

Anita Bjørnevik

**Kommunereformen
i Haugesund og Karmøy
Nasjonal reform – Lokal gjennomføring**

**Masteroppgave i Styring og ledelse
Høgskolen i Oslo og Akershus, Fakultet for samfunnsfag**

Oslo den 4.mai 2017

Førord

Denne masteroppgaven utgjør siste etappe i mastergraden Styring og ledelse ved HiOA. Det har vært en krevende prosess fra vi startet høsten 2014 og frem til ferdig oppgave nå i dag. Ville jeg klare å komme i mål? Selve masteroppgaven har vært den delen av studiet som har utfordret meg mest - og på alle plan. De mentale prosessene har gått, mer eller mindre kontinuerlig, i ett år. Fra en gryende tanke om tema, frem til ferdig produkt. Motivasjon har veiket plassen for frustrasjon. Fortvilelse for glede og stolthet. I en bølgende sirkel - frem og tilbake. Tap av mot, nytt mot. Ønske om å gi opp, se målet der fremme, fortsette. Så klarte jeg det til slutt! Det er uvirkelig og fantastisk frydefullt.

Mange har støttet og oppmuntret. Mange fortjener takk.

Først av alt veilederen min, Sissel Hovik. For stor fleksibilitet og enda større klokskap. Jeg håper jeg har klart å fange inn litt av alle gode innspill og råd i oppgaven. Hvis ikke har jeg bare meg selv å klandre. Tusen takk for alle dine bidrag!

Informantene, de fantastiske informantene. Tok godt imot meg, i travel hverdag. Prioriterte mine tema, mine spørsmål. Gjorde intervjuene til høydepunkter i prosessen. Kloke hoder. Gode refleksjoner og spennende svar. Det var en sann glede. Tusen takk til hver og en!

Familien, den utrolige familien. Hele storfamilien. Bøker og papir, overalt. Krav om stillhet, ikke tid. Frustrasjon og glede, familien alltid der med støtte og forståelse og oppmuntring. Og ikke minst, en morsom familie. Tusen takk for, ja, for hva? Alt!

Venner: Nå er jeg tilbake til livet! Takk for tålmodigheten!

Feil og svakheter med oppgaven, er mitt ansvar alene.

Moksheim, den 2. mai 2017

Anita Bjørnevik

Sammendrag

I denne masteroppgaven har jeg undersøkt hvorfor Haugesund og Karmøy har kommet frem til ulikt utfall i kommunereformen. Haugesund ønsker en storkommune på Haugalandet, mens det politiske flertallet i Karmøy, vil at Karmøy skal være egen kommune også i fremtiden. Kommunene er store i norsk sammenheng med rundt 40.000 innbyggere hver. De har en rekke likhetstrekk, likevel er de ulike på noen sentrale punkt. Haugesund er en sentralisert by, mens Karmøy er desentralisert, med tre byer og flere bygder. Reformen er initiert nasjonalt, mens gjennomføringen skjer lokalt. Regjeringens argumentasjon ligger hovedsakelig i reformens mål og virkemidler. Tidligere undersøkelser viser imidlertid at ulike lokale forhold også kan virke inn på sammenslåingsprosesser lokalt. Hensikten med undersøkelsen har vært å finne ut hvorfor kommunene har kommet frem til ulikt utfall i reformen, om Regjeringens argumentasjon har hatt ulik betydning i beslutningsprosessene, og hvilken betydning lokale forhold har hatt for utfallet. Undersøkelsen har vært gjennomført som en komparativ casestudie, med personlige intervjuer. Informasjonen fra intervjuene danner grunnlaget for analysen. Reformens målsettinger har vært vesentlige for begge kommunene. Særlig aktuell er målsettingen om en mer helhetlig og samordnet samfunnsutvikling. Kommunene er en del av det Regjeringen kaller flerkommunale byområder. Kommunegrensene samsvarer ikke med de funksjonelle samfunnsutviklingsområdene. Dette gir utfordringer i forhold til arealplanlegging. Haugesund er regionsenter med regionsenter-utfordringer, den mangler eksempelvis areal til videre vekst. Kommunen ser kommunesammenslåing som løsningen på mange av sine utfordringer. Det politiske flertallet i Karmøy, ser ikke at reformens målsettinger nås ved kommunesammenslåing. Karmøy er en stor, veldreven kommune. Den har lite å hente på å inngå i en storkommune. De interkommunale problemene løses gjennom interkommunalt samarbeid. Når det gjelder styringsvirkemidlene har disse hatt liten betydning for utfallet. De fleste informantene etterlyser hardere virkemiddelbruk for å lykkes med reformen. Alle informantene beskriver at lokale forhold har vært viktige i reformprosessen. Langvarige, historiske og kulturelle konflikter mellom kommunene har gjort sammenslåing vanskelig. Lokale forhold som ulik kommuneøkonomi, forholdet by-land, identitet og til dels tjenestelokasjon har bidratt til det negative utfallet i Karmøy. Til tross for at Karmøy er større enn Haugesund, ser det ut for at sentrum-periferi konflikten har vært viktig for utfallet i de to kommunene.

Abstract

In this study, I have tried to find out why Haugesund and Karmøy have reached different outcome in the local government reform. Haugesund wanted one large municipality in the region, while the political majority in Karmøy, wanted Karmøy to remain as one municipality, further on. The municipalities are big in a Norwegian scale, with approximately 40.000 citizens. They are very much alike, but differ at some points. Haugesund is a city with centralized structure, while Karmøy is decentralized, consisting of three villages and several rural centres. The reform is a national initiative from the government, but is carried out locally. The arguments from the government contain both political goals and -instruments. According to previous studies, several local conditions may influence on local merging-processes. The intention of the study is to find out why the two municipalities have reached different outcomes in the reform, whether political goals and instruments have different impact on the local decision making processes, and whether local conditions have influenced on the outcome. The study is a comparative case study using personal interviews. Information from the interviews is used in the analysis. According to the political goals, they seem to have been important to both municipalities. Most relevant is a more holistic and coordinated community development. The municipalities are a part of what the government calls multi-communal city areas. These are areas where the administrative boundaries no longer reflect people's daily-life areas. This gives certain challenges according to spatial planning. Haugesund is the center of the region with some typical city-problems. One is lack of space to further growth. Haugesund sees the reform as the solution to their problems. The political majority in Karmøy do not think that the reform will contribute to goal achievement. Karmøy is large, and does well. It will not have much to gain by joining a merged municipality. Inter-municipal cooperation solves regional problems. The political instruments of the reform, have been quite unimportant to the outcome in the municipalities. Most informants believe that the instruments should be harder, for the government to succeed. All informants report that local conditions have been important to the outcome. Longlasting historical and cultural conflicts have complicated the process. Differences in economy, the center-periphery relation, identity and partly location questions, have contributed to the negative outcome in Karmøy. Even though Karmøy is the largest of the two, it seems that the center-periphery conflict has been important in both municipalities.

Innhold

Forord	I
Sammendrag.....	III
Abstract	V
1. Innledning.....	1
1.1. Tema og problemstilling:.....	1
1.2. Kort om kommunereformen nasjonalt og lokalt.....	4
1.3. Kommunene.....	5
1.3.1. Haugesund	5
1.3.2. Karmøy.....	6
1.4. Kort om oppgavens disposisjon.....	7
2. Teori	8
2.1. Schneider og Ingrams forklaringsmodell	8
2.2. Målsettinger	9
2.3. Styringsvirkemidler	10
2.4. Lokale forhold	11
2.4.1. Lokale konflikter	11
2.4.2. Økonomiske forhold.....	12
2.4.3. Tjenestelokasjon.....	12
2.4.4. Forholdet by-land	13
2.4.5. Identitet.....	13
3. Metode.....	15
3.1. Forskningsstrategi og design	15
3.2. Utvalgs- og analysestrategi.....	15
3.3. Datainnsamling	16
3.3.1. Intervju	16
3.3.2. Dokumenter.....	17

3.4.	Undersøkelsens sterke og svake sider	17
3.4.1.	Reliabilitet	17
3.4.2.	Validitet	18
3.5.	Melding til NSD og samtykkeskjema.....	20
4.	Reformens mål og virkemidler.....	21
4.1.	Reformens målsettinger:.....	21
1.1.1	Gode og likeverdige tjenester:.....	21
4.1.1.	Helhetlig- og samordnet samfunnsutvikling	21
4.1.2.	Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner	22
4.1.3.	Styrket lokaldemokrati	22
4.2.	Styringsvirkemidlene i reformen	23
4.2.1.	Nodalitet	23
4.1.2.	Autoritet:	24
4.1.3.	Offentlige finanser:	24
4.1.4.	Organisasjon:.....	24
5.	Empiri.....	25
5.1.	Hva var viktigst?.....	25
5.2.	Målsettingene.....	25
5.2.2.	Tjenestekvalitet	26
5.2.3.	En helhetlig- og samordnet samfunnsutvikling.....	26
5.2.4.	Bærekraftige og robuste kommuner	28
5.2.5.	Styrket lokaldemokrati	29
5.3.	Styringsvirkemidlene	30
5.3.2.	Informasjon	30
5.3.3.	Autoritet	31
5.3.4.	Økonomiske virkemidler.....	31
5.3.5.	Organisasjon.....	32

5.3.6.	Andre virkemidler	32
5.4.	Innbyggerundersøkelsen	33
5.5.	Lokale forhold	33
5.5.2.	Lokale konflikter	33
5.5.3.	Økonomi	35
5.5.4.	Tjenestelokasjon	35
5.5.5.	By/land	36
5.5.6.	Identitet	36
5.6.	Andre forhold	37
6.	Analyse:	38
6.1.	Reformens mål og virkemidler	38
6.1.2.	Målene	38
6.1.3.	Styringsvirkemidlene	42
6.2.	Lokale forhold	45
6.2.2.	Lokale konflikter	45
6.2.3.	Økonomi	46
6.2.4.	Tjenestelokasjon	46
6.2.5.	By-land	47
6.2.6.	Identitet	49
6.2.7.	Innbyggerundersøkelsen	50
7.	Oppsummering og konklusjon	51
	Referanser	54
	Vedlegg:	60
	Vedlegg 1:	61
	Vedlegg 2	65
	Vedlegg 3:	66

Figurliste

Figur 1: Analysemodell.....	3
Figur 2: Statlige og samfunnsmessige komponenter som påvirker styringsvirkemidlenes effektivitet.....	10

Tabelliste

Tabell 1: Styringsvirkemidlene i reformen.....	23
--	----

1. Innledning

1.1. Tema og problemstilling:

Våren 2014 la Regjeringen Solberg frem forslag om ny kommunestruktur i Kommuneproposisjonen 2015. En kommunereform skulle bidra til færre og større kommuner gjennom kommunesammenslåing (Meld.St.14 2015:5-6). Reformen ble vedtatt av Stortinget den 18. juni samme år.

