøgd eller misnøgd er du med måten kommunen din løyser oppgåvene sine på i dag?

45 % svarte at de var fornøyd med kommunen, 36 % svarte verken eller, 15 % var misfornøyd med dagens kommune.

I kvar grad påverkar kommuneøkonomien haldninga di til kommunesamanslåing?

26 % svarte i stor grad/i svært stor grad, 34 % enten eller, og 32 % i liten grad/i svært liten grad.

Det er satt opp tre mål for ein eventuell ny kommune. Kor viktig eller uviktig er desse måla for deg?

1. Me skal halda på, rekruttera og utvikla den beste fagkompetansen for å betra tenestetilbodet.

73 % svarte svært viktig/viktig, og 27 % verken eller/uviktig/ikke viktig.

2. Den nye kommunen skal vera ein god, attraktiv felles bu- og arbeidskommune.

73 % svarte svært viktig/viktig, og 27 % verken eller/uviktig/ikke viktig.

3. Me skal byggja ein ny commune for å møte framtida sine utfordringar.

57 % svarte svært viktig/viktig, og 43 % verken eller/uviktig/ikke viktig.

Vil du at Lindås kommune skal vera med å danna ein ny og større kommune i Nordhordland?

69 % svarte ja, 26 % nei og 4 % vet ikke.

Det er fremforhandla to alternativ for ein ny kommune. Kva alternativ meiner du er best?

53 % mente at den nye kommunen bør bestå av Lindås, Meland og Radøy. 39 % foretrakk at Lindås blir en del av storkommunen hvor alle kommunene i regionen blir samlet. 8 % svarte vet ikke.

Innbyggerundersøkelsen viser at det er en stor grad av positivitet til en sammenslåing med sine naboer. Gjennomgående er det en vesentlig større andel av de spurte som både ønsker

sammenslåing, og som opplever at dette er den beste veien å gå fremover for Lindås. Undersøkelsen ble presentert 23. mai, samme dag som folkeavstemningene skulle holdes i Meland og Modalen.

4.4.7 Deliberative tiltak

Selv om lokalpolitisk ledelse var alle positive til tiltak som utvidede folkehøringer eller fokusgrupper hvor de kunne ha en dialog med grupper, og dermed kunne fange opp innspill synspunkter på for og mot argumenter, identifiserte jeg ingen eksempler på deliberative tiltak. Alle ordførere hadde kunnskap om tiltak som i større grad innehar deliberative innslag, men opplevde at begrensninger i tid eller ressurser gjorde at de ikke valgte å gjennomføre den typer av høringsinstrumenter. I tillegg var noen informanter usikre rundt hvordan denne type tiltak skulle gjennomføres. Lindås prøvde på sine folkemøter å gjennomføre gruppearbeid på sine innspillstasjoner som kan sees som et forsøk på en mer kommunikativ planlegging, og dialog. Modalen kan også sies å ha hatt et kommunikativt fokus gjennom ungdomsrådet som selv har et eget styre og beslutter sine vedtak og aktiviteter – og ble invitert til dialog og medbestemmelse gjennom møter med politisk ledelse og til å innta en større rolle på folkemøtet.

I intensjonsavtalen ble det vedtatt at Modalen skal ha et eget lokalutvalg/lokalsamfunnsutvalg etter sammenslåingen er gjennomført. Utvalget som bare består av innbyggere fra nåværende Modalen skal råde over egen midler generert fra kraftinntektene i kommunen. Hensikten er at midlene skal gå til lokalsamfunnet Modalen for å styrke aktivitetstilbud, tjenester og lokalsamfunnet etter en sammenslåing. Dette utvalget kan ha deliberative innslag gjennom at et lokalsamfunn i en større kommune får en særlig form for eget styre med beslutning over avsatte midler, men organiseringen av det (som ikke er nedtegnet) kan potensielt inneha ulike innslag av demokratisyn. Samtidig må dette lokalutvalget sees som en gulrot i forhandlings- og beslutningsfasen for å få Modalen med i den nye storkommunen gjennom at lokalsamfunnet får interessehevding om egne ressurser. Lokalutvalget har ikke vært aktivt i beslutningsprosessen, men vært en del av intensjonsavtalen.

I Danmark har kommunene lovbestemt mulighet å opprette tidsbegrensede og tematisk avgrensede utvalg for å forberede saker og gi råd til kommunen gjennom kommuneloven § 17, stk. 4 kan kommunestyret ”*nedsette særlige udvalg til varetagelse af bestemte hverv eller til udførelse af forberedende eller rådgivende funktioner for kommunalbestyrelsen*”

(Retsinformation 2016), og inkludere innbyggerne i disse utvalg og komiteer. Sørensen og Tofting viser til at halvparten av kommunen i Danmark har opprettet lokalutvalg de siste årene (2013). Erfaringene med utvalgene viser at de oppleves som fleksible som evner å fange bred involvering og fokus på kommunale saker og dermed sikre en bred involvering i utformingen av politikk. Både lokalpolitisk lederskap og politikkinnovasjon blir styrket gjennom at flere får anledning til å delta i politikkutformingen og dermed får lokaldemokratiet en styrket dimensjon ved siden av den tradisjonelle parlamentariske styringsrammen (ibid.: 45).

Winsvold m.fl. har gjennom sin undersøkelse identifisert flere eksempler på slike utvalg i Norge hvor innbyggerne får en mulighet til å delta direkte i politikkutformingen (2014: 103). Til tross for denne muligheten er dette et tiltak som ikke har blitt brukt i verken sonderingsfasen, eller forhandlings- og beslutningsfasen frem til nå, men det finnes eksempler på opprettelser av lokalutvalg etter at en sammenslåing er blitt vedtatt (ibid.: 107). Lokalutvalget i Modalen er et godt eksempel på hvordan en større kommune skal kunne legitimeres gjennom at ulike lokalsamfunn har egne utvalg som et lokaldemokratisk tiltak.

4.4.8 Innbyggerinitiativ

Bygdelista Folkeviljen i Meland har markert en særlig motstand mot kommunesammenslåing, og har kjempet for en bindende folkeavstemning i Meland. Det er blitt gjennomført aksjoner med opphenging av plakater (*Ja til Meland!*), et stort antall leserinnlegg i lokale medier, og aktiviteter i sosiale medier i reformperioden. Bygdelisten stilte til valg i 2015, og fikk da inn ett mandat i kommunestyret. Gruppen er også samtidig et initiativ og gruppering som har aktivt prøvd å etablere og påvirke det etablerte politiske systemet, og endre agenda i prosessen rundt kommunesammenslåing. De definerer seg selv ikke som politikere, men representanter for folkeviljen i Meland kommune. Intensjonen var at folket skal styre gjennom bruk av direkte demokrati, hvor innbyggerne og medlemmene til enhver tid skal få kunne stemme over hva deres representanter skal mene, gjennom egne nettbaserte avstemninger (Bygdelista Folkeviljen 2016). Dette gikk bygdelisten bort fra etter valget 2015 da de selv mener at de har for få medlemmer for å få frem et representativt resultat (Nordhordland 2015). Bygdelisten er det eneste eksempel på innbyggerinitiativ som jeg har identifisert i mine undersøkelser i de utvalgte kommunene i regionen.

4.5 Kommunestyrevedtak den 22. juni

I perioden fra innbyggerundersøkelsen ble presentert i Lindås og resultatet fra folkeavstemningen i Modalen ble lagt frem, var det ingen særlige diskusjoner og ulike forventninger om hva som kom til å bli utfallet av kommunestyrevedtaket i de to kommunene en måned senere. I Meland kommune var det derimot knyttet spenning til hvordan kommunestyrerepresentantene ville tolke rådet fra innbyggerne.

I etterkant av folkeavstemningen ble det en debatt om hvordan lokalpolitikere i Meland skulle håndtere et knapt flertall for å stå alene, og i hvor stor grad et knapt flertall med en meget lav valgdeltakelse kan veie tungt eller ikke. Ordfører ble overrasket over at deltakelsen ble så lav, og forventet et større nei-flertall med en lav valgdeltakelse (BT 2016). Et knapt nei-flertall med en lav valgdeltakelse gir lokalpolitisk ledelse et større rom for å fatte en selvstendig beslutning. Rådet fra innbyggerne er verken tydelig eller tungtveiende. Ordføreren i Meland har vært tydelig på hvordan han ville vurdere og stemme om dette scenariet inntraff. Lokalpolitikere hadde en grundig diskusjon rundt tolkningen av innbyggernes råd i forkant og under kommunestyremøtet.

Den 22. juni klokka 12, møtte 31 kommunestyrerepresentanter til møte i Lindås, 27 representanter i Meland og 13 i Modalen på sine respektive rådhus. Følgende vedtak ble gjort:

Lindås

Sammenslåing enstemmig vedtatt med stemmene til KrF (9), Ap (6), Frp (5), H (4), Sp (4), SV (1), MDG (1), V (1)

Følgende vedtak ble gjort i kommunestyret (KO – 051/16):

”1. Kommunestyret godkjenner framlegget til søknad om å slå saman kommunane Lindås, Meland og Radøy (vedlegg 1).

