

Kjellaug Joten og Lisbeth Skjeldrum

Kommunereform og innbyggerinvolvering

En studie av kommunenes valg av verktøy for innbyggerinvolvering

Masteroppgave i Styring og ledelse

Høgskolen i Oslo og Akershus, Fakultet for samfunnsfag

Oslo 2017

Forord

Masterstudiet i styring og ledelse har gitt oss ny kunnskap innenfor organisasjon, styring og lederskap. Studiet har vært utfordrende og krevende, men samtidig svært lærerikt.

Kommunesammenslåing er et tema som har opptatt oss. Det å ha mulighet til å kunne forske på dette temaet gjennom et år, har vært interessant. Vi ønsker å takke ordfører, rådmann og opposisjonspolitiker i Askim og Frogn, som har bidratt med egne erfaringer og synspunkter som har gjort det mulig for oss å svare problemstillingen.

Vi vil også rette en stor takk til vår veileder Pål Veiden. Du har vært en god motivator gjennom hele prosessen. Vi har satt stor pris på dine raske og konstruktive tilbakemeldinger, og er svært takknemlig for dine positive kommentarer underveis.

Tre år med studier ved siden av full jobb har vært krevende både for oss og for familien. Arbeidet med masteroppgaven har vært den største og mest utfordrende oppgaven gjennom studiet. Den største takken må gå til våre barn som har vært svært tålmodige når mor har vært opptatt, og til vår ektefelle/samboer som har vært en god støttespiller, og oppmuntret til videre arbeid når det har vært vanskelig.

Vi vil også takke våre medstudenter for mange fine stunder i disse tre årene. Gjennom arbeidet med masteroppgaven vil vi spesielt få takke Ingjerd, som har lest gjennom vår oppgave flere ganger, og kommet med mange nyttige tilbakemeldinger.

Oslo 4. mai 2017

Kjellaug Joten og Lisbeth Skjeldrum

Sammendrag

Solberg-regjeringen startet i 2014 en utredning om ny kommunestruktur. I 2015 fikk kommunene i oppdrag å utrede og vurdere ulike alternative sammenslåinger. Denne masteroppgaven belyser kommunereform og innbyggerinvolvering, med fokus på kommunenes valg av verktøy for innbyggerinvolvering.

Vi stiller spørsmålet om kommunenes valg av verktøy for innbyggerinvolvering har vært avgjørende for kommunenes beslutning om ja eller nei til sammenslåing.

Studien tar utgangspunkt i inndelingslovas bestemmelse om at innbyggerne bør høres ved en endring i kommunestruktur. Det anvendte teoretiske rammeverket i oppgaven er demokratiteori og idealer for politiske medvirkning. Vi har sett på aktuell forskning på verktøyene kommunene har valgt å benytte for å høre innbyggerne.

Oppgaven er en komparativ studie av to kommuner, som er tilsynelatende like, men har tatt forskjellig beslutning om sammenslåing. Studien er basert på innhenting av data gjennom kvalitative forskningsintervjuer med ordfører, rådmann og opposisjonspolitiker i de to kommunene. Oppgaven gir en beskrivelse av prosessen i de to kommunene frem til endelig vedtak i kommunestyret, og diskuterer kommunenes valg av verktøy for innbyggerinvolvering.

Studien viser at kommunene har fokus på innbyggerinvolvering. Lav deltakelse på folkemøtene og folkeavstemningen som er avholdt, viser imidlertid at kommunene ikke klarer å skape stort engasjement hos innbyggerne. I denne prosessen er ikke idealet om deltakerdemokratiet nådd. Valg av verktøy for innbyggerinvolvering ser ikke ut til å være avgjørende for folks engasjementet. Det virker heller ikke å ha hatt betydning for kommunenes endelige beslutning om et ja eller nei til sammenslåing i de to kommunene.

Abstract

The Solberg government started a survey on new municipal structure in 2014. By 2015, the municipalities were commissioned to investigate and evaluate various alternative mergers. This master thesis highlights municipal reform and citizenship involvement, focusing on the municipalities' choice of civic involvement tools.

We ask whether the municipalities' choice of civic involvement tools has been decisive for the municipalities' decision of yes or no to merger.

The study is based on the provisions of the law of division, that residents should be heard by a change in the municipality structure. The theoretical framework used in the thesis is democracy theory and ideals for political participation. We have looked at current research on the tools the municipalities have chosen to use to hear the residents.

The task is a comparative study of two municipalities, which apparently are similar, but have taken a different decision on merger. The study is based on data collection through qualitative research interviews with the mayor, councilor and opposition politician in the two municipalities. The task gives a description of the process in the two municipalities until final decision by the municipal council, and discusses the municipalities' choice of tools for citizenship involvement.

The study shows that the municipalities focus on population involvement. Low participation in the public meetings and the referendum held, however, shows that the municipalities are not able to create major involvement with the residents. In this process, the ideal of participatory democracy is not reached. Selection of tools for population involvement does not appear to be crucial to people's engagement. Nor does it seem to have influenced the municipalities' final decision on a yes or no merger in the two municipalities.

Høgskolen i Oslo og Akershus, Fakultet for samfunnsfag

Oslo 2017

Innhold

Forord	I
Sammendrag	III
Abstract	V
1 Innledning.....	1
1.1 Bakgrunn	1
1.2 Tema.....	1
1.3 Problemstilling	2
1.4 Oppgavens oppbygging.....	3
1.5 Sentrale føringer	3
2 Demokratiteori.....	5
2.1 Medvirkning etter inndelingslova	5
2.2 Den demokratiske styringskjeden	6
2.3 Idealer for politisk medvirkning.....	7
2.4 Fylkesmannens rolle.....	8
3 Medvirkning og innbyggerdialog.....	10
3.1 Innbyggerinvolvering	10
3.2 Metoder for innbyggerinvolvering	10
3.3 Folkeavstemning	13
3.4 Innbyggerundersøkelser	14
3.5 Høringer og folkemøter	14
3.6 Innbyggerpanel.....	15
3.7 Nærmere om innbyggerundersøkelser og folkeavstemning.....	15
4 Metode.....	18
4.1 Forskningsdesign og metodevalg	18
4.2 Utvalg.....	19
4.2.1 Utvalgsstrategi.....	19

4.2.2	Utvalgsstørrelse	19
4.3	Det semi-strukturerte intervjuet.....	20
4.4	Dokumentstudier	21
4.5	Forskningsprosessen.....	21
4.6	Dataanalyse	22
4.7	Reliabilitet og validitet	23
4.8	Etiske vurderinger	24
4.9	Godkjenning av NSD	25
5	Prosessen i kommunene	26
5.1	Sentrale føringer og fylkesmannens rolle.....	26
5.2	Askim kommune	28
5.2.1	Kommunesammenslåingsprosessen og alternativer.....	29
5.2.2	Innbyggerinvolvering	30
5.2.3	Endelig beslutning og veivalg	31
5.3	Frogn kommune	32
5.3.1	Kommunesammenslåingsprosessen og alternativer.....	32
5.3.2	Innbyggerinvolvering	34
5.3.3	Endelig beslutning og veivalg	35
6	Empiriske funn og drøfting	36
6.1	Innbyggerdialog.....	36
6.2	Folkeavstemning	39
6.3	Innbyggerundersøkelser	41
6.4	Høringer og folkemøter	45
6.5	Innbygger/borgerpanel	47
6.6	Idealer for politisk medvirkning.....	48
7	Konklusjon	51
8	Litteraturliste	53

9 Vedlegg	56
Vedlegg 1: Intervjuguide.....	56
Vedlegg 2: Styringsvirkemidler Askim.....	58
Vedlegg 3: Styringsvirkemidler Frogn.....	59
Vedlegg 4: Informasjonsskriv og informert samtykke.....	60
Vedlegg 5: Godkjenning fra NSD	62

Figurliste

Figur 1: En tradisjonell analyseprosess	23
Figur 2: Bilde av Østfold Fylke med Askim kommune	30
Figur 3: Bilde av Follo region med Frogn kommune.....	34

Tabelliste

Tabell 1: Ulike høringsmetoder vurdert ut fra aktuelle kriterier	13
--	----

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Kommunene i Norge har de senere årene blitt berørt av flere store reformer. Siste store reform var samhandlingsreformen i 2012. Gjennomføringen av reformen innebar en oppbygging av nye tilbud i kommunene, og ga kommunene utvidet ansvar for forebyggende helsearbeid. Samhandlingsreformen og andre reformer har økt kravene til kommunene. Sterk befolkningsvekst, økt krav til kommuneplanlegging, bærekraftig utvikling og økte krav til kommunen som myndighetsutøver, har gitt flere kommuner en utfordring i å ivareta tjenestetilbudet til innbyggerne. Dette er noe av bakgrunnen for at Solberg-regjeringen høsten 2014 inviterte alle landets kommuner til å starte prosessen med å avklare om det er aktuelt å slå seg sammen med andre kommuner.

En kommunesammenslåing vil si at to eller flere kommuner slår seg sammen til en ny kommune. I følge regjeringen er formålet med kommunereformen å tilrettelegge for at dagens kommuner kan slå seg sammen til større og mer robuste kommuner, som bedre ivaretar de økende velferdsutfordringene Norge står ovenfor. Kommunereformen skal sikre gode lokalsamfunn for innbyggerne både i dag og i fremtiden (Prop 95 S 2013-2014, 27). Det er lagt føringer om at prosessen i hovedsak skal være frivillig, jf. frivillighetslinjen som ble vedtatt av Stortinget juni 1995.

1.2 Tema

Kommunene blir oppfordret til å høre innbyggerne i prosessen om sammenslåing. Inndelingslova beskriver gjeldende regler for prosessene knyttet til endringer av kommunegrenser og anbefaler at folket bør høres gjennom folkeavstemning, innbyggerundersøkelser, folkemøter eller lignende. I følge inndelingslova står kommunene fritt til å velge høringsmetode. Folkeavstemning er historisk sett, det mest benyttede verktøy for innbyggerinvolvering i saker om kommunesammenslåing. Det er i 2015 og 2016 gjennomført 215 lokale folkeavstemninger knyttet til kommunereformen (Harvold 2016). Professor i statsvitenskap Tor Bjørklund (2013) har i flere artikler stilt spørsmål om folkeavstemning er en egnet høringsmetode i denne saken. Han peker på at en folkeavstemning ofte mobiliserer motstanderne. Støtten til folkeavstemning blant de som er

imot sammenslåing, uttaler han, er på 70%, mens blant tilhengerne av en sammenslåing er det kun 30% som ønsker folkeavstemning.¹

I lys av dette ønsker vi å undersøke om kommunenes valg av høringsmetode for innbyggerinvolvering har vært avgjørende for den endelige beslutningen om kommunesammenslåing. Begge forfatterne av denne oppgaven er involvert i, og berørt av reformen gjennom lokalpolitikken og jobb i kommuneadministrasjonen. Vi har fulgt prosessen i kommunene med stor interesse både fra et politikerperspektiv og et arbeidstakerperspektiv, og fant tidlig ut at kommunereform skulle bli tema for en masteroppgave.

Vi har valgt å se på to kommuner som er tilnærmet like i forhold til areal, innbyggertall, bysentrum og partipolitisk sammensetning av kommunestyret, men som har kommet til en ulik avgjørelse. Våre forskningsobjekter er Askim og Frogn kommuner. Askim har vedtatt sammenslåing, mens Frogn har sagt nei. Kommunene er klassifisert som "mellomstore kommuner med lave bundne kostnader per innbygger og med middels frie disponible inntekter".² De har altså omtrent like økonomiske rammebetingelser. Ut i fra dette kunne man anta at forutsetningene for et vedtak om kommunesammenslåing i disse to kommunene kunne vært sammenfallende.

1.3 Problemstilling

Det er *en* tydelig forskjell når det gjelder prosessen i de to kommunene. De har valgt forskjellig metode for innbyggerinvolvering. Frogn har valgt å benytte folkeavstemning. Det har ikke Askim. I vår oppgave fremkommer det at folkemøter og innbyggerundersøkelser også har vært brukt. Kan et ja eller nei til kommunesammenslåing ha sammenheng med hvordan kommunene har valgt å høre innbyggerne? Vi har følgende problemstilling for vår oppgave:

Har kommunens valg av verktøy for innbyggerinvolvering vært avgjørende for beslutning om kommunesammenslåing?

¹ <http://www.aftenposten.no/norge/politikk/Nesten-halvparten-tar-frem-valgurnene-55397b.html> (23.04.2017)

² www.ssb.no/offentlig-sektor/artikler-og-publikasjoner/attachment/225199?ts=14ce4c230d0 (2.5.2017)

For å belyse vår problemstilling vil vi se på hva medvirkning innebærer i forhold til inndelingslova. Inndelingslova setter regler om de prosessene som knytter seg til en endring eller fastsetting av kommune- og fylkesgrensene. Vi ser på den demokratiske styringskjedens betydning for medvirkning. Vi vil presentere forskning som beskriver høringsmetodene, hvordan kommunene har brukt høringsmetodene som verktøy for innbyggerinvolvering og egnetheten av høringsmetodene i en kommunesammenslåingsprosess.

1.4 Oppgavens oppbygging

I innledningen beskriver vi kort hvorfor regjeringen mener det er nødvendig med en reform. Deretter gir vi en kort redegjørelse for bakgrunnen for valgt problemstilling og motivasjon for å skrive om nettopp dette temaet, og ser på hva tidligere forskning sier om anvendelsen av disse. I teorikapitlet presenterer vi ulike teorier om samfunnsvitenskapens forståelse av demokratiet og idealer for politisk medvirkning. Vi ser også på Fylkesmannens rolle i prosessen.

Empirien beskriver først kommunereformen ut i fra et sentralpolitisk perspektiv. Deretter presenteres fakta om kommunene som er valgt som forskningsobjekter, samt selve prosessen i de to kommunene fra utredning til vedtak i saken om kommunesammenslåing. Vi presenterer våre funn og drøfter om bruken av høringsmetode har hatt betydning for utfallet av kommunesammenslåingsprosessen i Askim og Frogn, eller om det kan være andre faktorer som har påvirket det endelige vedtaket.

Denne studien har til hensikt å gi kunnskap om kommunenes bruk av verktøy for innbyggerinvolvering i kommunereformprosessen, og egenskapene ved de forskjellige metodene. Bruk av verktøyene i kommunene beskrives ut i fra et administrativt og politisk perspektiv. Sammen med våre betraktninger om bruk av verktøy for innbyggerinvolvering sett i lys av moderne demokratiideal, kan dette gi ny innsikt om egnetheten til de forskjellige verktøyene.

1.5 Sentrale føringer

I kommunereformen er det lagt opp til lokale prosesser basert på frivillighet. Den frivillige prosessen varte i utgangspunktet til juni 2016. Imidlertid er det gitt utsettelse til kommunene flere ganger, og de siste søknadene om sammenslåing kom i januar 2017.

Tilretteleggingen av verktøy for innbyggerinvolvering er definert som et av styringsvirkemidlene regjeringen har benyttet i kommunereformen (Klausen, Askim og Vabo 2016, 34). Kommunal- og Moderniseringsdepartementet (KMD) har utviklet og stilt til disposisjon ulike verktøy som kommunene kunne ta i bruk for å høre innbyggerne. KMD kom høsten 2014 med en veileder som omtaler styrker og svakheter ved de forskjellige høringsmetodene: Folkeavstemning, opinionsundersøkelser, utvidede folkehøringer, søkerkonferanser og visjonsseminar, fokusgrupper, høringer, referansegrupper og innbyggerpanel.³ Departementet utarbeidet også et opplegg for spørreundersøkelser som kommunene kunne bruke, og mente dette ville kunne gi kommunene et bredere og bedre beslutningsgrunnlag enn hva som er mulig i en rådgivende folkeavstemning (Prop. 95 S 2013-2014, 47).

I dette kapitlet har vi sett på bakgrunnen for hvorfor regjeringen mener det er behov for en kommunereform. Vi har presentert vår problemstilling, bakgrunn for valg av forskningsobjekter og forklart oppgavens oppbygning. Til slutt belyste vi de sentrale føringene fra regjeringen og departementet. Vi skal i neste kapittel presentere det teoretiske rammeverket som er sentralt for vår oppgave.

³https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/KMD/KOMM/kommunereform.no/Medvirkning_og_innbygger_dialog.pdf (20.2.2017).

2 Demokratiteori

Vår teoretiske innfallsvinkel er innholdet i inndelingslova og hva den sier om høring av innbyggerne. I kommunereformen er det lagt opp til innbyggerinvolvering utenom den stemmeretten innbyggerne har ved lokal- og stortingsvalg. Vi ser på innbyggernes medvirkning ut i fra idealet om folkestyre, og beskriver nyere tanker om demokratiteori. Ut i fra dette, ser vi på innbyggerinvolvering i et demokratisk perspektiv, ved å undersøke om folks medvirkning skjer gjennom valgte politikere, eller gjennom direkte offentlig dialog. Vi vil også se på i hvilken grad bruken av høringsmetoder kan forklares med endringer i synet på lokaldemokratiet. Vi ser også på fylkesmannens rolle. I kapittel 3 ser vi nærmere på forskning om metoder for innbyggerinvolvering.

2.1 Medvirkning etter inndelingslova

Kommunesammenslåinger er regulert i inndelingslova. Inndelingslova er en ”prosesslov” som betyr at det ikke sies noe om hvor grenser skal trekkes eller når det skal gjøres endringer. Lova har regler om hva som skal skje når det er tatt et initiativ til en kommuneendring og til endringen er gjennomført. Saksgangen i inndelingslova innebærer at det blir tatt et initiativ og at det settes i gang saksforberedelser som ender i et vedtak. Deretter gjennomføres den vedtatte sammenslåingen, som videre utløser et oppgjør (Rundskriv H-10/15, 4). Dersom kommunene blir enige om en sammenslåing er det regjeringen som treffer dette vedtaket. Er en eller flere av kommunene uenige avgjøres vedtaket av Stortinget, jf. inndelingslovas § 4.

Frivillighetslinjen sier at kommuner ikke skal slås sammen der hvor kommunestyret eller folket i folkeavstemninger har gått imot en sammenslåing. Dette er imidlertid aldri blitt tatt inn i inndelingslova, og frivillighet er derfor et politisk og ikke et lovmessig spørsmål (Klausen, Askim og Vabo 2016, 26).

