

A person wearing a red sweater is holding a large, rectangular cardboard box in front of their face. The box is decorated with a simple, hand-drawn sad face in blue marker. The face has two circular eyes and a wide, downward-curving mouth. The person's hands are visible, holding the sides of the box. The background is a plain, light-colored wall.

STØRRE KOMMUNER OG FYLKER?

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

Ulla Higdem førsteamanuensis dr.scient., Høgskolen i Lillehammer

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

Erik Mønness professor cand.real., Høgskolen i Hedmark

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

ARTIKKELEN ER FAGFELLEVDERT

Sammendrag

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

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

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

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

Innledning

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

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

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

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

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

Befolkningens holdninger til kommunestruktur

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Metode, data og representativitet

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

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

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

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

¹ Sentio Reseach Trondheim foresto den praktiske gjennomføringen av undersøkelsen.

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

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

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

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

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

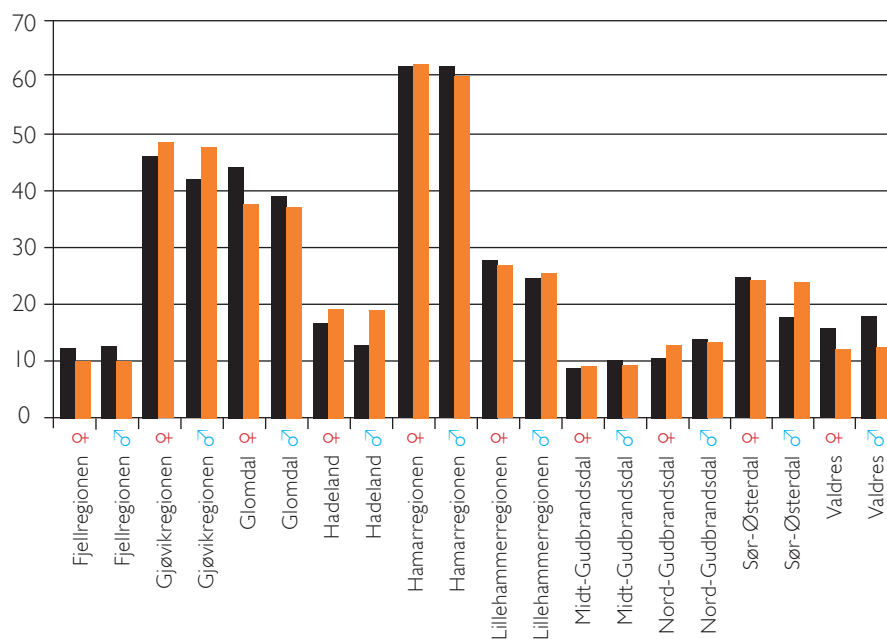
utdanning. Videre har vi mellomliggende uavhengige variable, kalt *Holdninger* . Denne gruppen består av hvor interessert borgerne er i politikk, deres vurderinger av hva som er kommunens viktigste funksjoner, hvor fornøyd de er med det politiske og administrative systemet, deres partisympatier, deres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

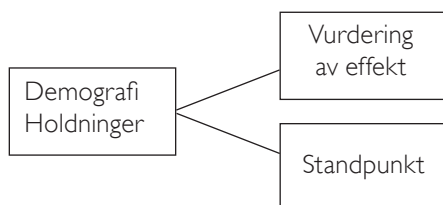
2. Vurderinger av effekter av eventuelle endringer. Borgernes vurderinger av hvilke effekter en sammenslåing vil ha. Dette er 26 avhengige variabler.

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

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

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





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

Flertall mot endringer i kommune- og fylkeskommunestrukturen

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

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

Det er 55 prosent av befolkningen som er

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

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

Tabell 1: Svarfordeling om kommuneendring.

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

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

Tabell 2: Svarfordeling om endring av fylkeskommunene.

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

Tabell 3: Prosent for kombinasjon fylkesendring og kommuneendring.

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

Reflekterte synspunkter på mulige effekter

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Sammenheng mellom effektvurderinger om kommune og fylke

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

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

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

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

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

ning til argumenter for og imot sammenslåing.

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

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

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

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

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

Hvilke forhold påvirker borgernes effektvurderinger?