2. Kommunestyret godkjenner forhandlingsutvalet sin intensjonsavtale (vedlegg 2) som grunnlag for samanslåing av kommunane Lindås, Meland og Radøy” (Lindås kommune 2016b)

Meland

Vedtatt med 19 stemmer mot 8 stemmer – for Ap (6), H (5), Frp (3), KrF (3), V (2) – mot stemmene til Ap (1), Frp (1), Sp (3), MDG (2), BL (1)

Følgende vedtak ble gjort (KS – 68/2016):

"1. Kommunestyret godkjenner framlegget til søknad om å slå saman kommunane Lindås, Meland og Radøy (vedlegg 1).

2. Kommunestyret godkjenner forhandlingsutvalet sin intensjonsavtale (vedlegg 2) som grunnlag for samanslåing av kommunane Lindås, Meland og Radøy" (Meland kommune 2016).

Modalen

Alle 13 representantene stemte for at Modalen skal fremdeles være en kommune –Sol. (7), Saml. (6) Det endelige vedtaket i kommunestyret:

"Modalen kommune har vurdert sin framtidige situasjon i høve ulike alternativ i arbeidet med kommunereforma. Det er gjennomført høyring om intensjonsavtalen «Nordhordland kommune».

I den rådgjevande folkerøystinga deltok 74 % av dei røysteføre. 95,8 % røysta for at Modalen skulle halda fram som eigen kommune.

Med eit så klart svar frå innbyggjarane, seier Modalen kommunestyre nei til å verta ein del av Nordhordland kommune.

Me meiner Modalen har både økonomiske midlar og mennskelege ressursar til å kunna løysa framtidige oppgåver og gje innbyggjarane våre gode tenester. Det vert lagt til grunn at dei gode interkommunale samarbeidstiltaka vert vidareførte.

Modalen kommunestyre vedtek derfor å halda fram som eigen kommune" (Modalen kommune 2016).

Lindås og Meland valgte å slå seg sammen med Radøy kommune som også vedtok en sammenslåing. Modalen valgte å stå alene som egen kommune, og det vedtok også Fedje, Austrheim, Gulen og Masfjorden. Figur 6 viser en oversikt over resultater for innbyggerundersøkelser og folkeavstemninger for alle de åtte kommunene i regionen som hadde underskrevet intensjonsavtalen.

Det er en tendens i resultatene at kommunene med færrest innbyggere, og hvor kommunen ligger langt fra det nye kommunesenteret Knarvik, viser en større grad av negativitet for å slå sammen kommuner. Dette indikerer at det finnes noen mulige fellesnevnerer for disse kommunene: redselen for å miste sine lokalsamfunn, lang avstand til det nye kommunesenteret og kommunale tjenester, og usikkerhet rundt å få valgt inn sine

representanter til det nye kommunesenteret. Sammen utgjør dette en forestilling om at de minste kommunene har mest på spill og mest å tape. Redsel for sitt lokalsamfunns eksistensgrunnlag er fremtredende.

	Ja	Nei	Vet ikke	Fremmøte
Lindås	69 %	26 %	5 %	
Radøy	51 %	42 %	7 %	
Meland	49 %	51 %		37 %
Gulen	43 %	57 %		58 %
Masfjorden	30 %	70 %		64 %
Austrheim	27 %	73 %		49 %
Fedje	15 %	83 %	2 %	
Modalen	4 %	96 %		74 %

Figur 6. Oversikt over resultater fra innbyggerundersøkelser (Lindås, Radøy, Fedje) og folkeavstemninger (Meland, Gulen, Masfjorden, Austrheim, Modalen) (Region Nordhordland 2016).

Tiltak for å informere, engasjere og aktivisere innbyggerne har vært gjennomført. Resultater fra oppmøte på folkemøter, innspill gjennom åpen høring og andre henvendelser til lokalpolitisk ledelse viser at engasjementet har vært tilsynelatende lav i regionen. Både ordførere og journalister opplevde en generell lav interesse for sammenslåingsprosessen ved færre deltakere på folkemøter enn forventet, få leserinnlegg i lokalaviser, lav fokus på prosessen i sosiale medier, få høringssvar og lav valgdeltakelse (Meland).

Lokalpolitisk ledelse har i stor grad basert høring av innbyggerne på folkemøter og folkeavstemning eller innbyggerundersøkelse. De andre høringsinstrumentene er å se som supplerende kanaler for innspill i prosessen. Alle ordførere skulle gjerne gjort mer for å sikre at flere innbyggere hadde blitt hørt, og alle synes at et stort engasjement og diskusjon hadde vært å foretrekke. Beslutningsfasen ble med disse vedtakene i kommunestyret avsluttet, og for tre kommuner i regionen vil en ny fase begynne – sammenslåingsfasen.

5.6 Lederskap i beslutningsfasen

Valg av medvirkningsformer og hvordan de organiseres og gjennomføres sier noe om hvordan lokalpolitikere utøver ulike former for lederskap. Medvirkningsformene har også innslag av ulike demokratisyn. I det følgende vil jeg diskutere noen av innslagene som medvirkningsformer kan ha ved å se dem gjennom lederskapstyper og demokratisyn.

Jeg har vurdert hovedelementene i de respektive medvirkningsformer og resultater fra min casestudie, og noen tiltak innehar elementer som kunne ha blitt tolket annerledes. I figur 7 har jeg plassert inn medvirkningsformene i forhold til deres kobling til lederskapstyper og demokratisyn. Mine funn viser noen fellesnevner mellom lederskapstyper og demokratisyn, men det har ikke vært en fokus for meg å knytte disse sammen. Da burde jeg ha hatt et mye større datagrunnlag.

Demokratisyn	Medvirkningsformer	Lederskapstype
Direkte demokrati	- folkeavstemning	Mobiliserende lederskap
Konkurransedemokrati	- ”for eller mot intensjonsavtalen”	
	- ”stå alene eller slå sammen”	
	- mobilisering opp mot folkeavstemninger (ja/nei)	
Deltakerdemokrati	- høring	Representerende lederskap
	- innbyggerundersøkelser	
	- folkemøter	
	- oppsøkende virksomhet	
	- direkte kontakt (skjema, epost, fysisk møte m.m.)	
	- innbyggerinitiativ i Meland	
	- sosiale medier	
	- ungdomsrådet i Modalen	
Deliberativt demokrati	- bestrebelser fra lokalpolitisk ledelse	Inkluderende lederskap
	- lokalutvalg i Modalen (ikke i beslutningsfasen)	

Figur 7: Ulike former for medvirkningsformer i beslutningsfasen kategorisert basert innslag av ulike demokratisyn, og hvordan de relaterer seg til ulike lederskapstyper.

Det er ulike former for lokalpolitisk lederskap: mobiliserende lederskap, hvor det er viktig å gå foran som lokalpolitiker og gi fart og retning; representerende lederskap med fokus på hvordan lokalpolitikere lytter og handler i tråd med innbyggernes ønsker; og gjennom inkluderende lederskap hvor lokalpolitikere inkluderer innbyggerne i beslutningene. Lokalpolitikere i denne studien har et særlig handlingsrom som er begrenset og rammet inn gjennom styringsinstrumenter fra nasjonalpolitisk ledelse, inndelingsloven og kommunereformens prosesser og milepæler. I dette handlingsrommet har lokalpolitikere et ansvar for å få innbyggerne medvirkende i beslutningsfasen. Valg av medvirkningsformer er et valg med konsekvenser for lokaldemokratiet.

En viktig beslutning som politikerne må ta stilling til, er i hvor stor grad innbyggerne skal involveres i prosessen. Valg av medvirkningsform er sentralt, men det er også viktig hvordan lokalpolitisk ledelse organiserer og gjennomfører tiltaket. Gjennom et representerende lederskap vil det oppleves som forpliktende å gjennomføre en folkeavstemning/innbyggerundersøkelse i tillegg til andre tiltak som folkemøter, høring, sosiale medier m.m. for å best mulig kunne representere innbyggernes meninger. I et mobiliserende lederskap vil politikerne i større grad vurdere hvordan deres eget synspunkt i saken kan styrkes, og dermed vil folkeavstemning eller innbyggerundersøkelser alene være et godt nok tiltak (Winsvold m.fl. 2014: 14). Mobilisering i dette perspektivet er en politisk aktivitet hvor lokalpolitikere søker å oppnå større oppslutning for deres mål, enten det er sammenslåing eller ikke.

Beslutningsfasen i min casestudie starter med en underskrevet intensjonsavtale, og dermed er et tilsynelatende mål satt. Lokalpolitisk ledelse vektlegger alle sin egen rolle som ledere i kommunesammenslåingsprosessen gjennom å definere mål, strategier og prosessplan. En viktig del av dette arbeidet var å forhandle frem en intensjonsavtale, og deretter enten jobbe mot eller for en sammenslåing. Da fikk lokalpolitikere en konkret avtale som både innbyggerne kunne sette seg inn i før de deltok i prosessen gjennom ulike medvirkningstiltak, og kommunestyret til slutt kunne ta stilling til. Et annet viktig poeng er kravet fra nasjonalpolitisk ledelse: kommunene må kunne vise til veloverveide sonderinger med sine naboer. En fremforhandlet intensjonsavtale var et svar på dette.