Inndelingslova § 10 regulerer reglene om innbyggerinvolvering ved spørsmål om en sammenslåing. Den sier at kommunestyret *bør* innhente innbyggernes synspunkter til en grensejustering og at det søkes en bredest mulig involvering. Dette er politikernes mulighetsrom og her legges det til grunn høringsmetoder som folkeavstemming, opinionsundersøkelse, spørreundersøkelse med mer.

Vi har nå sett at inndelingslova *ikke* gir innbyggerne en lovfestet rett til medvirkning, men at politikerne bør søke en bred involvering og at innbyggerne *bør* høres. Politikerne er ikke bundet av resultatene ved innbyggerinvolvering, men de folkevalgte har ansvar for at vedtak som fattes i kommunestyret er i samsvar med de ønsker og behov innbyggerne har. Vi vil derfor se på hvordan politikkkutforming er i Norge.

2.2 Den demokratiske styringskjeden

Norge er et representativt parlamentarisk demokrati hvor politikerne på nasjonalt og lokalt nivå blir valgt gjennom demokratiske prosesser. Statsforvaltningen regulerer forholdet mellom staten og borgerne og er et viktig ledd i den demokratiske styringskjeden. Grunnloven består av rettsregler og konstitusjonell sedvanerett, som setter grenser for hva staten kan gjøre mot borgeren, og er en viktig del av den norske statsforvaltningen. I grunnloven er det tre politiske prinsipper som er av sentral betydning for vår statsforvaltning. Det dreier seg om folkesuverenitet, maktfordeling og menneskerettighetsprinsippet. Bak ideen om folkesuverenitet menes at folket har rett til å styre seg selv gjennom folkevalgte. Med maktfordeling menes at makten er tredelt gjennom den lovgivende makt, den dømmende makt og den utøvende makt. Dette for at det ikke skal oppstå en maktkonsentrasjon. Menneskerettighetstanken innebærer at menneskene har iboende rettigheter og gis et rettsvern gjennom Grunnloven (Hanssen, Helgesen og Vabo 2007, 57).

Det lokale selvstyret i Norge ble vedtatt ved lov gjennom formannskapslovene av 1837 og er utgangspunktet for den lokaldemokratiske tradisjon som vi også ser i dag.⁴ Norges kommuner er sterkt knyttet til demokratiske verdier og en demokratisk tradisjon, og innbyggerne velger sine egne folkevalgte til kommunestyrene. De aller fleste kommuner i Norge, med unntak av de største byene, er organisert etter formannskapsmodellen. Dette innebærer ifølge kommuneloven av 1992, at det er et kommunestyre, formannskap og kontrollutvalg i hver kommune. Kommunestyret har den overordnede beslutningsmyndigheten og er det øverste organet i kommunen (Hanssen, Helgesen og Vabo 2007, 168). Kommunestyrets representanter blir direkte valgt av kommunens innbyggere gjennom kommunevalg hvert fjerde år.

⁴ <https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Historikk/Historisk-dokumentasjon/Formannskapslovene-av-1837/> (7.01.2017)

2.3 Idealer for politisk medvirkning

Vårt demokrati bygger på idealet om folkestyre, der innbyggernes medvirkning ivaretas gjennom påvirkning av valgte politiske representanter. Det er forventet at innbyggerne er opplyste, har en viss samfunnsinteresse og at alle samfunnslag er representert i politikken. Martinussen (2003) beskriver denne historiske tolkningen av representativt demokrati, som konkurransedemokratiet. Folket er aktive i de prosessene som skjerper konkurransen mellom partiene. Denne tankegangen om demokratiet, også kalt den elitiske demokratitankegangen, har vært rådende frem til 1960-tallet (Bergh 1983, 7).

Demokratitenkere har i senere tid kommet med alternative teorier til dette elitedemokratiet. Martinussen (2003) beskriver to andre idealtypiske utgaver av demokratiet: deltakerdemokratiet og samtaledemokratiet. Stortinget har vedtatt at kommunereformen er en frivillig reform, og det er opp til kommunene å finne samarbeidspartnere. Inndelingslova sier som nevnt over at innbyggerne bør høres. Kommunene er blitt tildelt verktøy for å høre innbyggerne før de tar avgjørelse om sammenslåing eller ikke. Vi beveger oss da over i et annet ideal for politisk medvirkning – deltakerdemokratiet. Teorien om deltakerdemokratiet legger til grunn at folket deltar i politiske beslutninger utover selve valget. Martinussen (2003) beskriver hovedideen i dette idealet med at medbestemmelse skjer gjennom et bredt folkelig engasjement. Dette idealet for demokratisk medvirkning baserer seg på at innbyggerne er aktive og våkne, og at de involveres i alle avgjørelser som har betydning for den enkeltes velferd. Idealet forutsetter at alles syn kommer frem. Bergh (1983) skriver at demokratiet er realisert når folk har samme mulighet til å øve innflytelse over en sak.

Det tredje idealet Martinussen nevner, er samtaledemokratiet. Innbyggernes medvirkning er forutsatt at de gjennom opplæring, og ved å være aktive i debatter, øker sin kompetanse. Det at folk er interessert i saker som angår dem selv og er deltaker i den offentlige debatten, er ivaretagelse av demokratiet.

Realiseringen av det moderne demokratiet vises i kommunereformen blant annet gjennom kommunens bruk av verktøy for innbyggerinvolvering. Ved folkeavstemninger har folk mulighet til å påvirke sine valgte representanter. Gjennom innbyggerundersøkelser og folkemøter har de folkevalgte representantene mulighet til å skape dialog og gi informasjon som gjør at folket kan ta stilling til et standpunkt for eller imot sammenslåing.

Teorier om innbyggernes rett til medvirkning kan bidra til forståelse for hvorfor det er nødvendig med innbyggerinvolvering i prosessen rundt kommunesammenslåing. Teorien beskriver ulike høringsmetoder og deres egnethet. Involveringen problematiseres gjennom vår betraktning av idealer for politiske medvirkning. Teorien vil være med på å belyse om bruken av verktøy for innbyggerinvolvering har hatt betydning for prosessen rundt kommunesammenslåing.

2.4 Fylkesmannens rolle

Som vi har skrevet over har Norge lange tradisjoner for et lokaldemokratisk styringssett, og den politiske myndigheten ligger hos Stortinget. Kommuner og fylkeskommuner har den myndigheten som de er blitt delegert av Stortinget. Fylkesmannen er statens forlengede arm ut i kommunene og jobber mot både fylkeskommune og kommunene. Fylkesmannen fikk i forbindelse med kommunereformen et oppdragsbrev fra KMD.⁵ Han fikk som mål å sørge for gode og lokalt forankrede prosesser i kommunene. Dette oppdragsbrevet beskrev Fylkesmannens rolle mot kommunene i prosessene rundt drøfting av kommunesammenslåing i de to kommunene. Dette skal vi forklare nærmere.

Historisk sett består det norske styringssettet av tre typer offentlige myndighetsorganer: stat, fylkeskommune og kommune. Disse utgjør tre territorielle myndighetsnivåer; det nasjonale, fylket og det lokale. Staten har ansvar for hele vårt område innenfor Norges grenser, mens fylkeskommunen og kommunen har såkalt avledet statsmakt. Det vil si at de har ansvar for et avgrenset geografisk område. De er igjen fullt og helt underlagt statens lovgivende myndighet. Kommunene eller det lokale nivået kan være underlagt statlige myndigheter på fylkesnivå, som Fylkesmannen, men de fylkeskommunale organene og kommunene er sidestilt. Fylkesmannen jobber for at de vedtak, mål og retningslinjer som er satt av stortinget og regjeringen blir fulgt i kommunen og fylkeskommunen. Fylkesmannen kontrollerer at kommunene følger lovverket i sin oppgaveløsning, og er også klageinstans for kommunens innbyggere. Dette gjør at han får en rolle som statlig kontroll- og tilsynsinstans ovenfor kommunene. Fylkesmannen er en del av den regionale statsforvaltningen og er administrativt underordnet KMD (Hanssen, Helgesen og Vabo 2007, 143-145).

⁵ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Kommunereform---Oppdragsbrev-til-Fylkesmannen/id764999/> (30.4.2017)

Regjeringen har uttrykt gjennom oppdragsbrevet til Fylkesmannen at de ønsker at Fylkesmannen skal ha en sentral rolle i gjennomføringen av kommunereformen. De ønsker også at Fylkesmannen samarbeider med Kommunenes Sentralforbund (KS) regionalt om gjennomføringen. I tildelingsbrevet bes det om at Fylkesmannen tidlig tar kontakt med KS regionalt for finne frem til en hensiktsmessig form på innhold og samarbeid. Regjeringens mål er å sørge for gode og lokalt forankrede prosesser og Kommunal- og forvaltningskomiteen uttrykker at de er positive til at fylkesmennene og KS får viktige roller i reformen (Innst. 300 S (2013-2014)). De mente i sin innstilling, at fylkesmannen er godt egnet som tilrettelegger og koordinator for de kommende prosesser, på bakgrunn av sin kunnskap om utfordringer i fylket og kommunenes situasjon. For de kommunene som allerede hadde startet prosessen, ble fylkesmannen bedt om å gjøre seg kjent med prosessene og tilby støtte dersom det er behov for det, samt tilrettelegge for at de igangsatte prosessene ble avsluttet våren 2016.⁶ Fylkesmennene ble bedt om å gi en tilrådning til KMD innen oktober 2016, om hvilke kommuner som bør slås sammen. Dette skal gi et viktig grunnlag for regjeringens videre prosess.

Vi har sett på den demokratiske styringskjeden og presentert idealer for politisk medvirkning. Til slutt har vi sett på Fylkesmannens rolle ut mot kommunene og regjeringens ønske om fylkesmannens deltagelse i prosessene.

Vi skal videre se på de ulike verktøyene for innbyggerinvolvering og hvilke metoder for innbyggerinvolvering som kan være aktuelle. Vi vil belyse hvordan forskere ser på disse metodene og egnetheten av de i forhold til kommunesammenslåingsprosessen. Til slutt sammenligner vi to av de mest brukte metodene for innbyggerinvolvering.

⁶ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/kommunereform-oppdragsbrev-til-fylkesmannen/id764999/>
(23.03.2017)

3 Medvirkning og innbyggerdialog

I dette kapittelet beskriver vi teoretisk de prosessuelle virkemidlene for innbyggerinvolvering. Vi gir eksempler på hvordan forskerne definerer disse virkemidlene og egnetheten av de i forhold til kommunesammenslåingsprosessen. Til slutt gjør vi en sammenligning av høringsmetodene innbyggerundersøkelser og folkeavstemning.

3.1 Innbyggerinvolvering

Når kommunene skal involvere innbyggerne bør de ha tenkt gjennom hvorfor de skal ha innbyggermedvirkning, hvem de vil involvere og hvordan dette skal gjøres. For å sikre legitimitet og et best mulig beslutningsgrunnlag bør politikerne sikre en bred, grundig og åpen involvering. De bør ta hensyn til de ulike målgruppene ved å bruke forskjellige metoder og tiltak.⁷ Prosessen må forankres i kommunestyret, blant de ansatte i kommunen og befolkningen. Dette er viktig for å utvikle tillit, skape identitet, gjensidig forståelse og eierskap.

3.2 Metoder for innbyggerinvolvering

Regjeringen oppnevnte januar 2014 et ekspertutvalg for å foreslå kriterier som har betydning for oppgaveløsningen i kommunene. Bent Aslak Brandtzæg er prosjektleder for Telemarksforskning og medlem av ekspertutvalget. Telemarksforskningen har gjennomført flere utredninger knyttet til de frivillige prosessene om kommunesammenslåing som har blitt gjennomført etter frivillighetslinjen kom i 1995.

På oppdrag fra KMD har Brandtzæg (2014) utarbeidet rapporten "Hvordan gjennomføre en kommunesammenslåing?" Dette dokumentet er vår hovedkilde i beskrivelsen av innbyggerinvolvering. Vi bruker også rapport nr 224 "Den vanskelige dialogen" fra Telemarksforskning-Bø (Bolkesjø og Brandtzæg, 2005). Disse forskningene baserer seg på utredninger, evalueringer og erfaringer fra tidligere frivillige sammenslåinger. Dette er vårt bakteppe når vi forklarer de ulike metodene for innbyggerinvolvering.

Når man ser på innbyggermedvirkning og dialog med innbyggerne, skiller Brandtzæg (2014, 10) mellom strukturelle, prosessuelle og forvaltningsmessige virkemidler. Strukturelle

⁷https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/komm/kommunereform.no/veien_mot_en_ny_kommune.pdf (15.01.2017, 8)

virkemidler er permanente organer hvor innbyggerne kan fremme sine synspunkter. Eksempler på dette er lovpålagte organer for innbyggerinvolvering, som eldrerådet og råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne. Når man skal innhente opplysninger og synspunkter om en bestemt sak med avgrenset varighet eller prosess, som for eksempel om kommunereformen, snakker man om de prosessuelle virkemidler. Forvaltningsorienterte virkemidler vil si når forvaltningen selv setter mål og standarder for et best mulig tilbud til innbyggerne.

Det er de prosessuelle virkemidlene som er mest relevante i forbindelse med en kommunesammenslåing. Dialogen mellom kommunen og innbyggerne har en avgrenset varighet. Eksempler på prosessuelle virkemidler kan være:

- Folkeavstemning
- Innbyggerundersøkelse/opinionsundersøkelse
- Høring
- Fokusgrupper
- Referansegrupper og innbyggerpanel
- Utvidet folkehøring, søkekonferanser og visjonsseminar.

Brandtzæg (2014, 9) skriver at for å videreutvikle og styrke demokratiet, blir deltakelse i demokratiske prosesser sett på som viktig. Det gir grunnlag for demokratisk læring og skaper politisk engasjement. Han mener at før kommunene skal ta en avgjørelse på hvordan de ønsker å involvere innbyggerne, er det viktig at de i forkant vurderer og er bevisste på hvilke hensyn som ivaretas ved de ulike høringsmetodene. Før beslutningen tas, bør kommunene vurdere hvorvidt høringsmåten bidrar til:

- Å frembringe representative svar fra befolkningen.
- Å skape god dialog mellom kommunen og innbyggerne.
- At innbyggernes standpunkter bygger på kunnskap og innsikt om konsekvenser om kommunesammenslåing.
- Å gi innbyggerne muligheter for å fremme sine synspunkter
- Å gi politikerne et godt beslutningsgrunnlag for selv å avgjøre spørsmålet om kommunesammenslåing eller ikke.

Tabellen under er utarbeidet av Bolkesjø og Brandtzæg (2005). De har klassifisert hvordan de ulike høringsmetodene ivaretar de ulike kriteriene. Klassifiseringen representerer en faglig skjønnsmessig vurdering som blant annet baserer seg på teoretiske og empiriske erfaringer. Kriteriene i denne tabellen danner grunnlaget for våre intervju spørsmål og vil derfor også denne grunnlaget for vår analyse (Bolkesjø og Brandtzæg 2005, 104).

Tabell 1: Ulike høringsmetoder vurdert ut fra aktuelle kriterier.

(Skala fra 1-5, hvor 5 betyr at kriteriet er godt ivaretatt og 1 betyr at kriteriet er dårlig ivaretatt)

<i>Høringsmetoder</i>	<i>Kriterier</i>				
	Representativitet	Kunnskap og innsikt om konsekvenser	Betydning for dialog	Innbyggernes muligheter til å fremme sine synspunkter	Politikernes muligheter til å ta en selvstendig avgjørelse
Rådgivende folkeavstemming	4	1	1	1	1
Opinionsundersøkelse ved telefonintervju	5	1	2	2	3
Opinionsundersøkelse ved postale eller nettbaserte skjema	4	1	2	3	3
Høringer	2	2	2	3	4
Fokusgrupper	2	4	5	5	4
Utvida folkehøringer	3	3	4	4	4

Tabellen viser at en rådgivende folkeavstemming er godt egnet i forhold til representativitet hos innbyggerne, men bidrar lite til dialog og innsikt. Metoden er et mindre godt verktøy for å få frem synspunkter. Opinionsundersøkelse ved telefonoppringning anses som noe bedre enn nettbasert spørreskjema, men ingen av de beskrives som gode nok til å gi innbyggerne kunnskap og innsikt om konsekvensene ved kommunesammenslåing. Utvidet folkehøring er den metoden som kommer best ut når det gjelder dialog, innbyggernes mulighet til å fremme sine synspunkter og for en politisk selvstendig avgjørelse. De ulike høringsmetodene utdypes nærmere i de neste avsnittene.

Vi vil se nærmere på de metodene for innbyggerinvolvering som er brukt i Askim og Frogn kommuner. Dette er folkeavstemning, innbyggerundersøkelse, høringer og folkemøter, samt innbyggerpanel.

3.3 Folkeavstemning

Ved representativt demokrati, som i Norge, er valg og folkeavstemning den viktigste formelle kommunikasjonskanalen mellom de som styrer og de som blir styrt. Norge har likevel ingen sterk tradisjon for bruk av folkeavstemning som et demokratisk virkemiddel, og i landsomfattende sammenheng har folkeavstemning bare blitt brukt seks ganger. Spørsmålet om kommunesammenslåing er viktig for mange innbyggere. Folkeavstemning er en enkel måte å innhente informasjon på, og derfor har folkeavstemning vist seg å være den mest vanlige høringsmetoden (Bolkesjø og Brandtzæg 2005, 96).

Ifølge Bolkesjø og Brandtzæg (2005) legger ikke folkeavstemning spesielt godt til rette for gode demokratiske prosesser. De hevder at bruk av folkeavstemning ved spørsmål om kommunesammenslåing, har en tendens til å mobilisere motstanderne mot kommunesammenslåing. En folkeavstemning er mindre egnet for å fange opp innbyggernes meninger og bakgrunn for deres synspunkter. Ofte dreier en folkeavstemning seg om ja/nei. Den brede dialogen og vurderinger av de ulike sidene av saken, hvor man til slutt søker gode løsninger man kan enes om, kommer derfor ikke frem.

Ved å gjennomføre en folkeavstemning overlater politikerne til innbyggerne å fatte en avgjørelse. At politikerne fraskriver seg ansvaret kan også gjøre det vanskelig å få til politisk engasjement og debatt rundt spørsmålet, både mellom politikerne og mellom politikerne og innbyggerne. Dette kan medføre liten bevissthet om målsetninger og effekter av en kommunesammenslutning, og folkeavstemningen blir en kanal for spesielt engasjerte interessegrupper (Bolkesjø og Brandtzæg 2005, 98).

