



UNIVERSITETET I BERGEN

---

*Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap*

**AORG350**

**Masteroppgave**

Høst 2018

# **Rollebyttet**

Arbeiderpartiet og Høyres endring i synet på  
kommunestruktur 1993-2017

---

Truls-Einar Johnsen

*"In every job that must be done, there is  
an element of fun."*

- Mary Poppins (*Mary Poppins*, Disney)

## **Forord**

Det er nå to år siden jeg kom til Bergen med en bachelorgrad i statsvitenskap uten å ha hørt om verken det instrumentelle eller institusjonelle perspektivet. Veien til en masteroppgave i administrasjon- og organisasjonsvitenskap har vært lang, kronglete og forbausende kjapp. Det er mange som skal takkes for at jeg til slutt kom i mål.

Uten gode råd og gode samtaler med min veileder Jacob Aars hadde jeg sannsynligvis ikke kommet i gang med oppgaven engang. Tusen takk for råd og veiledning som hjalp meg med å finne kursen.

En stor takk går også til Lars Blichner og forskningsgruppen for politisk organisering og flernivåstyring ved Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap. Takk for gode innspill og kritiske spørsmål.

Denne oppgaven har vært tilknyttet prosjektet «Reshaping the Map of Local and Regional Self Government: A study of the Norwegian Local Government Reform processes» (2014-2019), som er ledet av Uni Research Rokkansenteret og finansiert av Norges forskningsråd.

Takk til gjengen på lesesalen som har gjort de to siste årene til de to beste årene i min studietid. Takk til alle som har bidratt med god stemning og fin energi, og som har tolerert meg når stress og usikkerhet har preget meg mest. Denne oppgaven hadde ikke blitt gjennomført uten alle de fine menneskene jeg har hatt rundt meg de siste to årene.

Sist vil jeg takke mine foreldre, og min søster. Takk for all støtte og for å gi meg et sted å tømme frustrasjonen når ting har gått trått.

Truls-Einar Johnsen

Bergen, 01.06.18

# Innholdsfortegnelse

1. Innledning	s. 6
1.1 Aktualisering	s. 6
1.2 Begrunnelse og redegjørelse for problemstilling	s. 7
1.3 Oppgavens hypoteser	s. 9
2. Kontekst	s. 12
2.1. De to reformprosessene	s. 13
2.1.1 90-tallet	s. 13
2.1.2. 2013-	s. 18
3. Teori	s. 23
3.1. Teoretisk rammeverk	s. 24
3.1.1. Forklarende rammeverk	s. 28
3.1.2. Beskrivende rammeverk	s. 31
3.2. Hypoteser	s. 35
4. Metode og forskningsdesign	s. 39
4.1. Begrunnelse for forskningsdesign	s. 39
4.2. Datagrunnlag	s. 40
4.3. Dokumentanalyse	s. 41
4.4. Validitet og reliabilitet	s. 43
4.5. Oppgavens styrker og svakheter	s. 44
5. Empiri	s. 45
5.1. Partiprogrammer	s. 46
5.1.1 Høyre	s. 46
5.1.2. Arbeiderpartiet	s. 59
5.3. Stortingsdebatter	s. 68
5.2.1 1996	s. 68
5.2.2. 2001	s. 79
5.2.3. 2014	s. 83

5.2.4. 2016	s. 86
5.2.5 2017	s. 89
6. Analyse	s. 96
6.1. Redegjørelse for funn	s. 96
6.2. Deskriptive funn	s. 97
6.3. Forklarende funn	s. 101
6.4. Hypotesene	s. 102
6.4.1. Hypotese 1	s. 102
6.4.2. Hypotese 2	s. 106
6.4.3. Hypotese 3	s. 108
6.4.4. Hypotese 4	s. 110
7. Avslutning	s. 112
8. Litteraturliste	s. 115

## **1. Innledning**

### **1.1. Aktualisering**

Siden Stortingsvalget 2013 har regjeringen jobbet med å gjennomføre en større kommunereform. I regjeringserklæringen uttalte Høyre og FrP-regjeringen at målet var «større og mer robuste kommuner» (Statsministerens kontor 2013)

I 2017 vedtok Stortinget kommuneproposisjon om ny kommunestruktur. 119 kommuner ble vedtatt slått sammen til 47 nye kommuner. (Regjeringen.no:A). Vedtaket innebar en reduksjon på antall kommuner fra 428 til 354 kommuner. Elleve kommuner ble vedtatt sammenslått mot sin vilje. (Krekling og Sandvik, 2017)

Arbeiderpartiet varslet i januar 2017 at de ville reversere alle tvangssammenslåinger.

«Vi mener at den lokale viljen skal gjennomføres. Og hvis, mot formodning, stortingsflertallet vedtar tvangssammenslåinger og de kommunene som er berørt av det tar initiativ til det, så vil vi omgjøre eventuelle tvangsvedtak» - Helga Pedersen (Sandvik, 2017)

I 2010 uttalte Pedersen på Arbeiderpartiets landsmøte at dersom ikke flere frivillige sammenslåinger ble gjennomført, så måtte partiet vurdere tvangssammenslåinger. (Krossli, 2010).

Arbeiderpartiets politikk hadde da lenge vært at enkeltkommuner ikke skulle blokkere sammenslåinger som var hensiktsmessige av nasjonale eller regionale hensyn. I årene etter spisset Arbeiderpartiet sin retorikk i retning av mer statlig styring i kommunestrukturen.

På 90-tallet var det Arbeiderpartiet, ved Brundtland 3-regjeringen, som forsøkte å redusere antallet norske kommuner. Reformforsøket ble gjort på bakgrunn av Christiansen-utvalgets innstilling. Den avdekket et stort reformbehov. I stor grad handlet det om grensesettinger som ikke lenger samsvarte med nærings- og boområder. Arbeiderpartiregjeringens strategi var at fylkesmennene skulle initiere og koordinere sammenslåingsprosesser, mens det fremdeles skulle skje basert på lokale behov, vurderinger og frivillighet.

I 1995 vedtok Stortinget, etter forslag fra Senterpartiet at alle fremtidige endringer i kommunestrukturen skulle være basert på frivillighet.

«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 kommunesammenslutning.»  
(Sandvik, et al., 2017)

Høyre stemte for dette forslaget. Da Arbeiderpartiets Stortingsmelding om ny kommunestruktur skulle behandles av Stortinget året etterpå advarte Høyre mot en for sterk tro på kommunestørrelsens betydning. Høyre kritiserte både Arbeiderpartiet og Senterpartiet for å være for opptatt av kommunestruktur- og størrelse, og mente at kommunenes utfordringer ikke var knyttet til inndelingen. Samtidig var de også målbærere for at sammenslåinger måtte være lokalt styrt og uttrykte skepsis for at staten skulle ha initiativrett i slike spørsmål.

Behandlingen av Stortingsmeldingen, kombinert med vedtaket fra 1995, bidro til at det aldri ble noen større endring i kommunestrukturen. Fra 1994 til Høyres reformprosess startet i 2014 gikk antallet kommuner ned fra 435 til 428. (Regjeringen:B)

Dermed ser en at de to største partiene i Norge, gjennom to reformprosesser, har stått imot hverandre. Det interessante er at de har byttet side.

Denne oppgaven undersøker både den politiske endringen og potensielle forklaringer på dette. Problemstillingen for oppgaven er

«På hvilken måte har Arbeiderpartiet og Høyre endret standpunkt til kommunesammenslåing og hva kan forklare disse endringene?»

## **1.2. Begrunnelse for problemstilling**

Siden kommunereformen i 1967 har antallet kommuner i Norge gått ned fra 454 til 428 kommuner, per 1.1. 2014 (se tabell under). Dette utgjør en reduksjon på totalt 26 kommuner over 47 år. Når de vedtatte sammenslåingene er iverksatt vil antallet kommuner reduseres med ytterligere 74 kommuner. Målet er at alle endringer skal iverksettes innen 2020. Antallet kommuner vil da ha blitt redusert med 100 kommuner over 53 år.

År	Antall kommuner pr. 1.1.	Endring i antall kommuner
1957	744	
1967	454	- 290
1974	443	- 11
1978	454	11
1994	435	- 19
2014	428	- 7

Tabell 1: Utviklingen i antall kommuner. Kilde: Regjeringen:B

Til tross for at kommunekartet i stor grad har stått uberørt de siste femti årene har landets største partier flere ganger tatt til ordet for at antallet må ned. Til tross for at begge de store partiene ved hver sin regjering har forsøkt å redusere antallet kommuner har ikke antallet gått vesentlig ned. En reduksjon på 74 kommuner ligger langt under regjeringens målsetning da de tiltrådte.

Det er interessant å se at Høyre og Arbeiderpartiet i hver sin regjering har forsøkt å omstrukturere kommune-Norge, bare for å møte motstand fra sitt største opposisjonsparti. At partiene har byttet side mellom de to siste reformprosessene vekker nysgjerrigheten. Hva ligger bak disse endringene?

Man utlede potensielle forklaringer ut ifra to antakelser.

1. Partiene former sin politikk ut av velgernes interesse
2. Partiene former sin politikk ut av egeninteresse

Den første innebærer at en endring av politikk skyldes at partiet har innsett at det er nødvendig for å gi sine velgere best mulig politikk. Den andre innebærer at politikken endres ikke bare for å holde på egne velgere, men også for å tiltrekke seg nye. Dersom det er velgernes interesse som veier tyngst før for eksempel ikke et parti ta motstand mot en politikk de egentlig støtter bare for å ramme et regjeringsparti.

Denne oppgaven tar sikte på å beskrive og forklare partienes endringer i sin kommunepolitikk, for å bedre forstå hvorfor slike strukturendringer viser seg å være så vanskelig og hvorfor en ikke klarer å samle en større politisk koalisjon rundt den. Den har



som formål å gi bedre innsikt i de mekanismer som ligger bak den norske kommunalpolitikken de siste 25 årene, samt skaffe bedre kunnskap rundt hvilke endringer som faktisk har forekommet hos partiene.

Tvang er et sentralt begrep i oppgaven. Arbeiderpartiet sier at de vil oppheve tvangsvedtak, til tross for at de tidligere har tatt til ordet for det. Høyre som i 1995 var med å vedta at tvang aldri skulle benyttes i kommunestruktursendringer har nylig fått vedtatt sitt forslag om å tvangssammenslåing elleve kommuner. Oppgaven tar derfor sikte på å beskrive de politiske endringene både knyttet til reform og selve reformbehovet, men også endringene knyttet til virkemidlene som benyttes der.

Dette vil utgjøre den deskriptive delen av oppgaven. Oppgaven har også en forklarende del, som med bakgrunn i teori har som formål å finne mulige forklaringer på disse endringene. Styrende for den forklarende delen av analysen er fire hypoteser som er utledet fra det teoretiske rammeverket.

Hypotesene blir grundigere gjennomgått i oppgavens teorikapittel, men presenteres i påfølgende delkapittel.

### **1.3. Oppgavens hypoteser**

#### **H1: Partiene har endret sitt standpunkt for å bevisst trekke flere velgere.**

Hypotesen er utledet i Anthony Downs' (1957) teori om politikere som «seekers of office» og ikke «seekers of Policy», og det instrumentelle perspektivet. Partienes overordnede mål er å vinne og deres standpunkt brukes som et verktøy for å nå dette målet. Når da deres politikk gjør at forsvinner, tilpasser de seg dette ved å endre på politikken sin, og de kan også endre politikk for å markere avstand til politiske motstandere.

#### *Funn som støtter H1*

- Kjappe endringer som sammenfaller med fall i oppslutning
- At partiene beveger seg vekk fra hverandre
- At debatt og diskurs styrer endringer i partiprogrammet. Ikke motsatt.

## **H2: Partiene har endret sitt standpunkt bevisst for å nærme seg potensielle politiske samarbeidspartnere**

Også denne hypotesen ligger til grunn at partiene former sin politikk for å oppnå makt. Gjennom det instrumentelle perspektivet blir dermed politisk makt målet, og politikken middelet. I H2 er politikken derimot et middel for å skaffe allierte, ikke for å flytte velgermassen.

### *Funn som støtter H2*

- At partiene beveger seg i retning av potensielle samarbeidspartnere som er sterk engasjert i saken
- At de potensielle samarbeidspartene har styrket sin posisjon gjennom økt oppslutning.
- At partiet går mot sin egen vedtatte politikk

## **H3: Partiene tilpasser seg sine roller som regjerings- eller opposisjonsparti**

Hypotesen har utspring i det institusjonelle kulturperspektivet der rolleforståelse påvirker aktørers og organisasjoners handlinger. Her er hypotesen at rollen som enten opposisjon eller posisjonsparti påvirker hvordan partiene handler i spørsmål om kommunestruktur.

### *Funn som støtter H3*

- Partiene har utenfor reformprosessene en tilnærmet likt syn på kommunereform
- Ved reformprosesser tar de ulike standpunkt
- Partiene er positive til reform, og mer åpne for tvang i regjering og mindre positive til reform med en sterkere motstand mot tvang i opposisjon under en reformprosess.

## **H4: Partiene har endret sin oppfatning av kommunenivået, men ikke sitt mål.**

Denne deskriptive hypotesen har som premiss at partiene har endret sin politikk direkte som følge av at en instrumentell endret oppfatning av politikkenes effekt. Her er partiene pragmatiske, rasjonelle aktører som handler ut ifra velgernes interesse.

### *Funn som støtter H4*

- Partiene beskrivelser av hvordan kommunen bør være er uendret

- Partiene har likevel endret standpunkt om reformbehovet i kommunestruktur
- Partiene sier eksplisitt at de endringen skyldes en endring i oppfatningen av kommunenivået.

## 2. Kontekst

I 2017 beskrev NRK hvordan Høyre og Arbeiderpartiet har vinglet seg gjennom over 20 år med kommunereform. Gjennom to reformprosesser har de stått på hver sin side. På nittitallet fulgte Arbeiderpartiregjeringen opp Christiansen-utvalgets anbefaling om en grundig reform av kommune- og fylkessektoren og satte i gang en prosess der målet var å redusere antall kommuner og skape mer hensiktsmessige grenser der kommunegrensene fra 1960-tallet ikke samsvarte med datidens bosetningsmønster.

Forsøket ble først bremsset da Senterpartiet i 1995 la fram et representantforslag som ba om at regjeringen i framtidige endringer av kommunestrukturen ikke skulle gjøre endringer i kommuner der kommunestyret eller lokale folkeavstemninger hadde sagt nei. Senterpartiets forslag ble vedtatt av Stortingets flertall, inkludert Høyre.

«Stortinget ber regjeringen legge til grunn at framtidige endringer i kommunestrukturen ikke skal omfatte kommuner hvor kommunestyret, eller innbyggerne i en folkeavstemning, har gått imot kommunesammenslutning.»  
(Sandvik, et al., 2017)

Året etterpå behandlet Stortinget regjeringens stortingsmelding om framtidig kommunestruktur. Der tok regjeringen blant annet til ordet for at fylkesmennene skulle initiere og koordinere sammenslåingsprosesser i kommunene. Under debatten advarte Høyre mot en overdreven tro på at «stadige større kommuner/fylker» ville løse problemene disse forvaltningsenhetene sto ovenfor.

«Dette faktum tilsier at endringer i kommuneinndelingen må skje harmonisk og ut fra lokale behov, og at Regjeringen nå bør erkjenne at det ikke er gitt at inndelingsendringer i retning av stadig større kommuner/fylker er rett svar på de problem enkelte kommuner og fylker strever med». (IBID)

Arbeiderpartiregjeringens forsøk på kommunereform ble stoppet av opposisjonen. Fra 1994 til 2014 ble antallet kommuner i Norge redusert fra 435 til 428 og kommunekartet stod i stor grad uendret. (Regjeringen.no:A)

17 år etter at Høyre advarte at større kommuner ikke nødvendigvis var svaret på de problemene enkelte kommuner og fylkes strevde med gikk partiet inn i regjering sammen med Fremskrittspartiet. I regjeringsplattformen uttalte de at de ønsket å gjennomføre en

kommunereform. Formålet med denne reformen var blant annet «å frembringe større og mer robuste kommuner». (Statsministerens kontor, 2013)

Arbeiderpartiet på sin side har stått støtt på sin reformtro. Så sent som i 2010 uttalte Helga Pedersen på Arbeiderpartiets landsmøte at partiet måtte vurdere ta grep for å få «styrte sammenslåinger» dersom antallet frivillige sammenslåinger ikke gikk opp.

«Vi er klare i vårt program på at kommunestrukturen må endres for å bli funksjonell og bærekraftig. Dersom vi ikke får flere frivillige kommunesammenslåinger, må vi vurdere å sette ned en kommisjon som kan tegne norgeskartet på nytt, slik at vi kan få styrte sammenslåinger». – Helga Pedersen på Arbeiderpartiets landsmøte i 2010 (Krossli, 2010).

Dette standpunktet skulle imidlertid endre seg gjennom 2010-tallet. Ved starten av valgåret 2017 erklærte Helga Pedersen at Arbeiderpartiet ville reversere eventuelle tvangsvedtak dersom de fikk regjeringsmakt etter valget

«Vi mener at den lokale viljen skal gjennomføres. Og hvis, mot formodning, stortingsflertallet vedtar tvangssammenslåinger og de kommunene som er berørt av det tar initiativ til det, så vil vi omgjøre eventuelle tvangsvedtak» - Helga Pedersen (Sandvik, 2017)

## **2.1. De to reformprosessene**

Dette kontekstkapittelet vil i hovedsak handle om de kontekstuelle rammene rundt de to reformprosessene. Selve undersøkelsen tar for seg debattene og de politiske partienes standpunkter i og mellom de to prosessene. Dette kapittelet tar for seg kunnskapsgrunnlaget, prosessene, regjeringens forslag, lovendringer, og kommunestrukturens historiske utvikling. Som med resten av oppgaven er det tidsdimensjonen som danner det komparative grunnlaget. Derfor vil kontekstkapittelet i hovedsak følge en tidsmessig kronologisk rekkefølge.

### **90-tallet**

#### **Christiansen-utvalgets innstilling**

Christiansen-utvalget utnevnt av kunnskapsdepartementet i 1989. Deres mandat var å forta en vurdering av gjeldende fylkes- og kommuneinndeling. På bakgrunn denne vurderingen skulle de legge fram forslag til generelle, prinsipielle retningslinjer for framtidig kommune- og fylkesinndeling. Utvalget ble ledet av tidligere fylkesmann i Buskerud. Ragnar Christiansen.

I 1992 ble utvalgets innstilling lagt fram i NOU 1992:15 «Kommune- og fylkesinndelingen i et Noreg i forandring». Christiansen-utvalgets rapport vektla begrepet *generalistkommunen* (NOU 1992:15).

Generalistkommunen utøver og koordinerer mesteparten av det offentlige tilbud innen sitt område, den løser brede samfunnsoppgaver – noe delegert fra staten og noe etter eget initiativ. Generalistkommunen står i motsetning til et mer spesialisert tjenestetilbud. En av forutsetningene for generalistkommunen er et forholdsvis forutsigbart og likeverdig ressursgrunnlag. (ibid)

I rapporten står det blant annet at befolkningen i små kommuner (færre enn 9.000 innbyggere) har en høyere tilfredshet med tjenestetilbudet enn de større kommunene. Mens tjenestetilbudet er bredere i de største kommunene. De skriver samtidig at store kommuner har større egenfinansieringene, at det er påvist stordriftsfordeler i innen kommunal administrasjon, grunnskole, helse og teknisk sektor som små kommuner går glipp av, at kommunegrensene går igjennom tettbebygde områder og at de minste kommunene har utfordringen knyttet til å tiltrekke seg nødvendig kompetanse innenfor tjenesteytingen.

Den sistnevnte faktoren beskrives også som en utfordring innen samfunnsutviklingen.

«Etter utvalgets syn gir ikke gjeldende kommuneinndeling et tilfredsstillende grunnlag for kompetanseutbygging og geografisk samordning innenfor fysisk planlegging, næringsutvikling og miljøvern» (NOU 1992:15).

Samtidig påpeker utvalget at kommuneinndelingen knytter til seg flere fordeler. Ved at både innen lokal næringsutvikling og miljøvern kan nærhet mellom kommunale myndigheter og innbyggere skape engasjement og motivasjon og dermed øke forutsetningene for å løse oppgavene innenfor disse oppgavene.

Når det gjelder endring i kommunestruktur og dens påvirkning på lokaldemokratiet påpeker utvalget at kommunestrukturen har forskjellige innvirkninger på lokaldemokratiet.

«Små kommuner gir antakeligvis best betingelser for tradisjonelle former for deltakelse. Deltakelse gjennom aksjoner og interesseorganisasjoner fremmes best i større enheter. Større enheter synes videre å gi best forutsetninger for å utøve lokal påvirkningskraft». (NOU 1992:15).

Rapporten konkluderer med at det er et reformbehov i inndelingen av både kommuner og fylkeskommuner. I begrunnelsen står det blant annet om forutsetningene for å yte et godt tjenestetilbud at tilpasningsevnen for brukerne er størst i små kommuner, mens kostnadseffektiviteten er høyest i de større. Utviklingen i tjenestekravet og oppgavene til kommune gjør at forskjellene i forutsetningene kommunene har for å løse disse oppgavene øker.

«Mye taler etter utvalgets syn for at det allerede i dag er for store ulikheter i forutsetningene mellom kommunene» (NOU 1992:15).

Utvalget slår fast at større kommunale enheter og mer funksjonelle avgrensninger er nødvendig for å få til et samspill mellom stat og kommune i samfunnsutviklingen. Større kommuner er også nødvendig for å få til en utvikling i tjenesteyting, samfunnsutvikling og lokaldemokratiet. Det eneste kriteriet utvalget finner problematisk med hensyn til en slik strukturendring er deltakelse og lokal tilhørighet.

Utvalget utpeker på tre typer kommuner der reformbehovet er sterkest.

- Små kommuner
- Flerkommunale byområder
- Kommuner med uhensiktsmessige avgrensninger

Christiansen-utvalgets høringsuttalelser ble lagt til grunn for «Stortingsmelding nr. 32 (1994-95) «Kommune- og fylkesinndelingen». Meldingen ble behandlet av Stortinget juni 1996. Det var i forbindelse med arbeidet med denne stortingsmeldingen at Senterpartiets Morten Lund i 1995 la fram representantforslag som sa at tvang ikke skulle benyttes i utarbeidingen av framtidig kommunestruktur. Stortingsflertallets motvilje mot tvang og generelle labre interesse for kommunereform medførte at Christiansens-utvalgets innstilling ikke medførte endringer i den norske kommune- og fylkesstrukturen.

### **3.1.1.2 Første forsøk på reform**

Arbeiderpartiregjerings melding til Stortinget «Kommune- og fylkesinndelingen» drøfter behovet for endringer i kommune- og fylkesstrukturen bakgrunn av Christiansen-utvalgets vurderinger, høringer og regjeringens egne vurderinger (meld.st. 32 1994-1995)

Regjeringen konkluderer i meldingen med at det er et behov for konkrete gjennomganger av fylkes- og kommuneinndelingen i landet, og at det ikke finnes gode alternative løsninger på reformbehovet som kan erstatte endringer i inndelingen. (ibid)

«Det overordnede målet er å styrke kommunenes og fylkeskommunenes rolle som leverandører av velferdstjenester og viktige demokratiske organer for innbyggerne»  
(ibid)

Videre drøfter meldingene fordelene og ulempene ved kommunereform. Den er inne på mindre kommuners evne til å tilpasse tjenestetilbud etter behov, som Christiansen-utvalget nevner. Regjeringen konkluderer imidlertid med at det «kan oppnås gevinster for innbyggerne og for samfunnet ved å forbedre kommuneinndelingen, uten at det gis avkall på positive kvaliteter ved dagens system». Dette oppnås gjennom konsolidering og styrking av generalistkommunen, særlig i spredte strøk. (meld.st. 32 1994-1995).

I tillegg drøfter meldingen problematikken med tettbebygde strøk delt av kommunegrenser og inneklemt byer i sentrale deler av landet. Generelt er det, ifølge meldingen, behov for endringer i kommuneinndelingen i hele landet knyttet til problematikk rundt inndeling av kommuner som ikke lenger er hensiktsmessig med hensyn til dagens kommunikasjon og bosetningsmønstre. (Ibid)

Skjevheter i kommunestrukturen gjør desentralisering av oppgaver krevende slår også meldingen fast. Desentralisering krever at kommunene har kompetanse og kapasitet til å løse dem. Og daværende kommunestruktur fører til for store skjevheter i kommunenes kapasitet og evne til å tiltrekke seg tilstrekkelig kompetanse. (ibid)

«Disse svakhetene ved gjeldende kommuneinndeling skaper til sammen et behov for konkrete vurderinger av inndelingen. Regjeringen mener på denne bakgrunn at det bør organiseres en prosess med sikte på en samlet gjennomgang av kommuneinndelingen»  
(ibid)

Meldingen peker på ni mål med ny kommuneinndeling:

- Styrking av generalistkommunen
- forbedret lokaldemokrati
- tilgjengelig tjenestetilbud og administrasjon
- effektiv ressursbruk
- regional solidaritet



- frigjøring av ressurser til tjenesteyting
- mobilisering i distriktene
- sterkere miljøinnsats og mer samordnet samfunnsutbygging
- et styrket lokaldemokrati.

Meldingen slår fast at regjeringen i tråd med nærhetsprinsippet og tilliten til lokaldemokratiet ønsker å videreføre en politikk med større desentralisering av oppgaver til kommunene, og at kommuneinndelingen er avgjørende for at kommunene skal ha kapasiteten til å utføre disse oppgavene.

Meldingen foreslår en organisering av kommunereformen der stor grad av lokal involvering, for å få fram lokale synspunkter og «identifisere aktuelle reformbehov og mulige løsninger». (ibid)

Samtidig tas det til ordet for en prosess som i stor grad vil være sentralstyrt. Det foreslås et nasjonalt fylkes- og kommuneinndelingsutvalg, som skal fungere som rådgivende organ for regjeringen, å gi fylkesmennene en koordinerende rolle med ansvar for organisering og framdrift i prosessen. Det sentrale punktet i denne meldingen er at regjeringen foreslår at fylkesmennene skal sette i gang prosesser etter initiativ fra det nevnte utvalget, eller fylkesmannen selv. Samtidig som kommunene selv kan ta initiativ til både interkommunale samarbeid, eller kommunesammenslåinger.

«Kommunene kan også aktivt ta initiativ til konkrete endringer eller avvente de utredninger og forslag som kommer fra fylkesmannen eller inndelingsutvalget» (meld.st. 32 1994-1995).

Regjeringen sier videre at folkeavstemninger må skje på lokalt initiativ, og at det foreløpig er usikkert hvor bindende de bør være. Staten bør ikke presse på for folkeavstemninger i inndelingsspørsmål. (ibid).

I meldingen skriver også regjeringen at Stortinget i løpet av 1996 vil få presentert et forslag til ny kommuneinndelingslov. Denne inndelingsloven ble vedtatt av Stortinget i 2001.

Sist foreslås det at alle inndelingsendringer som skal avgjøres av Stortinget i hovedsak avgjøres av Stortinget som velges i 1997, mens inndelingsendringer som er initiert på lokalt nivå kan utredes og fremmes av inndelingsutvalget fortløpende. Det foreslås en omstillingsperiode på 1-2 år for de berørte kommuner, og at inndelingsendringer normalt sett

bør iverksettes i årsskiftet etter ordinært kommunestyrevalg, og unntaksvis etter ekstraordinære kommunestyrevalg, avholdt samtidig som Stortingsvalg.

Meldingen ble behandlet av Stortinget i juni 1996. Flertallet i kommunalkomiteen innstilte positivt på behovet for justeringer av enkelte kommunegrenser, men slo fast at initiativene til slike justeringer burde ligge hos kommunene, og ikke staten.

Etter Stortingets vedtak om at ingen kommuner skulle slås sammen dersom kommunestyret hadde sagt nei, eller befolkningen hadde uttalt seg negativt gjennom en folkeavstemning, og behandlingen av Stortingsmeldingen i 1996 stoppet forsøket i stor grad opp, og det ble aldri gjennomført noen oppfattende endring av kommunegrensene.

### **2.1.2. Kommunereform 2013-2**

#### **Ekspertutvalget med kriterier for ny kommunestruktur**

I 2014 ble ekspertutvalget, senere kjent som Vabo-utvalget, nedsatt av regjeringen Solberg. Ekspertutvalgets tidshorisont var betydelig smalere enn Christiansen-utvalget. Utvalget fikk tre måneder på seg til å levere en delrapport og åtte måneder til å levere en sluttrapport. Del- og sluttrapporten ble avlevert i mars og desember 2014. (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014)

Vabo-utvalget ble ledet av professor ved daværende Høgskolen i Oslo og Akershus, nå Oslomet – storbyuniversitetet, Signy Vabo og var ellers sammensatt av forskere, embetsverk og rådmenn. Ekspertutvalgets mandat var ikke å vurdere behovet for en kommunereform, men heller å utarbeide kriterier for en ny kommunestruktur. (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014)

De la til grunn fire hovedoppgaver for de norske kommunene:

- demokratisk arena
- myndighetsutøver
- samfunnsutvikler
- tjenesteyter

Ekspertutvalget anbefalte i sin tolv kriterier for ny kommunestruktur. Ti av disse var lagt til kommunene, mens de to siste var lagt til staten:

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:

11. Bred oppgaveportefølje
12. Statlig rammestyring

(Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014)

For å løse rollen som tjenesteyter anbefalte ekspertutvalget en minstegrense for kommunene på 15-20.000 innbyggere. Dette begrunnes med stordriftsfordeler, sparing av administrasjonskostnader og bedre forutsetninger for å bygge nødvendig kompetanse i fagmiljøene. (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014)

Ekspertutvalget argumenterte også for at en kommune ikke kan ivareta de oppgavene de er tillagt før de kommer over en kritisk grense av både brukere og fagmiljø. (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014)

Rapporten anbefaler også å at kommunestrukturen i større grad nærmer seg funksjonelle samfunnsutviklingsområder. Her sikter ekspertutvalget i hovedsak til by- og bosetningsområder der innbyggere i samme by- og bosetningskjerne forholder seg til flere forskjellige administrative enheter. Såkalte flerkommunale byområder.

Delrapportens tredje, og sist, anbefaling er at den statlige detaljstyringen bør reduseres og at «ordninger for politisk deltakelse bør videreutvikles for å sikre gode og slagkraftige demokratiske arenaer» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014)

Her peker ekspertutvalget blant annet på at det er ulike forutsetningene for lokaldemokrati i større og mindre kommuner. Nærheten mellom ordfører og beslutningstakere, samt tilliten til disse, er sterkere i de mindre kommunene. Samtidig er deltakelsen mellom valg, variasjonen av partier og lignende sterkere i de større. Videre peker ekspertutvalget på at et lavere behov for interkommunale samarbeid er en demokratisk styrke hos de større kommunene.

Rapporten peker dermed på de samme utfordringene som Christensen-utvalget påpekte. Kommunegrenser som ikke stemmer overens med samfunnsstrukturer og bosetningsmønstre i dag, samt små kommuners utfordringer med å knytte til seg nok kompetanse til å løse oppgavene de har fått tildelt. De to rapportene er i stor grad veldig sammenfallende, til tross for ulike tidsrammer og mandat.

### **Nytt forsøk på reform**

Etter valget i 2013 var det Høyres tur å forsøke seg på en kommunereform.