Lokalpolitikere brukte mye tid på å diskutere intensjonsavtalen, og komme frem til og vedta prosessplaner i sine kommuner. Videre gjaldt det å informere om avtalen i ulike medier og skape engasjement for prosessen fremover. Dette ble gjort i stor grad gjennom høring, folkemøter, oppsøkende virksomhet, sosiale medier m.m. Informantene opplevde en lav interesse for kommunesammenslåingsprosessen gjennom lav deltakelse på folkemøter, få høringssvar og lav valgdeltakelse i Meland. I Modalen kan det identifiseres et større engasjement enn i Lindås og Meland. Den manglende interessen som journalister og lokalpolitikere opplevde i reformperioden gjorde det enda viktigere for lokalpolitisk ledelse å vise lederskap gjennom å mobilisere innbyggerne til å oppsøke mer informasjon om prosessen, engasjere seg i folkemøter, høringer, ha personlig kontakt med innbyggerne, folkeavstemninger m.m.

Gjennom en representerende tilnærming til lederskap er det viktig å få innbyggerne involvert i prosessen tidlig for å kunne sette mål og løsninger. Dette lederskapsidealet forutsetter at mål ikke er satt på forhånd, og at politikerne evner å lytte og setter mål og virkemidler i prosessen etter innbyggernes ønsker (Winsvold m.fl. 2014: 10). I min casestudie kan jeg argumentere for at intensjonsavtalen viser at en del mål er satt av politikerne i forkant, men det betyr ikke at lokalpolitisk ledelse ikke har hatt et representerende lederskap gjennom beslutningsfasen. Alle ordførere opplever selv at de har lyttet og tatt til seg innbyggernes synspunkter og meninger, og inkludert og diskutert ulike argumenter for og mot sammenslåing. Gjennom folkemøter, høringer, direkte kontakt, sosiale medier m.m. har innspillene blitt samlet opp og tatt med i beslutningsgrunnlaget. Ordføreren i Modalen vektlegger at det hele tiden har vært viktig å ha ”*fokus på å ha en ryggdekning i kommunestyret og blant innbyggerne*” (intervju 31. mars 2016). Intensjonsavtalen ble også revidert og endret etter høringsfristen før den ble presentert kommunestyrene den 22. juni sammen med resultater fra innbyggerundersøkelser og folkeavstemninger.

I et representerende lederskapsideal vil råd, innspill og synspunkter fra innbyggerne veie tyngre i beslutningsprosessen (Winsvold m.fl. 2014: 14). En folkeavstemning vil i dette perspektivet kunne oppleves som noe mer bindende enn rådgivende, og det kan være vanskelig å beslutte noe som går i mot folkets uttalte vilje. Det samme kan også sies om innbyggerundersøkelser. Lokalpolitikere med et større fokus på representerende lederskap vil i større grad basere sine beslutninger på råd fra innbyggerne, men det betyr ikke at lokalpolitikere nødvendigvis gjør som innbyggerne ønsker.

Gjennomgang av de ulike folkeavstemningene og innbyggerundersøkelser som har vært gjennomført i forbindelse med kommunereformen viser en tendens til at innbyggerne stemmer mot sammenslåing i folkeavstemninger, og en tendens til at innbyggerne er mer positive til sammenslåing i innbyggerundersøkelser. Det samme er også tilfelle i Meland hvor det ble et knapt nei-flertall i folkeavstemningen, mens det i innbyggerundersøkelsen fra november 2015 ble et klart ja-flertall. Samtidig har regjeringen Solberg vært klar på at de faktisk foretrekker at kommunene gjennomfører innbyggerundersøkelser fremfor folkeavstemninger. Valg av tiltak for medvirkning kan derfor være et politisk valg med særlige konsekvenser. Som en informant uttrykker: ”*de som er for en sammenslåing er i mot folkeavstemning, og de som er i mot sammenslåing er for folkeavstemning*”.

Kommunikativ planlegging er ikke nødvendigvis konkrete tiltak som kan identifiseres, men i større grad hvordan lokalpolitikere legger opp prosesser, inkluderer synspunkter og medbestemmelse i beslutninger. Winsvold m.fl. argumenterer at inkluderende lederskap er bedre egnet for å fatte beslutninger om innholdet i prosessen, enn selve beslutningen om sammenslåing (2014: 15). Jeg vil argumentere at gjennom et kommunikativt perspektiv for planlegging og beslutning så kan inkluderende lederskap være en stor fordel for å styrke forankring og dermed legitimitet i beslutningsprosessen (Amdam 2016: 17). Amdam argumenterer for at den instrumentelle planleggingen må kombineres med den kommunikative planleggingen hvor handling og resultat fremkommer gjennom samarbeid og dialog (ibid.).

I min casestudie identifiserte jeg ingen tydelige tiltak med deliberative medvirkningsformer i beslutningsfasen, eller medvirkningsformer med en stor grad av inkluderende lederskap. Dette betyr ikke at lokalpolitikere i kommunene ikke har hatt fokus på denne type tiltak. Alle ordførere bestrebet i sine aktiviteter, tiltak og høringsinstrumenter å inkludere innbyggerne gjennom råd, høringer, diskusjoner, dialog m.m. De kan ha hatt et fokus med innslag av deliberative og kommunikative prosesser gjennom hvordan de tok til seg innspill og synspunkter gjennom beslutningsprosessen, og hvordan de faktisk gjennomførte tiltak for medvirkning. Dette er et viktig poeng: kommunikativ planlegging og dialog kan gjøres samtidig som den instrumentelle planleggingen – det er ikke snakk om enten eller, men både óg (Amdam 2016: 17).

Samtidig betyr ikke alle tiltak som utvidede folkehøringer, lokalutvalg som i Danmark m.m. at de faktisk evner å favne kommunikative prosesser slik de er tiltenkt. Derfor kan flere av de medvirkningsformer jeg har beskrevet inneha kommunikative elementer da lokalpolitikere selv opplevde å både ha en god dialog med innbyggerne, og selv mener at de tok deres råd med som en del av utformingen av prosessen og i beslutningen mot eller for en sammenslåing. Ordfører i Lindås vektla hvordan gruppeoppgaver og gruppediskusjoner skulle bidra til at alle deltakere på folkemøtene skulle få mer kunnskap og innsikt om kommunesammenslåingsprosessen, samt samle innspill og synspunkter som ble tatt med videre i beslutningsprosessen.

I Modalen hadde ordføreren et fokus på å få ungdomsrådet til å komme med innspill på folkemøtet, samt arrangerte egne møter for å ha en dialog hvor de unge i kommunen kunne komme med innspill og synspunkter om en eventuell sammenslåing. I intensjonsavtalen ble det inngått en avtale om et lokalutvalg i Modalen. Lokalutvalget hadde ingen funksjon i

beslutningsfasen bortsett fra et potensielt argument for å bli med i en større kommune for innbyggerne i Modalen. Lokalutvalget er heller ikke nødvendigvis et deliberativt tiltak, men det viser til en alternativ måte å organisere lokaldemokratiet på hvor lokalsamfunn gjennom særlige former kan ha beslutningsmyndighet for sin egen utvikling. Til tross for at det ikke er en del av beslutningsfasen ønsker jeg å ta det med i min analyse da opprettelse av lokalutvalg viser et ønske om å jobbe med innbyggerne på andre måter enn det tradisjonelle lokaldemokratiet. Det viser også at lokalutvalg, eller nærdemokratiutvalg, kan være et viktig element i utviklingen av større kommuner i fremtiden som kan bidra til en styrking av lokal- og nærdemokratiet etter en sammenslåing er vedtatt.

En utfordring for lokalpolitikere er at det er ressurskrevende å inkludere innbyggerne ikke bare gjennom høring og dialog, men hvor de også får anledning å være med å planlegge prosessen, identifisere utfordringer, finne mål og delta direkte i selve beslutningen. Dette gjelder ikke bare kostnader og tidsbruk, men at kommunikative prosesser i praksis krever personlig mye av de som deltar. Lokalpolitisk lederskap i dette perspektivet blir hvordan man evner å etablere konsensus om hvordan man i felleskap kan favne ”*handlinger, behov, interesser og verdier innanfor det vi kan kalle det gode samfunn*” (Amdam 2016: 19). Dette er en viktig bestrebelse for lokalpolitisk ledelse.

I Lindås og Modalen ble det gitt tydelige råd fra innbyggerne gjennom ulike medvirkningsformer, da særlig folkeavstemning og innbyggerundersøkelse. Dette gjorde at kommunestyret i disse kommunene hadde en mindre utfordring i sitt vedtak om sammenslåing i Lindås, og å stå alene i Modalen. I Meland var innbyggerne i større grad splittet i synet på sammenslåing. Der ga folkeavstemningen et utydelig resultat og lav valgdeltakelse, og utfordringen med et vedtak i kommunestyret ble større. I dette tilfelle var det vanskelig for kommunestyret å bestrebe et representerende og inkluderende lederskap, da et valg ville motsi omtrent halvparten av befolkningen uavhengig av beslutning. Dermed kan beslutningen i kommunestyret i større grad være preget av mobilisering av kommunerepresentantens eget ståsted og deres egen overbevisning.

