



UNIVERSITETET I BERGEN  
*Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap*

AORG350 MASTEROPPGAVE

VÅR 2021

# **Eksperters roller i et demokrati**

**En casestudie av eksperters roller under  
arbeidet med kommunereformen**

---

**Synne Hopland Iversen**

## Sammendrag

Denne oppgaven tar sikte på å belyse spørsmål rundt bruken av eksperter i norsk politikk. Problemstillingen for oppgaven er: *hvordan ble eksperter brukt under arbeidet med kommunereformen?* I tillegg til den overordnede problemstillingen tar oppgaven sikte på å besvare fem forskningsspørsmål: Hvorfor valgte regjeringen å oppnevne et ekspertutvalg under arbeidet med kommunereformen? Hvordan vektla regjeringen og Stortinget ekspertenes råd i arbeidet med kommunereformen? Hva er forskjellene og likhetene i hvordan regjeringen og Stortinget vektla ekspertenes råd i arbeidet med kommunereformen? Hvordan kan man forklare forskjellene og likhetene? Hvordan ble demokratiet påvirket av ekspertenes involvering i arbeidet med kommunereformen? Kvalitative dokumentanalyser og intervjuer gjennomføres for å belyse oppgavens problemstilling. Med utgangspunkt i teori knyttet til demokrati og eksperter skal data analyseres og diskuteres. Datagrunnlaget for oppgaven er dokumenter utarbeidet av regjeringen, Stortinget og ekspertutvalget i forbindelse med kommunereformen. I tillegg brukes informasjon fra intervjuer med departementsansatte og Stortingsrepresentanter som var involvert i arbeidet med reformen. Analysen antyder at regjeringen og Stortinget brukte eksperter på noe forskjellig måte i forbindelse med kommunereformen. Analysen anslår at demokratiet ikke ble negativt påvirket av ekspertenes involvering i reformarbeidet.

## Forord

Masteroppgaven markerer slutten på min tid som student ved Universitetet i Bergen. Da jeg begynte som student i 2014 hadde jeg ingen anelse om hvor innholdsrik min studietid ville bli. Jeg er takknemlig for alle mulighetene Universitetet i Bergen har gitt meg. I løpet av denne tiden har jeg blant annet rukket å fullføre to bachelorgrader, reist på Erasmus-opphold til Paris, vært seminarleder for bachelorstudenter – og nå levert masteroppgave.

Arbeidet med masteroppgaven har vært både krevende, slitsomt, spennende og lærerikt. Jeg ønsker å takke min fantastiske veileder Martina Vukasovic som har fått meg gjennom arbeidet med oppgaven. Dine ord og gode kommentarer har vært til stor inspirasjon. Takk til medlemmene av forskergruppen *Kunnskap, politikk og organisering* for innspill underveis i arbeidet.

Jeg vil også takke informantene som stilte til intervju. Deres utsagn har beriket studien og gjort arbeidet mer interessant. En takk rettes også til KS som valgte å tildele oppgaven stipend.

En særlig stor takk vil jeg rette mot min familie som alltid viser meg støtte. Ikke minst, vil jeg takke min kjære Håkon, og guttene våre Theodor og Albert. Dere er min største inspirasjonskilde.

Synne Hopland Iversen

Bergen, 06. april 2021

# Innholdsfortegnelse

<b>1.0. INNLEDNING</b> .....	<b>6</b>
1.1. EKSPERTISENS FORKJEMPERE.....	7
1.2. DAGENS SAMFUNN KREVER EKSPERTKOMPETANSE.....	8
1.3. PROBLEMSTILLING .....	9
1.4. OPPSUMMERING.....	11
<b>2.0. KONTEKST</b> .....	<b>13</b>
2.1. INTRODUKSJON .....	13
2.2. DET POLITISKE SYSTEMET I NORGE .....	13
2.2.1. Stegmodellen .....	15
2.3. KOMMUNEREFORMEN .....	17
2.4. EKSPERTUTVALG VED KOMMUNEREFORMER I NORGE.....	18
2.4.1. Vabo-utvalget.....	19
2.5. OPPSUMMERING .....	20
<b>3.0. FORSKNINGSFELT</b> .....	<b>22</b>
3.1. INTRODUKSJON.....	22
3.2. TIDLIGERE FORSKNING PÅ OMRÅDET .....	22
3.2.1. Forskning på kommunereformen.....	23
3.3. HVA MASTEROPPGAVEN KAN BIDRA MED .....	24
3.4. OPPSUMMERING.....	25
<b>4.0. TEORI</b> .....	<b>26</b>
4.1. INTRODUKSJON .....	26
4.2. HVA ER ET DEMOKRATI?.....	27
4.2.1. Deltakende demokrati .....	28
4.2.2. Representativt demokrati .....	29
4.2.3. Deliberativt demokrati.....	30
4.3. HVEM ER EKSPERTER? .....	31
4.3.1. Eksperters autoritet og legitimitet.....	32
4.3.2. Eksperters roller i et demokrati.....	33
4.4. OPPSUMMERING.....	34
<b>5.0. FORSKNINGSDSIGN</b> .....	<b>35</b>
5.1. INTRODUKSJON .....	35
5.2. CASESTUDIE .....	35
5.2.1. Valg av case.....	36
5.3. VALG AV DATA .....	37
Datagrunnlag 1: Proposisjoner til Stortinget .....	38
Datagrunnlag 2: Innstillinger til Stortinget.....	39
Datagrunnlag 3: Vabo-utvalgets rapporter.....	40
Datagrunnlag 4: Informasjon om bakgrunnen til medlemmene av Vabo-utvalget .....	41
Datagrunnlag 5: Intervjuer .....	42
5.4. VALG AV METODE .....	43
5.4.1. Kvalitativ innholdsanalyse av dokumenter .....	44
5.4.1.1. Dokumentanalysens prosess.....	45
5.4.2. Kvalitative intervjuer .....	47
5.4.2.1. Intervjuobjekter .....	48
5.4.2.2. Intervjuene.....	51
5.5. VURDERING AV STUDIEN SITT DATAGRUNNLAG .....	53
5.5.1. Dokumentanalyse .....	54
5.5.2. Intervjuer .....	55
5.5.3. Forskerens verdier og interesser.....	56
5.5.4. Intern og ekstern validitet.....	57

5.6. OPPSUMMERING .....	58
<b>6.0 EMPIRISKE FUNN .....</b>	<b>60</b>
6.1. INTRODUKSJON .....	60
6.2. VABO-UTVALGETS ARBEID MED KOMMUNEREFORMEN .....	60
6.2.1. Opprettelsen av Vabo-utvalget.....	61
6.2.2. Vabo-utvalgets rapporter .....	65
6.2.2.1. Rapportenes innhold.....	65
6.2.3. Oppsummering.....	72
6.3. REGJERINGENS ARBEID MED KOMMUNEREFORMEN .....	72
6.3.1. Kommuneproposisjonenes innhold .....	73
6.3.2. Regjeringens bruk av Vabo-utvalgets rapporter.....	76
6.4. STORTINGETS ARBEID MED KOMMUNEREFORMEN .....	78
6.4.1. Kommunal- og forvaltningskomiteens innstillinger .....	78
6.4.2. Komiteens bruk av Vabo-utvalgets rapporter.....	80
6.5. OPPSUMMERING.....	84
<b>7.0. DRØFTING AV FUNN.....</b>	<b>87</b>
7.1. INTRODUKSJON.....	87
7.2. FORSKNINGSSPØRSMÅL.....	87
7.2.1. Regjeringens bruk av eksperter i arbeidet med kommunereformen.....	87
7.2.2. Stortingets bruk av eksperter i arbeidet med kommunereformen .....	89
7.2.3. Forskjeller og likheter mellom regjeringen og Stortinget sin bruk av eksperter.....	91
7.2.4. Ekspertenes påvirkning på demokratiet .....	92
7.2.4.1. Ekspertenes rådgivende posisjon .....	93
7.2.4.2. Ekspertisens legitimitet.....	94
7.3. HVA BIDRAR STUDIEN MED? .....	96
7.4. HVORDAN HAR OPPLEGGET FUNGERT? .....	96
7.5. VIDERE STUDIER.....	97
7.6. OPPSUMMERING.....	99
<b>8.0. AVSLUTNING.....</b>	<b>101</b>
<b>9.0. LITTERATURLISTE .....</b>	<b>102</b>
<b>VEDLEGG .....</b>	<b>108</b>

## Liste over figurer og tabeller

## Figurer

Figur 1: Stegmodellen.....	16
Figur 2: Kategorier – sentrale temaer i dokumentene.....	47

## Tabeller

Tabell 1: Vabo-utvalgets medlemmer.....	20
Tabell 2: Studiens datagrunnlag.....	38
Tabell 3: Proposisjoner til Stortinget.....	39
Tabell 4: Innstillinger til Stortinget.....	40
Tabell 5: Vabo-utvalgets rapporter.....	41
Tabell 6: Informasjon om bakgrunnen til medlemmene av Vabo-utvalget.....	42
Tabell 7: Studiens informanter.....	43
Tabell 8. Vabo-utvalgets vitenskapelige landskap.....	64
Tabell 9: Samfunnsmessige hensyn og foreslåtte kriterier.....	68
Tabell 10: Vabo-utvalgets kriterier for kommunene og staten.....	69

## 1.0. Innledning

Helt siden mennesket begynte å fokusere på politiske tanker, har man stilt spørsmålet: hvem bør styre landet? Svaret på spørsmålet har i flere hundre år vært: *folket* bør styre. Det har ikke noe å si hvorvidt man ser på seg selv som sosialist, liberalist, konservativ eller kommunist. De fleste er enig i at demokratiet er den beste styreformen (Østerud et al., 2003, s. 21). Demokratiet står som et hegemonisk prinsipp og mange streber etter å oppnå dets ideal (Heywood, 2008, s. 220). Demokratiets personlighet har forandret seg noe i løpet av årene. Da demokratiet oppsto i antikkens Hellas forelå det et særlig ønske om at folket skulle ha en deltakende rolle i beslutninger som angikk dem. På den tiden var det imidlertid bare en bestemt gruppe mennesker som hadde stemmerett – rike, velstående menn (Heywood, 2004, s. 221). Etter hvert gikk man over til en mer representativ form for demokrati hvor folket fikk velge representanter som skulle ta beslutninger for dem (Heywood, 2004, s. 224). I nyere tid har man valgt å inkludere enda en form for demokrati. Den deliberative demokratiformen baseres på ideen om at avgjørelser blir fattet på grunnlag av offentlig debatt og samtaler (Eriksen & Weigård, 2014, s. 152). Det er blant annet her ekspertenes rolle kommer inn i bildet. Deres oppgave er å bidra med kunnskap rundt temaer som diskuteres, slik at man kan komme frem til den beste løsningen for samfunnet (Tellmann, 2017, s. 313).

Masteroppgaven fokuserer på eksperters roller i demokratiet ved å studere hvordan eksperter opptrer i dagens samfunn. Med utgangspunkt i ulike tilnærminger til demokratiteori skal studien undersøke hvordan og hvorfor eksperter involveres i politiske beslutningsprosesser i Norge. For å kunne studere dette vil oppgavens hovedfokus være på Solberg-regjeringens kommunereform. Studien skal forsøke å belyse spørsmål knyttet til involveringen av eksperter i arbeidet med reformen. Dette gjøres ved å gjennomføre kvalitative innholdsanalyser og intervjuer. Studiens datamateriale vil blant annet være i form av offentlige dokumenter utarbeidet i forbindelse med reformen. Dokumentene som studeres finnes tilgjengelig for alle på regjeringen og Stortinget sine nettsider. Informantene som skal intervjues er aktører innenfor Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Stortingsrepresentanter. Funn fra dokumentene og intervjuene skal analyseres sammen med teorien som blir gjort rede for i oppgaven. Hensikten med dette er å kunne si noe om hvordan eksperter ble brukt under arbeidet

med kommunereformen. I tillegg skal det drøftes hvorvidt demokratiet ble påvirket av ekspertenes involvering i politikken.

### 1.1. Ekspertisens forkjempere

Historisk sett er bruken av ekspertise i politikken en anerkjent metode for å skape legitimitet rundt politiske beslutninger. Kunnskap og ekspertise i forbindelse med politisk beslutningstaking har helt siden Platons tid (ca. 428 fvt. – 347 fvt.) vært sentrale tema innenfor politisk teori. Involveringen av eksperter i politiske beslutningsprosesser er ment å føre til klokere avgjørelser ved at de bidrar med informasjon og kunnskap vedrørende aktuelle saker (Tellmann, 2017, s. 311). Platon gikk så langt som å hevde at stater burde styres av ledende filosofer. Ifølge han var ikke vanlige borgere i stand til å ta viktige beslutninger og styrte samfunnet basert på egne interesser (Heywood, 2004, s. 230). Den britiske filosofen John Stuart Mill (1806-1873) har også avvist ideen om at alle politiske meninger er like mye verdt. Ifølge han er de høyt utdannede borgernes meninger mer verdt enn de uutdannedes meninger (Heywood, 2004, s. 234). Mill foreslo en ordning hvor ulike yrkesgrupper skulle tildeles ulikt antall stemmer. Fire eller fem stemmer skulle tildeles personer med høyere utdanning, to eller tre stemmer til svært dyktige arbeidstakere og ledere. En stemme skulle gå til vanlige arbeidere, mens analfabeter ikke skulle ha stemmerett i det hele tatt (Heywood, 2004, s. 234). I senere tid har blant andre den amerikanske filosofen Jason Brennan tatt opp igjen diskusjonen rundt eksperters rolle i samfunnet. Med sin bok *Against Democracy* (2016) påstår han at demokratiet ikke er den beste styreformens ettersom det lar kunnskapsløse borgere bestemme hvem som skal representere dem.

Dette vil ikke være hovedfokuset for masteroppgaven, men det er nettopp slike tanker som er inspirasjonen bak oppgaven. Det er interessant å tenke over hvilken posisjon eksperter har i dagens samfunn, og hvorvidt dette går på bekostning av den folkevalgte stemme. Med oppgaven er det ønskelig å finne ut hva eksperter kan bidra med i samfunnet og hvordan dette påvirker demokratiet. Hensikten er ikke å avskrive demokratiet som styreform, men å finne ut hvordan det passer sammen med ekspertisens innblanding.



## 1.2. Dagens samfunn krever ekspertkompetanse

Dagens samfunn byr på mange kompliserte oppgaver som krever ekspertkompetanse for å kunne bli løst. Problemer knyttet til teknologi, medisin, menneskerettigheter, etc. øker behovet for faglige innspill. Inkludering av eksperter i politikken skal bidra til mer kunnskapsbasert og effektiv beslutningstaking. Ekspertenes oppgave er å presentere informasjon og kunnskap knyttet til det aktuelle temaet, slik at politikere har et bedre utgangspunkt for å ta beslutninger (Tellmann, 2017, s. 311). Det kan hevdes at ikke-politiske aktører får mer makt enn tidligere ettersom de er med på å forme dagsordenen når de legger frem sin ekspertise. Domstoler, sentralbanker og uavhengige statlige byråer er noen av de ikke-politiske aktørene som bidrar med sin ekspertise (Holst, 2014, s. 2). I tillegg involveres ofte professorer og forskere på grunn av deres spesialkunnskap. Befolkningen ser ofte ut til å akseptere eksperters involvering i politiske saker ettersom deres kompetanse utgår fra vitenskapelig forskning (Holst & Molander, 2017, s. 1-2). Vi forstår det slik at man i dagens samfunn behøver ekspertkompetanse for å kunne løse de kompliserte utfordringene vi står ovenfor. Det er derimot ingen enkel oppgave å definere hvem som kategoriseres som eksperter. Skal vi tro Holst og Molander (2017) er det ikke tilstrekkelig at en person er i besittelse av mye kunnskap angående et spesifikt tema. Eksperter må både være i besittelse av mye faktabasert kunnskap, i tillegg til å være i stand til å bruke og misbruke denne kunnskapen (Holst & Molander, 2017, s. 5). Masteroppgaven vektlegger likeså viktigheten rundt at ekspertenes utdanning må være på høyt nivå, samt lang erfaring med arbeid innenfor fagfeltet.

Et konkret tilfelle hvor samfunnet har hatt stor nytte av ekspertkompetanse kan sees i sammenheng med Covid-19. Da verden ble berørt av Covid-19 fikk man for alvor se hvordan samarbeidet mellom regjeringen og diverse ekspertorganer faktisk fungerer (Christensen & Holst, 2020, s. 12). Regjeringen la frem sine planer, mens Folkehelseinstituttet (FHI) og Helsedirektoratet kom med sine faglige vurderinger rundt situasjonen. Noen ganger støttet de hverandres uttalelser, andre ganger var de uenige. I en pågående krisesituasjon kan det være vanskelig for myndighetene å komme med anbefalinger. Det er ønskelig å presentere anbefalinger som er tilstrekkelig faglig begrunnet. På denne måten skapes det legitimitet rundt anbefalingene og folket kan føle seg tryggere på å rette seg etter dem (Tellmann, 2017, s. 311).

Regjeringen er som regel ikke i besittelse av helserelatert ekspertkompetanse, derfor har befolkningen grunn til å være skeptiske når inngripende tiltak bli vedtatt. Det kreves mange år som lege og/eller forsker for å oppnå ekspertise på dette området. Heldigvis har vi eksperter i FHI, Helsedirektoratet og andre institusjoner, med bedre forutsetninger for å foreslå gode løsninger. Eksempler på eksperter i FHI og Helsedirektoratet er direktørene Camilla Stoltenberg og Bjørn Guldvog, som begge er leger med lang erfaring på feltet. Når slike eksperter foreslår inngripende tiltak, har de en tendens til å få god støtte i befolkningen (Holst & Molander, 2017, s. 1-2).

Ekspertene er ofte til stede når kunnskapsgrunnlag skal fastlegges og politiske tiltak foreslås. Dette er ikke tydelig i normalsituasjoner, men det ble allment illustrert under korona-pandemien (Christensen & Holst, 2020, s. 12). I forbindelse med Covid-19 utbruddet fikk man, gjennom media, presentert svært mange ulike scenarioer om hvordan viruset skulle påvirke verden. Over en lang periode var det de verst tenkelige scenarioene som fikk størst plass i media. Dette fikk naturligvis konsekvenser for leserne som ble negativt påvirket av nyhetene. Ett av problemene i slike situasjoner er at personene bak medieoppslagene egentlig bare driver med synsing og ikke innehar faktisk kunnskap om hva som foregår. For en gjennomsnittlig leser kan det være vanskelig å skille mellom faktabasert kunnskap og svada. Personer i media har en tendens til å uttale seg på en måte som virker troverdig for leserne. Det er lett å glemme å være kildekritisk, særlig i en krisesituasjon hvor man ønsker å innhente så mye informasjon som overhodet mulig. Usikkerhet knyttet til Covid-19 er bare et av eksemplene som tydeliggjør viktigheten av fremtredende eksperter i politikken.

### 1.3. Problemstilling

Masteroppgaven skal forsøke å belyse spørsmål knyttet til bruken av eksperter i politikken. I utgangspunktet er eksperter og demokrati et svært bredt tema. Det finnes ulike typer eksperter. I tillegg kan demokratibegrepet ha forskjellige betydninger. Et fellestrekk for de fleste definisjoner av demokrati er at de vektlegger frie valg og reell konkurranse mellom politiske partier, mens eksperter sees på som personer med vitenskapelig bakgrunn og spesialkunnskap. I forbindelse med masteroppgaven vil det fokuseres på eksperter som brukes i politiske

beslutningsprosesser. Professorer og forskere er eksempler på slike eksperter. Det demokratiske aspektet ved oppgaven går ut på å vurdere hvorvidt prinsippet om folkets selvstyre blir berørt av eksperters deltakelse i politikken. Eksperter er ikke folkevalgte aktører, men har likevel en mer gunstig posisjon enn andre innbyggere med tanke på påvirkning av politikk. Tre ulike former for demokrati vil bli gjort rede for: deltakende, representativt og deliberativt. Det er rimelig å hevde at de ulike formene vektlegger bruken av eksperter på forskjellig måte. Dette vil bli gjort rede for senere i oppgaven.

Istedenfor å fokusere på generell bruk av eksperter i politikken skal studien omfatte bruken av eksperter i forbindelse med reformarbeid. I den forbindelse er det bestemt at hovedfokuset for oppgaven skal være Solberg-regjeringens kommunereform. Arbeidet med kommunereformen skal undersøkes for å finne ut hvilke roller eksperter hadde. Denne avgrensningen vil skje i form av en casestudie. Kommunereformen sees på som en aktuell case for studien ettersom det ble oppnevnt et ekspertutvalg (Vabo-utvalget) som skulle jobbe med reformen og foreslå kriterier for optimale løsninger. Dermed er det allerede etablert kjennskap til at eksperter ble involvert i reformarbeidet. For å kunne studere temaet nøyere er følgende problemstilling konkretisert for masteroppgaven:

### **Hvordan ble eksperter brukt under arbeidet med kommunereformen?**

Videre er det presisert noen forskningsspørsmål som brukes for å kunne svare på problemstillingen:

- 1) Hvorfor valgte regjeringen å oppnevne et ekspertutvalg under arbeidet med kommunereformen?
- 2) Hvordan vektla regjeringen og Stortinget ekspertenes råd i arbeidet med kommunereformen?
- 3) Hva er forskjellene og likhetene i hvordan regjeringen og Stortinget vektla ekspertenes råd i arbeidet med kommunereformen?
- 4) Hvordan kan man forklare forskjellene og likhetene?

- 5) Hvordan ble demokratiet påvirket av ekspertenes involvering i arbeidet med kommunereformen?

#### 1.4. Oppsummering

Hensikten med dette kapittelet har vært å gi et innblikk i hva masteroppgaven skal handle om. Motivasjonen bak oppgaven har vært å finne ut hvordan eksperter involveres i politikken, og hvorvidt dette har en innvirkning på demokratiet. Oppgaven ser på eksperters tilstedeværelse i politikken som nødvendig for å kunne løse de mange problemer som oppstår i dagens samfunn. Nye kompliserte utfordringer krever ofte høy faglig kompetanse. Masteroppgavens studie tar sikte på å undersøke hvordan involveringen av eksperter foregår i Norge. Oppgavens problemstilling dreier seg om hvordan eksperter ble brukt under arbeidet med kommunereformen. For å finne svar på problemstillingen skal studien forsøke å belyse fem forskningsspørsmål. Spørsmålene retter seg mot hvorfor regjeringen valgte å involvere eksperter i reformarbeidet, samt hvordan ekspertenes anbefalinger ble vektlagt av henholdsvis regjeringen og Stortinget. Det stilles også spørsmål om det var noen forskjeller/likheter i hvordan regjeringen og Stortinget vektla ekspertenes anbefalinger. Ved å besvare disse spørsmålene ønsker oppgaven å kunne si noe om hvordan demokratiet ble påvirket av ekspertenes involvering i reformarbeidet. Masteroppgaven bygger videre på eget arbeid fra emnene *AORG327 Kunnskap, politikk og organisering* og *AORG332 Forskningsdesign*. Særlig kapittel 3, 4 og 5 tar utgangspunkt i arbeidet som ble gjort i disse emnene.

Masteroppgaven deles inn i åtte kapitler. Kapittel 2 forsøker å plassere studien i en større kontekst, hvor det blant annet gjøres rede for det politiske systemet i Norge, kommunereformen og tidligere ekspertutvalg. Kapittel 3 fokuserer på studiens forskningsfelt ved å presentere tidligere forskning på området og hva masteroppgaven kan bidra med. Kapittel 4 legger frem studiens teoretiske bakgrunn. Her er hovedfokuset å gjøre rede for demokratibegrepet og å forklare hvem som skal forstås som eksperter. Kapittel 5 presenterer studiens forskningsdesign. Det legges særlig vekt på å gjøre rede for valg av case, data og metode. I tillegg gjøres det vurderinger av studien sitt datagrunnlag i tråd med validitet og reliabilitet. Kapittel 6 fremstiller studiens empiriske funn fra dokumentanalysen og intervjuene. I kapittel 7 følger en drøfting av

funnene, med utgangspunkt i oppgavens teoretiske perspektiv. Formålet er å besvare studiens forskningsspørsmål og problemstilling. I tillegg gjøres det rede for hva studien bidrar med, hvordan opplegget har fungert og alternativer til videre studier. Kapittel 8 fungerer som en avslutning hvor oppgaven oppsummeres.

## 2.0. Kontekst

### 2.1. Introduksjon

I dette kapittelet skal masteroppgavens kontekst gjøres rede for. Innledningsvis vil det politiske systemet i Norge bli presentert. Det blir forklart hva som menes med offentlig politikk og hvilke offentlige institusjoner som er sentrale i den politiske prosessen. I tillegg legges det særlig vekt på noen av de ulike stegene i den politiske prosessen, fra agendasetting til beslutningstaking (Vabo et al., 2020). Dette gjøres for å kunne si noe om hvordan arbeidet med kommunereformen gikk for seg, i tillegg vil det være interessant å se på når i den politiske prosessen Vabo-utvalget ble oppnevnt. Videre blir Solberg-regjeringens kommunereform presentert. Behovet for, og hensikten med reformen blir lagt frem. Deretter følger en kort innføring i noen tidligere oppnevnte ekspertutvalg og komiteer som har arbeidet med reformer innenfor kommunesektoren i Norge. Dette gjøres for å kunne sammenligne tidligere utvalgs oppgaver med Vabo-utvalgets oppgaver. Noe som gjør det enklere å forstå at oppnevningen av slike utvalg er vanlig i forbindelse med reformarbeid i Norge. Vabo-utvalgets oppgaver og sammensetning vil legges frem for å danne et bilde av utvalgets mandat, og etablere kjennskap til de ekspertene som er særlig aktuelle for masteroppgaven.

### 2.2. Det politiske systemet i Norge

Masteroppgaven tar utgangspunkt i en forståelse av politikk og styring som vektlegger institusjoner og forholdet mellom institusjoner, en tilnærming som statsviteren Johan P. Olsen var med på å introdusere i Norge (Christensen & Holst, 2020, s. 56). For å forstå hvordan ekspertkunnskap inkluderes i politiske prosesser er det nødvendig å se på hele landskapet av organisasjoner og institusjoner som produserer kunnskap og formidler politikk. Organiseringen av politiske institusjoner varierer ofte fra land til land. Masteroppgaven fokuserer på reformarbeid i Norge og tar dermed for seg det norske politiske systemet. I denne sammenheng avgrenses *politikk* til å omfatte politiske prosesser der offentlige myndigheter er involvert. Samtidig handler politikk om fordeling og omfordeling av verdier, byrder og goder. Politikk handler også om hvordan makt anvendes – gjennom tiltak og reformer som offentlige myndigheter iverksetter ovenfor innbyggerne (Vabo et al., 2020, s. 11-12). Med *offentlige myndigheter* menes offentlige virksomheter som Stortinget, regjeringen, fylkesting eller

kommunestyre. Offentlige myndigheter er de sentrale aktørene i *offentlig politikk*. Offentlig politikk er noe offentlige myndigheter bevisst velger å gjøre eller ikke gjøre for å oppnå bestemte mål (Vabo et al., 2020, s. 13-14). Under arbeidet med kommunereformen var flere offentlige myndigheter involvert. Regjeringen sto blant annet for forslaget om en reform. Stortinget behandlet forslaget og kom med innspill. Alle kommunene i Norge ble invitert til å delta i prosesser med sikte på å vurdere og å avklare om det er aktuelt å slå seg sammen med nabokommuner (Sanner, 2014). Det skulle være opp til kommunestyrene å finne gode løsninger som passet lokalbefolkningen. Statsforvalterne fikk ansvaret for å igangsette og lage rammer rundt de lokale prosessene (Sanner, 2014).

Det politiske styringssystemet i Norge forklares gjerne med utgangspunkt i den parlamentariske styringskjeden. Gjennom valg til Storting, fylkesting og kommunestyret blir det suverene folkets vilje kjent. På nasjonalt nivå er det Stortinget som står for de overordnede beslutningene om hvordan samfunnet skal organiseres. Stortinget består av folkevalgte politikere fra ulike politiske partier, som deles inn i 13 komiteer. Komiteene har egne ansvarsområder, som for eksempel finans, helse og omsorg, energi og miljø, etc. (Vabo et al., 2020, s. 39). I forbindelse med kommunereformen var det kommunal- og forvaltningskomiteen som arbeidet med reformen. Stortinget, i sin helhet, arbeidet også med reformen, men det var komiteen som sto for store deler av arbeidet. Kommunal- og forvaltningskomiteen vurderte regjeringens proposisjon om en kommunereform og presenterte egne forslag og innvendinger. Denne komiteen vil ha en sentral posisjon i masteroppgaven.

I Norge har regjeringen utøvende myndighet, med et tydelig ansvar om å få saker på den politiske dagsordenen. Regjeringen består av statsministeren og statsrådene. Departementene fungerer som sekretariater for de enkelte statsrådene og er en sentral del av forvaltningen (Jacobsen, 1997, s. 153). Forvaltningen forbereder saker og iverksetter vedtatt politikk. Mens regjeringen kan skiftes ut, bevares forvaltningsstaben så og si intakt (Jacobsen, 1997, s. 146). All spesialisert forvaltningsvirksomhet forutsetter en inngående teoretisk skolering (Weber, 1971, s. 108). Det er rimelig å hevde at medlemmer av forvaltningsstaben kan være i besittelse av særkunnskaper om enkelte temaer. Sammenlignet med andre land, har Norge en sentralforvaltning med høy faglig ekspertise (Christensen & Holst, 2020, s. 58). Dersom

forvaltningsstaben har høyere utdanning og lang arbeidserfaring innenfor feltet, kan de i masteroppgavens sammenheng kalles eksperter.

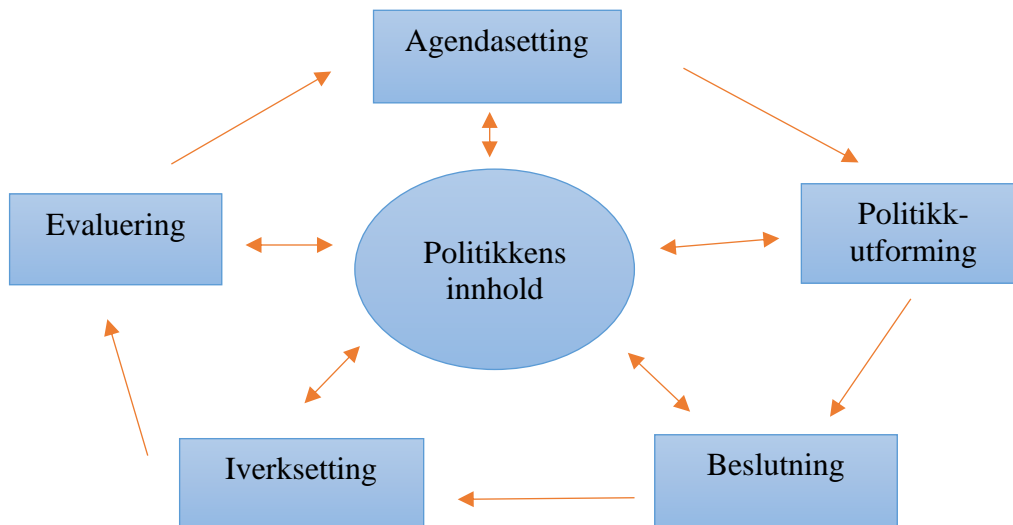
I Norge, som i mange andre land, har de offentlige virksomhetene sentrale roller i de ulike stegene i den politiske prosessen (Vabo et al., 2020, s. 39). I avsnittet under følger en gjennomgang av de ulike stegene. Med utgangspunkt i Howlett, Ramesh og Perl (2009) sin stegmodell (Figur 1) (forenklet modell av Harold D. Lasswell sin stegmodell fra 1950-tallet) redegjøres det for de tre første stegene i den politiske prosessen. Ifølge Howlett et al. (2009) er det totalt fem steg i prosessen; *agendasetting*, *politikkutforming*, *beslutning*, *iverksetting* og *evaluering*. For masteroppgavens del er det derimot bare de tre første stegene som er relevant å fokusere på. Oppgaven tar for seg arbeidet med kommunereformen fra *agendasetting* frem til beslutningstaking. Selve iverksettingsprosessen, samt evaluering av reformen blir ikke vektlagt i oppgaven. Disse stegene vil derfor ikke bli redegjort for.