Kommunene skulle selv skal ta initiativ til drøftinger med nabokommuner, for å utrede sammenslåing. Utgangspunktet var reformens målsettinger (Prop. 95S 2014:9). Den nasjonale reformen skulle vurderes og håndteres lokalt, innenfor rammene av lokale målsettinger og diskusjoner. Frivillighetslinjen lå til grunn for de lokale prosessene, med en undertone om bruk av tvang overfor enkelt-kommuner. Nasjonal argumentasjon er nedfelt i reformens mål og virkemidler. Uansett hvordan disse presenteres, vil reformen vekke ulike grader av motstand lokalt (Baldersheim og Rose 2016:273).

Dertil kommer en rekke lokale forhold, som har spilt en viktig rolle i tidligere sammenslåingsprosesser. Dette er forhold som kan støtte opp om reformens argumentasjon, men de kan også komme i konflikt med disse. Dermed kan nasjonal måloppnåelse bli problematisk, særlig med tanke på frivillighetslinjen. Kommunene fattet vedtak i kommunereformen innen fristen som var sommeren 2016. Fylkesmannens rolle var å tilrettelegge lokalt og komme med anbefaling om ny struktur i eget fylke til Regjeringen høsten 2016.

I denne oppgaven tar jeg utgangspunkt i to kommuner, som har kommet frem til ulikt utfall i reformen. Karmøy har vedtatt å stå alene, mens Haugesund ønsker en storkommune på Haugalandet. Kommunene er store i norsk sammenheng, og har en rekke likhetstrekk. Et viktig skille på kommunene er at Haugesund er en sentralisert by-kommune, mens Karmøy har en desentralisert struktur.

Kommunereformens målsetting om helhetlig- og samordnet samfunnsutvikling er spesielt treffende for kommunene. De ligger i et område hvor kommunegrensene ikke lenger sammenfaller med funksjonelle samfunnsutviklingsområder. Regionen er trukket frem som et av ti områder i Norge hvor tettstedsoppsplitting står i veien for videre utvikling (Nivi Analyse

2015). Endringer i befolknings- og kommunikasjonsutviklingen er en viktig årsak til dette. En kommunereform i slike flerkommunale-byområder vil gi en mer helhetlig og samordnet samfunnsutvikling, hvor arealplanlegging, transportløsninger og boligbygging vil skje på en mer bærekraftig måte (Prop. 95S 2014:26).

Haugesund og Karmøy er også en del av det Regjeringen kaller et felles bolig- og arbeidsmarked, med stor grad av utpendling mellom kommunene. I slike områder har gjerne bykommuner utfordringer knyttet til begrenset areal. Dermed er byen avhengig av omkringliggende kommuner med tanke på fremtidig boligbygging. Dette kan føre til konkurranse mellom kommunene om etableringer på sin side av kommunegrensen, som kan gi ulik fordeling av gevinster og belastninger (Prop. 95 S 2014:26).

Kommunereformen er dermed relevant for kommunene.

Det ulike utfallet kan tenkes forklart ut fra et uendelig antall variabler. Jeg ønsker å identifisere noen sentrale faktorer, som kan tenkes å bidra til å forklare det ulike utfallet i de to kommunene. Har Regjeringens mål og virkemidler i reformen vært vesentlige for utfallet, eller er det snarere lokale målsettinger og diskusjonstema som har vært utslagsgivende?

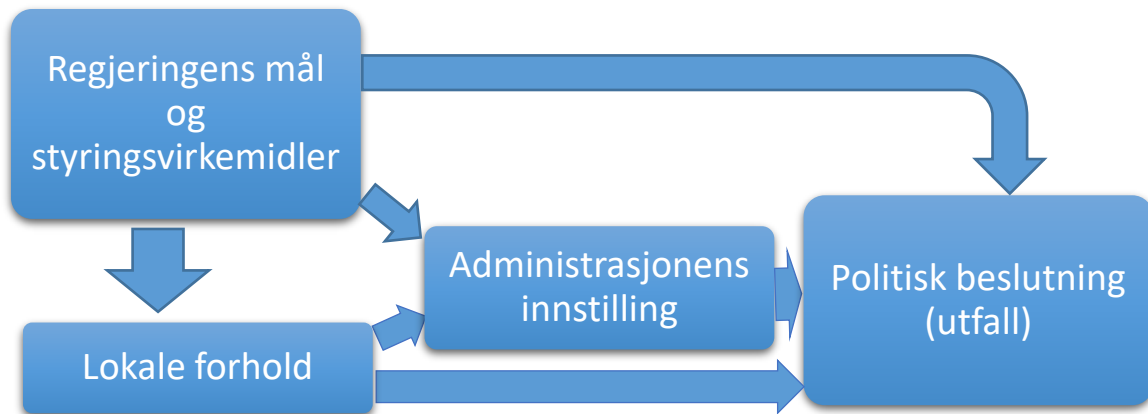
Problemstillingen blir da:

Hvorfor har Haugesund og Karmøy kommet frem til ulikt utfall i kommunereformen?

I hvilken grad har reformens mål og virkemidler hatt ulik betydning i beslutningsprosessene?

Hvor stor betydning har lokale faktorer hatt for utfallet?

Problemstillingen vil bli forsøkt besvart utfra variabler hentet fra reformens målsettinger, reformens virkemidler og lokale forhold. Disse er forhold som har vært vesentlige i tidligere sammenslåingsprosesser. På neste side følger en illustrasjon av hvordan jeg har gått frem for å besvare problemstillingen:



Figur 1: Analysemodell

Regjeringens målsettinger er gode og likeverdige tjenester, en helhetlig- og samordnet samfunnsutvikling, bærekraftige og robuste kommuner og styrket lokaldemokrati (Prop. 95S 2014:7). Styringsvirkemidlene består av ulike typer informasjon til kommunene, en rekke økonomiske støtteordninger, frivillighet og bruk av Fylkesmannen som tilrettelegger lokalt (Klausen, mfl. 2016:33). Mål og virkemidler er koblet sammen av mekanismen kommunesammenslåing. Reformens suksess vil mest sannsynlig måles gjennom reduksjonen i antall kommuner etter reformen (Klausen, mfl. 2016:276).

Lokale forhold vil være lokale konflikter mellom de to kommunene, men også lokale konflikter knyttet til økonomi, tjenestelokasjon, forholdet by/land og identitet. De lokale forholdene vil kunne påvirkes av Regjeringens argumentasjon. Reformens mål og virkemidler, sammen med ulike lokale forhold, kan ha hatt betydning både for administrasjonens innstilling og endelig den politiske beslutningen/utfallet.

En kilde til data om lokale forhold vil være innbyggerundersøkelsene i kommunene.

Min undersøkelse kan bidra med inngående kunnskap om hva som har vært viktig for disse to kommunene, når de har kommet frem til sine vedtak i reformen. Den kan gi ny kunnskap om hvorvidt Regjeringens mål og virkemidler er egnet til å påvirke lokale forhold og beslutningsprosesser. Den kan også gi innsikt i hvorvidt ulike lokale forhold, gjør at mål og virkemidler virker ulikt på kommunene. Dette er et lite bidrag til økt innsikt i kommunale beslutningsprosesser.

1.2. Kort om kommunereformen nasjonalt og lokalt

En kommunereform har vært et aktuelt politisk tema gjennom en årrekke. Den kommunestrukturen vi har i dag er med noen unntak, uendret etter at Schei-komiteen bidro til nye kommunegrenser på 1950- og 1960-tallet. Siden den gang har blant andre Christiansen-utvalget i 1992 (NOU 1992:15) og Distrikts-komiteen i 2004 (NOU 2004:19) vurdert kommunestrukturen og ulike problemstillinger knyttet til denne. Begge har kommet med anbefalinger om en reduksjon i antall kommuner. Christiansen-utvalget konkluderte med at endret bosettingsmønster, utviklingen av nye kommunikasjonsmidler, endringer i folketall og endringer i befolkningens fordeling, var noen faktorer som medførte at mange kommunegrenser var uhensiktsmessige. Områder som tidligere var adskilt, hadde vokst sammen til nye naturlige enheter, deriblant en rekke flerkommunale-byområder (NOU 1992:15).

Da Solberg-Regjeringen la frem sin plattform på Sundvollen, varslet den en kommunereform (Sundvollen erklæringen 2013:9). Regjeringen skisserte to mulige forløp for kommunesammenslåing i Kommuneproposisjonen 2015. Ett for kommuner som fattet vedtak om sammenslåing høsten 2015. Ett for kommuner som fattet vedtak om sammenslåing innen sommeren 2016. Sistnevnte vedtak ble meldt til Regjeringen via Fylkesmannen høsten 2016, med stortingsvedtak om sammenslåing for aktuelle kommuner våren 2017 (Prop 95S 2014:10).

Fire kommuner på Haugalandet, deriblant Haugesund og Karmøy, fikk utarbeidet et mulighetsstudium gjennom Agenda Kaupang (2015), som så på fordeler og ulemper ved en storkommune. Både Haugesund og Karmøy fattet vedtak etter løp to. Haugesund og Sveio var de eneste kommunene som ønsket en storkommune på Haugalandet. Sveio ønsket ikke en sammenslåing med Haugesund alene. Karmøy fattet vedtak om å fortsette som Karmøy, men åpnet opp for at mindre nabokommuner kunne bli en del av kommunen om de ønsket det. Haugesund ytret ønske om en grensejustering, ved at fastlands-Karmøy inngikk i kommunen. Dette ble trukket frem som et alternativ til sammenslåing av Fylkesmannens prosessveileder. I sin tilråding høsten 2016, foreslo Fylkesmannen i Rogaland ingen endringer på Haugalandet. Behovet for å finne løsninger på utfordringene knyttet til det flerkommunale området Raglamyr/Norheim ble formidlet til Regjeringen. Det ble også rådet til videre utredning av grensejustering etter at Stortinget har fattet endelig vedtak om kommunestruktur (Fylkesmannen 27.09.2016).

1.3. Kommunene

Kommunene ligger i en region som er inneklemt mellom to kraftsentra i norsk sammenheng, Stavanger og Bergen. I 2014 utarbeidet Menon Economics en rapport om det økonomiske samarbeidet på Haugalandet. En konklusjon i rapporten var at en storkommune ville kunne representere en større motvekt til disse sentrene (Menon 2014:81).

Kommunene har noen likhetstrekk. De ligger begge i Rogaland og i regionen Haugalandet, som er betegnelsen på rundt ti kommuner nord for Boknafjorden. Befolkningmessig er de to kommunene store i norsk sammenheng med rundt 40.000 innbyggere hver. Politisk har begge gått fra Høyre- til Arbeiderparti-styre ved forrige kommunevalg. De har felles bolig og arbeidsmarked.

Kommunene er imidlertid ulike på noen områder. Haugesund er en bykommune med ett sterkt handels- og kultursentrum. Geografisk ligger kommunen sentralt plassert på Haugalandet. Økonomisk har Haugesund hatt problemer, ved at den var involvert i «Terra-skandalen» for noen år tilbake, dermed er den i ROBEK-registeret. Regnskapet for 2016 viser imidlertid et overskudd på 103 mill. kroner, noe som forserer utgangen fra registeret til inneværende år (Haugesunds Avis, 10.02.2017:1, 8-9).

