



UNIVERSITETET I BERGEN
Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap

AORG350

Masteroppgåve

VÅR 2017

Vegen til giftarmål

**Ein studie av demokratiargument i
kommunereform-debatten**

Maria Loftheim

Forord

Kommunesamanslåing er i dag noko som påverkar dei fleste. Anten som forkjemparar, motstandarar, eller rett og slett berre som tilhøyrarar. Det er ein tematikk som engasjerer i største grad, og prosessen med å skrive masteroppgåve har vore svært interessant og har vist seg å bli det mest lærerike studieåret mitt gjennom fem år. Denne studien er tilknytt forskingsprosjektet ”*Reshaping the Mac of Local and Regional Self-Government*” ved Uni Reserarch Rökkansenteret. I forbindelse med denne masteroppgåva er det fleire som fortener ein takk. Først og fremst må eg takke min veileder Jacob Aars. Du har lært meg mykje desse åra, og eg har satt stor pris på alle samtalanene og dei konstruktive tilbakemeldingane du har gitt. Ein takk må også rettast til Helge Renå, du har rydda opp i forvirrande tankar og idear meir enn ein gang. Eg vil også takke Institutt for administrasjon og organisasjonsvitskap for tilrettelegging av året mitt som fjernstudent i Tromsø. Forskingsgruppa *Politisk organisering og flernivåstyring* fortener også ein takk for nyttige innspel og gode diskusjonar. Masteroppgåva hadde ikkje vore mogleg å gjennomføre utan mine informantar, så takk for at dykk stilte opp med velvilje og engasjement.

Avslutningsvis må eg seie tusen takk til venner og familie for støttande ord og motivasjon. Takk til far og mor for gode samtalar, og for at dykk har vist meg at samfunnsengasjement er viktig. Ein spesiell takk til min kjære Erik for eit fantastisk år i Tromsø, for at du alltid stiller opp og smila du alltid får fram. Eg hadde ikkje greidd det utan deg. Og det er riktig det dei seier om gode lærarar; kjære Birgith, takk for at du hadde trua på meg då eg ikkje hadde det sjølv. Kvar einaste ungdomsskuleelev burde hatt deg som lærar.

Tromsø, 28 mai 2017.

Maria Loftheim

Innhald

1. Innleiing	Side 1
1.1 Aktualisering	Side 1
1.2 Problemstilling og avgrensing	Side 2
1.3 Kapitteloversikt	Side 4
2. Bakgrunn	Side 6
2.1 Historiske variasjonar i kommunestrukturen	Side 6
2.2 Kommunereforma av Solberg-regjeringa	Side 7
2.3 Tingvoll og Naustdal	Side 9
2.4 Samanslåingsprosessen	Side 9
2.4.1 Tingvoll kommune	Side 9
2.4.2 Naustdal kommune	Side 11
3. Teori	Side 14
3.1 Kva er eit demokrati?	Side 14
3.2 David Easton – input og output	Side 16
3.3 Demokratiteori	Side 17
3.4 Input	Side 18
3.4.1 Borgareffektivitet	Side 18
3.4.1.1 Identitet og tilhøyrse	Side 19
3.4.1.2 Nærleik til folkevalde	Side 19
3.4.1.3 Representasjon og innflytelse	Side 20
3.4.2 Deltakardemokrati	Side 22
3.4.2.1 Levande lokaldemokrati	Side 23
3.4.2.1.1 Kontakt med folkevalde	Side 24
3.4.2.1.2 Organiserte former for deltaking	Side 25
3.4.3 Konkurransedemokrati	Side 26
3.4.3.1 Politisk konkurranse	Side 27
3.4.3.2 Valdeltaking og mobilisering	Side 28
3.4.3.3 Ansvarsutkrevjing	Side 29
3.5 Output	Side 31
3.5.1 Systemkapasitet	Side 31

3.5.1.1	Tenesteyting og styrka fagmiljø	Side 32
3.5.1.2	Påverknadskraft	Side 34
3.6	Oppsummering	Side 34
4.	Metode	Side 37
4.1	Casestudie	Side 37
4.2	Komparasjon – val av case	Side 38
4.2.1	Forklaringsvariablar	Side 39
4.3	Datagrunnlag	Side 40
4.3.1	Intervju	Side 41
4.3.1.1	Gjennomføring av intervju	Side 42
4.3.1.2	Utval	Side 43
4.3.2	Innhaldsanalyse	Side 44
4.3.2.1	Val av dokument	Side 45
4.4	Vurdering av metoden	Side 47
4.4.1	Validitet	Side 47
4.4.2	Reliabilitet	Side 48
4.4.3	Generaliseringspotensiale	Side 49
4.5	Oppsummering	Side 50
5.	Empiri	Side 51
5.1	Tingvoll kommune	Side 51
5.2	Input	Side 52
5.2.1	Tingvoll kommune og borgareffektivitet	Side 52
5.2.1.1	Nærleik til folkevalde	Side 52
5.2.1.2	Valdeltaking og representasjon	Side 53
5.2.1.3	Identitet	Side 55
5.2.1.4	Ulike perspektiv på deltaking	Side 56
5.2.1.5	Deltakardemokrati	Side 56
5.2.1.5.1	Levande lokaldemokrati og organisasjonsliv	Side 56
5.2.1.5.2	Politiske verv og engasjement	Side 57
5.2.1.6	Konkurransedemokrati	Side 58
5.2.1.6.1	Mobilisering og politisk konkurranse	Side 58
5.3	Ouput	Side 59
5.3.1	Tingvoll kommune og systemkapasitet	Side 59
5.3.1.1	Styrka fagmiljø og tenestetilbod	Side 59

5.3.1.2	Økonomisk kapasitet og robusthet	Side 61
5.3.1.3	Påverknadsmoglegheiter	Side 64
5.4	Oppsummering Tingvoll	Side 66
5.5	Naustdal kommune	Side 67
5.6	Input	Side 67
5.6.1	Naustdal kommune og borgareffektivitet	Side 67
5.6.1.1	Nærleik til folkevalde	Side 67
5.6.1.2	Valdeltaking og representasjon	Side 70
5.6.1.3	Identitet	Side 70
5.6.1.4	Ulike perspektiv på deltaking	Side 71
5.6.1.5	Deltakardemokrati	Side 72
5.6.1.5.1	Levande lokaldemokrati og organisasjonsliv	Side 72
5.6.1.5.2	Politiske verv og engasjement	Side 72
5.6.1.6	Konkurransedemokrati	Side 73
5.6.1.6.1	Politisk konkurranse og mobilisering	Side 73
5.7	Output	Side 73
5.7.1	Naustdal kommune og systemkapasitet	Side 73
5.7.1.1	Styrka fagmiljø og tenestetilbod	Side 74
5.7.1.2	Økonomisk kapasitet og robusthet	Side 76
5.7.1.3	Påverknadsmoglegheiter	Side 77
5.8	Oppsummering Naustdal kommune	Side 79
6.	Analyse	Side 81
6.1	Tingvoll og Naustdal kommune	Side 81
6.2	Input	Side 81
6.2.1	Borgareffektivitet	Side 81
6.2.1.1	Nærleik til folkevalde	Side 81
6.2.1.2	Valdeltaking og representasjon	Side 84
6.2.1.3	Identitet	Side 86
6.2.1.4	Ulike perspektiv på deltaking	Side 88
6.2.1.4.1	Deltakardemokrati eller konkurransedemokrati?	Side 88
6.3	Output	Side 93
6.3.1	Systemkapasitet	Side 93
6.3.1.1	Styrka fagmiljø og tenestetilbod	Side 94
6.3.1.2	Økonomisk kapasitet og robusthet	Side 96

6.3.1.3 Påverknadsmoglegheiter	Side 98
6.4 Oppsummering	Side 99
7. Avslutning	Side 104
7.1 Svar på problemstilling	Side 104
7.2 Metodiske begrensingar og generaliseringspotensiale	Side 106
7.3 Avsluttande kommentarar	Side 107

Tabellar

Tabell 1.2a: Kommunesamanslåinga sine fem fasar	Side 4
Tabell 2.4.1a: Retningsval for Tingvoll	Side 9
Tabell 2.4.2a: Retningsval for Naustdal kommune	Side 11
Tabell 3.6a Oppsummering av indikatorgrupper og antakelser	Side 35
Tabell 4.2.1a: Oversikt over kommunane	Side 40
Tabell 4.3.1.2a Oversikt over informantar	Side 43
Tabell 4.3.2.1a: Oversikt over relevante aviser og dokument for innhaldsanalyse	Side 46
Tabell 5.2.1.2a Valdeltaking	Side 54
Tabell 5.3.2: Oversikt over avisartiklar	Side 65
Tabell 5.7.2: Oversikt over avisartiklar	Side 78
Tabell 6.4a: Oppsummering av argument	Side 102

Figurar

Figur 3.2a: Input og output	Side 16
Figur 3.5.1a: To dimensjonar	Side 31

1. Innleiing

1.1 Aktualisering

”Regjeringen ønsker robuste kommuner som ivertar rollene som tjenesteyter, samfunnsutvikler, myndighetsutøver og demokratisk arena på en god måte for sine innbyggere. Kommunene er grunnmuren i det norske demokratiet” (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014-2015).

Slik byrja kommuneproposisjonen 95 S som blei lagt fram i 2014 av Solberg-regjeringa. Dette førte til ein av dei største forvaltningsreformene i vår tid, og ei som kom til å bli mykje diskutert. Denne reforma har i følgje meldinga fire generelle hovudaspekt og mål: sikre gode og likeverdige tenester til innbyggjarane, gje berekraftige og økonomisk robuste kommunar, ei heilskapleg og samordna samfunnsutvikling og styrke lokaldemokratiet (KMD 2014-2015: 7). Før reforma vart sett i gong i 2014 var det 428 kommunar i Noreg. Over halvparten av desse har under 5000 innbyggjarar. Debatten kring kommunesamanslåingar blir ofte framstilt som ei konflikt mellom ressurssterke kommunar på den eine sida, og på den andre sida frykt for at større einingar vil svekkje det demokratiske engasjementet (Hansen, 2015: 62). På mange måtar blir dette paradokset mellom å vere for stor til å handtere dei små oppgåvene, men for små til å handtere dei store. Denne studien vil vere ein case-studie med merksemd retta mot først og fremst det lokaldemokratiske i reforma, og to kommunar er vald ut: Tingvoll kommune i Møre og Romsdal, og Naustdal kommune i Sogn og Fjordane. Etter fleire utgreiingar gjorde Tingvoll vedtak om å stå som eigen kommune, men Naustdal på si side valde samanslåing med Førde, Gaular og Jølster.

Kommunereforma tek føre seg mange aspekt, men er blant anna ei reform for styrka lokaldemokrati. Det lokale sjølvstyret står sterkt i Noreg, og dette vil regjeringa gjennom kommunereforma styrke. Større og meir robuste kommunar skal kunne få meir makt og myndigheit, som vil gje innbyggjarane auka innflytelse (KMD 2014-2015: 7). I meldinga blir det også vektlagt lokal kjennskap, med omsyn til at det er lokalt ein kjenner eigne utfordringar best. Vidare skal rammefinansieringa støtte opp under lokaldemokratiet og fremje effektivitet ved at det gir kommunane handlingsrom til å prioritere ressursbruk med omsyn til lokale forhold (KMD 2014-2015: 10-11). Dette er dei demokratiske argumenta som blir førespegla i kommuneproposisjonen. Men korleis ser demokratiargumenta ut i utredninga til samanslåing i

Noregs kommunar? I 1956 uttalte J. Møller Warmedal følgjande om kommuneinndelinga på bakgrunn av Schei-komiteens utgreiing:

”...man skal være varsomme med å se bort fra den betydning det har at folkevalgte fra slekt til slekt – og kanskje mer i små enn i de store kommuner – har lagt sin sjel i arbeidet for hjemstedets trivsel. På den måte er flere kommet i den nærmeste kontakt med de grunnleggende prinsipper for folkestyret” (J. Møller Warmedal (1956), sitert i Hansen (2003)).

Er det framleis slik den dag i dag at små kommunar i stor grad legg vekt på lokalt fellesskap og forankring, og at dette dermed gjer til at desse kommunane fryktar at ei samanslåing vil gå på kostnad av dei demokratiske verdiane? Dette er faktorar som vil bli nærare studert i denne masteroppgåva.

1.2 Problemstilling og avgrensing

Gjennom førebuande felt- og designoppgåver har eg allereie utforska mykje av forskingsfeltet, og samtidig teke nokre metodiske val på korleis denne masteroppgåva skal sjå ut. Temaet for masteroppgåva vil byggje på demokratiteori, og vil studere argument som blei vektlagt i utredningsfasen til kommunesamanslåing, då hovudsakleg demokratiargument. Ei styrking av det lokale demokratiet er eitt av måla som spesifikt blir påpeika i meldingsdelen i kommuneproposisjonen. Det er interessant å sjå korleis debatten kring demokratiargumenta utfoldar seg, då det i mange tilfelle er eit underliggende premiss om at demokratiargument stort sett blir brukt som motargument mot samanslåing. På same tid ser ein at større og meir autonome kommunar har meir makt og avgjerslekraft, og på denne måten vil innbyggjarane og kommunen få meir makt lokalt. Denne oppgåva skal ta føre seg kva demokratiargument som har vore vektlagt i debatten etter kommunereforma var eit faktum, og til vedtaket blei fatta. Problemstillinga vil vere todelt, og vil vere som følgjande:

Kva typar av demokratiargument blei brukt av aktørar i Tingvoll og Naustdal i utredningsfasen til kommunesamanslåing? I kva grad og på kva måte bidreg demokratiargumenta til å forklare forskjell i utfall mellom dei to kommunane?

På grunnlag av dette vil eg ha nokre forventningar og hypotesar om funn:

1a) Tingvoll kommune vil først og fremst fremje argument som lener seg mot borgareffektivitet, og derav deltakardemokratiske idear.

1b) I den grad Tingvoll kommune lener seg mot argument som går på systemkapasiteten, vil dette stå fram som eit argument som angår tilfredsheit tenesteytinga i kommunen slik den er i dag.

2a) Naustdal kommune vil først og fremst fremje argument som lener seg mot systemkapasitet, i retning av større kapasitet- og betre tenestetilbod.

2b) I den grad Naustdal lener seg mot argument som vektlegg borgareffektivitet, vil dette stå fram som konkurransedemokratiske idear.

Grønmo (2004) presenterer ulike krav til ei samfunnsvitskapleg problemstilling. Først og fremst bør problemstillinga vere grunna i eit praktisk omsyn der studien skal vere gjennomførleg i tid, og at informantar og kjelder skal vere innan rekkevidde. Dette blir vidare drøfta i kapittel 4 om metode. Problemstillinga skal vidare vere fagleg og samfunnsmessig der det handlar om opna opp for nye studiar innan same fagfelt, og om tematikken i studien er relevante innan faget. Lokaldemokrati og kommunestørrelse er eit svært ynda tema for diskusjon i samfunnsvitskapen, og kommunereforma som blei lagt fram av Solberg-regjeringa aktualiserer dette i aller største grad. Omgrepa til Dahl og Tufte (1973) står sterkt i diskusjonen om einingsstørrelse og demokrati, og med basis i dei omstridde, men likevel gjensidig avhengige omgrepa borgareffektivitet og systemkapasitet, har dette vore med på å vere retningsgivande i val av tematikk og teori. Vidare er det viktig å spesifisere at denne studien ikkje berre går på dei demokratiske argumenta, men også funksjonelle, praktiske- og kontekstuelle argument som kan bli knytt nært opp mot det lokaldemokratiske. Dette er for å kunne teikne eit meir heilskapleg bilete av argumentasjonen i kommunane. Studien vil ta føre seg kva argument som blei fremma i debatten kring kommunesamanslåing av aktørar i to relativt like kommunar. Forhandlingsutvalet i kommunane blir intervjuar i semi-strukturerte intervju, og mediematerialet i lokalavisene vil bli gjennomgått. Ved å velje to like kommunar vil ein kunne eliminere at uavhengige variablar som størrelse, politisk leiing og økonomi spelar ei avgjerande rolle. Kvifor vel då berre ein av kommunane samanslåing når kommunane er like på så mange forklaringsfaktorar?

Det har også vore naudsynt å avgrense kva delar av debatten eg skal ta føre meg. Tidsrommet der debatten kring kommunesamanslåing og argumentasjon er mest fruktbar vil vere i

tidsrommet før samanslåinga blei vedteke. Dette vil også hjelpe meg med å avgrense søket ved ei innhaldsanalyse, og spesifisere tidsrommet for informantane eg skal intervjuje. Denne avgrensinga vil på denne måten også hjelpe for å få meir nøyaktige data. I følgje Sunde & Brandtzæg (2006) kan ein dele opp kommunesamanslåinga i fem fasar, og eg vil ta føre meg fase ein til tre som er merka i raudt.

Tabell 1.2a: Kommunesamanslåinga sine fem fasar

Fase 1: Sonderingsfase	Før utredning, sonderande prosessar.
Fase 2: Utredningsfase	Frå utredninga startar til den leggjast fram offentleg.
Fase 3: Debattfase	Etter utredninga vil det gå føre seg ein offentleg debatt. Folkeavstemming til vedtak i kommunestyret.
Fase 4: Gjennomføringsfase	Frå vedtaket i kommunestyret og kongeleg resolusjon til samanslåinga formelt er gjennomført (1 januar 2018).
Fase 5: Driftsfase	Ordinær fridt etter samanslåing. Dei første åra som innkøyringsfase.

Kjelde: Sunde og Brandtzæg (2006: 14).

1.3 Kapitteloversikt

Masteroppgåva består av 7 kapittel. Eg vil her gjere kort greie for kvart kapittel, og kvart kapittel si hensikt. Ei meir presis og grundig gjennomgang vil kome i innleiinga av kvart kapittel.

I *kapittel 2* blir konteksten og bakgrunnen for case-studien presentert. Her viast det merksemd til arbeid og historiske variasjonar frå tidlegare kommunesamanslåingsprosessar, og kommunereforma som blei lagt fram av Solberg-regjeringa i 2013. Vidare blir arbeidet og prosessen kring samanslåinga av Tingvoll og Naustdal presentert.

Det teoretiske rammeverket blir lagt fram i *kapittel 3*. Her blir ulike omgrep, teoriar og perspektiv lagt fram. Teori om representativt demokrati blir presentert, og kategoriseringa og oppbygginga av demokratiteorien bygger på David Easton sine omgrep om input og output. Deretter presenterast Dahl og Tufte sine omgrep om borgareffektivitet og systemkapasitet

presentert, som er demokratiteori sett i kontekst på einingsstørrelse. Vidare blir deltakingsperspektivet bygd på med hjelp av konkurranse- og deltakardemokratiteori. Desse teoriane blir presentert før eg vidare ved hjelp av desse viser til og ynskjer å aktualisere korleis ulike demokratiargument kan sjå ut i kommunesamanslåingsdebatten. Her blir det også laga indikatorgrupper som eg tek med meg for vidare analyse av empiri.

I *kapittel 4* blir metoden som ligg til grunn for studien presentert. Studien av demokratiargumenta i kommunesamanslåingsdebatten er ein komparativ case-studie der datatriangulering blir brukt for å oppnå ei breiare forståing av fenomenet og oppnåing av valide resultat. Semi-strukturerte intervju og innhaldsanalyse av sentrale dokument og mediemateriale nyttast som metodar i studien. I dette kapittelet blir val av case, Tingvoll og Naustdal, metodisk grunngjeve. Vidare blir dei to metodane som er nytta presentert med fokus på utval og metodiske vurderingar. Vidare blir studien sin samla validitet og reliabilitet vurdert. Vurderinga er at metodane i studien dannar eit høg grad av validitet og reliabilitet, og at det skapast eit generaliseringspotensiale til eit sett med kommunar, men at dette potensialet grunnar mykje i kontekstuelle forhold til kvar og ein kommune.

Empirien leggjast fram i *kapittel 5*. Her blir intervju og mediematerialet som er analysert etter teoretiske kategoriar presentert, og kategorisert på same måte som under analysen. Her blir det lagt fram sentrale funn frå både intervju og mediemateriale. I *kapittel 6* blir dei empiriske funna analysert opp mot det teoretiske fundamentet som blei gjort greie for i *kapittel 3*, og om argumentasjonen kan bidra til å forklare kvifor berre ein av kommunane valde samanslåing. *Kapittel 7* er det avsluttande kapittelet. Der blir det mest sentrale empiriske funna trekt fram, og korleis desse er analysert. I forhold til dette blir det sett på om dei empiriske funna kan vere med på å svare på problemstillinga.

2.0 Bakgrunn

I dette kapittelet skal eg gjere greie for historiske variasjonar i kommunestrukturen, og tidlegare kommunestruktur-reformer for å gje eit bilete til korleis dagens kommunestruktur er blitt til. Deretter blir kommunereforma som Solberg-regjeringa la fram i 2014 presentert. Her blir viktige faktorar og aspekt ved reforma gjennomgått for å skape ei betre forståing for kva masteroppgåva omhandlar. Vidare blir dei to case-kommunane som blir brukt i studien presentert, og korleis kommunereform-prosessen har vore i desse to kommunane. Dette er viktig bakgrunns- og kontekstinformasjon med basis i ulike strukturalternativ, korleis dette var motteke i kommunane og kva vedtaket til slutt blei.

2.1 Historiske variasjonar i kommunestrukturen

Det klassiske spørsmålet når kollektiv handling er tema, er kven skal gjere kva og korleis skal aktiviteten koordinerast? (Fimreite, 2003: 335). Fordeling av politisk makt og administrativ kompetanse mellom sentralmakt og territoriale underreiningar er ein av utfordringane for nasjonalstaten. I relasjonen mellom staten og kommunane definerast balansen mellom desse to einingane som grad av lokalt handlingsrom og grad av integrasjon. Utfordringa er å finne ein balanse som fungerer, der ein tek omsyn til behovet for styring og integrasjon, men samstundes tillatar lokalt handlingsrom slik at lokal deltaking, lokalbasert oppgåveløysing og lokalt engasjement kan gjennomførast (Fimreite, 2003: 336). Den norske førkrigskommunen, frå 1837 til 2. Verdskrig, la stor vekt på lokale fellesskap og lokal oppgåveløysing. Det kommunale skulle fungere som eit vern mot statleg inngrep. Det var stor variasjon i kva dei ulike kommunane brukte handlingsrommet sitt til. Nokre kommunar brukte det til å innføre sosialpolitiske tiltak som var med på å utvikle velferdsstaten, og dette representerer eit ledd i Arbeiderpartiet sin strategi for å overta makt også på nasjonalt nivå (Fimreite, 2003: 336). Ulikskapane mellom kommunane blei etterkvart så store at ein i mellomkrigsperioden fekk ein statleg kommunepolitikk som medførte statlege inngrep i kommunane, og var på mange måtar eit oppgjær med eit "*laizzes faire*" prega kommunesyn. Etterkrigskommunen la stor vekt på nasjonal styring, men det var også ein viktig faktor å bevare eit lokalt handlingsrom. I følge det regjerande Arbeidarparti burde sjølvstyre vere noko meir enn eit teoretisk handlingsrom til å løyse oppgåve. Det burde i større grad innebere evne til å løyse ulike oppgåver, også dei som blei pålagt frå statleg hald (Fimreite, 2003: 337). I staden for å tenke

lokal fridom aleine, blei verdiar som likskap, effektivitet og lokal berekraft desto viktigare. Velferdsproduksjonen skulle i stor grad styrast av kommunane (Fimreite, 2003: 337). Frå siste halvdel av 1960-talet, ofte omtalt som ei grøn bølge, blei det større merksemd rundt immaterielle sosiale behov. Demokratisering og desentralisering var viktige stikkord, og det kommunale sjølvstyre hadde ei sterkare stilling i den kollektive politiske bevisstheita enn før. Hovudkomiteen for reformer i lokalforvaltninga frå 1971 skulle desentralisere og søkje demokratisering (Larsen og Offerdal, 1979: 17). Til dømes var styringa av det regionale sjølvstyret ved å innføre direkte val og direkte skatt til fylkeskommunen eit viktig tiltak. Den kommunale handlefridommen blei også auka, og overføringssystemet blei i noko grad endra frå øymerka tilskot til rammeoverføringar (Fimreite, 2003: 337).

Ein ser med dette at det har vore ulike prioriteringar og grunnlag for tidlegare kommunesamanslåingar. Kommuneinndelingskomiteen frå 1946 skulle sørge for effektive og rasjonelle kommuneiningar, medan Hovudkomiteen for reformer i lokalforvaltninga frå 1971 skulle desentralisere og søkje demokratisering (Larsen og Offerdal, 1979: 17). Sidan dette har det funne stad omfattande endringar i det norske samfunnet. Noreg har opplevd ei betydeleg sentralisering av befolkninga, og befolkningsveksten i sentrale byområder er venta å halde seg høg. Vidare har kommunane dei siste femti åra fått stadig fleire oppgåver og auka ansvar. Kommunesektoren sin størrelse må sjåast i samheng med ei utvikling der ein har innført ei aukande tal velferdsordningar som blir ivareteke på kommunenivå. Kommunen er sentrale aktørar for oppgåveløysing, og dette stiller store krav (KMD 2014-2015: 9). Eit viktig spørsmål og problemstilling her vil vere om kommunane er dimensjonerte nok til å handtere desse oppgåvene.

2.2 Kommunereforma av Solberg-regjeringa

Etter Solberg-regjeringa kom til makta hausten 2013 annonserte dei i Sundvolden-erklæringa at ei ny kommunereform skulle gjennomførast, og at kommunestrukturen skulle endrast (Sundvolden-erklæringa, 2013). I januar 2014 oppnemnde regjeringa eit ekspertutval til å foreslå kriterier for ein god kommunestruktur. Utvalet blei leia av professor Signy Vabo, og øvrige medlemmer var Terje Hagen, Lars Erik Borge, Bernt Aslak Brandtzæg, Halvor Holmli, Helene Ohm og Margrethe Hagerupsen (Regjeringa, 2014). Ekspertutvalet leverte første delrapport 31 mars 2014, der ei kom med forslag til kriterier for ei god kommuneinndeling. Sluttrapporten blei lagt fram 1 desember 2014. I tillegg fekk ekspertutvalet også eit tilleggsmandat der blei bedt om å analysere eksempel på enkelte oppgåver som kunne vere

aktuelt å overføre til kommunane (Regjeringen 2014). Dette la noko av grunnlaget og rammene for kommunereforma som blei lagt fram våren 2014. Målet er å sikre gode og likeverdige tenester til innbyggjarane, gje berekraftige og økonomisk robuste kommunar, ei heilskapleg og samordna samfunnsutvikling og styrke lokaldemokratiet (KMD 2014-2015: 7).

Regjeringa skisserte to ulike løp for samanslåinga. Der kommunane var einige om samanslåingar, og som gjorde kommunestyrevedtak i løpet av hausten 2015, ville departementet legge til rette for at samanslåinga skulle kunne bli vedteke på nasjonalt nivå i løpet av våren 2016. Desse samanslåingane vil kunne tre i kraft frå 01. Januar 2018. Departementet vil deretter ta føre seg ei vurdering av om samanslåingane er i tråd med mål med reforma. Til dømes vil samanslåingar over fylkesgrensene vere med på å forsinke prosessen, sjølv om forslaget er i tråd med måla for reforma (KMD, 2014-2015). Det andre løpet legg opp til at kommunane fattar vedtak innan sommaren 2016, og skal meldast inn til departementet via fylkesmannen. Dette skal gjennom vedtak i Stortinget i 2017, og ny kommune frå 01. Januar 2020 (KMD, 2014-2015).

Status per april 2017 er 153 kommunar med positive vedtak om samanslåing. Tal kommunar etter samanslåing ser ut til å vere 356 (Regjeringen 2017). Det har vist seg at samanslåingsprosessen ikkje har vore lett i mange kommunar. Føringane i reforma legg opp til at det er kommunane som må ta initiativ til å snakke med nabokommunen for eventuelle utredningar og vedtak. Lærdal er eit eksempel på ein kommune som signaliserer at aleinegangen er ufrivillig. Vedtaket lyder slik: *”Ei samanslåing av flest mogleg av kommunane i Sogn er det alternativet som svarar best på Lærdal sine utfordringar i kommunereforma. Lærdal kommune vart ufrivillig ståande utanfor dei tilrådde samanslåingsalternativa i Sogn då intensjonsavtala vart signert”* (Pedersen, 2016).

Mykje av kritikken mot kommunesamanslåinga har vore at Noreg i ein europeisk målestokk ikkje har spesielt små kommunar, verken innbyggjar- eller arealmessig. Derimot har dei nordiske kommunane ansvar for betydeleg større og fleire oppgåver enn fleire av dei europeiske, og er generalistkommunar. Alle kommunane skal imøtekomme dei same krava til innbyggjarane, både som myndigheitsutøvar og ivaretaking av lokaldemokratiet – uavhengig av innbyggjartal og busetnadsstruktur (KMD 2014-2015, s. 23). Dei aukande krava til kommunane har vore ein viktig del av føringane i kommunereforma for sterkare og meir robuste kommunar som kan møte morgondagens utfordringar.

2.3 Tingvoll og Naustdal

Tingvoll og Naustdal er dei to kommunane som er blitt metodisk utvald til casekommunar i denne oppgåva. Naustdal er ein kommune i Sogn og Fjordane med om lag 2700 innbyggjarar (Naustdal kommune, 2016). 30 juni 2016 vedtok kommunestyret i Naustdal om å gå saman med kommunane Førde, Jølster og Gaular om å danne ny kommune i Sunnfjord frå 01.01.2020 (Naustdal kommune, 2016b). Svært mange i Naustdal har arbeidsplassen sin i Førde eller Flora, der Førde med sine cirka 13.000 innbyggjarar blir kommunesenter i den nye kommunen. Landbruk, bygg og anlegg og det offentlege er dei største arbeidsplassane i kommunen (Naustdal kommune, 2016). Håkon Myrvang frå Arbeiderpartiet er ordførar i Naustdal kommune i perioden 2015-2019, og kommunestyret har 21 representantar – derav 9 frå Arbeiderpartiet (Naustdal kommune, 2015). Den andre casekommunen er Tingvoll i Møre og Romsdal. Kommunen har om lag 3100 innbyggjarar, og er ein vel 5 mil langstrakt kommune, og strekk seg over 337 kvadratkilometer (Tingvoll kommune, 2016). Milly Bente Nørsett frå Arbeiderpartiet er ordførar i perioden 2015-2019, og frå Arbeiderpartiet er det sju stykk i kommunestyret. Kommunestyret i Tingvoll er representert med sju parti og til saman 25 representantar (Tingvoll kommune, 2015). Kristiansund er den største omlandskommunen med cirka 25.000 innbyggjarar og ville blitt kommunesenter for ein ny kommune.

2.4 Samanslåingsprosessen

2.4.1 Tingvoll kommune

Sonderingane og forhandlingane mellom kommunane har gått føre seg i perioden november 2015- februar 2016. Basert på kommunestyrevedtak var retningsvala i Tingvoll som følgjande:

Tabell 2.4.1a: Retningsval for Tingvoll

1: Nordmøre som ein kommune

2: Sunndal, Nesset og Tingvoll

3: Tingvoll, Gjemnes, Averøy, Kristiansund, Halså, Aure, Smøla

4: Tingvoll som eigen kommune

Innbyggjarundersøkinga som Telemarksforsking har gjennomført viste at innbyggjarane i Tingvoll var generelt meir negative til dei aktuelle alternativa enn dei andre kommunane på Nordmøre. Når det kjem til nullalternativet, å oppretthalde dagens kommune, var

innbyggjarane noko mindre positive enn dei øvrige kommunane. Vidare viste resultatane at innbyggjarane ikkje var einig i påstanden om at *”næringsutviklinga fungerer godt”*, og at *”kommunen er godt nok rusta til å møte framtidige utfordringar og auka krav”*. Eit fleirtal av innbyggjarane meiner det er behov for færre og større kommunar, men *”ei meir kostnadseffektiv kommunal drift”* og *”større fagmiljø i kommunen”*, blir vurdert som minst viktig (Telemarksforsking, 2015). På bakgrunn av desse funna frå Telemarksforsking er det interessant at 70% av dei som stemte ved folkeavrøystinga, stemte nei.

Rådmannen sine vurderingar var at alternativ 1, Nordmøre som eigen kommune, var eit uaktuelt retningsalternativ for Tingvoll. Dette alternativet kom også svakt ut på utgreiingane frå Telemarksforsking, berre med få unntak som til dømes folketal i den nye kommunen og potensialet for framtidig oppgåveløysing. Ein av hovudgrunnane til at dette alternativet kom svakt ut var blant anna at kommunen hadde blitt svært stor geografisk, og at det er fleire bu- og arbeidsmarknadsregionar i den, noko som gjer bindingane svake i kommunen (Tingvoll kommune, 2016e). Vidare var alternativ 2 med Sunndal, Nesset og Tingvoll eit alternativ som blei utarbeida, og som score stort sett middels på ulike indikatorar. Det blei argumentert for at både Sunndal og Nesset er økonomisk sterke kommunar og har økonomisk styrke til å kunne drive og fordele betydeleg ressursar til kommunane tenester. I følgje utgreiingar frå Telemarksforsking viser det at ein eventuelt ny kommune ville hatt tilstrekkeleg kompetanse og kapasitet. Rådmannen drøfter her vidare at når ein vurderer partnerar for samanslåing bør ein sjå på langsiktige prognosar for demografi- og befolkningssamansetning, folketalsutvikling og vekst (Tingvoll kommune, 2016e). Møre og Romsdal har sin vekst på kysten, og dei mest sårbare områda er bu- og arbeidsmarknadane innerst i fjordane. Vidare har dei siste 10 åra pendlingsstraumen frå Tingvoll skifta bu- og arbeidsmarknad frå indre Nordmøre til ytre Nordmøre. Vidare har ikkje Tingvoll felles arbeidsmarknad med Nesset, men med Sunndal. I tillegg har Tingvoll kommune dei siste åra gradvis orientert seg meir mot ytre Nordmøre i interkommunal samarbeid, byregionprogram og næringsutvikling, samstundes som kommunen også har velfungerande samarbeid med Sunndal og Nesset med eksempelvis interkommunalt barnevern (Tingvoll kommune, 2016e). Sunndal kommune har vist interesse for indre delar av Tingvoll ved ei kommunereform, men grensejustering har ikkje vore eit tema i Tingvoll kommunestyre. Rådmannen meiner det er ein fordel at Tingvoll er samla som kommune dersom ein skal slå seg saman, for å styrke kommunen og lokalsamfunna sine posisjonar og maktbase for framtidige avgjersler. Rådmannen tilråda difor ikkje Sunndal og Nesset som retningsval for det vidare arbeidet for kommunereforma.

Dermed blei Tingvoll sittande igjen med to alternativ: Alternativ 4, Tingvoll som eigen kommune, eller alternativ 4 med Tingvoll som ein del av kommune på ytre Nordmøre med kommunane Tingvoll, Gjemnes, Averøy, Kristiansund, Halså, Aure og Smøla (Heretter kalla 6K-samarbeidet). For å skape balanse mellom by og omland anbefalte rådmannen vidare at minst tre omlandskommunar skulle delta i sluttforhandlingane med Kristiansund (Tingvoll kommune, 2016e). Det var desse to alternativa som blei ståande til folkeavrøystinga (bortsett frå ei justering der Smøla ikkje lenger var med i samarbeidet), og resultatet frå folkeavstemminga viste at 70,7% stemte for at Tingvoll skulle bestå som egen kommune, og 16.06.2016 vedtok kommunestyret at Tingvoll kommune skulle bestå som eigen kommune (Tingvoll kommune, 2016b).

2.4.2 Naustdal kommune

Politikarane i 10 kommunestyrer i Sunnfjord vedtok intensjonsavtalar for å slå seg saman til ein større kommune. Det var fire ulike kommunealternativ i denne regionen, men tre som var aktuelle for Naustdal:

Tabell 2.4.2a: Retningsval for Naustdal kommune

1: Storkommune med Askvoll, Flora, Førde, Gloppen, Fjaler, Gaular, Hyllestad, Jølster, Naustdal og Solund

2: "Liten SIS" med Førde, Jølster, Gaular og Naustdal

3: "Stor SIS" med Flora, Førde, Gaular, Jølster og Naustdal

Hovudfunna i innbyggjarundersøkinga viste at det var signifikant andel fleire som var positive enn negative til kommunereform i Førde, Jølster, Fjaler og Naustdal. Av utvalet som blei intervjuet viste det seg at 42% var positive, og 29% var negative. 27% svarte dei var verken eller (Askvoll kommune, 2015). Konsulentselskapet PwC har i samarbeid med Telemarksforsking utarbeidd tre prosjektrapportar. I delrapport 1 konkluderer PwC med at ein ny og større kommune vil vere i betre stand til å ta vare på rolla som samfunnsutviklar, ha tilstrekkeleg kapasitet og kompetanse og ha ein meir berekraftig næringsstruktur (Naustdal kommune, 2015b). I delrapport 3 blir det konkludert med at alle alternativ vil få ein betra økonomisk gevinst dei 15 første åra dersom ein klarer å realisere innsparinga i administrasjonen, men etter dette må det i alle alternativa innhentast ytterlegare innsparing i administrasjonen eller effektivisere tenesteproduksjonen. Rådmannen konkluderer her med at rapportane gjer det klart at økonomisk vinst ikkje er det sentrale argumentet for

kommunesamanslåing, men at ei samanslåing vil gje ei innsparing i administrative utgifter som kan nyttast til tenesteproduksjon (Naustdal kommune, 2015b). Vidare blir det vektlagt at viktige prinsipp i avtalene er at større førstelinetenestar som skular, sjukeheimar, helse, barnehagar og kulturtilbod skal ytast der dei er no. Dagens kommunesenter skal stimulerast gjennom å vere lokale knutepunkt ved bruk av servicetorg, desentraliserte rådhusfunksjonar og plassering av publikumsretta tenester som det er naturleg ligg desentralt (Naustdal kommune, 2015b). Dette var viktige punkt som tek vare på innbyggjarane sine behov for tenester, og ein at ein samstundes legg til rett for at tilsette som vil få endra arbeidsstad framleis kan bu der dei gjer no med noko pendling. Rådmannen konkluderer med at alternativ 1 med storkommune skal vere ei drivkraft og fylkessenter for Sogn og Fjordane, og styrke vekstevna til heile området ved at ein kan stå samla i viktige prioriteringar. Ein storkommune med 46.000 innbyggjarar vil ha betydeleg kapasitet og kompetanse og vere ein markant utviklingsaktør. Med tanke på ein stor kommune både målt i folketal og areal, vil utfordringa først og fremst ligge i å ytre gode tenester i eit stort område med spreidd bustad. Også det faktum at nesten to like store byar skal fungere saman i ein kommune kan vidare vere problematisk (Naustdal kommune, 2015b). Alternativet med storkommune blei vel og merke ikkje følgt vidare opp til ei folkeavrøysting, då ulike aktørar i Naustdal meinte dette hadde blitt ein for stor og uoversiktleg kommune som blant anna hadde svekkja lokaldemokratiet for mykje på bakgrunn av avstandane.