### 2.2.1. Stegmodellen

Det første steget i modellen (Figur 1) kalles *agendasetting*. Her blir det avgjort hvilke saker som skal settes på den politiske dagsordenen (Howlett et al., 2009). Sett i sammenheng med Solberg-regjeringens kommunereform, kan det første steget handle om å plassere saken *endringer i kommunestrukturen* på agendaen. Det var regjeringen selv som kom med forslaget om denne kommunereformen (KMD, 2017, s. 5).



**Figur 1. Stegmodellen**



*Kilde: Howlett, Ramesh og Perl 2009*

Steg nummer to i modellen kalles *politikk-utforming*. Dette dreier seg om utformingen av de virkemidler som skal sørge for at politiske målsettinger kan bli realisert (Howlett et al., 2009). Det ble tidlig vedtatt at sammenslåinger av ulike kommuner var aktuelt for å kunne nå de målene reformen hadde. Formålet med reformen var å skape robuste kommuner som er i stand til å løse utfordrende oppgaver, både nå og i fremtiden. Mange av landets kommuner ble sett på som for små og uten tilstrekkelige ressurser og kapasitet til å levere forventede tjenester til innbyggerne. Regjeringen antok, basert på blant annet Vabo-utvalgets rapporter, at sammenslåinger ville styrke kommunene. Det ble deretter opp til Stortinget å fatte vedtak om sammenslåinger (KMD, 2017, s. 5-6). På dette stadiet i reformprosessen valgte regjeringen å opprette et ekspertutvalg, som hadde i oppgave å presentere kriterier for god kommunestruktur. Dette kan sees på som et virkemiddel i politikk-utformingen. Det er tenkelig at opprettingen av ekspertutvalget skulle føre til økt informasjon og argumenter som kunne bidra til en mer kunnskapsrik debatt. Slike former for virkemidler kalles gjerne for pedagogiske virkemidler (Howlett et al., 2009).

Det tredje steget i modellen handler om *beslutninger*. Det eksisterte bred uenighet rundt temaet kommunesammenslåinger. Både den generelle befolkningen og Stortinget var splittet i synet på sammenslåinger. I Stortingsinnstilling 300 S (2013-2014) kommer det tydelig frem at ulike partier på Stortinget var uenig i regjeringen sin kommunereform. Som nevnt tidligere, var det kommunal- og forvaltningskomiteen som arbeidet med regjeringens forslag om en kommunereform. Senterpartiets medlemmer i komiteen støttet ikke regjeringens opplegg for reformen. I tillegg var Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti imot deler av regjeringens forslag. På daværende tidspunkt hadde ikke regjeringen flertall på Stortinget. De var derfor avhengig av at flere Stortingspartier støttet deres forslag. Regjeringen fikk støtte av Kristelig Folkeparti og Venstre (Innst. 300 S, 2013-2014, s. 36-44). Blant befolkningen var det mange, særlig i småkommuner, som ikke støttet kommunesammenslåing. Dette kom blant annet frem i folkeavstemningene som ble avholdt i kommunene. Beslutningen om gjennomføringen av kommunereformen ble uansett vedtatt med en plan om å redusere antall kommuner.

### 2.3. Kommunereformen

14. mai 2014 la Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) fram *Kommuneproposisjonen 2015*. I proposisjonen ble det blant annet gjort rede for behovet for en reform og målene for reformen. Målet med kommunereformen var “*gode og likeverdige tjenester til innbyggerne, helhetlig og samordnet samfunnsutvikling, bærekraftige og økonomisk robuste kommuner og styrket lokaldemokrati*” (KMD, 2015, s.5). Ifølge regjeringen var det nødvendig med en reform ettersom Norges kommuner i stadig større grad involveres i oppgaveløsningen av nasjonale og globale samfunnsutfordringer. “*Økt oppgaveomfang og flere spesialiserte oppgaver sammen med økte krav til kvalitet i tjenestene og økte forventninger fra innbyggerne, stiller store krav til kommunene om sterke fagmiljø og tilstrekkelig kapasitet og kompetanse*” (KMD, 2015, s.6). Samtidig var det et særlig fokus på at samfunnet har gjennomgått betydelige forandringer siden forrige kommunereform fant sted på 1960-tallet. Befolkningsstrukturen har endret seg ved at flere flytter til byer og tettbygde strøk. De minste kommunene har derfor blitt mindre, mens de større kommunene har vokst (KMD, 2017, s.5). I denne sammenheng mener regjeringen at en endring i kommunestrukturen vil ha stor betydning for hvilken kvalitet innbyggerne kan forvente av de kommunale tjenestene. Likeverdige, god kvalitet i tjenesteproduksjon krever store fagmiljø, som har mulighet til å (videre)utvikle tjenestene. Dette vil være vanskeligere å opparbeide og opprettholde i kommuner med små

fagmiljø, da de har færre ressurser tilgjengelig (KMD, 2015, s.6). Regjeringens løsning for best mulig kommunal tjenesteproduksjon innebar blant annet sammenslåinger innenfor de 428 kommunene.

#### 2.4. Ekspertutvalg ved kommunereformer i Norge

Historisk sett har det blitt gjennomført lignende kommunereformer i Norge. Etter andre verdenskrig skjedde det store endringer i kommune-Norge. Norges kommuner hadde lenge vært svært selvstendige. De kunne stort sett styre seg selv, uten statlig innblanding. Det var store forskjeller mellom kommunene når det gjaldt både innbyggertall og hvilke ressurser de hadde til rådighet. Arbeiderpartiet, som hadde flertall på Stortinget, ønsket mer likeverdige og sterke kommuner som kunne takle fremtidens oppgaver (Risnes, 2016). Dette førte til oppnevningen av Kommuneinndelingskomiteen, også kalt Schei-komiteen, som hadde i oppgave å vurdere og presentere forslag til ny kommuneinndeling i Norge. Komiteen ble opprettet i 1946, med fylkesmann i Sogn og Fjordane Nikolai Schei som leder. Komiteen la frem tre store innstillinger med forslag til prinsipielle retningslinjer for ny kommuneinndeling. Retningslinjene ble i hovedtrekk fulgt av Stortinget i 1956 (regjeringen, 2017). Komiteen påpekte at kommunene måtte ha en viss størrelse og visse ressurser for å kunne forvalte oppgaver utover det lovpålagte minimum (Jacobsen, 2020, s. 2017). Dette resulterte i omfattende sammenslåinger av kommuner hvor kommuneantallet ble redusert fra 744 i 1957 til 454 i 1967 (regjeringen, 2017).

I 1989 ble Christiansenutvalget oppnevnt. Utvalgets oppgaver var å foreta en vurdering av gjeldende kommune- og fylkesinndeling, og legge frem forslag til prinsipielle retningslinjer for den fremtidige kommune- og fylkesinndelingen (KMD, 2014, s. 133). Utvalget fokuserte på kommunens roller som tjenesteyter, samfunnsutbygger og lokaldemokrati. I tillegg redegjorde utvalget for viktigheten av innbyggernes nærhet til kommunale tjenester. I 1992 anbefalte utvalget en veiledende norm for akseptabel tilgjengelighet på 60 minutter til kommunesenteret (KMD, 2014, s. 37). Utvalgets flertall konkluderte med et reformbehov som omfattet både kommuneinndelingen og fylkesinndelingen. Flertallet på Stortinget var enig i at det fantes uhensiktsmessige kommunegrenser, men at omfanget av dem ikke var så store at det var nødvendig med en nasjonal kommunereform. Konkrete endringer i kommuneinndelinger skulle bygge på lokalt initiativ og lokal enighet. Prinsippet om frivillig sammenslåing sto sterkt. Dette

resulterte i syv frivillige kommunesammenslåinger som fant sted i perioden 2002-2013 (KMD, 2014, s. 136).

Norge har en lang tradisjon for å oppnevne komiteer og utvalg som skal arbeide med politiske saker. Felles for komiteene og utvalgene er at medlemmene er rekruttert på bakgrunn av deres kunnskap om det aktuelle temaet. Hensikten med å kaste lys over denne tradisjonen er å skape en forståelse for hvor vanlig det er å involvere eksperter i politikken. I kapittelet er det nevnt et par slike utvalg, som er av særlig interesse for masteroppgaven. Det har eksistert flere utvalg, men de vil ikke oppgaven gå nærmere inn på. Schei-komiteen og Christiansenutvalget sees på som særlig interessante for masteroppgaven ettersom deres oppgaver var å presentere premisser for god kommuneinndeling. Solberg-regjeringens opprettelse av Vabo-utvalget føyer seg dermed inn i rekken av flere utvalg med lignende mandat. Vabo-utvalget besto av personer med høy samfunnsvitenskapelig kompetanse.

#### 2.4.1. Vabo-utvalget

I januar 2014 opprettet regjeringen et ekspertutvalg som skulle foreslå kriterier av betydning for oppgaveløsning i kommunene. Utvalget (Tabell 1) besto av professorer, en forsker, en direktør, samt to kommunedirektører og var ledet av Signy Irene Vabo (Vabo et al., 2014, s. 8-9). Selve utvelgelsesprosessen av medlemmene vil studeres senere i oppgaven. Deres oppgave var i første omgang å foreslå kriterier og prinsipp for en god kommuneinndeling. Kriteriene skulle benyttes på lokalt, regionalt og sentralt nivå for å vurdere eventuell sammenslåing av kommuner. I sin sluttrapport la utvalget fram sine vurderinger for hvilke kriterier kommunene burde oppfylle for å kunne utføre sine oppgaver. De anbefalte da å overføre enkelte oppgaver til større og mer robuste kommuner (KMD, 2014, s. 30-37).

Det er i tillegg verdt å nevne at regjeringen oppnevnte en referansegruppe, bestående av en rekke ordførere, som skulle vurdere, og gi råd til Vabo-utvalget. Dette vil det snakkes mer om senere i oppgaven. I tillegg ble det i 2017, oppnevnt et ekspertutvalg som skulle foreslå oppgaver for å styrke fylkeskommunene (KMD, 2017, s. 6). Dette var i forbindelse med

regionreformen og må ikke forveksles med kommunereformens ekspertutvalg. Masteroppgaven vil fokusere på hvordan regjeringen og Stortinget behandlet og vektla Vabo-utvalgets rapporter. Uttrykkene *ekspertutvalget*, *utvalget* og *Vabo-utvalget* vil bli brukt i oppgaven når det er snakk om Vabo-utvalget.

**Tabell 1. Vabo-utvalgets medlemmer**

Navn	Tittel	Institusjonell bakgrunn
<b>Leder</b>		
Signy Irene Vabo	Professor	Universitetet i Oslo
Terje Hagen	Professor	Universitetet i Oslo
Lars Erik Borge	Professor	Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
	Leder	Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene
Bent Aslak Brandtzæg	Forsker	Telemarksforskning
Halvor Holmli	Direktør	Kompetansesenter for distriktsutvikling
Helene Ohm	Kommunedirektør	Finnøy kommune
Margrethe Hagerupsen	Kommunedirektør	Lenvik kommune

*Kilde: Vabo et al., 2014*

## 2.5. Oppsummering

I dette kapitlet er masteroppgavens kontekst gjort rede for. Når man leser oppgaven er det grunnleggende å ha en forståelse for hva som menes med det politiske systemet i Norge. Oppgaven fokuserer på en forståelse av politikk og styring som vektlegger institusjoner og forholdet mellom institusjoner (Christensen & Holst, 2020, s. 56). De viktigste politiske institusjonene i Norge omfatter regjeringen, Stortinget, fylkesting og kommestyrer. Disse betegnes også som offentlige myndigheter. Under arbeidet med kommunereformen var

regjeringen, Stortinget og kommunestyret sterkt involvert. Det var regjeringen som tok initiativ til reformen. I tillegg var det regjeringen som oppnevnte ekspertutvalget som hadde i oppgave å presentere kriterier for god kommunal organisering. Utvalget besto av en rekke eksperter med samfunnsvitenskapelig bakgrunn. Vabo-utvalget la frem to rapporter fra sitt arbeid med reformen. Utvalget ble oppnevnt i politikk-utformingsfasen, hvor man forsøker å utforme virkemidler som skal sørge for at de politiske målsettingene blir realisert (Vabo et al., 2020, s. 131). Det ble blant annet vedtatt at sammenslåinger av kommuner skulle gjennomføres for at reformens mål kunne bli realisert. Regjeringen hadde som mål å skape robuste og bærekraftige kommuner, som var i stand til å håndtere lovpålagte oppgaver og skape et sterkt lokaldemokrati (KMD, 2015, s. 5). Stortingets kommunal- og forvaltningskomité hadde ansvar for å behandle regjeringens proposisjoner om kommunereformen. Både regjeringen og Stortinget hadde tilgang til Vabo-utvalgets rapporter underveis i reformprosessen.

## 3.0. Forskningsfelt

### 3.1. Introduksjon

I startfasen av et prosjekt må man avklare hva som er gjeldende status for vår kunnskap om det fenomenet vi skal forske på. For å avklare hva vi allerede vet om temaet er det aktuelt å oppsøke informasjon fra tidligere studier. Masteroppgaven sees på som et selvstendig forskningsbidrag, men det er fordelaktig å knytte den opp mot tidligere forskning på området. Dette vil gi bedre helhetsforståelse for temaet.

### 3.2. Tidligere forskning på området

I Norge er det en rekke samfunnsforskere som studerer forholdet mellom eksperter og demokrati. Sosiolog Cathrine Holst har særlig mange bidrag på dette feltet. Sammen med Anders Molander har hun skrevet artikkelen *Public deliberation and the fact of expertise: making experts accountable* (2017). Artikkelen tar for seg kriterier for legitimering av bruken av eksperter i et demokrati. Holst og Molander understreker det demokratiske «problemet» med bruken av ekspertise, samtidig som de stiller spørsmål ved hvem ekspertene egentlig er og hvilke hensikter de har for å dele sin kunnskap. I likhet med masteroppgavens studie tar Holst og Molander for seg temaet bruken av eksperter i et demokrati. De ser derimot ikke på bruken av eksperter i forbindelse med reformarbeid.

Sammen med Johan Christensen har Cathrine Holst gjennomført en studie (2017) vedrørende den endrede rollen til akademisk kunnskap innenfor norske ad hoc kommisjoner. Studien vektlegger kommisjonenes vitale rolle innenfor norsk politikk. Med sin studie kommer Christensen og Holst frem til at det er en økende grad at aksept og avhengighet knyttet til eksperter og ekspertise i politikken. Fra et demokratisk perspektiv kommer studien frem til at involvering av eksperter kan være problematisk dersom man foretrekker en deltakende eller representativ form for demokrati. Fra et deliberativt perspektiv kan det derimot sees på som en fordel (Christensen og Holst, 2017, 821). Masteroppgaven tar for seg norske ad hoc kommisjoner i form av ekspertutvalget ved kommunereformen. Oppgaven ser også på hvordan

demokratiet blir påvirket av eksperters involvering i politikken. Christensen og Holst valgte å fokusere på Norges offentlige utredninger, masteroppgaven skal derimot fokusere på arbeidet med kommunereformen.

Silje Maria Tellmann (2017) sin artikkel *Bounded deliberation in public committees: the case of experts*, tar også for seg temaet eksperter og demokrati. Tellmann tar for seg deltakelsen til akademiske eksperter i norske offentlige komiteer. I likhet med masteroppgaven fokuseres det på kvalitative intervjuer med medlemmer av norske ekspertutvalg. Tellmann har derimot valgt å fokusere på klimapolitikk, mens masteroppgaven tar for seg kommunereformen. Tellmanns artikkel (2017) blir nevnt flere steder i masteroppgaven. Den sees på som særlig relevant når det skal gjøres rede for den deliberative formen for demokrati, samt eksperters roller.

### 3.2.1. Forskning på kommunereformen

En rekke forskere har studert Solberg-regjeringens kommunereform. Mange av studiene fokuserer på hvilke endringer reformen har medført for kommunene. Sammenslåingen av kommuner i Norge ble stort sett ferdigstilt januar 2020. Mange av studiene ser på hvilke konsekvenser dette har hatt for kommunene. Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) inngikk blant annet i 2015 en kontrakt med Senter for økonomisk forskning, NIVI Analyse, Telemarksforskning og Samfunnsøkonomisk analyse om gjennomføring av en nullpunktsmåling med utgangspunkt i de fire målene med kommunereformen. Departementet ga også Forskningsrådet i oppdrag å lyse ut midler til forskning på kommunereformen, gjennom programmet DEMOS. Et samarbeid mellom Røkkansenteret, Universitetet i Bergen, Universitetet i Oslo, Institutt for samfunnsforskning, NIBR, Universitetet i Århus og danske KORA fikk midler til prosjektet «Reshaping the map of local and regional self-government. A study of the Norwegian local government reform processes 2014-2019» (Kommunal- og forvaltningskomiteen, 2015-2016). Prosjektets formål er å se på reformens virkemidler, aktørene og deres roller, hvilke drivere reformen har på ulike nivåer/områder og hvordan disse påvirker prosess og utfall. Reformen skal analyseres nasjonalt, regionalt og lokalt. DEMOS er et tiårig forskningsprogram (2015-2024).



### 3.3. Hva masteroppgaven kan bidra med

Masteroppgavens formål er å kunne bidra med kunnskap om hvordan og hvorfor eksperter involveres i politiske prosesser, samt hvorvidt dette har innvirkning på demokratiet. Flere har studert hvordan og hvorfor eksperter brukes i politikken, men få har studert ekspertenes roller i forbindelse med kommunereformen. Masteroppgavens studie skiller seg fra andre studier ved at hovedfokuset er på arbeidet med Solberg-regjeringens kommunereform. Studien fokuserer på ulike faser og parter i reformprosessen. Samtidig skal studien undersøke flere former for data for å se på både Stortinget, regjeringen og ekspertutvalget. Studien benytter seg også av ulike metoder for innhenting av data. Kvalitativ dokumentanalyse skal kombineres med kvalitative intervjuer. En slik kombinasjon av forskningsmetoder beriker studiens analysemateriale og gir oss mulighet til å oppnå dypere forståelse rundt det aktuelle temaet. Intervjuene gir oss innsikt i informantenes oppfattelser, samtidig som dokumentene gir informasjon om aktørenes reformarbeid (Andersen, 2013, s. 119). Ved å studere arbeidet med kommunereformen vil oppgaven gi informasjon om hvordan og hvorfor eksperter ble brukt i akkurat denne prosessen. Kunnskapen kan i tillegg brukes for å gi innsikt over andre politiske prosesser. Oppgavens teoretiske rammeverk gjør blant annet rede for hvilke roller kunnskap og ekspertise har i dagens samfunn. Studien skal knytte dette sammen med konkrete funn i undersøkelsen. Deretter følger vurderinger rundt hvordan demokratiet blir påvirket av ekspertenes involvering.

Målet med masteroppgaven er å kunne bidra med ny kunnskap innenfor temaet eksperter og demokrati. Masteroppgaven kategoriseres som en casestudie hvor det utvalgte caset fokuserer på eksperters involvering i arbeidet med Solberg-regjeringens kommunereform. Selv om caset er unikt, er det også typisk for en klasse fenomener. Kunnskap om eksperters involvering i arbeidet med kommunereformen kan derfor være lærerikt ved studering av liknende fenomener (Andersen, 2013, s. 13). Forhåpentligvis bidrar oppgaven med et nytt perspektiv som gjør at det oppstår nye vurderinger rundt eksperters påvirkning på demokratiet.

### 3.4. Oppsummering

Dette kapitlet har gjort rede for et utvalg av tidligere forskning på området *eksperter og demokrati*. Forskning på det demokratiske problemet ved involvering av eksperter i politikken har blitt nevnt, i tillegg til den endrede rollen og deltakelsen til akademisk kunnskap innenfor norske ad hoc kommisjoner og utvalg. Det er interessant å se på tidligere forskning blant annet for å trekke konklusjoner om hva vi allerede vet om temaet og hva som kan være aktuelt å studere videre. Når temaet *eksperter og demokrati* er blitt studert av en rekke samfunnsforskere kan vi enklere konkretisere hvilke kunnskaper som mangler. Kommunereformen er en relativt ny reform hvor evaluering er en pågående prosess. Foreløpig finnes det ikke studier knyttet til hvordan ekspertene faktisk ble brukt under reformprosessen. Slik sett er det interessant å ta for seg dette temaet i masteroppgaven. Samtidig vil masteroppgaven forsøke å knytte bruken av ekspertene i kommunereformen opp imot hvilke konsekvenser dette kan ha for demokratiet.

## 4.0. Teori

### 4.1. Introduksjon

For å kunne svare på forskningsspørsmålene må det gjøres rede for et teoretisk rammeverk. Aktørene som sto for arbeidet med kommunereformen var først og fremst folkevalgte politikere. I tillegg bidro utvalgte eksperter med kunnskap om temaet. Teori knyttet til demokrati og eksperter vil være passende å ta bruk for å analysere studiens funn. Ulike akademiske bidrag vil bli vektlagt i oppgaven. Heywood (2004), Eriksen og Weigård (2014) og Tellmann (2017) vil hovedsakelig brukes når det gjøres rede for demokratiteori. Teori vedrørende eksperter og ekspertise vil hovedsakelig fokusere på Tellmann (2017), Grundmann (2017), Christensen og Holst (2017), Holst og Molander (2017) sine bidrag. I tillegg vil andre teoretiske bidrag anvendes der det er relevant. Demokratiteori, samt teori knyttet til eksperter skal bistå med å forklare funnene som gjøres i oppgaven. Det teoretiske fundamentet blir benyttet for å skape forståelse og sammenheng i datamaterialet.

Masteroppgavens teoridel gjør rede for demokratiteori hvor det skilles mellom deltakende demokrati, representativt demokrati og deliberativt demokrati. Formålet med å fremstille ulike former for demokrati er å danne et helhetlig bilde som gir forutsetninger for å kunne forstå oppgavens resultater. I tillegg vil det gjøres rede for hvilke former for demokrati som finnes i Norge, samt hvilke former som er mest relevante med tanke på eksperters involvering. I teoridelen redegjøres det også for begrepet *ekspert*. Dette gjøres blant annet for å poengtere hvordan begrepet skal forstås i oppgaven. Eksperters autoritet og legitimitet kartlegges slik at deres betydning i samfunnet skal forstås bedre. I tillegg vil det gjøres rede for eksperters roller i et demokrati. Slik sett knyttes demokrati og eksperter sammen og gir et helhetlig bilde som vil være sentralt gjennom oppgaven.

## 4.2. Hva er et demokrati?

Demokrati er en styringsform som kan dateres tilbake til Antikkens Hellas. Semantisk sett er begrepet satt sammen av det greske ordet *kratos* hvilket betyr makt eller herske, og *demos* som betyr folket (Heywood, 2004, s. 221). En kombinasjon av disse ordene gir betydningen folkestyre. Dette sees på som den tradisjonelle definisjonen av demokratibegrepet. I tillegg eksisterer det ulike oppfatninger rundt selve tolkningen av begrepet (Heywood, 2004, s. 225). Selv stater med relativt autoritære tendenser kaller seg gjerne for demokratiske. Utad forsøker ofte slike stater å opptre som demokratiske ved for eksempel å arrangere tilsynelatende frie og rettferdige valg. Det viser seg dessverre altfor ofte at befolkningen i realiteten ikke har særlig stor makt da valgresultatene ikke representerer folkets faktiske stemmer. Justering av både valgdeltakelse og oppslutning har en tendens til å bli gjennomført i slike stater. Sammenligner man med andre land ser man store kontraster til hvordan demokratiet fungerer.

Det er en rekke kriterier som må innfris for at en stat kan regnes for demokratisk. Robert Dahl lister opp fem kriterier for at en prosess skal kunne kalles demokratisk (Dahl, 1998, s. 38). Det første kriteriet går ut på at alle myndige borgere skal ha mulighet til effektiv deltakelse. Med dette menes at «*all members must have equal and effective opportunities for making their views known to other members as to what the policy should be*» (Dahl, 1998, s. 37). Det andre kriteriet kalles for *voting equality* (Dahl, 1998, s. 37). Dette forklares med at alle skal ha rett til å avgi stemme, og at én mann skal ha én stemme. Dahl sitt tredje krav er at alle, innenfor rimelighetens grenser, skal ha mulighet til å lære om de alternative løsningene i saker som skal avgjøres, i tillegg til konsekvensene. Det fjerde kriteriet omhandler at medlemmene i demokratiet skal ha kontroll over agendaen til beslutningstakerne. Det siste kriteriet til Dahl er at tilnærmet alle voksne borgere skal ha mulighet til å delta i beslutningstakingen (Dahl, 1998, s. 37).

Moderne demokratiforskning skiller mellom de som vektlegger avstemning og avstemningsordninger, og de som vektlegger deltakelse og diskusjon (Eriksen & Weigård, 2014, s.151). Det sentrale spørsmålet er om det er selve avstemningen eller den forutgående diskusjonen som kjennetegner demokratiet. På den ene siden finner vi det representative demokratiet, hvor demokratisk legitimitet ansees å komme fra individenes private og

hemmelige stemmegivning. På den andre siden finner vi deltakerdemokratiet som setter borgernes aktive deltakelse i beslutningsprosessen som høyeste prioritet (Eriksen & Weigård, 2014, s. 151-152). Denne todelingen av demokratibegrepet har vist seg å være noe problematisk. Behovet for å utnevne flere former økte i takt med utfordringene man møtte. Teorien om et deliberativt demokrati ble introdusert som enda en aktuell form for demokrati.

#### 4.2.1. Deltakende demokrati

Deltakende demokrati baseres på ideen om at folket skal ha en deltakende rolle i beslutninger som angår dem. Befolkningen skal kunne ytre sine meninger og bli lyttet til av styrende organ. Vi har grunn til å hevde at det gamle Hellas ble styrt etter denne formen for demokrati. På den tiden var demokratiet organisert ved at borgerne som hadde stemmerett, i hovedsak voksne, myndige menn, kunne stille som offentlige verv og forsøke å bli valgt gjennom avstemning. Det var også bare denne gruppen menn som hadde stemmerett (Heywood, 2004, s. 224). Borgerne deltok direkte i beslutningsprosesser ved åpne møter i byene. Gjennom diskusjon var det folket som samlet ga seg selv lover og skapte egen identitet. På denne måten kan politisk deltakelse påvirke borgernes karakter, samtidig som det bidrar til å danne en samforståelse om hva som er det felles beste (Eriksen & Weigård, 2014, 152).

En moderne variant av deltakende demokrati er folkeavstemninger. På denne måten har befolkningen mulighet til å aktivt delta i politikken samtidig som myndighetene kan henvende seg til folket i viktige saker. Et eksempel på dette er folkeavstemningen som ble gjennomført i forbindelse med Brexit. Resultatet kan sies å ha vært avgjørende for hva den britiske regjeringen valgte å gjøre. Avstemningen tydeliggjorde hvor splittet befolkningen var rundt saken, og fungerte som et rådgivende element for regjeringen (Østerud, 2017, s. 248). I Norge har folkeavstemninger vært praktisert ved flere anledninger. I nyere tid ble folkeavstemninger gjennomført i forbindelse med Solberg-regjeringens kommunereform. Før eventuelle sammenslåinger kunne gjennomføres ble kommunenes innbyggere bedt om å ta stilling til reformen gjennom spørreundersøkelser eller rådgivende folkeavstemninger. Etter departementets syn skulle dette gi kommunestyrene et bredt beslutningsgrunnlag (KMD, 2014, s. 47). Folkeavstemninger er enten rådgivende eller bindende. I Norge fungerer

folkeavstemninger som rådgivende, mens i for eksempel Sveits er de bindende. I begge tilfeller har myndighetene mulighet til å benytte seg av folkeavstemninger for å undersøke hva befolkningen mener om enkelte saker. Forskjellen er at myndighetene i Sveits er forpliktet til å innføre lover på bakgrunn av resultatet i avstemningen (Heywood, 2004, s. 224). I Norge står myndighetene friere til å følge resultatet.

#### 4.2.2. Representativt demokrati

Det representative demokratiet ser på stemmeretten som det sentrale kjennetegnet ved demokratiet. Innbyggerne har hver sin stemme, som alle teller like mye (Christensen & Holst, 2017, s. 824). Den styrende makten er overlatt til politikere som har i oppgave å representere folket og deres interesser (Heywood, 2004, s. 224). Denne formen for demokrati er noe begrenset med tanke på borgernes mulighet til deltakelse, som ofte skjer i form av stemmegivning ved valg. Det er en indirekte form for demokrati hvor befolkningen bestemmer hvem som skal styre for dem, men svært sjeldent får utøve makt på egen hånd. I mange moderne stater fungerer demokratiet på denne måten. Gjennom borgernes stemmegivning velges representanter som skal ta avgjørelser på vegne av folket. Når vi i Norge, hvert fjerde år, avgir stemmer for å avklare hvem som skal styre landet, videreføres tradisjonen med et representativt demokrati. Det eksisterer en relativt bred enighet om at det representative demokratiet er det eneste som fungerer i praksis i det moderne samfunn. Den engelske filosofen James Mill (1773-1836) var en av de som insisterte på at den politiske representasjonen spiller en svært sentral rolle i det moderne politiske statsliv. Ifølge Mill kan representasjon i stor grad sies å «tilfredsstille to fundamentale, men innbyrdes svært forskjellige krav i politikken» (Christophersen, 1969, s. 87). Først og fremst sørger representasjonen for at bare et fåtall personer deltar i selve beslutningstakingen, «noe som ofte er en betingelse for at avgjørelser i det hele tatt kan bli truffet» (Christophersen, 1969, s. 87). For det andre sørger representasjonen for at avgjørelsene er legitime, og muliggjør at disse avgjørelser blir presentert i folkets navn uten at primærpersonene nødvendigvis var kjent med det konkrete tiltak (Christophersen, 1969, s. 87).

I representative demokratier med parlamentarisk styresett, slik vi har i Norge, har man en *parlamentarisk styringskjede* fra velger til vedtak – fra velgerne til parlamentet til regjeringen til forvaltningen (Østerud et al., 2009, s. 77). Politisk aktivitet reguleres av politiske ressurser, slik som kunnskap, sosiale kontakter, tid, overskudd, selvtillit og tro på at det nytter (Østerud et al., 2009, s. 78). I praksis kan man på mange måter hevde at det representative demokratiet i parlamentariske styresett er svekket. Dette er blant annet som følge av lav valgdeltakelse. Til tross for en mer opplyst og likestilt befolkning har valgdeltakelsen i Norge lenge vært synkende. I tillegg er det svakere sosiale skillelinjer mellom de politiske partiene. Det er i praksis ingen positiv sammenheng mellom valgresultat og regjeringsdannelse (Østerud et al. 2009, s. 89). Mindretallsparlamentarismen gjør det mulig for partier som taper valget å vinne makten. Mindretallsregjeringer er også sårbare for stortingsmakt. Ansvarfordeling mellom regjering og storting blir uklar, og varierende stortingsflertall gjør det vanskelig å føre en stabil regjeringsspolitikk (Østerud et al. 2009, s. 84-85).