I mine analyser av medvirkningsformer i min casestudie var det tydelig at lokalpolitisk ledelse bruker ulike strategier og lederskap i ulike deler av beslutningsfasen. Jeg har i min diskusjon identifisert noen av dem. På samme måte som hvor innslag av ulike demokratisyn

ikke nødvendigvis er et bevisst valg, men snarere en sekundær og noen ganger utilsiktet konsekvens, forstår jeg hvordan ulike lederskapstyper oppstår.

5.7 Medvirkningsformer og demokratisyn

På samme måte som de statlige styringssignalene og kommunereformen er med å begrense lokalpolitisk handlingsrom blir også innbyggernes muligheter for å medvirke begrenset i beslutningsfasen. Lokalpolitiske valg av medvirkningsformer og organiseringen av dem begrenser handlingsrommet for innbyggernes medvirkning som får konsekvenser for lokaldemokratiet. De demokratiske sidene ved medvirkningsformene som anvendes av lokalpolitisk ledelse er ofte ikke det primære bak valget, og noe som lokalpolitisk ledelse gjør bevisst. Demokratisynet og medvirkningsformenes demokratiske sider er *”i beste fall sekundært – for ikke å si vikarierende – begrunnelser, og i noen tilfeller ikke annet enn utilsiktede sidevirkninger”* (Rose 2014: 35). Noen medvirkningsformer innehar trekk fra to eller flere ulike demokratisyn (ibid.). Dermed er min kategorisering av dem i figur 7 basert på hovedtrekk, og hvordan de ulike tiltakene ble identifisert i min casestudie.

Lindås kommune valgte å gjennomføre en innbyggerundersøkelse i stedet for en folkeavstemning. Kommunestyret vurderte at en undersøkelse sammen med andre tiltak ga nok kunnskap for at de kunne fatte en beslutning for kommunen som ivaretok innbyggerne. Samtidig opplever kommunestyret og ordføreren at innbyggerne har hatt anledning å bruke sin stemme ved to kommunalvalg hvor sammenslåing allerede har vært et tema. Innbyggerundersøkelser gir lokalpolitikere mere utfyllende svar på flere spørsmål sammenlignet med en folkeavstemning. Gjennom undersøkelsen fikk lokalpolitikerne både kvantitative data om hvor mange som er positive eller negative til en sammenslåing med hvilke naboer, og kvalitative data gjennom muligheten å stille spørsmål som omhandler prosess, mål og planarbeid m.m. Innbyggerundersøkelsen i Lindås har innslag av deltakerdemokrati hvor innbyggerne gjennom sine svar på ulike spørsmål om kommunens fremtid, og hvordan de ser på sammenslåing med naboene gir råd til lokalpolitikerne. Hvordan lokalpolitikerne tolker resultatet fra undersøkelsen, og hvordan de velger å vektlegge innbyggernes synspunkter er opp til kommunestyret. Innbyggerundersøkelser er i dette perspektivet ett av flere måter å høre innbyggerne, men undersøkelsen har ingen demokratisk legitimitet (Baldersheim intervju 28. juni). Ved å velge et tiltak hvor et fåtall innbyggere fikk anledning å delta er en demokratisk utfordring.

I Lindås fremkom det et tydelig resultat fra innbyggerundersøkelsen som gjorde det lettere for kommunestyret å vedta en sammenslåing. Baldersheim vektlegger at selv om innbyggerundersøkelser innehar viktig informasjon til lokalpolitikere før de skal beslutte om en sammenslåing eller ikke, så innehar ikke innbyggerundersøkelser noen form for demokratisk legitimitet (intervju 28. juni 2016). Selv om undersøkelsene blir gjort etter beste evne så er det ikke en medvirkningsform som fremmer lokaldemokratiet.

Frem til juni 2016 hadde det vært gjennomført 160 folkeavstemninger og innbyggerundersøkelser i Norge, og resultatene har et tydelig skille mellom de to høringsinstrumentene; i de kommuner hvor det ble gjennomført folkeavstemninger ble det i 46 et flertall for sammenslåing, og et nei-flertall i 108 kommuner; i 99 kommuner ble det et ja-flertall gjennom innbyggerundersøkelsene, og 61 hvor resultatet ble nei (KMD 2016b). Det fremkommer en viss sammenheng mellom folkeavstemninger hvor resultatet er nei til sammenslåing, og innbyggerundersøkelser hvor resultatet er mer positivitet til sammenslåing.

Av de 161 folkeavstemningene som er gjennomført ble den gjennomsnittlige valgdeltakelsen 48,2 %. Narvik var den kommunen med lavest deltakelse på 13 %, og høyest var Modalen kommune med deltakelse på 74 % (Distriktssenteret 2016). Den generelt lave valgdeltakelsen har vært et av argumentene for å anvende innbyggerundersøkelser som verktøy, men gjennomgang av de ulike innbyggerundersøkelsene viser at det er stor variasjon i antall respondenter. I Leka kommune ble bare 69 personer inkludert i innbyggerundersøkelsen, og 70 personer deltok i undersøkelsen i Solund kommune (ibid.). I prosessen i Stjørdal, Levanger og Steinkjer som til sammen har 60 000 innbygger ble bare 600 av innbyggerne inkludert i innbyggerundersøkelsene som er rundt enn én prosent av innbyggerne (ibid.).

Få respondenter i innbyggerundersøkelser gjør tolkninger av resultatene usikre, og det er vanskelig å tillegge medvirkningsformen legitimitet. Feilmarginer og usikkerhet rundt data er i dette tilfelle en stor utfordring, særlig for små kommuner og hvor det har vært en lav svarprosent. Viktigheten av å gjennomføre undersøkelser med god kvalitet som evner å inkludere mange flere av innbyggerne er her sentralt, og vil kunne styrke medvirkningsformen. Professor Bent Aardal vektlegger at det er viktig å tolke resultater fra innbyggerundersøkelser varsomt: ”*Jeg hører en tendens til at innbyggerundersøkelsene verdsettes som et bedre svar på hva innbyggerne i en kommune mener, og at man da*

bortforklarer resultatene fra folkeavstemninger med for lav valgdeltagelse. Men det virker som det er svært mye forskjellige i innbyggerundersøkelsene også” (Aftenposten 2016).

En annen utfordring for innbyggerundersøkelser er hvilken metodikk som anvendes for å innhente data. Noen innbyggerundersøkelser kan oppleves som ledende og/eller uklare. Et eksempel på dette er fra Hedmark hvor flere kommuner fikk følgende spørsmål: ”I 2016 vil det bli innført et nytt inntektssystem for kommunene som skal gjelde fra 2017. Detaljene er ikke kjent, men det er grunn til å tro at kommunene vil kunne få reduserte inntekter. Vil sammenslåing av to eller flere kommuner være et alternativ for å kunne opprettholde dagens nivå på tjenestene eller er det bedre å redusere tilbudet til innbyggerne for å kunne opprettholde dagens kommunegrenser?” (ibid.)

Folkeavstemninger i Norge er rådgivende, og ikke bindende. Dette betyr at selv om det blir gjennomført folkeavstemninger så vil det ikke nødvendigvis være avgjørende for utfallet. Rose kategoriserer folkeavstemninger som et tiltak innen direkte demokrati som anvendes i det representerende demokratiet (2014: 35f). Lokalpolitikere kan oppleve at folkeavstemningen i sin kommune har en bindende karakter. Dette er ikke tilfelle i min casestudie hvor lokalpolitisk ledelse er tydelig på at folkeavstemninger er rådgivende, og at lokalpolitikere står fritt til å ta sin beslutning.

I Meland ble resultatet av folkeavstemningen nei til sammenslåing med andre kommuner. Til tross for dette ble en sammenslåing vedtatt i kommunestyret. Kommunestyrerepresentanter bryter ingen lov ved å gå imot folket, men ønsket om gjenvalg og folkets støtte kan selvsagt veie tungt. I min casestudie er medvirkningsformen folkeavstemninger noe mer enn bare en folkeavstemning 23. mai. Gjennom flere måneder gjennomførte lokalpolitikere flere ulike tiltak for å informere, engasjere og medvirke innbyggerne frem mot avstemningen. Aktiviteten før folkeavstemningen har tydelige innslag av konkurransedemokrati. Lokalpolitikere (både for og mot sammenslåing) hadde fokus på hvordan de som representanter etablerte ulike alternativer hvor innbyggerne kunne velge hvilke synspunkter, meninger og politikk de mente var best. I min casestudie har lokalpolitikere bestrebet å skape tydelige alternativer for innbyggerne: stå alene, eller slå sammen kommunen med andre. Sammen med informasjonsmateriell, bruk av lokale medier, sosiale medier, folkemøter m.m. skapte dette tydelige alternativer, og innbyggerne kunne enklere ta stilling til spørsmålet. I denne prosessen vil også det mobiliserende lederskapet være synlig.