Liten SIS utgjer ein integrert arbeidsmarknad og bu-region som i dag høyrer tett saman. Frå drøftingar frå rådmannen i Naustdal blir det sagt at denne kommunen truleg ville blitt ein effektiv og oversiktleg kommune, men som truleg ikkje hadde blitt stor nok til å vere ei avgjerande regional kraft og utviklingsaktør. Vidare konkluderer rådmannen med at om det endelege resultatet skulle bli at ein blir færre kommunar som slår seg saman, vil det likevel vere betre enn den situasjonen ein har hatt, og at det er vanskeleg å sjå føre seg at ikkje Naustdal vil søkje samarbeid med sine nabokommunar om ny kommunestruktur og komme fram til semje om dette. Det har vore stor uvisse om faglege breidde til å handtere saker som ein generalistkommune skal, vanskar med tilgang på interkommunale tenester og endra økonomisk rammevilkår frå mindre kommunar – som alt i alt har gjort det vanskeleg for Naustdal å stå aleine (Naustdal kommune, 2015b). Av dei ulike kommunealternativa var liten SiS signifikant fleire som hadde på topp. Vidare blei det gjort vedtak i kommunestyret om folkeavrøysting, med følgjande alternativ: Stor SIS, liten SIS og å halde fram som eigen kommune. Etter endeleg oppteljing med ei valdeltaking på 47,3%, blei resultatet som

følgjande: Stor SIS kom dårlegast ut med 29,20%, liten SIS fekk 34,65% av stemmene, men nei til samanslåing fekk flest stemmer med 36, 15% (Naustdal kommune, 2016a).

Innbyggjarundersøkinga seinare tok føre seg om innbyggjarane var for eller mot ei samanslåing til liten SIS, og 63% av dei spurte ynskte ei samanslåing (Naustdal kommune, 2016b). 30 juni 2016 vedtek Naustdal kommunestyre ei samanslåing med Førde, Jølster og Gaular frå 01.01.2020 (Naustdal kommune, 2016c).

3.0 Teori

I dette kapitlet skal eg gjere greie for det teoretiske fundamentet for oppgåva. Først og fremst er fokuset på demokratiteori- og argument, der indikatorgrupper for dette vil bli presentert i dette kapitlet. Det er hovudsakleg demokratiargument som blir lagt vekt på i debatten kring samanslåing, men det er sannsynleg at også andre argument vil førekome. Dette kan til dømes vere funksjonelle, kontekstuelle- og praktiske argument som kan bli knytt opp mot det lokaldemokratiske aspektet, men som i seg sjølv ikkje berre omhandlar dette. Likevel er det viktig å også ha desse med, då det først og fremst skaper eit skilje på kva som kan seiast å vere og ikkje vere demokratiargument, men det vil også skape eit heilskapleg bilete over debatten.

Eit heilt sentralt poeng for meg vil vere å identifisere ulike teoretiske kategoriar i det empiriske materialet for å seie noko om kva demokratiargument som ligg føre. Hovudfokuset vil difor hovudsakleg vere på demokratiteori frå Dahl og Tufte om borgareffektivitet og systemkapasitet som er sett meir i perspektiv på kommunistørrelse, og desse vil vidare bli supplert med demokratiteori om deltakar- og konkurransedemokrati. Kommunereforma har mange mål, men det mest spesifikke og konkrete er ein reduksjon i tal kommunar i Noreg. Ein reduksjon vil føre til større kommunar, og ein vil difor røre ved problemstillinga om kva som er ein ideell størrelse på kommuneiningane. Debatten kring kommunesamanslåingar dei siste åra har også i stor grad omhandla dei små kommunane si evne til å gjennomføre lovpålagde oppgåver. Innleiingsvis vil eg klargjere for omgrepet demokrati, og vil deretter gå vidare inn på konteksten for studien: lokaldemokratiet i Noreg, og kva demokratiargument ein kan finne gjeldande i ein debatt om kommunesamanslåing på basis av teoretiske perspektiv med utgangspunkt i viktige aspekt i kommune-Noreg.

3.1 Kva er eit demokrati?

Demokrati er eit essensielt omstridt omgrep, og i den moderne verda i dag finnast det tallause definisjonar, som til dømes definisjonen til Albert Weale: *"In a democracy important public decisions on question of law and policy depend, directly or indirectly, upon public opinion formally expressed by citizens of the community, the vast bulk of whom have equal political rights"* (Weale, 1999: 14).

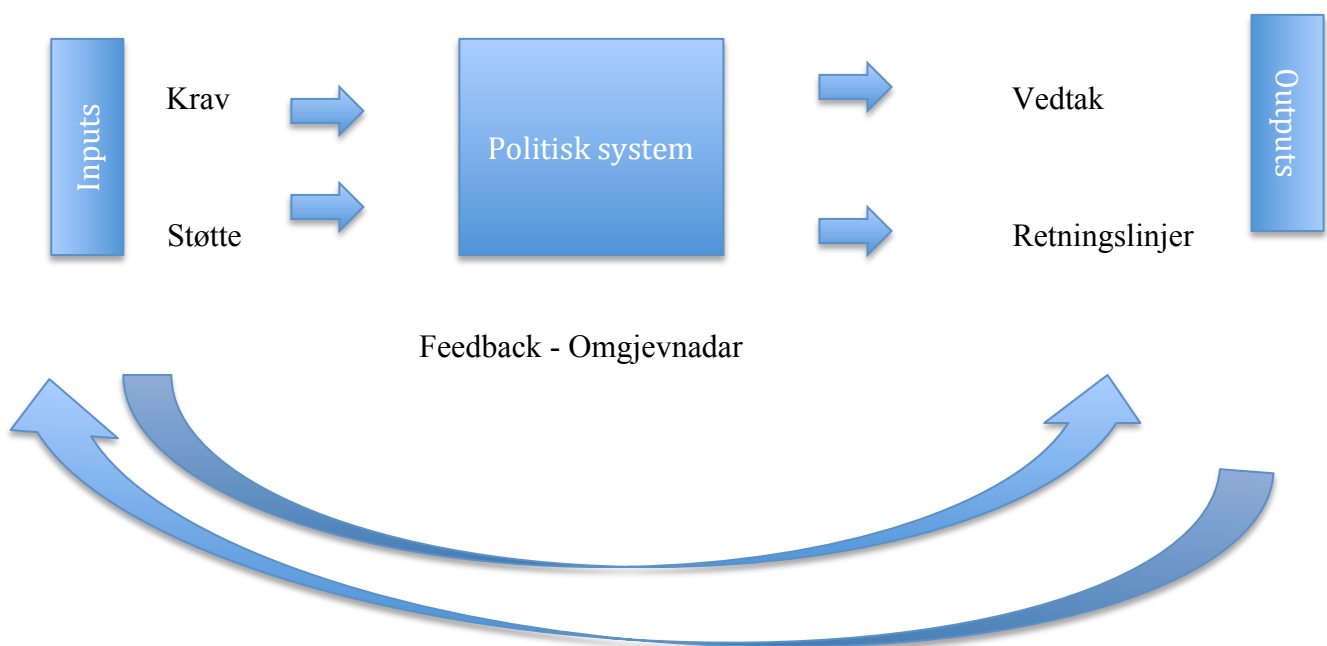
Viktige aspekt ved eit demokrati som i mange tilfelle går igjen i dei fleste demokratidefinisjonane, er kontroll over maktthavarane, og politisk likskap mellom borgarane. Eit viktig aspekt for meg vil vere kva borgarane styrer, og korleis dei kan vere med på å styre. Korleis kan ein seie at borgarane er med på å styre lokaldemokratiet? Korleis vil borgarane involverast i avgjerslene som blir teke hos maktthavarane? Dette er aspekt som vil variere innan ulike teoriar, og som eg vil kome vidare inn på ved gjennomgangen av denne. Med omsyn til dei varierende definisjonane av demokrati har Robert A. Dahl (1998) formulert nokre hovudkrav og vilkår som skal vere nødvendige for eit ideelt demokrati. Det første kriteriet er moglegheita til effektiv deltaking. Alle borgarane skal ha like moglegheiter til å gje uttrykk for sine meiningar med omsyn til ulike politiske spørsmål (Dahl, 1998: 37). Det andre kriteriet er det som Dahl kallar for "*voting equality*". Borgarane sine stemmer skal vege like mykje når avgjersler skal takast. Det tredje kriteriet inneberer at alle borgarane skal kunne ha same moglegheitene til å skaffe seg innsikt i politiske saker som det skal fattast avgjersler om. Det fjerde kriteriet seier at borgarane skal vere med på å bestemme kva saker som er sett på dagsorden. Det femte og siste kriteriet omhandlar inklusjon, at alle borgarane skal ha rett til å delta i dei politiske prosessane (Dahl, 1998: 38).

Når ein no har fått sett visse grunnsteinar i kva demokratiomgrepet omhandlar, kan ein vidare skilje mellom eit indirekte og eit direkte demokrati, som definisjonen til Weale (1999) indikerer. På nasjonalt nivå, i fylkeskommunane og i kommunane er det val til eit representativt demokrati, der grunntanken her er at folket skal delta i styringa gjennom valde representantar (Bukve, 1997: 99). Folket styrer på denne måten ikkje direkte, men indirekte. Det lokale demokratiet, som eg skal ta føre meg, er styrt på denne måten. Kommunestyret blir vald av borgarane i kommunen med røysterett for fire år om gongen, og er det øvste politiske styringsorganet i kommunen. I praksis vil dette seie at kommunestyret er det organet som har rett til å handle på vegner av kommunen. Representantar i kommunestyret blir fordelt på ulike vallister i forhold til stemmetalet, og ved kommuneval er det høve til å kumulere kandidatar. Her blir kandidaten sitt namn ført opp fleire ganger, og hensikta her er å auke sannsynet for å bli vald. Det er også høve til å føre opp ein kandidat på ei anna liste enn den kandidaten står på, som kan gjere til at vedkommande får fleire personstemmer (Bukve, 2012: 191). Retten til å endre på lister ser ein blir mest brukt i små kommunar. Ved fastsetjing av kommunestyret får kvar liste eit tal representantar i høve til røystetalet for lista. Dei som får plass i kommunestyret blir avgjort ved kor mange gonger ein kandidat på lista er oppført (Bukve, 1997: 100).

3.2 David Easton – input og output

Politikk er eit omgrep som nyttast til å karakterisere ulike fenomen, og bruken av omgrepet kan gje uttrykk for utsegn av prosessar som fører til offentlege vedtak (Baldersheim, Rose, 2005: 114). David Easton (1965) har trekt fram eit viktig skilje mellom *policyprosess*, *policyinnhald* og *policy utfall*, og samanhengen mellom input og output. Fokuset mitt vil vere på input og output, og desse omgrepa vil vere sentrale for meg med omsyn til kategorisering av teori- og argument. I det representative demokratiet vil folkeviljen kome til uttrykk gjennom moglegheitene for påverknad – input. Resultatet av dette vil synast og kome til uttrykk gjennom vedtak – output. Dette politiske systemet som Easton presenterer er ikkje eit lukka system som er isolert frå omgjevnadane, men tvert i mot eit opent system som er mottakeleg for påverknad frå omgjevnadane. Input og output slik som Easton framstiller det vil vere sentralt med omsyn til kva type demokratiargument som blir fremja, og korleis desse kan kategoriserast. Borgareffektivitet, deltakardemokrati- og konkurransedemokratiske argument vil vere demokratiperspektiv- og teori som omhandlar inputsida i det politiske systemet. Dette omhandlar vegen til påverknad, og korleis dette vil stå fram. I motsetnad til dette, vil systemkapasitetsteorien vere på outputsida, der det omhandlar policyinnhaldet og dei avgjerslene som er tekne, og korleis denne produksjonen av vedtak vil sjå ut i praksis gjennom til dømes tenester- og tenesteyting i kommunane. Demokratiteorien vil vidare bli systematisert etter dette. I figuren under blir det vist til korleis sirkelen med input og output fungerer, og kva som er med på å påverke denne sirkelen.

Figur 3.2a: Input og output



Kjelder: Easton (1965: 112).

3.3 Demokratiteori

Det er ingen semje i kva som er sagt å vere den optimale kommunestørrelse, og omgrepa størrelse og demokrati kan ha ulike betydingar avhengig av kva teoretiske eller praktiske perspektiv ein vektlegg. Det mest tydelege og konkrete målet med kommunereforma er ein reduksjon i tal kommunar, og dermed større kommunar. Større kommunar vil her vere definert med høgre innbyggjartal og større geografisk utstrekking. Samanhengen mellom demokrati og kommunestørrelse er ikkje eintydig, sjølv om det er sagt at små kommunar er sagt å vere meir demokratiske enn store. Om dette er eit utsagn det ligg noko i, eller om dette er ein konklusjon som for lett blir trekt skal eg kome tilbake til seinare i dette kapitlet.

Dahl og Tufte (1973) trekkjer opp spenninga mellom moglegheit for innflytelse og størrelse på demokratiske einingar på ein klar måte: Små kommunar kan gje større moglegheiter for deltaking og individuell påverknad, vil større kommunar kunne ha større påverknadskraft – og ha betre moglegheiter for å iverksetje tiltak som ligg utanfor lovpålagde kjerneoppgåver (Gjertsen, Elvehøi, Solvoll, 2003). Desse to aspekta ved lokaldemokratiet kallast ofte borgareffektivitet og systemkapasitet. Borgareffektivitet omhandlar borgarane sine moglegheiter til å øve innflytelse gjennom deltaking i utforming og påverknad av lokale politiske avgjersler. Systemkapasiteten omhandlar kommunen si evne til å ivareta oppgåver borgarane ønskjer og krevjar (Dahl og Tufte, 1973). Lokaldemokratiet kviler ikkje aleine på deltaking, men er også avhengig av at kommunen har tyngde og betyding i samfunnsbygging og tenesteproduksjon. Dette viser at omgrepa er gjensidig avhengige, og kan ikkje bli sett på som uavhengige omgrep.

For at deltaking skal vere mogleg i praksis, krev dette at ein har representantar som kan ytre folket sine interesser og meiningar. Politisk representasjon er ein mekanisme som gjer at borgarane, gjennom å utpeike representantar, kan delta indirekte i styret av samfunnet dei lev i (Svensson, 1997: 208). Borgarane må også ha moglegheit til å velje mellom to eller fleire parti eller kandidatar. Ein snakkar difor om eit representativt demokrati (Svensson, 1997: 209). Dette representasjonsprinsippet står sentralt når det kjem til bruk av demokratiteori, men vil også variere innan dei ulike teoriane. To ulike skuleretningar vil her utpeike seg: deltakardemokrati og konkurransedemokrati. Desse to retningane kan bli sett på som to

ytterpunkt på ein demokratiskala, der desse to ulike retningane føretrekk ulike typar av deltaking frå innbyggjarane i det politiske system. Desse to ulike retningane er perspektiv på deltaking i det politiske system, som ein kan knytte opp mot ulike syn for borgareffektivitet. Deltakar- og konkurransedemokrati blir difor brukt under Dahl og Tufte sitt omgrep om borgareffektivitet, der eg skal vurdere om det er deltakar- eller konkurransedemokratiske aspekt der borgareffektivitet blir vektlagt.

3.4 Input

I modellen til Easton (1965) er input ein av dei sentrale faktorane i den politiske prosessen. Det er her folkeviljen vil kome til uttrykk gjennom moglegheiter for påverknad, og det politiske systemet er kontinuerleg utsett for påverknad og press frå omgjevnadane. Dette kan ein sjå i form av krav, men også av støtte, som viser seg gjennom påverknad og ønskjer frå enkeltpersonar og grupper. Borgareffektivitet, deltakardemokrati og konkurransedemokrati vil vere kategorisert under input, då det er veger inn i det demokratiske- og politiske systemet. Borgareffektiviteten refererer til innbyggjarane sin evne og moglegheit til å øve innflytelse over lokale avgjersler, medan deltakardemokrati og konkurransedemokrati tek føre seg forskjellige måtar å organisere demokratiet og innflytelsen på.

3.4.1 Borgareffektivitet

Vil størrelsen på kommunen ha innverknad på borgaren si deltaking i det politiske liv i demokratiet? Omgrepet borgareffektivitet omhandlar borgaren si evne til å påverke kollektive avgjersler i samfunnet, og ta del i styringa av den offentlege politikken (Dahl og Tufte, 1973). I større einingar må innflytelsen på den offentlege politikken gå føre seg og delast mellom fleire borgarar, og det er difor rimeleg å anta at ein vil føle mindre påverknad og føle meir makteslause ovanfor den politiske leiinga parallelt med ein auka størrelse på kommuneininga (Dahl, 1967). Tal politiske leiarar kan ikkje vokse proporsjonalt med auka befolkningsstørrelse, og konsekvensen vil vere at færre kan delta i direkte samtalar med den politiske leiinga. Dahl og Tufte (1967) påpeiker vidare at moderne kommunikasjon, som radio, TV og sosiale mediar, vil vere med på å utjamne denne asymmetrien, men essensen er framleis at færre vil kunne delta i direkte diskusjon. Men idealet som ofte framhevast for å sikre ivaretakinga av borgareffektivitet, vil i stor grad likne på det direkte demokratiet. Dette har også Tore Hansen (2015) teke føre seg, og konkluderer med at problemet er at dette er eit ideal som sjølv dei aller minste kommunane har vanskeleg med å gjennomføre og praktisere, gitt det omfanget av kommunane sitt ansvarsområde i dag. I vår tids moderne demokratiske

styringsordningar, bygger vi på indirekte utforming av politisk makt – gjennom det representative demokratiet.

Vidare blir sentrale teoriar og studiar gjennomgått. Det har vore eit viktig arbeid å operasjonalisere omgrepa og teoriane, då dei ulike argumentasjonane i kommunane ikkje vil utfolde seg direkte som demokratiteori. Indikatorane som eg har vald å operasjonalisere kjem fram i kvart avsnitt og i undertitlane, og vil bli summert opp i ein tabell på slutten av kapitlet.

3.4.1.1 Identitet og tilhøyrse

Eit borgareffektivitetsargument kan kome til uttrykk på fleire måtar i ein debatt kring kommunesamanslåing. Truleg vil argumentasjonen om borgareffektivitet vere eit gjennomslåande og sentralt argument i Tingvoll kommune som valde å seie nei til samanslåing. Borgarane sin moglegheit til å øve innflytelse gjennom deltaking vil mogleg følast best ivareteke i små kommunar, som kan byggje på førestillinga om at politisk interesse og deltaking stimulerast best i små forsamlingar. Ein har ei sterk tilhøyrse og identifiserer seg også mogleg i sterkare grad i små homogene kommunar enn i dei større heterogene kommunane (Myrvold, 2001: 25). Dette argumentet kan også knytte seg opp mot den lokale kjennskapen ein føler i mindre kommunar. Dette er noko små kommunar ved ei samanslåing kan tenkje seg å miste, eller som i alle fall vil vere mindre framstående i ein klart større kommune. Utkantsproblematikken har vore eit sentralt tema i kommunesamanslåingsdebatten, og i mindre kommunar har ein moglegheita til å ha betre oversikt og kunnskap om utkantane i kommunen. Ein liten kommune vil ved ei samanslåing risikere å måtte kjempe meir for å bli sikra i budsjettet og fordelingspolitikken, og å bli ein utkant i ein ny og større kommune.

3.4.1.2 Nærleik til folkevalde

Eit av argumenta mot kommunesamanslåing frå småkommunane har vore endringa opp mot å øve innflytelse og påverke politiske avgjersler. Tek ein utgangspunkt i Tingvoll som truleg legg vekt på ein borgareffektivitets-tankegang med sitt nei til samanslåing, kan ein tenkje seg at tal kommunestyrerepresentantar frå Tingvoll i 6-kommunersamarbeidet vil minke betrakteleg enn kva Tingvoll har i dag. Spesielt relevant vil dette vere opp mot Kristiansund med sine 25.000 innbyggjarar, som klart ville blitt dominante i kommunestyret. Nærleiken til lokalpolitikarane i småkommunar kan også ha ein positiv påverknad på valdeltaking då

borgarane får følelsen av at det nytter å påverke. Det kan vere enklare å sjå vegen mellom individuelle ønskjer og innflytelse til faktisk politikk. Nærleik og personkjennskap som ein har i små kommunar vil stimulere meir til direkte kontakt med politikarar og administrasjon. For det representative demokratiet vil dette innebere kortare avstand frå borgar til politikar i mindre kommunar enn dei større kommunane (Myrvold, 2001: 34).

Hansen (2003) har gitt ei empirisk vurdering av kva samanheng det er mellom kommunestørrelse og ulike mål på lokal forankring, institusjonell tillit og politisk deltaking. Hansen konkluderer med at betydinga av kommunestørrelse er nokså beskjeden når det kjem til befolkninga si forankring i, og identifisering med den kommunen dei bur i. Det er heller ingen stor variasjon etter størrelsen på respondentane sine bustadkommunar knytt spørsmålet om tillit til andre menneske og engasjement i frivillige organisasjonar. Men når en derimot kjem inn på spørsmål om politiske forhold, som tillit til kommunestyret og oppfatning om eigne påverknadsmoglegheiter, finner ein signifikante effektar av kommunestørrelse – sjølv om det ikkje er snakk om store forskjellar. Folk i mindre kommunar har større tillit til sitt kommunestyre og større tru på eigne påverknadsmoglegheiter enn folk i større kommunar. Desse forskjellane er små, og til dels overraskande små i forhold til dei utbreidde førestillingar ein har om at små demokratiske institusjonar er fullstendig overlegne dei store (Hansen, 2003: 42).

3.4.1.3 Representasjon og innflytelse

Valdeltakinga har historisk sett vore lågare i små utkantkommunar enn i dei største sentrale kommunane. Dette mønsteret blei vel og merke brote ved valet i 1971, og forskjellane er meir utviska. Likevel kan ein sjå tendensen til at valdeltakinga var størst i dei aller minste kommunane, nest størst i dei største kommunane og noko lågare i dei andre kommunane (Myrvold, 2001: 28). Eit argument som blei brukt i forbindelse med kommunereforma er argumentet for eit styrka lokaldemokrati, og for mange kommunar vil dette spørsmålet vere sentralt. Småkommunane får færre representantar inn i eit kommunestyre, og fleire av desse kommunane vil vere små utkantar i ein langt større kommune. Det er difor naturleg å anta at ein del av argumentasjonen kring borgareffektivitet vil utfolde seg som spørsmål til om det politiske systemet i ein storkommune er demokratisk eller ei i forhold til kva ein er vande med frå ein liten kommune. Dette kan vurderast opp mot Robert A. Dahl sine kriterier for eit ideelt demokrati som eg presenterte i kapittel 3.1. Nokre av desse kriteria kan riktig nok seiast å la seg lettare realisere i ein mindre kommune, som til dømes prinsippet om effektiv deltaking

grunna nærleiken mellom borgar og politikar. Denne nærleiken kan også vidare bli problematisk. Nærleiken omhandlar ofte meir enn det reinte politiske, til dømes i forhold til kravet om likskap i borgarane sine rettigheter (Hansen, 2015). Vidare er det likevel lite som tilseier at ei slik samanslåing direkte vil svekkje det lokale demokratiet som følge av auka kommunestørrelse. Det blir for snevert å berre leggje til grunn omfanget av borgarane sitt direkte politiske engasjement i lokaldemokratiet.

Det ein derimot kan presisere er at ein i mindre kommunar kan føle meir nærleik til folkevalde, som vist til tidlegare i kapitlet. Nærleiken til folkevalde kan ha fleire fordelar. I ein liten kommune har både folkevalde og innbyggjarar ein ei god oversikt over utkantar og lokale utfordringar. I ei samanslåing kan dette føre til at det oppstår frykt for at mindre tettstadar skal pregast av utkantproblematikkar, og at ein ikkje får gjennomslag i kommunestyret vedrørende fordelingspolitikken på grunnlag av få representantar og ein geografisk sett mykje større kommune. Dette vil truleg vere eit argument som ein kjem til å sjå i Tingvoll kommune. I ein mindre kommune der ein gjerne kan oppleve at vegen til politiske vedtak er mindre kan ein få følelsen av at det nyttar å delta og engasjere seg i det politiske liv, og innbyggjarane kan føle påverknadskraft til lokale vedtak. Dette skal eg gå nærare inn på i avsnittet om deltakardemokrati. I ein mindre kommune kan ein også tilpasse og skreddarsy tenestene til lokale behov og preferansar, noko som gir ein følelse og eit potensial for auka velferd, som igjen kan vere eit eksempel på korleis innbyggjarane kan føle på at det nyttar å delta i debatten. Sjølv om innbyggjarane her kan vere med på å påverke avgjersler, kan desse avgjerslene likevel vere av færre og mindre betydning enn i ein større kommune. Større og meir inklusive einingar er sterkare i stand til å iverksette vedtak som innbyggjarane ynskjer, då kommunen har større autonomi. Dette omhandlar ikkje spesifikt geografiske forhold og territorial utstrekking, men det som knytt systemkapasiteten til størrelse er at visse kollektive oppgåver krevjar eit visst befolkningsgrunnlag for å bli gjennomført på ein økonomisk og velluka måte. Som Dahl og Tufte (1973: 23) påpeiker, og som truleg fleire aktørar i kommunesamanslåingsdebatten vil påpeike: *"A rational or reasonable democrat who wished to maximize the chances of attaining certain of his goals might well trade some loss of personal effectiveness for some gain in the capacity of the system to attain them"*. Dette vil eg ta føre meg i kapitlet om systemkapasitet.

3.4.2 Deltakardemokrati

Deltakardemokratiet representerer eit perspektiv på deltaking, eller sagt på ein annan måte: former for borgareffektivitet. Deltakardemokratiske idear har på mange måtar likskapar med borgareffektiviteten, der det angår nærleiken til lokaldemokratiet og dei folkevalde, og det å ha eit levande og aktivt lokaldemokrati også mellom vala. *Carole Pateman* er ein av teoretikarane som har fremja det deltakardemokratiske synet. Pateman (2012: 10) har summert opp dei fire viktigaste haldepunkta i eit deltakardemokratisk syn: Det første består av det må tilretteleggjast for at borgarane kan lære gjennom å delta, noko som også blir kalla det utviklande elementet. For det andre handlar deltakardemokratiet om demokratisering. Det omhandlar endringar som vil gjere sosial- og det politiske livet meir demokratisk, som vil føre til moglegheiter for deltaking i politikken i dagleglivet. Vidare vil dette stå i samheng med Pateman sitt tredje punkt, der ein må skape eit "*participatory society*". Desse naudsynte endringane er strukturelle, og krevjar reformer av udemokratiske strukturar.

I *Participation and Democratic Theory* (1970) retta Carole Pateman fleire kritiske merknadar mot Schumpeter innan det konkurransedemokratiske perspektivet. Pateman kritiserte teoretikarar innan den konkurransedemokratiske retninga for å undervurdere betydinga av den politiske deltakinga sine positive konsekvensar (Rose, 2005: 69). Der val til det representative demokrati blir sett på som den einaste og beste forma for deltaking i eit konkurransedemokratisk syn, blir eit breitt folkeleg engasjement sett på som ein viktig føresetnad for å sikre fellesskapets beste i det deltakardemokratiske. Deltaking blant borgarane oppfattast difor som den beste måten for å fange opp borgarane sine interesser på. Jon Elster (1983) er ein norsk teoretikar som har skrive om deltakardemokratiet. Ein av variantane av deltakardemokratiet som han omtaler, er sjølvrealiseringsdemokratiet: "*Det kjennetegnes ved at politisk deltakelse blir et mål i seg selv, snarere enn et middel til å treffe gode beslutninger*" (Elster, 1983: 23). Elster argumenterer for at deltaking i det offentlege liv er viktig, men berre som eit bi-produkt av politikken sine egentlege instrumentelle formål: å treffe gode avgjersler. Gjer ein bi-produktet til hovudformålet, vil ein ikkje oppnå dette.

Sidan byrjinga av 1960-talet har ein sett ei betydeleg endring i og tydelege trendar i den politiske deltakinga. Blant anna er lojaliteten til partia svekkja, som kjem til uttrykk ved at talet på partimedlemmar er halvert. Færre ser på seg sjølv som sterke tilhengjarar av eit politisk parti (NOU: 2006: 85). Deltakinga i valkanalen er også langt lågare enn før. Bekymringa for lokaldemokratiet har vore stigande, og deltakinga ved kommuneval er

gjennomgåande lågare enn ved Stortingsval. Så kva er den negative trenden i valdeltakinga eit uttrykk for? Høg deltaking blir gjerne sett på som eit teikn på eit vitalt og levande lokaldemokrati. Låg valdeltaking blir vurdert som eit uttrykk for at lokaldemokratiet har låg legitimitet og at det representative styresettet i kommunane står svakt (NOU 2006: 7). Vidare har ein sett eit lokaldemokrati i endring. Det direkte engasjementet i form av deltaking i demonstrasjonar, boikottar og underskriftskampanjar har blitt større dei siste åra. Engasjementet og deltakinga har gått frå å vere meir kollektiv til å bli meir individuell. At borgarane sitt samfunnsengasjement ikkje er blitt mindre, men heller endra, er med på å moderere eit heller dystert tema (NOU 2006: 7). Aktivitet som krev mindre kontinuerleg arbeidsinnsats ser ut til å auke, medan deltaking som skreiv eit meir langsiktig engasjement ser ut til å minke (NOU: 2006: 85).

I dei kommande avsnitta skal eg vise til forskning og indikatorar som kan bli sett på som deltakardemokratiske. Dette er tiltak som blant anna opnar opp for at innbyggjarane kan delta i det politiske liv også mellom vala.

3.4.2.1 Levande lokaldemokrati - deltaking mellom val

Politisk deltaking mellom val kan ta ulike former, men eit levande lokaldemokrati mellom vala er eit viktig verdiaspekt til det deltakardemokratiske perspektivet. Det kan omhandle deltaking i politiske parti, ved medlemskap eller engasjement i organisasjonar i kommunane, direkte kontakt med folkevalde, eller til dømes engasjement rundt enkeltsaker ved organisering av demonstrasjonar. Deltaking mellom vala er viktig for å føle nærleik til avgjerslene og dei politiske vedtaksprosessane (NOU: 2006). I små kommunar kan det vere enklare å sjå prosessen frå deltaking til faktisk avgjersle og vedtak. Dei aktørane som er mot ei samanslåing vil kunne argumentere for at deltaking mellom vala er lettare å få til i ein mindre kommunar, då ein vil kunne føle større påverknad i politikken, og også føle det meir meningsfullt. Eit anna poeng er at i ein liten kommune vil det vere langt fleire politiske verv per innbyggjar i motsetnad til ein større kommune. Ei større tilgjengeligheit av politiske verv kan bidra til at fleire borgarar engasjerer i politikken. Etter samanslåing i 2020 vil kommunestyret i nye Sunnfjord kommune ha om lag 600 borgarar per kommunestyrerepresentant. Per dags dato har Naustdal om lag 128 borgarar per kommunestyrerepresentant. Dette kan gjere til at terskelen er mindre eksempelvis for å stille spørsmål direkte til politikarane, som fører til eit levande lokaldemokrati mellom vala. Når tal politiske posisjonar går ned og konkurransen blir større, kan dette føre til at færre engasjerer

seg i lokalpolitikken, som går mot deltakardemokratiske omsyn. Innbyggjarar i små kommunar opplever at dei har større oversikt over kommunalpolitikken enn i store kommunar, og det er her politikken opplevast som minst kompleks (Pettersen og Rose, 2003: 64). Politikken i større kommunar kan bli meir kompleks og uoversiktleg, som kan føre til at fleire tek avstand frå det og som høgnar terskelen for deltaking.

Det er lite tvil om at deltakingsmønsteret er i endring. Deltaking i val blir supplert med meir individbaserte deltakingsformer, og kommunale reformer retter seg mot innbyggjaren som brukar av tenester, heller enn som veljar (NOU 2006, s. 89). Ein kan også sjå ei utvikling der folk har større tiltru til å ta hand om sine interesser, som markerer ein viss avstand til politikarane – men likevel set høgre krav til både dei og systemet (NOU 2006: 7). Dette vil derimot vere eit argument for samanslåing, og ein samanheng mot at ein større kommune har større systemkapasitet. På den eine sida kan ein sjå deltakardemokratiske verdiar der deltaking mellom vala har fått større oppslutnad, og noko som truleg vil oppstå og vere meir gjennomførbart i mindre kommunar. Avstanden mellom borgar og politikar er mindre, og kontakt og deltaking også mellom vala vil vere meir naturleg og lettare gjennomførbart i ein mindre kommune, også jamfør eit borgareffektivitetsargument. På den andre sida ser ein argument til ein større kommune og sterkare systemkapasitet, der dei høge krava til borgarane, som i stor grad er blitt brukarar, kan møtast.

3.4.2.1.1 Kontakt med folkevalde

Som nemnd i førre avsnitt kan deltaking mellom val skje på ulike måtar, til dømes gjennom kontakt med folkevalde. Sjølv om deltaking gjennom val er det mest utbreidde deltakingskanalen, er borgarane sin kontakt med lokalpolitikarane av eit betydeleg omfang. Politikarkontakt er mest utbreidd i mindre kommunar, og dette skjer til dels uoppfordra (Saglie et al, 2016: 64). Faktumet at fleire tek direkte kontakt med politikarar i mindre kommunar kan byggje på førestillinga om at folk har sterkare tilhøyrslø og identifiserer seg sterkare med lokalsamfunnet i små homogene kommunar, og at kvart enkelt sitt bidrag verkar meir verknadsfullt og synleg (Myrvold, 2001, s. 25). Vidare har det òg vist seg at både deltaking ved val og meir direkte deltakingsformer er noko høgare i små kommunar enn i større (Hansen, 2014). Dette påviser at ei slik direkte deltaking mellom val vil kunne vere vanskelegare i større kommunar, noko som også samsvarar med svekkja borgareffektivitet til større kommunen er. Dette er eit argument som truleg vil vere gjeldande i ei kommunesamanslåing, og i mitt case hos nei-kommunen Tingvoll. Borgarane i Naustdal

kommune vil truleg ha betre og nærare kontakt med dei folkevalde i den gamle kommunen enn dei vil oppleve i den nye. Dette vil først og fremst gå på at ein kjenner politikarane frå sin kommune betre enn når ein får politikarar frå tre andre kommunar i tillegg, og terskelen for kontakt med folkevalde vil truleg vere mindre til meir ein kjenner dei folkevalde og systemet. Slik som Myrvold (2001) også påpeiker, vil det kunne vere lettare å føle at engasjementet bidrar til noko i ein mindre kommune. Dette samsvarar både med ein borgareffektivitetstankegang, der ein snakkar om avstanden mellom borgar og folkevald – og ein deltakardemokratitankegang, der deltaking mellom vala blir sett på som essensielt.

Det deltakardemokratiske aspektet, også saman med det borgareffektivitets-aspektet, kan svekkjast ved ei samanslåing ved at innbyggjarane sin kontakt med politikarane svekkjast. I ein større kommune må kontakt mellom borgar og folkevald gå gjennom meir indirekte kanalar, og færre borgarar kan ha direkte kontakt med dei folkevalde. I ein ny og større kommune er det også fleire politikarar som innbyggjarane ikkje kjenner til, og det kan på denne måten ikkje bli like naturleg og enkelt å søkje kontakt som det var før. I ein større kommune vil det også vere færre representantar frå dei gamle kommunane. For Tingvoll sin del gjennom samanslåing kunne eit utfall vore at dei hadde fått to eller tre representantar inn i eit nytt kommunestyre, i staden for 25 som det er i denne perioden. Det vil seie at det er færre folkevalde frå si eiga grend, der det var opp til fleire før, som vidare vil implisere at det er færre folkevalde som ein møter på butikken eller på kommunehuset. Kvaliteten på det politiske systemet har også ein tendens til og opplevast som best i små kommunar, då dei folkevalde her i størst utstrekning oppfattast som lydhøyre og tilliten til dei folkevalde er også størst – sjølv om dei ikkje opplevast som meir kompetente enn i andre kommunar (Pettersen og Rose, 2003: 64). For å bøte på mangelen på kontakt mellom borgar og politikar ein kan oppleve i større kommunar etter ei samanslåing, er nærdemokratiutval eit alternativ, og truleg eit deltakardemokratisk argument som kan bli diskutert i utredningsfasen mot samanslåing.

3.4.2.1.2 Organiserte former for deltaking

Deltaking mellom val er eit viktig deltakardemokratisk aspekt, og ein måte innbyggjarane kan delta på i politikken mellom vala er gjennom organiserte former for deltaking. Kommunane kan gjennom lokalutval, medverknadsorgan eller innbyggjarinitiativ involvere innbyggjarane i prosessar slik at informasjon og kunnskap kjem fram til dei folkevalde, og slik at innbyggjarane i kommunen føler seg sett og høyrte. Eit nærdemokratiutval er eit organ som samlar og representerer avgrensa lokalområdet innanfor ein kommune, og kan bidra til å

ivareta og styrke lokalsamfunna innanfor kommunen (Winsvold, Hanssen, Houlberg, Klausen, Saglie, Seggaard, Vabo, 2015: 101). Dette er eit utval som ville blitt oppretta etter ei samanslåing, men som likevel kan vere med i argumentasjonen i prosessen. Dette opprettast først og fremst som eit kompensatorisk tiltak for å bøte på auka avstand mellom innbyggjarar og folkevalde i ein større kommune. Det er naturleg nok dei små kommunane, som risikerer å bli utkantar i større kommunar, som ynskjer å opprette slike nærdemokratiorgan. Det har samtidig vist at nærdemokratiorgan, dersom dei representerer dei gamle kommunegrensene i ein ny samanslått kommune, kan hemme integrering, konsolidering og oppslutningane om den nye kommunen (Hanssen, 2013, i Winsvold et al 2015). Likevel kan det vise seg å vere ei god løysing der kommunane ikkje har nokon klar felles identitet, eller der kommunen tydeleg er oppdelt i bygder, eller der avstandane er lange eller geografien vanskeleg (Winsvold et al, 2015: 102). Argumentet kring deltaking og medverknad mellom val kan utfoldast gjennom slike argument som nærdemokratiordningar, også kalla by/bygdeutval. Dette kan eksempelvis ha vore eit argument i Tingvoll som blir ein liten omlandskommune opp mot Kristiansund, og dette kan vere med på å sikre deltakardemokratiske verdiar som fører til at den nærleiken og kontakten ein moglegvis føler ein har mista, vil kunne supplerast med nærdemokratiske tiltak. Som nemnd kan dette vere med på å hemme integrering i den nye kommunen, men det kan vere eit godt tiltak i oppstartsfasen av den nye kommunen der omlandskommunane treng å føle seg høyrte. Dette er truleg eit argument begge kommunane vektlegg, men mogleg først og fremst Tingvoll kommune med basis i ein eventuell skepsis med omsyn til Kristiansund sine 25.000 innbyggjarar opp mot omlandskommunane.

