

UNIVERSITETET I BERGEN

Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap

AORG350

Masteroppgave

Høst 2017

**Kommunereformen og bruk av rådgivende
folkeavstemninger**

**En studie om norske kommuners bruk av rådgivende folkeavstemninger i
forbindelse med kommunereformen**

Hildegunn Midtbø Berge

Forord

Tiden på Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap ved Universitetet i Bergen er nå over, og det er flere som må takkes for at denne masteroppgaven har blitt til.

Først og fremst vil jeg takke min veileder, professor Jacob Aars. Tusen takk for all veiledning. Dine gode kommentarer har vært til stor hjelp, og din evne til å motivere er unik!

Jeg vil også takke mamma, pappa og resten av familien for at all hjelp og støtte gjennom hele studietiden. Tusen hjertelig takk for all hjelp med Bailey. Jeg vil også spesielt rekke en takk til min storebror Øyvind for gode råd og nyttige diskusjoner. Jeg hadde ikke klart dette uten dere!

Videre vil jeg også takke forskergruppen *Politisk organisering og flernivåstyring* og mine medstudenter på Sofie Lindstrøms hus for gode innspill og hyggelige kaffepauser. Spesielt vil jeg takke min gode venninne Eldrid som har gjort studietiden til en fantastisk tid. Jeg vil også takke mine gode venninner Maria og Ingvild for utrolig god støtte. Det har betydd mer enn dere aner.

Helt til slutt vil jeg rekke en takk til Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD) for at jeg har fått tilgang til kommunedatabasen¹. Eventuelle mangler eller feiltolkninger er hele og alene mitt ansvar.

Bergen, november 2017

Hildegunn Midtbø Berge

¹ (En del av) de data som er benyttet i denne studien er hentet fra NSDs kommunedatabase og SSBs statistikkbank. Verken SSB eller NSD er ansvarlig for analyse av data eller de tolkningene som er gjort her. Eventuelle mangler eller feiltolkninger er hele og alene mitt ansvar.

Sammendrag

I kommunereformen har det vært viktig med involvering og høring av innbyggernes synspunkter, og det var opp til kommunene selv å vurdere hvordan de ønsket å gjøre dette. Til tross for tydelige anbefalinger fra myndighetene og fra forskning, har et stort antall kommuner valgt å avholde folkeavstemning. Denne studien tar for seg kommunenes bruk av rådgivende folkeavstemninger i forbindelse med kommunereformen, og søker å oppnå generell kunnskap om hvordan folkeavstemning brukes som høringsmetode ved strukturreformer i kommunal sektor. Oppgavens problemstillingen er: «Hva kjennetegner kommunene som benytter seg av folkeavstemning i forbindelse med kommunereformen?».

Oppgaven har både kartlagt omfanget av rådgivende folkeavstemninger i kommunereformen, og har gjennom hypotesetesting forsøkt å forklare hva denne variasjonen er uttrykk for. Det empiriske datamaterialet bestående av både primærdata og sekundærdata viser at rundt halvparten (212 av 428 kommuner) har valgt å bruke folkeavstemning som høringsmetode i kommunereformen. Samtidig er det store variasjoner i hvilke kommuner dette er. For det første er det forskjell i bruk av avstemninger mellom små og store kommuner, videre er det også store variasjoner innad i landsdelene og fylkene.

Overordnet tyder mine funn på at verken kommunens økonomiske handlerom eller ordførerens partitilhørighet har betydning for om kommunen avholder folkeavstemning eller ikke. Funnene gir med andre ord ikke støtte for å hevde at det er forskjeller blant politiske partier eller rike og fattige kommuner når det gjelder bruk av folkeavstemning. Derimot viser studien at kommuner som tidligere har hatt territoriale folkeavstemninger har høyere sannsynlighet for å velge dette igjen, således tyder dette på at bruken av folkeavstemninger er preget av sti-avhengighet. Studien viser også at kommunenes geografiske beliggenhet påvirker bruken av folkeavstemning, og har avdekket at det er signifikant færre kommuner som benytter folkeavstemninger i landsdelen Sør-Østlandet enn kommuner i landsdelen Vestlandet. Overordnet indikerer altså denne studien at det instrumentelle perspektivet tilsynelatende har liten forklaringskraft. Det vil si at det er liten støtte i mine data for at beslutningen om å avholde folkeavstemning kan forstås som et resultat av strategiske overveielser. Det synes i stedet å være historiske tradisjoner som har sterkes forklaringskraft.

Innholdsfortegnelse

Forord	i
Sammendrag	ii
Innholdsfortegnelse	iii
Liste over tabeller	v
1. Innledning	1
1.1. Begrunnelse for valg av problemstilling	3
1.2. Kapitteloversikt	4
2. Kontekst	7
2.1. Den norske kommune	7
2.2. Ulike høringsmetoder:	8
2.2.1. Folkeavstemning	9
2.2.2. Spørreundersøkelse	10
2.2.3. Folkehøringer	10
2.2.4. Fokusgrupper	11
2.2.5. Offentlig høring	11
2.3. Historiske bakteppe og tidligere reformforsøk	13
2.3.1. Kommunestruktur og territorielle reformer i Europa.....	13
2.3.2. Den norske kommunestrukturens historiske utvikling.....	16
2.3.3. «Frivillighetslinjen»	20
2.3.4. Inndelingsloven §10.....	21
2.4. Kommunereformen 2014-2019	22
2.4.1. Vabo-utvalgets anbefalinger.....	22
2.4.2. Prosess.....	24
2.4.3. Status.....	26
3. Eksisterende forskning og teoretisk rammeverk	29
3.1. Eksisterende forskning	29
3.2. Forklarende teori	34
3.3. Det instrumentelle perspektivet	35
3.3.1. Konsekvenslogikk.....	35
3.3.2. Begrenset rasjonalitet.....	36
3.4. Det institusjonelle perspektivet	37
3.4.1. Passendelogikk.....	38
3.4.2. Sti-avhengighet	38
3.4.3. Isomorfi.....	39
3.5. Teoretiske forståelser av forklaringsvariablene	40
3.5.1. Folkeavstemning som rasjonell handling	41
3.5.2. Folkeavstemning som resultat av historie (sti-avhengighet)	44
3.5.3. Folkeavstemning som spres innenfor områder (isomorfi)	45
4. Metode	49
4.1. Problemstilling	49
4.2. Forskningsdesignet	50
4.3. Datamaterialet	52
4.4. Innsamling og operasjonalisering av den avhengige variabelen	53
4.5. Innsamling og operasjonalisering av de uavhengige variablene	56
4.5.1. Folkeavstemning som rasjonell handling	56
4.5.1.1. H1 Økonomisk handlerom	56

4.5.1.2.	H2 Styrende politiske parti.....	58
4.5.2.	Folkeavstemning som resultat av historie.....	60
4.5.2.1.	H3 Tidligere territorielle folkeavstemninger	61
4.5.3.	Folkeavstemning som spres i områder	61
4.5.3.1.	H4: Geografisk beliggenhet.....	62
4.5.4.	Kontrollvariabel: Kommunestørrelse.....	63
4.6.	Hensikten med analysemetoden	64
4.7.	Univariat analyse	64
4.8.	Bivariat og multivariat analyse.....	65
4.8.1.	Krysstabellanalyse.....	65
4.8.2.	Logistisk regresjonsanalyse.....	66
4.8.2.1.	Omregning til logit.....	67
4.8.2.2.	Transformere logit til odds, oddsrater og prosent	68
4.8.2.3.	Forutsetningene i logistisk regresjonsanalyse.....	69
4.9.	Multivariat logistisk regresjonsanalyse	70
5.	Empiri	71
5.1.	Univariat analyse	71
5.1.1.	Avhengig variabel: Folkeavstemning.....	71
5.1.2.	Uavhengig variabel: Økonomisk handlerom.....	72
5.1.3.	Uavhengig variabel: Ordførers partitilhørighet.....	72
5.1.4.	Uavhengig variabel: Tidligere territorielle folkeavstemninger	73
5.1.5.	Uavhengig variabel: Geografisk beliggenhet.....	75
5.1.6.	Kontrollvariabel: Kommunestørrelse – innbyggertall.....	76
5.2.	Bivariat analyse	77
5.2.1.	Folkeavstemning som rasjonell handling	78
5.2.1.1.	Økonomisk variabel:.....	78
5.2.1.2.	Politiske variabler:.....	78
5.2.2.	Folkeavstemning som resultat av historie.....	80
5.2.2.1.	Tidligere territorielle folkeavstemninger.....	81
5.2.3.	Folkeavstemning som spres i områder	81
5.2.3.1.	Geografisk plassering, fylke og landsdel	82
5.2.4.	Kontrollvariabel: kommunestørrelse, innbyggertall.....	84
5.3.	Multivariat logistisk regresjonsanalyse	86
5.4.	Sammenligning av blokkenes forklaringskraft.....	89
5.5.	Multivariat analyse korrigert for ett standardavvik.....	93
6.	Sentrale funn og analyse	96
6.1.	Hvilken grad benytter kommunene folkeavstemning?.....	96
6.2.	Hvilke variabler forklarer denne variasjonen?	98
6.2.1.	Økonomisk handlerom tilsynelatende uten effekt.....	98
6.2.2.	Ordførerens partitilhørighet tilsynelatende ingen effekt.....	102
6.2.3.	Kommuner som tidligere har hatt folkeavstemning har høyere sannsynlighet for å velge det igjen	104
6.2.4.	Geografisk beliggenhet påvirker bruken av folkeavstemninger	105
7.	Avslutning og oppsummering	109
7.1.	Studiens hovedfunn.....	110
7.2.	Grunnlag for videre forskning.....	112
8.	Vedlegg	i
9.	Litteraturliste.....	v
9.1.	Publikasjoner	v
9.2.	Innstillinger, proposisjoner, meldinger til Stortinget og NOU.....	x
9.3.	Referanser hentet fra internett:	xii

Liste over tabeller

Tabell 1: Historisk utvikling: Den norske kommunestrukturen 1937-2017.....	17
Tabell 2 Antall og andel kommuner i 2014 og 2020 etter innbyggertall	28
Tabell 3: Oversikt over hypotesene:	47
Tabell 4: Oversikt over operasjonaliseringene	63
Tabell 5: Univariat analyse: Antall kommuner som har gjennomført rådgivende folkeavstemning.	71
Tabell 6: Univariat analyse av variabelen økonomisk handlerom:.....	72
Tabell 7: Norske ordføreres partitilhørighet.....	72
Tabell 8: Oversikt over antall borgerlige ordførere.....	73
Tabell 9: Oversikt over senterpartiordførere.....	73
Tabell 10: Tidligere territorielle folkeavstemninger i perioden 1970-2014	73
Tabell 11: Tidligere territorielle folkeavstemninger som dikotom variabel	74
Tabell 12: Kommunene fordelt på fylke	75
Tabell 13: Kommunene fordelt på landsdeler.....	76
Tabell 14: Univariat analyse av kontrollvariabel: Innbyggertall	76
Tabell 15: Frekvensfordeling, innbyggertall over gjennomsnitt	77
Tabell 16: Logistisk regresjon av uavhengig variabel: Frie inntekter per innbygger (Avhengig variabel: folkeavstemning).....	78
Tabell 17 Krysstabellanalyse. Uavhengig variabel: Senterpartiordfører	79
Tabell 18: Krysstabellanalyse. Uavhengig variabel: Borgerlig ordfører	80
Tabell 19: Krysstabellanalyse. Uavhengig variabel: Tidligere territorielle folkeavstemninger (N,%)	81
Tabell 20: Krysstabellanalyse: Bruk av folkeavstemning blant fylkene (N,%).....	82
Tabell 21: Bruk av folkeavstemning fordelt på landsdel	83
Tabell 22: Logistisk regresjon av kontrollvariabel: innbyggertall (Avhengig variabel: Folkeavstemning)	84
Tabell 23: Krysstabellanalyse: Folkeavstemning og innbyggertall under og over gjennomsnittet.....	84
Tabell 24: Andel kommuner med folkeavstemning etter kommunestørrelse (tre nivå) %	85
Tabell 25: Andel kommuner med folkeavstemning etter kommunestørrelse (fem nivå) %	86
Tabell 26: Multivariat logistisk regresjonsanalyse	91
Tabell 27: Multivariat analyse korrigert for ett standardavvik (N:428)	94

1. Innledning

Debatten om norske kommuners organisering har fått fornyet oppmerksomhet de siste årene. Det er over femti år siden forrige strukturreform, og kommunene har siden den gang fått større og flere utfordrende oppgaver. Det blir fremholdt at den statiske kommunestrukturen skaper økende utfordringer for kommunenes evne til å oppfylle forventningene både fra innbyggere og myndigheter (Askim et.al, 2016:21). Dagens kommunestruktur er basert på *generalistkommuneprinsippet*, noe som betyr at alle norske kommuner skal kunne tilby like tjenester og løse de samme oppgavene (Klausen et al., 2014:114). Norske kommuner er gjennomgående store ved at de har ansvar for et bredt oppgavefelt som tjenesteyter, demokratisk arena, myndighetsutøver og samfunnsutvikler, samtidig som at over halvparten av norske kommuner under 5000 innbyggere (Østerud, 2007:132). Solberg-regjeringen mener at dagens kommuner er for små til å ivareta sine oppgaver kostnadseffektivt og faglig forsvarlig (Frisvoll et al., 2014:11). Den pågående kommunereformen har som formål å løse dette *skalaproblemet*; altså det manglende samsvaret mellom kommunenes kapasitet på den ene siden, og oppgaver og ansvarsområder på den andre. En ny kommunestruktur med færre og større kommuner antas å føre til mindre behov for interkommunale samarbeid, mindre behov for statlig detaljstyring og større frihet til å tilpasse velferdstilbudet til lokale behov (Winsvold et.al., 2015:25).

Den pågående kommunereformen er den største reformen av norsk kommunestruktur siden Schei-komiteen avsluttet sitt arbeid i 1967. Ved Stortingets behandling av kommunereformen 8 juni 2017 ble det fattet 40 vedtak om kommunesammenslåing. Kort oppsummert innebærer stortingsvedtakene at kommuneinndelingen i reduseres fra 428 til 354 innen 2020 (jf. Prop.96 S 2016-2017 og Innst.386 S (2016-2017)). Kommunereformen skiller seg fra flere andre offentlige reformer ved omfanget av aktører, sektorer og interesser som berøres. Reformen berører samtlige norske kommuner, departementer, direktorater og fylkeskommuner. Utover dette vil også frivillige lag og foreninger, kirken og lokalt næringsliv påvirkes av kommunenes organisering (Askim et.al., 2016:18). Spørsmål om kommunenes organisering har engasjert bred og intenst. Det er derfor rimelig å anta at reformen har vært, og vil være krevende å gjennomføre i årene fremover. De nye kommunene skulle etter planen bli til gjennom regionale og lokale prosesser, og innen utgangen av 2016 skulle kommunene ha utredet og fattet vedtak om eventuelle sammenslåinger.

I denne reformen har det vært viktig med involvering og høring av innbyggernes synspunkter, og det var opp til kommunene selv å vurdere hvordan de ønsket å gjøre dette. Samtidig anbefalte regjeringen at kommunene burde avstå fra folkeavstemninger, og i stedet bruke spørreundersøkelser som høringsmetode. Til tross for disse anbefalingene, har veldig mange kommuner gjennomført rådgivende folkeavstemninger som høringsmetode for å innhente innbyggernes synspunkter om kommunesammenslåing. Denne studien ønsker å se nærmere på dette. Ved å bruke logistisk regresjon vil oppgaven ta utgangspunkt i følgende problemstilling:

Hva kjennetegner kommunene som benytter seg av folkeavstemning i forbindelse med kommunereformen?

En forutsetning for å kunne svare på denne problemstillingen er kunnskap om hvilke kommuner som faktisk har gjennomført folkeavstemning. Det vil det derfor være nødvendig å kartlegge de folkeavstemningene som har blitt avholdt. En annen forutsetning for å kunne svare på problemstillingen er å vite hvilke egenskaper som kommunene som har gjennomført folkeavstemning innehar til forskjell fra de kommunene som ikke har gjennomført folkeavstemning. Problemstillingen vil derfor operasjonaliseres til to forskningsspørsmål:

- 1. I hvilken grad benytter kommunene folkeavstemning som høringsverktøy i forbindelse med kommunereformen?*
- 2. Hvilke variabler kan forklare kommunenes bruk av folkeavstemning?*

Arbeidet med masteroppgaven vil stå som et selvstendig arbeid, men den vil samtidig være en del av forskningsprosjektet *Reshaping the Map of local and regional self-government. Norwegian Government Reform (NLGR)*.² Dette forskningsprosjektet studerer prosessene knyttet til kommunereformen i perioden 2014-2019. Herunder ser NLGR på reformens virkemidler, aktørene og deres roller, hvilke drivere reformen har på ulike nivåer og områder, og hvordan disse påvirker prosess og utfall. I prosjektet vil kommunereformen analyseres både nasjonalt, lokalt og regionalt. Prosjektet er finansiert gjennom forskningsrådsprogrammet Demos,³ og er ledet av UNI Research Rokkansenteret.

² Se mer på prosjektets hjemmeside: <https://wpms.computing.uni.no/evakom/>

³ Program for Demokratisk og effektiv styring, planlegging og forvaltning (DEMOS): <http://www.forskningsradet.no/prognett-demos/Forside/1254005937304>

1.1. Begrunnelse for valg av problemstilling

Begrunnelse for valg av problemstilling er basert på tre krav til en samfunnsvitenskapelig problemstilling: *praktiske*, *faglige* og *samfunnsmessige* (Grønmo, 2011:76; Ringdal, 2014:21). Det *praktiske* kravet tar for seg hvor gjennomførbart studien er. Dette knytter seg blant annet til nærhet i tid, studiens aktualitet og nærhet til datakilder. Dette blir videre diskutert i *kapittel fire – metode*. Det *faglige* kravet handler om hvorvidt studien dekker et relevant emne innenfor faget samt om det åpner opp for å utføre studier innenfor samme fagfelt. Det *samfunnsmessige* hensynet stiller krav til at studien skal være av samfunnsmessig relevans for flere en forskeren selv (ibid).

Kommunereformen i seg selv er svært interessant, og kan studeres fra ulike innfallsvinkler. Men selv om kommunereformen er en nasjonal reform var det i første omgang kommunene selv som skulle finne ut hvilke nabokommuner de kan tenke seg å slå seg sammen med. Kommunal- og moderniseringsdepartementet fremhever i sin veileder for kommunene at det er viktig å involvere befolkningen gjennom hele reformprosessen, og hensikten med dette å «utvikle tillit, gjensidig forståelse, identitet, eierskap og felles engasjement for fremtidig utvikling». Kommunene kunne følgelig selv definere hvordan de lokale prosessene skulle foregå, og dermed hvilken høringsmetode som skulle benyttes.

Regjeringen oppfordret kommunene å bruke andre høringsmetoder enn folkeavstemninger, og hadde både utarbeidet spørsmål til innbyggerundersøkelser, og forhandlet frem rammeavtaler med et utvalg selskap som kunne utføre disse på vegne av kommunene (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2015). I en analyse om holdninger til kommunestruktur fant Rose et.al. (2013:223-251) ut at selv mange anser kommunesammenslåing som aktuelt i prinsippet, er det ikke like aktuelt når det angår deres egne bostedskommune. Dette fenomenet omtales også som «ikke i min bakgård» fenomenet (Frisvoll et al., 2014:12). Forskning på folkeavstemninger har også vist at folkeavstemninger favoriserer «status quo» (se for eksempel Bjørklund, 1997; Bjørklund, 2013). Særlig innbyggerne i småkommunene er tilfreds med kommunens tjenester og politiske system, og ønsker ikke å risikere dette for noe man er usikker på konsekvensene av. Videre har resultatene av spørreundersøkelsene og folkeavstemningene som er blitt avholdt i forbindelse med kommunereformen vist at spørreundersøkelsene gir ja-flertall til kommunesammenslåing, mens folkeavstemningene viser det motsatte (Borge.et.al, 2017; Saglie.et.al, 2017). I tillegg har måten stemmeseddelen har vært utformet på i folkeavstemningene blitt svært omdiskutert og kritisert. Blant annet ved

at det i enkelte folkeavstemninger ikke har vært mulig for innbyggerne å stemme nei til sammenslåing, og ved at spørsmålsstillingen i noen tilfeller har vært ledende (ibid). Andre studier har i tillegg vist at selv om folkeavstemninger i prinsippet kun er *rådgivende*, så oppfattes resultatet av folkeavstemningene i stor grad *bindende* blant kommunepolitikerne (Klausen et.al, 2004). Det er dermed ikke vanskelig å tenke seg at det er derfor regjeringen ønsket at kommunene skulle bruke andre høringsmetoder enn folkeavstemning, for jo mindre motstand det er mot reformen, desto større er sannsynligheten for å lykkes med den.

Til tross for at regjeringen oppmuntret kommunene å bruke andre høringsmetoder, valgte svært mange kommuner å gjennomføre rådgivende folkeavstemninger i forbindelse med kommunereformen. I en stor andel av de aktuelle kommunene har innbyggerne stemt nei til å endre dagens kommunestruktur. Dette synes jeg er svært interessant, og burde etter mitt syn analyseres nærmere: Hvorfor har så mange kommuner valgt å gjennomføre rådgivende folkeavstemninger når regjeringen oppmuntrer og anbefaler kommunene å bruke andre høringsmetoder? Hva kjennetegner disse kommunene, og hva er denne beslutningen uttrykk for? Er det et for eksempel resultat av strategi, sti-avhengighet eller isomorfi?⁴

1.2. Kapitteloversikt

Det kontekstuelle rammeverket for studien presenteres i kapittel to. Hensikten med kapittelet er å gi en bedre forståelse av kommunereformen og kommunenes valg av høringsmetode. Kapittelet vil blant annet gjennomgå sentrale begreper og rammeverk, herunder som *kommunebegrepet*, ulike *høringsmetoder* og *kommunereformens innhold, prosess og status*. Det vil også bli presentert en kort gjennomgang av den *historiske utviklingen* i den kommunale inndelingen, *Inndelingsloven* og *frivillighetslinjen*.

I kapittel tre - *Eksisterende forskning og teoretisk rammeverk* blir det teoretiske rammeverket for studien presentert. Kapittelet starter med en kort gjennomgang av *tidligere forskning* som er anset som relevant for oppgavens problemstilling. Videre vil også to forklarende perspektiver presenteres, det *instrumentelle* og *institusjonelle* perspektivet. Perspektivene brukes som utfyllende for å prøve å forklare kommunenes valg om å gjennomføre folkeavstemning (Rones, 1997). Ettersom teorier er for abstrakte og generelle til å testes direkte, er et viktig formål med kapittelet å operasjonalisere teoriene til fire hypoteser som

⁴ Se mer i oppgavens kapittel tre for en gjennomgang av disse begrepene

kan studeres og testes (Midtbø, 2016). Disse *hypotesene* blir presentert helt i slutten av kapitlet, og sier noe om de teoretiske forventningene for av hva som kan forklare kommunenes beslutning om å avholde rådgivende folkeavstemning (eller ikke) i kommunereformen.

Videre i *kapittel fire - Metode* presenteres oppgavens forskningsdesign, metode og datagrunnlag. Som det fremgår av forskningsspørsmålene presentert ovenfor, tar oppgaven både sikte på å i) kartlegge omfanget av rådgivende folkeavstemninger i kommunereformen, og ii) å forsøke å forklare denne beslutningen. I dette kapitlet presenteres operasjonaliseringene av den avhengige og de uavhengige variablene. I tillegg presenteres de ulike analysemetodene som er brukt i dette studiet; *Univariat analyse, bivariat analyse og multippel logistisk regresjonsanalyse*.

I *kapittel fem– Empiri* presenteres studiens funn. Kapitlet er delt inn i tre deler, en hvor hver analysemetode. I første del blir deskriptiv statistikk presentert gjennom enkle univariate analyser. Deretter vil de bivariate analysene presenteres i andre del. De bivariate analysene tar for seg sammenhengen og styrken mellom den avhengige variabelen, og hver av de respektive forklaringsvariablene. Til slutt presenteres den multivariate analysen hvor de hypotesene som ble presentert i kapittel fire testes. Denne delen inneholder dessuten en diskusjon rundt modellens totale forklaringskraft statistiske signifikans.

Videre i *kapittel seks – Sentrale funn og analyse* presenteres studiens sentrale funn, samt analyse og fortolkning av disse i lys av de teoretiske perspektivene og eksisterende forskning presentert i kapittel tre.

I *kapittel syv – Avslutning og oppsummering* oppsummeres studiens mest sentrale funn. Her diskuteres også grunnlag for videre forskning.

2. Kontekst⁵

Formålet med dette kapitlet er å skape en bedre og felles forståelse av oppgavens tema gjennom å presentere de kontekstuelle rammene som er relevant. Kapitlet starter med en kort presentasjon av den *norske kommunen* sine kjennetegn og særegenheter, og hvilke *høringsverktøy* som kan benyttes ved innbyggerhøring. Kapitlet vil videre kort ta for seg den norske kommunestrukturens historiske utvikling, samt *frivillighetslinjen* og *inndelingsloven*. Begge disse begrepene er sentrale ettersom som de sier noe om hvordan kommunesammenslåing og innbyggerhøring skal og bør foregå. Kapitlet vil også kort si noe om hvordan den norske kommunestrukturen og kommunereformen er sammenlignet med kommuneinndelingen i ulike europeiske land. Til slutt vil kapitlet redegjøre for kommunereformens *innhold, prosess og status*

2.1. Den norske kommune

Siden samtlige norske kommuner utgjør enhetene i denne studien, og beslutningen om å avholde folkeavstemning sees som egenskap disse kommunene innehar, vil det være avgjørende å redegjøre for hva kommunebegrepet innebærer, og hvilke særegenheter og egenskaper som særlig kjennetegner norske kommuner. I denne studien benyttes Hagen og Sørensen (2001:14) sin definisjon av hva en kommune er. Ifølge Hagen og Sørensen (ibid) er en kommune er en offentlig myndighet med tre kjennetegn:

1. De har hver og en ansvar for et *geografisk område* innenfor statens grenser.
2. De har ansvar for å løse *offentlige oppgaver*
3. De er *demokratisk styrt* av lokalbefolkningen.

Kommunene avgrenser seg fra andre typer organisasjoner både ved hensyn til sektor, nivå og oppgaver. Kommunen⁶ representerer det laveste nivået i det norske styringssystemet, og er viktige tjenesteprodusenter av velferdstjenester og iverksettere av statlig politikk (Fimreite og Grindheim, 2009:137). Det fremholdes ofte at det er få andre land i verden som har en så sterk kommunal forvaltning som det Norge har (Sellers og Lidström, 2007:617; Baldersheim og Rose, 2000:17). De norske kommunene har en særlig sentral stilling i samfunnet, og har

⁵ Dette kapitlet er basert på min AORG323 forskningsfeltoppgave. *Kommunereformen: Bruk av folkeavstemninger og innbyggerundersøkelser (Vår 2016)*

⁶ Med unntak av bydeler som man praktiserer blant annet i Oslo

blant annet flere og større oppgaver enn kommuner i de fleste andre europeiske land (Meld. St 14 (2014-2015)). Som et eksempel på dette arbeider nærmere to tredjedeler av alle ansatte i offentlig sektor i kommunene,⁷ samtidig som overføringer til kommunene er en av de største utgiftspostene i statsbudsjettet (Prop.1 S (2015-2016)).

Det norske kommunesystemet er basert på to hovedprinsipper; *generalistkommuneprinsippet* og prinsippet om *universalisme*. Disse prinsippene innebærer at kommunene er pålagt de samme oppgavene gjennom lov og har det samme finansieringssystemet (Prop.96. S (2016-2017), s. 123). Generalistkommuneprinsippet handler om at kommunen har ansvar for å løse sentrale offentlige oppgaver innenfor et bestemt territorium (Flo 2002, Aars 2002). Det andre prinsippet handler om at kommunene har ansvar for de samme oppgavene, og har med dette lik oppgaveportefølje (ibid). Alle norske kommuner skal dermed kunne tilby like tjenester og løse de samme oppgavene (Klausen et.al., 2014:114). De norske kommunene har i dag blant annet ansvar for oppgaver innen utdanning, velferd, kultur, primærhelsetjeneste og tekniske tjenester (Christensen et.al, 2014:138).

Det kommunale forvaltningsnivået er med andre ord underlagt et nasjonalt standardisert regelsystem, noe som i utgangspunktet skal gi like organisatoriske forutsetninger blant kommunene (Hagen og Sørensen, 2001:14). Til tross for at kommunene er like i den forstand at de befinner seg på samme forvaltningsnivå, har ansvar for den samme oppgaveporteføljen og får ressurser fra staten er de også svært ulike på mange områder. Norske kommuner skiller seg fra hverandre ved at de har svært ulik demografi, geografi, økonomisk handlerom og politiske situasjon. Det er blant annet denne tosidigheten som gjør at norske kommuner er interessante analyseobjekt.

2.2. Ulike høringsmetoder:

Folkeavstemning er bare en av flere ulike metoder å høre innbyggerne på. Involvering og høring av innbyggerne kan gjøres på flere ulike måter, for eksempel ved innbyggerundersøkelser, folkemøter, debatter og høringer. I forbindelse med kommunereformen ble det ikke stilt noen krav til hvordan innbyggerne skulle høres. Så hvert kommunestyre måtte selv ta stilling til hvordan innbyggerne skulle høres, og dermed hvordan de lokale prosessene skulle foregå. For å forstå hvorfor det er interessant å se nærmere på

⁷SSB: *Sysselsatte i kommunal sektor*. Hentet 27.10.2017 fra: <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/statistikker/komregsys/aar>

kommunenes bruk av folkeavstemning i forbindelse med reformen, vil det også være av interesse å si noe om de ulike høringsmetodene som kommunene kan benytte for å innhente innbyggernes synspunkter.

For å belyse sterke og svake sider ved de forskjellige høringsmetodene tar denne studien utgangspunkt et notat fra Telemarksforskning (Brandtzæg, 2014).⁸ Telemarksforskning har på oppdrag av kommunal- og moderniseringsdepartementet utarbeidet notatet *Hvordan gjennomføre en kommunesammenslåing. Erfaringer og innspill fra frivillige sammenslåinger*. Notatet omhandler erfaringer og innspill med tidligere kommunesammenslåinger basert på tidligere utredninger og evalueringer. Notatet tar også for seg de ulike høringsmetodene man kan benytte ved innbyggerhøring, og diskuterer styrker og svakheter ved hver av disse (Brandtzæg 2014: 8-9).

2.2.1. Folkeavstemning

Folkeavstemning er den tradisjonelle høringsmetoden å innhente innbyggernes synspunkt på i spørsmål om kommunesammenslåing ettersom spørsmålet oppfattes å være viktig for folk flest (ibid). Styrken ved å bruke folkeavstemning er at alle kan delta og har mulighet til å uttrykke sin mening ved at de kan si ja eller nei til sammenslåing. Å bruke folkeavstemning som høringsmetode har dermed evne til å inngi et vedtak *legitimitet*, ved at det skapes en oppfatning om at vedtak er rett og rimelig da alle har hatt mulighet til å uttale seg (Bjørklund, 1997). På den andre siden er folkeavstemning som høringsmetode mindre egnet til å få frem innbyggernes meninger, argumenter og styrken i disse. Ifølge Brandtzæg (2014:8-9) er slike avstemninger derfor lite egnet til å støtte opp under dialog og aktiv deltakelse i den politiske debatten. En annen utfordring ved å bruke folkeavstemning som høringsmetode er at man kan ende opp med et resultat som gir et skjevt bilde av hva innbyggerne står for, for eksempel dersom det er lav valgdeltagelse eller skjevhet i grad av mobilisering mellom synspunktene det skal stemmes over. Ved lav valgdeltagelse vil det dessuten være vanskelig for kommunestyret å vurdere hvorvidt resultatet er representativt for innbyggernes syn, da det er vanskelig å vurdere hvilke synspunkter de som ikke stemte hadde.

⁸ Bent Aslak Brandtzæg er medlem i regjeringens ekspertutvalg, Vabo-utvalget, i notatets forord står det: «Telemarksforskning har foretatt evalueringer av flere av de kommunesammenslåingene som har vært gjennomført de senere årene, og som medlem av ekspertutvalget har undertegnende fått i oppdrag fra Kommunal – og moderniseringsdepartementet å sammenfatte erfaringer med disse»

2.2.2. Spørreundersøkelse

Opinionsundersøkelse, eller spørreundersøkelse er en vanlig metode å benytte når man ønsker å innhente innbyggernes synspunkter og oppfatninger om ulike spørsmål og problemstillinger (Brandtzæg, 2014:10-11). Styrken ved å bruke denne høringsmetoden er at man får et representativt inntrykk av innbyggernes synspunkter, samt mulighet til å fange opp hvorfor de eventuelt er for eller imot kommunesammenslåing, styrken i disse standpunktene og forutsetninger for endre standpunkt med mer (ibid). En svakhet ved å benytte denne høringsmetoden er at spørsmålene i stor grad er forhåndsdefinerte, noe som kan føre til at undersøkelsen ikke tar for seg de spørsmålene innbyggerne er opptatt av. En annen utfordring ved å benytte denne høringsmetoden er om det stilles spørsmål som ikke har vært debattert på forhånd kan man risikere å få lite gjennomtenkte svar. Dette innebærer at det er en mulighet for at respondenten endrer synspunkt etter hvert som at han får satt seg grundigere inn i spørsmålet (ibid). En annen utfordring er dersom det stilles ledende spørsmål. Konsekvensen av dette er at resultatet i verste fall ikke gir et representativt inntrykk av innbyggerens synspunkter, men bare brukes for å underbygge eget standpunkt.

I forhold til folkeavstemninger gir denne høringsmetoden muligheter for innbyggerne å uttrykke mer nyanserte synspunkter, men den gir ifølge Brandtzæg (ibid) ikke uten videre et grunnlag for bedre dialog. Dersom spørreundersøkelsen skal styrke innbyggerdialogen mener Brandtzæg at den burde gjennomføres i en tidlig fase i prosessen, slik at spørsmålene og synspunktene fra innbyggerne danner grunnlag for innbyggerdialog og debatter senere i prosessen.

2.2.3. Folkehøringer

Utvidede folkehøringer, søkekonferanser og visjonsseminar er et opplegg hvor man samler en tilfeldig valgt gruppe som presenteres for argumenter for og mot et forslag, for eksempel om for og imot sammenslåing med nabokommunen. Gruppen bør være stor nok til at den er representativ for innbyggerne i kommunen (Brandtzæg, 2014:11-12). Fordelen med denne høringsmetoden er at man kommer i direkte dialog med innbyggerne og at man kan fange opp synspunkter og holdninger som ikke kommer frem gjennom innbyggerundersøkelser og den offentlige debatten, og med dette få et mer helhetlig virkelighetsbilde (ibid). Denne høringsmetoden vil ikke gi et like representativt inntrykk som ved en opinionsundersøkelse, men man kan få informasjon om hvilke spørsmål og argumenter som er viktigst, og hva som er utslagsgivende for å være for eller imot kommunesammenslåing.

2.2.4. Fokusgrupper

Fokusgrupper er en form for gruppeintervju med åtte til ti personer, hvor formålet er å få frem ulike grupperes synspunkter. Sammensetningen i fokusgruppen baseres på relevante fellestrekk hos personene i gruppen for eksempel likhet i alder, yrke eller lignende (Brandtzæg, 2014: 12-13). Fordelen med denne høringsmetoden er at alle i gruppen har mulighet til å si sin mening, og at høringsmetoden er et godt virkemiddel for å kartlegge holdninger i ulike befolkningsgrupper. Svakheten med denne høringsmetoden er at det ikke er sikkert at synspunktene som kommer frem er representativt for innbyggerne gruppen er ment å representere, og at det kan denne høringsmetoden er svært arbeidskrevende dersom man ønsker synspunkter fra flere befolkningsgrupper.

2.2.5. Offentlig høring

Høring er en annen metode å innhente innbyggernes synspunkter på. Dette kan gjøres gjennom internett, brev til kommunen, telefon, personlig kontakt eller lignende. Fordelen med denne høringsmetoden er at alle har anledning til å uttale seg. Men på den andre siden legger denne høringsmetoden opp til den enkelte å engasjere seg, noe som kan føre til at det kun er de mest engasjerte og ressurssterke innbyggerne som uttaler seg (Brandtzæg, 2014:13). Det er dermed ikke sikkert at synspunktene som legges frem er representative resten av innbyggerne.

Innbyggerundersøkelse og folkeavstemning er i utgangspunktet de høringsmetodene som best kan gi et representativt bilde av innbyggernes synspunkter (ibid). I den offentlige debatten om hvilken høringsmetode som er best å bruke ved innbyggerhøring i kommunereformen blir disse høringsmetodene ofte sett på som motpoler til hverandre. Regjeringen oppfordret kommunene tidlig i reformprosessen å bruke andre høringsmetoder enn folkeavstemning, og har både utarbeidet spørsmål til innbyggerundersøkelser, og forhandlet frem rammeavtaler med et utvalg selskap som kunne utføre disse. Ifølge kommunal- og moderniseringsminister Jan Tore Sanner anbefaler de innbyggerundersøkelsene «fordi den gjør det mulig å spørre innbyggerne om mer enn ja eller nei til sammenslåing, men også om hva de tenker om velferdstilbudet. Men dette er opp til kommunene selv å velge» (Kommunal-og moderniseringsdepartementet:2015). Denne anbefalingen begrunnes med at en innbyggerundersøkelse «vil gi kommunestyrene et bedre beslutningsgrunnlag enn det som er mulig i en rådgivende folkeavstemning (...), dette gjør det mulig for kommunene å spørre hva innbyggerne mener om velferdstjenester som skoler, barnehager og sykehjem» (ibid).