I Meland kommune var valgdeltakelsen 36,6 %, og lokalpolitisk ledelse opplevde dette som en utfordring: hvordan skal kommunestyret tolke resultatet med en lav valgdeltakelse? Ordfører og andre lokalpolitikere opplevde at lav deltakelse ga et mindre tydelig og mindre tungtveiende råd fra folket, og at lokalpolitisk ledelse fikk en friere rolle til å kunne selv ta en beslutning. Denne opplevelsen var en av grunnene til at kommunestyret vedtok en sammenslåing på tross av et knapt flertall mot sammenslåing. Baldersheim vektlegger forøvrig at det ikke nødvendigvis er en demokratisk utfordringen at det er lav valgdeltakelse i lokale folkeavstemninger (intervju 28. juni 2016). Den lokaldemokratiske legitimiteten ligger i at folket får en mulighet å kunne gi sin stemme, og om de velger å ikke bruke den så er det ikke ensbetydende med at kommunestyrerepresentanter kan avfeie resultatet fordi de selv mener at deltakelsen er for lav (ibid.). Lav valgdeltakelse behøver ikke bety at innbyggerne ikke er fornøyd med lokaldemokratiet, og opplever avmakt. Det kan også bety at de faktisk er fornøyd, og ikke ser behovet for å delta (Offerdal 2003: 366). Et annet viktig element fra min casestudie er at lokalpolitisk ledelse var tydelig på at folkeavstemningen var rådgivende, og at selv om innbyggerne brukte sin stemmerett så var rådet de gav ikke bindende. Det kan være at dette har vært en av flere faktorer som kan forklare lavere engasjement og lavere valgdeltakelse enn ønsket i Meland. I dette perspektivet kan det også være interressant i fremtidig forskning å se om kommunereformen og dens prosesser (rådgivende medvirkning og mulighet for tvangsammenslåing) kan ha hatt en negativ innvirkning på valgdeltakelse og engasjement gjennomgående i reformperioden.

I Meland kommune kan jeg ikke identifisere det som Nurmi definerer som et referandum-paradoks hvor lokalpolitikere i sitt vedtak vektla sin egen overbevisning framfor rådet fra innbyggerne, og hvor innbyggernes forventninger til medvirkning gjennom en folkeavstemning ble tilsidesatt. Samtidig behøver ikke det at lokalpolitikere ikke stemmer overens med innbyggernes råd være et paradoks. Særlig når ordføreren har vært tydelig på at han ønsker en sammenslåing, og at han anser folkeavstemningen som rådgivende: *”Hvis det er høy valgdeltakelse, så vil jo det rådet veie tungt eller være mye mer verdt, enn om det er veldig få. Og hvis det er veldig liten prosent, eller lite flertall i ene eller andre retningen, altså lav valgdeltakelse og knapt flertall for ja eller nei – da tenker jeg at politikere stiller friere enn om det er stor valgdeltakelse og et mer solid flertall”* (intervju 31. mars 2016).

Gjennom å nedtone folkeavstemningen og resultatet av den, betyr det ikke nødvendigvis at lokalpolitikere ikke ønsker å lytte til innbyggerne. Ved at innbyggerne er splittet i synet på sammenslåing kan det være hensiktsmessig for lokalpolitisk ledelse å i større grad fokusere på resultatet som ett av flere råd fra innbyggerne, og dermed inneha et større fokus på lokalpolitikernes ansvar for å gjøre gode beslutninger for innbyggerne og kommunen for fremtiden. Samtidig når lokalpolitikere velger å se bort fra et resultat i en folkeavstemning er dette et valg som også har konsekvenser for innbyggerne og lokaldemokratiet.

I Modalen ble resultatet i folkeavstemningen et klart og tydelig nei til sammenslåing, og samtidig en valgdeltakelse på 74 %. Dermed var prosessen for kommunestyret i Modalen avklart, og kommunestyret fikk ryggdekning og legitimitet for sin uttalte politikk om å ikke slå sammen kommunen med andre. Ordfører i Modalen var tydelig på at folkeavstemningen var rådgivende, men det var viktig for kommunestyret å ha demokratisk legitimitet for sitt vedtak. Oppmøtet på folkemøtet, den høye valgdeltakelsen og det tydelige resultatet for å stå alene indikerer at kommunereformen har vært engasjerende for innbyggerne. Dette kan vise til hvordan innbyggerne i kommunen har hatt større grad av bekymringer for å delta i en storkommune. Dette gjelder både å miste kontroll over kraftinntekter som gir gode økonomiske rammer for kommunen, miste kommunale tjenestetilbudet i kommunen og risikere at lokalsamfunnet kan forsvinne uten å opprettholde nåværende kommune. I Modalen er det tydeligere hvordan folkeavstemning som medvirkningsform fra direkte demokrati er koblet med legitimitet og ryggdekning for kommunestyrets beslutning.

Medvirkningsformer kan ha ulike innslag av demokratisyn, og i min diskusjon har jeg identifisert noen av dem. Det er viktig å belyse hvordan de er blitt valgt, og hvordan de organiseres og hvordan resultatene tolkes i ettertid av lokalpolitisk ledelse. Gjennom å diskutere medvirkningsformer i deres kontekst dannes et bilde av hvordan ulike demokratisyn og lederskapstyper er i spill i beslutningsfasen gjennom medvirkningsformer.

5. Konklusjon

22. juni 2016 møttes kommunestyrerepresentanter i Lindås, Meland og Modalen for å fatte vedtak om de skulle slå seg sammen med sine naboer, eller stå alene. Av de åtte kommunene som signerte intensjonsavtalen om å gå inn i den potensielle storkommunen Nordhordland var det tre av dem som valgte å slå seg sammen: Lindås, Meland og Radøy. Fedje, Austrheim, Gulen, Masfjorden og Modalen valgte å stå alene. Den nye kommunen Nordhordland vil etter planen etableres 1. januar 2020. Når denne masteroppgaven avsluttes er det fremdeles usikkerhet om hvordan Stortinget vil behandle og endre kommunestrukturen. Det er ennå uvisst om den nye storkommunen gjennom tvang vil bli enda større, eller om de andre kommunene faktisk får stå alene.

Kommunereformen har som målsetting å etablere større generalistkommuner med større og bedre fagmiljøer som skal evne å gi likeverdige og effektive tjenester til alle innbyggere, og sørge for et bedre lokaldemokrati. Kommunesammenslåing er i reformen en løsning både på kommunenes utfordring i dag, men også et mål i seg selv. Faglige begrunnelser for mål og rasjonalitet for reformen har blitt utfordret, og viser at de forventede stordriftsfordeler ikke nødvendigvis gir kommunen reduserte kostnader etter en sammenslåing. Innbyggere i små kommuner er både mer tilfreds med kommunale tjenester og lokaldemokratiet sammenlignet med innbyggere i større kommuner. Kommunereformen vektlegges av regjeringen Solberg som en lokaldemokratireform, men i mine analyser og funnene i min casestudie er det vanskelig å understøtte dette nasjonalpolitiske målet.

Reformens milepæler gir fart i reformen, og ulike økonomiske insentiver og endrede rammebetingelser gir styrke til målsettingen. Alle kommuner har et krav på seg om å sonde sammenslåing med sine naboer på en tilstrekkelig måte før reformperioden avsluttes. På samme tid er det oppstått usikkerhet om hvordan overføringer og inntektssystemet til kommunene vil endres etter reformperioden. 1. juli 2016 hadde kommunene frist på å fatte sine vedtak om ønske om å sammenslå sin kommune for å kunne være delaktig i ekstra tildelinger i en periode fremover. Her kan man se reformen som et nasjonalpolitisk forsøk på å endre kommunestrukturen gjennom særlige virkemidler og insentiver.

Beslutningsfasen i min casestudie starter med signering av en intensjonsavtale. Den hadde en del mål og noen konkrete elementer, men var ikke detaljert på hvordan den nye kommunen

skal organiseres og takle nye utfordringer fremover. Dette skapte usikkerhet rundt hvordan den fremtidige kommunen og dens lokalpolitikere ville holde disse intensjoner i hevd. Samtidig var intensjonsavtalen et utgangspunkt for å mobilisere, informere, engasjere og medvirke innbyggerne i prosessen enten mot, eller for sammenslåing. Avtalen var også en dokumentasjon på at alle de åtte kommunene hadde gjennomført tilstrekkelig sonderinger, og dermed oppfylte nasjonalpolitiske krav.

Mobiliserende, representativt og inkluderende lederskap er ulike former for styring for å løse en lokalpolitisk utfordring. Hvordan har lokalpolitikere jobbet for å få innbyggerne medvirket i beslutningene, og skape legitimitet for prosessen? Hvordan lokalpolitisk ledelse innrammer medvirkningsmuligheter, og hvordan de velger å få innbyggerne informert, engasjert og medvirket i beslutningsprosessen er en serie valg og fra-valg med konsekvenser for lokaldemokratiet. Hvilke medvirkningsformer som anvendes, og hvordan de blir utformet, er å utvise ulike typer lederskap. I mine funn er det tydelig at lokalpolitisk ledelse spiller på ulike former for lederskap i beslutningsfasen. Ulike medvirkningsformer og organiseringen av dem er koblet til én og gjerne flere ulike lederskapstyper. De ulike typer lederskap er ikke nødvendigvis et bevisst valg, men snarere en sekundær og noen ganger utilsiktet konsekvens av valg.