3.4.3 Konkurransedemokrati

Teoretikarar innan retninga konkurransedemokrati ser ikkje eit breitt folkeleg engasjement som eit gode, tvert i mot. Grunngevinga for dette var eit forholdsvis negativt syn på meinigmann (Rose, 2005: 67). Ein person som særleg har markert seg i denne samanheng, er Joseph Schumpeter. Schumpeter meinte *"vanlege"* folk ikkje var i stand til rasjonell tenking, og var heller ikkje særleg opplyst eller samfunnsbevisst. Grunngevinga var at *"the typical citizen (...) drops down to a lower level of mental performance as soon as he enters the political field"* (Schumpeter 1954: 262 i Beetham 1999: 8). Ut frå eit slikt perspektiv var det lite grunn til at innbyggjarane skulle delta i politikken utanom på valdagen. Påstandar om at politisk aktivitet elles kunne ha gunstige konsekvensar for den einskilde personlege utvikling og gje større innsikt i samfunnslivet, blei også møtt med skepsis (Rose, 2005: 67). Spørsmålet vidare vil vere korleis dette kan rettferdiggjere eit demokratisk styresett. Svaret vil ligge i

behovet for å velje og ansvarleggjere representantane som skal treffe avgjersler på vegner av samfunnet og borgarane. Det sentrale ved eit konkurransedemokrati er at slike beslutningstakarar skal utpeikast gjennom periodiske val, der kandidatane må konkurrere om befolkninga si oppslutnad (Rose, 2005: 68). Føresetnaden vil vere at det finnast nok menneske som er interessert i å utøve politisk makt på vegner av borgarane i samfunnet, og at dei får mandat for dette. Og ved å gå tilbake til det demokratiske aspektet ved dette, så er mandatet desse maktutøvarane treng, gitt av folket. Dette mandatet kan anten seinare fornyast eller trekkjast tilbake til fordel for andre.

I dei kommande avsnitta skal eg vise til forsking og indikatorar som kan visast til å vere konkurransedemokratiske. Dette er tiltak som opnar opp for at innbyggjarane kan delta i det politiske liv mellom vala. Indikatorane- og gruppene blir samla i ein tabell på slutten av teorikapittelet.

3.4.3.1 Politisk konkurranse

Også størrelsen på det politiske systemet vil kunne ha betydning for konkurransen i det politiske liv. Her vil ein kunne dra ein parallell tilbake til Dahl og Tuft (1973: 44), som fremjar ei hypotese om at til større det politiske systemet er, til meir vil det pregast av politisk konkurranse. Systemet er då meir heterogent, i motsetnad til dei mindre systema som vil vere meir homogene og einsidige. Om debatten kring kommunesamanslåinga har basert seg på konkurransedemokratiske-argument, vil dette kunne visast ved ulike argument. Som nemnd i tidlegare avsnitt vil eit konkurransedemokratiske syn ha visse føresetnadar. Først og fremst vil det vere at det finnast nok menneske som vil utøve politisk makt, og som får mandat for dette frå borgarane. Skal valkanalen fungere som teoretisk sett den einaste politiske deltakinga hos borgarane, må ein ha konkurranse mellom ulike parti og politikarar. Som nemnd i avsnittet om deltakardemokrati vil det ved ei kommunesamanslåing bli færre politiske verv per innbyggjar. I ein borgareffektivitets- og deltakardemokratiske tankegang kan ein anta at dette vil føre til at det vil gje utslag i at færre vel å engasjere seg i politikken. Moglegvis kan dette utartast annleis i eit konkurransedemokratiske syn der færre verv vil gje ein større konkurranse om verva, og at dette vil bli positivt for dei demokratiske aspekta ved den konkurransedemokratiske tankegangen då politisk deltaking skjer gjennom representative val. Dette kan ein tenkje seg vil kunne utarte seg ved ei samanslåing av Naustdal med Førde, Jølster og Gaular . Ein vil her få fleire kandidatar, men færre politiske posisjonar som skal fyllast. Kommunestyret i den nye kommunen vil gå til å vere 35 representantar, frå noverande

21 kommunestyrerepresentantar i Naustdal, i tillegg til dei Gaular og Jølster som også skal vere med i samanslåinga. Dette kan bety at dei tidlegare omlandskommunane gjer ei mobilisering for å få inn fleire representantar frå si bygd, som kan peikast til valdeltakinga som blir teke opp i neste avsnitt. I ein større kommune vil kunne sjå fleire heiltidspolitikarar, og politikken vil også kunne bli meir profesjonalisert. Men om denne samanslåinga vil kunne bli stor nok for dette er likevel ikkje sikkert. Ein profesjonalisert politikk og meir konkurranse mellom partia vil truleg vere eit argument som vil vere gjeldande for aktørane som er for ei samanslåing.

3.4.3.2 Valdeltaking og mobilisering

Større konkurranse kan også vere positivt for valdeltakinga, då ein slik politikk kan vere enklare å setje seg inn då den blir meir partibasert enn personbasert. Ved større konkurranse må ein også mobilisere i høgare grad, og kanskje kan ein få med dei veljarane som til no ikkje har vald å bruke stemmeretten sin. Dette kan vere eit argument hos aktørar i Naustdal som gjerne har sakna ein meir heilskapleg- og partibasert politikk der det er enklare å kunne trekkje til dømes parallellar opp mot rikspolitikken. Rikspolitik og nasjonale parti har blitt stadig viktigare i lokalpolitikken. Ser ein dette opp mot utbreiinga av lokale lister, som Aars og Christensen (2013: 152) har gjort, fant ein at ved valet i 2011 at utbreiinga av desse listene var sterkast i dei aller minste kommunane med under 2500 innbyggjarar. Dette kan vere med på å mobilisere til høgare valdeltaking – noko som også er ein veldig viktig føresetnad i eit konkurransedemokrati. I undersøkingar frå samanslåinga i blant anna Bodø, Aure, Vindafjord og Kristiansund finner ein at til ei viss grad forsvinner lokale lister etter ei samanslåing (Brandtzæg, 2009: 63). Dette antakast å ha samanheng med at politikken naturleg nok blir teke bort frå spesifikke saks- og bygdeval, men heller til nasjonale politiske parti. Dette kan bidra til auka konkurranse og synlege skiljelinjer- og konflikt i politikken då skilja mellom alternativa baserer seg i større grad på politiske saker. Det viser også at innbyggjarane erkjenner at påverknadsmoglegheitene er vel så store gjennom deltaking i dei politiske partia (Brandtzæg, 2009: 72). Dette kan bety at til dømes Naustdal, og dei andre småkommunane som er med i samanslåinga, vil kunne mobilisere opp til å få fleire representantar i eit kommunestyre enn kva størrelsen vil tilseie. Dette viser også studiar frå kommunesamanslåingar der det blir trekt fram at enkelte bygder er betre representert enn andre, og ikkje nødvendigvis er underrepresentert i forhold til sentrumskretsane. Dette forklarast med at enkelte bygder er meir aktive og har høg valdeltaking (Brandtzæg, 2009: 64). Ein kan difor anta at ei aukeing i valalternativ, kombinert med færre tilgjengelege

posisjonar, vil bidra til at det politiske systemet i større grad vil bli prega av meir konkurranse enn då Naustdal og omland stod som egne kommunar.

Vidare kan det seiast at å gå frå lokale lister til nasjonale politiske parti kan bidra til auka konkurranse ettersom politikken ikkje først og fremst blir saks- og personbasert, men partibasert. Sakene og politikken i småkommunar kan veldig raskt bli saksbasert, og ein får ikkje på same måte ein heilskapleg politikk. Dette kan for så vidt gjere det både enklare og vanskelegare for veljar. I små kommunar kan ein då lettare engasjere seg for ei spesifikk sak som omhandlar sin buplass. Dette vil gjere politikken på mange måtar enklare fordi ein føler identitet, og i større grad har ei meining om saka. Ein har også lokal kjennskap som vil gjere det lettare å setje seg inn i, og handtere saka. Dei som nettopp er mot ei samanslåing vil framleis ha denne type politikk der det nettopp omhandlar lokal kjennskap, identitet og heller ein saks- og personprega politikk føre ein partiprega.

3.4.3.3 Ansvarsutkrevjing

Eit anna viktig aspekt ved eit konkurransedemokrati der valkanalen i største grad er einaste kanal for deltaking, vil vere ansvarsutkrevjinga. Dersom borgarane ikkje er tilfredse med ein representant si utøving av myndigheit, kan dei ved neste mandat ta frå vedkommande mandatet. For at denne valkanalen skal kunne fungere og vere ein viktig mekanisme for å stille politikarane til ansvar, blir det trekt fram tre føresetnadar som er nøydd til å vere på plass, som er spesielt relevante for norske kommunar. Den første føresetnaden er at det må vere politiske forskjellar mellom listene som stiller til val. Har ein ikkje slike forskjellar kan valet brukast til å avsetje personar ein ikkje liker. For det andre må det vere mogleg å identifisere ein tydeleg posisjon og opposisjon. Den siste og tredje føresetnaden er at partiet eller partia i posisjon må ha gjort faktiske forsøk på å iverksetje sin eigen politikk (Saglie, Winsvold og Blåka, 2016: 62). Dette vil igjen ha samanheng med størrelse på kommunen.

Tek ein utgangspunkt i føresetnad ein, politiske forskjellar eller avstand mellom partia som stiller til val, kan ein tenkje seg at dette vil vere lettare gjort i ein større kommune som er meir heterogen. Utan slike forskjellar vil ein kunne bruke valet til å avsetje personar ein ikkje liker, men ikkje til å bli kvitt ein upopulær politikk. Dette kan ein trekkje parallell tilbake til mindre kommunar som er meir personbasert, og der valet i stor grad går meir på person- og saksbasert politikk. Ved andre og tredje føresetnad ser ein at ansvarsutkrevjings-mekanismen kan vere vanskelegare å få til i mindre enn større kommunar. Først og fremst må det vere

mogleg å identifisere ein tydeleg posisjon og opposisjon (Saglie et al, 2016: 62). I eit mindre kommunestyret har ein ikkje på same måte ein like klar styringskonstellasjon, og dette antas å gje lite rom for ansvarsutkrevjing. Og vidare: om alle parti inkluderast i – og er medansvarleg for – avgjerslene som fattast, blir det problematisk for innbyggjarane å straffe eller påskjone parti ved val. Tidlegare studiar har peika på at nettopp den politiske avstanden aukar med kommunestørrelse, og at partipolitikk spelar ei mindre rolle i små kommunar. Forholda er meir oversiktlege i små kommunar, og det er på denne måten mindre bruk for parti som vegvisar i det politiske landskapet (Saglie et al, 2016: 63). Ved dette kan ein sjå at politisk konkurranse kan gjere det lettare for borgarane å engasjere seg, då ein får ein meir oversiktleg og heilskapleg politikk med sterkare skiljelinjer. På sett og vis er også den politiske konkurransen ei nødvendighet for ansvarsutkrevjing, då desse skiljelinjene må vere på plass. Den politiske konkurransen og ansvarsutkrevjinga er argument innan det konkurransedemokratiske synet, som absolutt kan vere til stades i ein debatt kring samanslåing.

Ein kan stille spørsmål om Noreg sine kommunars organisasjonsmodell er tilpassa eit konkurransedemokratiske ideal eller ei. Tradisjonelt sett har kommunane vore styrt ved formannskapsmodellen. Ein kan sei at norske kommunar er konsensusdemokrati der alle politiske fraksjonar inkluderast i politisk styring, noko som ein kjenner igjen frå *Lijpharts* omgrep. På denne måten kan ein seie at kommunen har eit innslag av deliberativt demokrati, der meiningar dannast gjennom diskusjon mellom aktuelle partar eller deira representantar (Saglie et al, 2016: 63). Det er også på denne måten vanskeleg for borgarane å stille dei folkevalde til ansvar gjennom val. Avgjersler fattast etter diskusjon, og blir sett på som ei forståing av det som er best for fellesskapet. Men vidare er ikkje lenger formannskapsmodellen den einaste rådande. Større kommunar som Oslo og Bergen har innført kommunal parlamentarisme. Hensikta med dette var å få eit sterkare majoritetspreg, samanlikna med formannskapsmodellen. Høgare konfliktnivå, sterkare blokkdanningar, meir ideologisk prega politikk og klårare ansvarsforhold. Dette både mellom posisjon og opposisjon, og i forholdet mellom politikarar og administrasjon (Myrvold, 2000: 294). Desse faktorane, spesielt klarare politiske alternativ og sterkare spenningar i den lokalpolitiske debatten, blei antatt å skulle vitalisere borgarane sitt engasjement i kommunepolitikken – som eg allereie påpeika i førre avsnitt. Om Noreg sine kommunar ikkje til no har vore tilpassa til det konkurransedemokratiske idealet, så er vi kanskje på veg no.

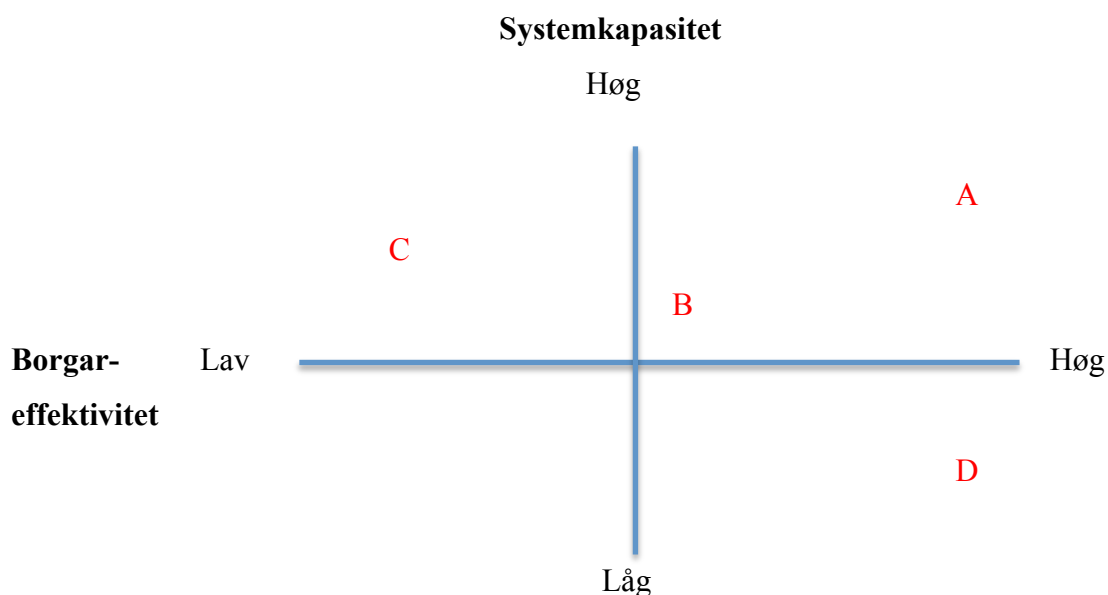
3.5 Output

På grunnlag av krava og støtta frå omgjevnadane, vil det politiske systemet svare med å fatte avgjersler. Resultatet av dette vil vere omgjevnadar som anten er nøgd eller misnøgd med desse avgjerslene. Om vedtaka og politikken som er sett til verks bli godt motteke, vil denne politikken stå til det er behov for og oppstår endringar. Om omgjevnadane ikkje støtter eller er misnøgdde med vedtaket som blei teke, vil det kome nye krav til det politiske systemet – og ein er igjen tilbake til påverknad på det politiske systemet på inputsida.

3.5.1 Systemkapasitet

Systemkapasiteten dreier seg først og fremst om kva oppgåver lokale myndigheiter er i stand til å yte. Dahl og Tufte (1973) stiller seg spørsmålet: i kva grad har størrelsen på det demokratiske systemet innverknad på kapasiteten til å handtere problema dei møter? Politisk deltaking i lokaldemokratiet inneberer at borgarane sine ønskjer og interesser skal kome til uttrykk. Gjennom dette skal tenestetilbodet tilpassast. Det vil kunne oppstå ei spenning mellom borgareffektiviteten og systemkapasiteten. Til større kommunen er, til større autonomi vil kommunen ha – og til meir kan kommunen sjølv råde og styre over (Dahl, 1967: 960). Det vil vidare vere slik at til mindre kommunen er, til meir nærleik vil borgarane kunne føle til avgjersler og påverknadskraft, men til mindre av samfunnet vil ein kunne kontrollere (Dahl, 1967: 960). Når systemkapasiteten aukar, vil borgareffektiviteten gå ned.

Figur 3.5.1a: To dimensjonar. Kjelde: Dahl og Tufte (1973, s. 21) i Rose (2016, s. 162)



Dette kan illustrerast ved figuren over. A,B,C, og D illustrerer ulike kombinasjonar av desse to dimensjonane. Dahl og Tufte stadfester at punkt a vil vere ei betre tilstand enn dei andre alternativa. Dette punktet representerer både meir systemkapasitet og borgareffektivitet enn dei tre andre. Dette er likevel eit vanskeleg punkt å realisere, då små, sjølvstyrte einingar med tilstrekkelege ressursar er vanskeleg å oppnå i dagens samfunn. Difor blir eit kompromiss naudsynt, og spørsmålet om alternativet b,c, eller d, er høgst framtrudande i diskusjonen kring størrelsen på kommunale einingar (Rose, 2016: 162).

Eit anna sentralt faktum som er viktig å spesifisere, er spørsmålet om systemkapasitet blir sett på som eit demokratiargument eller ei. Systemkapasiteten vil her skilje seg frå dei tre andre demokratiteoriane eg har vald å presentere. Først og fremst skil den seg frå dei tre andre ved at ved systemkapasiteten vil ein spesifikt sjå på outputsida av det politiske systemet. Likevel vil systemkapasitetsomgrepet også kunne omhandle demokratiet då det omhandlar kva påverknadskraft borgarane gjennom lokaldemokratiet vil ha på samfunnet dei lev i. Det omhandlar eit demokratiaspekt då ein kommune med stor systemkapasitet vil føre til at kommunen har meir autonomi og kapasitet til å utføre fleire oppgåver og føre ein større politikk enn ein mindre kommune ville kunne gjort. Dermed kan det også bli argumentert for at borgarane i ein større kommune vil ha ei større demokratisk stemme, då dei i teorien har meir og større påverknadskraft på kva kommunen faktisk kan gjennomføre. Ein ser også her at input og outputsida ikkje er totalt uavhengige av kvarandre. Det er også slik at argument som har utspring på systemkapasitets-teori vil vere viktige å kartleggje, og dei vil truleg stå for mange av argumenta, både i Tingvoll og Naustdal. Korleis desse argumenta vil utarte seg skal eg kome nærare inn på i dei neste avsnitta.

3.5.1.1 Tenesteyting og styrka fagmiljø

I ein slik reformprosess der ein skal ta ein ståstad på om ein skal stå aleine eller vere med på ei samanslåing, er det mange aspekt å ta omsyn til. Eit av dei aspekta ein tydeleg gjennom reformprosessen har sett, er spørsmålet om kommunen vil bli for liten aleine utan ei samanslåing. Ein kan her sjå to typar argument og utfall som ofte er brukt: kommunar og aktørar som er for ei samanslåing har dette ståstaden då kommunen er for liten aleine til å gjennomføre og tilby gode og samfunnsøkonomiske tenester til innbyggjarane sine. Men ein kan ikkje av den grunn forkaste ei hypotese om at systemkapasitetsargument ikkje har vore gjeldande i kommunar som sa nei til samanslåing, då mykje av argumentasjonen mot kommunereforma har omhandla tilfredsheit med tenestane Ein kan på basis av dette anta at

Naustdal brukte systemkapasitetsargumentet som ja til samanslåing, der Tingvoll brukte det som eit nei til samanslåing.

Styrka fagmiljø er eit argument som ein stadig ser. Anbefalingane på minstestørrelsar opp mot 20 000 innbyggjarar, bygger truleg ei stordriftsforståing som også tek omsyn til kvalitet. Høg kvalitet på tenestene føreset kompetent personell, fagmiljø av ein viss størrelse og regularitetar i utredning og iverksetjing av tiltak (Borge, 2016: 193). Dei minste kommunane har små og sårbare fagmiljø innan spesialiserte tenester som PPT, psykisk helsearbeid og barnevern. I forbindelse med kommunesamanslåingar er det interessant å avdekkje når stordriftsfordelane er uttømt. I studien til Langørgen mfl. (2005), er eit hovudresultat av stordriftsfordelane stort sett er uttømt ved 5000 innbyggjarar (Borge, 2016: 193). I følgje resultatane i Langørgen mfl. (2005) er det lite truleg at samanslåingar av kommunar med over 5000 innbyggjarar vil gje samfunnsøkonomiske gevinstar, men bygger ein på ei breiare forståing av stordriftsfordelar med omsyn til kvalitet, vil dette vere annleis, slik som skissert i dette avsnittet.

Det er ein balansegang mellom å vere for liten til å løyse dei store oppgåvene, men for store til å løyse dei små. Ved ei samanslåing kan ein miste viktig lokal kjennskap og nærleik. Det vil kunne lettare danne seg utkantar, og sentraliseringar vil kunne vere ein konsekvens. I mindre kommunar har politikarane viktig lokal kunnskap, og ein vil lettare kunne ha oversikt over heile kommunen og lokale utfordringar. Borgarane kan føle at dei har meir påverknadskraft gjennom deltaking og val, og dette kan slå ut positivt for valoppslutnad og tilfredsheit med demokratiet. Samstundes vil større einingar ha fordelar ein ikkje vil kunne oppnå i mindre einingar. Visse oppgåver og faginstansar er det viktig å ha avstand til, som eksempelvis barnevern. Dette er oppgåver som er for store for små kommunar å løyse aleine, og som til no har vore løyst med interkommunale samarbeid. Her kan ein også sjå spenninga mellom borgareffektivitet og systemkapasitet. Nærleiken mellom folkevald og innbyggjarar er på mange måtar positivt, men det har også negative verknadar. Dette kan gjelde at det blir for nært mellom politiske vedtak og dei det faktisk angår. Habilitetsproblematikken kan dermed utspele seg som eit argument i kommunesamanslåingsdebatten.

Eit anna viktig aspekt er at ein har sett ei utvikling frå borgarrolle til ei brukarrolle. Dette kan vere med på å påverke aktørane sine perspektiv og argument for samanslåingar. Tenesteytinga og tenestene som kommunen kan tilby til borgarane er blitt viktigare og meir fokus på, og

kommunen får både krav og press på seg til å utvikle seg saman med kva borgarane prefererer. Til meir makt og autonomi kommunen sjølv har, til større avgjersle- og gjennomføringsmakt vil kommunen ha. For aktørane som set tenesteytinga- og oppgåveløysing som mest essensielt i kommunestrukturen, vil ein kunne sjå fordel av ein styrka systemkapasitet.

3.5.1.2 Påverknadskraft

Kommunereforma legg som tidlegare nemnd vekt på føringar for større og meir autonome kommunar. Er det slik at til meir råderett ein kommune har, til meir demokratisk vil ein kunne påstå at kommunen er? Gjennom deltaking og påverknad vil innbyggjarane få meir å råde over, då kommunen vil ha større råderett over oppgåver. Argumentet om systemkapasitet vil vere eit argument som naturleg er meir framtrekande hos aktørane som er for ei samanslåing. Eit ønske hos kommunar som ønskjer samanslåing kan vere større regional gjennomslagskraft. Som ein liten kommune er dette vanskeleg å oppnå aleine. Dette kan gjelde små kommunar som ønskjer å ha ei sterkare stemme opp mot sentrum av regionen i saker der dei eigentleg ikkje har gjennomslagsmakt, men som dei likevel blir råka av eksempelvis grunna bu- og arbeidsmarknad. Ei samanslåing kan på denne måten sikre at innbyggjarane kan få ein finger med i spelet og større påverknadskraft på saker som gjeld dei. Naustdal har truleg lagt større vekt på eit systemkapasitetsaspekt, og argumentet kring større påverknadskraft i regionen kan vere eit av argumenta som vil førekomme. Sjølv om borgareffektivitet og systemkapasitet på fleire måtar er to gjensidig avhengige omgrep, er det også slik at ein ikkje kan få i pose og sekk. Dette blei vist i figuren over. Til høgare systemkapasitet ein kommune har, til mindre vil borgareffektiviteten vere. Skal ein ta Naustdal og Tingvoll som eksempel, vil ikkje samanslåinga som skal gjennomførast i Naustdal vere av dei største når det kjem til tal innbyggjarar. Sjølv om ein større kommune vil tilseie sterkare systemkapasitet, vil kanskje likevel borgareffektiviteten her i større grad kunne oppretthaldast enn i Tingvoll, som ville blitt ein endå større kommune.

3.6 Oppsummering

Det teoretiske utgangspunktet i denne oppgåva er henta frå demokratiteori, høvesvis Dahl og Tuft med systemkapasitet og borgareffektivitet, og to ulike retningar innanfor demokratiteorien – konkurranse og deltakardemokrati. Borgareffektiviteten og systemkapasiteten er to dimensjonar som tek føre seg ulike dimensjonar ved kommunestrukturen, men som likevel ikkje kan sjåast som gjensidig uavhengige omgrep.

Konkurransedemokratiet og deltakardemokratiet kan på ei anna side sjåast på som ytterpunkt på kvar si side av demokratiskalaen, men er ulike perspektiv på deltaking, og som difor kan bli sett på i samband med borgareffektivitet. Den overordna oppfatninga i oppgåva er difor at Naustdal generelt trekkjast meir mot argument som lener seg mot systemkapasitet. Der Naustdal vil vektleggje borgareffektivitet er det sannsynleg å vente seg at dei vektlegg eit konkurransedemokratisk perspektiv på deltaking. Tingvoll vil truleg først og fremst trekkjast mot borgareffektivitets- og deltakardemokratiske perspektiv, men i den grad dei vektlegg systemkapasitetsargument vil dette vere av den forståing at dei er nøgd med tenesteytinga slik er og var under forhandlingane. Ståstad vil med andre om avhenge om aktørane er for eller mot ei samanslåing.

I tabellen under er det samla ei oversikt over indikatorgruppene som er brukt i dei ulike teoretiske perspektiva. Dette er antakelsar og hypotesar om korleis dei ulike argumenta med basis i demokratiteori vil fremjast i kommunane. Aktørane i kommunen som vil ha desidert hovudvekt på argumenter er merka med stor X, aktøren som ikkje vektlegg argument i like stor grad, vil ha liten x.

Tabell 3.6a Oppsummering av indikatorgrupper og hypotesar

Indikatorgruppe	Hypotesar Naustdal	Hypotesar Tingvoll
Borgareffektivitet		
Nærleik til folkevalde	x	X
Identitet	x	X
Effektiv deltaking	x	X
Tilhøyrse	x	X
Innflytelse over politiske avgjersler	x	X
Deltakardemokrati		
Meir deltaking mellom vala	x	X
Levande lokaldemokrati	x	X
Fleire politiske verv →	x	X
Fleire som engasjerer seg		
Meir kontakt med folkevalde	x	X

Organiserte former for deltaking	X	X
Konkurransedemokrati		
Større politisk konkurranse	X	x
Profesjonalisert politikk	X	x
Større skiljelinjer mellom politiske parti	X	x
Enklare ansvarsutkrevjing	X	x
Mobilisering	X	x
Systemkapasitet		
Meir og større kapasitet	X	x
Meir autonomi → meir demokratisk	X	x
Styrka fagmiljø	X	x
Økonomiske grunnar	X	x

4.0 Metode

Dette kapittelet presenterer dei metodane som er nytta i denne studien. Studien sitt datagrunnlag bygger på datatriangulering ved å nytte semi-strukturerte intervju og kvalitativ innhaldsanalyse under sondering, utredning- og debattfasane i samanslåingsarbeidet, som vil belyse demokratiargumenta og dei viktigaste aspekta rundt dette frå to ulike perspektiv. Problemstillinga er avgjerande for dei metodiske vala som blir gjort, og eg skal først grunngje val av casestudie og Naustdal og Tingvoll kommune som komparativt case. Vidare skal eg gjere greie for metodane og datagrunnlaget som nyttast og ligg til grunn. Studien sin validitet og reliabilitet vil også bli vurdert.

4.1 Casestudie

For å undersøke studien si problemstilling er det gjennomført ein casestudie av Tingvoll og Naustdal kommune. Ein casestudie er ein kvalitativ studie av ein eller nokre få einingar der ein ikkje berre studerer eit case, men eit fenomen. Gerring (2007) definerer dette som eit avgrensa fenomen som er observert ein gang eller over tid. Med denne studien ynskjer eg å gå i djupna på kva demokratiargument som var gjeldande i debatten kring kommunesamanslåing i desse to kommunane, og slik sett blei ein casestudie eit naturleg val. Ein av utfordringane med casestudiar, som også vil vere ei utfordring for min studie, er generaliseringspotensiale. Korleis kan ein vise at eit enkelt case kan vere representativt for ei klasse med fenomen? (Andersen, 2013). Ei kvantitativ tilnærming ville gje meg meir data frå fleire politiske aktørar, noko som hadde styrka generaliseringspotensialet. Dette ville ikkje gitt meg moglegheita til å gå i djupna på debatten. Likevel kan ein også ved ein casestudie ha som ambisjon å seie noko om eit større univers, og ikkje berre det aktuelle caset. Kva univers eit case tilhøyrar er ikkje alltid like lett å stadfeste (Andersen, 2013). Ved hjelp av blant anna KOSTRA har eg plukka ut to kommunar som er samanliknbare, der valet fall på to kommunar som blir gruppert i små kommunar med middels frie disponible inntekter. Vidare er det meir enn KOSTRA grupperinga som gjer desse to kommunane samanliknbare, dette blir forklart seinare i kapittelet. Med omsyn til generaliseringspotensiale kan det forventast at Naustdal og Tingvoll har visse likskapstrekk ved kommunane i same gruppering både når det gjeld til dømes tenestetilbod og lokaldemokrati. Hensikta er ikkje å generalisere til alle norske kommunar, men det kan då vere ønskeleg at studien seier noko om kva argument og vurderingar som kan

vise seg å vere vesentlege, også i andre kommunar som kan seiast å ha likskapstrekk til desse to case-kommunane. Dette blir teke opp i slutten av kapitlet.

Eit anna argument for ei kvalitativ tilnærming er tematikken eg studerer. Demokratiske argument kan stå fram på fleire ulike måtar. Det ein først ikkje tenker på som definitive og direkte demokratiargument, kan nettopp vere eit argument for demokratiet i indirekte form. Dette kan gjelde alt frå identitetsfølelse til systemkapasitet. Grunnlaget mitt for å velje ein kvalitativ casestudie som metodisk framgangsmåte, er blant anna moglegheita for å oppnå eit høgt nivå av *conceptual validity*. Her vil den statistiske metoden vere svak, men casestudien sterk (George og Bennett, 2005: 19). Demokrati er eit essensielt omstridt omgrep, som vil variere frå kontekst til kontekst, og det vil oppstå individuelle tolkingar innan omgrepet. Ved å velje ein kvalitativ casestudie kan eg i desto større grad ta omsyn til kontekstuelle faktorar og individuelle tolkingar (George og Bennett, 2005: 19). På denne måten kan eg leggje forholda betre til rette for å sikre betre konseptvaliditet, og kan sjølv kontrollere for kva informantar legg i dei ulike omgrepa innan demokratidiskursen, då ulike aktørar kan tillegge ulike definisjonar og meiningar til eit omgrep. Vektlegg aktørane omgrepa ulikt, og eg ikkje tek høgde for det, kan dette vere med på å svekkje funna og analysen min.

4.2 Komparasjon – val av case

George og Bennett (2005) definerer casemetoden til å kunne innehalde både analyse av single case, men også samanlikning av case. Det er fleire argument for å bruke komparasjon. Først og fremst er det viktig å presisere at det ikkje er ein komparativ studie mellom to kommunar, men ein komparativ studie av ein prosess og ei hending. Då eg ønskjer å sjå på demokratidiskursen i to like kommunar som har divergert kommunale vedtak i samanslåingsprosessen, og ønskjer å sjå kva som kan forklare denne ulikskapen – vil min strategi vere å samanlikne einingar som er mest mogleg like. Frensdreis (1983) er ein av dei som har tatt føre seg ein slik metodisk strategi, og denne blir kalla *most similar systems design*, eller *the method of difference* (Mill, 2002). Most similar systems design er ordlyden som blir brukt i denne oppgåva. Denne metoden går ut på å velje einingar som er like, eller identiske, på så mange uavhengige variablar som mogleg – utanom den avhengige variabelen som ein skal studere.

Utfordringa var å ta ei såpass strategisk utveljing av einingar at så mange årsaksfaktorar som mogleg var forkasta. Dette gjelder viktige faktorar som økonomi, politisk styring og

innbyggjartal. Til fleire årsaksforhold som kan forkastast og eliminerast frå starten av, til meir styrkast sannsynet for at andre og reelle årsaksforklaringar kan behaldast. Sjølv utveljinga av case har vore ein viktig prosess, og ein prosess som har vore viktig å bruke tid på. Våren og sommaren 2016 blei mange av dei kommunale vedtaka fatta, og ein hadde fått ei oversikt over statusen på kven som ville slå seg saman, og kven som ikkje ville. Val av design og case avhenger i stor grad av kva ein ønskjer å fokusere på og studere. Riktig val av kommunar skal leggje til rette for at eg får studere debatten som gjekk føre seg i utredningsfasen til kommunesamanslåinga og mekanismene bak dette. Kan debatten kring dei demokratiske aspekta forklare kvifor ein sa ja, medan den andre sa nei?

4.2.1 Forklaringsvariablar

Småkommunane over heile landet er på mange måtar dei som har hatt mest på spel i denne prosessen kring kommunereforma. Det er for desse små kommunane den største endringa vil førekome i. Det er difor interessant å sjå på to små kommunar der ein av ja, og andre sa nei. For å velje mest mogleg like kommunar grupperte eg først kommunane i ja- og nei kommunar. Deretter tok eg utgangspunkt i KOSTRA-grupperinga av kommunar. KOSTRA står for Kommune-Stat-Rapportering og gir statistikk om ressursinnsatsen, prioriteringar og måloppnåing i kommunar, bydelar og fylkeskommunar (SSB, u.å). Statistisk sentralbyrå har utarbeidd ei kommunegruppering basert på kommunane si folkemengd og økonomiske rammebetingelsar, og det blir lagt opp til ei oppdatering av grupperinga om lag kvart femte år (Langørgen, Løkken og Aaberge, 2015: 3). Dette gir informasjon om kva kommunar som er samanliknbare, og var eit godt hjelpeverktøy for meg i utveljing av kommunar. Kommunane blir ordna i samanliknbare grupper etter økonomiske rammebetingelsar. Kommunane blir ordna etter kva kostnader dei står overfor for å innfri minstestandardar og lovpålagde oppgåver. Desse kostnadane vil variere mellom kommunane grunna ulike demografiske, sosiale og geografiske forhold. Drift av små kommunar vil også skilje seg frå drift av store kommunar, og difor er grupperinga av kommunane også avhengig av folkemengda. Det tredje kriteriet som brukast til grupperinga, er kommunane sine frie disponible inntekter, som gir ei antyding av kommunen si økonomiske handlefridom. Kommunegrupperinga er basert på data for 2013 (Langørgen et al, 2015: 4).

Valet fall på å velje to kommunar frå gruppa med små kommunar med middels frie disponible inntekter. Valet fall på ja-kommunen Naustdal i Sogn og Fjordane, men eg stod igjen med to nei-kommunar: Tingvoll kommune i Møre og Romsdal og Lund kommune i Rogaland.

Naustdal og Tingvoll kommune var like ikkje berre på forklaringsvariablane, men også meir spesifikt i forhold til avstandar ved ulike kommunesenter og generelt i fylka. Rogaland er eit mindre fylke enn høvesvis Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal, og denne variabelen var noko eg var redd for ville svekke caset mitt. Fordelen om eg skulle vald Lund som ja-kommune var at kommunesenteret i den eventuelt nye kommunen ville ha vore størrelsemessig meir lik Førde (kommunesenteret i nye Sunnfjord kommune). Samanslåingsalternativa til Lund var anten Flekkefjord med 9000 innbyggjarar, eller Eigersund med 15.000 innbyggjarar. Samanlikna er Kristiansund (kommunesenter i 6k-samarbeid) vesentleg større med sine 25.000. Her var det ei avveging, og valet fall på å velje Tingvoll-kommune i Møre og Romsdal, då eg var redd for at geografien og avstandane i Lund kommune og generelt Rogaland fylke ville bli for dominante og avgjerande opp mot Sogn og Fjordane, og at ei samanslåing fell meir naturleg der enn i fylker med større avstandar og utfordringar knytt opp mot det. Uansett var kommunesentera i samanslåingsalternativet i både Tingvoll og Lund kommune vesentleg større, og eg konkluderte med at både Tingvoll og Lund ville blitt vesentleg mindre i eit slikt samarbeid, og det ville oppstått like problematikkar når det kjem til utkantar og utfordringane kring det. Kommunane hadde uansett ikkje blitt likevekta, og det vil kunne oppstått representasjonsproblematikk i begge alternativ.

Tabell 4.2.1a: Oversikt over kommunane

Naustdal	Tingvoll
Innbyggjartal pr. 1 januar 2016: 2840	Innbyggjartal pr. 1 januar 2016: 3103
Areal: 369 km ²	Areal: 336 km ²
Ordførar: Håkon Myrvang (AP)	Ordførar: Milly Bente Nørsett (AP)
Tal kommunestyrerepresentantar: 21	Tal kommunestyrerepresentantar: 25
Samanslåingsalternativ: Førde, Gaular, Jølster og Naustdal	Samanslåingsalternativ: Kristiansund, Averøy, Gjemnes, Aure, Halså og Tingvoll
Fylke: Sogn og Fjordane	Fylke: Møre og Romsdal

Kjelde: SSB (2016)

4.3 Datagrunnlag

Studien er basert på data innhenta først og fremst frå semi-strukturerte intervju og mediemateriale henta ut frå debatten som føregjekk i lokalmedia, samt diverse offentlege dokument frå kommunane og anna web-basert informasjon. Datatriangleringa, som også blir påpeika å vere ein av styrkane ved casestudiar, gir meg ei breiare forståing av diskursen som

har føregått. Eg får to perspektiv, eitt frå forhandlingsutvalet som eg har intervjuar i begge kommunar, og eitt anna frå saker og oppslag i lokalmedia (Yin, 1994). Intervjuar har gjeve meg ei djupare innsikt i argument og prosessen kring kommunesamanslåinga, og også andre typar argument som ikkje var like framtrudande i mediematerialet, eksempelvis meir funksjonelle argument om inntektssystemet. Mediematerialet gav meg ei større breidde i oversikta over kva argument som var gjeldande, og på basis av det har det vore enklare å trekkje generaliserbare konklusjonar frå dette materialet.