#### 4.2.3. Deliberativt demokrati

Nyere demokratiteori inkluderer en tredje form for demokrati. Problemer knyttet til både deltakende og representativt demokrati har skapt behov for enda et alternativ. Deliberativt demokrati baseres på de *«prosedurale aspektene ved politiske overlegninger, og på de former for fellesskap og enighet som fordres for å etablere et stabilt styresett»*. (Eriksen & Weigård, 2014, s. 153). Kommunikasjon mellom beslutningstakerne er helt nødvendig for at avstemningsinstituttet skal fungere. Den offentlige debatt og forpliktelsen om det felles beste styrer stemmegivningen. I tillegg må borgerne være enige om hva de er uenige om, hvilke valgalternativer de har og hvilken avstemningsprosedyre som skal være gjeldende (Eriksen & Weigård, 2014, s. 152). Det deliberative demokratiets ideal er i følge Cohen (1997, s. 74) *«free and reasoned agreement among equals»*. Deltakerne skal være fri fra eksterne begrensninger. De skal bare være bundet til rådene og forslagene som fremkommer i den deliberative prosessen. *«No force other except that of the better argument is exercised»* (Habermas, 1975, s. 108). I tillegg foreligger kriteriet om likeverdige deltakere. Hensikten bak den deliberative prosessen er å komme frem til rasjonelt motivert konsensus basert på gjensidige overbevisninger (Cohen, 1997, s. 75).

Ifølge Tellmann (2017) er det grunn til å hevde at den deliberative demokratimodellen er særlig aktuell når vi fokuserer på bruken av eksperter i politikken. Ekspertenes roller innebærer blant annet kommunikasjon og diskusjon mellom parter for å komme frem til optimale løsninger (Tellmann, 2017, s. 313). Norske offentlige ad-hoc komiteer og utvalg organiseres som kollegiale grupper hvor medlemmene har likestilte roller med formål om å diskutere den aktuelle saken og komme til enighet rundt råd som skal videreformidles til myndighetene. Denne prosessen deler likhetstrekk med den deliberative demokratimodellen for beslutningstaking (Tellmann, 2017, s. 313). Dermed er det trygt å hevde at vi har elementer av deliberativt demokrati i Norge. Det norske folket har en tendens til å akseptere eksperters involvering i politikken. Mange mener at ekspertisen bringer noe positivt til debatten ved at beslutninger kan fattes med faglig forankring (Holst & Molander, 2017, s. 2).

#### 4.3. Hvem er eksperter?

Ordet *ekspert* har sine røtter fra det latinske ordet *experiri*, som betyr *å prøve*. En *expertus* er en person som er erfaren, testet og påvist kunnskapsrik (Grundmann, 2017, s. 27). Demokratisk deliberasjon muliggjøres blant annet ved eksperters tilstedeværelse i politikken. Deres ekspertise bidrar til kunnskapsrik debatt blant befolkningen og politikerne (Tellmann, 2017, s. 311). I noen tilfeller kan det være vanskelig å identifisere hvem som er eksperter og hvem som er ikke-eksperter (Holst & Molander, 2017, s. 5). Det er fullt mulig å hevde at man er ekspert innenfor et felt uten at man egentlig er det. Ulike internettplattformer og forumer er typiske steder for slike selvutnevnte eksperter (Grundmann, 2017, s. 27). I dette arbeidet skal derimot eksperter defineres som *personer med spesialkunnskap innenfor et eller flere felt*. De kan være økonomer, statsvitere, jurister, sosiologer, medisinere, ingeniører eller fra andre fag (Christensen & Holst, 2020, s. 12). Personene er vitenskapelig ansatte ved universiteter, høyskoler og andre forskningsinstitusjoner, samt høyt utdannede personer med lang karriere innenfor sitt fagfelt (Tellmann, 2017, s. 312). Slike personer kan også karakteriseres som spesialister. Det motsatte av eksperter og spesialister er amatører eller lekpersoner (Grundmann, 2017, s. 26). Ekspertene er til en viss grad upartiske, men i noen tilfeller er de medlemmer av politiske partier og i de fleste tilfeller har de politiske preferanser. Når eksperter uttaler seg om politiske saker er det viktig at de ikke lar seg påvirke av sin politiske preferanse. Deres upartiskhet gjør dem mer troverdige. Formålet med å bruke eksperter i politiske beslutningsprosesser er at de kan bidra med spesialkunnskap om ulike samfunnsforhold. Dette



er viktig for at de folkevalgte skal kunne ta avgjørelser som er basert på forskning. I mange tilfeller fungerer ekspertene som rådgivende organ. Politikerne har ikke alltid egne ideer om hvordan problemer skal løses, og vil i slike tilfeller ofte slutte seg til ekspertenes forslag (Christensen & Holst, 2020, s. 13). Vitenskapelig ansatte ved universiteter og høyskoler er eksempler på eksperter som kan ha funksjoner som rådgivere i forbindelse med offentlig komitéarbeid. I forbindelse med Solberg-regjeringens kommunereform ble det nedsatt et ekspertutvalg bestående av professorer ved Universitetet i Oslo, OsloMet og NTNU, en forsker fra Telemarksforskning, direktøren for Kompetansesenter for distriktsutvikling, samt to kommunedirektører (Vabo et al., 2014, s. 8-9). Den vitenskapelige bakgrunnen til medlemmene i utvalget vil bli studert nøyere i oppgavens kapittel 6.2.

#### 4.3.1. Eksperters autoritet og legitimitet

Politikere oppnår autoritet ved å bli valgt av folket gjennom demokratiske prosesser. Ekspertene oppnår på sin side autoritet gjennom meritter og bragder. Gjennom høyere utdanning, forskning og relevant arbeidserfaring har ekspertene tilegnet seg kunnskap som gjør dem aktuelle. Basert på ekspertenes forskning og tidligere arbeid må det utføres nøye overveielser om hvem som kan bidra med sin ekspertise på utvalgte områder (Tellmann, 2017, s. 311). Politikere opprettholder sitt mandat som folkevalgt ved å holde på sine valgløfter og ikke vike fra sin partiideologi (Heywood, 2004, s. 236). Ekspertene er ikke direkte avhengig av folkets stemmer for å oppnå autoritet og har dermed ikke det samme ansvaret ovenfor befolkningen. De er derimot avhengig av at kunnskapen deres anerkjennes for å oppnå autoritet. For at innbyggerne skal anerkjenne kunnskapen må politikerne forvalte den på riktig måte. Det holder ikke at politikerne fokuserer på kunnskap som kan støtte deres egne saker. Slik strategisk bruk av ekspertise er et kjent, men uønsket fenomen (Holst & Molander, 2017, s. 12).

Vi finner eksperter innenfor samtlige fagfelt. Det de har til felles er deres vitenskapelige utdanning og arbeid. Folkevalgte politikere innehar fortsatt de øverste maktposisjonene i moderne demokratier, som for eksempel presidenter og statsministere. Personer med særlig ekspertise har derimot en tendens til å oppnå posisjoner hvor de har mulighet til å påvirke de folkevalgte, til tross for deres lave demokratiske autoritet. Ekspertene har lav demokratisk legitimitet ettersom de ikke er valgt av folket. Det viser seg imidlertid at dette ikke er

avgjørende for hvorvidt deres uttalelser oppfattes som legitime. Som nevnt tidligere ser man en tendens til at befolkningen aksepterer eksperters involvering i politikken (Holst & Molander, 2017, s. 2). Det er ønskelig at myndighetene tar beslutninger basert på eksperters råd slik at problemer blir løst på best mulig måte. Ved å knytte sine avgjørelser til ekspertise får også politikerne mulighet til å legitimere seg (Tellmann, 2017, s. 311).

#### 4.3.2. Eksperters roller i et demokrati

Eksperters rolle i et demokrati er omfattende og nyansert. I større og større grad blir de inkludert i avgjørelser knyttet til politikktutforming. Ekspertene har kunnskap som gjør dem i stand til å sette nye tema på dagsordenen, forme forståelsen rundt et problem eller komme med konkrete løsninger (Christensen & Holst, 2020, s. 13). Ekspertene har gode muligheter til å introdusere resten av befolkningen for en mer faktabasert samfunnsdebatt. Ekspertisen kan på denne måten bidra til mer engasjerte og opplyste borgere, som igjen kan gjøre det enklere å finne gode løsninger på samfunnsproblemer. I mange tilfeller fungerer ekspertene som rådgivere for myndighetene. Avgjørelser som tidligere ble tatt basert på personers interesser krever nå ekspertise. Diskusjonen rundt politiske saker avhenger av eksperters innspill samtidig som ekspertise benyttes for å legitimere politiske avgjørelser. Dette har ført til at det ikke bare er politikere og interessegrupper som foretar slikt arbeid, men også forskere og eksperter (Christensen & Holst, 2017, s. 822). Når det er sagt, må det nevnes at også interessegrupper bruker eksperter for å legitimere sine saker (Grundmann, 2017, s. 35). Når slike grupper skal presentere sine interesser kan det være aktuelt å vise til ekspertise for å nå frem. Ved å begrunne sine interesser med faktabasert kunnskap vil gjerne flere se seg enig. På den andre siden kan også eksperter ha egne interesser. Deres interesser kan for eksempel være knyttet til ønsket om mer ressurser til egen forskning. Ekspertene kan velge å bruke sin kunnskap som et slags «forhandlingskort» hvor de krever mer ressurser for å kunne legge fram relevant kunnskap (Holst & Molander, 2017, s. 4). I enkelte tilfeller henter politikerne inn eksperter som de vet vil presentere kunnskap som gagnar deres egne saker. Da leter man etter eksperter som gir de svarene man ønsker (Holst & Molander, 2017, s. 12). I andre tilfeller velger myndighetene å ikke slutte seg til ekspertenes forskningsrapporter. Ekspertenes råd blir bortprioritert fordi politikerne ikke fant det som relevant eller viktig, eller oppportunt å prioritere, ikke forstår, vil vente eller ikke har lest rapportene. Fagmyndighetene anbefaler noe, men politikerne velger noe annet. Et eksempel på dette er politikernes håndtering av korona-krisen. De valgte å stenge

skoler og barnehager, på tvers av råd fra Folkehelseinstituttet, samfunnsøkonomer og barnevern. Jurister var svært kritiske til hytteforbudet og den såkalte koronaloven, som gir regjeringen utvidede fullmakter (Christensen & Holst, 2020, s. 13).

I et demokrati er det nødvendig at politiske beslutninger tas på grunnlag av innbyggernes ønsker. Når det foreligger usikkerhet knyttet til problemer i samfunnet forhører man seg gjerne med eksperter innenfor området. Demokratisk sett er det viktig at ikke ekspertene får høyere makt enn resten av befolkningen. I situasjoner hvor personer er direkte berørt av konsekvenser ved kommunesammenslåinger vil den lokale befolkningen vil ha større kjennskap til lokale problemer og dermed ha bedre forståelse for aktuelle løsninger (Grundmann, 2017, s. 40). Fra et demokratisk perspektiv vil det være hensiktsmessig at lokalbefolkningen tar del i diskusjonen rundt sammenslåinger, istedenfor at eksperter og nasjonalpolitikere tar beslutningen på egen hånd.

#### 4.4. Oppsummering

Demokratibegrepene som redegjøres for i oppgaven går under betegnelsene deltakende, representativt og deliberativt demokrati. I teorikapittelet argumenteres det for at det finnes elementer av alle de tre formene for demokrati i Norge. Kort fortalt, kan man hevde at elementer fra deltakende demokrati kan knyttes til folkeavstemninger. Slike avstemninger blir ikke tatt i bruk ofte. Dessuten er de «bare» rådgivende, og ikke bindende (Heywood, 2004, s. 224). Det er fortsatt opp til myndighetene å avgjøre politikken. Elementer fra representativt demokrati knyttes til prinsippet om at folket skal stemme frem representanter som skal ta avgjørelser på vegne av dem (Heywood, 2004, s. 224). I Norge har vi et slikt konsept hvor vi vært fjerde år stemmer frem hvem som skal representere oss i Stortinget. Den deliberative formen for demokrati knyttes til debatten og diskusjonene i forkant av politiske avgjørelser. Eksperter muliggjør opplyst og kunnskapsrik debatt med informasjon om løsninger som faktisk er det beste for samfunnet (Tellmann, 2017, s. 311). Oppgaven argumenterer for at denne formen for demokrati er mest relevant med tanke på eksperters involvering i politikken. Det må derimot nevnes at bruken av eksperter også kan være aktuell innenfor deltakende og representativt demokrati. Dette skal det snakkes mer om senere i oppgaven.

## 5.0. Forskningsdesign

### 5.1. Introduksjon

Hovedfokuset for oppgaven er myndighetenes arbeid med kommuneformen hvor det blant annet ble opprettet et ekspertutvalg. Ved hjelp av teorien som er blitt gjort rede for, skal arbeidet med reformen studeres. I dokumentanalysen skal det undersøkes hvordan og hvorfor politikerne involverte eksperter i reformarbeidet. Intervjuene skal bygge videre på resultatene fra dokumentanalysen. Forhåpentligvis vil intervjuene gi resultater som kan forklare hvorfor og hvordan aktørene kom frem til avgjørelsene som ble tatt underveis. Dette studeres i et forsøk på å besvare forskningsspørsmål 1 – 4, som alle fokuserer på regjeringen og Stortinget sin bruk av eksperter i forbindelse med kommunereformen. Spørsmål 5 retter seg mot de demokratiske aspektene. De demokratiske perspektivene som har blitt gjort rede for vil bli brukt for å belyse spørsmål 5.

### 5.2. Casestudie

Casestudier bidrar med å kaste lys over hendelser og sammenhenger som folk er interessert i å forstå. I tillegg kan noen casestudier forsøke å identifisere underliggende årsakssammenhenger som forklarer hovedtrekk i det som har skjedd. Gode casestudier skal gi innsikter som går utover den konkrete casen som studeres (Andersen, 2013, s. 13). Casestudier er intensive studier av en eller noen få undersøkelsesenheter (Andersen, 2013, s. 14). Betegnelsen *case* stammer fra det latinske ordet *casus*, som fremhever betydningen av ett enkelt tilfelle. Caset regnes som et fenomen avgrenset i tid og sted (Gerring, 2017, s. 27). Caset kan være en hendelse, en beslutning, en organisasjon etc. (Andersen, 2013, s. 14). I masteroppgavens studie er caset involveringen av eksperter i arbeidet med kommunereformen. Caset er dermed avgrenset til å omfatte aktørene som var med i prosessen, i den aktuelle tidsrammen som avgrenses til når utformingen av reformen foregikk. Dette gjøres rede for senere i kapittelet.

For at studien skal kunne klassifiseres som en casestudie må det være mulig å plassere caset i en større kontekst eller populasjon (Gerring, 2017, s. 30). Motivasjonen for studien er blant

annet knyttet til interesse for arbeidet med kommunereformen. Samtidig er arbeidet med reformen og involveringen av eksperter et godt eksempel på hvordan politikk blir utformet på generell basis. Caset kan dermed sees på som et typisk eksempel på en klasse fenomener (Andersen, 2013, s. 70-71). Det eksisterer allerede teori knyttet til hvordan involveringen av eksperter kan påvirke demokratiet (se kap. 4.0.). Denne teorien anvendes i masteroppgaven for å gi bedre forutsetninger for å kunne tolke og forklare hvordan involveringen av eksperter i arbeidet med kommunereformen kan påvirke demokratiet (Andersen, 2013, s. 71). Oppgavens studie er å regnes som en teoretisk fortolkende casestudie. Formålet er ikke å bidra til teoriutvikling, men å bruke begreper og teoretiske sammenhenger for å oppsummere og forklare caset (Andersen, 2013, s. 71).

### 5.2.1. Valg av case

Solberg-regjeringens kommunereform er valgt som oppgavens case fordi det er et godt eksempel på en politisk prosess hvor eksperter involveres. Vi vet at regjeringen valgte å ta i bruk ulike eksperter i forbindelse med utformingen av reformen. Studien kan bruke dette caset for å finne ut hva ekspertene bidro med og hvordan politikerne forholdt seg til ekspertisen. Kommunereformen er hensiktsmessig å studere ettersom det finnes lett tilgjengelig datamateriale og aktører som lar seg intervju. Bakgrunnen for valget kommer av nysgjerrighet rundt inkluderingen av eksperter i reformprosessen. Spørsmålene som stilles i oppgaven retter seg mot regjeringen og Stortinget sitt arbeid med reformen. Det er ønskelig å undersøke hvorfor og hvordan eksperter ble involvert. Vi vet at regjeringen oppnevnte Vabo-utvalget hvor medlemmene kategoriseres som eksperter. Videre skal oppgaven finne ut hvilke roller disse ekspertene hadde i reformprosessen. Studien skal ikke fokusere på selve innholdet i reformen, heller ikke reformens mål og hensikt. Det som er interessant for masteroppgaven er prosessen hvor ulike aktører drøfter og arbeider med utformingen av reformen. Som nevnt tidligere, eksisterte det uenighet blant Stortingspartiene rundt regjeringens reformforslag. Oppgaven skal blant annet undersøke hvordan denne uenigheten artet seg, samt hvordan de ulike partiene begrunnet sine argumenter. Viste de til ekspertenes råd eller vektla de partiets ideologi?

### 5.3. Valg av data

Det er valgt ut fem forskjellige datagrunnlag som skal inngå i studien. *Datagrunnlag 1* består av Kommunal- og moderniseringsdepartementets (KMD) proposisjoner til Stortinget. Det var KMD som hadde i oppgave å utarbeide proposisjonene vedrørende en kommunereform. Her skal det undersøkes hvilke argumenter som ble vektlagt for å gjennomføre kommunereformen. I tillegg er det ønskelig å se på hvorvidt Vabo-utvalgets rapporter inkluderes i proposisjonene, herunder hvordan regjeringen brukte utvalgets anbefalinger. *Datagrunnlag 2* består av Stortingsdokumenter. Dette skal være dokumenter som ble utarbeidet av Stortinget i arbeidet med kommunereformen. Det vil være relevant å ta for seg dokumenter i form av innstillinger fra Stortingets kommunal- og forvaltningskomité. Det var denne komiteen som hadde i oppgaven å behandle KMD sine proposisjoner om en kommunereform. Formålet ved å studere Stortingets dokumenter er å finne ut hvilke argumenter som ble brukt for/mot reformen, hvordan de vektla Vabo-utvalgets rapporter, samt hvorvidt de innhentet ekspertise fra andre aktører enn Vabo-utvalget. *Datagrunnlag 3* består av Vabo-utvalgets rapporter. Det var dette utvalget som arbeidet med å legge frem kriterier for god kommunestruktur. Det vil være interessant å undersøke hvilke kriterier utvalget la frem. Dette studeres for å kunne kartlegge ekspertenes anbefalinger. På denne måten vil det være enklere å finne ut hvordan regjeringen og Stortinget vektla rapportene. *Datagrunnlag 4* baseres på informasjon rundt ekspertenes bakgrunn. *Datagrunnlag 5* innebærer informasjon fra intervjuer av aktuelle aktører. Informantene må ha deltatt i arbeidet med kommunereformen, enten på departementsnivå eller i Stortinget. Formålet med intervjuene er å oppnå dypere forståelse for hvordan aktørene arbeidet med reformen. Informantenes oppfattelser rundt involveringen av eksperter i reformarbeidet vil være særlig interessant. For å kunne besvare studiens spørsmål sees det som formålstjenlig å kombinere de ulike dataene. De ulike dataene vil analyseres sammen, ikke hver for seg. Studien har dermed et helhetlig fokus på dataene som produseres.

**Tabell 2. Studiens datagrunnlag**

Datagrunnlag	Type data	Aktør
1	Proposisjoner til Stortinget	KMD
2	Innstillinger til Stortinget	Kommunal- og forvaltningskomiteen
3	Vabo-utvalgets rapporter	Vabo-utvalget
4	Tidligere forskning på kommuner	Diverse
	Søk etter ekspertenes vitenskapelige bidrag	Google Scholar
	Informasjon om medlemmenes bakgrunn	Diverse ansattsider
5	Intervjuer	Departementsmedlemmer og Stortingsrepresentanter

Datagrunnlag 1: Proposisjoner til Stortinget

For å finne informasjon om regjeringen sine forslag rundt kommunereformen er det hensiktsmessig å studere dokumenter knyttet til regjeringens arbeid med reformen. I den forbindelse vil proposisjoner til Stortinget være interessante å studere. Proposisjon blir brukt når regjeringen foreslår at Stortinget skal gjøre vedtak. Ett enkelt søk på regjeringen sine nettsider gir oss over 4700 treff på «proposisjoner til Stortinget», fra 1995 frem til i dag. Det vil med andre ord si at proposisjoner ofte blir benyttet.

For å finne proposisjoner som kan knyttes til Solberg-regjeringens arbeid med kommunereformen må vi inn på regjeringens nettsider og gjøre søk. Først finner man frem til dokumentarkivet for Proposisjoner til Stortinget. Der skriver man inn «*Kommuneproposisjon*» i søkerubrikken. Det kan være aktuelt å huke av i rubrikken for «*tema*». Her velges «*Kommuner og regioner*». I tillegg kan det være aktuelt å huke av for ønsket tidsperiode. Dette gjøres for å unngå treff på dokumenter som er fra før Solberg-regjeringens kommunereform ble satt i gang.

Prop. 95 S (2013-2014) er den første av en rekke proposisjoner til Stortinget som omhandler kommunereformen (se Tabell 3). Proposisjonen er av særlig interesse for masteroppgavens studie ettersom den gjør rede for regjeringens utgangspunkt og hensikt med reformen. De påfølgende Kommuneproposisjonene for 2016, 2017, 2018, 2019 er også av interesse for oppgavens studie da de omhandler regjeringens videre arbeid med reformen. Etter hvert som prosessen med kommunereformen videreføres, oppstår nye sider ved saken. Stortinget og andre interessenter kommer med sine meninger, noe som kan føre til endringer i regjeringens reformarbeid. Det er derfor rimelig å tro at innholdet i proposisjonene endrer seg noe i de ulike tidsperiodene.

**Tabell 3. Proposisjoner til Stortinget**

<b>Proposisjon</b>	<b>Årstall</b>	<b>Departement</b>
<b>Prop. 95 S</b>	2013-2014	Kommunal- og moderniseringsdepartementet
<b>Prop. 121 S</b>	2014-2015	Kommunal- og moderniseringsdepartementet
<b>Prop. 123 S</b>	2015-2016	Kommunal- og moderniseringsdepartementet
<b>Prop. 96 S</b>	2016-2017	Kommunal- og moderniseringsdepartementet
<b>Prop. 128 S</b>	2016-2017	Kommunal- og moderniseringsdepartementet
<b>Prop. 88 S</b>	2017-2018	Kommunal- og moderniseringsdepartementet
<b>Prop. 113 S</b>	2018-2019	Kommunal- og moderniseringsdepartementet

*Kilde: regjeringen.no*

#### Datagrunnlag 2: Innstillinger til Stortinget

I Stortinget arbeider folkevalgte representanter fra ulike partier med politiske saker. For å få kjennskap til Stortingets arbeid med kommunereformen skal det studeres dokumenter utarbeidet i Stortinget i forbindelse med reformen. Hensikten med dette er å finne ut hvordan Stortinget brukte eksperter i reformprosessen. Masteroppgaven vil fokusere på Stortingets behandling av proposisjonene som omhandlet kommunereformen. Ved å ta i bruk Stortingets nettsider kan man finne dokumenter knyttet til dette. Innstillinger fra kommunal- og forvaltningskomiteen vil være av særlig interesse for studien. Det var i hovedsak denne komiteen som arbeidet med kommunereformen. Innstillinger er komiteens forslag til vedtak i Stortinget. For å finne relevante innstillinger brukes søkefunksjonen på Stortingets nettsider.



Søkeordet *kommunereform* brukes. I tillegg er det hensiktsmessig å huke av for temaet *lokalforvaltning* og innholdstype *innstilling*. På denne måten kan man unngå å få opp resultater som ikke er relevante for studien. Innstillingene som skal inkluderes i studien er listet opp i tabell 4.

**Tabell 4. Innstillinger til Stortinget**

<b>Innstilling</b>	<b>Årstall</b>	<b>Komité</b>	<b>Proposisjon</b>
<b>Innst. 300 S</b>	2013-2014	Kommunal- og forvaltningskomiteen	Prop. 95 S (2013-2014)
<b>Innst. 375 S</b>	2014-2015	Kommunal- og forvaltningskomiteen	Prop. 121 S (2014-2015)
<b>Innst. 410 S</b>	2015-2016	Kommunal- og forvaltningskomiteen	Prop. 123 S (2015-2016)
<b>Innst. 386 S</b>	2016-2017	Kommunal- og forvaltningskomiteen	Prop. 96 S (2016-2017)
<b>Innst. 422 S</b>	2016-2017	Kommunal- og forvaltningskomiteen	Prop. 128 S (2016-2017)
<b>Innst. 393 S</b>	2017-2018	Kommunal- og forvaltningskomiteen	Prop. 88 S (2017-2018)

*Kilde: sok.stortinget.no*

Datagrunnlag 3: Vabo-utvalgets rapporter

Solberg-regjeringen valgte   opprette et ekspertutvalg som skulle arbeide med kommunereformen. Utvalget fikk navnet Vabo-utvalget, etter lederen Signy Irene Vabo. Vabo-utvalget hadde i oppgave   presentere forslag til kriterier for god kommuneinndeling. For   kunne studere forslagene er det hensiktsmessig   finne dokumenter som inneholder utvalgets arbeid med kommunereformen. Slike dokumenter er   finne på regjeringen sine nettsider. Ved   skrive *ekspertutvalg* i søkefeltet f r man over 600 treff. Dersom man i tillegg huker av for *kommuner* og *regioner* i rubrikken *tema*, f r man 46 treff. Utvalget la frem to rapporter – en delrapport og en sluttrapport. I rapportene skulle utvalget presentere sine kriterier og anbefalinger. Vabo-utvalgets rapporter blir studert ved hjelp av kvalitativ innholdsanalyse.

Hensikten er å kartlegge hvilke anbefalinger utvalget la frem. I tillegg legges det vekt på hvordan utvalget begrunnet sine kriterier og anbefalinger. Dette gjøres for å finne ut hvorvidt rådene hadde bakgrunn i forskning.

**Tabell 5. Vabo-utvalgets rapporter**

<b>Vabo-utvalgets rapport</b>	<b>Årstall</b>
<b>Delrapport – kriterier for god kommunestruktur</b>	Mars 2014
<b>Sluttrapport – kriterier for god kommunestruktur</b>	Desember 2014

*Kilde: regjeringen.no*

Datagrunnlag 4: Informasjon om bakgrunnen til medlemmene av Vabo-utvalget

For å kunne vurdere om medlemmene av Vabo-utvalget faktisk var eksperter med kunnskap om norske kommuner, er det nødvendig å finne ut hvilken akademisk bakgrunn de har. Dette er interessant å si noe om ettersom utvalget hadde en sentral rolle i arbeidet med kommunereformen. Vurderingene gjøres med utgangspunkt i informasjon om medlemmene. I denne sammenheng blir Google Scholar brukt for å hente frem deres tidligere vitenskapelige bidrag. En liste over tidligere bidrag blir gjennomgått for å kartlegge hvilket fagfelt medlemmene vanligvis arbeider innenfor. Bidragenes tema vil bli vektlagt, ikke selve innholdet, ettersom dette ikke er relevant for masteroppgaven. For å finne ut mer om medlemmenes institusjonelle bakgrunn brukes ansattssidene hos deres arbeidsgivere. Her finner man informasjon om deres arbeidstitel, samt fagfelt. Tidligere forskning på norske kommuner vil også være interessant å studere. Dette gjøres for å finne ut hvem som vanligvis arbeider med dette temaet. Google Scholar brukes for å finne relevant forskning. Formålet er kunne si noe om hvorvidt Vabo-utvalgets medlemmer har arbeidet med temaet ved flere anledninger. I tillegg vil man kunne påpeke om det eventuelt er andre personer som kunne ha bidratt i utvalget.

**Tabell 6. Informasjon om bakgrunnen til medlemmene av Vabo-utvalget**

<b>Informasjon om medlemmenes bakgrunn</b>	<b>Hentet fra</b>
<b>Vitenskapelige publiseringer</b>	Google Scholar
<b>Arbeidsbeskrivelser</b>	Ansattsider: UiO, NTNU, Telemarksforskning, Distriktssenteret
<b>Forskning på norske kommuner</b>	Google Scholar

#### Datagrunnlag 5: Intervjuer

For å kunne besvare oppgavens problemstilling var det hensiktsmessig å intervjuer personer som var involvert i arbeidet med kommunereformen. Dette ville forhåpentligvis gi bedre innsikt i hvordan ulike parter arbeidet med reformen. Intervjuene tok utgangspunkt i funnene fra dokumentanalysen. Ansatte i departement og Stortingpolitikere var særlig sentrale å intervjuer. Selv om studien har et lavt antall informanter (4), var personene nøye utvalgt. Informantene fra KMD hadde administrative stillinger i departementet i perioden hvor reformen ble utarbeidet. Den ene informanten hadde en av toppstillingene i departementet, mens den andre hadde en sentral rolle i departementets kommunalavdeling. Informantene kunne selv bekrefte at de var særlig involvert i arbeidet med reformen og fortsatt hadde en del kunnskap om prosessen. Informantene fra Stortinget hadde lederverv i kommunal- og forvaltningskomiteen i perioden hvor kommunereformen ble utarbeidet. De hadde fremtredende roller i arbeidet med reformen og kunne dele informasjon om komiteens arbeid. Informantene tilhører ulike politiske partier, noe som ga forskjellige perspektiver på temaet. En av informantene er Fremskrittsparti-politiker, mens den andre er Arbeiderparti-politiker. Dette vil også si at den ene informanten var medlem av et regjeringsparti, mens den andre var i opposisjon. I tidsperioden hvor kommunereformen ble utarbeidet var det Høyre og Fremskrittspartiet som satt i regjering. Venstre og Kristelig folkeparti ble etter hvert med i regjeringen. Fremskrittspartiet endte opp med å forlate regjeringen i 2020. Da var kommunereformen allerede innført, og kommunesammenslåingene var gjennomført.

**Tabell 7. Studiens informanter**

<b>Informant</b>	<b>Utvalg</b>	<b>Politisk parti/ embetsmann</b>	<b>Institusjonell bakgrunn</b>	<b>Rolle under kommunereformen</b>
<b>1</b>		Embetsmann	KMD	Administrativ ledelse
<b>2</b>		Embetsmann	KMD	Utredningsledelsen, kommunalavdelingen
<b>3</b>		Frp	Stortinget	Ledelsen, kommunal- og forvaltningskomiteen
<b>4</b>		Ap	Stortinget	Ledelsen, kommunal- og forvaltningskomiteen

#### 5.4. Valg av metode

Forskningsmetoder innebærer ulike former for innsamling, analyse og tolkning av data (Creswell & Creswell, 2018, s. 16). Hvilken forskningsmetode man velger avhenger av hva man ønsker å oppnå med studien. Et felles kriterium innenfor samfunnsvitenskapelig forskning er ønsket om å forklare. Dette gjøres ved å analysere årsaksforhold i bred forstand (Brattberg, 2018, s. 20). Ved utformingen av et forskningsprosjekt er det ikke metoden som først velges ut. Metoden regnes som et ledd i prosessen for å konkretisere strategien for dataproduksjon (Bukve, 2016, s. 82). Studiens problemstilling og formål skal styre valget av metode. Når man vet hva man ønsker å finne, må man konkretisere en metode for å oppnå ønsket resultat. Metoden sees dermed på som en problemspesifikk teknikk (Moses & Knutsen, 2012, s. 3). Masteroppgaven har som hensikt å studere hvordan eksperter involveres i norsk politikk, og hvorvidt dette påvirker demokratiet. Det er utarbeidet ulike forskningsspørsmål, samt en problemstilling som skal besvares. Datamateriale som skal belyse spørsmålene er proposisjoner til Stortinget, Stortingsinnstillinger, Vabo-utvalgets rapporter og informasjon om medlemmenes bakgrunn, samt informasjon som kommer frem under intervjuer. På bakgrunn av utvalgt forskningstema, formål og datamateriale skal det videre gjøres rede for hvilke metodiske vurderinger som er blitt gjort for å kunne svare på masteroppgavens problemstilling.