Karmøy på sin side består av en rekke bygder/småbyer med hvert sitt sentrum. Geografisk er kommunen en øykommune, hvor selve Karmøya ligger plassert i utkanten av regionen. Kommunen har også areal på fastlandet, hvor rundt en fjerdedel av kommunens innbyggere er bosatt. Fastlands-Karmøy ligger mer sentralt i regionen enn Karmøya. Økonomisk er Karmøy per i dag, i en bedre situasjon enn Haugesund.

1.3.1. Haugesund

Haugesund er regionens by-sentrum, med regionale funksjoner som tingrett, sykehus og høyskole. Byen er regionens handelssted, med stor tilstrømming utenfra. Den har både kultur og idrettsanlegg, som benyttes av omkringliggende kommuner. Kommunen har en netto innpendling på rundt 25%. Ved at Haugesund tilbyr arbeidsplasser til omkringliggende kommuner, bidrar kommunen til vekst i hele regionen (Menon 2014:79-81).

Haugesund er en av regionens minste kommuner arealmessig. Den har 37 137 innbyggere i tredje kvartal 2016 (SSB 2016). Kommunen har en netto befolkningsvekst på rundt 19% fra 2000-2014. Størst vekst har gruppen unge innbyggere mellom 0-24 år. Rundt 68% av

innbyggerne er i arbeidsfør alder, og 31% av innbyggerne har høyere utdanning (SSB 2016; Menon 2014:79-81).

I rapporten beskrives Haugesund som en motor for hele regionen. Den har det tettest utbygde arealet i regionen, og har begrenset vekstareal. Fremtidig utvikling av arbeidsplasser, bolig, næring og handel vil skje inn mot sentrumsområdet. Både vekst i arbeidsplasser og rekruttering av ny arbeidskraft, avhenger av en felles strategi i regionen innenfor areal- og transportplanlegging (Menon 2014:79-81).

I følge Menon Economics, er det viktig å befeste Haugesunds posisjon som et sterkt regionsenter. Det krever en samlet region for å få tilført ressurser utenfra (Menon 2014:81). I Haugesund gjennomførte Opinion en innbygger-undersøkelse om kommunereformen. To av tre var for kommunesammenslåing. Tre av fire svarer at de har stor tilknytning til Haugesund (Haugesund kommune 2015).

1.3.2. Karmøy

Karmøy har felles kommunegrense med Haugesund, og har vokst sammen med regionsenteret i nord. Kommunen har tre egne by-sentrum, Kopervik, Åkrehamn og Skudeneshavn. Karmøy har også flere bydesentrum. Byene har strevd med å fremstå som attraktive sentrum (Menon 2014:70, 81-83).

Karmøy har netto arbeidsutpendling på nærmere 25%. Kommunen er en viktig bostedskommune. Befolkningsveksten har vært på 13% fra 2000-2014. Ser en bort fra aldersgruppen «student», er det vekst i øvrige aldersgrupper. Rundt 21% av befolkningen har høyere utdanning. Kommunen har stort overskudd på næringsareal som sammen med stor utpendling, gir gode muligheter for næringsutvikling (Menon 2014:81-83).

Arealmessig er Karmøy betydelig større enn Haugesund. Innbyggertallmessig er den størst i regionen med 42 316 innbyggere i tredje kvartal i 2016 (SSB). Karmøy bidrar til motorrollen i regionen. I og med at Haugesund og Karmøy er vokst sammen i nord, er det viktig for regionen at samarbeidet mellom disse to fungerer best mulig (Menon 2014:81-83).

I Karmøy ble innbyggerundersøkelsen gjennomført av Distriktssenteret. 62% var for at Karmøy fortsetter som egen kommune. Områdene nær Haugesund var mest positive til kommunesammenslåing (Distriktssenteret 2015).

1.4. Kort om oppgavens disposisjon

I det videre vil jeg først presentere oppgavens teorigrunnlag. Dette består av relevant teori knyttet til reformens mål og virkemidler, samt lokale forhold som kan tenkes å være av betydning for utfallet i de to kommunene. Deretter går jeg gjennom oppgavens metodiske tilnærming i kapittel tre, før reformens mål og virkemidler presenteres litt mer inngående i kapittel fire. Empirien, som består av informasjon fremkommet i intervjuene, presenteres i kapittel fem. Til slutt knytter jeg teori og empiri sammen i analysekapitlet, før Oppsummering og konklusjonen i kapittel 7.

2. Teori

En reform kan defineres som «*aktive og bevisste forsøk fra politiske og administrative aktører på å endre strukturelle eller kulturelle trekk ved organisasjoner*» (Christensen, mfl. 2013:149). Reformen kan forklares ut fra en mål-middel rasjonalitet. Både problemet og målet er relativt klart, handlingsalternativer for å nå målet vurderes, og de mest egnede virkemidlene velges (Aberbach og Christensen 2013:4). For å nå politiske mål, er politikerne avhengige av handlinger fra omgivelsene (Whitaker 1980). I kommunereformen har Regjeringen formulert politiske mål og verdier. For å nå målene har de tatt i bruk ulike styringsvirkemidler. Samlet utgjør dette Regjeringens argumentasjon. Dersom Regjeringen skal lykkes med reformen er de avhengig av at kommunestrukturen faktisk endres. Det innebærer at kommunene opplever at reformens argumentasjon er kvalitativt god og at de handler slik reformen legger opp til.

2.1. Schneider og Ingrams forklaringsmodell

En rekke reformer mislykkes (Klausen, mfl. 2016:140). I mange tilfeller handler ikke omgivelsene i tråd med myndighetenes ønsker. Schneider og Ingram forklarer manglende handling i omgivelsene med fem forhold:

- Omgivelsene tror ikke loven/prosessen omhandler dem eller tillater dem å handle
 - De mangler incentiver eller kapasitet
 - De er uenige i verdiene som ligger i virkemidlene eller målene
 - Usikkerheten i situasjonen er for stor
 - Det er uklart hva de skal gjøre eller hvordan de kan motiveres til handling
- (Schneider og Ingram 1990:514)

Ut fra Schneider og Ingrams forklaringsmodell, kan det tenkes at Karmøy, ikke opplever at reformen omhandler dem. Kommunen er stor, og løser de fleste kommunale oppgaver på en god måte i dag. De kan tenke at reformen først og fremst er myntet på småkommuner. Haugesund som ønsker sammenslåing, vil i større grad oppleve at reformen også omhandler dem.

Incentivene i reformen kan oppleves ulikt i de to kommunene. Haugesund som har vært i en krevende økonomisk situasjon, kan muligens oppleve reformens økonomiske incentiver mer attraktive enn Karmøy, som greier seg bedre økonomisk.

Det kan også tenkes at Karmøy er mer uenig i de verdiene som ligger i reformens mål og virkemidler enn hva som er tilfelle for Haugesund. Alternativt kan kommunen være enig i

målene, men uenig i mekanismen kommunesammenslåing som veien til måloppnåelse. Hvis Karmøy mener å være en veldrevet kommune i dag, tror de kanskje ikke at reformens målområder nødvendigvis blir bedre i en storkommune, slik Regjeringens argumentasjon legger opp til. Det er heller ikke sikkert at kommunen ser at virkemidlene er egnet til å nå målene. Karmøy kan oppleve at usikkerheten knyttet til reformen er for stor, utfra tankegangen de vet hva de har, men ikke hva de får. Da kan dagens struktur eller status quo, være det tryggeste valget. Dermed kan det tenkes at mål og virkemidler i reformen ikke er så motiverende at kommunen ønsker å handle.

2.2. Målsettinger

Innenfor ulike politikkområder settes det gjerne et sett med generelle målsettinger relatert til et politisk problem. Disse er ofte på et overordnet plan, og kan være relativt abstrakte. For at myndighetene skal ha mulighet til å løse problemet, er det nødvendig å formulere et sett med mer konkretiserte mål og ambisjoner. Disse må operasjonaliseres for å kunne bidra til måloppnåelse (Cashore og Howlett 2007).

I kommunereformen er mange enige om problemet; en utdatert kommunestruktur (Hermansen og Stigen 2013:166). Det overordnede målet er en ny struktur med færre og større kommuner. Større kommuner skal, ifølge Regjeringen, være bedre i stand til å løse offentlige oppgaver, bidra til helhetlig- og samordnet samfunnsutvikling og gi økt lokaldemokrati (Prop. 95 S 2014:7). Dette er mål kommuner generelt vil kunne enes om. I følge Klausen, mfl. (2016:18) er reformers målsettinger ofte tvetydige. En viktig forutsetning for å få ønsket handling i iverksettelsen av ulike politiske prosesser er da også at målgruppen støtter opp om og er enige i de målsettingene som ligger til grunn for prosessen (Schneider og Ingram 1990:514). Selv om målsettingene fremstår som rasjonelle fra Regjeringens side, er det likevel ikke sikkert at de fullt ut oppleves rasjonelle lokalt.

Utfra utfallet er det da forventet at reformens målsettinger fremstår som mer rasjonelle for Haugesund enn for Karmøy, i den forstand at en strukturendring vil antas å gi forbedring innenfor ett eller flere målområder. Begge kommunene er store nok til å levere gode og robuste tjenester i dag. En forventning er da at Haugesund tror at en storkommune vil gi enda bedre tjenester til innbyggerne. Den målsettingen som er forventet å oppleves mest relevant for kommunene er en helhetlig- og samordnet samfunnsutvikling. Regionen er nevnt i Regjeringens bakgrunnsinformasjon til reformen og målsettingen slår rett inn i de regionale

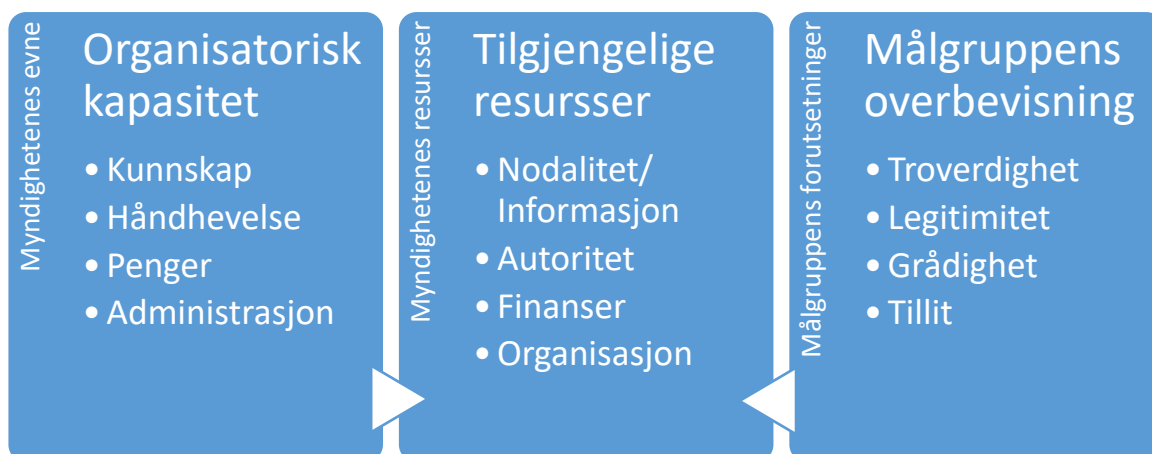
utfordringene. Det er forventet at Haugesund i større grad enn Karmøy, opplever kommunesammenslåing som en god løsning på disse problemene. Tilsvarende er det forventet at Haugesund har større tro på at en storkommune gir noen viktige lokaldemokratiske gevinster enn det Karmøy har. Haugesund vil da være enig med Regjeringen i at kommunesammenslåing er riktig medisin for regionen, og at en storkommune samlet sett vil gi større måloppnåelse lokalt enn dagens struktur gjør.