De påpeker at dersom kommunen ved en folkeavstemning opplever lav valgdeltagelse, må man spørre seg om dette er representativt for innbyggernes syn på saken. Det er viktig at politikerne i forkant av en folkeavstemning bredt belyser kommunesammenslåingens positive og negative sider, slik at innbyggerne har en forutsetning for å gjøre seg opp et veloverveid standpunkt. Dette innebærer at kommunen må fremme en dialog om kommunens fremtidige utfordringer, mål og utvikling. De må også vurdere i hvilken grad man kan løse disse felles utfordringene alene eller om man bør samarbeide med andre om disse oppgavene.

3.4 Innbyggerundersøkelser

Innbyggerundersøkelser er et verktøy for å hente inn folks synspunkter i forbindelse med ulike problemstillinger og spørsmål. Disse undersøkelsene er laget slik at de gir et representativt inntrykk av innbyggernes synspunkter med relativt små feilmarginer og kan fange opp nyanserte synspunkter hos innbyggerne (Brandtzæg 2014, 12).

Brandtzæg påpeker at ulempen ved bruk av innbyggerundersøkelser vil være om spørsmålene i stor grad er forhåndsdefinerte og at det fokuseres på spørsmål som innbyggerne ikke er opptatt av. Det samme gjelder dersom spørsmålene som stilles, ikke har vært i fokus eller gjenstand for tidligere debatter. Da kan man få lite gjennomtenkte svar. Dette kan gjøre at innbyggerne endrer synspunkt etter hvert som de setter seg grundigere inn i spørsmålene. Da kan det være en fordel med nettbasert spørreskjema istedenfor telefonintervjuer. Da får innbyggerne bedre tid til å sette seg inn i spørsmålene, samt at det i større grad er mer åpne spørsmål og svar.

Innbyggerundersøkelsen gir politikerne mulighet til å fange opp innbyggernes synspunkter og bakgrunn for deres ulike valg. Politikerne får gjennom denne typen undersøkelse større forutsetning for å ta en beslutning som ivaretar innbyggerne og er begrunnet ut fra deres syn på saken. Bolkesjø og Brandtzæg (2005, 99) skriver at dersom politikerne ikke tar hensyn til resultatet eller at undersøkelsen brukes som et middel for å "legitimere visse synspunkter" kan dette skape irritasjon og svekket tilliten til politikerne.

Gjennom en innbyggerundersøkelse får innbyggerne bedre mulighet til å fremme sine synspunkter. Kommunen får mer nyansert informasjon fra innbyggerne om deres synspunkter på en eventuell kommunesammenslåing ved bruk av innbyggerundersøkelse, enn gjennom en folkeavstemning.

3.5 Høringer og folkemøter

En høring kan gjennomføres på flere måter og er en metode hvor alle innbyggerne i prinsippet får muligheten til å komme med sin mening og fritt kan ta opp det de måtte ønske. En høring gir også muligheter for innbyggerne å komme med mer begrunnede syn og kommentarer. Bolkesjø og Brandtzæg (2005, 102) sier at gjennom høringer kan politikerne fange opp de ulike synspunktene fra innbyggerne, men at utfordringen her er lik som ved en folkeavstemning, hvor det er opp til den enkelte å engasjere seg. De sier også at det som oftest

er de mest ressurssterke og engasjerte som involverer og uttaler seg. Innbyggerne kan for eksempel ytre sine synspunkter og meninger gjennom internett, brev, telefon eller personlig kontakt. Dersom høringen skal fungere som et verktøy for politikerne er det viktig at de synspunktene og informasjonen som kommer inn, følges opp og diskuteres. Høringer kan forstås som folkemøter, der det legges opp til to-veis dialog mellom politikere og interessentgrupper. Høring kan også være at politikerne gjennom aviser, internett og andre kanaler ber om at innbyggerne skriftlig kommer med sine synspunkter og meninger om saken.

3.6 Innbyggerpanel

Ved innbyggerpanel oppnevner man faste representanter for brukerne som kan komme med innspill til hele eller deler av prosessen i en mer eller mindre avgrenset periode. Et innbyggerpanel er sammensatt av flere interessegrupper. Fordelen her vil være at man har en permanent gruppe som følger prosessen over tid og kan gi råd til kommunen. En begrenset gruppe av innbyggerne kan pekes ut og utgjøre et borgerpanel. Oppdraget kan være at gruppen kommer med tilbakemeldinger på prosessen i forhold til om innbyggerinvolveringen er god nok, om det blir tatt hensyn til innbyggerne og om innbyggernes synspunkter og behov blir godt nok ivarettatt.⁸ Disse gruppene kan benyttes til å formidle behov og ønsker for tjenesteutvikling ved en eventuell ny kommune. I følge KS (2013, 16) er dette en metode som egner seg godt for å fange opp innbyggernes meninger, forventninger og holdninger.

3.7 Nærmere om innbyggerundersøkelser og folkeavstemning

Med utbredelsen av informasjonsteknologi har det offentlige etter hvert fått nye muligheter til å formidle og innhente informasjon. Digitaliseringen som har skjedd de siste årene har gjort det mulig å nå ut til et bredt lag av folket på en enklere måte enn tidligere.

Opinionsundersøkelser, som telefonintervjuer, kan suppleres med innbyggerundersøkelser på nett. KMD har i kommunereformprosessen presisert muligheten for å benytte opinionsundersøkelser som alternativ til folkeavstemninger. De har utarbeidet og inngått rammeavtale på en elektronisk innbyggerundersøkelse kommunene kunne benytte under kommunereformarbeidet.⁹ I Klausen, Askim og Vabo (2016, 34) blir det hevdet at myndighetene har ønsket at innbyggerundersøkelser skal benyttes i større grad enn

⁸<https://www.fylkesmannen.no/Documents/Dokument%20FMOS/Kommunal%20styring/Kommunereformen/Innbyggerdialog%20-%20presentasjon%20fra%20arbeidsverksted.pdf> (20.02.2017)

⁹<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/rammeavtale-for-gjennomforing-av-innbyggerhoringer-pa-plass/id2424700/> (20.2.2017)

folkeavstemninger. Argumentet er også her at det hevdes at folkeavstemninger mobiliserer motkrefter til reform.

Tor Bjørklund (2015) hevder at folkeavstemning skiller seg fra alle de andre høringsmulighetene når det gjelder legitimitet. Resultatet av en folkeavstemning, selv om den kun er rådgivende, er vanskelig å overse for politikerne. Den må aksepteres og godtas med bakgrunn i at alle har hatt mulighet til å uttale seg. Han hevder videre at svakheten ved folkeavstemninger er svart/hvitt tenkning og liten mulighet for kompromisser. Det er vanskelig for politikerne å velge å ikke ha folkeavstemning fordi forkjemperne for folkeavstemning kan hevde at man ikke tør spørre folket. Bjørklund (2013) refererer til en undersøkelse gjort om lokale folkeavstemninger som viser at det er få folkeavstemninger som har gitt et ja-flertall for kommunesammenslåing. Denne undersøkelsen viser også at anbefalinger fra ordfører eller rådmann kan ha påvirket folks meninger, forutsatt at disse anbefalingene har vært tydelig kommunisert til innbyggerne.

Bjørklund (2015) skriver at det fra flere hold er hevdet at en representativ meningsmåling er bedre enn folkeavstemning, da den gir et bedre bilde av folkets egentlige mening. En meningsmåling kan måle engasjementets styrke og gi mer informasjon om innbyggernes motiv for forskjellige standpunkter. Dette er i tråd med Brandtzægs forskning som vi har referert til tidligere i oppgaven.

Kommunereformen er initiert fra sentralt politisk nivå. Selv om det er en frivillig reform der kommunene selv skal stå for avgjørelsene, har det vært utøvd sentralpolitisk påvirkning på lokalpolitikere. Senterpartiet er motstander av tvang i kommunereformen og en forkjemper for folkeavstemninger i kommunereformen.¹⁰ Høyre rådet sine lokale ordførere til å jobbe for innbyggerundersøkelser fremfor folkeavstemninger. Høyre ba i et brev til sine tillitsvalgte i kommunene, februar 2015, om at de ikke skulle ta hensyn til resultatet av en eventuell folkeavstemning hvis valgdeltakelsen var under 75 prosent og flertallet var under 60 prosent.¹¹ Dette ble senere trukket tilbake. Fremskrittspartiet har i sitt partiprogram at de ønsker folkeavstemninger, men har i denne saken ikke frontet dette synet i stor grad. Krf og Venstre har heller ikke vært tydelige på hva de anbefaler sine lokalpolitikere. AP jobbet på

¹⁰ <http://www.tv2.no/a/5736080/> (25.03.2017)

¹¹ <http://www.dagbladet.no/f/brevfrahyretillikaletillitsvalgte.pdf> (25.03.2017)

90-tallet for en kommunereform. I denne prosessen har de tatt et standpunkt for frivillighet og ønsker folkeavstemninger.¹²

Bjørklund (2015) forklarer partienes holdninger ved å sitere historikeren Sverre Steen som sier at partiene argumenterer for/imot en kommunesammenslåing på grunn av målet, ikke på grunn av selve saken. Vi vil senere i oppgaven se hvilket syn lokalpartiene i Askim og Frogn har på folkeavstemning.

I dette kapittelet har vi sett på metoder for innbyggerinvolvering og at medvirkning er viktig for lokaldemokratiet. Vi har sett nærmere på de ulike prosessuelle virkemidlene, som er mest relevante i forbindelse med en kommunesammenslåing. Til slutt så vi nærmere på folkeavstemning og innbyggerundersøkelse. Vi har undersøkt denne problemstillingen nøyere og, skal nå først se på de metodene vi har valgt i undersøkelsen.

¹² https://www.arbeiderpartiet.no/politikken/kommunestruktur/?gclid=CPf17O_N8tICFYaHsgod5VcNVg
(25.03.17)

4 Metode

I dette kapitlet redegjør vi for valg av metode og forskningsdesign. Vi beskriver utvalgsstrategi og størrelse. Deretter redegjør vi for hvilke data vi har samlet inn og benyttet oss av, og gjennomføringen av intervjuene. Videre forklarer vi hvordan vi analyserte intervjuene og til slutt vurderer vi de metodiske valgene knyttet til validitet og reliabilitet.

Metodelæren i samfunnsvitenskapen handler om å samle inn data, analysere og tolke funn og er en sentral del i empirisk forskning. Stemmer våre antakelser med virkeligheten?

4.1 Forskningsdesign og metodevalg

Formålet med denne oppgaven er å finne ut om Askim og Frogn kommuners bruk av styringsvirkemidler har hatt betydning for utfallet av kommunesammenslåingsprosessen i disse kommunene. Bakgrunnen for å velge case som forskningsdesign er at vi kan undersøke to kommuner grundig og oppnå innsikt i det vi ønsker å belyse. Casestudier skiller seg fra eksperiment ved at man studerer organisasjonen slik den er i sin naturlige kontekst. Vår studie defineres av Ringdal (2013, 171) som komparativ eller sammenlignende case design.

Formålet er å sammenligne egenskaper ved to enheter for å forklare vår problemstilling. De to kommunene vi ønsker å sammenligne er like på noen områder, men forskjellige når det kommer til det vi ønsker å forklare – ja eller nei til kommunesammenslåing. Vi gjør en analyse av kommunesammenslåingsprosessen i de to kommunene og sammenligner våre funn i de to kommunene. Vi har gjort denne casestudien ved å bruke en kvalitativ tilnærming. Dette er blitt definert som en metode for å ”samle inn og registrere data i form av tekster, lyd og bilde”. Metoden gir mulighet for innhenting av rik informasjon gjennom flere typer innsamlingsmetoder (Johannessen, Christoffersen og Tufte 2011, 90-93, 103). Vi benytter intervjuer og dokumentanalyse. Ved bruk av disse innsamlingsmetodene kan vi tilpasse spørsmål og forfølge temaer respondenten er opptatt av.

Vår undersøkelse er en tverrsnittsundersøkelse. Det vil si at vi undersøker og analyserer data som er samlet inn gjennom intervjuer på et gitt tidspunkt (Johannessen, Christoffersen og Tufte 2011, 78). Kommunereformen er en levende prosess som vil nå sin store milepæl med behandling av kommunereformen i Stortinget våren 2017. I forkant av dette har det i kommunene vært mange utredninger samtidig som fristen for søknad til departementet om sammenslåing er utsatt en rekke ganger.

4.2 Utvalg

4.2.1 Utvalgsstrategi

Utvalgsstrategi betyr at forskeren tenker gjennom hvilken målgruppe som må delta for å få samlet inn nødvendige data, for så å velge ut personer fra denne målgruppen. Innenfor kvalitativ metode velges informanter ut fra hva som er hensiktsmessig fremfor representativitet (Johannesen, Christoffersen og Tufte 2011, 110). Det finnes flere metoder for utvelgelse av informanter. Ved kvalitativ metode er det mest vanlig å foreta et strategisk utvalg. Informantene velges ut fra en strategi for å gi best mulig informasjon innenfor det forskeren eller oppgaven etterspør. Valg av informanter er dermed basert på det som er hensiktsmessig og ikke ut fra et representativt utvalg. Vi velger informanter ut fra stillingstittel og plass i organisasjonen (Leseth og Tellmann 2014, 54-55).

På administrativt nivå vil det være naturlig å velge øverste leder, Rådmannen, som informant. Rådmannen er bindeleddet mellom politikk og administrasjon i offentlig kommunal forvaltning. Rådmannen sitter med førstehånds kunnskap om prosesser internt i kommunen, og er også gjennom KS, Fylkesmannen og KMD, sikret god tilgang på informasjon om kommunereformen. På det politiske nivå har vi intervjuet både ordfører og en opposisjonspolitiker. Nyanser i synspunkter fra opposisjon vil kunne belyse oppgaven utover det å kun fokusere på det politiske flertallets synspunkter. Disse informantene er personer med særlig innsikt i prosessen, og som kan sitte på informasjon som ikke er offentlig tilgjengelig.

4.2.2 Utvalgsstørrelse

Utvalgsstørrelse vil si hvor mange informanter som skal intervjues. Dette avhenger av datasamlingen og oppgavens problemstilling. Ved kvalitative studier kan det på forhånd være vanskelig å avgjøre hva som er nok intervjuer. En vurdering kan være når ikke forskeren lenger får ny informasjon. Anbefalt størrelse ved små prosjekter er mellom ti og femten informanter (Johannesen, Christensen og Tufte 2011, 108). Med begrenset tid og ressurser, har det vært nødvendig for oss å begrense antallet informanter til under ti. I vårt tilfelle havner vi på seks informanter. Vi fikk mye og balansert informasjon gjennom våre intervjuer. Ved intervjuene med opposisjonspolitikere i kommunene, var det mye sammenfallende informasjon med hva rådmann og ordfører allerede hadde sagt.

4.3 Det semi-strukturerte intervjuet

Datamaterialet i denne oppgaven er samlet inn gjennom fem intervjuer med seks informanter. Problemstillingen vår gjelder innbyggerinvolvering i de to kommunene. Det er vanskelig å finne informasjon om dette uten å snakke med involverte aktører. Dokumentanalyse av saksfremlegg og vedtak i prosessen ga oss ikke nok informasjon om bakgrunnen for valget disse kommunene hadde tatt når det gjelder styringsvirkemidler.

Vi har valgt å benytte semi-strukturerte intervjuer. Det er intervjuer med en overordnet intervjuguide. Det betyr at vi har fulgt en mal av spørsmål under alle intervjuene, men med muligheter for å variere rekkefølgen på spørsmålene og komme med oppfølgende spørsmål og utsjekkinger underveis. Bruk av intervjuguide sikrer muligheten for sammenligning av data (Johannessen, Christoffersen og Tufte 2011, 145). Utforming av intervjuguiden ble gjort på bakgrunn av forskning på tidligere kommunesammenslåinger utført av Telemarksforskning. I innledningen blir temaet introdusert. Spørsmålene i starten på intervjuet var utformet slik at vi fikk bakgrunnsinformasjon om informanten og hvordan de opplevde kommunereformprosessen i egen kommune ut i fra sin rolle og sitt ståsted i organisasjonen. Avslutningsvis spurte vi om det var ting de ønsket å utdype eller tilføye, og om vi kunne få tillatelse til å kontakte de i ettertid hvis vi hadde flere spørsmål.

Gjennom semistrukturerte intervjuer kan resultatene sammenlignes. Samtidig som det er åpnet for at andre interessante vinklinger kan komme frem når spørsmålsrekkefølgen ikke er låst, kan man kan forfølge de synspunktene som informanten gir. Bakgrunnen for å velge denne type intervju var for det første vårt metodevalg der vi skulle sammenligne to caser. Det var viktig at dataene fra informantene i de to kommunene kunne ses opp mot hverandre og for at vi skulle få så mye informasjon som mulig. Vi ønsket at de skulle kunne snakke fritt, og var ute etter utfyllende svar.

Vi tok opp intervjuene ved hjelp av telefon. Vi spurte om tillatelse til det før vi startet. For å sikre oss at ikke noe skulle gå galt, benyttet vi to telefoner. Informantene hadde tilgang på intervjuguiden under intervjuet. Den ene av oss hadde ansvar for spørsmålsstilling. Den andre skrev stikkord inn i intervjuguiden. Denne arbeidsfordelingen gjorde at minst en av oss kunne vie hele oppmerksomheten til informanten. Vi forsøkte begge å være lyttende, oppsummerte underveis, og stilte kontrollspørsmål der vi var litt usikre på meningen.

Prosessen er omfattende og det ville vært en utfordring å holde intervjuet på sporet, eller innenfor de rammene vi har satt for oppgaven, hvis vi hadde valgt en mer ustrukturert tilnærming. Disse intervjuene inneholder fleksibilitet og forløper mer som samtaler enn intervju. Denne formen kan imidlertid være med på å skape en nær relasjon mellom forsker og informant som det er viktig å være bevisst. Dette kan påvirke forskningsresultatet.

4.4 Dokumentstudier

Dokumentstudier er ifølge Jacobsen (2005) innsamling, behandling og tolkning av sekundærdata. I vår oppgave benyttes dette som informasjon i tillegg til intervjuene. Vi ønsker å få tilgang til en korrekt skriftlig fremstilling av kommunereformprosessen i den enkelte kommune og å danne oss et bilde av prosessen rundt innbyggerinvolvering.