Kommuneproposisjonen for 2015 (Heretter kalt KP 2015) presenterte for første gang regjeringens strategi for denne reformen. Den ble i første omgang presentert som en lokalt styrt prosess, basert på frivillighet. Kommunene skulle selv vurdere sin egen robusthet, ut ifra Stortingets angitte kriterier. (Prop. 95 S (2013-2014)).

Disse prosessene var imidlertid ikke fullstendig frivillige. Der Stortinget i forbindelse med reformprosessen på 90-tallet diskuterte hvem som skulle ha initiativrett og hvor sterkt staten skulle ta styringen i en lokal sammenslåingsprosess, foreslo regjeringen i KP 2015 at kommunene skulle pålegges å gjøre utredninger for å avdekke de lokale reformbehovene. (ibid).

Samtidig åpnet regjeringen i KP 2015 for at det unntaksvis skal åpnes for tvang, eller «styrte sammenslåinger», der enkeltkommuner stilte seg i veien for «endringer som er ønsket og hensiktsmessige ut fra regionale og nasjonale hensyn». (Prop. 95 S (2013- 2014)).

«I proposisjonen vil det dermed kunne foreslås sammenslåinger av kommuner som avviker fra de lokale vedtakene» (IBID)

KP 2015 ble behandlet i Stortinget i juni 2014. stilte flertallet i kommunal og forvaltningskomiteen seg bak hovedlinjene for reformstrategien. Flertallet ble utgjort av både Arbeiderpartiet og Høyre, sammen med de øvrige borgerlige partiene. De to partiene var også

med på å utgjøre et flertall som stilte seg bak frivillighetslinjen som et fundament i prosessen. (Innst. 300 S (2013-2014)).

Frivillighetslinjen er imidlertid et prinsipp alle partier har stilt seg bak gjennom begge prosessene. Det som har vært stridstema har vært definisjonen og tolkningen av denne linjen. Da Stortinget i 1997 behandlet Stortingsmeldingen om ny kommunestruktur gikk frivillighetsdebatten rundt hvorvidt staten skulle kunne initiere til sammenslåingsprosesser, og ha det koordinerende ansvaret, eller om sammenslåinger utelukkende skulle skje på lokale initiativ. I sine programmer for 2013-2017 har både Høyre, og Arbeiderpartiet tatt til ordet for frivillighet, men begge åpner for bruk av tvang er enkeltkommuner sier nei til sammenslåinger et flertall av øvrige kommuner har sagt ja til

Som nevnt vedtok Stortinget i 1995 et representantforslag som sa at ved framtidige strukturendringer skulle ingen vedtak gjøres dersom kommunen gikk imot det gjennom kommunestyrevedtak eller folkeavstemminger.

Da Stortinget behandlet KP 2015 var flertallet enig i at Stortinget kan 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)).

Arbeiderpartiet støttet denne formuleringen som eneste ikke-borgerlige parti, sammen med Høyre, Frp, Venstre og KrF. De støttet imidlertid ikke det borgerlige flertallets definisjon av en «helt spesiell situasjon». Det borgerlige flertallet med FrP, Høyre, KrF og Venstre la ved en flertallsmerknad der de argumenterte for at situasjoner der for eksempel «tre kommuner i en region støtter en sammenslåing, mens den fjerde kommunen sier nei» så kan Stortinget vedta sammenslåing likevel. (ibid). Det er dermed Stortingets kriterier som ligger til grunn for bruk av tvang i kommunesammenslåingen.

Inntektssystemet for kommunene fordeler rammetilskudd og omfordeler skatteinntekter. Frie inntekter utgjør omtrent 73% av kommunenes inntekter. Frie inntekter er rammetilskudd og skatteinntekter som kommunene fritt disponerer til å løse sine lovpålagte oppgaver, og øvrige oppgaver de har valgt å ta på seg utover dette. Kommunenes øvrige inntekter består av øremerkede midler, brukerbetalinger og «andre inntekter». Inntektssystemet er komplisert, med det grunnleggende prinsippet som ligger bak er utjevning av såkalte «ufrivillige kostnadsforskjeller». Kostnadsforskjeller grunnet ulik geografi, alderssammensetning, og ulike levekår med mer. Rammetilskuddene følger av statsbudsjettet, mens kommuner med lav

skatteinngang får overført skatteinntekter fra kommuner med høy skatteinngang.

Rammemidlene regnes ut ifra en kostnadsnøkkel. (Regjeringen:c)

Da regjeringen la fram forslag til kommuneproposisjon 2017 innholdet det endringer i inntektssystemet for kommunene.

Regjeringen la i KP 2017 et premiss om frivillige og ufrivillige små kommuner. Dette ble basert på forholdet mellom befolkningstetthet og kommunestørrelse. Definert etter forholdet mellom befolkningstetthet og kommunestørrelse. Dette skillet foreslo regjeringen å legge til grunn for et strukturkriterium, som skulle danne grunnlaget for et gradert basistilskudd. I 2016 fikk alle kommuner et fast basistilskudd uavhengig av kommunestørrelse. Dette var på 13,2 millioner kroner. I forslaget til KP 2017 lå det er forslag om et gradert basistilskudd som kunne variere fra fullt til ½ avhengig av hvor på «stukturskalaen» en kommune befant seg.

Det ble også foreslått redusert og gradert småkommunetilskudd, småkommunetilskuddet var i 2016 fast på 5,5 millioner for kommuner under 3200 innbyggere. KS 2017 foreslår å gradere dette mellom ½ til fullt småkommunetilskudd basert på kommunens distriktsutfordringer, målt på distriktsindeksen. Regjeringen foreslo også en endring i kostnadsnøkkelen. (KS 2016a).

Dette ble av reformens motstandere, og også Arbeiderpartiet, oppfattet som et pressmiddel mot små kommuner, som ville miste betydelige inntekter dersom basistilskuddet og småkommunetilskuddet ble redusert eller fjernet som følge av at de valgte å være «frivillig små».

Regjeringen foreslo også en endring i kostnadsnøkkelen. (KS 2016:a).

Ifølge Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS) vil 4 av 5 kommuner mellom 3000 og 10 000 innbyggere tape på de foreslåtte endringene. Blant kommunene med under 3000 innbyggere vil imidlertid 95 kommuner tjene på endringene, og 64 tape. Blant de minste kommunene vil altså et flertall tjene på endringene. Også blant de største kommunene vil endringene medføre økte inntekter for flertallet. (KS 2016:b)

Kommunene fikk frist til juni 2016 med å gjøre egne vedtak. På bakgrunn av disse vedtakene skulle fylkesmennene, som var gitt koordinerings- og utredningsansvar for reformen, komme med sine innstillinger i løpet av oktober 2016. Kunnskaps- og miljødepartementet anbefalte en innbyggerhøring.

Spesielt anbefalte de en innbyggerundersøkelsen i form av en meningsmåling. De mente at dette ville gi et mer representativt bilde av innbyggernes meninger enn en folkeavstemning (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2015).

217 kommuner valgte på tross av dette å avholde rådgivende folkeavstemning. 153 kommuner gjorde positivt vedtak om sammenslåing, hvorav 94 kommuner gjorde gjensidig positive vedtak om å sammen danne 39 nye kommuner (Meld. St. 18 (2016-2017))

Fylkesmennes innstilling kom i oktober 2016. Sammen med kommunenes vedtak utgjorde det grunnlaget for kommuneproposisjonen Prop. 96 S (2016–2017). KrF, Venstre, Frp og Høyre til ble i februar 2017 enige om kommune- og regionstrukturen. Det var full enighet om å støtte alle frivillige sammenslåingsvedtak. KrF gikk imidlertid ikke med på å tvinge 13 kommuner til å gå sammen med 15 andre og forme 8 nye kommuner (NTB 2017).

Kommuneproposisjonen ble behandlet av Stortinget i juni 2017. Regjeringen foreslo at en sammenslåing av 108 kommuner til 42 nye kommuner. Av disse var ni av sammenslåingene ved bruk av tvang. Den nye inndelingen ble vedtatt 8. juni 2017, etter en svært jevn votering.

I desember 2017 ble vedtaket om å slå sammen Vikna, Nærøy, Leka, Bindal, som var blant vedtakene der tvang ble benyttet, opphevet. Samtidig gikk Arbeiderpartiet og Senterpartiet til valg på å oppheve alle tvangsvedtak.

### **3. Teori**

Som nevnt er min problemstilling «På hvilken måte har Arbeiderpartiet og Høyre endret standpunkt til kommunesammenslåing og hva kan forklare disse endringene?»

I oppgaven ser jeg på utviklingen av de to store partienes politikk vedrørende kommunestruktur fra 1990 fram til slutten av forrige stortingsperiode.

Rollene er byttet om, og min oppgave tar sikte på å forklare både hvordan denne endringen har skjedd og hva bakgrunnen kan være. I tillegg har inntektssystemet vært et ekstra element gjennom denne prosessen, der kritikken fra opposisjonen har vært at endringene der har blitt brukt som pressmiddel mot de mindre kommunene.

Metodisk ser jeg på debattene som har vært på Stortinget, inkludert aktuelle komiteer gjennom en kvalitativ tekstanalyse, samt partiprogrammer for denne tidsperioden. Disse analysene vil bidra til å beskrive, og tidfeste, de endringene partiene har vært i gjennom. De

danner derimot ikke et sterkt nok grunnlag for å kunne forklare dem. I teorikapittelet vil jeg derfor ta for meg noen teorier og forventninger som tar sikte på å forklare politisk endring, og politiske valg. Samtidig som jeg vil legge et teoretisk grunnlag for beskrivelsen av partienes politikk.

Det blir samtidig relevant å se på endringene i sammenheng med kontekstuelle faktorer, som samarbeid med andre parti, opposisjon/posisjon, samfunnsendringer og eventuelle endringer i partienes oppslutning. I den beskrivende delen tar jeg utgangspunkt i undersøkelser som allerede er gjort på politikere og partienes holdninger til kommunene og deres kommuneideologi.

### **3.1. Teoretisk rammeverk**

Mitt teoretiske rammeverk består av to organisasjonsteoretiske perspektiver som har som formål å forklare endring i organisasjoner og deres adferd. Disse perspektivene er det instrumentelle perspektivet, og det intensjonelle kulturperspektivet. Disse to perspektivene gir en grunnleggende forklaringsstyrke på partienes endringer. Å benytte et perspektiv vil gi en for smal forklaringsramme, men kulturperspektivet og det instrumentelle perspektivet gir sammen med bred forklaringsramme for det denne oppgaven undersøker. Videre vil jeg presentere tre ulike teorier som tar sikte på å forklare politisk adferd. Dette er teoriene om ideologi som en salgsvare for å oppnå politisk makt, politikere som hestehandlere eller korsfarere, og Habermas' teori om etisk-moralske vs. pragmatiske politiske prosesser

Sist vil jeg redegjøre for de avgrensinger og kategoriseringer som ligger til grunn for datainnsamlingen. Her er det partienes kommuneideologi som ligger til grunn. I tillegg vil deres rent deskriptive forståelse av kommune-Norges tilstand være med på å utgjøre grunnlaget for analysen.

#### **Det instrumentelle perspektivet**

Det instrumentelle perspektivet ser i organisasjonsteorien på organisasjoner som redskaper eller instrumenter rettet mot å oppnå visse mål som blir oppfattet som viktige i samfunnet. En sier at aktørene opptrer formålsrasjonelt og ved utføringen av oppgavene og at resultatet av organisasjonens handlinger gir ønsket effekt. Instrumentalismen kan også komme til uttrykk gjennom en mål-middelorganisering, som i neste omgang virker bestemmende for medlemmenes handlemåte. (Christensen et. al. 2015, s. 35-41)



Studerer man organisasjoner, eller i dette tilfellet partiers, atferdsendring gjennom et instrumentelt perspektiv er det dermed måloppnåelse eller målet i seg selv som havner i fokus. Hva er det partiet ønsker å oppnå og hvordan kan det forklare deres endrede politikk? Det som blir viktig i en studie av politisk adferd gjennom dette perspektivet blir å klare å skille mellom mål og middel. Er kommunereform et mål? Eller er det et middel for å nå et høyere mål? Er tvang et mål? Er frivillighet et mål? Her kan man skille mellom en *normativ* og en *deskriptiv* politikk. Den deskriptive er beskrivelsen av hvordan kommunestrukturen fungerer i dag. Den normative beskriver hvordan kommunene bør fungere. Hvilke verdier, mål og idealer som bør ligge til grunn for strukturen. Dermed har man flere dimensjoner å undersøke. Endringen i politikken kan skyldes et endret mål, eller at man har endret midlene. De kan også være normative, altså en endring i idealer, mål og verdier, eller deskriptive – endring i virkelighetsoppfatningen. (Christensen et. al. 2015, s. 35-41)

Det instrumentelle perspektivet kan gi flere funn. Et potensielt funn er at partiene rett og slett har innsett at man ikke når sitt mål gjennom sin nåværende politikk, og at endringer må gjøres. Et annet er at selve målet er endret. Som oppgaven vil komme tilbake til senere i kapittelet har tidligere studier plassert Arbeiderpartiet som et «sentralist storskalaparti». Dette innebærer at partiet ønsker at kommuner først og fremst skal være så like som mulig i sine tjenester, og at de skal styres av nasjonale føringer og politiske målsetninger. Samtidig viste denne undersøkelsen fra 2006 at Arbeiderpartiet er et storskalaparti. Altså at de ønsker større kommunale enheter. Tvang et sentralt spørsmål i denne og forrige prosess og spørsmålet gjennom det instrumentelle perspektivet blir da om partiene har endret syn på nødvendigheten av tvang for å oppnå sine respektive mål om sammenslåing.

Høyre er også et storskalaparti i denne undersøkelsen, men kategoriseres som lokalister. Det innebærer en større vektlegging av lokal autonomi og bevisste variasjoner i det lokale tjenestetilbudet.

Det blir altså en tredelt modell der partienes adferd styres av deres mål om likhet (Arbeiderpartiet) og variasjon (Høyre) i tjenestetilbudet. Deres syn på kommunestruktur påvirkes av hvordan de opplever dette som nødvendig eller effektivt for å nå disse målene, og deres syn på tvang påvirkes av dette igjen. Det er ikke en unaturlig slutning å trekke at dersom partiene ikke ser på endring i kommunestrukturen som effektivt for å nå sine mål, så vil det være enklere å si nei til tvang. Dersom en kommunereform med redusering av antall kommuner derimot er avgjørende for å få gjennomført de overhengende målene, vil man måtte vurdere hvorvidt tvang er nødvendig for å få gjennomført denne reformen eller ikke.

Midlene henger altså sammen med målene. For å nå sine kommuneideologiske mål blir reform et middel, samtidig kan det sees på som et mål der tvang, frivillighet, lokale initiativer, insentiver eller økonomisk press er blant midlene.

Det er også mulig å legge til et ekstra overordnet punkt, velgermaksimering. At partienes kommuneideologi formes for å tiltrekke seg velgere. En endring i kommuneideologien vil da naturlig nok ha en sammenheng med en opplevd velgersvikt. Her blir kommuneideologien i seg selv et middel, ikke et mål. I samsvar med Anthony Downs teori. (Kilde)

### **Det institusjonelle kulturperspektivet**

Kulturperspektivet beskriver endringer i organisasjoner gjennom endringer i kultur og verdier som skjer stabilt, sakte og over en lengre tidsperiode. Personer i organisasjoner handler ut ifra *historiske normer*. Det vil si at man handler ut ifra en handlingslogikk som March og Olsen kaller «passende adferd» Handlinger bestemmes ifølge denne handlingslogikk ikke ut ifra egeninteresser, hva som er rasjonelt gunstig for organisasjonen og så videre, men ut ifra en forståelse av hva som er rimelig, akseptabelt eller hva som forventes. (Christensen et. al. 2015, s. 35-41)

Avgjørelser treffes ut ifra det som kalles *matching*. Matching beskriver prosesser der man handler i samsvar med det som anes som «passende adferd».

Tre spørsmål er sentrale i denne matchingen:

1. Hvilken situasjon står vi ovenfor? Er den enkel å løse? – Gjenkjennelse
2. Hvilken identitet er viktigst for min institusjon? – Identitet
3. Hva er det jeg og min institusjon forventes å gjøre i denne situasjonen? –  
Handlingsregler

Hvilke handlinger som er passende varierer ut ifra et *kulturelt og normativt grunnlag*. I noen organisasjoner kan det være kulturelt passende å handle ut ifra likhet og brede nyttebetraktninger, mens det i andre kan være mer mål-middel og rasjonelt orientert. Det som er vesentlig i kulturperspektivet er at det er organisasjonskulturen, og ikke de enkelte aktørers rasjonalitet som styrer handlingene. (Christensen et. al. 2015, s. 35-41)

Det som er vesentlig i dette perspektivet er særlig «Handlingsreglene» og «identitet». Da spesielt knyttet til partienes rolle. Hvis Arbeiderpartiet som regjeringsparti ønsker å gjennomføre en reform kan man si at Høyre står i en slags «identitetskonflikt».

På den ene siden er de et parti med et program som er styrende for deres adferd. Skal de handle ut ifra disse vil det gi et utsalg. På den andre siden er de også et opposisjonsparti. Matcher man seg til den identiteten kan det gi et annet sett med handlingsregler. Dette gjelder også motsatt vei, og det gjelder spesielt i situasjoner knyttet til verdispørsmål som ikke er sterkt forankret i partiene. Det som kan ledes ut ifra dette er en hypotese om at partienes handlingsregler varierer ut ifra deres roller som enten regjeringsparti eller opposisjonsparti.

Et forventet funn blir da at Høyre eller Arbeiderpartiet som største opposisjonsparti forventes å yte motstand mot en regjering som forsøker å gjennomføre en kontroversiell reform, særlig mot de mest kontroversielle verktøyene, selv om man ikke står langt fra regjeringen politisk. På motsatt side vil man som regjeringsparti kunne forventes å få gjennomført den politikken man har gått til valg på. Er man sterkt identifisert som «regjeringsparti» kan dette innebære bruk av verktøy som man tidligere, og kanskje i partiprogrammer, har tatt avstand fra. Særlig hvis dette ikke er sterkt forankret i partiets grunnverdi og politikk. Det er dermed vesentlig å se om partiene har endret sin politikk sammenfallende med endrede roller.

Konkretisert blir da det forventede funnet at partienes endringer samsvarer med endring i Stortingsflertall og regjering. At deres motstand mot kommunereformen og kontroversielle virkemidler der er sterkest når de er i opposisjon og at deres støtte til reform og de samme virkemidlene er sterkere når de er i regjering.

En konkret hypotese er at partiene utenfor reformprosessen er har et sammenfallende syn på kommunereformen, og at deres motstand mot den er lik når rollene er like, og støtte likeså. Med andre ord at Høyres syn på reform på 90-tallet sammenfaller med Arbeiderpartiets syn på reform i perioden 2014-2017, og vica verca.

### 3.1.1. Forklarende rammeverk

#### Moral, etikk eller pragmatikk i den politiske prosessen

Habermas mente at den politiske diskursen er styrt av enten pragmatikk, etikk eller moral.

Der det står om mer trivielle verdivalg der bare empiriske saksforhold kommer i betraktning kan en anse den politiske viljedannelsen som en prosess som begynner med *pragmatiske diskurser*. Det eneste som er nødvendig for å treffe avgjørelser blir da erfaringsbasert kunnskap, aktørrelative begrunnelser og vitenskapelig ekspertise. Konflikter avgjøres da gjennom kalkulering av nytteverdien til de forskjellige valgene. (Eriksen og Weigård, 1999. s. 219-223)

Blir man imidlertid uenig om mål, verdier og interesser må legge etiske diskurser til grunn for avgjørelser. Det avgjørende i de etiske diskursene er hvilke verdier og interesser som er viktig for samfunnet å ivareta. Disse kan ikke avgjøres gjennom forskning og erfaringer.(ibid)

Et verdimesig spørsmål knyttet til kommunestrukturen er hvor avgjørelsene om grensene skal fattes, og hvorvidt lokaldemokratiet skal vike for nasjonale hensyn. Dette er en etisk diskurs som danner grunnlaget for uenigheten knyttet til tvang, som har vært grunnleggende for debatten om kommunestruktur.

Et annet verdimesig spørsmål er hvem kommunepolitikken skal tjene. Kommunestrukturen har blitt kritisert for å være sentraliserende, og mindre kommuner er skeptiske til sammenslåing med større kommuner i frykt for å bli salderingsposter. Om tjenesteytingen totalt sett blir bedre og mer effektiv gjennom en sammenslåing, men rammer de som bor i de minste kommunene og lengst unna de nye kommunesentrene, hvilke valg gjør man da?

Det vil si at den politiske endringen kan være et verdimesig spørsmål. Der partiene har endret synet på hvilke interesser som bør veie tyngst. Er de minste kommunenes mulighet til å si nei, og motsette seg endringer i egne kommunegrenser, viktigere enn storsamfunnets behov for mer robuste og effektive kommuner? Er det riktig at et mindretall kan si nei, når flertallet har sagt ja?

Oppgaven vil undersøke hvorvidt argumentasjonen rundt kommunereform forholder seg på et pragmatisk, etisk eller moralsk nivå. Det er vesentlig om uenighetene dreier seg om deskriptive eller normative uenigheter. Er det forskjeller i verdigrunnlaget som danner grunnlaget for uenighetene, og har partienes politiske endringer kommet som følge av pragmatiske, moralske eller etiske endringer?

Et annet spørsmål er naturligvis om partiene skifter mellom å forholde seg pragmatisk, og å forholde seg moralsk. Er det pragmatiske argumenter som ligger bak motstanden mot reformer der noen overkjøres, eller handler dette utelukkende om moral og verdier? Har ekspertisen endret standpunkt, eller har de stått støtt?

Et forventet funn her er at det etiske tillegges større vekt hos opposisjonen. Opposisjonen oppgave er å kritisere og utfordre de styrende, i større grad enn å gjennomføre politikk. For regjeringspartier forventes det å finne at man er mer opptatt av gjennomføring og dermed har et mer pragmatisk syn. Dette forventede funnet henger sammen med det institusjonelle kulturperspektivet der rollen som opposisjonsparti gjør det mer «passende» å ta et moralsk standpunkt, enn rollen som posisjon er gjennomføringsevne tillegges større vekt.

### **Ideologi som en salgsvare**

Den amerikanske økonomen Anthony Downs (1957) beskriver i *An Economic Theory of Democracy* politikere som «seekers of office» istedenfor «seekers of policy». Poenget til Downs er at politikere og politiske partier ikke søker posisjon for å få gjennomført sin politikk, men at de former sin politikk, eller ideologi, for å oppnå posisjoner. Politikk blir dermed en salgsvare, som politikerne prøver å selge til velgerne mot deres stemmer.

«Our basic hypothesis is that political parties are interested in gaining office per se, not in promoting a better or an ideal society» skriver han. (Downs, 1957, s. 96)

Downs mener at velgerne ikke har kapasitet til å sette seg inn i hvert enkelt politisk tema og spørsmål. Dette gir partiene mulighet til å formen ideologier, som forenkler politiske spørsmål ned til grunnleggende verdispørsmål. (Downs, 1957, ss. 96-114)

Grunnleggende i denne ideologiske utviklingen er det å selge seg selv inn som bedre, og mer vesentlig, enn konkurrenten. Et parti som forsøker å selge inn samme politikk som et allerede etablert parti vil ikke få gjennomslag. Det er forskjellene som må selges inn. (ibid)

I sammenheng med kommunereformen kan dette være med på å forklare hvordan to partier som tilsynelatende har ganske sammenfallende syn på kommunestruktur i de to siste reformprosessene har stått imot hverandre, og i tillegg byttet standpunkt i det to prosessene. Motstand selger, likhet gjør det ikke.

Grunnlaget for denne teorien er en ren økonomisk mål-middel-tankegang. Partiene vil ha makt, og selger den politikken de ser kan gi dem mest makt. Ser man at et parti har kapret «ja»-folket i en reform, så vil man forsøke å kapre velgere på nei-siden. Partiene søker seg til

forskjellige grupperinger i samfunnet, i håp om å gjøre dem til sine velgere. Og hvilke grupper de retter seg etter påvirker hvordan ideologien deres utvikler seg. (ibid)

Farrell og Webb (2000) skriver at partiene har blitt mer profesjonalisert. Som en konsekvens av dette har den stabile ideologien blitt byttet ut med «supply and demand». Partiene baserer sine standpunkter på analyser av velgeratferden der de kommer frem til hva det er som vil selge best. Dette bygger til en viss grad oppunder Downs-teori.

### **Politiske hestehandlere og korsfarere**

Politikere kan sees på som hestehandlere eller korsfarere. Den politiske hestehandleren er villig til å gi avkall på deler av sin politikk mot gjennomslag på andre områder. Han ser på politikk som en handelsvare mellom politiske aktører der det er sluttsummen som teller. Målet er å få gjennomslag for mest mulig av egen politikk. Korsfareren på den andre siden er kompromissløs. Korsfareren vil ikke gi avkall på sin politikk uavhengig av hvor mye han tilbys. For partier som har sterkt eierskap til enkelte politikkområder er det mer naturlig å ta på seg rollen som korsfarer. (Offerdal og Larsen, 1995. S 92-93)

Miljøpartiet de Grønne kan kanskje være villig til å gi litt etter i skattepolitiske spørsmål mot gjennomslag i miljøpolitiske spørsmål, men aldri motsatt. Senterpartiet har i kommunedebatten vært den sterke motstanderen mot sammenslåinger generelt og tvang spesielt. De er en korsfarer. Så ser man at både Arbeiderpartiet og Høyre har byttet standpunkt. Er de da en hestehandler?

Teorien henger sammen med teorien om det bundne mandat. Er bundet til de sakene han har gått til valg på. Hans mandat er direkte og uløselig bundet til sine politiske saker. Et brudd her vil være et tillitsbrudd mellom den folkevalgte og de som har valgt ham. Han kan kobles opp mot korsfareren. Det åpne mandat har i større grad rollen som en tillitsvalgt. Han er valgt på bakgrunn av sitt politiske program, men står fritt til å forhandle om sakene med det formål å få mest mulig gjennomslag. Altså en hestehandler. (ibid)

Teorien om korsfareren og hestehandleren kan knyttes til det instrumentelle perspektivet. Det handler om kost-nytte og måloppnåelse. Er man villig til å ofre en politisk sak for å få gjennomslag for en viktigere? Målet er gjennomslag for en størst mulig andel av sitt program og sin politikk. Hestehandel blir da middelet.

Teorien kan også knyttes opp til kulturperspektivet. Her handler det om en forhandling mellom det politiske partiet og «opposisjons»- eller «posisjonspartiet». Er man villig til å ofre motstanden mot tvang for å få gjennomført en ønsket reform? Er man villig til å gå imot sin

uttalte politikk om behov for kommunereform dersom dette kan skaffe partiet en posisjon som gir dem anledning til å få gjennomført all politikken sin? Dette vil også avhenge av hvorvidt man identifiserer seg med det bundne eller ubudne mandat.

Et forventet funn er ganske direkte at Arbeiderpartiet har tilpasset sin retorikk til Senterpartiet inn mot kommunevalget 2017. Det vi vil finne blir da at Arbeiderpartiets holdning og retorikk nærmer seg Senterpartiet mot slutten av forrige Stortingsperiode.

### **3.1.2. Beskrivende rammeverk**

Oppgavens beskrivende teori danner rammeverket for analysen av partienes kommuneideologi, som en normativ kategori og deres syn på dagens, og datidens, kommuner som en deskriptiv kategori. Kapitlet tar utgangspunkt i tidligere forskning gjort på politikeres kommuneideologi og holdninger til kommunene, samt redegjør for grunnleggende meningsmotsetninger i kommunedebatten.

#### **Argumenter i debatten om kommuneinndeling**

Sørensen og Hagen (2006) oppsummerer det de anser som de mest sentrale argumentene i debatten om kommuneinndeling: innbyggernes politiske deltakelse, allokeringseffekter, stordriftsfordeler og omfanget av eksterne virkninger. (Sørensen og Hagen, 2006. s. 98-109)

De minste kommunene har historisk sett flest innbyggere bak hver representant. Mindre kommuner gir dermed økt **styringsrepresentativitet**.

Når antallet innbyggere øker minsker hver enkelt innbyggers mulighet til å påvirke prioriteringene i velferden. På den andre siden vil det kunne være flere som deler kostnadene for utføringen av tjenestene. Jo flere som finansierer tjenesten, jo mer midler kan en ha til overs til andre formål. Muligheten til å allokere midler gir større grunnlag for prioriteringer hos de folkevalgte. Altså økt **styringskapasitet**.

Samtidig som små kommuner gir gode muligheter for politisk deltakelse og høyere styringsrepresentativitet, vil de også ha høyere risiko knyttet til etterspørselvariasjon. Disse variasjonene er svært økonomisk krevende, og et av temaene i kommunestrukturdebatten er om de minste kommunene har økonomisk ryggrad til å tåle dem. Er de robuste nok?

Det er også flere stordriftsfordeler å hente i kommunale tjenester. Større enheter gir et mer kostnadseffektivt tjenestetilbud, og mulighet til å bygge sterkere fagmiljøer, og tiltrekke seg kompetanse i større grad.

## **Statlig styring vs. lokaldemokratiets autonomi**

Formelt sett er kommuner organer som staten har opprettet fordi den har funnet det hensiktsmessig. Kommunene er dermed statens eiendom og verktøy for gjennomføring av sin politikk. (Christensen, et.al. 2010.)

Juridisk sett er det dermed statens om avgjør kommunestrukturen. Staten kan opprette og legge ned kommuner som den vil, uten at lokaldemokratiet reelt sett kan stanse det. Denne muligheten har imidlertid ikke staten benyttet seg av. Istedenfor har man forsøkt å stimulere til frivillige sammenslåinger. . (Christensen, et.al. 2010.)

Samtidig er kommunene ikke egne rettssubjekt. Kommunalt ansatte og folkevalgte er ikke underlagt departementer i noen kommandolinje. Statens styringsrett ovenfor kommunene kommer gjennom lover og pålegg, som kommunene må følge. (Christensen, et.al. 2010.)

Det kommunale selvstyret og autonomi er dermed ikke verken absolutt eller bokstavelig. Når man snakker om denne er det snakk om grader av autonomi, ikke enten eller. Og dette er et tilbakevendende tema i kommunaldebatten. Den kommunale autonomien beskrives som «negativt avgrenset». Hvilket vil si at kommunene er pålagt å gjennomføre de oppgaver staten har gitt dem, men at de utover det kan påta seg de oppgaver de selv ønsker. Såfremt disse oppgavene ikke er tillagt andre funksjoner ved lov. . (Christensen, et.al. 2010.)

Denne friheten er imidlertid begrenset. Først og fremst økonomisk. Mange kommuner opplever at de knapt har økonomi til å gjennomføre sine lovpålagte oppgaver og dermed ikke har noen frihet til å gjøre mer enn det som kreves av dem ved lov.

Staten kan sies å ha tre styringsformer ovenfor kommunene

1. Lover, regler og pålegg
2. Finansiell styring
3. Kontroller, veiledning og forsøk

Disse kan også beskrives som pisk og gulrot. Lover, regler og pålegg er pisk. Da har ikke kommunene noe valg. I andre tilfeller kan staten forsøke å få kommunene til å gjennomføre bestemte politiske målsetninger gjennom økonomiske insentiver.