4.3.1 Intervju

Den fremste kjelda til empiri på demokratidebatten i Naustdal og Tingvoll er intervju materiale av forhandlingsutvalet i begge kommunar. Intervju blir brukt for å oppnå ei innsikt i argumenta som blir fremja av aktørane, og gir eit særleg godt grunnlag for å få innsikt i personar sine erfaringar, tankar og følelsar (Thagaard, 2013: 95). Intervjuar vil gje meg ei anna form for informasjon enn kva som kjem fram i lokalaviser og offentlege dokument. Informasjonen vil kome rett frå dei politiske aktørane sjølv, og vil omhandle kva tankar og meiningar dei sjølv hadde om demokratiet i ein debatt kring kommunesamanslåing. Ein unngår også mellomledet, som media, som vil formulere saka på sin måte. Som nemnd i førre avsnitt har desse intervjuar gjeve meg djupare innsikt i kva argument som kom fram i diskursen kring kommunesamanslåing. Det finnst fleire ulike forskingsintervju som går frå ustrukturerte til strukturerte intervju. Den eine ytersida pregast av lite struktur, og kan betraktast som ein samtale mellom forskar og intervju person dei hovudtema er bestemt på forhand. Dette gjer til at intervju personen kan ta opp tema i løpet av intervjuet, og samstundes kan forskaren tilpasse spørsmåla til den tematikken som blir teken opp (Thagaard, 2013: 97). Den andre typen intervju har eit relativt strukturert opplegg, og spørsmåla er formulert på forhand, og sjølv rekkefølga på spørsmåla er i stor grad fastlagt. Fordelen med denne intervju måten er at svara er samanliknbare fordi alle intervju personane har gitt informasjon om den same tematikken (Thagaard, 2013: 98). Den tredje framgangsmåten, som har vore brukt i min studie, karakteriserast ved ei delvis strukturert tilnærming. Tematikken var fastlagt på forhand, men rekkefølga var bestemt meir undervegs (Thagaard, 2013: 98). På denne måten kunne eg følgje informanten si historie, og følgje gangen i kva vedkommande ville fortelje. Samtidig kunne eg med dette sørgje for at tematikken som var viktig for meg å innhente i forhold til problemstillinga. Denne intervju metoden blir kalla semi-strukturerte intervju, og bli sett på som ein middelveg mellom dei to først presenterte ytterpunkta.

4.3.1.1 Gjennomføring av intervju

Alle intervju blei gjennomført som semi-strukturerte intervju via telefon, då det var lange reiseavstandar og vanskeleg å samordne intervju. Før intervju hadde eg utforma ein intervjuguide som blei brukt under alle intervju, som var tematisk inndelt. Først og fremst var den basert på opne spørsmål, men det var også spørsmål som var meir spesifisert for å kome inn på nødvendige argumentasjonar. På forehand hadde alle informantane fått skriftleg informasjon om kva formålet med studien var, og høvet til å trekkje seg undervegs. Dette blei også gjenteke i byrjinga av intervjuet, der det også blei spurt om løyve for å ta opp intervjuet og seinare transkribere dette. Dette førte til at eg kunne fokusere på intervjuet utan å stoppe flyten i samtalen ved å måtte notere. Det viste seg heller ikkje å vere noko problem å ta intervju over telefon då eg likevel følte god kommunikasjon og stemning hos informantane. Då transkriberinga av intervju var klare tok eg til å analysere intervju. Dette blei gjort på same måte som i innhaldsanalysen, gjennom kategorisering av argument. Dette vil eg gå inn på avsnitt 4.3.2 om innhaldsanalyse. Eg opplevde at det i stor grad var vilje og motivasjon til å stille til intervju, og dei fleste som blei spurt stilte opp, unnateke ein eg ikkje fekk kontakt med.

I studien av demokratiargument må ein ofte gå i djupna og mellom linjene, og det var også viktig å kartlegge andre argument (til dømes dei funksjonelle argumenta) for å kunne teikne ein heilskap av biletet, og på denne måten var semi-strukturerte intervju eit godt val. Ved å intervju kunne eg spørje meir spesifikke spørsmål som var naudsynte, og eg fekk i større grad gå i djupna enn det mediematerialet gav moglegheit for. I nokre av intervju måtte eg tre inn i ei sterkare intervjurolle, men i andre intervju prata informanten i større grad meir sjølvstendig. Likevel klarde eg å føre intervju noko lunde på same måte med alle informantane, sjølv om intervju vidare tok ulik veg og det støtt og stadig dukka opp ny informasjon. På same tid kunne eg likevel kjenne igjen argumentasjonen og tematikkane frå informantane frå kvar kommune, som gjorde til at valet av semi-strukturerte intervju gjorde til at eg fekk tilstrekkeleg med informasjon frå kvar informant, men likevel haldt intervju seg innan visse rammer slik at ulikskapane mellom intervju ikkje skapte bias i funn og metodikk.

Som skissert fungerte desse intervju bra, men om eg skal kome med nokre innvendingar og vurdering av metoden, må det seiast at det var ei lita utfordring å intervju informantane som var spesielt fastlåste og bestemte i sitt synspunkt kring samanslåinga. Informantane blei vald på det grunnlag av deira synspunkt og kunnskap om prosessen og innhaldet i debatten, men i

dei intervjuja informantane var veldig låst til eit visst synspunkt blei det meir utfordrande å oppretthalde flyten i intervjuet. Dette gjorde til at eg kanskje ikkje fekk like god informasjon om alle aspekt og argumentasjonar som låg utanfor deira synspunkt som eg fekk hos informantane som var meir delte når det kom til synspunkta i prosessen. Det kom tydeleg fram at dette var eit emne som rørte med følelsar og som gav eit ekstremt engasjement og vilje, og dette gjorde det både lettare, men også vanskelegare å halde intervjuja. Likevel fekk eg informasjonen eg trengde også i desse intervjuja som var litt vanskelegare å halde, og eg opplevde ei stor velvilje også her.

4.3.1.2 Utval

I studien av demokratiargument har informantane blitt sett på som heilt avgjerande for å kunne svare på problemstillinga. Eg valde å intervju forhandlingsutvala i begge kommunar, då desse informantane har vore med på dei byrjande fasane av kommunesamanslåingsprosessen som eg studerer. Dei sit på sær sære mykje kunnskap om prosessen i seg sjølv, utfordringar og ikkje minst korleis debatten og argumentasjonen lot seg føre.

Tabell 4.3.1.2a Oversikt over informantar

Naustdal kommune			
Informant	Gruppe	Intervjudato	Intervjuform
1	Forhandlingsutval	02. desember 2016	Telefon
2	Forhandlingsutval	06. desember 2016	Telefon
3	Forhandlingsutval	06. desember 2016	Telefon
Tingvoll kommune			
Informant	Gruppe	Intervjudato	Intervjuform
4	Forhandlingsutval	11. januar 2017	Telefon
5	Forhandlingsutval	23. januar 2017	Telefon
6	Forhandlingsutval	10. februar 2017	Telefon
7	Forhandlingsutval	X	X

For å sikre tilstrekkeleg anonymitet då det er små kommunar og små forhandlingsutval vil ikkje namn på dei ulike medlemmane kome fram anten her eller i framlegget av empiri og analyse. Det var heller ikkje poenget å skilje mellom rollene til dei ulike i forhandlingsutvalet. Det var fire informantar i forhandlingsutvalet i Tingvoll, men den siste informanten fekk eg

ikkje kontakt med, så vedkommande er difor ikkje intervjua. Alle tre medlemmane frå forhandlingsutvalet i Naustdal er intervjua. Informantane er kategorisert, og vil bli oppgjevne slik som det står i informant-kolonna under framlegget av empiri og analyse. Då det er innhenta personopplysningar i forbindelse med prosjektet, er det meldt inn til personvernombudet for forskning (NSD). Der er det gjort greie for innsamling, oppbevaring av data og anonymisering. Intervjua blei tekne opp via telefon og seinare transkribert ordrett og som er med på å styrke reliabiliteten (Thaagard, 2013). Intervjua hadde ei varigheit på mellom 32 og 55 minutt. I dei tilfella der eg nytta direkte sitat, er dei aktuelle sitata sendt til intervjuobjekt for sitatsjekk. Dette er for å sikre at sitatet står slik som vedkommande ønskjer, og at innhaldet ikkje har endra mening i prosessen frå munnleg tale til skrift.

4.3.2 Innhaldsanalyse

Kvalitativ innhaldsanalyse bygger på ein systematisk gjennomgang av dokumenter med sikte på kategorisering av innhaldet (Grønmo, 2007: 187). Målet for analysen er å knytte saman teori og empiri, og Yin spesifiserer at dette er essensielt opp mot utforming av metode: *"For case studies, theory development as part of the design phase is essential, whether the ensuing case study's purpose is to develop or test theory"* (Yin 2003: 28). Her vil innhaldsanalysen vere særst sentral, då det empiriske materialet blir analysert opp mot dei utvalde teoretiske kategoriane. I innhaldsanalyse brukte eg i største grad mediemateriale som bestod av lesarinnlegg og artiklar som var relevante, men også andre web-baserte dokument som kommunane sjølve hadde utforma, referat frå kommunestyre eller utgreiingar gjort for kommunen. Desse kjeldene blei gjennomgått og analysert for å få eit meir utfyllande bilete av debatten. Denne datainnsamlinga føregjekk til dels parallelt med dataanalysen, som gjorde til at etterkvart som tekstane blei tolka, fekk eg ei betre oversikt over kva andre tekstar som var relevante og fruktbare for analysen, noko som også Grønmo (2007) påpeiker. Det var to typar avklaringar som var fokus for å finne data for studien min: kva tema som skulle prioriterast, og kva typar tekstar som skulle veljast for analysen. Val av dokument blir teke opp i neste avsnitt.

Innhaldsanalysen består av to former: det manifeste og det latente. I det manifeste beskrivast det synlege og openbare innhaldet i teksten og materialet. Dette er også det som kjem ordrett fram, både frå dokument og frå informantane i intervjua. Det er ikkje berre dokumenta som blei analyserte, men også transkripsjonen av intervjua. Det latente innhaldet medfører at forskaren gjer ei tolking av den underliggende meninga i teksten (Abbott og Mckinney, 2013:

322). Dette var også litt av grunnlaget for at eg valde denne type innhaldsanalyse, då demokratiargument i stor grad ikkje vil førekome ordrett. Eg har gått inn i tekstane og analysert og kategorisert dei for å få tolka argumenta og plassert dei i dei teoretiske perspektiva som blei presentert i teorikapittelet, som blir nærare spesifisert i neste avsnitt. Dette blei også gjort med intervjumaterialet for å få ei oversikt over kva argument materialet bestod av. Forskingsopplegget er som nemnd ikkje ein rein dokumentstudie og innhaldsanalyse, men eit kombinert forskingsopplegg der målet er å innhente data både gjennom dokument og intervju. Dette blir også påpeika av Yin (2003: 87): *”For case studies, the most important use of documents is to corroborate and augment evidence from other sources”*. Intervjua er hovudkjelde for data, og dokumenta blir sett på som tilleggsdata. Ved val av mediematerialet med innhenting av lesarinnlegg gjorde til at eg også fekk perspektiv og meiningar frå innbyggjarane, og ikkje berre dei politiske aktørane, noko som i stor grad styrka breidda i studien. Denne type metodetriangulering gjer til at ein kan svare på problemstillinga på ein truverdig måte, og på denne måten styrke studien.

4.3.2.1 Val av dokument

I innhaldsanalysen har eg først og fremst tatt utgangspunkt i mediematerialet i lokalaviser som er ein sentral arena for nyhende, og ved analyse av desse er målet å få innblikk i kva demokratiargument som var framtreddande i utredningsfasen til kommunesamanslåing. Dokumenta som eg har brukt er i stor grad artiklar, lesarinnlegg og leiarar i ulike aviser. Dette har gjort til at eg har fått eit betre overblikk over kva argument som blei lagt fram i debatten, både av politiske aktørar i kommunane og av innbyggjarane sjølv. Ved å få ei oversikt over argumentasjonen hos andre aktørar enn hos informantane/dei politiske aktørane har eg fått større forståing av breidda i argumentasjonen. Då kan eg i større grad skissere interessante funn, og om funn frå ulike typar aktørar tilsvarar same type argumentasjon, eller om den varierer.

For å få oversikt over aviser og oppslag har eg brukt a-tekst som inneheld dei redaksjonelle arkiva til Noregs største og viktigaste mediebedrifter. For å finne dei relevante artiklane søkte eg følgjande: *”Kommunesammenslåing + Tingvoll”*, *”Kommunesamanslåing + Naustdal”*, *”Demokrati + Tingvoll”*, *”Demokrati + Naustdal”*, *”Kommunereform + Tingvoll”*, og *”Kommunereform + Naustdal”*. Søkedatoen blei sett frå oktober 2014 til juli 2016 – frå cirka rundt det tidspunktet då utredningane byrja, til vedtaket blei sett i kommunestyret. Desse søkedatoane blei sett på basis av fasane i kommunesamanslåinga utforma av Sunde og

Brandtzæg (2006) presentert i tabell 1.2.1. Utfordringa vidare blei å velje ut dei relevante artiklane. Her byrja eg med ei overflatisk og generell tolking og analyse der eg såg om artikkelen omhandla ein tematikk som var relevant for meg. Var den relevant, lagra eg den og printa den ut for å arbeide vidare med kategorisering, tolking og analyse. Her blei materialet analysert og kategorisert på basis om den inneheldt borgareffektive argumentasjon, og om dette var deltakar- eller konkurransedemokratiske perspektiv, eller om den inneheldt argumentasjon om systemkapasitet. Vidare blei også andre meir funksjonelle argument også oppdaga, og dette blei sett i kontekst med dei teoretiske perspektiva. Inntektssystem og arbeidsgivaravgift er eksempel på argument som ikkje omhandla direkte demokratiske argument, men som likevel var særskilt viktige sett i samanheng med demokratidebatten, men også for å utarbeide ei heilskapleg oversikt over debatten. Det er også slik at skal ein finne ut og få ei oversikt over kva som er dei demokratiske argumenta i debatten, må ein også ha ei oversikt over heilskapen av argumentasjonen.

I løpet av utarbeiding av dei ulike kapitla til studien har eg også funne fram til andre sentrale dokument, og her har det vore viktig å vere open og fleksibel, men likevel ha eit stødig blikk på kva dokument som er av faktisk relevans. Ei anna utfordring har også vore at mi tolking og analyse har vore veldig sentral og viktig allereie frå starten av innsamling av dokument. Dette kan ha gjort til at mine synspunkt og perspektiv har vore med på å farge utveljinga og analysen av dokument. Likevel var denne tidlege utveljinga av dei mest relevante dokumenta såpass generell og enkel at det ikkje skal ha spelt for stor rolle. Forskarsubjektivitet er likevel eit såpass viktig tema, og vil bli handsama i eit eige avsnitt seinare i kapitlet. I tabellen under er det ei oversikt over relevante aviser og dokument for bruk i innhaldsanalyse. Avisene som viste seg av å vere til størst nytte er merka i kursiv.

4.3.2.1a Tabell: Oversikt over relevante aviser og dokument for innhaldsanalyse

Naustdal	Tingvoll
Aviser	Aviser
<i>Firda</i>	<i>Aura Avis</i>
<i>Firdaposten</i>	<i>Tidens Krav</i>
Klassekampen	Driva
Fjordingen	Romsdals Budstikke
Sogn Avis	Adresseavisen
Nynorsk Pressekontor	Sunnmørsposten
Fjordenes Tidende	Klassekampen
Offentlege dokument	Offentlege dokument
Vedtak og saksdokument frå	Vedtak og saksdokument frå

kommunestyret	kommunestyret
Vedtak og saksdokument frå forhandlingsutval	Vedtak og saksdokument frå forhandlingsutval

4.4 Vurdering av metoden

Å sikre datakvaliteten i studiar er særst sentralt innan all forskning. Validitet og reliabilitet handlar om forskinga si legitimitet, og er to måtar å måle kvaliteten på datagrunnlaget som ligg til grunn for studien. Det seier noko om datamaterialet som er innsamla faktisk belyser problemstillinga, og om datamaterialet er påliteleg. I dei neste avsnitta skal eg presentere omgrepa validitet og reliabilitet, og drøfte dette opp mot korleis det går fram av studien.

4.4.1 Validitet

Ein kan presisere omgrepet validitet ved å stille spørsmål om dei tolkingar vi kjem fram til, er gyldige i forhold til den verkelegheita vi har studert (Thagaard, 2013: 205). Det vil sei om studien representerer det fenomenet ein har forska på. Validiteten kan målast på forskjellige måtar, avhengig av kva forskingsopplegg ein har skissert. I kvantitative undersøkingssopplegg, spesifikt innanfor eksperimentell testing av årsakshypotesar, er intern og ekstern validitet vanlege måtar å teste datakvaliteten på (Grønmo, 2007: 234). Difor finnast det andre typar validitet som er særleg vanleg ved vurderingar av kvalitative data, då dei i større grad enn dei ovannemnde validitetstypane er tilpassa dei karakteristiske trekka ved kvalitative forskingsopplegg. Ein kan framheve to typar: kompetansevaliditet og kommunikativ validitet. (Grønmo, 2007: 234).

Kompetansevaliditeten refererer til forskaren sin kompetanse for innsamling av kvalitative data. Det er eit uttrykk for erfaringar, føresetnadar og kvalifikasjonar. Jo meir kompetanse og erfaring – dess større sjanse til å få eit datamateriale med høg validitet (Grønmo, 2007: 234). Denne vektlegginga av kompetanse heng saman med forskaren si viktige rolle i kvalitative studiar der forskaren er det viktigaste leddet i innsamlinga av kvalitative data. I arbeidet med å skrive ei masteroppgåve er det klart at studenten ikkje har same kompetanse som ein forskar med langt fleire års erfaring. Fagfeltet er stort og krevjande, og det er i overkant ambisiøst å tru at ein i løpet av ei mastergrad skal ha fullstendig oversikt. Erfaring frå tidlegare arbeid er også relevant for denne typen validitet då forskaren sin kompetanse i forhold til kjeldene og det empiriske feltet vektleggast så vel som den teoretiske forståinga av det som studerast. Gjennom ei sterk interesse for feltet og då tidlegare arbeid innan denne tematikken, til dømes

gjennom bacheloroppgåve og førebuaende feltoppgåve til masterskriving, har eg opparbeidd meg eit nært forhold til kjeldene slik det er mogleg å finne fram til informasjonen som er mest relevant. På denne måten blir kompetansevaliditeten vurdert til å vere tilstrekkeleg då eit strategisk utval av materiale og kjelder har blitt nytta i arbeidet. Kommunikativ validitet bygger på dialog og diskusjon mellom forskaren og andre om kor godt materialet treff i forhold til problemstillinga til studien (Grønmo, 2007: 235). Dette har blitt ivareteke gjennom deltaking i forskargruppe og presentering av materialet der forskarar og medstudentar har vore med på å kommentere og utvikle studien.

4.4.2 Reliabilitet

Reliabilitet kan knytast til spørsmålet om ei kritisk vurdering av prosjektet gir inntrykk av at forskinga er utført på ein påliteleg og tillitsvekkjande måte. Det inneberer at dei empiriske funn som presenterast er basert på data om faktiske forhold, og at desse data ikkje byggjer på forskaren si subjektive skjønn eller skuldast tilfeldige tilhøve under prosessen – men er samla inn på ein systematisk måte (Grønmo, 2007: 229). Det er ulike aspekt som blir vektlagt i vurderinga av metodar på grunnlaget av forskjellane mellom kvalitative og kvantitative studiar, men her skal eg ta føre meg den kvalitative metoden som eg sjølv har vald. Framfor alt blir vurderinga av reliabilitet i kvalitative studiar prega av at forskaren si betydning er større i forbindelse med innsamling av data enn ved ei kvantitativ datainnsamling (Grønmo, 2007: 228). Vidare blir det også referert til spørsmålet om ein annan forskar som hadde anvendt dei same metodane, ville kome fram til same resultat. Repliserbarhet er her eit omgrep som er relevant, då det er knytt til ein forskingslogikk som framhevar nøytralitet som eit relevant forskingsideal (Thagaard, 2013: 202). Ein måte å gjere dette på er å dokumentere stega og prosedyrane i studien slik at ein annan person skal kunne gjere det same på nytt – og kome til dei same resultatata (Yin, 1994: 37). Også her vil omgrepet *gjennomsiktighet* vere gjeldande. Silverman (2011: 360 i Thagaard 2013:202) argumenterer for at vi kan styrke reliabiliteten ved å gjere forskingsprosessen gjennomsiktig. Det inneberer at vi gir ei detaljert beskriving av forskingsstrategi og analysemetodar slik at forskingsprossesen kan vurderast trinn for trinn.

I vurderinga av reliabiliteten i denne studien vil eg først og fremst påpeike at etterprøvbarheita på spesielt intervju kan vere vanskeleg å få til, då intervju tek for seg personlege meiningar. I tillegg til dette vil dei semi-strukturerte intervju kunne svekkje datamaterialet sin reliabilitet, då informasjonen er situasjonsbetinga og det var lagt opp til at intervju kunne følgje interessante tematikkar som informantane presenterte. Det er likevel eit velkjent

fenomen at fleksible undersøkingsopplegg kan vere svært vanskeleg å gjenskape, utan at dette nødvendigvis seier noko veldig spesifikt om det svekkjer reliabiliteten. Generelt sett kan ein seie at til meir vekt som leggst på tolking, til større vanskelegheit står analysen overfor når det gjelder reliabilitet i betydinga etterprøvarhet (Bratberg, 2014: 21). Intervjuguiden vil likevel vere med å styrke reliabiliteten då denne er brukt ved samtlege intervju. Vidare har det vore viktig å ikkje stille leiande spørsmål i intervju, men at informantane kunne snakke fritt ut i frå opne spørsmål. Hos eit par av informantane var dette til ei viss grad problematisk. Dei fleste informantane snakka fritt og sjølvstendig, men andre måtte, og til ei viss grad forventa, å bli leia gjennom intervjuet. Det er også slik at noko av informasjonen som kjem fram i intervju ikkje er relevant, og vil ikkje bli teke vidare i analysen. Forskaren har også eit ansvar i ein intervjusituasjon ved å opptre nøytralt og ikkje vise subjektive meiningar som kan påverke informantane. Vidare er det også viktig at sitat frå informantane ikkje blir trekt ut av kontekst, men blir referert til og brukt på ein rettferdig og korrekt måte. Når det kjem til innhaldsanalysen vil det vere viktig å gje opp kvar dokumenta er henta frå, og korleis dei er samla inn. Dokumenta som har blitt nytta må på denne måten vere kjeldekritisk vurdert. Dette vil gjere til at dei er lett tilgjengelege og pålitelege i den grad at dei kan hentast fram igjen. Datatrianguleringa ved hjelp av innhaldsanalyse av dokument og intervju av fleire informantar er med på å styrke studien si troverd.

4.4.3 Generaliseringspotensiale

Case-studiar blir ofte framstilt som motpolen til generalisering. Dette er i samanheng med mengda einingar som blir undersøkt i kvalitative studiar opp mot kvantitative. Til fleire einingar, til betre grunnlag har ein for å dra slutningar til populasjonen (Andersen, 2013: 30). Dette har samanheng med at case-studien ikkje tilfredsstillar krava til statistisk representativitet. Derimot byr den på moglegheiter som ein ikkje får ved statistisk forskning, blant anna djupdykk i sosial kontekst og ulike aktørar (Andersen, 2013: 31). Dette vil eg kunne dra fordel av i min studie, og er også ein av grunnane til val av kvalitativ casestudie som metode. Eg kan med dette gå i djupna på debatten som er ført i Tingvoll og Naustdal, og sjå kva faktorar ulike aktørar vektlegg. Dette er også knytt opp til konseptvaliditeten, der eg i større grad kan kontrollere kontekstuelle faktorar, og kontrollere oppfatningar og tolkingar av omgrepa som blir brukt. ¹

¹ Bygger på aorg322.

² Aura Avis (2015) "Vårt NEI er et JA til noe bedre". 27.08.2015 (Papirutgåve)

Spørsmålet blir vidare i kva grad funna mine kan generaliserast opp mot andre kommunar i Noreg. Dette kan det bli knytt usikkerheit opp mot, då kommunane i Noreg er vidt forskjellige, også på forklaringsvariablane som eg har brukt i denne oppgåva for å sikre det metodiske. Hovudformålet med denne oppgåva er å sjå på korleis demokratiargumenta blei vektlagt i debatten kring kommunesamanslåing, og dette vil truleg variere stort frå kommune til kommune. Dette er fordi kommunane er svært ulike, både opp mot det lokaldemokratiske, men også kontekstuelle- og praktiske forhold som forhold til nabokommunar, samarbeid og bu- og arbeidsmarknad. På grunnlag av dette kan ein seie at denne studien kan generaliserast best opp mot kommunar som er like på desse to casekommunane med fokus på forklaringsvariablane som blei lagt til grunn i utveljinga. Kommunar som har så stor likskap opp mot desse to kommunane vil truleg ikkje vere mange, men hovudsakleg kan ein påpeike at generaliseringspotensiale tvil vere betre opp mot små kommunar på størrelse med Tingvoll og Naustdal, der ein blant anna har litt av dei same geografiske utstrekningane, enn opp til store kommunar eller små kommunar med veldig liten geografisk utstrekning anten til sentrumskommune eller i den nye storkommunen i seg sjølv.

4.5 Oppsummering

I dette kapittelet har eg presentert dei metodiske vala som eg gjort i studien. Eg har argumentert for og presentert val av case-studie som metode, og deretter val av case-kommunar. Innhaldsanalysen av dokument og intervju er særst sentral då eit viktig aspekt med det metodiske er å få dialog mellom teori og empiri. Deretter har eg presentert utval av informantar får begge kommunar, og dokument som innhaldsanalysen vil ta føre seg. Vidare blei datagrunnlaget vurdert opp mot validitet, reliabilitet og generaliseringspotensiale.

5.0 Empiri

I denne delen av oppgåva vil dei empiriske funna frå datainnsamlinga bli kategorisert og systematisert. Oppgåva si problemstilling tek føre seg to like kommunar, men der berre ein av kommunane valde samanslåing. I dette kapitlet vil eg presentere argumenta og perspektiva som var med på å prege debatten i utredningsfasen til kommunesamanslåing. Eg vil først presentere Tingvoll kommune, som ikkje valde samanslåing, og Naustdal kommune, som valde samanslåing. Dahl og Tuft (1973) sitt dilemma om borgareffektivitet og systemkapasitet er heilt sentralt for å analysere denne debatten. Vidare supplerer eg empirien og analysen med teoriar om deltakar- og konkurransedemokrati som er med på å beskrive aspekt som ikkje omgrepa til Dahl og Tuft rekk over. For systematisere dette på ein mest mogleg optimal måte, vil eg kategorisere funna mine på same måte som eg kategoriserte teorikapitlet mitt. Eg vil bruke David Easton sine omgrep om input og output, og vil først presentere inputsida med borgareffektivitet, deltakardemokrati og konkurransedemokrati. Deretter vil eg presentere outputsida med systemkapasitet. For å skilje funna frå kvarandre vil eg presentere kommune for kommune. Framstilling av data, intervju og dokumenter, vil førekomme samstundes. Dette er for å få best mogleg oversikt over samspelet og differansane mellom empirien. Dei overordna hypotesane vil vere som følgjande:

*1a) I nei- kommunen **Tingvoll** vil det vere ei overvekt av argument vendt mot borgareffektivitet, og derav deltakardemokratiske argument- og verdiar.*

1b) Overvekta av desse argumenta vil vere meir synlege og spesifikke i mediematerialet enn i intervju, då borgarane tok del i denne diskusjonen.

*2a) I ja- kommunen **Naustdal** vil det vere ei overvekt av argument vendt mot systemkapasitet, og vidare konkurransedemokratiske aspekt med omsyn til deltakingsargument.*

2b) Overvekta av desse argumenta vil vere sterkare i intervjumateriale enn i mediematerialet då borgarane på si side kan vere bekymra for å miste lokaldemokrati.

5.1 Tingvoll kommune

Eg vil her ta utgangspunkt i samanslåingsalternativet 6K-samarbeidet med Kristiansund, Aure, Averøy, Gjemnes, Halså og Tingvoll kommune, som saman med null-alternativet til sist var det einaste reelle alternativ.

5.2 Input

I modellen til Easton (1965) er input ein av dei sentrale faktorane i den politiske prosessen. Det er her folkeviljen vil kome til uttrykk gjennom moglegheiter for påverknad, og det politiske systemet er kontinuerleg utsett for påverknad og press frå omgjevnadane. Dette kan ein sjå i form av krav, men også av støtte, som viser seg gjennom påverknad og ønskjer frå enkeltpersonar og grupper. Borgareffektivitet, deltakardemokrati og konkurransedemokrati vil vere kategorisert under input, då det er veger inn i det demokratiske- og politiske systemet. Borgareffektiviteten refererer til innbyggjarane sin evne og moglegheit til å øve innflytelse over lokale avgjersler, medan deltakardemokrati og konkurransedemokrati tek føre seg forskjellige måtar å organisere demokratiet og innflytelsen på.

5.2.1 Tingvoll kommune og borgareffektivitet

Tap av borgareffektivitet vil vere eit framtrekande argument der systemkapasiteten blir vektlagt. I Tingvoll kommune der det blei nei til samanslåing vil ein av mine hypotesar vere at borgareffektivitet og deltakardemokratiske perspektiv blei vektlagt som argument.

5.2.1.1 Nærleik til folkevalde

Hovudtendensen i denne tematikken er at alle tre informantane frå Tingvoll la vekt på at lokaldemokratiet var viktig, og at dette var noko som stod sterkt. Spesielt to av tre informantar i Tingvoll kommune la tydeleg vekt på at kontakten mellom borgar og politikar, og kontakt med lokalpolitikarane var viktig. Det var også rundt denne tematikken diskursen i lokalmedia var aller størst, og argumentasjonen kring bevaring av lokaldemokratiet var svært framtrekande. Eit lesarinnlegg i Aura Avis tek føre seg denne tematikken, og forfattaren av dette innlegget meiner at innbyggjarane i Tingvoll har det betre slik kommunegrensene er i dag, enn i ein stor Nordmørskommune. Til større avstand det er mellom politikarane og innbyggjarane, til mindre lokaldemokrati blir det.² I eit anna lesarinnlegg i Aura Avis blir det stilt spørsmål om at reforma blir framstilt som ein demokratireform, og det blir spurt kritiske spørsmål til korleis det er mogleg at lokaldemokratiet blir styrka når avgjerslene blir flytta lenger unna folk flest.³ Informant 1 nemnde at demokratisk sett, så var det nærleiken som vann fram som argument. Det at ein har god lokalkunnskap, kjenner behova, god representasjon og god geografisk spreining. At ordførar er taleperson for eigen kommune, tillit

² Aura Avis (2015) *"Vårt NEI er et JA til noe bedre"*. 27.08.2015 (Papirutgåve)

³ Aura Avis (2015) *Sammenslåing, hvorfor det?* 06.08.2015 (Papirutgåve)

til demokratiet og nærleik mellom innbyggjar og folkevald. Dette var også formulert i Eikebladet (2016), og stod som sentrale argument for Tingvoll som eigen kommune i lokaldemokratiske argument. Informant 2 fremjar denne tematikken som følgjande:

”Demokrati og vegen til beslutningar, den vil for oss bli lenger. I forhold til det vi har i dag, både med tanke på at du kan ta kontakt med dine lokalpolitikarar mykje lettare, du kjenne som regel nokon som er folkevald. Og det blir ei kortare avstand for innbyggjarane og fram til dei som tek beslutningane. Og det er vel eit problem i ein stor kommune, og det alternativet 6K som vi har er jo eigentleg ganske stort – både fysisk utstrekning og ein stor kommune i forhold til innbyggjarar i forhold til det vi har. Slik at det taper vi mykje på demokratiet. Lokaldemokratiet vårt.” (Informant 2).

Avstanden til Kristiansund blir også presentert av ein politisk aktør frå Tingvoll kommune, presentert i lesarinnlegg i Aura Avis. Denne aktøren meiner oversiktlege einingar med nærleik til folk, god lokalkunnskap, lokalt eigarskap og lokalt engasjement er viktig, og er redd for at vi er i ferd med å kaste distriktpolitikken over bord til fordel for sentralisering og New Public Management. Redselen for sentralisering blir vidare teke opp i dette lesarinnlegget med at storkommunen vil bety sentralisering av arbeidsplassar, særleg kompetansesarbeidsplassar, og at dette er vist ved kvar einaste kommunesamanslåing til no i Noreg og Danmark – same kva gode intensjonar ein har om å spreie nokre av funksjonane til dei gamle rådhusa.⁴

5.2.1.2 Valdeltaking og representasjon

Det var tydeleg skissert problematikk kring demokratiske verdiar om Tingvoll kommune skulle gått for samanslåing. Informant 1 fortalde blant anna at politikarane i Tingvoll kommune framleis ville ha representantar frå dei fleste bygdene som dei har hatt i lang tid. Og det å skulle ta eit val om å ha ein, to eller tre representantar frå Tingvoll, den hadde vore tøff. I diskusjonane kring demokrati i ein eventuell ny storkommune der dei tok opp tematikken kring etablering av grendeutval eller kommunedelsutval var vidare også ein stor diskusjon. Dei kartla blant anna infrastruktur som veldig viktig, men det var til sjuande og sist lokaldemokratiet som blei den vanskelegaste diskusjonen. Dette kjem fram i eit lesarinnlegg i Tidens Krav, der vedkommande meiner at kommunestyret i Tingvoll slik det er i dag er jamt

⁴ Aura Avis (2016) *Exit Tingvoll kommune?* 12.04.2016 (Papirutgåve).

fordelt frå alle bygdelag, og har god lokalkunnskap. Vidare blir det sagt at valdeltakinga ikkje vil bli større i ein storkommune, heller tvert i mot:

*”De fleste innbyggerne kjenner en politiker i nabolaget som de kan lufte sine tanker med hvis de finner behov for det. Ved å bruke stemmeseddelen aktivt kan vi i stor grad påvirke til at de riktige personene kommer inn i kommunestyret. I en storkommune vil de fleste navnene på stemmeseddelen være ukjente, og interessen for å delta i valget blir betydelig mindre.”*⁵

Informant 3, som ikkje spesifikt nemnde borgareffektiviteten som eit argument, nemnde likevel at folkestyret var ein av Tingvoll sine verkelege styrker. Telemarksforsking gjennomførte analyser av ulike utredningsalternativ på Nordmøre, der det blei kartlagt Tingvoll sine styrker og svakheiter. Tingvoll skil seg frå fleire andre kommunar når det kjem til blant anna størrelsen på kommunestyret, der dei har 25 representantar, og er 127% meir enn ei minimumsløysing på representantar, og har sju parti som er representert i kommunestyret (Telemarksforsking, 2016). Valdeltakinga er også over landsgjennomsnittet, noko som også informant 1 tar fram som eit argument for demokratiet i ein liten kommune som Tingvoll, saman med det at det å kjenne lokalpolitikarane, er eit viktig argument. I tabellen nedanfor er valdeltakinga i Tingvoll skissert opp mot landsgjennomsnittet.

Tabell 5.2.1.2a Valdeltaking

	1995	1999	2003	2007	2011	2015
Tingvoll	62,9	65,9	64,0	66,4	64,5	64,9
Landsgjennomsnitt	62,8	60,4	59,0	61,2	64,5	60,2

Kjelde: SSB

I lokalmedia var borgareffektiviteten eit tema blant både politikarar og andre innbyggjarar, og står fram som det desidert mest diskuterte temaet kring kommunesamanslåinga. Etter analyser av fleire oppslag i lokalaviser, er dette standpunktet om lokaldemokratiet eit argument som dei aller fleste støtta opp mot. 10 av 13 oppslag frå lokalmedia i utredningsfasen til samanslåinga er oppslag om lokaldemokratiet, der dei legg vekt på nærleik til demokratiet, redselen for å bli ein utkant i ein storkommune med lite gjennomslagskraft og dette i samanheng med størrelsen på kommunestyret i den nye kommunen. Ei oversikt over mediematerialet blir summert opp på slutten av delkapittelet.

⁵ Tidens Krav (2016) *Bør fortsette som egen kommune*. 19.04.2016 (Papirutgåve).

5.2.1.3 Identitet

Identitet er ein tematikk som ofte blei nemnd. Telemarksforsking var med på å sjekke identitetsprofilen til innbyggjarane, og innbyggjarundersøkinga viste at identitetsfølelsen til innbyggjarane i Tingvoll var sterk. Informant 3 påpeiker at dei framleis ser spor av dei gamle kommunegrensene etter samanslåinga i 1964:

”Eg må berre fortelle ei historie frå nokre få år sidan, då vi køyte ei elevundersøking på ungdomsskulen i den delen av kommunen som heite Straumsnes som var ein del av Tingvoll i 1964 (...). Då skulle elevane identifisere kva som var viktigast for dei sjølv, dette var 8. eller 10 trinn, og då var det tre ting dei ønska seg: penare dame, betre lærarar og eigen kommune. Og då tenker eg at dette sitt ganske langt inne det med kommune og identitet.”