I reformprosessen i kommunene er det utarbeidet en rekke dokumenter. Vi har studert tilgjengelige dokumenter som er utarbeidet om alle alternativene for kommunesammenslåing kommunene har utredet. Aktuelle dokumenter har vært møtereferater, saksfremlegg, ståstedsanalyser, grunnlagsdokumenter og underskrevne intensjonsavtaler. Vi har sett på referater fra folkemøter, notater for utvelgelse av deltakere til borgerpanel, og gjennomføring av borgerpanel og folkemøter, samt by- og kommunestyrevedtak. Kommunereformen er en nasjonalt initiert prosess og vi har derfor også sett på dokumenter som kommuneproposisjonen 2015, ekspertutvalgets rapporter, rundskriv og stortingsmeldinger.

4.5 Forskningsprosessen

Arbeidet med masteroppgaven startet før sommeren 2016 og vi valgte tidlig tema for oppgaven. Høsten 2016 jobbet vi med problemstilling, operasjonalisering og teoretisk forankring.

I oktober 2016 tok vi kontakt med rådmann, ordfører og opposisjonspolitiker i Askim og Frogn kommuner for å orientere om prosjektet. Vår første kontakt med informantene var en e-post som inneholdt et introduksjonsbrev der vi presenterte oppgaven. Dette ble fulgt opp med en telefonsamtale til de vi ikke fikk tilbakemelding fra. Alle stilte seg positive til delta i forskningen og har undertegnet på samtykkeskjema. Informantene fikk i god tid tilsendt intervjuguide og informasjonsskriv fra Norsk statsvitenskapelig datatjenester (NSD).

Det tok noe tid å få avtalt alle intervjuene, aller mest fordi vi ikke kunne gjøre avtaler før vi hadde fått godkjenningen fra NSD. Rekkefølgen på intervjuene var litt tilfeldig. Vi måtte avholde intervjuene når informantene hadde anledning. Imidlertid hadde vi intervju med både rådmann og ordfører før opposisjonspolitiker. Siste intervju ble holdt med Frogn opposisjonspolitiker. Intervjuet med rådmann og ordfører i Frogn ble avholdt sammen grunnet knapt med tid for informantene. Dette intervjuet var det som tok lengst tid og vi brukte to og en halv time. Ikke bare fordi de var to, men også fordi vi slet med å få en struktur på dette intervjuet. Intervjuene med ordfører og rådmann i Askim og opposisjonspolitikerne hadde varighet fra en til en og en halv time.

4.6 Dataanalyse

Datainnsamlingen er gjort ved intervjuer. Alle intervjuene er transkribert i etterkant. Vi delte intervjuene imellom oss, og skrev disse ordrett inn i intervjuguiden i Word, slik at det var lett å få oversikt over hva informantene svarte på. Vi lyttet gjennom intervjuene flere ganger for å sikre at vi hadde fått med all informasjon. Det var god lyd kvalitet på opptakene, selv det som var tatt opp på kafe. I ettertid ser vi imidlertid at noen av intervjuene kunne ha vært mer strukturert. Det ville lettet koblingen til rett spørsmål i intervjuguiden. De innsamlede dataene ble sortert og kodet med hvem som uttalte seg. Vi noterte tidspunkt i lydfilen ved hvert spørsmål, slik at vi lett kunne finne tilbake ved senere gjennomlesing.

Vår analyseprosess har fulgt det Miles og Huberman beskriver som en tradisjonell analyseprosess.



Figur 1: En tradisjonell analyseprosess. Kilde: Miles og Huberman (1994, 85)

I analysen av de transkriberte intervjuene startet vi med kategorisering. Det består i å klassifisere begreper. Det vil si å dele inn data som hører sammen i samme kategori eller klasse (Johannessen, Christoffersen, Tuft 2011, 208). Ut i fra problemstillingen valgte vi å behandle datamaterialet ut i fra kategoriene "innbyggerinvolvering" og "styringsvirkemidler". Deretter valgte vi ut begreper eller nøkkelord som vi syntes kunne beskrive disse kategoriene. For å beskrive "innbyggerinvolvering" valgte vi ut nøkkelordene "involvert/involvering", "interesse", "dialog" og "deltakelse". I kategorien "styringsvirkemidler" søkte vi i teksten etter

de begreper for de høringsmetodene som er benyttet i kommunene "folkeavstemning", "innbyggerundersøkelse", "borgerpanel/innbyggerpanel" og "folkemøter". I tillegg så vi her også på hva de hadde svart på spørsmålene som omhandlet styringsvirkemidler eller høringsmetoder, siden svarene ikke nødvendigvis inneholdt de ordene vi søkte etter.

I starten av analysearbeidet søkte vi gjennom materialet etter nøkkelordene ved å bruke søkefunksjonen i Word. Vi kategoriserte disse nøkkelordene i et skjema der det fremgår hvor hyppig de har oppstått. Vi laget også ordskyer for å få et mer visuelt bilde av begrepsbruken. Dette ga oss en god oversikt og et utgangspunkt for videre jobb med analysen.

4.7 Reliabilitet og validitet

Reliabilitet vil si om forskningsoppgaven er pålitelig. Dette knytter seg til nøyaktigheten av undersøkelsens data. Vi har transkribert alle dataene. Hvor nøyaktig vi har gjort dette, og hvordan vi har tolket teksten, kan påvirke troverdigheten. Et punkt som øker reliabiliteten er bruk av lydopptak. Dette gjør at andre forskere kan tolke det samme datagrunnlaget, men det vil likevel være usikkerhet knyttet til vår tolkning av dataene. For å øke reliabiliteten har det vært viktig å redegjøre for utviklingen i løpet av analyse- og forskningsprosessen, og begrunne våre valg (Leseth og Tellmann 2014, 23). I vår dokumentanalyse har vi benyttet data samlet inn og skrevet av andre, såkalte sekundærkilder. Resultat fra innbyggerundersøkelser er kvalitetssikret av Opinion. Det er vanskelig å etterprøve referater fra møter og andre dokumenter kommunen har utarbeidet. Det var derfor viktig å ha et kritisk blikk på de dataene som fremkommer.

Hvor troverdige er de funnene som er gjort? I en intervjusituasjon kan vi som intervjuere, bevisst eller ubevisst, påvirke intervjuobjektet. Vi kan stille spørsmål som leder informanten til å gi andre svar enn det han ellers ville ha gjort hvis spørsmålsstillingen hadde vært annerledes. Det var derfor viktig å opprettholde en høy grad av sensitivitet underveis til hvordan vår rolle kunne påvirke de svarene vi fikk. Imidlertid mener vi at rådmann, ordfører og våre andre informanter er rustet til å stå i mot den eventuelle påvirkningen vi som intervjuere potensielt kunne hatt. Vi har brukt lydopptak og informantene har fått tilbud om å lese gjennom svarene sine.

Validitet handler om oppgavens gyldighet. Måler undersøkelsen det vi tror den måler (Johannessen, Christoffersen og Tufte 2011, 244)? I vår studie kan det være flere forhold som

påvirker validiteten. Begrepsvaliditeten, at vi har samlet inn data som belyser fenomenet, avhenger av om vår teoretiske definisjon tilstrekkelig fanger inn begrepet.

Informasjonsinnsamlingen gjennom semistrukturerte intervjuer er avhengig av at vår begrepsmessige definisjon er tilstrekkelig operasjonalisert, slik at en systematisk analyse av tekstdata vil gi svar på vår problemstilling. Spørsmålsutformingen vil derfor være avgjørende og er noe vi jobbet med i forkant.

Et annet forhold som påvirker validiteten handler om å vurdere og redegjøre for metoden som er brukt. Opptak og transkribering av de semistrukturerte intervjuene, samt bruk av observatørrolle vil styrke undersøkelsens validitet. I kvalitativ forskning er det ikke et mål å eliminere tolkning og subjektivitet, fordi vi vet at det ikke er fullt ut mulig, men vi må sikre at den er på et minimum og kan spores og etterprøves i våre redegjørelser. Transkribering av hele intervjuet ord, for ord, gjør at vi sikrer en mer objektiv fortolkning av informasjonen. Vi lyttet også gjennom intervjuene på nytt gjennom hele skriveprosessen, for å sikre at vi fikk med all informasjon og at informasjonen ble korrekt gjengitt. Vi har gjennom bruk av lydopptak, transkribering og koding, vært transparente i våre vurderinger og tolkninger slik at de kan etterprøves.

Etter at vi har sett på undersøkelsens pålitelighet og validitet må det foretas en vurdering av om resultatet av undersøkelsen kan overføres til andre. I en kvalitativ case-studie er det ikke mulig å foreta noen statistisk generalisering. Hvordan vi beskriver oppgavens tema, vil være avgjørende for om leseren vurderer det å være relevant i andre sammenhenger.

4.8 Etiske vurderinger

En av forfatterne studerer i denne undersøkelsen, egen organisasjon. I starten av prosjektet gjorde vi en vurdering av dette, og kom til at det var etisk forsvarlig. Det kan heller være en styrke for oppgaven, at vi som forfattere har bakgrunnsinformasjon om, og er involvert i prosessen som temaet omhandler. Vi har vært tydelige på vår rolle til informantene, og har vært oppmerksomme på den potensielle faren for rolleblanding gjennom hele prosessen. Vår mening er at dette ikke har påvirket innholdet i undersøkelsen.

Anonymitet var noe vi vurderte tidlig i prosessen. Temaet vi har undersøkt anser vi ikke som sensitivt. I intervjuene med informantene ble det ikke formidlet taushetsbelagt informasjon. Alle dokumenter vi har innhentet data fra, er offentlig tilgjengelige. Ingen av informantene er

nevnt med navn, men det er ikke gjort noe for å anonymisere de ytterligere. Ut i fra opplysninger, og sitater som er referert i oppgaven, er det mulig å identifisere informantene.

4.9 Godkjenning av NSD

Gjennomføringen av vår oppgave vil basere seg på opplysninger og vurderinger som knytter seg til enkeltmennesker. Dette innebærer at vi må søke vårt prosjekt godkjent av NSD, samt at vi må be om informantenes samtykke til bruk av datamaterialet. Dette stiller særskilte krav til oppbevaring av materialet, og informantenes ønske om anonymitet og godkjenning.

Dette kapitlet har forsøkt å beskrive metodevalget vårt og hvordan vi har gått frem for å samle inn og bearbeide data.

Empirien følger etter en kort beskrivelse av sentrale føringer og fylkesmannens rolle i prosessen. I kapittel 5 beskriver vi prosessen i våre to kommuner Askim og Frogn. I kapittel 6 gjennomgår vi de empiriske funnene fra intervjuene, og drøfter våre funn i forhold til teori og problemstilling.

5 Prosessen i kommunene

I dette kapittelet gir vi en kort beskrivelse av sentrale føringer og fylkesmannens rolle i prosessen. Deretter følger en utfyllende empirisk beskrivelse av våre funn knyttet til dokumentanalyse av skriftlige dokumenter om kommunesammenslåingsprosessen i Askim og Frogn. Dette vil gi leseren et overblikk over tidsperspektivet i prosessen og hvilke aktuelle alternativer kommunene jobbet med. Vi ser også på hvilke metoder kommunene har tatt i bruk for innbyggerinvolvering og hvordan disse er brukt. Til slutt beskrives endelig beslutning og vedtak i kommunene.

5.1 Sentrale føringer og fylkesmannens rolle

Kommunereformen er en sentralt initiert reform. Som tidligere nevnt er reformen frivillig og avgjørelsen om sammenslåingen er opp til hver enkelt kommune. Regjeringen eller departementet har ikke hatt direkte ”innflytelse” på kommunene. De sentrale føringene er virkemiddelbasert og gitt gjennom fylkesmannen i samarbeid med KS.

Kommunal- og moderniseringsminister Jan Tore Sanner sendte etter kommunevalget i 2015, ut et informasjonsbrev til kommunene. I brevet fra statsråden vises det til at kommunene har utredningsplikt i kommunereformen. I dette ligger det at kommunene skal ta en aktiv del i arbeidet, de skal utrede og vurdere ulike alternativ. De skal ha dialog med nabokommuner og ta stilling til om, og eventuelt hvilke kommuner man ønsker å slå seg sammen med. Det presiseres i brevet, at en av Fylkesmannens oppgaver i reformarbeidet er å vurdere om kommunene har gjort en utredning som er i tråd med denne plikten.¹³

Fylkesmannen i Østfold utarbeidet et arbeidshefte som kommunene kunne bruke i prosessen, men i dette heftet står det ingenting om anbefalte høringsmetoder. Men fylkesmann i Østfold frem til 31.12.2015, Anne Enger, var ganske tydelig tidlig i prosessen om hva hun mente om å benytte rådgivende folkeavstemning. I en kronikk på Fylkesmannen sine sider i februar 2015 skriver hun at hun er skeptisk til folkeavstemning, men at det er kommunene selv som bestemmer høringsmetode. Hun understreker imidlertid at kommunene må kommunisere at bruken av folkeavstemning innebærer at folk får klar beskjed om at den er rådgivende, at folk

13

https://www.regjeringen.no/contentassets/c8f30b6364ee4bf3b55d38fc2d54a346/brev_kommunereform_281015.pdf (23.04.2017)

kun gir et råd. Hun skriver videre at avstemningen bør formuleres slik at resultatet gir innspill til videre arbeid. Det at vårt demokratiske system bygger på det representative demokratiet, mener hun, er bakgrunnen for at dette burde være et sentralt valgkamptema i 2015 og også i 2017.¹⁴

Når det gjelder bruken av resultatet av en eventuell folkeavstemning har hun tidligere uttalt:

Ingen må innbille folk at folkeavstemning om kommunesammenslåing er avgjørende eller bindende. Det er den ikke. Den er kun rådgivende og for å lodde stemningen blant folk. Til sjuende og sist er det uansett politikerne på Stortinget som skal fatte vedtak om kommunesammenslåinger.¹⁵

Trond Rønningen, som er fylkesmann i Østfold fra 1.1.2016, la frem sin tilrådning om sammenslåing av kommunene i Østfold høsten 2016. Han tilrår sammenslåing av kommunene Askim og Hobøl, sammen med Spydeberg. Selv om Spydeberg sa nei, har regjeringen åpnet for at frivillighetsprinsippet kan fravikes for inneklemt kommuner. Fylkesmannen mener at Spydebergs nei til kommunesammenslåing begrenser Askim og Hobøl sine muligheter for å bli en funksjonell sammenslått kommune.¹⁶

Fylkesmannen i Oslo og Akershus, Valgerd Svarstad Haugland kom ikke med lignende uttalelser som Fylkesmannen i Østfold. Eneste uttalelse vi finner, er på Fylkesmannens internettside. Her fremkommer det at, ut fra Kommunal- og moderniseringsminister Jan Tore Sanners brev, ville Fylkesmannen vurdere om kommuner i Akershus oppfylte de krav som ble stilt til utredningene. Dersom Fylkesmannen fant at de ikke fylte kravene, ville kommunene bli gjort oppmerksom på dette. Hun ba samtidig kommunene få fortgang i arbeidet med kunnskapsinformasjon ut til innbyggerne.¹⁷

Den faglige tilrådningen fra fylkesmannen i Oslo og Akershus september 2016 (Fylkesmannen i Oslo og Akershus 2016, 18) var at kommunene Opepegård, Ski, Ås, Frogn og

¹⁴ [https://www.fylkesmannen.no/Ostfold/Kommunal-styring/Kommunereformen/Kommunereform--en-gylden-mulighet-/\(23.1.2017\)](https://www.fylkesmannen.no/Ostfold/Kommunal-styring/Kommunereformen/Kommunereform--en-gylden-mulighet-/(23.1.2017))

¹⁵ <https://www.nrk.no/ostfold/flertall-vil-ha-folkeavstemning-om-kommunesammenslaing-1.12122927> (22.4.2017)

¹⁶ <https://fylkesmannen.no/Ostfold/Kommunal-styring/Kommunereformen/Fylkesmannens-tilrading-i-kommunereformen/> (22.4.2017)

¹⁷ <https://www.fylkesmannen.no/nb/Oslo-og-Akershus/Arkiv---Nyheter/Tydelige-signaler-fra--statsraden---og-Fylkesmannen/> (23.03.2017)

Follo-delen av Enebakk danner en ny storkommune fra januar 2020. En slik kommune vil i 2016 bestå av 97 140 innbyggere fordelt på 492 kvadratkilometer. Fylkesmannen hadde ingen klar formening om at Vestby og Nesodden bør være en del av stor Follo-kommune. Fylkesmannen tilrår at Nesodden blir en del av Oslo og at Vestby blir en del av Mosseregionen, men at de kan være en del av stor Follo-kommune dersom de ønsker det.

5.2 Askim kommune

Askim kommune ligger i Østfold fylke og er en del av den regionen som kalles ”Indre Østfold”. Askim grenser til Spydeberg kommune i nord, Skiptvet kommune i vest, Trøgstad kommune i øst og Eidsberg kommune i sør. Indre Østfold består i tillegg av kommunene Marker, Aremark, Rømskog og Rakkestad. Helt nord i regionen ligger Hobøl kommune som grenser mot Akershus. Askim kommune er en bykommune med ca. 15 600 innbyggere.¹⁸



Figur 2: Østfold Fylke med Askim kommune

Elven Glomma danner en naturlig kommunegrense i vest, og fosser har blitt utnyttet til kraftproduksjon. Askim har derfor tre store kraftverk innenfor sine grenser (Solbergfoss, Vamma og Kykkelsrud). Askim er liten i areal og måler kun 68 kvadratkilometer.

Byen er preget av industrialisering etter gummifabrikken Viking-Askim som ble grunnlagt i 1920. Etterspørsel etter arbeidskraft gjorde at dette ble stoppested for ikke-europeiske innvandrere. Askim har siden blitt en flerkulturell plass med ca. 90 nasjonaliteter og er blant de kommunene i landet som har størst andel innvandrere på noe over 20%. Viking-Askim var inntil nedleggelsen i 1992, hjørnesteinsbedriften i det lille Askim-samfunnet. Lokalsamfunnet har gjennomgått en stor omstilling fra å ha størstedelen av arbeidsplassene i store

¹⁸ <http://www.askim.kommune.no/fakta-om-askim.215527.no.html> (2.5.2017)

industrivirksomheter til en situasjon med stor næringsmessig spredning og variasjon.¹⁹

Bosettingen i Askim er sentrert rundt bykjernen. Kommunen består av et bysentrum med fasiliteter som kulturhus, badeland, cafeer, restauranter og kjøpesenter i tillegg til rådhus og bibliotek.