Til tross for at kommunene formelt sett, og til en viss grad praktisk sett, er underlagt statlig styring, blir de av de fleste oppfattet som et selvstyreorgan. Kommunale styringsorganer



velges av kommunes innbyggere, og skal være uttrykk for den lokale folkeviljen. Dette gjør at det oppstår spenninger mellom nasjonalt og lokalt nivå. Skal de lokale folkevalgte organene kunne uttrykke folkeviljen trenger nødvendigvis rammene til å gjøre lokale prioriteringer. Dette er ikke nødvendigvis i henhold til nasjonale politikeres mål, som ønsker at kommunene skal gjennomføre nasjonale politiske målsetninger. Forholdet mellom kommunene som uttrykk for den lokale folkeviljen, og kommunene som statens forlengede arm beskrives som «kommunenes Janusansikt» og utgjør et vesentlig grunnlag i den kommunale strukturdebatten.

### **Kommuneideologi**

I 2006 gjennomførte Aars (et.al) en surveyundersøkelse der de undersøkte Stortingspolitikeres holdninger til norske kommuner og kommunestruktur. Her benyttet de seg av en klassifikasjon av kommunenes kommuneideologi bestående av to dimensjoner.

#### **Småskalatilhengerne vs. storskalatilhengerne og lokalister vs. sentralister.**

*Lokalistene* har høy grad av aksept for lokale forskjeller, mens *sentralistene* har en lav aksept. Med andre ord er lokalistene tilhengere av at lokale forhold og prioriteringer skal avgjøre de lokale tjenestetilbudene, mens sentralistene er tilhengere av at dette i større grad skal styres av nasjonale målsetninger. *Storskala vs. småskalatilehengere* forteller hvilken kommunestruktur partiene ser for seg. Småskalatilhengerne er tilhengere av små kommunale enheter, mens storskalatilhengerne er tilhengere av større kommuner.

Aars(et.al, 2006) har i sin undersøkelse plassert både Arbeiderpartiet og Høyre innenfor storskala-dimensjonen, mens de er splittet på lokalist vs. sentralist-dimensjonen der Arbeiderpartiet plasseres som sentralist, og Høyre lokalist.

Funnene til Aars et.al, (2006) dermed at begge partier er tilhengere av større kommuner, men at Høyre ønsker variasjon innenfor disse kommunene og Arbeiderpartiet ønsker likhet. Undersøkelsen er gjort på tidspunktet mellom reformprosessene på 90-tallet og 2010-tallet, og det er derfor interessant å se om noen av partiene har beveget seg langs disse dimensjonene og om det dermed er grunnlag for å si at endringer i kommuneideologien er vesentlig.

I klassifiseringen av disse dimensjonene har Aars (mfl. 2006) benyttet seg av seks indikatorer. Seks påstander der partiene har blitt bedt om å vurdere viktigheten av dette. Disse seks var:

- At kommunene gjennomfører nasjonalt vedtatte målsetninger
- At kommunene har frihet til å utforme et lokalt tilpasset tjenestetilbud

- At tjenestetilbudet blir så likt som mulig kommunene i mellom
- At innbyggerne har mulighet til å påvirke den politikken som blir ført i kommunene
- At kommunene fungerer som demokrati for fremtidige nasjonale politikere
- At kommunene kan prøve ut nye løsninger på oppgaver det offentlige håndterer/bør håndtere

Denne oppgaven vil også benytte seg av de to overnevnte kategoriene. Storskala vs. småskala naturligvis ligge i grunn da det er tema for hele oppgaven. Men sammen med «lokalist vs. sentralist» har jeg valgt å utvikle en ny dimensjon: «Styringskapasitet vs. styringsrepresentantivet». Denne dimensjonen omhandler kommunens folkevalgte organs handlekraft og deres nærhet til velgerne. Altså om de to partiene vektlegger at hver innbygger skal ha stor påvirkningskraft inn mot de folkevalgte, eller om det folkevalgte nivået skal ha så stor gjennomføringskraft som mulig i forhold til vedtak.

Det jeg ser etter blir da:

- Sentralist vs. lokalist:
  - Vektlegger partiene likhet eller variasjon i de lokale tjenestetilbudene (autonomi, statlig styring, finansiering/øremerking)
- Småskala vs. storskala
  - Ønsker partiet større eller mindre kommuner?
- Styringskapasitet vs. styringsrepresentantivet
  - Prioriterer partiet nærhet til velgere eller politisk handlekraft? (Velgernærhet, effektivitet, fagmiljøer, kompetanse, hva legger partiet i begrepet «lokaldemokrati»?)

## **Tillit til kommunenivået**

Undersøkelsen viste også et knapt flertall for at kommunene jevnt over er for små til å løse sine oppgaver på en tilfredsstillende måte. Her var de spurte veldig splittet, nærmest på midten. Samtidig mente et flertall at en sammenslåing av kommuner ikke ville svekke lokaldemokratiet (Aars et.al. 2006: s 237)

Aars, Fimreite og Flo (2004) fant at, mens forskningen viser at statens tillit til kommunene er svekket, så er oppfatningen blant politikere og embetsverk at tilliten fortsatt er høy. Denne artikkelen ble publisert åtte år etter Arbeiderpartiets reformforsøk, og ni år før Høyre kom i regjeringen og startet arbeidet med den nåværende reformprosessen. Funnet var altså at mens forskningen mener at tilliten hadde gått ned på dette tidspunktet var politikerne av den fortsatt var høy.

## **3.2. Hypoteser**

Mens den deskriptive delen av denne oppgaven tar sikte på å beskrive partienes politiske endringer gjennom deres kommuneideologi og tillit til kommunene tar den forklarende delen sikte på å forklare endringene. Dette gjøres gjennom de teorier og perspektiver som har blitt presentert gjennom kapittelet. For å styre analysens forklarende del har jeg utviklet noen hypoteser. Disse hypotesene lar seg ikke hypotesetestet statistikk og metoden jeg benytter gir ikke grunnlag for noe klart svar på den forklarende delen, men de er utledet av forventede funn med bakgrunn i det teoretiske rammeverket, og vil dermed kunne støtte oppunder eller svekke det teoretiske grunnlaget.

### **H1: Partiene har endret sitt standpunkt for å bevisst trekke flere velgere.**

Denne hypotesene er utledet i Anthony Downs' (1957) teori om politikere som «seekers of office» og ikke «seekers of Policy», og det instrumentelle perspektivet. Premisset for denne hypotesen er at partienes overordnede mål er å vinne velgere, og at dere kommunepolitiske- og ideologiske standpunkt er et middel for å nå dette målet. Når da deres politikk gjør at velgerne går til andre partier, tilpasser de seg dette ved å endre på politikken sin.

For de politiske partiene holder det ikke bare å ha en så god politisk plattform som mulig. De er avhengige av motsetninger og motstridende interesser for å være relevante. Dette kan være med på å forklare hvordan Norges to største partier har byttet standpunkt seg imellom. Uten motsetninger så mister de sin betydning. Det er vanskelig for velgere å se noen grunn til å

stemme når de to dominerende partiene uansett er uenige. Hvis ett parti endrer sitt syn, så må det andre også endre sitt for å markere motstand. Forutsetningen her er naturligvis at standpunktene tas for å oppnå maksimal velgergevinst.

Her vil jeg legge til at partienes posisjon på det politiske kartet kan spille en rolle. Hvis vi ser for oss at begge partier mener at en reform er nødvendig. Hvilke av partiene vil ha mest å tjene på at reformen gjennomføres? Partiet i posisjon, eller partiet i opposisjon. Disse vil dessuten krige om de samme velgerne. De som er for reformen. Mens ingen av dem appellerer til motstanderne av reformen. Følger man Downs' teori vil da det partiet som har minst å tjene på å støtte reformen heller sikte seg inn på den delen av velgermassen som er imot reformen.

Dette forutsetter at denne velgergruppen er stor nok, og at det er snakk om en sak som faktisk har potensialet til å flytte på velgermassen.

Dersom denne hypotesen vil også endringen komme som følge av tap i oppslutning. Dette vil nødvendigvis skje underveis i en periode. Da vil endringen skje i debattene før det skjer endringer i partiprogrammet. Endringen i partiprogrammet vil dermed følge etter.

#### *Funn som vil støtte H1*

- Kjappe endringer som sammenfaller med fall i oppslutning
- At partiene beveger seg vekk fra hverandre når temaet er aktivt.
- At debatt og gjennomført politikk styrer endringer i partiprogrammet. Ikke motsatt.

## **H2: Partiene har endret sitt standpunkt bevisst for å nærme seg potensielle politiske samarbeidspartnere**

Også denne hypotesen ligger til grunn at partiene former sin politikk for å oppnå makt. I det instrumentelle perspektivet blir dermed politisk makt målet, og politikken middelet. I motsetning til H1 er politikken derimot et middel for å skaffe allierte, ikke for å flytte velgermassen. Målet med politikken er ikke å få flere velgere, men å gjøre seg aktuelle som samarbeidspartnere til andre partier. Offerdal og Larsen skriver om politikere som hestehandlere og korsfarere. I en undersøkelse undersøkte de hvorvidt lokalpolitikere var villige til å inngå kompromiss i konfliktfylte saker. 75% svarte ja. (Offerdal og Larsen 1995).

Ideen om politikere som hestehandlere eller korsfarere baserer seg på teorien om det bundne mandat (Offerdal og Larsen 1994). Det bundne mandat er bundet til å følge sine velgeres ønske i enhver sak. Han blir en politisk korsfarer, som ikke er villig til å inngå kompromiss eller vike fra de standpunktene velgerne har. Det ubundne mandat tar rollen som tillitsvalgt for sine velgere. Hennes oppgave er å jobbe for å oppnå mest mulig gevinst for de som har stemt henne frem. Dette kan blant annet innebære å bytte vekk en sak, mot gjennomslag i en annen.

Med dette grunnlaget er hypotesen at et parti kan gå bort fra sitt opprinnelige standpunkt i forbindelse med kommunereform for å nærme seg potensielle samarbeidspartnere. Selv om de velgerne partiet representerer kan tenkes å være for reform, og selv om partiet selv i utgangspunktet er positiv til både reform og virkemidler som innebærer press eller tvang, så vil partiet motsette seg dette for i håp om å få noe tilbake.

Dette forutsetter at gevinsten ved å «groom» sin potensielle partner overgår kostnaden ved å gå vekk i fra egen politikk og «velgernes vilje». Da blir det vesentlig hvor sentral del av partiets identitet og verdigrunnlag sakene står.

Her er det ikke snakk om utfall av konkrete forhandlinger der man har «ofret» enkelte saker, for å få gjennomslag på andre. Det er snakk om hvorvidt partier har tilpasset sin politikk for å gjøre det potensielt samarbeid mer sannsynlig.

#### *Funn som støtter H2*

- At partiene beveger seg i retning av potensielle samarbeidspartnere som er sterk engasjert i saken
- At de potensielle samarbeidspartene har styrket sin posisjon gjennom økt oppslutning.
- At partiet går mot sin egen vedtatte politikk

### **H3: Partiene tilpasser seg sine roller som regjerings- eller opposisjonsparti**

Denne hypotesen kan kobles til de fleste av teoriene, men denne oppgaven kobler den i hovedsak til det institusjonelle kulturperspektivet. Og sekundært til teorien om politikere som hestehandlere eller korsfarere. Her er premisset at partiene tilpasser sin politikk ut ifra sine roller som opposisjon- eller regjeringsparti. Det betyr at de i grunn har et ganske likt syn på reformen, men at de opplever forventninger om gjennomslag som regjeringsparti, eller

motstand som opposisjonsparti som påvirker deres handlingsregler. Denne hypotesen sammenfaller til en viss grad med H1, men skiller seg ved at partiene står likt når det ikke pågår noen prosess, da gjennomslag vs. motstand ikke gjør seg gjeldende.

Vi vet allerede hvor partiene har stått i prosessene, så det vesentlige her blir timingen på endringene og deres standpunkt utenfor reformprosessen.

#### *Funn som støtter H3*

- Partiene har utenfor reformprosessene en tilnærmet likt syn på kommunereform
- Ved reformprosesser tar de ulike standpunkt
- Partiene er positive til reform, og mer åpne for tvang i regjering og mindre positive til reform med en sterkere motstand mot tvang i opposisjon under en reformprosess.

#### **H4: Partiene har endret sin oppfatning av kommunenivået, men ikke sitt mål.**

Denne hypotesen er rent deskriptiv og ser på endringen gjennom det instrumentelle perspektivet der middelet er endret for å nå det samme målet. Det grunnleggende premisset her er at det ikke framkommer endringer i synet på hva kommunen *bør* være, men endringer i oppfatningen av hvordan kommunene fungerer i dag. Altså en endring i partienes deskriptive ideer.

#### *Funn som støtter H4*

- Partiene beskrivelser av hvordan kommunen bør være er uendret
- Partiene har likevel endret standpunkt om reformbehovet i kommunestruktur
- Partiene sier eksplisitt at de endringen skyldes en endring i oppfatningen av kommunenivået.

## **4. Metode og forskningsdesign**

Dette kapitlet vil redegjøre for valg av forskningsdesign og metode. Valg av metode til datainnsamling, analyse, og valg av kildematerialet vil bli redegjort for. Kildekvalitetet, validitet, reliabilitet og hva oppgaven har kapasitet til å svare på vil bli drøftet.

### **4.1. Begrunnelse for forskningsdesign**

Flyvbjerg (2006) skriver at oppgavens problemstilling bør styre valg av forskningsdesign og metode. Denne oppgaven ser på hvordan Norges to største partier, Høyre og Arbeiderpartiet, har endret og utviklet sin politikk og sine standpunkter knyttet til kommunereform. Oppgaven tar for seg de politiske endringene på et nasjonalt nivå, hos partienes sentrulledd, fra Arbeiderpartiets forsøk på å sette i gang en sammenslåingsprosessen på 1990-tallet med bakgrunn av Christiansens-utvalgets rapport, til den pågående kommunereformprosessen.

Oppgaven har et deskriptivt formål, i den betydning at oppgaven forsøker å beskrive og søke kunnskap om utviklingen hos de to partienes politikk gjennom en tidsdimensjon. Første mål er å beskrive de konkrete endringene, andre mål blir å tidfeste endringene.

Oppgaven har også et forklarende formål, der den forsøker å finne årsaker til disse endringene i lys av tidsdimensjonen, kontekst og forklarende perspektiver og teorier. Disse perspektivene og teoriene, hypoteser utledet på bakgrunn av disse og indikatorer innenfor hypotesene er alle redegjort for i teorikapitlet.

Oppgaven har ikke fokus på enkeltpolitikeres ytringer og meninger, og derfor vil heller ikke politikeres navn nevnes når det refereres til Stortingsdebatter. Oppgaven tar høyde for at de ytringer som kommer fram i Stortingsdebatter er i tråd med partiets politikk, og at det i de tilfeller hvor enkeltrepresentanter uttaler seg i utakt med sitt eget parti vil komme fram i debatten. Oppgaven vektlegger imidlertid hvorvidt innlegg kommer fra Stortingsrepresentanter eller regjeringsmedlemmer, statsråd. I kontekst er det i referert til medieutspill fra enkelte politikere. Her blir politikernes navn nevnt, ettersom dette ikke vil utgjøre en del av analysen og rommet for personlige utspill er større i media, enn i kommunalpolitiske debatter på Stortinget.

Tidsdimensjonen er sentral i denne oppgaven. Analysen vil derfor vektlegge på det politiske innholdet og standpunkter over en tidslinje. Både kontekst, og empirikapitlet følger også en tidsdimensjonal kronologisk struktur. Oppgaven i sin helhet er dermed strukturert etter denne tidsdimensjonen og ikke etter de kategorier og teorier som ligger til grunn for analysen. I

analysen vil derimot disse kategoriene og hypotesene danne grunnlaget for strukturen, mens analysen innenfor hvert delkapittel vektlegger tidsdimensjonen.

## **4.2. Datagrunnlag**

Proessen denne oppgaven tar for seg følger to dimensjoner. Den ene dimensjonen er politisk endring. Den andre er tid. Det er derfor viktig at datagrunnlaget gir godt grunnlag til å både kartlegge de politiske holdningen til partiene, samt de forskjellige tidsperiodene.

Grønmo (2004. s. 56) anbefaler å kombinere ulike teoretiske perspektiver og ulike datakilder. Datagrunnlaget for denne oppgaven er samlet inn gjennom dokumentanalyser.

Dokumentanalysen består av debatter fra de to reformprosessene, samt en kort debatt om tildelingsloven fra 2001, som representerer en tidsepoke i mellom de to prosessene. Disse dokumentene vil gi et sterkt bilde av hva partiene har vektlagt, og begrunnelsene de legger til grunn for sine standpunkter.

Empirikapitlet er som nevnt strukturert etter tidsdimensjonen i første rekke. De politiske endringene er klassifisert i kapitel fire.

I tillegg vil oppgaven analysere partienes partiprogrammer i perioden 1993-2021. Programmet for 1993 er ligger til grunn for partienes behandling av reformproessen som endte i at Høyre og opposisjonen i flertall stanset Arbeiderpartiets reformforsøk i 1996. Programmet for 2021 viser partienes politiske standpunkter etter reformproessen i 2013-2017. De øvrige programmene viser utviklingen mellom disse to periodene. Partiprogrammer gir et solid grunnlag for å analysere partienes mål og virkemidler, samt prioriteringer og vektlegginger i sin politikk. I dette tilfellet gjelder det synet på kommunereform og struktur.

Disse kildene vil gi et solid grunnlag for deskriptive analyser av partienes politiske utvikling fra 1993-2017. Samtidig ligger det en svakhet i forklaringsstyrken. Datagrunnlaget alene gir ikke bunnsolid fundament for å forklare hvorfor partiene har endret de standpunktene de har. Utover de tilfeller hvor dette tydeliggjøres i debatt eller program.

Kildene er videre supplert med en analyse av de ekspertuttalelser- og utredninger som lå til grunn for prosessen, samt meldinger og proposisjoner som ligger til grunn for debatten. Dette belyser også partienes vurderingsgrunnlag og eventuelle endringer der. Siden det er partienes politikk som analyseres, og ikke selve prosessen inkludert ekspertuttalelser og utredninger er



disse kildene lagt til kontekstkapitlet. Ingen av hypotesene omhandler kunnskapsgrunnlaget, men de er med å danne det kontekstuelle grunnlaget for oppgaven.

For å belyse forhold som ikke direkte kommer frem gjennom dokumenter ville det vært en ekstra styrke i den forklarende delen med kvalitative intervjuer med aktørene som har vært involvert i de to prosessene, samt tiden i mellom. Tidsdimensjonen gjør imidlertid at kildegrunnlaget som hadde vært nødvendig for å få et godt nok grunnlag til å faktisk forklare endringene gjennom intervjuer hadde gjort oppgaven for omfattende. Hovedtyngden i denne oppgaven ligger dermed i det deskriptive, mens det teoretiske grunnlaget bidrar til å utvikle mulige forklaringer på endringene.

Dokumentene følger de kildekritiske kravene som Grønmo beskriver (2004. s. 121-123).

Dataenes relevans er høy ettersom de henger direkte sammen med problemstillingen.

Datagrunnlaget kommer også fra offisielle kilder og har høy autentisitet.

### **4.3. Dokumentanalyse**

Dokumentanalyse kan beskrives som en systematisk innsamling og gjennomgang av dokumenter. Formålet er å kategorisere data som er relevant for problemstillingen (Grønmo 2004. s. 187).

Antallet dokumenter som kan belyse min problemstilling er ikke veldig høyt, men flere av dokumentene er av svært stort omfang. Dette gjelder særlig stortingsbehandlingene som er på flere hundre sider. Til sammen gir dokumentene et bredt og utfyllende grunnlag til å hente ut partienes

En kan dele dokumentanalyser opp i diskursanalyse, kvantitativ innholdsanalyse og idéanalyse. (Bratberg, 2014. s 9-26)

I denne oppgaven er det idéanalyse som er mest relevant. Dokumentanalysens formål vil her i hovedsak være deskriptivt, formålet er å kartlegge ideer, argumenter og standpunkter og endringene av disse over en tidsdimensjon. Det er viktig for oppgaven å skille mellom normative og deskriptive idéer, samtidig er det viktig med sterk kildekritikk og refleksjon over tekstenes forklaringsstyrke og relabilitet. (Bratberg, 2014. s57-60)

En normativ idé gir uttrykk for forfatterens vurderinger og verdigrunnlag, mens en deskriptiv idé viser forfatterens virkelighetsbeskrivelse. (ibid)

I denne oppgaven er disse skillet veldig relevant ettersom partienes holdninger til kommunestrukturen kan være både normative og deskriptive. Hvordan kommunene bør være, og hvordan kommunene er. Debatten rundt hvorvidt tvang bør benyttes er samtidig i stor grad normativ, mens debatten rundt hvorvidt tvang har blitt eller legges opp til å benyttes i større grad er deskriptiv. Dette drøftes ytterligere i oppgavens teorikapittel.

Kategorisering av data som er relevant for problemstillingen er avgjørende ved dokumentanalyse (Grønmo, 2004. s. 187). De teoretiske perspektivene har blitt operasjonalisert i teorikapittelet. Tekstmaterialet i denne oppgaven vil bli kategorisert ut ifra denne kategoriseringen, slik at data, analyse og problemstilling henger sammen.

Oppgaven har samtidig gjennomgått Stortingsmeldinger, proporsjoner, og ekspertrapporter som danner en kontekst for tekstkildene. I særlig grad debattkilden.

Kildene har blitt utvalg på bakgrunn av de spørsmål problemstillingene løfter. Det er debatten og det politiske innholdet hos Arbeiderpartiet og Høyre som er formålet å undersøke, derfor har deres bidrag i debattene om kommunestruktur, samt deres partiprogrammer blitt benyttet.

Stortingsbehandlingen fra 1996 var ikke tilgjengelig for søk i Stortingets referatsarkiv, og måtte finnes gjennom strategiske søk i deres historiske arkiv. Her har jeg fått hjelp fra Stortingsarkivet med å finne debatten. Mens de nyere tekstkildene er delt som tekstdokumenter er dokumenter før 2001 lagt ut som bilder, og det har derfor ikke vært mulig å søke i teksten. Det har gjort tekstinnsamlingen mer tidskrevende på disse dokumentene.

Høyres partiprogrammer har blitt hentet fra Høyres programarkiv. Arbeiderpartiets arkiv er ikke like innholdsrikt, og disse programmene har blitt hentet fra Norsk Statistikkdatabases programarkiv.

Alle dokumenter i denne analysen er offentlig tilgjengelige, og dermed er datagrunnlaget lett å etterprøve. Tekstdokumentene er også direkte fra kildene oppgaven undersøker, eller referater lagt ut av Stortinget. Det er derfor ingenting grunn til å tvile på at innholdet i tekstene korrekt og presist gjengir partienes meninger, holdninger eller ytringer. Jeg har valgt å ikke inkludere medieartikler i denne oppgaven ettersom presisjonsnivået er lavere i disse, og ikke alltid gjengir hele bildet. Som tidligere drøftet kan tekster være normative eller deskriptive, og medieartikler kan ofte være normative fra journalistens perspektiv. Noe som ikke er et område denne oppgaven tar sikte på å undersøke.

#### 4.4. Relabilitet og validitet

Relabilitet og validitet er sentralt når man vurderer funn og data i et forskingsprosjekt. Relabiliteten viser til datamaterialets pålitelighet. Dette måles med hvor mange ganger gjentatte målinger av samme fenomen gir det samme resultatet. (Ringdal xx)

Oppgaven benytter seg av et svært pålitelig og presist tekstgrunnlag. Den har derfor en høy relabilitet. Ved bruk av kvalitative intervjuer, eller medieartikler, kunne relabiliteten blitt svekket. Ved intervjuer er risikoen til stede for at både måten intervjuet gjennomføres på, samt intervjuobjektets forståelse av spørsmål påvirker svarene. I en oppgave der partienes politikk og standpunkter er målet vil også enkeltpersoners egne holdninger, preferanser, holdninger og verdier kunne bidra til å svekke relabiliteten. For at kvaliteten på datagrunnlaget gjennom kvalitative intervjuer i oppgaven skulle gitt høy relabilitet ville intervjuer med flere forskjellige politikere fra samme parti og periode gitt like svar. Hvis ikke ville utvalg av intervjuobjekter og gjennomføring av intervju påvirket datagrunnlaget.

Validitet måler oppgavens relevans eller gyldighet. Denne måles ved om datamaterialet og analysen svarer på problemstillingen eller ikke, og i hvilken grad det gjør det (Ringdal xxx).

For oppnå høy validitet er operasjonalisering av de teoretiske begrepene viktig (Ringdal xxx)

Der den datamålingen samsvarer med innholdet i det teoretiske konseptet har man oppnådd målingsvaliditet. Målingsvaliditet forteller dermed om kontakten mellom empirien og det teoretiske konseptet. Presisjonen i oppgaven avgjøres av målevaliditeten. (Adcock og Collier, 2001).

Teorien innenfor et felt kan være vage og favne bredt. Dette gir rom for flere forskjellige definisjoner og tolkninger. For å spesifisere og heve presisjonen er det dermed lurt å knytte det bakenforliggende temaet til definisjoner og begreper. Disse definisjonene og begrepene knytter man deretter til indikatorer som igjen leder til kategorisering av funn (IBID).

Denne prosessen er gjort i oppgaven teorikapittel. Kvalitative undersøkelser har en validitetsutfordring knyttet til at funn avhenger av tolkninger og drøftinger. Funnene kan ikke hypotesetestens statistisk. Det betyr at koblingen mellom empiri og teori avhenger av drøfting og tolkning.

#### **4.5. Studiens styrker og svakheter**

Ifølge George og Bennett (2005: 22) kan kvalitative casestudier ha et begrenset generaliseringspotensiale ettersom det er få enheter som inngår i studien.

Oppgavens design har som formål å utprøve flere hypoteser. Dette kan, som nevnt over, være utfordrende når en benytter en kvalitativ metode for datainnsamling. Å gi generaliserbare funn på årsakssammenhenger er krevende når man ikke har et statistisk grunnlag for å teste ut analysene.

Ifølge Yin (1994) kan en slik oppgave imidlertid ha et formål om en teoretisk generalisering, i motsetningen til en statistisk generalisering. Oppgaven kan ikke teste ut kausale hypoteser gjennom statistiske hypotesetester, men gjennom drøfting av funn og de forventede funn på bakgrunn av de teoretisk konseptene kan man teoretisk og empirisk utlede.

Denne oppgaven har i utgangspunktet ikke noe formål om å gjøre statistisk generaliserbare funn. Oppgaven er en komparativ undersøkelse av to kommunereformprosesser, gjennom en tidsdimensjon, der fokuset ligger på to partiers politiske utvikling og endring. Det er vanskelig å direkte overføre dette til andre reformprosesser, og det er heller ikke intensjonen i oppgaven. Oppgaven tar imidlertid utgangspunkt i en del teorier om politiske prosesser, og utvikling av politikk og ideologi, som er mulig å teste ut gjennom analysen. Det er derfor naturlig å ta sikte på en teoretisk generalisering her.

## 5. Empiri

Empirikapitelet tar for seg tre perioder i norsk kommunepolitikk. Den første perioden er reformprosessen på 90-tallet. Her er datagrunnlaget partiprogrammene til Høyre og Arbeiderpartiet fra denne perioden, samt Stortingets behandling av regjeringens stortingsmelding i 1996. Partiprogrammene starter i 1993, etter at Christensen-utvalget hadde lagt fram sin innstilling til kommunestruktur i 1992, og jeg tar også med partiprogrammene for 1997-2001 i denne perioden ettersom disse kommer som en konsekvens av den pågående debatten. Debattgrunnlaget blir Stortingets behandling av Stortingsmeldingen.

Den andre perioden er en «mellomreformsperiode» fra 2001-2013. Her legger jeg til grunn partiprogrammene fra 2001-2005, 2005-2009 og 2009-2013. I tillegg vel det vedtatt en ny inndelingslov for kommunene i 2001 og Stortingets behandling av denne blir også brukt som kilde.

Den siste perioden er den pågående reformen. Her ligger programmene for 2013-2017 og 2017-2021 til grunn. I tillegg har Stortinget behandlet til sammen tre proposisjoner. Den siste ble behandlet i fjor, og endte med vedtak om ny struktur. Før denne har Stortinget behandlet KP2015 og KP2017 som har omhandlet henholdsvis regjeringens reformstrategi og regjeringens forslag til nytt inntektssystem for kommuner og fylker. Stortingets behandlinger av disse tre kommuneproposisjonene utgjør datagrunnlaget for denne perioden sammen med partiprogrammene.

Kapitelet er strukturert kronologisk etter tid, men samtidig todelt. Først presenteres partiprogrammene, deretter debattene. Disse to kildene har to forskjellige funksjoner. Partiprogrammene viser partienes vedtatte politikk med fire års mellomrom, mens debattene viser utviklingen underveis i periodene. Særlig vil dette være gjeldende i den nåværende reformprosessen.

Dermed vil oppgaven først presentere partienes vedtatte, programfestede politiske utvikling gjennom tidsdimensjonen. Før den deretter presenterer deres utøvede politikk gjennom debattene, igjen gjennom tidsdimensjonen.

For å gjøre det mer oversiktlig presenteres også et parti om gangen i partiprogrammene, og hver for seg i hver enkelt debatt.

## 5.1 Partiprogrammene

Partiprogrammene forteller mye om utviklingen av partiets politiske målsetninger. Jeg har valgt å starte med programmene fra 1993. De legger grunnlaget for prosessen som endte i vedtaket om at ingen kommuner skulle tvinges til sammenslåing i 1995, og var også gjeldende da Stortinget behandlet Stortingsmelding og kommune- og fylkesinndeling i 1996. Selv om oppgaven min ikke ser på debatten eller behandlingen av kommunereform etter Stortingsvalget i 2017, så benytter jeg meg av programmene for dette valget. De har mulighet til å vise hvilke endringer denne prosessen har ført til hos de politiske partiene.

### 5.1.1 Høyres partiprogrammer

#### 90-tallet: Inntektssystem, og lovverk vektlegges foran struktur

Partiprogrammet for perioden 1993-1997 sier ikke veldig mye om partiets holdning til kommunestruktur og -inndeling. Det eneste partiets program for valgperioden sier er om strukturen er:

«Utviklingen av kommunegrensene bør skje naturlig ut fra lokale hensyn, kommunenes inntektsgrunnlag og naturlige samarbeidsforhold knyttet til transport, bosetning m.v.» (Høyre, 1993)

Programmet nevner imidlertid flere områder hvor Høyre ønsker reform og endringer i kommunenes forutsetninger. Høyre vektlegger blant annet inntektssystemet som de mener legger til rette for overdreven statlig styring. De vil endre inntektssystemet og regelverket slik at lokale prioriteringer og hensyn gis en større rolle enn nasjonal styring, og ønsker et variert kommune-Norge.

«Høyre vil tillate større variasjon mellom kommunene både når det gjelder utbyggingen av tjenestetilbudene og prioriteringen mellom sektorene.» (Høyre, 1993)

Videre beskriver de deres oppfatning av det lokale selvstyret, som de sier de er sterke tilhengere av. Det lokale selvstyret styrkes ifølge programmet gjennom at særlovning og øremerking bygges dette. Gjennom dette vil de lokale folkevalgte representantene ha større frihet til å foreta økonomiske og politiske prioriteringer. Det lokale selvstyret handler dermed om en reduksjon av statlig styring. Økt finansiering og kommunale grenser nevnes i svært liten grad, og ikke som en løsning for et sterkere lokalt selvstyre. Behovet for nasjonal styring beskrives imidlertid også i programmet.