#### 5.4.1. Kvalitativ innholdsanalyse av dokumenter

For å kunne besvare studiens problemstilling ses det som hensiktsmessig å gjennomføre kvalitative innholdsanalyser av dokumenter. Formålet med innholdsanalyser generelt er å gi en konkret gjengivelse av innholdet i en tekst, et bilde eller et symbol (Brattberg, 2018, s. 101). I masteroppgavens tilfelle er det ønskelig å gjengi innholdet i tekster som ble utarbeidet i forbindelse med kommunereformen. Hensikten med å bruke kvalitative innholdsanalyser er å fange opp, klassifisere og summere vesentlige elementer i tekster (Brattberg, 2018, s. 68). Ved å ta i bruk denne metoden får man mulighet til å gå i dybden på interessante dokumenter og finne detaljer som kan være med på å besvare aktuelle spørsmål. Dokumentene som ble utarbeidet i forbindelse med kommunereformen skal gi innblikk i hvordan de ulike aktørene begrunnet sine argumenter, og forholdt seg til ekspertutvalgets rapporter. Ved å studere dokumentene nøye kan man finne elementer som er avgjørende for å forstå hvordan politikerne brukte ekspertene.

Dokumentene som skal analyseres må kunne relateres til studiens problemstilling. Ifølge Krippendorff (2004) må man gjennomføre det som kalles *relevant utvelging*. Formålet med dette er å velge ut alle dokumentene som bidrar til å svare på et gitt forskningsspørsmål. Dette kalles også for bevisst utvelging, ettersom utfallet av utvelgingen blir bestemt av det analytiske problemet som foreligger. Størrelsen på utvalget av dokumenter reduseres til et håndterbart antall tekster. Hensikten med dette er ikke representative resultat for en populasjon, men å oppnå god forståelse for akkurat de tekstene man studerer. Dette fører også til at tekster som ikke har relevant informasjon ekskluderes (Krippendorff, 2004, s. 119). I oppgavens tilfelle er det avgjørende at dokumentene inneholder informasjon om sentrale aktørers arbeid med kommunereformen. Det er blitt bestemt at et konkret utvalg av Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Stortinget sine dokumenter fra reformprosessen skal studeres, i tillegg til Vabo-utvalgets rapporter og informasjon om medlemmenes bakgrunn. Når tekster skal inkluderes i studien er det helt avgjørende at de oppfyller visse krav. Vurderinger knyttet til tekstinneholdets validitet og reliabilitet må derfor gjennomføres. Dette vil redegjøres for senere i oppgaven.

#### 5.4.1.1. Dokumentanalysens prosess

I kvalitative studier gjennomføres utvelgelsen av enheter og informasjon til dels parallelt med innsamling og analyse av data (Grønmo, 2004, s. 111). Denne prosessen er relativt vanskelig å planlegge ettersom man underveis finner nye relevante tekster. Innsamlingsprosessen foregikk online, hvor artikler og dokumenter var lett tilgjengelig for alle. Ved hjelp av regjeringen og Stortinget sine nettsider ble tekster innhentet. Selve utvelgelsen av tekster ble basert på hvorvidt de inneholdt relevant informasjon. Så lenge tekstene omtalte kommunereformen og/eller eksperter kunne de være interessante for studien. I tillegg var det avgjørende at dokumentene kunne bidra med kunnskap som ville hjelpe å besvare studiens forskningsspørsmål.

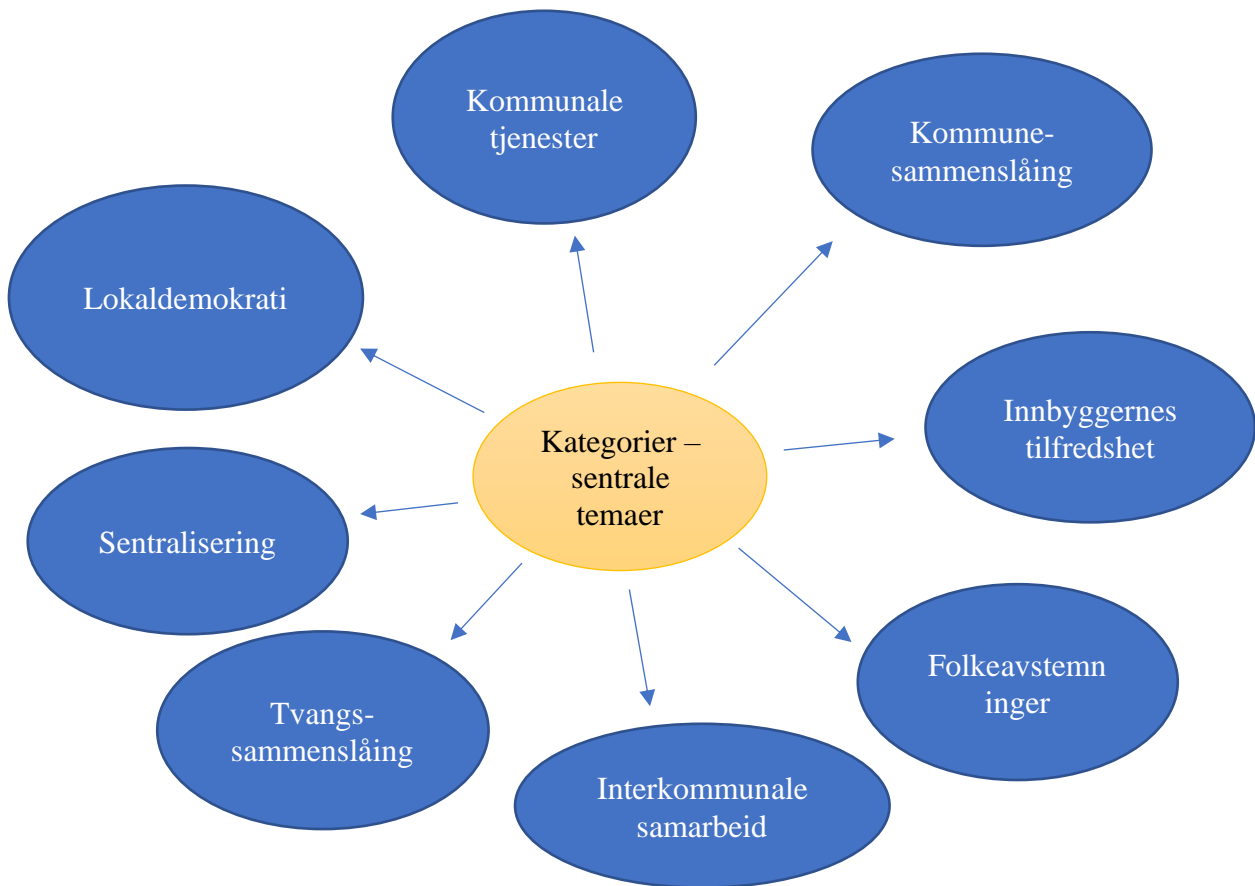
Vabo-utvalgets to rapporter ble inkludert i studien ettersom begge inneholdt informasjon rundt ekspertutvalgets vurderinger av reformen. Ved første gjennomgang av rapportene ble det lagt vekt på hvilke kriterier og anbefalinger utvalget la frem. Ved andre gjennomgang ble det undersøkt hvordan utvalget begrunnet sine kriterier og anbefalinger. Etter at analysen av utvalgets rapporter var gjennomført, ble det tydelig at det kunne være interessant å se nærmere på bakgrunnen til medlemmene av Vabo-utvalget. Noe som innebar å oppsøke mer informasjon om hvert enkelt medlem, deres tidligere publiseringer og fagfelt. I denne sammenheng ble det utført søk på Google Scholar for å finne medlemmenes tidligere vitenskapelige publiseringer. Flere av medlemmene hadde svært mange søketreff. Alle treffene kunne ikke analyseres nøye, men det var hensiktsmessig å få et overblikk over listen med publiseringer. Noe som ga innblikk i publiseringenes tema. Formålet med dette var å kartlegge hvilke fagfelt medlemmene vanligvis arbeider innenfor. I tillegg ble ulike nettsider besøkt, som for eksempel Universitetet i Oslo sine ansattssider. Det ble gjort forsøk på å undersøke den institusjonelle bakgrunnen til hvert enkelt medlem. Underveis ble det tydelig hvilket fagfelt medlemmene arbeidet med, samt hvilken arbeidstittel de hadde. Relevant litteratur og forskning på norske kommuner ble også studert, for å få innsikt i hvem som har arbeidet med lignende tema. Dette var med på å kartlegge hvilke personer i Norge som har mest kunnskap på feltet. Det dukket opp flere navn på personer som hadde bidratt med studier på feltet. Videre diskusjon rundt dette tas opp i kapittel 6.2.1.

Når det gjaldt KMD sitt bidrag med dokumenter i reformprosessen, ble det tidlig kartlagt at kommuneproposisjonene fra den aktuelle tidsperioden var interessante for studien. Etter å ha lest gjennom proposisjonene var det trygt å konkludere med at de inneholdt informasjon om regjeringen sitt arbeid med kommunereformen. Det ble tidlig observert tilfeller hvor ekspertutvalget ble nevnt. Det ble dermed antatt at proposisjonene kunne bidra til å svare på forskningsspørsmål 1, 2, 3 og 4. For å berike svarene til forskningsspørsmål 2, 3 og 4 ble dokumenter fra Stortingets kommunal- og forvaltningskomité valgt ut. Etter å ha lest gjennom komiteens innstillinger fra den aktuelle tidsperioden ble det konkludert med at de inneholdt informasjon om komiteens arbeid med kommunereformen. Det ble også observert tilfeller hvor ekspertutvalget ble nevnt. Det var derfor rimelig å anta at innstillingene kunne si noe om hvordan komiteen forholdt seg til ekspertutvalgets informasjon.

Etter å ha kartlagt hvilke dokumenter som kunne bidra med relevant informasjon til studien, måtte dokumentene studeres på nytt. Denne gangen gikk man mer i dybden på innholdet for å finne konkrete tilfeller hvor det ble skrevet om ekspertutvalgets rapporter. Interessante funn og sitater fra hvert dokument ble notert ned på en detaljert og systematisk måte. På denne måten kunne analysen gjennomføres på en oversiktlig måte. På dette steget i prosessen var det ønskelig å kartlegge all relevant informasjon som var tilgjengelig i dokumentene. Det ble lagt stor vekt på hvilke kriterier og anbefalinger Vabo-utvalget la frem, samt hvordan de andre aktørene forholdt seg til og brukte denne informasjonen. Alle tilfeller hvor det ble referert til Vabo-utvalgets rapporter ble notert ned. I tillegg ble det gjort registreringer av hvordan regjeringen og Stortinget begrunnet sine vurderinger. I noen tilfeller viste de til ekspertutvalgets rapporter. Andre ganger viste de ikke til ekspertkunnskap.

Underveis i prosessen ble det utviklet kategorier (figur 2) for å gi en bedre oversikt over materialet. Kategoriene ble utviklet med utgangspunkt i fellestrekk som ble observert i dokumentene. Det ble tidlig observert en rekke sentrale tema som gikk igjen i aktørenes dokumenter. Disse temaene ble brukt som utgangspunkt når innholdet i dokumentene ble analysert. Temaene var blant annet knyttet til kommunal tjenesteproduksjon, kommunesammenslåing, tvangssammenslåing, lokaldemokrati og interkommunalt samarbeid.

**Figur 2: Kategorier – sentrale temaer i dokumentene**



Kategoriene ble brukt for å undersøke hvordan aktørene begrunnet sine argumenter. Ved å kategorisere innholdet på denne måten kunne man sammenligne dokumentene og se hvorvidt aktørene begrunnet sine argumenter ved å vise til ekspertkompetanse.

#### 5.4.2. Kvalitative intervjuer

For å danne et mer komplett bilde av det utvalgte caset var kvalitative intervjuer hensiktsmessige å gjennomføre. Intervjuene ga supplerende informasjon til dokumentanalysen. Informantene som ble inkludert i studien var interessante fordi de var i besittelse av kunnskap om saker, situasjoner, relasjoner og kontekst som ikke var allment tilgjengelig (Andersen, 2013, s. 119). Ved å intervju sentrale personer var det mulig å stille spørsmål rundt aktørens



oppfattelser av avgjørelser og hendelser som fant sted i reformprosessen. Denne metoden ga dermed mulighet til å gå dypere inn i temaet, samt å finne svar på spørsmål som ikke ble besvart under dokumentanalysen (Box-Steffensmeier, 2008, s. 688). Intervjuene ble gjennomført i etterkant av dokumentanalysen. På denne måten var noe informasjon allerede kartlagt før intervjuene startet. Dette førte til direkte og effektive intervjuer ettersom spørsmålene kunne utgå fra det som kom frem i dokumentanalysen.

Før intervjuprosessen startet ble det sendt inn en søknad til Norsk Senter for Forskningsdata (NSD) for å få godkjent studien. Dette må gjøres når man skal behandle personlige opplysninger i et forskningsprosjekt. Når søknaden ble godkjent kunne intervjuprosessen starte. Aktuelle intervjuobjekter ble kontaktet via epost med forespørsel om å delta i studien. Grunnet Covid-19, reiserestriksjoner og pålagt hjemmekontor, ble intervjuene gjennomført via de digitale plattformene Microsoft Teams og Zoom. Informantene fikk tilsendt link til digitalt møte via epost. Ettersom de fleste av oss nå er vant til digitale møter, var dette et særdeles godt alternativ til intervjuer med fysisk oppmøte. Det oppsto ulike tekniske problemer underveis, for eksempel i forbindelse med pålogging og aktivering av lyd på Zoom. Problemene ble heldigvis løst på en god måte og alle intervjuene kunne gjennomføres digitalt. I kapitlene under gjøres det rede for utvelgelsesprosessen av informantene i studien, samt hvordan intervjuene foregikk.

#### 5.4.2.1. Intervjuobjekter

Intervjuobjektene i studien betegnes som nøkkelinformanter og ble oppsøkt fordi de er ressurssterke innenfor sitt domene. De antas å ha særlig god oversikt over og innsikt i de spørsmålene som masteroppgaven ønsker å belyse (Andersen, 2013, s. 120). Informantenes subjektive opplevelse kan gi viktig innsikt i å forstå, tolke og forklare hendelser og prosesser som omhandler ekspertenes involvering i arbeidet med kommunereformen (Andersen, 2013, s. 122). Invitasjon om deltakelse i studien ble sendt ut til ti personer som man antok at hadde gode muligheter til å bidra med informasjon. Noen av personene svarte at de ikke hadde anledning til å delta, mens andre forklarte at de selv mente at de ikke hadde noe å bidra med i studien. Noen svarte ikke i det hele tatt. I noen tilfeller opplever man at nøkkelinformanter ikke ønsker å stille opp. Enhver informant har også rett til å avslå eller trekke seg underveis i prosessen. I

slike tilfeller kan det være nødvendig å identifisere alternative kilder. Dette ble ikke aktuelt for masteroppgavens del. De personene som lot seg intervjuer ble anslått som å være tilstrekkelig for oppgaven sin del, ettersom de hadde sentrale roller under arbeidet med reformen.

I kvantitative undersøkelser er det vanlig å velge intervjuobjekter ved tilfeldig utvelgelse. Dette gir de beste forutsetningene for statistisk generalisering. For kvalitative studier er det derimot en langt mer spisset utvelgelsesprosess hvor konkrete objekter blir valgt ut av forskeren. Det er essensielt å velge ut personer som faktisk kan bidra med informasjon til studien. Kartlegging av aktuell målgruppe er derfor viktig før forskeren kan velge ut objektene (Johannessen et al. 2010). Informantene ble rekruttert på bakgrunn av deres involvering i arbeidet med kommunereformen, på statlig nivå. Aktuelle informanter ble kartlagt ved å undersøke hvilke personer som hadde relevante jobber under arbeidet med kommunereformen. I teorien, kunne alle som var involvert i arbeidet med kommunereformen være interessante informanter, så lenge de jobbet innenfor KMD eller var Stortingsrepresentanter. I praksis, viste det seg at enkelte personer var mer involvert i arbeidet enn andre. Det gjaldt derfor å lokalisere de personene som sannsynligvis kunne bidra med mest/best informasjon til studien. Via KMD sine nettsider ble det kartlagt hvilke personer som hadde relevante stillinger i den aktuelle tidsperioden. Det ble etter hvert tydelig at KMD sin Kommunalavdeling var særlig relevant. Kommunalavdelingen har ansvaret for å følge opp regjeringens kommunepolitikk. Det var rimelig å anta at ansatte i denne avdelingen kunne ha kunnskap om arbeidet med kommunereformen. Invitasjon om å delta i studien ble sendt per epost til aktuelle informanter. Videre ble det innlysende at kommunalavdelingens Samordningsseksjon også kunne være relevant. Seksjonen har samordningsansvaret for statlige tiltak overfor blant annet kommunene. Seksjonen hadde også ansvaret for kommunereformen. Det ble opprettet kontakt per epost med en ansatt i seksjonen. Vedkommende hevdet seg som skikket til å belyse spørsmålene i studien ettersom han blant annet var med på å nedsette Vabo-utvalget. I tillegg ble det opprettet kontakt med en av de øverste embetsmennene i departementet. Vedkommende presiserte at han hadde arbeidet mye med kommunereformen og kunne svare på spørsmål rundt opprettelsen av ekspertutvalget. De aktuelle informantene fikk tilsendt et skriv hvor det blant annet ble gjort rede for studiens formål, frivillig deltakelse og personvern (se vedlegg 2).

Aktuelle informanter som arbeidet med kommunereformen på Stortinget ble avgrenset til å omfatte medlemmene av kommunal- og forvaltningskomiteen. Det var denne komiteen som hadde ansvaret for å behandle regjeringens forslag om en kommunereform. Ved hjelp av internett ble det kartlagt hvilke personer som var medlem av komiteen i perioden hvor arbeidet med kommunereformen foregikk. En rekke Stortingsrepresentanter var innom komiteen i denne perioden. Flere av dem ble kontaktet per epost med invitasjon om å delta i studien. Det ble forsøkt å rekruttere informanter fra ulike politiske partier for å få et bredere utvalg. De aktuelle informantene fikk tilsendt skrivet hvor det blant annet ble gjort rede for studiens formål, frivillig deltakelse og personvern (se vedlegg 2). Noen av representantene svarte at de ikke hadde anledning til å delta i studien, andre forklarte at de sannsynligvis ikke hadde noe å bidra med. Tre av representantene svarte at de gjerne kunne delta. To av representantene hadde ledende roller i komiteen under arbeidet med kommunereformen. De hadde derfor vært involvert i komiteens reformarbeid. En tredje Stortingsrepresentant svarte at han gjerne kunne delta i studien, men at han var usikker på hvor mye han ville være til hjelp. Vedkommende forklarte at han ikke hadde vært særlig involvert i komiteens arbeid med kommunereformen. Han hadde mye kunnskap om reformen, men ifølge ham selv var dette mer på generell basis, og ikke knyttet til kommunal- og forvaltningskomiteens arbeid. Representanten sa seg imidlertid villig til å stille opp på intervju. Under intervjuet ble det tydelig at vedkommende ikke var i besittelse av kunnskap som kunne berike studien. Informanten pratet om gjennomføringen av reformen i vedkommende sin hjemkommune, og hevdet at han hadde vært mer engasjert i den partipolitiske delen av reformarbeidet. Informasjon fra dette intervjuet inngår derfor ikke som del av studiens datamateriale. Slike avveininger er viktig å gjøre underveis i prosjektet for å hindre at irrelevant informasjon blir inkludert.

Som nevnt tidligere, ble totalt ti personer invitert til å delta i studien. Bakgrunnen for å invitere akkurat disse personene var deres antatte tilknytning til arbeidet med kommunereformen enten i KMD eller på Stortinget. Fire av de inviterte personene ønsket å delta i studien, og hadde svært relevant informasjon å bidra med. Det ble avtalt tidspunkt for intervjuene som skulle foregå via Microsoft Teams eller Zoom. Alle intervjuene fant sted i tidsrommet 2. – 11. februar 2021. I forkant av intervjuene fikk informantene tilsendt et utdrag av intervjuguiden (vedlegg 1) som skulle brukes under intervjuet. Dette ga dem mulighet til å forberede seg til intervjuet. I tillegg ble det bedt om at informantene leste gjennom samtykkeskjema (vedlegg 2).

Informantene kunne oppgi samtykke enten ved å signere skjemaet, eller muntlig i starten av intervjuet (NB: alle informantene oppga samtykke muntlig etter at lydopptakeren var slått på).

Som tidligere nevnt, ble det avgjort at studien ikke hadde behov for ytterligere informanter grunnet de fire informantenes særlige sentrale roller i reformarbeidet. De utvalgte informantene kunne bidra med svært interessant informasjon, basert på deres erfaringer fra reformarbeidet. Informantene hadde passende bredde i institusjonell og politisk bakgrunn. De representerte både departementet og Stortinget, som er to av hovedaktørene som masteroppgaven fokuserer på. I et alternativt forskningsopplegg kan det være interessant å se nærmere på hvordan den tredje hovedaktøren – Vabo-utvalget – arbeidet med reformen. Dette snakkes mer om i kapittel 7.5.

#### 5.4.2.2. Intervjuene

I forkant av intervjuene ble en intervjuguide (vedlegg 1) utarbeidet. Den inneholdt tema med relevante spørsmål. Informantene fikk tilsendt et utkast av intervjuguiden sammen med invitasjonen om deltakelse. Utkastet inneholdt tema og eventuelle spørsmål som skulle stilles under intervjuene. Utkastet var noe annerledes enn intervjuguiden som ble brukt under intervjuene. Grunnen til dette er at invitasjon om deltakelse ble sendt ut i starten av januar 2021, mens intervjuene fant sted i løpet av februar 2021. Januar måned kunne derfor bli brukt til å planlegge intervjuene og utarbeide en endelig intervjuguide. Mye tid gikk med til å formulere presise, forståelige, ikke-ledende spørsmål. Dette var blant annet viktig for at informantene skulle få legge frem egne oppfatninger uten å bli ledet i retning av et svar (Van Thiel, 2014, s. 95). Noen av spørsmålene som ble konkretisert var passende å stille til alle informantene, som for eksempel «*På hvilken måte var du involvert i arbeidet med kommunereformen?*» eller «*Hvem ser du på som eksperter?*». Andre spørsmål rettet seg mot et bestemt utvalg informanter, basert på hvilken institusjonell bakgrunn de hadde. Det ble utarbeidet en rekke spørsmål som bare skulle stilles til embetsmennene, som for eksempel «*Kan du si noe om utvelgelsesprosessen til medlemmene av ekspertutvalget?*». På samme måte ble det utarbeidet spørsmål som bare skulle stilles til Stortingsrepresentantene, som for eksempel «*Kan du si noe om hvordan Stortinget brukte ekspertutvalgets rapporter?*». Slike spørsmål ble rettet mot

informantenes oppfattelse av institusjonens behandling og involvering av ekspertenes råd og anbefalinger.

I starten av hvert intervju fikk informantene spørsmål om de godtok lydopptak av samtalen. Etter at de godtok dette, ble lydopptakeren satt på. Informantene fikk deretter følgende spørsmål: «*Gir du ditt samtykke til at jeg kan bruke data fra dette intervjuet i mitt forskningsprosjekt?*». Samtlige svarte ja. Deretter foregikk intervjuene som semistrukturerte samtaler hvor informantene fikk mulighet til å svare fritt. Spørsmålene ble stilt på en slik måte at det var naturlig å komme med oppfølgingsspørsmål underveis. På denne måten kunne man aktivt utnytte situasjonen for å utvikle og få svar på forskningsspørsmålene. I samtaler med ressurssterke informanter er det nødvendig å ha en bevisst og aktiv forskerrolle for å kunne gi god uttelling i form av analytisk kontroll (Andersen, 2013, s. 120). Hvorvidt informanter er ressurssterke, kan variere. I masteroppgavens studie var informantene hentet fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Stortinget. Slike personer antas å være særlig robuste og ressurssterke personer som er vant til å aktivt argumentere for og forsvare saker av egen interesse (Andersen, 2013, s. 122). Under intervjuene opplevdes informantene som rutinerde og kyndige på å snakke om sine fagfelt. De hadde åpenbart ingen vanskeligheter med å prate om arbeidet med kommunereformen. Dette var positivt med tanke på å få gode og tydelige svar på spørsmålene som ble stilt. Mulige fallgruver var informantenes evne til å overstyre intervjueren eller holde tilbake/pynte på informasjon. Intervjuer med slike ressurssterke informanter krever at intervjueren er mer aktiv og tar initiativ (Andersen, 2013, s. 122). Informantene fikk svare fritt på spørsmålene som ble stilt. Dette førte til at noen av svarene gikk utenfor studiens fokusområde. Det må sies at svarene de kom med var meget interessante å høre på, selv om de ikke alltid var like relevante for studien. For å holde informantene på riktig kurs, ble spørsmål fra intervjuguiden stilt. I tillegg fikk de innledningsvis, (og noen ganger underveis) en påminnelse om hva masteroppgaven hadde som formål å avklare. Dette gjorde at samtalen i all hovedsak kunne handle om ekspertenes involvering under arbeidet med kommunereformen. For å vurdere hvorvidt informantene kom med informasjon om faktiske forhold, var det nyttig å støtte seg på resultatene fra dokumentanalysen. Generelt sett, bør bruk av subjektive data gå sammen med en skeptisk grunnholdning til hva som er troverdig virkelighetsoppfatning (Andersen, 2013, s. 123). Informantenes oppfattelser rundt ekspertenes involvering i reformarbeidet måtte til en hvis grad sees i sammenheng med funn fra dokumentene. Dersom

det skulle oppstå store avvik mellom informantenes uttalelser og dokumentenes innhold, burde dette undersøkes nøyere. Det var derimot ingen store avvik som dukket opp. Dessuten ble informantenes uttalelser vurdert og analysert som deres egne personlige oppfattelser. Studien tar som utgangspunkt at informantenes oppfattelser ikke kan sies å være gjeldende for andre enn dem selv. De inkluderes i studien for å gi et innblikk i aktørers oppfattelser.

## 5.5. Vurdering av studien sitt datagrunnlag

Et problem som kan oppstå i forbindelse med vitenskapelige studier er at datamaterialet kan ha varierende kvalitet. I masteroppgaven benyttes kvalitative forskningsmetoder. Noe som er viktig å ta i betraktning når studiens kvalitet vurderes (Creswell & Creswell, 2018, s. 199). Når datamaterialet er velegnet til å belyse studiens problemstilling anser man kvaliteten for å være høy (Grønmo, 2004, s. 217). Denne formen for kvalitetsvurdering går under betegnelsene *validitet* og *reliabilitet*. For at studiens validitet skal være høy må undersøkelsesopplegget være egnet til å belyse masteroppgavens problemstilling. Validitet er først og fremst knyttet til viktigheten av å samle inn relevante enheter og datatyper (Christensen et al., 2015, s. 221). Reliabilitet refererer til datamaterialets pålitelighet. For å oppnå høy reliabilitet må undersøkelsesopplegget og datainnsamlingen gi pålitelige data. Dersom vi bruker samme undersøkelsesopplegg ved ulike innsamlinger og dette gir identiske data vurderes reliabiliteten som høy (Grønmo, 2004, s. 220-221). En av kritikkene mot casestudier handler om kvaliteten på data som blir produsert i slike studier (Yin, 2003, s. 10). Slike studier er lite formaliserte og bygger gjerne på forskerens egen tolkning. Det er da ekstra viktig å gjennomføre kvalitetsvurderinger av datamaterialet.

I dette delkapittelet vil det gjøres rede for vurderinger knyttet til studiens validitet og reliabilitet. Masteroppgaven benytter seg av metodetriangulering ved å kombinere kvalitativ dokumentanalyse og intervju. Ved å studere forskjellige former for data kan man bygge opp en mer oversiktlig og helhetlig forståelse for temaet. Metodetrianguleringen regnes som en prosess som øker studiens validitet (Van Thiel, 2014, s. 200). Videre presenteres vurderinger rundt kvaliteten til dokumentanalysen og intervjuene. I tillegg gjøres det rede for vurderinger knyttet til forskerens verdier og interesser, samt ekstern og intern validitet. Hensikten med dette er å

poengtere betydningen av å kritisk tekning og vurderinger underveis i studien. I tillegg er det svært viktig å opplyse om hvilke vurderinger som blir gjort i denne studien for at resultatene skal kunne fremstå som troverdige (Creswell & Creswell, 2018, s. 199). Datamateriale blir ikke inkludert dersom det ikke oppfyller kravene som stilles. Et eksempel på dette er informasjon fra intervjuet med informanten som ikke hadde særlig kunnskap om Stortingets arbeid med kommunereformen. Som nevnt tidligere var det tydelig at denne informasjonen ikke var egnet til å belyse studiens problemstilling. Inkludering av denne informasjon ville angivelig gitt studien lavere validitet (Christensen et al., 2015, s. 221).

#### 5.5.1. Dokumentanalyse

For at studiens validitet skal være høy er det blant annet avgjørende at dokumentene som studeres kan være med på å belyse spørsmål rundt eksperters involvering i arbeidet med kommunereformen. Dokumentene som studeres er offentlige dokumenter utarbeidet av Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Stortinget og Vabo-utvalget i reformprosessen, samt knyttet til informasjon om utvalgets medlemmer. Dokumentene finnes tilgjengelig for alle på internett. Det er rimelig å anta at dokumentene vil inneholde informasjon rundt regjeringen, Stortinget og Vabo-utvalget sitt arbeid med kommunereformen. Dokumentene antas å være egnet til å belyse masteroppgavens problemstilling. Ved å bruke flere og ulike kilder på denne måten, blir studiens validitet styrket (Creswell & Creswell, 2018, s. 200). Når ulike aktørers dokumenter inkluderes i studien vil det være mulig å undersøke potensielle forskjeller i arbeidet deres. Som er relevant med tanke på studiens forskningsspørsmål.

For at dokumentanalysen skal gi pålitelige resultater er det nødvendig å dokumentere de ulike stegene i analysen. På denne måten vil det være mulig etterprøve det som har blitt gjort i studien av dokumentene. En grundig gjennomgang av stegene i dokumentanalysen blir beskrevet i kapittel 5.2. om utvelgelsen av data og i kapittel 5.3.1. om kvalitative dokumentanalyser. Dersom det samme undersøkelsesopplegget brukes på nytt av andre, og gir de samme resultatene, vurderes dokumentanalysens reliabilitet som høy (Bukve, 2016, s. 101). Når det er sagt, kan det være vanskelig å oppnå høy reliabilitet i kvalitative casestudier ettersom det sjeldent lar seg gjøre å studere det samme caset flere ganger (Yin, 2018, s. 46). Dokumentene

som studeres i masteroppgaven er derimot tilgjengelig for alle på internett, noe som gir mulighet til å studere dem på nytt ved et senere tidspunkt. Tilstrekkelig dokumentering av studiens prosedyrer blir dermed essensielt for å kunne oppnå høy reliabilitet på dokumentanalysen (Yin, 2018, s. 46).