Det pragmatiske her er at de ulike høringsmetodene tradisjonelt sett har gitt ulik støtte til kommunesammenslåing. Mens folkeavstemningene har favorisert status-quo, har spørreundersøkelsene i langt større grad gitt uttrykk for en mer positiv holdning til kommunesammenslåing. Denne trenden er også noe man finner igjen i resultatene av høringsmetodene i denne reformen. Folkeavstemningene har i de fleste tilfellene gitt nei-flertall til sammenslåing, mens spørreundersøkelsene har gitt ja-flertall.

Både folkeavstemningene og spørreundersøkelsene som er blitt avholdt i denne reformprosessen vært gjenstand for mye kritikk. Folkeavstemning som høringsmetode har blant annet blitt kritisert for at resultatet i praktiseres som politisk bindende selv om folkeavstemningene i utgangspunktet kun skal være rådgivende. Videre har også valgdeltagelsen i de ulike folkeavstemningene som har blitt avholdt vært svært varierende, og i noen tilfeller har valgdeltagelse vært så lav at det har vært er det vanskelig å tolke resultatene.⁹ Hvordan enkelte kommuner har utformet alternativene på stemmeseddelen har også fått kritikk. Det er blant annet stilt spørsmål ved antall alternativer velgerne skulle ta stilling til og hvordan disse er formulert. Institutt for samfunnsforskning ga nylig ut en rapport som mener at flere av folkeavstemningene ikke har vært i tråd med demokratiske standarder (Saglie.et.al, 2017). En av forskerne bak rapporten Jan Erling Klausen har uttalt at flere av folkeavstemningene var «meget hjemmesnekrede løsninger» (NRK, 2017). I enkelte kommuner var det for eksempel ikke mulighet til å stemme nei til kommunesammenslåing. Mens i andre tilfeller var spørsmålsstillingen ledende. Videre hadde mange kommuner uspesifiserte alternativer hvor i resultatet ifølge Klausen (ibid) i praksis ga lokalpolitikerne blankofullmakt til å ta innbyggernes syn til inntekt for hva som helst.

Videre har også spørreundersøkelsene som ble avholdt i forbindelse med kommunereformen har blant annet blitt kritisert for å stille ledende spørsmål (Aftenposten 7.juni, s.6). Utformingen av spørsmålene på undersøkelsene i flere Hedemarkkommuner er ofte blitt trukket frem som eksempel på dette. Spørsmålene er blitt kritisert fordi flere av dem forutsatte at kommunens reduserte inntekter ville svekke tjenestilbudet (ibid). Dette kan forklare hvorfor mange av innbyggerundersøkelsene har gitt ja-flertall til kommunesammenslåing, til tross for at folkeavstemningene i de aller fleste tilfellene ga nei-flertall til sammenslåing. Dersom det ikke har vært en reell mulighet for innbyggerne å kunne utrykke sin negative holdning til

⁹ Se for eksempel: <https://www.aftenposten.no/norge/politikk/i/BJ09g/Kommunesammenslaing-Elendig-fremnote-i-flere-folkeavstemninger>

kommunesammenslåing, kan resultatet ha gitt uttrykk for en langt mer positiv holdning til sammenslåing enn det som er reelt. Videre har det også vært store forskjeller blant innbyggerundersøkelsene både når det gjaldt spørsmålstilling og antall personer som ble spurt (ibid). Aftenposten sin gjennomgang viste at flere av spørreundersøkelsene i enkelte kommuner hadde under 100 respondenter. I større kommuner som for eksempel Stjørdal og Levanger ble bare 200 av 19.000 innbyggere ble spurt, noe som betyr at rundt én prosent av innbyggerne med stemmerett fikk si sin mening. Videre har det i flere spørreundersøkelser vært lav svarprosent at feilmargiene er svært høye (ibid). Dette betyr at det er vanskelig å tolke utfallet i kommuner hvor spørreundersøkelsene har jevne resultater (ibid). Et eksempel som blir trukket frem i artikkelen er Moksnes kommune. Her sa 40 prosent av de 171 respondentene nei til kommunesammenslåing. Det betyr at det kun var mellom 3-4 respondenter som avgjorde dette resultatet. Feilmarginen var på hele 10,9 prosent. Til tross for denne datasikkerheten, teller kommunal- og moderniseringsdepartementet ved Jan Tore Sanner Moksnes som en kommune med ja-flertall (ibid).

2.3. Historiske bakteppe og tidligere reformforsøk

Den norske kommuneinndelingen har variert betydelig i både innbyggertall og størrelse siden det kommunale selvstyre ble innført ved *formannskapslovene* i 1837. Antall kommuner i Norge har vekslet mellom 392 i 1838 som er det laveste kommunetallet Norge har hatt, til 744 i 1930 som er det høyeste (Regjeringen, 2017). I den offentlige debatten om kommunestruktur er det en vanlig oppfatning at Norge har små kommuner sammenlignet med andre land i Europa (Christensen et.al, 2014:142). Norge har for eksempel hele 27 kommuner som har færre enn 1.000 innbyggere. Videre har også halvparten av de norske kommunene innbyggertall under 4.500 selv om den norske gjennomsnittskommunen har 12.000 innbyggere (ibid). Det store avviket mellom median og gjennomsnitt, handler blant annet om at enkeltkommuner er svært store (Oslo, Bergen mv), mens det store flertallet er små. Det er uansett stor variasjon i den kommunale inndelingen hva angår innbyggertall. Selv om Norge ikke har særlig små kommuner sammenlignet med andre europeiske land (Baldersheim og Rose, 2010), er en slik komparativ sammenligning vanskelig ettersom det ligger omfattende oppgaver til det kommunale ansvarsområdet i Norge.

2.3.1. Kommunestruktur og territoriale reformer i Europa

Det finnes kommuner i alle europeiske land, men kommunene i de europeiske landene skiller seg fra hverandre både hva angår oppgaver, kommunestørrelse og status (Baldersheim & Rose, 2010). Antallet kommuner varierer fra 31 i Irland til over 36.500 i Frankrike

Gjennomsnittlig innbyggertall varierer også fra ca. 150.000 innbyggere per kommune i Storbritannia til 1.700 innbyggere i Tsjekia (Baldersheim og Rose, 2016:252). Videre varierer også kommunenes økonomiske rolle betraktelig, noe som i stor grad henger sammen med hvilke oppgaver kommunene har ansvar for å løse (ibid).

Strukturreformer og debatter om hva som er den ideelle kommunestørrelse er heller ikke uvanlig i europeisk sammenheng. I sin analyse av territorielle strukturer og reformprosesser i elleve europeiske land fant Baldersheim og Rose (2010:242) ut at den mest sentrale begrunnelsen for å iverksette strukturreformer er ønsket om en mer *effektiv offentlig forvaltning*. Med dette menes en offentlig forvaltning som er i stand til å håndtere oppgavene de har ansvaret for på en tilfredstillende og kostandsforsvarlig måte (ibid). Dette er også begrunnelsen for kommunereformen i Norge, og begrunnelsen for de kommunereformene som er gjennomført i Norden de siste tiårene. Bakgrunnen for forslag om endringer i kommunestrukturen er også som regel på grunn av en oppfatning om at kommunene er for små enten geografisk og/eller i folketall til å kunne løse oppgavene de er forventet å løse (Baldersheim og Rose, 2016:258). En vanlig oppfattelse er at løsningen på dette problemet enten er kommunesammenslåing eller interkommunale samarbeid. Etter en gjennomgang av reformprosessene i de elleve europeiske landene fant Baldersheim og Rose (2010:236) ut at en slik todeling er for enkel til å fange hele bredden av løsninger. Baldersheim og Rose (ibid) skiller derfor mellom fire ulike kategorier av territorielle reformer:

1. *Utvidelse eller sammenslåing av enheter*
2. *Oppgaveløsning i nettverk*
3. *Funksjonell oppgavedifferensiering*
4. *Regionalisering*

I den første kategorien, *utvidelse eller sammenslåing av lokale forvaltningsenheter*, er hovedtanken at man kan oppnå stordriftsfordeler (ibid). I tillegg blir det fremholdt at større enheter er nøkkelen for å rekruttere nødvendig fagkompetanse. Danmark, Storbritannia og Hellas er eksempler på land som har gjennomført omfattende kommunesammenslåinger. I noe mindre omfang har også land som Finland og Nederland gjennomført sammenslåinger (ibid). Kommunereformen i Hellas resulterte blant annet i at antall kommuner ble redusert med hele 80 prosent i 1998 (Baldersheim & Rose, 2010:236). Videre var etterkrigstiden i Storbritannia preget av en bølge av kommunereformer som var basert på en tro om at «bigger is more

beautiful» noe som resulterte i at Storbritannia har Europas største kommuner målt i innbyggertall. Denne troen ble ikke utfordret før Margaret Thatchers regjeringstid i perioden 1979-1990 (ibid). Denne regjeringstiden var blant annet preget av en mistillit til kommunene, noe som resulterte i at kommunene ble fratatt flere oppgaver (ibid,237). Noen oppgavene overførte Thatcher-regjeringen til partnerskap, mens andre oppgaver, blant annet innen skole, ble overført til spesialorganer (ibid). Til tross for denne mistilliten ble det ikke vurdert å dele kommunene i mindre enheter. Under regjeringstiden til Blair i perioden 1997 – 2007 ble kommunene i Storbritannia gitt større tiltro, og tanken om «bigger is more beautiful» ble videreført (ibid). Blair-regjeringen fortsatte likevel i reformsporet til Thatcher-regjeringen, men satte seg et mål om å innføre den såkalte «enhetskommunen». Målet var å avskaffe to-nivåsystemet, og erstatte dette med storkommuner som kunne ivareta alle de kommunale oppgavene (Baldersheim og Rose, 2016:259). Dette målet ble midlertidig bare delvis nådd, noe som har ført til at Storbritannia sitt kommunesystem varierer fra landsdel til landsdel etter hvordan den lokale styringen er organisert (ibid).

Den andre kategorien, *oppgaveløsning i nettverk*, innebærer at kommunene gjennom interkommunale samarbeid i fellesskap løser en oppgave som retter seg mot et problem som går på tvers av kommunegrensene (ibid). Hovedtanken her er at man kan høste stordriftsfordeler og bøte på problemet med små fagmiljøer ved å løse oppgavene i fellesskap uten å måtte slå seg sammen (ibid). Når kommunesammenslåinger ikke er mulig å få til, blir interkommunale samarbeid ofte sett på som den nest-beste løsningen (Baldersheim & Rose, 2010:238). I land som Frankrike, Tsjekkia, Tyskland og Norge er denne formen for oppgaveløsning svært utbredt. Frankrike er kanskje det mest åpenbare eksempelet med sine 36.684 kommuner, og med det største kommuneantallet i hele Europa. Kommuneinndelingen i Frankrike har stort sett vært uforandret etter innføringen av den moderne kommune i kjølevannet av den franske revolusjonen (Baldersheim og Rose, 2016:260). Etter at forsøket på å redusere antall kommuner i 1973 feilet, vedtok Frankrike en rekke lover som videreutviklet det interkommunale samarbeidet. Disse vedtakene førte blant annet til at det finnes rundt 12.000 samarbeidsordninger i Frankrike i dag (ibid). Videre har Tsjekkia vedtatt nasjonale rammeverk for interkommunale samarbeid som et resultat av oppløsningen av en rekke kommuner som ble tvangssammenslått under det kommunistiske regimet. I Norge har også interkommunale samarbeid vært utbredt i en årrekke, og i dag har så godt som alle kommuner inngått en eller flere former for interkommunale samarbeid (Baldersheim og Rose, 2016:262)

Den tredje kategorien, *funksjonell differensiering*, innebærer at kommunene ikke utfører de samme oppgavene. I en rekke land er det slik at de største kommunene utover de grunnleggende oppgavene, også har ansvar for større og mer krevende oppgaver. Tsjekkia er et eksempel hvor oppgave differensiering er utbredt, og hvor det er utviklet en tredeltkommunestruktur (Baldersheim & Rose, 2010, 238). I noen tilfeller kan sentrale kommuner også utføre mer krevende oppgaver på vegne av de mindre nabokommunene slik som det er i den norske vertskommunemodellen for interkommunalt samarbeid i dag (Baldersheim og Rose, 2016:262). Den fjerde kategorien, *regionalisering*, forekommer når regionale enheter overtar eller blir pålagt nye oppgaver. Regionale reformer har vært på agendaen i en rekke land, som for eksempel i Italia, Sverige, Tsjekkia, Frankrike, Storbritannia og Norge (Baldersheim og Rose, 2010:239). I noen tilfeller innebærer regionalisering at regionene overtar oppgaver som tidligere har vært gjennomført av kommunene, slik som for eksempel når de norske fylkeskommunene overtok ansvaret for sykehusene på 1960-tallet (Baldersheim og Rose, 2016:263), eller ved at regionene overtar statlige oppgaver som en form for desentralisering (ibid).

Utover disse fire formene for territorielle reformer identifiserte også Baldersheim og Rose (2010:246-247) fire ulike reformstrategier. Noen av de europeiske kommunereformene har vært *landsomfattende* reformer som potensielt berører alle kommuner, mens andre territorielle reformer har vært *begrensede* ved at de kun berører et fåtall kommuner i et bestemt område. Videre viste analysene til Baldersheim og Rose at rommet for lokal medvirkning i de ulike reformene også har variert sterkt, noe har hatt en *bottom-up tilnærming* med sterk medvirkning fra kommunene, men andre har hatt en *top-down tilnærming* hvor ekspertutredninger har vært en rettesnor for den optimale kommunestørrelsen (Baldersheim og Rose, 2016:272). Baldersheim og Rose (2010) sin analyse har vist at det er stor variasjon blant de europeiske landene med tanke på antall kommuner, kommunestørrelse, kommunenes oppgaveomfang, antall reformforsøk, reformenes innhold og reformstrategi. Videre vil denne oppgaven gå nærmere inn på den norske kommunens historiske utvikling.

2.3.2. Den norske kommunestrukturens historiske utvikling

Debatten om den norske kommunestrukturen og kommunesammenslåing har pågått i flere tiår, og ulike regjeringer har fått overlevert rapporter om forslag til endring i den kommunale inndelingen. Særlig er utvalgsarbeidene til Schei-utvalget (1967), Christiansen-utvalget

(1992) og Vabo-utvalget (2014) sentrale i dagens kommunereform. I det følgende presenteres den norske kommunestrukturens historiske utvikling mens dagens kommunereforms innhold, prosess og status vil drøftes i 2.4.

Formannskapslovene av 1837 markerer starten på den norske kommuneinndelingen, og resulterte i et todelt styringssystem hvor bykommunene ble formelt atskilt fra herredene/landkommunene (Hansen, 2016:48-50). Landet ble med dette inndelt i 355 herredskommuner og 37 bykommuner. Mens herredsinndelingen var basert på kirkens organisering, fulgte bykommunene lokale styringsordninger som var etablert før formannskapsloven ble vedtatt (ibid). Den kommunale inndelingen fulgte altså den kirkelige utover 1800-tallet og frem til 1930-tallet økte kommuneantallet betraktelig. I tabellen nedenfor ser man den historiske utviklingen i den norske kommunestrukturen fra formannskapsloven ble vedtatt i 1837 til 1. Januar 2014.

Tabell 1: Historisk utvikling: Den norske kommunestrukturen 1937-2017¹⁰

År	Antall kommuner per 1.1	Endring i antall kommuner
1838	392	
1930	747	355
1957	744	-3
1967	454	-290
1974	443	-11
1978	454	11
1994	435	-19
2014	428	-7

De første etterkrigsårene var en hektisk reformperiode for det kommunale styringssystemet hvor kommunene fikk en mye større rolle enn det de hadde hatt tidligere. Kommunen skulle nå være en effektiv iverksetter av velferdspolitikken ved å at de skulle få flere og større oppgaver (Rose, 2013:2-3; Christensen et.al, 2014:140-143). For å vurdere om kommunene og den daværende kommunestrukturen var egnet for den nye rollen i *velferdsstaten* oppnevnte

¹⁰ Tabellen er fritt kopiert fra regjeringens nettside: *Historisk utvikling – Den norske kommunestrukturen opp gjennom tidene*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/utviklingen-av-den-norske-kommunestruktu/id751352/>

regjeringen Schei-komiteen (Regjeringen:2017). Schei-komiteen ble nedsatt i 1946, og det viktigste punktet i Schei-komiteens mandat foruten å oppheve sognekommunene var å:

*«Utrede spørsmål om en revisjon av den kommunale inndeling med sikte på å gjennomføre en inndeling som er mer i samsvar med den endrede forhold og som administrativt og økonomisk vil sette kommunene bedre i stand til å løse sine oppgaver».*¹¹

Schei-komiteen skulle altså sørge for effektive og rasjonelle kommuneinndelinger med tanke på landets nye velferdsoppgaver (Larsen og Offerdal, 1979:17). Komiteen la frem hele tre innstillinger som hadde betydning for den kommunale inndelingen,¹² og anbefalte blant annet en minstegrense på 2.500 innbyggere og utarbeidet konkrete forslag til hvilke kommuner som burde slås sammen. Komiteens arbeid resulterte i en reduksjon i antall kommuner fra 744 i 1958 til 452 i 1967 (ibid).

Videre i 1971 ble Tallaksen-utvalget ble oppnevnt. Tallaksens-utvalgets mandat var å vurdere behovet for å dele noen av kommunene som ble sammenslått etter Schei-komiteens arbeid (NOU 1974:14). I alt ble 21 kommuner behandlet i utvalget, men utvalgets flertall anbefalte kun å oppløse tre av disse (NOU 1974:93). Ved Stortingets behandling av saken ble det stortingsflertall for å oppløse ti av de 21 kommunene, noe som resulterte i elleve nye kommuner (Regjeringen:2017).

Arbeidet til Buvik-utvalgene resulterte i en reduksjon i totalt 19 kommuner i perioden 1984 til 1989. I 1984 ble det første Buvik-utvalget oppnevnt for å se nærmere på kommuneinndelingen hos bykommunene med trange grenser. Utvalget ble ledet av daværende fylkesmann i Troms, Martin Buvik. Buvik-utvalget så blant annet nærmere på situasjonen i bykommunene Horten, Tønsberg og Larvik. Utvalget la frem en enstemmig innstilling i 1986, og førte til at flere kommuner ble slått sammen til tross for stor lokal motstand (NOU 1986:7). Sammenslåingene ble gjennomført i 1988, og antall kommuner ble redusert med seks kommuner. Videre i 1987 ble Buvik-utvalget gjenoppnevnt for å se på

¹¹ Schei-komiteens Innstilling II, s.1

¹² Innstilling 1 i 1948 om opphevelse av sognekommunen, innstilling 11 i 1951 som handlet om de prinsipielle retningslinjene for komiteens forslag til ny kommuneinndeling og Innstilling 111 (1959-62) som ga konkrete forslag til kommunereguleringer.

kommuneinndelingen i andre byområder. (NOU 1989:16). Stortinget fulgte i store trekk anbefalingene, og vedtok ytterligere sammenslåinger av 13 kommuner.

Kommune- og fylkesinndelingsvalget (Christiansen-utvalget) ble oppnevnt i 1989, og ble ledet av Ragnar Christiansen (NOU 1992:15). Utvalgets mandat var å foreta en vurdering av den gjeldende kommune- og fylkesinndelingen, og på bakgrunn av denne vurderingen legge frem forslag til generelle og prinsipielle retningslinjer for den fremtidige kommune- og fylkesinndelingen. Ifølge Christiansens-utvalget hadde den eksisterende kommuneinndelingen flere svakheter blant annet knyttet til flerkommunale byområder, småkommuner og uhensiktsmessige avgrensninger. På bakgrunn av disse svakhetene fastslo utvalget at målet med den fremtidige kommune- og fylkesinndelingen burde være å (NOU 1992:15, s. 330):

«(..) skape en inndeling som legger grunnlag for et reelt lokalt selvstyre innen rammen av det nasjonale fellesskap gjennom:

- *en tjenesteproduksjon som er effektiv og som frambringer tjenester so er praktisk tilgjengelig for brukerne,*
- *en samfunnsbygging som gir gode utbyggingsmønstre og utviklingsdyktige kommuner og fylkeskommuner, og*
- *et levende lokaldemokrati som også gir kommunene og fylkeskommunene økt påvirkningskraft ovenfor omverdenen» (ibid).*

På bakgrunn av dette foreslo Christiansen-utvalget blant annet minstegrense på 5.000 innbyggere. Minstegrensen ble begrunnet med at man større grad kunne sikre kommunenes *systemkapasitet*. Mens systemkapasitet handler om kommunenes evne til å etterkomme innbyggernes preferanser og krav på en god måte, viser borgereffektivitet til innbyggernes evne og muligheter til å påvirke de politiske beslutningene (Dahl og Tufte, 1973:110-118; Rose, 2016:160-167; Hansen, 2016:48-50). Et ideelt demokrati vil være et politisk system som klarer å kombinere begge dimensjonene, men dette er vanskelig i praksis ettersom begge hensynene er avhengig kommunestørrelsen (ibid). Mens hensynet til borgereffektivitet brukes som argument for å opprettholde små kommuner, brukes systemkapasitet som argument for større enheter på grunn av forventninger om stordriftsfordeler med mer (ibid).

Forslaget til ny kommuneinndeling i 1995 var basert på Christiansens-utvalgets anbefalinger. Men den daværende Arbeiderparti-regjeringen fikk ikke støtte for sitt opplegg for

kommunereform i Stortinget. Etter et forslag fra Senterpartiet vedtok Stortinget at endringer i kommunestrukturen heretter skulle være basert på frivillige sammenslåinger.

Dette vedtaket blir omtalt som «frivillighetslinjen», og representerer et skifte i tilnærmingen til beslutningsprosessen i spørsmål om kommunesammenslåinger. Kommunene selv og kommunens innbyggere ble med dette sentrale aktører i beslutningsprosessen om kommunesammenslåing, og vedtaket fastslår at ingen kommuner heretter skal kunne slå sammen med tvang. Etter frivillighetslinjen ble vedtatt gjennomførte flere kommuner rådgivende folkeavstemninger i spørsmål om kommunesammenslåing, men resulterte i at svært få kommunesammenslåinger ble vedtatt ettersom forslagene ikke fikk flertall i de involverte kommunene (Johnsen og Klausen, 2006:24). Etter at Stortinget vedtok frivillighetslinjen i 1995 har det kun funnet sted syv kommunesammenslåinger i perioden 1995 – 2013.¹³

2.3.3. «Frivillighetslinjen»

Beslutningsprosessen ved kommunesammenslåinger ble som nevnt ovenfor endret drastisk når Stortinget vedtok *frivillighetslinjen* 1. juni 1995 (Klausen, 2004:5). Vedtaket er et resultat av tvangssammenslåingene som ble gjennomført på begynnelsen av 1990-tallet til tross for lokale protester, samt de tvangsmessige sammenslåingene etter Schei-komiteens arbeid på 1960-tallet (Klausen og Johnsen 2006:23). Vedtaket lyder som følger: «Stortinget ber regjeringen legge til grunn at fremtidige endringer i kommunestrukturen ikke skal omfatte kommuner hvor kommunestyret, eller innbyggerne i en folkeavstemning, har gått imot kommunesammenslåing» (ibid).

Kommunesammenslåing ble med frivillighetslinjen et spørsmål om dialog og tillitt mellom velgerne og lokalpolitikere som går inn for sammenslåing, og representerer på denne måten et skifte fra «top-down» til «bottom-up» tilnærming (ibid). Formålet med å involvere innbyggerne og kommunene tidlig i prosessen er blant annet å skape lokal oppslutning. Spørsmålet om tvangssammenslåinger var lenge det mest kontroversielle temaet i den politiske debatten rundt denne kommunereformen, og allerede ved Stortingets første behandling av reformen i juni 2014 ble dette et hovedtema (Klausen et.al., 2016:42). Det politiske flertallet ønsket å videreføre frivillighetslinjen, og var «opptatt av at det skal være

¹³ I perioden 1995 - 2013 har det kun funnet sted syv kommunesammenslåinger: Harstad Kommune (2013), Inderøy kommune (2012), Kristiansund Kommune (2008), Vindafjord kommune (2006), Aure kommune (2006), Bodø Kommune (2005) og Re kommune (2002). For mer informasjon se: <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/utviklingen-av-den-norske-kommunestruktu/id751352/>

reel frivillighet for de kommunene som deltar i sammenslåingsprosesser», og dersom kommunene etter en helhetlig vurdering etter å ha innhentet synspunkter hos sine innbyggere konkluderer at en sammenslåing ikke er aktuelt skulle dette respekteres (Meld. St 14 (2014-2015) s. 5-6).

Flere av de politiske partiene opp for å bruke tvang i denne reformen, og mange har da stilt spørsmål om hvorvidt reformen er frivillig likevel (Klausen et.al., 2014:114). For til tross for den vedtatte frivillighetslinjen kan Stortinget ifølge Klausen et.al (ibid) vedta sammenslåinger mot kommuners vilje. Regjeringen uttrykte for eksempel flere ganger at lokal enighet var ønskelig, men ikke et krav. Unntak fra frivillighetsprinsippet var for eksempel aktuelt i de tilfellene hvor en enkeltkommune stanset endringer som var hensiktsmessige ut fra regionale hensyn (ibid). Frivillighetslinjen har aldri blitt lovfestet, og inndelingsloven fastslår tvert imot at Stortinget kan vedta kommunesammenslåing selv om berørte kommuner går imot dette. Prosessen baseres derfor ifølge Klausen et.al (2014:117) på det som kalles *betinget frivillighet*. Dette betyr at kommunene i utgangspunktet velger selv hvem de vil slå seg sammen med, men at staten i sisten instans har mulighet til å gripe inn.

2.3.4. Inndelingsloven §10

Inndelingsloven regulerer fastsettelse og endring av kommune- og fylkesgrensene, og sier noe om hvordan sammenslåingsprosesser skal foregå og hvordan innbyggerne bør høres. Formålet med inndelingsloven er å:

«(..) legge til rette for ei kommune- og fylkesinndeling som innafor ramma av det nasjonale fellesskap kan sikre eit funksjonsdyktig lokalt folkestyre og ei effektiv lokalforvaltning. Endringar i kommune- eller fylkesinndelinga bør medverke til å skape formålstenlege einingar som kan gi innbyggjarane og næringslivet tilfredsstillande tenester og forvaltning. Verksemda etter denne lova skal byggje på prinsippet om lokal medverknad og initiativrett til grenseendringar».

Av inndelingsloven § 10 går det videre frem at kommunestyret bør innhente innbyggernes synspunkt på forslag til grenseendringer, og at de kan gjøre dette både ved folkeavstemning, opinionsundersøkelse, folkemøte eller på en annen måte.

Juridisk sett pålegges ikke kommunene å holde innbyggerhøringer, og kommunene står fritt til å velge høringsverktøy. Da innbyggerhøringene kun er rådgivende for kommunene, kan

kommunestyrene også velge å overse rådene som gis. Men i praksis har lokalpolitikerne likevel forpliktet seg å følge opp folkemeningen (Brandtzæg, 2014:9), så selv om det ikke er en juridisk forpliktelse til å ha folkehøring ligger det ofte en moralsk forpliktelse hos politikerne til å høre og følge rådene man får fra innbyggerne.

2.4. Kommunereformen 2014-2019

Solberg-Regjeringen, utgått av Høyre og Fremskrittspartiet (Frp), lanserte høsten 2013 sine planer om å gjennomføre en kommunereform.¹⁴ Kommunereformen var en del av Solberg-regjeringens politiske plattform fra starten av, og blir av flere omtalt som regjeringens prestisjeprosjekt (Klausen et.al., 2016:19). Regjeringens forslag til kommunereform ble også forankret i regjeringens samarbeidsavtale med Venstre og Kristelig Folkeparti (Krf), hvor de fire borgerlige partiene forpliktet seg til at «nødvendige vedtak blir fattet i perioden» (2013:2). Regjeringen begrunnet reformbehovet med at dagens kommunestruktur skaper økende utfordringer for kommunenes evne til å oppfylle forventningene fra innbyggere og myndigheter, og at for mange sammenhengende bo- og arbeidsregioner er delt mellom flere kommuner (Prop.95 S (2013-2014):8-10). Hovedmålet med kommunereformen er å «flytte makt og ansvar til større og mer robuste kommuner» (ibid), og i Sundvoll-erklæringen (2013:47) står det at:

«En mer robust kommunestruktur vil sikre mer kompetanse og større faglighet i den enkelte kommune. Det vil være en fordel for eksempel i vanskelige barnevernssaker, for ressurskrevende tjenester og for en bedre ledelse og utvikling av omsorgs- og utdanningstjenestene. Regjeringen vil invitere partiene i Stortinget til drøftelser om prosessen. Regjeringen vil foreta en gjennomgang av oppgavene til fylkeskommunene, fylkesmennene og staten med sikte på å gi mer makt og myndighet til mer robuste kommuner».

2.4.1. Vabo-utvalgets anbefalinger

Kommunal- og moderniseringsminister Jan Tore Sanner nedsatte i januar 2014 et ekspertutvalg (Vabo-utvalget) for kommunereformen som skulle foreslå kriterier for en god

¹⁴ Parallelt med kommunereformen har også Solberg-regjeringen iverksatt en regionreform. Men ettersom fokuset i denne oppgaven er de lokale folkeavstemningene i forbindelse med kommunereformen, vil ikke regionreformen gis noe oppmerksomhet her. Regjeringspartiene Høyre og FrPs primærstandpunkt er at Norge kun skal ha to forvaltningsniåer (kommune og stat). Dette forslaget fikk ikke støtte hos samarbeidspartiene Venstre og KrF, og ble heller ikke flertall for i Stortinget. Stortinget ønsket å beholde dagens tre forvaltningsnivå. Den 8 juni 2017 vedtok Stortinget regionreformen, og fra 2020 vil Norge kun ha 10 fylker jf. Prop. 84 S (2016-2017) og Innst.385 S (2016-2017).

oppgaveløsning i kommunene. Utvalget ble ledet av professor ved HiOA Signy Vabo, og besto i tillegg av Terje Hagen, Lars Erik Borge, Bern Aslak Brandtzæg, Halvor Holmli, Helene Ohm og Margrethe Hagerupsen (Vabo-utvalget 2014a; Vabo-utvalget 2014b). Under Vabo-utvalget ble det også oppnevnt en referansegruppe bestående av ordførere, departementsansatte og representanter fra arbeidstakerorganisasjoner (ibid).

Vabo-utvalget avleverte en delrapport og en sluttrapport i henholdsvis mars og desember 2014. I første delrapport ble kriterier og prinsipper for god kommuneinndeling presentert basert på de oppgavene kommunene har i dag. I sluttrapporten la utvalget frem eksempler på hvilke oppgaver det kunne være aktuelt å overføre til større kommuner, samt hvilke kriterier kommunene bør oppfylle for å kunne ta på seg disse. Vabo-utvalget definerte også fire hovedoppgaver for den norske kommunen: Kommunen som samfunnsutvikler, myndighetsutøver, tjenesteyter og demokratisk arena.

I motsetning til Schei-, og Christiansen-utvalget fikk ikke Vabo-utvalget i oppgave å gjennomføre egen datainnsamling, og ikke mandat til å vurdere behovet for en kommunereform. Vabo-utvalget baserte sine anbefalinger på kriteriene Christiansen-utvalget foreslo i 1992. Basert på ti kriterier for kommuner og to kriterier for staten kom Vabo-utvalget frem til en anbefaling for god kommunestruktur (Vabo-utvalget, 2014a, s.18-21):

Kriterier for kommunene:

1. Tilstrekkelig kapasitet
2. Relevant kompetanse
3. Tilstrekkelig distanse
4. Effektiv tjenesteproduksjon
5. Økonomisk soliditet
6. Valgfrihet
7. Funksjonelle samfunnsutviklingsområder
8. Høy politisk deltakelse
9. Lokal politisk styring
10. Lokal identitet

Kriterier for staten:

1. Bred oppgaveportefølje
2. Statlig rammestyring

Med utgangspunkt i kriteriene ovenfor anbefalte Vabo-valget blant annet en minstegrense på kommunenes innbyggertall på 15.-20.000, og at kommunegrensene i større grad burde følge de funksjonelle samfunnsutviklingsområdene. Videre anbefalte utvalget at staten burde redusere detaljstyringen av kommunene, og at ordningen for politisk deltagelse burde videreutvikles. Begrunnelsen for minstegrensen på 15.-20.000 innbyggere handlet om at større fagmiljø i større grad vil sikre tilstrekkelig kvalitet i oppgaveløsningen, spesielt innen spesialiserte tjenester som barnevern, PPT og helse (Vabo-utvalget, 2014b:164). Dette støttes også av stortingsflertallet ved behandlingen av primærhelsemeldingen (Meld. St 26 (2014-2015) ved at «en ny kommunestruktur med større fagmiljø kan gjøre kommunene i bedre stand til å levere helse- og omsorgstjenester av høy kvalitet i tråd med både dagens og fremtidens behov».

Det er blitt stilt spørsmål om hvorvidt fakta- og kunnskapsgrunnlaget til Vabo-utvalget som er brukt i begrunnelse for kommunereformen er godt nok. Jansen og Jensen (2016:13) mener for eksempel at kunnskapsgrunnlaget har vesentlige mangler, og at den bærer preg av å være et «hastverksarbeid». Jansen og Jensen (ibid) fremhever blant annet frem at Vabo-utvalget brukte under tre måneder på å foreslå kriterier for kommuneinndelingen. I tillegg mener Jansen og Jensen at det er påfallende at regjeringen fremmer et forslag som har som målsetning å omforme det norske samfunnet så drastisk uten at det følger normale saksbehandlingsprosedyrer for store reformer. I lys av dette stiller også Jansen og Jensen (2016:14) spørsmål om årsaken til dette hastverket er å unngå at innbyggerne får tilfredsstillende kunnskaper om reformens konsekvenser, og dermed unngår at motkreftene skal kunne rekke å organisere seg.

2.4.2. Prosess

Våren 2014 la regjeringen frem kommuneproposisjonen for 2015 (Prop.95 S (2013-2014) med en egen meldingsdel om kommunereformen. Her ble behovet for kommunereformen, målene for kommunereformen og regjeringens reformstrategi presentert. Stortingsflertallet sluttet seg til følgende mål med reformen (jf. Innst.300 S (2013-2014), s.25):

- *Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne*
- *Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling*
- *Bærekraftige og økonomiske robuste kommuner*
- *Styrket lokaldemokrati*

I kommuneproposisjonen ble kommunereformen presentert som en frivillig og lokal prosess hvor kommunene selv skulle ta stilling til sin egen robusthet (Prop.95 S (2013-2014) s 8-10). I proposisjonen foreslo regjeringen at kommunene skulle pålegges å gjennomføre utredninger og lokale sonderinger med nabokommuner med frist til å fatte vedtak innen sommeren 2016 (ibid). For å få fart på disse «nabopartene» foreslo regjeringen at alle kommuner som gikk igjennom reformprosessen og gjorde kommunestyrevedtak innen sommeren 2016 skulle få 100.000 kroner til innbyggerhøring. Regjeringen foreslo også at man i enkelte tilfeller kunne gå bort i fra frivillighetslinjen:

«I utarbeidelsen av beslutningsgrunnlag for Stortinget vil det bli lagt til grunn at enkeltkommuner ikke skal kunne stanse endringer som er ønsket og hensiktsmessige ut fra regionale og nasjonale hensyn. I proposisjonen vil det dermed kunne foreslås sammenslåinger av kommuner som avviker fra de lokale vedtakene» (Prop.95 S (2013-2014) s. 10).

Ved Stortingets behandling av kommuneproposisjonen 2015 gikk et flertall inn for at Stortinget kunne gjøre unntak fra frivillighetslinjen i «helt spesielle situasjoner der enkeltkommuner ikke må kunne stanse endringer som er hensiktsmessige ut fra regionale hensyn» (Innst.300 S (2013-2014), s 42). Det oppsto midlertidig uenighet blant stortingspartiene av som skulle regnes som *hva helt spesielle* situasjoner, og det borgerlige flertallet bestående av Høyre, FrP, KrF og Venstre argumenterte for Stortinget skulle kunne fravike fra frivillighetslinjen der for eksempel «tre kommuner i en region støtter en sammenslåing, mens den fjerde kommunen sier nei» (ibid).