Utkantsproblematikken og identitetsfølelsen kan også vise seg å ha ein samanheng. Frå delen av Tingvoll kommune som ligg lengst unna Kristiansund kommune tek det ein god time å køyre til Kristiansund. Informant 2 påpeiker at deler av kommunen allereie er ein utkant, som ein også ville blitt i ein større kommune – men då endå lenger unna sentrum med administrasjonen og ordførar: *”Det er jo bestemt at det skal vere i Kristiansund sant, det blir for lite fordeler for innbyggjarane, og det trur eg var det som kanskje gjorde til at det blei det utslaget.”* Vidare fortel informanten at det i og for seg ikkje er avskrekkande slik sett, men at det også er strukturforskjellar, til dømes om korleis Kristiansund betraktar sitt omland. Om den fysiske avstanden ikkje er så lang, så er den kulturelle avstanden ganske stor. Vedkommande bruker også kommunesamanslåinga frå 60talet som eksempel, der det blir vist til at det per dags dato framleis kan vere ulikskapar i kommunestyre og dei gamle kommunegrensene: *”det blir ikkje gløymt så fort altså” (Informant 2).*

Det var ikkje berre denne informanten som la vekt på kulturidentiteten. Det blei stilt spørsmål om dei som bur nærare Kristiansund var meir positive til ei samanslåing, men dette var informant 1 litt i tvil om: både ja, og nei. Informanten påpeiker at då kom ein bort på det med kulturidentitet, og bruker eksempelet om striden om plassering av sjukehuset; *”(...) sett utanfor følelse og identitet, så er det uvesentleg for oss om sjukehuset ligg i Kristiansund eller Molde.”* Som viser til at identitetsfølelsen er sterk. Vidare blir det eksemplifisert at Kristiansund ville bygge nytt kulturhus, noko som dei påpeikte måtte vere fordelsmessig for ein ny kommune med eit nytt kulturhus. Fellesinteresse, og det at det ikkje var så langt å

køyre frå Tingvoll. Det viste seg at dette var det veldig mange som var veldig i mot, og dette måtte nedformulerast mykje i arbeidet kring samarbeidsavtalen; ”*Det var dei små saker som blei dei viktige.*”

Arbeids- og bumarknad spelar også inn. I tal frå utredningar frå Telemarksforsking viser at 89,8% av arbeidsplassane er besett av personar som bur i kommunen, og innpendlinga til Tingvoll er dermed lav. Utpendlingstala er større; av 1490 personar som bur i Tingvoll som er sysselsette, har 936 (62,8%) arbeidsstad i kommunen. Dei øvrige 37,2% pendlar ut, og 203 personar pendlar frå Tingvoll til Kristiansund (Telemarksforsking, 2015). Desse tala er lågare enn pendlingstala til Naustdal, presentert i kapittel 5.5.1.3, sjølv om avstanden frå Tingvoll til Kristiansund er om lag like stor som avstanden frå Naustdal til Førde, alt etter kvar i kommunen du oppheld deg i.

5.2.1.4 Ulike perspektiv på deltaking

Deltakardemokrati og konkurransedemokrati representerer ulike perspektiv på deltaking, og derav ulike former for borgareffektivitet. I Tingvoll si vektlegging av borgareffektivitet, ser ein hovudsakleg eit deltakardemokratisk eller eit konkurransedemokratisk perspektiv?

5.2.1.5 Deltakardemokrati

Eitt aspekt som er med på å måle grad av deltakardemokratiske tankar er deltakinga og engasjementet også utanom vala. I den deltakardemokratiske litteraturen kan ein tydeleg sjå at eit folkeleg engasjement er ein føresetnad for å oppnå politikk til fellesskapet sitt beste. Dette betyr at ved eit deltakardemokratisk syn gjer ein meir for påverknad. I kapittel 3 presenterte eg dei indikatorane som kan tolkast på deltakardemokratiske argument, tiltak som ikkje har berre har med valkanalen å gjere, men som opnar for at innbyggjarane kan delta også mellom vala.

5.2.1.5.1 Levande lokaldemokrati og organisasjonsliv

I månadane før avgjersla i kommunestyret blei teken om kommunesamanslåing eller ikkje, var det tydeleg aktivitet i avisene i form av lesarinnlegg. Som det blir påpeika i tabell 5.3.2 om oppslag i lokalmedia er det ei tydeleg overvekt av oppslag om borgareffektivitet- og deltakardemokratiargument. I eit lesarbrev i Aura Avis, 19.04.2016, blir det teke fram bekymringa om kvifor ein skal bu i Tingvoll i framtida, dersom dette blir ei lita

fråflyttingsgrend under Kristiansund. Det blir argumentert for at sentralisering ikkje kan løyse utfordringane til Tingvoll og Nordmøre, men det dei treng meir av er følgjande:

*”meir lokalt entreprenørskap og frivillig arbeid, prioritering av dei nære tenestetilboda, å bevare og utvikle unike tilbod som tiltrekker tilflyttarar og næringsliv (...). Økokommunen står allereie for mykje av dette. Er vi mange som støttar opp under det, kan vi bli den vesle kommunen med eit av Noregs beste gjenlevande lokaldemokrati, meir lokalt liv og samhald, nytenkjande næringsliv og auka matproduksjon.”*⁶

Dette kan ein kjenne igjen som deltakardemokratiske verdiar, spesielt der vedkommande trekk fram eit levande lokaldemokrati, meir lokalt liv og meir lokalt entreprenørskap og frivillig arbeid. Dette er også eit tema i eit anna lesarinnlegg i Aura Avis der det blir lagt fram at *”Tingvoll kommune bør bestå som i dag”*. Her blir det argumentert for at Tingvoll kommune har eit levande lokaldemokrati, og som gjennom cirka 80 frivillige lag og organisasjonar som på kvar sin måte bidrar med kultur og andre trivelstiltak for befolkninga. Dette blei sagt i forbindelse med eit påtenkt Operahus i Kristiansund – som ikkje blei særleg godt motteke av befolkninga i Tingvoll.⁷

I samarbeidsavtalen i 6k-alternativet blei det diskutert utvikling av alternativet politiske strukturar, for å sikre eit levande lokaldemokrati – også mellom vala. Dette var det som blei definert som nærdemokratiutval i teorikapittelet. I følgje informant 3 var det diskutert bydelsutval, områdestyring, eller om ein kunne fordelt kommunebudsjettet ut på ulike geografiske områder. Det var også eit diskusjonsemne om ein kunne ha bydelsutval som sikra innflytelse i tillegg til dei representantane som satt i formannskapet og kommunestyret, men dette fekk ikkje noko særleg gjennomslag. Grunnlaget for dette var det dei meinte det ville konservere det gamle i staden for å skape det nye.

5.2.1.5.2 Politiske verv og engasjement

Informant 2 trekk fram ein negativ konsekvens for lokaldemokratiet om Tingvoll skulle blitt slått saman med omlandskommunane. Det blir mindre folk som blir aktive i politiske avgjersler og politisk arbeid mellom vala: *”det blir jo dei få som blir vald inn i eit stort bystyre i ein storkommune som blir aktiv, og ein god del som blir passive i forhold til det.”*

⁶ Aura Avis (2016) *Tingvoll sterkest åleine*. 19.04.2016 (Papirutgåve).

⁷ Aura Avis (2016) *Tingvoll kommune bør bestå som i dag*. 21.04.2016 (papirutgåve).

Vidare seier informant 2 at borgarane hadde kvidd seg på å stille til val i ein så stor kommune som 6K-alternativet hadde blitt. Det blir trekt fram det perfiere kjennskapet til kommunen; ein veit ikkje kva lokale skular som er der, og kva lokale utfordringar som finst der. *”Folk vegrar jo seg kanskje for å blande seg borti det du ikkje har kjennskap til”*.

5.2.1.6 Konkurransedemokrati

Det konkurransedemokratiske perspektivet omhandlar i stor grad at valkanalen er den sentrale kanalen for deltaking, at folket skal utpeike sine representantar til kommunestyre gjennom val. Eit folkeleg engasjement mellom vala er ikkje ønska i like stor grad som i eit deltakardemokratiske perspektiv. Ein kan også sjå parallellar til systemkapasitet der Dahl og Tufte (1973) fremjar ei hypotese om at til større eit politisk system er, til meir vil det pregast av politisk konkurranse.

5.2.1.6.1 Mobilisering og politisk konkurranse

Dei konkurransedemokratiske elementa kan vere enklast å spore i ein ja-kommune. I ein større kommune vil det vere ”fleire som beinet”, men færre politiske posisjonar som skal fyllast. Konkurranseselementet i teorien finnast i konkurransen om folkets stemmer, og det kan tenkjast at konkurransen mellom kandidatane sørgjer for at ein får fram dei mest kompetente politikarane. Sjølv om det blei stemt nei til kommunesamanslåing i Tingvoll kommune, var det framleis mogleg å spore konkurransedemokratiske argument, noko som viser seg kan forklarast av den politiske konkurransen som hadde kunne vakse fram. Informant 3 trekk fram diskusjonen kommunane hadde kring demokratiaspektet i den nye kommunen. Ein diskusjon som var framtrudande var om dei omlandskommunane ville mobilisere fram til nominasjonen til dei ulike partia, og sånn sett få større innflytelse på toppkandidatane enn bykommunen. Ein mogleg utgang på dette var om bykommunen ville vere mindre offensiv, og med offensive distriktskommunar som ville sikre posisjonar, ville distriktskommunane få ei større makt enn kva størrelsen i ville tilseie. Vidare presiserer denne informanten at ein gjerne ville fått meir konkurranse om toppverva. Demokratiet var eit tema det var særleg mykje fokus på, i følge informant 2: *”Det var fokusert på blant anna innflytelse for innbyggjarane, i forhold til det vi var i dag og til det vi kjem til å få i nye kommunen. (...) I ein storkommune blir det mindre folk som er aktive i politiske beslutningar og i politisk arbeid mellom vala.”* Denne argumentasjonen er som forventa ved eit konkurransedemokratiske perspektiv, då eit folkeleg engasjement mellom vala ikkje er ønska i same grad som i eit deltakardemokratiske syn. Hypotesen til Dahl og Tufte (1973) om til større eit politisk system er, til meir vil det pregast

av politisk konkurranse, er her synleg i samanhengen mellom systemkapasitet og konkurransedemokrati. Det blir framheva av to av informantane at politikken og det politiske landskapet ville ha endra seg i ein storkommune. Informant 2 legg vekt på at ein ville truleg fått ei ein heilt spesiell politikk, med meir fokus på yrkespolitikaren. Vidare var mobilisering i politikken eitt tema for ein storkommune. Informant 2 la vekt på at det moglegvis kunne oppstå aksjonsarta stemning, der dei i dei tidlegare småkommunane mobiliserer og kan utgjere ein ganske stor forskjell.

5.3 Output

På grunnlag av krava og støtta frå omgjevnadane, vil det politiske systemet svare med å fatte avgjersler. Resultatet av dette vil vere omgjevningar som anten er nøgd eller misnøgd med desse avgjerslene. Om vedtaka og politikken som er sett til verks bli godt motteke, vil denne politikken stå til det er behov for og oppstår endringar. Om omgjevningane ikkje støtter eller er misnøgdde med vedtaket som blei teke, vil det kome nye krav til det politiske systemet – og ein er igjen tilbake til påverknad på det politiske systemet på inputsida. Systemkapasiteten er eit uttrykk for politikken som er satt, og som blir sett ut i form av til dømes tenester for innbyggjarane.

5.3.1 Tingvoll kommune og systemkapasitet

Argumentasjonen kring systemkapasitet vil kunne sjåast på som todelt. På den eine sida vil mykje av argumentasjonen *mot* kommunereforma handle om tilfredsheit med tenestene, og derav systemkapasitet-argument mot samanslåing. På den andre sida vil ein kunne sjå argument som går på fordelar rundt storkommunedrift, og derav systemkapasitetsargument for samanslåing. Då Tingvoll kommune ikkje valde å slå seg saman med omlandkommunane, vil min hypotese vere at borgareffektivitets-og deltakardemokratiske argument stod sterkt, og på mange måtar vann denne debatten. Spørsmålet blir om det heller viser seg at output-sida med tilfredsheit med tenester heller vann denne argumentasjonen. Eg vil presentere argumenta som er relevante under kvar teori, som er spesifisert i indikatorgruppene i teorikapittelet i tabell 3.6a.

5.3.1.1 Styrka fagmiljø og tenestetilbod

Anbefalingane på minstestørrelsar på opp mot 20 000 innbyggjarar bygger på ei breiare forståing av stordriftsfordelar som også tek omsyn til kvalitet. For at ein kan tilby tenester med høg kvalitet, vil dette føresetje kompetent personell og fagmiljø av ein viss størrelse. Ein

kan sjå at dei minste kommunane har små og sårbare fagmiljø, spesielt innan spesialiserte tenester som PPT, psysisk helsevern og barnevern (Borge, 2016: 193). Dette var også eitt av argumenta som informantane i Tingvoll kommune spesifikt la fram. Informant 1 stemte fram ei samanslåing i kommunestyret, og litt av grunnlaget var følgjande:

”... så det var eit av dei viktigaste argumenta. Pluss det her med sårbarhet, spesielt det her med fagmiljø. Ta Tingvoll som eksempel, der vi har lyst ut fire gonger etter jordmor. Stillinga kjem i 100%, men ingen søker.”

Sjølv om systemkapasitetsargumentet ofte blir trekt fram som eit argument for samanslåing, vil det også vere eit argument som kan bli brukt *mot* samanslåing. Ulike studiar viser at for mange kommunale tenester som til dømes barnehagar, sjukeheim og omsorgsbustadar er innbyggjarane i små kommunar vesentleg meir tilfreds med tenestene enn innbyggjarane i dei store kommunane (Erichsen, Jensen og Narud, 2015). Det blir også vist til at for tenestene grunnskule, sosialteneste, legevakt og barnevernsteneste synker innbyggjarane sin tilfredsheit med aukande kommunestørrelse. Her var ikkje forskjellane så store og samvariasjonen svakare, men framleis var korrelasjonskoeffisientane signifikante. I Tingvoll var nettopp systemkapasitetsargumentet brukt som nei til samanslåing. Dette blir understreka i medieoppslag, til dømes i eit lesarinnlegg i Aura Avis, der det blir spurt om kvifor ein skal slå seg saman når kommunen fungerer bra, og leverer gode tenester til sine innbyggjarar.⁸ Det same argumentet blir trekt fram i eit anna lesarinnlegg i Tidens Krav, der det blir vist til at sjølv om kommunen sitt driftsbudsjett er relativt stramt, *”har Tingvoll forvaltet sitt pund fornuftig i forhold til kommuner som er både større og mer robuste enn oss, og som har kommet på den berykta ROBEKlista”*. Det blir vidare trekt fram at dei bygningsmessige fasilitetane som til dømes skule, barnehagar og eldreinstitusjonar er godt opprusta, og Telemarksforsking har gitt Tingvoll gode karakterar på tenestene til innbyggjarane sine.⁹

Det faglege fellesskapet var eit aspekt som også blei nemnd. Informant 1 trekk fram at moglegheitene er fleire med all teknologien, men mangelen på det å sitte i eit større faglege fellesskap, klart er ei utfordring i ein liten kommune. Dette viser også samanheng med rekrutteringa, som kom fram i sitatet over; *”sånne ting som er heilt lovpålagt, sånn som jordmorstilling og helsesøster, kan vere ei utfordring”*. Eit anna argument som blei trekt fram

⁸ Aura Avis (2015) *Sammenslåing, hvorfor det?* 06.08.2015 (Papirutgåve)

⁹ Tidens Krav (2016) *Bør fortsette som egen kommune*. 19.04.2016 (Papirutgåve)

av denne informanten, var habilitetsproblematikken som ofte kan oppstå i småkommunane. Dette såg informanten i fleire saker, der kommunen blir for liten i forhold beslutningstaking og som meinte ein blir for tett på, sjølv om ein i prinsippet er habil nok i forhold til forvaltningslova. Det er kan vere naboen din eller arbeidskollegaen din. Dette var også ytringar som kom fram gjennom ei innbyggjarundersøking tidleg i prosessen, i følgje informant 3. Det var blant anna lagt fram at kommuneadministrasjonen var uhilda, og at den politiske leiinga var for nær knytt opp mot interessene i lokalsamfunnet. Dette var ein type byråkratikkritikk som i stor grad gjekk på om fagfolka var nøytrale nok. Vidare var problematikken kring fagmiljø- og rekruttering noko informant 3 også tok med seg. Men vedkommande påpeiker at når 70% av dei som valde å stemme i folkeavstemminga gjekk for Tingvoll som eigen kommune, så tolkar ein det som eit uttrykk for at mange er ganske nøgd med korleis ting fungerer i Tingvoll. Vidare blir det påpeikt at informanten meiner Tingvoll kommune likevel har kapasitet til å stå aleine:

”Så gitt dei rammevilkåra som staten la opp så langt, så meiner eg at vi kjem best ut aleine. Vi vil måtte samarbeide med andre kommunar rundt oss på ein rekke områder, både på tenesteyting og strategisk samfunnsutvikling. Kanskje det er der vi møter dei største utfordringane først, det er rekruttering til mindre fagmiljø, altså meir spesialiserte fagmiljø (...), for eksempel innanfor saksbehandling på teknisk avdeling...”

Vidare påpeiker informant 3 at sjølv dei har rekrutteringsutfordringar på linje med andre distriktskommunar, så vil ikkje kommunestruktur løyse dette problemet. Bemanning på dei breie velferdstenestene vil vere lokalt, og det må ein sørgje for uansett om ein er ein stor eller liten kommune: *”summen av sterke kommunar er større enn summen av ein stor kommune. For samfunnet. Og for administrasjonen”*.

5.3.1.2 Økonomisk kapasitet og robustheit

Eitt av Stortinget sine mål med kommunereforma er større, meir robuste kommunar med auka makt og myndigheit for å møte utfordringar og auka forventningar frå innbyggjarane. Eitt par av kriteria som har betydning for oppgåveløysinga i kommunane knytt opp til systemkapasiteten er fleire, men blant anna effektiv tenesteproduksjon og økonomisk soliditet er nokre av dei. Dette var også eitt tema som kom opp i Eikebladet ¹⁰, der det blant anna var

¹⁰ Lokalblad som blei gjeve ut for å gje informasjon om kommunereforma.

teke opp for- og motargument for både storkommune, og Tingvoll som eigen kommune. Det kom blant anna fram at argumenta for ein storkommune med omsyn til argumentet om økonomisk robuste kommunar og berekraft var moglegheita for å effektivisere i administrasjonen, ein stordriftsfordel. Det blei også lagt vekt på at regional arbeidsdeling i administrasjonen bidrar til balanse i kompetanse og sysselsetting i ein storkommune (Eikebladet, 2016). På den andre sida kom dei også med for-argument for Tingvoll som eigen kommune i høve til det økonomiske aspektet. Det blei blant anna lagt vekt på at kommunen har god økonomisk oversikt, og er strategisk sterk og aktiv lokalt og regionalt. Vidare viser dei til at dei har gjort viktige investeringar i blant anna skule, barnehage, sjukeheim og kyrkje.

For Tingvoll kommune var det ei vurdering å ta om dei skulle slå seg saman med to andre mindre omlandskommunar, Sunndal og Nesset eller å gå i retninga 6K-samarbeidet med Kristiansund med omlandskommunar (Aure, Averøy, Gjemnes og Halså). I følgje informant 1 var det aldri aktuelt å gå saman med Kristiansund aleine utan andre omlandskommunar med i samanslåinga. Informant 3 påpeikte at det var ein strategisk refleksjon på kvar Nordmøre veks – nemleg på kysten. Skulle dei ikkje stå aleine, måtte dei komme seg til kysten og befolkningsveksten, og til eit variert og differensiert arbeidsmarknad. Skulle ein få effekt av det, måtte det ikkje berre vere små kommunar som skulle slå seg saman og bli litt større, men ein må gjere eit større sprang og få tak i vekstkrafta. Dette argumentet blei også fremma i ein nyheitsartikkel i *Aura Avis*, der det blei beskrive konsekvensar av ulike kommunesamanslåingsalternativ. Det blei sagt at ved at fleire omlandskommunar går saman med regionsenteret, vil ein skape eit robust bu- og arbeidsmarknad, og skape meir regional balanse mellom by og omland.¹¹

Det økonomiske aspektet var naturleg noko som var eit tema, spesielt med inntektssystemet som blei presentert av regjeringa. Dei eventuelle endringane i inntektssystemet gjorde til at fleire av småkommunane frykta for mindre inntekt enn det dei hadde i dag, som hadde gjort det vanskeleg å stå aleine. Det viste seg at fleire av dei mindre kommunane likevel ikkje blei negativt råka av dette systemet grunna parametrane som låg før. Tingvoll kommune var ein av kommunane som låg så perifert at dei ikkje blei råka av eventuelle inntektstap. Informant 1 presiserer dette med at:

¹¹ *Aura Avis* (2014) *Staker ut veien videre*. 07.10.2014 (Papirutgåve)

”(...) det blei også nemnd det med differensiert arbeidsgivaravgift, og inntektssystemet kom opp for fullt. Det var leirer av kommunar som såg dei kom til å bli ein inntektstapar viss dei framleis stod som eigen kommune, men Tingvoll blei ein inntektsvinnar. (...) Halså og Tingvoll i det samarbeidet der blei skikkelege vinnarar, og det er jo pengane du styrer etter.”

Inntektssystemet var også eit tema hos ein politisk aktør, presentert i ein nyheitsartikkel i Tidens Krav. Her kritiserte vedkommande regjeringa for klønete handtering med bruk av både truslar og tvang, og ikkje minst økonomisk utpining av dei som ikkje frivillig vel samanslåing: *”Hjertet sier nei til sammenslåing, men hodet sier ja”*.¹² I tillegg til inntektssystemet blei også den differensierte arbeidsgivaravgifta eit tema. Eit politisk aktuelt spørsmål, som medfører at kommunane får mindre arbeidsgivaravgift i forhold til visse kriterium. Informant 1 legg fram at Kristiansund har høgst arbeidsgivaravgift, der dei andre omlandskommunane ligg på 16,1% og 6,4% - og Tingvoll på 10,6%. Dette gjorde til at alle kommunane måtte opp til høgste nivå i ein storkommune; *”du kan jo drifte tenester mykje billigare om du har ei lav arbeidsgivaravgift”*. Hadde denne vore låg samla sett i den nye storkommunen og dette gitt grunnlag for at Tingvoll ville slått seg saman, ville dette kunne vore eit argument om systemkapasitet, men som no vil vere eit argument som går andre vegen.

Den økonomiske situasjonen til Kristiansund kom også opp som eit tema hos informantane. Kristiansund har tidlegare vore i ROBOK, men ligg an til å vere ute av denne lista i løpet av 2017 (Kristiansund kommune, 2017). Dette viste informantane til var lite forlokkande. Vidare legg informant 1 fram at det er mykje positivt som skjer i kommunen, og kallar kommunen *”liten, kjapp og kompetent”*. Det er høgt utdanningsnivå i kommunen, då dei har både forskingsmiljøet og vidaregåandeskule i kommunen. I løpet av prosessen med kommunereform og regionreform fekk dei også vite at det skulle byggjast ny vidaregåande skule med nye energiberarar. Informanten meiner at enn så lenge er dei sterke nok til å stå aleine:

”Vi er sårbare på enkelte tenester, og i og med at vi er såpass mange fag som er enmannsforetak, så er vi veldig sårbare. Så viss no vi skulle miste dei på lønn, så ville vi fått ei utfordring (...). Det er vel eit prinsipp da, du veit kva du har, men ikkje kva du får”.

¹² Tidens Krav (2016) *Bjellesau Milly sier ja*. 13.04.2016 (Papirutgåve)

Som nemnd i førre kapittel, er dette er også noko informant 3 støtter opp om. Vedkommande meiner at dei har kapasitet til å stå aleine, både administrativ kapasitet og strategisk kompetanse – så lenge staten ikkje gjer radikale endringar i inntektssystemet som struper kommuneøkonomien. *”Gitt dei rammevilkåra som staten har lagt opp så langt, så meiner eg at vi kjem best ut aleine”*. På tross av dette sitatet kan ein likevel sjå at aspektet rundt robustheit absolutt er eit tema. Informant 2 ser på det som ein styrke at ein kan bli oppfatta som ei sterk einig, då det er kjøtvekta som rår i ein del samanhengar. Og med samla innbyggjarar i ein storkommune, så kan det bli oppfatta som ei einig med meir tyngde i nokre samanhengar. Robustheit er også eit tema hos informant nummer 3, men her blir det heller brukt som argument mot ei samanslåing – då det vil gå på kostnad av demokratiet i Tingvoll. Dette blir vidare presentert i neste avsnitt.

5.3.1.3 Påverknadsmoglegheiter

Systemkapasitet har også eit demokratisk aspekt. Som Dahl og Tufte (1973) legg fram, vil det vere mogleg å sjå på større kommune som meir demokratisk då innbyggjarane har meir råderett over kommunen sin. Kommunane vil vere større og meir autonome, og gjennom deltaking og påverknad vil borgarane få meir å råde og bestemme over – då kommunane vil ha kapasitet til å ha større råderett over oppgåver. Dette argumentet blir også påpeikt i Eikebladet (2016). I ein storkommune vil ein ha større påverknadskraft regionalt og nasjonalt, og større administrative fagmiljø for å legge til rette for politiske saker. Interkommunalt samarbeid blir også teke opp som eit argument for ein storkommune, då dette kan innlemmast i eigen organisasjon, der ein får større direkte politisk styring der det i dag er interkommunalt samarbeid (Eikebladet, 2016).

Informant 2 påpeiker, slik som nemnd i førre avsnitt, at i visse samanhengar kan det vere positivt å bli oppfatta som ei einig med meir tyngd. Denne argumentasjonen skil seg frå det ein ser hos informant 3, sjølv om informanten påpeiker at det moglegvis er meir interessant å ha innflytelse på eit budsjett på 2 milliardar, slik som Kristiansund, enn 250 000 - men at det til slutt handlar om fordelingspolitikk. Det blir teke opp problematikken kring fordelingsargument- og politikk, og argumenterer for Tingvoll sin representative del i eit stort kommunestyret i Kristiansund kommune – som kanskje vil utgjere fire-fem representantar av eit kommunestyre på rundt 60 stykk. *”Til slutt så handlar dette her om fordelingspolitikk, og då må vi jo ha innflytelse nok til å ta vår del av kaka”*. Det er redselen for å bli eit betydeleg

mindretal i eit stort kommunestyre – som vil påverke tenestene som skal vere i Tingvoll kommune. Argumentasjonen er noko delt i forhold til lokaldemokrati i eit systemkapasitetsperspektiv, men informant 2 er klar på at i visse samanhengar kan det vere positivt å bli oppfatta som ei einig med meir tyngd, og at ei drivkraft vil vere at ein jobbar mot eit felles mål og drar i same retning. Denne delte argumentasjonen er felles for alle tre informantane: dei ser fordelene å vere ei stor eining, men når det kjem til det demokratiske aspektet er dei likevel meir negativ til ein storkommune. Er det eitt argument som vinn fram på systemkapasitetsaspektet i Tingvoll kommune, er det heller problematikken kring fagmiljø, habilitet og samfunnsutvikling. Dette var også i stor grad argumentasjonen og grunnlaget for at seks av sju gruppeleiarar i kommunestyret i Tingvoll kommune fronta ja til samanslåing. Kvifor valde då Tingvoll kommune å vedta nei til samanslåing?

I tabellen under er alle relevante avisinnlegg samla som var tilgjengeleg i a-tekst. Desse innlegga er kategorisert etter avis og type innlegg, men også koda etter kva argument dei inneheld.

Tabell 5.3.2: Oversikt over avisartiklar

Dato	Tittel	Kjelde	Argument
07.10.2014	Staker ut veien videre	Aura Avis (nyheitsartikkel)	Systemkapasitet, borgareffektivitet
22.01.2015	Sauebeite eller ikke?	Aura Avis (nyheitsartikkel)	Borgareffektivitet/anna
19.03.2015	Kraftig behov for bedre informasjon	Aura Avis (nyheitsartikkel)	Borgareffektivitet/deltakardemokrati
06.08.2015	Sammenslåing, hvorfor det?	Aura Avis (lesarinnlegg)	Borgareffektivitet/anna
17.08.2015	Det handler om lokaldemokratiet	Tidens Krav (lesarinnlegg)	Borgareffektivitet/anna
27.08.2015	”Vårt nei er et ja til noe bedre”	Aura Avis (lesarinnlegg)	Borgareffektivitet
06.02.2016	Behold Tingvoll som i dag	Aura Avis (lesarinnlegg)	Borgareffektivitet/anna
06.02.2016	Vil ikke se	Aura Avis	Borgareffektivitet/deltakardemokrati

	innover	(lesarinnlegg)	
12.04.2016	Exit Tingvoll kommune?	Aura Avis (lesarinnlegg)	Borgareffektivitet
13.04.2016	Bjellesau Milly sier ja	Tidens Krav (nyheitsartikkel)	Systemkapasitet
19.04.2016	Bør fortsette som egen kommune	Tidens Krav (nyheitsartikkel)	Borgareffektivitet, deltakardemokrati
19.04.2016	Tingvoll sterkast åleine	Aura Avis (lesarinnlegg)	Borgareffektivitet, deltakardemokrati
28.04.2016	Noen svar å tygge på	Aura Avis (nyheitsartikkel)	Anna

5.4 Oppsummering Tingvoll

I dette delkapittelet er innhenta empiri frå intervju og mediemateriale blitt presentert. Datamaterialet er kategorisert og koda i innhaldsanalysen etter argument. Det er fleire interessante funn frå Tingvoll kommune. Først og fremst var fem av sju gruppeleiarar i kommunestyret for ei samanslåing, og det såg først ut til å gå denne vegen. Dette var fram til folkeavrøystinga, og 70% av dei som avla stemme stemte nei til samanslåing, og kommunestyret snudde. Eg hadde ein hypotese om at borgareffektivitet- og deltakardemokratiske verdiar kom til å vere argument som var leiande i debatten, både hos informantar og i mediematerialet, men endå meir spesifikt i mediematerialet då dette er ein arena som innbyggjarane i Tingvoll kunne vere del av.

Informantane var på fleire måtar delt. Det var tydeleg at informantane såg fordelar og ulemper med samanslåing og aleinegang. Det var spesielt ein informant som var for samanslåing, dei to andre var meir delt – der ein av dei var meir tydeleg mot ei samanslåing. Det var likevel tydeleg at Tingvoll kommune kunne stå aleine – i alle fall enn så lenge.

Systemkapasitetsargumentet blei brukt som argument både for ei samanslåing, men også til ei viss grad mot samanslåing. Som fleire andre små kommunar har Tingvoll problematikk knytt til tenesteyting og fagmiljø, habilitet og robustheit, men dei har også innbyggjarar som jamt over er godt nøgde med tenesteytinga – noko som visast til i mediematerialet. Informantane legg også vekt på borgareffektivitet- og deltakardemokratiske argument, og er fullt klar over at dette er verdiar og aspekt som kan minke ved ei samanslåing. Identitet var eit argument

som blei mykje brukt, og dette som argument mot samanslåing. Identitet til eigen kommune står sterkt i Tingvoll, både hos informantar og innbyggjarar, men spesielt hos innbyggjarane. Mediematerialet var nok best eigna til å ta føre seg breidda av meiningar enn informantane. Her var likevel eit tydeleg mønster, og borgareffektivitets- og deltakardemokratiske verdiar var det innbyggjarane i Tingvoll kommune i aller størst grad la vekt på.¹³ Men her var systemkapasitetsargumentet i noko grad snudd frå korleis informantane brukte det; i mediematerialet var systemkapasitetsargumentet eit i større grad eit argument mot samanslåing enn kva ein såg hos informantane. Eit interessant funn hos informantane var at eit konkurransedemokratiske argument blei brukt som argument for samanslåing. Dette viser at demokratiske argument ikkje berre understøtter nei til samanslåing. Slike argument var i liten grad mogleg å spore i mediematerialet. I neste kapittel vil dei empiriske funna bli vidare analysert og tolka opp mot problemstillinga og teoretiske perspektiv.

5.5 Naustdal kommune

Eg vil her ta utgangspunkt i samanslåingsalternativet *liten SIS* med Førde, Jølster, Gaular og Naustdal, som også var det alternativet som blei vedteke til samanslåing. Eit anna samanslåingsalternativ med ein storkommune med Førde, Florø, Naustdal, Gaular, Jølster, Fjaler, Hyllestad, Solund, Gloppen og Askvoll vil også bli nemnt, då denne kommunestrukturen var ein diskusjon i utredningsfasen.

5.6 Input

5.6.1 Naustdal kommune og borgareffektivitet

Størrelse har påverknad på borgareffektivitet ved at ein i større einingar må innflytelsen over kollektive avgjersler delast på fleire borgarar (Dahl og Tufte 1973). Dette refererer til innbyggjarane sine evner og moglegheiter til å påverke og øve innflytelse over lokale avgjersler. Min hypotese er at borgareffektivitet er eit sentralt argument hos aktørar i kommunar som ikkje valde samanslåing, så vil dette vere eit argument som er gjennomgåande også i Naustdal kommune?

5.6.1.1 Nærleik

Argumentet om nærleik var eit argument som var til stades, men ikkje i like stor grad som det var hos informantane i Tingvoll kommune. Informant 5 fortalde om politiske aktørar sine

¹³ Mediematerialet var i stor grad dominert av innlegg frå innbyggjarane i Tingvoll.

standpunkt i denne debatten, og her kom det fram at forkjemparane for at Naustdal skulle stå som eigen kommune brukte argument for lokaldemokratiet og personleg folkevald involvering. Og at fire ordførarar som reiser inn til Stortinget i Oslo, vil gjere ein betre jobb enn ein ordførar. Informant 5 påpeiker vidare at denne aktøren er for eit lite lokalsamfunn som jobbar for sine saker, og at *”han er jo ein sånn dugnadstype, og her må politikarane brette opp skjorta og faktisk sjølv bidra med noko i samfunnet”*. Vidare blir det spesifisert frå informanten at denne aktøren meiner at lokalsamfunnet utviklar seg best når det er fokus på lokale saker: Ikkje for stort, ikkje for uoversiktleg, men kort avstand mellom folk og politikar.

Informant 4 meiner at kontakten mellom borgar og politikar kan vere noko ein kan risikere å miste i ein større kommune, men påpeiker litt oppgitt at kontakten mellom politikken får ein ikkje før folket engasjerer seg. Og dei som berre får input frå avisene, dei får ikkje noko meir eller mindre via avisene i ein større eller mindre kommune. Men vidare så blir det påpeika at lokalavisa Firda vil ha kapasitet til å dekke fleire saker når det er eit kommunestyre dei skal dekke, og ikkje fleire.

”For det har faktisk vore eit demokratisk problem dei åtte åra, dei to forrige periodane der eg har vore med, at avisa ikkje er tilstades. Journalistane sit der ikkje som flue på veggen og får med seg kva som blir sagt. Og då blir ein opposisjonspolitikar ganske resignert av det (...)” (Informant 4).

Det å tape vekstkraft, og redsel for at mitt lokalsamfunn ikkje vil utvikle seg på den måten det ville gjort med egne krefter, må ein kanskje sei er det som er ein redsel når det kjem til demokratiforstand, i følgje informant 5. I ein leiar i Firda kjem det fram at frykta for at lokaldemokratiet vil bli svekt jo større kommunen blir, er reell nok. I små kommunar fryktar folk at sentraliseringa som ein storkommune vil medføre, vil utarme bygdesentera og at lokale tilbod som grendeskular og sjukeheimar på sikt vil forsvinne. Det er difor mange fryktar konsekvensane ein storkommune vil få for nærmiljøet deira, stadfestar forfattaren. *”Men likevel kan ein storkommune bli resultatet. Ikkje fordi ein så gjerne vil, men fordi ein ikkje veit kva ein vil, og er redde for å bli ståande utanfor når naboen har mange alternativ å velje i.”*¹⁴ Ein ser ein tendens til at spesielt i media har det vore argumentert mot ei samanslåing på grunnlag av redselen for sentralisering. I eit lesarinnlegg i Firda blir Sverige og Danmark

¹⁴ Firda (2015) *Utan kart og kompass*. 30.11.2015. (Papirutgåve)

brukt som eksempel på sentraliseringa, og viser til ein fagrappport der det blir konkludert med at innbyggjarane i den nye kommunen får meir pengar inn i det nye kommunesenteret. Dette gjer til at det vert meir aktivitet i det nye kommunesenteret.¹⁵ Når det kom til innbyggjarhøyringa som blei gjennomført i slutten av mai 2016, så ser ein likevel eit positivt resultat. Resultatet blei at 62% gjekk inn for at kommunane skulle slå seg saman. I folkeavstemminga var det litt over 60% på dei to alternativa, og 36% som sa nei. *”Det er klart at i Naustdal var det ei overvekt av innbyggjarane som ønska det her, og det var dokumentert både av folkeavstemming og innbyggjarhøyringar. Eg tenker kanskje politikarane i Naustdal var meir kritisk til storkommune enn det folket var”* (Informant 5).

Næringslivsutvikling har vore eitt mykje diskutert tema i Naustdal. Engebø-prosjektet, ei industrietablering innan mineralnæringa, har også vore brukt som argument mot kommunesamanslåing. Det blir blant anna uttala at ein må ha kommunesamanslåing for å skape arbeidsplassar, men forfattaren av eit lesarinnlegg i Firda meiner at dette ikkje nødvendigvis stemmer. Forfattaren sikter til Engebø-prosjektet som vil gje kommunen mange hundre arbeidsplassar.¹⁶ Engebø-prosjektet har også vore ein problematikk i forhold til samanslåing. Førde kommune har jobba mot dette prosjektet, og klaga inn vedtaket frå regjering til ESA. Dette blir sagt i eit lesarinnlegg i Firda, der forfattaren av innlegget skriv at han alltid har funne det greitt at folk har andre oppfatningar enn han i Engebøsaka, men når eit offentleg organ som formannskapet klagar på eit lovleg vedtak der det er gjort grundig arbeid, då står politikarane fram som aksjonistar.

*”Eg har jobba for samanslåing, men misser litt av piffen når eg ser korleis politikarane i den største kommunen går fram. Er Førde ein arrogant storebror? (...) Dei forvaltar ikkje ansvaret sitt som storebror i regionen på ein god måte. Mange vil spørje seg om kvifor ein skal gå i lag med ein storkommune som er imot alt som vi nabokommunane har interesse av. (...) Det tek lang til å byggje opp tillit, men fort å rive den ned att”.*¹⁷

Informant 6 var den informanten som var klårast på at ei samanslåing var mindre ønska, og talte for Naustdal som eigen kommune. Informanten forklarar at i ein liten kommune så er døra til den politiske leiinga meir open. Vedkommande føler at den døra er open i dei små

¹⁵ Firda (2016) *Kva skjedde i nabolanda?* 21.03.2016 (Papirutgåve)

¹⁶ Firda (2016) *Forundra over ja-kvinnene i Sunnfjord.* 01.03.2016 (Papirutgåve)

¹⁷ Firda (2015) *Førde tenker berre på seg sjølv.* 29.04.2015 (Papirutgåve)

kommunane som ligg til grunn no, og terskelen er litt mindre for å møte opp på kommunehuset i ein liten kommune, men dette behøver ikkje å vere sånn i ein større kommune. For nokon er det uansett ein stor terskel å møte opp, men påpeiker at *“(…) når eg er ute blant folk så helseg eg på alle og snakkar med alle. Døra er open, og huset er opent (…)*”. Informanten påpeiker også at dette kan ha sine negative sider også, og at det ikkje alltid er like lurt. *”Men det er bra for demokratiet, og det er lettare tilgjengeleg, og ein slepp å komme til låste dører”*.