«Staten må likevel kunne sette rammer for kommunal virksomhet. Disse må gis som klare, nasjonale rammer for all kommunal virksomhet, og må ikke bære preg av statlig detaljstyring eller inngrep i avgjørelser som bør fattes lokalt.» (Høyre, 1993)

I tillegg fremhever Høyre i sitt program at særinteresser bør vike for helhetshensynet i den lokale politikktutforming, og at profesjonsinteressenes innflytelse i politiske utvalg derfor bør reduseres. I tillegg tar partiet til ordet for en endring i kommuneloven som gir et klarer skille mellom kommuneansattes innflytelse på egen arbeidsplass, og den myndighet som kun skal ligge hos folkevalgte organer. Med andre ord at skillet mellom administrasjon og politikk skal tydeliggjøres.

Avslutningsvis oppsummer partiet sitt syn på hva deres mål i systemreformene i offentlig sektor er:

«Målet med systemreformene i offentlig sektor er større brukerstyring og en enklere, og mer effektiv administrasjon. Økt konkurranse mellom mer fristilte institusjoner vil få konsekvenser for hvordan vi organiserer offentlig administrasjon, og for arbeidsdelingen mellom staten, den statlige regionalforvaltningen, fylkeskommunene og kommunene. Høyre vil at omleggingene som skisseres i dette programmet skal resultere i en gjennomgang av denne arbeidsdelingen og organisasjonen, med sikte på en bred forvaltningsreform.» (Høyre, 1993)

**Oppsummering:** Partiprogrammet for perioden 1993-1997 viser at Høyre vektlegger kommunestruktur i liten. De anerkjenner et reformbehov i kommune-Norge, men dette er i stor grad knyttet til strukturering av finansiering med frigjøring fra statlig økonomisk styring gjennom blant annet øremerking til et finansieringssystem som i større grad tar hensyn til de lokale behov. Samt lov- og regelendringer som også skal ha som formål å gi kommunene større politisk handlerom og dermed styrke det lokale selvstyret. Autonomi vektlegges i sterk grad. Høyres syn er at autonomi henger sammen med øremerking og lovverk som et nasjonalt styringsverktøy som hindrer dette.

Der de nevner grenseinndelinger vektlegges det at dette skal skje ut ifra lokale hensyn, inntektsgrunnlag og naturlige samarbeidspartnere. Det synes dermed ikke som at partiet på dette tidspunktet ser noe nasjonalt behov for redusering av kommunene eller statlig styring av sammenslåinger.

Effektivisering er også nevnt i programmet, men igjen knyttes dette til lovverk og et finansieringssystem som ifølge partiet ikke gir det lokale selvstyret rom til å gjennomføre selvstendig politikk basert på lokale hensyn.

### **1997-2001**

I sitt påfølgende partiprogram skriver ikke Høyre noe om kommunegrenser i det hele tatt. Det første en finner om deres syn på kommunene er følgende punkt:

"La kommuner løse problemer ulikt og tilpasse seg etter lokale ønsker» (Høyre, 1997)

Dette punktet faller inn under delkapittelet «Maktspredning». Der argumenterer partiet for en desentralisering av beslutninger. Aller helst skal beslutningene tas av enkeltpersoner selv, men der større hensyn gjelder skal det tas så nært enkeltmennesket som mulig. Det betyr for kommunene en så stor desentralisering av politiske beslutninger som mulig, som partiet skriver i et avsnitt.

«Beslutninger skal ikke tas på et høyere nivå enn nødvendig. Der det er mulig skal avgjørelsen overlates til enkeltmennesket, familien, bedriften eller lokalsamfunnet. En desentralisering av beslutninger innenfor offentlig forvaltning må føre til at ansvaret for offentlige oppgaver plasseres klarere enn i dag.» (Høyre, 1997)

Partiet nevner særinteresser som en demokratisk utfordring, og en begrunnelse for at maktspredning og desentralisering er vesentlig.

«Politiske beslutninger fattes i en økende grad utenfor folkevalgte organer. Privilegerte særinteresser får direkte og indirekte innflytelse på de politiske beslutninger og staten øker sin kontroll over næringsliv og uavhengige samfunnsinstitusjoner. Faren er stor for at man ikke klarer å håndtere denne maktkonsentrasjonen og at maktmisbruk blir resultatet» (Høyre, 1997)

I kapittelet «Livskraftige distrikter og lokalsamfunn» beskriver Høyre lokalsamfunnene som viktig i kampen mot verdioppløsning og rotløshet. Der argumenterer de for at kommunene må bli mindre avhengig av statlige overføringer og instruksjoner. Deres løsning på dette er i dette delkapittelet blant annet at kommunene gis større muligheter til, og interesse av, å styre sine egne inntekter. Blant annet gjennom tilrettelegging for næringslivet.



Høyre beskriver videre tiltak for å styrke distriktene. Deres syn er at «Distriktpolitikken må gi mulighet til å utvikle robuste regionale sentra med sikte på å bevare hovedtrekkene i bosetningsmønsteret.»

Tiltakene de fremmer går på investeringer i kunnskap og kommunikasjon. Grenser nevnes her ikke. I oppsummeringen kommer det fram to punkter som går på partiets kommunepolitikk:

- Stimulere til at kommunene konkurrerer om å tiltrekke seg innbyggere og investeringer.
- Styrke de regionale sentra slik at de lettere kan beholde og tiltrekke seg kompetanse.

### **Oppsummering**

Igjen ser en at Høyre ikke vektlegger kommunegrenser eller inndelingsstruktur i sin kommunalpolitikk. Deres lokalpolitikk dreier seg fortsatt om en kommunal løsrivelse fra statlig styring der kommunene skal bli mindre avhengige av økonomisk og lovmessig styring fra staten. Det partiet vektlegger er desentralisering av beslutningene. Kommunene og distriktene skal styrkes gjennom investering i kunnskap, kommunikasjon og næringsliv. Dermed blir autonomi det sentrale begrepet også i dette partiprogrammet, mens struktur og effektivitet i liten, til ingen, grad vektlegges.

### **Millenniumskifte og fokusskifte**

#### **Programmet fra 2001-2005**

Tonen i programmet for 2001-2005 skiller seg ikke nevneverdig ut fra de to foregående. Igjen ser en at det er inntektssystemet og lovverket som vektlegges mest. Høyre skriver blant annet i sitt kapittel om boligpolitikk at vil ha et «inntektssystem for kommunene som gjør det lønnsomt å legge til rette for boligbygging. Høyre vil arbeide for at den offentlige saksgangen går raskere, og at det offentlige raskt frigjør arealer til boligbygging når behovet oppstår. Høyre vil arbeide for at unødige reguleringer og byråkrati kan fjernes, blant annet gjennom en oppmyking i plan- og bygningsloven»

De nevner også konkurranseutsetting og privatisering som et punkt for å bedre tjenestetilbudet i kommunene. Dette har de vært innom i tidligere program, men da med rundere formuleringer. I programmet for 2001-2005 skriver de eksplisitt:

«Høyre mener at konkurranseutsetting av pleie- og omsorgstjenester vil bidra til å gi brukerne bedre tjenester som er mer i tråd med individuelle behov, og mer effektiv

ressursutnyttelse for kommunene. Kommunenes hovedansvar er å sikre befolkningen tilgang til pleie- og omsorgstjenester av høy kvalitet.» (Høyre, 2001)

I kapittelet «et livskraftig lokalsamfunn» skriver de om fraflyttingen fra distriktene til byene og sentraliseringstrenden i samfunnet at det viktigste er at enkeltmennesker selv får bestemme hvor de skal bo.

«Politikken må legges opp slik at valgfriheten blir reell. Vekstkommunene må settes raskere i stand til å møte nye krav til infrastruktur, særlig rettet mot barn og ungdom.» (Høyre, 2001)

Hvordan dette skal gjøres spesifiseres ikke.

Som tidligere påpekt har de foregående års partiprogrammer vist at Høyre i stor grad vektlegger kommunenes autonomi og det lokale selvstyret i presentasjonen av sin politikk. I partiprogrammet for 2001-2005 legges det meste av partiets kommunalprogram inn under delkapittelet «Økt selvstyre for kommunene». Noe som blir en presisjon av det som tidligere har kommet fram. Innholdet i dette er ikke særlig uendret fra 1993-1997 eller 1997-2001-programmene.

Det er lovverket og finansieringssystemet Høyre ønsker å endre. Som partiet skriver:

«Økt kommunalt selvstyre kan gi ulikheter mellom kommunene. Dette er positivt, dersom slike ulikheter avspeiler forskjellige politiske prioriteringer og ulike lokale forhold. I dag avspeiler ulikheter mellom kommunene først og fremst skjevheter i inntektssystemet for kommunene. Høyre vil derfor endre dette slik at det gir mulighet for et likeverdig tjenestetilbud, og baseres på andel av befolkningen, befolkningens sammensetning og andre objektive kriterier for kostnadsulikheter mellom kommunene.» (Høyre, 2001)

Partiet nevner også, i litt mindre utfyllende grad, et «behov for en radikal gjennomgang av de lover, forskrifter og regler som staten bruker for å styre kommunene. Mer frihet vil gi bedre tjenester og mer effektive kommuner.» (Høyre, 2001)

## **Oppsummering**

Så langt er det ingen endring å spore hos Høyre kommunalpolitikk i partiprogrammene. Kommuneinndeling og -struktur vektlegges ikke. I det siste to programmene er det ikke nevnt ved ett ord. Derimot er finansieringssystemet vektlagt i stor grad. Det er kommunenes frihet og autonomi som fremkommer som Høyres fremste mål i deres kommunalpolitikk. Kommunene må frigjøres fra de styringer som ligger i øremerking og lovverk. Det går igjen. En ser også at Høyre mener at denne friheten vil bedre tjenestetilbudet. Blant annet gjennom at kommunene kan konkurranseutsette enkelte tjenester, spare kostnader og øke satsingen på andre områder.

Samtidig som Høyre ønsker at kommunene skal ha mer autonomi fra staten vektlegger de også at innbyggerne bør ha større autonomi fra kommunene. Blant annet ved å skille ut klageinstanser fra det offentlige slik at klagere kan få en objektiv behandling. Det grunnsynet Høyre legger til grunn i sine programmer så langt er at avgjørelsene skal tas så nært enkeltmennesket som mulig. Gjerne av enkeltmennesket selv.

## **Partiprogrammet for 2005-2009**

Dette partiprogrammet markerer et skille i Høyres programfestede kommunepolitikk. Her nevner de i klartekst kommuners størrelse, og antallet kommuner i Norge, som en faktor og som et mål og middel for mer autonomi. Høyre skriver i delkapittelet «Å skape og utvikle samfunnet nedenfra»:

«Høyre ønsker et mangfold av lokalsamfunn som velger sine egne verdier og prioriteringer, og vil gjennomføre reformer som sikrer lokalsamfunnene mer frihet og større ansvar. Lokaldemokratiet må få flere muligheter, større ansvar og flere oppgaver. Høyre vil ha færre og større kommuner som kan tilby gode tjenester nær brukerne, møte de kravene folk stiller og skape større valgfrihet.» (Høyre, 2005)

Høyre følger opp sitt syn på færre og større kommuner når de senere i programmet presenterer sin politikk på planarbeid.

«Betydelige ressurser brukes på å utvikle fylkesplaner som ikke har bindende virkning. Høyre vil redusere byråkratiet og utvikle de lovfestede fylkesplanene. En ny kommunestruktur med færre og større kommuner vil gjøre planarbeidet mer treffsikkert. Planbehov på tvers av administrative grenser bør løses gjennom

interkommunalt samarbeid. Høyre vil gi kommunene større selvråderett i plan- og arealsaker.» (Høyre, 2005)

Her ser vi samtidig at de nevner interkommunale samarbeid, som tidligere nevnt, har vært «alternativet» til kommunesammenslåinger.

I kapittelet «færre kommuner gir sterkere kommuner» går partiet mer i dyden for hvorfor de nå mener at større er bedre.

«Høyre vil tilføre lokaldemokratiet større ansvar og flere oppgaver. Det krever sterkere kommuner. Dagens kommunestruktur er for dårlig tilpasset de viktige og omfattende velferdsoppgavene kommunene er satt til å løse» (Høyre, 2005)

Begrunnelsen for dette kan oppsummeres med disse to punktene:

- Tjenestene krev økt kompetanse og flere ressurser, som for små kommuner ikke kan tiltrekke seg.
- Kommunikasjon og bosetningsmønstre har endret seg og bidratt til at dagens struktur ikke er hensiktsmessig.

Samtidig understreker partiet at frivillighet skal være grunnleggende, men at enkeltkommuner ikke skal kunne stå i veien der flertallet ønsker reform.

«Frivillighet og lokale initiativer bør fortsatt være hovedlinjen i spørsmålet om endret kommunestruktur. Frivillighet skaper også de beste forutsetningene for raskt å kunne ta ut økonomiske og kvalitetsmessige gevinster ved sammenslutninger. Det er likevel riktig å unngå situasjoner hvor enkeltkommuner kan stanse enhver strukturendring som gir samfunnsmessige gevinster og som er ønsket av naboene. Stortinget må derfor kunne fatte vedtak om kommunesammenslutning» (Høyre, 2005)

Fortsatt er Høyre fortsatt opptatt av at kommunene skal beholde deler av skatteinntektene sine. Særlig gjelder dette i næringspolitikken.

«Høyre vil at det skal lønne seg økonomisk for kommunene å legge til rette for flere arbeidsplasser og lokal verdiskaping. Derfor må fortsatt deler av inntektene fra selskapskatten tilføres kommunene.» (Høyre, 2005)

I kapittelet «Kommunereform» skriver de også om endringen av inntektssystemet.

«Høyre vil overføre mer ansvar fra staten til kommunene, og vil gi kommunene frihet til å ta ansvar for en større del av den offentlig finansierte velferden. Høyre vil derfor erstatte statlig øremerking av midler med inntekter kommunene fritt kan disponere. Veksten i kommunenes inntekter skal i hovedsak være fritt disponible inntekter, slik at kommunene kan vektlegge egne innbyggers ønsker og behov» (Høyre, 2005)

Lovverket nevnes i samme kapittel. Formålet er å gi kommunene størst mulig frihet, og at lover og regler i minst mulig grad skal begrense dette. Statlige tilsyn bør også forenkles og begrenses for å redusere den statlige styringen av kommunene, og med nok informasjon kan innbyggerne ifølge Høyre selv vurderer kvaliteten på enkelte av tjenestene som leverer.

I tillegg er Høyre fortsatt klar på at innbyggerne bør ha sin egen autonomi og valgfrihet:

«Høyre vil at kommunene skal arbeide for større valgfrihet innenfor skole, omsorg og andre områder. Ordninger hvor ”pengene følger brukeren” kan bidra til å skape valgfrihet. Slike ordninger bør gi innbyggerne mulighet til å velge på tvers av kommune- og fylkesgrenser. Ordningene må likevel i størst mulig grad utformes lokalt, fordi det skaper større mangfold, og tar hensyn til lokalsamfunnets ønsker og behov.» (Høyre, 2005)

## **Oppsummering**

Programmet for 2005-2009 viser et skillepunkt i Høyres kommunale reformpolitikk. Her vektlegges strukturen på kommune-Norge og kommuners størrelse tillegges betydelig vekt i utformingen av en sterk kommunepolitikk. Faktisk ser en at «større og færre kommuner» er det første og siste som trekkes fram av kommunalpolitikk i Høyres program, og det er også det som gis størst plass i programmet. Det er ikke grunnlag for å konkludere med at Høyre dermed mener at dette plutselig har blitt viktigere enn kampen mot øremerking og lovstyring og for konkurranseutsetting og kommuner som i større grad får beholde egne skatteinntekter, slik de tidligere har vedtatt. Den naturlige forklaringen kan være at dette er ny politikk fra Høyres side, og at argumentasjonen derfor trenger mer plass enn veletablert Høyrepolitikk som har vært en del av programmet i over ti år.

Målet er fortsatt det samme. Beslutninger skal tas lokalt, oppgaver skal desentraliseres og makt skal flyttes fra staten til lokalsamfunnene. Høyre har hele veien tatt til ordet for reformer i kommunepolitikken, og jeg finner ikke noe i dette programmet som skiller målsetningen

med disse reformene fra de tidligere. Endringen ligger altså i virkemidlene, og de oppfattede forutsetningene.

### **Programmet for 2009-2013**

Fortsatt legger Høyre vekt på at kommunene i større grad skal kontrollere sin økonomi. De vil også at staten skal ha mindre mulighet til å overprøve kommunene, og privatisere velferdstjenester. Grunnideen om kommunen er dermed lite endret, selv fokuset på strukturen er økende.

«at det skal lønne seg for kommunene å drive en næringsvennlig politikk ved at de får beholde deler av selskapsskatten lokalt» (Høyre, 2009)

(...)

«reduere Fylkesmannens og andre statlige etaters mulighet til å overprøve lovlig fattede vedtak i kommunene – Fylkesmannens rolle skal begrenses til legalitetskontroll og klager på saksbehandlingen.»

(...)

«Høyre vil la alle gode krefter slippe til i helsevesenet. Et større mangfold av tilbud og økt konkurranse vil både gi pasientene en reell valgfrihet og bidra til å gjøre de offentlige til - budene bedre. For pasientene er det uansett kvaliteten av tilbudet som er avgjørende, ikke hvorvidt tjenestene utføres av offentlige eller private aktører. God bruk av private tjenester som supplement til det offentlige helsevesenet vil redusere behandlingsskøene.»

Igjen er kommunegrensene nevnt i Høyres program. I dette programmet er partiet mer utdypende på hva formålet med å slå sammen kommuner er. D skriver:

«Dagens kommunestruktur er formet i en annen tid og tar ikke hensyn til dagens bo-, arbeids-, handels og kommunikasjonsmønstre. Kommunenes oppgaver er i tillegg blitt mer spesialiserte, noe som krever ansatte med mer spesialisert kompetanse.»

Dette er slående likt argumentasjonen fra Arbeiderpartiet på nittitallet, som oppgaven vil gå nærmere inn på senere i kapitlet, da de ønsket å gjennomføre sin kommunereform. Vi ser at Høyre her trekker frem et behov for reform og endring i antallet kommuner, og deres størrelse. Behovet begrunnes på samme måte som det ble begrunnet drøye ti år tidligere, men da var Høyre mot.

Målet med reformen er å styrke tjenestene, styrke lokaldemokratiet og redusere byråkratiet. At byråkratiet reduseres med færre kommuner er et nytt argument i Høyres partiprogram.

I tillegg har Høyre i dette programmet en liste med 28 punkter som forteller hvordan Høyre vil styrke kommunen. Det gjør at dette programmet er det mest omfattende på kommunepolitikk og -reform hittil, med god margin. Noe som igjen kan tyde på et fokusskifte hos Høyre.

Flere av punktene går på forhold som er nevnt i tidligere programmer. Høyre vil la kommunene beholde større deler av selskapsskatten for å stimulere til næringsutvikling, de vil at kommunene generelt skal beholde mer av sine skatteinntekter – «minst halvparten av kommunens inntekter skal være egne skatteinntekter», de er imot eiendomsskatt og for frihet og ansvar til kommunene.

De punktene som er interessant å trekke fram er:

- gjennomføre en omfattende oppgave- og kommunereform som skaper bedre tjenester og større og mer robuste kommuner
- stimulere til mer og bedre samarbeid kommuner imellom, f.eks. gjennom tilskudd til infrastruktur, omorganisering og effektivisering
- etablere et nytt finansieringssystem som gir bedre samarbeid mellom den kommunale primærhelsetjenesten og den statlige spesialisthelsetjenesten.
- grunnlovsfeste lokaldemokratiet.
- gjennomgå alle offentlige tilsynsordninger og vurdere på hvilke områder tilsyn er nødvendig og hensiktsmessig.
- Sikre ulike tilsyns- og kontrollorganer uavhengighet og selvstendighet.

## **Oppsummering**

Samtidig som fokus på kommunestruktur og kommunegrenser er økende er det et viktig funn hva som ikke står på denne listen. Høyre nevner et nytt finansieringssystem innen helse. De sier også, fortsatt, at kommunene skal beholde større deler av sine skatteinntekter og at dette

skal utgjøre en større rolle i finansieringen av kommunene. Men det generelle finansieringssystemet av kommunene nevnes ikke. Særlig er det verdt å merke seg at frie midler vs. øremerkede midler ikke nevnes. Fra starten av 2000-tallet har det vært en tverrpolitisk politikk at øremerkede midler skal redusere, og andelen midler som øremerkes har blitt vesentlig redusert. (St.inn 2003).

Dette ble det redegjort for i kontekstkapitlet.

Kommunenes autonomi får samtidig litt plass. Samtidig argumenterer Høyre for at kommunene trenger større frihet, og det virker å være grunnprinsippet i deres kommunepolitikk, men kampen mot statlig styring gjennom finansiering og lovverk virker å ha dreid seg mer mot et fokus på kommunenes forutsetninger til å drives selvstendig.

Vi ser med andre ord en enda sterkere tydeliggjøring av behovet for endring av kommunestrukturen, mens fokuset på finansiering og lovverket taper terreng.

### **Høyre i regjering. Reformprosessen starter.**

#### **2013-2017**

Partiprogrammet for 2013-2017 ligger til grunn for Høyres politikk i sin første regjeringsperiode sammen med FrP. Det er i denne perioden den pågående reformprosessen ble startet.

Det første Høyre peker på i sitt program er de demokratiske utfordringen som ligger i at flere kommunale oppgaver i dag er flyttet ut av folkevalgte organers kontroll:

«Kommunene varierer betydelig i størrelse, både når det gjelder areal og antall innbyggere. Det er etablert et stort antall interkommunale selskaper og samarbeidsløsninger som løser viktige samfunnsoppgaver, men som ikke er underlagt direkte folkevalgt styring. Mange mindre kommuner sliter med å få gode nok fagmiljøer innenfor de tjenestene de har ansvaret for å tilby innbyggerne.»

(Høyre, 2013)

Her ser vi også at poenget med fagmiljøer og kompetanse nevnes. Små kommuner gjør det vanskelig å tiltrekke seg nok kompetanse og bygge sterke fagmiljøer, noe som igjen gjør at man ikke kan løse alle oppgaver og som dermed gjør at disse løses gjennom interkommunale samarbeid, som ikke er underlagt direkte, folkevalgt styring.



Utover det er det få endringer i politikken å spore. Høyre vil ha en kommunereform som gjør at kommunene har forutsetninger for å løse flere oppgaver, og med mer kraft slik at man får handlekraftige lokaldemokratier.

De er samtidig tydelig på at de ikke ønsker detaljstyring gjennom lovverk og finansiering som verktøy for å få gjennomført nasjonal politikk, men at lover og regler som sikrer individers rettigheter er viktig å ivareta.

## **Oppsummering**

Politikken står altså rimelig støtt, men det er interessant å merke seg at Høyre som tidligere var tilhengere av interkommunale samarbeid, nå bruker disse som argument for nødvendigheten av reform. Det gjør at reformbehovet er utvidet, på den «lokaldemokratiske» dimensjonen. Partiet problematiserer at dagens kommunestruktur gjør det nødvendig å flytte tjenester ut av demokratisk kontroll.

## **2017-2021**

Programmet viser Høyres politiske standpunkt etter at man har vært igjennom reformprosessen i fire år, og er veldig interessant for å vise om denne prosessen har medført noen endringer i deres politikk. Slik vi senere vil se at det har gjort hos Arbeiderpartiet.

Der Arbeiderpartiet etter prosessen har tatt et klart frivillighetsstandpunkt i sitt program for 2017 gjør Høyre et vel så tydelig standpunkt i motsatt retning. De skriver at ansvaret for å bestemme antallet kommuner ligger hos Stortinget, noe som i klartekst betyr at det er Stortinget som skal bestemme om kommuner skal slås sammen eller ikke.

"Kommuner som slår seg sammen, skal sikres gode overgangsordninger og permanente løsninger som gjør dem i stand til å tilby gode tjenester for innbyggerne. Høyre mener Stortinget har et overordnet ansvar for å sikre at Norge har en hensiktsmessig forvaltningsstruktur, og at det i siste instans må kunne avgjøre størrelsen på og antall kommuner og regioner.» (Høyre, 2017)

Ellers er politikken ikke særlig endret. Fokuset er naturlig nok rettet mot gjennomføring av vedtatte sammenslåinger, men både begrunnelsen for behovet av sammenslåinger og ønsket

om flere er stående. Ellers skal kommunene få flere oppgaver, og beholde en større del av sin verdiskapning, som er i tråd med tidligere Høyrepolitikk.

### **Oppsummert Høyres programmer 1993-2021:**

Høyres kommunepolitikk har i hovedsak dreid seg om kommuners autonomi ovenfor staten, og konkurranse. Høyres ideal for kommunene har siden 90-tallet vært at kommunene selv skal løse oppgavene ut ifra lokale behov og forutsetninger, de har også stått for en politikk der kommunene i større grad selv skal kunne generere inntekter, istedenfor å være avhengige av overføringer fra staten, privatisering av kommunale tjenester og «positiv ulikhet» i tjenestetilbudet der ulikheten er basert på lokale behov, og kan bidra til konkurranse mellom kommunene.

Denne grunntanken har ikke endret seg mellom 1993-2017. Fortsatt er målet «frie» og «konkurrerende» kommuner. På 90-tallet var fokuset i hovedsak knyttet til finansieringssystem og lovverk. Finansieringssystemet den gangen ble i større grad basert på øremerking. Noe som ga kommunene mindre handlingsrom til å prioritere i henhold til lokale behov. Dette var Høyres største fokus i deres kamp for mer autonome kommuner. Samtidig som de også ønsket en oppmykning av lovverket, og konkurranseutsetting av kommunale tjenester. I programmene kommer det i svært liten grad fram at Høyre la noe vekt på kommunestrukturen, størrelsen på kommuner eller antall kommuner.

Fra 2005 kom kommunestrukturen i fokus. Herifra vektlegger Høyre i stor grad viktigheten av større, færre og mer robuste kommuner for at kommunene skal kunne være uavhengige av staten. Partiet redegjør for at de ønsker å tildele kommunene flere oppgaver, og gi kommunene større frihet til å løse dette, men at dette er utfordrende med kommuner som er for små til å tiltrekke seg nok kompetanse. I utgangspunktet vektla også Høyre at frivillighet var viktig i gjennomføringen av denne reformen, men utover 2000-tallet, ble dette prinsippet mindre og mindre vektlagt. Etter å ha sitte med kommunalministeren i fire år og satt i gang en omfattende kommunereform har partiet tatt frivillighetspunktet ut av programmet sitt, og understreker samtidig at antallet kommuner i Norge er noe Stortinget har ansvaret for å avgjøre.

Vi ser dermed at målet ikke er endret. Høyre beskriver de samme ønsker og idealer for kommunene, men de har beveget seg fra fokus på statlig finansiering og lovverk til et betydelig fokus på kommunenes struktur og lokale forutsetninger for å løse oppgavene tildelt fra staten.

De har også beveget seg stadig mindre vekk fra frivillighetsprinsippet og i siste program er dette fjernet.

Det er verdt å merke seg frivilligheten er tatt ut etter fire år der Høyre har forsøk å gjennomføre en «frivillig» reform. Kontekstuellt er det også verdt å nevne at det på starten av 2000-tallet ble gjort vedtak om at finansieringssystemet i mindre grad skulle bestå av øremerking, etter at Arbeiderpartiet snudde og gikk for mer frihet for kommunene i finansieringssystemet.

Partiprogrammene viser en rimelig lineær utvikling i synet på kommunestruktur.

### **5.1.2 Arbeiderpartiets partiprogrammer**

#### **Programmet for 1993-1997**

I 1993-1997-programmet nevnes ikke kommuneinndelingen av Arbeiderpartiet. De nevner imidlertid at

«Arbeiderpartiet går inn for en sterk, offentlig sektor som et grunnlag for framtidens velferdssamfunn. Da trenger vi en verdiskapning i landet som gir oss muligheter til å prioritere vekst i offentlig sektor. Arbeiderpartiet vil sikre kommunene og fylkeskommunene en god økonomi og sørge for at de statlige overføringer står i forhold til de oppgaver som pålegges kommunesektoren.» (Arbeiderpartiet, 1993)

De følger opp denne setningen med at:

«Kommunene må spille en sentral rolle i sysselsettingspolitikken. Svært mange av samfunnets mest påtrengende behov kan dekkes gjennom nye, varige arbeidsplasser i kommunal sektor. Kommunene må kjenne et selvstendig ansvar for sysselsettingen, samtidig som vi må sikre vekst i kommunenes økonomi. Statlige midler må også kanaliseres direkte til ny varig sysselsetting i kommunene.» (Arbeiderpartiet, 1993)

Det vi kan trekke ut ifra dette er at Arbeiderpartiet i stor grad vektlegger hvordan kommunene kan gjennomføre en mer nasjonal formet politikk. Både i sysselsettings- og velferdspolitikken

beskrives kommunene som sentrale redskaper for å nå målene. Dette ser vi også når partiet beskriver sin miljøpolitikk, boligpolitikk med mer:

«Arbeiderpartiet vil arbeide for at livskvalitetsspørsmål blir styrende for politikken på alle plan og finne hensiktsmessige former for å få til dette også i kommuner og fylkeskommuner.»

(...)

«En stor utfordring i 90-årene er knyttet til den fortsatte byfornyelsen i de større byene. Kommunene har et hovedansvar for å videreføre dette arbeidet, og staten må være en aktiv medspiller.» (Arbeiderpartiet, 1993)

Her ser man at det er kommunenes rolle som gjennomfører av nasjonal politikk som får den største oppmerksomheten. Autonomien som Høyre vektlegger i sine partiprogrammer tillegges ikke vekt her.

### **Prinsipp- og arbeidsprogrammet 1997-2001**

Her kommer det heller ikke fram mye som omhandler kommuneinndeling og strukturer. Arbeiderpartiet er imidlertid inne på «likhetsperspektivet» der de vektlegger at det er viktig med likeverdige velferdstilbud for å sikre bosetninger i distriktene:

«Utferdstrang og behov for å ta utdanning eller finne arbeid har alltid gjort at folk bytter bosted. Men i Norge har vi unngått avfolking av distriktene, slik noen av våre naboland har opplevd. Dette har vært mulig fordi vi har prioritert oppbygging av vekstkraftige sentra regionalt og lokalt, og plassert viktige institusjoner og arbeidsplasser i distriktene. Vi vil holde fast på målet om at hovedtrekkene i bosettingsmønsteret skal opprettholdes. Virkemidlene vil i stor grad være de samme som før. Vi vil satse på lokale og regionale sentra, et likeverdig velferdstilbud over hele landet og etablering av arbeidsplasser innenfor nye vekstnæringer.»  
(Arbeiderpartiet, 1997)

Likhet og utjevning er også vektlagt når Arbeiderpartiet grunngir sitt syn på kommunenes inntektsfordeling.

«Kommuner og fylkeskommuner har ansvaret for de viktigste velferdsoppgavene innen omsorg, helse, utdanning og kultur. Gjennom inntektsfordeling skal kommunenes økonomiske forutsetninger for å gi folk disse tjenestene jevnes ut.»  
(Arbeiderpartiet, 1997)

Arbeiderpartiet skriver at de vil økte tildelingene til kommunene for å løfte kommunene som sliter, uten å svikte de som gjør det bra, før man på sikt legger demografien og kommunenes sosiale utgifter til grunn for tildeling. I tillegg tar de til ordet for regionstilskudd til de minste kommunene, og opprettholdelse av Nord-Norge-tilskuddet.

Her ser vi altså at det ikke er hvor mye kommunene bidrar med i inntekter som skal være grunnleggende i inntektssystemet, men hvor mye det koster kommunene å tilby de velferdstjenestene kommunen skal tilby. Likhetsprinsippet veier dermed tyngre enn autonomi, særlig den økonomiske autonomien.