2.3. Styringsvirkemidler

Det kan tenkes at styringsvirkemidlene i reformen har vært vesentlige for utfallet i kommunene. I følge Schneider og Ingram (1990) dreier offentlig styring og bruk av virkemidler seg i stor grad om å få omgivelsene til å handle på en måte de ellers ikke ville gjort. Styringsvirkemidlene er da egnet til å rydde ulike hindringer av veien, slik at endringer kan realiseres blant annet gjennom reformer. NATO-skjemaet, har i seg de fire grunnleggende ressursene myndighetene rår over i sin myndighetsutøvelse (Hood 1983; Hood og Margetts 2007:5). NATO står for nodalitet, som omhandler det offentlige som strategisk knutepunkt for å gi og få informasjon. Autoritet assosieres med bruk av makt/tvangsmakt og er gjerne knyttet til legal eller offisiell makt. Trespore/finansiering er knyttet til økonomiske virkemidler i form av belønning eller straff, og organisasjon henviser til kunnskap eller materielle virkemidler (Hood og Margetts 2007:7).

NATO-skjemaet krever at det tilføres rikelig mengde av de valgte ressursene til målgruppen, for at virkemidlene skal ha ønsket effekt. Informasjonen må nå ut til og treffe målgruppen. Myndighetene må ha kapasitet til å håndheve påbud eller forbud. Det kreves finansiell kraft til å forsyne målgruppen med insentiver, og organisasjon krever organisatorisk kapasitet til å levere varer eller tjenester (Howlett 2011:54). Informasjonen må være troverdig. Reguleringer må oppleves legitime. Finansielle virkemidler fordrer nødvendig grådighet hos mottakeren. Organisatoriske virkemidler krever tillitt til at myndighetene evner å levere det de skal (Howlett 2011:55).

Det er altså en klar sammenheng mellom Organisatorisk kapasitet, tilgjengelige ressurser og målgruppens overbevisning. Denne er vist i figuren på neste side.



Figur 2: Statlige og samfunnsmessige komponenter som påvirker styringsvirkemidlenes effektivitet (Howlett 2011:55).

Styringsvirkemidlene kan deles inn i myke og harde virkemidler utfra grad av tvangsmakt (Røiseland og Vabo 2012:63). Det ligger som en forutsetning for reformen at sammenslåing i utgangspunktet skal være frivillig, dermed er det i stor grad forventet å finne bruk av myke virkemidler. Mål og virkemidler i reformen vil bli presentert i kapittel 4.

Gitt det ulike utfallet, kan det tenkes at virkemidlene har hatt ulik effekt på de to kommunene. Informasjonen i reformen vil da kunne være mer synlig og troverdig for Haugesund enn for Karmøy. Kommunene kan også vurdere reformens legitimitet ulikt. Da er det forventet at Haugesund opplever den mer legitim enn Karmøy. Videre kan det tenkes at Haugesund som har vært i en vanskelig økonomisk situasjon har en større grådighet i forhold til de finansielle virkemidlene enn Karmøy. Til slutt kan de ha ulik tillitt til statlige myndigheters evne til å håndtere reformprosessen. I reformen vil statlige myndigheter være Fylkesmannen, som har vært tilrettelegger og koordinator lokalt.

2.4. Lokale forhold

Tidligere forskning på sammenslåingsprosesser viser at ulike lokale forhold, kan ha stor gjennomslagskraft i kommunene. Dermed kan det tenkes at utfallet kan være knyttet slike forhold.

2.4.1. Lokale konflikter

Lokale forhold og konflikter kan ha stor betydning for utfallet av sammenslåingsprosesser (Bhatti og Hansen 2011; Monkerud 2003; Klausen, mfl. 2004 og Endresen 2014). Konflikter mellom to kommuner kan i seg selv spille en vesentlig rolle. Forholdet mellom Haugesund og Karmøy er av flere beskrevet som anstrengt og delvis konfliktfyllt, uten at det presiseres hva

konflikten dreier seg om (Brattli 2016; Agenda Kaupang 2015; Menon Economics 2014). Brattli (2016) trekker imidlertid frem historiske og kulturelle motsetninger som to vesentlige faktorer. Konflikter kan gjøre en sammenslåing mellom de to kommunene vanskelig. Dersom konflikt mellom kommunene har hatt betydning for utfallet, er det forventet at det har større betydning for Karmøy enn for Haugesund, i og med at Karmøy har kommet frem til et negativt utfall og er imot kommunesammenslåing.

2.4.2. Økonomiske forhold

Også ulikheter i økonomiske forhold kan ha betydning i sammenslåingsprosesser lokalt, uten at resultatene er entydige (Bhatti og Hansen 2011; Monkerud 2003; Klausen, mfl. 2004 og Endresen 2014). I og med at Haugesund er registrert i ROBEK-registeret, kan det tenkes å ha påvirket utfallet i begge kommunene. En undersøkelse av norske kommuner i 2003, viser at dårlig økonomi hos en av partene øker skepsisen til sammenslåing hos de andre (Monkerud 2004:55). Også Jacobsen (2014:185) er inne på at det er lite sannsynlig at rikere kommuner, frivillig skal dele egne ressurser med naboer som er dårligere stilt. Utfra en slik tankegang, er det forventet at kommuneøkonomi har vært et argument mot sammenslåing for Karmøy, som er i en bedre økonomisk situasjon enn Haugesund. I Haugesund kan økonomi tenkes å påvirke positivt, ved at kommuneøkonomien kan bedres gjennom kommunesammenslåing med en rikere nabo. Et annet forhold som Klausen, mfl. (2016:152) trekker frem, er at urbanisering i seg selv er en drivkraft for kommunesammenslåing, ved at by-kommuner med stor innpendling får lite igjen for dette, all den tid skatteinntektene går til bo-kommunen. Det blir en skjevfordeling av utgifter og inntekter. Dette argumentet kan også bidra til å forklare Haugesunds utfall.

2.4.3. Tjenestelokasjon

Plassering av tjenester er en faktor som er vesentlig i de fleste sammenslåingsprosesser. Frykt for tap av lokale tjenestetilbud, er sentralt i mange studier (Distriktsenteret 2014; Bhatti, Olsen og Pedersen 2011; Brantzæg og Bolkesjø 2005 og Endresen 2014). Kommuner med desentraliserte tjenester har større bekymring på dette punktet, enn mer sentraliserte kommuner (Endresen 2014:41-42). Dette kan forklares med at en desentralisert struktur er mer kostbar å drive enn en sentralisert (Bhatti 2011:15). I følge Baldersheim og Rose (2016) er fordelingsdebatter sentrale i sentrum-periferi konflikten. I og med at Haugesund er en by-kommune med sentraliserte tjenester, og Karmøy er desentralisert, er det forventet å finne at tjenestelokasjon har hatt større betydning for utfallet i Karmøy, enn det har hatt i Haugesund.

2.4.4. Forholdet by-land

Et forhold som er nært knyttet til tjenestelokasjon er konflikter knyttet til by-land problematikken. (Frisvoll og Almås 2004; Brantzæg og Bolkesjø 2005) For mindre kommuner oppstår det gjerne en frykt for å bli en utkant i en ny kommune. Dette gjelder særlig for landkommuner uten ett stekt sentrum. Frisvoll og Almås (2004) fant at kommuner med ulik størrelse var lettere å slå sammen enn mer jevnstore kommuner. En faktor som kunne føre til rivalisering mellom kommunene, var der hvor det ikke var et klart stedshierarki (Frisvoll og Almås 2004:46). Ifølge Jacobsen (2014:197) har slik rivalisering lange tradisjoner mellom nabokommuner.

Selv om Karmøy er den største kommunen i regionen, er den en typisk landkommune, beliggende i regionens utkant. Haugesund har en sentral plassering og er regionens ubestridte sentrum. Det at Karmøy er litt større enn Haugesund, kombinert med at Haugesund er sentrum i regionen, kan gi grobunn for rivalisering mellom de to kommunene. I så fall er det en faktor som er forventet å virke negativt på sammenslåingsprosessen. Frykten for å bli en utkant er forventet å ha vært av større betydning for utfallet i Karmøy, enn i Haugesund. I Norge er det også tradisjon for at byene er positive til sammenslåing, mens distriktene er imot (Baldersheim og Rose 2016:271).

2.4.5. Identitet

En lokal faktor som har vært betydningsfull i tidligere sammenslåingsprosesser er innbyggernes identitet (KDU 2014; Bygdeforskning 2011; Difi 2013 m.fl.). Også denne er nært knyttet opp til sentrum-periferi konflikten. Rokkan og Lipset (1967) fant at denne var en sentral skillelinje i norske strukturdebatter. Tidligere undersøkelser viser at nordmenn føler stor tilhørighet til sine lokalsamfunn. Tilhørighet og identitet er sterkest til lokalsamfunnet, mindre i forhold til kommunen, og enda mindre i forhold til regionen (KDU 2014:7, 21, 38, 39). Identitet og tilhørighet kan påvirke til sammenslåing, dersom innbyggerne føler samhørighet på tvers av kommunegrensene og opplever at kommunene befinner seg i samme situasjon. Dette kalles interkommunal identitet (KDU 2014:39). De samme faktorene kan bremse sammenslåingsprosesser dersom samhørigheten mangler og mistillit og ulikhet preger kommunene (KDU 2014:21, 38, 39). Interkommunal identitet kan bygges gjennom bl.a. felles arbeidsmarked, handelssentrum, institusjoner, lokalavis og vellykkede interkommunale samarbeid (KDU 2014:39).

Dersom identitet og tilhørighet har vært viktig for utfallet i Haugesund er det forventet at Haugesund i større grad opplever samhørighet med omkringliggende kommuner enn hva som er tilfellet for Karmøy. I og med at kommunene er ulike, ved at en er sentrum og den andre mer periferi, er det forventet at Karmøy, med negativt utfall i reformen, opplever større ulikhet mellom kommunene enn Haugesund. I verste fall opplever Karmøy mistillit til bykommunen. Det kan også hende at kommunene har ulike erfaringer i forhold til interkommunale samarbeidsprosjekter. Da er det forventet at Haugesund har mer positive erfaringer med interkommunalt samarbeid enn Karmøy.

3. Metode

3.1. Forskningsstrategi og design

Jeg har valgt å bruke kvalitativ forskningsstrategi i undersøkelsen. Da kunne jeg få inngående og detaljert informasjon om de beslutningsprosessene jeg skulle undersøke.

Forskningsdesignet er en grov skisse over hvordan selve undersøkelsen er utformet (Ringdal 2013:25). Min undersøkelse er et casestudium, hvor de to kommunenes beslutningsprosesser i kommunereformen utgjør hver sin case. Jeg har undersøkt og sammenlignet to caser, dermed har jeg brukt komparativt design. En slik undersøkelse kalles komparativt casestudium (Ringdal 2013:173).