5.6.1.2 Valdeltaking/representasjon

Eit argument som skeptikarane bruker, er i følgje informant 4 spørsmålet om tal kommunerepresentantar Naustdal vil bli representert med i eit kommunestyre i ein ny storkommune. I utgreiingane for ny kommune blei det bestemt at det nye kommunestyret skulle ha 35 representantar (Prosjekt Sunnfjord, 2016). Vidare blir det i eit lesarinnlegg frå ein politisk aktør i Naustdal stilt spørsmål til kvifor ein skal slå saman kommunar, og viser til kva som har skjedd i Sverige, Danmark og andre samanliknbareland etter kommunesamanslåingar. Forfattaren stadfester at demokratiet vert ikkje rikare av å verte smalare, og færre representantar gir oss ikkje breiare politisk slagkraft.¹⁸

5.6.1.3 Identitet

Det er ikkje første gang sis-kommunane har vore utgreidd for kommunesamanslåing, og vidare ligg det føre interkommunalt samarbeid mellom desse, så felles formannskapsmøte er dei i stor grad vande med å ha. Informant 5 opplevde ei reformvilje på politisk nivå når kommunesamanslåing blei eit tema i 2014 og arbeidet med det blei satt. Informanten trur at dette handlar om at Sunnfjord er spesiell i den forstand at regionen er integrert. Til dømes om ein ser på samfunnsutvikling, så har ein felles bu-og arbeidsmarknad og felles servicefunksjonar. Dette viser også dokument som Sogn og Fjordane fylkeskommune har tilgjengeleg. Tal frå 2014 viser at det er 507 sysselsette (34%) som bur og arbeider i Naustdal kommune. Vidare er talet på pendlarar ut av kommunen større enn sysselsette som arbeider i Naustdal. 982 personar pendla ut av kommunen, der heile 692 pendla til Førde. Dette betyr at 66% pendlar ut av Naustdal, og heile 46% til Førde. Det er også ein dominerande tendens at dei som pendla inn til Naustdal er pendlarar frå Førde (Sogn og Fjordane fylkeskommune, 2014).

¹⁸ Firda (2015) *Kald skulder frå Førde*. 17.02.2015 (Papirutgåve)

Vidare trekk informanten inn felles kultur som eit argument for samanslåing og faktumet at Sunnfjord-regionen er så integrert som den er. Dei som kjenner til Sunnfjord veit også at denne regionen har kommunar med sterk identitetsfølelse, men informanten påpeiker også at sjølv om denne identiteten til dømes i Jølster og Naustdal er veldig sterk, så er identiteten i Sunnfjord og Førde også sterk. *”Eg ville ikkje undervurdert dei befolkningsmessige tinga, at dette har betydning”*. Det blir også sagt at det å jobbe med noko felles har mykje å seie, og at det skal ein ikkje undervurdere i eit demokratisk perspektiv. Til dømes har dei fellesprosjekt som sjukehuset, E39 og arbeidsplassutvikling i regionen. Det kom også fram i spørjeundersøkingane at det var ein grunnleggjande positivitet til kommunereforma.

Det var store diskusjonar om Florø skulle vere med i intensjonsavtalane til samanslåing. Informant 5 seier at det som kjenneteiknar intensjonsavtalane var at dei blei einige ganske fort, og dei blei einige på eit strategisk nivå. Informanten opplevde ein glød og entusiasme og god stemning i møta kring kommunereforma, men Førde-Florø perspektiv slo litt gnissingar. Florø-folket visste dei ikkje kunne bli kommunesenter, og dette blei i stor grad likevel akseptert då dei likevel hadde mykje å bidra med i ein storkommune. Dette aspektet har også samanheng med kultur og identitet, og dette litt spente forholdet mellom Førde og Florø har vore til stades i mange år. Dette har likevel blitt betra med åra, noko som informanten viser til:

”(...) på 70-talet når ein køyrte forbi Førde så tømte ein oskebeget sitt (...). Så då er det fantastisk at det går an å setje seg ned rundt eit bord og drøfte så alvorlige ting. Då har ein jobba seg inn i noko som er ganske unikt, viss du ser det frå eit overordna samfunnsutviklingsperspektiv.” (Informant 5).

5.6.1.4 Ulike perspektiv på deltaking

Deltakardemokrati og konkurransedemokrati representerer ulike perspektiv på deltaking, og derav ulike former for borgareffektivitet. I Naustdal si vektlegging av borgareffektivitet, ser ein hovudsakleg eit deltakardemokratisk eller eit konkurransedemokratisk perspektiv?

5.6.1.5 Deltakardemokrati

5.6.1.5.1 Levande lokaldemokrati og organisasjonsliv

Eitt aspekt som er med på å måle grad av deltakardemokratiske tankar er deltakinga og engasjementet også utanom vala. I den deltakardemokratiske litteraturen kan ein tydeleg sjå at eit folkeleg engasjement er ein føresetnad for å oppnå politikk til det fellesskapet sitt beste. Etter ei samanslåing er blant anna nærdemokratiutval ein mogleg måte å organisere lokaldemokratiet på for å sikre representasjon og deltaking. I utgreiingsprosessen var dei innom diskusjonen om nærdemokratiutval, og om dei gamle kommunesentera skulle la seg representere gjennom dette, og kva betyding dette skulle ha gjennom eit nytt kommunestyre. I følgje informant 5 viste seg at dette var det ikkje noko krav om, og heller ikkje noko grundig diskusjon om dei skulle ha dette. Vidare var argumenta kring deltakardemokratiske argument ikkje like tydeleg som i Tingvoll kommune, men dei har likevel vore til stades. I eit lesarinnlegg frå ungdom i Naustdal kom det tydeleg fram at dei ønska samanslåing, på grunnlag av blant anna å utvikle teneste- og kulturtilbod:

”for at vi skal busette oss her trengst det urbane tilbod innanfor kulturlivet, kafear, butikkar, uteplassar, idrett og andre fritidstilbod som unge nyttar seg av. Då er det viktig at ein har eit næringsliv og kulturliv som kan skape desse tilboda og at regionen veks seg stor nok til å kunne tilby fleire arbeidsplassar”.¹⁹

Nokre av desse faktorane her som kafétilbod og uteplassar er i grenseland på kva kommunen som offentleg tenesteytar kan bidra til. Men likevel ser ein her ungdommar som er engasjerte i å utvikle tenestetilboda slik at dette skal bli ein kommune som har eit levande samfunnsliv som er interessant å kunne busetje seg i.

5.6.1.5.2. Politiske verv og engasjement

Ein konsekvens for demokratiet som følgje av ei samanslåing vil vere at det vil bli færre politiske verv. Denne tematikken blir teke opp i eit lesarinnlegg av ein politisk aktør i Naustdal, der forfattaren beskriver dette som ei oppskrift på sentralisering, og seier vidare at styrka lokaldemokrati skal vere eit av måla for kommunereforma. Forfattaren stiller seg spørsmål om korleis ein vil styrke det lokale folkestyret med ei halvering av tal folkevalde. Eit aspekt ved det deltakardemokratiske synet er at deltaking mellom vala er ønskeleg, til

¹⁹ Firda (2016) Ungdom for Sunnfjord. 15.02.2016 (Papirutgåve)

dømmes mellom deltaking i organisasjonar, at ein tek opp saker i eit parti og regelrett at ein har ei oppfatning av at ein kan påverke. Det er også ofte slik at i mindre politiske einingar vil politikken vere meir saks- og personprega enn partiprega. Dette er også noko informant 6 tek med seg, og seier at saker er med å engasjere. Informanten eksemplifiserer dette med at det har ofte ein samanheng med kva situasjon dei som deltek er opp i, til dømes småbarnsforeldre er oppteken av skule, andre er opptekne av næringsutvikling. Vidare seier informanten at valdeltakinga har vore bra, men også deltakinga og engasjementet rundt saker elles.

5.6.1.6 Naustdal kommune og konkurransedemokrati

5.6.1.6.1 Mobilisering og politisk konkurranse

Kor mange kommunestyremedlemmar som Naustdal ville fått i eit nytt kommunestyre var usikkert på tidspunktet rundt diskusjonen om kommunesamanslåing. Litt av problematikken i Naustdal har vore å få folk til å stille på partilistene til val. Denne problematikken tek informant 4 opp, og meiner at det vil vere meir attraktivt og interessant å la seg engasjere og stille i ein større kommune. Informanten kjem med eit eksempel på ein som fekk spørsmål om å stå øvst på lista til kommunevalet, men trakk seg den gong. Etter ei stund spurte informanten vedkommande på nytt om å stille til val i den nye storkommunen; *”og plutseleg har pipa ei anna låt”*. Vidare spesifiserer denne informanten at det vil truleg bli større konkurranse om kven som skal stå på dei øvste plassane på dei ulike listene.

Informant 5 tok føre seg korleis diskusjonane kring bygginga av den nye demokratiske institusjonen i den nye kommunen gjekk føre seg, og det viste seg i utgreiingane at det viktigaste spørsmålet der var om dei skulle ha formannskapsmodellen eller parlamentarisme, men at diskusjonen kring størrelsen på kommunestyret ikkje blei diskutert så mykje som informanten venta på førehand. Det viste seg at måten å kumulere på, måten å representere på, var viktig. Så då hamna dei rasjonelt sett på eit kommunestyre med ikkje meir enn 35 representantar.

5.7 Output

5.7.1 Naustdal kommune og systemkapasitet

Då Naustdal kommune valde å slå seg saman med Førde, Gaular og Jølster vil min hypotese vere at systemkapasitets-argument stod sterkt, og var utslagsgivande for denne debatten.

5.7.1.1 Styrka fagmiljø og tenestetilbod

For at ein kan tilby tenester med høg kvalitet, vil dette føresetje kompetent personell og fagmiljø av ein viss størrelse. Dei minste kommunane har små og sårbare fagmiljø, spesielt innan spesialiserte tenester (Borge, 2016: 193). Informant 4 la vekt på dette i sin argumentasjon på kvifor ein større kommune ville gagne Naustdal. I dei områda der det ligg til rette for kommunesamanslåing, praktisk og geografisk, så vil fagmiljø tene på å bli større.

”Det blir meir attraktivt å jobbe som kommuneingeniør viss du har tre-fire kollegaer rundt deg å spille ball med. Og ikkje vere sånn einsam svane som multikunstnar som må kunne litt om alt, men ikkje nødvendigvis blir spesielt god på nokon fagfelt, fordi det er så mykje som må handterast” (Informant 4).

Det var mogleg å spore systemkapasitetsargument mot ei samanslåing også i Naustdal kommune, men det var klart dominerande at systemkapasiteten blei brukt som argument for ei samanslåing. I ein leiar i Firda blir det presisert at ein ser eit behov for å endre dagens kommunegrenser, og at det vil skje – men at slike prosessar treng modningstid. Vidare seier forfattaren at dei aller fleste innbyggjarane i små kommunar er nøgde med tenestetilbodet i kommunen deira, og skal dei gje det opp, må alternativa synleggjerast langt betre enn i dag.²⁰ Likevel var hovudtendensen at ei samanslåing var gunstig for tenesteytinga, noko som var gjeldande også hos informantane. Informant 5 meinte at ein større kommune ville klare betre å takle tenestemangfaldet til innbyggjarane, særleg meir sjeldan og spesialiserte helse- og omsorgstenester, men at dette likevel ikkje var eit tema som var drøfta i stor omfang i den politiske diskusjonen. Helse- og omsorg var også informant 6 klar på var ein av argumenta for ei samanslåing, sjølv om denne informanten ikkje i prinsippet var for ei samanslåing.

Per dags dato er det veldig mange interkommunale samarbeid, og ved ei samanslåing kan ein få større fagmiljø. Informant 6 seier at det gjelder til dømes pleie og omsorg, der det blir stilt mange krav til kommunane. Nettopp dette blir også teke opp i eit lesarinnlegg til Firda, der det blir spurt spørsmål om Naustdal eigentleg er i stand til å vere eigen kommune. Forfattaren av innlegget stiller spørsmål om bemanninga på sjukeheimen: *”treng våre pasientar uavhengig av om dei bur på sjukeheim her eller der, mindre hjelp, stell og pleie på helg enn kvardag?”* Og påpeiker vidare at politikarane som ønskjer å stå aleine som eigen kommune

²⁰ Firda (2016) *Mangel på entusiasme*. 05.01.2016 (Papirutgåve)

må merke seg at Naustdal manglar sjukepleiarkompetanse ute i feltet. Fokus på fagutvikling trekker til seg fagfolk, byggje kompetanse og dele kunnskap er rekrutterande i seg sjølv.²¹ Dette argumentet har også vore gjeldande i fleire av lesarinnlegga som har vore sendt inn til lokalavisa Firda. 10 mars 2016 var det eit lesarinnlegg i Firda, der det blei argumentert for kommunesamanslåing i Sunnfjord, der ein kan stå saman om å betre kvaliteten i tenestene, få betre kapasitet til å utvikle tenestetilbodet og dele på spesialistkompetansen i kommunen. Vidare blir det sagt at større fagmiljø vil styrke rekruttering av kompetanse, og gjere det meir attraktivt å komme til Sunnfjord.²² Sterkare fagmiljø og betre tenestetilbod kan på fleire måtar henge saman, og i eit lesarinnlegg til Firda blir det spurt om tenestetilbodet eigentleg er betre i små kommunar, eller om det berre er slik at ein forventar mindre i små kommunar. Vidare blir det argumentert for at større kommunar har ofte større breidde i tilboda sine, og kan lettare tilpasse tenestene fordi dei har større kapasitet og spelerom enn små kommunar.²³

Det er også fleire som ser habilitetsproblematikken i ein liten kommune, slik det også var påpeika blant aktørar i Tingvoll. I eit lesarinnlegg til Firda 31 mai 2016 blir det argumentert for dette, og er skriva som eit svar på eit brev som Naustdal Arbeidarparti sendte ut til husstandane, der folk blei oppfordra å stemme nei til samanslåing. I dette brevet blei det fremja at små kommunar har betre kontakt mellom innbyggjar og dei som styrer kommunane. Forfattar av dette lesarinnlegget svarer med at dette kanskje stemmer, men problemet er at det ofte blir for tett mellom *”Ola Nordmann og Knut Kommune”*. Dette fører til at innbyggjarane kan oppleve at enkelte kan få ei anna behandling enn ein annan nordmann, sidan han er nabo eller ven med personen som behandlar søknaden eller ønskjer å gjennomføre ei sak.²⁴ Også dette tek informant 4 for seg. Informanten kjem med eksempel på at for fire år sidan var 11 av 21 kommunestyrerepresentantar i slekt med kvarandre på tvers av partia, innanfor i partiet eller i nær slekt med toppleiinga i kommunen. Vidare blir det sagt at reint teknisk gjekk dette heilt fint, men omdømmemessig kan dette vere eit problem. Informanten seier også at det med nærleik til sambygdingane dine i behandling av saker er problematisk. *”Vi som satt i formannskapet sitt då i planutvalet, og i enkelte saker så viker politikarane på sine prinsipp, og på tvers av faglege råd, fordi ein sit for nær. Ein kjenner dei berørte partane litt for godt”* (Informant 4).

²¹ Firda (2016) *I stand til å vere eigen kommune?* 26.05.2016 (Papirutgåve).

²² Firda (2016) *Meir og betre ilag*. 10.03.2016. (Papirutgåve).

²³ Firda (2016) *Kvifor stemme ja?* 30.05.2016 (Papirutgåve)

²⁴ Firda (2016) *Ja, til liten Sis i innbyggjarhøyriinga*. 31.05.2016 (Papirutgåve)

5.7.1.2 Økonomisk kapasitet og robustheit

Ein større kommune vil på fleire måtar vere meir robust, og ha auka makt og myndigheit for å møte utfordringar og auka forventningar frå innbyggjarane. Effektiv tenesteproduksjon og økonomisk soliditet er to av kriteria som har betydning for oppgåveløysinga i kommunane knytt opp til systemkapasiteten. Naustdal kommune har slitt økonomisk, og vore lengre periodar i ROBEEK. Dette var litt av grunnlaget for informant 4 sitt synspunkt om kommunesamanslåing, og la litt føringar for dette. Det blir argumentert for at Naustdal er for liten aleine, og til å klare å utføre og tilby dei kommunale lovpålagde tenestene. Krav som blir sett til kommune er også noko som informant 6 dreg fram, saman med fordelane med større fagmiljø. Inntektssystemet var også her som i Tingvoll ein tematikk. Informant 5 informerer om at Naustdal kommune tapte på å ikkje slå seg saman, men tapte også på ei samanslåing. Første utrekning viste at dei kunne tape 12 millionar kroner årleg, medan siste utrekning viste eit tap på 5 millionar kroner årleg om dei ikkje gjekk saman med andre. Vidare kritiserer informanten regjeringa fordi dei ikkje klarte å avklare dei økonomiske vilkåra fullt og heilt før mai 2016, slik at dette skapte stor usikkerheit.

Å vere eit kraftsenter mellom Bergen og Ålesund er noko som tydeleg har vore eit poeng i Sunnfjordregionen. I eit lesarinnlegg i Firda blir det vist til at regionalt ser ein at områder med store senter som Bergen og Ålesund har større folkevekst enn Sunnfjord og Sogn og Fjordane. Her blir det argumentert for at det er viktig å ha eit næringsliv og kulturliv som kan skape gode tilbod, og at regionen veks og kan tilby fleire arbeidsplassar. *”Vi trenger ein vekstkommune i Sunnfjord som går ein veg, og ikkje fire kommunar som går kvar sin veg i ein felles bu- og arbeidsregion”*.²⁵ Poenget med eit kraftsenter var spesielt relevant då det var fleire kommunar i Sunnfjordregionen som hadde intensjonsavtalar kring storkommune i Sunnfjord, i eit tenkt ti kommunesamarbeid. I følgje informant 4 blei denne tenkte storkommunen lagt på is, på grunnlag av storleiken av kommunen. Denne kommunen ville skape eit lite fylke areal-og størrelsemessig. Og prinsipielt ut frå dette, så meinte vedkommande at det var rett å stoppe med dei fire kommunane Førde, Naustdal, Jølster og Gaular. På grunnlag av dette, så blei det alternativet som no er, liten SIS, sikta meir inn mot eit fylkessenterfunksjon. Det var heller ikkje klart frå starten at Naustdal skulle slå seg saman, og det var fleire diskusjonar og dragkampar om kva argument som skulle vege tyngst. Ein

²⁵ Firda (2016) *Ungdom for Sunnfjord*. 15.02.2016. (Papirutgåve).

politisk aktør som tydeleg har vore mot samanslåinga snudde i løpet av dei siste månadane og i eit innlegg i Firdaposten kjem det fram at om regionen skal ha sjanse i kampen mot sterke senter elles på Vestlandet, så må ein samle seg, og at det handlar om kjøtvekta.²⁶

5.7.1.3 Påverknadsmoglegheiter

Større kommunar og sterkare systemkapasitet vil vere i stand til å tilby eit breiare spekter av tenester, og innbyggjarane i større kommunar vil kunne vere med på å påverke forhold av sterk betydning. Større og meir inklusive einingar vil vere meir autonome og ha meir makt, og vil vere i stand til å setje i verk reguleringar som mindre kommunar ikkje kan (Dahl 1967). På den andre sida vil små einingar i større grad tilpasse tenestene til innbyggjarane. Sett litt på spissen kan dette implisere at innbyggjarane i større kommunar har meir å råde over. Dette viser seg også er eit ønskje i Naustdal i forbindelse med aktuelle politiske saker dei har hatt lite råderett over i området. *”Så har du det paradokset at alt som Førde utgjer, alt som dei føretar seg i Førde sentrum, det angår oss nabokommunane i stor grad, for vi er så avhengige av alle tilboda og tenestene som dei har der”* (Informant 4). Bomringen i Førde er blant anna ei stor sak som kommunane rundt følte dei fekk for lite å seie om. Informanten spekulerer vidare om faktumet om desse kommunane vore ein stor kommune, så kunne kanskje føringane rundt bompengeringen vore annleis. Vidare blir det spesifisert at dette er eit eksempel på ei sak som angår dei, men dei har lite å seie, då dei sitt på sidelinja som nabokommunar, og seier at *”det drypper ikkje så mykje på Jølster, Gaular og Naustdal sine trafikkutfordringar, sjølv om vi gjerne skulle ønske det”*. Eksempelet med bomringen, Førdepakken, ei lokal satsing i Førde der heile Sunnfjord må vere med å betale for det, blir også teke fram hos informant 5. Vedkommande meiner at ein ikkje må undervurdere betydninga av at innbyggjarane er oppteken av å få lov til å vere med å bestemme. Og gjennom denne satsinga med Førdepakken vil ein yte godt av å få betre vegstandard, sjølv om ein må betale for det – utan nødvendigvis så mykje meir råderett over det.

I tabellen under er det samla ei oversikt over kjeldene som var tilgjengeleg i a-tekst og som er brukt i innhaldsanalysen frå mediematerialet. I ein og same artikkel vil det til tider vere fleire argument til stades, som ein ser i kolonna om argument. Innlegga er kategorisert etter avis og type innlegg, men også koda etter kva argument dei inneheld.

²⁶ Firdaposten (2016) *Seier Flora ”ja”, seier Naustdal ”ja”*. 05.03.2016. (Papirutgåve)

Tabell 5.7.2: Oversikt over avisartiklar

Dato	Tittel	Kjelde	Argument
27.11.2014	Sunnfjord må jobbe saman	Firdaposten (nyheitsartikkel)	Systemkapasitet
13.02.2015	Vi ser kor ”inkluderande” Førde er	Firda (nyheitsartikkel)	Systemkapasitet
17.02.2015	”Kald skulder frå Førde”	Firda (lesarinnlegg)	Borgareffektivitet/deltakardemokrati
29.04.2015	Førde tenker berre på seg sjølv	Firda (nyheitsartikkel)	Anna
14.08.2015	Fleire tusen skil dyrast og billigast	Firda (nyheitsartikkel)	Anna
25.08.2015	Kjem ikkje utanom kutt i tenester	Firda (nyheitsartikkel)	Systemkapasitet/anna
30.11.2015	Utan kart og kompass	Firda (leiar)	Borgareffektivitet/deltakardemokrati
09.12.2015	Kommunesamanslåing i Indre Sunnfjord?	Firda (leiar)	Borgareffektivitet og systemkapasitet
05.01.2016	Mangel på entusiasme	Firda (leiar)	Borgareffektivitet/anna
18.01.2016	Ein vekstkommune i Sunnfjord	Firda (lesarinnlegg)	Systemkapasitet
29.01.2016	Det blir folkerøysting i Naustdal	Firda (nyheitsartikkel)	Systemkapasitet
15.02.2016	Ungdom for Sunnfjord	Firda (lesarinnlegg)	Systemkapasitet/deltakardemokrati
01.03.2016	Forundra over ja-kvinnene i Sunnfjord	Firda (lesarinnlegg)	Borgareffektivitet
05.03.2016	Seier Flora ”ja”, seier Naustdal ”ja”	Firdaposten (nyheitsartikkel)	Systemkapasitet
10.03.2016	Meir og betre i lag	Firda (lesarinnlegg)	Systemkapasitet
21.03.2016	Kva skjedde i nabolanda?	Firda (lesarinnlegg)	Borgareffektivitet/deltakardemokrati

22.03.2016	Må ha gode argument	Firda (lesarinnlegg)	Borgareffektivitet
31.03.2016	Vil ha større einingar	Firda (nyheitsartikkel)	Systemkapasitet
02.04.2016	Oppskrift på sentralisering	Firda (lesarinnlegg)	Borgareffektivitet/deltakardemokrati
02.04.2016	Naustdal som eigen kommune	Firda (lesarinnlegg)	Borgareffektivitet/deltakardemokrati /anna
20.05.2016	Kva er det ordføraren i Naustdal driv med?	Firda (lesarinnlegg)	Systemkapasitet
26.05.2016	I stand til å vere eigen kommune?	Firda (lesarinnlegg)	Systemkapasitet
30.05.2016	Kvifor stemme ja?	Firda (lesarinnlegg)	Systemkapasitet
31.05.2016	Ja, til liten Sis i innbyggarhøyringa	Firda (lesarinnlegg)	Systemkapasitet

5.9 Oppsummering Naustdal kommune

I dette delkapittelet er innhenta data med intervju og mediemateriale blitt presentert. Datamaterialet er kategorisert og koda i innhaldsanalysen etter argument. Eg hadde ein hypotese om at systemkapasitetsargumentet saman med konkurransedemokratiske syn ville vere avgjerande i Naustdal. Funna i Naustdal kommune skil seg frå funna i Tingvoll på fleire måtar. To av tre informantar i Naustdal viser seg positive til ei samanslåing. Desse to informantane la vekt på systemkapasitetsargument der styrka fagmiljø og tenester, robustheit og habilitet var spesielt vektlagt. Dette gjeld også mediematerialet, der innbyggjarane i stor grad fronta ja til samanslåing på grunnlag av ein større region med meir kraft, og saman med betre tenesteyting og økonomi, og mindre habilitetsproblematikk. Ein såg spor av systemkapasitetsargument knytt til motstand mot samanslåing, men dette såg ein i større grad i Tingvoll. I Naustdal var systemkapasitetsargument knytt til ja til samanslåing.

Der ein såg ei vilje mot samanslåing blei argument som tap av borgareffektivitet- og deltakardemokratiske-aspekt vektlagt. Det som likevel her var interessant, var at der Tingvoll la vekt på identitet som identitet til eigen kommune og ikkje til omlandet, la Naustdal vekt på

identitet til kommune – men også til regionen rundt. Konkurransedemokratiske syn var i noko grad å finne, men då spesielt hos to av informantane. Her blei det vektlagt at ein større kommune vil gjere det meir attraktivt å vere lokalpolitikar, då Naustdal slit stort med rekruttering til politikken. I neste kapittel vil dei empiriske funna bli vidare analysert og tolka opp mot problemstilling og teori.

6.0 Analyse

I dette kapittelet sjåast empirien frå intervjua og mediematerialet i lys av problemstillinga og dei teoretiske kategoriane, for å diskutere kva slags demokratiargument som var framtreddande i kommunesamanslåingsdebatten, og om dei kan ha vert med på å forklare kvifor berre ein av kommunane valde samanslåing. Dei ulike indikatorgruppene som er presentert i teorikapittelet vil bli analysert med utgangspunkt med problemstillinga for oppgåva. Samanslåingsalternativet til Tingvoll som er teken utgangspunkt i er 6K-samarbeidet, for Naustdal er dette liten SIS.

6.1 Tingvoll og Naustdal kommune

6.2 Input

6.2.1 Borgareffektivitet

Med basis i Dahl og Tuft (1973) vil ein kunne vente seg at argumenta mot ei samanslåing vil orientere seg mot borgareffektivitet, der ein vil anta at ei samanslåing vil gå på kostnad av kontakten mellom borgar og politikar. Tal politiske leiarar kan ikkje vakse proporsjonalt med auka befolkningsstørrelse, og i større einingar må innflytelsen på den offentlege politikken gå føre seg og delast mellom fleire borgarar – og det er difor rimeleg anta at ein vil føle mindre påverknad, og nærleiken mellom borgar og politikar vil ikkje vere den same som i mindre einingar. Eg jobba ut frå ei hypotese om at borgareffektivitet var eit hovudargument i debatten i Tingvoll kommune, men at i Naustdal var denne argumentasjonen ikkje til stades i like stor grad. Det er også rimeleg å anta at der borgareffektivitet er gjeldande som argument i begge kommunar, vil dette vektleggast spesielt av innbyggjarane fronta i mediematerialet.

6.2.1.1 Nærleik til folkevalde

Hovudtendensen var at alle tre informantane frå Tingvoll la vekt på at lokaldemokratiet var viktig. Vidare blei det også sagt at det var nærleiken til politikarane og lokaldemokratiet som vann fram som argument. Det faktum at ein har god lokalkunnskap, kjenner behova og god representasjon- og geografisk spreiding. Det er på mange måtar to hovudaksar som har skilt seg ut i diskusjonen kring kommunesamanslåing: på den eine sida vil ein gjennom kommunesamanslåing få ein større og meir robust kommune, men på den andre sida føler ein redsel for å miste nærleiken og kontakten med lokaldemokratiet. Eit interessant aspekt her er at informantane i stor grad la vekt på og fokuserte på argumentet kring nærleik til

lokaldemokratiet, men ein kunne likevel sjå at informantane på fleire måtar også var for samanslåing. Dette var også gjeldande i kommunestyret, der 5 av 7 gruppeleiarar var for samanslåing med Kristiansund og omland. Men på grunnlag av folkeavrøystinga der 70% av dei som avla stemme stemte nei til samanslåing, måtte kommunestyret slå dette frå seg og gå for Tingvoll som eigen kommune. Sjølv om informantane og dei politiske aktørane i Tingvoll var klar over og såg argumentasjonen kring borgareffektivitet, blei dette av ein grunn ikkje lagt vekt på. Som sagt av ein politisk aktør i Tidens Krav: "*Hjertet sier nei til sammenslåing, men hodet sier ja*".²⁷ I mediematerialet var det tydeleg ei overvekt av argument om borgareffektivitet og nærleik i lesarinnlegg frå innbyggjarane i Tingvoll, slik som forventa og nemnd i innleiinga av dette avsnittet. Dette var det som utmerka seg spesielt i mediematerialet, og som vist i kapittel. 5.3.2 viste analysen av artiklane at 10 av 13 artiklar omhandla argument kring borgareffektivitet. Rundt halvparten av desse innlegga var lesarinnlegg der borgarane og andre politiske aktørar i kommunen gjekk ut med at dei ikkje ønska ei samanslåing, då dette ville ha negative konsekvensar for lokaldemokratiet og Tingvoll kommune som lokalsamfunn.

Grunnlaget for analysen går i stor grad ut på dei teoretiske omgrepa som blei presentert i teorikapittelet. Her var ein av indikatorgruppene under borgareffektivitet nærleik til folkevalde. Her var hypotesen at Tingvoll la vekt på dette argumentet på grunnlag av sitt nei til samanslåing, med basis i nærleiken ein har til politikarane og lokaldemokratiet. For innbyggjarane kan borgareffektiviteten følast spesielt viktig då det dette til dømes kan ha ein positiv påverknad på valdeltaking, då det i mindre kommunar er nærare avstand mellom borgar og politikar, og ein kan der av få følelsen av at det nyttar å påverke. Det kan vere enklare å sjå vegen mellom individuelle ønskjer og innflytelse til faktisk politikk. Nærleik og personkjennskap som ein har i små kommunar vil stimulere meir til direkte kontakt med politikarar og administrasjon. For det representative demokratiet vil dette innebere kortare avstand frå borgar til politikar i mindre kommunar enn dei større kommunane (Myrvold, 2001: 34). Dette var eit tydeleg vektlagt argument, både hos informantar og i mediematerialet. Sjølv om dette var til stades hos begge typar aktørar var det likevel i større grad eit meir ein-sidig fokus på dette i mediematerialet. Dette kan bety at innbyggjarane i kommunen frykter for eit demokratisk underskot i ein storkommune som vil gjer til at ein mister påverknadskraft til politikarane då færre politikarar vil arbeide spesifikt med Tingvoll som eigen kommune.

²⁷ Tidens Krav (2016) *Bjellesau Milly sier ja*. 13.04.2016 (Papirutgåve)

Dette kan redselen for å miste kontakten med dei folkevalde som betyr eit mindre fokus på Tingvoll, som deretter kan bety at utvikling av kommunen ikkje lenger står i første rekke. Utkantsproblematikken er her heilt sentralt. Går ein over til informantane oppstår det interessante funn samanlikna med mediematerialet. Borgareffektivitet og nærleik til folkevalde var eit tydeleg vektlagt argument hos informantar, og informant 1 skisserer dette med å seie at demokratisk sett, var det nærleiken som vann fram som argument. Dette er også argument som dei to andre informantane er tydelege om. På grunnlag av dette kan det bety at det var andre argument som på trass av dette stod fram som viktigare, då 5 av 7 gruppeleiarar faktisk stemte for ei samanslåing.

I kapittel 3.5.1 blei det presentert ein figur av dimensjonane av borgareffektivitet og systemkapasitet. Denne figuren illustrerer spenninga mellom desse to omgrepa, der ein ser at til større systemkapasitet ein har, til vanskelegare vil det vere å oppnå høg grad av borgareffektivitet. Eit relevant spørsmål til denne tematikken og til desse to kommunane vil vere om ein kunne sjå ein *"trade-off"* mellom systemkapasitet og borgareffektivitet. Dette hadde vore ein naturleg tankegang, då det er vanskeleg å oppnå høg kapasitet av desse omgrepa samstundes. Hos nokre informantar og i noko av mediematerialet kan ein sjå denne tendensen og oppfatninga av at ei samanslåing vil gå på kostnad av borgareffektiviteten i kommunen. I Tingvoll blei det blant anna spesifisert i eit lesarinnlegg at til større avstand det er mellom politikarar og innbyggjarar, til mindre lokaldemokrati blir det. Med tanke på at 5 av 7 gruppeleiarar i kommunestyre stemte ja til samanslåing er det tydeleg at andre argument vann fram, som systemkapasitetsargumentet. Dette står også i forhold til dei empiriske funna i denne kategorien, som eg kjem nærare inn på seinare i dette kapittelet.

I Naustdal var denne tendensen i noko grad motsett. Som presentert i empirikapittelet var det sagt av informant 5 at det verka som politikarane i større grad var meir skeptiske til ei samanslåing enn kva borgarane var. Gjennom både innbyggjarhøyring og folkerøysting var innbyggjarane i Naustdal klare på at dei ønska samanslåing, som gjorde til at politikarane i kommunestyret som i prinsippet var mot samanslåing valde å gå for samanslåing då folket hadde talt. Frå materialet frå informantane er det ein informant som tydeleg vektlegg nærleiken til dei folkevalde, elles blir det blant anna stadfesta frå informant 4 at det har vore demokratiske problem dei siste periodane, blant anna med at lokalavisa ikkje får dekkja kommunestyra slik at informasjonen kjem ut til innbyggjarane. Vidare påpeiker denne informanten at kontakt med dei folkevalde vil ein ikkje få før ein faktisk engasjerer seg. Det

var nokon spor av argumentasjon for nærleiken til dei folkevalde i mediematerialet, men først og fremst var mediematerialet basert på argumentasjon for at Naustdal trengde større og meir kapasitet til å handtere oppgåvene og tenestene sine. Dette kan antyde to ting: først og fremst kan dette bety at Naustdal er i så pass stor grad avhengig av å oppnå betre og meir kapasitet til å få hjula til å gå rundt i kommunen, slik at borgareffektiviteten går på kostnad av systemkapasiteten. For det andre, at borgareffektiviteten går på kostnad av systemkapasiteten, også ha samanheng med at aktørane i Naustdal ikkje ser på det som ein uoverkommeleg demokratisk trussel å slå seg saman med Førde og omland. Derav blir ikkje det kompromisset ein ser mellom borgareffektiviteten og systemkapasiteten like dominant som det mogleg hadde blitt om Tingvoll hadde gått saman med Kristiansund og omland. Vidare har det også samanheng med kontekstuelle- og funksjonelle faktorane som ved sidan av demokratiargumenta gir biletet ein større og betre heilskap.

6.2.1.2 Valdeltaking og representasjon

Ein konsekvens for småkommunane som vedtek samanslåing vil vere at dei får inn langt færre representantar i eit nytt kommunestyre enn dei har hatt før. Dette var argument som var nemnd i begge kommunar, men som ikkje var spesielt stort vektlagt i Naustdal i forhold til Tingvoll. I Tingvoll har dei tydeleg kultur for eit sterkt lokaldemokrati med kommunestyret med sine 25 representantar og sju parti representert. Det blir beskrive av informantar at det å skulle ha ein, to eller tre representantar frå Tingvoll i eit kommunestyre i Kristiansund – det hadde vore tøft. Frå før er dei vande med å ha alle bygder representert. Koplar ein dette opp mot eit borgareffektivitetsargument vil spørsmålet vere kor lett det er for borgarane i forhold til før å øve innflytelse og påverke politiske avgjersler. Ved ei samanslåing ville tal kommunestyrerepresentantar frå Tingvoll minka betrakteleg. I intensjonsavtalen blir det framheva følgjande:

”Kommunestyre og formannskap er kommunens viktigste politiske arenaer, og sammensetningen må speile befolkningen. De politiske partiene blir oppfordret til å nominere kandidater fra alle deler av kommunen, slik det er gjort i tidligere kommunesammenslåinger på Nordmøre. For å understøtte en slik representasjon bør kommunestyret være på mellom 55 og 60 representanter og formannskapet på om lag 15 medlemmer ved etableringen av kommunen” (Tingvoll kommune, 2016c, s. 4).

Tal kommunestyrerepresentantar her visast som tal medlemmer ved etablering av kommunen, og tal medlemmar ville på sikt truleg ikkje haldt fram. Dette kan føre til at Tingvoll sa nei til samanslåing i redsel for å bli ein utkant i ein ny storkommune med lite gjennomslagskraft. Spesielt vil dette vere relevant opp mot Kristiansund med sine 25.000 innbyggjarar, som klart ville blitt dominante i kommunestyret. Som nemnd i teorikapittelet har Hansen (2003) studert samanhengen mellom kommunestørrelse og oppfatning om egne påverknadsmoglegheiter, der Hansen fann signifikante effektar av kommunestørrelse, der ein i mindre kommunar føler betre påverknadsmoglegheiter enn i større. Likevel bestod ikkje dette funnet av dei store forskjellane. Dette faktumet kan vere med på å svekkje denne tanken om betre borgareffektivitet i ein mindre kommune, men i dette tilfellet der ein liten kommune skal bli ein del av ein betydeleg større kommune, vil likevel borgareffektiviteten kunne utfolde seg på forskjellige måtar og betydingar. Det er ikkje lenger berre snakk om at avstanden mellom borgar og politiskar følast ut til å bli større, men det er snakk om ein heilt ny kommune, der den lille skal bli del av noko langt større. Politiskarane som skal bestemme er ikkje lenger berre frå dei gamle kommunegrensene, og dei fleste av politiskarane er i stor grad ukjende. Det er også langt fleire om beinet, og eit langt større geografisk område å dekkje. Innbyggjarar i store kommunar som har vort av same storleik i fleirfaldige år, vil kanskje ikkje tenke på påverknadsmoglegheitene og dei demokratiske aspekta i det, som innbyggjarar som har budd store deler av livet sitt i ein liten kommune vil gjere. Dette aspektet omhandlar truleg fleire forhold, men identitet er truleg ein viktig del av det, som eg skal ta føre meg i kapittel 6.2.1.3.