Det er imidlertid verdt å merke seg at kommunestruktur og kommuneinndeling fortsatt ikke er nevnt i de to nevnte programmene. Dette til tross for at Arbeiderpartiet ledet an en reformprosess som tok mål på seg å redusere antallet kommuner, og endre grensene. Partiprogrammet forteller dermed lite om tankene bak denne reformprosessen, men kan vise målsetningen. Arbeiderpartiets mål er at kommunene skal være i stand til å tilby likeverdige velferdstjenester, og være et verktøy i den nasjonale sysselsettings-, velferds- og bosetningspolitikken er det vi kan trekke ut ifra disse to programmene.

## **2000-tallet: Kommunestrukturen havner i fokus, og pennen spisses**

### **Programmet for 2001-2005**

Programmet for perioden 2001-2005 viser en endring i Arbeiderpartiets oppgavefordelings- og finansieringspolitikk rettet mot kommunene. Som de skriver i programmet er målet fortsatt «likeverdige velferdstilbud over hele landet», men virkemidlene øremerking og detaljstyring virker ikke etter hensikten. De beveger seg med det i en retning med større frihet for kommunene. Autonomien blir ikke et mål i seg selv, men nå et middel for å oppnå hovedmålet. Fortsatt ønsker Arbeiderpartiet at denne autonomien skal gi likhet i kommunenes velferds- og tjenestetilbud. Det er dermed ikke to hensyn som står imot hverandre. I motsetning til de to tidligere programmene nevner Arbeiderpartiet også begrepet reform i dette programmet.

«I tråd med denne tankegangen er det nødvendig med en gjennomgripende reform av ansvars- og oppgavefordelingen i den offentlige forvaltningen.» (Arbeiderpartiet, 2001)

Arbeiderpartiet legger følgende til grunn

- Staten må omorganiseres. Vi ønsker ikke en større stat, men en bedre organisert og tydeligere stat. Det statlige byråkratiet må reduseres, dette er en forutsetning for større lokalt selvstyre. De statlige tilsynsordninger må gjøres mer effektive og forenkles.
- Det må bli mindre detaljregulering av kommunene. Flere oppgaver må desentraliseres til kommunene.
- Kommunene må settes økonomisk i stand til å bli det mest sentrale leddet i velferdssystemet vårt. Det er også nødvendig å stimulere til frivillige kommunesammenslåinger, slik at vi får sterkere kommuner som er i stand til å ta på seg flere oppgaver.

Her er også kommunesammenslåinger nevnt for første gang. Beskrivelsen «stimulere til frivillige sammenslåinger» er ikke helt enkelt å tolke. Som vi vil se senere i gjennomgangen av Stortingsdebattene er både begrepene «frivillig» og «stimulere» bestridte. Så hva nøyaktig Arbeiderpartiet legger i det punktet er vanskelig å slå fast. Det er derimot kan trekke ut ifra dette er at partiet nå løfter kommunesammenslåing og reform i oppgavefordelingen som noe som er nødvendig for å nå partiets mål i kommunepolitikken. Og at dette settes i direkte sammenheng med at partiet har innsett at detaljstyring og øremerking ikke fungerer som ønsket.

Dette programmet kommer etter Arbeiderpartiets reformforsøk på nittitallet. Debattene fra den prosessen kan være med på å kaste lys over Arbeiderpartiets retningsendring i programmet sitt.

«Arbeiderpartiet vil øke kommunenes frie inntekter. Dette er midler som kan disponeres slik det passer lokalt. Vi vil øremerke en mindre andel av pengene som overføres fra staten. Ansvar for tjenestetilbudet skal flyttes fra nasjonalt nivå til de folkevalgte i kommunene.»

(...)

«Det er også helt nødvendig å overføre mer penger fra staten til kommunene i kommende år, slik at kommunene får en økonomi som står i forhold til oppgavene. Fordelingen kommunene imellom skal endres med sikte på større rettferdighet, slik at folks tilgang på tjenester ikke avgjøres av bosted.» (Arbeiderpartiet, 2001)

### **Valgprogram 2005-2009**

I valgprogrammet for perioden 2005-2009 ser en at språket er mer spisset angående kommunesammenslåinger. Fortsatt skal sammenslåingene være frivillige, men nå åpner Arbeiderpartiet for at enkeltkommuner ikke skal kunne stå i veien for sammenslåinger der større hensyn tilsier at det er den beste løsningen.

«Strukturendringer bør være frivillig for kommunene, men ikke på en slik måte at enkeltkommuner kan stanse enhver endring som er ønsket av nabokommuner og er hensiktsmessig ut fra nasjonale helhetshensyn.» (Arbeiderpartiet, 2005)

Fortsatt er det likeverdighet i tjenestetilgangen som er ideen som ligger til grunn for Arbeiderpartiets kommunalpolitikk, der endringer i kommunestrukturen omtales som et verktøy for å nå dette målet. Statens rolle for å få gjennomført disse kommunesammenslåingene er å «stimulere positivt til frivillige sammenslåinger», slik det også var i det forrige programmet, men her åpnes det altså for bruk av tvang der «nasjonale hensyn» tilsier det. Med andre ord veier nasjonale hensyn tyngre enn lokale hensyn.

I sin finansieringspolitikk følger Arbeiderpartiet opp endringen i forrige program, med å ønske mer handlingsfrihet til kommunene og øke deres økonomiske handlingsfrihet.

«Kommunenes problemer er først og fremst demokratisk og økonomisk, ikke et effektivitetsproblem. For å gjenskape den politiske handlefriheten lokalt kreves det sterk politisk vilje til å betale det flere og bedre velferdstjenester og utdanning koster.» skriver de i programmet. (Arbeiderpartiet, 2005)

De økonomiske virkemidlene består blant annet i å «styrke kommuneøkonomien og kommunenes økonomiske handlingsfrihet, og utarbeide en helhetlig plan for å rette opp den økonomiske ubalansen i kommunesektoren.», fullfinansiering av nye statlige pålegg og

oppgaver til kommunene, samt at kommunene skal tilby så gode velferdstjenester at private tilbud blir overflødige.

## **Oppsummering**

Arbeiderpartiets politikk har siden 1993 utviklet seg fra et sterkt fokus på en statlig styrt utjevningsspolitikk både gjennom økonomisk og juridisk styring til å fokusere i større grad på forutsetningene til kommunene. Målsetningen synes ikke å ha forandret seg. Tilbudene skal være likeverdige i alle kommuner, slik at norske innbyggere får det samme tilbudet uavhengig av geografisk tilhørighet, men middelet for å nå målet har endret seg. Noe Arbeiderpartiet skriver i klartekst i programmet sitt fra 2001. Hovedfokuset har nå rettet seg mot kommunenes struktur. Og vi ser en stadig spissing av språket knyttet til sammenslåing der en beveger seg til «positiv stimulering til frivillige sammenslåinger», til at sammenslåinger i hovedsak skal være frivillig, men at enkeltkommuner ikke skal kunne blokkere sammenslåinger der nasjonale hensyn veier tyngre. Partiet åpner dermed for tvang i programmet sitt.

## **2009-programmet**

Det er ikke mye nytt å finne i programmet fra 2009-2013, Arbeiderpartiets siste gjeldende program som regjeringsparti. Et funn som imidlertid er interessant er setningen om frivillighet.

«Strukturendringer bør være frivillig for kommunene, men ikke på en slik måte at enkeltkommuner kan stanse enhver endring som er ønsket av nabokommuner og er hensiktsmessig ut fra regionale hensyn» (Arbeiderpartiet, 2009)

Setningen i forbeholdet i frivilligheten til kommunene vedrørende sammenslåing er endret fra «nasjonale helhetshensyn» til «hensiktsmessig ut fra regionale hensyn». Dermed er det regionale behov og hensyn som er gjeldende for om sammenslåinger skal tvinges på enkeltkommuner, og ikke de nasjonale hensynene.

Reformbehovet beskrives i 2009-programmet følgende:

«Endringer i dagens kommuneinndeling er nødvendig for å sikre funksjonelle og bærekraftige kommuner. Der geografiske og samfunnsmessige hensyn tilsier endring



av kommunegrenser eller sammenslåing av kommuner, må staten positivt stimulere til dette.» (Arbeiderpartiet, 2009)

Dette skiller seg ikke nevneverdig ut fra det siste programmet, og det er fortsatt ikke noen målendring å spore hos arbeiderpartiet. Målet med kommunene beskrives fortsatt som å «sikre likeverdige levekår over hele landet og opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret», og behovet for sammenslåinger knyttes til behovet for å gjøre kommunene kapable til å løse de oppgavene de er tildelt med dette likhetsprinsippet til grunn.

Finansieringene av kommunene omtales derimot ikke i dette programmet. Dermed er det kommunestrukturen som tillegges mest vekt i Arbeiderpartiets kommunepolitikk

### **2013-programmet**

Arbeiderpartiets program for 2013 utgjør programmet som lå til grunn da partiet mistet regjeringsmakten til Høyre og FrP, og er også det programmet som lå til grunn da kommunereform igjen ble et tema i nasjonalpolitikken etter initiativ fra Høyre og kommunalminister Jan Tore Sanner.

Heller ikke denne gangen er det store politiske endringer å finne, men igjen ligger også det mest interessante i spørsmålet om frivillighet. Frivillighet i forbindelse med kommunesammenslåinger er nå endret til «lokale ønsker». Punktet som omhandler at enkeltkommuner ikke skal stå i veien for sammenslåinger der regionale hensyn gjør det hensiktsmessig er står nå slik:

«Endringer i kommunestrukturen bør normalt bygge på lokale ønsker. Arbeiderpartiet mener at enkeltkommuner ikke må kunne stanse endringer som er hensiktsmessige ut fra regionale hensyn.»

(...)

«Bør være frivillig» er dermed endret til «bør normalt bygge på lokale ønsker», mens muligheten til å overkjøre enkeltkommuner som sier nei er endret fra «men ikke på en slik måte at enkeltkommuner kan stanse enhver endring som er ønsket av nabokommuner og er hensiktsmessig ut fra regionale hensyn» til «Arbeiderpartiet

mener at enkeltkommuner ikke må kunne stanse endringer som er hensiktsmessige ut fra regionale hensyn» (Arbeiderpartiet, 2013)

Frivillighetsbeskrivelsen kan tolkes som oppmyket, mens punktet som omhandler muligheten til å overkjøre enkeltkommuner virker spisset. Dette tyder på at Arbeiderpartiet i programmet for 2013-2017 bevegde seg enda lengre fra frivillighetsprinsippet. Noe som er interessant med tanke på deres kritikk mot bruk av tvang i prosessen med kommunereformen i samme periode.

### **2017-programmet.**

I 2017-2021-programmet ser vi at Arbeiderpartiet har moderert ordbruken i forbindelse med reformbehovet i kommunestrukturen. Det er ikke lenger «Nødvendig», men «Arbeiderpartiet mener det er fornuftig med endringer i kommunestrukturen der dette betyr en styrking av tjenestetilbudet for innbyggerne.» (Arbeiderpartiet, 2017)

I tillegg spisser de formuleringene som gjelder frivillighet. Endringene skal både være frivillig, men også basert på gode lokale prosesser. Og statens rolle skal være å bidra med økonomiske insentiver.

«Endringene skal baseres på frivillighet og gode lokale prosesser. Vi vil forsterke økonomiske insentiver som reformstøtte og engangsstøtte for å stimulere til flere kommunesammenslåinger.» (Arbeiderpartiet, 2017)

Det som er verdt å merke seg er at Arbeiderpartiet ikke lenger sier noe om hvorvidt «enkeltkommuner skal kunne hindre sammenslåinger der regionale hensyn gjør det hensiktsmessig», slik de har skrevet i forskjellige versjoner i tidligere programmet.

Det vi ser er dermed at Arbeiderpartiet er mer vage i ordbruken om behovet for reform. Der det gjennom 2000-tallet har vært en nødvendighet for å sikre gode, og likeverdige tjenester, er det nå «fornuftig hvis». Samtidig snur de utviklingen der de har gått stadig mer vekk fra frivillighetsprinsippet, og tar nå et klarere «Nei til tvang»-standpunkt enn på lenge.

## **Funn fra partiprogrammene**

Arbeiderpartiets kommunepolitikk har hele veien vært at kommunene skal sikre likeverdige velferdstilbud for alle innbyggere i Norge, samtidig som de skal sikre andre nasjonalpolitiske mål. Det mest fremtredende i deres partiprogram har vært å sikre et bosetningsmønster som sikrer bebyggelse i distriktene. Denne målsetningen har ikke endret seg fra 1993 fram til 2017.

På nittitallet var hovedfokuset til Arbeiderpartiet rettet mot et inntektssystem som skulle baseres på utjevning. Dette betyr at kommuner med høye skatteinntekter bidrar til kommuner med lave skatteinntekter. I tillegg var finansieringssystemet på 90-tallet preget av sterkere nasjonal styring gjennom øremerking av midler.

Gjennom 2000-tallet endret Arbeiderpartiet sitt fokus. Nå var det ikke lenger bare lover og finansieringssystem som var viktige. Nå rettet de også fokuset mot forutsetningene kommunene selv hadde til å løse sine oppgaver etter de nasjonale målsetningene. Den ene løsningen var å gå vekk ifra den sterke statlige styringen. Løsne opp lovverket, og i større grad over til frie midler, såkalt rammefinansiering. Samtidig ble det satt fokus på kommunenes størrelse og inndeling, og dette ble beskrevet som en utfordring og noe som var nødvendig å endre. Kommunesammenslåinger var nødvendig for å sikre bærekraftige og funksjonelle kommuner. Frivillighet har vært et tema i alle kommunereformsprosesser og noe Arbeiderpartiet også la til grunn, men gjennom 2000-tallet og fram til Stortingsvalget 2013 utviklet partiet seg stadig mer i retning av mindre frivillighet. Eller større mulighet for staten til å overkjøre enkeltkommuner som satte seg på bakbeina der regionale eller nasjonale hensyn gjorde sammenslåinger nødvendig.

I programmet for nåværende periode gjorde Arbeiderpartiet imidlertid en u-sving angående frivillighet, og er nå klar på at alle sammenslåinger ikke bare må være frivillige, men også komme fra gode lokale prosesser. Samtidig har tonen angående behovet for strukturreform blitt tonet ned. Det er ikke nødvendig, men fornuftig. I noen tilfeller.

Det som er verdt å merke seg er at Arbeiderpartiet har endret fokus og standpunkt i forbindelse med kommunalpolitikken etter begge reformprosessene. Etter prosessen fra 96-97 der Arbeiderpartiregjeringen forsøkte å redusere antallet kommuner, men ble stanset av opposisjonen med Senterpartiet og Høyre i spissen, gjorde programmet i 2001 det tydelig at

det var et behov for færre kommuner, og at enkeltkommuner ikke skulle stå i veien for det. Etter at Høyre satte i gang sin reformprosess i perioden 2013-2017 ble reformbehovet betydelig nedtonet, mens frivillighet igjen ble et sentralt punkt.

## **5.2. Stortingsdebatter**

Stortinget behandlet i 1996 regjeringens Stortingsmelding «ny kommunestruktur et eller annet (1996). Dette ble avslutningen på et mislykket AP-forsøk for å få satt i gang en reformprosess med sikte på færre kommuner og «mer hensiktsmessige» grenser. I 2001 vedtok Stortinget en ny inndelingslov for kommunene. Den nye loven ble utarbeidet som følge av 90-tallets reformprosess. Denne la føringer for hvordan en framtidig kommunestrukturendring skulle foregå. Flere av prinsippene fra debatten i 1996 ble igjen løftet frem.

Sju år senere gikk Høyre inn i regjering. En av deres målsetninger var færre og mer robuste kommuner i Norge. I løpet av fire år la regjeringen fra tre proposisjoner, som vil bli behandlet i dette kapitlet. KP 2015 presenterte regjeringens strategi for kommunereformen, KP 2017 la fram regjeringens forslag for nytt inntektssystem for kommunene, mens KP 2018 la fram forslag om ny kommunestruktur, med både frivillige og ufrivillige sammenslåinger, slik presentert i kontekstkapitlet. Det er Stortingets behandlinger av disse fem dokumentene: Stortingsmeldingen i 1996, lovendringen i 2001 og de tre proposisjonene fra 2013-2017 som danner grunnlaget for denne delen av empirikapitlet. De vil gi en innsikt i Høyre og Arbeiderpartiets uttalte og gjennomførte politikk i disse periodene

## 15.2.1 1996

### «Kommune- og fylkesinndelingen» Stortingsdebatt om Stortingsmelding

#### Arbeiderpartiet

I framlegget for kommunalkomiteens innstilling argumenteres det med behovet for reform fra Arbeiderpartiets representant.

«Det har også vært interessant, i alle fall for dette medlemmet av komiteen, å pløye gjennom side på side med dokumentasjon på at det er et reformbehov i kommune- og fylkessesektoren.» (Stortinget, 1996)

Behovet begrunnes innledningsvis med geografiske forhold. At grensene er uhensiktsmessige, at byområder er inneklemt mellom flere kommuner og at man har et felles bo- og arbeidsområde uten en felles kommuneadministrasjon og folkevalgt organ. Debatten dreier også over til hvem som skal være initiativtaker og prosessdriver i en kommunereform:

«Stortinget har det overordnede ansvaret for kommunesektoren. Dette ansvaret kan vi velge å skrive oss vekk fra, men hvis vi tror vi gjør innbyggerne en tjeneste på den måten er jeg redd for at våre etterkommere vil vurdere det som en bjørnetjeneste» - Arbeiderpartiet (Stortinget, 1996)

Arbeiderpartiet understreker at regjeringen ikke ønsker tvangssammenslåing, men heller å sette i gang en frivillig prosess der kommunene selv tar styringen for å sette sammen og vurdere egen region. Samtidig omtaler de «fylkesmannens rett til å ta initiativ til å sette i gang lokale prosesser med sikte på å få kartlagt om det vil være riktig å foreta endringer i kommuneinndelingen». (Stortinget, 1996) Dette blir omtalt av opposisjonen, da særlig Senterpartiet, som et initiativ der lokale innsigelser kan oversees og sammenslåinger gjennomføres mot enkeltkommuners vilje. Altså ved bruk av tvang.

Arbeiderpartiet kommer senere inn på selve grunnlaget for «reformsbehovet» igjen. Her understrekes det at kommunegrensene er et verktøy, ikke et mål.

«Arbeiderpartiet vil ha sterke kommuner, som kan ha økonomi, fagkompetanse og befolkningsgrunnlag for å ivareta sine oppgaver på en tilfredsstillende måte. Derfor

må kommunegrensene ses på som et administrativt virkemiddel og ikke et mål i seg selv». (Stortinget, 1996)

Arbeiderpartiet underbygget dette med at kommunene de seneste årene har fått stadig flere oppgaver, sammen med økte overføringer. Dette er en desentraliseringspolitikk der kommunene gis et stadig større ansvar for tjenesteytingen. En slik desentraliseringspolitikk er også avhengig av at kommuneantallet reduseres ifølge Arbeiderpartiet. De viser til reformprosessen på 60-tallet, som nærmest halverte antall kommuner i Norge, som en avgjørende faktor for denne desentraliseringspolitikken i årene etterpå. I sitt framlegg angriper Arbeiderpartiet Senterpartiet for en holdning der kommunegrensene har en verdi i seg selv. At det å være en kommune har en egenverdi, og ikke er et administrativt verktøy for iverksetting av velferdstjenester. Arbeiderpartiet klargjør dermed igjen at kommunegrenser må sees på som er middel, og ikke et mål.

«En satsing på en fortsatt desentralisert velferdsutvikling krever sterke kommuner som kan utføre et vidt spekter av oppgaver. Slike kommuner vil være mer tilfredsstillende å bosette seg i, noe som på sikt vil motvirke sentralisering og fraflytting» (Stortinget, 1996)

Arbeiderpartiet stiller også spørsmålsteget ved hvordan man skal tolke flertallsbeslutninger i folkeavstemninger når det er ulik størrelse i kommunene.

Arbeiderpartiet mener sammenslåinger og endringer i kommunestrukturen er løsninger på innklemte byer. Her er Høyre uenig, og viser til at tidligere sammenslåinger ikke har løst disse problemene. (Stortinget, 1996)

Oppsummert så langt argumenterer Arbeiderpartiet for at kommune-Norge har utfordringen knyttet til både tjenesteyting, og administrering av flerkommunale nærings- og boområder. Bruken av folkeavstemninger utfordres ettersom de gir et mindretall i en region mulighet til å stanse grenseendringer som flertallet støtter. At en liten kommune kan si nei der større kommuner sier ja, er ikke nødvendigvis demokratisk ifølge Arbeiderpartiet.

Arbeiderpartiet utfordrer senere Sosialistisk venstreparti i kostnadene knyttet til administrasjon av kommunene.

«Synes SV at det er viktigere å opprettholde store administrasjonsutgifter i kommuneforvaltningen framfor å styrke ressursene og styre dem inn til et bedre tjenestetilbud og ikke minst også større likheter innenfor tjenestetilbud i kommunesektoren?».

Her kommer likhetsprinsippet inn i bildet. Vi har nå kartlagt tre målsetninger hos Arbeiderpartiet: Et effektivt og sterkt tjenestetilbud, grensesettinger som samsvarer med bosetnings- og næringsområder, og likeverdige tjenestetilbud i Norge. Vi har også sett at de mener at det ikke nødvendigvis er enkeltkommuner selv som skal avgjøre om de skal slå sammen, men regionen samlet.

Kommunalminister Gunnar Berge(A) går etter hvert på talerstolen for å redegjøre for regjeringens syn. Endringer i geografien og kommunikasjonsmidler har gjort avstanden mellom innbyggerne og kommuneledelsen mindre siden forrige inndelingsreform. Dette gir helt andre forutsetninger for kommuneinndeling. Det har skjedd store endringer siden forrige reform. Velferdsutviklingen har gitt behov for større enheter, samtidig som befolkningssammensetningen, bosettingsmønstre og kommunikasjonsmuligheter gjør hensynet til avstander mindre.

«Inndelingssaken dreier seg også om at det lokale selvstyret skal vinne demokrati på nye områder, i velferdspolitikken- og i regional- og distriktpolitikken. For eksempel mangler byområdene ofte beslutningsdyktige organer som kan ta hånd om planlegging og utvikling av bysamfunnene utover kommunegrensene» - Kommunalminister, Gunnar Berge. (Stortinget, 1996)

Statsråden er også inne på folkeviljen og motstanden mot reform. Han påpeker at motstanden ofte er stor i forkant av en inndelingsendring, men endringene kan bli mer populære på sikt.

«Også før reformen på 1960-tallet var motstanden stor. Men allerede så tidlig som i 1965 viste en meningsmåling at 50 % av velgerne som var berørt av endringer i kommunegrensene, var enig i at kommunen de bodde i, ble en del av en større kommune, 30 % av uenige og 20 % tok ikke standpunkt». – Kommunalminister Gunnar Berge (Stortinget, 1996)

Til tross for at motstanden den gang var stor, har reformen vist seg å være en suksess mener statsråden. Han peker på at endringer i kommunegrensene er et følsomt og vanskelig emne, men at det over tid viser seg å være riktig.

«Regjeringen ønsker å rette bruken av ressurser inn mot tjenesteproduksjon heller enn å bruke ressurser på å opprettholde uhensiktsmessige administrative grenser» - Kommunalminister Gunnar Berge (Stortinget, 1996)

Flerkommunale byområder er et godt eksempel på slike uhensiktsmessige kommunegrenser viser kommunalministeren til. I disse områdene tror han innbyggerne er opptatt av en effektiv bruk av offentlige ressurser gjennom et godt organisert tjenestetilbud og mulighet til politisk påvirkning. (Stortinget, 1996)

Igjen er det de uhensiktsmessige grensene og effektivisering som påpekes. Arbeiderpartiet har så langt i debatten tatt en deskriptiv tone, der de beskriver et konkret behov uten å vektlegge verdier som lokal bestemmelsesrett, styringsrepresentativitet vs. styringskapasitet og lignende i stor grad.

Statsråden retter kritikk mot debattens motsetning mellom effektivisering og nærhet. Han mener at dette ikke er noe man nødvendigvis må velge mellom. Statsråden sier videre at større kommuner har ført til mer reelt selvstyre etter omorganiseringen på 1960-tallet. (Stortinget, 1996). Her beveger vi oss innom et normativt tema, der forholdet mellom nærhet og effektivitet diskuteres, men statsråden tar ingen standpunkt. Han påstår heller at man kan få begge deler, som er en deskriptiv uttalelse.

Statsråden støtter de interkommunale samarbeidene som et alternativ i småkommuner med vanskelige geografiske forhold og i tettbygde områder der sammenslutninger vil gi for store kommuner. En inndelingsreform dreier seg dermed først og fremst om flerkommunale byområder. Generalistkommunene og desentralisering av oppgaver gjør også småkommunene til en utfordring ifølge statsråden. De mindre kommunene har ikke forutsetninger til å løse det økende oppgaveomfanget. (Stortinget, 1996)

Så går statsråden innom det sterkeste normative temaet i kommunestrukturdebatten. Tvang eller frivillighet:

«Dette med tvang har gått igjen i debatten. Det som en ofte står ovenfor i en konkret situasjon i forbindelse med kommuneinndelinger, er; La oss si at det dreier seg om to kommuner det er hensiktsmessig å slå sammen. I kommune A med 10,000 innbyggere, er det stort flertall for å slå sammen, gjerne 80 %, for sammenslåing, mens i kommune B, som har 500 innbyggere, er det altså 51% av innbyggerne som sier nei. Med det opplegget som mange predikerer i denne salen i dag, skal altså det lille mindretallet ha vetorett. Det er egentlig så veldig demokratisk». – Kommunalminister Gunnar Berge (Stortinget, 1996)



Dette er det samme som har blitt påpekt tidligere. At det ikke er demokratisk at en liten kommune kan overprøve en større kommune. Dette er i stor grad et normativt prinsipp. Det som kommer fram her er likevel at Arbeiderpartiet mener at mindre enkeltkommuner ikke skal kunne sette seg på bakbeina for sammenslåingsprosesser som resten av regionen har sett seg tjent med.

Kommunalministeren viser videre til tidligere partiprogrammer. At sammenslåinger skal være frivillig, men at enkeltkommuner ikke skal kunne forhindre hensiktsmessige sammenslåinger. Han mener at det i slike saker må være Stortinget som fatter beslutningene og at dette ikke er mindre demokratisk enn når Stortinget fatter beslutninger i alle andre saker.

Arbeiderpartiet er uenig i at privatisering, eller konkurranseutsetting er løsningen, men heller at behovet for konkurranseutsetting er et symptom på at kommune-Norge trenger en effektivisering. Dersom de private kan drive sykehjem og barnehager lønnsomt bør dette også la seg gjøre for kommunene. Representanten peker på at de private aktørene finner lønnsomhet i disse tilbudene fordi det er det offentlige, og brukerne som betaler kostnadene. En effektivisering av kommune-Norge er nødvendig for å demme opp for privatiseringen og kommunene må se på strukturen for å se om det ligger gevinst i kommunesammenslåinger.

En hemsko i offentlig drift av private aktører er deres formål om å tjene penger mener Arbeiderpartiet. Problemet for offentlig ligger mellom tjenesteyting, administrasjon og politisk ledelse.

«Jeg er rett og slett ikke villig til å innse at en hjelpepleier eller renovasjonsarbeider gjør en dårligere jobb fordi de er offentlige ansatte. Utfordringene må ligge andre steder i kommunen». – Arbeiderpartiet (Stortinget, 1996)

Arbeiderpartiet spør hvorfor ingen kritiske journalister stiller spørsmål om hvordan private kan utkonkurrere offentlige tjenesteytere. Begge driver ut ifra en målsetning, men der private aktører har en målsetning om profitt har de offentlige utelukkende mål om best mulig tjenester for hver anvendte krone. Hvordan kan det da ha seg at private aktører kommer best ut i pris og tilbud? Stortinget, 1996).

De kommunale tjenestene er først og fremst kommunenes ansvar, mens Stortinget må legge rammebetingelsene til rette ifølge Arbeiderpartiet.

«I Norge har vi 435 kommuner. Et hellig tall, spør vi stortingsflertallet. Innbyggerne i disse kommunene er det visst ikke så viktig med. Det er litt skremmende å se at enkelte politikere kan ha et så innholdsløst forhold til om det skjer en effektiv ressursutnyttelse utenfor dette hus». – Arbeiderpartiet (Stortinget, 1996).

Tjenestetilbud versus grenser og identitet trekkes fram flere ganger. Arbeiderpartiet anklager opposisjonen for å være for oppeengt i grenser og for lite opptatt av tjenestetilbudet.

«Vi ønsker at tjenesteproduksjonen skal skje nærmest mulig brukerne. Om begrepet generalistkommuner irriterer noen så la nå det ligge. Men vi ønsker en lokalforvaltning som settes i stand til å gi flest mulig tjenester til befolkningen nærmest mulig. Da må vi ta innover oss at det har skjedd noe i dette samfunnet de senere år. Det er arbeiderpartiet særdeles glad for.» - Arbeiderpartiet (Stortinget, 1996)

Det argumenteres videre for at regjeringen og stortinget må ta styringen og initiativ til strukturendringer.

«Så sier man at dette må de enkelte kommunene selv løse. Er det noen i denne forsamling som selv har vært med i et kommunestyre som ordfører, som tror at en ordfører vil ta initiativet til å nedlegge sitt eget verv? Ja, ikke tror jeg det» - Arbeiderpartiet (Stortinget, 1996).

Representanten følger opp med at flere lokalpolitikere ville satt pris på at et statlig organ tok dette initiativet.

Oppsummert ser vi nå at Arbeiderpartiet i større grad retter fokuset mot frivillighetsdebatten, som også dreier seg om sammenslåinger skal initieres lokalt eller sentralt. Arbeiderpartiet argumenterer i denne debatten både for at selv om folkeviljen lokalt kan være negativ i utgangspunktet, så kan reformen være bra og inntrykket bli positivt på sikt. Dessuten er det uansvarlig, ifølge Arbeiderpartiet, å legge ansvaret på folkevalgte som har en egen rolle i slike prosesser. De mener staten må ta ansvar.

Arbeiderpartiet peker på at for dårlige tjenestetilbud kan føre til fraflytting. Dermed vil sterkere kommuner, som følge av sammenslåing, kunne føre til mindre fraflytting. Sammenslåing gir dermed bedre distriktspolitikk.

«For det er klart at en liten kommune vil ha problemer med å skaffe seg og også lønne en administrasjon av høykvalitet» - Arbeiderpartiet (Stortinget, 1996).

(...)

«Men like viktig som økonomiske ressurser er krav om kompetanse og kvalitet på velferdstilbudet. Det er på dette området en må vurdere om dagens kommunestruktur gir de beste muligheter for befolkningen i hele landet? Jeg er i tvil – hvis en da ikke velger å bruke økte ressurser på administrasjon og ikke på tjenester». - Arbeiderpartiet (ibid)

Her kommer vi inn på kompetansebehovet, som også er et sentralt element i begge reformprosessene. Kommuner trenger en viss størrelse for å tiltrekke seg nok kompetanse, mener Arbeiderpartiet.