3.2. Utvalgs- og analysestrategi

Hensikten med undersøkelsen var å finne ut mest mulig om de to beslutningsprosessene og få inngående informasjon om disse. Da er statistiske generaliseringer verken mulig eller hensiktsmessig (Johannessen, mfl. 2011:110). Ved valg av mer enn en case, skilles det mellom serielle og multiple casestudier (Ragin 2001). Min undersøkelse er en multipel casestudie. Da er utvalget planlagt på forhånd, og det er gjerne ett fenomen ved casene som studeres. Det foreligger en kontrast på en eller flere forklaringsvariabler, og multiple casestudier bygger på planlagte sammenligninger av disse (Ringdal 2013:178). I komparativ design kan like og ulike caser sammenlignes. I studier med like caser, ligger at casene har en rekke like egenskaper, men de er ulike på noen få områder som kan bidra til å forklare ulikt utfall på den avhengige variabelen (Ringdal 2013:180).

Den avhengige variabelen i undersøkelsen er kommunesammenslåing. Kommunene har altså en rekke likhetstrekk. Likevel skiller de seg fra hverandre på flere viktige områder. En svakhet med denne analysestrategien er at det er relativt umulig å finne to like caser. Dermed åpner det opp for alternative forklaringer på fenomenet (Ringdal 2013:181). Hvilke uavhengige variabler som kan forklare det ulike utfallet på avhengig variabel, blir da umulig å avgrense. Det kan tenkes at det finnes uendelig mange faktorer som har virket inn på resultatet. Dette er særlig problematisk hvis hensikten er statistisk generalisering (Ringdal 2013:181). Ved å gå i dybden på casene, har jeg forsøkt å finne noen sentrale årsaker som kan være med på å forklare utfallet. Jeg har studert to kommuners beslutningsprosesser i kommunereformen, i et kommuneunivers på 428 kommuner. Jeg har primært hatt fokus på de områdene hvor kommunene er vesentlig forskjellige. Hensikten har vært å prøve og forklare og forstå det ulike utfallet i kommunereformen. I caseperspektivet er unike trekk med hver

enkelt case i fokus, og det gjelder å fremskaffe dybdekunnskap om disse. De to casene er interessante i seg selv. Målet er ikke å utvikle og bygge teori. Undersøkelsen vil være et bidrag til empirisk kunnskap om hvilke faktorer som påvirker utfallet i de to kommunene. I og med at hensikten er å prøve å forstå hvorfor de to kommunene har kommet frem til ulike vedtak i kommunereformen, har undersøkelsen en analytisk tilnærming.

3.3. Datainnsamling

I et casestudium kan datainnsamlingen foregå på mange ulike måter (Ringdal 2013:170). Jeg har valgt samtaleintervju, som gir inngående informasjon fra nøkkelpersoner. Informasjonen danner grunnlaget for analysen. Som grunnlag for oppgaven og dens kontekst har jeg brukt sentrale lokale- og nasjonale dokumenter, uten at disse inngår i analysen i særlig grad.

3.3.1. Intervju

Samtaleintervju er en selvstendig datainnsamlingsteknikk som gir både fyldige og detaljerte beskrivelser av det som skal undersøkes (Johannessen, mfl. 2011:143). Ved å bruke intervju, fikk jeg inngående informasjon fra sentrale personer i kommunene. Undersøkelsen begrenses av at den er et studentprosjekt og skal være praktisk mulig å gjennomføre tidsmessig og økonomisk. Dermed var det naturlig å begrense antall intervjuer til syv.

Når det gjelder rekruttering av informanter, brukte jeg intensive utvalg, som innebærer at informantene har rikt med informasjon om tematikken i undersøkelsen (Johannessen, mfl. 2011:111). Informantene består av personer i kommunens politiske og administrative ledelse. De ble valgt fordi de besitter viktig informasjon som kan bidra til å besvare problemstillingen. Rådmennene i kommunen var sentrale. De har kunnskap om hva som har vært viktig fra administrasjonens side og kjenner godt til det politiske systemet. Rådmannen innstiller i politiske saker og vil dermed besitte mye viktig informasjon i forhold til den administrative og politiske delen av beslutningsprosessen. Innenfor det politiske systemet valgte jeg ut ordførerne og to sentrale politikere fra det politiske mindretallet (heretter mindretallet eller opposisjonen) i kommunestyrene. Jeg la avgjørende vekt på at informantene har hatt en sentral rolle i reformprosessen i kommunene. Ved å intervju sentrale politikere, fikk jeg inngående informasjon om hva som var sentralt i den politiske diskusjonen, og om hva som har vært vesentlig for det politiske utfallet, slik de ser det.

Informantene må kunne regnes for å være betydningsfulle personer, da er personlige intervjuer godt egnet (Johannessen, mfl. 2011:178). Det gikk svært greit å få på plass

intervjuene, selv om informantene har mye på agendaen. Den eneste som ikke kunne stille opp i første omgang, var ordføreren i Karmøy. Han anbefalte gruppelederen i Ap å stille i hans sted og mente gruppelederen var en fullgod informant. I og med at Ap i Karmøy viste seg å ha spilt en nøkkelrolle i beslutningsprosessen, var det likevel viktig for undersøkelsen å få til et intervju med ordføreren. Dette lot seg gjøre etter ny forespørsel.

Et semi-strukturert intervju har en overordnet intervjuguide, men det er mulig å bevege seg både fremover og bakover i guiden. Intervjuguiden presenterer en liste over tema og generelle spørsmål som skal gjennomgås. Semi-strukturerte intervjuer, ivaretar både det standardiserte og det fleksible (Johannessen, mfl. 2011:145, 147). Intervjuguiden var felles for informantene. Semi-strukturert intervju var hensiktsmessig i forhold til undersøkelsens formål og utfra informantenes sammensetning og karakter. Informantene fikk noen hovedspørsmål, med oppfølgingsspørsmål der det var ønskelig og hensiktsmessig.

Spørsmålene var relativt åpne og tematiske og gav informantene anledning til å snakke fritt rundt temaene. Da trakk de frem det de selv synes var viktig. En løs struktur, kan komplisere sammenligning og koding av data. Relevante oppfølgingsspørsmål og mest mulig likhet i intervjuene bidro til å redusere disse problemene. Intervjuene ble tatt opp på bånd og transkribert før dataene ble analysert og fortolket.

3.3.2. Dokumenter

I tillegg til intervjuene har jeg brukt en rekke ulike dokumenter som bakteppe for undersøkelsen. I og med at Kommunereformen er en pågående reform, foreligger det relativt mye aktuelle data som kan brukes til å skape oppgavens kontekst. Sentrale dokumenter har vært rådmennenes innstillinger til kommunestyrene, de politiske vedtakene, mulighetsstudiet fra Agenda Kaupang (2015) rapporten fra Menon Economics (2014), opinionsundersøkelsene i kommunene og avisoppslag. I tillegg kommer sentrale dokumenter fra Storting, Regjering og Fylkesmann.

3.4. Undersøkelsens sterke og svake sider

3.4.1. Reliabilitet

En undersøkelses reliabilitet eller pålitelighet viser til undersøkelsens data, og kvaliteten på disse. Det dreier seg om hvilke data som er benyttet, hvordan dataene er samlet inn og hvordan de har blitt bearbeidet. I kvalitative undersøkelser hentes informasjonen som brukes

fra samtaler eller observasjoner, som igjen inngår i en gitt kontekst preget av både holdninger og verdier (Johannesen, mfl. 2011:243).

Et mål på reliabilitet er om en ville kommet frem samme resultat, dersom den samme undersøkelsen ble gjennomført to ganger. De kontekstuelle rammene i en kvalitativ undersøkelse umuliggjør det. Forskeren er selv et instrument i slike undersøkelser, med sine unike erfaringer. Dette påvirker tolkninger som gjøres av materialet. Når jeg gjennomførte intervjuene, vil både disse og tolkningen av informasjonen være påvirket av mine forståelsesrammer og erfaringer. Ved å ta opp intervjuene på bånd og transkribere disse er informasjonen tilgjengelig for andre. Ved å la informantene lese gjennom sitater brukt i oppgaven, for å sikre at det var slik de mente det, styrkes reliabiliteten.

Størst mulig åpenhet rundt alle prosessene i forskningsprosjektet bidrar også til styrket reliabilitet. Det innebærer full åpenhet rundt hele fremgangsmåten, fra begynnelse til slutt og detaljerte beskrivelser av hva som gjøres og hvordan (Johannesen, mfl. 2011:243-244). Når det gjelder bruk av eksisterende dokumenter, vil disse være tilgjengelige for andre i ettertid. Dermed blir reliabiliteten på denne delen mindre problematisk. Gode kildehenvisninger til dokumenter som er brukt i oppgaven er imidlertid en forutsetning.

3.4.2. Validitet

Et annet viktig spørsmål i samfunnsvitenskapelige undersøkelser er hvorvidt metoden er egnet til å undersøke det forskeren har til hensikt å undersøke. Det skilles mellom tre former for validitet; begrepsvaliditet, indre validitet og ytre validitet. Begrepsvaliditet vil være hvorvidt forskerens fremgangsmåte og funn både representerer virkeligheten og gjenspeiler formålet med undersøkelsen (Johannesen, mfl. 2011:244). Indre validitet beskriver i hvilken grad undersøkelsen viser årsakssammenhenger mellom avhengig- og uavhengige variabler, mens ytre validitet sier noe om hvorvidt undersøkelsens resultater er generaliserbare til andre settinger (Johannesen, mfl. 2011:365-367).

Intervjuguiden (se vedlegg 1) var et viktig redskap for å operasjonalisere de uavhengige variablene i undersøkelsen. Disse ble utledet fra reformens målsettinger, reformens virkemidler og lokale forhold hentet fra tidligere forskning på sammenslåingsprosesser. I tillegg inneholdt intervjuguiden et spørsmål om resultatet av innbyggerundersøkelsen hadde vært viktig for utfallet.

Et sentralt spørsmål er om de uavhengige variablene jeg har valgt, er egnet til å forklare utfallet. Som nevnt kan utfallet tenkes forklart utfra et uendelig antall variabler. Informantene

fikk innledningsvis muligheten til å beskrive hvilke faktorer de mener har vært viktigst for utfallet i egen kommune. Dette skulle sikre at hver enkelt informant trakk frem det de mente var viktigst, uten at jeg hadde påvirket dem med mine spørsmål og tema. Dermed var det mulighet for at de ville presenterte variabler som jeg ikke hadde tenkt på, som igjen ville bidratt til å gi et riktigere bilde av virkeligheten. Tilsvarende presenterte jeg målene, virkemidlene og lokale forhold som tema. Informantene fikk snakke fritt om disse først, før jeg mer systematisk gikk gjennom hvert underpunkt med tilhørende underspørsmål ved behov. Avslutningsvis fikk informantene på ny komme med andre forhold de mente hadde påvirket utfallet i deres kommune. Dette skulle sikre at de fikk mulighet til å trekke frem eventuelle andre forhold de hadde kommet på underveis i intervjuet.