5.2.1 Kommunesammenslåingsprosessen og alternativer

Sammenslåingsprosessen i Indre Østfold startet opp i mai 2015. På oppdrag fra rådmennene i Indre Østfold ble det gjort en utredning om alternative modeller for kommunestruktur i Indre Østfold (Holt, 2015). Kommunene i Indre Østfold sonderte på bakgrunn av dette, muligheter for kommunesammenslåing. Kommunene Aremark, som så mot Halden, og Rømskog som ønsket seg mot Aurskog-Høland, så det ikke som naturlig å delta i utredningen. Skiptvet uttalte tidlig at de ikke ønsket å være med på samtaler om kommunereform, og har valgt å følge prosessen fra sidelinjen.

Resultatet av sonderingene i Indre Østfold ble derfor utarbeidelsen av et grunnlagsdokument for seks kommuner (6K). Dette grunnlagsdokumentet er underskrevet av Marker, Eidsberg, Trøgstad, Askim, Spydeberg og Hobøl. Senere valgte også Trøgstad å gå ut av den videre utredningen om 6K-alternativet. Det ble derfor også utarbeidet en intensjonsavtale for de resterende fem kommunene (5K). Etter at Eidsberg signaliserte sonderinger om sitt øst-alternativ med Rakkestad, Marker og Trøgstad, valgte Askim og Hobøl å ta initiativ til å fullføre forhandlinger om det såkalte vest-alternativet sammen med Spydeberg (3K). Askim bystyre vedtok januar 2016 å sluttforhandle intensjonsavtalene både for 5K og 3K.

Resultatet av folkeavstemningen i Spydeberg 22. juni 2016 viste et klart nei-flertall mot kommunesammenslåing. Askim og Hobøl vedtok derfor å utarbeide en felles intensjonsavtale (2K). Dette vil innebefatte en sammenslåing av to kommuner uten felles grense.

Disse avtalene har Askim vært med på å fremforhandle og underskrevet:

- Intensjonsavtale 6K (denne er vurdert også som grunnlag for 5K. Det er derfor ikke underskrevet en ny for 5K)
- Intensjonsavtale med Hobøl om 2K

¹⁹ <http://www.askim.kommune.no/om-askim.197262.no.html?showtipform=2> (1.5.2017)

- Intensjonsavtale med Hobøl og Spydeberg om 3K (denne er ikke underskrevet av Spydeberg)

5.2.2 *Innbyggerinvolvering*

Parallelt med arbeidet rundt utredning av alternativer for kommunesammenslåing, valgte Askim å foreta en interessentanalyse som skulle danne grunnlag for tilpasning av budskap, informasjonsform og kanalvalg. Det er i kommunen etablert en rekke råd, grupper, fora og møteplasser som kan benyttes til informasjonsutveksling. Borgerpanel er en høringsmetode kommunen har god erfaring med, og det ble derfor satt sammen et panel bestående av representanter for de interessentgruppene man kom frem til i analysen. Dette var seniorer, personer med nedsatt funksjonsevne, innvandrergupper, representanter for næringslivet, lag og foreninger og foreldre med barn i skole og barnehage. Møtene med borgerpanelet ga kommunen gode råd om hvilke arenaer det var viktig at kommunen var til stede på for å informere om og få tilbakemeldinger om reformprosessen. På bakgrunn av dette, har rådmann og ordfører vært til stede på møter med seniorforeningen, råd for eldre og innvanderrådet, og råd for personer med nedsatt funksjonsevne. De har også deltatt på næringslivsfrokoster. I Askim er det også avholdt informasjonsmøter med foreldre i skolen og barnehagen. Det ble på alle disse møteplassene lagt vekt på temabasert informasjon, tilpasset den enkelte gruppe. I tillegg er det også avholdt flere folkemøter.

Askim kommune valgte også å høre innbyggerne gjennom innbyggerundersøkelser. Det er foretatt to innbyggerundersøkelser utført av Opinion for Askim kommune. En i oktober 2015 og en i mai 2016. I tillegg ble det parallelt med den siste undersøkelsen, også lagt ut en nettundersøkelse, med de samme spørsmålene, på kommunens hjemmeside. Denne var tilgjengelig for alle, også de som ikke bodde i Askim, og lå ute i fem dager i samme periode som telefonundersøkelsen ble gjennomført.

I begge opinionsundersøkelsene var det lagt opp til 800 respondenter (n=800). I den siste undersøkelsen, som skulle danne grunnlag for endelig retningsvalg, svarte 51% at de ønsket at Askim skulle bli en del av en ny kommune sammen med Askim og Hobøl, mens 44% svarte at Askim skulle bli en del av en større kommune sammen med Eidsberg, Hobøl, Marker, Skiptvet og Trøgstad. På spørsmål om hvilken enkeltstående kommune Askim burde slå seg sammen med, svarte 6 av 10 at Askim burde slå seg sammen med Spydeberg kommune. Det

konkluderes i undersøkelsen med at signifikant flere foretrakk 3K enn 6K (Askim kommune 2016a).

I nettundersøkelsen kom det inn 808 svar. Resultatene fra denne undersøkelsen støttet funnene i telefonundersøkelsen. Det var noe større utslag på hva respondentene hadde svart, men tendensen var den samme.²⁰ Denne undersøkelsen ble derfor brukt til å underbygge resultatene fra opinionsundersøkelsene.

5.2.3 Endelig beslutning og veivalg

I Bystyremøtet i Askim 22.6.2016 ble endelig veivalg vedtatt av Bystyret (flertall 18 (Høyre, FRP, Venstre, Askimpartiet) mot 17 (AP, SV, SP)):

1. En større Indre Østfold-kommune med Askim, Hobøl og Spydeberg vil gi det beste grunnlaget for å skape en sterk og bærekraftig kommune som bedre kan løse kommunenes framtidige oppgaver med god kvalitet for innbyggerne.
2. Askim kommune slår seg sammen med Hobøl og Spydeberg som vil inngå i en ny kommune. Innen 1. juli 2016 sender Askim kommune søknad om kommunesammenslåing med disse kommunene til Kommunal- og moderniseringsdepartementet/Fylkesmann i Østfold.
3. Dersom det ikke oppnås enighet om vest-alternativet, (3K) vil Askim kommune søke om kommunesammenslåing med Hobøl om 2K.
4. Den nye kommunen etableres med basis i fremforhandlet grunnlagsdokument for vest-alternativet med eventuelle nødvendige justeringer.

²⁰ <http://www.askim.kommune.no/kommunereformen-svarene-fra-borgerundersokelsen-er-klare.5879636-195261.html> (2.5.2017)

5.3 Frogn kommune

Frogn kommune ligger i Akershus fylke med grense mot Oslofjorden i vest og deler av Bunnefjorden og Årungen i øst. Frogn grenser i dag mot Nesodden, Ås og Vestby og er en del av Follo-regionen sammen med kommunene Oppegård, Ski, Enebakk, Ås, Nesodden og Vestby. Kommunene Frogn og Drøbak gjennomgikk en kommune-sammenslåing i 1962 og ble da til Frogn kommune. Kommunen har nærmere 16 000 innbyggere.



Figur 3: Follo-kommunene med Frogn kommune

Byen Drøbak betegnes som kommunens sentrum og har størst befolkningstetthet. Frogn har et bredt kulturtilbud og Drøbak by har kino, gjestehavn, yrende kulturliv og badestrender, kjøpesenter og golfbane. Frogn har også mange severdigheter med blant annet Oscarsborg Festning, Follo museum, Drøbak akvarium og julehuset i Drøbak.²¹

5.3.1 Kommunesammenslåingsprosessen og alternativer

Etter Stortingets vedtak i juni 2104 om behovet for kommunereform, vedtok Kommunestyret å nedsette en politisk arbeidsgruppe for å kartlegge ulike konsekvenser for kommunen ved en kommunereform. Den politiske arbeidsgruppen bestod av en representant fra hvert parti i kommunestyret, i tillegg til ordfører. Arbeidsgruppens mandat besto i å kartlegge Frogn kommunes ståsted i forkant av kommunereformen, samt å kartlegge konsekvenser for Frogn kommune i forhold til kommunereformen generelt, og med utgangspunkt i ulike konstellasjoner. En del av mandatet var at Frogn kommune ikke skulle delta i Follorådets arbeid med kommunereform. Arbeidsgruppen skulle holde kommunestyret løpende orientert om utvalgets arbeid underveis, gjennom delrapporter. Arbeidsgruppen gjennomførte seks

²¹ <https://www.frogn.kommune.no/felles/om-frogn-kommune/>(2.01.2017)

møter og deltok i tillegg på seminarer i regi av fylkesmannen, på kommunestyrets workshop og et eget informasjonsmøte for kommunestyret.

Arbeidsgruppen utarbeidet følgende utredninger som involverer Frogn kommune:

1. ”Mulig felles fremtid for Frogn, Ås og Nesodden”
2. ”Follorapporten” – utredning om muligheter og ulemper ved et samarbeid/sammenslåing mellom Ski, Oppegård, Enebakk og Ås, samt inkludering av eventuelt Frogn og Nesodden. Her deltok ikke Frogn i utredningsarbeidet.
3. ”Kommunereform -Nesodden kommune i dag og Fremover” Nesodden sin egen utredning som også omfatter Frogn og andre kommuner.
4. ”Kommunereform i Folloregionen” Utredning fra Agenda Kaupang bestilt fra Follorådet. Frogn deltok heller ikke her, men er inkludert i utredningen.
5. ”Delrapport: Kommunereform i Frogn” – Frogn kommunes egen utredning/SWOT analyse om trusler og muligheter med en ny Kommunestruktur.

Basert på disse utredningene kom arbeidsgruppen med en anbefaling om videre veivalg for kommunen. Denne anbefalingen ble behandlet i kommunestyret i juni 2015. Disse tre valgene ble fremlagt: 1) 0-alternativet at Frogn skulle fortsette som egen selvstendig kommune, 2) Stor Follo-kommune, en sammenslåing med Enebakk, Ski, Oppegård og Ås. Storkommune med rundt 130 000 innbyggere som dekker området mellom Oslo og Østfold. 3) Kystalternativet bestod av Nesodden, Ås, Vestby og Frogn. En relativt stor kommune som dekker hele kystlinjen fra innerst i Bunnefjorden til grensen mot Moss.

Med dette som utgangspunkt vedtok arbeidsgruppen enstemmig følgende anbefaling videre til kommunestyret for andregangs behandling:

1. Frogn kommune inviterer Ås kommune, eventuelt Nesodden kommune og Vestby kommune, til nærmere samtaler og eventuell utredning om kommunesammenslåing.
2. At Frogn kommune forblir en egen kommune ligger fast som et alternativ.

September 2015 fattet Kommunestyret vedtak om at Frogn kommune skulle invitere Nesodden, Ås og Vestby til samtaler. Ordfører i Frogn ble i januar 2016 enig med ordførerne i Nesodden og Ås kommuner om at det skulle lages en felles utredning for å kunne vurdere en eventuell ny kommune, bestående av de tre kommunene. Formannskapet bestemte at denne

utredningen skulle legges ut på offentlig høring. Arbeidsgruppen drøftet disse innspillene i sitt møte i august 2015.

Januar 2016 ble det enighet mellom ordførerne i Frogn, Nesodden og Ås kommuner om å lage en felles utredning. Arbeidsgruppen anbefalte ordfører å utarbeide en intensjonsavtale mellom Frogn, Nesodden og Ås. Nesodden og Ås takket nei til dette. Ås kommune vedtok å delta i forhandlingene om Follo samarbeidet mellom Enebakk, Ski og Oppegård. Dette medførte at Frogn forkastet deler av mandatet om ikke å delta i Follorådets utredning.

Mars 2016 ga formannskapet fullmakt til at det ble opprettet en forhandlingsdelegasjon som deltok i forhandlingene om en «felles plattform om ny kommune i Follo». Ved kommunestyremøte i mai 2016 ble forhandlingsdelegasjonen gitt myndighet til å slutføre forhandlingene om follokommune. Samtidig ble det vedtatt at det skulle gjennomføres både innbyggerundersøkelse og folkeavstemning.

Dokumentet «Plattform for en ny kommune i Follo» ble signert av ordførerne i Enebakk, Frogn, Oppegård, Ski og Ås i mai 2016. Plattformen for ny kommune i Follo beskriver mål og hensikten for etablering av nye Follo kommune. Forslag til felles plattform for ny kommune i Follo, datert 3. mai 2016, utgjorde grunnlaget for innbyggerundersøkelsen og folkeavstemningen i Frogn kommune, jfr. punkt 4 og 5 i vedtaket fra mai 2015.

5.3.2 Innbyggerinvolvering

Frogn kommune valgte å høre innbyggerne gjennom innbyggerundersøkelser og folkeavstemning. Innbyggerundersøkelsen ble foretatt av Opinion for Frogn kommune fra 30. mai til 13. juni 2016. Undersøkelsen ble gjennomført ved telefonintervjuer og aldersgrensen for å svare var 16 år. Det var i undersøkelsen lagt opp til 800 respondenter (n=800). Resultat av innbyggerundersøkelsen viser at 42 prosent av innbyggerne mente det ville være best at Frogn kommune fortsetter som egen kommune. 52 prosent foretrekker ett av de andre alternativene som innebærer en form for sammenslåing. 22 prosent av andelen som foretrekker et annet alternativ, ønsket at Frogn ble en del av en stor Follo-kommune. 16 prosent mente Frogn og Ås burde slå seg sammen og 14 prosent foretrakk alternativet Frogn, Ås, Nesodden og Vestby.

Innbyggerne vurderte i undersøkelsen ulike alternativer dersom det uansett ble en kommunesammenslåing. Dersom det uansett blir en kommunesammenslåing, ønsket 52 prosent at det ble en sammenslåing av Frogn og Ås kommuner. 26 prosent foretrakk alternativet Frogn, Ås, Nesodden og Vestby kommuner, mens 9 prosent ønsket at Frogn ble en del av et stor Follo-kommune. Resultatet etter innbyggerundersøkelsen og arbeidsgruppen arbeid viste at en forutsetning for at Frogn kommune skulle kunne delta i etableringen av en større kommune var at Ås kommune deltok. Den rådgivende folkeavstemningen i Ås kommune viste i likhet med Frogn, et klart flertall for å fortsette som egen kommune. Nesodden kommunestyre har enstemmig vedtak om å fortsette alene.

Ved folkeavstemningen stemte innbyggerne på om de skulle slå seg sammen med Oppegård, Ski, Enebakk og Ås og bli en stor Follo-kommune. Resultatet av valgdeltagelsen, basert på 4307 stemmer som utgjør 34,8 prosent av befolkningen, viste at 28,1 prosent av de som stemte svarte ja til en sammenslåing og 70,3 prosent stemte nei. 1,6 prosent av de fremmøtte stemte blankt. Frogn senket ikke stemmeretten til 16 år ved denne folkeavstemningen, slik at man måtte være over 18 for å få avgi stemme, men ved innbyggerundersøkelsen var grensen 16 år.

5.3.3 Endelig beslutning og veivalg

Den 20. juni 2016 fattet kommunestyret i Frogn kommune endelig vedtak:

Frogn kommune har siden vedtak på Stortinget i juni 2014, gjennomført en grundig kommunereformprosess. Frogn kommune har hatt en omfattende utredning, innbyggerundersøkelse og folkeavstemning.

1. Frogn kommune deltar ikke i etablering av Follo kommune med kommunene som vedtok "Plattform for en ny kommune i Follo".
2. Frogn kommune er åpen for å forhandle om etablering av en ny kommune med Ås, Vestby og Nesodden, hvis - og når - en eller flere av disse kommunene ønsker det.
3. Eventuelle behov for grensejusteringer i Frogn vurderes etter at kommunene i Follo har truffet vedtak om kommunestruktur i juni 2016.

Vi har nå sett på empirien som har fremkommet gjennom vår dokumentanalyse. I det neste kapitlet presenterer vi våre empiriske funn og drøfter. Funnene vi har gjort gjennom intervjuene vil være det sentrale i den empiriske gjennomgangen.

6 Empiriske funn og drøfting

Forrige kapittel beskriver og tolker dokumentasjonen som forelå på det tidspunktet vi startet forskningen vår. I dette kapitlet skal vi presentere datamaterialet vi har samlet inn. Vi drøfter våre empiriske funn opp mot teori og problemstilling. Vi ser først på bruken av virkemidler i de to kommunene, og hva informantene har sagt rundt bruken av disse. Deretter drøfter vi kommunenes involvering av innbyggerne med teorien om innbyggerinvolvering og demokratitankegangen som bakteppe.

6.1 Innbyggerdialog

Det lokale selvstyret og konkurransedemokratiet forutsetter at det er valgte politikere som tar beslutninger på vegne av innbyggerne. Dette er den historiske oppfatningen av folkestyre.

Bergh (1983) og Martinussen (2003) heller imidlertid i retning av at det har vært en utvikling mot en mer dialogpreget innbyggerinvolvering.

På spørsmålet om innbyggerne var involvert i prosessen svarte ordføreren i Askim:

Jeg opplever at Askim som den største kommunen, med regionsenter ville blitt regionsenter i den nye kommunen uavhengig av hvilke kommuner vi slår oss sammen med. Så tror jeg at Askims befolkning har hatt skuldertrekk på hele prosessen. Jeg tror at folk har vært mer opptatt av ulvedebatten. Veldig rart, jeg trodde det ville bli et større engasjement blant innbyggerne enn det faktisk har vært. Akkurat som de ikke tror det blir noe, eller det spiller ingen rolle for vår hverdag. Det har overrasket meg veldig at innbyggerne har hatt så lite engasjement rundt saken. Vi har jo slitt med å få folk til å stille opp på folkemøter. Det med å få folk med i dette borgerpanelet var heller ikke enkelt. Og da blir det gjerne de samme personene som går igjen.

Ordfører i Askim fremhevet det han opplevde som et manglende engasjement hos innbyggerne. Dette synpunktet ble forsterket i vår samtale med opposisjonspolitiker i Askim som beskrev involveringen som god, men at det var dårlig oppslutning og interesse for saken.

Innbyggerne ble gitt muligheten og følte nok det, men interessen var ikke der. Føler ikke at verken administrasjonen eller politikerne kan lastes for dette. Det går rett og slett på interesse. Vi må kunne forvente at er du interessert, så oppsøker du informasjon. Det ble sendt ut skriv i posten og lagt ut på nettet, og skrevet om i avisen. En sånn gjengs oppfatning i Bystyret er at interessen til å sette seg inn i prosessen rett og slett ikke der.