Samanlikna med Tingvoll der det både i mediematerialet og frå informantane var mykje omsnakka korleis representasjonen i eit kommunestyre ville sjå ut i ein storkommune, var ikkje denne tematikken knytt opp til borgareffektivitet lagt like mykje fokus på i Naustdal. Tanken bak tematikken kring deltaking og representasjon knytt opp mot eit borgareffektivitetsomgrep er at ein ser ein tendens til at valdeltakinga er størst i dei minste kommunane (Myrvold 2001). Slik som det var presentert i teorikapittelet har Robert A. Dahl kriterier for idealdemokratiet, der ein blant anna ser effektiv deltaking, som ein til ei viss grad kan seie er lettare oppnåeleg i ein mindre kommune – sjølv om ein på basis av dette ikkje kan seie at ein liten kommune er meir demokratisk enn ein større. Innbyggjarane kan likevel på basis av dette få eit inntrykk av at det nyttar i større grad å engasjere seg, då ein ser at vegen frå engasjement til faktisk politikk og vedtak er mindre. Kvifor dette ikkje har vore eit like stort fokus i Naustdal kan forklarast på fleire måtar. Først og fremst er det i føre avsnitt stadfesta at Naustdal i større grad vektlegg systemkapasitetsargument over

borgareffektivitetsargument. Sunnfjord har etter mange års samarbeid blitt ein integrert region, som kan bety at ein har betre kjennskap til tenester og folkevalde i nabokommunar. Ein jobbar også i stor grad mot felles mål gjennom samarbeid på ulike tenesteområder. Gjennom tett samarbeid gjennom interkommunale samarbeid og tenester i Førde som nabokommunane er avhengige av, gjer dette til at ei samanslåing kjem naturleg. Det betyr at borgareffektivitetsargument kan bli nedprioritert på basis av det faktum at omlandskommunane kring er så pass involvert og avhengig av tenesteområda i Førde at dei ynskjer større påverknadskraft i politikken som også omhandlar omlandskommunane. Motsatsen til dette argumentet er også sentralt, då senterkommunar ofte ser på omlandskommunane som gratispassasjerar: senterkommunane har tilbod som innbyggjarane i omlandskommunane nyttar seg av, men som dei ikkje er med å betale for. Det kan dermed også vere eit ynskje frå Førde at omlandskommunane går med på ei samanslåing, der Naustdal og omland på si side får større gjennomslagskraft og meir autonomi over regionen, og Førde får med seg omlandskommunane til vidare utvikling av tilbod og tenester – og at regionen på basis av dette kan få sterkare gjennomslagskraft og det faktum at ein no er fleire kommunar som drar i ei retning, og ikkje fleire. Ein kan her seie at systemkapasitetsperspektivet har i stor grad teke den plassen ein kunne anta at borgareffektivitetsperspektivet ville ta. Identitet til region kan vere ei forklaring på dette, som eg tek føre meg i neste avsnitt.

6.2.1.3 Identitet

Identitet er ein av indikatorane som kjem fram under borgareffektivitet. I ein mindre kommune har ein ofte ei sterk tilhøyrse og identifiserer seg også mogleg i sterkare grad i små samfunn enn i dei større heterogene samfunna (Myrvold, 2001: 25). Identitet som demokratiargument kan førekomme ved at ein ved ei samanslåing kan føle at eit tap av identitet til eigen kommune knytt til blant anna lokaldemokratiet, og der ein vidare føler ein større avstand til politikarane som ikkje lenger er like tilgjengeleg og lyttande. Ein har også ein sterkare lokal kjennskap i mindre kommunar. Det kjem tydeleg fram frå det empiriske materialet at identitetsfølelsen innad i Tingvoll er sterk. Motstanden mot å slå seg saman med Kristiansund og omland botnar i fleire faktorar, ein av dei er utkantsproblematikken som kan oppstå, men vidare er det dei kulturelle- og strukturelle forskjellane ein kan oppleve. Identitet til eige samfunn og kommune som kjem fram i empirimaterialet i Tingvoll underbygger hypotesen om borgareffektivitetsargument. Men identitet er ikkje berre eit demokratisk argument innad borgareffektivitetsperspektivet, men det er også eit funksjonelt- og kulturelt

argument. Dette funksjonelle argumentet står sterkare i Naustdal og Sunnfjord-regionen, noko som kan verke inn på at Tingvoll av slike naturlege årsaker og funksjonelle argument ikkje har like stort grunnlag for å slå seg saman.

Av det empiriske materialet frå Naustdal viser identitetsargumentet seg meir som eit funksjonelt argument enn som eit demokratisk argument. Det blir vist til at identiteten i dei ulike kommunane i Sunnfjord er sterk, men identiteten til Sunnfjord og Førde også er det. På denne måten blir ikkje fokuset like sterkt på sjølve borgareffektivitetsprinsippet i identitet som i Tingvoll. Det er tydeleg at ein har ein sterkare identitetsfølelse i Naustdal og Sunnfjord-regionen enn kva ein har mellom Tingvoll og Kristiansund. Her er det både snakk om den kulturelle identiteten, men også den funksjonelle identiteten. Vedrørande den funksjonelle er det større arbeidspending mellom Naustdal og Førde enn kva det er mellom Tingvoll og Kristiansund. I Naustdal pendlar over 600 personar til Førde for jobb, men berre rett over 200 personar pendlar frå Tingvoll til Kristiansund for arbeid. Også kulturidentiteten synast å vere sterkare i Naustdal og Førde. Informant 5 frå Naustdal beskrev eit forhold mellom kommunane i Sunnfjord regionen med integritet, men også eit konkurranseprega forhold. Vidare beskriver informanten at samarbeidet dei siste tiåra er blitt betre og langt sterkare. Det er tredje gangen sis-kommunane utgreier kommunesamanslåing, og desse kommunane har i stor grad hatt eit nært samarbeid med til dømes periodevis felles interkommunal næringsplan, som også er nemnd i veileder for kommunaldepartementet. Vidare har dei både administrativ og politisk veldig mykje samarbeid. Likevel er det også i Tingvoll interkommunale samarbeid, og mange av dei knytt opp mot Kristiansund. Så det interkommunale samarbeidet kan ikkje i seg sjølv forklare kvifor Naustdal valde samanslåing og ikkje Tingvoll.

Det faktum at bu- og arbeidsmarknaden er meir integrert i Naustdal og Førde vil truleg i stor grad vere med på å gjere til at dette er meir naturleg samanslåing enn på Nordmøre. Har ein først ein funksjonell identitet, vil dette også bane veg for ein kulturell identitet som bind nabokommunane desto meir saman. Skal ein setje dette i eit borgareffektivitetsperspektiv kan ein slik identitet til regionen gjere til at sjølv om kommunen ved ei samanslåing blir betydeleg større, kan ein likevel bevare eit borgareffektivitetsprinsipp på grunnlag av identitet og kjennskap til det politiske systemet, politikarar og aktuelle saker for regionen. Ein kan på basis av dette føle meir identitet til den nye kommunen som ein heilskap, og ikkje fokuserer for mykje på dei gamle kommunegrensene. På grunnlag av dette kan ein framleis føle ein nærleik mellom folkevalde og innbyggjarar, då ein har mange felles tenestoområde og

kulturelle tilbod. Gjennom ein integrert region kan ein vere meir oppdatert på aktuelle saker og utfordringar for heile regionen, og slik sett kan ein minke utkantproblematikken. Så langt som det er mogleg kan dette vere borgareffektivitet i eit perspektiv på systemkapasitet: Ein får ein større og meir robust kommune med meir og sterkare kapasitet, samstundes som ein på basis av identitet og kjennskap til regionen kan bevare borgareffektiviteten for ein heilskap i kommunen. Dette kan vise til at kommunesamanslåing i stor grad er ein modningsprosess og basert på identitet, som etterkvart har gjort det meir naturleg for Naustdal enn Tingvoll å slå seg saman. Likevel vil nok måten ein løyser ulike saker og utfordringar på vere avhengig av sentrumskommunen Førde og korleis dei vel å spele korta sine opp mot omlandskommunane. Sjølv om det er ein integrert region kan ein likevel ikkje sjå bort frå og gløyme at Førde er desidert større enn Naustdal og omland.

6.2.1.4 Ulike perspektiv på deltaking

Det deltakardemokratiske- og det konkurransedemokratiske perspektivet er ulike typar deltaking, derav eit perspektiv på borgareffektivitet. Desse to retningane gir ulike framstillingar av korleis innbyggjarane bør involverast i politikken. I Tingvoll arbeida eg med ei hypotese om at borgareffektivitetsargument kom til å vere eit stort fokus, noko som viste seg i stor grad å vere riktig, sjølv om dette er ei sanning med modifikasjonar då argumentasjonen i Tingvoll også omhandla andre argument som eg skal ta føre meg i dei neste avsnitta. Vidare arbeida eg med ein hypotese der eg antok at det var det deltakardemokratiske-perspektivet som kom til å vere gjeldande i Tingvoll med omsyn til borgareffektiviteten. I Naustdal var hypotesen at der borgareffektivitet blei vektlagt, var dette av ein konkurransedemokratisk versjon.

6.2.1.4.1 Deltakardemokrati eller konkurransedemokrati?

At Tingvoll la vekt på eit deltakardemokratisk perspektiv viste seg i stor grad å vere rett, men datamaterialet viste likevel eit interessant funn med omsyn til det konkurransedemokratiske synet som eg kjem tilbake til i neste avsnitt. Det deltakardemokratiske perspektivet inneheld fleire av dei same verdiane som borgareffektivitetsprinsippet. Borgareffektivitet omhandlar i stor grad nærleik mellom folkevald og innbyggjarar, og innbyggjarane sine evner og moglegheiter for påverknad og innflytelse over lokale avgjersler, og her ser ein igjen fleire verdiar frå deltakardemokratiet som til dømes engasjement og eit aktivt lokaldemokrati også mellom vala. Difor var det ikkje overraskande at der det blei vektlagt borgareffektivitet, blei

det også vektlagt deltakardemokratiske verdier. Det som viser seg å vere hovudfunnet i Tingvoll kommune er redselen for å miste det levande lokaldemokratiet, og det blir også brukt som argument for at kommunen skal bestå som eigen kommune. Ein av konsekvensane av samanslåing vil kunne vere ei sentraliseringseffekt som kan føre til at grendene i utkantkommunane kan bli nedprioritert. Det blir til dømes vist til at Tingvoll har eit levande organisasjonsliv som fører til kultur- og trivelsstilbod til kommunen. Vidare blei det stadfesta at ei samanslåing her ville føre til færre folk blir aktive i politiske avgjersler og politisk arbeid mellom vala. Dette er ein av verdiane ein kan sjå ved det deltakardemokratiske demokratiet, der ein ser det folkelege engasjement som ein føresetnad på å oppnå politikk til fellesskapets beste. I motsetnad til dette har ein det konkurransedemokratiske synet der påverknaden gjennom stemmesetelen blir vektlagt. For at dette skal bli sett på som demokratisk, og om det konkurransedemokratiske perspektivet skal fungere gjennom ansvarsutkrevjing, må ein difor kunne ha folk som er villige til å stille til val. Dette var ein av informantane i Tingvoll skeptisk til. Vedkommande meinte innbyggjarane ville kvi seg på å stille til val i ein så stor kommune grunna det perifere kjennskapet til kommunen. For å sikre dei ulike delane av kommunen blei det i intensjonsavtalane diskutert løysingar som bydelsutval, men dette fekk ikkje gjennomslag då dette ville konservere det gamle i staden for å skape det nye. Dette kunne ført til at fleire kunne delteke i det politiske liv, men riktig nok blir også dette gjennom stemmesetelen.

Ein av hypotesane eg arbeida med var at det var deltakardemokratiske perspektiv kom til å bli vektlagt i forhold til deltaking i lokaldemokratiet. Det var difor eit overraskande funn at der det blei vektlagt borgareffektivitet i så stor grad, blei det også vektlagt det konkurransedemokratiske synet som ein mogleg positiv demokratisk organisering i ein storkommune. Som nemnd i empirikapittelet var det ein diskusjon med omsyn til 6k-samarbeidet, og om omlandskommunane ville mobilisere fram til nominasjonen til dei ulike partia, og få større innflytelse på toppkandidatane enn bykommunen. Med offensive distriktskommunar som ville sikre posisjonar, kunne desse få større makt enn størrelsen ville tilseie, og ein større konkurranse om toppverva. Det er eit underliggende premiss at demokratiargument stort sett blir brukt som motargument mot samanslåing. Difor var forventa at det først og fremst var det deltakardemokratiske perspektivet som kom til å bli argumentert for med fokus på bevaring av lokaldemokratiet slik det er i dag. Funnet av konkurransedemokratiske verdier med basis i at dette kunne løfta det demokratiske aspektet for Tingvoll i ein storkommune, viser til at demokratiargumenta ikkje alltid understøtter nei til

samanslåing som ein først antar. Dette kjem frå ein kommune som tydeleg har kultur for eit sterkt lokaldemokrati, og som tydeleg har engasjerte innbyggjarar og folkevalde. Ei mobilisering i ein storkommune kunne vore ei god sikring for Tingvoll, men spørsmålet blir kor lenge ei slik mobilisering ville gått føre seg. Kanskje hadde det vore slik dei første periodane, for deretter å jamne seg ut etter kvart som rammene i den nye kommunen har stabilisert seg. Etter nokre år har innbyggjarane også fått ei formeining om korleis den nye kommunen fungerer, blitt betre kjent med nye kommunegrensar, politikarar og det politiske liv. Likevel kan ein sjå at gamle kommunegrensar ikkje blir gløymt med det første, og at denne mobiliseringa ville haldt fram i fleire år. Men sjølv om det var eit overraskande funn av eit konkurransedemokratisk perspektiv i det empiriske materialet, er det på det andre sida likevel tydeleg at ei samanslåing ikkje endå er ønska i Tingvoll, først og fremst på basis av redsel for lokaldemokratiet. Dette er eit argument som kjem fram både hos informantar og i lesarinnlegg frå innbyggjarane i kommunen, men det er tydeleg at informantane var meir positive til ei samanslåing. Dette var ikkje først og fremst grunngeve at det demokratiske, men om ynskje for ein meir robust kommune. Dette går eg nærare inn på seinare i kapittelet.

Vedrørande Naustdal arbeida eg med ei hypotese om at det blei vektlagt ei konkurransedemokratisk form for deltaking. I Naustdal blei det tydeleg framstilt at ein har slitt med rekruttering til partilister i forbindelse med val. Dette konkurransedemokratiske preget er noko som ein også kan dra parallellar tilbake til Dahl og Tufte (1973) om systemkapasitet. Dahl og Tufte fremjar ei hypotese om at til større det politiske systemet er, til meir vil det pregast av politisk konkurranse. Ein større kommune ville gjeve færre verv samanlikna med kva Naustdal har hatt som eigen kommune. Informant 4 meinte ein ville få ei større interesse kring å stille til val i ein ny og større kommune, og at ein ville få større konkurranse om kven som skulle stille øvst på dei ulike listene. Samanliknar ein dette med indikatorar i det deltakardemokratiske perspektivet ville ein nedgang i politiske verv kanskje gitt utslag i at færre vel å engasjere seg i politikken. Har ein problem med å få det representative demokratiet til å fungere i mangel på folk som er villige til å stille som representantar er det naturleg å ønskje ein større konkurranse kring verva. Tanken kan vere at auking i størrelse gir auka mangfald blant innbyggjarar og i organisasjonslivet, og at ein oppnår breidde i oppfatningar, interesser og mål. Ei anna sak er at ved auking av kommunestørrelsen vil nok også politikken skifte. I små kommunar er politikken i stor grad person—og saksprega, og med større innslag av lokale lister. I større kommunar er politikken meir partiprega. Ei dreing frå lokale lister til nasjonale politiske parti kan antakast å bidra til

auka konkurranse og ein politikk med ein meir synleg raud tråd, då skilnaden i politikken ikkje lenger er basert på ulike bygder eller stadar i kommunen. Dette er likevel eit synspunkt som også kan diskuteras. Får ein ei type mobilisering frå tidlegare småkommunar i regionen, som til dømes det blei stadfesta frå empiriske funn i Tingvoll, vil politikken likevel kunne seiast å vere person- og stadprega. Kanskje vil dette likevel vere annleis i ei samanslåing der ein har sett ein sterk identitet med regionen, som ein ser i Sunnfjord. Likevel er også denne regionen ikkje fri frå konflikter som pregar samarbeidet mellom kommunane. Engebø-prosjektet er eit eksempel på ei sak som skapte konflikt mellom Naustdal og Førde, og der det kom fram at dette var noko aktørane var redd for ville stikke kjeppar i hjula for samanslåinga. Studiar av kommunesamanslåingar har vist at innbyggjarar i små kommunar som har gått inn i ein storkommune gir uttrykk for at kommunevalet som følge av kommunesamanslutning i større grad har blitt eit partival føre eit personval (Brandtzæg, 2009: 72). Det viser også til at påverknadsmoglegheitene er vel så store gjennom deltaking i dei politiske partia, og at bygdene ikkje nødvendigvis er underrepresentert i forhold til sentrumskretsane, då enkelte bygder er meir aktive og har høg valdeltaking (Brandtzæg, 2009).

I utgreiingsprosessen når det kom til stadfesting av lokaldemokratiet i den nye kommunen kunne ein spore konkurransedemokratiske-aspekt. Informant 5 som la fram denne informasjonen var overraska over at det lokaldemokratiske ikkje var ein større debatt, då med omsyn til tal representantar i det nye kommunestyret, og val av formannskapsmodellen. Dei blei einige om ikkje meir enn 35 representantar, og til samanlikning var det 45 representantar i bystyret i Florø når samanslåinga skjedde der. Vidare viste informanten til at det viktige punktet når det kom til representasjon var at ein hadde moglegheiter for kumulering, og at det var måten å representere på som var viktig. Her ser ein tydeleg eit konkurransedemokratiske aspekt. Først og fremst kan ein sjå det konkurransedemokratiske med færre representantar i kommunestyret, og det faktum at denne diskusjonen ikkje blei diskutert nærare og ikkje blei tillagt meir vekt. Hadde det til dømes vore vekt på ein nærleik mellom dei folkevalde og innbyggjarane og eit deltakardemokratiske aspekt, hadde truleg denne diskusjonen vorte langt større. Ein har også det faktum at måten å representere på viste seg å vere det viktigaste i dette valet, og dette kan sjåast i samanheng med at valkanalen er den viktigaste kanalen til deltaking i eit konkurransedemokratiske syn.

Deltakardemokratiske aspekt har også vore mogleg å spore i Naustdal. Eksempelvis er det vist til frå informantar at politikken er meir saksprega no då Naustdal framleis er ein liten

kommune, og at dette i stor grad er med på å engasjere og få innbyggjarane til å delta i det politiske liv. Men funn frå datamaterialet viser også at det var ei anna vinkling på denne tematikken i Naustdal enn i Tingvoll. Eit aktivt organisasjonsliv og levande lokaldemokrati er ein av verdiane ein kan sjå blir vektlagt i deltakardemokratisk teori, og er også ein av indikatorgruppene som blei presentert i teorikapittelet og anvendt i analyse av empiri. Eit aktivt organisasjonsliv i Naustdal eit argument for samanslåing. Her var argumentet at kulturtilbod og andre fritidstilbod kunne bli større gjennom at regionen veks. At dette blir brukt som eit argument for samanslåing i Naustdal, og ikkje mot samanslåing, kan ha fleire forklaringsfaktorar. Først og fremst kan dette omhandle identitet med regionen som blei teke opp i førre delkapittel. Identiteten i Sunnfjord er sterk, og dette er ein så pass integrert region der nabokommunane tek i bruk kulturtilbod som eksempelvis Førde har. Dette fordi det er reiseavstandar som tillatar dette, men også fordi det er kultur for det. Vidare kan det vere slik at føler ein ikkje identitet med regionen, vil ein også i større grad kunne ha problem med tilliten ein føler til demokratiet som skal ivareta og føre fram ynskjer og behov som innbyggjarane stiller med. I mindre kommunar som Tingvoll og Naustdal kan dei små forholda også bidra til at kommunestyret i seg sjølv kan fungere som ei form for deltakardemokratisk organ.

Skal ein samanlikne funna og forklaringsfaktorar for Tingvoll og Naustdal, kan dette blant anna forklarast med gjennomslagskrafta og robustheita som kvar kommune stiller med som eigen kommune. Det er kome fram både frå informantar og i mediematerialet at Tingvoll har ein god kultur for, og eit godt utbygd demokrati. Dette vil kunne seie at moglegvis Tingvoll i større grad utvikla og hatt større kultur for eit sterkt lokaldemokrati og andre deltakingskanalar enn val gjennom stemmesetelen. Men først og fremst faller nok dette på at Tingvoll føler sterkare identitet med sin eigen kommune, enn kva ein føler identitet med 6K-kommunesamarbeidet. I Naustdal er identiteten med regionen så pass bygd ut, saman med redselen for å stå igjen aleine med omsyn til det økonomiske og at andre kommunar i regionen slår seg saman, slik at dette går føre ein eventuell redsel for demokratisk underskot i den nye kommunen.

Dette viser at både deltakardemokratiske- og konkurransedemokratiske perspektiv har vore gjeldande i debatten i begge kommunar. Skal ein summere opp er det mest riktig å seie at det deltakardemokratiske synet har vore hovudfokuset i Tingvoll. Dette har vore vist gjennom breidda frå mediematerialet, men også i noko grad gjennom informantar, då det var først og

fremst to informantar som la fram tankar om det konkurransedemokratiske synet. Dette er naturleg med tanke på at mediematerialet i stor grad var lesarinnlegg frå innbyggjarane, og at det var innbyggjarane som i aller størst grad var skeptiske til ei samanslåing. Det er dermed ikkje sagt at dei to informantane som reflekterte kring konkurransedemokratiske idear var for ei samanslåing, men det var tydeleg at dei var reflekterte og hadde tenkt på fordeler og ulemper – og på kva Tingvoll kunne brukt til sin fordel når det kjem til det demokratiske i ein storkommune. I Naustdal var hypotesen at eit konkurransedemokratisk syn blei lagt vekt på, og sjølv om ein ser tendensar til at empirien er delt kan påpeikast er at innbyggjarane i Naustdal verka meir positive til ei samanslåing, jamfør informantar og mediematerialet. Mediematerialet bestod i større grad av argument for samanslåing, spesielt når det kjem til systemkapasitetsargumentasjon. Den grad av borgareffektivitet- og deltakardemokratiske argument som ein såg i Tingvoll var i også mogleg å spore i Naustdal, men likevel var argumenta for eit konkurransedemokratisk syn på deltaking sterke.

Konklusjonen blir at det var eit større fokus på borgareffektivitet, derav det deltakardemokratiske i Tingvoll enn det var i Naustdal. I Naustdal var det spesielt ein informant som tydeleg flagga nei til samanslåing, og derav la stor vekt på borgareffektivitet- og deltakardemokratiske verdiar. Informantane som i større grad var for samanslåing i Naustdal la vekt på og trakk fram det konkurransedemokratiske. Den største forskjellen er likevel vektlegginga av ulike typar argument. I Tingvoll, både hos informantar og i mediematerialet, er det større fokus på generelle demokratiargument. Vidare var debatten her meir sentrert på fleire tematikkar, med mogleg ekstra fokus på borgareffektivitet- og deltakardemokrati, spesielt frå mediematerialet. Der det var fokus på det reint demokratiske i Naustdal, var det motstandarane av samanslåinga som la til grunn borgareffektiviteten og eit tap av dei deltakardemokratiske verdiane, og forkjemparane la vekt på det konkurransedemokratiske ved demokratiet; at ein større konkurranse om toppverva ville gjort det meir attraktivt å vere kommunepolitkar. I Naustdal var det mindre fokus på reine demokratisaspekt, men eit større fokus på systemkapasitet og det demokratiske kring ein større kommune. Dette skal eg ta føre meg i neste delkapittel.

6.3 Output

6.3.1 Systemkapasitet

I følge Borge (2016) kan ein sjå at dei minste kommunane har små og sårbare fagmiljø. Likevel kan ein også vise til ulike studiar som viser for at mange kommunale tenester som

barnehagar, sjukeheimar og skular, er innbyggjarane i små kommunar vesentleg meir tilfreds med tenestene (Erichsen, Jensen, Narud, 2015). Dette vil sei at systemkapasitetsargumentet kan visast på to måtar: kommunen har sårbare fagmiljø med utfordringar med blant anna habilitet, og der ein har tru på at ein kan tilby betre tenester på basis av ei stordriftsfordel med omsyn til kvalitet med minstestørrelsar på opp mot 20.000 innbyggjarar (Borge, 2016). På den andre sida har ein argumentet med innbyggjarane er tilfredse med tenesteytinga i kommunen, og ønskjer å halde fram med dette. Opp mot systemkapasitetsomgrepet jobba eg med hypotesar om at systemkapasiteten først og fremst blir vektlagt som argument i Naustdal, der denne argumentasjonen vil omhandle naudsynet kring større fagmiljø og betre tenesteyting. I den grad systemkapasitet vil vere gjeldande i diskusjonen i Tingvoll, vil det gå på ei allereie tilfredsheit med tenestene.

6.3.1.1 Styrka fagmiljø og tenestetilbod

I Tingvoll kommune var argumentasjonen kring dette blanda, men på basis av empiri frå mediemateriale og intervju vil ein kunne konkludere med at argumentasjonen gjekk på at ein var tilfreds med tenestene i Tingvoll, og at ein kunne halde fram som eigen kommune. Informantane var i meir tvil enn kva mediematerialet gav inntrykk av, spesielt når det kom til fagmiljø og rekruttering. Der viste informantane at dei tydeleg var sårbare, og ulike forhold kring systemkapasiteten kan vere med på å forklare kvifor 5 av 7 gruppeleiarar i kommunestyret stemte ja til samanslåing. Desse forholda kjem eg tilbake til seinare i kapitlet. I mediematerialet er det som nemnd tidlegare ei stor overvekt på input-argument, spesifikt borgareffektivitet- og deltakardemokratiske verdiar. Men også i Tingvoll var det fremja kritikk mot kommunen sin systemkapasitet, rettare sagt mot at den politiske leiinga er for nær knytt opp mot interessene i lokalsamfunnet, og om fagfolk er nøytrale nok, som kjem fram frå intervjuet med informant 3. Men i aller største grad går argumentasjonen ut på kvifor ein skal slå seg saman når ein har ein kommune som fungerer bra. Informant 3 konkluderte med at når 70% av dei som valde å stemme i folkeavstemminga gjekk for Tingvoll som eigen kommune, så må ein tolke det som eit uttrykk for at mange er ganske nøgd med korleis det fungerer i Tingvoll. Ein kan kanskje spørje seg om det er tilfredsheit med tenestene og demokratiet i Tingvoll som avgjer ståstaden om samanslåing, eller om det står på frykta til kva som hadde møtt ein om ein hadde slått seg saman med Kristiansund og omland. Til dømes blir det teken opp at dei bygningsmessige fasilitetane kring skule, barnehagar og

eldreinstitusjonar er godt opprusta, og at sjølv om budsjettet er stramt har dei forvalta pengane godt. Vidare gir Telemarksforsking Tingvoll gode karakterar på tenestene til innbyggjarane.²⁸

I valet for ja eller nei til samanslåing i Tingvoll kan det i stor grad verke som det var eit val på om ein skulle leggje vekt på borgareffektivitet eller systemkapasitet. Det var tydeleg ein diskusjon om ein skulle leggje vekt på nærleik til lokaldemokratiet, eller ein sterkare og meir robust kommune. I mediematerialet hos innbyggjarane vann borgareffektivitetsargumentet fram, men informantane var meir delt. Det var tydeleg at informantane såg fordelar og ulemper med både borgareffektivitets- og systemkapasitetsargumentasjon, der ein av informantane tydeleg flagga borgareffektivitet, ein flagga systemkapasitetsargumentasjon, men siste informant var meir delt – men konklusjonen blei likevel at Tingvoll var sterk nok som eigen kommune. Her spelte også kontekstuelle- og økonomiske faktorar ei rolle, noko eg kjem inn på vidare i kapitlet.

På basis av hypotesen om at output-sida og systemkapasitetsargumentasjonen vil i størst grad bli vektlagt i Naustdal, kan ein konkludere med at dette i stor grad er riktig. Dette var ein tematikk både blant informantar og i mediematerialet, sjølv om det også var motseiingar til dette. Informant 4 argumenterte spesielt sterkt for saka om sterkare og større fagmiljø og habilitetsproblematikken. Dei to andre informantane teikna ikkje biletet like sterkt, men også her var det ein fokus på at fagmiljø og habilitet kan skape problematikk i ein liten kommune. Spesielt informant 6 var negativ til samanslåing på basis av tap av borgareffektivitet- og deltakardemokratiske aspekt, men var likevel klar over visse utfordringar når det kom til tenesteyting, spesielt innanfor helse- og omsorg. Informant 5 var ikkje like klar som dei to andre om sin ståstad, men hadde meir spesifikke argument på input-sida når det kom til ja til samanslåing, der ein i stor grad såg argumentasjonen kring identitet i Sunnfjord-regionen som gjorde dette til ei naturleg samanslåing. Det er også skissert at det var ei overvekt av innbyggjarar i Naustdal som ønska samanslåing, som var dokumentert både av folkeavstemming og innbyggjarhøyring. I mediematerialet var det også ei relativt klart biletet knytt opp mot denne argumentasjonen. Her var det også argumentert kring sterkare fagmiljø, spesifikt på helse- og omsorg. Det blei også sagt at ein større kommune har større breidde i tilboda sine, og kan større kapasitet og spelerom enn små kommunar.

²⁸ Tidens Krav (2016) Bør fortsette som egen kommune. 19.04.2016 (Papirutgåve)

Habilitetsproblematikken blei også omtala i mediematerialet, då det ofte blir for tett opp mot innbyggjarar og dei som behandlar sakene. Dette var noko som informant 5 satt fokus på, i det vedkommande beskriv reforma som ei reform med fokus på kapasitet, og tilbake til hierarkiet til Weber med slagkraft, likskap og rettferd. Ein naturleg antakelse frå byrjinga var at i den grad systemkapasitetsargumentet blei brukt for samanslåing var det meir spesifikt brukt i sterkare grad hos politikarar enn innbyggjarar. Dette med bakgrunn i at demokratiet og input-sida er innbyggjarane sin veg fram til påverknad, og at dei kanskje hadde følt på redselen for tap av nærleiken ein har i ein liten kommune. I noko av mediematerialet er dette ein tendens, men først og fremst verker innbyggjarane gjennom mediematerialet jamt over positive til ei samanslåing – på basis av systemkapasitetsargumentet. Dette blir også støtta opp under med på basis av resultat frå innbyggjarhøyring og folkeavstemming, då den siste innbyggjarhøyringa i juni 2016 viste 62% som gjekk inn for samanslåing.

Det var tydeleg at argumentasjon kring sterkare og større fagmiljø og kommunen som ein sterkare tenesteytar stod sterkt hos begge kommunar. Spesielt habilitetsproblematikken som kan oppstå i små kommunar blei teke opp som eit sterkt argument for ei samanslåing. I begge kommunar var det informantar som var både for og i mot samanslåing og argumenterte på basis av dette ulikt, men likevel var det tydeleg at alle informantane også såg fordelane med å skulle bli del av ein større kommune på grunnlag av systemkapasitetsargumentasjon. Men det var tydeleg at både informantar og innbyggjarar tok ståstad i valet på basis av anten borgareffektivitetsverdiar eller systemkapasitetsverdiar.

6.3.1.2 Økonomisk kapasitet og robustheit

Eit argument for ein storkommune med omsyn til stordriftsfordelar kan vere argumentet kring økonomisk robuste kommunar og moglegheita for å effektivisere i administrasjonen. Dette var tematikkar som blei tekne opp både i Tingvoll og Naustdal kommune. Men det økonomiske aspektet omhandlar ikkje berre dette, men det omhandlar også viktige kontekstuelle- og økonomiske argument som også hadde stor innverknad på val av ståstad i samanslåinga. Avklaringa av desse faktorane måtte på plass før kommunane visste om dei i det heile teke hadde moglegheit til å velje å stå aleine. Først og fremst blei det økonomiske aspektet vektlagt, men på grunnlag av kva inntektssystemet ville sjå ut for kommunane. Det faktum at inntektssystemet ikkje kom skikkeleg på plass før seint i utgreiingane blei kritisert frå begge kommunar. Dei eventuelle endringane i inntektssystemet gjorde til at fleire av småkommunane frykta for mindre inntekt enn dei har per dags dato, men Tingvoll kommune

var ein av kommunane som låg så perifert at dei ikkje blei råka av eventuelle inntektstap, som vidare la eit argument for å kunne ha moglegheita for å stå aleine. Naustdal tapte derimot pengar på nei til samanslåing, men tapte også på ja til samanslåing. Første utrekning viste eit tap på 12 millionar om dei ikkje slo seg saman, medan siste utrekning viste eit tap på 5 millionar kroner årleg. Slik sett kan det økonomiske aspektet medverka, og informant 5 påpeika at dette absolutt medverka i debatten kring samanslåing.

Robustheit var ein tematikk som gjekk igjen i begge kommunar. Valet om alternativet med Kristiansund og omland var i stor grad basert på strategisk refleksjon om kvar Nordmøre veks. Om dei ikkje skulle stå aleine måtte dei kome seg til kysten dit vekstkrafta var, og til eit variert og differensiert arbeidsmarknad. Skulle ein få effekt av samanslåing måtte ein gjere eit desidert større sprang. Ved at fleire omlandkommunar gjekk saman med regionsenteret ville dette skape eit robust bu- og arbeidsmarknad, og skape regional balanse mellom by og omland. Dette var argument som var til stades hos to av informantane, sjølv om dei tydeleg også såg baksida av medaljen med redselen for å bli ein utkant mot eit stort sentrum. I Naustdal brukte dei omgrepet "*kraftsenter*" i forbindelse med samanslåinga, og det å kunne etablere dette mellom Bergen og Ålesund var eit tydeleg poeng. Det var argumentert for ein vekstkommune i Sunnfjord som går ein veg, ikkje fire kommunar som går kvar sin veg. Omgrepet kraftsenter blei vel og merke juster ned etter ti-kommunesamarbeidet blei lagt på is. Liten SIS blir grunna størrelsen og sentraliteten sett på som ein fylkessenterfunksjon, som kom fram i intervjumaterialet.

På basis av dette kan ein tenke seg at forholdet mellom stor og liten kommune kan ha noko å seie for dette forholdet. For Tingvoll sin del kjem Kristiansund med sine 25.000 innbyggjarar, opp mot Naustdal sitt kommunesenter Førde, med cirka 13.000. For Tingvoll kan Kristiansund som kommunesenter bli for stort i forbindelse med argumentasjon kring borgareffektivitet- og deltakardemokratiske aspekt. Dette kan føre til at Tingvoll får desidert færre kommunestyrerepresentantar enn kva Naustdal vil få. Dette vil også ha samanheng med utkantproblematikken ein kan få, både med at Tingvoll hadde blitt eit lite område av ein stor kommune, både innbyggjarmessig- og geografisk, og at ein føler ein mister påverknadskraft demokratisk sett i forhold til korleis dette var før. Dette er også det dei empiriske funna tilseier. Likevel er det fleire faktorar som spelar inn, og som vist til i kapittel 6.2.1.4 kunne utfallet blitt ein mobiliseringstrend og at Tingvoll hadde fått inn fleire i kommunestyret enn kva størrelsen vil tilseie. Dette er likevel ikkje faktorar ein ville visst meir om før ei eventuell

samanslåing hadde vore gjennomført. Det blei også lagt vekt på den økonomiske situasjonen i nabokommunar, der Kristiansund blei trekt fram. Dette er ein kommune som har vore på ROBEK-lista, og dette meinte informantane ikkje var forlokkande for Tingvoll. På basis av funnet i empirien med omsyn til økonomisk kapasitet- og robustheit må ein konkludere med at argumentasjonen ikkje berre er ein ”*trade-off*” mellom borgareffektivitet og systemkapasitet, men at også andre kontekstuelle- og praktiske faktorar spelar ei stor rolle for vegen vidare.

6.3.1.3 Påverknadsmoglegheiter

I følgje Dahl (1967) kan innbyggjarar i store einingar påverke eit sett av forhold og politikk gjennom stemmesetelen. For å setje dette på spissen vil dette implisere at innbyggjarane i større kommunar har meir å råde over, då større einingar gir innbyggjarane moglegheiter til å få innflytelse over fleire saker. Ein større kommune vil også kunne tilby eit breiare og eit meir spesifisert spekter av tenester for innbyggjarane. Spesialiserte tenester vil krevje eit visst befolkningsgrunnlag for å gjennomføre og forsvare økonomisk. Dette ville vert vanskeleg i ein liten kommune med 3000 innbyggjarar, men i små kommunar har ein større moglegheiter til å skreddarsy tenestene for innbyggjarane. Det er også slik at i tette regionar der ein i stor grad har eit integrert bu- og arbeidsmarknad, vil innbyggjarane i nabokommunar vere med på å betale på politiske vedtak som dei sjølve ikkje har hatt stemmerett ovanfor. Dette kan til dømes gjelde bomringar, som var eit tema i Naustdal. Det blei sagt at mykje av det som skjer i Førde som også angår nabokommunane i stor grad då ein er avhengig av tenestene og tilboda som er der, men ein ikkje alltid har noko å seie i sakene då ein ikkje har myndigheit til det. Informanten som eksemplifiserte med denne saka spekulerte i om føringane i denne saka kunne vore annleis viss dei var ein stor kommune, for sjølv om det angjekk også dei, hadde dei lite å seie. Slik sett kan også argument som botnar i systemkapasitetsteori utfolde seg som demokratiargument. Det var også brukt argument for tap av borgareffektivitet ved ei samanslåing, men det demokratiske aspektet i større politisk handlerom på grunnlag av ein kommune med større systemkapasitet var også gjeldande. Dette vil bety at argument som i teorien omhandlar om at kommunen bli større og meir robust, vil kunne omhandle at innbyggjarane vil kunne påverke eit breiare sett av forhold – også omlandkommunane som tidlegare ikkje hadde hatt avgjerslerett. Dette ved at Naustdal føler seg så pass integrert regionen Sunnfjord at dei også ønskjer å ha ein finger med i spelet. På ei anna side har detta argumentet ein sterk motsats. Senterkommunane, i dette tilfellet Førde, kan sjå på

omlandskommunane som gratispassasjerar. Senterkommunane har tilbod som innbyggjarane i omlandskommunane nyttar seg av, men som dei ikkje er med på å betale for.