I mars 2015 presenterte regjeringen stortingsmeldingen *Nye oppgaver til nye kommuner* (St. mld.14 (2014-2015)). Her foreslo regjeringen å overføre oppgaver innen tannhelse, basishjelpemidler, konsesjonsbehandling av små vannkraftverk og tilskudd til etablering eller tilpasning av bolig for mennesker med funksjonsnedsettelse (St.mld.14 (2014.2015), s.18-21). I tråd anbefalingene fra Vabo-utvalget åpnet også oppgavemeldingen opp for at storkommuner med minst 100.000 innbyggere kunne overta oppgaver innen kollektivtrafikk og videregående opplæring (Klausen et.al 2016:41). Med unntak av overføring av ansvaret for videregående opplæring støttet stortingsflertallets regjeringens forslag jf. (Innst.333 S (2014-2015), s 10-11)

Regjeringen skisserte videre to ulike løp for kommunereformen (Regjeringen:2014). I det første løpet skulle kommunene som ble enige om sammenslåing, og som gjorde kommunestyrevedtak i løpet av høsten 2015 vedtas sammenslått ved kongelig resolusjon i løpet av våren 2016. En av forutsetningene for dette var at sammenslåingene ikke medførte at mer enn en kommune måtte skifte fylkestilhørighet (Prop.95 S (2013-2014) s. 51). Sammenslåingene som ble vedtatt ved kongelig resolusjon ville tre i kraft fra 1.januar 2018. I det andre løpet fikk kommunene frist til juni 2016 med å framlegge egne vedtak. Fylkesmennene fikk i mandat å koordinere dette reformarbeidet, samt bistå kommunene i de lokale prosessene. Fylkesmennene fikk videre i oppgave å oppsummere de lokale prosessene, og på bakgrunn av en helhetlig vurdering av reformbehovet i eget fylket komme med sin innstilling til kommunal- og moderniseringsdepartementet innen oktober 2016. Fylkesmennenes oppsummering og anbefaling ville deretter legges til grunn for regjeringens kommuneproposisjon våren 2017. Den nye kommunale inndelingen ville så avgjøres av Stortingets behandling av denne proposisjonen om ny kommunestruktur i løpet av våren 2017. Sammenslåingene vedtatt av Stortinget i det andre løpet ville så iverksettes senest fra januar 2020 (ibid).

2.4.3. Status

I det første løpet vedtok totalt elleve kommuner gjensidig vedtak om kommunesammenslåing gjeldende fra 1. Januar 2017 og 1. Januar 2018.¹⁵ Disse kommunene ble vedtatt sammenslått til fem nye kommuner ved kongelig resolusjon i perioden 24. april 2015 til 17. juni 2016.

Alle kommunene som gikk igjennom den første delen av reformprosessen og gjorde kommunestyrevedtak innen utgangen av 2016 fikk også 100.000 kroner som støtte til informasjon og folkehøring (Prop.95. S (2014-2015). En forutsetning for utbetaling av denne støtten var at kommunene måtte ha utarbeidet et faktagrunnlag som innbyggerne kunne ta stilling til i en innbyggerhøring, og at kommunestyret som behandlet dette grunnlaget gjorde et retningsvalg som de ønsket å få synspunkter fra innbyggerne på. Totalt fikk 346 kommuner utbetalt støtte til informasjon og innbyggerhøring i forbindelse med reformen (Prop.96 S (2016-2017) s. 30)

¹⁵ 1. Stokke, Andebu og Sandefjord i Vestfold ble slått sammen fra 1. Januar 2017.

2. Lardal og Larvik i Vestfold slås sammen fra 1. Januar 2018

3. Tjøme og Nøtterøy i Vestfold slås sammen fra 1 januar 2018

4. Hof og Holmestrand i Vestfold slås sammen fra 1. Januar 2018

5. Rissa i Sør-Trøndelag og Leksvik i Nord-Trøndelag slås sammen fra 1. Januar 2018.

Videre i løp to ble fylkesmennes innstilling lagt frem i oktober 2016 som planlagt. I Prop.96. S (2016-2017) ble de lokale prosessene, fylkesmennes tilrådinger og kommunal- og moderniseringsdepartementets vurderinger presentert. Totalt hadde 153 kommuner fattet positivt vedtak til sammenslåing, derav 94 kommuner gjensidige vedtak om å slås sammen til 39 nye kommuner i løpet av reformen (ibid). Utover de 94 kommunene med gjensidig vedtak foreslo departementet at Stortinget skulle vedta sammenslåing av elleve kommuner med kommunestyrevedtak som hadde sagt at de ønsket å fortsette som egen kommune.

I Prop.96 S (2016-2017, s 6) foreslo Solberg-regjeringen sammenslåing av 108 kommuner til 42 nye kommuner innen 1. Januar 2020. Dette er i tillegg til sammenslåingene i første løpet hvor 11 kommuner ble vedtatt slått sammen til fem nye kommuner ved kongelig resolusjon. Samlet sett foreslo altså regjeringen at 118 kommuner skulle slås sammen til 46 nye kommuner og med dette gi 72 færre kommuner, en reduksjon med 17 prosent, fra 2020 (Prop.96 S (2016-2017) s. 110). Forslaget fra regjeringen ville gi nye kommuner i 15 av 19 fylker, og føre til sammenslåinger av både store og små kommuner i store deler av landet. Forslaget innebærer flest sammenslåinger i Vestfold, Hordaland, Møre og Romsdal, samtidig som ingen endringer i Oslo, Hedmark, Oppland og Aust-Agder (ibid). I proposisjonen presiserte regjeringen at forslaget fremdeles ville innebære at det vil være en heterogen kommunestruktur i Norge, og at selv om reformen gir flere større og sterkere kommuner vil det fortsatt være utfordringer knyttet til den kommunale inndelingen som helhet i årene fremover. Som det går frem av *tabell 2: Antall og andel kommuner i 2014 og 2020 etter innbyggertall* nedenfor, innebar forslaget fra regjeringen at rundt halvparten av norske kommuner fremdeles vil ha 5.000 innbyggere.

Tabell 2 Antall og andel kommuner i 2014 og 2020¹⁶ etter innbyggertall

Kommuner etter innbyggertall	Antall 2014	Antall 2020	Andel 2014	Andel 2020
Under 3.000	158	125	37 %	35 %
3.000 - 5.000	70	49	16 %	14 %
5000 - 15.000	123	104	29 %	29 %
Over 15.000	77	78	18 %	22 %
Samlet	428	356	100 %	100 %

Kilde: Prop.96 S (2016-2017) s 110.

Som nevnt innledningsvis vedtok Stortinget historiske endringer i kommunestrukturen når de 8 juni 2017 behandlet regjeringens forslag til endringer i kommunestrukturen. Stortingsflertallet sluttet seg til store deler av regjeringens forslag, men med enkelte justeringer. Stortinget fattet totalt 40 vedtak som innebærer at 111 kommuner slås sammen til 43 nye kommuner. Av disse er elleve av kommunene vedtatt sammenslått med bruk av tvang. Dette betyr at antall kommuner reduseres fra 428 i 2014, til 354 kommuner innen 2020 (jf. Prop.96 S 2016-2017 og Innst.386 S (2016-2017)).

¹⁶ Innbyggertall per 1 januar 2017, ikke framskrevet for 2020. Tabellen er fritt kopiert fra: Prop. 96 S (2016-2017) s. 110.

3. Eksisterende forskning og teoretisk rammeverk

Formålet med dette kapitlet er å presentere perspektiver og teorier som kan forklare hva som ligger bak beslutningen om å avholde folkeavstemning i forbindelse med kommunereformen. Kapitlet begynner med en gjennomgang av relevant eksisterende forskning på feltet, før den vil gjøre rede for de to perspektivene studien benytter: Det *instrumentelle* og *institusjonelle perspektivet*. Helt til slutt i del 3.3 presenteres hypotesene som er de teoretiske forventningene avledet av teoriene og den eksisterende forskningen som presenteres i de første delene av dette kapitlet. Ettersom teoriene er for generelle og abstrakte til å testes direkte, spesifiseres og presiseres (operasjonaliseres) disse i form av fire ulike hypoteser som gir foreløpige svar på problemstillingen (Midtbø, 2016:20).

3.1. Eksisterende forskning

I sine analyser av forvaltningsreformer generelt fant Pollitt og Bouckaert (2011) at det sjeldent er et folkekrav som ligger bak ønsket om reform. Ifølge Klausen et.al (2016:44) er det er den politiske eliten som både definerer behovet for og tar initiativet til forvaltningsreformer. Dette synes også å være tilfellet med kommunereformen i Norge, selv om regjeringen ved flere anledninger forsøker å argumentere for det motsatte. Saksordfører for Kommunal- og forvaltningskomiteen Helge Andre Njåstad (FrP) har blant annet uttalt at initiativet til kommunereformen ikke kom fra Stortinget eller Regjeringen, men at reformen var et lokalt initiativ som kom «*fra lokalpolitikere i Norge som på landsmøtene til Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, KrF og Venstre har vedtatt programformuleringer som anerkjenner behovet for en kommunereform, og som danner grunnlaget for at dette stortingsflertallet har invitert til en kommunereform (..)*»¹⁷

Kunnskapsgrunnlaget til regjeringen har som denne oppgaven har vært inne på tidligere vært basert på Vabo-utvalget sine rapporter. Som nevnt i kapittel to fikk ikke dette regjeringsoppnevnte ekspertutvalget mandat til å gjennomføre egen datainnsamling, og måtte basere seg på tidligere utredninger, deriblant Christiansens-utvalgets utredning fra 1992 (NOU 1992). Utover dette synes også tidligere studier og evalueringer av sammenslåingsprosesser i Norge, samt erfaringer fra kommunereformer i andre land som

¹⁷ Stortinget (2017) Videoarkiv. Referat fra møte Storting torsdag 8. Juni 2017. Tilgjengelig fra:

<https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Videoarkiv/Arkiv-TV-sendinger/?mbid=/2017/H264-full/Storting/06/08/Stortinget-20170608-095502.mp4&msid=486&meid=10020>

Finland og Danmark å vært viktig for Vabo-utvalget. Det er hovedsakelig to perspektiver som har dominert den norske fagdebatten om kommunesammenslåing. Det ene perspektivet vektlegger samfunnsøkonomisk nytte, hvor kostnadseffektivitet står sentralt (Klausen 2006:25-28). I dette perspektivet antas det at kommunesammenslåing vil føre til mer effektiv drift blant annet fordi at administrasjonskostnadene kan reduseres ved å slå sammen små kommuner (ibid). Det andre perspektivet vektlegger verdien av lokaldemokrati. I dette perspektivet fremheves det at små kommuner i større grad kan gi nærhet og kontakt mellom lokalpolitikere og innbyggerne, noe som kan gi økt påvirkning og deltagelse (ibid). I dette perspektivet fremheves det også at innbyggerne er mer aktive og mer fornøyde med de kommunale tjenestene i småkommunene enn i de større (ibid). Samtidig vil det kunne innvendes at dersom kommunene blir for små til å ivareta sine kjerneoppgaver slik at beslutninger flyttes fra kommunestyret til styret i interkommunale selskapet, vil dette argumentet svekkes.

Ofte studeres statlige reformer etter at de har blitt implementert, med fokus på om hvorvidt implementeringen var vellykket, og om forventede effekter og faktiske resultater samsvarer. Kommunereform kan med andre ord studeres fra flere ulike innfallsvinkler, og kan ha ulikt fokus. Det finnes også mye forskning på området, noen med komparasjon på tvers av land. andre innad i samme land. Noen ser på kommunestørrelsens betydning for lokaldemokratiet, andre på økonomiske gevinster ved sammenslåing, mens andre er mer opptatt av å studere prosessene som leder frem til endring: både lokale, regionale og nasjonale. Selv om dagens kommunereform fremdeles er i iverksettingsfasen, er det allerede utført ulike empiriske undersøkelser av denne. Flere masteroppgaver har blant annet tatt for ulike casestudier av ulike lokale og regionale prosesser (se for eksempel Brattli 2016; Foss 2016; Falck 2016; Moe 2016). Foss (2016:72-87) har for eksempel tatt for seg fylkesmannens rolle i reformen ved å sammenligne fylkesmannsembetene i Vestfold og Østfold, et av studiens hovedfunn var at det var betydelige forskjeller i hvordan fylkesmannsembetene utførte sin rolle i praksis.

Det gjennom årene også publisert flere av studier om holdninger til kommunesammenslåing, og bruk av rådgivende folkeavstemning om slike spørsmål. Videre vil dette kapittelet gå igjennom noen av disse, da de anses å være viktige bidrag og relevante for denne oppgavens problemstilling. Spesielt interessant for problemstillingen er at forskning på folkeavstemninger vist at folkeavstemninger favoriserer *status-quo*¹⁸ (Bjørklund 1997), og

¹⁸ Man stemmer med andre ord oftes for å bevare nåværende eller eksisterende tilstand.

selv om man er for kommunesammenslåing i prinsippet er det ikke gitt at man er for sammenslåing når det gjelder egen bostedskommune (Rose et.al., 2013:223-251 og Rose et.al., 2017:294). Videre har også analyser vist at tilhengerne og motstanderne av kommunesammenslåing av egen kommune ofte bruker de samme argumentene for å begrunne stikk motsatte standpunkter. Tilhengerne og motstanderne gir med dette ifølge Rose og Pettersen (2003:267) uttrykk for to ulike sett preferanser og rasjonaliteter. Et eksempel på dette er at tilhengerne av kommunesammenslåing mener at større enheter vil føre til bedret lokaldemokrati, mens motstanderne mener at en sammenslåing vil føre til en forverring.

Et annet relevant studie er gjennomført ved By- og regionforskningsinstituttet (NIBR) er prosjektet *Undersøkelse om kommunesammenslåing – innbyggernes holdninger og kommunikasjon mellom innbyggerne og politikerne*. Her analyserte Klausen (2004:1) rådgivende folkeavstemninger om kommunesammenslåing i åtte ulike kommuner som ble avviklet samtidig som lokalvalget i 2003. Ett av hovedfunnene i analysen er at man først og fremst stemmer i tråd med det som oppfattes som sine materielle interesser som bedre næringsutvikling, kommuneøkonomi og tjenestetilbud (Klausen, 2004:6). I tillegg fant Klausen (ibid) ut at man stemmer for sammenslåing dersom man tror kommunen vil komme bedre ut med et styrket næringsliv, mer solid kommuneøkonomi og bedre tjenestetilbud. Til sammenligning fant de ut at det har liten eller ingen betydning hvorvidt man tror lokaldemokratiet blir styrket eller svekket, eller om man føler seg sterkt eller svakt tilknyttet kommunen (ibid). Dette funnet er svært interessant, og indikerer at innbyggerne er mer opptatt av kommunens rolle som tjenesteyter, enn kommunens rolle som demokratisk arena. Undersøkelsen tyder også på at klare anbefalinger fra ordførere og rådmenn kan ha stor betydning for om innbyggerflertallet stemmer ja eller nei til sammenslåing. Observasjonene av folkeavstemningene viste blant annet at anbefalingene fra ordførere og rådmenn ble fulgt både i favør og disfavør av kommunesammenslåing (Klausen, 2004:7).

Funnene til Klausen (2004) strider mot funnene i fra prosjektet *Den vanskelige dialogen. Om innbyggerhøring og evaluering av forsøket på kommunesammenslutning i Valdres i 2004* ved Telemarksforskning-Bø (Bolkesjø og Brandtzæg, 2005). Det aktuelle prosjektet omhandler innbyggerhøringen og forsøket på kommunesammenslåing mellom Sør-Aurdal, Nord-Aurdal, Vestre Slidre og Øystre Slidre (se også Bolkesjø og Brandtzæg 2005:7), og viste stort nei-flertall til tross for at ordførerne i alle de fire kommunene anbefalte sammenslåing. Prosjektet prøvde videre å forklare resultatet av folkeavstemningene i Valdres, samt si noe om hva andre

kommuner kan lære av denne prosessen. Den største innvendingen mot prosessen i Valdres var at kommunestyrene ikke tok ansvar i forhold til prosessen og dens innhold, og overlot alt ansvaret til de fire ordførerne. I tillegg til dette følte ordførerne seg ofte alene når de argumenterte for sammenslåing med nabokommunene. Bolkesjø og Brandtzæg (2005:10) konkluderer også med at andre høringsformer enn folkeavstemning er bedre egnet for å kunne gi innbyggerne kunnskap og innsikt om konsekvenser av en sammenslåing, gi representative svar fra innbyggerne og gi politikerne et godt beslutningsgrunnlag for å selv avgjøre spørsmålet om sammenslåing eller ikke. Folkeavstemning som metode kan ifølge Bolkesjø og Brandtzæg (ibid) bidra til politisk ansvarsfraskrivelse, noe som også kan virke dempende på innbyggernes engasjement og den politiske debatten.

Videre har Klausen ved By- og regionforskningsinstituttet (NIBR-rapport, 2004:17) belyst mulige virkninger av å innføre bindende lokale folkeavstemninger med folkelig initiativrett i norske kommuner, og presenterer blant annet funn av en undersøkelse rettet mot politikere i kommuner hvor det har blitt gjennomført lokale folkeavstemninger de siste årene (Klausen, 2004:8). Her fant Klausen (2004:78) ut at et klart flertall (67,5 prosent) av kommunepolitikere var positive til å bruke folkeavstemninger for å avgjøre viktige saker i kommunalpolitikken. Oppslutningen varierte etter hvilket saksfelt som ble omtalt, men flertallet mente at spørsmål om *kommunesammenslutning og grensejustering* passet godt til folkeavstemninger. Et annet relevant funn i denne studien var at 77,3 prosent av de spurte lokalpolitikere mente at resultatet av rådgivende folkeavstemninger med territoriale tema i høy grad var bindende (Klausen 2004:85).

Johnsen og Klausen (2006) har også analysert velgeratferd i rådgivende folkeavstemninger ved å se nærmere på 17 forslag om kommunesammenslåing som omfattet 51 kommuner i perioden 1990-2004. Folkeavstemningene som i de fleste tilfellene resulterte i nei til sammenslåing, kan ifølge Johnsen og Klausen (2006:28) sees som en strategisk atferd for å påvirke beslutningsprosesser og omgivelsen, og hvor «hvor prosessene forut for folkeavstemningene i stor grad har dreiet seg om alliansebygging for å skape motstand mot sammenslåing med tilhørende endrede kommunale maktforhold og eiendoms- og bruksrettigheter til lokale offentlige goder».

Etter at arbeidet startet med denne oppgaven er det publisert tre artikler om kommunenes bruk av folkeavstemninger i denne kommunereformen. I august 2017 ble rapporten

Innbyggermedvirkning i kommunereformen. Erfaringer med bruk av folkeavstemninger og spørreundersøkelser publisert (Gjertsen et.al, 2017:3-4). Forskerne har her kartlagt kommunenes medvirkningstiltak, valgdeltagelse, valgalternativer og forskjeller mellom små og store kommuner. I tillegg er datagrunnlaget basert på en spørreundersøkelse rettet mot formannskapsmedlemmer og rådmenn i 262 kommuner, og 25 dybdeintervjuer med politikere og rådmenn i ti utvalgte casekommuner. Et av hovedfunnene i analysen er at resultatet av folkeavstemningene og spørreundersøkelsene gir svært forskjellige inntrykk av innbyggernes preferanser ved at spørreundersøkelsene gir uttrykk for mer positiv holdning til kommunesammenslåing enn det folkeavstemningene gjør. Som et eksempel på dette hadde 40 prosent av de 146 kommunene som gjennomførte begge høringsmetodene ulikt utfall på ja/nei spørsmålet (ibid). Videre viste kartleggingen at den gjennomsnittlige valgdeltagelsen i de lokale folkeavstemningene var 47,9 prosent, men med en svært stor variasjon (fra 10 til 74 prosent), og størst valgdeltagelse i små kommuner. Et annet sentralt funn er at situasjoner hvor de folkevalgte opplever å ha flertallet i ryggen, så ønsker de at denne skal aktiviseres ved å bruke verktøy med kontrastskapende kategorier enten det er snakk om spørreundersøkelser eller folkeavstemninger (Gjertsen et.al., 2017:115). I de tilfellene hvor det er mer usikkerhet, var andre høringsmetoder som for eksempel folkemøte mer aktuelt å bruke.

Borge.et.al. tar også for seg bruken av folkeavstemninger i artikkelen «*Frivillig kommunesammenslåing – betydning av folketall, inntekt og politisk avstand*». Forfatterne tar for seg de 86 symmetriske folkeavstemningene i den pågående kommunereformen. Med symmetriske folkeavstemninger menes folkeavstemning i kommuner hvor innbyggerne har stått ovenfor identiske sammenslåings-alternativer. Et av hovedfunnene er at det er en positiv sammenheng mellom folketall og andel ja-stemmer til sammenslåing (2017:17-28). Ifølge forfatterne indikerer dette at de små kommunenes bekymring av å bli overkjørt av en større kommune er større enn håpet om stordriftsfordeler. I tillegg indikerer analysen at politisk avstand mellom kommunene har betydning, og dette tolkes som at man ikke ønsker å bli styrt av et annet politisk flertall. Endelig viste analysen at små kommuner har høyere tilbøyelighet til å avholde folkeavstemning enn store kommuner, og at små og rike kommuner har høyere valgdeltagelse.

En av utfordringen ved å studere pågående fenomener som kommunereformen er at empirien stadig endrer seg. Som man kan se utfra eksisterende forskning presentert i det foregående kan kommunereform og innbyggerhøring studeres fra flere innfallsvinkler. Denne studien kunne

for eksempel ha tatt for seg symmetriske folkeavstemninger som Borge.et.al (2017) har gjort, eller tatt for seg hvorvidt antall alternativer og hvordan disse er utformet påvirker kommunestyrevedtaket. Denne studien ønsker ikke å se på effekten av å avholde folkeavstemning, antall folkeavstemninger kommunen har avholdt, eller hvordan utformingen av svaralternativer folkeavstemningene har vært. Denne studien ønsker derimot å se hva beslutningen om å avholde folkeavstemning er uttrykk for. Studien ønsker med andre ord å teste hypoteser for å se om det er mulig å forklare beslutningen om å avholde folkeavstemning generelt. Videre vil dette kapittelet gjøre rede for teori som kan forklare kommunenes beslutning om å avholde rådgivende folkeavstemning.

3.2. Forklarende teori

For å forklare kommunenes beslutning om å benytte rådgivende folkeavstemninger som høringsmetode i forbindelse kommunereformen vil det i denne oppgaven benyttes et *instrumentelt* og et *institusjonelt* perspektiv. Østerud (2005:35) definerer en *beslutning* som et valg mellom alternativer, der hvor valget avhenger av hvordan et problem fremstår og oppfattes, hvilke alternativer som er tilgjengelige, hvordan omgivelsene gjør seg gjeldende, hvordan beslutningsenheten er sammensatt og hvilke karaktertrekk beslutningstakerne har.

Det instrumentelle og institusjonelle perspektivet tar utgangspunkt i to ulike handlingslogikker, og legger dermed til grunn to ulike forståelser av hvordan beslutningen om å avholde rådgivende folkeavstemninger kan forstås. Utgangspunktet for dette valget er at kommunen er en del av et komplekst nettverk av interesser, borgere, brukere og klienter, og at et perspektiv ikke er i stand til å forklare denne kompleksiteten alene (Christensen et.al., 2014:22). De ulike perspektivene fra organisasjonsteorien kan med andre ord bidra til ulike innfallsvinkler, tilnærminger og kan forklare ulike aspekter ved denne beslutningen (ibid).

Roness (1997:102) skiller mellom fire ulike strategier for å håndtere teorimangfold: *utfylling* (bruke flere teorier utfyllende), *avskjerming* (bruk av en teori), *forening* (utvikle teorier) og *konkurrerende* (finne mest relevant teori). I dette studiet vil perspektivene sees som utfyllende til hverandre istedenfor konkurrerende. Styrken ved denne strategien er at man får en bredere forståelse av fenomenet man undersøker enn ved å bare benytte ett perspektiv (Roness, 1997:100). Ettersom perspektivene brukes supplerende, og istedenfor konkurrerende vil det heller ikke ha noe utslag om perspektivene er motstridende seg i mellom (ibid)

3.3. Det instrumentelle perspektivet

I det *instrumentelle perspektivet* ser man organisasjoner som redskaper eller instrumenter for å oppnå mål (Christensen et.al., 2010:33). I dette perspektivet antas det at beslutninger fattes på bakgrunn av en rasjonell prosess. Et sentralt element i dette perspektivet er at aktørene handler formålsrasjonelt ved utføring av oppgaver, og at resultatet av handlingen samsvarer med de ønskede konsekvensene (ibid).

En rasjonell handling forutsetter at organisasjonsmedlemmene vurderer tilgjengelige alternativer og virkemidler utfra konsekvenser i forhold til målet som er fastsatt, foretar viljestyrte valg mellom de ulike handlingsalternativene, og velger det alternativet som oppnår ønskede resultater (ibid). Dette perspektivet baseres på teoritradisjoner som Weber og *byråkratiteori*, Fayol og *klassisk administrasjonsteori* og Taylor og *Scientific Management-tradisjonen* (Weber:1947; Fayol:1950; Taylor:1911). Lederne av offentlige organisasjoner antas i dette perspektivet å benytte organisasjonen, i dette tilfellet kommunen, som redskap for å oppnå et forhåndsdefinert mål (Christensen et.al 2010:33). Videre vil man her anta at beslutninger fattes på bakgrunn av strategiske overveielser, ved at man handler på en måte som samsvarer med ønskede resultater.

3.3.1. Konsekvenslogikk

Den underliggende handlingslogikken i det instrumentelle perspektivet er en konsekvenslogikk (Christensen et.al., 2010:14). Konsekvenslogikken baserer seg på en mål-middel-rasjonalitet hvor man prøver å forutsi konsekvensene av handlingen som utføres (ibid). Ifølge March (1994:2) er det to grunnleggende forutsetninger i denne handlingslogikken. Den første forutsetningen er at beslutninger fattes ut fra hvilke forventninger som er knyttet til dem i fremtiden (ibid). Den andre forutsetningen er at prosessen er preferansebasert, og med dette at evalueringen om hvilken konsekvens som er ønsket bestemt av beslutningstakeren (ibid). En beslutningsprosess består i konsekvenslogikken av fire steg (March,1991):

1. Spørsmål om alternativer
2. Spørsmål om forventninger
3. Spørsmål om preferanser
4. Spørsmål om beslutningsregel

Organisasjonene og deres medlemmer handler altså formålsrasjonelt ved at utføringen av oppgaven samsvarer med ønskede resultater (ibid). Rasjonelle handlinger handler om å fatte

beslutninger som samsvarer med egne ønsker og oppfatninger av hva som anses som best egnet til å oppnå sine mål. Christensen et.al., (2010:25) beskriver også konsekvenslogikken og gjennomføring av formålsrasjonelle handlinger som en prosess bestående av fire elementer:

- **Mål eller problem:** *Hva ønsker man å oppnå, og hva er avstanden i forhold til det man har nå?*
- **Alternativer:** *Hvilke handlinger er mulige?*
- **Forventninger om konsekvenser:** *Hvilke fremtidige konsekvenser i forhold til målene kan følge av hvert alternativ, og hvor sannsynlig er disse konsekvensene – gitt at alternativet blir valgt?*
- **Beslutningsregler:** *Hvordan skal valget mellom alternativene tas?*

I en ideell verden betyr dette at aktøren har full oversikt over alle handlingsalternativer, og konsekvensene av hver av disse er kjent (Simon, 1976). Dette omtales også som fullstendig (formåls-) rasjonalitet. Videre forutsetter en fullstendig formålsrasjonell handling at beslutningstakeren har ordnet preferansene sine slik at valgalternativene kan rangeres fra mest til minst attraktivt, og at det alternativet av alle som gir best resultat velges (ibid).

Ifølge Roness (1997) vil man i dette perspektivet se en beslutning som et resultat av bevisste og målrettede valg mellom ulike alternativer, og som er et resultat av viljestyrte valg som avspeiler aktørens mål og forventninger.

3.3.2. Begrenset rasjonalitet

Konsekvenslogikken forutsetter altså at beslutningstakerne har full oversikt over de ulike handlingsalternativene og dens konsekvenser og har dermed evnen til å være perfekt rasjonelle aktører (Berg, 2014). Dette er en forutsetning de fleste oppfatter som urealistisk, da det er ikke mulig å vite om alle mulige handlingsalternativer og dens konsekvenser.

Herbert Simon (1957) introduserte derfor begrepet *begrenset rasjonalitet* i «A Behavioral Model of Rational Choice» som en videreutvikling av den rasjonell beslutningsteorien. Som en motvekt til «economic man» som motiveres av egeninteresse og har full kjennskap til alle handlingsalternativer, skisserte Simon (1957) «administrative man» som handler innenfor bestemte strukturelle rammer, men som har ufullstendig kjennskap til alternativer og konsekvenser (Christensen, et.al., 2009:36). March (1994:9) oppsummerer at kjernen i begrepet er:

«The core notion of limited rationality is that individuals are intendedly rational. Although decision makers try to be rational, they are constrained by limited cognitive capabilities and incomplete information, and thus their actions may be less than completely rational in spite of their best intentions and efforts»

Ifølge March (1994:9-10) har ikke beslutningstakere i realiteten mulighet til å vite om alle handlingsalternativ, de vurderer ikke alle mulige konsekvenser, og de rangerer ikke alternativene opp mot egne preferanser samtidig som beslutningen tas. Det er med andre ord ikke mulig å oppnå fullstendig rasjonalitet på grunn av ens begrensede ressurser, tid og kognitive kapasitet (Jacobsen og Thorsvik, 2007:322). I stedet velger beslutningstakeren ut et par alternativer som vurderes opp mot noen utvalgte mulige konsekvenser (March:1994). Beslutningstakeren fokuserer med andre ord kun på konsekvensene de prioriterer, og ignorerer andre som anses å være irrelevante eller mindre viktige (ibid). I likhet med konseptet om fullstendig formålsrasjonelt antas det altså at begrensede rasjonelle aktører er mål-middel orienterte, men man legger samtidig til grunn at beslutningstakeren har visse kognitive begrensninger (Knill og Tosun, 2012:84).

Til tross for at beslutningsaktøren forsøker å ta rasjonelle beslutninger, er det som redegjort for ovenfor vanskelig å gjennomføre i praksis. Beslutninger baseres derfor i realiteten etter hva som oppfattes å kunne gi tilfredsstillende fremfor maksimal måloppnåelse (March og Simon, 1958:140-141). Begrensede rasjonelle beslutningsaktører har med dette ifølge Christensen et.al (2010:36) en beslutningsregel bygd på *satisfisering* istedenfor *maksimering*.

3.4. Det institusjonelle perspektivet

Det andre perspektivet som benyttes for å forklare beslutningen om å avholde folkeavstemning er det ny-institusjonelle perspektivet. En kritikk rettet mot konsekvenslogikken er at beslutningsaktører har en tendens til å velge alternativer som ikke oppfattes som nyttemaksimerende, og dermed ikke rasjonelle (Jacobsen og Thorsvik, 2007:285). I motsetning til det instrumentelle perspektivet hvor organisasjoner blir sett på som verktøy, og beslutninger blir tatt som følge av forventede konsekvenser, er beslutninger nå mulighet for å legitimere organisasjonen i omgivelsene (DiMaggio og Powell, 1983; Knill og Tosun, 2012).

I det institusjonelle perspektivet ser man på de uformelle sidene ved en institusjon, og fokuserer på institusjoners kapasitet til å forme og begrense atferd (Scott, 2014:59). I dette perspektivet ser man at kommuner som organisasjon over tid har utviklet institusjonelle regler og verdier som legger rammer for organisasjonsmedlemmenes handlinger, og som i deg selv kan ha innflytelse på de beslutningene som tas. Den underliggende handlingslogikken i det institusjonelle perspektivet er en *passendelogikk* (Christensen et.al 2010:14). I dette perspektivet vektlegges at det er noe mer enn rasjonelle valg og maksimering av egeninteresse som kan forklare beslutninger. I dette perspektivet antas det at organisasjonsmedlemmene handler ut fra erfaringer om hva som har fungert godt i fortiden, eller hva som oppleves som akseptabelt i det handlingsmiljøet organisasjonen fungerer innenfor (ibid). Premisset er altså at organisasjonsmedlemmene handler i tråd med de normene og reglene som finnes innebygd i institusjonen de er en del av, og på best mulig måte anvender disse når beslutningene fattes (March og Olsen, 2004:161-167).

3.4.1. Passendelogikk

Den grunnleggende handlingslogikken i det institusjonelle perspektivet er som nevnt ovenfor en *passendelogikk*, også omtalt som «The logic of appropriateness» (March og Olsen, 1989:23). Med dette menes at organisasjonsmedlemmene handler utfra hvilke historiske normer og verdier som anses som passende i organisasjonskulturen, og med dette fatter beslutninger utfra det som oppfattes som akseptabel atferd (Christensen et.al 2010).

Beslutningsprosessen i passendelogikken består ifølge March (1994) av tre faser. Den første fasen handler om å identifisere hvilken situasjon man befinner seg i. I den andre fasen finner aktøren ut hvilken person man ønsker å være. I den tredje og siste fasen finner aktøren ut hva som vil være en passende beslutning å fatte av en aktør som seg selv i den gitte situasjonen (March, 1994,58). Det er med andre ord ikke nødvendigvis den beslutningen som er best for å nå målene som fattes, men aktøren fatter en beslutning utfra forventet og akseptabel atferd.

3.4.2. Sti-avhengighet

Et sentralt begrep innenfor det institusjonelle perspektivet som kan forklare beslutningen om å avholde folkeavstemning er *sti-avhengighet*. I sin artikkel beskriver Sydow, Schreyögg og Koch (2009:689) på følgende måte: «(..) *a broad label indicating all kinds of imprinting effects of the past on organizational behaviour*»

Stiavhengige prosesser er når tidligere beslutninger legger føringer for senere beslutninger (Kranser, 1988:67). Sti-avhengighet innebærer altså at fortiden preger fremtiden, og anvendes ofte synonymt med det å være «innelåst» på en sti (Nielsen, 2007:237). Sti-avhengighet betyr at organisasjonen eller en aktør har en tendens til å foreta beslutninger som samsvarer med tidligere valgte veier (Thelen, 1999:385). Beslutninger fattes altså basert på en forståelse av hva som kjennetegner situasjonen man står ovenfor, og hva som er gjort tidligere i lignende situasjoner (March og Olsen, 1989:23). Forsøk på å avvike fra «stien», altså å gjøre noe på en helt ny måte, vil bli møtt med sterk motstand. Rutiner og stabilitet forblir derfor hovedregelen i institusjoner, og endring vil kun være mulig gjennom gradvise marginale tilpasninger (ibid). Til tross for at valget ikke alltid er det mest rasjonelle, praktiserer organisasjonen det March og Olsen (1989) kaller for *historisk ineffektivitet*.

3.4.3. Isomorfi

Et annet sentralt begrep innenfor det institusjonelle perspektivet som kan forklare beslutningen om å avholde folkeavstemning er *isomorfi*. Isomorfi er en form for institusjonalisering av organisasjoner hvor de etter hvert fremstår som mer homogene, altså like hverandre: «A constraining process that forces one unit in a population to resemble other units that face the same set of environmental conditions» (DiMaggio og Powel, 1991:66).

DiMaggio og Powell (1991) skiller videre mellom tre ulike typer institusjonell isomorfisme: tvangsmessig, mimetisk og normativ isomorfi. «*Tvangsmessig isomorfi*» beskriver hvordan reguleringer eller lovverk kan påvirke organisasjoner til å etterligne hverandre, og dermed handle på samme måte. For at organisasjonen skal kunne overleve i omgivelsene tilpasser organisasjonen sin struktur og prosedyrer slik at de er på linje med organisasjonene de er avhengig av (Knill og Tuson, 2012:80). Eksempler på dette kan være at enhver kommune blant annet skal ha et kommunestyre, en ordfører og har de samme formelle prosedyrene for å fatte vedtak. Når det gjelder innbyggerhøring i kommunereformen sier også inndelingsloven § 10 at kommunestyret bør innhente innbyggernes synspunkt på forslag til grenseendringer. Men ettersom hvilken høringsmetode man bruker er frivillig, vil ikke denne oppgaven anta at tvangsmessig isomorfi kan forklare at kommunene beslutter å avholde folkeavstemning.

Den andre formen for isomorfi «*Mimetisk isomorfi*», viser til at organisasjoner imiterer lignende organisasjoner omgivelsene på grunn av usikkerhet. I denne formen for isomorfi benyttes usikkerhet blant beslutningstakerne som forklaringen på likhet blant organisasjonene.

Når det er usikkerhet knyttet til hvilken beslutning som er mest hensiktsmessig velger aktøren å herme etter organisasjoner som har løst lignende utfordring på en tilfredsstillende måte. DiMaggio og Powell (1983) konkluderer med at desto større usikkerhet det er knyttet til en beslutning, desto større er sjansen for å etterligne organisasjoner i omgivelsene.

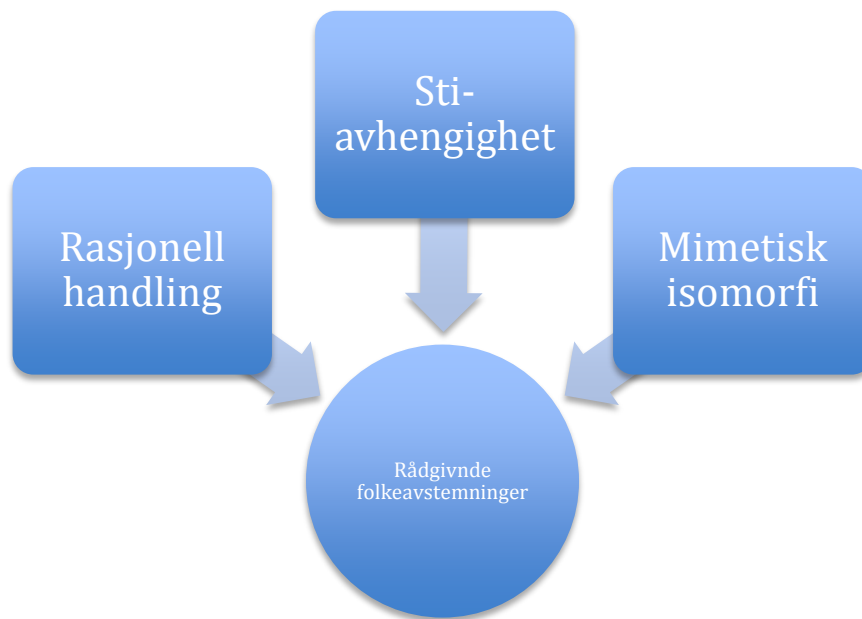
Den siste formen for institusjonell isomorfi er «*normativ isomorfi*» (ibid). Denne formen for isomorfi viser til at organisasjoner blir likere hverandre gjennom normativt press fra omgivelsene. For eksempel gjennom profesjonsnormer som spres gjennom faglige nettverk, eller gjennom et forventningspress fra egne innbyggere. Beslutning om hvilken høringsmetode som skal benyttes kan med dette forstås som et normativt press fra omgivelsene.