På samme måte som medvirkningsformene er koblet til ulike lederskapstyper har de også innslag av ulike demokratisyn. I beslutningsfasen i min casestudie har jeg identifisert flest tiltak som jeg kategoriserer som deltakerdemokrati, hvor innbyggerne får anledning til å gi uttrykk for sine meninger om kommunesammenslåing eller ikke, og hvor innbyggernes representanter skal veie disse råd og innspill før de tar beslutningen på vegne av innbyggerne. Dette er gjeldende for alle tre kommuner i studien. Former for medvirkning er her å anse som råd og innspill, og skaper et lokaldemokrati gjennom medvirkning og deltaking. Rådgivende folkeavstemning, som ble benyttet i Meland og Modalen, har innslag av direkte demokrati, og er en medvirkningsform som blir brukt i det representative demokrati. Sammen med innbyggerundersøkelser og folkemøter er folkeavstemning de viktigste medvirkningsformene. Sosiale medier, høring, informasjon til innbyggerne m.m. er i min casestudie supplerende tiltak som gjerne er viktig, men som har blitt gitt mindre oppmerksomhet av lokalpolitisk ledelse.

Ved tydelige resultater fra innbyggerundersøkelser og folkeavstemninger opplever lokalpolitisk ledelse en større grad av legitimitet for deres vedtak om ja eller nei til sammenslåing. Når dét ikke er tilfelle opplever lokalpolitikere en utfordring, og de må fatte en beslutning som ikke nødvendigvis deles av innbyggerne. Lindås og Modalen fikk et tydelig resultat i sine medvirkningsformer, mens Melands resultatet viste et splittet folk. Dermed var det kommunestyret som måtte ta en beslutning basert på egen overbevisning om hva som er det beste for kommunen. Gjennomgående opplevde lokalpolitisk ledelse og journalister et lavt engasjement for reformen som også blir bekreftet gjennom få høringsvar, få leserinnlegg i aviser, få direkte spørsmål fra innbyggerne og lavt oppmøte på folkemøter (med unntak av Modalen), og lav aktivitet på sosiale medier.

I min casestudie har jeg ikke avdekket egne deliberative medvirkningsformer eller kommunikative prosesser med både innslag av inkluderende lederskap og deliberativt demokratisyn, hvor innbyggerne er involvert i planleggingen, utarbeidelse av prosess, beslutning m.m. i kommunikative prosesser. Samtidig er ett av mine funn at lokalpolitisk ledelse hadde deliberative bestrebelser i organiseringen av flere av medvirkningsformene. Disse bestrebelsene mener jeg er et viktig funn da det sier noe om hvordan lokalpolitisk ledelse tenker og ønsker å agere. Dermed kan det være innslag av et deliberativt demokratisyn i medvirkningsformene selv om jeg ikke har identifisert egne eksempler på dette. Winsvold m.fl. vektlegger at inkluderende lederskap er best egnet i en sammenslåingsfase, og ikke i beslutningsfasen. Jeg vil argumentere for at inkluderende lederskap og kommunikative prosesser ville gitt en styrket forankring og legitimitet i hele kommunesammenslåingsprosessen.

Valg av medvirkningsformer og utformingen av dem gjenspeiler hvilke handlingsrom lokalpolitisk ledelse har i prosessen rundt kommunereformen. Gjennom å analysere de valgte medvirkningsformene i hver enkelt kommune kan jeg identifisere ulike innslag av demokratisyn og lederskap. Demokratisyn og lederskapstyper er ikke en statisk tilstand, men en dynamisk prosess hvor ulike former for lederskap og ulike demokratisyn er i spill gjennom valg, argumentasjon, synspunkter, meninger og beslutninger i hele beslutningsprosessen. I en omfattende prosess som kommunesammenslåing er ikke det viktigste å identifisere ulike former for lederskap, men hvordan ulike former for valg av lederskapstyper gir uttrykk for ulike former for demokratisyn. Selv om ordførerne i Lindås, Meland og Modalen anvender ulike former for lederskap, er det viktig å påpeke at i min analyse har de alle hybride former

for lederskap i beslutningsfasen gjennom å anvende ulike former for medvirkning, og hvordan de selv analyserer innspill og råd fra innbyggerne. Det er ikke enten eller, men både òg. Lokalpolitisk lederskap og muligheter for valg er begrenset av kommunereformens prosesser og milepæler, og lokalpolitikere i Lindås, Meland og Modalen utøver lederskap i dette handlingsrommet.

I min casestudie har jeg sett på hvordan handlingsrommet til lokalpolitikere blir formet, og hvilke verktøy de har i beslutningsfasen for å få innbyggerne informert og bli engasjerte og medvirkende. Hvordan lokalpolitisk ledelse utøver lederskap og evner å motivere medvirkning har konsekvenser for lokaldemokratiet. Gjennom å velge og ikke velge særlige medvirkningsformer blir også innbyggernes mulighet til å medvirke begrenset. I tillegg kan Stortinget fatte vedtak om tvangssammenslåing av kommunen selv om både kommunestyret og innbyggerne har motsatt seg dette. Dermed fremtrer en lokaldemokratisk utfordring og et lokaldemokratisk underskudd som ikke bare gjelder prosessen i Nordhordland, men også hele Norge.

Funnene i denne casestudien viser at lokalpolitisk ledelse var opptatt av å være gode politiske representanter for sine kommuner, og at de alle var opptatt av å ha gode demokratiske prosesser for å skape en kommune for fremtiden. Denne bestrebelsen er et viktig funn i min analyse. Gjennom ulike medvirkningsformer har innbyggerne i Nordhordland fått anledning til å si sin mening, men gjennom reformen og dens rammeverk kan lokaldemokratiske prosesser bli satt til side gjennom tvangssammenslåinger. Kommunereformen angår alle innbyggere i Norge, og hvordan den gjennom særlige virkemidler, prosesser og milepæler skaper lokaldemokratiske utfordringer er viktig å avdekke. Det er en demokratisk utfordring at uansett hvor bra lokalpolitisk ledelse gjennomfører medvirkningsformer, og uansett hvor stort engasjement innbyggerne hadde, og utfallet av den lokale prosessen, så kan dette til slutt ha lite å si for hvordan regjeringen og Stortinget behandler endring av kommunestrukturen i 2017. For at innbyggernes reelle medvirkning og lokaldemokratiet skal styrkes burde det kanskje være et premiss i reformen at innbyggernes og lokalpolitikernes prosesser og beslutning ikke kunne bli satt til side av nasjonalpolitisk ledelse. Dermed ville det lokaldemokratiske underskuddet reduseres, og kommunereformen som en lokaldemokratireform ville styrkes.

Avslutningen av beslutningsfasen for Fedje, Austrheim, Gulen, Masfjorden og Modalen er kanskje ikke en avslutning. De kan fremdeles ikke være sikre om de får stå alene eller om de blir slått sammen mot sin vilje. Samtidig for Lindås, Meland og Radøy er dette en begynnelsen på en ny fase for kommunene – sammenslåingsfasen. En start på en prosess som kanskje er enda mer kompleks og hvor informasjon, engasjement og medvirkning av innbyggerne er i enda større grad en utfordring for lokalpolitikere og lokaldemokratiet. Hvordan skal kommunene og innbyggerne jobbe sammen for å slå seg sammen til en større enhet, for å oppnå det som har vært det uttalte formålet for kommunereformen; å trygge likeverdige tjenester for alle innbyggere og styrke lokaldemokratiet, og hvordan skal de faktisk jobbe sammen for å sikre demokratiet i den nye kommunen?

6. Litteraturliste

Aftenposten 2016, 6. juni *Kommunenes undersøkelser får slakt*, hentet fra <http://www.aftenposten.no/norge/politikk/Kommunenes-undersokelser-om-sammenslaing-far-slakt-199004b.html>

Amdam, Roar 2014, Fokus på prosess: Kommunikativ og samarbeidende planlegging. I Aarsæther, Nils m.fl. (red.), *Utfordringer for norsk planlegging. Kunnskap. Bærekraft. Demokrati*. Kristiansand: Cappelen Dam Høyskoleforlaget

Amdam, Roar 2016, *Planlegging, forankring og legitimitet*. Plan, 2016. Nr. 3/4.