### 5.5.2. Intervjuer

Generelt sett vil intervjuer ha høyere reliabilitet og validitet jo mer strukturerte de er (Van Thiel, 2014, s. 100). Kvalitative intervjuer kan være problematiske med tanke på studiens reliabilitet. Slike intervjuer gir forskeren mulighet til å komme opp med nye spørsmål underveis, noe som gjør alle intervjuer ulike. Det vil derfor være vanskelig å komme frem til akkurat samme informasjon dersom intervjuet skulle gjennomføres på nytt (Van Thiel, 2014, s. 93). I slike tilfeller vil det være fordelaktig å gjennomføre semistrukturerte intervjuer. På denne måten sikrer man at intervjuet følger et bestemt spor med spørsmål som tydelig kan knyttes til studiens teoretiske rammeverk (Van Thiel, 2014, s. 100). På bakgrunn av dette ble det bestemt at masteroppgavens intervjuer skulle være semistrukturerte.

Et høyt antall informanter vil være fordelaktig med tanke på studiens validitet og reliabilitet. Dette er vanskelig å oppnå i kvalitative studier ettersom intervjuer ofte er svært tidkrevende. Grunnet masteroppgavens tidsbegrensning ble det ikke gjennomført et stort antall intervjuer. Det ble derfor lagt særlig stor vekt på å rekruttere gode informanter. Det ble sett på som nyttig å intervjuer informanter med ulik institusjonell bakgrunn for å oppnå bredere informasjon om reformarbeidet (Van Thiel, 2014, s. 100). Informantene hadde enten politisk eller byråkratisk bakgrunn. Samtidig ble de hentet fra ulike statlige institusjoner (Stortinget og KMD). Kvalitative intervjuer er heller ikke den beste metoden for å oppnå et representativt resultat. Dersom man ønsker et slikt resultat, må man gjøre større og bredere utvalg i en populasjon. Dette gir resultater som kan sies å være generaliserende for hele populasjonen (Van Thiel, 2014, s. 100). I masteroppgavens tilfelle var det ikke ønskelig å trekke generaliserende konklusjoner. Hensikten med studien var derimot å oppnå bedre forståelse rundt temaet eksperter og demokrati.



### 5.5.3. Forskerens verdier og interesser

Det er viktig å tydeliggjøre mulige innvirkninger forskeren kan ha på studiens kvalitet (Halvorsen, 2008, s. 71). Denne refleksjonen over personlige verdier og interesser skaper et åpent og ærlig bilde som virker positivt for leseren (Creswell & Creswell, 2018, s. 200). Motivasjonen bak masteroppgaven kommer av personlig interesse for temaet eksperter og demokrati. Kommunereformen er valgt ut som case på grunn av ønsket om å få mer kunnskap om hvordan ekspertene var involvert i denne reformprosessen. Det er rimelig å anta at andre caser kunne være interessante å se på for å vurdere hvordan eksperter involveres i politikken. For videre forskning på temaet kan det med fordel studeres andre reformer. Det var derimot ingen vanskelig oppgave å velge ut kommunereformen som case for masteroppgaven ettersom dette er et tema som gir stor motivasjon å jobbe med. Noe som trengs i arbeidet med en masteroppgave.

Selve valideringsprosessen av studiens datamateriale foregår som en rasjonell diskusjon om alternative måter å tolke noe på. Det kan variere hvordan forskere velger å gå frem i denne prosessen (Kleven, 2008, s. 223). Valide målinger oppnås når resultatene av forskingen treffer ideene som var skissert i det systematiske konseptet (Adcock & Collier, 2001, s. 530). Ettersom dette arbeidet er en masteroppgave vil det være mitt hittil største selvstendige arbeid, etter bacheloroppgaven. Det kan derfor være relevant å drøfte forhold knyttet til det Grønmo (2004, s. 234) kaller kompetansevaliditet og kommunikativ validitet. Kompetansevaliditet refererer til forskeren sin kompetanse og erfaring på innsamling av data innenfor et forskningsfelt. Det er grunn til å hevde at høy grad av kompetanse og erfaring, gir større tillit til kvaliteten på datainnsamlingen – og dermed høyere validitet. I en masteroppgave-sammenheng forventes det ikke at forskeren har lang erfaring med datainnsamling, men at man har fulgt de kurs og emner som skal til for å kunne skrive en masteroppgave. Min kompetanse anses som tilstrekkelig for masteroppgaven. Kommunikativ validitet bygger på dialog og diskusjon med andre forskere om hvorvidt datamaterialet er treffende i forhold til studiens problemstilling (Grønmo, 2004, s. 234). Dette validitetskriteriet blir dekket ved at veileder, som er en vitenskapelig ansatt ved instituttet, har hatt en deltakende og rådgivende rolle i arbeidet med oppgaven. I tillegg har andre ansatte ved instituttet vurdert, og gitt tilbakemeldinger på deler av oppgaven i forbindelse med seminaraktivitet i forskergruppen.

#### 5.5.4. Intern og ekstern validitet

Det skilles ofte mellom intern og ekstern validitet når man vurderer kvaliteten i en studie. Intern validitet dreier seg om kvalitet og troverdighet på data. Ifølge Andersen (2013, s. 14) regnes dette som casestudiers styrke og baseres på vurderinger av hvorvidt funnene er gyldige. Ved å for eksempel studere ulike typer data, oppnår man detaljert og variert informasjon om det enkelte caset (Creswell & Creswell, 2018, s. 200). Dette gir økt intern validitet (Andersen, 2013, s. 14). Masteroppgaven tar for seg forskjellige data. Ulike aktørers dokumenterte arbeid med kommunereformen skal studeres, i tillegg til informanternes oppfatning av forhold rundt ekspertenes involvering i arbeidet. Når man kombinerer kvalitativ dokumentanalyse og kvalitative intervjuer får man bredere innsikt i temaet man studerer. Informanternes oppfatninger gir forhåpentligvis en bedre forståelse for hvordan arbeidet med reformen faktisk gikk for seg. Dokumentanalysen skal bidra med informasjon om hva de ulike aktørene vektla i arbeidet med reformen. For å finne den informasjonen man er på jakt etter forutsettes det at forskeren har en grunnleggende forståelse av det feltet man operer i. Når man skriver en masteroppgave, bruker man mye tid på å sette seg inn i det aktuelle temaet. Dette gir kunnskap om feltet og forutsetninger til å forstå resultatene man oppnår. Ufullstendig og manglende forståelse av det som studeres, kan skape misforståelser og systematiske feil. I tillegg kan valg av innfallsvinkler føre til at man overser viktige funn. Slike utfordringer kan bidra til å svekke den interne validiteten. Forskeren må derfor ha et bevisst og aktivt forhold til data og metoder under hele prosessen (Andersen, 2013, s. 157).

Ekstern validitet innebærer studiens potensiale for generalisering. Dette krever at konklusjonene man treffer kan videreføres til en annen eller bredere kontekst (Kleven, 2008, s. 229). Kvalitative forskningsprosjekt har som hovedregel ikke den egenskapen eller det formålet at de kan generaliseres. Grunnet deres lave antall enheter blir det vanskelig å trekke slutninger som er gjeldende for hele populasjonen (Creswell & Creswell, 2018, s. 202). Det er imidlertid noen som hevder at generalisering er mulig innenfor kvalitative casestudier. Ifølge Yin (2018, s. 46) kan dette forekomme når forskeren studerer flere caser og generaliserer funnene til de nye casene. Dette har en sammenheng med studiens reliabilitet. Det kreves svært god dokumentasjon av kvalitative prosedyrer for å kunne oppnå tilsvarende funn i nye case. Noe

som kan være problematisk å få til ettersom man gjerne gjør endringer underveis i studien (Creswell & Creswell, 2018, s. 202). Masteroppgaven har ikke som mål å generalisere funn utover det valgte caset.

## 5.6. Oppsummering

Dette kapittelet har gjort rede for masteroppgavens metodiske tilnærminger. Oppgavens studie karakteriseres som en casestudie, da den tar for seg et bestemt fenomen av en klasse fenomener. Caset som studeres er regjeringen og Stortinget sin bruk av eksperter i arbeidet med Solberg-regjeringens kommunereform. Hensikten med casestudien er å finne ut hvordan ekspertene ble involvert i reformarbeidet. I tillegg er det ønskelig å undersøke hvorvidt ekspertenes involvering hadde en innvirkning på demokratiet. Kommunereformen er valgt ut fordi det er en nyere reform som enda er under evaluering. Masteroppgaven ønsker å bidra med kunnskap om reformarbeidet og hvilke aktører som var involvert. Dokumentasjon om reformprosessen ligger tilgjengelig på regjeringen og Stortinget sine nettsider. Dokumentene som er av interesse for studien innebærer Kommunal- og moderniseringsdepartementets proposisjoner om kommunereformen, kommunal- og forvaltningskomiteens innstillinger om kommunereformen, samt Vabo-utvalgets rapporter. I tillegg skal informasjon om bakgrunnen til utvalgets medlemmer studeres. Intervjuobjekter vil også være hensiktsmessig å komme i kontakt med ettersom det ikke er lenge siden arbeidet med reformen foregikk. De vil forhåpentligvis fortsatt være i besittelse av interessant kunnskap om reformprosessen. Det er ønskelig å intervju personer som arbeidet med reformen på departementsnivå og/eller på Stortinget.

Det er avgjørende at studiens datamateriale er av tilstrekkelig kvalitet. Vurderinger rundt studiens validitet og reliabilitet må derfor gjennomføres. Kvalitative casestudier har den fordel at man studerer en case svært grundig. Masteroppgaven benytter seg av to ulike forskningsmetoder; kvalitativ dokumentanalyse og kvalitativt intervju. En slik form for metodetriangulering forventes å øke studiens validitet (Van Thiel, 2014, s. 200). Validiteten blir også styrket ved å bruke flere og ulike kilder for å belyse studiens spørsmål (Creswell & Creswell, 2018, s. 200). Masteroppgaven studerer dokumenter fra ulike aktører som var involvert i arbeidet med kommunereformen. Regjeringen, Stortinget og Vabo-utvalget regnes

som de mest sentrale involverte aktørene på statlig nivå når det kommer til utforming og planlegging av reformen. Dokumentene som studeres i masteroppgaven regnes som hensiktsmessig å bruke for å kunne svare på studiens spørsmål. Det forventes at slike offisielle dokumenter gir korrekte opplysninger om aktørens faktiske arbeid med reformen. For å få aktørens egne oppfatninger om arbeidet gjennomføres intervjuer. På denne måten får vi et annet perspektiv på reformarbeidet. Dette vil være positivt for studien og bidrar til informasjon som ikke er å finne i dokumentene. De ulike stegene som gjennomføres i dokumentanalysen og intervjuene må gjøres rede for slik at analysene blir etterprøvbare. Dersom undersøkelsesopplegget brukes på nytt av en annen forsker, og gir de samme resultatene, vurderes studiens reliabilitet som høy (Bukve, 2016, s. 101). Tilstrekkelig dokumentasjon av de ulike stegene i dokumentanalysen er gjerne enklere å få til enn ved intervjuene. Under intervjuene stilles det for eksempel oppfølgingsspørsmål som ikke vil være identiske i hvert intervju, men tilpasset det informanten forteller. Et høyt antall informanter ville også vært hensiktsmessig for å sikre studiens validitet og reliabilitet. Hensikten med intervjuene er derimot ikke å gi et representativt resultat av hvordan sentrale aktører oppfatter forhold rundt arbeidet med kommunereformen, men å presentere noen aktørers oppfatninger. Dette vil uansett gi supplerende og interessant informasjon til dokumentanalysen. I tillegg intervjues aktører med ulik institusjonell bakgrunn for å gi bredere informasjon om reformarbeidet (Van Thiel, 2014, s. 100). I masteroppgavens sammenheng sees kvaliteten på dataene som tilstrekkelig for studiens hensikter.

## 6.0 Empiriske funn

### 6.1. Introduksjon

I dette kapitlet skal funn fra de utvalgte dokumentene og intervjuene presenteres. Innledningsvis vil funn knyttet til Vabo-utvalget bli presentert. Bakgrunnen for opprettelsen av utvalget vil bli gjort rede for, samt innholdet i utvalgets rapporter. Dette gjøres for å kartlegge hvorfor regjeringen valgte å opprette et ekspertutvalg. Rapportenes innhold legges frem for å gi innsikt i hvilke anbefalinger og kriterier disse ekspertene presenterte i forbindelse med kommunereformen, samt hvordan de begrunnet sine råd. Videre vil funn fra regjeringen sitt arbeid bli presentert. Det vil være et særlig fokus på regjeringen sin bruk av Vabo-utvalgets rapporter. Deretter presenteres funn fra Stortinget sitt reformarbeid. Følgelig har vi en tredelt fremstilling av studiens funn. Dette faller naturlig ettersom studien fokuserer på tre forskjellige aktører som var involvert i arbeidet med kommunereformen på statlig nivå. Kapitlet vil fungere som en gjennomgang av de empiriske funnene før selve drøftingen finner sted i kapittel 7.

### 6.2. Vabo-utvalgets arbeid med kommunereformen

I kommunereformens startfase opprettet Solberg-regjeringen et ekspertutvalg som skulle arbeide med å legge frem råd for hensiktsmessig kommunestruktur. I dette kapitlet presenteres studiens funn knyttet til Vabo-utvalgets arbeid med kommunereformen. Innledningsvis vil det bli gjort rede for bakgrunnen for opprettelsen av utvalget, samt utvelgelsesprosessen for medlemmene. I oppgavens kapittel 2 er det blitt forklart hvorfor utvalget ble opprettet, men i dette kapitlet vektlegges også informantenes uttalelser rundt temaet. Det vil også bli gitt en fremstilling av medlemmenes bakgrunn. I denne sammenheng er det interessant å se på hvilken akademisk bakgrunn medlemmene hadde, samt hvilket fagfelt de representerte. Tatt i betraktning medlemmenes bakgrunn, vil det være aktuelt å diskutere hvorvidt de hadde tilstrekkelige forutsetninger for å løse utvalgets mandat. Videre gis en kort gjengivelse av innholdet utvalgets to rapporter. Her vil det være et særlig fokus på utvalgets anbefalinger og hvordan disse er begrunnet.

**Tabell 5. Vabo-utvalgets rapporter**

Vabo-utvalgets rapport	Årstall
Delrapport – kriterier for god kommunestruktur	Mars 2014
Sluttrapport – kriterier for god kommunestruktur	Desember 2014

*Kilde: hentet fra regjeringen.no*

### 6.2.1. Opprettelsen av Vabo-utvalget

3. januar 2013 vedtok regjeringen å opprette et ekspertutvalg (Vabo et al., mars 2014, s. 7). Utvalgets oppdrag var å på fritt faglig grunnlag gjennomgå og foreslå prinsipper og kriterier for en ny kommuneinndeling (Vabo et al., mars 2014, s. 8). Kriteriene skulle benyttes på lokalt, regionalt og sentralt nivå som et grunnlag for å vurdere kommunesammenslåing og en ny kommunestruktur.

Ifølge informantene fra KMD var det embetsverket i departementet som sto for utvelgelsen av medlemmene i ekspertutvalget. Informant 2 (KMD) hevdet at embetsverket valgte ut de personene som de kjente til og som de visste var god på dette området. Utgangspunktet for utvelgelsen var faglig kompetanse. Ifølge informant 1 (KMD) var det også to andre hensyn som måtte vurderes. Det ene var knyttet til kjønn. Det andre var knyttet til geografi. Informanten hevdet at i utvalget måtte 40% av medlemmene være kvinner. Medlemmene måtte også dekke store deler av landet. De utvalgte personene ble lagt frem for regjeringen, som måtte godta/avslå forslagene. Informanten hevdet at de hadde gode rutiner på hvordan utvelgelsen skulle forankres i regjeringen. Rutinene involverte blant annet å inkludere statsråden i ansvarlig departement, som i dette tilfellet var daværende Kommunal- og moderniseringsminister Jan Tore Sanner (Høyre). I tillegg forklarte informant 2 (KMD) at KS bidro i utvelgesprosessen når det gjaldt de to kommunedirektørene, og referansegruppen. I tabell 1 følger en oversikt over Vabo-utvalgets medlemmer, deres jobbtittel i reformperioden, samt deres institusjonelle bakgrunn. Ut ifra tabellen er det mulig å si noe om de overnevnte hensyn som skulle møtes i

utvelgelsen av eksperter. Tre av de syv medlemmene var kvinner. Noe som tilsier at kravet om minst 40% kvinner ble møtt. Kravet om spredt geografi kan også sies å være tilfredsstilt ettersom kommunedirektørene representerte kommuner fra sør og nord i landet. Dette kravet ble ytterligere tilfredsstilt av referansegruppen med blant annet ordførere fra ulike deler av landet.

**Tabell 1. Vabo-utvalgets medlemmer**

Navn	Tittel	Institusjonell bakgrunn
<b>Leder</b>		
Signy Irene Vabo	Professor	Universitetet i Oslo
Terje Per Hagen	Professor	Universitetet i Oslo
Lars Erik Borge	Professor	Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
	Leder	Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene
Bent Aslak Brandtzæg	Forsker	Telemarksforsking
Halvor Holmli	Direktør	Kompetansesenter for distriktsutvikling
Helene Ohm	Kommunedirektør	Finnøy kommune
Margrethe Hagerupsen	Kommunedirektør	Lenvik kommune

*Kilde: Vabo et al., 2014*

Kravet om faglig kompetanse var angivelig særs viktig i utvelgelsen av ekspertutvalgets medlemmer. For å kunne vurdere hvorvidt Vabo-utvalgets medlemmer var et hensiktsmessig utvalg med tilstrekkelig faglig kompetanse, er det nødvendig å undersøke deres akademiske bakgrunn. Signy Irene Vabo er dr. polit. i statsvitenskap (ved UiO). Ifølge Universitetet i Oslo sine nettsider er hennes faglige interesser blant annet tilknyttet reformer, kommunal organisering, lokaldemokrati, og forholdet mellom staten og kommunene (UiO, 2013). Gjør man et Google Scholar-søk på Signy Irene Vabo får man i overkant av 500 resultater. Artiklene

har en tendens til å omhandle styring, demokrati og kommunal organisering. Et av Vabo sine verk har blitt flittig brukt i forbindelse med masteroppgaven. Boken *Offentlig politikk* fra 2020 har vært sentral i søken på passende litteratur og brukes blant annet når det norske politiske systemet presenteres i kapittel 2.2. Terje Per Hagen er dr. polit. i statsvitenskap ved UiO. Han er instituttleder ved Institutt for helse og samfunn ved UiO. Ifølge Universitetet i Oslo sine nettsider er Hagens faglige interesser tilknyttet helsepolitikk (UiO, 2011). Søker man på Terje Per Hagen i Google Scholar får man over 4 600 resultater. Et raskt overblikk over resultatene tilsier at store deler av dem omhandler helsepolitikk. Lars Erik Borge er professor ved Institutt for samfunnsøkonomi ved NTNU. Ifølge NTNU sine ansattssider er hans faglige interesser tilknyttet politisk økonomi og lokal offentlig finansiering (NTNU, 2020). Gjør man et Google Scholar-søk på Lars Erik Borge får man i underkant av 2 000 resultater. Mange av artiklene omhandler økonomi på lokalt eller statlig nivå. Bent Aslak Brandtzæg er seniorforsker og geograf hos Telemarksforsking. Ifølge Telemarksforsking sine medarbeidersider er Brandtzæg sitt faglige hovedfokus innenfor kommunalforskning og regional utvikling. Søker man på Bent Aslak Brandtzæg på Google Scholar får man 118 resultater. Mange av artiklene omhandler interkommunale samarbeid eller kommunesammenslåinger. Halvor Holmli var direktør for Distriktssenteret i perioden hvor han satt i Vabo-utvalget. Han gikk av som direktør i 2020. Senteret har en sterk faglig posisjon innenfor lokal samfunnsutvikling i norske distriktskommuner (Aggvin, 2020). Denne gjennomgangen tilsier at ekspertutvalgets medlemmer hadde god faglig kompetanse på feltet (se Tabell 7). Det er rimelig å anta at de var egnet til å legge frem spesialkunnskap om forhold knyttet til kommunestruktur. Skal man vurdere hvorvidt medlemmene av Vabo-utvalget var hensiktsmessige for oppgaven, må man også se på hvilke andre eksperter vi har på dette feltet i Norge. Dette gjøres ved å se på hvem som har bidratt med relevant forskning på kommunesektoren. Vabo-utvalgets professorer og forsker har bidratt med studier på kommuner, men det er en rekke andre personer som også har bidratt. Det er ikke utenkelig at flere personer kunne ha bistått med nyttig kunnskap i forbindelse med kommunereformen. Oppgaven vil imidlertid ikke gå nærmere inn på akkurat hvilke personer som kunne vært aktuelle, da dette er utenfor oppgavens formål.



**Tabell 8. Vabo-utvalgets vitenskapelige bakgrunn**

<b>Navn</b>	<b>Utdanning/tittel</b>	<b>Fagfelt/interesser</b>	<b>Vitenskapelige bidrag</b>
<b>Signy Irene Vabo</b>	Dr. polit. i statsvitenskap	- Reform - kommunal organisering - lokaldemokrati - stat-kommune – forholdet	Ca. 500
<b>Terje Per Hagen</b>	Dr. polit. i statsvitenskap	- helsepolitikk	Ca. 4 600
<b>Lars Erik Borge</b>	Professor ved Institutt for samfunnsøkonomi	- politisk økonomi - lokal offentlig finansiering	Ca. 2 000
<b>Bent Aslak Brandtzæg</b>	Seniorforsker og geograf	- kommunalforskning - regional utvikling	Ca. 118
<b>Halvor Holmli</b>	Direktør (2008-2020)	- lokal samfunnsutvikling i norske distriktkommuner	

Når det gjelder kommunedirektørene, representerte de henholdsvis Finnøy og Lenvik kommune. Finnøy kommune ligger i Rogaland og har et innbyggertall på ca. 3 000 (Austvik, 2018). Lenvik var en kommune i Troms med rundt 11 500 innbyggere i 2019. I 2020 ble Lenvik, Berg, Torsken og Tranøy slått sammen til Senja kommune. En slik geografisk spredt representasjon av kommunedirektører kan sies å være positivt for utvalget. På denne måten får man innspill fra ulike deler av landet, og kunnskap om eventuelle forskjeller. Begge kommunedirektørene representerte kommuner med relativt få innbyggere. Dette er interessant med tanke på Vabo-utvalgets anbefalinger om et minsteantall innbyggere i en kommune.

Minsteantallet ville innebære at både Finnøy kommune og Lenvik kommune måtte ha slått seg sammen med andre kommuner for å etterkomme anbefalingen. Det var imidlertid bare Lenvik kommune som gjennomgikk sammenslåing som følge av reformen. Ekspertutvalget kunne med fordel inkludert representanter fra større kommuner for mer kunnskap. Dette kan sies å bli dekket av referansegruppen med ordførere fra kommuner med høyere antall innbyggere (for eksempel Asker kommune, ca. 58 000 innbyggere).

### 6.2.2. Vabo-utvalgets rapporter

Vabo-utvalgets rapporter ble studert ved hjelp av en kvalitativ tilnærming til innholdsanalyse hvor det ble lagt vekt på kriteriene og anbefalingene som utvalget presenterte. Hensikten med dette var å kartlegge hva ekspertutvalget mente var den best mulige måten å gjennomføre kommunereformen på. Ved å kartlegge dette, vil det også være mulig å si noe mer om hvordan regjeringen og Stortinget brukte Vabo-utvalgets rapporter i sitt arbeid med reformen. Vabo-utvalget la frem to rapporter i forbindelse med sitt arbeid med kommunereformen: en delrapport og en sluttrapport. I avsnittet under gis det en kort presentasjon av innholdet i rapportene. Fremstillingen er ikke fullstendig. Rapportenes innhold blir gjengitt oppsummeringsvis.

#### 6.2.2.1. Rapportenes innhold

I rapportene står det at utvalget tok utgangspunkt i regjeringens mål om at kommuner skal slå sammen til større enheter. Ifølge utvalgets mandat skulle reformen legge til rette for at alle kommuner som et generelt utgangspunkt skulle kunne løse sine lovpålagte oppgaver selv. Utvalget tar tilsynelatende utgangspunkt i endringer som har skjedd i det norske samfunnet, når de vurderer hvilke tiltak som bør gjøres. HVPU- og samhandlingsreformen nevnes som relevante endringer. Det kan virke som at utvalget anser kommunenes økte ansvar som en grunn til å revurdere kommunestrukturen. Mandatet knyttet målet for reformen om et sterkt lokaldemokrati opp mot mindre behov for interkommunalt samarbeid, mindre behov for statlig detaljstyring, flere oppgaver til kommunene og en mer helhetlig og samordnet samfunnsutvikling (Vabo et al., mars 2014, s. 9). I rapportene leser vi at utvalget har gått gjennom viktige samfunnsmessige hensyn som gir grunnlag for å anbefale kriterier (tabell 8) som ivaretar lokale, regionale og nasjonale hensyn (Vabo et al., mars 2014, s. 128). Det kommer

frem at utvalget mener at viktige samfunnsmessige hensyn blant annet er knyttet til at det skal være god kvalitet i de kommunale tjenestene, og at ressursbruken i sektoren er effektiv (Vabo et al., mars 2014, s. 128). Ifølge rapportene skal kvaliteten på de kommunale tjenestene være likeverdig over hele landet. Dette innebærer at man skal ha tilgang på likeverdige tjenester uansett hvor man bor. Noe som blant annet krever tilstrekkelig faglig kompetanse i alle kommuner. Utvalget trekker frem tall fra KOSTRA (Kommune-stat-rapportering, Statistisk Sentralbyrå) som viser at andel ansatte med fagutdanning er gjennomsnittlig lavere i kommuner med mindre enn 2 000 innbyggere enn i større kommuner (Vabo et al., mars 2014, s. 49). Noe som kan indikere at mindre kommuner har større problemer med å rekruttere tilstrekkelig og relevant kompetanse. Utvalget viser også til en utredning gjort av Agenda (2006) som viser at store kommuner i større grad enn mindre kommuner har tilstrekkelig kompetanse til å ivareta styrings- og utviklingsoppgavene i sentraladministrasjonen. I tillegg viser utvalget til evaluering av Kunnskapsløftet (fra og med skoleåret 2006/2007) hvor Utdanningsdirektoratet (2011) fant ut at små kommuner har problemer med å følge opp egne skoler på en tilfredsstillende måte. Det vises videre til en rekke studier som har undersøkt forholdet mellom kvalitet i tjenester og kommunens innbyggerstørrelse. Det fremkommer i stor grad indikatorer på at større kommuner har bedre forutsetninger for å tilby innbyggerne tjenester av god kvalitet.

Utvalget vektlegger rettssikkerhet som et sentralt hensyn i kommunenes myndighetsutøvelse. Kommunene ilegges stadig flere oppgaver gjennom ulike særlover. Noe som medfører et sterkere fokus fra nasjonale myndigheter, næringslivet og innbyggerne på hvordan kommunesektoren løser sine oppgaver og ivaretar sine plikter. Det er blitt en sterkere rettighetsfesting innenfor etablerte tjenester som for eksempel hjemmesykepleie (Vabo et al., mars 2021, s. 73). Utvalget fremhever et hovedfunn fra studier om sammenhengen mellom rettssikkerhetsaspektet og kommunestruktur hvor små kommuner hadde visse problemer med å etablere prosedyremessig rettssikkerhet, fordi de ikke hadde tilgang på juridisk kompetanse. I tillegg kom det frem at små kommuner og nærhet i hovedsak er en ulempe hva rettssikkerhet angår (Hovik og Myrvold, 2001). I utvalgets rapporter vises det til en rekke andre studier som i stor grad hevder at større kommuner har bedre forutsetninger for å sikre innbyggernes rettssikkerhet. Det er rimelig å anta at utvalget blant annet vektlegger disse studiene når de vurderer hensiktsmessig kommunestørrelse.

Vabo-utvalget ser på samfunnsutvikling som et viktig hensyn. Dette innebærer at ivaretagelsen av areal og transportinteresser er helhetlig og tilpasset klima- og miljøhensyn, og at det legges til rette for en positiv utvikling både i lokalsamfunnet og storsamfunnet. Ifølge utvalget har økte krav til kommunal planlegging medført økte krav til kapasitet og kompetanse i kommunene. Økende regional integrasjon og utvidelse av tettsteder på tvers av kommunegrensene har også gjort helhetlig planlegging og tilrettelegging i flerkommunale byområder mer krevende enn før (Vabo et al., mars 2014, s. 84). Det kan virke som at Vabo-utvalget tar utgangspunkt i ulike studier som har sett på forholdet mellom kommunestruktur og utøvelsen av samfunnsutviklingsrollen når de legger frem sine råd om sammenslåinger. I rapportene vises det til utredninger som peker på at kommunesammenslåing, der de administrative grensene i større grad følger bo- og arbeidsmarkedsregionene, vil øke effektiviteten i alle former for politisk og administrativ forvaltning (Damvad og Dokk Holm, 2013).

I Vabo-utvalgets rapporter står det at kommunene har ansvar for betydningsfulle oppgaver og at staten legger til rette for rammestyring. Dette anses som sentralt for et godt lokaldemokrati og for at kommunene skal kunne ivareta sine oppgaver på en mest mulig effektiv måte. Videre kommer det frem at kommunene må ha muligheter til å prioritere ressursbruken lokalt, utvikle lokalsamfunnet, ha et levende lokalt folkestyre og være en aktiv lokalpolitisk arena (Vabo et al., mars 2014, s. 128). I rapportene vises det til en rekke studier som har kartlagt interkommunale samarbeid. Leknes et al. (2013) konkluderte med at interkommunalt samarbeid både gir muligheter og utfordringer til kommunene, men at samarbeidene ikke var av et slikt omfang at det bidro til å svekke det kommunale demokratiet. Econ (2006) fant i 2006 at interkommunalt samarbeid kjennetegnes av svakheter knyttet til politisk styring, kontroll og oversiktighet. De tolket det slik at samarbeid kunne svekke lokaldemokratisk styring. Utvalget vurderer dette som logisk, men hevder at motivene for samarbeid er viktig å vurdere. Utvalget har lagt frem ulike studier som legger frem forskjellige syn på kommunalt samarbeid. Det virker ikke som at utvalget er utelukkende negativt til samarbeid, men at bakgrunnen for samarbeid må være begrunnet i at kommunen ikke klarer å levere tjenestene selv.

Rapporten understreker at utvalget tar utgangspunkt i samfunnsmessige hensyn og har valgt å legge vekt på et sett av kriterier knyttet til hver av de fire rollene som kommunene forutsettes å

ivareta: rollen som tjenesteyter, myndighetsutøver, samfunnsutvikler og demokratisk arena. Utvalgets kriterier presenteres i tabell 9.

**Tabell 9. Samfunnsmessige hensyn og foreslåtte kriterier**

<b>Kommunens roller</b>	<b>Samfunnsmessige hensyn</b>	<b>Kriterier</b>
<b>Tjenesteyting</b>	Kvalitet i tjenestene	Tilstrekkelig kapasitet
	Effektiv bruk av samfunnets ressurser	Relevant kompetanse
	Likeverdighet	Effektiv tjenesteproduksjon
		Økonomisk soliditet
		Valgfrihet
	Statlig rammestyring	
<b>Myndighetsutøvelse</b>	Rettsikkerhet	Tilstrekkelig kapasitet
		Relevant kompetanse
		Tilstrekkelig distanse
<b>Samfunnsutvikling</b>	Helhetlig ivaretagelse av areal- og transportinteressert tilpasset klima- og miljøhensyn	Funksjonelle samfunnsutviklingsområder
		Tilstrekkelig kapasitet
	Tilrettelegging for positiv utvikling i lokalsamfunnet og storsamfunnet	Relevant kompetanse
<b>Demokratisk arena</b>	Betydningsfulle oppgaver og rammestyring	Høy politisk deltakelse
		Lokal politisk styring
	Lokal politisk styring	Lokal identitet
	Levende lokalt folkestyre	Bred oppgaveportefølje
	Aktiv lokal politisk arena	Statlig rammestyring

*Kilde: Prop. 96 S, 2016-2017. s. 13. og Vabo et al, mars 2014, s. 128-129*

I Vabo-utvalgets rapporter kommer det også frem at utvalget anbefaler ti kriterier som er rettet mot kommunene, og to kriterier som er rettet mot staten. Ifølge rapportene angir kriteriene hva som skal til for at en kommune på en god måte skal kunne ivareta sine fire roller og oppgaveløsningen knyttet til disse. Rapportene understreker at kriteriene ivaretar samfunnsmessige hensyn som strekker seg ut over den enkelte kommunegrense, og anbefales som grunnlag for å vurdere kommunenes oppgaveløsning i dag og for å vurdere en framtidig kommunestruktur. I tabell 10 presenteres kriteriene for kommunene og staten.