3.5. Teoretiske forståelser av forklaringsvariablene

Siktemålet med denne studien er å få økt forståelse for hvilke forhold som kan forklare beslutningen om å avholde rådgivende folkeavstemninger i forbindelse med kommunereformen. Ut fra eksisterende forskning og forklarende teori som er gjennomgått i dette kapitlet synes det rimelig å anta at beslutningen om å avholde rådgivende folkeavstemning kan deles inn i tre grupper av forklaringsfaktorer:

1. Folkeavstemning som rasjonell beslutning
2. Folkeavstemning som resultat av sti-avhengighet
3. Folkeavstemning som resultat av mimetisk isomorfi

Figur 1: Forklaringer i tre kategorier



3.5.1. Folkeavstemning som rasjonell handling

En mulig forklaringsvariabel som vil være interessant å undersøke videre er hvorvidt kommunens **økonomiske handlerom** påvirker beslutningen om å gjennomføre folkeavstemning eller ikke.

Et sentralt i spørsmål om kommunesammenslåing handler om hvilke gevinster og tap en potensiell sammenslåing kan medføre for en kommune. Ved å analysere sammenslåing av skoledistrikter i USA fant Brasington (2003) blant annet ut at kommuner med høye eiendomsverdier ikke ønsker sammenslåing, mens mulige stordriftsfordeler motiverer til sammenslåing. Det potensielle gevinsten av stordriftsfordelene ved sammenslåing vil være størst i de minste kommunene ettersom kommunene får reduserte kostnadene i tjenesteproduksjonen, og kan med dette drive tjenestene mer effektivt enn det de gjør i dag. Ut i fra disse faktorene skulle man kunne anta at de minste kommunene ønsker sammenslåing ettersom den potensielle gevinsten med en sammenslåing er stor.

Videre har Monkerud og Sørensen (2010:265) vist at norske innbyggernes høye tilfredshet med det kommunale tjenestetilbudet i små kommuner har sammenheng med at de kommunale inntektene er høyere. Dette forklares ved at små kommuner ofte har mer inntekter per innbygger enn større kommuner på grunn av kraftinntekter og overføringer fra staten (Borge,

et.al., 2017:18). Til tross for at internasjonal forsikring har vist at stordriftsfordeler er viktig for kommunesammenslåing, viste studien til Borge.et.al (2017:26) at innbyggerne i mindre kommuner ikke har tro på at de vil få glede av stordriftsfordelene. Et tilsvarende funn finner man i Sørensen (2012) sin undersøkelse om hvorfor det er så få frivillige sammenslåinger blant norske kommuner.

Et av hovedfunnene til Sørensen (2012:69) er at det er lokalpolitikere i de folkerike kommunene som er mest positive til kommunesammenslåing. I likhet med Borge.et.al (2017) viste studien til Sørensen (2012) at ønsket til sammenslåing synker i takt med økende inntekt både i store og små kommuner. Til tross for at det er små kommuner som har høyest gevinster ved kommunesammenslåing, viste studien at i underkant 35 prosent av lokalpolitikere i kommuner med under 3000 innbyggere var positiv til kommunesammenslåing. Til sammenligning ønsket over 60 prosent av politikere i kommuner med over 20.000 innbyggere kommunesammenslåing. Sørensen forklarer «paradokset» med at små kommuner med høye inntekter vil unngå å dele disse inntektene med andre kommuner som følge av en sammenslåing (2012:67). Siden de rike småkommunene vil tape inntekter ved en sammenslåing, ønsker de derfor ikke å bli sammenslått med nabokommunene (ibid). For folkerike kommuner vil nettogevinsten med en sammenslåing være lavere ettersom utgiftene i store kommuner i liten grad vil reduseres ved en sammenslåing. En kommunesammenslåing mellom en stor kommune og en liten kommune med høyere inntekter innebærer et samfunnsøkonomisk tap for den minste kommunen, mens den større kommunen går i pluss (ibid)

Den underliggende handlingslogikken i det instrumentelle perspektivet er som nevnt ovenfor basert på en mål-middel-rasjonalitet hvor man søker å forutsi konsekvensene av handlingen som utføres (Christensen et.al, 2010:14). På bakgrunn av det overnevnte fremstår det som mindre rasjonelt for de rike småkommunene å slå seg sammen med nabokommunene. Alt annet likt, opptrer småkommunene følgelig rasjonelt når de sier nei til sammenslåing, da beslutningen om å stå alene preges av en vurdering av hva som er det beste med egne interesser. Dette forsterkes ytterligere av at kommuner med høye inntekter har høyere valgdeltagelse i de lokale folkeavstemningene (jf. Borge.et.al, 2017:27). Ettersom resultatet av de fleste folkeavstemningene favoriserte status quo, vil det være rimelig å anta at rike kommuner i større grad benytter seg av folkeavstemninger da de ikke ønsker sammenslåing.

De ønsker med andre ord å få mer legitimitet og kraft bak beslutningen om å stå alene. Ut i fra disse antagelsene vil studiens første hypotese være:

HI: Stort økonomisk handlerom fører til økt bruk av folkeavstemning.

Ut fra et instrumentelt perspektiv kan man altså forvente at kommunene velger å bruke rådgivende folkeavstemninger strategisk for å oppnå ønskede resultater. Hva som oppfattes som rasjonelt vil være forskjellig fra aktør til aktør, og kan forklare variasjonen i kommunenes bruk av folkeavstemninger. Beslutningen av hvilken høringsmetode kommunen skal benytte fattes av flertallet i kommunestyret, og påvirkes trolig av hvordan politikerne forventer at befolkningen vil stemme (Borge et.al 2017:23). Det er derfor interessant å undersøke nærmere hvorvidt **ordførere**s **partitilhørighet** kan forklare beslutningen om å avholde folkeavstemninger. Ordfører oppfattes her som et godt mål på kommunestyreflertallet ettersom ordførerposisjonen representerer formell og reel makt i kommunestyret. I tillegg gir ordførerposisjonen et uttrykk for hvor det politiske tyngdepunktet i kommunestyret ligger. Dette blir drøftet mer i detalj i kapittel fire.

Ettersom forskning har vist at folkeavstemning favoriserer status quo, vil det være rimelig å anta at politiske partier som tydelig er for kommunereformen i mindre grad ønsker å benytte seg av folkeavstemning enn partier som er tydelig imot reformen (se for eksempel Bjørklund, 1997:59). Partiene som er for kommunesammenslåing vil naturligvis ha mindre motstand, og partiene som er imot sammenslåing ønsker mest mulig ryggstøtte og legitimitet bak kommunestyrevedtaket. Som Gjertsen. et.al (2017) har vist gir resultatene i spørreundersøkelsene uttrykk for er mer positiv holdning til kommunesammenslåing enn det folkeavstemningene gjør. Man kan på bakgrunn av dette anta at partier som er for strukturendringer i egen kommune i mindre grad oppfatter det som rasjonelt å gjennomføre folkeavstemninger når de kan innhente folkemeningen gjennom en annen høringsmetode som gir et bilde av innbyggernes preferanser lik sin egen.

Senterpartiet¹⁹ er en sterk motstander av reformen, og er trolig partiet som har markert seg mest mot reformen. Senterpartiet ønsker i stedet en kommunereform som desentraliserer og som styrker lokaldemokratiet (ibid). Det vil derfor være rimelig å anta at representanter fra

¹⁹ Senterpartiet. *Landsmøtet – uttalelser*. Tilgjengelig fra: <https://www.senterpartiet.no/politikk/vedtatt-politikk/landsmotet-uttalelser/senterpartiet-sier-nei-til-tvangssammenslåing-av-kommuner-21.mars-2016>

dette partiet vil gjøre det de kan for å hindre kommunesammenslåinger. Partiet mener blant annet at kommunesammenslåing ikke gir sparte kostnader, og viser til at innbyggerne er mest tilfreds med tjenestene i små kommuner. De fremholder videre at det ikke finnes en sammenheng mellom rekruttering av fagfolk og kommunestørrelse (ibid). På landsmøtet vedtok Senterpartiet også at forslag til endringer i kommunestrukturen skal legges ut til lokal folkeavstemning før det blir fattet endelig vedtak. Ut i fra dette vil det derfor være rimelig å forvente at kommuner med ordførere fra Senterpartiet i større grad benytter seg av folkeavstemninger enn kommuner med ordførere fra andre partier.

Samtidig vil man også kunne anta at ordførere fra samarbeidspartene som nasjonalt står bak reformen (Høyre, FrP, Venstre og KrF) følger anbefalingene til kommunal- og moderniseringsdepartementet. Dette vil i så fall innebære at disse partene også lokalt vil tendere til å støtte opp om andre høringsmetoder enn folkeavstemninger. En mulig svakhet med denne antagelsen er at det ikke er gitt at lokalpolitikere fra de borgerlige partiene er positiv til kommunesammenslåing når det gjelder egen kommune, til tross for at de er pådriverne for kommunereformen nasjonalt. Men på den andre siden er kommunereformen et resultat av landsmøtevedtakene hvor lokalpolitikere fra de borgerlige partiene har ytret sine meninger. Man kan med dette kunne forvente at viss samsvar mellom preferansene til nasjonal- og lokalpolitikere fra de borgerlige partiene. Videre vil også ordførerne som rasjonell aktør foreta en strategisk kalkulasjon av forventet utfall av folkeavstemningene. Siden tidligere forskning har indikert at de ulike høringsmetodene tradisjonelt sett har gitt ulik støtte til kommunesammenslåing, vil det dermed være naturlig å forvente at de ulike partiene velger ulike høringsmetoder. På bakgrunn av dette vil studiens andre hypotese være:

H2: Kommunens sannsynlighet for å ta i bruk folkeavstemning påvirkes av ordførerens partipolitiske tilhørighet.

3.5.2. Folkeavstemning som resultat av historie (sti-avhengighet)

En tredje mulig forklaringsvariabel som vil være interessant å undersøke, er hvorvidt tidligere **territorielle folkeavstemninger** kan forklare bruken av folkeavstemninger som ble avholdt i forbindelse med denne kommunereformen.

Ut ifra det institusjonelle perspektivet kan man forvente at beslutningen om hvilken høringsmetode som skal benyttes følger tidligere praksis i kommunen. Institusjoner har en

tendens til å holde seg i det samme utviklingssporet fordi at beslutninger ofte er stivhengige: Hvilket standpunkt kommunen har tatt i tidligere lignende prosesser (for eksempel forrige runde hvor sammenslåinger ble drøftet) angir retning for hva kommunen gjør senere. Beslutninger blir med dette fattet på bakgrunn av det som oppfattes som rimelig eller akseptabelt (Christensen et.al, 2010:54).

Når tanken om at folkeavstemning er den best egnede høringsmetoden i spørsmål kommunesammenslåing først har fått fotfeste blant lokalpolitikere og innbyggerne, kan det tenkes at dette styrer beslutningen om hvilken høringsmetode som skal benyttes i forbindelse med kommunereformen. Har kommunen for eksempel benyttet rådgivende folkeavstemning tidligere i spørsmål om sammenslåing med nabokommunene, vil dette trolig bidratt til å etablere en forventning blant innbyggerne om at de skal få uttrykke meningen sin gjennom en folkeavstemning i alle slike prosesser. Videre kan det også tenkes at det har skapt en oppfatning blant kommunestyret om at folkeavstemning er en legitimt og *passende* beslutning. Det synes følgelig rimelig å anta at kommunen velger folkeavstemning som høringsmetoden fordi man «alltid» har gjort det på denne måten. På bakgrunn av dette vil studiens tredje hypotese være:

H3: Kommuner som tidligere har hatt territoriale folkeavstemninger har større sannsynlighet for å benytte folkeavstemninger i kommunereformen

3.5.3. Folkeavstemning som spres innenfor områder (isomorfi)

En fjerde forklaringsvariabel det er interessant å se nærmere på er hvorvidt kommunens **geografiske beliggenhet** kan forklare beslutningen om å avholde folkeavstemning. Den teoretiske forventningen er at folkeavstemning som høringsmetode er noe som spres innenfor områder enten på grunn av usikkerhet eller normativt press.

DiMaggio og Powel (1983) sin forståelse av isomorfi kan forklare hvorfor folkeavstemning er en utbredt høringsmetode i reformen. For det første kan beslutningen om å avholde folkeavstemning forstås som et resultat av usikkerhet. Det kan for eksempel tenkes at kommunene kopierer hvordan andre kommuner like sin egen, eller hvordan nabokommunene har valgt å løse «problemet». En gitt kommune gjennomfører med andre ord rådgivende folkeavstemninger fordi «alle» andre gjør det, og dette blir oppfattes som det riktige å gjøre.

Videre kan også beslutningen om å avholde folkeavstemning forstås som et resultat av normativt press fra innbyggerne sine. Innbyggerne leser for eksempel de samme avisene som nabokommunene sine, ettersom nabokommuner ofte deler samme lokalaviser. Videre har for eksempel NRK regionale kontorer, og vil da naturligvis omtale de ulike lokale prosessene og kommunestyrevedtakene om folkeavstemning. Det kan for eksempel tenkes at når innbyggerne i kommune A og C leser at nabokommune B de potensielt skal slå seg sammen med velger å gjennomføre folkeavstemning skaper dette et press og en forventning at egen kommune også skal gjennomføre folkeavstemning. Det kan for eksempel skape en oppfattelse om at folkeavstemning er det mest demokratiske, og mindre demokratiske høringsmetoder blir da ikke aktuelt. På bakgrunn av dette vil studiens fjerde hypotese være:

H4: Kommunens sannsynlighet for å ta i bruk folkeavstemning påvirkes av geografisk beliggenhet.

Tabell 3: Oversikt over hypotesene:

Folkeavstemning som rasjonell handling:

H1: Stort økonomisk handlerom fører til økt bruk av folkeavstemning

H0: Økonomisk handlerom påvirker ikke bruk av folkeavstemning

H2: Kommunens sannsynlighet for å ta i bruk folkeavstemning påvirkes av ordførerens partipolitiske tilhørighet.

H0: Kommunens sannsynlighet for å ta i bruk folkeavstemning påvirkes ikke av ordførerens partipolitiske tilhørighet

Folkeavstemning som resultat av historie (sti-avhengighet):

H3: Kommuner som tidligere har hatt territoriale folkeavstemninger har større sannsynlighet for å benytte folkeavstemninger i kommunereformen

H0: Tidligere territoriale folkeavstemninger påvirker ikke kommunenes bruk av folkeavstemning i forbindelse med kommunereformen

Folkeavstemning sprer seg innenfor områder (isomorfi):

H4: Kommunens sannsynlighet for å ta i bruk folkeavstemning påvirkes av geografisk beliggenhet.

H0: Geografisk beliggenhet påvirker ikke kommunenes bruk av folkeavstemning

4. Metode

Hensikten med dette kapittelet er å redegjøre for de metodiske valgene som er tatt for å svare på problemstillingen og de tilknyttede forskningsspørsmål. Etter å ha først presentert en kort begrunnelse for valg av problemstilling og forskningsspørsmål, vil forskningsdesign presenteres og begrunnes. Til sist drøftes operasjonaliseringen av den avhengige variabelen og de uavhengige variablene.

4.1. Problemstilling

Denne studien forsøker å besvare følgende problemstilling:

Hva kjennetegner kommunene som benytter seg av folkeavstemning i forbindelse med kommunereformen?

Problemstillingen er operasjonalisert til to forskningsspørsmål, hvor det første tar for seg hvor mye variasjon det faktisk er når det gjelder bruk av folkeavstemning i reformen. Det andre forskningsspørsmålet tar sikte på å forklare denne variasjonen.

- 1. I hvilken grad benytter kommunene folkeavstemning som høringsverktøy i forbindelse med kommunereformen?*
- 2. Hvilke variabler kan forklare kommunenes bruk av folkeavstemning?*

Ringdal påpeker viktigheten av at problemstillingen har samfunnsmessig relevans (Ringdal, 2014:21). Hvorvidt og hvordan innbyggerne burde høres i spørsmål om kommunesammenslåing er et tema som flere har en formening om; de ulike politiske partiene, mediene, kommunene og kommunens innbyggere. Problemstillingen i denne studien kan dermed sies å være samfunnsmessig relevant ved at den omfavner et tema som er av interesse for flere enn meg selv. Videre er problemstillingen også av samfunnsmessig relevans ved at den kan bidra i utviklingen av forståelsen av kommunenes bruk av høringsmetoder i forbindelse med offentlige reformer.

Videre forutsetter en god problemstilling at den er forskbar (ibid). Med dette menes at man må utforme problemstillingen slik at det er mulig å gjennomføre en studie som kan svare på problemstillingen (ibid). I denne studien må det for eksempel eksistere eller være mulig å

samle inn data som kan belyse problemstillingen. I del 4.2 presenteres noen av de refleksjonene som er gjort i valg av forskningsdesign.

4.2. Forskningsdesignet

For å besvare de to forskningsspørsmålene som er utledet av problemstillingen synes en kvantitativ tilnærming som mest hensiktsmessig. En kvalitativ tilnærming til spørsmålene kunne riktig nok gitt interessant dybdeinformasjon, men funnene ville da i liten grad kunne generaliseres (Ringdal, 2014:104). Ettersom denne studien tar sikte på å si noe om den generelle bruken av rådgivende folkeavstemninger i norske kommuner, som følge av kommunereformen, synes en deduktiv tilnærming og analyse av kvantitative data å være mest hensiktsmessig. I tillegg til å kartlegge omfanget av de rådgivende folkeavstemningene, ser siktemålet å si noe om hva denne variasjonen er uttrykk for. Dette gjøres gjennom å teste ulike hypoteser som er utledet av teori (Grønmo, 2011:345).

På den ene siden kan denne studien oppfattes å være et populasjonsstudie ettersom undersøkelsenheten er identisk med universet. Sann sett forsøker ikke denne studien å generalisere utover populasjonen den studerer (Grønmo, 2011:85). På den andre siden er dette et studie hvor man søker innsikt i hvordan folkeavstemning brukes som høringsmetode ved strukturreformer i kommunal sektor mer generelt. Således søker den innsikt som strekker seg utover den aktuelle pågående reformperioden som her studeres. Teoriene som benyttes har en gyldighet utover denne kommunereformen, og i teorien kan det for eksempel tenkes at de samme kommunene om kort eller lengre sikt inngår i en ny territoriell reformprosess. Ved å undersøke denne kommunereformprosessen som et case, søker denne studien å oppnå generell innsikt i hvordan folkeavstemning brukes i norske kommunereformer generelt gjennom å teste studiens fire ulike hypoteser.

Når jeg skulle bestemme meg for problemstilling og forskningsdesign ble flere varianter og innfallsvinkler vurdert. I den forbindelse vil være relevant å nevne hvorfor jeg har valg å kode den avhengige variabelen min som en dikotom variabel hvor enhetene som har egenskapen (folkeavstemning) ble kodet med verdien 1 og enhetene som ikke har egenskapen (ingen folkeavstemning) ble kodet med verdien 0. Helt fra starten av har premisset for denne oppgaven vært interessen min for innbyggerhøring i kommunereformen, nærmere bestemt kommunenes valg av høringsmetode. Jeg vurderte blant annet å gjennomføre en analyse med

tre avhengige variabler: Folkeavstemning, Innbyggerundersøkelse og begge deler. Disse ville også vært kodet om til dikotome variabler ettersom variablene befinner seg på nominalnivå. En annen mulighet var å bruke høringsmetode generelt som avhengig variabel på ordinalnivå (med tilstrekkelig antall verdier slik at den kunne behandles som metrisk), og benytte en ordinær regresjonsanalyse. De ulike høringsmetodene ville da måtte deles inn i gjensidig utelukkende kategorier, og i forhold til høringsmetodenes representativitet ville det måtte være mulig å argumentere for at høringsmetodene kunne rangeres. Til tross for at høringsmetodene er ulike med tanke på representativitet (Folkeavstemning er i teorien mer representativ enn en spørreundersøkelse ettersom alle har mulighet til å delta), er det likevel etter min vurdering krevende å betrakte høringsmetode som en variabel med et målenivå som gjør den egnet for en ordinær regresjonsanalyse. Dessuten har det vært krevende å kartlegge alle høringsformer kommunene har gjennomført, noe som gir et datamateriale som etter min vurdering gjør at disse to designene er lite fruktbart. Ikke minst ettersom disse designene ville vært vanskelig å forsvare metodisk med tanke på studiens validitet og reliabilitet.

For det første har jeg måttet kartlagt hvilke kommuner som hadde gjennomført innbyggerundersøkelse ved å lete etter informasjon på samtlige kommunale hjemmesider. Det har ikke i andre kilder som jeg har klart å identifisere blitt etablert en fullstendig oversikt over hvilke kommuner som hadde gjennomført slike undersøkelser. Distriktssenteret hadde på sin hjemmeside kun en liten oversikt med eksempler på innbyggerundersøkelser som var gjennomført. På veldig mange hjemmesider var det også vanskelig å finne ut om kommunen hadde gjennomført innbyggerundersøkelse eller ikke. I flere tilfeller fant jeg ingen informasjon om kommune A eller kommune B på sine egne hjemmesider, men fant informasjon om disse kommunene på hjemmesiden til kommune C. I andre tilfeller fantes informasjonen kun på fylkesmannens hjemmesider. Videre viste kartleggingen også at hvem som var oppdragsgiver varierte veldig. I forbindelse med kartleggingen var det mulig å registrere seks ulike varianter:

- Oppdragsgiver var egen kommune
- Oppdragsgiver var Fylkesmannen.
- Oppdragsgiver var interkommunale selskap, regionråd osv.
- Oppdragsgiver var nabokommunen

- Oppdragsgiver var andre organisasjoner, som for eksempel næringsråd eller KS.²⁰

En og samme kommune kunne med dette være gjenstand for flere innbyggerundersøkelser. Og ettersom innbyggerundersøkelsene kunne ha flere ulike oppdragsgivere var det vanskelig å si om hvorvidt det var kommunen som hadde besluttet å gjennomføre innbyggerundersøkelse som høringsmetode eller ikke. Det kunne for eksempel bare være at nabokommunen eller fylkesmannen sjekket «temperaturen» for potensielle sammenslåingsalternativer uten at kommunen og kommunestyret var involvert. Men selv om det kun var registrert en oppdragsgiver kunne innbyggerundersøkelsen være et oppdrag på vegne av flere aktører. Det kan for eksempel tenkes at kommunen hadde besluttet å gjennomføre innbyggerundersøkelse sammen med en nabokommune uten å være oppført som oppdragsgiver.

En løsning på dette problemet kunne være å sende ut spørreskjema til alle kommunene slik som for eksempel Gjertsen et.al (2017) har gjort i sin studie. Dette for å kunne høre direkte med kommunene om hvilke høringsmetoder de har tatt i bruk, og muligens avdekke årsaken til dette. Men dette ble vurdert som for ressurs- og tidskrevende å gjennomføre. Det er heller ikke gitt at en tilstrekkelig antall kommuner hadde valgt å svare på en slik undersøkelse i forbindelse med en masteroppgave. På bakgrunn av dette ble det bestemt å gjennomføre studien med folkeavstemning som en dikotom avhengig variabel. Selv om innsamlingen av denne variabelen også hadde sine utfordringer var ble det enklere å vite hva kommunen hadde besluttet: enten hadde kommunen gjennomført folkeavstemning, eller så hadde de ikke gjennomført folkeavstemning.

4.3. Datamaterialet

Datamaterialet som benyttes i denne studien er en kombinasjon av primærdata og sekundærdata (Ringdal, 2014). Dette betyr at studien både benytter data som er innsamlet selv samt foreliggende datamateriale innsamlet av andre. Data for å kunne konstruere den avhengige variabelen er blant annet hentet inn gjennom en grundig gjennomgang av samtlige 428 kommunale hjemmesider. De uavhengige variablene er hentet fra Norsk senter for dataforskning sin kommunedatabase og Statistisk Sentralbyrå sin statistikkbank. Datasettet

²⁰ KS Nord-Trøndelag var f.eks oppdragsgiver for en innbyggerundersøkelse om kommunereformen i Nord-Trøndelag, men på vegne av flere parter: Fylkesmannen i Nord-Trøndelag, Nord-Trøndelag fylkeskommune, Distriktssenteret og KS Nord-Trøndelag. Tilgjengelig fra https://www.fylkesmannen.no/PageFiles/725107/Opinion_kommunereform_presentasjon.pdf

analysene i denne oppgaven er tuftet på er altså etablert selv i Microsoft Excel, og videre tilrettelagt for statistikkprogrammet STATA.

I et hvert studie er det viktig å sikre god datakvalitet, og med dette søke høy reliabilitet og validitet. Reliabilitet handler om datamaterialets pålitelighet, og handler om hvorvidt man er i stand til å få identiske data dersom man bruker samme forskningsopplegg ved andre anledninger (Grønmo, 2011:423). Reliabiliteten er lav dersom dataene har stor variasjon, og høy dersom dataene har liten variasjon. Høy reliabilitet er en forutsetning for høy validitet. Validitet handler om datamaterialets gyldighet, og handler om hvilken grad undersøkelsesopplegget og datainnsamlingen resulterer i data som er i stand til å svare på problemstillingen på en best mulig måte (Grønmo, 2011:426). Mens reliabilitet handler om hvorvidt målingene er nøyaktige nok, handler validitet om hvorvidt man måler det man faktisk ønsker å måle (Midtbø, 2016:27). Denne studien antas å ha både høy reliabilitet og validitet ettersom variablene både er samlet inn og operasjonalisert på en god måte, og fordi studien benytter de riktige metodiske verktøyene for å svare på problemstillingen. For å underbygge dette vil dette kapittelet i det følgende gjøre rede for hvordan variablene er samlet inn, hvordan de er operasjonalisert og mulige svakheter med disse.

4.4. Innsamling og operasjonalisering av den avhengige variabelen

Innsamlingen av den avhengige variabelen *Folkeavstemning* ble gjort gjennom en kartlegging av de lokale folkeavstemningene i perioden fra kommunevalget ble avholdt 14. September 2015 til 24.01.2017. For å sikre at alle folkeavstemningene ble kartlagt og hindre tilfeldige målefeil, ble bearbeidingen av data gjort ved å lage en datamatrikse i Microsoft Excel hvor blant annet samtlige kommunenummer og kommunenavn ble registrert. Ettersom variabelen er operasjonalisert som en dikotom variabel ble kommunene som hadde gjennomført rådgivende folkeavstemning kodet 1, og kommunene som ikke hadde hatt folkeavstemning kodet 0.

Dette arbeidet startet høsten 2016, og tok først utgangspunkt i Distriktssenterets oversikt.²¹ Men ettersom Distriktssenterets oversikt viste seg å være mangelfull,²² måtte samtlige kommunale hjemmesider kontrolleres for å sikre at enhver kommune ble tilegnet rett verdi. Dette arbeidet ble gjort for å hindre systematiske målefeil (Ringdal, 2014:97). Selv om dette

²¹ Distriktssenterets oversikt tilgjengelig fra: <https://distriktssenteret.no/kommunereformen/folkeavstemninger/>

²² Distriktssenterets oversikt ble kontinuerlig oppdatert. Da jeg oppdaget at et par kommuner som hadde gjennomført folkeavstemning ikke var registrert i listen bestemte jeg meg for å kontrollere samtlige kommunale hjemmesider. Dette for å hindre at en kommune ble tilegnet feil verdi i datasettet mitt, noe som igjen ville påvirke oppgavens validitet og reliabilitet.

var et svært tidskrevende arbeid, ble det besluttet at dette måtte gjøres for å sikre studiens reliabilitet og validitet. I flere tilfeller var det også lite og mangelfull informasjon på kommunenes hjemmesider. I de tilfellene hvor det var vanskelig å vurdere hvorvidt kommunen hadde gjennomført folkeavstemning eller ikke, tok jeg kontakt med den aktuelle kommunen via chat eller e-post. Kommunene som ble kontaktet bekreftet da at ingen folkeavstemning hadde funnet sted i den aktuelle perioden. Videre kunne jeg dermed legge til grunn at de kommunene som ikke hadde skrevet noe om folkeavstemning på sine hjemmesider, heller ikke hadde gjennomført dette. Dette ble igjen kontrollert opp mot enkelte fylkesmenn sine nettsider. Flere fylkesmenn la ut oversikt over de lokale prosessene på sine nettsider,²³ samt status for intensjonsavtaler og kommunenes ja/nei vedtak i eget fylke.

Kartleggingen viste også at det var flere kommuner som hadde vedtatt å gjennomføre rådgivende folkeavstemning i forbindelse med reformen, men som avlyste disse. Selbu kommune og Tydal kommune avlyste for eksempel folkeavstemningene på grunn av strandede intensjonsavtaler. Et annet eksempel er Lyngen kommune som hadde vedtatt å avholde folkeavstemning, men valgte å holde opinionsundersøkelse istedenfor.²⁴ Årsaken til at folkeavstemningen ble avlyst var at kun tre av nitten kommunestyremedlemmer ønsket kommunesammenslåing etter en prøvevotering i kommunestyret. Ordføreren mente derfor at en folkeavstemning var bortkastede penger ettersom det var kommunestyreflertall for at Lyngen skulle fortsette som egen kommune (ibid). Et annet eksempel er Lavangen kommune som i utgangspunktet hadde lagt opp til å avholde rådgivende folkeavstemning 24. april,²⁵ men som etter nærmere politisk sondering valgte å avlyse denne. Kommunestyrets begrunnelse for dette var at innbyggernes vilje hadde kommet til uttrykk gjennom kommunestyrevalget 2015 hvor partiene som ønsket å beholde Lavangen kommune som egen kommune hadde fått klart flertall og mandat fra innbyggerne (ibid). Disse eksemplene tyder også på at det potensielt kunne ha vært avholdt langt flere folkeavstemninger i forbindelse med kommunereformen.

²³ For eksempel Fylkesmannen i Nordland. «Kommuneark. Vedlegg til tilråding om kommunestruktur i Nordland». Tilgjengelig fra: <https://www.fylkesmannen.no/Documents/Dokument%20FMNO/Kommunal%20styring%20DOK/Kommunereformen/Vedlegg%20til%20tilråding%20om%20kommunestruktur.pdf>

²⁴ «Lyngen dropper folkeavstemning », Mindretallet bestod av to representanter fra Høyre og en fra FrP. tilgjengelig fra: <http://www.framtidinord.no/nyheter/2016/05/19/Lyngen-dropper-folkeavstemning-12759029.ece>

²⁵ «Fylkesmannen i Troms sin tilråding til kommunestruktur». Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/a5b5801a50034fdaa0a9f8d7bab94f5b/troms.pdf>

Utover dette viste kartleggingen også at det var stor variasjon i hvordan kommunene gjennomførte folkeavstemningene. Flere kommuner hadde for eksempel åpnet opp for at 16-åringene hadde stemmerett, mens andre opprettholdt 18.år som nedre aldersgrense. Utover dette varierte også utformingen av valgalternativene innbyggerne skulle ta stilling til. Noen kommuner ønsket tilbakemelding på et spesifikt sammenslåingsalternativ, mens andre folkeavstemninger kun kartla innbyggernes ønske om hvorvidt kommunen skulle bestå som selvstendig kommune eller gå sammen med en uspesifisert nabokommune (Distriktssenteret, 2017). Flesteparten av kommunene hadde kun et sammenslåingsalternativ innbyggerne skulle ta stilling til, men enkelte kommuner hadde flere valgalternativer. Som et eksempel på dette hadde Søgne kommune tre alternativer innbyggerne skulle ta stilling til i den rådgivende folkeavstemningen som ble avholdt 6. juni 2016. Innbyggerne skulle da ta stilling til om kommunen skulle bestå som selvstendig kommune, slås sammen Songdalen kommune, eller bli en del av Nye Kristiansand. Til sammenligning hadde Etnedal kommune hele seks alternativer innbyggerne skulle ta stilling til (ibid)

I tillegg til dette viste kartleggingen at seks kommuner avholdt to folkeavstemninger i perioden 14.09.2015 til 24.01.2017:

1. Hareid kommune gjennomførte folkeavstemning både 19.05.2016 og 22.08.2016
2. Halså Kommune gjennomførte folkeavstemning både 25.04.2016 og 26.09.2016
3. Hjelmeland Kommune gjennomførte folkeavstemning både 14.09.2015 og 24.01.2017
4. Lindesnes kommune gjennomførte folkeavstemning både 07.12.2015 og 14.03.2016
5. Sande kommune i Vestfold gjennomførte folkeavstemning både 14.09.2015 og 16.06.2016
6. Steigen Kommune gjennomførte folkeavstemning både 13.06.2016 og 16.01.2017

I kartleggingen av omfanget av kommunenes bruk av folkeavstemninger ble det også observert at enkelte kommuner har gjennomført så mange som tre folkeavstemninger. Utgangspunktet i denne studien er alle kommuner, og kommunenes beslutning om å avholde folkeavstemning eller ikke. Ettersom folkeavstemning i denne studien er operasjonalisert som en dikotom variabel: enten har kommunen gjennomført folkeavstemning eller så har de ikke gjennomført, vil ikke antall folkeavstemninger kommunen har gjennomført ha noen betydning. I det samlede datasettet vil altså kommuner som ikke har gjennomført

folkeavstemning, og kommunene som har gjennomført folkeavstemning kun registreres en gang.

4.5. Innsamling og operasjonalisering av de uavhengige variablene

I de kommende avsnittene presenteres operasjonaliseringen av de uavhengige variablene samt mulige svakheter med disse. Datamaterialet som presenteres nedenfor er foreliggende data, hentet fra enten Statistisk Sentralbyrå (SSB) eller Norsk senter for dataforskning (NSD) sin kommunedatabase. Både SSB og NSD er viktige institusjoner for bruk og gjenbruk av foreliggende data for nye samfunnsvitenskapelige analyser (Grønmo, 2011:135). Den største fordelene ved å benytte seg av foreliggende datamaterialet er at det er ressursbesparende. Dette er også årsaken til at foreliggende datamateriale brukes i denne studien. Men på den andre siden kan det å bruke foreliggende datamateriale by på noen utfordringer ettersom datamaterialet er samlet inn for å svare på en *bestemt* problemstilling i en *bestemt* studie som er forskjellig fra min egen (ibid). Men ved å tydeliggjøre hvor, og hvordan datamaterialet er samlet inn kan dette redusere usikkerheten rundt det foreliggende datamaterialets validitet og reliabilitet. I de kommende avsnittet vil det derfor også presenteres en beskrivelse av hvor og hvordan disse dataene er samlet inn.

4.5.1. Folkeavstemning som rasjonell handling

Som det gikk frem av kapittel tre synes det rimelig å anta at beslutningen om å avholde rådgivende folkeavstemning er en rasjonell handling. Dette undersøkes videre ved å se på to dikotome politiske variabler og kommunens økonomiske handlerom.

4.5.1.1. H1 Økonomisk handlerom

Den første hypotesen er hvordan økonomisk handlerom kan ha en effekt på kommunenes bruk av rådgivende folkeavstemninger. For å undersøke hvorvidt det økonomiske handlerommet til kommunen har en effekt benyttes *frie inntekter per innbygger* i 2015. Variabelen er hentet fra Statistisk Sentralbyrå (SSB), som igjen har hentet data fra kommuneregnskapet og KOSTRA. Statistisk Sentralbyrå sin definisjon av frie inntekter er:

«Med frie inntekter menes inntekter som (fylkes) kommunene kan disponere uten andre bindinger enn gjeldende lover og forskrifter. Skatt på inntekt og formue og rammetilskudd fra staten defineres som frie inntekter. "Frie inntekter" forekommer kun i (fylkes)kommuneregnskapet. Konsernberegningen er derfor den samme som den ordinære (fylkes)kommuneberegningen».

Frie inntekter defineres altså som inntektene kommunene kan disponere fritt uten lovlige bindinger fra staten, og gir med dette en indikasjon på hvorvidt kommunen har stort eller lite økonomisk handlerom. En mulig svakhet med denne operasjonaliseringen var at regjeringen gjennom kommuneproposisjonen for 2015 varslet at kommunenes inntektssystemet skulle forandres (Prop. 95S (2013-2014), s 54). En rasjonell kommune vil da regne på effekten av det nye inntektssystemet, og ikke utfra sin nåværende økonomiske situasjon. Dette vil ikke denne variabelen kunne klare å fange opp.