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

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

Politisk interesse og partitilknytning

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

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

Tjenester

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

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

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

Demokrati

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

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

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

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

Hva med sammenslåing av egen kommune?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Prosent av befolkning for sammenslåing/endring

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

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

Reflekterte synspunkter, men svaret blir nei

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Konklusjon

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

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

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

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

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

LITTERATUR

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

VEDLEGG

Analysemetode av effektvariable

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

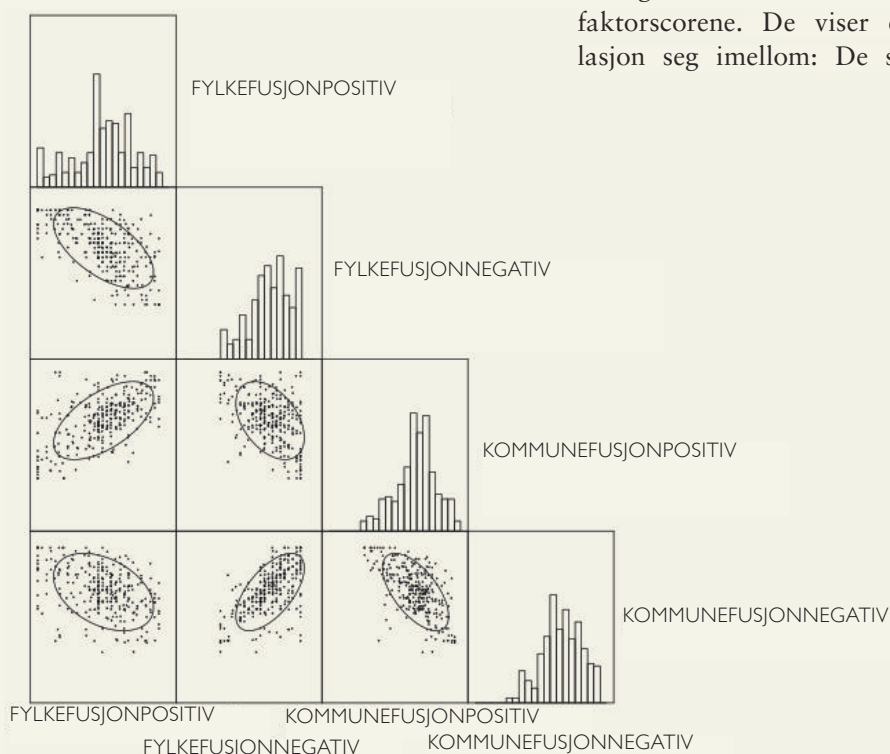
Tabell 7 viser hvor stor prosent av infor-

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

Tabell 7 Separate PCA-analyser om konsekvenser av fusjoner.

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

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



Figur 3: Sammenhengen mellom konsekvensvariablene på individnivå.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Modell for standpunkt sammenslåing egen kommune samt fylkesendringer

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

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

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

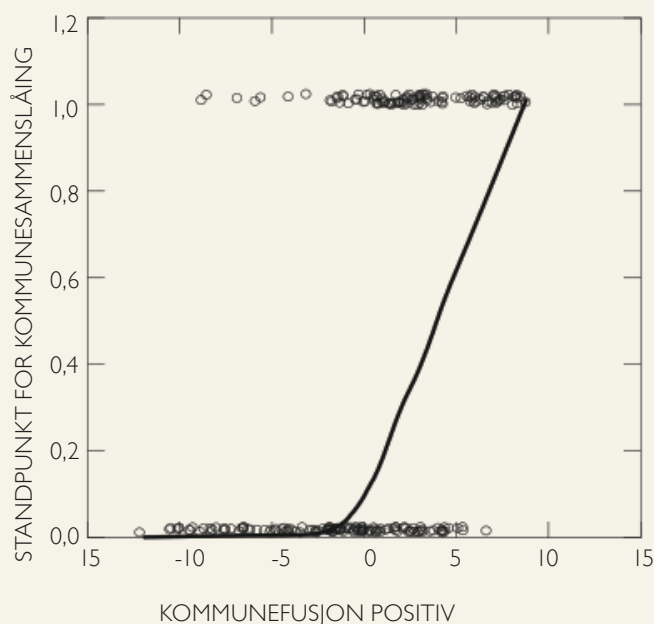
variabel er dets signifikansnivå i den multiple (OLS) regresjonsmodellen. Bildet er omtrent helt likt om en nytter den mer korrekte logistiske regresjonsmodellen:

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

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

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

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



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

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

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