Intervjuene var likevel preget av at det er jeg som gjennomførte dem. Dette er ikke til å unngå og er en svakhet med denne type undersøkelser. Ulike settinger og egenskaper hos informantene gjorde at intervjuene forløp ulikt. Noen snakket fritt og kom inn på de ulike temaene i intervjuguiden av seg selv, mens andre ønsket spørsmål og strammere regi. Ved å bruke semi-strukturerte intervjuer heller enn strukturerte intervjuer svekkes validiteten. Intervjuguiden min hadde en struktur som i utgangspunktet skulle sikre at intervjuene ble gjennomført etter samme mønster, dvs. med noen faste spørsmål og like tema. Til tross for stor variasjon i forløp og rekkefølge, og stor frihet hos informantene til å snakke fritt, ble alle temaer belyst og intervjuguiden i grove trekk fulgt i alle intervjuene. Jeg hadde små vansker med å kode informasjonen rundt variablene og fikk i stor grad den informasjonen jeg var ute etter.

De personlige intervjuene skal, sammen med bakgrunnsdokumenter, bidra til å svare på min problemstilling. Personlig intervju gav informantene mulighet til å trekke frem det de mener har vært vesentlig for utfallet. Dette er en metode som er egnet til å styrke den indre validiteten i undersøkelsen, fordi nøkkelpersoner i beslutningsprosessen får gitt førstehåndsinformasjon om det de mener har vært vesentlig. Da er det sannsynlig at de trekker frem de variablene som har spilt størst rolle for utfallet, slik de ser det. I og med at antall informanter er begrenset til syv, kan jeg imidlertid ikke utelukke at andre informanter kunne ha kommet med nye bidrag.

En viktig svakhet ved casestudier med få caser, er at den ytre validiteten gjerne er lav. Målet i min undersøkelse, er ikke generaliserbare resultater, men å gå i dybden og få inngående

informasjon om beslutningsprosessene og noen av de sentrale faktorene som førte frem til ulikt utfall i de to kommunene.

3.5. Melding til NSD og samtykkeskjema

Undersøkelsen er meldt til Norsk samfunnsvitenskapelige datatjeneste (NSD) og godkjent der 27.01.2017. Alle informantene har fått tilsendt skriftlig informasjonsskriv om undersøkelsen (Vedlegg 2) og samtykkeskjema (Vedlegg 3) med informasjon om undersøkelsens datahåndtering.

4. Reformens mål og virkemidler

4.1. Reformens målsettinger:

1.1.1 Gode og likeverdige tjenester:

Kommunesammenslåing er tenkt å danne grunnlaget for økt kompetanse og bedret kapasitet i de kommunale tjenestene. For større kommuner vil stordriftsfordeler likevel kunne danne grunnlaget for mer effektive tjenester. Videre vil storkommuner bidra til bredere og mer stabile fagmiljøer, som i større grad vil håndtere svingninger i tjenestebehov og sikre god kvalitetsutvikling i tjenestene som ivaretar innbyggernes rettsikkerhet. Dette gjelder både innenfor de store kommunale sektorene og særlig innenfor de mer spesialiserte tjenestene. (Prop. 95S 2014:29).

Selv om Regjeringen holder fast på generalistkommunesystemet, mener den likevel at de største kommunene (> 100.000 innbyggere) må få mulighet til å få overført flere oppgaver både fra fylkeskommune, fylkesmann og stat. Da vil innbyggerne få et mer helhetlig tjenestetilbud, ved at oppgaver ses i sammenheng lokalt (Meld. St. 14 2015:8-9, 18-24, 52-53). Kommunene må ha kapasitet og kompetanse, og utgjøre et geografisk funksjonelt område, i form av en felles bolig-, arbeids- og service region (Meld. St. 14 2015:9, 22-24). Dersom det ble etablert en storkommune på ytre Haugalandet, ville innbyggertallet ligget tett på 100.000 i dag, og prognosene viser vekst som i 2020 passerer denne grensen (Agenda Kaupang 2015:20).

4.1.1. Helhetlig- og samordnet samfunnsutvikling

Målsettingen om en helhetlig- og samordnet samfunnsutvikling er særlig gjeldende for Haugesund og Karmøy, jf. kapittel 1.1.

I følge Regjeringen vil mer funksjonelle kommunegrenser kunne gi en mer bærekraftig samfunnsutvikling både lokalt og regionalt. De vil også bidra til mer helhetlig planlegging og bedre måloppnåelse i kommunene (Prop. 95S 2014:29, 44). Funksjonelle samfunnsutviklingsområder er områder som utgjør naturlige bo- og arbeidsmarkeds enheter, hvor innbyggere og næringsliv i stor grad lever og agerer på tvers av eksisterende kommunegrenser. I byområder skaper slike strukturelle forhold særlige problemer, som gjør at kommunesammenslåing anbefales uavhengig av kommunestørrelse (Prop. 95s 2014:26, 29).

Fler-kommunale byområder er særlig problematiske for kommunenes samfunnsutvikling. Det er vanskelig å få til helhetlige løsninger innenfor arealplanlegging og transportsektoren. Dette er områder hvor det foregår omfattende interkommunalt samarbeid i dag, men skjevheter i kostnader og gevinster fører gjerne til at samarbeidet blir vanskelig i praksis. Uenighet og konkurranse om nærings- og befolkningsutvikling gjør at prosessene ofte drar ut i tid. Løsningene som velges bærer gjerne preg av kompromisser slik at de beste alternativene velges bort. Grensejusteringer kan i noen tilfeller være et alternativ til sammenslåing (Prop. 95S 2014:26, 29, 35).

Det mest tungtveiende argumentet for sammenslåing er hensynet til en helhetlig areal- og transportplanlegging. Dersom kommunene i tillegg får ansvar for oppgaver innenfor samferdsel fra fylkeskommunen, vil gevinstene ved sammenslåing øke (Prop. 95S 2013-2014:36).

4.1.2. Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner

I følge Regjeringen henger gode velferdstjenester i stor grad sammen med god økonomistyring. Store kommuner vil ha større økonomisk fleksibilitet og ha større mulighet for å møte variasjoner i innbyggerbehov. Ikke-stedbundne tjenester vil bli lettere å plassere mer hensiktsmessig og rasjonelt. Stordriftsfordeler vil kunne bidra til bedre og mer kostnadseffektive tjenester som i større grad tilpasses bosettings- og kommunikasjonsmønsteret (Prop. 95S 2013-2014:29).

4.1.3. Styrket lokaldemokrati

Ved at Regjeringen overfører oppgaver fra andre forvaltningsnivåer til større kommuner, vil de store kommunene få økte ansvarsområder, som igjen gir økt makt og myndighet til kommunene. Dette gir økt styrke som demokratisk arena. Innbyggerne vil få økt nærhet til de politiske beslutningstakerne på disse områdene, som kan bidra til økt politisk engasjement. I følge Regjeringen vil større kommuner gi en reduksjon i interkommunalt samarbeid, som gir økt demokratisk kontroll over kommunale oppgaver (Prop. 95S 2014:29, 44). Regjeringen legger til grunn at større kommuner vil se flere saker i sammenheng. Krevende avveininger mellom ulike interesser løftes lettere til politiske beslutningsorganer, og politisk nivå får større handlingsrom. Dette kan gi større styringskapasitet og bedret gjennomføringsevne. Større kommuner har høyere valgdeltakelse enn små kommuner, de har flere partier ved valg

og innbyggerne gis større mulighet til påvirkning utenom valg. Antallet heltidspolitikere vil også øke, som gjør at politikerrollen blir mer profesjonalisert (Prop. 95S 2014:29, 44-45).

I følge Regjeringen ønsker færre å ta på seg politisk verv, når kommunene blir større.

Innbyggerne opplever også mindre innflytelse i enkeltsaker, ved at avstanden til politisk nivå øker. Dette skaper nødvendig distanse i forhold til habilitet (Prop. 95S 2014:45).

Regjeringen hevder at store kommuner med god kapasitet og kompetanse, vil kunne gjennomføre en velferdspolitik som er i tråd med nasjonale mål. Det gir mindre behov for statlig detaljstyring. Dermed øker kommunenes handlefrihet, ved at de kan prioritere og utvikle tjenestetilbudet lokalt, i tråd med innbyggernes behov. Dette vil også være ressurseffektivt, med tanke på begrensede rammer i offentlig sektor (Meld. St. 14 2015:9, 70).

4.2. Styringsvirkemidlene i reformen

Reformens virkemidler er klassifisert av Klausen, mfl. (2016) og Rusaanes (2016). Jeg vil gi en kort presentasjon av virkemidlene slik de er presentert av Klausen, mfl.

Kommunereformens virkemidler representerer alle de fire kategoriene representert i NATO-skjemaet. Klausen m.fl. har presentert de mest sentrale virkemidlene i tabellen under.

Tabell 1: Styringsvirkemidlene i reformen (Klausen m.fl.2016)

Nodalitet	Autoritet	Offentlige finanser	Organisasjon
-Faglige utredninger	-Mulig sensur av kommunale søknader	-Inndekning av engangskostnader	-Fylkesmannens fasiliteringsrolle
-Web-basert verktøy	-Mulige sammenslåinger med mandat i inndelingsloven (2002)	-Inndelingstilskudd	
-Veiledning for prosesser		-Reformstøtte	
-Opplegg for innbyggerhøring		-Støtte til innbyggerhøring	
-Distriktssenterets kunnskapsformidling		-Samferdsel	

4.2.1. Nodalitet

I kommunereformen er de informasjonsbaserte virkemidlene mange. Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) har fått utarbeidet en rekke faglige utredninger i reformarbeidet. Dokumentene presenterer de fleste forhold rundt reformen herunder status i kommunene og en tydeliggjøring av behovet for ny kommunestruktur. De introduserer også

nye oppgaver for større kommuner. Det er opprettet en rekke nettbaserte informasjonssider som skal være til nytte for kommunene i prosessen. Det Web-baserte verktøyet nykommune.no, setter kommunene i stand til selv å kunne beregne sentrale konsekvenser av ulike sammenslåingsalternativer (Klausen, mfl. 2016:33-34).

4.1.2. *Autoritet:*

Frivillighetslinjen ligger til grunn for reformen. Utgangspunktet i reformen er at alle kommuner har en plikt til å utrede sammenslåing med nabokommuner. Prosessen skal skje i samsvar med reformens målsettinger. Det åpnes for bruk av tvang i sammenslåingsprosessene overfor enkeltkommuner, der disse står i veien for sammenslåing som anses hensiktsmessige utfra regionale- eller nasjonale hensyn (Rusaanes 2016:25-28). Det er usikkert om frivillighet gir nødvendige resultater eller om vi får se økt bruk av autoritative virkemidler i senere prosesser (Klausen, mfl 2016:37).