Videre vil heller ikke denne operasjonaliseringen kunne avdekke hvorvidt enkelte kommuner har foretatt en såkalt ressursbrenning for å gjøre seg mindre attraktive for sammenslåing ovenfor nabokommunene. Med ressursbrenning menes det i denne sammenheng at kommunene foretar investeringer i forkant av en sammenslåingsprosess enten ved å bruke opp oppsparte midler eller ved å foreta overdrevne lånebaserte investeringer. Det kan også tenkes at kommunene foretar ressursbrenning som et forsvar mot en potensiell nedleggelse av egen kommunenes tjenestesteder i en eventuelt ny kommune. Dersom en kommune for eksempel bruker mye midler på nybygg eller oppussing av skoler, barnehager, sykehjem vil det i en ny kommune være vanskelig å legge disse tjenestestedene ned, ettersom det normalt vil være vanskelig å godta at slike offentlige investeringer skal gå tapt (Klausen et.al 2016:35). Undersøkelser i for eksempel Sverige og Finland har vist at kommunale investeringer øker i forkant av en kommunereform (Hinnerich, 2009; Saarimaa og Tukiainen, 2015), det vil dermed også være nærliggende å tro at dette også er noe som foregår i norske kommuner.

Dette er også noe regjeringen åpenbart ville hindre når de i kommuneproposisjonen for 2015 (s.50) foreslo en lovendring om statlig godkjenning av kommunale låneopptak og langsiktige leieavtaler. Hensikten med dette forslaget var å sikre at kommunene ikke ville gjennomføre uheldige økonomiske investeringer og strategiske tilpasninger i forkant av kommunereformen (Klausen et.al 2016:35). Under høringen uttrykte et flertall av norske kommuner at de var negative til dette forslaget. Arbeiderpartiet, SV og Senterpartiet delte synspunktet med kommuneflertallet, og Regjeringen valgte derfor å trekke dette lovforslaget (ibid).

Til tross for svakhetene med denne operasjonaliseringen anses frie inntekter pr. innbygger som en god operasjonalisering av kommunenes økonomiske handlerom, ettersom dette er det beste målet man har. Selv om det er en særlig svakhet at variabelen ikke er justert for det nye

inntektssystemet, sier det likevel noe om opplevelsen av det økonomiske handlerommet per i dag i den aktuelle kommunen. Det vil dermed være rimelig å anta at denne opplevelsen er viktig for hvilket standpunkt man tar.

4.5.1.2. H2 Styrende politiske parti

Styrende politiske parti blir i denne studien operasjonalisert gjennom *ordførers partipolitiske tilhørighet*. En svakhet med denne operasjonaliseringen er at det er i svært få kommuner hvor ordføreren har flertall i kommunestyret utelukkende basert på egen partigruppe. Så i de fleste tilfeller vil ordføreren derfor være avhengig av samarbeid gjennom koalisjoner, og i flere kommuner vil det være varierende grad hvor sterkt disse koalisjonene samarbeider.

Det er dermed ikke gitt at ordførers synspunkter nødvendigvis representerer flertallet i spørsmålet om hvilken høringsmetode som skal benyttes. Med formannskapsmodellen er det altså ikke gitt at kommunestyrevedtaket om høringsmetode er i tråd med ordførers egne preferanser og ønsker. De aller fleste norske kommunene er styrt etter formannskapsmodellen, foruten om Oslo, Bergen og Tromsø som styres etter en parlamentarisk styringsmodell (Christensen et.al., 2014:153).²⁶ I formannskapsmodellen velges kommunenes utøvende politiske organ, formannskapet, av og blant kommunestyrerepresentantene (ibid). Ordføreren kan videre for eksempel ha blitt valgt på bakgrunn av et valgteknisk samarbeid. Dette betyr at de politiske partiene går sammen for å danne flertall for de ulike politiske posisjoner og verv, uten at dette samarbeidet gir føringer for samarbeid i andre sammenhenger. Med andre ord vil et valgteknisk samarbeid bety at må ordføreren søke flertall i sak til sak.

I Leksvik kommune signerte for eksempel en «regnbuekoalisjon» bestående av Høyre, FrP, Senterpartiet og SV under en valgteknisk avtale i forbindelse med kommunevalget i 2015.²⁷ ²⁸ Her var partiene enige om at Høyre skulle få ordførerposisjonen, og avtalte den

²⁶ Ingen av kommunene som er styrt etter den parlamentariske styringsmodellen har gjennomført rådgivende folkeavstemning i forbindelse med denne kommunereformen. Verken Bergen eller Oslo har gjennomført territoriale folkeavstemninger tidligere. Tromsø har gjennomført to territoriale rådgivende folkeavstemninger tidligere. Tromsø innførte kommunal parlamentarisme i 2011 (Christensen et.al, 2014:154; SSB:2016).

²⁷ Til opplysning har Leksvik kommune gjennomført rådgivende folkeavstemning i forbindelse med reformen, Resultatet av denne var 50 % for og 50 % imot sammenslåing. Kommunen har også gjennomført innbyggerundersøkelse sammen med nabokommunen Rissa hvor to tredjedeler var positive til sammenslåing.

²⁸Fosna-folket (2015) *Det er et valgteknisk samarbeid*. Tilgjengelig fra: <http://www.fosna-folket.no/nyheter/article11596036.ece>

øvrige fordelingen av formannskaps plassene. Utover dette samarbeidet innehold ikke avtalen at partiene skulle samarbeide i andre saker. Totalt har disse partiene 13 mandater i kommunestyret. Til sammenligning har Arbeiderpartiet 10 av totalt 25 mandater, og er det største partiet i kommunestyret. Så selv om Høyre innehar ordførerposisjonen, må ordføreren søke flertall i sak til sak. Dette eksempelet viser også at i det ikke er gitt at det største partiet i kommunestyret er en del av den styrende koalisjonen.

En annen potensiell svakhet med denne operasjonaliseringen er at det kan ha forekommet et bytte av ordfører i perioden, for eksempel ved at en varaordfører overtatt ordførerposisjonen av ulike grunner. Selv om det i teorien er mulig at en ordfører har gått av, antas ikke dette som noe problematisk ettersom dette i praksis skjer i svært sjeldne tilfeller.

Til tross for disse svakhetene oppfattes operasjonaliseringen til ordførerens parti som et hensiktsmessig uttrykk for kommunestyrets vilje og tyngdepunkt. Ordførerposisjonen representerer formelt og reelt makt, og i mange kommunestyre vil dette være et uttrykk for hvor det politiske tyngdepunktet ligger. Både fordi ordføreren ofte kommer fra det største partiet, men også fordi ordførerens partitilhørighet representerer hvor det politiske tyngdepunktet i kommunestyret ligger. I mange kommuner er dessuten ordføreren den eneste heltidspolitiker, og ordføreren vil derfor naturligvis ha en annen kapasitet og evne til å drive saker igjennom kommunestyret enn de andre politikerne. Til tross for svakhetene, anser jeg derfor dette å være en bra variabel for å teste hypoteser om partipolitiske forskjeller i høringsmetodespørsmålet.

I kodingen av politiske partier ble det besluttet å kode partiene i to dikotome variabler ettersom det er rimelig å anta at de ulike politiske partiene har ulike rasjonaliteter knyttet til beslutningen om å avholde rådgivende folkeavstemning i forbindelse med kommunereformen.

Basert på tidligere forskning (se for eksempel Rose et.al, 2017:280) og rasjonell-aktør teori vil det være rimelig å anta at en borgerlig styrt kommune har større sannsynligheten for å avstå fra bruke rådgivende folkeavstemninger enn kommuner som er styrt av en ikke-borgerlig ordfører. På bakgrunn av en forventning av at ordførerne gjør en strategisk kalkulasjon av forventet utfall, vil det være naturlig å forvente at borgerlige-ordførere heller velger høringsmetoder som tradisjonelt har gitt mest støtte til kommunesammenslåing. I den første variabelen ble derfor ordførere fra borgerlige partier kodet med verdien 1, og ikke-

borgerlige ordførere kodet med verdien 0. I den forbindelse vil det også være nødvendig å redegjøre for hvilke partier som betegnes som borgerlige i denne studien. Borgerlige partier vil i denne sammenhengen regnes som ordførere fra enten Høyre, FrP, KrF eller Venstre. Til tross for mange vanligvis ikke oppfatter KrF og Venstre som borgerlige partier lengre,²⁹ har jeg valgt å betrakte disse partiene som borgerlige ettersom partiene står samlet bak kommunereformen, noe som ble forankret i partienes samarbeidsavtalen.

I den andre dikotome politiske variabelen ble ordførere fra Senterpartiet kodet med verdien 1, og ordførere fra alle andre parti kodet med verdien 0. Denne variabelen inkluderes på bakgrunn av antagelsen om at kommuner som har ordførere fra Senterpartiet har større sannsynlighet for å gjennomføre rådgivende folkeavstemninger enn kommuner som er styrt av ordførere fra andre parti.

Innsamlingen av ordførerens partipolitiske tilhørighet er gjort via Norsk senter for dataforskning (NSD) sin kommunedatabase. De dikotome variablene tar utgangspunkt i variabelnummer 380385, som innehar informasjon om ordføreres partitilhørighet etter kommunestyrevalget i 2015. For å konstruere denne variabelen har NSD hentet informasjon om ordførerens partitilhørighet fra kommunenes nettsider, aviser, wikipedia og kommunenøkkelen.

4.5.2. Folkeavstemning som resultat av historie

Beslutningen om å avholde folkeavstemning kan være et resultat av tidligere beslutninger (se også kapittel tre). Dersom kommunen tidligere har benyttet folkeavstemning som høringsmetode i spørsmål om kommunesammenslåing kan dette ha for eksempel skapt en forventning blant kommunenes innbyggere om at kommunen alltid skal avholde folkeavstemning i slike spørsmål. Det kan også tenkes at dersom kommunen har gjennomført lokale folkeavstemninger tidligere er det skapt en oppfatning blant politikerne i kommunestyret om at det er *passende* atferd. Med andre ord at man beslutter å avholde folkeavstemning fordi det er slik man alltid har gjort det. En mulig svakhet med denne operasjonaliseringen er at de kommunene som har benyttet folkeavstemning i slike spørsmål tidligere, mest trolig var de samme små og mellomstore kommuner som er aktuelt å slå sammen i dag. Effekten som potensielt observeres kan dermed muligens være på grunn av

²⁹ Borgerlige partier, tilgjengelig fra: https://snl.no/borgerlige_partier

kommunenes innbyggertall. Men ettersom den potensielle effekten vil kontrolleres opp mot de andre variablene i den multivariate analysen anses ikke dette som et stort problem.

4.5.2.1. H3 Tidligere territoriale folkeavstemninger

Hvorvidt kommunen har benyttet folkeavstemning tidligere i spørsmål om territoriale endringer, kan antas å ha en effekt på beslutningen å benytte folkeavstemning som høringsmetode i kommunereformen. For å undersøke dette ble variabelen *1970-2014 Antall lokale folkeavstemninger: Territoriale* fra Statistisk Sentralbyrå valgt som operasjonalisering.

SSB har når det gjelder den aktuelle variabelen hentet inn informasjon direkte fra kommunene. For folkeavstemninger avholdt i perioden 1970-2007 har SSB innhentet informasjon via papirskjema de har sendt til kommunene.³⁰ For lokale folkeavstemninger avholdt fra 2008 og utover har SSB hentet informasjon direkte fra KOSTRA. Ettersom variabelen er basert på informasjon som er innrapportert av kommunene selv, vil det være naturlig å stille spørsmål om datamaterialets reliabilitet: feilregistreringer og manglende informasjon kan som SSB presisere forekomme ettersom datamaterialet er basert på selvrapporing fra kommunene. For perioden 1970-2007 har heller ikke kommunene vært pliktige til å oppbevare informasjon om avholdte folkeavstemninger, noe som kan tenkes å medføre rapporteringsfeil. For selv om kommunene er pliktig til å oppgi korrekt informasjon, kan muligheten for feilrapportering være til stede. På bakgrunn av dette har SSB også derfor basert datainnsamlingen på sekundærkilder som igjen har blitt kvalitetssikret av kommunene. Ifølge SSB har likevel ikke alle kommunene kvalitetssikret datamaterialet, og presiserer derfor at materialet er publisert med dette forbehold. Til tross for de mulige svakhetene ved datainnsamlingen oppfattes denne variabelen som pålitelig. For det vanskelig å tro at kommunene har noen grunn til å skjule hvorvidt kommunen har gjennomført folkeavstemning eller ikke. Men fremdeles kan datamaterialet til SSB være preget av tastefeil eller erindringsfeil kommunene. Men ettersom datamaterialet i tillegg er basert på sekundærkilder oppfattes datamaterialet som pålitelig, og så nøyaktig som man kan få det.

4.5.3. Folkeavstemning som spres i områder

Den fjerde, og siste hypotesen som ble presentert i teorikapittelet tar for seg antagelsen om at folkeavstemning som høringsmetode spres innenfor områder. Antagelsen her er at

³⁰ SSB. *Lokale folkeavstemninger*. Tilgjengelig fra: https://www.ssb.no/valg/statistikker/folkavs_kostr

kommunenes sannsynlighet for å ta i bruk folkeavstemning påvirkes av geografisk beliggenhet.

4.5.3.1. H4: Geografisk beliggenhet

For å operasjonalisere kommunenes geografiske beliggenhet benyttes to operasjonaliseringer, begge variablene er hentet fra SSB. Den første operasjonaliseringen av geografisk beliggenhet er *fylke*. Hver kommune hører i sin helhet til ett av de nitten fylkene som er i Norge i dag (SSB, 1999:17). Et fylke er en inndeling av norske kommuner som befinner seg på nivå mellom landsdel og den enkelte kommune. Å bruke fylke som operasjonalisering er vanlig, og er et av SSB sine fire nivåer har som standard for regioninndeling³¹.

En alternativ operasjonalisering av kommunenes geografiske beliggenhet er å benytte SSB sin landsdelsinndeling. I likhet med fylke er *landsdel* vanlig operasjonalisering av kommuner i regioner. Den enkelte landsdel består av flere fylker (ibid).

Å benytte begge operasjonaliseringene fremstår som hensiktsmessig av ulike grunner. Ved å undersøke fordelingen av den avhengige variabelen og sammenhengen med *fylke* får man mer innsikt og detaljert informasjon om bruken av folkeavstemning innenfor hvert fylke. Ved å benytte landsdel får man mindre informasjon, men samtidig vil man kunne få mer regional spredning på den avhengige variabelen noe som vil være nyttig i de mer avanserte analysene.

En svakhet med denne operasjonaliseringen er at det ikke er gitt at eventuelle sammenhenger som identifiseres i datamaterialet faktisk gir uttrykk for at folkeavstemning spres mellom områder. En alternativ operasjonalisering kunne da være å kode hver enkelt kommune basert på hva kommuner den grenser til har gjort i høringsmetodespørsmålet. Men dette ble samtidig vurdert som et svært tidskrevende arbeid, og det ble derfor besluttet å ikke gjøre dette.

Videre kan sammenhengene som muligens identifiseres i datamaterialet for eksempel være på grunn av noen fellestrekk hos kommunene som inngår i de ulike landsdelene. I enkelte landsdeler er det for eksempel flere små kommuner enn andre, som man vet bruker de små kommunene folkeavstemning i større grad enn de større. Videre vil det også være forskjeller blant landsdelene når det gjelder kommunenes økonomiske handlerom, både på grunn av

³¹ SSB: Regionale inndelinger. En oversikt over standarder i norsk offisiell statistikk. Tilgjengelig fra: https://www.ssb.no/a/publikasjoner/pdf/nos_c513/nos_c513.pdf

småkommunetilskudd, men også på grunn av at enkelte kommuner er geografisk plassert der hvor de har høye kraftinntekter. Dette vil da naturligvis kunne påvirke eventuelle sammenhenger. Men ettersom denne studien benytter flere variabler som kontrollerer for disse fellestrekkene, vil denne variabelen likevel sees som god nok. Men bakgrunn av disse svakhetene må likevel resultatet av denne variabelen tolkes med en viss varsomhet

4.5.4. Kontrollvariabel: Kommunestørrelse

Det er godt dokumentert at det er forskjeller mellom små og store kommuner når det gjelder bruk av folkeavstemning. En vanlig operasjonalisering av kommunestørrelse er *innbyggertall*. Denne variabelen er hentet fra SSB. Eksisterende forskning har blant annet vist at kommuner med høyt folketall har mindre tilbøyelighet til å avholde folkeavstemninger (se for eksempel Borge, et.al. 2017:25). Det er også flere studier som har vist at det er sammenheng mellom kommunenes økonomi og innbyggertall. Det er blant annet godt kjent at små kommuner har mer inntekter per innbygger enn større kommuner på grunn av kraftinntekter og overføringer fra staten (ibid). Innbyggertall vil derfor inkluderes i denne studien som en kontrollvariabel slik at den økonomiske variabelen ikke tillegges en betydning den egentlig ikke har (Midtbø, 2016:33). Med dette menes at den reelle betydningen av økonomi først kan identifiseres etter at påvirkningen fra innbyggertall er «renset vekk» (ibid).

Operasjonaliseringene av de uavhengige variablene kan oppsummeres i følgende tabell:

Tabell 4: Oversikt over operasjonaliseringene

Teoretisk variabel	Operasjonalisering	Målenivå	Datakilde
Økonomisk handlerom	Frie inntekter per innbygger	Forholdstallsnivå	SSB; KOSTRA
Styrende politiske parti	Ordførerens partipolitiske tilhørighet	Dikotom	NSD - kommunedatabasen
Kommunestørrelse	Innbyggertall	Forholdstallsnivå	SSB
Variabel knyttet til sti-avhengighet	Tidligere territoriell folkeavstemning	Dikotom	SSB; KOSTRA
Variabel knyttet til omgivelsene	Fylke	Ordinalnivå	SSB
Variabel knyttet til omgivelse	Landsdel	Dikotom	SSB

4.6. Hensikten med analysemetoden

I et hvert kvantitativ forskningsdesign er det viktig å velge riktige analysemetoder. Ettersom den avhengige variabelen *folkeavstemning* er dikotom, er logistisk regresjon å foretrekke fremfor lineær regresjon. Lineær regresjon er ikke aktuelt å benytte ettersom studiens avhengige variabel ikke er kontinuerlig. Hensikten med denne studien er som nevnt tidligere hypotesetesting, og søker med dette å identifisere reelle viktige sammenhenger i datamaterialet. Datamaterialet er samlet inn på et tidspunkt, og med hypotesetesting søker denne studien å identifisere sammenhenger i datamaterialet som har gyldighet utover dette. Spørsmålet er med andre ord om den identifiserte sammenhengen er sterk nok til at man med stor sannsynlighet kan si at det *ikke* skyldes tilfeldige forskjeller i datamaterialet (Grønmo, 2011:327). Videre vil dette kapitlet redegjøre for de ulike analyseteknikkene studien benytter.

4.7. Univariat analyse

Den første formen for analyse som blir presentert senere i oppgaven er en enkel univariat analyse. Denne formen for analyse begrenser seg til en variabel av gangen, og tar sikte på å identifisere mønstrene i enkeltstående fenomener (Midtbø 2012:57). Dessverre havner ofte univariate analyser i skyggen av analyser som tar for seg sammenhengen mellom to eller flere variabler, men som Midtbø (2012:57) presiserer er «det en fordel å vite hva som skjer, før vi forklarer hvorfor det skjer».

Hensikten med den univariate analysen kan sies å være to-delt. For det første gir analysen informasjon om variabelen er egnet for bruk i de kommende regresjonsanalysene og om noe eventuelt burde endres, for det andre kan denne formen for analyse avdekke funn som er interessante i seg selv (ibid). Den univariate analysen vil i denne studien kunne svare på studiens første forskningsspørsmål. Hvilken univariat analyse man bruker er avhengig av hvilket målenivå variabelen er på (Øhrn, 2009:32). Er variabelen målt på et kategorisk nivå vil man i den univariate analysen undersøke denne gjennom en frekvensfordeling. Denne fordelingen gir informasjon om absolutte tall, prosentvisfordeling og kumulativ fordeling (Midtbø, 2012:57). For kontinuerlige variabler som betegnes av variabler målt på intervall- eller forhåndstallsnivå undersøker man for egenskaper som: gjennomsnitt, spredning, ekstreme verdier og skjevhet. Mens gjennomsnittet siter noe om den typiske verdien for

variabelen, beskriver standardavviket variasjonen rundt denne (Øhrn, 2009:60; Midtbø, 2012:58).

4.8. Bivariat og multivariat analyse

Mens man i den univariate analysen fokuserer på hver enkelt variabel, er hensikten i den bivariate og multivariate analysen å se på sammenhengen mellom en eller flere uavhengige variabler og den avhengige variabelen (Øhrn, 2009:60). For å undersøke hvorvidt det er sammenhenger mellom den avhengige og de uavhengige variablene kan vanligvis flere ulike analyseteknikker benyttes, men ettersom den avhengige variabelen i denne studien er dikotom utelukkes flere av disse (Skog, 2013). Videre vil det derfor fokuseres på krysstabellanalyse og logistisk regresjonsanalyse.

4.8.1. Krysstabellanalyse

Krysstabellanalysen er godt egnet i undersøkelser av sammenhenger mellom to kategoriske variabler (Ringdal, 2014:324). Hovedmålet med krysstabellanalysen er å visualisere sammenhenger i datamaterialet. Med denne analyseteknikken beskrives sammenhengen mellom variablene ved hjelp av korrelasjonsmål eller prosentdifferanser (ibid). Videre gir også krysstabellanalysen svar på om sammenhengene mellom variablene er signifikante, og kan sies å gjelde for hele populasjonen. For å undersøke om sammenhengen som observeres er statistisk signifikant benytter krysstabellanalysen seg av kji-kvadrattesten (Ringdal, 2014:324). Her tester man nullhypotesen som sier at den observerte forskjellen *ikke* eksisterer i populasjonen (Skog, 2013:174).

For å teste nullhypotesen skaper man en testobservator som måler hvor mye resultatet avviker fra det man skulle forvente dersom nullhypotesen stemmer (ibid). Er nullhypotesen korrekt er det grenser for hvor stor testobservatoren vil bli på grunn av tilfeldigheter (ibid). Derfor setter man en kritisk verdi hvor nullhypotesen forkastes dersom testobservatoren overstiger denne (ibid). Den kritiske verdien bestemmes blant annet av hvilket signifikansnivå man fastsetter, og som sier noe om hvor villig man er til å avvise nullhypotesen på feilaktig grunnlag (type 1-feil). Velger man et strengt signifikansnivå kan man redusere sannsynligheten for å trekke en slutning på feilaktig grunnlag (Midtbø, 2016:64-65). Men ved å redusere sannsynligheten for type 1-feil økes samtidig sannsynligheten for at man forkaster en sammenheng som finnes i populasjonen (type 2-feil) (ibid). Signifikansnivået angir med andre ord hvor stor sannsynligheten er for å ta feil når nullhypotesen forkastes (Grønmo, 2011:424)

Ved å benytte et strengere signifikansnivå vil det være vanskeligere å forkaste nullhypotesen på feilaktig grunnlag. Å forkaste nullhypotesen på feilaktig grunnlag blir ansett som den mest alvorlige feilen (Midtbø, 2016:65). I samfunnsvitenskapelige analyser velges det vanligvis et signifikansnivå på 1, 5 eller 10 prosent, og i denne studien har jeg valgt fem prosent ($p < 0.05$) som signifikansnivå ettersom dette er det mest vanlige nivået. Det vil si at jeg er villig til å avvise nullhypotesen selv om den er korrekt 5 av 100 ganger (type 1-feil), men samtidig er risikoen for å forkaste en reell sammenheng mindre enn ved det strengeste signifikansnivået på ($P < 0.01$). Dersom signifikanssannsynligheten, eller P-verdien er mindre enn det valgte signifikansnivået på 5 prosent forkastes nullhypotesen, og den observerte sammenhengen kan generaliseres til hele populasjonen (Ringdal 2014:339)

Til tross for fordelene med krysstabellanalysen har denne analyseteknikken klare begrensninger. Denne analyseteknikken er for eksempel lite egnet i de tilfellene antall uavhengige variabler overstiger to eller tre, eller når variabelen har mange verdier. I slike tilfeller er logistisk regresjonsanalyse å foretrekke.

4.8.2. Logistisk regresjonsanalyse

Årsaken til at lineær regresjonsanalyse ikke er aktuelt å benytte i denne studien, er fordi den avhengige variabelen er operasjonalisert som en dikotom variabel. Lineær regresjon forutsetter altså at den avhengige variabelen er kontinuerlig, eller kan behandles som kontinuerlig i STATA. I denne studien brukes det en variabel som ikke oppfyller dette kriteriet. Den avhengige variabelen er operasjonalisert som en dikotom variabel. Enten så har kommunen hatt folkeavstemning (1) , eller så har de ikke hatt det (0) (Acock,2014; Skog:2013; Ringdal:2014). Spredningen vil derfor være mindre, og de fleste punktene vil være sammenfallende i et diagram. Typisk for dikotome variabler er at de former seg som en S-kurve, ettersom avhengig variabel (Y) ikke stiger mer enn 1, eller synker mindre enn 0 når uavhengig variabel (X) stiger eller synker (Skog, 2013:324). Dette er til forskjell fra lineær regresjonsanalyse der regresjonslinjen formes så rett som mulig ved bruk av minste kvadratsumsmetode (OLS). Til forskjell fra lineær regresjonsanalyse hvor man forsøker å minimere feil gjennom OLS, beregner man regresjonskoeffisientene i logistisk regresjon ut fra «Maximum Likelihood» (Eikemo og Clausen, 2012:115). «Maximum Likelihood» går ut på å maksimere sannsynligheten for at de observerte Y og X-verdiene opptrer samtidig (ibid).

Videre vil man i den logistiske regresjonsanalysen også ha mulighet til å undersøke flere uavhengige variabler på ulike målenivå i samme analyse. Fordelen med dette er at man enkelt kan undersøke hvorvidt effektene som ble avdekket i den bivariante analysen forandres når den undersøkes for spuriøse og mellomliggende effekter (Skog, 2013:214).

4.8.2.1. *Omregning til logit*

Ettersom den avhengige variabelen er dikotom, og dermed kun har to mulige utfall er det vanskelig å predikere hva en endring på den uavhengige variabelen betyr for den avhengige variabelen (Ringdal 2014:435). For å predikere hva denne endringen betyr kodes derfor den avhengige variabelen om til *logits* som er et alternativt mål på hvor forekommende et fenomen er (Skog 2013:355). Ved å omkode den avhengige variabelen til logits vil variabelen endre seg fra å være en variabel med kun to utfall, til en logit-skala som strekker seg fra minus til pluss uendelig (ibid).

Logit-omkodingen gjøres i to trinn. \tilde{Y} betegnes som gjennomsnittlig (forventet andel) Y-verdi i en gruppe med en bestemt verdi på den uavhengige variabelen X. Først beregnes forholdstallet mellom andelen som har egenskapen og andelen som ikke har den, så kalte odds:

$$Odds = \frac{\tilde{Y}}{1 - \tilde{Y}}$$

Dersom andelen for eksempel er 0.6, blir dette forholdstallet eller oddsen lik $0.6 / (1 - 0.6) = 1.5$ (ibid). Det andre trinnet består i en logaritmisk omkoding av oddsen:

$$Logit(\tilde{Y}) = \log\left(\frac{\tilde{Y}}{1 - \tilde{Y}}\right)$$

I eksempelet med andelen på 0.6, blir logiten derfor lik $\log(1.5) = 0.41$ (ibid). Ved å bruke logit vil man også få en tilnærmet lineær sammenheng mellom den avhengige variabelen (som er omkodet til logit) og den uavhengige variabelen (Skog, 2013:356-357). Dette betyr med andre ord at ved en økning på den uavhengige variabelen så vil effekten på avhengige variabelen være den samme uavhengig hvor på regresjonslinjen endringen skjer (Skog,

2013:361). Å regne om til logits blir derfor nødvendig. Men logit koeffisientene forteller i realiteten ikke mer enn at effektene er positive eller negative (Christensen og Arnesen, 2013:59).

4.8.2.2. Transformere logit til odds, oddsrater og prosent

Ettersom logits ikke har noen enkelt og intuitiv tolkning, er det vanlig å transformere logits til odds og oddsrater. Odds er enklere å tolke, samtidig som at odds åpner opp for tolkning av hva effekten betyr (Skog, 2013:363). Oddsene sier noe om hvor mye større sannsynligheten for at et bestemt utfall skal inntreffe, enn for at det ikke skal inntreffe (ibid). Er det for eksempel 80 prosent sjanse for at et fenomen skal skje, og 20 prosent sjanse for at det ikke skal skje, vil oddsene være $0.8 / 0.2 = 4$. Oddsene tilsier i dette eksempelet at det er fire ganger større sannsynlighet for at fenomenet inntreffer enn at det ikke inntreffer (ibid).

For å regne ut oddsraten bruker man oddsene fra to etterfølgende verdier på den uavhengige variabelen. Oddsraten gir en forståelse av hvordan en enhets endring på den uavhengige variabelen påvirker oddsene for utfallet på den avhengige variabelen (Skog, 2013:265). En oddsrate som er lik 1 innebærer at oddsene ikke endrer seg når den uavhengige variabelen stiger, dette innebærer at det ikke er sammenheng mellom variablene (Eikemo og Clausen, 2012:123 ; Skog, 2013:378). Videre vil en oddsrate som er større enn 1 innebære at oddsene øker når den uavhengige variabelen stiger, og med dette en positiv sammenheng mellom variablene (ibid). Til slutt vil en oddsrate som er mindre enn 1 innebære at oddsene synker når den uavhengige variabelen stiger, og med dette en negativ sammenheng mellom variablene (ibid).

Oddsraten måler altså hvor mye oddsene endrer seg når den uavhengige variabelen øker med en enhet. Odds og oddsrater er de vanligste betegnelse ved gjennomføring av logistiske regresjonsanalyser. Men ved presentasjon av analyseresultatene vil det være enklere å presentere oddsraten i prosent (Acock, 2014:341). Man vil da kunne si noe om hvor stor prosentvis forskjell en enhets endring på den uavhengige variabelen gir på den avhengige variabelen (ibid). Prosenten regnes ut som:

$$(Oddsrate - 1.00) * 100 = Endring\ i\ prosent\ (Acock,\ 2014:341).$$

4.8.2.3. *Forutsetningene i logistisk regresjonsanalyse*

For at resultatene i den logistiske regresjonsanalysen skal være troverdige, er det nødvendig at de viktigste forutsetningene for logistiske regresjon er oppfylt. Den logistiske regresjonsmodellen bygger på tre ulike forutsetninger. Den første forutsetningen er at den logistiske kurven gir en korrekt beskrivelse av den empiriske sammenhengen (Skog, 2013:380; Ringdal,2014:436). Denne forutsetningen er dessverre sjelden perfekt oppfylt, og visse avvik må derfor regnes med. Spørsmålet er dermed om avviket mellom modellen og dataene er innenfor de statistiske feilmarginene, noe som undersøkes ved å gjennomføre Hosmer - Lemeshow (HL) goodness-of-fit testen (Skog, 2014:381. Kjernen i HL-testen er å undersøke hvorvidt sannsynligheten som er observert stemmer overens ved de forventede sannsynlighetene. For å kunne si at regresjonskurven er innenfor de statistiske feilmarginene skal testobservatoren være lav, noe som betyr at det er lite forskjell mellom de forventede og observerte sannsynlighetene (ibid). I tillegg til dette skal Hosmer-Lemeshow testen rapportere et signifikansnivå over 5 prosent For å øke troverdigheten til HL-testen kan den utføres flere ganger med ulikt antall kategorier. I denne studien viser Hosmer-Lemeshow testen at modellen passer godt til datamaterialet. I *vedlegg 2* kan man se at det er gjennomført tre ulike tester med 5, 8 og 10 kategorier noe som peker på at modellen er godt egnet.

Den andre forutsetningen i logistisk regresjon er at de enkelte observasjonene er uavhengig av hverandre (Skog, 2013:380). Dette er vanligvis ikke et problem med mindre man har en longitudinell studie hvor en besvarelse er avhengig av en besvarelse gitt på et tidligere tidspunkt (ibid). Ettersom denne studien begrenser seg til situasjoner hvor observasjonene er uavhengig av hverandre er denne forutsetningen automatisk oppfylt (ibid).

Den tredje forutsetningen for logistisk regresjon er at det ikke finnes bakenforliggende variabler som kan forklare Y, men også korrelere med X (Skog, 2013:381). Det vil si at sammenhengen er konfundert. Er sammenhengen konfundert kan dette skape spuriøsitet ved at man finner en sammenheng mellom variablene som ikke er reell, men som korrelerer på grunn av en bakenforliggende variabel (Skog, 2013:405). Slike sammenhenger kontrolleres ved hjelp av den multivariate analysen.

4.9. Multivariat logistisk regresjonsanalyse

Hittil har kapitlet i stor grad omhandlet den bivariate analysen, men den logistiske analysen kan også benyttes i en multivariat analyse. Den bivariate regresjonsanalysen tar kun for seg sammenhengen mellom den avhengige variabelen og en forklaringsvariabel. Styrken ved den bivariate regresjonsanalysen er at tolkningen av resultatet er relativt enkelt og intuitiv, og er på grunn av dette et naturlig første steg inn i mer avanserte analyser. Svakheten ved den bivariate regresjonsanalysen er at den derimot ikke kan si noe om modellens totale forklaringskraft, eller noe om sammenhengene mellom de ulike uavhengige variablene. Etersom modeller med bare en forklaringsvariabel ifølge Midtbø (2016:97) er underspesifiserte, er det nødvendig å gjennomføre en multivariat regresjonsanalyse for å kunne svare på studiens andre forskningsspørsmål: *Hvilke variabler kan forklare kommunenes bruk av folkeavstemning?*

Den multivariate regresjonsanalysen knytter altså den avhengige variabelen til flere forklaringsvariabler, og gjør det mulig å undersøke modellen i sin helhet (Midtbø, 2016:97). Som nevnt tidligere er den multivariate regresjonsanalysen den beste måten å kontrollere for bakenforliggende variabler i en modell (Skog, 2013:405). Ved å inkludere flere uavhengige variabler avdekker den multivariate regresjonsanalysen hvorvidt effektene som ble avdekket i de bivariate analysene faktisk er statistisk signifikante når de variablene kontrolleres for hverandre. Den multivariate regresjonsanalysen sier altså noe om sammenhengen mellom de ulike uavhengige variablene. Utover dette kan den multivariate analysen også si noe om modellens totale forklaringskraft (ibid).

5. Empiri

Dette kapitlet omhandler det empiriske grunnlaget for studien og består av tre deler. I del I presenteres de enkle univariate analysene, og herunder den avhengige variabelen og de respektive uavhengige variablene. Til sammen gir dette svar på studiens første forskningsspørsmål. I del II presenteres de bivariate analysene, herunder deskriptiv statistikk for hver av de uavhengige variablene. De bivariate analysene tar for seg sammenhengen mellom den avhengige variabelen og hver av de uavhengige variablene. Disse analysene kan si noe om hvilke egenskaper ved kommunene som kan forklare beslutningen om å gjennomføre folkeavstemning. I del III vil sammenhengene testes i en multivariat logistisk regresjonsanalyse. Dette gjøres for å kontrollere om sammenhengene er statistisk signifikante når forklaringsvariablene kontrolleres for hverandre; og med dette om nullhypotesene må beholdes eller kan forkastes.

5.1. Univariat analyse

Denne delen vil presentere den avhengige variabelen, og de enkle univariate analysene av de uavhengige variablene enkeltvis. Variablene gjennomgås i samme rekkefølge som de ble presentert i kapittel tre (teori). Først presenteres de uavhengige variablene i lys av hypotesen om at beslutningen om å avholde folkeavstemning er rasjonell handling. Dernest den uavhengige variabelen knyttet til hypotesen om at beslutningen kan knyttes til teoriene om sti-avhengighet. Til slutt presenteres de uavhengige variablene i lys av hypotesen om at folkeavstemning er noe som spres i områder på grunn av usikkerhet eller normativt press.

5.1.1. Avhengig variabel: Folkeavstemning

Tabell 5: Univariat analyse: Antall kommuner som har gjennomført rådgivende folkeavstemning.

Folkeavstemning	Frekvens	Prosent %
Ingen folkeavstemning	216	50,47 %
Gjennomført folkeavstemning	212	49,53 %
Totalt	428	100 %

Som det fremgår av tabell 5 har drøyt halvparten av norske kommuner gjennomført folkeavstemninger i forbindelse med kommunereformen. Til tross for tidligere forskning og regjeringens sterke signaler om å benytte andre høringsmetoder, viser tabellen at

kommunenorge deler seg omtrent på midten, men en liten overvekt i disfavør av folkeavstemninger. Til sammen har 212 kommuner gjennomført folkeavstemninger i perioden fra kommunevalget ble avholdt 14.09.2015 til 24.01.2017.

5.1.2. Uavhengig variabel: Økonomisk handlerom

Tabell 6: Univariat analyse av variabelen økonomisk handlerom:

Variabel	Enheter	Gjennomsnitt	Standardavvik	Min. Verdi	Maks verdi
Frie inntekter per innbygger	428	57829	11805	43991	148440

Tabell 6 viser økonomiske data til samtlige 428 kommuner i Norge. Det går frem at frie inntekter pr innbygger i gjennomsnitt ligger på 57.829 kroner. Standardavviket er på hele 11.805 kroner noe som viser at det er veldig stor variasjon i det økonomiske handlerommet i norske kommuner. Dette går også frem av minimum og maksverdiene som strekker seg fra 43.991 kr kroner til 148.440 kroner per innbygger.

Begrunnelsen for å inkludere kommunenes økonomisk handlerom som en forklaringsvariabel i denne studien er hypotesen om at kommuner med stort økonomisk handlerom, har større sannsynlighet for å gjennomføre folkeavstemninger enn kommuner som ikke har god økonomi. Etersom pengene må deles med flere ved en eventuell kommunesammenslåing.