Ordføreren i Frogn hevdet at "de involverte det de hadde" og opposisjonspolitikeren i Frogn sa at det ble etterhvert mye møter hvor innbyggerne hadde mulighet til å involvere seg. Han uttalte at:

Det ble ganske mye informasjonsmøter etter hvert, men ikke så mange møtte opp. Bare de mest engasjerte møter. Hvis du hadde gått inn og lest facebook-debatten både før og etter var folk like uenige om hva de mente både før og etter innbyggerinvolveringene.

Dette synet går igjen i flere uttalelser. Av svar på direkte spørsmål om innbyggerinvolvering, kan vi lese at alle informantene mente at innbyggerne er godt involvert i prosessen. Det er ingen forskjell på de to kommunene her. Informantene mente innbyggerne var involvert på en god måte, så langt det var mulig. De påpekte imidlertid at det hadde vært vanskelig å engasjere innbyggerne. Det var lav oppslutning på de folkemøtene som var arrangert. Alle mente også at selv om innbyggerne hadde fått mulighet til å involvere seg, benyttet de ikke den i så stor grad. Informantene i begge kommunene mente at jobben som var gjort rundt informasjon var bra gjennom hele prosessen. Ordfører i Frogn sa:

Vi mener at vi informerte godt. Dette er ivaretatt på folkemøte og gjennom "Innsmettet" (kommunens informasjonsblad). Det skal jo og sies at flere politiske parti hadde stands og gjorde en jobb ut av å markedsføre synspunkter for en sammenslåing eller mot en sammenslåing.

Flere av informantene sa at temaet kommunesammenslåing var komplekst. For å gjøre seg opp en mening om saken, krevdes det at man satte seg inn i mye informasjon for å gjøre seg opp et standpunkt. Opposisjonspolitiker i Askim sa:

Det er en komplisert og stor sak for mannen i gata å sette seg inn i. Kan nesten ikke forvente det – en kjempestor og tung sak. Skal ha god tid og en spesiell interesse for å gjøre det.

Venstre-politiker i Frogn hadde likelydende uttalelser:

Det er veldig komplekst. Sånn sett er det en type beslutning som er egnet for at folkevalgte gjør seg opp en mening om og ikke i så stor grad den enkelte innbygger. De folkevalgte må sette seg ned og lese alle dokumenter og gjøre seg opp en begrunnet mening.

Det at dette var et tema som egnet seg bedre som en sak politikerne bør ha siste ordet om, støttes av ordfører i Frogn:

Ved valget stemmer du på et parti som flagger flest mulig av dine standpunkter, så får de som har valgt å være politikere sette seg inn i saken. I Høyre sitt lokalprogram sto det at vi var for en kommunereform. Det visste alle som stemte på Høyre.

Også ordfører i Askim kom med liknende uttalelser:

For jeg synes at i denne saken er vi folkevalgte valgt av innbyggerne til å ta en beslutning på vegne av innbyggerne, i våre politiske program var det tydelig hvor vi ville med kommunereformen, og da mener jeg at det flertallet som representerer befolkningen etter valget også kan ta en beslutning av denne art.

I følge informantene hadde innbyggere også gitt tilbakemelding om at det burde være opp til valgte politikere å beslutte i denne saken. Det er de som sitter på førstehåndsinformasjon. Opposisjonspolitiker i Frogn sa at han hørte innbyggerne si at "dette har vi valgt politikere til".

Informantenes svar viser at selv om kommunene tar i bruk nye verktøy for dialog og medvirkning, gir ikke det mer respons fra innbyggerne. Heller ikke i etterkant av vedtaket sa informantene at det har vært negative reaksjoner. Det kan tyde på at de valgte politikerne har gjort vedtak i tråd med innbyggernes syn. Alle informantene våre hevdet at de fikk lite tilbakemeldinger fra innbyggerne. Oppslutningen om folkeavstemningen i Frogn var lav, og det var også liten oppslutning rundt de andre høringsmetodene i kommunene. Av vedlegg 2 og 3 fremkommer det at det var 60 til 80 personer på folkemøtene i Askim, og ca 150 personer på folkemøtet i Frogn. Dette kan tyde på at konkurransedemokratiet fortsatt gjelder for innbyggerinvolvering i denne reformen. Idealet i konkurransedemokratiet sier at det er de valgte politikerne som skal ta avgjørelsen. I denne prosessen virker det som man har forsøkt å få til en bred innbyggerinvolvering etter tankegangen i deltakerdemokratiet og samtaledemokratiet, men at man ikke har fått med seg innbyggerne. Vi skal se nærmere på bruken av folkeavstemning og innbyggerundersøkelser for å se om det kan forklare mer.

6.2 Folkeavstemning

Selv om folkeavstemning kun ble benyttet som styringsvirkemiddel i en av kommunene, blir det nevnt 84 ganger av informantene våre og er det ordet som blir nevnt flest ganger.

Opposisjonspolitikere i Frogn nevner det 36 ganger.

Askim hadde også folkeavstemning oppe til votering. I Bystyret falt forslaget fra Arbeiderpartiet med 17 mot 18 stemmer. Opposisjonspolitikere for AP sa at også her var partiet delt. Han var personlig mot en folkeavstemning, og begrunner det med: "Når det er folkeavstemning er det nei-siden som klarer å engasjere, og da blir det et skjevt bilde". Etter hvert bøydde han seg for flertallet i gruppa: "Og så var det dette med – i utgangspunktet var vi skeptiske til folkeavstemning, så ble det taktisk". Ordfører i Askim signaliserte tidlig i prosessen at folkeavstemning kunne være en god ide. At Høyre likevel senere ikke stemte ja til folkeavstemning forklarte ordfører, var råd fra blant annet tidligere fylkesmann Anne Enger. Ordfører sa dette om prosessen om folkeavstemning i Askim og fylkesmannens rolle:

Jeg tror fem fra AP, som egentlig stemte imot eller for folkeavstemning, kom til meg etterpå og tok meg i hånda og takket meg for at vi sto oppreist og ikke var populistiske og forlangte folkeavstemning. Noen andre i andre partier også, så jeg føler vel at det blir litt sånn – populistisk. Anne Enger, som er liksom folkeavstemningens gudmor eller dronning, hun var veldig tydelig på at i denne saken bør det ikke være folkeavstemning. Og jeg er helt enig med henne.

Han uttrykte dette om sitt syn på folkeavstemning: "Det var lagt opp til bruk av flere virkemidler. Synes ikke at folkeavstemning var noe som egnet seg spesielt godt." I Askim ble det da i praksis aldri aktuelt med folkeavstemning som høringsmetode, da ingen av posisjonspartiene ønsket det. Ordføreren i Askim sier: "Frp hadde det i programmet at de skulle ha. Og gikk imot sitt partiprogram og stemte mot."

Ordfører i Askim var tydelig på at folkeavstemning ikke var egnet, og at innbyggerundersøkelse var en vel så godt egnet høringsmetode. Dette hadde han støtte for i opposisjonen og det sikret et flertall mot folkeavstemning i Askim.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus hadde ikke kommet med tydelige synspunkter om bruk av folkeavstemning. I Frogn er Høyre i posisjon med AP. Rådmannen i Frogn mente at det var en avtale mellom AP og Høyre som førte til folkeavstemning. Han antydte at det ellers ikke

hadde vært flertall i Frogn for å gå i videre forhandlinger om en intensjonsavtale om deltakelse i en større Follo-kommune:

Jeg tror det at da den avklaringen om at vi skulle ha folkeavstemning kom, så tror jeg rett og slett det var en hestehandel mellom Høyre og AP. At ja, dersom det ikke hadde blitt en folkeavstemning, hadde ikke AP blitt med videre heller.

Han sa videre, henvendt til ordfører:

Tror du at det vedtaket som ble fattet den 2. mai, hvor man valgte å gå videre med forhandlinger med de andre kommunene, ville fått et positivt vedtak der dersom man ikke samtidig hadde vedtatt at det skulle komme en folkeavstemning?

Ordfører svarte da: "Nei, jeg tror det hadde vært veldig vanskelig".

Innbyggerundersøkelsen viste også at det var flertall for å stå alene. På spørsmål om Frogn skulle slå seg sammen med andre kommuner, viste undersøkelsen at 42 prosent av innbyggerne ikke ønsket en sammenslåing, mens samlet var det 52 prosent som ønsket en eller annen form for sammenslåing. Av disse igjen var det 21 prosent som ønsket en stor Follo-kommune. På neste spørsmål om hva innbyggeren mente dersom det uansett ble en sammenslåing, foretrekker hele 52 prosent at de slår seg sammen med Ås. 26 prosent ønsket at de slår seg sammen med Ås, Nesodden og Vestby, men bare 9 prosent ønsker en stor Follo-kommune. Dette betød at flertallet i kommunen ikke ønsket sammenslåing, men at Ås var det alternativet flest ønsket dersom det ble en sammenslåing.

Frogn kommune startet på bakgrunn av dette en dialog med Ås om et mulig samarbeid. De startet også en dialog med Vestby, Nesodden og Ås også. Ingen av disse kommunene ønsket et videre samarbeid med Frogn. Frogn begynte nå å innse at de var "satt litt på sidelinjen" som ordføreren uttalte. Dette ledet til at de fikk et hastvedtak i formannskapet og senere i kommunestyret, om å delta i forhandlingene om et stor Follo-kommune. Det var først etter at det ble fremforhandlet en intensjonsavtale med alle de syv Follokommunene at det ble vedtatt en folkeavstemning. Ifølge våre informanter i Frogn var dette bakgrunnen for at det ble en folkeavstemning, i tillegg til innbyggerundersøkelse. Politikerne mente at ifølge innbyggerundersøkelsen hadde de ikke støtte i folket om for å gå for en stor Follo-kommune.

Med denne handlingen og uttalelsen viste politikerne at de gjennom innbyggerundersøkelsen fikk et godt grunnlag for å ta en beslutning hvor de hadde støtte i folket.

Innbyggerundersøkelsen viste at dersom kommunen skulle slå seg sammen med en annen kommune var det bare 21 prosent som ønsket en stor Follo-kommune. På bakgrunn av dette valgte de å gjennomføre folkeavstemningen.

Venstre i Frogn var lenge imot en folkeavstemning, men vår informant, som er venstrepolitiker sier at: "Venstre ga seg til slutt på det, da det var litt uenighet innad i partiet og gikk da for en innbyggerundersøkelse og en folkeavstemning". Han sa videre: "Hvis ikke Venstre hadde falt ned på folkeavstemning hadde det nok ikke blitt det. Da vi snudde, snudde andre også". Han mente folkeavstemningen var både representativ og legitim: "Når du har gått til en folkeavstemning er den rådgivende bare i prinsippet. Det gir representative svar i befolkningen". Imidlertid mente han at innbyggerundersøkelsen og folkeavstemningen ga samme svar: "Hvis man slår sammen og ser folkeavstemningen og innbyggerundersøkelsen under ett, stemmer de ganske godt overens". Opposisjonspolitiker i Askim som opprinnelig var imot folkeavstemning, men stemte for, fordi partiet ønsket det, sa om folkeavstemningens egnethet i denne saken:

Er en såpass stor og tung sak, slik at det kreves mye kunnskap for å ta en rett beslutning på det, men argumentet for – er jo – demokratiet – at folket skal få være med å bestemme i en så stor sak. Demokrati – vi skal lytte til folket.

Representantene for opposisjonen i Askim og Frogn sa dermed at selv om dette var en komplisert sak for innbyggerne å sette seg inn i, overskygges det av den legitimiteten en folkeavstemning gir.

6.3 Innbyggerundersøkelser

I følge teorien vi har belyst, er innbyggerundersøkelser å anse som et verktøy som gir bredere og bedre beslutningsgrunnlag enn en folkeavstemning. Innbyggerundersøkelser i form av telefonintervjuer anses som noe bedre enn nettbaserte undersøkelser når det gjelder representativitet hos innbyggerne. Brandtzæg (2014) anbefaler telefonintervjuer etterfulgt av nettundersøkelser.

Innbyggerundersøkelser er gjennomført i begge kommuner som vi har undersøkt. I Askim kommune valgte de å ha to innbyggerundersøkelser. Frogn hadde våren 2015 en

questbackundersøkelse som dreide seg om tilhørigheten til andre Follokommuner, men hadde ikke spørsmål om selve kommunesammenslåingen. For begge kommuner kom det frem at det tidlig i prosessen ble bestemt at det skulle benyttes innbyggerundersøkelse for å høre innbyggernes synspunkter. I Askim var informantene tydelige på at innbyggerundersøkelse var en god høringsmetode og at den var representativ nok til å fatte en beslutning.

Innbyggerundersøkelser ble nevnt under intervjuene hele 45 ganger og opinionsundersøkelse ble brukt fem ganger. Frogn hadde ved forrige kommunestyre, før valget i 2015, vedtatt at de kun skulle ha innbyggerundersøkelse i forbindelse med spørsmålet om kommunesammenslåing. Dette ble også fastholdt ved inngåelse av nytt kommunestyre. Flere informanter fremhevd bruk av innbyggerundersøkelser som et godt verktøy også da det gjaldt prosessen med å ta en endelig beslutning. Opposisjonspolitiker i Frogn sa: "En innbyggerundersøkelse vil være at de politikerne som var valgt, var ansvarlig for å ta en beslutning". Fylkesmannen i Østfold bygget opp under dette, og rådmannen i Askim mente at "Fylkesmannen har gitt mot til politikerne, man må ha litt mot for å gå imot folkeavstemning".

Ordfører i Frogn fortalte at det i kommunestyret kun var Høyre som bare ville ha innbyggerundersøkelse, og at Høyre forholdt seg til hva ekspertene mente. Med dette refererte de til departementets innstilling til hvordan folket bør høres. Frogn Høyre mente at folkeavstemning var uegnet i spørsmålet om sammenslåing og at en innbyggerundersøkelse var dekkende nok. På spørsmålet om innbyggernes involvering i prosessen svarte både rådmann, ordfører og politiker i Frogn at innbyggerne i sterk grad var involvert i prosessen. Rådmann i Frogn uttalte det slik:

Innbyggerundersøkelsen ga en pekepinn, litt andre type spørsmål. Det var denne undersøkelsen som ble brukt som argument for at man kunne se på alternativet i Ås-retningen, selv om folkeavstemningen sa noe annet. For meg så virket det som et godt grep å gjøre begge tingene, for å få et mer nyansert grunnlag ovenfor kommunestyrets medlemmer. Det har vært rådmann sin oppgave hele veien å legge til rette for gode politiske vedtak.

Opposisjonspolitiker i Frogn uttalte at de forventet en involvering av innbyggerne og ønsket i utgangspunktet kun innbyggerundersøkelse, men at uenigheter innad i partiet førte til at de til slutt ga seg og stemte for å gjennomføre en folkeavstemning også.

Å lage spørreundersøkelser/innbyggerundersøkelser er proft arbeid, men likevel vet jeg ikke helt om vi klarte å få frem det vi ønsket. De fikk svare på om de støttet ulike alternativer. Da får vi slike diskusjoner på Facebook. (...) Debatten ble ikke noe mindre etter folkeavstemningen eller etter undersøkelsen. Ikke så mye som fremsto som avklart. Når til sammen over halvparten er positive til en eller annen form for sammenslåing har vi mandat til å gå videre, men det ble det diskusjon om (opposisjonspolitiker Frogn).

Beskrivelsen her om at de ikke helt fikk frem det de ønsket, kan tyde på at politikerne i forkant av undersøkelsen ikke har klart å informere eller skape en god nok dialog med innbyggerne om sammenslåingen. De uklare resultatet av innbyggerundersøkelsen skapte derfor en tvil hos enkelte politikere, noe som ga grobunn for en ny politisk diskusjon om folkeavstemning.

Både Frogn og Askim kommuner mente først at innbyggerundersøkelse var dekkende nok i seg selv og opposisjonspolitiker i Frogn beskrev det slik:

Resultatet av innbyggerundersøkelsen initierte å gå videre. De som laget undersøkelsen tolket at det var flertall som var positive til en større kommune. De tolket det at det var 52 prosent mot 35 prosent som var positive til en større kommune. Vi i Venstre mente jo egentlig at vi sto på trygg grunn på vårt program i forhold til å gå videre med dette. Vi hadde ikke hatt noe folkeavstemning om kystalternativet, men innbyggerundersøkelsen hjalp jo til å underbygge at det var ganske mange som var positive til en ny kommune.

Det ble etter hvert i begge kommunene sådd tvil om innbyggerundersøkelse i seg selv var dekkende nok. I Askim kommune endte det med et knapt flertall med 17 mot 18 stemmer for en kommunesammenslåing med tre kommuner og alternativt to kommuner. Dette sådde tvil hos enkelte og rådmannen i Askim fortalte det slik:

Det ble skapt mistillit for disse undersøkelsene. Ringte opp i underkant av 1000 så det skulle være representativt, så det er vanskelig å forstå. Det var adskilte resultater, men man kunne svare på det som lå på nettet, den kunne alle svare på. Vi sa bare at det var en temperaturmåler. Det var veldig samsvar mellom begge undersøkelsene, men det ble mye politikk i det. Det skapte veldig mye tvil om disse innbyggerundersøkelsene hadde noen verdi. Jeg mener det var et representativt utvalg.

Rådmannen i Askim sa også at innbyggerne i en innbyggerundersøkelse får sagt mere enn bare ja og nei, og at bruk av innbyggerundersøkelse var et viktig grep. Ordføreren i Askim virket ikke like begeistret og sa at han "ikke er helt fornøyd med de" og mente at de burde vært enklere og hatt færre spørsmål. Han mente likevel at svarene fra undersøkelsene var

tydelige og at dette var positivt for de politiske partiene som ønsket en sammenslåing, han uttalte:

Undersøkelsen viste jo at Askims innbyggere ville mot Spydeberg og Hobøl. Spesielt Spydeberg var jo veldig populær her, de hadde høy prosent og Hobøl på en god toer.

I intervju med opposisjonspolitiker i Askim fikk vi et noe annet inntrykk av innbyggerundersøkelsen. Han fortalte om manglende interesse fra innbyggerne og at innbyggerne ikke benyttet seg av den muligheten de hadde når undersøkelsen lå ute på nettet. Han oppfattet også at dette var en måte å blidgjøre de partiene som ønsket en folkeavstemning, men som ikke fikk det: "Jeg oppfattet det litt sånn fra posisjon at det var en måte blidgjøre de som ikke fikk folkeavstemning og at det ble et substitutt for det. Begge undersøkelsene er jo rådgivende". Han sa også at innbyggerundersøkelsen viste at det var et lite flertall for sammenslåing, men at det var store protester mot å slå sammen to kommuner som ikke hadde felles grense slik som Askim og Hobøl. De fleste hadde regnet med at Spydeberg, som ligger mellom kommunene, kom med tilslutt likevel. Han fortalte også at grunnlaget for tvilen til om innbyggerundersøkelsen var god nok, lå i at noen oppdaget at et spørsmål var utelatt. Dette sådde tvil om undersøkelsen var god nok. Han uttalte: "Det ble en markering av at den undersøkelsen ikke ble gjennomført riktig. På tross av at de engasjerte en profesjonell aktør".