### **Oppsummering**

Arbeiderpartiet er tydelig på at kommunegrensene er et verktøy og ikke et mål. Dette er en normativ idé. Rent deskriptivt er argumentasjonen at kommunene i dag er uhensiktsmessige inndelt i forhold til bosetning og næring. Inneklemte byer, og flerkommunale boområder er en utfordring som løses gjennom sammenslåing. Dessuten ønsker Arbeiderpartiet en effektiv tjenesteyting, et likeverdig tjenestetilbud og et sterkt lokaldemokrati. Dette gir dagens kommunegrensener for dårlige forutsetninger for. Den nødvendige kompetansen klarer ikke de mindre kommunene å tiltrekke seg.

Synet på reformbehovet er dermed instrumentelt, og deskriptivt. Arbeiderpartiet beskriver en kommunestruktur som ikke fungerer for å nå de målene regjeringen har for kommunene. For å løse dette problemet og nå de satte målene er middelet å slå sammen kommuner, slik at de blir større, samt endre på kommunegrensene slik at de passer overens med bo- og næringsområder.

I synet på virkemidlene blir Arbeiderpartiet derimot mer normative. Arbeiderpartiet sier at de er for frivillige sammenslåinger, og at det er utgangspunktet for reformen. Samtidig åpner de for tvang i unntakstilfeller. Dette begrunnes i hovedsak med to argumenter.

1. Det er statens ansvar at kommunene har de rette rammevilkårene for å tilby gode, og likeverdige nok, tjenestetilbud. Dersom kommuneinndelingen står i veien for dette, er det derfor også statens ansvar å ta initiativ til å endre dette. Ordførere og andre folkevalgte på lokalt forvaltningsnivå har roller som gjør at det er urimelig å forvente at de skal initiere til dette.

2. Det er ikke nødvendigvis demokratisk dersom en region bestående av en kommune på 10.000 og en kommune på 1.000 der et klart flertall i den store kommunen er for sammenslåing og et knapt mindretall i den mindre kommunen ikke skal få en sammenslåing. Det vil da være mindretallet som gis vetorett, og hindrer en endring som er bra for flertallet.

Dessuten pekes det på at reformmotstand er vanlig i forkant av en reform, men at man tidligere har sett at negativitet har blitt til positivitet i etterkant.

## **Høyre**

I en replikk til saksframlegget fra Arbeiderpartiet presenterer Høyre hva de har vektlagt gjennom reformprosessen. Her trekkes konkurranseutsetting, fristilling og endring av finansieringsmodellen fram. Høyres representant utfordrer også det lokaldemokratiske ved statens initiativrett, gjennom fylkesmannen.

«Men når en snakker om lokale prosesser, må jeg spørre om å få det nærmere definert. Hva er det? Er det kommunene selv som skal ta initiativ til å sette i gang slike prosesser, eller er det staten, departementet, som skal beordre slike prosesser satt i gang? Hva er da det demokratiske i det siste?» - Høyre (Stortinget, 1996)

Høyre vektlegger kommunenes frihet til å konkurranseutsette sine tjenester som viktig for lokaldemokratiet. Generelle skatteøkninger som Senterpartiet foreslår for å styrke lokaldemokratiet er en svekkelse av lokaldemokratiet ifølge Høyre. Da dette gir mer penger til Stortinget, og dermed mer makt til Stortinget. Ikke kommunene.

«Landet vårt trenger reformer, og det trenger Høyres reform-politikk» - Høyre (Stortinget, 1996)

Høyre er uenig med Arbeiderpartiet i at norske kommuners reformbehov ligger i kommunestrukturen. De på valgfrihet, mer makt til brukeren og mer makt til familier, enkeltpersoner og bedrifter og til det kommunale selvstyret. De påstår at Arbeiderpartiets politikk beveger forvaltningen i en retning der staten overtar mer og mer av styringen. Noe som igjen fører til lavere interesse for å bli folkevalgt og lavere oppslutning rundt kommunevalg. En statlig styrt kommunereform vil «etter Høyres mening provosere lokaldemokratiet og ytterligere svekke deltakelsen i og interessen for politisk arbeid og samfunnsansvar». - Høyre (Stortinget, 1996)

Høyres løsninger for økt kommunalt selvstyre og sikring av brukerne av kommunale og offentlige tjenester blir tatt mer hensyn til kan oppsummeres ved følgende punkter:

(Stortinget, 1996)

- Et mer rettferdig inntektssystem. Her ligger det at kommunene i større grad kan styre sine egne inntekter gjennom lokal skattelegging istedenfor at skatteinntektene går til det nasjonale nivået og deretter viderefordes til kommunene.
- Styrking av interkommunale samarbeid. De viser til kommuners positive erfaringer her både på permanent og midlertidige løsninger. Interkommunale samarbeid har ifølge Høyre her gitt resultater som kommunene ikke ville kunne fått på selvstendig nivå. En tanke er også at gode interkommunale samarbeid på sikt kan føre til «frivillige sammenslåinger»
- En gjennomgang av kommuneloven og andre lover og regler som hindrer interkommunale samarbeid. Kommunene bør gis større frihet til å selv bestemme samarbeidspartnere og samarbeidsområder.
- Konkurransetsetting. Kommunene utnytter ikke sitt potensiale på dette området mener Høyre, noe som fører til at de heller ikke har oversikt over markedsprisen på de oppgaver kommunen ønsker å få utført. Alle kommuner bør konkurransetsette sine tjenester så langt det lar seg gjøre for å sikre innbyggerne en ideell pris, tilbud og kvalitet på sine tjenester

I tillegg trekker Høyre fram det de anser som tre viktige kriterier som mål i vurderingen av eventuelle endringer i forvaltningsnivåene.

- Demokrati
- Likebehandling
- Rettssikkerhet

På kriteriet som omhandler rettssikkerhet retter Høyre kritikk mot Arbeiderpartiets politikk som de mener samler all makt hos staten.

«Når det offentlige ikke bare beslutter, iverksetter og driver, men også er den endelige kontrollinstans overfor seg selv, burde det være innlysende at innbyggernes rettssikkerhet er skjøvet til side til for makten Og som kjent: Makta rår». - Høyre  
(Stortinget, 1996)

Kontrollen av offentlige tjenester bør derfor skilles ut. Klager skal ikke behandles av en offentlig instans. Det sikrer en saklig og objektiv vurdering mener Høyre.

Høyre er dermed med på at det er behov for reform innen forvaltningsnivåene, men understreker samtidig hele veien at løsningen ikke er sammenslåinger på tvers av folkeviljen. Det er finansiering, regelverk og tjenestefordelingen som er viktigst for Høyre i denne debatten. De trekker fram at tidligere sammenslutninger ikke har hatt de ønskede effekter og at bildet er særlig broket når det kommer til utviklingen av økonomi og tjenestetilbud.

«Det er heller ikke gitt at sammenslutningene har tilført demokratiet plussverdier» -  
Høyre (Stortinget, 1996)

Dersom innbyggerne opplever store problemer knyttet til inneklemt byer eller andre utfordringer relatert til kommunegrensene er det realistisk med en frivillig kommunesammenslåing. Innbyggerne vil gå for sammenslåing der det er behov for sammenslåing mener Høyre. Men ser altså ikke på sammenslåing som en god løsning på de problemene kommunene står ovenfor, heller ikke når det gjelder inneklemt byer.

«Fra Høyres side ser vi ikke noe behov for nye runder med sammenslutninger tvunget fram av en økonomisk innsparingstankegang som ut fra erfaring ikke blir slik man forventer. Erfaringen er derimot at økonomiske innsparinger basert på teoretiske modeller møter så mange hindringer og «snubletråder» i virkelighetens verden at vinninga går opp i spinninga».

(...)

«Det er den enkelte kommunes inntekter som er grunnlaget for de tjenester og det servicenivå den enkelte innbygger kan nyte godt av. Derfor vil en rettferdig fordeling av ressursene gjennom overføringssystemene være viktigere enn kommunesammenslåinger». - Høyre (Stortinget, 1996)

Høyre vil heller prioritere å jevne forskjellene mellom kommunene fremkommer det i debatten. Vektingen av enkelte kriterier i inntektssystemet gjør at presset på mellomstore og store kommuner i regionsentra ifølge partiet blir uforholdsmessig stort. Høyres representant peker på at økonomiske problemer ikke løses gjennom sammenslåing, men gjennom økonomiske virkemidler. Det handler ikke bare om mer penger, men om mer fornuftig bruk av pengene. Det sentrale poenget for Høyre her er igjen mer konkurranseutsetting.

«Kjøp av tjenester i et marked gir ofte meget gode virkninger både på servicenivå og budsjetter. Oppmyking av stivbeinte lovregler er et annet virkemidler». - Høyre (Stortinget, 1996)

Høyre trekker fram kjøp av tjenester mellom kommunene som en bedre løsning enn sammenslåing av kommunene.

«Til slutt har man fått med seg det meste, i stedet for å la seg inspirere av mulighetene til å søke løsninger med dagens kommunegrenser ved å bruke de virkemidler man har, og ikke la seg forblinde av den letteste utveien». - Høyre (Stortinget, 1996)

Høyre advarer også mot troen på at større kommuner er best.

«Det er ikke slik som enkelte synes å mene, at jo større en kommune er, jo mer effektiv er den.» - Høyre (Stortinget, 1996)

Så kritiserer de både Arbeiderpartiet og Senterpartiet for å være for fokuserte på kommunestørrelse.

«Det er to ganske håpløse utgangspunkt hvis det er slik at Arbeiderpartiet – slik første replikant antyder – mener at jo større, jo mer effektivt, og at Senterpartiet går den motsatte vei og sier: jo mindre, jo mer effektivt. Det er sannsynligvis to like holdbare argumenter» - Høyre (Stortinget, 1996)

### **Oppsummering:**

Oppsummert ser en at Høyre opplever at utfordringene i kommune-Norge ikke ligger i kommunestrukturen eller størrelsen til kommunene, men på statlig nivå. Det er statlig overstyring, et for låst finansieringssystem, et rigid lovverk og manglende lokal autonomi som hindrer kommunene i å yte gode tjenester. Høyre kritiserer både Senterpartiet og Arbeiderpartiet for å ha feil fokus, når de diskuterer om små eller store kommuner er det beste.

Høyres løsninger ligger i endringer av lovverk, og inntektssystemet. De vil også la kommunene få mer frihet til å konkurransenutsette tjenestene sine, kjøpe tjenester fra hverandre og inngå interkommunale samarbeid. Sist er Høyre ikke negative til variasjoner i tjenestetilbudet, såfremt disse framkommer av lokale prioriteringer.

Dette samsvarer med at Høyre er et lokalistparti. De er først og fremst opptatt av å flytte makta til kommunene og mindre interessert i hvor store de er. De viser også en klar motstand mot tvang. Både normativt og deskriptivt. De mener at en statlig styrt sammenslåingsprosess, med bruk av tvang, ikke vil gi de effektene man ønsker.

### **5.2.2. 2001**

#### **Odelstinget debatterer «Lov om fastsetting og endring av kommune- og fylkesgrenser»**

I 2001 vedtok Stortinget ny Inndelingslov «Lov om fastsetting og endring av kommune- og fylkesgrenser». Denne erstattet Lov om endring i kommunal inndeling fra 1956.

Inndelingsloven regulerer blant annet hvem som kan ta initiativ til endring av kommunestruktur og kommunegrenser, og hvem som bestemmer det. (Lovdata.no)

Loven ble behandlet av Odelstinget 21. mai, 2001. Det er en interessant debatt av to grunner. For det første plasserer den seg tidsmessig i et slags brekningspunkt mellom de to reformprosessene. Dessuten tar den for seg de lovmessige prinsippene om endring i kommunestrukturen. Her er prinsippet om tvang og initiativrett viktig.

Arbeiderpartiet argumenterer for at loven gir en nødvendig klargjøring av de prosesser og rutiner som må legges til grunn. De nevner også tvangssammenslåing som noe loven gir anledning for, men som partiet mener er «mindre viktig».

«Til slutt til spørsmålet om tvangssammenslåing av kommuner. Loven gir Stortinget adgang til dette, men Arbeiderpartiet mener at det er viktigere å stimulere til frivillige kommunesammenslåinger enn å bruke tvang. Vårt motiv for at det på sikt kan bli færre og større kommuner er at de ved det blir mer robuste, og dermed kan ta på seg flere oppgaver -- dette igjen for å ivareta den rollen vi mener kommunene skal ha, nemlig som det mest sentrale leddet i velferdssystemet vårt.» - Arbeiderpartiet (Odelstinget, 2001)

Fra Høyres side erkjennes det at Stortingsflertallet som tidligere sa nei til at staten skulle ta initiativ til sammenslåinger gjorde en feilvalg da.

«Stortingsflertallet gikk nok litt i baklås i 1995, men likevel har den etterfølgende lovprosessen klargjort behovet og bildet med tanke på initiativrett og beslutningsmyndighet i de ulike inndelingssakene. Noen av oss har vært litt opptatt av Stortingets overordnede ansvar. Departementet har til slutt påpekt det selvfølgelig i at



Stortinget uavhengig av lovtekst også kan ha en initiativrett, om det skulle bli aktuelt.»  
- Høyre (Stortinget, 2001)

Her ser vi en endring fra den motstanden mot både regjeringen som initiativtaker og Stortingets beslutningsmyndighet fra Høyres side. I 1995 var Høyre med på å vedta at alle endringer i kommunestrukturen skulle ha grunnlag i kommunale vedtak, eller folkeavstemninger. Dette kommenteres også i debatten:

«Høyre har riktignok tidligere, som sagt i 1995, støttet et slikt forslag, nettopp for å understreke vårt engasjement for frivillighet når det gjelder strukturutviklinga i kommunesektoren. Og denne holdninga har Høyre fortsatt. Det har vel også Høyre dokumentert ved å være pådriver for ytterligere smøring i forhold til de frivillige prosessene gjennom å foreslå også regional tilskuddet innlemmet i det gjeldende inndelingstilskuddet. Likevel er det slik at helt fastlåste situasjoner kan kreve Stortingets medvirkning, noe lovteksten nå tar høyde for - en lovtekst som alle støtter.» - Høyre (Stortinget, 2001)

(...)

«Det er ikke noen annen praktisk konsekvens i første omgang av denne lovbehandlinga enn at om det skulle være lokaldemokratisk motstand i en utredet prosess, vil det nå være iallfall et minstekrav til begrunnelse for denne motstanden. I motsatt fall, hvis mindretallsforslaget blir vedtatt, vil vetoretten være absolutt -- også en vetorett uten medfølgende begrunnelse.» Høyre (Stortinget, 2001)

Dermed har Høyre og Arbeiderpartiet funnet sammen. Begge partier ønsker at kommunesammenslåinger i hovedsak skal være frivillige. Samtidig som begge ønsker at Stortinget skal ha anledning til å ta initiativ til sammenslåingsprosesser, og også bruke tvang, der det er nødvendig. Det er vanskelig å finne noen forskjell i synspunktene som Arbeiderpartiet og Høyre legger fram i denne debatten.

Kommunalminister Sylvia Brustad (A) redegjør også for regjeringens syn på Stortingets anledning til å fatte vedtak om sammenslåing der kommunene er uenig:

«Jeg har merket meg at det er en viss uenighet i komiteen om hvordan vi for framtida bør forholde oss til stortingsvedtaket fra juni 1995. Alle partier er enige om at frivillighet fra kommunenes side er det beste. Og når enighet blant kommunene ligger til grunn for et forslag om sammenslåing, kan Regjeringa fatte vedtak i saken. Slik er det også i dag. Dersom det imidlertid er uenighet mellom aktuelle kommuner om å slå seg sammen, innebærer lovforslaget at saken fortsatt må legges fram for Stortinget, som selvsagt står helt fritt til å vurdere hva som er den beste løsningen.» -

Kommunalminister Sylvia Brustad (A) - (Stortinget, 2001)

Videre i et replikkordskifte med Senterpartiet sier hun:

«Jeg oppfattet det slik at så å si alle partier mener at når det gjelder kommunesammenslåing, er frivillighet det beste. Det flertallet kommer til å gjøre gjennom denne endring av loven, er å la det være opp til Stortinget å bestemme hvis Stortinget skulle mene det var riktig i enkelttilfeller å gjøre noe annet. Men å framstille det som om Arbeiderpartiet skulle være for en storstilt tvangssammenslåing av kommuner, blir selvfølgelig helt feil.» - Kommunalminister Sylvia Brustad (Stortinget, 2001)

Høyre argumenterer for at kompetansebehovet i kommune-Norge, innsparingspotensialet og interkommunale samarbeid viser at det er et behov for sammenslåinger, og spør om det er demokratisk at det ikke skal være noen anledning for å gjøre endringer uten synkrone vedtak i kommunestyrene rundt omkring:

«Hva slags direkte demokrati er det hvis dette skal være hovedbudskapet, at man skal gjøre synkrone og likelydende vedtak i alle kommuner for å komme noen vei, alternativt kjøre gjennom en selskapsdannelse. Når dette får et visst volum, er det ikke særlig bedre enn et flertallsdemokrati i en litt større kommune.» - Høyre (Stortinget, 2001)

## **Oppsummering**

Debatten dreier seg i stor grad om initiativretten og muligheten til tvang.

Der Høyre på 90-tallet uttrykte motstand mot Arbeiderpartiets forsøk på å få igangsatt en større reformprosess nettopp med hensyn til frivilligheten og motstand mot tvang ser vi nå at de to partiene nærmest er identiske i sitt syn på dette virkemidlet. Begge understreker at de foretrekker frivillighet, men at Stortinget må ha myndighet til å gripe inn der det er nødvendig slik at enkeltkommuner ikke setter seg på bakbeina og stopper nødvendige sammenslåinger.

Vi ser også at Høyre er inne på reformbehovet, selv om det ikke er en viktig del av debatten. Der ser en at partiet har dreid mer i retning av at kommunestruktur og kommunestørrelse er viktig i kommunedebatten. Dette vises også i partiprogrammet deres.

### **5.2.3 2014**

#### **Debatt om kommuneproposisjon 2015 – Regjeringens strategi for kommunereform**

##### **Arbeiderpartiet**

Arbeiderpartiet viser i denne debatten til sitt prinsipp om likeverdige velferdstilbud, samtidig som de understreker at de ønsker at kommunene skal ha økonomisk handlingsrom til å foreta lokale prioriteringer:

«Vi kommer nok bestandig til å ha en diskusjon om vi har den rette avveiningen mellom statlig styring og lokalt skjønn. I Arbeiderpartiet har vi et åpent sinn i så måte. Vi mener det på sentrale områder innenfor skole og velferd er viktig med felles standarder i hele landet. Samtidig er det veldig viktig å sikre at lokaldemokratiet har økonomisk handlingsrom og mulighet til å ta beslutninger som er viktig for lokalsamfunnet. Derfor økte vi kommunenes inntekter og reduserte øremerkingen mens vi var med i den rød-grønne regjeringen.» - Arbeiderpartiet (Stortinget, 2014)

Arbeiderpartiet kritiserer videre Høyre for å fokusere for mye på struktur og ikke nok på økonomien. De mener regjeringen legger opp til en svekket kommuneøkonomi, og at det da ikke hjelper med en god kommunestruktur:

«Vi har også merket oss truslene om at smådriftsulemper ikke skal finansieres i fremtiden, fordi det vil være en frivillig sak. Heller ikke det er noe som Arbeiderpartiet kan slutte seg til. Regjeringens mål for kommunereformen er mer lokaldemokrati, gode og likeverdige tjenester i hele landet og økonomisk robuste kommuner. Det er

mål det er lett å slutte seg til, og som Arbeiderpartiet selvfølgelig er enig i. Men det er veldig lang avstand mellom mål og virkemidler. En rasjonell kommunestruktur kan bidra et stykke på vei, men det monner overhodet ikke. For god kommune- økonomi er forutsetning nr. 1 for gode og likeverdige tjenester i framtiden. Der svikter regjeringen på første forsøk, dessverre.» - Arbeiderpartiet (Stortinget, 2014)

Arbeiderpartiet ligger derfor i nærheten av der Høyre lå på 90-tallet hvor inntektssystemet er viktigere enn kommunestrukturen. Samtidig anerkjenner de at strukturen også er viktig, der Høyre i 1996 avfeide dette.

«Vi er for endringer i kommunestrukturen, men vår tilnærming til det er at det skal skje med utgangspunkt i frivillighet. Det er riktignok ikke mange kommuner som har slått seg sammen, men erfaringene de siste årene viser at de kommunene som har slått seg sammen, har klart å få til det etter veldig gode prosesser, der innbyggerne har vært involvert, og der innbyggerne klart og tydelig har sett hva som er fordelene med å slå seg sammen. Det mener jeg er en tenkning som er viktig å ta med seg også i det videre arbeidet.» Arbeiderpartiet (Stortinget, 2014)

De mener at regjeringen ikke har lagt godt nok opp til frivillighet og lokale prosesser i sitt forslag til KP 2015.

«Men når jeg har sagt at vi ikke kan stille oss bak kommunereformen slik som den ligger nå, er det på grunn av at når det kommer til substans, har regjeringspartiene glatt oversett vesentlige innvendinger fra oss. Det handler om tidsskjemaer, det handler om avgrensningen av de økonomiske virkemidlene, og det handler ikke minst om at samtlige kommuner skal bli behandlet som ROBEK-kommuner de tre neste årene. Det kan vi ikke stille oss bak.» - Arbeiderpartiet (Stortinget, 2015)

Arbeiderpartiet kommenterer også bruk av tvang ved unntakstilfeller.

«Så er det riktig at vi har en unntaksbestemmelse i vårt partiprogram, som også kommer til uttrykk gjennom våre merknader. Vi kan ikke utelukke at det vil være tilfeller der staten må gripe inn. Men jeg vil understreke at dette er en unntaksbestemmelse, og vår tilnærming til dette er og skal være reell frivillighet.» - Arbeiderpartiet (2014)

## Oppsummering Arbeiderpartiet

Arbeiderpartiet slår i debatten fast at de støtter regjeringens ønske om en endring i kommunestrukturen. Samtidig slår de fast at dette må være frivillig, og at inntektssystemet og kommuneøkonomien er enda viktigere. De er imidlertid åpne for å bruke tvang unntaksvis hvis det viser seg nødvendig, men grunnlaget for reformen må være frivillig mener partiet. De er kritisk til reformen slik den blir presentert i KP 2015, ettersom det legger for mye press på kommunene og er for statlig styrt.

## Høyre

Høyre oppsummerer de grunnprinsippene i reformen slik:

«Det er enighet om målene, at en kommunereform skal gi bedre tjenester, mer samordnet samfunnsutvikling, bærekraftige og økonomisk robuste kommuner og styrket lokaldemokrati.

- Det er en felles utålmodighet etter å komme i gang, og arbeidet med kommunereformen starter derfor opp i august.
- Det er bred enighet om tidenes beste «pakke» for å sikre økonomisk forutsigbarhet for kommuner som slår seg sammen. Ja, det er i komiteen også blitt enighet om at sammenslåtte kommuner som ikke passerer 10 000 innbyggere, skal kunne nyte godt av reformstøtten, i tillegg til de andre ordningene.
- Det er enighet om at frivillige løsninger gir de beste kommunesammenslutningene. Derfor skal overstyring eller «tvang», som det ofte heter, bare brukes unntaksvis, slik at enkeltkommuner ikke kan stoppe endringer som gir regionalt fornuftige løsninger.» - Høyre (Stortinget, 2014)

Høyre og Arbeiderpartiet er dermed enige på punktet tvang i denne omgang. Det skal kun brukes unntaksvis og utgangspunktet skal være frivillighet.

Kommunalminister Jan Tore Sanner sier i sitt innlegg at uenighetene mellom partiene er mer retorisk enn realpolitisk.

«Det kan synes som om det i retorikken er stor uenighet. I realiteten er det mye enighet. For kommunene er det disse realitetene som er det viktige – ikke retorikken.» -

Kommunalminister Jan Tore Sanner (Stortinget, 2014)

## **Oppsummering**

Det er også vanskelig å finne de store forskjellene mellom Arbeiderpartiet og Høyre foreløpig. Arbeiderpartiet og Høyre sier begge at kommunestrukturen må endres, at det skal være basert på frivillighet og at tvang kan benyttes unntaksvis. Det området det virker å være mest uenig mellom de to partiene på er på økonomien. Her mener Arbeiderpartiet at regjeringen legger opp til for lite inntekter, og at økonomisk handlekraft er mer viktig enn kommunegrensene for lokaldemokratiet.

Regjeringen la i 2016 fram forslag til nytt inntektssystem. Debatten om dette vil bli redegjort for i neste delkapittel.

### **5.2.4 2016**

#### **Storingsdebatt om Kommuneproposisjon– Nytt inntektssystem**

##### **Arbeiderpartiet**

Arbeiderpartiet understreker tidlig i debatten at det nye inntektssystemet gir uønskede effekter. Han viser til at regjeringene foreslår å kutte i basistilskuddet for å stimulere til sammenslåinger, men at dette også rammer kommuner som allerede har en struktur som ekspertutvalget anbefaler

«En av de paradoksale konsekvensene ved denne endringen er at kommuner med innbyggertall mellom 10 000 og 20 000, som regjeringens eget ekspertutvalg mener er en tilstrekkelig størrelse, mister inntekter. Samtidig innføres det et nytt tilskudd til kommuner som slår seg sammen og får mer enn 10 000 innbyggere. Resultatet av dette blir at kommuner som allerede i dag har mer enn 10 000 innbyggere, straffes økonomisk, mens kommuner som gjennom sammenslåing får mer enn 10 000 innbyggere, skal premieres økonomisk.»

(...)

«Dessuten slår dette forslaget ut i hytt og pine: To nabokommuner av samme størrelse risikerer at den ene går i pluss og den andre i minus, og den gruppen som kommer aller dårligst ut, er kommunene med mellom 10 000 og 20 000 innbyggere, som regjeringen i utgangspunktet mente var den perfekte kommunestørrelse.» - Arbeiderpartiet (Stortinget, 2016)

Arbeiderpartiet kritiserer regjeringens forslag til nytt inntektssystemet. De mener at regjeringene fordeler for lite midler til kommunene, noe som er essensielt for at kommunene skal løse de nye oppgavene ifølge partiet. Partiet mener også at det nye inntektssystemet fungerer som en pisk mot kommunene som er negative eller fortsatt ikke har gjort vedtak om sammenslåing. Dette tror Arbeiderpartiet kan ha hatt negative effekter på de lokale prosessene.

«I stedet for å ha is i magen og stole på frivillighetslinjen Stortinget har lagt opp til, har regjeringen falt for fristelsen til å rasle med piskan i den tro at det ville føre til flere sammenslåinger. Det er problematisk av flere årsaker, ikke minst fordi debattene mange steder har handlet om hvor mye penger man vil tape på å stå alene, og ikke hva som er fordelene og mulighetene ved å slå seg sammen med naboen» - Arbeiderpartiet (Stortinget, 2016)

(...)

Jeg ble glad når jeg hørte til slutt her at Miljøpartiet De Grønne vil øke kommunenes inntekter. Det er bra» - Arbeiderpartiet (Stortinget, 2016)

Arbeiderpartiet går videre i debatten om inntektssystemet og tapte kommuneinntekter med å argumentere for at det er en svekkelse av lokaldemokratiet.

«Det har vært en merkelig opplevelse å høre regjeringspartiene det siste året når de snakker om lokaldemokrati og å flytte makt. Virkeligheten er jo en helt annen. På punkt etter punkt flyttes og tas makt og innflytelse fra bl.a. fylkeskommunene og de regionale folkevalgte. Det viktigste er at det økonomiske handlingsrommet i regionene reduseres – helt gjennomgå- ende. De pengene fylkene selv kan bruke til å satse på det de selv mener er fornuftig, blir det færre og færre av gjennom kutt i regionale utviklingsmidler, nytt inntektssystem og en presset kommuneøkonomi.» - Arbeiderpartiet (Stortinget, 2016)

## **Oppsummering Arbeiderpartiet**

Arbeiderpartiet er kritisk til regjeringens nye inntektssystem for kommunene og fylkene. I hovedsak av to grunner. Den ene grunnen er at de mener at den gir kommunene dårligere råd, og dermed et svakere utgangspunkt for å løse sine oppgaver. Arbeiderpartiet sier at de ønsker

å gi økt støtte til kommunene. Dårligere råd gir lavere handlingsrom og et svekket lokaldemokrati ifølge Arbeiderpartiet.

Den andre grunnen er at de mener at inntektssystemet blir brukt som et pressmiddel mot kommunene som er uavklarte om de vil slå seg sammen eller ikke, og at selv kommuner som ifølge ekspertutvalgets kriterier har en god struktur og ikke trenger å slå sammen blir straffet.

## **Høyre**

Høyre argumenter for det nye inntektssystemet med at det er mer rettferdig, og gir forutsetninger for bedre velferdstjenester. Et av de mer interessante argumentene er imidlertid at de mener at det gamle inntektssystemet har gitt insentiver for å forholde seg små, for kommuner i tettbebygde strøk. De mener derfor ikke at det nye inntektssystemet fungerer som en pisk, men heller fjerner insentiver for å holde seg små og la resten av kommune-Norge betale for det.

«Med det nye inntektssystemet kan ikke kommuner i tettbygde strøk, som velger å være små, på samme vis som i dag sende regningen til resten av Kommune-Norge. Det sier dessverre sitt når inntektssystemet slik det er i dag, faktisk oppleves å være til hinder for sammenslåing – fordi sammenslåtte kommuner over tid taper sammenlignet med dem som ikke slår seg sammen.» - Høyre (Stortinget, 2016)

Høyre argumenterer videre for at det nye inntektssystemet verken innebærer straff eller belønning, men at det er en rasjonelt inntektssystem, som legger til grunn kommunenes faktiske utgifter. Her ligger det samtidig til grunn at enkelte kommuner har ekstra kostnader knyttet til å være «frivillige små», noe Høyre opplever som urettferdig.

«Jeg tror det må være i Senterpartiets verden og i Senterpartiets inntektssystem at man lager et inntektssystem som er basert på belønning og straff. Slike inntektssystem opererer ikke Høyre med. Vi ønsker et inntektssystem som bidrar til å dekke kommunenes faktiske kostnader og tar hensyn til de kostnadene kommunene ikke kan gjøre noe med selv. Derfor legger vi om inntektssystemet» - Høyre (Stortinget, 2016).

Her har imidlertid Høyre avgjort hvilke utgifter som er verdt å finansiere og hvilke som ikke er det. De foreslår et inntektssystem som dekker de utgiftene «kommunene kan gjøre noe med», samtidig som de er tydelige på at dette ikke gjelder kostnader knyttet til å være en småkommune dersom kommunene har anledning til sammenslåing.



Senterpartiet og Høyre kommer inn på diskusjonen om interkommunale samarbeid. Høyre mener dette ikke er demokratisk:

«Senterpartiet sentralt peiker gjerne på at interkommunalt samarbeid er ei betre løysing enn å byggje nye kommunar. Enkelte kommunar har opp mot 70 interkommunale samarbeid, og då kan ein spørje kva slags makt som eigentleg ligg i lokaldemokratiet. Eg har merkt meg at Senterpartiet tviheld på at det er ein fordel med uoversiktlege byråkratiske løysingar og vil attpåtil flytte makt ut av kommunestyra»

### **Oppsummering Høyre**

Høyre anerkjenner ikke at det nye finansieringssystemet straffer de kommunene som ikke vil slå seg sammen, men mener det heller fjerner incentivet for å holde seg små i tettbebygde strøk, på andres regning. Dermed gir det et mer rettferdig inntektssystem som dekker de faktiske, ufrivillige kostnadene. Dette skal gjøre at pengene i større grad går til tjenesteytingen, ifølge Høyre.