5.1.3. Uavhengig variabel: Ordførers partitilhørighet

Tabell 7: Norske ordføreres partitilhørighet

Ordførers partitilhørighet	Frekvens	Prosent %
Arbeiderpartiet	201	46.96
Høyre	74	17.29
Senterpartiet	98	22.90
Kristelig Folkeparti	15	3.50
Venstre	6	1.40
SV	1	0.23
Fremskrittspartiet	5	1.17
Listepartier	28	6.54
Totalt	428	100 %

Tabell 7 viser partitilhørigheten til alle norske ordførere. Det er spesielt tre partier som innehar ordførerposisjonen i norske kommuner: Arbeiderpartiet, Høyre og Senterpartiet. Disse partiene har samlet sett 87 prosent av ordførerposisjonene i landet. Kategoriserer man ordførerne inn i henholdsvis «borgerlige» og «ikke-borgerlige» (tabell 8), og i «senterpartiordfører» og «ordførere fra andre parti» (tabell 9) får man følgende tabeller:

Tabell 8: Oversikt over antall borgerlige ordførere

Borgerlig eller ikke-borgerlig ordfører	Frekvens	Prosent %
Ikke-borgerlig ordfører	328	77
Borgerlig ordfører	100	23
Totalt	428	100 %

Tabell 9: Oversikt over senterpartiordførere

Senterpartiordfører eller ordfører fra annet parti	Frekvens	Prosent %
Ordfører fra andre parti	330	77
Senterpartiordfører	98	23
Totalt	428	100 %

Av tabell 8 går det frem at rundt en fjerdedel (23 prosent) av norske ordførere kommer fra ett av de borgerlige partiene Høyre, KrF, FrP eller Venstre. Videre viser tabell 9 at også Senterpartiet alene innehar like mange (23 prosent) av ordførerposisjonene i norske kommuner. Tanken med å benytte begge variablene i videre analyser er hypotesen om at sannsynligheten for å gjennomføre folkeavstemninger er lavere i kommuner styrt av ordfører fra et av de fire borgerlige partiene enn ved dersom kommunen er styrt av en ikke-borgerlig ordfører. Den andre hypotesen er at sannsynligheten for å gjennomføre folkeavstemning er høyere for kommuner med senterpartiordfører enn dersom ordføreren er fra et annet parti.

5.1.4. Uavhengig variabel: Tidligere territoriale folkeavstemninger

Tabell 10: Tidligere territoriale folkeavstemninger i perioden 1970-2014

Antall lokale folkeavstemninger: Territorielle i perioden 1970-2014	Frekvens	Prosent
Ingen	350	82
En	59	14
To	9	2
Tre	6	1
Fire	2	0,47
Fem	2	0,47
Totalt	428	100

Av tabell 10 går det frem at det kun er 18 prosent av norske kommuner som har gjennomført tidligere territoriale folkeavstemninger i perioden 1970-2014. Av disse har 14 prosent kun gjennomført folkeavstemning én gang, de resterende 4 prosentene har gjennomført folkeavstemning mellom to og fem ganger. Ettersom denne variasjonen er liten, og variabelen befinner seg på ordinalnivå vil variabelen for mer avanserte analyser kodes om til en dikotom variabel. Kommunene som har hatt territoriale folkeavstemninger tidligere får verdien (1), og kommuner som ikke har hatt det tidligere kodes (0). Man får da følgende frekvensfordeling:

Tabell 11: Tidligere territoriale folkeavstemninger som dikotom variabel

Tidligere territoriell folkeavstemning	Frekvens	Prosent %
Ingen folkeavstemning tidligere	350	82
Har hatt folkeavstemning tidligere	78	18
Totalt	428	100 %

Som man kan se i tabell 11 har 78 kommuner gjennomført mellom en og fem territoriale folkeavstemninger tidligere i perioden 1970 – 2014. Til sammenligning har totalt 82 prosent av norske kommuner ikke gjennomført lokale folkeavstemninger med territoriale tema tidligere. Begrunnelsen for å inkludere denne variabelen i analysen er antagelsen om at sannsynligheten for å gjennomføre folkeavstemning øker dersom kommunen har gjennomført folkeavstemning tidligere.

5.1.5. Uavhengig variabel: Geografisk beliggenhet

Tabell 12: Kommunene fordelt på fylke

Fylke	Frekvens	Prosent
Østfold	18	4.21
Akershus	22	5.14
Oslo	1	0,23
Hedmark	22	5.14
Oppland	26	6.07
Buskerud	21	4.91
Vestfold	14	3.27
Telemark	18	4.21
Aust-Agder	15	3.50
Vest-Agder	15	3.50
Rogaland	26	6.07
Hordaland	33	7.71
Sogn og Fjordane	26	6.07
Møre og Romsdal	36	8.41
Sør-Trøndelag	25	5.84
Nord-Trøndelag	23	5.37
Nordland	44	10.28
Troms	24	5.61
Finnmark	19	4.44
Totalt	428	100

Som det fremgår av tabell 12 ovenfor er samtlige 428 kommuner delt inn i nitten ulike fylker. Som man kan se av frekvensfordelingen er det store forskjeller på hvor mange kommuner hvert fylke har. Det minste fylket Oslo er både kommune og fylke. På den andre siden har man Nordland fylke som har flest kommuner med hele 44 kommuner. Fordeler man kommunene på landsdeler får man følgende frekvensfordeling:

Tabell 13: Kommunene fordelt på landsdeler

Landsdel	Frekvens	Prosent
Oslo og Akershus	23	5.37
Hedmark og Oppland	48	11.21
Sør-Østlandet	71	16.59
Agder og Rogaland	56	13.08
Vestlandet	95	22.20
Trøndelag	48	11.21
Nord-Norge	87	20.33
Totalt	428	100

Som det fremgår av tabell 13 ovenfor er det også store forskjeller på hvor mange kommuner som inngår i hver landsdel. I landsdelen Oslo og Akershus er kun 23 kommuner plassert. På motsatt side av skalaen i landsdelen Vestlandet er hele 95 kommuner geografisk plassert. Tanken bak å inkludere denne variabelen i analysen er å undersøke hvorvidt kommunenes geografiske plassering kan forklare beslutningen om å avholde folkeavstemning.

5.1.6. Kontrollvariabel: Kommunestørrelse – innbyggertall

Tabell 14: Univariat analyse av kontrollvariabel: Innbyggertall

Variabel	Enheter	Gjennomsnitt	Standardavvik	Min. Verdi	Maks verdi
Kommunestørrelse: innbyggertall	428	12182	37950	200	658390

Som man kan se av tabellen ovenfor er det store variasjoner i innbyggertallet i norske kommuner. Den minste kommunen målt i innbyggertall, Utsira, har 200 innbyggere. Norges største kommune målt i innbyggertall er hovedstaden Oslo hele 658.390 innbyggere. Selv om gjennomsnittlig innbyggertall er 12.182, har langt under halvparten av kommunene så mange innbyggere. Lager man en frekvensfordeling av kommuner over og under gjennomsnitt får man følgende tabell:

Tabell 15: Frekvensfordeling, innbyggertall over gjennomsnitt

Kommunestørrelse: Innbyggertall over gjennomsnitt.	Frekvens	Prosent %
Innbyggertall under gjennomsnitt	334	78
Innbyggertall over gjennomsnitt	94	22
Totalt	428	100 %

I tabell 15 ovenfor kan man se at 78 prosent av de norske kommunene har et innbyggertall under gjennomsnittet på 12.181. Til tross for at det gjennomsnittlig innbyggertallet er 12.181, er det stor variasjon i innbyggertallet til norske kommuner. Som det fremgår av tabellen ovenfor har flesteparten av norske kommuner innbyggertall under gjennomsnittet. Samtidig har den norske mediankommunen under 5.000 innbyggere, i tillegg til at veldig mange kommuner er svært små (under 3.000 innbyggere). Det store avviket mellom median og gjennomsnitt, handler blant annet om som nevnt i kapittel to at enkeltkommuner er svært store (Oslo, Bergen mv), mens det store flertallet av norske kommuner er små.

Årsaken til at denne *innbyggertall* inkluderes i analysen er på bakgrunn av kunnskap om at det er forskjeller blant kommunenes bruk av folkeavstemning i små og store kommuner. Variabelen må derfor inkluderes slik at ikke de andre variablene tillegges en effekt de ikke har.

5.2. Bivariat analyse

Der hvor den univariate analysen hadde som hensikt å undersøke hver enkelt variabel hver for seg, er formålet med den bivariate analysen å undersøke årsakssammenhengen mellom hver av de uavhengige variablene og den avhengige variabelen. Analysemetodene som blir benyttet her er krysstabellanalyse for de kategoriske variablene og logistisk regresjon for de kontinuerlige variablene (se også kapittel 2 metode for ytterligere redegjørelse og drøfting).

5.2.1. Folkeavstemning som rasjonell handling

5.2.1.1. Økonomisk variabel:

Den første uavhengige variabelen som blir undersøkt i den bivariante analysen er forklaringsvariabelen knyttet til kommunens økonomiske handlerom.³² For å undersøke effekten av økonomi har denne oppgaven som tidligere nevnt valgt å operasjonalisere denne variabelen ved å bruke *frie inntekter per innbygger* i kommunen. Hypotesen er:

H1: *Stort økonomisk handlerom fører til økt bruk av folkeavstemning*

H0: *Økonomisk handlerom påvirker ikke bruk av folkeavstemning*

Tabell 16: Logistisk regresjon av uavhengig variabel: Frie inntekter per innbygger (Avhengig variabel: folkeavstemning)

Uavhengig variabel	Oddsrate	Prosent %	P-verdi
Frie inntekter per innbygger	1.019	1,9 %	0.029**

Signifikansnivå: * = $P < 0,10$ ** = $P < 0,05$ *** = $p < 0,01$

Som man kan se i tabell 16 ovenfor viser den bivariante analysen at det er en statistisk signifikant sammenheng mellom folkeavstemning og kommunens økonomiske handlerom. Oddsraten er på 1.019, og P-verdien rapporteres å være på 0.029**. Funnet i den bivariante analysen er i tråd med de teoretiske forventningene. Når kommunens frie inntekter per innbygger øker, øker også sannsynligheten for at kommunen beslutter å gjennomføre rådgivende folkeavstemning. Med dette kan studiens første hypotese: *Stort økonomisk handlerom fører til økt bruk av folkeavstemning* gis økt troverdighet.

5.2.1.2. Politiske variabler:

De andre variablene som blir undersøkt i de bivariante analysene er forklaringsvariablene knyttet til ordførerens partitilhørighet. Studiens andre hypotese som ble redegjort for i teorikapittelet er:

³² En alternativ operasjonalisering av kommunens økonomiske handlerom kunne være å bruke variabelen Netto driftsresultat per innbygger fra SSB. Men ettersom denne variabelen ville korrelere med frie inntekter pr innbygger ble det besluttet å kun ha en økonomisk variabel.

H2: Kommunens sannsynlighet for å ta i bruk folkeavstemning påvirkes av ordførerens partipolitiske tilhørighet.

H0: Kommunens sannsynlighet for å ta i bruk folkeavstemning påvirkes ikke av ordførerens partipolitiske tilhørighet

Antagelsen her er at kommuner med ordførere fra Senterpartiet har større sannsynlighet for å gjennomføre folkeavstemninger enn ordførere fra andre partier. Videre antas det også kommuner med ordførere fra en av de fire borgerlige partiene har mindre sannsynlighet for å gjennomføre folkeavstemning enn ordførere fra de andre partiene. Dette på bakgrunn av en antagelse av at ordførerne som en rasjonell aktør foretar en kalkulasjon av forventede resultat av folkeavstemning som høringsmetode, og vil velge den høringsmetoden som forventes å støtte eget syn.

Tabell 17 Krysstabellanalyse. Uavhengig variabel: Senterpartiordfører

Folkeavstemning	Ordfører fra et annet parti	Senterpartiordfører	Totalt
Ingen folkeavstemning	52%	47 %	50,47 %
Folkeavstemning	48 %	53 %	49,53 %
Totalt:	100 % (N,330)	100 % (N,98)	100 % (N,428)

Signifikansnivå: *= $P < 0,10$ **= $P < 0,05$ ***= $p < 0,01$

$$\chi^2(1, n = 428) = 0.633 P = 0.426$$

For å undersøke om en kommune med ordfører fra Senterpartiet har større sannsynlighet til å benytte folkeavstemninger ble ordførerens partitilhørighet kodet om til en dikotom variabel. Ordførere fra Senterpartiet ble kodet 1, og ordførere fra de andre partiene ble kodet 0.

Av krysstabellanalysen i tabell 17 ovenfor observeres det ingen statistisk signifikant sammenheng mellom bruk av folkeavstemning og senterpartiordfører. Den observerte P-verdien rapporteres å være på 0.426 og sammenhengen mellom variablene er lav (0.633).

Tabell 18: Krysstabellanalyse. Uavhengig variabel: Borgerlig ordfører

Folkeavstemning	Ordfører fra et annet parti	Borgerlig ordfører	Totalt
Ingen folkeavstemning	50%	52 %	50,47 %
Folkeavstemning	50 %	48 %	49,53 %
Totalt:	100 % (N,328)	100% (N,100)	100% (N, 428)

Signifikansnivå: * = $P < 0,10$ ** = $P < 0,05$ *** = $p < 0,01$

$$\chi^2(1, n = 428) = 0.123 \quad P = 0.726$$

Krysstabellanalysen i tabell 18 ovenfor viser at heller ikke variabelen *borgerlig ordfører*³³ har en signifikant effekt på variabelen *folkeavstemning*. Den observerte p-verdien er svært høy ($P=0.726$) og sammenhengen er veldig lav (0.123). Det er med andre ord ingen signifikant forskjell i dataene, og med dette kan ikke nullhypotesen forkastes og studiens andre hypotese *Kommunens sannsynlighet for å ta i bruk folkeavstemning påvirkes av ordførerens partipolitiske tilhørighet* kan heller ikke gis økt troverdighet.

5.2.2. Folkeavstemning som resultat av historie

Beslutningen om å avholde folkeavstemning kan være et resultat av tidligere beslutninger (se også kapittel tre). Dersom kommunen tidligere har benyttet folkeavstemning som høringsmetode i spørsmål om kommunesammenslåing kan dette ha for eksempel skapt en forventning blant kommunenes innbyggere om at kommunen alltid skal avholde folkeavstemning i slike spørsmål. Studiens tredje hypotese redegjort for i teorikapittelet er:

H3: *Kommuner som tidligere har hatt territoriale folkeavstemninger har større sannsynlighet for å benytte folkeavstemninger i kommunereformen*

H0: *Tidligere territoriale folkeavstemninger påvirker ikke kommunenes bruk av folkeavstemning i forbindelse med kommunereformen*

³³ Det er verdt å nevne at jeg også har gjennomført bivariate analyser av en alternativ operasjonalisering av borgerlige partier (kun partiene Høyre og FrP). Heller ikke denne variabelen hadde en signifikant effekt på den avhengige variabelen.

5.2.2.1. Tidligere territoriale folkeavstemninger

Tabell 19: Krysstabellanalyse. Uavhengig variabel: Tidligere territoriale folkeavstemninger (N,%)

Folkeavstemning	Ikke hatt territoriale folkeavstemninger tidligere	Har hatt territoriale folkeavstemninger tidligere	Totalt
Ingen folkeavstemning	55 %	29 %	50,47 %
Folkeavstemning	45%	71 %	49,53 %
Totalt:	100 % (N, 350)	100 % (N, 78)	100% (N, 428)

Signifikansnivå: *= $P < 0,10$ **= $P < 0,05$ ***= $p < 0,01$

$$\chi^2(1, n = 428) = 16.80 P = < 0.001***$$

I krysstabellanalysen i tabell 19 ovenfor observeres det, i tråd med forventningene, at det er en sterk sammenheng mellom tidligere bruk av territoriale folkeavstemninger og bruk av folkeavstemning i forbindelse med kommunereformen (16.80). Totalt har 71 prosent av kommunene som tidligere har gjennomført territoriale folkeavstemninger også gjennomført rådgivende folkeavstemning nå. Til sammenligning har kun 45 prosent av kommunene som ikke har gjennomført territoriale folkeavstemninger tidligere, besluttet å gjennomføre folkeavstemning i forbindelse med denne reformen. Sammenhengen er som også kan se statistisk signifikant med en P-verdi på < 0.001 . Disse funnene gir økt støtte til studiens tredje hypotese som sier: *Kommuner som tidligere har hatt territoriale folkeavstemninger har større sannsynlighet for å benytte folkeavstemninger.*

5.2.3. Folkeavstemning som spres i områder

Den fjerde, og siste hypotesen som ble presentert i teorikapittelet tar for seg antagelsen om at folkeavstemning som høringsmetode spres innenfor områder. Antagelsen her er at kommunenes sannsynlighet for å ta i bruk folkeavstemning påvirkes av geografisk beliggenhet. Studiens fjerde hypotese er:

H4: Kommunens sannsynlighet for å ta i bruk folkeavstemning påvirkes av geografisk beliggenhet.

H0: Geografisk beliggenhet påvirker kommunenes bruk av folkeavstemning

5.2.3.1. Geografisk plassering, fylke og landsdel

Tabell 20: Krysstabellanalyse: Bruk av folkeavstemning blant fylkene (N,%)

Fylke	Folkeavstemning	Ingen folkeavstemning	Folkeavstemning i %	Totalt
Østfold	2	16	11	18
Akershus	10	12	45	22
Oslo	0	1	0	1
Hedmark	4	18	18	22
Oppland	22	4	85	26
Buskerud	6	15	29	21
Vestfold	3	11	21	14
Telemark	4	14	22	18
Aust-Agder	4	11	27	15
Vest-Agder	9	6	60	15
Rogaland	14	12	54	26
Hordaland	15	18	45	33
Sogn og Fjordane	18	8	69	26
Møre og Romsdal	29	7	81	36
Sør-Trøndelag	10	15	40	25
Nord-Trøndelag	14	9	61	23
Nordland	24	20	55	44
Troms	17	7	71	24
Finnmark	7	12	37	19
Totalt	212	216		428

Signifikansnivå: *= $P < 0,10$ **= $P < 0,05$ ***= $p < 0,01$

$$\chi^2(1, n = 428) = 76.91 \quad P = < 0.001^{***}$$

Tabell 20 ovenfor viser at det er store forskjeller blant fylkene på bruken av folkeavstemning. Flere fylker skiller seg ut. På den ene siden har man Oppland, Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal og Troms hvor henholdsvis 85, 69, 81 og 71 prosent av kommunene har gjennomført folkeavstemning i forbindelse med kommunereformen. På den andre siden har man de Sør-Østlandske kommunene Østfold, Buskerud, Vestfold og Telemark hvor

henholdsvis kun 11, 29, 21 og 22 prosent av kommunene har gjennomført folkeavstemning. For videre analyse er det det være interessant å benytte landsdel som en operasjonisering for kommunenes geografiske beliggenhet slik at man kan få regional spredning. Man får da følgende fordeling:

Tabell 21: Bruk av folkeavstemning fordelt på landsdel

Landsdel	Ingen folkeavstemning	Folkeavstemning	Folkeavstemning i %	Totalt
Oslo og Akershus	13	10	43	23
Hedmark og Oppland	22	26	54	48
Sør-Østlandet	56	15	21	71
Agder og Rogaland	29	27	48	56
Vestlandet	33	62	65	95
Trøndelag	24	24	50	48
Nord-Norge	39	48	55	87
Totalt	216	212		428

Signifikansnivå: * = $P < 0,10$ ** = $P < 0,05$ *** = $p < 0,01$

$$\chi^2(1, n = 428) = 34.22 \quad P = < 0.001***$$

Tabell 21 ovenfor viser at det er store forskjeller blant landsdelene når det gjelder bruk av rådgivende folkeavstemning. Sammenhengen rapporteres å være svært høy (34.22), og er P-verdien er på $< 0.001***$ noe som betyr at sammenhengen er statistisk signifikant på et 1-prosent signifikansnivå. Dette indikerer støtte til studiens fjerde hypotese som sier at *kommunenes geografiske beliggenhet har betydning for beslutningen om å gjennomføre folkeavstemning.*

Ettersom dette er en kategorisk variabel vil variabelen kodes om til dikotomier for hver landsdel slik at den kan brukes i den multivariate analysen. Vestlandet vil her brukes som referansekategori. Dette betyr at funnene i den multivariate analysen må sammenlignes med landsdelen Vestlandet ettersom denne brukes som referanse, og holdes ute fra selve regresjonsanalysen.

5.2.4. Kontrollvariabel: kommunestørrelse, innbyggertall

Tabell 22: Logistisk regresjon av kontrollvariabel: innbyggertall (Avhengig variabel: Folkeavstemning)

Uavhengig variabel	Oddsrate	Prosent %	P-verdi
Innbyggertall	.999	0,1 %	0.001***

Signifikansnivå: *= $P < 0,10$ **= $P < 0,05$ ***= $p < 0,01$

Som man kan se i tabell 22 ovenfor øker sannsynligheten for at en kommune gjennomfører folkeavstemning når innbyggertallet går ned. Oddsene rapporteres å være på er .999 og p-verdien < 0.001 ***. Sammenhengen er som forventet signifikant, og forskjellen i effekten av kommunestørrelsen kommer tydeligere frem i følgende krysstabell:

Tabell 23: Krysstabellanalyse: Folkeavstemning og innbyggertall under og over gjennomsnittet

Folkeavstemning	Innbyggertall under gjennomsnitt	Innbyggertall over gjennomsnitt	Totalt
Ingen folkeavstemning	44%	73%	50,47 %
Folkeavstemning	56%	27%	49,53 %
Totalt:	100 % (N, 334)	100 % (N, 94)	100% (N, 428)

$$\chi^2(1, n = 428) = 25.35 \quad P = < 0.001***$$

Tabell 23 ovenfor viser at det er store forskjeller blant små og store kommuner, målt i innbyggertall, når det gjelder bruk av rådgivende folkeavstemning. Her er *innbyggertall* kodet om til en dikotom variabel, hvor kommuner med innbyggertall over gjennomsnittet på 12.182 er kodet 1, og kommuner med innbyggertall under gjennomsnittet er kodet 0. Sammenhengen rapporteres å være svært høy (25.35), og er P-verdien er på < 0.001 ***, noe som betyr at korrelasjonen er statistisk signifikant på et 1-prosent signifikansnivå. Tabellen ovenfor bekrefter altså det eksisterende forskning allerede har vist. Folkeavstemning er mest brukt i de minste kommunene. Hele 56 prosent av kommunene med innbyggertall under 12.182 har gjennomført rådgivende folkeavstemninger i forbindelse med kommunereformen. Til

sammenligning gjelder dette kun 27 prosent av kommunene med innbyggertall over gjennomsnittet.

Ettersom det er store forskjeller blant de norske kommunene med tanke på innbyggertall, og den siden den mediankommunen har 5.000 innbyggere er det interessant å se hvorvidt det er forskjell i andelen av kommunene som bruker folkeavstemning i de små kommunene (innbyggertall under 5.000), mellomstore kommunene (innbyggertall mellom 5.000 – 9.999) og de store kommunene (innbyggertall over 10.000).

Tabell 24: Andel kommuner med folkeavstemning etter kommunestørrelse (tre nivå) %

Kommunestørrelse	Kommuner (N)	Folkeavstemning	Andel med folkeavstemning (prosent)
Under 5000	225	129	57
5000 - 9999	89	50	56
10000 eller mer	114	33	29
Totalt	428	212	50

Som det fremgår av tabell 24 er folkeavstemning brukt i over halvparten av de små og mellomstore kommunene (henholdsvis 57 og 56 prosent). Til sammenligning er folkeavstemning kun brukt i under en tredjedel av kommunene med innbyggertall over 10.000 (29 prosent). Det er følgelig ingen forskjeller mellom de små og mellomstore kommunene når det gjelder grad av bruk av folkeavstemninger etter størrelse, mens de store kommunene skiller seg signifikant fra de andre. Ser man nærmere på fordelingen innad i kategoriene, er det ingen forskjell blant de små kommunene det som kan betegnes som «svært små» (under 3000) og «små» (mellom 3000 – 4999). Som det fremgår av tabell 25 er folkeavstemning brukt i 57 prosent av kommunene i begge kommunegrupper.

Derimot synes det å være store forskjeller innad de store kommunene. Hvorav 40 prosent av kommunene med innbyggertall mellom 10.000 og 19.999 har brukt folkeavstemning, mens kun 18 prosent av de aller største kommunene (over 20.000 innbyggere) har benyttet dette høringsverktøyet.

Tabell 25: Andel kommuner med folkeavstemning etter kommunestørrelse (fem nivå) %

Kommunestørrelse	Kommuner (N)	Folkeavstemning	Andel med folkeavstemning (prosent)
Under 3000	158	90	57
3000 - 4999	67	38	57
5000 - 9999	89	50	46
10 000 – 19 999	58	23	40
20 000 eller mer	56	10	18
Totalt	428	212	50

Som tabellene ovenfor viser er det altså store forskjeller både blant og innad i de ulike kommunestørrelsene når det gjelder bruk av rådgivende folkeavstemninger i kommunereformen. Videre i den multivariate analysen brukes innbyggertall som en kontinuerlig variabel.

5.3. Multivariat logistisk regresjonsanalyse

I den multivariate logistiske regresjonsanalysen måles oddsen for at en kommune gjennomfører folkeavstemning (1), eller ikke gjennomfører folkeavstemning (0). Av de uavhengige variablene som er gjennomgått til nå, var det variablene «*økonomisk handlerom*», «*tidligere territoriale folkeavstemninger*», «*landsdel*» og «*innbyggertall*» som var statistisk signifikant i de bivariante analysene. For å kunne fastslå hvorvidt det faktisk er en statistisk signifikant sammenheng, må sammenhengen som nevnt tidligere testet opp mot de andre variablene. I den multivariate analysen kan man også teste hvorvidt det har vært effekter som kan ha vært undertrykket i de bivariante analysene, altså undersøke om det finnes andre statistisk signifikante sammenhenger som de bivariante analysene ikke klarte å identifisere. Jeg vil derfor også inkludere begge de politiske variablene i den multivariate analysen selv om det ikke var mulig å identifisere signifikante sammenhenger mellom dem og den avhengige variabelen i de bivariante analysene. Hensikten med den multivariate analysen er med andre ord å kontrollere om de bivariante sammenhengene man har funnet er et resultat av spuriøsitet med andre bakenforliggende faktorer, og med dette teste hvorvidt nullhypotesene som ble presentert i teorikapittelet kan forkastes eller ikke (Midtbø 2016:97).

Der hvor sammenhengen mellom variablene ble undersøkt hver for seg i den bivarierte analysen, vil denne delen av kapittelet altså undersøke flere av de uavhengige variablene samtidig. Utover dette er også den multivariate analysen i stand til å undersøke om de observerte effektene påvirker hverandre. Jeg har valgt å gjennomføre den multivariate logistiske regresjonsanalysen blokkvis i samme rekkefølge som variablene ble presentert i den forutgående analysene (tabell 24). Uavhengig variabel *frie inntekter per innbygger* ble derfor lagt til i blokk 1. Deretter ble det lagt til effekten av ordførerens partitilhørighet, variablene *senterpartiordfører* og *borgerlig ordfører* (blokk 2), deretter ble effekten av å avholdt *tidligere territoriale folkeavstemninger* (blokk3) og deretter ble effekten av hver av de dikotome *landsdelene* lagt til modellen med Vestlandet som referansekategori (blokk 4), og helt til slutt i blokk-5 ble effekten av kontrollvariabelen *kommunestørrelse* (innbyggertall) lagt til.

Sammenlignet med funnene i de bivarierte analysene, observeres det flere endringer blant variablene. Som det fremgår av tabell 26 nedenfor er ikke *frie inntekter per innbygger* signifikant lengre når den kontrolleres for de andre variablene. En forklaringen på dette går frem av den vedlagte korrelasjonsmatrise (vedlegg 1). Analysen viser at variabelen «frie inntekter» korrelerer med flere av de andre variablene. Ettersom sammenhengen mellom kommunens økonomiske handlerom og folkeavstemning ikke er signifikant lengre må dette tolkes som at effekten som ble observert i den bivarierte analysen ikke var reell. Trolig var den observerte effekten en spuriøs effekt som følge av kommunenes innbyggertall.

Etter at frie inntekter er kontrollert med de andre variablene kan man se at oddsen rapporteres være 1, og p-verdien rapporteres å være 0.999 (blokk 5). Dette betyr at kommunenes økonomiske handlerom ikke har noen effekt på beslutningen om å avholde folkeavstemning verken i favør eller disfavør av det aktuelle høringsverktøyet. Ettersom det ikke kan identifiseres en statistisk signifikant effekt av kommunenes økonomiske handlerom, kan ikke heller ikke nullhypotesen forkastes. Følgelig er det ikke statistisk støtte for at hypotesen om at «*Stort økonomisk handlerom fører til økt bruk av folkeavstemning*» gis økt troverdighet i denne studien. Derimot må 0-hypotesen om «*økonomisk handlerom påvirker ikke bruk av folkeavstemning*» beholdes

I de bivarierte analysene var det ikke mulig å identifisere statistisk signifikante sammenhenger mellom ordførerens partitilhørighet og bruk av folkeavstemning. I tabellen nedenfor kan man

se at oddsen for å gjennomføre folkeavstemning er høyere for kommuner med ordførere fra Senterpartiet enn kommuner som har ordførere fra andre parti (1.056). Dette er i samsvar med de teoretiske forventningene, og kan tyde på at effekten av ordførerens partitilhørighet muligens ble undertrykket i den bivariate analysen. I tabellen kan man også se at oddsen øker etter hvert som at det kontrolleres for andre variablene. Til tross for dette er ikke effekten statistisk signifikant med en p-verdi på 0.839 (blokk-5). Videre kan man også se, noe overraskende, at oddsen for å gjennomføre folkeavstemning også er høyere om ordføreren er fra et borgerlig parti. Selv om oddsen avtar noe når den kontrolleres for de andre variablene. Men heller ikke effekten av borgerlig ordfører er statistisk signifikant med en p-verdi på 0.893 (blokk-5). Ettersom det ikke kan identifiseres en statistisk signifikant effekt av ordførerens partitilhørighet og folkeavstemning, kan ikke det utelukkes at de observerte effektene bare er et resultat av tilfeldig variasjon og nullhypotesen kan ikke forkastes. Med dette kan heller ikke hypotesen om at «*Kommunens sannsynlighet for å ta i bruk folkeavstemning påvirkes av ordførerens partipolitiske tilhørighet*» gis økt troverdighet i denne studien.

Som det fremgår av tabellen er variabelen *tidligere territoriell folkeavstemning* fremdeles signifikant når den kontrolleres for de andre variablene. Av vedlagt korrelasjonsmatrise går det også frem at variabelen heller ikke korrelerer med noen av de andre uavhengige variablene. Videre kan man i tabell 24 se at oddsen øker også når variabelen går fra blokk-3, til når kontrolleres for de andre variablene i blokk-5. Kommuner som tidligere har gjennomført territoriale folkeavstemninger har en 3.53 høyere odds for å gjennomføre rådgivende folkeavstemninger i forbindelse med kommunereformen, og sammenhengen er som man kan se signifikant med en p-verdi på $<0.001^{***}$. Ettersom man har klart å avdekke en statistisk signifikant sammenheng mellom variablene i både den bivariate og multivariate analysen, kan nullhypotesen som sier at tidligere folkeavstemninger ikke har effekt forkastes. Hypotesen om at «*Kommuner som tidligere har hatt territoriale folkeavstemninger har større sannsynlighet for å benytte folkeavstemninger i kommunereformen*» får følgelig forsterket troverdighet.

I blokk fire ble dummysettet av *landsdel* lagt til, ettersom Vestlandet brukes som referansekategori er denne landdelen utelatt fra modellen. Av tabell 24 går det frem at alle de dikotome landdelene har en negativ odds. Dette innebærer at sannsynligheten for å gjennomføre folkeavstemning er mye lavere dersom kommunene befinner seg i Oslo og Akershus, Hedmark og Oppland, Sør-Østlandet, Agder og Rogaland og Nord-Norge enn

dersom kommunene befinner seg i landsdelen Vestlandet. Av landsdelsvariablene er det kun Sør-Østlandet som er signifikant med en p-verdi på $<0.001^{***}$. Som man kan se i blokk-5 er oddsen for å gjennomføre folkeavstemning .157 ganger lavere, eller 83 prosent lavere (tabell 27), dersom kommunene befinner seg i landsdelen Sør-Østlandet, sammenlignet med kommuner som befinner seg i landsdelen Vestlandet. Ettersom man har klart å avdekke en statistisk signifikant sammenheng, kan man med dette forkaste nullhypotesen som sier at kommunenes geografiske beliggenhet ikke har effekt. Med dette kan også hypotesen om at «*Kommunens sannsynlighet for å ta i bruk folkeavstemning påvirkes av geografisk beliggenhet*» gis økt troverdighet. Dette funnet tyder på geografisk spredning i bruk av folkeavstemning er som forventet. Samtidig er min vurdering at resultatet bør tolkes med varsomhet. I kapittel fire ble operasjonaliseringen av denne variabelen drøftet. Og det ble pekt på sammenhenger som identifiseres muligens er på grunn av fellestrekk hos kommunene som inngår i de ulike landsdelene. Det er blant annet kjent at enkelte landsdeler har flere små kommuner enn andre og at det økonomiske handlerommet varierer. Dette funnet vil drøftes ytterligere i kapittel seks.

Videre kan man se at variabelen *innbyggertall* er signifikant som forventet med en P-verdi på 0.007. Samtidig rapporteres det at oddsen er .999 når variabelen kontrolleres for de andre variablene (blokk-5). Dette er i tråd med eksisterende forskning. Sannsynligheten for å gjennomføre folkeavstemning går ned når innbyggertallet går opp. Dette betyr at innbyggertall har en negativ effekt på oddsen for å gjennomføre folkeavstemning, ved lavt innbyggertall økes altså sannsynligheten for at kommunen gjennomfører folkeavstemning. Av den deskriptive statistikken ovenfor gikk det frem at det er særlig blant de store og svært store kommunene, altså kommuner som er på nivå eller større enn gjennomsnittskommunen, at sannsynligheten for folkeavstemning var lavere enn kommunene for øvrig (se også 5.2.4)

5.4. Sammenligning av blokkenes forklaringskraft

Den multivariate analysen er gjort blokkvis for å teste hvorvidt hver blokk eller modell av variabler tilfører en statistisk signifikant forbedring av den totale modellen (Acock, 2014:354). Ved hjelp av STATA beregnes det hvorvidt endringene fra blokk til blokk er signifikant, samtidig som man kan se hvordan effektene av de ulike variablene endres når de nye variablene legges til i modellene (Eikemo og Clausen, 2012:134). De uavhengige variablene i modellen (blokk-5) forklarer totalt 11,7 prosent av variasjonen i den avhengige

variabelen, *Folkeavstemning* ($Pseudo R^2$). Som det fremgår av tabell 23 nedenfor viser resultatene av den multivariate analysen at alle blokkene utenom blokk-2 er statistisk signifikant. Det betyr at alle variablene utenom de to dikotome politiske variablene bidrar til en statistisk signifikant forbedring av den totale modellen som forklarer kommunenes beslutning om å avholde folkeavstemning.

Som det fremgår av tabellen nedenfor bidrar de ulike blokkene i ulik grad til å forklare studiens avhengige variabel. Blokk-1, eller den første modellen med variabelen *frie inntekter pr innbygger* bidrar med $\chi^2(1) = 4.79 P = 0.029 **$. Modellen er som man kan se signifikant på et 5-prosent nivå. Men økonomivariabelen er som vist nedenfor i blokk-5 ikke signifikant i modellen som helhet når variabelen kontrolleres for de andre variablene. Videre når de to dikotome variablene *senterpartiordfører* og *borgerligordfører* legges til i blokk-2 kan man se at dette bidrar med svært lite til forklaringskraften, $\chi^2(2) = 0.30 P = 0.860$. Som man kan se er heller ikke denne modellen statistisk signifikant med en p-verdi på 0.860. Som man kan se videre i blokk-3 når variabelen *tidligere territoriell folkeavstemning* legges til modellen øker dette modellens forklaringskraft. Som man kan se er denne modellen signifikant, og bidrar med hele $\chi^2(1) = 17.39 P = < 0.001***$. Videre kan man også se at blokk-4 er signifikant, her er de ulike dummiesettene av landsdelene lagt til med Vestlandet som referansekategori $\chi^2(6) = 27.22 P = < 0.001 ***$. Helt til slutt i blokk-5 legges effekten av variabelen *innbyggertall*. Modellen som helhet er statistisk signifikant, og denne variabelen bidrar med hele $\chi^2(1) = 7.22 P = < 0.001***$.

Hosmer- Lemeshow testene (se vedlegg 2) tester modellen i sin helhet og viser at den logistiske modellen passer godt til datasettet i denne studien. Hosmer-Lemeshow testen tester hvorvidt modellen er korrekt spesifisert med å sammenligne ulike subgrupper i datamaterialet, altså om det finnes signifikante forskjeller mellom ulike grupper i datamaterialet. Som vedleggene viser er det ikke signifikante forskjeller mellom de ulike gruppene ettersom signifikansnivået er større enn 5-prosent. Modellen som helhet passer dermed etter min vurdering godt til datasettet.