Bergens Tidende (BT) 2015, *#kommunebygger*, hentet fra <http://www.bt.no/spesial/kommunebygger/#!/storkommune/39278>

Bergens Tidende (BT) 2016, *Dødt løp i Meland skaper usikkerhet i Nordhordland*, hentet fra <http://www.bt.no/nyheter/lokalt/Dodt-lop-i-Meland-skaper-usikkerhet-i-Nordhordland-304495b.html>

Bjørnå, Hilde & Røiseland, Asbjørn 2016, *Demokrati og politisk deltakelse. Funn fra forskningen 2011-2015. Demokrati, styring og regionalitet – DEMOSREG*. Oslo: Norges Forskningsråd

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

Brandtzæg, Bent Aslak 2014, *Hvordan gjennomføre en kommunesammenslåing? Erfaringer og innspill fra frivillige sammenslåinger*. TF notat 35/2014. Bø: Telemarksforskning

Brandtzæg, Bent Aslak 2009, *Frivillige kommunesammenslåinger 2005-2008: erfaringer fra Bodø, Aure, Vindafjord og Kristiansund*. TF-rapport nr. 258. Bø: Telemarksforskning

Bygdelista Folkeviljen 2016, *Du bestemmer hva vi stemmer*, hentet fra <http://folkeviljen.org>

Christensen, Tom m.fl. 2015, *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. 3. utg. Oslo: Universitetsforlaget

Clausen, Nora 2015, *Innbyggerundersøking om kommunereform i Nordhordland*. Oslo: Opinion

Clausen, Nora 2016, *Innbyggerundersøking om kommunereform i Lindås, Radøy og Fedje*. Oslo: Opinion

Corbin, Juliet & Strauss, Anselm 2008, *Basics of Qualitative Research. Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory*. 3. utg. London: Sage

Creswell, John 2013, *Qualitative Inquiry and Research Design. Choosing among Fine Traditions*. 3. utg. London: Sage

Dahl, Robert A. & Tufte, Edward R. 1973, *Size and Democracy*. Stanford: Stanford University Press

Distriktssenteret 2016, *Folkeavstemninger om kommunesammenslåing*, hentet fra <https://distriktssenteret.no/kommunereformen/folkeavstemninger/>

Erichsen, Alexander Berg m.fl. 2016, Innbyggernes tilfredshet med kommunale tjenester og kommunestørrelse. I Jansen, Alf-Inge & Jensen, Bjarne (red.) 2016, *Folkestyre eller elitestyre? Kommunereformen i perspektiv*. Oslo: Res Publica

Foss, Anniken Grønli 2016, Fylkesmannens rolle i kommunereformen – en casestudie av Østfold og Vestfold. I Klausen, Jan Erling m.fl. (red), *Kommunereformen i perspektiv*. Bergen: Fagbokforlaget

Fylkesmannen 2015, Brev fra KMD Fylkesmennenes tilråding, hentet fra <https://www.fylkesmannen.no>

Inndelingslova 2001, LOV-2001-06-15-70 *Inndelingslova*, hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2001-06-15-70?q=inndelingsloven>

Innst. 300 S (2013-2014) 2014, *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om kommuneproposisjonene 2015*. Kommunal- og forvaltningskomiteen. Lokalisert på Stortingets hjemmeside: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2013-2014/inns-201314-300/>

Intensjonsavtalen 2016, *Nordhordland kommune. Forhandlingsutvalget til Austrheim, Fedje, Gulen, Lindås, Masfjorden, Meland, Modalen og Radøy sitt framlegg til intensjonsavtale for ny kommune*. Intensjonsavtale Nordhordland kommune. Versjon 1.0 – 1. mars 2016

Jansen, Alf-Inge 2016, Forslaget om ”større og mer robuste kommuner” – et ledd i striden om makten i og over Norge. I Jansen, Alf-Inge & Jensen, Bjarne (red.) 2016, *Folkestyre eller elitestyre? Kommunereformen i perspektiv*. Oslo: Res Publica

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

Jensen, Bjarne 2016, Interkommunalt samarbeid. I Jansen, Alf-Inge & Jensen, Bjarne (red.) 2016, *Folkestyre eller elitestyre? Kommunereformen i perspektiv*. Oslo: Res Publica

Johnsen, Ole, Jørgensen, Eva & Aaneland, Rolf 2013, *Hvordan lykkes kommunesektoren i sosiale medier? Et utrednings- og dokumentasjonsprosjekt (FoU) utført av Gambit H+K Strategies for KS*. Oslo: KS.

Klausen, J. E., Arnesen, S., Christensen, D. A., Folkestad, B., Hanssen, G. S., Winsvold, M., & Aars, J. (2013). *Medvirkning med virkning?: innbyggermedvirkning i den kommunale beslutningsprosessen*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning/Uni Rokkansenteret.

Klausen, Jan Erling m.fl. 2016, *Kommunereformen i perspektiv*. Bergen: Fagbokforlaget

Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2006, *Europeiske charter om lokalt selvstyre*, hentet fra <https://www.regjeringen.no>

Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014a, *Ekspertutvalget*, hentet fra <https://www.regjeringen.no>

Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014b, *Inndelingsloven*, hentet fra <https://www.regjeringen.no>

Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2015, *Kommunedata*, hentet fra <https://www.regjeringen.no>

Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2016a, *Lokale og regionale prosesser*, hentet fra <https://www.regjeringen.no>

Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2016b, *Kommuneproposisjonen 2017*, hentet fra <https://www.regjeringen.no>

Lie, Kjetil m.fl. 2013 *Nordhordland Kommunestruktur 2015. Avgjeringsgrunnlag for val av vidare prosess (fase 2.1)*. TF-rapport nr. 331. Bø: Telemarksforskning

Lindås Kommune 2016a, 3. mars *Folkemøte i Lindås*, hentet fra <http://www.lindas.kommune.no/folkemoete-i-lindaas.373870.nn.html>

Lindås kommune 2016b, 22. juni, *Møteprotokoll for Kommunestyret*, hentet fra <http://innsyn.sing.no/Lindas/innsyn/wfdocument.ashx?journalpostid=2016017775&dokid=118642&versjon=1&variant=O&ct=RA-PDF>

Mason, Jenifer 2002, *Qualitative Researching*, 2. utg. London: Sage

Meland kommune 2016, 22. juni *Møteprotokoll for Kommunestyret*, hentet fra <http://innsyn.sing.no/Meland/innsyn/wfdocument.ashx?journalpostid=2016012922&dokid=78796&versjon=1&variant=A&ct=RA-PDF>

Modalen kommune 2016, 22. juni *Framtiden for Modalen kommune*, hentet fra <http://www.modalen.kommune.no/framtiden-for-modalen-kommune.5887191-365232.html>

Nordhordland (NH) 2015, 18. september, *Avlyser det direkte demokratiet etter en dag*, hentet fra <https://www.nordhordland.no/val2015/meland/nyhende/avlyser-det-direkte-demokratiet-etter-ein-dag/s/5-33-31448>

NOU 2006:7, *Det lokale folkestyret i endring? — Om deltaking og engasjement i lokalpolitikken*. Oslo: Norges Offentlige Utredninger

Nurmi, Hannu 1999, *Voting Paradoxes and How to Deal with them*. Berlin: Springer Verlag.

Personvernombudet for forskning (NSD) 2016, *Må jeg melde prosjektet mitt?*, hentet fra http://www.nsd.uib.no/personvernombud/meld_prosjekt/index.html

- Prop. 95 S (2013-2014) 2014, *Kommuneproposisjonen 2015*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Oslo: Departementet
- Prop. 121 S (2014-2015) 2015, *Kommuneproposisjonen 2016*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Oslo: Departementet
- Region Nordhordland 2016 25. mai *Ja eller nei til kommunesamanslåing*, hentet fra <http://www.regionnordhordland.no>
- Retsinformation 2016, *Bekendtgørelse af lov om kommunerens styrelse*, hentet fra <https://www.retsinformation.dk/forms/r0710.aspx?id=170459#id96e16750-5239-4a5f-a0ac-e73a9ba28099>
- Ringdal, Kristen 2007, *Enhet og mangfold*. 2. utg. Bergen: Fagbokforlaget
- Rose, Lawrence 2014 Demokratiteori – forventninger og virkelighet. Kapt. 2 i Baldersheim, H. & Rose, L. (red.) *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. 3. utgave. Bergen: Fagbokforlaget
- Røiseland, Asbjørn & Vabo, Signy Irene 2012, *Styring og samstyring – governance på norsk*. Bergen: Fagbokforlaget
- Røvik, Kjell Arne 2014, *Trender og translasjoner. Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. 3. utg. Oslo: Universitetsforlaget
- Sanner, Jan Tore 2013, i Dagbladet 29. november 2013:
<http://www.dagbladet.no/nyheter/slik-skal-han-lokke-kommunene-sammen/61874031>
- Seale, Clive 1999, *The Quality of Qualitative Research*. London: Sage
- Sharpe, L.J. 1970, *Theories and Values of Local Government*. Political Studies 18: 153-174
- Silverman, David 2010, *Doing Qualitative Research. A Practical Handbook*. 3. utg. London: Sage
- Silverman, David 2011, *Interpreting Qualitative Data. A Guide to the Principles of Qualitative Research*. 4. utg. London: Sage
- Strilen 2016a, 21. februar *Folk i Meland og Austrheim får to alternativer å stemma over*, hentet fra <http://www.strilen.no/nyheter/Folk-i-Meland-og-Austrheimfar-2-alternativ-a-stemma-over-2355b.html>
- Strilen 2016b, 12. mars *Nyttig møte men lite folk*, hentet fra http://www.strilen.no/nyheiter/Nyttige-mote_-men-lite-folk-439929.html
- Strilen 2016c, 15. april *Ber om klart råd*, hentet fra <http://www.strilen.no/arkiv/Nyheter/Ber-om-klart-rad-452866.html>
- Strilen 2016d, 24. mai *95 prosent nei i Modalen*, hentet fra <http://www.strilen.no/nyheiter/95-prosent-nei-i-Modalen-470593.html>

Sørberg, Morten 2005, *Rådgevinge folkerøystingar og "referandum-paradoks"*. Norsk Statsvitenskapelig tidsskrift vol 21. Oslo: Universitetsforlaget

Sørensen, E., & Torfing, J. (2013). *Kommunalpolitikere som ledere af politikinnovation*. Økonomi & Politik, 86(4), 33-47.