### **Oppsummering både Arbeiderpartiet og Høyre**

Debatten handler i hovedsak om hvorvidt det nye finansieringssystemet kan sees på som et pressmiddel eller ikke. Arbeiderpartiet mener systemet har som fordel å piske kommunene til sammenslåing, mens Høyre mener de fjerner heller fjerner en gulrot for å forbli små og dermed skaper et mer rettferdig system som tar høyde for det faktiske utgiftene.

## **5.2.5.2017**

### **Kommuner slås sammen**

Åttende juni 2017 startet Stortingets sin behandling av proposisjonen «Endringer i kommunestrukturen».

### **Arbeiderpartiet**

Arbeiderpartiet sier at de støtter de lokalt tilsluttede sammenslåingene. Det synes dermed ikke at Arbeiderpartiet har endret sitt syn på behovet for sammenslåinger. I småskala vs. storskala-

dimensjonen er det vanskelig å se noen klar endring. De er imidlertid klar på at tvang er uaktuelt.

«Arbeiderpartiet er for endringer i kommunestrukturen, men imot bruk av tvang. Vi støtter at kommunene slår seg sammen der det gir bedre tjenester til innbyggerne, og vi har helt fra starten av denne prosessen støttet at kommunene snakker sammen for å se på om kommunegrensene hindre»

(...)

«Arbeiderpartiet har også støttet de økonomiske virkemidlene i reformen, som engangsstøtte, reformstøtte og inndelingstilskudd. Derfor støtter Arbeiderpartiet og kommer til å stemme for de sammenslåingene som har tilslutning lokalt, når vi skal votere senere i dag» -

Arbeiderpartiet går deretter videre og begrunner sin kritikk mot reformen slik den foreligger. Det er først og fremst bruk av pisk, dårlige tidsfrister og økonomisk press som legges til grunn her. De understreker at de støtter deler av reformen og dens virkemidler, men sier samtidig:

«Men samtidig har vi gjennom denne prosessen pekt på hva vi ville gjort annerledes. hadde vært riktig og nødvendig med romsligere tidsfrister og økonomiske gulrøtter uten holdbarhetsdato. Vi har advart kraftig mot å endre spillereglene underveis med endringer i inntektssystemet. Vi ville ha sørget for en romsligere kommuneøkonomi og vist kommunene mer tillit.»

I tillegg tar Arbeiderpartiet igjen et klart standpunkt mot tvang, og viser til spørsmål stilt til sine ordførere.

«De har vært veldig tydelige på at gode lokale prosesser og frivillighet er det klart beste utgangspunktet for å bygge en ny kommune. Bruk av tvang gir et tilsvarende dårlig utgangspunkt og resultat. Derfor støtter ikke Arbeiderpartiet tvangssammenslåing av kommuner eller fylker. Det bryter med hele utgangspunktet i reformen, nemlig at den skulle bygge på frivillighet.»

(...)

«Da Høyre og Fremskrittspartiet overtok regjeringmakten i 2013, sa statsminister Erna Solberg i sin tiltredelseserklæring at regjeringen i større grad skulle bygge sin politikk på tillit til innbyggerne. Regjeringen skulle gi innbyggerne økt tillit, og

regjeringen skulle ha tillit til at folkevalgte ville det beste for sine lokalsamfunn. I dag legger den samme regjeringen opp til at 11 fylker og rundt 30 kommuner med 350 000 innbyggere blir involvert i tvangssammenslåinger. Hva skjedde med regjeringens tillit til at folk der ute skjønner sitt eget beste?» - Arbeiderpartiet – (Stortinget, 2017)

Så langt handler Arbeiderpartiets kritikk mot reformen og sammenslåingen i hovedsak om at kommunene har fått for lite tid, og at prosessen har vært styrt av press fra regjeringen. I tillegg er de mot bruk av tvang.

## **Høyre**

Høyres på sin side argumenter for kommunesammenslåing gjennom et lokaldemokratisk perspektiv. De påpeker at kommunene ikke har hatt mulighet til å gjennomføre de oppgavene de allerede har hatt, og at dersom flere oppgaver skal tildeles kommunene så er det nødvendig med en strukturendring. Det grunnleggende målet for Høyre er at kommunene skal bli mindre avhengige av staten. Dette vil de gjøre gjennom å styrke økonomien og gi kommunene flere oppgaver:

«Strategien for å styrke kommunene og det lokale selvstyret kan oppsummeres i tre punkter: bedre kommuneøkonomi, friere kommuner og viktigere kommuner. Vi styrker kommuneøkonomien år for år, slik at det blir lettere å skape bedre velferd lokalt. Friere kommuner handler om at vi gir kommunene større frihet fra statlig overstyring. Kommunenes vedtak veier tyngre, plan- og bygningsloven forenkler saksbehandlingen, og kommunenes posisjon vis-à-vis staten styrkes. Viktigere kommuner får vi når vi tilfører kommunene flere oppgaver, slik at det kan fattes flere beslutninger lokalt og utformes tilbud som passer lokalt. Slik fyller vi på lokaldemokratiet. Det er desentralisering i praksis. Andre snakket om det i årevis. Med Høyre i regjering gjennomfører vi. I tillegg kommer selvfølgelig kommunereformen, som i seg selv er et viktig bidrag for å skape kommuner som kan være mer herre i eget hus. Det er det vi vil, er det ikke? Vi vil ha færre og sterkere kommuner. vi vil, er det ikke? Det vil gjøre det lettere å desentralisere flere oppgaver i framtiden, og det motvirker iveren etter å overstyre kommunene gjennom minstenormer fra staten, lovkrav og øremerkede midler» - Høyre (Stortinget, 2017)

«Herre i eget hus» er et begrep som gjentas flere ganger i Høyres første innlegg i debatten. Høyre går blant annet innom «outsourcing» av kommunale tjenester til interkommunale og overkommunale samarbeid, som noe som legger hindre for at kommunene er «herre i eget

hus». Nasjonal overstyring i det meste kommunene gjør hindrer også kommunene i å være herre i eget hus.

Høyre skryter av kommunene som har valgt å slå seg sammen, og viser til at nesten 100 kommuner har fattet frivillige sammenslåingsvedtak. Ordlyden i innlegget vektlegger frivillighet og lokale prosesser, samtidig som Høyre imøtegår kritikken fra Arbeiderpartiet når det gjelder press og tvang:

«Den rød-grønne opposisjonen vil kanskje si at de støtter de fleste sammenslåingene, og det er jo fint. Men likevel er det et litt hult utsagn. Uten en reform med virkemidler og framdrift er det mest grunn til å tro at veldig lite ville skjedd, og at verken Stortinget, kommunene eller innbyggerne hadde hatt grunn til å glede seg over gode resultater i dag» - Høyre (Stortinget, 2017)

Samtidig er Høyre forsiktig med å bruke ordet tvang, naturlig nok, men også med å erkjenne at tvang er brukt.

«Det er i hvert fall ikke noen tvangsreform som skal videreføres, for det er aldri vedtatt noen tvangsreform noe sted. Men det jeg tror norske kommuner vet, og veldig mange vet, er at man t behov for å planlegge for framtiden. Senterpartiet kan si at man er fornøyd med sånn som det var i går, eller i fjor, eller for 50 år siden.» - Høyre (Stortinget, 2017)

I en senere replikkutveksling går imidlertid kommunalminister Jan Tore Sanner inn på tvangsvedtakene:

«Den tilliten og det engasjementet som vi har hatt for – jeg holdt på å si – et fellesprosjekt som Stortinget har vært opptatt av, nemlig at vi skulle få større og sterkere kommuner, har gitt oss nesten 100 gjensidig frivillige kommunesammenslåinger, nesten 100 kommuner er involvert i dette. Men så er det noen steder hvor én kommune ligger mellom to som har sagt ja. Det blir ingen funksjonell kommune.»

(...)

«Vi må også ha en funksjonell kommunestruktur, og det legger vi til rette for.» - Kommunalminister Jan Tore Sanner (Stortinget, 2017)

Høyre nevner utover det veldig ofte de 100 frivillige sammenslåingene. Som tyder på at frivillighet er viktig for partiet og regjeringen.

Høyre går senere, i en replikkveksling med SV, inn på behovet for å slå sammen kommuner også der det ikke foreligger frivillige vedtak:

«SV sier at man er for de frivillige sammenslåingene, men er bortimot glad for at de som finner sammen, finner sammen. Samtidig vet vi at det er veldig mange kommuner som ikke makter å løse oppgavene sine på egen hånd. Representanten var inne på det selv. Det er mange kommuner som mangler nøkkelpersonell i viktige velferdsstillinger. Veldig mange kommuner mangler fagutdannede barnevernsarbeidere, de mangler sykehjemsleger, fysioterapeuter i sykehjem, jordmødre, og de står uten psykologer» - Høyre (Stortinget, 2017)

Her ligger reformbehovet i manglende kompetanse og fagmiljøet i enkelte kommuner, og det underliggende poenget er at større kommuner gir bedre forutsetninger for å bygge disse fagmiljøene.

«Så får representanten det til å høres ut som at det har SV tenkt å løse gjennom å bevilge mer penger. Men det er ikke fordi man mangler budsjettmidler til disse stillingene, at man ikke får det til. Det er fordi man ikke får tak i folk. Man klarer ikke å rekruttere folk inn i det som ikke er sterke kompetansemiljø. Istedenfor «outsourcer» mange kommunestyre disse oppgavene til interkommunale løsninger. Mener SV at det er en bedre løsning at kommunestyrene «outsourcer» dette til interkommunale selskap enn at man løser det selv? Og er representanten enig i at hvis vi får færre kommuner, som kan gjøre jobben selv, vil det være bedre enn stadig flere interkommunale selskap?» - Høyre (Stortinget, 2017)

Disse fagmiljøene trekkes også fram i en replikkutveksling med Miljøpartiet De Grønne

«Er Miljøpartiet De Grønne enig i at sterke fagmiljøer i kommunene er viktig for å bidra til å redusere og forebygge miljøskader og klimagassutslipp? Og hvordan vil Miljøpartiet De Grønne bidra til at vi kan få sterkere kommuner som kan ivareta og bygge opp slike fagmiljøer når det ikke er pengene som er utfordringen, men rett og slett muligheten til å få til og sette sammen gode fagmiljøer?»

(...)

«Når det nødvendigvis ikke står på budsjettpengene i den enkelte kommune for å få til og bygge opp gode fagmiljøer, hvordan vil Miljøpartiet De Grønne bidra til at vi får sterkere kommuner i Norge, som både på miljøsidene, på teknisk side og på andre områder kan bygge sterkere fagmiljøer?» - Høyre (Stortinget, 2017)

Et interessant poeng kommer opp når statsråden legger fram innstilling om sammenslåinger. Her argumenterer han blant annet med «likeverdige tjenester».

"Alternativet til kommunereform er ikke at alt blir som det var. Nei, alternativet er forsterket sentralisering, mer statlig detaljstyring og økende forskjeller i kvalitet på tjenestene mellom kommunene. Det kan ikke Høyre leve med. Vi ønsker likeverdige tjenester, der folk bor.»

(...)

«Likeverdige tjenester» er en verdi som, når man leser partiprogrammene, er sterkt knyttet til Arbeiderpartiet. Høyre har historisk sett hatt en kommuneideologi som åpner for variasjon i det kommunale tjenestetilbudet. Det skal imidlertid sies at de ønsker at denne variasjonen skal komme som følge av lokale prioriteringer, og ikke skjevheter i forutsetningene til å tilby tjenester» - Kommunalminister Jan Tore Sanner (Stortinget, 2017)

Statsråden trekker også fram samfunnsendringer som en årsak til at det nå er behov for reform:

«Vi må ta inn over oss at siden forrige store reform på 1960-tallet har det skjedd store endringer i samfunnet – måten vi lever på, reiser på, jobber på og kommuniserer på – og kommunene har fått langt flere og mer krevende oppgaver enn de hadde før.» - Kommunalminister Jan Tore Sanner (Stortinget, 2017)

### **Oppsummering funn:**

For Arbeiderpartiet handler ikke motstanden mot reformer, eller deler av den, om noe endret syn i reformsbehovet. I motsetning til behandlingen av Stortingsmeldingen i 1996 virker de to største partiene langt på vei enige i at Norge trenger færre og større kommuner. Motstanden handler i hovedsak om bruk av tvang. Denne motstanden kan i stor grad sies å være normativ, men man ser samtidig en viss pragmatisk argumentasjon. Blant annet nevner Arbeiderpartiet at tvang gir dårlig utgangspunkt for gode sammenslåinger, og samarbeid. De argumenterer

med at en god prosess innebærer tillitt til det lokale folkestyret. Her ser man altså på tvang og pisk som noe som kan hindre måloppnåelsen, som er færre og større kommuner.

For Høyre handler reformen om to ting.

1. Å styrke dagens tjenestetilbud. Regjeringen legger til grunn at flere av dagens kommuner ikke har forutsetninger til å løse sine tjenester på en tilstrekkelig måte.
2. Å styrke selvråderetten og det lokale selvstyret gjennom en oppgaveoverføring. Desentralisering av oppgaver vil ifølge Høyre gir kommunene større frihet, men mange kommuner er i dag for små til å kunne påta seg enda flere oppgaver. Derfor er det nødvendig med færre og mindre kommuner.

Reformen handler dermed om to mål: Kommunal autonomi og sterke velferdstjenester.

Bruken av tvang er partiet forsiktig med å berøre, men de argumenterer tidvis for det.

Kommunesammenslåingen skal hovedsakelig være frivillig, men i tilfeller der kommuner som nekter å slå seg sammen ender som inneklemt kommuner, eller hindrer en hel sammenslåingsprosess er tvang et nødvendig virkemiddel.

Argumentene for sammenslåing av kommunene er ikke så ulik debatten fra 1996. Den dagen var det imidlertid de «inneklemt byene» som var hovedutfordringen. Størrelsen på kommunene ble ikke vektlagt like mye. Behandlingen før 2017-vedtaket er det kommunenes forutsetninger for å løse dagens- og framtidens tjenester som vektlegges.

Motstanden dreier seg da, som nå, om bruken av tvang, men i motsetning til da ser vi at Arbeiderpartiet i stor grad er positiv til sammenslåinger og ser behovet for færre og større kommuner, mens Høyre den gang var mer uenig i selve reformbehovet. Arbeiderpartiet har dermed ikke beveget seg nevneverdig i sitt syn på målet, men endret syn på middelet. Høyre har endret sitt syn på behov for strukturreform, og samtidig gått mer i retning at tvang bør brukes der det er nødvendig.

Kommuneideologien virker ikke å være endret hos noen av partiene, selv om Høyre nevner «likeverdige velferdstilbud», som tidligere har vært en AP-begrep. Begge er fortsatt storskalatilhengere, Høyre ønsker fortsatt lokal autonomi og mulighet til å forme sitt eget velferdstilbud, Arbeiderpartiet snakker ikke mye om «likhet», men det er ikke grunnlag for å tro at noe er endret der.

Styringsrepresentantiviteten nevnes i svært liten grad av noen av partiene. Styringskapasiteten trekkes i større grad fram av Høyre, som nevnt tidligere.

## **6. Analyse**

### **6.1 Redegjørelse for funn**

Funnene i empirikapitelet viser at Høyre og Arbeiderpartiet i perioden mellom to de reformprosessene sto veldig nære hverandre både i synet på behovet for kommunereform, bakgrunnen for dette behovet og nødvendige virkemidler. Selv om Høyre og Arbeiderpartiet har ulike idealer og mål for kommune-Norge, så begge partiene i denne perioden på det som nødvendig med færre og større kommuner for å nå målet. Partiene har også ulike mål, men like midler.

Likevel ser en at partiene står mot hverandre når reformen forsøkes gjennomføres. Argumentene for og imot reformen er rimelig lik. Den klare forskjellen er at der Høyre på 90-tallet gikk imot tanken om at kommunestørrelse og struktur var det viktigste, og heller ville fokusere på lovverk, inntektssystem, privatisering og samarbeid, så har Arbeiderpartiet både programfestet og uttalt at de støtter en kommunereform med sikte på færre og større kommuner.

En annen forskjell er at Høyres politiske endring virker å være rimelig lineær, og utenfor reformprosessen. For Arbeiderpartiet skjedde snuoperasjonen inne i én Stortingsperiode. Programmene fra 2013 og 2017 beskriver to ganske forskjellige syn på kommunereform. Da særlig med tanke på frivilligheten, men også med tanke på reformbehovet. Høyre har riktignok styrket sin tro på reform, og de midlene de trenger for å få gjennomført den, mens de har vært i regjering, men denne utviklingen er i takt med den utviklingen partiet har vist siden starten av 2000-tallet. For Arbeiderpartiet representerer endringen en u-sving. De hadde gjennom hele 2000-tallet bevegde seg stadig mer i en retning av at reform må skje, og skjer det ikke frivillig så må staten ta grep. Politikken de har stått for i slutten av forrige Stortingsperiode, og som de presenterer i sitt partiprogram for nåværende periode er en snuoperasjon.

Samtidig ser vi at de gjennom den pågående kommunereformprosessen har snudd i sin oppfatning av frivillighet og tvang etter at de helt siden 1996, har stått på at Stortinget må kunne bryte inn der enkeltkommuner står i veien for flertallet.



I resten av dette analysekapitelet vil jeg oppsummere funn knyttet til den deskriptive delen av problemstillingen. Hvordan har kommuneideologien endret seg, hvordan har synet på/tilliten til kommunene endret seg, hvordan har synet på tvang endret seg.

Så vil jeg gå igjennom de fire analysen jeg har lagt til grunn for den forklarende delen av oppgaven, i lys av teorien som ligger bak, de funnene oppgaven har redegjort for vil styrke hypotesene og de funnene som er gjort i empirikapitelet.

## **6.2. Deskriptive funn**

### **Småskala vs. storskala**

Kommuneideologien utgjøres som nevnt tidligere av tre dimensjoner. Den første dimensjonen er **småskala vs. storskalatilhengere**. Her lå begge partiene på storskala-siden i Aars m.fl. undersøkelse fra 2006. Det ser vi at de fortsatt gjør i dag, men på 90-tallet er det vanskeligere å plassere Høyre. Debatten og partiprogrammene viser begge at kommunestørrelse og struktur rett og slett ikke ble vektlagt i særlig stor grad den gang. I debatten om Stortingsmeldingen i 1996 gikk partiet sågar ut og uttalte at man ikke må tro at større kommuner nødvendigvis gir mer effektive kommuner. De plasserer seg dermed ikke helt på storskalasiden før 2000-tallet, men det blir heller ikke riktig å si at de hører hjemme på småskalasiden. Et sted midt imellom er mer riktig. Rett og slett fordi dette ikke var et område der Høyre hadde noe sterkt standpunkt.

Arbeiderpartiet på sin side har stått relativt stabilt som storskalatilhengere. De har ikke endret sitt syn på at større kommuner kan gi et bedre tjenestetilbud. De har forflyttet seg litt fram og tilbake i synet på tvang, men likevel har de også i den pågående reformprosessen støttet målet om færre og større kommuner.

Det som er verdt å merke seg er at begge partiene ser på storskala som et verktøy, ikke et mål. «Kommunegrenser er ikke målet» uttalte Arbeiderpartiet i 1996. Hvis man setter opp de to dimensjonene fra Aars et.al (1996) sin forskning opp mot hverandre kan en si at lokalist vs. sentralist i større grad representerer målet for kommunen, mens storskala vs. småskala utgjør et verktøy for å nå dette målet. Dette kan også forklare hvorfor de sto i motsetning til hverandre på nittitallet. Det man ser ut ifra både program og debattene på nittitallet er, som sagt, at Høyre mener det er andre midler som er viktigere enn størrelsen på kommunene for å nå sitt mål.

## Lokalister vs. sentralister

Høyre er det Aars (et.al, 2006) beskriver som lokalister. De mener at lokale variasjoner og prioriteringer er viktigere enn likhet. Arbeiderpartiet er sentralister som mener at kommunenes tjenestetilbud skal være likeverdig og at kommunene i større grad skal være statens forlengede arm, og et verktøy for gjennomføring av nasjonal politikk. Høyre skriver både i sine programmer, og uttaler i debattene at lokale variasjoner kan være bra. Det begge partier er enige om er at forutsetningene for å gi likeverdige tjenester må være der.

Variasjonen Høyre søker etter skal dermed komme ut ifra lokale prioriteringer og behov. Dette var også grunnlaget for Høyres syn på «reformbehovet». Som de uttalte gjennom debatten, og også vektla i sine programmer så mente de den gang at den viktigste hindringen for å oppnå en fri og autonom kommune den sterke statlige styringen gjennom finansieringssystemet og lovverk. Det var dette Høyre ønsket å reformere, og de uttalte også tydelig at kommunestruktur var feil fokus. På starten av 2001 fulgte Arbeiderpartiet etter Høyre, og endret sin politikk til å åpne for øking i rammetilskuddene og en reduksjon i øremerkede midler. Det de skriver i sitt partiprogram fra 2001 er at øremerking i sterk statlig styring ikke ga den effekten de ønsket når det gjelder likeverdige velferdstilbud.

Etter dette gjorde regjeringen et vedtak om reduksjon i øremerkede tilskudd over de neste årene. Dette ble det jobbet målrettet mot. Det var i årene etter dette at Høyre begynte å rette fokus mot behovet for en reform i kommunestrukturen. Ser man på endringen gjennom et instrumentelt perspektiv så er det tydelig, siden de sier det i klartekst, at Arbeiderpartiet endret sin politikk i forhold til inntektssystemet fordi de så at det ikke fungerte for å nå deres politiske mål. At Høyre retter fokuset på kommunestruktur etter at de fikk gjennomslag for sitt ønske om endringer i inntektssystemet kan også forklares instrumentelt. Deres mål er stabilt, men når de fikk gjennomslag for det de mente var det viktigste verktøyet og så at målet fortsatt ikke ble nådd så var det nødvendig å finne en annen løsning. Fokuset ble da rettet mot kommunestrukturen og kommunenes lokale forutsetninger.

Her ser vi at Høyre har endret synet sitt til en viss grad. Da debatten pågikk på 90-tallet handlet lokaldemokratiet om at kommunene skulle ta sine egne avgjørelser. Både når det gjelder struktur, men også i forbindelse med skattelegging, privatisering og andre ting. Dette har Høyre også beholdt en del av gjennom årene, og fristilling, privatisering og friheten til å ta egne valg står fortsatt i programmet deres. Det som imidlertid har skiftet er at de nå har et større fokus på kommunenes handlekraft, og evne til å gjennomføre de prioriteringer de ønsker. Her har de, som nevnt, landet på at kommunestruktur og kommunenes størrelse er

sentralt. Dette har igjen gitt et skifte i synet på hvem som ha styringen over kommunestrukturen. Fra å mene at det er en overstyring og en utfordring for lokaldemokratiet at Stortinget i det hele tatt gis rett til å ta initiativ til strukturendringer er nå Høyre klar på at de må ha en hånd på rattet når kommunekartet skal tegnes.

### **Styringsrepresentativitet vs. styringskapasitet**

Her ga ikke datainnsamlingen noe særlig grunnlag for å kategorisere. Nærheten mellom brukeren og det kommunale administrative- og folkevalgte nivå er i liten grad nevnt i noen av prosessene. Det som får mye plass er imidlertid effektivisering, styrking av tjenester og styrking av lokaldemokratiet. At kommunene skal gis handlekraft, og kapasitet til å bygge et sterkt tjenestetilbud vektlegges av begge partiene. Så med begrenset materiale synes det som at både Arbeiderpartiet og Høyre vektlegger styringskapasitet foran styringsrepresentativitet. Noe som ikke er overraskende ettersom de begge er tilhengere av storskaladrift av kommunene.

### **Tillit til kommunene**

Høyres tillit til kommunene må i starten av perioden som undersøkes sies å være høy. Partiet mener at utfordringene knyttet til kommune-Norge ligger på nasjonalt nivå, og ikke på kommunalt nivå. Med det menes den nasjonale overstyringen som hindrer kommunene å styre etter egne vurderinger og prioriteringer, ifølge Høyre. Dette synet endrer seg etter hvert, og Høyre beveger seg mot en politikk som tar utgangspunkt i at flere kommuner, særlig de små, ikke har forutsetninger til å drive til de ønsker. Samtidig er den grunnleggende verdien hos Høyre hele veien at kommunene selv vet best hvordan de bør utforme sitt tjenestetilbud. Tilliten til lokaldemokratiets dømmekraft svekkes ikke. Det er handlekraften som er tema.

Arbeiderpartiet endrer ikke synet sitt nevneverdig på dette området. De mener fortsatt at færre og større kommuner er nødvendig for løse de oppgavene kommunen har, men et funn er at de på 90-tallet var svært skeptisk til at kommunene selv skulle ha begge hendene på rattet i sammenslåingsprosesser. Mens de nå har forsterket sin tro på frivillighetslinja.

Begge partier ønsker å overføre mer oppgaver til kommunene, og gi dem mer makt. Det viser tillit til vurderingsevnen lokalt, men begge partier er samtidig klarer på at kapasiteten og kompetansen flere steder ikke er tilstrekkelig for å løse disse oppgavene.

## Oppsummering av deskriptive funn

Begge partiene har beholdt sine grunnleggende mål og idealer for kommunene, men endret på sin oppfatning av hvilke verktøy som er nødvendige. Konsekvensen er at vi gjennom 2000-tallet ser at partiene har hatt en tilnærmet identisk politikk når det kommer til kommunestruktur. Både når det gjelder reformbehov, men også når det gjelder verktøyene som skal benyttes for å få gjennomført reformen. Ser man programmene fra 2013 så ser man faktisk at Arbeiderpartiet nesten går lengre enn Høyre i å åpne for tvangssammenslåinger. Begge partier vil ha frivillige sammenslåinger, men samtidig vil de ikke at enkeltkommuner skal blokkere nasjonale og regionale hensyn. Begge partier vil at staten skal kunne initiere, og presse igjennom sammenslåinger der det er nødvendig.

Når det gjelder endringen så er det vanskelig å konkludere med at partiene har gjennomgått noen ideologisk endring. Deres grunnleggende syn på kommunenes rolle virker å være intakt. Høyre har endret mening om størrelsens rolle, men det virker å være en mer instrumentell enn en ideologisk og verdimesig endring. Oppsummert er disse funnene vesentlige.

- Partiene har ikke endret sin kommuneideologi
- Partiene er enige utenfor reformprosessen. Under de to reformprosessene har de byttet standpunkt, men argumentasjonen er temmelig lik.
- Høyres endring er mer lineær og stabil. Arbeiderpartiets motstand mot tvang er en u-sving i forhold til den utviklingen partiprogrammene viser fra starten av 2000-tallet fram til 2013.
- Tvang er noe begge partiene åpner for når det ikke pågår noen reformprosess eller de er i posisjon. I opposisjon har begge partier tatt standpunkt mot tvang.

## 6.3 Forklarende funn

### Partienes identiteter

Til tross for rimelig identiske partiprogrammer i forkant av 2013-2017-perioden har partiene likevel stått et stykke fra hverandre gjennom prosessen. Arbeiderpartiet har kritisert Høyre for manglende tillitt til lokalnivået, mens Høyre har kritisert Arbeiderpartiet for å sabotere prosessen. I programmene for 2017-2023-perioden ser man også et større skille, særlig knyttet til bruk av tvang. Når det ideologiske utgangspunktet tilsynelatende var veldig likt i forkant av prosessen, hvordan endte man da opp med å skilles underveis?

Her vil jeg gå tilbake til det institusjonelle kulturperspektivet. Hvilke roller er det partiene identifiserer seg med? Dette påvirker hvilke handlinger og beslutninger som er akseptable. Høyre var i 2013-2017 det største regjeringspartiet. Det satt med både statsminister og kommunalminister. Hva forventes av et regjeringsparti? En av forventningene er naturligvis at man får gjennomslag for sin politikk. At man får gjennomført de prosessene man har satt i gang. Hvis Høyre identifiserte seg som et styringsparti og regjeringsparti kan dette ha gjort at den akseptable handlingen og den forventede handlinger er å få kommunereformen gjennomført, og at prinsipper som «frivillighet» dermed kan ansees som akseptable å vike fra. Ikke i sin helhet, men i alle fall til en viss grad.

Arbeiderpartiet var plutselig, etter åtte år i regjering, et opposisjonsparti. De var også det største opposisjonspartiet og det største partiet i Norge. Hva forventes det fra opposisjonspartier? For det første opposisjonspartiet i landet kan det i alle fall tenkes at det ligger en forventning at man målbærer en del av den motstanden og kritikken som kommer mot regjeringens politikk. Når Arbeiderpartiet da opplever at flere ordførere er sterkt kritisk til press og tvang i prosessen og det generelt er en sterk motstand på flere lokale nivåer kan det tenkes at de i opposisjonsrollen opplevde at det naturlige var å yte denne motstanden på Stortinget. Det vi ser i programmene er i alle fall at partiene gikk inn i denne perioden med et veldig likt utgangspunkt.

Da perioden var over, ser vi i programmene at regjeringspartiet Høyre har beveget seg i en mer handlekraftig retning, mens Arbeiderpartiet har tatt en mer forsiktig og «anti-statlig styrings»-rolle der de både har tonet ned behovet for sammenslåinger, og tatt et ganske kraftig standpunkt for frivillighet, og mot tvang. Når partiene står imot hverandre på dette området er

det dermed noe som har skjedd i løpet av perioden, og noe som skjer i motsetning til den utviklingen som har vært gjennom hele 2000-tallet. Det vi også ser er at partiene står veldig nær hverandre når det ikke foregår noen sammenslåingsreform, mens de ender opp som motstander underveis i sammenslåingsreformene.

Dette bringer oss videre til Downs' teori om ideologi som en salgsvare for at partiene skal komme seg i posisjon. Særlig hos Arbeiderpartiet så ser vi at de blir langt mer tydeligere i sine programmer etter reformprosesser. Programmene deres nevnte lite om kommunestruktur gjennom nittitallet. Etter reformprosessen gikk i vasken i 1996 var de imidlertid veldig klare på behovet for reform da programmet ble laget for 2001-2005. Samme ser vi etter denne prosessen. De tar en politikk som markerer et skille fra sine politiske motstandere etter det som har vært opphetede diskusjoner. Dette kan være for å markere et alternativ og profitte på å mobilisere motstanderne. Imidlertid er det vanskelig med Senterpartiet som eier av nei til kommunesammenslåing.

## **6.4. Hypotesene**

### **6.4.1. H1: Partiene har endret sitt standpunkt for å bevisst trekke flere velgere.**

Anthony Downs (1957) argumenterte for at ideologi kun er noe politiske aktører former for å komme i maktposisjoner. I en komplekst politisk verden er det urealistisk å tro at velgerne skal klare å sette seg tilstrekkelig inn i alle saksforhold. Dette utnytter de politiske aktører og lager en forenklet utgave i form av sin ideologi. Min første hypotese er basert på denne teorien, og antar at Høyre og Arbeiderpartiet har tilpasset sin politikk for å tiltrekke seg flere velgere. Et sentralt punkt her er at man ikke kan selge den samme varen. Gjennom å markere avstand fra motstandere gjør man seg relevante. Går man til valg på det samme som motstander allerede gjennomfører er det vanskelig å tiltrekke seg velgere.

I teorikapitlet redegjorde jeg for tre mulige funn som ville støtte oppunder denne hypotesen

- Kjappe endringer som sammenfaller med fall i oppslutning
- At partiene beveger seg vekk fra hverandre når debatten er aktiv
- At debatt og diskurs styrer endringer i partiprogrammet. Ikke motsatt.