Tabell 26: Multivariat logistisk regresjonsanalyse

Folke- avstemning (N:428)	Blokk -1				Blokk -2				Blokk- 3				Blokk- 4				Blokk - 5			
	OR	Std.	Z	P	OR	Std	Z	P	OR	Std.	Z	P	OR	Std.	Z	P	OR	Std	Z	P
Frie inntekter per innbygger	1.000	.8.67e- 06	2.19	0.029	1.000	8.75 e - 06	2.11	0.035	1.00 0	8.96 e - 06	2.4 3	0.015	1.00 0	9.19 e - 06	1.3 8	0.168	1	.000	-0. 00	0.999
Senterparti- ordfører					1.142	.278	0.55	0.585	1.14 6	.285	0.5 5	0.581	1.20 9	.320	0.7 2	0.473	1.056	.283 3	0.2 0	0.839
Borgerlig- ordfører					1.023	.247	0.10	0.924	1.00 5	.249	0.0 2	0.985	1.04 9	.284 6	0.1 8	0.859	1.037	.288	0.1 3	0.893
Tidligere folkeav- stemning									3.12 7	.854	4.1 7	0.000	3.36 0	.991	4.1 1	0.000	3.53	1.07	4.1 4	0.000
Oslo og Akershus													.625	.306	- 0.9 6	0.337	.997	.529	-0. 00	0.996
Hedmark og Oppland													.706	.267	-0. 92	0.359	.691	.264	-0. 96	0.335
Sør- Østlandet													.146	.055	-5. 10	0.000	.157	.059	-4. 86	0.000
Agder og Rogaland													.506	.179	-1. 92	0.055	.575	.209	-1. 52	0.129

5.5. Multivariat analyse korrigert for ett standardavvik

En av ulempene med multivariate logistiske analysen at tolkningene av de ulike effektene noen ganger kan være vanskelig (se også kapittel to). Det er blant annet vanskelig å sammenligne oddsratioen for en variabel med oddsratioen til en annen variabel når variablene befinner seg på ulike målenivå (Acock, 2014:342). Denne studien bruker både dikotome variabler og kontinuerlige variabler. Som et eksempel er *tidligere folkeavstemning* en binær variabel som går fra 0 til 1, mens variabelen *frie inntekter per innbygger* er målt på forhåndstallsnivå. En løsning på dette er å korrigere dem for ett standardavvik (Acock, 2014:343).

I tabell 27 nedenfor presenteres derfor effektene, som er korrigert for ett standardavvik, som presenter istedenfor oddsrate. Med andre ord omregnes oddsratene til prosenter for at en kommune har folkeavstemning (1) versus ikke har folkeavstemning (0). Ettersom de dikotome allerede er justert for ett standardavvik, forandrer ikke de seg fra den originale multivariate analysen i tabell 26 (ibid). De dikotome variablene leses fra tabellens tredje kolonne, mens de kontinuerlige variablene leses fra tabellens fjerde kolonne. Variablene som har en statistisk signifikant effekt er uthevet i mørk skrift.

Tabell 27: Multivariat analyse korrigert for ett standardavvik (N:428)

Uavhengig variabel	Koeffisient	Prosent %	%StdX	P-verdi
Frie inntekter per innbygger.	-0.00001	-0,0 %	-0,0 %	1.000
Senterpartiordfører	0.05462	5.6 %	2.3 %	0.839
Borgerligordfører	0.03721	3,8 %	1.6 %	0.893
Tidligere folkeavstemning	1.26137	253 %	62.8 %	0.000***
Oslo og Akershus	-0.00243	- 0,2 %	-0.1 %	0.996
Hedmark og Oppland	-0.36925	-30,9 %	-11 %	0.335
Sør-Østlandet	-1.85053	-84.3 %	-49.8 %	0.000***
Agder og Rogaland	-0.55216	-42.4 %	-17.0 %	0.129
Trøndelag	-0.48280	-38.3 %	-14.1 %	0.204
Nord-Norge	-0.43662	-35.4 %	-16.1 %	0.194
Innbyggertall	-0.00003	-0,0 %	-67.7 %	0.007**

Signifikansnivå: *= $P < 0,10$ **= $P < 0,05$ ***= $p < 0,01$

Som man kan se har ikke *frie inntekter per innbygger* noe effekt på hvorvidt kommunene gjennomfører folkeavstemning eller ikke. Videre kan man se er oddsen for at en senterpartiordfører beslutter å gjennomføre folkeavstemning er 5,6 prosent høyere for *senterpartiordførere* enn for andre ordførere. Samtidig er også oddsen 3,8 prosent høyere for at kommunen gjennomfører folkeavstemning når den har en *borgerligordfører* enn ordfører fra et annet parti. Selv om begge variablene har positive effekter, og indikerer høyere sannsynlighet for å gjennomføre folkeavstemning, er ingen av effektene statistisk signifikante. Det kan følgelig utelukkes at den tilsynelatende høyere sannsynligheten bare et uttrykk for tilfeldig variasjon.

Derimot er effekten av at kommunene befinner seg på Sør-Østlandet statistisk signifikant. Oddsene for å avholde folkeavstemning er 84,3 prosent lavere dersom kommunen befinner seg på Sør-Østlandet enn dersom den befinner seg på Vestlandet. Denne effekten er statistisk signifikant. Videre kan man av se at de andre landsdelsvariablene også synes å ha en negativ effekt, men i ulik grad. Ut ifra tabellen kan man for eksempel se at oddsene for å avholde folkeavstemning for at en kommune som befinner seg i landsdelen Agder og Rogaland er 42,4 prosent lavere enn for en kommune som befinner seg i landsdelen Vestlandet. Ingen av disse effektene er imidlertid statistisk signifikante, og det kan ikke slås fast at kommuner i de aktuelle landsdelene har mindre sannsynlighet for å bruke folkeavstemning enn vestlandskommunene.

En klar effekt synes å være effekten av historie på området, eller «sti-avhengighet». Oddsene for å avholde folkeavstemning er 253 prosent høyere for kommuner som har hatt territoriale folkeavstemninger tidligere. Samtidig kan man se at når variabelen *innbyggertall* justeres for ett standardavvik reduseres oddsene for å avholde folkeavstemning med hele 67,7 prosent når folketallet går opp. Begge disse effektene er statistisk signifikante.

Når den relative forklaringskraften sammenlignes observeres det at variablene har stor variasjon i forklaringseffekt. Som man kan se i tabellen ovenfor er det *tidligere folkeavstemninger* som tilegnes størst forklaringseffekt, med hele 253 prosent. Til sammenligning rapporteres det at variabelen med nest størst forklaringskraft, Sør-Østlandet, har en effekt på 84,3 prosent. Av de signifikante effektene er det innbyggertall som har minst forklaringskraft, men til tross for dette anses effekten justert for ett standardavvik på hele 67,7 prosent for å være sterk (Acock, 2014:344).

6. Sentrale funn og analyse

Denne studien har tatt for seg de lokale folkeavstemningene som er blitt avholdt i forbindelse med kommunereformen. Behovet for reformen blir blant annet begrunnet med at dagens kommunestruktur skaper økende utfordringer for kommunenes evne til å oppfylle forventningene fra innbyggere og myndigheter (Prop.95 S (2013-2014) s 8-10). I kommunereformen har det vært viktig med involvering og høring av innbyggernes synspunkter, og det har vært opp til kommunene selv å vurdere hvordan de ønsket å gjøre dette. Samtidig har regjeringen anbefalt at kommunene burde avstå fra folkeavstemninger, og i stedet bruke spørreundersøkelser som høringsmetode. Til tross for disse anbefalingene, har veldig mange kommuner gjennomført rådgivende folkeavstemninger som høringsmetode for å innhente innbyggernes synspunkter om kommunesammenslåing. Oppgaven har tatt utgangspunkt i følgende problemstilling: «*Hva kjennetegner kommunene som benytter seg av folkeavstemning i forbindelse med kommunereformen?*». Det er viktig og riktig å studere kommuners bruk av lokale folkeavstemninger, fordi det er kun med økt kunnskap man kan få forståelse for hvorfor kommunene velger å bruke folkeavstemning som høringsverktøy i slike spørsmål. Problemstillingen ble videre konkretisert inn i to forskningsspørsmål:

1. *I hvilken grad benytter kommunene folkeavstemning som høringsverktøy i forbindelse med kommunereformen?*
2. *Hvilke variabler kan forklare kommunenes bruk av folkeavstemning?*

I dette kapittelet vil jeg drøfte disse forskningsspørsmålene og de empiriske dataene (kapittel fem) opp mot de hypotesene som ble utledet av teoriene presentert i kapittel tre.

6.1. Hvilken grad benytter kommunene folkeavstemning?

Til tross for tydelige anbefalinger fra myndighetene og fra forskning, synes et stort antall kommuner å velge å gjennomføre folkeavstemninger i forbindelse med kommunereformen. Et sentralt siktemål med denne studien har vært å kartlegge i hvilken grad kommunene har brukt dette høringsverktøyet. For å kunne besvare dette spørsmålet har jeg foretatt en omfattende kartlegging av hvilke kommuner som har (og hvem som ikke har) gjennomført rådgivende folkeavstemning i denne reformperioden. Siden det ikke var mulig å identifisere en fullstendig oversikt over omfanget av folkeavstemninger i andre kilder, var det nødvendig å etablere egne data på dette. For å få informasjon om hvorvidt den enkelte kommune har

gjennomført folkeavstemning (eller ikke) har jeg foretatt en gjennomgang av samtlige kommunale hjemmesider. I de tilfellene det ikke var mulig avgjøre hvorvidt kommunen hadde gjennomført folkeavstemning tok jeg direkte kontakt med kommunen. Dette var for å sikre at enhver kommune ble kodet med rett verdi, og med dette hindre målefeil. Resultatet fra denne omfattende kartleggingsjobben ble så koblet opp mot registerdata hentet fra NSDs kommunedatabase og SSBs statistikkbank. På basis av dette fikk jeg etablert et datasett som sa at rett i underkant av halvparten av norske kommuner, 212 kommuner, har gjennomført rådgivende folkeavstemninger i forbindelse med kommunereformen. Etter min vurdering er dette tallet høyt med tanke på regjeringen og eksisterende forsknings anbefalinger om å benytte andre høringsmetoder i slike spørsmål. Hva som kan være mulige forklaringer på dette vil diskuteres videre i del 6.2 nedenfor.

Selv om det empiriske datamaterialet viser at rett i underkant av halvparten av norske kommuner har gjennomført rådgivende folkeavstemning i forbindelse med reformen er det store variasjoner i kommunenes bruk av folkeavstemning (se også kapittel fem). De bivariate analysene viste blant annet at hele 56 prosent av kommunene med innbyggertall under gjennomsnittet (12 182 innbyggere) brukte folkeavstemning. Til sammenligning brukte kun 27 prosent av kommunene med innbyggertall over gjennomsnittet folkeavstemning som høringsmetode i reformen. Ettersom flesteparten (334 kommuner) har innbyggertall under gjennomsnittet var det interessant å dele kommunene inn i små kommuner (0 – 4 999 innbyggere), mellomstore kommuner (5 000 – 9 999 innbyggere) og store kommuner (10 000 innbyggere eller mer) for å se om det er forskjeller blant små og store kommuner. Analysene viser at folkeavstemninger er mest brukt i de små og mellomstore kommunene, og det er heller ikke variasjoner mellom de små og svært små (under 3 000 innbyggere). Over halvparten av de små (57 prosent) og mellomstore kommunene (56 prosent) har gjennomført rådgivende folkeavstemning i denne reformen. Til sammenligning har under en tredjedel, eller 29 prosent av kommunene med innbyggertall over 10 000 besluttet å bruke folkeavstemning som høringsmetode. Blant de store kommunene er det derimot mulig å observere forskjeller, da det er få (18 prosent) av de største kommunene (over 20 000) som har gjennomført folkeavstemninger. Til sammenligning har 40 prosent av kommunene mellom 10 000 og 19 999 innbyggere gjort det samme (se også kapittel fem). En intuitiv tolkning av disse funnene er selvsagt at kommunesammenslåing, og følgelig folkeavstemning, har vært mer aktuelt for de små og mellomstore kommunene enn de store.

Videre viser datamaterialet at det også er store fylkesvise variasjoner når det gjelder bruk av folkeavstemning. På den ene siden har man fylker som Oppland og Møre og Romsdal hvor henholdsvis 85 og 81 prosent av kommunene har gjennomført folkeavstemning. Til sammenligning har kun 11 og 21 prosent av kommunene som befinner seg i fylkene Østfold og Vestfold benyttet folkeavstemning som høringsmetode. Ser man på landsdelene er det også stor variasjon i bruk av folkeavstemning, hvor Vestlandet (95 kommuner) er den landsdelen hvor det er gjennomført flest folkeavstemninger (65 prosent), og Sør-Østlandet (71 kommuner) er den landsdelen hvor færrest kommuner har gjennomført folkeavstemning (21 prosent).

Det første forskningsspørsmålet som denne oppgaven har forsøkt å finne svar på omhandlet hvor stor variasjon det faktisk var ved bruk av rådgivende folkeavstemninger i forbindelse med kommunereformen. Studien viser at rundt halvparten (212 av 428 kommuner) har valgt å bruke folkeavstemning som høringsmetode i kommunereformen. Samtidig er det store variasjoner i hvilke kommuner dette er. For det første er det forskjell i bruk av avstemninger mellom små og store kommuner, videre er det også store variasjoner innad i landsdelene og fylkene. Hvilke andre variabler som kan forklare variasjonen vil drøftes ytterligere i det følgende.

6.2. Hvilke variabler forklarer denne variasjonen?

Med utgangspunkt i studiens andre forskningsspørsmål har denne studien gjennom bivariate- og multivariat analyser forsøkt å undersøke hvilke variabler som kan forklare den observerte variasjonen blant kommunene. Utfra eksisterende forskning og forklarende teori ble det utledet fire observerbare hypoteser som søker innsikt i hvilke forhold som kan forklare kommunenes beslutning om å avholde rådgivende folkeavstemning (se også kapittel tre). Hypotesene tilknyttet hver respektiv uavhengig variabel ble signifikanttestet (se kapittel fem). I det følgende vil de sentrale funnene presenteres og drøftes.

6.2.1. Økonomisk handlerom tilsynelatende uten effekt

Den første hypotesen var knyttet forventningen om at kommunens økonomiske handlerom ville påvirke bruken av rådgivende folkeavstemninger i kommunereformen. Det teoretiske utgangspunktet for antagelsen ble hentet fra et instrumentelt perspektiv og eksisterende forskning som blant annet sier at kommuner med høye inntekter vil unngå å dele disse inntektene med andre kommuner som følge av en sammenslåing (Sørensen, 2012:57). Det ble

forventet at kommuner med stort økonomisk handlerom i større grad finner det rasjonelt å gjennomføre folkeavstemninger enn kommuner med lite økonomisk handlerom. For å undersøke dette ble det analysert effekten av kommunens økonomiske handlerom (operasjonalisert til kommunens *frie inntekter per innbygger*) på kommunenes tilbøyelighet til å arrangere folkeavstemning i forbindelse med reformen. I den bivariate analysen ble det observert en signifikant sammenheng mellom variablene. Den multivariate analysen viste derimot at det ikke var noe observerbar sammenheng mellom kommunens økonomiske handlerom og bruk av folkeavstemning etter at variabelen ble kontrollert for de andre variablene.

En forklaring på denne endringen er at *frie inntekter per innbygger* korrelerer med flere av de andre uavhengige variablene i analysen (se også vedlagt korrelasjonsmatrise). Oddsen av frie inntekter per innbygger er lik 1, noe som betyr at oddsen for å gjennomføre folkeavstemning er lik for kommuner med både høyt og lavt økonomisk handlerom. Med andre ord finnes det ikke grunnlag i det innsamlede datamaterialet til å forkaste nullhypotesen som sier: *Økonomisk handlerom påvirker ikke bruk av folkeavstemning.*

På den andre siden kan det selvsagt ikke utelukkes at *frie inntekter pr innbygger* er den beste operasjonaliseringen for å måle kommunenes økonomiske handlerom. For det første er ikke variabelen justert for det nye inntektssystemet, og det er særlig de minste kommunene som kommer dårligst ut med det nye inntektssystemet. Utfra beregninger KS har gjort vil hele fire av fem kommuner som har innbyggertall mellom 3.000 og 10.000 tape på det nye inntektssystemet,³⁴ videre er det nettopp disse kommunene som er mest aktuell for kommunesammenslåing ettersom innbyggertallet er så lavt.

Det må også påpekes at variabelen om kommunenes inntekter baseres på innrapporterte tall fra 2015. Selv om dette er siste tilgjengelige tall kan det ikke utelukkes at kommuner som i utgangspunktet har god økonomi har foretatt en såkalt ressursbrenning i de forutgående årene for å gjøre seg mindre attraktive ovenfor nabokommunene sine. Det er dermed mulig at variabelen gir uttrykk for at enkelte kommuner har dårligere økonomi enn det som egentlig er

³⁴ KS - Fakta om virkningene av nytt inntektssystem. Tilgjengelig fra: <http://www.ks.no/fagomrader/om-ks/myter-og-fakta/okonomi-og-arbeid/nytt-inntektssystem-gir-ulike-utslag/>

realiteten ved at kommunen strategisk har tilpasset seg kommunereformen ved å bruke oppsparte midler og øke gjelden sin.

Houlberg sier noe om dilemmaet kommunene står ovenfor ved en kommunereform: «*En kollektiv handlingslogik tilsiger, at den nye sammenlagte kommunens økonomiske og politiske handlemuligheter vil være større, hvis de gamle kommuner bringer størst mulig økonomisk overskud ind i sammenlægningen. Men for den enkelte kommune i sammenlægningen kan det være mer rationelt at dræne pengekassen inden lukketid*» (Houlberg, 2014:1-2).

På den ene siden vil det altså være rasjonelt for kommuner i en sammenslåingsprosess å ha mest mulig penger med seg til forhandlingsbordet. Er målet for en kommune å slå seg sammen med naboene vil det dermed være rasjonelt å kunne vise til en god kommuneøkonomi. Dette anses som rasjonelt ettersom kommuner med en god økonomi ofte oppfattes som en mer attraktiv kommune å slå seg sammen med, enn kommuner med dårlig økonomi med mye gjeld. Dersom kommunen har god økonomi vil det være naturlig å anta at kommunen får mer gjennomslag for saker som forhandles om i intensjonsavtalen, og har muligens flere handlingsmuligheter ved valg av hvilke nabokommune man inngår samarbeid med. Men på den andre siden vil det også være rasjonelt for den enkelte kommunen å bruke mest mulig penger ettersom kommunen ikke kan slå seg sammen med en annen kommune, og samtidig beholde egne inntekter eller oppsparte midler (Sørensen, 2016:67). Ifølge kommuneloven skal den nye kommunen overta de sammenslåtte kommunenes skatter, overføringer og gjeldsforpliktelser (ibid). For en kommune vil ressursbrenning altså være rasjonelt av to grunner: For det første vil det være rasjonelt å bruke oppsparte midler og eventuelt ta opp gjeld for investere (for eksempel i nye barnehager, skoler, idrettshaller med mer) for å sikre at egen kommune og ens innbyggere får mest utav egne midler. For det andre for å gjøre seg mindre attraktiv for kommunesammenslåing (forutsatt at de ønsker å beholde egen kommune).

Selv om man skal være varsom med å forutsette at det er foregått omfattende ressursbrenning i norske kommuner har undersøkelser i Sverige og Finland vist at kommunale investeringer øker i forbindelse med kommunereformer (Hinnerich, 2009; Saarimaa og Tukiainen, 2015) (se også kapittel tre). En masteroppgave fra Universitetet i Agder konkluderer likeens med at flere norske kommuner har strategisk tilpasset seg kommunereformen ved å øke gjelden sin (Jakobsen, 2015:60). Et av hovedfunnene i denne analysen var at de kommunene som økte

gjelden mest var de som lå geografisk plassert slik at de mest sannsynlig ville bli sammenslått med en større bykommune (ibid, s 56). Den samme oppgaven studerte også hvorvidt gjeldsgraden økte i kommuner med høye frie inntekter i perioden 2013 – 2015. Det var imidlertid ikke signifikante forskjeller mellom kommuner med høye og lave inntekter. Det er følgelig ikke grunnlag med bakgrunn i den aktuelle studien for å hevde at det har foregått ressursbrenning i kommuner med høye inntekter. Dette bidrar etter min vurdering til at variabelen frie inntekter per innbygger faktisk er et godt mål på kommunenes økonomiske handlerom.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet utbetalte støtte til informasjon og innbyggerhøring i forbindelse med kommunereformen til hele 346 kommuner (se også kapittel to). Dette indikerer at rundt en fjerdedel av norske kommuner ikke har gjennomført noen form for innbyggerhøring. Naturligvis vil noen av disse eksempelvis være større kommuner som ikke er aktuell for sammenslåing, som for eksempel Oslo og Bergen med videre. Men det kan likevel ikke utelukkes at dette også gjelder er små rike kommuner som kategorisk avviser strukturendringer, og følgelig ikke opplever behov for å bruke noen høringsverktøy. Et eksempel på dette er Bykle Kommune som verken har avholdt folkeavstemning eller spørreundersøkelse. Med sine 945 innbyggere er kraftkommunen en av landets rikeste kommuner, og kommunestyret i Bykle har vedtatt at sammenslåing med andre kommuner ikke er aktuelt.³⁵

Overordnet tyder mine funn på at kommunenes økonomiske handlerom ikke påvirker bruken av folkeavstemning. Samtidig kan det ikke utelukkes at det er svakheter ved variabelen som mål på kommunenes økonomiske handlerom. Det vil også være verdt å nevne at jeg har også testet andre mål på økonomi, som etter min vurdering i mindre grad reflekterer et reelt bilde på kommunenes økonomiske handlerom, for å kontrollere og underbygge dette funnet. Det er blant annet gjennomført analyser hvor *netto driftsresultat per innbygger* ble benyttet som uavhengig variabel. Heller ikke en slik operasjonalisering ga støtte til at økonomi har betydning for om kommunen gjennomfører folkeavstemning eller ikke. Ettersom det ikke har vært mulig å avdekke signifikante sammenhenger i datamaterialet, må konklusjonen være at kommunenes økonomiske handlingsrom har tilsynelatende ingen effekt for beslutningen om å avholde folkeavstemning. Andre studier har også kommet til lignende konklusjoner (se for

³⁵ NRK – Video. Bykle ønsker ikke kommunesammenslåing. Tilgjengelig fra https://www.nrk.no/video/PS*227045

eksempel Borge et.al 2017:25), noe som støtter opp under funnet i denne analysen. Kommunens økonomisk handlerom påvirker altså ikke kommunenes beslutning om å avholde rådgivende folkeavstemning i slike spørsmål.

6.2.2. Ordførerens partitilhørighet tilsynelatende ingen effekt

Spørsmålet om kommunesammenslåing og valg av høringsmetode har vekket et politisk engasjement både nasjonalt og lokalt, og flere politiske partier har markert seg tydelig i dette spørsmålet. I et intervju med NRK (2016b) uttrykte tre ordførere i Møre og Romsdal sine synspunkter om bruken av folkeavstemninger i reformen. Ordføreren i Ålesund kommune Eva Vinje Aurdal (Ap), var den som kanskje var mest kritisk til å bruke folkeavstemning i slike spørsmål, og uttalte: «Jeg tror at på mange måter at en folkeavstemning kan være å bestille et nei». Ordføreren i Aure kommune, Ingunn Golmen (Sp), mente derimot at folkeavstemning «er den mest demokratiske måten å gjennomføre en høring på, at alle innbyggerne får muligheten til å si sin mening». Ordføreren i Skodje kommune, Dag Olav Tennfjord (H), mente videre at en spørreundersøkelse er mer egnet som høringsmetode i slike spørsmål ettersom «man kan sikre en mye bredere representasjon. Når det gjelder folkeavstemninger så har det vist seg mange ganger at det er få som stiller opp for å stemme. Dersom en da får et jevnt resultat så er det vanskelig å vite om en da har et resultat som representerer hele befolkningen». Disse uttalelsene representerer i stor grad argumentene som er brukt i debatten for og i mot folkeavstemning. Senterpartiet er kanskje det partiet som har uttalt seg mest vært kritisk til kommunereformen, og samtidig vært det partiet som har vært mest positiv til folkeavstemning (se også kapittel tre).

Ettersom forskning har vist at folkeavstemning favoriserer status quo, har en antagelse i denne studien vært at politiske partier som tydelig er for kommunereformen i mindre grad ønsker å benytte seg av folkeavstemning enn partier som er tydelig imot reformen (se for eksempel Bjørklund, 1997:59). Den andre hypotesen var altså knyttet til forventningen om at ordførerens partitilhørighet ville påvirke bruken av rådgivende folkeavstemninger. Ut ifra det instrumentelle perspektivet ble det forventet at folkeavstemning ble benyttet i de tilfellene hvor dette ble oppfattet som rasjonelt og ville gi ønskede resultater.

Med dette utgangspunktet synes det rimelig å anta at senterpartiordførere i større grad fant det rasjonelt å gjennomføre rådgivende folkeavstemninger enn ordførere fra andre partier. I

tillegg ble det fremsatt en hypotese om at ordførere fra de borgerlige partiene Høyre, FrP, Venstre og KrF ville finne det rasjonelt å ikke avholde folkeavstemning ettersom denne høringsmetoden tradisjonelt har gitt flertall imot kommunesammenslåing. Dette utfra en antagelse om at ordførerne etter en rasjonell kalkulasjon og taktisk tekning beslutter å bruke den høringsmetoden som oppfattes å støtte eget partis synspunkt. Hypotesene ble undersøkt ved å analysere effekten av ordførerens partitilhørighet (gjennom to dikotome politiske variabler) på kommunens tilbøyelighet til å avholde folkeavstemning.

Det var ikke mulig å observere en statistisk signifikant sammenheng mellom ordførerens partitilhørighet og kommunenes bruk av folkeavstemning verken i den bivariante eller i den multivariate analysen. Det er etter min vurdering overraskende at det ikke er mulig å identifisere en sammenheng mellom variablene ettersom valget av høringsmetode antas å ha en betydning for utfallet. Selv om både senterpartiordfører og borgerligordfører har en positiv oddsrate i den multivariate analysen, er ikke den observerte forskjellen stor nok til at man kan utelukke at den bare er et resultat av tilfeldig variasjon og ikke reflekterer en reell forskjell i bruk av folkestemning til de andre partiene.

Funnene gir ikke støtte for å hevde at det er forskjeller blant politiske partier når det gjelder bruk av folkeavstemning. Med andre ord finnes det ikke statistisk grunnlag i det innsamlede datamaterialet til å forkaste nullhypotesen som sier at *Kommunens sannsynlighet for å ta i bruk folkeavstemning påvirkes ikke av ordførerens partipolitiske tilhørighet.*

En mulig svakhet med operasjonaliseringen av «partiforskjeller» til «ordfører» er at det er i svært få kommuner hvor ordførerens parti alene utgjør flertallet i kommunestyret. Vanligvis vil ordførerens parti være avhengig av samarbeid med andre politiske parti i kommunestyret. Det er heller ikke gitt at dette er et avklart flertall eller fast samarbeid med partier som ligger nær hverandre i det politiske landskapet. Hvilket parti som har fått ordførervervet kan i noen tilfeller være uttrykk for valgteknisk samarbeid, og i ytterste fall bestående av såkalte «regnbuekoalisjoner» med svært ulike partier. Det er følgelig ikke gitt at ordførerpartiets syn i høringsmetode spørsmålet representerer synet til kommunestyreflertallet.

Så selv om det ikke er mulig å si at selve beslutningen om å avholde folkeavstemning kan forklares rasjonelt utfra denne studiens datamateriale, indikerer funn fra andre studier at kommunene utformer stemmeseddelen på en slik måte at det underbygger kommuneflertallets

syn. Blant annet viser rapporten *Lokale folkeavstemninger om kommunesammenslåing – praksis og prinsipper* på at måten svaralternativene i folkeavstemningene var utformet på er strategisk utfra ønsket utfall. I enkelte kommuner var det for eksempel ikke mulig for innbyggerne å stemme nei til kommunesammenslåing, mens i andre kommuner har spørsmålsstillingen i avstemningen vært ledende. Et eksempel på dette er folkeavstemningen i Sømna kommune hvor innbyggerne kun fikk svare ja eller nei på «vil du beholde Sømna som egen kommune». Nesten 90 prosent av de som stemte svarte at de ønsket å stå alene. En av forskerne bak rapporten, Jan Erling Klausen, har uttalt at «slike stemmesedler vitner om at det egentlig ikke er noen reell politisk vilje til å vurdere sammenslåing, og at man bare ønsker at velgerne skal gi kommunestyret mandat til å si nei» (NRK, 2017). Ordføreren i Sømna, Andrine Solli Oppegård fra Arbeiderpartiet bekreftet dette, og har uttalt at «på grunn av tidspress hadde kommunestyret allerede før folkeavstemningen fattet vedtak på å stå alene, så vi ønsket å underbygge kommunens vedtak med folkeavstemningen og slik sende et tydelig signal til Fylkesmannen» (Ibid). Videre har også avstemningene i flere kommuner hatt uspesifiserte alternativer hvor resultatet i praksis ga lokalpolitikere blankofullmakt til å ta innbyggernes syn til inntekt for hva som helst (ibid).

Så selv om det ikke er statistisk grunnlag i det innsamlede datamaterialet til å hevde at det er forskjeller blant politiske partier når det gjelder bruk av folkeavstemning, gir andre studier indikasjoner på at det gjøres en politisk strategisk vurdering i utformingen av stemmeseddelen i enkelte kommuner. Selv om det ikke er støtte i mitt datamateriale for at beslutningen om å avholde folkeavstemning er rasjonell, kan man etter min vurdering ikke avfeie teorien om rasjonalitet ettersom nye funn antyder at utformingen av stemmeseddelen gjøres strategisk for å gi legitimitet til bestemte utfall.

6.2.3. Kommuner som tidligere har hatt folkeavstemning har høyere sannsynlighet for å velge det igjen

Ut i fra et institusjonelt perspektiv og teorien om sti-avhengighet ble det utledet en hypotese om at tidligere bruk av territoriale folkeavstemninger ville påvirke bruken av folkeavstemning i forbindelse med reformen. Det ble forventet at folkeavstemning ble benyttet i de tilfellene hvor kommunene har brukt dette tidligere i slike spørsmål. Blant annet utfra en antakelse om at disse kommunene oppfattet denne høringsmetoden som passende og riktige å gjøre.

Hypotesen om at kommuner som tidligere har hatt territorielle folkeavstemninger har høyere sannsynlighet for å bruke denne høringsmetoden i denne reformprosessen også, fikk støtte i den bivariante analysen. Her ble det observert en signifikant sammenheng mellom variablene, og sammenhengen ble ytterligere forsterket når det ble testet for påvirkningen av de andre variablene i den multivariate analysen (se også kapittel fem). Dette gir grunnlag for å forkaste nullhypotesen, og at studiens tredje hypotese gis økt troverdighet: *Kommuner som tidligere har hatt territorielle folkeavstemninger har større sannsynlighet for å benytte folkeavstemninger i kommunereformen.*

Men på den andre siden vil også de kommunene som i tidligere reformprosesser har vært aktuelt å slå sammen, naturligvis være de samme i denne reformrunden også (for eksempel de små og mellomstore kommune). På den måten kan bruken av folkeavstemning være et resultat av at kommunene fremdeles er små, og med dette være et resultat kommunes innbyggertall eller økonomi. Men på den andre siden kontrolleres effekten av denne variabelen med både innbyggertall og økonomi slik at påvirkningen av disse variablene er rensert bort i den multivariate analysen (Midtbø, 2016:33).

Som man kan se i vedlagt korrelasjonsmatrise (vedlegg 1) korrelerer heller ikke denne variabelen med de andre uavhengige variablene. Ettersom det er mulig å avdekke signifikante sammenhenger i datamaterialet, vil konklusjonen min derfor være at folkeavstemning som høringsmetode er preget av stivhengighet. Dette funnet forstekes også av lignende funn i andre studier. Som for eksempel Kuhlmann og Wollmann (2014:171) som i sin studie konkluderer med at frivillighetsprinsippet i territorielle reformer i seg selv er preget av langvarig stivhengighet.

6.2.4. Geografisk beliggenhet påvirker bruken av folkeavstemninger

Hypotesen om at kommunenes geografiske beliggenhet ville påvirke bruken av rådgivende folkeavstemninger, har sitt teoretiske utgangspunkt fra et institusjonelt perspektiv og teorien om isomorfi. Forventningen var at en kommune ville beslutte å avholde folkeavstemning i de tilfellene de var utsatt for usikkerhet eller normativt press. Antagelsen var at når først en kommune beslutter å avholde folkeavstemning, bidrar dette til en forventning blant innbyggerne i nabokommunene om at også deres kommune skal avholde folkeavstemning. Disse forventningene underbygges og forsterkes kanskje også gjennom felles lokalaviser mv.

De bivariate analysene indikerer store forskjeller innad i både fylkene og i landsdelene når det gjelder bruk av folkeavstemning. Bruken av folkeavstemning varierte blant annet fra 21 prosent på Sør-Østlandet til 65 prosent på Vestlandet. Det er også mulig å observere stor variasjon mellom fylkene. I Oppland fylke hadde for eksempel hele 22 av 26 av kommuner (85 prosent) gjennomført folkeavstemning. Til sammenligning hadde kun 2 av de 18 kommunene (11 prosent) i Østfold fylke gjennomført folkeavstemning. Utfra målene med reformen vil det være rimelig å anta at kommuner med under 15.000 innbyggere har størst grunn til å frykte tvangssammenslåing, og dermed velger folkeavstemning i større grad. Variasjonen som er identifisert kan med dette selvsagt skyldes strukturelle forskjeller mellom fylker og landsdeler hvor noen av dem har flere små kommuner som det er aktuelt å slå sammen sammenlignet med andre fylker og landsdeler.

Selv om det er mulig å observere tydelige variasjoner mellom fylkene er det bare den ene landsdelsvariabelen som er signifikant. Man må følgelig, etter min vurdering, være varsom med å snakke om en spredningseffekt. Dersom man hadde byttet referansekategori fra Vestlandet til Sør-Østlandet ville alle dikotomiene vært statistisk signifikante (også når man kontrollerer for innbyggertall og økonomi) (se vedlegg 3). Dette indikerer klart at kommunenes geografiske beliggenhet har betydning, men er først og fremst et uttrykk for at landsdelen Sør-Østlandet er avvikende i forhold til gjennomsnittet. De fleste landsdelene vil intuitivt nok avvike signifikant fra denne, og det er etter min vurdering ikke grunnlag for å konkludere med en omfattende spredningseffekt.

Datamaterialet viser som nevnt at det er store forskjeller i bruk av folkeavstemning både innad i fylkene og innad i landsdelene. Dette gir indikerer en spredningseffekt. Det at det ikke er mulig å observere signifikante forskjeller mellom de andre landsdelene indikerer dette også en spredningseffekt ettersom kommunene ikke har valgt det i like stor grad. Analyseresultatene viser at folkeavstemning har spredt seg i en landsdel, mens de andre landsdelene ikke varierer nok i utbredelse seg i mellom til at man kan utelukke tilfeldig variasjon. Samtidig er det observert store forskjeller blant fylkene, noe som indikerer at man kunne ha observert en større spredningseffekt enn det jeg har klart å avdekke. Jeg har derfor en fornemmelse om at spredningseffekten er sterkere enn det jeg har bevis for i mitt datamateriale.

Funnene gir indikasjoner på at spredning har funnet sted, men samtidig vet man at andre forskjeller blant fylkene og landsdelene muligens kan forklare hvorfor høringsmetoden er mer utbredt enkelte steder enn andre (utover økonomi og innbyggertall som det kontrolleres for her). En mulig svakhet med denne operasjonaliseringen er at variabelen landsdel blir for grovmasket (se mer i kapittel tre). Dersom man hadde operasjonalisert annerledes, for eksempel kodet hver enkelt kommune i forhold til om kommunen den grenset til hadde avholdt folkeavstemning eller ikke, kunne man muligens i større grad hatt mulighet for å identifisere hvorvidt man faktisk kan snakke om en «spredningseffekt».

Samtidig, siden det har vært mulig å identifisere en signifikant sammenheng i datamaterialet vil studiens fjerde hypotese «*Kommunens sannsynlighet for å ta i bruk folkeavstemning påvirkes av geografisk beliggenhet*» gis økt troverdighet. Studien har avdekket at det er signifikant færre kommuner som benytter folkeavstemninger i landsdelen Sør-Østlandet enn kommuner som benytter folkeavstemninger i landsdelen Vestlandet. Dette indikerer at folkeavstemning i enkelte landsdeler spres, ved at når en kommune først beslutter å avholde folkeavstemning spres dette til nabokommunene enten på grunn av usikkerhet eller normativt press. Mens i en annen landsdel hvor færre kommuner som avholder folkeavstemning ikke spres på samme måte. Da det likevel ikke er signifikante forskjeller mellom de øvrige landsdelene, må det etter min vurdering foretas ytterligere studier av såkalte «spredningseffekter». En mulig måte å gjøre dette på, er som nevnt i det forutgående, å kode kommuner enkeltvis i forhold til hva nabokommunene har gjort, heller enn å avgrense seg til de grovkornede operasjonaliseringene landsdel og fylke.