**Tabell 10. Vabo-utvalgets kriterier for kommunene og staten**

<b>Kriterier for kommunene</b>	<b>Kriterier for staten</b>
Tilstrekkelig kapasitet	Bred oppgaveportefølje
Relevant kompetanse	Statlig rammestyring
Tilstrekkelig distanse	
Effektiv tjenesteproduksjon	
Økonomisk soliditet	
Valgfrihet	
Funksjonelle samfunnsutviklingsområder	
Høy politisk deltakelse	
Lokal politisk styring	
Lokal identitet	

*Kilde: Vabo et al., mars 2014, s. 129*

På bakgrunn av denne gjennomgangen gir Vabo-utvalget følgende anbefalinger for en god kommunestruktur.

1. Kommunene bør ha minst 15 000 – 20 000 innbyggere for å sikre en god oppgaveløsning.
2. Kommunestrukturen bør i større grad nærme seg funksjonelle samfunnsutviklingsområder.
3. Staten bør redusere detaljstyringen og ordninger for politisk deltakelse bør videreutvikles for å sikre gode og slagkraftige demokratiske arenaer.

Utvalgets gjennomgang av faglitteratur om kommunenes rolle som tjenesteyter gir ikke entydige anbefalinger om størrelsen på kommunene. Faglitteraturen indikerer derimot at innen for eksempel barnevern og PPT bør kommunene ha en minimumsstørrelse på 10 000 innbyggere for å kunne gi et faglig forsvarlig tilbud av tjenester. Utvalget har også bemerket seg at Nasjonalt kompetansesenter for legevaktmedisin mener at en typisk legevakt burde favne mellom 30 000 og 100 000 innbyggere. Utvalget hevder at ved samlokalisering av kommunale akutte døgnenheter og legevakter kan redusere størrelsen på opptaksområdet. Utvalget antar at helsetjenester som kombinerte legevakter og kommunale akutte døgnenheter, krever at minimumsstørrelsen trolig må være mellom 15 000 og 30 000 innbyggere for å kunne gi grunnlag for bemanning med tilstrekkelig kompetanse (Vabo et al., mars 2014, s. 69). Dette begrunnes ikke ved å vise til forskning. Det kan heller virke som at utvalget selv har regnet seg frem dette minimumstallet. Ifølge rapportene er ekspertutvalgets vurdering at minste kommunestørrelse med dagens kommunale oppgaver bør være på mellom 15 000 og 20 000 innbyggere. Utvalget legger da vesentlig vekt på behovet for kompetanse innen de spesialiserte helsetjenestene. Det nevnes at driften av større tjenester som grunnskole og pleie og omsorg kan være effektiv ved lavere innbyggertall. Det kan imidlertid virke som at utvalget velger å fokusere på best mulig oppgaveløsning innenfor de spesialiserte helsetjenestene. Det vil være svært negativt for kommunene å ikke ha et tilstrekkelig tilbud innenfor disse helsetjenestene som ofte er med på å redde liv. Det er rimelig å hevde at dette er en klok prioritering. Det kan virke som at de eksakte minimumstallene (15 000 – 20 000) på innbyggere i en kommune til dels er hentet fra studier. Det er imidlertid ingen studier som tilsier at dette er hensiktsmessig

kommunestørrelse. Som vist ovenfor har ekspertutvalget sett på studier som nevner ulike tall, men ingen påstår at kommunene bør ha en minstestørrelse på mellom 15 000 og 20 000 innbyggere.

Utvalget mener at alle kommuner, uavhengig av størrelsen, bør gjøre en særskilt vurdering av om kommunegrensene utgjør et funksjonelt samfunnsutviklingsområde. I rapportene viser Vabo-utvalget til at Christiansenutvalget (1992) konkluderte med at det både var fordeler og ulemper med kommuneinndelingen for kommunens rolle som samfunnsutvikler. Fordelene var knyttet til nærhet, stabilitet og lokalkunnskap. Ulempene var knyttet til manglende organisatorisk tyngde, hinder for regional samordning og at småkommunene har et ensidig og sårbart næringsgrunnlag (NOU, 1992). I tillegg vises det til at senere oppsummeringer av eksisterende forskning har pekt på at de minste kommunene ofte har problemer med å rekruttere kompetanse til tunge, sektorovergrepene oppgaver, og at mangel på administrativ kapasitet oppfattes som et problem (Myrvold, 2001). Dette er noen av studiene utvalget viser til når de begrunner behovet for mer samfunnsfunksjonelle kommuner.

Vabo-utvalget hevder at staten bør redusere detaljstyring og legge til rette for gode og slagkraftige demokratiske arenaer. Lokal politisk styring utfordres av behovet for interkommunalt samarbeid. I rapportene vises det til flere studier som blant annet sier at de demokratiske innvendingene mot interkommunalt samarbeid vil ha større vekt jo flere områder kommunene velger å samarbeide om (KMD, 2011-2012). I tillegg vises det til at kommunesammenslåing normalt fører til færre kommunestyrerepresentanter. Det er også gjennomført flere undersøkelser som viser at valgdeltakelsen er høyest i de minste kommunene (færre enn 5 000 innbyggere). Det er et negativt forhold mellom valgdeltakelse og kommunestørrelse ved kommunestyrevalg – jo flere innbyggere jo lavere valgdeltakelse (Vabo et al., mars 2014, s. 117-118). Vabo-utvalget viser til en rekke studier som har undersøkt sammenhengen mellom kommunestørrelse og lokaldemokrati. På noen indikatorer scorer de minste kommunene høyest, men analyser viser at for noen av indikatorene hvor små kommuner scorer høyest, har resultatet mer å gjøre med egenskaper ved innbyggerne enn at kommunen er liten (Vabo et al., mars 2014, s. 125). Utvalget hevder at kommunesammenslåinger er hensiktsmessige å gjennomføre, selv om konsekvensene kan være negative for det lokale



demokratiet. Det kan virke som at dette ikke er en tilstrekkelig grunn for å unngå sammenslåinger. Utvalget legger frem noen løsninger som kan være aktuelle for kommuner etter sammenslåinger. Ifølge utvalget må det gjennomføres tiltak for å redusere de mulige negative effektene (Vabo et al., mars 2014, s. 126).

### 6.2.3. Oppsummering

Bakgrunnen for opprettelsen av Vabo-utvalget var regjeringens ønske om å danne et faglig grunnlag for kommunereformen. Utvalgets oppdrag var å på fritt faglig grunnlag gjennomgå og foreslå kriterier for god kommunestruktur. KMD sto for utvelgelsen av medlemmene i ekspertutvalget. Det var viktig å finne personer med ekspertkompetanse på dette feltet. Ifølge informantene (1 og 2) fra KMD var bakgrunnen for utvelgelsen faglig kompetanse. I oppgavens kapittel 4 blir det forklart hva som skal til for å bli kategorisert som en ekspert. Etter å ha studert bakgrunnen til medlemmene i utvalget er det trygt å hevde at de kan bli sett på som eksperter. Medlemmene var enten professorer, forskere, direktører eller kommunedirektører. Som tilsier at de bør ha spesialkunnskap innenfor sitt felt. På bakgrunn av deres faglige meritter bør kunnskapen deres anses som legitim.

Vabo-utvalget la frem kriterier og anbefalinger for god kommunestruktur. I rapportene gjennomgår utvalget en rekke studier som har undersøkt forhold rundt kommunestørrelse, tjenestetilbud, samfunnsutvikling, lokaldemokrati etc. Studiene presenterer både positive og negative sider ved store og små kommuner. I noen tilfeller begrunner Vabo-utvalget sine vurderinger ved å vise til forskning, men når det for eksempel kommer til minstestørrelse på innbyggere i en kommune (15 000 – 20 000 innbyggere) kan det virke som at utvalget selv har kommet frem til antallet. Det nevnes ingen studier som har konkludert med dette antallet.

## 6.3. Regjeringens arbeid med kommunereformen

Innledningsvis må det presiseres at når det nå er snakk om regjeringens arbeid med kommunereformen omfatter dette også departementenes reformarbeid. Masteroppgaven har tatt

for seg et utvalg dokumenter som ble utarbeidet av Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) i perioden hvor kommunereformen ble utformet og planlagt (2013-2020). I tillegg ble to informanter fra departementet intervjuet. En rekke kommuneproposisjoner har vært hensiktsmessig å studere ettersom regjeringen la frem sine planer for kommunereformen i disse proposisjonene. Dokumentene ble studert ved hjelp av en kvalitativ tilnærming til innholdsanalyse. Formålet med å studere proposisjonene var å finne ut hvordan og hvorfor eksperter ble involvert i reformarbeidet.

### 6.3.1. Kommuneproposisjonenes innhold

På oppdrag fra Solberg-regjeringen utarbeidet KMD en rekke proposisjoner med forslag om en ny kommunereform. Den første av disse kommuneproposisjonene ble presentert for Stortinget i 2014. I proposisjonen står det: *«Regjeringen ønsker robuste kommuner som ivaretar rollene som tjenesteyter, samfunnsutvikler, myndighetsutøver og demokratisk arena (...) Regjeringen vil styrke kommunene gjennom en reform. Kommunereformen skal sikre gode og likeverdige tjenester til innbyggerne, gi bærekraftige og økonomisk robuste kommuner, en helhetlig og samordnet samfunnsutvikling og styrke lokaldemokratiet (...) Å flytte makt og myndighet til kommunene gir innbyggerne økt innflytelse over sin egen hverdag og sitt eget lokalmiljø.»* (KMD, 2014, s. 7). Regjeringen vil spre makt, begrense statlig detaljstyring og bygge samfunnet nedenfra gjennom å gi mer handlingsrom til enkeltmennesker, familier, lokalsamfunn og bedrifter. Regjeringen tar sikte på å gi robuste kommuner flere oppgaver. Ifølge proposisjonen mener også regjeringen at en hensiktsmessig kommuneinndeling er viktig for å sikre og videreutvikle fremtidige velferdstjenester, samt en god og helhetlig lokal samfunnsutvikling. Ifølge proposisjonen skal eventuelle kommunesammenslåinger *«... være tuftet på lokale beslutninger, etter lokale initiativ og lokale vurderinger.»* (KMD, 2014, s. 136). Regjeringen så det som aktuelt å slå sammen kommuner for å kunne nå reformens mål, men vektla i denne proposisjonen viktigheten av frivillige sammenslåinger. I senere tid har det oppstått situasjoner hvor regjeringen hevdet at sammenslåinger var nødvendige, til tross for innbyggernes motstand. Flere opposisjonspartier har gått hardt ut mot såkalte «tvangssammenslåinger». Dette vil bli diskutert videre senere i oppgaven.

I proposisjonene fra 2016 – 2017 legges det stor vekt på utvalgets rapporter. Regjeringens plan for å skape robuste kommuner, var i hovedsak å slå sammen kommuner. De hevdet at færre og større kommuner ville bidra til å opprettholde og videreutvikle kommunenes muligheter til å gi gode tjenester til innbyggerne, samt en god samfunnsutvikling (KMD, 2016, s. 34). Dette begrunnes blant annet ved å vise til ekspertutvalgets rapporter. I proposisjonene vises det til at Vabo-utvalget har konkludert med at mindre kommuner har svært begrenset kapasitet og kompetanse på viktige felt som planlegging, miljø og klima, næringsutvikling og folkehelse (KMD, 2016, s. 37). Proposisjonene nevner også at ekspertutvalget viste i sin første delrapport at sentralisering med stor befolkningsvekst i sentrale strøk, økt pendling og utvidelse av tettsteder på tvers av kommunegrenser har gjort helhetlig planlegging og tilrettelegging i byområder med flere kommuner mer krevende enn før (KMD, 2016, s. 37). I proposisjonene vises det til at ekspertutvalget uttalte at forpliktende samarbeid måtte inngås for å imøtekomme kravene til oppgaveløsning der sammenslåing ikke var løsningen. Videre leser vi at departementet fulgte opp forslaget, og ville sende på høring forslag til en generell hjemmel i kommuneloven for å pålegge kommuner å samarbeide når de ikke er i stand til å utføre oppgaver på faglig forsvarlig måte selv (KMD, 2017, s. 31). Det fremkommer imidlertid et tydelig ønske fra regjeringen om å unngå interkommunale samarbeid i størst mulig grad. De så at behovet for interkommunalt samarbeid ikke nødvendigvis ville bli borte med kommunesammenslåing. I noen tilfeller ville det være hensiktsmessig å fortsette samarbeid på tvers av kommunegrenser (KMD, 2017, s. 128). Ifølge regjeringen var derimot omfanget av samarbeid så stort og viste en så tett integrering mellom kommunene at det ville være mer «... *hensiktsmessig, kostnadseffektivt og mer demokratisk å slå sammen kommunene*» (KMD, 2017, s. 128). I proposisjonene kommer det også frem at KMD mener at økt interkommunalt samarbeid vil bidra til ytterligere fragmentering av kommunesektoren og et svekket lokaldemokrati (KMD, 2017, s. 127). Dette begrunnes blant annet med at ekspertutvalget viser at interkommunalt samarbeid kan gjøre samarbeid på tvers av tjenestene innad i en kommune vanskeligere (KMD, 2017, s. 127). I tillegg vises det til utvalgets konklusjoner om at jo flere kommuner og instanser som må samarbeide mot felles mål, jo vanskeligere blir det (KMD, 2014, s. 28). Regjeringen har tilsynelatende Vabo-utvalgets rapporter som utgangspunkt når de hevder at sammenslåinger av kommuner er den beste løsningen på kommunenes utfordringer. De viser i stor grad til konklusjonene utvalget gjorde som omhandlet negative sider ved små kommuner.

I de påfølgende kommuneproposisjonene gjøres det rede for hvordan status var i kommune-Norge, samt hvilke planer regjeringen hadde for kommunesektoren. De gangene kommunereformen nevnes i proposisjonene, redegjøres det for hvordan man ligger an i reformprosessen. Et interessant funn fra proposisjonene i perioden 2018 – 2020 er at Vabo-utvalget ikke blir nevnt. I proposisjonene gjøres det rede for kommunereformens status. Utvalget nevnes trolig ikke ettersom reformen allerede var vedtatt, og arbeidet med eventuelle sammenslåinger skulle gjennomføres innen 1. januar 2020.

Et annet interessant funn fra proposisjonene knyttes til departementets begrunnelse for opprettelsen av Vabo-utvalget. Ifølge KMD ble ekspertutvalget satt ned på bakgrunn av ønsket om en kunnskapsbasert reform. KMD hevdet at utvalgets forslag til kriterier var et godt utgangspunkt for kommunene i deres lokale prosesser (KMD, 2014, s. 9). Informantenes forståelse rundt opprettelsen av utvalget peker i retning av at dette var noe statsråden ba dem om å gjøre. Informant 2 (KMD) la stor vekt på at det vanligvis nedsettes en NOU i slike reformsaker, men at regjeringen ønsket å fatte alle nødvendige vedtak i løpet av den første stortingsperioden. Informanten hevdet at det da ikke var tid til en NOU, som ofte pågår i minimum et år. Hvorvidt dette stemmer med regjeringens hensikter, gir ikke denne studien svar på. Ifølge informant 1 (KMD) hadde departementet personer med grunnlag for å kunne gjøre arbeidet selv, men som en følge av begrenset kapasitet var det nødvendig å involvere andre aktører. Vedkommende forklarte at det var en kombinasjon av manglende kapasitet hos departementet og et ønske om å få en uavhengig belysning av problemstillingene rundt kommunestrukturen som førte til opprettelsen av Vabo-utvalget. Informantene bidro med informasjon som ikke kom frem i proposisjonene. Proposisjonene nevnte ikke at departementet vanligvis kunne utført oppgavene Vabo-utvalget ble satt til å gjøre. Det ble heller ikke nevnt at en NOU kunne være et alternativ.

I intervjuene kom det tydelig frem at embetsmennene så det som svært positivt å inkludere eksperter i politikken. Da informant 2 (KMD) ble spurt om det er nødvendig å involvere eksperter i politikken svarte vedkommende følgende: «*Et stort ja.*» Informanten så det som helt nødvendig for å skaffe ny kunnskap og bli flinkere. Det var også tydelig at embetsmennene så på ansatte i departementet som eksperter. Noe som går overens med oppgavens definisjon av

eksperter som ble diskutert i kapittel 4. Informant 1 (KMD) uttalte at eksperter involveres i politikken på to måter. Den ene måten er for å få supplert og utfylt den ekspertisen som departementet sitter på. I noen tilfeller har departementet begrenset faglig kunnskap på enkelte områder, og blir avhengig av å hente inn kunnskap utenifra. Den andre måten er for å skape økt legitimitet rundt saker, som gjerne gjøres ved å involvere uavhengige faglige aktører utenfor departementet. Informanten hevdet at dette kan øke tilliten til det faglige arbeidet. Som vist tidligere i oppgaven har uavhengig ekspertise en tendens til å skape økt legitimitet rundt politiske saker.

### 6.3.2. Regjeringens bruk av Vabo-utvalgets rapporter

I proposisjonene presenteres blant annet regjeringens vurderinger av Vabo-utvalgets rapporter. I proposisjonen fra 2017 kan vi lese at «*Et viktig utgangspunkt for reformarbeidet har vært ekspertutvalgets kriterier for en god kommunestruktur.*» (KMD, 2017, s. 12). Ifølge informantene fra departementet hadde regjeringen et betydelig fokus på Vabo-utvalgets rapporter. Dette kommer også frem i de tidligste proposisjonene. Ifølge informant 2 (KMD) jobbet departementet mye med utvalgets rapporter. Vedkommende kunne informere om at de brukte ekspertutvalget sine rapporter når de la frem saker for Stortinget. Han hevdet at ekspertutvalget sine rapporter var grunnlaget for forslagene som ble presentert for Stortinget. Ifølge denne informanten la regjeringen stor vekt på «*... virkelighetsbeskrivelsen og utfordringsbildet som ekspertutvalget pekte på.*». Også informant 1 (KMD) hevdet at utvalgets rapporter var en del av grunnlaget for det regjeringen etter hvert la frem for Stortinget. Samlet sett, gir dette grunn til å tro at Vabo-utvalget sine rapporter var flittig brukt av regjeringen i utformingen av reformen. I Kommuneproposisjonen fra 2014 ble det også lagt stor vekt på Innbyggerundersøkelsen fra 2013 (Utført av Direktoratet for forvaltning og IKT). I proposisjonen sammenlignes Innbyggerundersøkelsens resultater med ekspertutvalgets delrapport. Undersøkelsen viste at det er forhold i både små og store kommuner som innbyggerne er fornøyde eller misfornøyde med. I proposisjonen er det imidlertid lagt særlig vekt på at ekspertutvalget antar at innbyggernes tilfredshet med tjenestetilbudet ikke henger sammen med kommunestørrelse, men at det er andre forhold, som innbyggernes alder og utdanningsnivå, i tillegg til kommunenes inntekter, som er avgjørende.

Proposisjonene innehar et kapittel som redegjør for ekspertutvalgets delrapport fra mars 2014. Utvalgets ulike kriterier (se tabell 8) blir listet opp sammen med nærmere beskrivelse om kriteriene. I tillegg gjøres det rede for utvalgets anbefalinger for en hensiktsmessig kommunestruktur. I proposisjonen kommer departementet med vurderinger av ekspertutvalgets kriterier og anbefalinger. Her kan vi lese at departementet mener at ekspertutvalgets første rapport gir et «... *solid faglig grunnlag*» for det videre arbeidet med kommunereformen (KMD, 2014, s. 43). Videre leser vi at departementet vil sørge for at det utvikles et faktagrunnlag for de lokale diskusjonene, og kriteriene vil være en del av dette. Begge embetsmennene nevnte ekspertutvalgets anbefalinger om at kommunene skulle ha minst 15 000 – 20 000 innbyggere. Ifølge informant 2 (KMD) var regjeringen rask med å uttale at et minstetall på antall innbyggere i en kommune ikke var aktuelt. Informant 1 (KMD) forklarte at regjeringen ikke vektla denne anbefalingen. Informantenes uttalelser peker i retning av at regjeringen gjorde egne vurderinger av ekspertutvalgets anbefaling om minstetall på innbyggere. Akkurat hvilke vurderinger regjeringen gjorde er ikke tydelig i proposisjonene. Det vi vet, er at regjeringen hevdet at mange av landets kommuner var for små til å kunne tilby gode tjenester for innbyggerne. Regjeringen var imidlertid forsiktig med å fastslå et minstetall.

Det er verdt å nevne at informant 2 (KMD) kom med et interessant resonnement rundt konsekvenser av ekspertenes involvering i politikken. Vedkommende nevnte at det kan være krevende for eksperter og politikere å selge ut kunnskap. Ifølge informanten har kunnskapsgrunnlaget blitt bedre, «... *men i disse «trumpianske tider» har det blitt vanskeligere å selge ut kunnskapen.*». Informanten hevder at det har blitt lettere å si at du ikke tror på det ekspertene sier, selv om det, objektivt sett, er sant. Dette diskuteres nærmere senere i oppgaven.

Generelt sett antyder denne gjennomgangen at regjeringen i stor grad brukte Vabo-utvalgets rapporter i sitt arbeid med kommunereformen. I en rekke tilfeller viser regjeringen til utvalgets anbefalinger når de begrunner sine argumenter. Dette stemmer overens med informantenes uttalelser som understreker at utvalgets rapporter ble mye brukt av regjeringen. Det kan virke som at regjeringen brukte ekspertene for å oppnå mer kunnskap på feltet. Samtidig får man inntrykk av at regjeringen brukte ekspertene for å legitimere reformen. Et eksempel på dette er

når proposisjonene trekker frem Vabo-utvalgets vurderinger som vektlegger større kommuners forutsetninger for bedre oppgaveløsning.

## 6.4. Stortingets arbeid med kommunereformen

Etter at regjeringen la frem sitt forslag om en ny kommunereform måtte Stortinget komme med sine vurderinger rundt forslaget. Masteroppgaven har valgt å fokusere på arbeidet som ble gjort av Stortinget sin kommunal- og forvaltningskomité i forbindelse med reformen. I dette kapitlet skal det gjøres rede for innholdet i komiteens innstillinger, samt komiteens vurderinger av Vabo-utvalgets rapporter. Informasjon som kom frem under intervjuene med stortingsrepresentantene presenteres underveis. Hensikten med å studere Stortinget sitt arbeid med kommunereformen var å kunne si noe om hvordan og hvorfor de brukte eksperter. Målet er å si noe om hvorvidt Stortinget fulgte Vabo-utvalgets råd, eller om de benyttet seg av andre eksperter.

### 6.4.1. Kommunal- og forvaltningskomiteens innstillinger

Komiteens innstillinger tok utgangspunkt i regjeringens proposisjoner om en kommunereform. I innstillingene ble det blant annet gjort rede for komiteens merknader og vurderinger av proposisjonene. Det kom tidlig frem at flertallet i komiteen, medlemmene fra Høyre (H), Fremskrittspartiet (Frp), Kristelig Folkeparti (Krf) og Venstre (V) var fornøyde med regjeringen sitt forslag om en kommunereform og var enige med regjeringen om målene for reformen. Innstillingene la ikke særlig vekt på eventuell uenighet som var mellom komitémedlemmene fra disse partiene. Det er ikke utenkelig at noen av disse medlemmene var uenig i deler av regjeringens forslag. Ifølge informant 3 (Frp) var ikke Krf støttende til reformen i hele prosessen. Dette kommer derimot ikke tydelig frem i innstillingene som hevdet at komiteens medlemmer fra Krf og V ønsket regjeringens forslag om en omfattende kommunereform velkommen (Innst. 300 S, 2013-2014, s. 38). Tatt i betraktning det informant fra Frp forklarte, eksisterte det antakelig uenighet som ikke ble dokumentert i innstillingene. Grunnen til dette kan være at partene kom til enighet etter hvert, slik at det ikke ble nødvendig å inkludere det i innstillingene. En annen grunn kan være at det var uenighet

blant Stortingsrepresentantene generelt, ikke bare blant komiteens medlemmer. Noe som gjerne ikke ville blitt dokumentert i komiteens innstillinger.

I innstillingene ble det lagt stor vekt på at flertallet mente at omfanget av interkommunale samarbeid var i største laget og at svaret på det gjerne kunne være færre og større kommuner. Det nevnes at interkommunalt samarbeid kan gi demokratiske utfordringer og at flere kommuner med fordel kunne slå seg sammen. Når det er sagt, kom det også frem at noen av komiteens medlemmer mente at interkommunale samarbeid var en del av løsningen for å utvikle gode kommunale tjenester til en lavest mulig kostnad. Disse medlemmene mente regjeringens forutsetning om at kommunene ikke skulle samarbeide med andre kommuner for å løse sine lovpålagte oppgaver, var en stor svakhet ved forutsetningene for gjennomføringen av en kommunestrukturereform. Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet (Ap), Senterpartiet (Sp) og Sosialistisk Venstreparti (SV) mente at regjeringen førte Norge i feil retning med den foreslåtte kommunereformen. Disse medlemmene støttet frivilling kommunesammenslåing, men kunne ikke se at regjeringens planer og prosess rundt kommunereformen var noe godt utgangspunkt for mer demokrati og bedre velferd (Innst. 300 S, 2013-2014, s. 13). Det er rimelig å hevde at deler av komiteens medlemmer var uenig i regjeringens reformopplegg. I innstillingene kom det frem en rekke punkter som medlemmene var uenig i. For eksempel mente medlemmene fra Ap at det var behov for forandringer i kommunestrukturen, men de støttet ikke regjeringens bruk av tvang, og kunne derfor ikke støtte regjeringens kommunereform slik den var lagt frem (Innst. 300 S, 2013-2014, s. 13). De var åpne for endringer, men ønsket andre løsninger enn tvangssammenslåinger av kommuner. Medlemmene fra Sp og SV støttet ikke regjeringens opplegg for kommunereform. De så behovet for en reform, men ikke en strukturereform (Innst. 300 S, 2013-2014, s. 13). Ifølge disse medlemmene var det ikke nødvendig å gjøre endringer i kommunestrukturen. I innstillingene kom det frem at medlemmene i komiteen fra H, Frp og V hadde registrert at det ble hevdet at regjeringen ville bruke tvang i kommunereformen. Disse medlemmene ville understreke at tvang ikke var en del av regjeringen sin melding til Stortinget, og heller ikke intensjonen. Ifølge medlemmene stemte det at i noen tilfeller kunne det bli aktuelt å avvike fra lokale vedtak. De mente derimot at det var feil å gi inntrykk av at dette var en reform basert på tvang (Innst. 300 S, 2013-2014, s. 41-42). Det er rimelig å hevde at regjeringen ønsket å vektlegge frivillige sammenslåinger, men at de i noen tilfeller så det som hensiktsmessig å gjennomføre sammenslåinger selv om det viker fra lokale ønsker. Noe opposisjonen var sterkt imot.



I innstillingene ble det ytret bekymringer rundt småkommuners stadig lavere befolkningstall. Det er tydelig at komiteen vektlegger sentraliseringstendensen som har foregått i samfunnet de siste tiårene. Mange velger å flytte til byer og tettsteder. Noe som fører til lavere befolkningstall i distriktet. Dette kan virke negativt på levestandarden i distriktskommuner som mister ressurser (arbeidstakere, økonomiske midler) til større kommuner. Dermed synker også kommunenes attraktivitet slik at få ønsker å flytte til disse kommunene. Komiteen så det derfor som viktig å styrke bosettingen i distriktet. Det burde legges til rette for flere arbeidsplasser, også for personer med høyere utdanning – som ofte bosetter seg i byene. De så det som viktig å skape robuste lokalsamfunn som bidrar til en bærekraftig nasjonal utvikling. Et av komiteens medlemmer (SV) mente at mangel på fagfolk ikke løses med storkommuner, men ved å utdanne mange nok og sikre gode lønns- og arbeidsforhold slik at flere vil jobbe i kommunene (Innst. 410 S, 2015-2016, s.33).

For å oppnå et levende lokaldemokrati, var komiteen positiv til maktspredning og begrensning av statlig detaljstyring. Dette kan gi mer makt og myndighet lokalt slik at innbyggerne får bestemme mer over utviklingen av sitt eget lokalsamfunn. Det oppfattes slik at komiteens medlemmer støttet regjeringens ønske om et sterkere lokaldemokrati. Det var imidlertid enkelte medlemmer (SV) som så seg uenig i regjeringens fremgangsmåte. Disse medlemmene hevdet at nye storkommuner ville svekke lokaldemokratiet. Medlemmene viste til Difis undersøkelse som sa at folk i mindre kommuner er mest fornøyde med tjenestene de får på de mest sentrale velferdsområdene (Innst. 300 S, 2013-2014, s. 41). Noe som har vært diskutert tidligere i oppgaven. For å oppnå mer tilfredshet med kommunale tjenester kan det virke u hensiktsmessig å skape større kommuner når undersøkelser viser at innbyggere i små kommuner er mest fornøyde. Som vist i kapittel 6.3. hadde derimot regjeringen flere grunner til å slå sammen kommuner.

#### 6.4.2. Komiteens bruk av Vabo-utvalgets rapporter

Informantene fra Stortingets kommunal- og forvaltningskomité var svært positive til at eksperter involveres i politikken. Ifølge informant 4 (Ap) er det vesentlig for demokratiet at det

finnes uavhengige stemmer som kan bidra med kunnskapsgrunnlag inn i politikken. Ap-politikeren hevdet at det er viktig å lytte til motforestillinger også når ekspertene sier ting man selv ikke liker. Dette gir mulighet til å stoppe opp og reflektere, og eventuelt gjennomføre politiske mål på andre måter enn man hadde sett for seg. I utgangspunktet er dette en sunn tankegang som i mange tilfeller burde gjennomføres. Hvorvidt politikere faktisk praktiserer dette, kan diskuteres. Det er rimelig å hevde at politikere kan være svært «fastlåste» i sin ideologi. Det finnes mange eksempler på hendelser hvor politikere ikke har viket fra sine meninger, til tross for eksperters alternative uttalelser. Dette diskuteres videre senere i oppgaven.