En av svakhetene ved innbyggerundersøkelser, er om spørsmålene i for stor grad er forhåndsdefinerte, og at det blir fokusert på spørsmål som innbyggerne ikke er opptatte av. I Askim ble det sådd tvil om undersøkelsen som ble utført gjennom telefonoppringninger var god nok. Opposisjonspolitiker i Askim fortalte at det på spørsmålet "Dersom det blir en kommunesammenslåing, hvilke kommuner bør slås sammen", ikke ble lest opp svaralternativet "Ingen av de". Innbyggerne fikk altså ikke mulighet til å svare at de ikke ville sammenslås med noen. Dette ble i etterkant kritisert av opposisjonen og man stilte spørsmål ved undersøkelsens gyldighet. Posisjonen i Askim argumenterte imidlertid med at dette var godt nok. Det ble reist spørsmål om det skulle gjennomføres en ny, men dette ble nedstemt. Posisjonen argumenterte med at resultatene av nettundersøkelsen, hovedsakelig støttet opp under resultatet av undersøkelsen, og at den da var gyldig.

Nettbaserte spørreskjema, som de også benyttet i Askim, kan ha en fordel ved at man har

større mulighet til å fange opp innbyggernes synspunkter gjennom mer åpne spørsmål og svar, samtidig som innbyggerne får bedre tid til å vurdere spørsmålene. Politikerne konkluderte med at resultatet av innbyggerundersøkelsene samsvarte svært godt, og at denne høringsmetoden derfor var tilstrekkelig som grunnlag for en politisk beslutning.

Frogn hadde tidlig bestemt at de skulle benytte innbyggerundersøkelse, og det var innbyggerundersøkelsen som ble brukt som argument for at man kunne se på alternativet om en kommunesammenslåing med Ås, selv om folkeavstemningen, i følge rådmannen, sa noe annet. Opposisjonspolitikeren i Frogn fulgte opp dette med sin uttalelse om at "Innbyggerundersøkelsen ga nok mer interessante svar enn folkeavstemningen". Han mente også at det å gjennomføre en folkeavstemning med flere alternativer ville være uklokt og at resultatet av innbyggerundersøkelsen initierte til å gå videre. Han uttalte: "Innbyggerundersøkelsen hjalp jo til å underbygge at det var ganske mange som var positive til en ny kommune".

Innbyggerundersøkelsen antydte at det var flertall for en sammenslåing med Ås, eller Nesodden, Ås og Vestby. Disse nabokommunene ønsket ikke en sammenslåing med Frogn, noe som medførte at eneste alternativet for Frogn ble en eventuell sammenslåing til en stor Follo-kommune. I følge resultatet av innbyggerundersøkelsen mente enkelte politikere at de ikke hadde støtte i folket for en slik stor-kommune. På bakgrunn av dette, valgte de å gjennomføre en folkeavstemning på spørsmålet om Stor-Follo. Resultatet av folkeavstemningen bekreftet det politikere allerede visste: at innbyggerne ikke ønsket en stor Follo-kommune. Dette resultatet viser at Frogn kommune har fattet en beslutning, som ivaretar innbyggernes synspunkter.

6.4 Høringer og folkemøter

Frogn kommune la ut en offentlig høring med fire alternativer i kommunereformsaken. Her ble kommunens innbyggere bedt om å komme med sitt syn på saken om en sammenslåing via brev eller e-post. Høringen ble annonsert i lokalavisen og på nettet to ganger og resulterte i fire uttalelser. To av uttalelsene ber om at Frogn går i et samarbeid med Ås, en av uttalelsene ber om at Frogn står alene og en uttalelse kommer fra Miljøpartiet De Grønne, som ber om at det gjennomføres en folkeavstemning om kommunesammenslåing.

Ifølge Bolkesjø og Brandtzæg (2005) har man ingen garanti for at det som kommer inn er representativt for resten av befolkningen. De mener også at dersom høring skal benyttes som et redskap må man følge opp synspunkter og spørsmål i etterkant.

Uttalelsene ble drøftet i politisk arbeidsgruppe og tatt til orientering. Arbeidsgruppen kom deretter med følgende anbefaling til kommunestyret: 1. Frogn kommune inviterer Ås kommune, eventuelt Nesodden kommune og Vestby kommune, til nærmere samtaler og eventuell utredning om kommunesammenslåing. 2. At Frogn kommune forblir en egen kommune ligger fast som et alternativ. Vedtaket er enstemmig.

Det ble også arrangert folkemøte der det ble gitt informasjon om intensjonsavtalen om stor follo-kommune og "Plattform for en ny kommune i Follo" her ble det gitt muligheter for å stille spørsmål og å komme med innspill. Det var ca 150 tilstede på dette møtet. Det ble også arrangert dialogmøte hvor den politiske arbeidsgruppen for kommunereformen møter kommunen ulike råd og utvalg. Her stiller arbeidsgruppen seg til disposisjon for spørsmål og å ta imot innspill. Det er uklart hva som kom frem på disse møtene da vi ikke har funnet noen referater.

Ut fra intervjuene kom det ingen spesifikke uttalelser på bruken av høringer. Frogn tok i bruk flere tilgjengelige virkemidler i sitt forsøk på en dialog med innbyggerne. På spørsmålet om bakgrunnen for at de valgte akkurat disse virkemidlene, svarte rådmann at det var et ønske om bred involvering i kommunestyret og at kommunens informasjonsblad "Innsmettet" var en god kanal. Rådmannen uttalte:

Så ble det vedtatt an man ønsket de ulike målingene. Alle var enige i at en innbyggerundersøkelse var hensiktsmessig. Vi var med på å fastsette spørsmålene til "Opinion". Noen av partiene sa som så at de ville høre folkets råd og de bandt seg til det. Det gjorde egentlig alle partiene. Arbeiderpartiet var steilest på dette og var tydelige på at de ikke ville stemme for noe de ikke hadde flertall for hos innbyggerne. Folkets røst var viktig uansett hvor mange som stemte. I denne kommunestrukturgruppa var det en diskusjon rundt spørsmålene. Var en liten dragkamp i gruppa på hvilke typer spørsmål som skulle inn. Det ble en politisk dragkamp. Det ble vedtatt folkeavstemning politisk. Vi kjøpte en ferdig undersøkelse fra Opinion, men var med på å bestemme/utforme spørsmål.

Dette svaret kan tyde på at kommunen ikke anser høringer som et godt egnet alternativ for å fatte en beslutning om kommunereform, men at det er arenaer som innbyggerundersøkelse og

folkeavstemning som når ut til flest mulig og dermed er best representert som en høringsmetode og ikke høringer i seg selv.

Vi må likevel vektlegge at inndelingslova ikke pålegger kommunene å høre innbyggerne, samt at kommunestyret fatter beslutning til slutt. Det at kommunen fulgte rådene for fremgangsmåten ved høring, er ingen garanti for at resultatet ville vært noe annerledes, sett i lys av at den lave deltagelsen på møter. På folkemøtet i Frogn møtte det ca 150 personer, mens på dialogmøtet møtte det ca 30 personer. I Askim hvor det ble holdt flere folkemøter var gjennomsnittet på oppmøte ca 70 personer. Dette kan sies å bekrefte at det kun er de mest engasjerte som involverer seg.

Rådmann i Askim uttalte følgende på spørsmålet om dialog med innbyggerne: ”Jeg tror på de litt mindre møteplassene. De beste møteplassene vi har hatt er de mindre folkemøtene som er knyttet mot interessegrupper”. Videre uttalte hun:

Så er det kanskje politikerens oppgave å ta med de forskjellige innspillene fra de forskjellige gruppene og se det som en helhet. Svaret ligger i helheten hos innbyggerne. Jeg tror det viktigste er å få frem synspunkter på de forskjellige områdene og så er det politikernes oppgave å sy denne helheten sammen og se – dette er viktig for våre innbyggere og se det opp mot de økonomiske rammebetingelsene som ligger der.

Alle respondentene både i Askim og Frogn vektla at det var manglende engasjement fra innbyggernes side ved alle deler av prosessen. Dette kan ha medført at politikerne kan ha ment at deres grunnlag for en beslutning ikke har vært godt nok belyst eller informert til innbyggerne. Dette kan igjen være en faktor som kan forklare hvorfor Frogn til tross for innbyggerundersøkelse, dialogmøte, høringer og folkemøte også valgte å gjennomføre en folkeavstemning.

6.5 Innbygger/borgerpanel

Kun Askim kommune benyttet borgerpanel som høringsmetode. Borgerpanelet var satt sammen av ti-tolv representanter for forskjellige interessegrupper i Askim kommune. Sammensetningen er basert på interessentanalysen Askim foretok i forkant av prosessen. Rådmannen begrunner årsaken til at de tok i bruk dette med at de har benyttet det tidligere. Hun hevdet videre at Askim kommune var opptatt av, og hadde lang erfaring med innbyggerinvolvering. Hun mente også at innbyggerne fikk noe ut av det: "Jeg oppfatter at

innbyggerne synes det var greit å sitte i disse borgerpanelene. Folk føler at de kan komme med tilbakemelding". Men igjen kommer det frem at det var vanskelig å engasjere innbyggerne: "Men ikke veldig mange innbyggere som hadde noen synspunkter". Ordfører i Askim er av samme oppfatning, og mente i tillegg at det var mange av de samme personene som gikk igjen: "Det er de som stiller i eldrerådet, som også stiller som representanter for seniorenne, medlemmer i ungdommens bystyre som stiller som representanter for ungdommen, men det har ikke vært noe stort engasjement". Selv om kommunen altså forsøkte å finne nye arenaer, og nye måter å involvere innbyggerne på, kan dette tyde på at man i denne prosessen kanskje ikke traff eller engasjerte så mange flere enn de man møtte på de historiske arenaene, og som hadde et politisk engasjement fra før.

Flertallet i bystyret i Askim kom til at innbyggerundersøkelse var en tilstrekkelig høringsmetode. Det var også administrasjonens tilrådning. I Frogn ble det heller ikke fremmet forslag om folkeavstemning fra administrasjonen. Her var det en omtalt politisk "hestehandel" som gjorde at en folkeavstemning ble vedtatt og gjennomført. Frogn opplevde likevel ikke noe brennende engasjement for reformen.

6.6 Idealer for politisk medvirkning

Martinussen (2003) skriver at i samtaledemokratiet er det folks deltakelse i den offentlige debatt, det som sikrer demokratisk medvirkning. Vi har på bakgrunn av dette i datamaterialet vårt brukt begrepet "dialog" som nøkkelord for å finne igjen uttalelser som kan si noe om hvordan den offentlige debatten mellom innbyggerne og politikerne har vært. "Dialog" opptrer ti ganger i materialet vårt. Ordfører i Frogn nevnte at:

Det har vært en grei dialog i forhold til hva innbyggerne brydde seg om. Når det er 30 prosent som svarer så satte ikke innbyggerne seg så mye inn i dette. De var ganske likegyldige til dette og de satte seg heller ikke så mye inn i det. (...) De hadde et nokså avslappet forhold til det hele. Noen fikk du dialog med – de som var mest interessert.

Rådmannen i Askim fremhevet gode møteplasser som en forutsetning for dialog:

Jeg tror det å skape de gode møteplassene som engasjerer. Da får du innspill og dialog. Møteplasser med dialog der de kan snakke om det de er interessert i. På de møtene vi har hatt – har vært ganske åpne og fått til en god dialog.

I begge kommuner virket det som at oppslutningen ikke var så god rundt de møteplassene som ble etablert, men at dialogen blant de som deltok var god. Rådmannen i Askim omtalte innbyggernes engasjement litt mer positivt enn ordfører i Frogn. Det kan gi en indikasjon på at dialogen har fungert noe bedre i Askim.

Et annet begrep som kan si noe om dialog og innbyggernes involvering er ”interesse”. Dette nøkkelordet går igjen i 24 uttalelser, men uttalelsene tyder ikke på at reformen har fenget innbyggernes interesse. Rådmannen i Frogn uttalte at: "Interessen var ganske laber og valgdeltakelsen var heller ikke imponerende". Opposisjonspolitiker i Frogn sa "Det er bare de mest interesserte som setter seg ned og leser avtalen." Opposisjonspolitiker i Askim hadde tilsvarende opplevelse av det og sa:

Innbyggerne ble gitt muligheten, og følte nok det, men interessen var ikke der. Det ble sendt ut skriv i posten og lagt ut på nettet, og skrevet om i avisen. En sånn gjengs oppfatning i Bystyret er at interessen er slett ikke der – til å sette seg inn i det. Når interessen ikke er der, hjelper ikke det. Nei – da måtte de ha vært mer interessert. Viljen måtte ha vært der til å sette seg inn i det.

Dette underbygger antakelsen om at det har vært lite engasjementet blant innbyggerne, uavhengig av metode kommunene har brukt.

Vi har tidligere sett at informantene mener møteplassene er gode, innbyggerne er involvert, men likevel klarer man ikke å skape engasjement. Dette kan tyde på at kommunereformen ikke klarer å skape noe bredt samfunnsengasjement på tross av iherdig innsats fra politikere og administrasjon. Folket er rett og slett ikke interessert. Heller ikke folkeavstemningen i Frogn skapte det store engasjementet.

Vår oppfatning etter å ha gjennomgått informantenes uttalelser, er at innbyggerne ønsker dialog og informasjon og ønsker å bli involvert. Det blir likevel ikke en livlig og politisk debatt og det brede folkelige engasjementet som er hovedideen i deltakerdemokratiet. Det kan tyde på at for kommunereformen i Askim og Frogn er konkurransedemokratiet og demokratiet oppfylt gjennom stemmen til de politisk valgte representantene, uavhengig av kommunens bruk av verktøy for innbyggerinvolvering. Det er i tråd med uttalelser fra de valgte politiske representantene i våre kommuner, som har uttalt at dette er et så kompleks og

omfattende tema, at det er kommune- og bystyrerepresentantene som bør ta avgjørelsen om sammenslåing eller ikke.

Vi har i dette kapitlet beskrevet og tolket datamaterialet vi har samlet inn. Vi har drøftet våre empiriske funn opp mot teori og problemstilling. I siste og avsluttende kapittel vil vi forsøke å sammenfatte en konklusjon på bakgrunn av vår teori, empiri og drøfting.

7 Konklusjon

Vi har i oppgaven presentert teoretisk og empirisk informasjon som skal hjelpe oss å belyse Askim og Frogn kommuners bruk av innbyggerinvolvering. Spørsmålet vi stilte oss var om kommunens valg av verktøy for innbyggerinvolvering har vært avgjørende for beslutning om kommunesammenslåing? Vi har kommet til at det ikke har det.

Vi har tidligere beskrevet nyere demokratisk tankegang, som har andre definisjoner på når demokratiet er realisert. I vår undersøkelse ser det ut til at kommunens bruk av verktøy gjenspeiler det. Kommunene oppfordres gjennom lovbestemmelser og sentrale myndigheter til å høre innbyggerne, og tar i bruk forskjellige verktøy for det. Våre informanter hevder at de egentlig lykkes ganske godt med det, men de sliter med å engasjere innbyggerne.

De nye demokratiske idealene, som deltakerdemokratiet og samtaledemokratiet, forutsetter en annen medvirkning enn det tradisjonelle konkurransedemokratiet. Vi ser en antydning til at det ikke er avgjørende hva slags metode kommunene benytter for høring av innbyggerne, når det ikke skaper engasjement. Når det gjelder bruk av innbyggerundersøkelse og folkeavstemning i Frogn kommune sammenfalt resultatet av innbyggerundersøkelsen med resultatet av folkeavstemningen. Begge resultatene ga tydelige signaler om at det ikke var flertall for en stor Follo-kommune. Dette peker i retning av at Frogn kommune ville kommet til samme resultat uavhengig av hvilket verktøy for innbyggerinvolvering de har tatt i bruk. I Askim opplevde man ingen stor uenighet i folket etter et vedtak gjort på bakgrunn av en innbyggerundersøkelse. Dette gjør at vi kan anta at folket opplever høringsmetoden som legitim.

Både Askim og Frogn har søkt å oppnå en annen innbyggermedvirkning ved å gjennomføre folkemøter og foreta innbyggerundersøkelser. Representantene for både Askim og Frogn kommuner føler at innbyggerne, gjennom deres bruk av høringsmetoder er hørt tilstrekkelig, og at de metodene som er benyttet for å høre innbyggerne er representative og legitime. Men begge kommunene snakker om lite engasjerte innbyggere. Det vises også ved at det har vært lite ”støy” etter at vedtaket i by- og kommunestyret ble fattet.

Våre funn når det gjelder innbyggernes manglende interesse og engasjement om kommunereform støtter annen forskning på området. Det er likevel vanskelig å tenke seg en

direkte overførbarhet av vår konklusjon til andre kommuner, siden det er mange lokale forhold som spiller inn.

I denne studien er det gjort en betraktning rundt innbyggerinvolvering ut i fra et administrativt og politisk perspektiv. Det kunne være interessant i videre forskning rundt temaet, å utvide undersøkelsen til også å involvere innbyggernes synspunkter for å se om det kunne gi et annet resultat.