7. Avslutning og oppsummering

Stortinget er suveren til å bestemme over den kommunale strukturen og over kommunenes ansvarsområde. Ved tidligere kommunereformer har nasjonale myndigheter begrunnet reformbehovet med behov for en mer effektiv forvaltning (Baldersheim og Rose, 2010). Kommunereformer har variert i både omfang og rom for lokal medvirkning, både i europeisk sammenheng så vel som i Norge. Kommunereformer i Norge har tradisjonelt hatt et «top-down» perspektiv, og har vært preget av tvang og har hatt lite rom for lokal medvirkning. Under kommunereformen på slutten av 60-tallet hadde Stortinget en aktiv rolle i utformingen av den nye kommunestrukturen, og avgjorde hvilke kommuner som skulle sammenslås eller ikke. Senere har den såkalte frivillighetslinjen vært viktig den norske strukturdebatten, og preger både den pågående kommunereformen og tidligere reformforsøk. Etter at Stortinget vedtok frivillighetslinjen i 1995, har det frem til 2013 funnet sted syv kommunesammenslåinger. Det politiske flertallet støtter også opp under frivillighetslinjen, og er opptatt av at det skal være reel frivillighet for kommunene som deltar i strukturdiskusjoner. Den pågående kommunereformen har også lagt på vei vært tuftet på slike prinsipper, selv om «trusselen» om tvangssammenslåing i noen grad kan ha preget prosessen. Regjeringen uttrykte blant annet ved flere anledninger at lokal enighet var ønskelig, og ikke en forutsetning. Videre er heller ikke frivillighetslinjen lovfestet, og unntak fra dette prinsippet var aktuelt i de tilfellene hvor en enkeltkommune potensielt ville stanse endringer som var hensiktsmessige ut fra regionale hensyn. Kommunene ble først oppfordret fra Regjeringen til å ta «nabopraten», og fatte vedtak innen sommeren 2016. Når befolkningen skulle høres sto kommunen fritt til å velge mellom ulike tilnærminger. Typisk anses det som mest effektivt med såkalte innbyggerundersøkelser ettersom man i større grad er sikret et representativt inntrykk av innbyggernes synspunkter. Mens folkeavstemninger ofte anses som mest demokratisk ettersom alle har mulighet til å delta. Kommunene har stått fritt til å velge høringsmetode, og har fått økonomisk støtte fra kommunal- og moderniseringsdepartementet til å gjennomføre høringer. Regjeringen har anbefalt kommunene å bruke innbyggerundersøkelser heller enn folkeavstemninger. Likeens sier forskning at folkeavstemning favoriserer status quo (Bjørklund, 1997), og at folkeavstemninger synes å bidra til politisk ansvarsfraskrivelse (Bolkesjø og Brandtzæg, 2005:10). Til tross for anbefalingene, synes mange kommuner å velge folkeavstemning som høringsmetode i denne reformen. Siktemålet med denne oppgaven er å studere dette nærmere, herunder å kartlegge omfang og variasjon i bruk av folkeavstemning, og gjennom hypotesetesting forsøke å

forklare hva denne variasjonen er uttrykk for. I dette kapitlet vil jeg kort oppsummeres studiens hovedfunn, og peke på grunnlag for videre forskning.

7.1. Studiens hovedfunn

Etter en omfattende kartlegging av kommunale hjemmesider mv, har denne studien kartlagt at rundt halvparten av de norske kommunene har valgt å bruke folkeavstemning som høringsmetode i kommunereformen (212 kommuner av 428). Samtidig har studien vist at folkeavstemning har størst utbredelse i små og mellomstore kommuner, hvor henholdsvis 57 og 56 prosent av kommunene har benyttet et slikt høringsverktøy. Blant de store kommunene (over 10 000 innbyggere) har dette høringsverktøyet lavere utbredelse (29 prosent). Særlig de aller største kommunene (over 20 000 innbyggere) er det færre som har gjennomført folkeavstemninger (18 prosent). Graden av utbredelse varierer ikke bare etter kommunestørrelse. Av datamaterialet går det frem at det er store variasjoner både innad i fylkene og landsdelene når det gjelder bruk av folkeavstemning. På den ene siden har man fylket Oppland hvor 85 prosent av kommunene har avholdt folkeavstemning i forbindelse med reformen. Til sammenligning har kun 11 prosent av kommunene i fylket Østfold avholdt folkeavstemning. Studien har videre forsøkt å forklare denne variasjonen.

En antagelse var at kommunens beslutning om å gjennomføre rådgivende folkeavstemning var en formålsrasjonell handling. Ut fra dette ble det utledet en hypotese om at kommuner med stort økonomisk handlerom hadde større sannsynlighet for å gjennomføre folkeavstemninger enn kommuner med lite økonomisk handlerom. Denne hypotesen fikk ikke støtte, og den multivariate regresjonsanalysen viste at det ikke var forskjell på kommunes inntektsnivå når det gjelder bruk av avstemning. Resultatet i denne analysen viser med andre ord at det ikke er grunnlag for å forkaste nullhypotesen som sier: *«Økonomisk handlerom påvirker ikke bruk av folkeavstemning»*

Videre var det heller ikke støtte for hypotesen om at ordførernes partitilhørighet ville påvirke kommunens beslutning om å avholde folkeavstemning. Det har med andre ord ikke vært statistisk grunnlag i det innsamlede datamaterialet til å forkaste nullhypotesen som sier: *«Kommunens sannsynlighet for å ta i bruk folkeavstemning påvirkes ikke av ordførerens partipolitiske tilhørighet»*. Det har følgelig ikke vært støtte i dette datamaterialet for at kommunenes beslutning om å gjennomføre folkeavstemning synes å være en rasjonell beslutning.

Det var derimot støtte for hypotesen om at «*Kommuner som tidligere har hatt territoriale folkeavstemninger har større sannsynlighet for å benytte folkeavstemninger i kommunereformen*». Det var følgelig statistisk grunnlag til å forkaste nullhypotesen som sier at: «*Kommuner som tidligere har hatt territoriale folkeavstemninger har større sannsynlighet for å benytte folkeavstemninger i kommunereformen*». Utfra den multivariate analysen kan man se at sannsynligheten for å gjennomføre folkeavstemning øker med hele 253 prosent dersom kommunen har gjennomført territoriale folkeavstemninger tidligere. Studiens andre funn er dermed at indikasjoner på at folkeavstemning som høringsmetode synes preget av sti-avhengighet.

Den siste hypotesen var knyttet til forventningen om at kommunenes geografiske beliggenhet ville påvirke bruken av folkeavstemning. Denne hypotesen fikk støtte i mine data, og ga grunnlag til å forkaste nullhypotesen som sier at: «*Geografisk beliggenhet påvirker ikke kommunenes bruk av folkeavstemning*». Det kan observeres en variasjon blant fylkene og landsdelene når det gjelder bruk av folkeavstemning. Studien har avdekket at det er signifikant færre kommuner som benytter folkeavstemninger i landsdelen Sør-Østlandet enn kommuner i landsdelen Vestlandet. Dette indikerer at folkeavstemning i enkelte landsdeler spres, men ettersom det ikke er mulig å identifisere signifikante forskjeller mellom de øvrige landsdelene, må det etter min vurdering foretas ytterligere studier av såkalte «spredningseffekter». Min vurdering er at den valgte operasjonaliseringen kan være for grovkornet til å identifisere mulige spredningseffekter i geografiske områder innad i deler av landsdeler (som enkeltfylker og deler av fyker), og på tvers av landsdeler (kommuner som grenser til hverandre på tvers av landsdeler). Det kunne følgelig vært interessant å studere spredningsfenomenet ytterligere i studier med en annen operasjonalisering.

Denne studien har med utgangspunkt i kvantitative data testet fire ulike hypoteser som kan forklare kommunenes beslutning om å avholde folkeavstemning. Hypotesene, utledet av instrumentell teori som sa at beslutningen om å avholde folkeavstemning er en rasjonell handling, fikk ikke støtte. Verken kommunenes økonomiske handlerom eller ordførerens partitilhørighet forklarer beslutningen om å avholde folkeavstemning. Derimot fikk hypotesene, utledet av institusjonell teori, som sa at beslutningen om å avholde folkeavstemning er et resultat av sti-avhengighet og isomorfi støtte. Har kommunen avholdt folkeavstemning i slike spørsmål tidligere øker sannsynligheten for å avholde

folkeavstemning igjen. Videre kan man se at omfanget av folkeavstemning varierer i både fylke og landsdelene. Overordnet indikerer altså denne studien at det instrumentelle perspektivet tilsynelatende har liten forklaringskraft. Det vil si at det er liten støtte i mine data for at beslutningen om å avholde folkeavstemning kan forstås som et resultat av strategiske overveielser. Det synes i stedet å være historiske tradisjoner som har sterkest forklaringskraft. Utover dette har også kommunes geografiske beliggenhet tilsynelatende effekt på hvorvidt folkeavstemning avholdes eller ikke. At det instrumentelle perspektivet tilsynelatende har liten forklaringskraft står i motsetning til det bildet som fremkom i en nylig studie fra institutt for samfunnsforskning. En av hovedkonklusjonene i denne rapporten er at kommunene konstruerer avstemningsalternativer for å gi legitimitet til bestemte utfall (Saglie, et.al 2017). En mulig tolkning av dette funnet i lys av de funn som jeg har gjort her, er at selve beslutningen om å avholde folkeavstemning er preget av sti-avhengighet og press fra innbyggerne. Når man imidlertid først «må» avholde folkeavstemninger på grunn av forventninger i befolkningen velger politikerne så å innrette svaralternativene strategisk/rasjonelt for å få de svarene som allerede legitimerer de beslutningene man allerede har truffet. Dette forutsetter selvsagt at det er politikerne som utformer undersøkelsene. Men er uansett et forhold som burde være gjenstand for videre analyse og drøfting, og bidrar til at det instrumentelle perspektivet ikke bør avvises til tross for at det ikke er støtte i datamaterialet for dette når det gjelder beslutningen om folkeavstemning eller ikke.

7.2. Grunnlag for videre forskning

Det vil være verdt å påpeke at 88,3 prosent av kommunenes beslutning om å bruke rådgivende folkeavstemning i forbindelse med kommunereformen forklares av noe annet enn det som er målt i oppgaven her. Denne studien har for eksempel ikke vært egnet til å avdekke lokale forklaringsfaktorer eller ulike aktørers holdninger. For videre forskning av temaet kan det som nevnt i det forutgående være interessant å studere spredningseffekter med en annen operasjonalisering av geografisk beliggenhet. Videre ville det også vært interessant med videre analyser av det instrumentelle perspektivet i lys av utformingen av stemmeseddelen og svaralternativene. En kvalitativ tilnærming kan også være interessant, for med denne tilnærmingen søke innsikt i beslutningsaktørenes holdninger, og hvilke begrunnelser som faktisk brukes for og i mot folkeavstemning. Videre vil også en kvalitativ studie være egnet til å avdekke hvorvidt prosessen og beslutningen om hvilken høringsmetode som skal benyttes har vært preget av konflikter med mer.

8. Vedlegg

Vedlegg 1: Korrelasjonsmaterisen for den avhengige og de uavhengige variablene

	Folkeavstemning	Frie inntekter per innbygger.	Senterpartiordfører	Borgerlig-ordfører	Tidligere territoriell folkeavstemning	Kommunestørrelse: Innbyggertall
Folkeavstemning						
Frie inntekter per innbygger	0.108 (0.026)**					
Senterpartiordfører	0.039 (0.427)	0.110 (0.023)**				
Borgerlig ordfører	-0.016 (0.727)	-0.125 (0.009)***	-0.301 (0.000)***			
Tidligere territoriell folkeavstemning	0.198 (0.000)***	-0.073 (0.131)	-0.012 (0.798)	0.025 (0.600)		
Kommunestørrelse: Innbyggertall	-0.137 (0.004)***	-0.196 (0.000)***	-0.111 (0.022)**	0.027 (0.575)	-0.020 (0.679)	

Signifikansnivå: * = $P < 0,10$ ** = $P < 0,05$ *** = $p < 0,01$

Vedlegg 2: Hosmer-Lemeshow goodness of fit test

Fem kategorier:

Logistic model for Folkeavstemning, goodness-of-fit test

(Table collapsed on quantiles of estimated probabilities)

Group	Prob	Obs_1	Exp_1	Obs_0	Exp_0	Total
1	0.3735	17	16.4	69	69.6	86
2	0.4985	34	39.2	52	46.8	86
3	0.5287	44	43.7	41	41.3	85
4	0.6260	50	48.7	36	37.3	86
5	0.8641	67	63.9	18	21.1	85

```
number of observations =      428
number of groups      =         5
Hosmer-Lemeshow chi2(3) =      1.97
Prob > chi2          =      0.5786
```

Åtte kategorier:

Logistic model for Folkeavstemning, goodness-of-fit test

(Table collapsed on quantiles of estimated probabilities)

Group	Prob	Obs_1	Exp_1	Obs_0	Exp_0	Total
1	0.2090	11	7.6	43	46.4	54
2	0.4275	13	17.3	40	35.7	53
3	0.4916	22	25.2	32	28.8	54
4	0.5139	26	26.8	27	26.2	53
5	0.5321	32	28.3	22	25.7	54
6	0.5975	31	29.4	22	23.6	53
7	0.7450	33	34.4	21	19.6	54
8	0.8641	44	43.0	9	10.0	53

```
number of observations =      428
number of groups      =         8
Hosmer-Lemeshow chi2(6) =      5.66
Prob > chi2          =      0.4628
```


Ti kategorier:

Logistic model for Folkeavstemning, goodness-of-fit test

(Table collapsed on quantiles of estimated probabilities)

Group	Prob	Obs_1	Exp_1	Obs_0	Exp_0	Total
1	0.2001	7	5.4	36	37.6	43
2	0.3735	10	11.1	33	31.9	43
3	0.4626	17	18.4	26	24.6	43
4	0.4985	17	20.8	26	22.2	43
5	0.5139	21	21.3	21	20.7	42
6	0.5287	23	22.4	20	20.6	43
7	0.5514	24	23.1	19	19.9	43
8	0.6260	26	25.6	17	17.4	43
9	0.7746	30	29.3	13	13.7	43
10	0.8641	37	34.6	5	7.4	42

number of observations = 428
number of groups = 10
Hosmer-Lemeshow chi2(8) = 3.36
Prob > chi2 = 0.9100

Vedlegg 3: Logistisk regresjon med Sør-Østlandet som referansekategori

Block 4: Østlandet Hedmarkogoppland Agderogrogaland trøndelag vestlandet nordnorge

```

Logistic regression          Number of obs   =      428
                             LR chi2(11)            =      69.41
                             Prob > chi2            =      0.0000
Log likelihood = -261.94175  Pseudo R2       =      0.1170
    
```

Folkeavstemning	Odds Ratio	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]
Frieinntekterprin~r	.999994	.0107432	-0.00	1.000	.9791578 1.021273
Folketall1janu~2016	.9999685	.0000117	-2.69	0.007	.9999456 .9999915
Senterpartiordfører	1.056139	.2833772	0.20	0.839	.6242108 1.786942
borgerligordfører	1.037916	.2884976	0.13	0.893	.6019539 1.78962
Tidfolkdom	3.530255	1.074457	4.14	0.000	1.944183 6.410253
Østlandet	6.347791	3.564116	3.29	0.001	2.112008 19.07874
Hedmarkogoppland	4.398586	1.896596	3.44	0.001	1.889249 10.24087
Agderogrogaland	3.663337	1.535282	3.10	0.002	1.611178 8.329331
trøndelag	3.926449	1.709886	3.14	0.002	1.672321 9.218926
vestlandet	6.363222	2.423484	4.86	0.000	3.016409 13.42344
nordnorge	4.112008	1.654997	3.51	0.000	1.868372 9.049918
_cons	.2815006	.2017331	-1.77	0.077	.0691001 1.14678

Note: 1 failure and 0 successes completely determined.

Block	Wald chi2	df	Pr > F
1	12.31	2	0.0021
2	0.04	2	0.9781
3	17.24	1	0.0000
4	25.93	6	0.0002

(*Østlandet = Oslo og Akershus)

9. Litteraturliste

9.1. Publikasjoner

Acock, A.C (2014). *A gentle introduction to Stata*. Texas, Stata Press.

Askim, J., Klausen, J.E og Vabo, S.I (2016). Kommunereformen i perspektiv. I Klausen, J.E, Askim, J. og Vabo, S.I red. *Kommunereform i perspektiv*. Bergen: Fagbokforlaget, s.15-21.

Baldersheim, H. og Rose, L.E. (2010). *Territorial Choice. The politics of Boundaries and Borders*. United Kingdom, Palgrave Macmillan

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

Bjørklund, T. (2013). Lokale folkeavstemninger i fortid og nåtid. I: Bergh, J. og Christensen, D.A red. *Et robust lokaldemokrati – lokalvalget i skyggen av 22. Juli 2011*. Oslo: Abstrakt forlag, s. 165-179.

Bolkesjø, T. og Brandtzæg, B.A (2005) *Den vanskelige dialogen. Om innbyggerhøring og evaluering av forsøket på kommunesammenslutning i Valdres i 2004*. Bø i Telemark, Telemarksforskning-Bø. Rapport nr 224.

Borge, L-E., Fiva, J.H., Rattsø, J. og Sørensen R.J (2017) *Frivillig kommunesammenslåing – betydningen av folketall, inntekt og politisk avstand*. Michael 2017; 14: Supplement 19, s. 17-28.

Brandtzæg, B.A. (2014). *Hvordan gjennomføre en kommunesammenslåing? Erfaringer og innspill fra frivillige sammenslåinger*. Bø i Telemark: Telemarksforskning-Bø. TF-notat nr 35/2014.

Brasington, D. (2003). *Size and school district consolidation: Do opposites attract?* *Economica* 2003:70, s 673-690

Brattli, S.E (2006). Kommunereformen på Haugalandet. I: Klausen, J.E., Askim, J. og Vabo, S.I. red. *Kommunereform i perspektiv*. Bergen: Fagbokforlaget, s. 105-118

Christensen, T., Læg Reid, P., Roness, P.G., og Røvik, K.J (2010). *Organisasjonsteori for*

offentlig sektor. Oslo: Universitetsforlaget

Christensen, T., Egeberg, M., Læg Reid, P., og Aars, J. (2014). *Forvaltning og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget

Dahl, R.A. og Tuftte, E.R. (1973). *Size and democracy*. Stanford: Stanford University Press.

Eikemo, T.A og Clausen T.H (red) (2012). *Kvantitativ analyse med SPSS – En praktisk innføring i kvantitative analyseteknikker*. Trondheim: Tapir Akademisk Forlag.

Falch, A.B. (2016). Kommunereformen i Mosseregionen. I: Klausen, J.E, Askim, J. og Vabo, S.I red. *Kommunereform i perspektiv*. Bergen: Fagbokforlaget, s. 89-104.

Fimreite, A.L og Grindheim J.E (2009). *Offentlig forvaltning*. Oslo: Universitetsforlaget.

Fiva, J.H, Hagen, T.P og Sørensen R.J (2014). *Kommunal organisering*. Oslo: Universitetsforlaget.

Flo, Y (2002). I Fimreite A.L, Flo Y og Aars J. Generalistkommunen og oppgavefinansiering (23-2002) Uni Reserach Rokkansenteret – Rokkansenterets Notatserie.

Foss. A.G. (2016). Fylkesmannens rolle i kommunereformen. I: Klausen, J.E, Askim, J. og Vabo, S.I red. *Kommunereform i perspektiv*. Bergen: Fagbokforlaget, s. 71-88.

Frisvoll, S., Farstad, M., Flø, B.E, Storstad, O. og Vik, J. (2014). *Kommunefloka – skjer det noe uten tvang?* Plan.

Gjertsen, A., Frisvoll, S., Brobakk, J., Gustavsen A., Lindeløv, B. og Sivertsvik, R. (2017). *Innbyggermedvirkning i kommunereformen. Erfaringer med bruk av folkeavstemninger og spørreundersøkelser*. Bodø: Nordlandsforskning. Rapport 9/2017.

Grønmo, S. (2011). *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget.

Hagen T.P og Sørensen R.J (2001). *Kommunal organisering. Effektivitet, styring og demokrati*. Oslo: Universitetsforlaget

Hansen, T. (2016). Kommuneinndelingen - fra lokale økonomiske klubber til statlige velferdsprodusenter. I: Klausen, J.E, Askim, J. og Vabo, S.I red. *Kommunereform i perspektiv*. Bergen: Fagbokforlaget, s. 48-69.

Hinnerich, B.T (2009). *Do merging local government free ride on their counterparts when facing boundary reform?* Journal of Public Economy, 93 (5-6) , s 721-728

Houlberg, K. (2014). *David og Goliat i kassen før lukketid – danske kommuners likviditets og gjeldsutvikling op til kommunesammenlægningene i 2007.* Politica 46. årgang nr. 2, s 1-21.

Inndelingsloven. Lov 15. juni 2001 nr. 70 om *fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser*

Jacobsen, D.I og Thorsvik, J. (2007). *Hvordan organisasjoner fungerer.* Bergen: Fagbokforlaget.

Jakobsen, P.G (2015). *Kommunereform og gjeldsvekst. Kommuners økonomiske posisjonering i en sammenslåingsprosess.* Universitetet i Agder, Masteroppgave.

Klausen, J.E (2004). *Lokale folkeavstemninger om kommunesammenslåing : dialogen mellom velgere og kommunale eliter,* Oslo, Norsk institutt for by- og regionforskning.

Klausen, J.E, og Johnsen, Å. (2006). *Kommunesammenslåingers politiske økonomi: En analyse av velgeratferd i rådgivende folkeavstemninger.* Norsk statsvitenskapelig tidsskrift, 22, 22-45.

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

Klausen, J.E., Renå, H. og Winsvold, M. (2014). *Færre, større og mer robuste kommuner? - Drivkrefter og motkrefter i kommunestrukturdebatten.* Nytt Norsk Tidsskrift.

Klausen, J.E., Askim, J. og Vabo S.I (2016). *Kommunereformen i Norge.* I: Klausen, J.E, Askim, J. og Vabo, S.I red. *Kommunereform i perspektiv.* Bergen: Fagbokforlaget, s. 25-46.

Knill, C. og Tosun, J (2012). *Public Policy. A new introduction.* Hampshire: Palgrave Macmillan

Kommuneloven. Lov 25. september 1992 nr 107 om kommuner og fylkeskommuner (Kommuneloven).

Krasner, S.D. (1988). *Sovereignty. An Institutional Perspective.* I Comparative Political

Studies 21 (1) s. 66-94.

Larsen, S.U og Offerdal, A. (1979). *De få vi valgte. Konflikt og kontakt i norske kommunestyre*. Bergen: Universitetsforlaget.

Midtbø, T (2012). *STATA – en entusiastisk innføring*. Oslo: Universitetsforlaget.

Midtbø, T (2016). *Regresjonsanalyse for samfunnsvitere – med eksempler i STATA*. Oslo: Universitetsforlaget

Moe, V. (2016). "TNT-prosessen" mellom Tønsberg, Nøtterøy og Tjøme. I: Klausen, J.E, Askim, J. og Vabo, S.I red. *Kommunereform i perspektiv*. Bergen: Fagbokforlaget, s. 119-131.

Monkerud, L. og Sørensen, R.J (2010). *Smått og godt? Kommunestørrelse, ressurser og tilfredshet med det kommunale tjenestetilbudet*. Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift, 2010:26(4), s265-295

Olsen, J.P. (1984). Representativitet og politisk organisering. I Berg, O. og Underdal A. red. *Fra valg til vedtak*. Oslo, Aschehoug, s. 86-123.

Pollitt, C & Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance and the Neo-Weberian State*. OUP Oxford

Ringdal, K. (2014), *Enhet og mangfold: Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget.

Roness, P. (1997) *Organisasjonsendringer; Teorier og Strategier for Studier av endringsprosesser*. Bergen: Fagbokforlaget.

Rose, L.E (2000) *Demokratiteori - forventinger og virkelighet*. I Baldersheim, H. og Rose, L.E red. *Det kommunale laboratorium: teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Bergen, Fagbokforlaget, s 54-87.

Rose, L.E og Pettersen, P.A (2003) *Holdninger til endringer i kommunestruktur: To preferanser, to rasjonaliteter*. Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift, 3/03

Rose, L.E, Saglie, J. og Aars, J. (2013). *Velgerne og kommunestrukturen: sammenslåing, samarbeid eller begge deler?* I Bergh, J. og Christensen D.A. red. *Et robust lokaldemokrati –*

lokalvalget i skyggen av 22. Juli 2011. Oslo: Abstrakt Forlag. s. 223 -241.

Rose, L.E. (2016). *Kommunestørrelsens betydning for lokaldemokratiet*. I: Klausen, J.E, Askim, J. og Vabo, S.I red. *Kommunereform i perspektiv*. Bergen: Fagbokforlaget, s. 160-177.

Rose, L.E, Klausen, J.E og Winsvold, M. (2017). *Holdninger til kommunereform: Hva er utslagsgivende?* I Bergh, J. og Christensen, D.A red. *Lokalvalget 2015 – Et valg i kommunereformens tegn?* Oslo, Abstrakt forlag, s 267-298.

Saarimaa, T og Tukiainen, J. (2015). *Common pool problems in voluntary municipal mergers*. European Journal of Political Economy: 38, s 140 -152.

Saglie, J., Seggaard, S.B., Bjørklund, T., Folkestad, B., og Klausen J.E (2017). *Lokale folkeavstemninger om kommunesammenslåing. Praksis og prinsipper*. Rapport (2017:08) Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

Sellers, J.M og Lidström, A. (2007). *Decentralization, Local Government, and the Welfare State*. *Governance*, Volume 20 – Issue 4. Pages 609 – 632.

Skog, O-J (2013). *Å forklare sosiale fenomener. En regresjonsbasert tilnærming*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Sydow, J., Schreyögg, G., og Koch, J. (2009). *Organizational path dependence: opening the black box*. Report: Academy of Management review, 34 (3), s 689-709

Sørensen, R.J (2012). *Hvorfor har vi så mange små kommuner?*. Fagbokforlaget i samarbeid med Econa. Journal, Magma 0512, s. 66-71.

Thelen, K (1999). *Historical Institutionalism in comparative politics*. Annual Reviews. Polit. Sci. 1999:2, s. 369-404

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

Øhrn, K.G. (2009). *Hvordan lykkes med metode og statistikk i samfunnsfag*. Oslo: Universitetsforlaget.

Østerud, Ø. (2005). *Statsvitenskap. Innføring i politisk analyse*. Oslo: Universitetsforlaget.

Østerud, Ø. (2007). *Samfunnsvitenskapelig leksikon*. Oslo: Universitetsforlaget.

Aars, J (2002). I Fimreite A.L, Flo Y og Aars J. Generalistkommunen og oppgavefinansiering (23-2002) Uni Reserach Rokkansenteret – Rokkansenterets Notatserie.

9.2. Innstillinger, proposisjoner, meldinger til Stortinget og NOU

Innst.300 S (2013-2014) Innstilling fra kommunal og forvaltningskomiteén om kommuneproposisjonen 2015. Tilgjengelig fra: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2013-2014/inns-201314-300/>

Innst.333 S (2015-2016) Innstilling til kommunal- og forvaltningskomiteen om kommunereformen – Nye oppgaver til større kommuner. Tilgjengelig fra: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=61812>

Innst.410 S (2015-2016) Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om kommuneproposisjonen 2017. Tilgjengelig fra: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2015-2016/inns-201516-410/>

Innst.386 S (2016-2017) *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om endringer i kommunestrukturen*. Tilgjengelig fra: <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2016-2017/inns-201617-386s.pdf>

Meld. St. 14 (2014-2015) *Kommunereformen – nye oppgaver for større kommuner*. Kommunal og moderniseringsdepartementet. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-14-2014-2015/id2401505/>

Meld. St. 26 (2014-2015) *Fremtidens primærhelsetjeneste – Nærhet og helhet*. Helse og omsorgsdepartementet. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-26-2014-2015/id2409890/sec1>

NOU (1974:14) *Vurdering av 21 kommunesammenslutninger*.

Tilgjengelig fra: https://www.nb.no/items/URN:NBN:no-nb_digibok_2012071006099

NOU (1986:7) *Forslag om endringer i kommuneinndelingen for byområdene Horten, Tønsberg og Larvik*. Tilgjengelig fra: https://www.nb.no/items/URN:NBN:no-nb_digibok_2014013008073

NOU (1989:16) *Kommuneinndelingen for byområdene Sarpsborg, Fredrikstad, Arendal, Hamar og Hammerfest*. Tilgjengelig fra: https://www.nb.no/items/URN:NBN:no-nb_digibok_2013090206055

NOU (1992:15) *Kommune og fylkesinndelingen i et Norge i forvandring*.
Tilgjengelig fra: https://www.nb.no/items/URN:NBN:no-nb_digibok_2007102500009

NOU (2000:22) *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*.
Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2000-22/id143239/>

Prop.95 S (2013-2014) *Kommuneproposisjonen 2015*. Kommunal og moderniseringsdepartementet. Tilgjengelig fra:
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Prop-95-S-20132014/id759298/>

Prop.121 S (2014-2015) *Kommuneproposisjonen 2016*. Kommunal og moderniseringsdepartementet. Tilgjengelig fra:
<https://www.regjeringen.no/contentassets/4ef5685fd29741709368ca6322f7e04b/no/pdfs/prp201420150121000dddpdfs.pdf>

Prop.1 S (2015-2016) *For budsjettåret 2016. Statsbudsjettet*. Det kongelige finansdepartement. Tilgjengelig fra:
<https://www.regjeringen.no/contentassets/ebd58c13b31849198237d97dc23283c8/no/pdfs/prp201520160001guldddpdfs.pdf>

Prop.96 S (2016-2017) *Endringer i kommunestrukturen*. Kommunal og moderniseringsdepartementet. Tilgjengelig fra:
<https://www.regjeringen.no/contentassets/6381fed4b86d4d779c26eaf69e6f3fcd/no/pdfs/prp201620170096000dddpdfs.pdf>

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

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-123-s-20152016/id2500136/>

9.3. Referanser hentet fra internett:

1. Aftenposten (2013) – *Her er samarbeidsavtalen for Høyre, FRP, KRF og Venstre*. Samarbeidsavtale (2013) *Samarbeidsavtale mellom Venstre, Kristelig folkeparti, Fremskrittspartiet og Høyre*. Gjelder for stortingsperioden 2013-2017. Tilgjengelig fra: https://www.aftenposten.no/norge/i/G1zbq/Her-er-samarbeidsavtalen-for-Hoyre_-FrP_-KrF-og-Venstre
2. Aftenposten (2016) *Kommunenes undersøkelser om sammenslåing får slakt*. Artikkel, publisert i Aftenposten 7. Juni 2016. S. 6.
3. Distriktssenteret – Kompetansesenter for distriktsutvikling. *Folkeavstemninger om kommunesammenslåing. Oversikt over folkeavstemninger om kommunesammenslåinger*. (Listen blir kontinuerlig oppdatert) Hentet fra: <https://distriktssenteret.no/kommunereformen/folkeavstemninger/>
4. Distriktssenteret – Kompetansesenter for distriktsutvikling. (2014) *Innbyggerundersøkelser. Eksempler på gjennomførte innbyggerundersøkelser og andre spørreundersøkelser*. (Sist endret 21.09.2016) Hentet fra: <https://distriktssenteret.no/2014/12/17/innbyggerundersokelser/>
5. Forskningsrådet (2015) DEMOS - *Program for Demokratisk og effektiv styring, planlegging og forvaltning*. Tilgjengelig fra: <http://www.forskningsradet.no/prognett-demos/Forside/1254005937304>
6. Fosna-folket (2015) *Det er et valgteknisk samarbeid*. Tilgjengelig fra: <http://www.fosna-folket.no/nyheter/article11596036.ece>
7. Framtid i Nord (2016): *Lyngen dropper folkeavstemning*. Tilgjengelig fra: <http://www.framtidinord.no/nyheter/2016/05/19/Lyngen-dropper-folkeavstemning-12759029.ece>
8. Fylkesmannen i Nord-Trøndelag (2016): *DEL 2: Vedlegg til oppsummering og tilrådning. Kommunereformen i Nord-Trøndelag*. Hentet 28.02.2017 fra: <https://www.fylkesmannen.no/PageFiles/835902/Vedlegg%20til%20oppsummering%20og%20tilradning.pdf>
9. Fylkesmannen i Nordland (2016): *Kommuneark. Vedlegg til tilrådning om kommunestruktur i Nordland*. Hentet 28.02.2017 fra:

<https://www.fylkesmannen.no/Documents/Dokument%20FMNO/Kommunal%20styring%20DOK/Kommunereformen/Vedlegg%20til%20tilråding%20om%20kommunesstruktur.pdf>

10. Fylkesmannen i Troms (2016): Fylkesmannens tilråding om kommunestruktur i Troms. Hentet 28.02.2017 fra:
<https://www.fylkesmannen.no/PageFiles/835786/Fylkesmannens%20tilråding%20om%20kommunesstruktur%20i%20Troms.pdf>
11. Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2015) *Nytt verktøy for høring av innbyggerne i kommunereformen*. Hentet 16.03.2016 fra:
<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/nytt-verktoy-for-horing-av-innbyggerne-i-kommunereformen/id2397356/>
12. KS (2016) *Fakta om virkningene av nytt inntektssystem*. Hentet 27.11.2017 fra:
<http://www.ks.no/fagomrader/om-ks/myter-og-fakta/okonomi-og-arbeid/nytt-inntektssystem-gir-ulike-utslag/>
13. KS (2016) *Dette må du vite om kommunereformen*. Hentet 22.09.2016 fra:
<http://www.ks.no/fagomrader/samfunn-og-demokrati/kommunereformen/fakta-om-reformene/dette-ma-du-vite-om-kommunereformen/>
14. NRK (2016a) *Flere kommuner går mot folkeviljen*. Hentet 28.04.2017 fra:
<https://www.nrk.no/ostfold/flere-kommuner-gar-mot-folkeviljen-1.13234302>
15. NRK (2016b) Ålesundordføreren – En folkeavstemning kan på mange måter være å bestille et nei. Hentet 29.11.2017 fra: https://www.nrk.no/mr/alesundordforeren_-skeptisk-til-folkeavstemning-om-kommunereformen-1.12813824
16. NRK (2017) *Kommune-avstemninger slaktes i ny rapport: Folk visste ikke hva de stemte på*. Hentet 16.11.2017 fra: <https://www.nrk.no/norge/folkeavstemninger-om-kommunesammenslainger-slaktes-i-ny-rapport-1.13778309>
17. NRK (video, u.å) *Bykle ønsker ikke kommunesammenslåing*. Tilgjengelig fra https://www.nrk.no/video/PS*227045
18. Prosjektet «*Reshaping the Map of Local and Regional Self-Government. A study of the Norwegian Local Government Reform Processes 2014-2019*» sin hjemmeside. Tilgjengelig fra: <https://wpms.computing.uni.no/evakom/>
19. Regjeringen (2014) *Prosess og milepæler*. Hentet 28.02.2016 fra:
<https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/Hvorfor-kommunereform/prosess/id751050/> - Totusenogfjorten

20. Regjeringen (2017) *Historisk utvikling. Den norske kommunestrukturen opp gjennom tidene (1837-2013)* Hentet 23.08.2017 fra:
<https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/utviklingen-av-den-norske-kommunestruktu/id751352/>
21. Senterpartiet (2017) *Uttalelser vedtatt av Senterpartiets landsmøte 21. Mars 2015*. Hentet 15.11.2017 fra: <https://www.senterpartiet.no/politikk/vedtatt-politikk/landsmotet-uttalelser/senterpartiet-sier-nei-til-tvangssammenslåing-av-kommuner-21.mars-2016>
22. Store Norske Leksikon (2014) *Borgerlige Partier*. Hentet 28.09.2017 fra:
https://snl.no/borgerlige_partier
23. Stortinget (2017) Videoarkiv. Referat fra møte Storting torsdag 8. Juni 2017. Tilgjengelig fra: <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Videoarkiv/Arkiv-TV-sendinger/?mbid=/2017/H264-full/Storting/06/08/Stortinget-20170608-095502.mp4&msid=486&meid=10020>
24. Statistisk Sentralbyrå: *Lokale folkeavstemninger*. Hentet 29.09.2017 fra:
https://www.ssb.no/valg/statistikker/folkavs_kostr
25. Statistisk Sentralbyrå: *Rekordmange folkeavstemninger i fjor*. Hentet 29.09.2017 fra:
<https://www.ssb.no/valg/artikler-og-publikasjoner/rekordmange-folkeavstemninger-i-fjor>
26. Statistisk Sentralbyrå: *Definisjon av Frie inntekter*. Tilgjengelig fra:
<https://www.ssb.no/statistikkbanken/vardok/vardok.asp?id=25495&maintable=Kostra3KAFinansi&contents=CRC1326646142&VarText=Frie+inntekter&tilbake=1&planguage=0>
27. Statistisk Sentralbyrå (1999): *Regionale inndelinger. En oversikt over standarder i norsk offisiell statistikk*. Tilgjengelig fra:
https://www.ssb.no/a/publikasjoner/pdf/nos_c513/nos_c513.pdf
28. Vabo-utvalget (2014 a) *Kriterier for god kommunestruktur - delrapport fra ekspertutvalg*. Hentet 24.02.2016 fra:
https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/komm/rapporter/kriterier_for_god_kommunestruktur_rettet.pdf
29. Vabo-utvalget (2014 b) *Kriterier for god kommunestruktur - sluttrapport fra ekspertutvalg*. Hentet 24.02.2016 fra:
https://www.regjeringen.no/contentassets/8f7e292dbeb24230beb2e58592f4949e/kriterier_for_god_kommunestruktur_sluttreport.pdf