Informanten fra Frp var også positiv til å involvere eksperter i politikken. Vedkommende hevdet at det viktigste ved å involvere eksperter gjerne var at man får mer tyngde bak problembeskrivelsen, dersom man har faglig belegg for det som adresseres som en utfordring. Det gir også en annen tyngde og legitimitet å vise til ekspertise når man skal forklare hvorfor man må gjøre forandringer. Denne informanten (Frp) hadde ikke noe negativt å si om det å involvere eksperter i politikken ettersom de «... ikke har det siste ordet.» Politikeren mente at ekspertenes rolle var å bidra med kunnskap, men at det skulle være opp til de folkevalgte å ta avgjørelsene. Dette er i tråd med oppgavens syn på ekspertenes rolle i et demokrati. Informanten sin oppfatning var at det er viktig at alle beslutninger blir tatt på et så opplyst nivå som mulig. Vedkommende hevdet at det alltid er nødvendig å lytte til innspill og synspunkt, og ha demokratiske prosesser der folk får komme med sin mening. Det er et grunnleggende demokratisk prinsipp at man har en åpen debatt både med eksperter, men og med folket før man fatter beslutninger. Beslutningene blir bedre av å få motforestillinger og faglig belegg. Noe som er særdeles viktig ut ifra deliberative demokratiprinsipper, som vil diskuteres senere i oppgaven. Informant 4 (Ap) kunne derimot forklare at i den offentlige debatten er verken taletid eller representasjon rettferdig sosialt fordelt. I den offentlige debatten kan man kanskje oppleve at ekspertene, med sin taleførhet og akademiske bakgrunn, kan få en rolle på bekostning av den folkevalgte stemme. Dette tyder på at informanten (Ap) har opplevd situasjoner hvor eksperter gjerne tar/får mer plass i den offentlige debatten enn de burde ha. En mulig konsekvens av dette er at ekspertenes vurderinger går på bekostning av politikernes budskap. Dette behøver ikke å være negativt. Videre diskusjon rundt dette kommer i kapittel 7.

Informasjon fra Stortinget peker i retning av at det var uenighet knyttet til hvorvidt man skulle gjennomføre reformen med bakgrunn i Vabo-utvalgets anbefalinger. Ifølge informant 3 (Frp) var en viktig del av dokumentene som kom fra regjeringen bygget på ekspertutvalget sine rapporter. Informanten hevdet at ekspertrapportene var en del av grunnen til at Krf og V støttet reformen. Vedkommende ville ikke gi all æren til ekspertrapportene, men mente at de hadde vært viktig for forståelsen av at noe måtte gjøres. Krf og V sin støtte ga regjeringen et flertall for reformen. Ifølge komiteens innstillinger mente flertallet i komiteen, medlemmene fra H, Frp, Krf og V at det var positivt at regjeringen, så langt i arbeidet med kommunereformen, hadde innhentet uavhengige faglige råd i prosessen, og imøtekom at det skulle skje videre, bl.a. gjennom bruk av ekspertutvalg. Informant 3 (Frp) kunne forklare at komiteen ikke hadde direkte dialog med Vabo-utvalget og at det var et tydelig skille mellom at dette var regjeringen sitt utredningsarbeid og nedsettingens utvalgsarbeid, og ikke Stortinget. Dette kan være en av grunnene til at opposisjonen ikke var like støttende til utvalgets rapporter. Informanten (Frp) hevdet at mottagelsen av rådene var ganske forutsigbare. Vedkommende mente at man aldri får en ekspertrapport til å snu om på synet sitt. *«Så du får aldri en ekspertrapport til å få Sp til å mene at kommunesammenslåing er en god idé, og du får aldri en ekspertrapport til å få oss til å synes det er naturlig å gå tilbake til 1960-modellen å organisere Norge på.»* Med dette mente gjerne Frp-politikeren at ekspertenes bidrag ikke alltid påvirker politikernes meninger. Det kan virke som vedkommende mente at politikere ikke viker fra sitt syn, selv om ekspertrapporter tilsier at de gjerne burde gjøre det. Informanten (Frp) hevdet at dette gjaldt for andre partier, men også hans eget parti. Som nevnt tidligere, snakket også Ap-politikeren om dette temaet, som vil bli diskutert videre i kapittel 7.

Under intervjuet med Arbeiderpartipolitikeren kom det frem at kommunal- og forvaltningskomiteen ikke behandlet rapportene fra Vabo-utvalget, men at de kom via forslag fra regjeringen. Ifølge informanten ble Vabo-utvalget oppnevnt fordi regjeringen ønsket å få en slags oppskrift eller rammeverk for hvordan sammenslåingene skulle gjennomføres. De leverte et grunnlagsmateriale med anbefalinger om tallstørrelser som var et viktig grunnlag for videre arbeid. Denne informanten forklarte i tillegg at mye av det Vabo-utvalget la frem ble avvist i Stortinget. Grunnen til dette var blant annet utvalgets anbefalinger knyttet til minstetallet på antall innbyggere i en kommune. Deler av Stortinget tok avstand fra denne måten å tenke på. Informasjon fra intervjuene tyder på at opposisjonen var kritisk til bruken av utvalgets

rapporter. Dette understrekes med informant 4 (Ap) sin mening om at dersom regjeringen hadde hatt et oppriktig ønske om at det skulle gjennomføres en kommunereform, burde ting blitt gjort annerledes. Ønsker man en kommunereform som favner bredt og danner forlik mellom regjeringspartier og opposisjonen, kunne man for eksempel satt ned en NOU. Ap-politikeren hevdet at dette kunne skape mer faglig tyngde og tillit til reformen. Dette ville også gitt muligheten til å fokusere på dilemmaer ved kommunesammenslåing, som tidligere ikke var studert. Denne informantens analyse av ekspertene som var involvert i løpet av kommunereformen, var at de hadde et veldig ensidig tjenesteperspektiv, og et særlig stort fokus på «... tall og alt som kan måles og veies.». Denne påstanden viser at det var tydelig misnøye til Vabo-utvalgets rapporter blant opposisjonen på Stortinget. Store deler av misnøyen kan tilsynelatende knyttes til utvalgets fokus på tallfesting av et minsteantall (15 000 – 20 000) innbyggere i en kommune.

Noen av komiteens medlemmer hadde ytterligere kommentarer på Vabo-utvalgets rapporter. I innstillingene kom det frem at komiteens medlemmer fra Sp og SV mente at anbefalingene fra regjeringens ekspertutvalg ble svært mangelfulle og fikk redusert verdi fordi utvalget ikke var bedt om å drøfte fylkeskommunenes rolle i sammenheng med framtidig oppgaveportefølje for primærkommunene. Dessuten kom det frem at medlemmene fra Ap, Sp og SV hevdet at ekspertutvalget var smalt sammensatt, bl.a. uten representanter fra kommunene (dette tas opp senere i oppgaven). Det ble også nevnt at utvalgets rapporter ikke ble sendt på høring. Disse medlemmene mente det var uheldig at gjennomføringen av en så omfattende reform, med store konsekvenser for mennesker og lokalsamfunn i hele landet, ble forberedt og gjennomført på et så «... svakt faglig grunnlag.» (Innst. 386 S, 2016-2017, s. 25). Ifølge informant 4 (Ap) hadde derimot ikke kommunalkomiteen særlig stort fokus på å innhente informasjon fra andre eksperter. Vedkommende hevdet at høringene var mer forbeholdt interesseorganisasjoner og KS, og aktørene på feltet. Dette tyder på at informanten opplevde at komiteen ikke var særlig opptatt av å involvere andre eksperter i reformprosessen, selv om enkelte partier ikke var tilfredse med Vabo-utvalgets rapporter.

Generelt sett, tyder gjennomgangen av Kommunal- og forvaltningskomiteen sine innstillinger på at komiteens medlemmer hadde en tendens til å ikke vise til Vabo-utvalgets rapporter i sitt

arbeid med kommunereformen. I tillegg tyder gjennomgangen på at medlemmene ikke benyttet seg av andre eksperter for å begrunne sine argumenter. Når det er sagt, var det konkrete tilfeller hvor medlemmer av komiteen har vist til Vabo-utvalgets rapporter når de argumenterer. Et eksempel på dette er at komiteens medlemmer fra Krf og V viste i en av innstillingene til ekspertutvalgets rapporter når de pekte på utfordringer med byområder som favner om flere kommuner, der innbyggere og næringsliv lever sine daglige liv og opererer på tvers av kommunegrenser. Disse medlemmene viste til at utvalget pekte på behovet for en kommunestruktur hvor kommunene kan ivareta helhetlige areal- og transportløsninger, og at det kan være hensiktsmessig med kommunesammenslåinger eller grensejusteringer. Videre argumenterer medlemmene for å sette ned et utvalg som ser på mulige endringer av u hensiktsmessige kommunegrenser rundt byene/byområder (Innst. 422 S, 2016-2017, s. 34). Dette viser at noen av komiteens medlemmer benyttet seg av Vabo-utvalgets rapporter i arbeidet med reformen, samt at de var positive til å opprette enda et utvalg som skulle ta for seg behovet for grensejusteringer.

## 6.5. Oppsummering

I dette kapittelet har funn fra studiens dokumentanalyse og intervjuer blitt presentert. Funnene har blitt lagt frem med utgangspunkt i de ulike aktørenes arbeid med kommunereformen. Masteroppgaven har blant annet studert Vabo-utvalgets to rapporter. Analysen av rapportene fokuserte på hvilke kriterier og anbefalinger utvalget la frem. Dette var for å kartlegge hvilke råd ekspertene presenterte for politikerne i forbindelse med kommunereformen. Analysen la også vekt på hvordan utvalget begrunnet sine råd. Utvalget la frem et sett av kriterier (tabell 8) knyttet til hver av de fire rollene som kommunene forutsettes å ivareta: rollen som tjenesteyter, myndighetsutøver, samfunnsutvikler og demokratisk arena. Ti av kriteriene var rettet mot kommunene, to av kriteriene var rettet mot staten. På bakgrunn av denne gjennomgangen ga Vabo-utvalget tre anbefalinger for en god kommunestruktur. Kommunene burde ha minst 15 000 – 20 000 innbyggere for å sikre en god oppgaveløsning. Kommunestrukturen burde i større grad nærme seg funksjonelle samfunnsutviklingsområder. Staten burde redusere detaljstyringen og ordninger for politisk deltakelse burde videreutvikles for å sikre gode og slagkraftige demokratiske arenaer.

Masteroppgaven har i tillegg valgt å studere et utvalg proposisjoner som Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) utarbeidet i forbindelse med kommunereformen. I tillegg har informanter fra KMD blitt intervjuet. Analysen av kommuneproposisjonene viste blant annet hvilke argumenter regjeringen brukte da de la frem reformforslaget. I tillegg viste analysen i flere tilfeller at regjeringen refererte til ekspertutvalgets anbefalinger for å begrunne sine argumenter. Informantene fra KMD hevdet at utvalgets rapporter ble hyppig brukt som veileder for reformarbeidet. Et konkret eksempel hvor regjeringen viste til utvalgets anbefalinger var da de la frem kommunesammenslåinger som et virkemiddel for å nå reformens mål. Sammenslåingene var et sentralt tema i reformprosessen, og grunnen til at mange var uenig i reformforslaget. I proposisjonene viste regjeringen til at Vabo-utvalget hevdet at mange av landets kommuner var for små til å kunne løse de tildelte oppgavene på en tilstrekkelig måte. Ifølge proposisjonene mente utvalget at løsningen var å slå sammen kommuner som ikke var i stand til å løse disse oppgavene selv. Dette er et av eksemplene på regjeringens bruk av ekspertutvalgets rapporter. Dokumentanalysen viste også at regjeringen bare refererte til Vabo-utvalgets rapporter i de proposisjonene som omhandlet utformingen av reformen. I de nyeste proposisjonene (2018-2020) ble ikke utvalgets rapporter vektlagt. Da disse proposisjonene ble utarbeidet var reformen allerede vedtatt.

Studiens informanter fra KMD forklarte at departementet brukte ekspertutvalget sine rapporter i forbindelse med fremleggelsen av proposisjonene for Stortinget. Ifølge informantene var Vabo-utvalgets rapporter grunnlaget for proposisjonene departementet skrev til Stortinget. Det ble blant annet lagt stor vekt på virkelighetsbeskrivelsen og utfordringsbildet som utvalget pekte på. Begge embetsmennene nevnte at det var punkter i ekspertutvalgets rapporter som regjeringen ikke støttet. Informantene hevdet at regjeringen ikke støttet utvalgets anbefalinger om en minstestørrelse på 15 000 – 20 000 innbyggere i en kommune.

Stortingets arbeid med kommunereformen har også blitt studert. Med utgangspunkt i regjeringens proposisjoner og Vabo-utvalgets rapporter var det ønskelig å finne ut hvordan Stortinget brukte eksperter i reformarbeidet. Kommunal- og forvaltningskomiteens innstillinger har blitt studert. I tillegg har to medlemmer av komiteen blitt intervjuet. I innstillingene ble komiteens vurderinger av regjeringens kommunereform presentert. Det var tydelig at flertallet

i komiteen, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre var fornøyde med regjeringen sitt forslag om en kommunereform. Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, SV og Sp var mer kritiske til reformen. I innstillingene kom det frem at det komiteens medlemmer generelt sett var positive til at regjeringen hadde involvert eksperter i reformarbeidet. Komiteens medlemmer som støttet reformen, viste i flere tilfeller til Vabo-utvalgets anbefalinger. Medlemmene som var kritiske til reformen, hadde en tendens til å også være kritiske til Vabo-utvalgets rapporter. Ifølge informantene fra komiteen var ekspertutvalgets anbefalinger en sentral del av reformarbeidet. En av informantene hevdet at store deler av regjeringens proposisjoner bygget på utvalgets rapporter. I innstillingene ble det observert en påfallende sammenheng mellom partitilhørighet og bruk av Vabo-utvalgets anbefalinger. Dette kom også frem under intervjuene. Informanten fra Frp uttrykte mer positivitet rundt Vabo-utvalget, enn informanten fra Ap. Felles for informantene var at de hevdet at komiteen ikke behandlet selve rapportene fra utvalget. I tillegg ble det hevdet at komiteen ikke var særlig opptatt av å involvere andre eksperter i arbeidet med kommunereformen. Dette vil diskuteres videre i neste kapittel.

## 7.0. Drøfting av funn

### 7.1. Introduksjon

I dette kapittelet skal studiens funn sees i sammenheng med oppgavens teoridel. Dette gjøres i et forsøk på å belyse oppgavens forskningsspørsmål og problemstilling. Med utgangspunkt i forskningsspørsmålene blir studiens funn analysert. Her blir det lagt vekt på regjeringen og Stortinget sin bruk av eksperter i forbindelse med kommunereformen. I tillegg gjøres det vurderinger rundt ekspertenes påvirkning på demokratiet. Avslutningsvis gjøres det rede for hva studien har bidratt med og hvordan opplegget har fungert. Til slutt presenteres forslag til videre forskning på temaet.

### 7.2. Forskningsspørsmål

Dette prosjektet har hatt som formål å besvare forskningsspørsmålene som ble presentert tidligere i oppgaven. Spørsmålene retter seg mot hvorfor regjeringen valgte å opprette et ekspertutvalg, samt hvordan regjeringen og Stortinget vektla utvalgets anbefalinger. I tillegg stilles det spørsmål rundt eventuelle forskjeller og likheter i hvordan disse aktørene vektla anbefalingene. Det siste spørsmålet retter seg mot hvordan demokratiet ble påvirket av ekspertenes involvering i arbeidet med kommunereformen.

#### 7.2.1. Regjeringens bruk av eksperter i arbeidet med kommunereformen

Ser vi tilbake på Christensen og Holst sin definisjon av eksperter, er det trygt å hevde at Vabo-utvalget var satt sammen av eksperter. Ut ifra regjeringens hensikter om å danne et ekspertutvalg som kan presentere råd vedrørende kommunereformen, var Vabo-utvalget godt sammensatt og velegnet. Ifølge dokumenter som er analysert kommer det tydelig frem at regjeringen ønsket å gjennomføre en reform basert på faktakunnskap. Som nevnt oppgavens kapittel 4, bidrar ekspertisen til kunnskapsrik debatt blant befolkningen og politikerne. Ved å videreformidle ekspertenes råd kunne den generelle debatten rundt reformen bære preg av kunnskap om faktiske forhold. Det kan diskuteres hvorvidt andre/flere eksperter burde vært



inkludert i utvalget. Som vist i kapittel 6.2.1. sees Vabo-utvalgets medlemmer på som eksperter på kommune-Norge. Det finnes derimot flere eksperter på dette feltet, som ikke var en del av utvalget. Andre eksperter kunne antakelig ha bidratt med alternative opplysninger. I tillegg kunne regjeringen ha inkludert ordførere i utvalget. Noe som gjerne ville gitt mer kunnskap om lokalpolitiske forhold. Regjeringens svar på dette, var å oppnevne en referansegruppe som skulle gi innspill og vurdere ekspertutvalgets kriterier og anbefalinger. Referansegruppen besto blant annet av ordførere fra alle partier, med en god representasjon fra alle deler av landet. Masteroppgaven vurderer Vabo-utvalget og referansegruppen til å være gunstige for sin hensikt, som var å presentere ekspertise og råd om hensiktsmessig kommunestruktur.

Ifølge informantene fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet ønsket regjeringen å basere kommunereformen på et faglig grunnlag. I tillegg så de det som nødvendig å kartlegge behovene for en reform. Informantene hevdet at dette var oppgaver de ansatte i departementet vanligvis kunne gjennomføre. I perioden hvor kommunereformen ble utarbeidet hadde ikke departementet kapasitet til å gjennomføre oppgavene selv. Det ble derfor nødvendig å hente inn kunnskap fra andre aktører. Informantene forklarte at et alternativ hadde vært å gjennomføre en offentlig utredning (NOU), men at dette ikke var aktuelt ettersom regjeringen ønsket å få vedtatt reformen i den første stortingsperioden. Ifølge informantene ville arbeidet med en NOU ta såpass lang tid at regjeringen kanskje ikke ville få vedtatt reformen i den aktuelle perioden. Når det er sagt, ville gjerne en NOU gi et bedre faglig grunnlag for kommunereformen. Slike utredninger er ofte et samarbeid mellom departementer, fagmiljøer, forskningsråd og vitenskapelige institusjoner, som sammen bidrar med innspill og ideer (Østerud et al., 2003, s. 11-12). Det er her verdt å nevne at også en av informantene (Ap) fra Stortinget mente at regjeringen burde ha gjennomført en NOU. Vedkommende antydte at et slikt tyngre arbeid muligens hadde fått bedre støtte blant opposisjonen på Stortinget.

Det er rimelig å hevde at regjeringen brukte ekspertutvalgets rapporter for å legitimere kommunereformen. Funn fra kommuneproposisjonene viser at regjeringen i stor grad vektla utvalgets råd og anbefalinger. Uttalelser fra informantene gir grunn til å tro at regjeringen brukte ekspertene for å oppnå mer kunnskap om hvordan og hvorfor reformen burde gjennomføres. Som nevnt tidligere oppnår eksperter en posisjon hvor de har mulighet til å påvirke de folkevalgte. Denne studien gir derimot ingen grunn til å tro at ekspertene i Vabo-utvalget hadde

en posisjon som gikk på bekostning av regjeringen. Studiens analyser viser at ekspertene hadde mandat til å presentere råd og anbefalinger om hensiktsmessig kommunestruktur. Rådene og anbefalingene ble presentert gjennom to rapporter fra utvalget. Det var opp til regjeringen å vurdere rapportene og legge frem forslag for Stortinget, som videre måtte ta stilling til reformen. Ifølge Holst og Molander hender det at politikerne henter inn eksperter som de vet vil presentere kunnskap som gagnar deres egne saker. Denne studien gir ikke konkrete svar på hvorvidt dette var tilfelle i forbindelse med kommunereformen. Det vi vet, er at ikke-politiske aktører i Kommunal- og moderniseringsdepartementet var med på å velge ut medlemmene for utvalget. Departementet har kjennskap til personer med spesialkunnskap på feltet. Ifølge informantene ble dette vektlagt i utvelgelsesprosessen.

#### 7.2.2. Stortingets bruk av eksperter i arbeidet med kommunereformen

Resultater fra studiens dokumentanalyse peker i retning av at kommunal- og forvaltningskomiteens medlemmer vektla Vabo-utvalgets rapporter på noe varierende måte. Det viste seg at medlemmer fra regjeringspartiene, samt deres støtte-partier var tilbøyelige til å støtte seg på Vabo-utvalgets rapporter i deres argumentasjon for gjennomførelsen av kommunereformen. I komiteens innstillinger ble det flere ganger observert at disse medlemmene brukte utvalgets råd og anbefalinger når de skulle begrunne sine argument. Noe som er i tråd med Tellmanns påstander om legitimering. Komiteens flertall støttet regjeringens tiltak om å engasjere eksperter. Studiens informant fra Fremskrittspartiet hevdet at ekspertutvalgets anbefalinger ble vektlagt i komiteens arbeid med reformen. Informanten hevdet at utvalgets rapporter var svært avgjørende for å oppnå flertall på Stortinget for gjennomføringen av kommunereformen. Informanten forklarte at siden det på den tiden var en mindretallsregjering, var de helt avhengig av støtte fra andre partier. Vedkommende hevdet at denne støtten var enklere å oppnå ettersom reformen var basert på ekspertkunnskap. Vedkommende mente at ekspertene bidro til å belyse hvorfor reformen burde gjennomføres. Dette tilsier at informanten fra Frp så på ekspertutvalgets bidrag som nyttig og informativt.

Informanten fra Frp forklarte at mottakelsen av ekspertenes råd var noe varierende blant komiteens medlemmer. Dette stemmer overens med analysen av komiteens innstillinger hvor det ble observert at noen av komiteens medlemmer støttet seg til utvalgets anbefalinger. På den

andre siden hadde medlemmer fra opposisjonspartiene en klar tendens til å ikke støtte Vabo-utvalgets rapporter. Opposisjonens skepsis til regjeringens inkludering av ekspertutvalget er noe som går igjen i flere av Stortingets innstillingene. Funn fra dokumentanalysen viser at komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti hevdet at Vabo-utvalget var smalt sammensatt, blant annet uten representanter fra kommunene. Hvorvidt dette stemmer, kan diskuteres. Vabo-utvalget var sammensatt av professorer, en forsker og en direktør, som alle hadde solid samfunnsvitenskapelig bakgrunn. I tillegg var det to kommunedirektører i utvalget som representerte kommunene. Kommunene ble også representert gjennom referansegruppen, bestående av blant andre, en rekke ordførere.

Studiens informant fra Arbeiderpartiet var mindre positiv til Vabo-utvalgets arbeid. Ifølge informanten var det positivt at regjeringen ønsket å involvere eksperter i reformarbeidet, men vedkommende var ikke fornøyd med utvalgets fokusområder. Denne informanten hevdet at Vabo-utvalget var mer opptatt av anbefalinger om tallstørrelser enn hvordan reformen faktisk ville påvirke kommune-Norge. Som vist i kapittel 4.3.2. hender det at politikere velger å ikke slutte seg til ekspertenes rapporter. Ekspertenes råd kan bli bortprioritert fordi politikerne ikke fant det som relevant eller viktig. I komiteens innstillinger til Stortinget ble det observert at medlemmene fra opposisjonspartiene ikke støttet seg på Vabo-utvalgets rapporter. I flere tilfeller kom medlemmene med direkte kritikk av utvalgets anbefalinger. Dette tyder på at disse medlemmene ikke så på utvalgets arbeid som et godt grunnlag for reformen. Noen av medlemmene antydte at regjeringens grunner for å gjennomføre reformen ikke var særlig gode. Disse medlemmene støttet ikke regjeringens reformforslag, selv om ekspertutvalget sto bak flere av reformens tiltak. Det er rimelig å anta at opposisjonens motstand ovenfor ekspertutvalgets anbefalinger kan ha vært av ideologisk opphav. Det vil si at politikerne ikke støttet utvalget fordi anbefalingene gjerne gikk imot partienes ideologi. I tillegg kan det hende at opposisjonspartiene ikke støttet Vabo-utvalgets anbefalinger fordi utvalget var opprettet av regjeringen. Ifølge Christensen og Holst forekommer dette når fagmyndighetene anbefaler noe, men politikerne velger noe annet.

Studiens resultater peker i retning av at Stortingets kommunal- og forvaltningskomité i liten grad brukte eksperter for å begrunne sitt arbeid med reformen. Det er ikke mange tilfeller i

komiteens innstillinger hvor det vises til faglige kilder. I noen få tilfeller refereres det til Vabo-utvalgets rapporter, men andre eksperter blir ikke nevnt. I de tilfellene hvor komitémedlemmene refererer til utvalgets rapporter er dette uttalelser av politikere fra regjeringspartiene. Ifølge informantene var ikke komiteen særlig opptatt av å bruke «egne» eksperter i reformarbeidet. Underveis i prosessen ble det holdt høringer på Stortinget, men ifølge informant 4 (Ap) var høringene forbeholdt interesseorganisasjoner. Det er verdt å nevne at dette er en måte eksperter kan involveres i politikken. Komiteen kunne brukt denne metoden for å innhente informasjon fra andre eksperter enn Vabo-utvalget. Masteroppgaven har derimot valgt å ikke fokusere på de konkrete høringene som ble holdt på Stortinget i forbindelse med kommunereformen. Grunnen til dette er at studiens forskningsspørsmål forventes å bli besvart med utvalgt data. Masteroppgavens begrensede tidsperspektiv tilsier at det er nødvendig å gjøre vesentlige avgrensninger for å få gjennomført prosjektet. For videre studier kan det være interessant å se nærmere på Stortingets høringer.

### 7.2.3. Forskjeller og likheter mellom regjeringen og Stortinget sin bruk av eksperter

Ved å studere dokumenter som ble utarbeidet av regjeringen og Stortinget i forbindelse med kommunereformen skal det være mulig å si noe om hvordan eksperter ble involvert i reformarbeidet. Ved å sammenligne dokumentene kan man også si noe om forskjeller og likheter mellom deres bruk av eksperter.

Funn i denne studien tyder på at regjeringen involverte eksperter i arbeidet med kommunereformen for å gi reformen faglig tyngde og legitimitet. I regjeringens proposisjoner kommer det tydelig frem at ekspertutvalget ble opprettet for å gi råd og anbefalinger til hvordan reformen burde gjennomføres. Informantene fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet hevdet at utvalget ble opprettet blant annet fordi departementet ikke hadde kapasitet til å løse denne oppgaven selv, men og for å gi reformen kunnskap fra utenforstående aktører. Ifølge informantene bidrar dette til økt faglig kunnskap, samt en mer opplyst debatt.

Dokumentene som ble utarbeidet av Stortingets kommunal- og forvaltningskomité i forbindelse med kommunereformen tyder på at deler av komiteens medlemmer støttet seg til Vabo-utvalgets anbefalinger. Det ble observert en merkbar sammenheng mellom parti-tilhørighet og støtte til Vabo-utvalget. Komitémedlemmer fra regjeringspartiene og deres støttepartier (H, Frp, Krf og V) var tilsynelatende positive til ekspertutvalget. Disse medlemmene brukte i stor grad utvalgets anbefalinger for å begrunne sine argumenter. Komitémedlemmer fra opposisjonspartiene (Ap, SV og Sp) var mer kritiske til Vabo-utvalget. I komiteens innstillinger ble det ved flere anledninger observert at særlig medlemmene fra SV og Sp var negative til utvalgets anbefalinger. Felles for komitémedlemmene fra opposisjonspartiene var at de ikke viste til eksperter når de argumenterte i innstillingene. Ifølge informanten fra Ap var komiteen generelt sett ikke opptatt av å innhente kunnskap fra eksperter i forbindelse med kommunereformen. Informanten hevdet at politikere ofte er opptatt av å skaffe mer kunnskap om tema de arbeider med, men at det ikke alltid skjer. Dokumentene som ble studert viser ikke tegn til at komiteen innhentet kunnskap fra andre eksperter i forbindelse med kommunereformen.

Denne studien antyder at det var en forskjell i regjeringen og Stortinget sin bruk av eksperter i arbeidet med kommunereformen. I dokumentene som ble studert var det åpenlyst at regjeringen involverte eksperter. Stortingsdokumentene bar derimot preg av at kommunal- og forvaltningskomité ikke involverte eksperter. Dette var synlig i alle tilfeller hvor komitémedlemmene argumenterte for/mot reformen uten å vise til ekspertkompetanse. Det viste seg derimot at komitémedlemmene fra enkelte partier brukte Vabo-utvalgets anbefalinger for å begrunne sine argumenter. Medlemmer fra H, Frp, V og Krf hadde en større tendens til å vise til utvalgets anbefalinger. Disse observasjonene stemmer overens med informantens uttalelser. Informantene fra departementet hevdet at regjeringen involverte eksperter i reformarbeidet. Informantene fra Stortinget hevdet at komiteen ikke involverte egne eksperter i reformarbeidet, men at noen av komiteens medlemmer brukte Vabo-utvalgets anbefalinger i arbeidet.

#### 7.2.4. Ekspertenes påvirkning på demokratiet

Masteroppgaven hevder at eksperter ble involvert av folkevalgte aktører i forbindelse med kommunereformen. Studiens resultater tilsier at ekspertene ble hentet inn for å gi politikerne

kunnskap om hvordan reformen burde gjennomføres. For å kunne si noe om hvordan demokratiet ble påvirket av ekspertenes involvering i arbeidet med kommunereformen, er det hensiktsmessig å gå tilbake til de ulike formene for demokrati som ble gjort rede for i kapittel 4. Dette gjøres for å finne ut hvilke former for demokrati som er mest aktuell å fokusere på når det er snakk om eksperters involvering i politikken. Selv om forekomsten av eksperters involvering i politikken er til stede i både deltakende og representative demokratiformer, har oppgaven konkludert med at det er den deliberative formen for demokrati som er mest hensiktsmessig å fokusere på. Som nevnt tidligere retter det deliberative demokratiet seg mot debatt og diskusjon rundt beslutningstakingen. Ønsket om å finne de beste løsninger for samfunnet krever i mange tilfeller eksperters innspill. Funn i denne studien tyder på at Solberg-regjeringen opprettet ekspertutvalget for å oppnå bedre kunnskap om hvordan kommunereformen burde gjennomføres. Ut ifra deliberative prinsipper berikes debatten rundt politiske saker når den er faglig begrunnet. I tillegg sees ofte avgjørelsene på som mer legitime når de er faglig forankret. Med dette som utgangspunkt er det rimelig å hevde at det ikke var negativt for demokratiet at ekspertene ble involvert i reformarbeidet. I kapitlene under diskuteres hvorvidt ekspertenes stemmer gikk på bekostning av de folkevalgte. I tillegg drøftes problemer knyttet til ekspertenes legitimitet.

#### 7.2.4.1. Ekspertenes rådgivende posisjon

På bakgrunn av denne studiens analyser er det rimelig å hevde at eksperter ble involvert i arbeidet med kommunereformen for å bidra med kunnskap. Deliberative prinsipper ser på det som positivt at kunnskapsgrunnlaget er formidlet når ulike aktører skal diskutere. Regjeringen og Stortinget hadde tilgang til Vabo-utvalgets rapporter når de skulle utarbeide reformen. Dette gjorde at debatten rundt kommunereformen kunne baseres på ekspertenes anbefalinger, som var konkretisert for akkurat denne reformen. Det eksisterte naturligvis rapporter om lignende reformer, men mye tyder på at det ikke var andre ekspertutvalg som ble opprettet for å arbeide med Solberg-regjeringens kommunereform. Funn i denne studien tyder også på at Stortinget ikke var særlig opptatt av å involvere andre eksperter i reformprosessen. Dette kom frem under analysen av dokumentene, samt intervjuer av Stortingspolitikere. Det må tas forbehold om at andre data kunne gi andre resultater. Masteroppgaven vil derfor ikke konkludere med at Stortinget ikke involverte eksperter på egenhånd i forbindelse med kommunereformen. Det er tenkelig at eksperter ble involvert, men at de typer data som oppgaven fokuserer på ikke inneholder informasjon om dette. Oppgaven ser på de utvalgte data som hensiktsmessig å

studere fordi de inneholder informasjon om hvordan politikerne argumenterte for/mot reformen. Det er ikke urimelig å anta at dersom Stortingspolitikkerne hadde involvert eksperter, ville dette blitt fremhevet i innstillingene og intervjuene.