Aspektet kring påverknadsmoglegheiter i Tingvoll kommune var ikkje like fokusert slik som i Naustdal. Informantane i Tingvoll kommune såg fordelane kring å vere ein større kommune med stor påverknadskraft regionalt og nasjonalt, og at det gjerne er meir interessant å ha innflytelse på eit langt større budsjett ein kva ein ser i kommunen i dag. Undersøkingar viser at småkommunar som har vert med på samanslåingar til større kommunar der kommunen er blitt meir handlekraftig. Som følge av samanslåingar vil kommunar realisere fleire tiltak som småkommunar ikkje ville fått gjennom på eigenhand (Brandtzæg, 2009: 70). Men med basis i det representative lokaldemokratiet kan ein ikkje seie at dei demokratiske fordelane ein kan få i ein større kommune trumfar ut borgareffektivitetsargumentet – i alle fall ikkje i Tingvoll. Frykta for det representative demokratiet er ein tydeleg tematikk som har vore gjennomgåande i Tingvoll. Frykta for sentralisering, fordelingspolitikken og spørsmålet om kor mange representantar frå Tingvoll det nye kommunestyret vil kunne få, er sentrale tematikkar innan demokratiargument som kom fram i Tingvoll med omsyn til det representative demokrati. Det kan verke som at størrelsen på senterkommunen Kristiansund kan verke demokratisk avskrekkande for omlandskommunane.

Forskjellen mellom Naustdal og Tingvoll på dette aspektet kan sannsynlegvis forklarast av forskjellane i bu- og arbeidsmarknad. Som vist til tidlegare har Naustdal ei større utpendling enn kva Tingvoll har. I Naustdal pendlar 66% ut av kommunen mot Tingvoll sine 37%, som kan vere med på å forklare kvifor dei ynskjer større medverknad på politiske saker i omland. Vidare har dette også truleg samanheng med det faktum at Førde og Naustdal er meir jamstore enn kva Tingvoll og Kristiansund er, der størrelsesaspektet er langt større og truleg også ein forklarande faktor. Truleg omhandlar dette trua på kva påverknad ein kan ha på sakene i ein større kommune, og moglegheitene til å vere meir styrka representativt i Naustdal enn Tingvoll. Dette er eit aspekt som blir teken opp i metodiske begrensingar i kapittel 7.2.

6.4 Oppsummering

I dette kapitlet har eg analysert dei empiriske funna som blei presentert i kapittel 5. Her har eg analysert dei ulike argumenta som blei fremja frå informantar og frå innbyggjarar presentert i mediematerialet. Oppgåva har vore fokusert på to forhold: For det første undersøkast det for kva argument som har vore gjeldande i kommunesamanslåingsdebatten i

Tingvoll og Naustdal, og korleis desse kan bli knytt opp mot demokratiteori- og perspektiv. For det andre har det vore fokusert på om nokre av desse argumenta kan forklare kvifor berre ein av dei to kommunane valde kommunesamanslåing.

Eit interessant spørsmål er om basisen i mykje av argumentasjonen omhandlar ein *''trade-off''* mellom systemkapasitet og borgareffektivitet. Dette er omgrep som i stor grad er gjensidig avhengige, men faktorar som også er vanskeleg å oppnå høg grad av på same tid. Ei naturleg tankerekkje er då at aktørar som seier ja til samanslåing vektlegg systemkapasiteten over borgareffektiviteten, og omvendt. Om dette stemmer kan ein svare både ja- og nei på. Går ein heilt overflatisk i debatten kan ein sjå at standpunktet til samanslutning av kommunar *baserer* seg på anten borgareffektivitets- eller systemkapasitetsprinsipp. Ynskjer ein samanslåing vil dette truleg grunngjevast i at ein har eit ynskje om ein kommune med sterkare tenesteyting- og fagmiljø, og ein meir robust kommune med fleire innbyggjarar i ryggen. Har ein eit negativt standpunkt til samanslutning vil dette ofte baserast på redselen for å miste eit levande lokaldemokrati, og kontakten mellom folkevalde og innbyggjarar. Dette er vel og merke merknadar som er overflatiske, for det ligg fleire faktorar til grunn for dette. Dette var også litt av grunnlaget for at eg ikkje berre kunne basere meg på heilt demokratiske argument, då mange av argumenta er i gråsona, og at skal ein få eit heilskapleg bilete av fenomenet må ein utvide omgrepet og debatten.

Dette viser at dei teoretiske perspektiva i seg sjølv ikkje aleine kan forklare kvifor ein kommune valde samanslåing, men kontekst og praktiske argument og avklaringar utgjer eit stort grunnlag. Til dømes spelte dei økonomiske faktorane ei stor rolle for om ein kunne velje å stå aleine, eller om ein så og sei var tvungen til å bli med på ei samanslåing. Hadde til dømes Tingvoll tapt økonomisk på å stå aleine hadde kanskje det endelege vedtaket i kommunestyret vore annleis. Nei til samanslåing blei her blant anna basert på at kommunen var sterk nok aleine, og på basis av at 70% av dei som stemte under folkeavrøystinga ikkje ønska ei samanslåing. Det kom fram under intervjuet at Naustdal tapte økonomisk på aleinegang og samanslåing, men her var nok også andre faktorar enn dei økonomiske som satt grunnlaget for ei ja til samanslåing. Andre kontekstuelle faktorar som har påverknaden på om motstanden til samanslåing er stor, eller om det er velvilje, har samanheng med kven nabokommunen er, og forholdet ein har til denne/desse kommunane. Dette gjeld spesielt senterkommunen som tydeleg vil bli dominant i samarbeidet. Er dette samarbeidet dårleg, og

senterkommunane for dominante opp mot omlandskommunane, kan dette vere faktorar som er med på å påverke.

Vidare ynskjer eg å dra fram det underliggjande premisset om at demokratiargument stort sett blir brukt som motargument mot samanslåing. Argument ein forventar skal gå i favør mot samanslåing er i nokre tilfelle brukt som argument for samanslåing. Eksempelvis gjeld dette spesielt identitet som har ei sterk forklaringsfaktor i fleire av argumenta. Slik ein kan sjå på indikatorgruppene som er sett opp på dei ulike teoretiske perspektiva, er identitet sett opp som ein indikator som truleg ville kome fram på borgareffektivitet, og derav som motargument til samanslåing. Dette viste seg å stemme, men det som også viste seg var at identitet blei også brukt som eit ja til samanslåing. Dette viste seg i Naustdal der identiteten til sjølve regionen gjorde til at ei samanslutning av kommunar blei meir naturleg. Når det kjem til ulike perspektiv på deltaking, deltakar- og konkurransedemokratiske syn, var funna både venta, men også overraskande. Det deltakardemokratiske synet blei brukt i stor grad saman med borgareffektivitetsargumentet, ikkje overraskande då dei inneheld mange av dei same verdiane og deltakingsprinsipp. Det konkurransedemokratiske synet viste seg å vere gjeldande både i Tingvoll og Naustdal, og mest interessant var funnet opp mot hypotesane var frå Tingvoll. Frå intervjumaterialet kom det fram at skulle Tingvoll blitt slått saman med Kristiansund kunne dette ført til ei mobilisering blant innbyggjarane frå dei gamle kommunegrensene slik at Tingvoll fekk fleire kommunestyrerepresentantar enn kva størrelsen eigentleg ville tilseie. Mobilisering og større politisk konkurranse var også noko av argumentasjonen i Naustdal som kunne vere med på å gje ei større interesse for lokalpolitikken. Dette vil seie at demokratiargument ikkje alltid understøtter nei til samanslåing.

I tabellen under har eg anvendt indikatorgruppene som er presentert i teorikapittelet til å summere opp kva som blei argument som blei vektlagt. Ein spesifisering til tabellen (som også er presentert i både empiri og analyse) er at breidda og heilskapen i funna er klart enklare å generalisere ut frå i mediematerialet enn hos informantane. Dette grunna at det er fleire medieoppslag enn informantar, og fordi informantane i seg sjølv var meir delt enn kva ein fekk inntrykk av i mediematerialet. Dette kan ha samanheng med at informantane som medlemmar i forhandlingsutvalet har hatt ei større, og ei anna rolle i samanslåingsarbeidet. Intervjua av informantane gjekk også langt meir i djupna, som også kan vere grunnlaget for at meiningane deira står fram som meir delte. Mediematerialet kan i større grad seie noko om

breidda i meiningane. Dette vil seie at det var vanskelegare å kategorisere korleis dei ulike argumenta var vektlagt hos informantane, då ein ikkje har same breidda på empirien, og det faktum at informantane var veldig delt kring argumentasjonen. I tabellen under har eg likevel gjort ei tolking og oppsummering av korleis argumentasjonen stod fram i kvar kommune, og korleis argumenta blei vektlagt med basis i indikatorgruppene presentert i teorikapittelet. Sjølv om nærleik til folkevalde i stor grad er vektlagt, betyr det ikkje at dette var argumentasjonen som vann fram til sist og avgjorde samanslåingsspørsmålet då debatten er svært kompleks.

Tabell 6.4a: Oppsummering av argument

	Tingvoll kommune	Naustdal kommune
Borgareffektivitet		
<i>Nærleik til folkevalde</i>	I stor grad vektlagt	I nokon grad vektlagt
<i>Identitet og tilhøyrse</i>	I stor grad vektlagt ²⁹	I stor grad vektlagt ³⁰
<i>Effektiv deltaking</i>	I stor grad vektlagt	I nokon grad vektlagt
<i>Innflytelse over politiske avgjersler</i>	I stor grad vektlagt	I nokon grad vektlagt
Deltakardemokrati		
<i>Meir deltaking mellom vala → levande lokaldemokrati</i>	I stor grad vektlagt	I nokon grad vektlagt
<i>Fleire politiske verv → Fleire som engasjerer seg</i>	I nokon grad vektlagt	I nokon grad vektlagt
<i>Meir kontakt med folkevalde</i>	I nokon grad vektlagt	I nokon grad vektlagt
Konkurransedemokrati		
Større politisk konkurranse	I nokon grad vektlagt	I nokon grad vektlagt
Profesjonalisert politikk	I liten grad vektlagt	I liten grad vektlagt
Større skiljelinjer mellom politiske parti	I liten grad vektlagt	I liten grad vektlagt
Enklare ansvarsutkrevjing	Ikkje vektlagt	Ikkje vektlagt

²⁹ Identitet til eigen kommune.

³⁰ Identitet til region, ikkje spesifikt identitet til eigen kommune.

Mobilisering	I nokon grad vektlagt	I stor grad vektlagt
Systemkapasitet		
Meir og større tenestekapasitet	I stor grad vektlagt	I stor grad vektlagt
Meir autonomi → meir demokratisk	I liten grad vektlagt	I nokon grad vektlagt
Styrka fagmiljø	I stor grad vektlagt	I stor grad vektlagt
Økonomisk kapasitet	I nokon grad vektlagt	I nokon grad vektlagt
Robustheit	I stor grad vektlagt	I stor grad vektlagt

7.0 Avslutning

Denne oppgåva tek føre seg debatten i kommunesamanslåingsprosessen i Tingvoll og Naustdal med basis i demokratiargument. Dette har blitt gjort gjennom ein case-studie ved hjelp av semi-strukturerte intervju og analyse av mediematerialet frå lokalaviser.

Det har først og fremst vert brukt demokratiteori- og perspektiv for å kategorisere og analysere dei ulike argumenta. Av demokratiteori har borgareffektivitet- og systemkapasitet av Dahl og Tufte vore vektlagt, saman med deltakar- og konkurransedemokratiske perspektiv på deltaking. Vidare har det vore sett på om dette kan vere med på å forklare grunnlaget for kvifor berre ein av kommunane valde samanslåing. Ei viktig presisering er at det ikkje berre er sett på demokratiargumenta i seg sjølv, men for å byggje ut eit heilskapleg bilete har det vore naudsynt å sjå på argument som går på systemkapasitet, funksjonelle, og kontekstuelle- og praktiske argument.

7.1 Svar på problemstilling

Dette kapittelet vil vende fokuset tilbake på problemstillinga som blei presentert i kapittel 1:

Kva typar av demokratiargument blei brukt av aktørar i Tingvoll og Naustdal i utredningsfasen til kommunesamanslåing? I kva grad og på kva måte bidreg demokratiargumenta til å forklare forskjell i utfall mellom dei to kommunane?

Hypotesane var at Tingvoll som nei-kommune la vekt på borgareffektivitet- og deltakardemokratiske perspektiv, og i den grad Tingvoll vektlegg systemkapasitet er det på grunnlag av ei allereie tilfredsheit med tenestene. Antakinga var at Naustdal som ja-kommune la på si side vekt på systemkapasitet- og i den grad dei la vekt på eit deltakingperspektiv var dette av eit konkurransedemokratisk perspektiv.

Det er tydeleg at ein del av antakelsane frå hypotesane presentert over er riktige, men samstundes er det meir innfløkt enn som så. Som nemnd i oppsummeringa på analysekapittelet omhandlar debatten og avgjerslene ikkje berre om demokratiargumenta, men også om sentrale praktiske, funksjonelle- og kontekstuelle argument. Debatten og argumenteringa er svært kompleks. Sjølv om Tingvoll i stor grad la vekt på systemkapasitet med basis i tilfredsheit med tenestene, men også i den grad at det var ynskja ein større og meir

robust kommune med vekt på sterkare fagmiljø, var det avgjerande trekket at innbyggjarane ikkje ynskja samanslåing. Analyse av mediematerialet viser at innbyggjarane la i stor grad vekt på borgareffektivitet og systemkapasitet med basis i tilfredsheit med tenester slik det er i dag. Det deltakardemokratiske perspektivet var i størst grad vektlagt når det kom til deltaking i lokaldemokratiet, med vekt på eit levande lokaldemokrati mellom vala. Det var likevel innslag av konkurransedemokratiske tankar opp mot korleis eit lokaldemokrati ein storkommune vil sett ut. Det var interessant å sjå at demokratiargument som først og fremst blir brukt som ei motstand til samanslåing, blei brukt som ein positiv faktor til korleis lokaldemokratiet kunne utvikla seg i ein storkommune.

Naustdal la vekt på fordelane med ein større og meir robust kommune i høve til systemkapasitetsperspektivet, samstundes som at konkurransedemokratiske perspektiv blei lagt vekt på gjennom at større politisk konkurranse i ein større kommune kan føre til større engasjement rundt lokalpolitikken, og med utforminga av den nye kommunestyret. Motstandarane mot samanslåinga la størst vekt på borgareffektivitetsprinsipp, med grunnlag i redselen for å miste kontakten og nærleiken mellom innbyggjar og folkevald. Det deltakardemokratiske aspektet blei også vektlagt, men med basis i faktorar både for og mot samanslåing. Det blei argumentert for at ein større og styrka kommune kunne gje og utvikle fleire teneste- og kulturtilbod, men det kom også fram spørsmål til korleis eit snevrare lokaldemokrati kunne vere ein styrke.

Del to av problemstillinga tek føre seg om demokratiargumenta kan vere med på å forklare forskjell i utfall mellom kommunane. Integrerte bu- og arbeidsmarknadar synast å ha ei sterk forklaringskraft, og denne er meir integrert i Naustdal enn Tingvoll. Til meir integrert den er, til meir naturleg vil samanslåinga vere. Dette er også eit prinsipp som kommunereforma byggjer på. Dette vil vidare ha samanheng med identitet, som også er med på å forklare forskjellane. I Naustdal er truleg identiteten til sjølve Sunnfjord-regionen større enn hos Tingvoll på Nordmøre, og dette heng nok også saman med at bu- og arbeidsmarknaden er meir integrert i Sunnfjord. Dette kan også vere med på å forklare kvifor det vart fremja eit systemkapasitetsargument for lokaldemokratiet som fører til større makt lokalt, då det er tydeleg at Naustdal ynskjer å ha auka makt- og avgjerslekraft i politiske saker som også omhandlar dei.

7.2 Metodiske begrensingar og generaliseringspotensiale

Oppgåva byggjer på kvalitativ metode med semi-strukturerte intervju og analyse av mediemateriale frå lokalaviser. Datatriangleringa gjorde til at studien fekk empiri frå fleire innfallsvinklar, noko som også har vore med på å auke validiteten. Intervjua av informantane sikra god djupnekunnskap der det var moglegheit for å få spesifisert og gå i djupna på interessante tematikkar. Mediematerialet gav i større grad ei breidde på funna, og her var det lettare å trekkje konklusjonar og generalisere til kva som var dei gjeldande argumenta- og tematikkane. Bruk av kvantitativ metode og survey-undersøkingar kunne gjort til at funna hadde vore meir generaliserbare då det hadde vore eit større og meir representativt utval. Likevel hadde ikkje eit slikt design vore optimalt for denne studien då det viste seg at informantane under intervjua la ulik vekt på omgrep, og tolka desse omgrepa forskjellig opp mot kontekst. Ved å halde kvalitative intervju kunne ein difor vere merksam på slike faktorar. Generaliseringspotensiale var aldri eit mål i seg sjølv, men det er likevel interessant om denne studien kan seie noko om gangen i debatten og vektlegging av argument, og korleis desse påverkar standpunktet til ei samanslåing også i andre kommunar. Studien vil ikkje ha generaliseringspotensiale til alle landets kommunar, men det vil ha eit generaliseringspotensiale til små kommunar i same KOSTRA-gruppe, då desse kommunane truleg har større likskapar som offentleg tenesteytar- og lokaldemokratiske aspekt. Spørsmålet blir kor mange faktorar kommunane må vere like på før ein kan oppnå eit godt nok generaliseringspotensiale, då ein såg at blant anna ein spesielt høg grad av integrert bu- og arbeidsmarknad gjorde til at argumentasjonen endra seg. Men i den grad kommunane er like nok med basis i størrelse, økonomi og styring (KOSTRA), bu- og arbeidsmarknad og elles ein geografisk likskap, vil det ha generaliseringspotensiale til eit visst univers av kommunar.

Når det kjem til val av casekommunar er det viktig å kome med ei presisering. Tingvoll sin sentrumskommune Kristiansund er større enn Førde opp mot Naustdal. Kristiansund har om lag 25.000 innbyggjarar og Førde om lag 13.000. Valet av ja- kommune fall på Naustdal i Sogn og Fjordane, men i valet på nei- kommunar stod det mellom Tingvoll i Møre og Romsdal og Lund i Rogaland. Då studien går ut på ein *most similar systems design* måtte kommunane vere like på så mange forklaringsvariablar som mogleg. Naustdal og Tingvoll var ikkje berre like på viktige forklaringsvariablar, men også i forhold til avstandar til kommunesenter og generelt i fylka. Rogaland er eit mindre fylke enn høvesvis Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal, og ved val av Rogaland opp mot Sogn og Fjordane kunne ein risikere at mindre avstandar innover i fylket ville vere med på påverke eit

samanslåingsgrunnlag. Valet fall på å velje Tingvoll, då kommunesentera i både Tingvoll og Naustdal er vesentleg større. Konklusjonen blei at tette avstandar i Rogaland ville kunne ha større påverknad enn at kommunesenteret var større i Tingvoll enn i Naustdal. Kommunane hadde uansett ikkje blitt likevekta, og det vil kunne oppstått representasjonsproblematikk i begge alternativ. Forhåpentlegvis har ikkje dette metodiske valet påverka funna for mykje.

7.3 Avsluttande kommentarar

Debatten kring kommunestruktur er eit tilbakevendande tema, og det er mange som meiner så mangt om korleis strukturen skal vere for å best mogleg ivareta lokaldemokratiet og kommunen som tenesteytar. Målet med reforma var blant anna større kommunar med betre kapasitet og kompetanse, og større og meir robuste kommunar vil kunne gje auka makt lokalt. Det vil seie at ein både har tenesteytingsperspektivet i reforma, men også det lokaldemokratiske. Statusen per april 2017 er 153 kommunar med positive vedtak om samanslåing. Tal kommunar etter samanslåinga vil vere 356 (Regjeringen, 2017). Starten på innleiingskapittelet blei opna ved eit sitat av Johan Møller Warmedal, der sitatet er teken frå debatten av kommuneinndelinga frå Schei-komiteen si utgreiing:

”...man skal være varsomme med å se bort fra den betydning det har at folkevalgte fra slekt til slekt – og kanskje mer i små enn i de store kommuner – har lagt sin sjel i arbeidet for hjemstedets trivsel. På den måte er flere kommet i den nærmeste kontakt med de grunnleggende prinsipper for folkestyret” (J. Møller Warmedal (1956), sitert i Hansen (2003)).

Er det slik at små kommunar i stor grad vektlegg lokalt fellesskap og forankring, og at dei dermed fryktar at ei samanslåing vil gå på kostnad av- og undergrave dei demokratiske verdiane? Dette sitatet frå 1956 som legg vekt på fellesskap og identitet, er framleis noko ein kjenner igjen den dag i dag. Dei empiriske funna viser at identitet og fellesskap er verdiar som står sterkt, og som er med på å påverke om det er motstand eller velvilje til samanslåing. I Tingvoll kunne ein sjå at dei folkevalde i større grad la vekt på at ei strukturendring var naudsynt, men dette møtte motstand hos folket. På basis av at innbyggjarane i stor grad var nøgd med kommunen slik den er i dag på grunnlag av tenesteyting, men også grunna identitet, fellesskap og kontakten ein opplever mellom innbyggjar og folkevald, vedtok ikkje Tingvoll ei samanslåing. Men på den andre sida har ein Naustdal som valde samanslåing, der både folkevalde, og kanskje i større grad innbyggjarane, var positive. Dette betyr ikkje at Naustdal

ikkje vektlegg identitet og fellesskap, men at behovet for ei strukturendring på grunnlag av sterkare tenesteyting, saman med ein sterk regionsidentitet, er utslagsgivande faktorar. Som nemnd er det også fleire faktorar som påverkar vedtaket om samanslåing, men det å føle identitet med kommunane ein skal danne framtida med er avgjerande. Både for grunnlaget for vedtak om samanslåing, men også for vegen vidare til giftarmål i ein ny og større kommune.

Referanseoversikt

Bøker og artiklar

- Abott, M. (2013). *Understanding and Applying Research Design*. Hoboken: Wiley.
- Andersen, S. (2013). *Casestudier. Forskningsstrategi, generalisering og forklaring. 2 utgave*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Beetham, D. (1999). *Democracy and human rights*. Polity Press, Cambridge.
- Borge, L.,E. (2016). *Økonomiske perspektiver på kommunesammenslutninger*. I: Vabo, S.,I (red). *Kommunereform i perspektiv*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Brandtzæg, B. (2009). *Frivillig kommunesammenslutningen 2005-2008. Erfaringer og effekter fra Bodø, Aure, Vindaffjord og Kristiansund*: TF-rapport nr. 258. Bø: Telemarksforskning.
- Bratberg, Ø. (2014). *Tekstanalyse for samfunnsvitere*. Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Bukve, O. (1997). *Kommunal forvaltning og planlegging. 3. Utgåva*. Oslo: Det Norske Samlaget.
- Bukve, O. (2012). *Lokal og regional styring. Eit institusjonelt perspektiv*. Oslo: Det Norske Samlaget.
- Dahl, R. (1967). *The City in the Future of Democracy*. *The American Political Science Review* 61(4): 953-970.
- Dahl, R., Tufté, E. (1973). *Size and Democracy*. California: Stanford University Press.
- Dahl, R., A. (1998). *On Democracy*. New Haven&London: Yale University Press.
- Easton, D. (1965). *A framework for political analysis*. Englewood Cliffs, N.J: Prentice-Hall
- Elster, J. (1983). *To teorier om deltakerdemokratiet*. I: Bergh, T (red). *Demokrati og samfunnsstyring*. Deltakerdemokratiet. Oslo: Universitetsforlaget
- Fimreite, A., L. (2003). *Velferdsstat og lokaldemokrati – uforenelige størrelser? Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 03.2003, s. 334-359.
- Frendreis, J, P. (1983). *Explanation of Variation and Detection of Covariation The Purpose and Logic of Comparative Analysis*. *Comparative Political Studies*, 16 (2), 255-272.
- George, A., Bennett, A. (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.

Gerring, J. (2007). *Case Study Research. Principles and Practices*. Cambridge: Cambridge University Press.

Grønmo, S. (2004) *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget.

Hansen, T. (2003) *Lokal forankring og politisk deltakelse*. I: Kommunenes Sentralforbund (red). Er sammenslutning av kommuner svaret på Kommune-Norges utfordringer? Oslo: Kommuneforlaget

Hansen, T. (2015) *Kan Norge bli mer demokratisk med færre kommuner?* Norsk Statsvitenskapelig tidsskrift, 31 (1), s. 62-73.

King, G., Keohane, R.O., Verba, S. (1994) *Designing social inquiry: Scientific inference in qualitative research*. Princeton University Press.

Klausen, J.,E., Askim, J., Vabo, S.,I. (red) (2016) *Kommunereform i perspektiv*. Bergen: Fagbokforlaget

Langørgen, A., Løkken, S.A., Aaberge, R. (2015) *Gruppering av kommuner etter folkemengde og økonomiske rammebetingelser 2013*. Statistisk Sentralbyrå, 2015/19.

Lawrence, R. (2016) *Kommunestørrelsens betydning for lokaldemokratiet*. I: Klausen, J.,E., Askim, J., Vabo, S.,I (red). *Kommunereform i perspektiv*. Bergen: Fagbokforlaget.

Mathiesen, W. (1997) *Diskursanalyse for Statsvitere: Hva, hvorfor og hvordan*. Forskningsnotat 01/97. Oslo: Institutt for statsvitenskap.

Mill, J. S (2002 (1891)) *A System of Logic*. Honolulu: University Press of the Pacific

Myrvold, T. (2000) *Vitaliseres lokaldemokratiet med parlamentarisme? En studie av Oslo kommunes parlamentariske styringsmodell*. I: Johnsen, Å., Loe, L.,A., Vabo, S.,I. (red). *Styring og medvirkning i lokalforvaltningen*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.

Myrvold, T. (2001) *Smått og godt? Om de minste kommunenes evne til å i møtekomme generalistkommunekravet*. Prosjektrapport 2001: 01. Norsk institutt for by- og regionforskning.

NOU 2005: 6. *Samspill og tillit. Om staten og lokaldemokratiet*.

NOU 2006: 7. *Det lokale folkestyret i endring? – Om deltaking og engasjement i lokalpolitikken*.

Pateman, C. (2012) *Participatory Democracy Revisited*. *Perspectives on Politics* 10(1), s. 7-19.

Rose, L.E., Baldersheim, H. (2005) *Det kommunale laboratorium. 2 utgave*. Bergen: Fagbokforlaget.

Saglie, J., Winsvold, M., Blåka, S. (2016). *Ansvarsutkreving i lokaldemokratiet: i eller mellom valg?* Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift 32 (1): 59-81.

Svensson, P. (1997) *Politisk representasjon*. I Østerud, Ø., Goldmann, K., Pedersen, M.,N. (red). Statsvitenskapelig leksikon. Oslo: Universitetsforlaget

Thagaard, T. (2013) *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode. 4 utgave*. Bergen: Fagbokforlaget

Ugelvik Larsen, S., Offerdal, A. (1979) *De få vi valgte*. Bergen: Universitetsforlaget.

Weale, A. (1999) *Democracy. Issues in Political Theory*. Hampshire: MacMillan Press LTD.

Winsvold, M., Hanssen, G., Houlberg, K., Klausen, J., Saglie, J., Seegard, S., Vabo, S. (2015). *Lokalpolitisk lederskap og medvirkning ved kommunesammenslåinger*. Rapport 2015: 09. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

Yin, R. (1994) *Case Study Research. Design and Methods*. California: SAGE Publications, Inc.

Yin, R. (2003). *Case Study Research. Design and Methods*. Third edition. California: Sage Publications, Inc.

Aars, J., Christensen, D.A. (2013) ”De mange partisystemene: lokallister og nasjonale partier i kommunestyrevalget 2011”. I Bergh, J., og Christensen, D.A. (red): *Et robust lokaldemokrati – lokalvalget i skyggen av 22. Juli 2011*. Oslo: Abstrakt forlag.

Internett

Christensen, D., A. (2016). *Kronikk: Valgmobilisering virker!* Uni Research (Internett), 09.05.2016. Tilgjengeleg frå: <https://uni.no/nb/news/2016/05/09/kronikk-valgmobilisering-virker/> [Lest 29 august 2016]

Erichsen, A., Jensen, B., Narud, O. (2015). *Innbyggernes tilfredshet med kommunale tjenester og kommunestørrelse*. Høgskolen i Hedmark. Tilgjengeleg frå: <https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/2373506/AlexanderNarudco.pdf?sequence=1> [Lest 20 april 2017]

Gjertsen, A., Elvehøi, O., M., Solvoll, G. (2003). *Fra Naboskap til ekteskap? Sammenslåing av Skjerstad og Bodø Kommune*. Nordlandsforskning NF. Rapport nr. 4/2003. Tilgjengeleg frå: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/krd/red/2005/0004/ddd/pdfv/233897-bodo_skjerstad_nf-rapp_04_03.pdf

Hansen, T. (2014) *Svakt argument mot sammenslåing*. Dagbladet (Internett), 01.10.2014. Tilgjengeleg frå: <http://www.dagbladet.no/2014/10/01/kultur/meninger/debatt/sanner/kommune/35523424/> [Lest 14 oktober 2016]

Hjelseth, A., Thorstensen, A. (2015) *Kommunestruktur på Nordmøre. Delrapport 2 om bærekraftige og økonomisk robuste kommuner*. Telemarksforsking. TF-notat nr. 39/2015.

Tilgjengeleg frå: <http://www.gjemnes.kommune.no/Handlers/fh.ashx?MIId=284&FilId=1098>
[Lest 22 november 2016]

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2013-2014). *Meldingsdel i kommuneproposisjonen 2015 – Kommunereform*. Prop. 95S (2013-2014). Oslo, Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Tilgjengeleg frå:
<https://www.regjeringen.no/contentassets/3734f7f4f242428990d58993156f51e3/no/pdfs/prp201320140095000dddpdfs.pdf> [Lest 29 august 2016]

Kristiansund kommune (2017) *Kristiansund ut av ROBEK i 2017* (Internett). Kristiansund: Kristiansund kommune. Tilgjengeleg frå:
<http://www.kristiansund.kommune.no/nyheter/nyheter-fra-kommunen/kristiansund-ut-av-robek-i-2017.53361.aspx> [Lest 23 mars 2017]

Naustdal kommune (2015). *Politisk styring* (Internett). Naustdal: Naustdal kommune. Tilgjengeleg frå: <https://www.naustdal.kommune.no/kommune-og-politikk/lokalpolitikk/politisk-styring/> [Lest 31 oktober 2016]

Naustdal kommune (2015b) *Saksutgreiing kommunereform*. Naustdal: Naustdal kommune. Tilgjengeleg frå: http://innsyn.e-kommune.no/innsyn_naustdal/wfdocument.aspx?journalpostid=2015002773&dokid=60830&versjon=5&variant=A& [Lest 19 april 2017]

Naustdal kommune (2016). *Fakta om Naustdal* (Internett). Naustdal: Naustdal kommune. Tilgjengeleg frå: <https://www.naustdal.kommune.no/kommune-og-politikk/om-naustdal/fakta-om-naustdal/> [Lest 31 oktober 2016]

Naustdal kommune (2016b). *Kommunereform – Ny kommune I Sunnfjord* (Internett). Naustdal: Naustdal kommune. Tilgjengeleg frå: http://innsyn.e-kommune.no/innsyn_naustdal/wfdocument.aspx?journalpostid=2016003093&dokid=71246&versjon=1&variant=P& [Lest 31 oktober 2016]

Pedersen, O.P., (2016) *131 har vedtatt sammenslåing idet fristen er ute. Kommunal-rapport* (Internett), 01.07.2016. Tilgjengeleg frå: <http://kommunal-rapport.no/kommunestruktur/2016/07/131-har-vedtatt-sammenslaing-nytt-kommunekart> [Lest 29 august 2016]

Prosjekt Sunnfjord (2016) *Intensjonsavtale – kommunesamanslåing Førde, Gaular, Jølster og Naustdal*. Førde: Prosjekt Sunnfjord. Tilgjengeleg frå: <http://prosjektsunnfjord.no/wp-content/uploads/sites/66/2017/01/Liten-SiS-ferdighforhandla-intensjonsavtale-15.05.15-1.pdf> [Lest 14 april 2017]

Regjeringen (2014) *Ekspertutvalget* (Internett). Oslo: Regjeringen. Tilgjengeleg frå: <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/ekspertutvalg/id751059/> [Lest 14 september 2016]

Regjeringen (2017) *Kommunereform* (Internett). Oslo: Regjeringen. Tilgjengeleg frå: <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/kommunereform/id2548377/> [Lest 20 mai 2017]

Sogn og Fjordane fylkeskommune (2014) *Notat. Tal, prognoser og analyser for Naustdal*

kommune (Internett). Sogn og Fjordane fylkeskommune. Tilgjengeleg frå:
https://img4.custompublish.com/getfile.php/3655393.2344.tywcqfxbq/160413_NOTAT%20til%20planstrategi%20Naustdal%202016-2020.pdf [Lest 10 april 2017]

Statistisk Sentralbyrå (2016). *Folkemengde og befolkningsendringar, 4. Kvartal 2015*. (Internett) Oslo: Statistisk Sentralbyrå. Tilgjengeleg frå:
<<https://www.ssb.no/befolkning/statistikker/folkemengde/kvartal/2016-08-18?fane=tabell&sort=nummer&tabell=275093>> [Lest 13 september 2016]

Statistisk Sentralbyrå (u.å.). *Kommune-Stat-Rapportering*. Oslo: Statistisk Sentralbyrå. Tilgjengeleg frå: <https://www.ssb.no/offentlig-sektor/kostra/> [Lest 8 november 2016]

Sunde, H., Brandtzæg, B.A. (2006) *Å bygge en ny kommune: Erfaringer fra gjennomføring av fire kommunesammenslutninger*. Asplan Viak og Telemarkforskning-Bø. Tilgjengeleg frå:
https://www.telemarkforskning.no/publikasjoner/detalj.asp?r_ID=1626&merket=5 [Lest 13 september 2016]

Sundvolden-erklæringen (2013) *Politisk plattform. For en regjering utgått av Høyre og Fremskrittspartiet* (Internett). Oslo: Regjeringen. Tilgjengeleg frå:
<https://www.regjeringen.no/contentassets/a93b067d9b604c5a82bd3b5590096f74/plattform.pdf> [Lest 14 september 2016]

Telemarkforskning (2015) *Kommunereformen. Innbyggerundersøkelser i kommunene Kristiansund, Averøy, Tingvoll, Surnadal, Rindal, Halså, Smøla, Aure juni 2015*. Telemarkforskning. Tilgjengeleg frå:
<http://www.orkideportalen.no/files/dmfile/Innbyggerundersøkelse-Nordmre-telefonbasert-100715-11.pdf> [Lest 22 november 2016]

Telemarkforskning (2015) *Kommunereformen og Tingvoll kommune. Kan Tingvoll bestå som egen kommune?* Telemarkforskning. Tilgjengeleg frå:
<https://www.telemarkforskning.no/publikasjoner/filer/2852.pdf> [Lest 10 april 2017]

Tingvoll kommune (2015). Kommunestyret (Internett). Tingvoll: Tingvoll kommune. Tilgjengeleg frå: <http://www.tingvoll.kommune.no/liste.aspx?Mid1=1150&ListeId=108> [Lest 31 oktober 2016]

Tingvoll kommune (2016). *Eikebladet. Tingvoll kommune – Økokommunen – Bedre løsninger for mennesker og miljø. Informasjon fra Tingvoll kommune*. Tingvoll kommune. Nr. 1 2016, vår. Tilgjengeleg frå: <http://www.tingvoll.kommune.no/Handlers/fh.ashx?FilId=2174> [Lest 06 november 2016]

Tingvoll kommune (2016). *Tall om Tingvoll* (Internett). Tingvoll: Tingvoll kommune. Tilgjengeleg frå: <http://www.tingvoll.kommune.no/artikkel.aspx?Aid=125&Back=1> [Lest 31 oktober 2016]

Tingvoll kommune (2016b). *Kommunereform i Tingvoll – sluttbehandling* (Internett). Tingvoll: Tingvoll kommune. Tilgjengeleg frå:
<http://www.tingvoll.kommune.no/Handlers/fh.ashx?Mid1=1106&FilId=2392> [Lest 31 oktober 2016]

Tingvoll kommune (2016c). *Intensjonsavtale for 6-kommunesamarbeidet mellom Kristiansund, Averøy, Gjemnes, Aure, Tingvoll og Halså* (Internett). Tingvoll: Tingvoll kommune. Tilgjengeleg frå: <http://www.tingvoll.kommune.no/Handlers/fh.ashx?MIId=1208&FilId=2156> [Lest 31 oktober 2016]

Tingvoll kommune (2016d) *Resultat fra folkeavstemningen*. Tingvoll: Tingvoll kommune. Tilgjengeleg frå: <http://www.tingvoll.kommune.no/kommunereformen/resultat-fra-folkeavstemningen.26857.aspx> [Lest 22 november 2016]

Tingvoll kommune (2016e) *Kommunereform i Tingvoll – retningsvalg*. Tingvoll: Tingvoll kommune. Tilgjengeleg frå: <http://www.tingvoll.kommune.no/Handlers/fh.ashx?MIId=1209&FilId=2138> [Lest 22 april 2017]

Vedlegg

Vedlegg 1 – Intervjuguide

1) Informasjon

- Eg seier noko om bakgrunnen for studien og kva intervjuet skal brukast til.
- Informerer om anonymitet og moglegheiter for å trekkje seg undervegs i intervjuet.

- 1) I debatten kring kommunesamanslåing (i utredningsprosessane, før vedtak) kva saker var det særlig mykje fokus på?
- 2) Kva argument blei særleg brukt for og i mot?
- 3) Dykk valde å gå slå dykk saman med/gå i forhandlingar med ”...”: Kva var avgjerande for denne avgjersla?
- 4) Kva argument går fram som dei viktigaste for/mot samanslåing for deg?
- 5) Kva argument gjorde til at dykk vedtok/ikkje vedtok samanslåing?
- 6) Innan argument som blei lagt fram om demokratiet: kva var mest framtreddande?
 - a) Deltakingsperspektiv?
 - a) Var argumentet om eit levande lokaldemokrati mellom vala eit argument mot samanslåing?
- 7) Var spørsmålet om systemkapasitet (tenesteytinga) eit sentralt argument for kommunesamanslåing?
 - a) Systemkapasitet som demokratisk argument
- 8) Var det fremja argument mot fordelene av å vere ein stor kommune, politisk og demokratisk sett?
 - a) Meir konkurranse mellom parti
 - b) Sterkare skiljelinjer i politikken
- 9) Var det fremja argument mot fordelene av å vere ein liten kommune, politisk sett?
 - a) Meir kontakt med folkevalde
 - b) Meir deltaking mellom val
- 10) Var det nokon aktørar som var spesielt oppteken av å fremje visse argument?

3) Oppsummering

- Ei eventuell oppsummering av funn

- Dobbeltsjekke det som er uklart
- Spør om informant har noko å leggje til