### **Kjappe endringer sammenfaller med fall i oppslutning**

For Høyre var ikke endringen i kommunalpolitikk veldig kjapp. På 90-tallet var som kjent høyre motstander av Arbeiderpartiets ønske om en ny kommunestruktur. De så ikke det store behovet for sammenslåinger, og mente også at det var et lokalt anliggende.

Det første uttrykket for endret politikk var i debatten om inndelingsloven i 2001. På dette tidspunktet sa ikke Høyres program noe om kommunestruktur, så deres vedtatte, uttalte politikk var ennå ikke endret. I denne debatten vedgikk Høyre at de hadde hatt et annet standpunkt tidligere, og at «Stortingets flertall nok gikk i vranglås» da de i 1995 vedtok at alle framtidige kommunesammenslåinger skulle være frivillige. Dette var en debatt som ikke handlet om behovet for reform eller endringer i strukturen, men virkemidler og styring i framtidige prosesser.

Vi så dermed en endring i deres politikk, som de erkjente. Fire år senere, i programmet for 2005, lanserte Høyre for første gang kommunesammenslåinger som programfestet Høyrepolitikk. Her ble også reformbehovet omtalt. Fortsatt lå Høyre på en generell frivillighetslinje.

I årene senere har Høyre beveget seg enda mer i retning av tvang. Igjen er det viktig å understreke at det ikke finnes noen partier på Stortinget som er uttalt for noen «tvangslinje» i kommunestrukturen, men Høyre har tatt mer og mer til ordet for at «vanskelige» kommuner, som står alene og nekter å slå seg sammen med nabokommuner som ønsker det skal kunne styres. Denne eskalerte da de havnet i regjering.

For Høyres del har dermed utviklingen vært lineær, og på dette punktet matcher de ikke med hypotesen.

Arbeiderpartiet programfestet sin kommunestrukturpolitikk for første gang i 2001. Dette var etter at de hadde vært igjennom en mislykket kommunereform. Der skriver de:

«Kommunene må settes økonomisk i stand til å bli det mest sentrale leddet i velferdssystemet vårt. Det er også nødvendig å stimulere til frivillige kommunesammenslåinger, slik at vi får sterkere kommuner som er i stand til å ta på seg flere oppgaver.»

Utover på 2000-tallet tilspisser ordbruken seg fra å «stimulere til frivillige sammenslåinger» til

«Endringer i kommunestrukturen bør normalt bygge på lokale ønsker. Arbeiderpartiet mener at enkeltkommuner ikke må kunne stanse endringer som er hensiktsmessige ut fra regionale hensyn.»

De lokale ønskene bevarer frivilligheten, men inneholder forbeholdene «bør» og «normalt», samtidig slår Arbeiderpartiet langt tydeligere fast at enkeltkommuner ikke skal kunne stanse endringer. Dette er fra partiprogrammet for 2013-2014. Så gjennom 2000-tallet har man altså sett den samme utviklingen som Høyre. Der en starter med å slå fast at kommunereform er nødvendig, og deretter beveger seg mer og mer vekk fra frivillighetsprinsippet. I 2017-2021 har Arbeiderpartiet imidlertid snudd.

«Endringene skal baseres på frivillighet og gode lokale prosesser. Vi vil forsterke økonomiske insentiver som reformstøtte og engangsstøtte for å stimulere til flere kommunesammenslåinger.»

Ordlyden er nå endret fra «bør» til «skal». «Normalt» er fjernet, og det samme er setningen om at enkeltkommuner ikke skal kunne hindre sammenslåinger. Arbeiderpartiet har altså snudd og er nå tilbake på en sterk frivillighetslinje. I debatten ser man også at Arbeiderpartiet yter motstand mot de tvungne sammenslåingene, til tross for at de i sitt program uttaler at enkeltkommuner ikke skal hindre sammenslåinger.

Arbeiderpartiet har altså i løpet av prosessen endret standpunktet sitt til virkemidlene i reformen. Det empirien viser er imidlertid at de ikke har noen særlig endring i sitt syn på selve reformbehovet, selv om ordlyden er noe nedtonet i programmet for 2017-2021.

Likevel kan en slå fast at Arbeiderpartiets endring har skjedd raskt. I denne perioden tapte også Arbeiderpartiet en oppslutning fra 30,8% i 2013 til 27,4% i 2017. En nedgang på 3,4 prosentpoeng. I 2009 fikk partiet 35,4%. Fra 2009-2017 tapte dermed partiet åtte prosentpoeng. (SNL.n9)

Ser en på Senterpartiet som markerte seg som en sterk motstander av kommunereformen generelt og tvangssammenslåinger spesielt så økte de fra 5,5 til 10,3% 2013-2017. (ibid)

Det er dermed indikatorer på at reformen har hatt innvirkning på stemmene, selv om det også var flere andre distrikts- og kommunalpolitiske spørsmål Senterpartiet markerte seg på. Funnene støtter dermed første indikator i hypotesen når det kommer til Arbeiderpartiet.



## **Partiene beveger seg vekk fra hverandre når debatten er aktiv**

Datagrunnlaget gir ikke grunnlag for å slå fast hvilken vei Høyre beveget seg i forkant av 90-tallets reformprosess. Funnene viser imidlertid at de etter denne prosessen bevegde seg mot Arbeiderpartiet, og at de to partiene hadde en mer eller mindre sammenfallende politikk i cirka ti år. Inntil en ny prosess ble satt i gang. I løpet av denne prosessen har Arbeiderpartiet beveget seg vekk fra Høyre, og inntatt en lignende rolle som Høyre hadde på 90-tallet.

Funnene viser altså at partiene når debatten ikke er aktiv står nær hverandre, og når debatten er aktiv står et stykke fra hverandre. Begge partiene faller innunder denne indikatoren, selv om Arbeiderpartiet mest tydelig har beveget seg *vekk* fra sin motstander. Når partiene skilr fra hverandre er partiet som har står for den største endringen det partiet som må sies å ha beveget seg fra sin konkurrent.

Dermed har Arbeiderpartiet truffet på to av to indikatorer så langt, mens Høyre har truffet på en av to.

## **Debatt og diskurs kommer før endringer i partiprogrammet. Ikke motsatt.**

De endringene vi ser hos begge partiene har kommet til syne i Stortingsdebattene før de har gjort seg gjeldende i partiprogrammene. Høyre gikk fra nei til tvang, og skepsis til kommunestørrelsens betydning i 1996 til åpenhet til statlig styring og en annerkjennelse av behov for sammenslåinger i 2001 uten at dette var programfestet. Dette gjorde seg først gjeldende i programmet i 2005.

Arbeiderpartiets endring har allerede blitt redegjort for over. Den politikken de førte i forhold til tvangssammenslåinger mot slutten av 2013-2017 samsvarte ikke med det de hadde i programmet, og programmet for 2017 ble vesentlig endret på dette punktet.

Så for begge partiene har ikke endringene kommet som følge av en endring i programmet og interne debatter, men først gjort seg gjeldende på Stortinget og deretter i partiprogrammet. Det er ikke unaturlig.

## **Konklusjon H1**

Av de tre indikatorene treffer Arbeiderpartiet på tre og Høyre på to. Den førstnevnte indikatoren er den mest vesentlige. Når et parti skiftet standpunkt så kjapt indikerer det at det ligger en strategisk, instrumentell årsak bak. Institusjonelle, kulturelle endringer skjer over tid. I dette tilfellet er det snakk om en brå vending.

Det er sannsynliggjort at Arbeiderpartiets skifte handler om politisk spill. Men det er samtidig ikke grunnlag for å slå noe fast. For Høyres del virker det ikke som deres endring til å bli for kommunereform, og videre for bruk av virkemidler som tvang i enkelte situasjoner, ble gjort strategisk for å vinne velgere. Endringen skjedde over tid, og standpunktet har vært stabilt over ti år.

#### **6.4.2. H2: Partiene har endret sitt standpunkt bevisst for å nærme seg potensielle politiske samarbeidspartnere**

Denne hypotesen er ikke ulik H1, men skiller seg ut ved at målet er å skaffe seg allierte, ikke velgere. Den støtter seg til Offerdal og Larsens (1994), beskrivelse av politikere som hestehandlere eller korsfarere, samt Downs teori som allerede er redegjort for. Tanken er at politikere er villige til å bytte vekk deler av sin politikk for å maksimere gjennomslagene sine. I denne hypotesen er det Senterpartiet som er de allierte, og som både Høyre og Arbeiderpartiet utgjorde opposisjon sammen i hver sin periode.

Det er tre indikatorer her også:

- At partiene beveger seg i retning av potensielle samarbeidspartnere som er sterk engasjert i saken
- At de potensielle samarbeidspartene har styrket sin posisjon gjennom økt oppslutning.
- At partiet går mot sin egen vedtatte politikk

#### **Partiene beveger seg i retning av potensielle samarbeidspartnere som er sterk engasjert i saken**

Senterpartiet har markert seg både som motstander av reformen i sin helhet, og som sterk motstander av tvang. Arbeiderpartiets endring beveger seg naturligvis i retning av dette når det dreier seg om spørsmål om tvang. Samtidig uttrykker Arbeiderpartiet gjennom hele debatten, og gjennom sine stemmer i kommunalkomiteen, at de er for reformen på generell basis. Så de nærmer seg på spørsmål om tvang, men ikke spørsmål om reform. Senterpartiet er et småskala-parti, Arbeiderpartiet er storskala og det er ingen funn som viser at de er villige til å endre det.

Høyre var nærmere Senterpartiet da de uttrykte motstand mot både reform og tvang på 90-tallet. Det stemte også for Senterpartiets forslag om kun frivillige sammenslåinger. De var samtidig kritiske til hele strukturdebatten mellom Senterpartiet og Arbeiderpartiet den gangen og ønsket heller frislipp.

En ser at partiene i opposisjon har nærmet seg Senterpartiet, men det er heller ikke uvanlig at opposisjonen samler seg. Så det er ikke noe sterkt treff på denne indikatoren for noen av partiene.

### **Potensielle samarbeidspartene har styrket eller svekket sin posisjon gjennom økt, eller tapt oppslutning.**

I den pågående prosessen har Senterpartiets oppslutning økt betydelig. Partiet har nærmest doblet seg. Mellom valget i 1993 og 1997 gikk Senterpartiet fra 16,9 til 7,9. De gikk videre ned til 5,6% i 2001. I denne perioden gikk Høyre vekk fra sin kommunereformspolitikk og nærmet seg Arbeiderpartiet. Vi ser altså at Arbeiderpartiets politikk nærmet seg Senterpartiet da de økte i oppslutning, mens Høyre gikk vekk fra dem da de falt betraktelig.

Innenfor denne indikatoren er det dermed treff for begge.

### **Partiet går mot sin egen vedtatte politikk**

Høyre har for så vidt aldri gått mot sin programfestede politikk om dette temaet. Det var mot reform, og mot tvang fram til 2001. Da snudde de, men fram til da hadde de ikke programfestet noen politikk på dette området. Det gjorde de først i 2005. Arbeiderpartiet jobbet for reform, med tvang der det var nødvendig på 90-tallet. Også de uten at det hadde noe om dette i sitt program.

Arbeiderpartiets motstand mot tvangssammenslåinger stemmer derimot ikke helt overens med programmet deres for 2013-2017, der de sier at enkeltkommuner ikke skal kunne stå i veien for sammenslåinger dersom det er hensiktsmessig av regionale hensyn. Grensen mellom frivillighetslinja og unntakene Arbeiderpartiet og Høyre tar til ordet for er likevel vanskelig å se, så det er ikke grunnlag for å slå bastant fast at de brøt med egen politikk. Tøyde den, og endret den i etterkant gjorde de imidlertid.

### **Konklusjon H2**

Det er litt uklare funn, og vanskelige grensesettinger her, men ingen av partiene ser ut til å ha gått på akkord med egen politikk for å nærme seg Senterpartiet. Samtidig så ser vi at deres

motstand mot tvangssammenslåinger har økt og sunket i takt med stigende og fallende oppslutning for Senterpartiet.

Det kan derfor virke sannsynlig at partiene i alle fall har hatt en interesse av å ikke gjøre seg uspiselige for Senterpartiet, så lenge de anser dem som potensielle samarbeidspartnere og Senterpartiet er stort. Dermed blir de villige til å inngå kompromisser og ta standpunkt som ikke samsvarer helt med deres «normaltilstand», som vi har sett i periodene mellom reformprosessene.

### **6.4.3. H3: Partiene tilpasser seg sine roller som regjerings- eller opposisjonsparti**

Denne hypotesen baserer seg på det institusjonelle kulturperspektivet som sier at aktører og organisasjoners handlinger styres ut ifra hva som ansees som «passende». Hvilken adferd som er passende vurderes gjennom matching. Her må man blant annet identifisere sin egen rolle, og handle ut ifra hva som forventes fra den rollen.

Hypotesen er at partier agerer forskjellig til de samme politiske spørsmål avhengig av om de er i posisjon eller opposisjon. Ideen er at et regjeringsparti forventes å få gjennomslag, mens et opposisjonsparti forventes å utøve motstand mot regjeringen.

#### *Funn som støtter H3*

- Partiene har utenfor reformprosessene en tilnærmet likt syn på kommunereform
- Ved reformprosesser tar de ulike standpunkt
- Partiene er positive til reform, og mer åpne for tvang i regjering og mindre positive til reform med en sterkere motstand mot tvang i opposisjon under en reformprosess.

#### **Partiene har utenfor reformprosessene en tilnærmet likt syn på kommunereform**

Ja, partiene nærmet seg i stor grad hverandre etter reformprosessen på 90-tallet da Høyre endret sitt syn på kommunereform. Fra 2005-2013 er det svært vanskelig å skille de to partienes politikk på området kommunestruktur fra hverandre. Selv om partiene har ulike syn på hvilken rolle kommunene skal ha er verktøyene de samme. Også verktøyene for å få gjennomført reformen er rimelig lik utenfor reformprosessene.

Så denne indikatoren treffer i stor grad begge partier.

### **Ved reformprosesser tar de ulike standpunkt**

Dette er grunnlaget for oppgaven, og ikke egentlig et funn, men likevel en sentral indikator sett i sammenheng med den første. Man mener det samme når det ikke er på bordet, så tar man rollene sine når prosessen er i gang.

Her treffer begge. Begge partier har også endret standpunkter mellom en reformprosess, og perioden mellom reformprosessen

Denne indikatoren treffer begge.

### **Partiene er positive til reform, og mer åpne for tvang i regjering og mindre positive til reform med en sterkere motstand mot tvang i opposisjon under en reformprosess.**

Også denne indikatoren treffer begge partiene på, som redegjort for tidligere.

### **Konklusjon H3**

To av de tre funnene i denne hypotesen kan virke banale og selvfølgelig, men det sentrale her er tidspunktet. Vi ser at partiene først og fremst er imot tvang når de er i opposisjon, og det er på agendaen. For Høyre endret motstanden mot tvang seg ganske kjapt etter at Arbeiderpartiets reformprosess var stansen. For Arbeiderpartiet kom den først når de var i opposisjon til Høyre som forsøkte å gjennomføre reform. Samtidig ser vi at partiene er mer åpne for tvang og press når de er i regjering. Ordlyden til Høyre har spisset seg etter at de havnet i regjering, og Arbeiderpartiet var også mer direkte på at staten og Stortinget måtte ha styring og mulighet til å bryte igjennom da de satt i regjering.

Derfor er det sannsynliggjort at posisjon vs. opposisjon spiller en rolle for partienes politiske adferd og politiske standpunkter. Det er imidlertid ikke grunnlag for å slå dette fast, eller si at det utgjør hele forklaringen. Funnene tyder på at det først og fremst spiller en rolle i synet på verktøyene til reform, altså tvang eller «positiv stimulering» og inne synet på reform i seg selv. Der har ikke Arbeiderpartiet endret sitt syn nevneverdig.

#### **6.4.4. H4: Partiene har endret sin oppfatning av kommunenivået, men ikke sitt mål.**

Den siste hypotesen er deskriptivt og ikke spesielt teoretisk fundamentert. Her er antakelsen at partiene har beholdt sitt syn på idealkommunen, og at deres intensjon er å nå dette målet, men at de har endret virkelighetsoppfatningen sin slik at de vil ta i bruke andre virkemidler.

*Funn som støtter h4*

- Partiene beskrivelser av hvordan kommunen bør være er uendret
- Partiene har likevel endret standpunkt om reformbehovet i kommunestruktur
- Partiene sier eksplisitt at de endringen skyldes en endring i oppfatningen av kommunenivået.

#### **Partiene beskrivelser av hvordan kommunen bør være er uendret**

Det er ikke gjort funn som viser at partiene har endret noe sitt syn på hvordan kommunene bør være. Altså deres rolle i samfunnet.

#### **Partiene har likevel endret standpunkt om reformbehovet i kommunestruktur**

Høyre har endret sitt syn på reformbehovet fra 90-tallet. Arbeiderpartiet har endret litt på hvordan de omtaler det, men det er ingen funn som tyder på at de har endret synet sitt her. De uttalte flere ganger gjennom den pågående reformprosessen at de støttet reformen generelt, men at det var bruk av tvang og andre prosessuelle problemer de reagerte på.

#### **Partiene sier eksplisitt at de endringen skyldes en endring i oppfatningen av kommunenivået.**

Ingen av partiene sier dette rett ut, selv om Høyre er inne på det i debatten om ny inndelingslov. Der viser de til vedtaket de var med på i 1995 som et stortingsflertall i «vranglås». De erkjenner dermed at de har skiftet standpunkt, og at de tidligere stod for en politikk de i dag mener er feil.

Arbeiderpartiet har endret syn på inntektssystemet, og mer frihet til kommunene, men synet deres på kommunestruktur står fast.

#### **Konklusjon H4**

Høyres endring kan skyldes en ren instrumentell justering der partiet innså at målet med kommunene ikke ville bli nådd uten endringer i strukturen. Funnene støtter dette, selv om de ikke eksplisitt har sagt det.

Arbeiderpartiet har ikke endret sitt syn på reformsbehovet, altså middelet for å nå målsetningene til kommunene. Det de har endret syn på er virkemidlene for å få gjennomført reformen. For dem er det derfor ikke snakk om noen endring i synet på kommunenivået, men mer en normativ eller strategisk endring i synet på tvang.

## **8. Avslutning**

### **Funn og konklusjon**

Norges kommunekart har stått tilnærmet uendret siden 1967. Til tross for de største partiene i Norge lenge, og flere ganger har tatt til ordet for en reform med sikte på å redusere antall kommuner. Gjennom 90-tallet var det Arbeiderpartiet som forsøkte å reformere kommunestrukturen i landet. Da sa opposisjonen, med Høyre på laget, nei. De ønsket ikke at staten skulle overstyre kommunene. Kommunesammenslåinger skulle være frivillige og basert på lokale initiativ. Dessuten mente Høyre at kommunestruktur og diskusjoner om størrelsen på kommunene var et sidespor. Det var statens overstyring av kommunene som var problemet. Med større økonomisk og juridisk frihet ville kommunene fikse problemene sine selv.

Allerede i 2001 hadde Høyre snudd. Da Stortinget diskuterte ny inndelingslov for kommunene var de enige med Arbeiderpartiet i at Stortinget burde ha både initiativsrett og makt til å ta endelige beslutninger i inndelingsspørsmål. De vedgikk også at kommunegrensene hadde behov for en oppgradering.

I 2005 ble dette programfestet Høyrepolitikk. Norge trenger færre og større kommuner. I drøye åtte år var Arbeiderpartiet og Høyre enige om det. De var samtidig enige om at sammenslåinger først og fremst burde være frivillige, men at Stortinget unntaksvis skulle ha anledning til å bruke tvang dersom enkeltkommuner slo seg vrang. De var til og med enige i det meste av begrunnelsene. Til tross for ulike syn på kommunenes rolle var ting som effektiv ressursbruk og gode tjenestetilbud grunnleggende hos begge partier.

I 2013 gikk Høyre inn i regjering. Da proklamerte de at de skulle gjennomføre en kommunereform med sikte på færre og større kommuner. Arbeiderpartiet var positive til ideen, men klare på at frivillighetslinja måtte følges. Fortsatt var de imidlertid åpne for unntak.

Etter fire år med reform har Stortinget vedtatt at antall kommuner skal reduseres med 76. Blant disse har elleve kommuner blitt vedtatt slått sammen med andre mot sin vilje. Dette har Arbeiderpartiet reagert på, og lovet før fjorårets valg at alle tvangsvedtak skulle reverseres. I tillegg har de tatt unntakspunktet ut av sitt partiprogram, og ligger nå på en kompromissløs frivillighetslinje.



Denne oppgaven har tatt sikte på å beskrive denne endringen, fra nittitallet og fram til utgangen av forrige Stortingsperiode. Den har også tatt sikte på å finne mulige forklaringer på disse endringene. Problemstillingen har vært

«På hvilken måte har Arbeiderpartiet og Høyre endret standpunkt til kommunesammenslåing og hva kan forklare disse endringene?»

For å beskrive endringene har oppgaven benyttet seg av kategorisering av kommuneideologi, samt tillit til kommunene.

For å forklare har oppgaven utledet fire hypoteser, med utgangspunkt i det teoretiske rammeverket.

Den deskriptive konklusjonen er at mens Høyres endring virker linær og stabil, så var Arbeiderpartiets endring plutselig og brå. Høyre er samtidig det partiet som har hatt en størst endring. Arbeiderpartiet står fortsatt støtt ved reformbehovet. Deres endringer er knyttet til frivillighetslinja. Men også der er det en rimelig skarp endring fra det Arbeiderpartiet vi så på nittitallet til det vi ser i dag.

Høyre har gått fra et sterkt fokus på inntektssystemet og statlig styring, til et stadig økende fokus på kommunestrukturen. Endringen ble programfestet i 2005. Etter at Arbeiderparti-regjeringen hadde vedtatt at kommunenes inntektssystem skulle endres i retning av økte frie midler, og mindre øremerking.

Arbeiderpartiets endring kom etter fjorårets periode, og kommunedebatt. Før denne perioden var det sterk for at Stortinget i vanskelige situasjoner skulle kunne bruke tvang. Selv om dette bare var unntaksvis, og frivillighetslinja skulle følges.

Høyre har også strammet ordbruken rundt tvang. De er klarere på at enkeltkommuner ikke skal stå i veien.

Ingen av partiene ser ut til å ha endret sin grunnleggende kommuneideologi. Høyre ønsker frie, varierte kommuner. Arbeiderpartiet ønsker likhet, selv om de etter hvert har utviklet seg politisk mot at dette kan oppnås gjennom økt frihet.

På den forklarende delen er det vanskelig å slå bastant fast hvorfor partiene har endret seg som de har gjort, uten å snakke med dem. Men hypotesene, utledet av teorien kan drøftes og sannsynliggjøres gjennom funnene som har blitt gjort.

Arbeiderpartiets plutselige endring peker i retning av at det ligger politisk-strategiske motiver bak. Sterkest var funnene i retning av at endringen ble gjort for å markere et skille mellom de

og Høyre, og samle velgere på nei-siden. At de vil holde seg på godsiden med Senterpartiet er en annen, men litt svakere forklaring.

For Høyres del virker det ikke som at endringen har blitt gjort for å trekke mer velgere direkte. Det kan imidlertid være mulig at deres motstand på 90-tallet var mer politisk-strategisk. For deres del peker funnene imidlertid mer i retning av at en endring i oppfatning av hvilke virkemidler som virker, og hvilke som ikke gjør det har fått dem til å endre sin mål-middelforståelse.

For begge partiene viser samtidig funnene at deres posisjon spiller en sentral rolle for hvordan de utøver sin politikk. Hvorvidt de er i posisjon eller opposisjon ser ut til å ha påvirket hvordan de stiller seg til reform. Når det ikke pågår en reformprosess er partiene tilnærmet enige i sin kommunestruktur-politikk, men i begge reformprosessene har de vært uenige og skiftet standpunkt på en måte som samsvarer med skifte i posisjon.

## 9. Litteraturliste

### Fag- og mediekilder

- Aars, J., Fimreite, A. L., & Flo, Y. T. (2004). Tillit mellom forvaltningsnivåene. Bergen: Rokkansenteret
- Aars, J., Fimreite, A. L., Flo, Y. & Tranvik, T., 2006. Kommuner i sentrum - stortingsrepresentanters oppfatninger av og holdninger til lokalnivået. Norsk Vitenskapelig Tidsskrift, 13. Mars, s. 231-256.
- Adcock, R., & Collier, D. (2001). Measurement Validity: A Shared Standard for Qualitative and Quantitative Research. *American Political Science Review*, 95 (3), s. 529-546
- Andersen, S.3 (1997) Casestudier og generalisering: forskningsstrategi og design. Oslo: Fagbokforlaget
- Bratberg, Ø., 2014. Tekstanalyse for samfunnsvitere. 1. red. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Christensen, T., Egeberg, M., Larsen, M., Læg Reid, P. & Roness, P. (2010). Forvaltning og politikk (3. utg.). Oslo: Universitetsforlaget
- Christensen, T., Egeberg, M., Læg Reid, P., Roness, P., & Røvik, K. A. (2014). Organisasjonsteori for offentlig sektor (3. utg.). Oslo: Universitetsforlaget
- Downs, A., 1957. An Economic Theory of Democracy. 1. red. New York: Harper & Brothers Publishers.
- Eriksen, E.O. og Weigård, J. (1999) Kommunikativ handling og deliberativ demokrati. *Jürgen Habermas' teori om politikk og samfunn*. Oslo/Narvik, Fagbokforlaget.
- Farrell, D. & Webb, P., (2000) "Political parties as Campaign Organizations" i Russel Dalton og Martin P. Wattenberg (red.) *Parties without Partisans*. Oxford: Oxford University Press, 102-125
- Flyvbjerg, B. (2006) Five Misunderstandings About Case-Study Research. *Qualitative Inquiry*, vol. 12, no. 2, april 2006, s. 219-245
- Grønmo, S. (2004) Samfunnsvitenskapelige metoder. Bergen, Fagbokforlaget.
- Larsen, Helge O. og Offerdal, Audun (1994): Demokrati og deltakelse i kommunene. Norsk lokalpolitikk i nordisk lys, Oslo, Kommuneforlaget
- Hagen, T.P. og Sørensen, R.J. (2006): Kommunal organisering (3. utg.), Oslo, Universitetsforlaget
- Krossli, T. (2010). Ap ypper til kamp om sammenslåing. *Kommunal Rapport*
- Tilgjengelig fra: [https://kommunal-rapport.no/artikkel/ap\\_ypper\\_til\\_kamp\\_om\\_sammenslaing](https://kommunal-rapport.no/artikkel/ap_ypper_til_kamp_om_sammenslaing)
- Hentet 04.03.2018
- Ringdal, K., 2012. Enhet og mangfold. 2012 red. Oslo, Fagbokforlaget.

Regjeringen:A. Prosess og milepæler [Internett] Tilgjengelig fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/Hvorfor-kommunereform/prosess/id751050/> Hentet 03.05.2018

Regjeringen:B. Historisk utvikling [Internett] Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/utviklingen-av-den-norske-kommunestruktu/id751352/> Hentet 27.04.2018

Sandvik, S. (2017) Ap lover å reversere tvangssammenslåinger. *NRK*. Tilgjengelig fra: <https://www.nrk.no/norge/arbeiderpartiet-lover-a-reversere-tvangssammenslainger-i-kommunereformen-1.13335889>

Sandvik, S., Lydersen, T., & Krekling, D. (2017). Slik har Ap og Høyre spent kommune-kroket på hverandre. *NRK*. Tilgjengelig fra: <https://www.nrk.no/norge/slik-har-ap-og-hoyre-vinglet-vilt-om-kommunereform-1.13340266> Hentet 01.02.2018

Yin, R. K. (1994), *Case Study Research: design and methods*. London: Sage Publications.

## **Partiprogrammer**

### **Høyre**

Alle partiprogrammer fram til 2017-2021 er lastet ned fra:

<https://hoyre.no/politikk/program/partiprogram/>

Valgprogram for perioden 1993-1997.

Valgprogram for perioden 1997-2001.

Valgprogram for perioden 2001-2005.

Valgprogram for perioden 2005-2009.

Valgprogram for perioden 2009-2013.

Valgprogram for perioden 2013-2017.

Valgprogram for perioden 2017-2021. Tilgjengelig fra:

<https://hoyre.no/politikk/program/>

## **Arbeiderpartiet**

Valgprogram for perioden 1993-1997. Tilgjengelig fra:

<http://www.nsd.uib.no/polsys/data/filer/parti/H1260.html>

Valgprogram for perioden 1997-2001. Tilgjengelig fra:

<http://www.nsd.uib.no/polsys/data/filer/parti/H1259.html>

Valgprogram for perioden 2001-2005. Tilgjengelig fra:

<http://www.nsd.uib.no/polsys/data/filer/parti/H19.html>

Valgprogram for perioden 2005-2009. Tilgjengelig fra:

<http://www.nsd.uib.no/polsys/data/filer/parti/H9191.html>

Valgprogram for perioden 2009-2013. Tilgjengelig fra:

<http://www.nsd.uib.no/polsys/data/filer/parti/10337.pdf>

Valgprogram for perioden 2013-2017. Tilgjengelig fra:

<http://www.nsd.uib.no/polsys/data/filer/parti/10358.pdf>

Valgprogram for perioden 2017-2021. Tilgjengelig fra:

<http://www.nsd.uib.no/polsys/data/filer/parti/10385.pdf>

## **Stortingsmeldinger, proposisjoner og Stortingsreferater**

Inndelingsloven (2001) Lov av 15. juni 2001 om fastsetting og endring av kommune- og fylkesgrenser

Innst. 300 S (2013-2014) Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomitéen om kommuneproposisjonen 2015.

Innst. 377 S (2015-2016) Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomitéen om nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014) 1. delrapport.

KS (2016) Fakta om virkningene av nytt inntektssystem. KS.

Meld. St. 14 (2014-2015) Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner

Meld. St. 18 (2016-2017) Bærekraftige byer og sterke distrikt.

NOU 1992: 15 Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring.

Odelstinget (2001) Møte 29. mai kl. 13.20. Tilgjengelig fra <ftp://www.nuug.no/pub/stortingsinnsyn/referater/odelsting-pdf-as-text/o010529.txt>

Prop. 84 S (2016-2017) Ny inndeling av regionalt folkevalgt nivå.

Prop. 95 S (2013–2014) Kommuneproposisjonen 2015

Prop. 96 S (2016-2017) Endringer i kommunestrukturen

Prop. 123 (2015-2016) Kommuneproposisjonen 2017

Regjeringen (2014). Kommunereformen: prosess og milepæler [Internett]. Tilgjengelig fra:

<https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/Hvorforkommunereform/prosess/id751050/> hentet 31.04.2018

Statsministerens kontor (2013). Politisk plattform: Sundvolden-plattformen [Internett].

Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/politisk-plattform/id743014/>

Hentet 30.03.2018

Stortinget (1996) Møte 7. juni kl 10. Tilgjengelig fra: [https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1995-96&paid=7&wid=a&psid=DIVL14&pgid=d\\_0392](https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1995-96&paid=7&wid=a&psid=DIVL14&pgid=d_0392)

Stortinget (2014) Møte 18. juni 2014 kl 9. Tilgjengelig fra:

<https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/referater/stortinget/2013-2014/s140618-nyfra2016.pdf>

Hentet 06.05.2018

Stortinget (2016) Møte 15. juni 2016 kl. 10. Tilgjengelig fra

<https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/referater/stortinget/2015-2016/s160615.pdf>

Stortinget (2017) Møte 8. juni 2017 kl. 10. Tilgjengelig fra:

<https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/referater/stortinget/2016-2017/refs-201617-06-08.pdf>