4.1.3. *Offentlige finanser:*

I kommunereformen lå det som et utgangspunkt tre finansielle virkemidler. Kommunene skulle få dekket sine engangsutgifter knyttet til sammenslåingsprosessene. Videre ville kommuner som slo seg sammen få beholde eksisterende rammetilskudd i 15 år. Til slutt ble det gitt reformstøtte til kommuner som fattet vedtak om sammenslåing i reformperioden. Kommuner som benyttet seg av departementets forslag til opinionsundersøkelser, ville få støtte til dette (Klausen, mfl. 2016:34-35). Regjeringen har i forbindelse med kommunereformen varslet endringer i inntektssystemet for kommunene. I første rekke gjelder det endringer i basistilskuddet til småkommuner som frivillig pådrar seg smådriftsulemper, men også mulige andre endringer er varslet (Prop. 123 2016:92).

4.1.4. *Organisasjon:*

Som et organisatorisk virkemiddel benyttet KMD Fylkesmannen i kommunereformen. Fylkesmannen skulle sørge for at kommunene gjennomførte nabopraten, for å undersøke om det var grunnlag for sammenslåing. Videre skulle han sørge for fremdrift i vedtaksprosessene frem mot våren 2016. Deretter hadde han ansvar for å vurdere helheten i den enkelte region og komme med sin anbefaling til ny struktur høsten 2016. Fylkesmannen ble brukt fordi han har god lokalkunnskap og har et godt nettverk i eget fylke. Han hadde stor frihet til å bruke virkemidlene i reformen (Klausen, mfl. 2016:36-37).

5. Empiri

5.1. Hva var viktigst?

Det ble gjennomført syv intervjuer med ordførere, rådmenn, en sentral opposisjonspolitiker fra hver kommune og gruppelederen i Karmøy Arbeiderparti (Ap). Innledningsvis fikk informantene spørsmål om hva som hadde vært de viktigste argumentene i beslutningsprosessen. I Haugesund, med bred enighet om kommunesammenslåing, uttrykte rådmannen; *«Jeg tror oppriktig på at det er fornuftig å ha større enheter.... Jeg mener kommunene her på Haugalandet er for små alene. Jeg tror at vi må gjøre ting i lag, og når Regjeringen utfordret til en kommunereform, så synes jeg det var fornuftig».*

Informantene fra Haugesund beskriver en by som har vokst utover sine grenser, med region-by utfordringer. De trekker frem bedret tjenestekvalitet og rekruttering, mer lokalt selvstyre, nye oppgaver og en samordnet arealplanlegging i regionen, som viktigst for dem i beslutningsprosessen. Videre er det viktig med et sterkt regionsenter, og at komplementære ferdigheter hos kommunene utnyttes til beste for regionen. Representanten fra mindretallet uttaler: *«Den fellestenkningen er veldig vanskelig å få til, når der er flere kommuner på et lite geografisk område, som alle kjemper for sitt».*

I Karmøy har Ap vært imot kommunesammenslåing og gått til valg på det. Informantene derfra ser mange gode argumenter for en kommunereform, men ikke for Karmøy, som de mener er best tjent med å stå alene. De trekker frem størrelsen, god drift og god kommuneøkonomi, som hovedargumentene mot sammenslåing. Partiet åpner for at mindre nabokommuner kan inngå i Karmøy om ønskelig. Informantene opplever at det er lite å tjene på en sammenslåing for kommunen. Ordføreren trekker frem at faren for stordriftsulemper øker i en storkommune.

De øvrige informantene i Karmøy, ønsket å utrede fordeler og ulemper i en storkommune før sammenslåingss spørsmålet ble avgjort. Fremtidig tjenesteproduksjon trekkes frem som viktig.

5.2. Målsettingene

Reformens mål fremstår som rasjonelle for informantene, selv om ikke alle treffer like godt for store kommuner. Det er en felles oppfatning at kommunene i noen grad har forbedringspotensiale innenfor alle målområdene.

5.2.2. Tjenestekvalitet

Alle informantene er enige om at tjenestekvalitet er viktig, men at kommunene er store nok til å levere gode tjenester allerede. Fem informanter mener at større kommuner, på noen fagområder, hadde gitt enda bedre tjenester, særlig innenfor spesialiserte tjenesteområder. Informantene fra Karmøy Ap tror ikke tjenestetilbudet hadde blitt like godt eller like billig i en storkommune. Det er enighet om at unge ny-utdannede primært søker seg til store og kompetente fagmiljøer. Informantene fra Haugesund hevder at kommunen har små problemer med å rekruttere godt kvalifisert personell, etter nedgangen i petromarin-sektor. For Karmøy er bildet mer nyansert. Rådmannen opplever at rekrutteringen er vanskeligst sør i kommunen. Mye her kan løses ved å endre interne strukturer. En storkommune ville trolig blitt en mer attraktiv arbeidsgiver på noen områder. Han viser til utredningen fra Agenda Kaupang (2015), hvor alle de øverste lederne i Karmøy tilbakemeldte at fagmiljøene ville blitt styrket på mange områder i en storkommune. Opposisjonspolitikeren fra Karmøy trekker frem at kompetanse og kvalitet har vært viktig for eget parti. For folk flest tror hun at nærhet til tjenestene er viktigst. Gruppelederen i Karmøy Ap ser ikke at en storkommune hadde endret mye på kompetanse eller rekruttering. Ordføreren trekker dette frem som et viktig argument i reformen. Han tror intern sentralisering er nødvendig for å rekruttere de beste hodene i fremtiden.

Ingen av informantene legger stor vekt på en mer effektiv tjenesteproduksjon i en storkommune. Informantene i Haugesund ser at en storkommune kunne hatt en viss effektiviseringseffekt. Rådmannen uttaler: «*Vi kunne gjort det enda bedre og enda mer rasjonelt ved å bli større*». En informant trekker frem bedre utnyttelse av spisskompetanse som viktig.

Rådmannen i Karmøy mener kommunen har mye å hente på effektivisering, særlig på intern struktur, som er svært desentralisert og kostbar. Informantene fra Ap opplever at Karmøy driver svært effektivt allerede, sammenlignet med andre.

5.2.3. En helhetlig- og samordnet samfunnsutvikling

Den målsettingen som informantene mener treffer best for regionen, er en helhetlig- og samordnet samfunnsutvikling. Representanten fra mindretallet i Haugesund uttrykker: «*I bakgrunnsinformasjonen til reformen, ligger det en gjennomgang av alle landets kommunegrenser. Det går på dette med å ha funksjonelle områder for samfunnsutvikling. Så er Haugalandet pekt på som et av de ti vanskeligste områdene i landet, hvor der er*

kommunegrenser som hindrer effektiv utvikling av et geografisk område». Rådmannen i Haugesund ser at det oppstår en sub-optimalisering i regionen i dag. Dette hadde blitt bedre hvis alle tenkte regionalt fremfor kommunalt. Informantene beskriver konkurranse mellom kommunene på næringsetablering og boligbygging i områdene inn mot Haugesund. Aktivitet på egen side av grensen genererer viktige inntekter, som gjerne går foran hensynet til regionen. Rådmannen i Karmøy uttaler: «...hvis vi hadde vært en kommune, da hadde vi samordnet den utbyggingen. Og det skjer ikke slik situasjonen er i dag. Så vi har noen gode eksempler på at vi er nok ikke samordnet nok, hverken i forbindelse med næringsutvikling eller i forbindelse med boligbygging». Når regionen står samlet beskriver alle gode resultater.

Fem uttrykker at det er problematisk at kommunene ofte spriker i viktige regionale saker, som svekker regionen i konkurransen mot Stavanger og Bergen. Informantene fra Karmøy Ap tror mer samarbeid mot disse regionene er viktigere enn å være en motvekt. Ordføreren hevder at Haugalandet uansett vil være en lillebror i denne sammenheng.

En informant i Karmøy opplever ikke alltid at kommunen er med i de regionale diskusjonene. Det hender at de holder litt igjen i disse prosessene, og har meninger som går på tvers av de andre kommunene og næringsforeningen. De vil ikke la seg styre av regionale hensyn, og vil gjerne bestemme selv i egen kommune. Informanten uttaler: «Men det vi gjør i vår kommune, har jo betydning for andre kommuner og for regionen. Det ser vi jo bare nå, sånn som vi holder på, på Norheim og Raglamyr, det viktige grenseområdet til Haugesund, Jeg tror at bl.a. sånne ting hadde vært lettere å få til, hvis vi hadde vært en kommune». Alle informantene tror det er mulig å finne løsninger uten kommunesammenslåing, men det er vanskelig. Ordføreren i Haugesund beskriver ulike interesser, hvor Haugesund har en sentrumsorientert kommuneplan. Kommunen ønsker urbanisering med bolig og arbeidsplasser i gangavstand, også for å møte fremtidige klimautfordringer. Nabokommunene vil ha kontor og næring utenfor sentrum.

Informantene fra Haugesund opplever ikke alltid nødvendig støtte til regionsenteret fra nabokommunene. Det er liten vilje til å bygge opp under sentrum når det kommer til stykket. Dette bekreftes av flere informanter fra Karmøy. Lederen for mindretallet i Haugesund beskriver «Og så ser vi at en av de største fordelene for Haugalandet ville vært en samordnet arealdisponering. Sånn som det er i dag, så sier alle kommunene på Haugalandet i festtalene sine, at nå må vi spille hverandre gode og bli en attraktiv region. Vi må sørge for at regionsenteret utvikler seg til å bli et kraftfullt regionsenter for oss alle, vi må spille på alle

kommuner sine særtrekk». Han hevder det forblir med festtalene. I hverdagen kjemper alle for sitt. Nabokommunene vil gjerne bygge opp industri- og boligområder, som er deres fortrinn, men så vil de også etablere konkurrerende sentrumsfunksjoner tett på regionsenteret. Informantene fra Karmøy Ap mener at utfordringene mellom kommunene kan løses gjennom interkommunale samarbeid. Selv om det er utfordrende, er samarbeidsklimaet innenfor nærings- og arealutvikling og infrastruktur betydelig bedret. Ordføreren i Karmøy trekker frem at samarbeidet aldri har vært mindre dårlig enn i dag. Alle informantene beskriver bedret samarbeid mellom kommunene. Likevel hersker det stor uenighet om regionale planer. Flere trekker frem at kommunene nylig har vært på megling i departementet, for å legge frem sine syn på planene for Norheim/Raglamyr-området. En informant fra Karmøy hevder at alle kommunene er enige om regionplanen, bortsett fra Haugesund. Et interkommunalt prosjekt, som skal arbeide med felles løsninger i grenseområdet, er etablert, men arbeidet beskrives som utfordrende. Fem informanter mener dette hadde løst seg selv ved en kommunesammenslåing.

Når det gjelder tildeling av nye oppgaver fra staten er informantene positive til dette, men de nye oppgavene var for uklare i reformen. Dette har gjort gjennomføringen av reformen vanskelig lokalt. Rådmannen i Karmøy uttaler: *«Jeg tør påstå at de oppgavene de skisserte, de var jo puttalige... Nei det er kjempeskuffende.... Først mente de at vi skulle slå oss sammen, så skulle oppgavene komme deretter...Og så lenge det er uavklart hva oppgavefordelingen mellom fylkeskommunen og kommunen er, så blir det jo fryktelig vanskelig...å peke på klare fordeler med en større kommune»*.