Thagaard, Tove 2013, *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*. 4. utg. Bergen: Fagbokforlaget

Tucker, Robert C. (1995). *Politics as Leadership*. Missouri: University of Missouri Press

Verdens gang (VG) 2016, 23. mai *Klar tale fra rike Modalen: 95 prosent sa nei til sammenslåing*, hentet fra <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/kommunesammenslaaing/klar-tale-fra-rike-modalen-95-prosent-sa-nei-til-sammenslaaing/a/23691336/>

Weigård, Jarle & Eriksen, Erik O. 1998, Deliberasjon og demokrati, i Midgård, Knut & Rasch, Bjørn Erik (red.), *Demokrati – vilkår og virkninger*. Bergen: Fagbokforlaget

Willumsen, Tord 2014, Lokalt politisk lederskap. Norske ordførere i komparativt perspektiv, i Baldersheim, H. & Rose, L. (red), *Det kommunale laboratorium. Teoretisk perspektiver på lokal politikk og organisering*. Bergen: Fagbokforlaget

Winsvold, Marte & Myrvold, Trine 2005, Lokalaviser som offentlige rom. Befolkningen ytrer, politikerne lytter, i Saglie, Jo & Bjørklund, Tor (red.), *Lokalvalg og lokalt folkestyre*. Oslo: Gyldendal Akademisk

Winsvold, Marte m.fl. 2015, *Lokalpolitisk lederskap og medvirkning ved kommunesammenslåinger*. Institutt for samfunnsforskning Rapport 2015/09. Oslo: Institutt for samfunnsforskning

Yin, Robert K. 2009, *Case Study Research. Design and Methods*. 4. utg. London: Sage

Vedlegg – Intervjuguide

Intervjuguide – lokalpolitisk ledelse

Navn på informant:

Stilling/rolle:

Kommune:

Dato & sted:

Telefonintervju/personlig møte:

Del 1 – uformell samtale (5 min)

Presentasjon av hverandre

Intensjon om å bli litt kjent og trygge på hverandre

Del 2 – presentasjon av prosjektet/oppgaven

Eventuelle spørsmål rundt invitasjonen

Introduksjon av bakgrunn for mitt prosjekt

Kort innføring i hva jeg ønsker å undersøke

Informasjon om hvordan jeg vil anvende data

Del 3 – nøkkelspørsmål (45 min)

- a) Kommunereform og kommunesammenslåing

Hva legger du i en kommunereform?

Hvordan vurderer du de statlige styringssignalene?

Hvordan vurderer du fylkesmannens rolle?

- b) Lokalpolitiske ledelse og rolleforståelse

Hvordan vil du definere lokalpolitisk ledelse?

Hvordan har dere jobbet med å oversette de statlige styringssignalene til den lokale kontekst?

Når begynte deres prosess mot sammenslåing?

Hvordan vil du beskrive sammenslåingsprosessen (sonderingsfasen) som har vært, og som fremdeles foregår i Nordhordland?

Hvilke målsetninger ble lagt?

Hvem var involvert i planen?

Opplevde du uenighet i selve planleggingen?

Hvordan vil du beskrive det lokalpolitiske ansvaret i prosessen?

Hvilke utfordringer har din kommune opplevd i prosessen?

Hvordan løste dere disse utfordringene?

Hvis løsningen på utfordringene våre er kommunesammenslåing, hvem skal dere i så fall slå dere sammen med?

Hvordan har dere jobbet med å skape engasjement og debatt rundt sammenslåingen?

c) Medvirkningstiltak

Hvilke høringsinstrumenter planla dere for å skape en best mulig medvirkning og prosess?

informasjon

høringsrunder

allmøter/folkemøter

folkeavstemning

innbyggerundersøkelser

Begrunnelse for valg, eventuelle ikke valg

Sosiale medier?

Hvordan opplevde dere fylkesmannens rolle?

støtte

veileder

sparringspartner

Hvorfor vurderte dere ikke å ha eller å ha innbyggerundersøkelser og/eller folkeavstemninger?

Hvordan har dere inkludert andre grupper for å være inkludert i prosessen?

næringsliv

organisasjoner/frivillighet

andre interessenter

Hvilke tiltak mener du ivaretar medvirkning på en best mulig måte?

Del 4 – Oppsummering (10 min)

Eventuelle tilleggsspørsmål fra informant

Informasjon om videre prosess for prosjektet

Intervjuguide - journalist

Navn på informant:

Stilling/rolle:

Avis:

Dato & sted:

Telefonintervju/personlig møte:

Del 1 - uformell samtale (5 min)

Presentasjon av hverandre

Intensjon om å bli litt kjent og trygge på hverandre

Del 2 - presentasjon av prosjektet/oppgaven

Eventuelle spørsmål rundt invitasjonen

Introduksjon av bakgrunn for mitt prosjekt

Kort innføring i hva jeg ønsker å undersøke

Informasjon om hvordan jeg vil anvende data

Del 3 - nøkkelspørsmål (45 min)

a) Kommunereform og kommunesammenslåing

Hvordan vurderer du at kommunene har fokusert på kommunereform og strukturendring?

Hvordan vurderer du at kommunene har tatt til seg de statlige styringssignalene?

Hvordan vurderer du fylkesmannens rolle?

Hvordan vurderer du prosessveilederens rolle?

b) Lokalpolitiske ledelse og rolleforståelse

Hvordan vil du definere lokalpolitisk ledelse?

Når begynte kommunene i Nordhordland prosesser mot kommunesammenslåinger?

Hvordan vil du beskrive prosessen og målsettingene?

Hvem var involvert i planen?

Om kommunesammenslåing er løsningen, hva var da utfordringene?

Opplevde du uenighet i planleggingen?

Hvordan vil du beskrive det lokalpolitisk ansvaret i prosessen?

c) Medvirkningstiltak

Hvilke høringsinstrumenter har dere sett kommunene ta i bruk?

informasjon
høringsrunder
allmøter/folkemøter
folkeavstemninger
innbyggerundersøkelser

Sosiale medier?

Etter din mening: hvorfor vurderte og argumenterte kommunene ikke å ha eller å ha innbyggerundersøkelser og/eller folkeavstemninger?

Hvem ble involvert?

Næringsliv
Lokale organisasjoner, frivillig sektor evt. andre
Idrett
Kirke

Hvordan vil du beskrive engasjementet rundt prosessene blant innbyggerne?

Mener du det er noen som er utelatt?

Del 4 - Oppsummering (10 min)

Eventuelle tilleggsspørsmål fra informant
Informasjon om videre prosess for prosjektet

Intervjuguide – fagperson

Navn på informant:
Stilling/rolle:
Dato & sted:
Telefonintervju/personlig møte:

Del 1 – uformell samtale (5 min)

Presentasjon av hverandre
Intensjon om å bli litt kjent og trygge på hverandre

Del 2 – presentasjon av prosjektet/oppgaven

Eventuelle spørsmål rundt invitasjonen
Introduksjon av bakgrunn for mitt prosjekt
Kort innføring i hva jeg ønsker å undersøke
Informasjon om hvordan jeg vil anvende data

Del 3 – nøkkelspørsmål (30 min)

a) Kommunereform og kommunesammenslåing

Hvordan vil du karakterisere kommunereformen?

Hvordan vurderer du de statlige styringssignalene til kommunene?

Fylkesmannens rolle?

Hvilke rasjonaliteter mener du ligger bak reformen?

b) Lokalpolitisk ledelse og rolleforståelse

Hvordan vil du definere lokalpolitisk ledelse?

Hvordan vil du beskrive det lokalpolitisk ansvaret i en kommunesammenslåingsprosess?

Samarbeid?

c) Medvirkningstiltak

Hvilke høringsinstrumenter er lokal politisk ledelse pliktig å gjennomføre?

Hvilke høringsinstrumenter mener du er viktig å ha med for å skape en best mulig medvirkning og prosess rundt kommunesammenslåinger?

informasjon

høringsrunder

allmøter/folkemøter

folkeavstemning

innbyggerundersøkelser

sosiale medier

Hvordan mener du at lokalpolitisk ledelse kan legitimere demokratisk en innbyggerundersøkelse fremfor en folkeavstemning?

Hva med folkeavstemning? valgdeltakelse?

bindende vs. rådgivende?

Hvilke demokratiske utfordringer?

Del 4 – Oppsummering (5 min)

Eventuelle tilleggsspørsmål fra informant

Informasjon om videre prosess for prosjektet