8 Litteraturliste

- Askim kommune. 2016a. Innbyggerundersøkelse Kommunereformen, Opinion AS.
- Askim kommune. 2016b. Innbyggerundersøkelse på nett. Askim kommune.
- Bergh, Trond. 1983. *Deltakerdemokratiet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Bjørklund, Tor. 2013. «Lokale folkeavstemninger i fortid og nåtid», i Johannes Bergh og Dag Arne Christensen, red., *Et robust lokaldemokrati – lokalvalget i skyggen av 22. juli 2011*. Oslo: Abstrakt forlag AS.
- Bjørklund, Tor. *Hvordan skal folket høres?* Kommunal Rapport, 13.5.2015.
- Bolkesjø, Torjus og Bent Aslak Brandtzæg. 2005. *Den vanskelige dialogen. Om innbyggerhøring og evaluering av forsøket på kommunesammenslutning i Valdres i 2004*. Telemarksforskningen. Rapport nr. 224
- Brandtzæg, Bent Aslak. 2014. *Hvordan gjennomføre en kommunesammenslåing. Erfaringer og innspill fra frivillige sammenslåinger*. Telemarksforskningen TF-notat 35/2014.
- Distriktssenteret. Kompetansesenter for distriktsutvikling. 2014. *Kunnskap og erfaringer fra prosesser med kommunesammenslåing*. <https://48vlp12642pa30ejq72t9ozh-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2014/10/Rapport-kommunesammensl%C3%A5ing-KDU-2014.pdf>
- Elster, Ellen og Anne Beate Hovind. 1997. *OPPTUR!: Kom i gang med innbygger- og brukervedvirkning*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Frogn kommune. Innbyggerundersøkelse Kommunereformen. Undersøkelse gjennomført i Frogn kommune. Opinion AS. 2016. <https://www.frogn.kommune.no/globalassets/rapport-innbyggerundersokelse.pdf>
- Fylkesmannen i Oslo og Akershus. 2016. *Kommunereformen i Oslo og Akershus – Fylkesmannens faglige tilråding*.
- Fylkesmannen i Østfold. 2015. Kronikk av Anne Enger. <https://www.fylkesmannen.no/Documents/Dokument%20FMOS/Kommunal%20styring/Kommunereformen/Kronikk%20av%20Anne%20Enger%20om%20Kommunereformen%20i%20Østfold%20.pdf>
- Hanssen, Gro Sandkjær, Marit Kristine Helgesen og Signy Irene Vabo. 2007. *Politikk og demokrati. En innføring i stats- og kommunalkunnskap*. 2. utg. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.
- Harvold, Kjell. 2016. *Folkeavstemninger uten mening?* Kommunal Rapport. 8.12. side 18.
- Holt, Øivind. 2015. *Retningsvalg Indre Østfold*

- Jacobsen, Dag Ingvar. 2005. *Hvordan gjennomføre undersøkelser?* 2. utg. Oslo: Høyskoleforlaget.
- Johannesen, Asbjørn, Line Christoffersen og Per Arne Tufte. 2011. *Forskningsmetode for økonomiske og administrative fag*. 3. utg. Oslo: Abstrakt forlag.
- Klausen, Jan Erling, Jostein Askim og Signy Irene Vabo. 2016. *Kommunereform i perspektiv*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Klausen, Jan Erik, Sveinung Arnesen, Dag Arne Christensen, Bjarte Folkestad, Gro Sandkjær Hanssen, Marte Winsvold og Jacob Aars. 2013. *Medvirkning med virkning? Innbyggermedvirkning i den kommunale beslutningsprosessen*. NIBR/Uni Rokkansenteret. Oslo. Nordberg Trykk.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2014a. Ekspertutvalget. Sluttrapport for ekspertutvalg. *Kriterier for god kommunestruktur*.
https://www.regjeringen.no/contentassets/8f7e292dbeb24230beb2e58592f4949e/kriterier_for_god_kommunestruktur_sluttreport.pdf
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2014b. Veileder. *Medvirkning i planlegging. Hvordan legge til rette for økt planlegging og innflytelse i kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven*. Oslo.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2014. Medvirkning og innbyggerdialog.
https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/KMD/KOMM/kommunereform.no/Medvirkning_og_innbyggerdialog.pdf (20.2.2017)
- Kommunal- og Moderniseringsdepartementet. 2015. Meld. St. 14 (2014-2015). Melding til Stortinget. *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner*. Oslo.
- Kommunenes Sentralforbund. 2013. Idéhefte. Kommunesektorens organisasjon. *Hvordan involvere innbyggerne*. NIBR og Uni Rokkansenteret.
- Leseth, Anne Birgitte og Silje Maria Tellmann. 2014. *Hvordan lese kvalitativ forskning?* Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Martinussen, Willy. 2003. Makt og demokratiutredningens rapportserie. Rapport 59. *Folkestyre? Politisk medborgerskap i Norge over den siste generasjonen*. Oslo: UIO: Det samfunnsvitenskapelige fakultet.
- Miles, M.B. og Huberman, A.M. 1994. *Qualitative data analysis: an expanded sourcebook*. 2. utg. Thousand Oaks, Calif: Sage.
- Prop. 95 S. Meldingsdel i kommuneproposisjonen 2015. *Kommunereform*.
https://www.regjeringen.no/contentassets/b1ac3420d8ab44f99558775f132d9cf2/meldingsdel_kommunereform_og_vedlegg.pdf (10.1.2017)

Ringdal, Kristen. 2013. Enhet og mangfold. 3. utg. Bergen. Fagbokforlaget
Sundvollen erklæringen. 2013. Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre og
fremskrittspartiet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/a93b067d9b604c5a82bd3b5590096f74/plattform.pdf> (01.06.2016)

9 Vedlegg

Vedlegg 1: Intervjuguide

INTERVJUGUIDE

KOMMUNEREFORM OG INNBYGGERINVOLVERING

- en analyse av prosessen rundt spørsmålet om kommunesammenslåing i Askim og Frogn kommuner.

Hensikt:

Vi ønsker å se på hvilken måte dere har involvert innbyggerne i prosessen om kommunesammenslåing og hvilke styringsvirkemidler dere har benyttet for å høre innbyggerne i prosessen frem mot vedtak om sammenslåing eller ikke.

Vår problemstilling er som følger:

På hvilken måte har kommunenes bruk av styringsvirkemidler for innbyggerinvolvering påvirket beslutningen om kommunesammenslåing?

Bakgrunnsinformasjon og oppstarts spørsmål

Vi orienterer om tema, bakgrunn, hensikt og anonymitet.

- Hva er bakgrunnen din, hvilken rolle har du i kommunen?
- Hvor lenge har du vært i nåværende posisjon?

Din rolle i prosessen

1. Kan du fortelle litt om prosessen?
2. Kan du beskrive hvilken rolle du har hatt i prosessen?
 - a. Hva har vært dine oppgaver/bidrag?
 - b. Hva ønsket du å oppnå?
 - c. Kan du si noe om hva som har formet dine synspunkter på saken?
3. Hvorfor har du engasjert deg i prosessen?
 - a. Nasjonal partilinje
 - b. Lokal partilinje
 - c. Personlige interesser
 - d. Lokalsamfunnsperspektiv uavhengig av partilinjer – det beste for regionen

Aktører i prosessen

1. Hvem er aktører i prosessen?
2. På hvilket grunnlag ble de ulike aktørene valgt ut til å være med i prosessen?
3. I hvilken grad mener du innbyggerne er involvert i prosessen?
4. I hvor stor grad synes du følgende er kommunisert til innbyggerne:
 - a. hvorfor det var nødvendig med endringer?
 - b. hvordan endringene skulle foregå?
 - c. hva dette skulle føre til?

Styringsvirkemidler for innbyggerinvolvering

Eksempler på styringsvirkemidler i denne sammenheng er: Opinionsundersøkelser, folkeavstemning, fokusgrupper, høringer, innbyggerpanel, referansegrupper, folkemøter.

1. Hvilke styringsvirkemidler for innbyggerinvolvering er tatt i bruk i din kommune og i hvilken grad er de benyttet?

2. Hva tror du er bakgrunnen for at akkurat disse styringsvirkemidlene ble tatt i bruk i din kommune?
3. Hvor godt egnet mener du en folkeavstemning som en høringsmetode er i forbindelse med en folkeavstemning?
4. Hvilken rolle har fylkesmannen og sentrale myndigheter (KMD) hatt i forhold til valg av styringsvirkemidler?
 - a. Mener du at nasjonal partipolitikk har påvirket valget?
 - b. Har KS gitt noen retningslinjer?
5. Hvor godt egnet mener du styringsvirkemidlene som er benyttet i denne prosessen er med hensyn til:
 - om de gir representative svar i befolkningen?
 - om de gir innbyggerne kunnskap og innsikt om konsekvenser av en sammenslutning?
 - hvorvidt de gir muligheter til å skape god dialog mellom kommunen og innbyggerne?
 - om de gir innbyggerne muligheter til å fremme sine synspunkter?
 - om de gir innbyggerne et godt beslutningsgrunnlag for selv å avgjøre spørsmålet om kommune sammenslåing eller ikke?
6. Hva mener du om kommunens valg av styringsvirkemidler? Og mener du at kommunen har hensyntatt innbyggernes tilbakemeldinger og synspunkter som har fremkommet i undersøkelsen/-e og folkeavstemningen (Frogn)?
7. Har innbyggernes tilbakemelding fra opinionsundersøkelsen blitt brukt videre i prosessen om kommunesammenslåing? og eventuelt hvordan?
8. Synes du dere har klart å skape en god dialog med innbyggerne?
9. Hva mener du om informasjonsflyten? Tror du innbyggerne har fått nok informasjon slik at deres standpunkt bygger på kunnskap og innsikt?

Utfall

1. Hvilket av styringsvirkemidlene har vært mest vektlagt i prosessen? (Opinionsundersøkelser, folkeavstemning, fylkesmannens mening, påvirkning fra sentralt hold, innbyggernes identitet, politisk hestehandel)

Økonomi

1. I hvilken grad spilte økonomiske hensyn inn for valg av virkemidler for innbyggerinvolvering eller beslutningsprosessen?
2. Ble tidsbruk vektlagt ved valg av virkemidler for innbyggerinvolvering?

Avsluttende spørsmål

Er det noe du ønsker å tilføye som vi ikke har snakket om, som du mener er av betydning?

Oppsummering

Dersom vi ønsker utfyllende informasjon, er det mulig å ta kontakt på et senere tidspunkt via mail eller telefon?

Vedlegg 2: Styringsvirkemidler Askim

Tidspunkt	Tema	Deltakelse	Møtested
5.3.2015	Folkemøte - "What's in it for me?" - den første offentlige diskusjonen om kommunestruktur mellom innbyggere, næringsliv og politikere.	80	Biblioteket
26.5.2015	Folkemøte - Hvilke kommunealternativer er aktuelle for Askim? Hvilke råd vil du gi politikerne som skal gå inn i forhandlinger med kommunene rundt?	60	Askim kulturhus
Høsten 2015	Interessentanalyse i forkant av nedsettelse av borgerpanel		
Sept/okt 2015	Innbyggerundersøkelse gjennomført av Opinion (i 5 kommuner samtidig) - telefonoppringning	800 svar	
4.11.2015	Borgerpanelmøte	ca 20	Askim rådhus
2.12.2015	Borgerpanelmøte	ca 20	Askim rådhus
6.1.2016	Folkemøte - foreldre i skole og barnehage	60	Askim u.skole
11.1.2016	Folkemøte - orientering fra rådmann og ordfører med påfølgende debatt.	70	Bystyresalen
9.5 - 13.5.2016	Innbyggerundersøkelse gjennomført av Opinion – telefonoppringning Innbyggerundersøkelse på nett	800 svar 808 svar	
25.5.2016	Borgerpanelmøte	ca 20	Askim rådhus

Vedlegg 3: Styringsvirkemidler Frogn

Tidspunkt	Hvordan	Tema
14.4.2015	Informasjon	Distribuere publikasjon til alle husstander i Frogn. Egen nettside om kommunereform
Mai 2015	Innbyggerundersøkelse	Telefonoppringning med svar fra 800 husstander.
18.5.2015	Workshop	Workshop om kommunereform for kommunestyret
28.5.2015	Informasjonsmøte	Åpent informasjonsmøte om Kommunereform med resultat av innbyggerundersøkelsen
20.8.2015	Høring	Høringen ble annonsert i lokalavisen to ganger (juni og august 2015), samt på internett og sosiale medier. Endte med 4 uttalelser.
25.5.2016	Folkemøte	Det ble avholdt et folkemøte hvor temaet var intensjonsavtalen mellom de fem kommunene. Ordfører ledet møtet og innbyggerne kunne stille spørsmål og komme med innspill til de folkevalgtes videre behandling av saken. Det var et oppmøte på ca 150 personer.
30.5.2016	Dialogmøte	Deltagelse fra arbeidsgruppen og ulike råd fra Frogn kommune. Også her ledet ordføreren møtet og innbyggerne fikk også her mulighet til å komme med spørsmål og innspill. Møtet ble strømmet på kommune TV. Det møtte ca 30 personer. Følgende råd og utvalg ble spesielt invitert til å delta: <ul style="list-style-type: none">· Eldrerådet· Rådet for personer med nedsatt funksjonsevne· Kommunalt foreldreutvalg for grunnskolen i Frogn· Ungdommens kommunestyre
12.6.2016	Folkeavstemning	4307 Stemmer

Vedlegg 4: Informasjonsskriv og informert samtykke

INFORMASJONSSKRIV

Til rådmann, ordfører og opposisjonsleder i Askim og Frogn kommuner.

Forespørsel om forskningsdeltagelse i mastergradsoppgave om kommunereformen.

Vi er to studenter som er inne i tredje året på mastergradstudiet i offentlig styring og ledelse ved Høyskolen i Oslo og Akershus. Vår mastergradsoppgave fokuserer på kommunereformen og vår år problemstilling er:

På hvilken måte har kommunenes bruk av styringsvirkemidler for innbyggerinvolvering påvirket beslutningen om kommunesammenslåing?

For å belyse dette vil vi foreta en komparativ studie av to kommuner som er kommet til forskjellig resultatet av kommunereformen. Vi ønsker derfor å intervju rådmann, ordfører og opposisjonsleder i kommunene Askim og Frogn.

Vi håper at du kan tenke deg å være deltager i dette forskningsarbeidet. Intervjuet vil ta omkring to timer, og du vil bli intervjuet en gang. Du vil få tilsendt spørsmålene på forhånd. Vi vil bruke semistrukturert intervju som er intervju basert på en intervjuguide.

Intervjuguiden er en plan for temaet vi ønsker å snakke om og inneholder spørsmål som et utgangspunkt for en samtale. Det er ingen faste svaralternativ, noe som gjør at du kan svare fritt og ikke være bundet av ”riktig eller gale” svar. Det vil være din oppfatning, mening og forståelse som er viktig.

For at vi skal få størst mulig fokus på det du sier ønsker vi å benytte lydopptak i intervjuet. Underveis vil opptakene kun bli behandlet av oss to studenter og vi vil sørge for at opptakene oppbevares på et sikkert sted. Studiet er meldt inn til NSD (Personvernombudet for forskning). Dataene vil bli registrert skriftlig i form av notater og gjennom lydopptak. De opplysningene vi får tilgang til gjennom intervjuene vil bli behandlet konfidensielt, med mindre annet avtales direkte. Det er kun vi og eventuelt vår veileder som får tilgang til personidentifiserbare data. Den informasjonen vi velger å ta i bruk i oppgaven vil ikke bli anonymisert, men intervjuobjektet vil få anledning til å lese transkripsjoner av intervjuet og sjekke/konkretisere/trekke tilbake sitater dersom det skulle være ønskelig. Masteroppgaven skal etter planen leveres 4. Mai 2017. Personopplysninger og opptak vil bli slettet etter innlevering.

Ditt bidrag vil være til stor nytte for vårt prosjekt og vi vil være svært takknemlige hvis du kan sette av tid til dette. Dersom du har anledning og ønsker å delta er det fint om du svarer en av oss på epost eller telefon, slik at vi kan avtale et tidspunkt som passer for deg.

På forhånd takk!

Med vennlig hilsen Lisbeth Skjeldrum og Kjellaug Joten

Lisbeth	Skjeldrum	og	Kjellaug Joten
Fjellveien 30	Bråtengrenda 11		
1820 Spydeberg	1914 Ytre Enebakk		
Mobil: 47 48 32 86	Mobil: 99 77 33 53		
s236933@stud.hioa.no	s986296@stud.hioa.no		

Veileder for oppgaven er:

Pål Veiden

Førsteamanuensis, fakultet for samfunnsfag

Høgskolen i Oslo og Akershus, Pilestredet 35 0130 Oslo

E-post: Pal.veiden@hioa.no

Telefon: 67 23 82 38

SAMTYKKE

Jeg har mottatt informasjon om studien, og er villig til å delta som respondent. Jeg er innforstått med at deltagelsen er frivillig og at jeg når som helst, uten å oppgi grunn, kan trekke tilbake mitt samtykke.

Dato: Signatur:

.....

Vedlegg 5: Godkjenning fra NSD



Pål Veiden
Institutt for offentlig administrasjon og velferdslag Høgskolen i Oslo og Akershus
Postboks 4 St. Olavs plass
0130 OSLO

Vår dato: 05.12.2016

Vår ref: 50938 / 3 / MHM

Deres dato:

Deres ref:

TILBAKEMELDING PÅ MELDING OM BEHANDLING AV PERSONOPPLYSNINGER

Vi viser til melding om behandling av personopplysninger, mottatt 03.11.2016. Meldingen gjelder prosjektet:

50938	<i>En analyse av prosessen rundt kommunereformen i Askim og Frogn kommuner</i>
<i>Behandlingsansvarlig</i>	<i>Høgskolen i Oslo og Akershus, ved institusjonens øverste leder</i>
<i>Daglig ansvarlig</i>	<i>Pål Veiden</i>
<i>Student</i>	<i>Kjellaug Joten</i>

Personvernombudet har vurdert prosjektet og finner at behandlingen av personopplysninger er meldepliktig i henhold til personopplysningsloven § 31. Behandlingen tilfredsstillende kravene i personopplysningsloven.

Personvernombudets vurdering forutsetter at prosjektet gjennomføres i tråd med opplysningene gitt i meldeskjemaet, korrespondanse med ombudet, ombudets kommentarer samt personopplysningsloven og helseregisterloven med forskrifter. Behandlingen av personopplysninger kan settes i gang.

Det gjøres oppmerksom på at det skal gis ny melding dersom behandlingen endres i forhold til de opplysninger som ligger til grunn for personvernombudets vurdering. Endringsmeldinger gis via et eget skjema, <http://www.nsd.uib.no/personvern/meldeplikt/skjema.html>. Det skal også gis melding etter tre år dersom prosjektet fortsatt pågår. Meldinger skal skje skriftlig til ombudet.

Personvernombudet har lagt ut opplysninger om prosjektet i en offentlig database, <http://pvo.nsd.no/prosjekt>.

Personvernombudet vil ved prosjektets avslutning, 05.05.2017, rette en henvendelse angående status for behandlingen av personopplysninger.

Vennlig hilsen

Kjersti Haugstvedt

Marianne Hogetveit Myhren

Kontaktperson: Marianne Hogetveit Myhren tlf: 55 58 25 29

Dokumentet er elektronisk produsert og godkjent ved NSDs rutiner for elektronisk godkjenning.