Ut ifra studiens resultater er det ingenting som tyder på at ekspertene hadde særlig makt til å påvirke beslutningene som ble tatt i reformarbeidet. Deliberative demokratiprinsipper fremhever viktigheten av kunnskap i politikken, men dette må ikke gå på bekostning av de folkevalgtes stemmer. Med sin taleførhet og akademiske bakgrunn hender det at ekspertene får mer plass i den politiske debatten enn de gjerne burde hatt. Det sies at «kunnskap er makt». Ekspertene har kunnskap til å forme forståelsen av et samfunnsproblem. Som nevnt tidligere har ikke alltid politikerne denne kunnskapen, og blir avhengige av at eksperter uttaler seg. Ekspertene i Vabo-utvalget kan sies å ha hatt en gunstig posisjon til å formidle sin kunnskap til myndighetene. På denne måten kunne de ha servert informasjon som gagnet dem selv. Slik misbruk kan imidlertid ikke påvises i denne studien. Man forstår det slik at utvalgets referansegruppe var med på å vurdere og validere anbefalingene som kom frem underveis. Noe som gir utvalgets rapporter legitimitet og troverdighet. Til tross for dette, var det flere av opposisjonspolitikkerne i kommunal- og forvaltningskomiteen som ikke støttet seg til Vabo-utvalgets rapporter. Dette kom frem i analysen av Stortingsinnstillingene og intervjuene av politikerne. Bakgrunnen for politikernes misnøye var delvis relatert til ideologiske forestillinger som gikk imot utvalgets anbefalinger. Som for eksempel utvalgets anbefalinger om et minstetall (15 000-20 000) for innbyggere i en kommune. Dette gikk imot flere av partienes syn på at små kommuner fungerer. I tillegg var det tendenser til misnøye knyttet til utvalgets korte arbeidsperiode. Deres argumenter mot Vabo-utvalgets anbefalinger omhandlet ikke generell misnøye mot involvering av eksperter. Ifølge informantene i studien er det bred aksept for inkludering av ekspertkunnskap i politikken. De hevder at økt kunnskapsgrunnlag fører til bedre debatt. Dette stemmer overens med deliberative demokratiprinsipper.

#### 7.2.4.2. Ekspertisens legitimitet

Selv om masteroppgaven er en casestudie av eksperters involvering i norsk reformpolitikk, er det interessant å sammenligne med andre land og/eller situasjoner. Dette gjøres for å plassere

problemstillingen i et større perspektiv. Studien antyder at eksperterets involvering i kommunereformen ikke førte til demokratiske problemer. Dette betyr imidlertid ikke at demokratiets hegemoni er uberørt av tiden vi lever i. Problemer knyttet til for eksempel pandemi har vist oss viktigheten av eksperterets tilstedeværelse i politikken. Innledningsvis i oppgaven ble det hevdet at befolkningen ser ut til å akseptere eksperterets involvering ettersom deres kunnskap utgår fra forskning. Dette viste seg å ikke være helt korrekt. Eksperterets involvering i politikken er ikke uproblematisk. Under intervjuet med informant 2 (KMD) kom det frem at det kan være krevende for eksperter og politikere å selge ut kunnskap. Ifølge informanten har kunnskapsgrunnlaget blitt bedre, «... *men i disse «trumpianske tider» har det blitt vanskeligere å selge ut kunnskapen.*». Informanten hevder at det har blitt lettere å si at du ikke tror på det eksperterene sier, selv om det objektivt sett er sant. Denne studien har vist at politikere i noen tilfeller velger å ikke støtte seg til eksperterets råd. Et eksempel på dette er opposisjonens tydelige motstand mot noen av Vabo-utvalgets anbefalinger. Informantene fra Stortinget var klare på at man ikke alltid får ekspertrapporter til snu om på politikeres syn. Ifølge informantene handler dette gjerne mer om ideologiske oppfatninger, enn aktiv motstand ovenfor ekspertise. Som nevnt tidligere antyder studien at de norske politikere er positive til involveringen av eksperter i politikken. I dagens samfunn kan det imidlertid sies å være sosialt akseptabelt å ikke tro på ekspertkunnskap. Dette er ikke et stort problem i Norge, men som informant 2 (KMD) påstår i intervjuet, er dette tydelig i USA. Under Trumps opphold i Det hvite hus økte polariseringen i samfunnet i tråd med spredningen av falske nyheter. Polariseringen i samfunnet har sjeldent, om ikke aldri, vært så stor som den er i dag. Forskjellene mellom mennesker vokser – dermed vokser også følelsen av å bli urettferdig behandlet og tilsidesatt. Denne følelsen skaper usikkerhet og sinne. Som igjen gjør utsatte grupper mottakelige for retorikk som støtter opp under de følelsene og sinnet som de kjenner på. Dette kan være svært skadelig for samfunnet. Når befolkningen tillater seg selv å tvile på faktabasert kunnskap skapes usikkerhet. Når statsledere oppfordrer til å boikotte ekspertise oppstår farlige situasjoner. Ekspertisens legitimitet forsvinner, og usikkerhet og redsel fører til en utrygg befolkning som ikke vet hvem de skal stole på. Vi må kunne stole på at folkevalgte aktører tar beslutninger med fellesskapets beste i tankene. Oppgaven argumenterer for at kunnskap er viktig, men like viktig er det at kunnskapen blir forvaltet på riktig måte. Dersom politikere og statsledere er aktive motstandere av ekspertise overføres gjerne motstanden til resten av befolkningen. Da Trump forsøkte å bli gjenvalgt som president i 2020, tapte han. Dette skapte enorme reaksjoner blant hans tilhengere som, på en svært voldelig måte, valgte å storme kongressen da Biden skulle bli valgt som president. Mange hevder at dette var et angrep



på demokratiet. Som nevnt tidligere, er et av de demokratiske hovedprinsippene at man skal respektere valgresultater, da de er et produkt av folkets stemmegivning. Masteroppgaven anser USA som et skrekkeeksempel på hvor galt det kan gå dersom kunnskapsløse borgere får bestemme. Hvordan dette vil endre seg nå som Biden har blitt president, er vanskelig å si. Hans tidligere uttalelser tilsier at det vil bli et større fokus på å bringe kunnskap tilbake i politikken (Brill, 2021).

### 7.3. Hva bidrar studien med?

Masteroppgaven hadde som formål å bidra med kunnskap om hvordan og hvorfor eksperter involveres i politiske prosesser, samt hvorvidt dette har innvirkning på demokratiet. Vi vet fra kapittel 3 at det tidligere har vært forsket på hvordan eksperter brukes i politikken. I tillegg har det blitt forsket på hvordan demokratiet påvirkes av ekspertenes involvering. Det er derimot få tilfeller av forskning på hvordan eksperter ble brukt i arbeidet med Solberg-regjeringens kommunereform. Masteroppgaven skiller seg fra andre studier ved å belyse dette temaet. Den metodiske trianguleringen og bruken av ulike data har ført til at oppgaven kan bidra med ny kunnskap om hvordan regjeringen og Stortinget brukte eksperter i reformarbeidet. I tillegg har studien sagt noe om hvordan demokratiet ble påvirket av ekspertenes involvering. Resultatene kan sies å være gjeldene for caset som har blitt studert, men det er tenkelig at kunnskapen rundt dette caset kan ha gyldighet for lignende case. På denne måten kan studien bidra med å kaste lys over lignende politiske prosesser hvor eksperter involveres. Studiens resultater kan brukes som et utgangspunkt i andre forskningsprosjekter. Masteroppgavens kartlegging av ekspertenes involvering i kommunereformen kan være interessant å ta med seg i lignende studier.

### 7.4. Hvordan har opplegget fungert?

Masteroppgaven har hatt en kvalitativ tilnærming til metode. Kvalitative dokumentanalyser og intervjuer har blitt gjennomført. For å besvare oppgavens forskningsspørsmål ble det gjort nøye utvelgelses av aktuelle data. Dokumentanalysen foregikk på en oversiktlig måte. Det var relativt enkelt å finne interessante dokumenter på regjeringen og Stortinget sine nettsider. Innholdet i dokumentene var ukomplisert og lett å forstå. Det var derfor ikke særlig vanskelig å finne relevant informasjon. Analysen av dokumentene var svært tidkrevende ettersom det var et relativt høyt antall dokumenter (15) som skulle studeres nøye. Dokumentene var meget

innholdsrike og lange, som også førte til mye arbeid. Dessuten måtte bakgrunnen til medlemmene i Vabo-utvalget også studeres. Informasjon om medlemmene ble hentet fra ulike nettsider, for eksempel ansattssider fra deres arbeidsgivere. I tillegg ble gjort søk på Google Scholar for å kartlegge medlemmenes vitenskapelige arbeid. Dette var en meget tidkrevende oppgave, som var noe komplisert å gjennomføre ettersom forskjellige nettsider måtte besøkes og mange artikler måtte gjennomgås.

Det metodiske opplegget for intervjuene baserte seg på å innhente informasjon fra aktører som var sentrale i arbeidet med kommunereformen. Det er rimelig å anta at tidspunktet for intervjuene (februar 2021) var ubeleilig for noen av aktørene. Intervjuene måtte foregå i en tid hvor store deler av Norge var i «lock-down». Stortinget var stengt ned, og de fleste var pålagt hjemmekontor. For mange var dette en stressende periode med liten tid til overs. Det er tenkelig at flere informanter kunne stilt til intervju gitt at situasjonen var annerledes. Dersom man skal finne noen positive følger av Korona-krisen, er det de teknologiske fremskrittene som ble gjort da alle var «tvunget» til å møtes digitalt. Dette gjorde at det var relativt ukomplisert å gjennomføre intervjuene digitalt, siden alle var blitt vant til å møtes på denne måten. Et av problemene med digitale intervjuer er at man ikke kan observere kroppsspråk, dessuten oppleves ofte samtaleflyten som svekket. Det er heller ikke like enkelt å oppnå god kontakt med informanten når det oppstår forsinkelser i lyd og/eller bilde. Digitale intervjuer var uansett et godt alternativ når myndighetene frarådet fysiske møter.

## 7.5. Videre studier

Det er viktig å nevne at resultatene som er presentert her gjelder for et bestemt utvalg data. Dersom andre dokumenter blir studert, eller andre informanter blir intervjuet, vil man gjerne ikke trekke de samme konklusjonene. Ved å studere andre data kan det for eksempel hende at man finner ut at Stortinget faktisk involverte andre eksperter i forbindelse med kommunereformen. Dersom man studerer Stortingets høringer for den aktuelle perioden, vil man få et bedre innblikk i hvilke andre aktører som var involvert i prosessen. Som nevnt tidligere er dette en metode Stortinget kan bruke for å hente inn kunnskap fra eksperter. Det er ikke utenkelig at Stortinget brukte høringene for å skaffe informasjon fra andre eksperter enn Vabo-utvalget. Grunnet masteroppgavens begrensede tidsperspektiv var det nødvendig å gjøre

vesentlige avgrensninger. Derfor ble ikke høringene studert. For videre studier kan det være interessant å se nærmere på Stortingets høringer. I tillegg kan det være aktuelt å intervju flere personer fra Stortinget regjeringen/departementet. Dette vil gi bredere innsikt i aktørenes oppfatninger. Masteroppgaven hadde hovedfokus på dokumentanalyse, derfor ble det nødvendig å gjøre en rekke avgrensninger når det gjaldt intervjuene. Intervjuene var ment som supplement til dokumentanalysen.

I et alternativt opplegg kunne det være interessant å intervju medlemmer fra Vabo-utvalget. På denne måten vil man få innblikk i ekspertenes oppfatninger. Noe som kan gi en ny dimensjon til studien. Det vil da være nødvendig å omformulere studiens formål. Ekspertenes oppfatninger må bli satt mer i fokus. Under intervjuene er det mulig å spørre om hvordan ekspertene oppfattet utvelgelsesprosessen. I tillegg kan man spørre om hvordan utvalget arbeidet med kommunereformen, og hvordan medlemmene kom frem til kriteriene og anbefalingene som ble lagt frem. Det vil også være mulig å spørre dem om utvalgets tidsramme var tilstrekkelig. Ved å få opplysninger rundt utvalgets arbeidsprosess, vil man også kunne gjøre vurderinger knyttet til rapportenes gyldighet. Masteroppgaven har studert hvorvidt utvalgets anbefalinger begrunnes med forskning, men det kan være interessant å få mer informasjon om denne prosessen.

For videre studier kan det være aktuelt å se nærmere på kommunenes rolle i arbeidet med kommunereformen, samt hvilke interesseorganisasjoner som var involvert i arbeidet. På denne måten vil man få innsikt i hvordan andre aktører arbeidet med reformen. Det kan være interessant å se nærmere på hvilke argumenter kommunene hadde for/imot kommunesammenslåing, og hvordan de begrunnet sine argumenter. Slik sett kan man finne ut hvordan eksperter ble involvert på lokalt nivå i forbindelse med kommunereformen.

Oppgaven har prøvd å sette problemstillingen i et større perspektiv ved å nevne koronapandemien og Trumps USA. Eksperters involvering er særlig interessant innenfor disse temaene ettersom ekspertenes roller er veldig tydelige her. For komparative studier kan det være interessant å sammenligne eksperters politiske involvering i ulike land. Kunnskapen som kom frem i masteroppgaven kan brukes som et utgangspunkt for å studere likheter og forskjeller

mellom ulike land, samt hvordan den demokratiske situasjonen er i disse landene. Slike studier kan bidra med kunnskap om hvilke konsekvenser ekspertenes involvering kan ha.

## 7.6. Oppsummering

Mye tyder på at regjeringen valgte å involvere eksperter i arbeidet med kommunereformen for å danne et godt kunnskapsgrunnlag for reformen. I tillegg antas det at regjeringen brukte ekspertutvalgets rapporter for å legitimere reformen. Uttalelser fra informantene gir grunn til å tro at regjeringen brukte ekspertene for å oppnå mer kunnskap om hvordan og hvorfor reformen burde gjennomføres. Går vi tilbake til Christensen og Holst sine argumenter, ser vi at formålet med bruken av eksperter i politiske beslutningsprosesser er at de kan bidra med spesialkunnskap om ulike samfunnsforhold. Funn fra kommuneproposisjonene viser at regjeringen i stor grad vektla utvalgets råd og anbefalinger. Skal vi tro Holst og Molander, hender det at eksperter misbruker sin posisjon som rådgivere. Denne studien gir imidlertid ingen grunn til å tro at Vabo-utvalget hadde en posisjon som gikk på bekostning av regjeringen eller andre folkevalgte. I analysene kom det frem at ekspertene hadde mandat til å presentere råd og anbefalinger, men det skulle være opp til regjeringen å vurdere rapportene og legge frem forslag for Stortinget. Studien peker i retning av at ekspertenes rolle i forbindelse med kommunereformen var som rådgivere for regjeringen.

Studiens resultater antyder at Stortingets kommunal- og forvaltningskomité i svært liten grad brukte eksperter for å begrunne sitt arbeid med kommunereformen. Dette kom frem i komiteens innstillinger vedrørende reformen. Det ble observert få tilfeller hvor komiteens medlemmer viste til ekspertutvalgets rapporter. Medlemmene som brukte utvalgets rapporter for å begrunne sine argumenter hadde tilhørighet i et av partiene som støttet kommunereformen (H, Frp, Krf, V). Ifølge informantene fra Frp var ekspertutvalgets rapporter viktige for komiteens arbeid med reformen. Vedkommende hevdet at rapportene var en av grunnene til at Krf og V støttet reformforslaget. Informanten fra Ap hevdet at deler av Stortinget avviste utvalgets rapporter. Ifølge informanten var det positivt at regjeringen involverte eksperter, men vedkommende mente at Vabo-utvalget verken var godt sammensatt eller leverte gode rapporter. Studiens resultater peker i retning av at Stortinget ikke involverte andre eksperter i arbeidet med kommunereformen. Ifølge informantene var høringene på Stortinget, i hovedsak ment for

interesseorganisasjoner. Analysen av innstillingene viste at komiteens medlemmer hadde en tendens til å ikke begrunne sine argumenter med å vise til ekspertise.

Denne studien antyder at det var en forskjell i hvordan regjeringen og Stortinget brukte eksperter i arbeidet med kommunereformen. Ut ifra de analysene som er gjort, var det åpenbart at regjeringen både involverte og brukte eksperter. Analysene viser i tillegg at Stortingets kommunal- og forvaltningskomité i svært liten grad brukte eksperter. Resultatene i denne studien hevder at opposisjonspolitikere i komiteen verken støttet forslaget om reformen, eller Vabo-utvalget som ble opprettet. De refererte i svært liten grad til eksperter i de dokumentene som ble studert. Det er rimelig å hevde at forskjellene mellom regjeringen og Stortinget sin bruk av eksperter i arbeidet med kommunereformen hadde ulike årsaker. Hovedårsaken til at regjeringen tok i bruk eksperter var å innhente kunnskap, samt å skape legitimitet rundt reformen. Regjeringen så det gjerne som nødvendig å bygge reformen på kunnskap for å få støtte hos andre partier. Solberg-regjeringen var på den tiden en mindretallsregjering som hadde behov for støtte fra andre partier for å gjennomføre reformen. Denne studiens analyser viser at Stortinget ikke brukte eksperter på samme måte. Dette kan være fordi det ikke var Stortinget som la frem forslaget om en kommunereform. De hadde gjerne ikke det samme behovet for å legitimere sine uttalelser. Enkelte Stortingspolitikere valgte å begrunne sine argumenter ved å vise til Vabo-utvalget sine anbefalinger. Disse politikerne tilhørte partier som støttet kommunereformen. Det kan sies å være en likhet mellom disse Stortingspolitikernes bruk av eksperter og regjeringen sin bruk av eksperter. Likheten kan gjerne forklares med at politikerne tilhørte samme partier, og arbeidet for å få innført den foreslåtte kommunereformen.

Deliberative demokratiprinsipper fremhever viktigheten av kunnskap i politikken. Masteroppgaven ser det som nødvendig å involvere eksperter for å gi den politiske debatten et faglig grunnlag. Ut ifra denne studiens resultater er det ingenting som tyder på at ekspertene hadde mer makt enn de burde ha. Analysene peker på at eksperter ble involvert i reformarbeidet. Deres oppgave var å formidle kunnskap. Det var opp til politikerne å vurdere kunnskapen og avgjøre hvordan reformen skulle innføres. Studien antyder at demokratiet ikke ble negativt påvirket av ekspertenes involvering i forbindelse med kommunereformen.

## 8.0. Avslutning

Denne casestudien har bidratt med å belyse spørsmål rundt eksperters involvering i reformarbeid. Med utgangspunkt i Solberg-regjeringens kommunereform har masteroppgaven studert dokumenter som ble utarbeidet i reformprosessen, samt intervjuet aktører som var involvert. Studien har fokusert på proposisjoner som Kommunal- og moderniseringsdepartementet presenterte og innstillinger fra Stortingets kommunal- og forvaltningskomité. I tillegg har studien tatt for seg rapportene som ble lagt frem av ekspertutvalget. De utvalgte dokumentenes innhold ga innblikk i hvilke anbefalinger ekspertutvalget bidro med. I tillegg var det mulig å finne ut hvordan politikerne brukte ekspertenes anbefalinger. Studiens resultater viser at eksperter ble involvert i reformarbeidet for å bidra med kunnskap om hvordan reformen burde gjennomføres. Noe som kan forklares ut ifra teorien om politikernes bruk av eksperter. Dokumentanalysen pekte på konkrete tilfeller hvor politikerne brukte ekspertutvalgets anbefalinger for å begrunne sine argumenter. Ut ifra oppgavens teoretiske grunnlag er det rimelig å hevde at ekspertene som var involvert i arbeidet med kommunereformen hadde en rådgivende rolle. Denne studiens resultater antyder at ekspertene ikke hadde en posisjon som gikk på bekostning av de folkevalgte. Noe som tilsier at demokratiet ikke ble negativt påvirket. Deliberative demokratiprinsipper betrakter kunnskap som essensielt, og fremhever betydningen av en opplyst debatt. Masteroppgaven har kastet lys over problemer som kan oppstå i demokratiske styresett. Demokratiske prinsipper er høyt verdsatt blant jordens befolkning. Demokratiet står derimot til stadig debatt, og skal gjøre det dersom demokratiske ideer skal holde seg vitale. Dette gjelder ikke minst hvor tyngdepunktet kan og bør ligge i forholdet mellom eksperter og politikk. Ulikheter i syn på disse punktene kan sies å være en styrke for demokratiet (Østerud et al., 2003, s. 10).

## 9.0. Litteraturliste

**Adcock, R. & Collier, D. (2001)** *Measurement Validity: A Shared Standard for Qualitative and Quantitative Research*. *American Political Science Review*, 95 (3), 529 – 546

**Agenda (2006)**. *Kompetanseutfordringer i kommunene. Strukturelle forskjeller og lokale opplevelser*. Rapport R5472. agenda utredning og utvikling.

**Aggvin, D, E. (2020)** *Ny direktør i Distriktssenteret*. Hentet 23. mars 2021 fra: <https://distriktssenteret.no/aktuelt/ny-direktor-i-distriktssenteret/>

**Andersen, S. S. (2013)** *Casestudier. Forskningsstrategi, generalisering og forklaring* (2. utgave). Fagbokforlaget: Bergen

**Austvik, K, D. (2018)** *Om Finnøy*. Finnøy kommune. Hentet 23. mars 2021 fra: <http://www.finnoy.kommune.no/om-finnoy/>

**Box-Steffensmeier, J. M., Brady, H. E og Collier, D. (2008)** *The Oxford Handbook of Political Methodology*. Oxford University Press: Oxford.

**Brattberg, Ø. (2018)** *Tekstanalyse for samfunnsvitere* (2. utgave). Oslo: Cappelen Damm

**Brill, K, C. (2021)** *Science is back at the White house; now it must be integrated into American diplomacy*. The hill. Hentet 11.03.2021 fra: <https://thehill.com/opinion/international/537224-science-must-be-integrated-into-american-diplomacy>

**Christensen, J. & Holst, C. (2017)** *Advisory commissions, academic expertise and democratic legitimacy: the case of Norway*, *Science and Public Policy*, Volume 44, Issue 6, 1 December 2017, Pages 821–833

**Christensen, J. & Holst, C. (2020)** *Ekspertenes inntog*. Universitetsforlaget, Oslo.

**Christoffersen, Jens (1969)** *Representant og velger*. Universitetsforlaget, Oslo.

- Cohen, J. (1997)** *Deliberation and Democratic Legitimacy*. In *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*, edited by W. Rehg and J. Bohman. Cambridge : MIT Press.
- Creswell, J. W. & Creswell, J. D. (2018)** *Research design: Qualitative, Quantitative & Mixed methods approaches* (5. utgave). SAGE: Los Angeles.
- Dahl, Robert A. (1998)** *On democracy*. Yale University press, London and New Haven.
- Damvad og Dokk Holm (2013)** *Flere tette bysentra gir mer effektive norske bykommuner*.  
Damvad.com
- Econ Analyse (2006)** *Interkommunalt samarbeid i Norge – omfang og politisk styring*. ECON-rapport nr. 2006-057
- Eriksen, O. E. & Weigård, J. (2014)** *Kommunikativ handling og deliberativt demokrati*. Jürgen Habermas' teori om politikk og samfunn (3. opplag). Fagbokforlaget: Bergen.
- Gerring, J. (2017)** *Case Study Research. Principles and Practices* (2. utgave). Cambridge University Press.
- Grundmann, R. (2017)** *The Problem of Expertise in Knowledge Societies*. *Minerva* 55: 25
- Grønmo, S. (2004)** *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Habermas, J. (1975)** *Legitimation Crisis*. Boston: Beacon Press.
- Halvorsen, K. (2008)** *Å forske på samfunnet: En innføring i samfunnsvitenskapelig metode* (5. utgave). Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Heywood, A. (2004)** *Political Theory. An introduction* (3. opplag). Palgrave Macmillan UK.
- Holst, C. (2014)** *Expertise and democracy*. ARENA Report 1/14
- Holst, C. & Molander, A. (2017)** *Public deliberation and the fact of expertise : making experts accountable*. *Social Epistemology* ; Abingdon Vol 3, Iss. 3, (May 2017) : 235
- Hovik, S. Og Myrvold, T. M. (2001)** *Er det størrelsen det kommer an på? Små kommuners evne til å ivareta generalistkommuneprinsippet?* NIBR (2001: 8)



- Howlett, M. Ramesh, M og Perl, A. (2009)** *Studying public policy. Policy Cycles & Policy Subsystems*. 3. utg. Oxford: Oxford University Press.
- Jacobsen, D. I. (2020)** Perspektiver på kommune-Norge. En innføring i kommunalkunnskap. Fagbokforlaget: Bergen.
- Jacobsen, K. D. (1960)** *Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet*. Tidsskrift for samfunnsforskning 1.
- Johannessen, A., Tufte, P., Christoffersen, L. (2010)** *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode* (4. utgave). Abstrakt forlag: Oslo.
- King, G., Keohane, R. O. Verba, S. (1994)** *Designing Social Inquiry*. Scientific inference in Qualitative Research. Princeton University Press: Princeton, New Jersey
- Kleven, T. A. (2008)** *Validity and validation in qualitative and quantitative research*. Nordisk pedagogikk, Vol. 28: 219 – 233.
- Kommunal- og forvaltningskomiteen (2013-2014)** Innst. 300 S. *Innstilling fra kommunal og forvaltningskomiteen om Kommuneproposisjonen 2015*
- Kommunal- og forvaltningskomiteen (2014-2015)** Innst. 375 S. *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Kommuneproposisjonen 2016*
- Kommunal- og forvaltningskomiteen (2015-2016)** Innst. 410 S. *Innstilling fra Kommunal- og forvaltningskomiteen om Kommuneproposisjonen 2017*
- Kommunal- og forvaltningskomiteen (2016-2017)** Innst. 386 S. *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Endringer i kommunestrukturen*
- Kommunal- og forvaltningskomiteen (2016-2017)** Innst. 422 S. *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Kommuneproposisjonen 2017*
- Kommunal- og forvaltningskomiteen (2017-2018)** Innst. 393 S. *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Kommuneproposisjonen 2019*
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2011-2012)** Meld. St. 12 (2011-20122): *Stat og kommune – styring og samspel*

**Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014)** Meldingsdel i kommuneproposisjonen 2015 (Prop. 95 S) *Kommunereform.*

**Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2015)** Meld St. 14. *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner.*

**Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2015)** Prop. 121 S. *Kommuneproposisjonen 2016*

**Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2016)** Prop. 123 S. *Kommuneproposisjonen 2017.*

**Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2017)** Prop. 84 S. *Ekspertutvalg for oppgaver til de nye fylkeskommunene.*

**Kommunal- og moderniseringsdepartementet (5. april 2017)** Prop. 96 S. *Endringer i kommunestrukturen.*

**Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2017)** Prop. 128 S. *Kommuneproposisjonen 2018*

**Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2018)** Prop. 88 S. *Kommuneproposisjonen 2019*

**Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019)** Prop. 113 S. *Kommuneproposisjonen 2020*

**Krippendorff, K. (2004)** *Content Analysis: An Introduction to its Methodology* (2. utgave) Sage Publications.

**Leknes, E., Gjertsen, A., Tennås, H., Lindeløv, B., Aars, J., Sletnes, I., Røiseland, A. (2013)** *Interkommunal samarbeid – konsekvenser, muligheter og utfordringer.*  
Rapport IRIS – 2013/008

**Moses, J. W., Knutsen, T. (2012)** *Ways of knowing: Competing Methodologies in Social and Political Research* (2. utgave) Palgrave Macmillan.

- Myrvold, T. M. (2001)** *Smått og godt? Om de minste kommunenes evne til å imøtekomme generalistkommunekravet. En kunnskapsoversikt og indikatordiskusjon.* Oslo, NIBR. NIBR prosjektrapport 2001:01
- Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (2020)** *Lars Erik Borge Homepage.* Hentet 17. mars 2021 fra: <https://folk.ntnu.no/larseb>
- NOU 1992:15** *Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring.*
- Regjeringen (26.05.2017)** *Historisk utvikling. Den norske kommunestrukturen opp gjennom tidene (1837-2013).* Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/utviklingen-av-den-norske-kommunestruktu/id751352/> 2. november 2020.
- Risnes, K. (2016)** *Schei-komiteen på nett. Det kommunale hamskiftet.* Fylkesarkivet i Vestland. Hentet fra <https://www.fylkesarkivet.no/schei-komiteen-paa-nett.5924008-377713.html> 2. november 2020.
- Sanner, J. T. (2014)** *Invitasjon til å delta i reformprosessen. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.* Hentet fra: [https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/kmd/andre-dokumenter/brev/utvalgte\\_brev/2014/Invitasjon-til-a-delta-i-reformprosessen1/id766305/](https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/kmd/andre-dokumenter/brev/utvalgte_brev/2014/Invitasjon-til-a-delta-i-reformprosessen1/id766305/) 25. november 2020
- SSB (2018)** *KOSTRA.* Hentet 18. mars 2021 fra: <https://www.ssb.no/offentlig-sektor/kostra/>
- Telemarksforskning.** Medarbeidere. *Bent Aslak Brandtzæg.* Hentet 23. mars 2021 fra: <https://www.telemarksforskning.no/medarbeidere/bent-aslak-brandtzaeg/10/>
- Tellmann, S. M. (2017)** *Bounded deliberation in public committees: the case of experts.* Critical Policy Studies, 11 : 3, 311-329.
- Thorsnæs, G. (2020)** *Lenvik (tidligere kommune)* Hentet 23. mars 2021 fra: [https://snl.no/Lenvik - tidligere kommune](https://snl.no/Lenvik_-_tidligere_kommune)
- Universitetet i Oslo (2011)** Vitenskapelig ansatte. Institutt for helse og samfunn. *Terje P. Hagen.* Hentet 16. mars 2021 fra: <https://www.med.uio.no/helsam/personer/vit/terjeph/>

**Universitetet i Oslo (2013)** Vitenskapelig ansatte. Institutt for statsvitenskap. *Signy Irene Vabo*. Hentet 16. mars 2021 fra: <https://www.sv.uio.no/isv/personer/vit/signyiva/index.html>

**Utdanningsdirektoratet (2011)** *Små kommuner og skoleeierrollen*. Temanotat 2011:1.

**Vabo, S. I. Hagen, T. P. Borge, L. E. Brandtzæg, B. A. Holmli, H. Ohm, H. M Hagerupsen, M. (mars 2014)** *Kriterier for god kommunestruktur*. Delrapport fra ekspertutvalget. Kommunal og moderniseringsdepartementet.

**Vabo, S. I. Hagen, T. P. Borge, L. E. Brandtzæg, B. A. Holmli, H. Ohm, H. M Hagerupsen, M. (desember 2014)** *Kriterier for god kommunestruktur*. Sluttrapport fra ekspertutvalget. Kommunal og moderniseringsdepartementet.

**Vabo, S. I. Klausen, J. E. Askim, J. (2020)** *Offentlig politikk*. Universitetsforlaget: Oslo.

**Van Thiel, S. (2014)** *Research methods in public administration and public management. An introduction*. Routledge, New York.

**Weber, M. (1971)** *Makt og byråkrati: essays om politikk og klasse, samfunnsforskning og verdier*. Gyldendal, 2000. Oslo

**Yin, R. K. (2003)** *Case study research. Design and methods*. Sage Productions, Inc: London.

**Østerud, Ø. Engelstad, F. Selle, P. (2009)** *Makten og demokratiet*. En sluttbok fra Makt- og demokratiutredningen. Gyldendal: Oslo.

**Østerud, Ø. (2017)** *Populismen tar over verden*. Universitetsforlaget: Oslo.

## Vedlegg

Vedlegg 1: Intervjuguide

Vedlegg 2: Informasjonsskriv