5.2.4. Bærekraftige og robuste kommuner

Informantene er enige om at kommunene er både bærekraftige og robuste på de fleste tjenesteområder. Interkommunale samarbeid er etablert, der det er behov for det. Fem informanter tror likevel en storkommune hadde gitt økt fleksibilitet og gjort kommunene enda mer robuste overfor svingninger i tjenestebehov. Informantene fra Haugesund peker også på at kommunen er sårbar. De beskriver en småby med storbyutfordringer. Dette blir ikke tilstrekkelig kompensert gjennom inntektssystemet. Kommunen har høy innpendling som gir infrastruktur-utgifter. Regionsentret trekker også til seg sosiale problemer fra nabokommunene. Dette er kostbart for en liten by. Ved å bli en storkommune ville disse forskjellene jevnet seg ut. Skatteinntektene hadde blitt mer rettferdig fordelt og kommunen

hadde fått storbytilskudd, ved at den fikk mer enn 50.000 innbyggere. Sistnevnte har vært en viktig drivkraft for Haugesund.

5.2.5. Styrket lokaldemokrati

Informantene er usikre på om en storkommune ville gitt styrket lokaldemokrati. Flere tror det hadde krevd politiske strukturendringer. Parlamentarisme og bygdeutvalg trekkes frem som løsninger, for å sikre lokaldemokratiet i en større kommune. Ordføreren i Haugesund uttaler: *«Helt logisk med en gang, så tenker man mindre lokaldemokrati, men det behøver det ikke bli, men det går ikke an å si det ene eller det andre sikket»*. Alle mener at kommunene har stor nok avstand til politiske beslutninger. Noen er usikre administrativt. Informanten fra opposisjonen i Karmøy hevder at en storkommune med nye og tunge oppgaver ville reist en diskusjon om heldagspolitikere. Karmøy Ap trekker frem at lokaldemokratiet fungerer godt med dagens struktur. Alle bygdene er representert og avstanden til politikerne er liten.

Når det gjelder spørsmålet om mindre statlig styring uttaler rådmannen i Karmøy *«Ja de har sagt det, og det opplever vi jo ikke. Nå var vi inne i Oslo på fredag i mekling med Kommunal- og moderniseringsdepartementet, og det er akkurat det samme det går på. Det er overstyring av fylkeskommunen som planmyndighet. Så det er lett å si at de skal overføre mer makt til kommunen, men da må de være villige til å gi det også. Og det opplever vi ikke i praksis alltid»*. Gruppelederen i Ap deler denne oppfatningen, og trekker frem at statlig styring også er nødvendig i noen nasjonale saker. Representanten fra opposisjonen mener at mindre statlig styring har vært svært viktig for hennes parti. Den statlige styringen av kommunene er frustrerende og fører til handlingslammelse i lokalpolitikken. Slik det er i dag, skaper det politikerforakt når lokale beslutninger stoppes sentralt.

Informantene i Haugesund har ikke lagt stor vekt på den statlige styringen. Likevel oppsummerer rådmannen det slik: *«Haugesunderne er stolte de, så desto mer en kan håndtere selv, desto bedre er det...Men nå når vi er såpass desentraliserte, så er det nok viktig at der er en overbygning. For hvis hver av oss bare ser egen kommune, og ikke ser på resten, så er det nok godt at der er et forvaltningsnivå over der...Så svaret er, at dess større enhet, dess mer lokalt selvstyre»*.

5.3. Styringsvirkemidlene

På spørsmål om hva regjeringen måtte gjort for at utfallet skulle blitt positivt i Karmøy, er alle informantene derfra usikre på om det hadde vært mulig i dag. Representanten fra opposisjonen uttaler: «*Da skulle det vært noen besynderligheter...jeg vet ikke om det hadde endret så veldig mye*». Alle trekker frem en tydeligere reform, særlig med tanke på nye oppgaver til kommunene, og at reformen er preget av for stor usikkerhet. I følge rådmannen var ingen virkemidler attraktive for kommunestyret. Han etterlyser en tøffere linje fra Regjeringen og stiller spørsmål ved frivilligheten. Også gruppelederen fra Ap savner tydeligere styring av reformen, med klar beskjed om at her blir det endringer, og at kommunene kan få være med å påvirke i en viss grad. Da tror han utfallet hadde blitt annerledes i Karmøy. Motstand tror han det ville vært uansett.

Informantene i Haugesund fikk spørsmål om Regjeringen hadde bidratt med noe i reformen, som var svært viktig eller avgjørende for utfallet. Alle trakk da frem at de økonomiske virkemidlene var bra, men ikke avgjørende. De nye oppgavene var for uklare, for lenge. Rådmannen etterlyser et ris bak speilet for de som velger dagens løsning. Han mener reduserte rammer til de som velger å stå alene, hadde gitt bedre argumenter for sammenslåing. Resultatet tatt i betraktning, mener ordføreren at det må fokuseres på hva Regjeringen har gjort feil: «*Den første feilen er informasjonen om konsekvensene hvis du ikke blir større, den har vært for dårlig...Så er det risikabelt å gå ut med en så stor reform, uten at de to største partiene er 100% enig, da får du hinder hele veien*». Den andre feilen, slik han ser det, er de korte tidsfristene. Med mer tid, hadde kommunene kunnet legge et bedre grunnlag for reformen, konflikter kunne blitt ryddet av veien og det hadde vært mulig å ta små steg. Representanten fra mindretallet oppsummerer at Haugesund er positive til sammenslåing uansett, fordi de ønsker å inngå i en større enhet. Det var de lenge før Regjeringen kom med virkemidlene.

5.3.2. Informasjon

Alle informantene i Karmøy beskriver informasjonen i reformen som lite konkret og uklar. Dette har gjort det vanskelig for kommunene.

I Haugesund trekker informantene frem at konsekvensene av å stå alene burde vært kommunisert tydeligere. Ellers beskriver informantene at både Haugesund og haugesunderne er for en storkommune. Informasjonen i reformen har ikke endret dette, verken i kommunen eller i befolkningen.

5.3.3. Autoritet

Ingen av informantene ser at det er brukt tvangsmakt i reformen så langt, selv om Regjeringen har antydning bruk av tvang overfor enkelt kommuner. Ordføreren i Karmøy opplever at regjeringen har brukt for mye pisk og for lite gulrøtter, i den forstand at den har raslet med tvangsbruk hvis ikke kommunene frivillig slår seg sammen. Dette mener han er uheldig. Flere ser imidlertid frivilligheten som problematisk, at den står i veien for å lykkes med reformen. Lederen av mindretallet i Haugesund sier det slik: *«Svakhetene er at gulrøttene har vært for små, og ønsket om å bruke pisk for lite. Og jeg tror at en frivillighetslinje overfor kommunene til å gjennomføre en slik reform, det er nesten dømt til å mislykkes».*

Gruppelederen i Karmøy Ap sier: *«Jeg er nok tilhenger av det som enkelte andre har sagt, at slike prosesser de må i utgangspunktet være tvangsstyrt. Hvis det er utgangspunktet så kan de få endringer. Men du får ikke endringer av betydning slik det er nå altså».* Rådmannen i Karmøy uttaler: *«Så kan en jo da stille spørsmål ved, hadde de ambisjoner om å få til noe, når alt er tuftet på frivillighet?»* Samtidig ser flere at bruk av tvang også er vanskelig.

Rådmannen i Haugesund oppsummerer det slik: *«I et demokrati har ordet tvang en dårlig klang»* Han mener likevel at kommuner som velger dagens struktur skal tape mer, enn de som slår seg sammen. Da kan de frivillig velge det alternativet som gir kraftige kutt i tjenestetilbudet. Slik han ser det måtte riset bak speilet vært tydeligere. Ordføreren i Haugesund uttrykker: *Jeg tror du taper mer på tvang enn du vinner, for du får motstand så det holder hos den naboen du skal gjøre endringene sammen med, og det kommer det ikke noe godt ut av. Derfor tror jeg at tvang ikke vil fungere dessverre».*

5.3.4. Økonomiske virkemidler

Rådmannen i Karmøy synes de økonomiske virkemidlene var bra, uten at det har vært avgjørende. *«Det i seg selv var ikke nok. Og da er vi tilbake til det jeg har sagt mange ganger...det er noe med vilje. Hvis de hadde villet, så hadde de sett de midlene som en ekstra ressurs. Men når du ikke vil så er ikke pengene nok».* Slik rådmannen leser situasjonen ville ikke noen virkemidler ha endret det politiske vedtaket i Karmøy. Det politiske flertallet var rett og slett imot reformen. Informantene fra Karmøy Ap ser ikke at de økonomiske virkemidlene har hatt betydning for beslutningen, kommunen kommer godt ut av endringene som er gjort i inntektssystemet uansett.

Informantene i Haugesund synes at de økonomiske virkemidlene har vært bra, men de har ikke vært sterke nok. Ordføreren uttaler: *«Ja , de er ikke så verst, men de har på en måte ikke trumfet alt det andre...De glemte følelsene, de glemte alt det andre».*

5.3.5. Organisasjon

Informantene fra politisk nivå i begge kommuner beskriver Fylkesmannens rolle på Haugalandet som marginal, perifer, skuffende og fraværende. Rådmennene synes prosessveilederen gjorde en bra innsats. Lederen av mindretallet i Haugesund trakk frem at prosessveilederen var tydelig på utfordringene i regionen og åpnet for en grensejustering på Raglamyr/Norheim, som alternativ til sammenslåing. Dette ble imidlertid ikke et tema fra Fylkesmannen. Fem av informantene beskriver en fylkesmann uten det store engasjementet for reformen. Flere påpekte også at Fylkesmannen virket å være farget av tidligere partitilhørighet og at innsatsen bar preg av å være et pliktløp.

5.3.6. Andre virkemidler

På spørsmål om Regjeringen burde brukt andre virkemidler for å nå målsettingene, svarer informantene fra Karmøy at virkemidlene ikke har vært egnet til å nå målene. Representantene fra Ap trekker på ny frem at reformen har vært så uklar, at virkemidlene sann sett har hatt betydning for det negative utfallet. Informanten fra opposisjonen synes det er vanskelig; *«For hva skulle de gjort annerledes? ... Med de spenningene som er der ute, med at noen vil og noen ikke vil, og vi har ulike agendaer, så skal det noe til å treffe godt der altså»*. Rådmannen trekker frem de økonomiske virkemidlene som brukbare, men uten politisk vilje hjelper ingen virkemidler; *«Og det er vel det bildet jeg har på en måte tegnet, at de ikke ønsket, de ville ikke...Det er jo ikke rett å si ja og feil å si nei. Det er...hva de tror på»*. Ordføreren tror alle folk er opptatt av trygghet. Karmøy har vist at de klarer å drive kommunen godt i 51 år. Han uttaler: *«Vi vet hvordan vi har det, men vi vet egentlig ikke hvordan vi får det. Da er det tryggest å ha det slik som vi har det»*.

Lederen av mindretallet i Haugesund ser ikke at andre virkemidler hadde hjulpet, fordi hovedproblemet ligger på nasjonalt plan. Han legger ansvaret for det beskjedne resultatet på Stortinget og det politiske spillet reformen har vært gjenstand for. Alle partiene burde støttet reformen, for å sikre fremtidens velferd. Det krever strukturendring. Rådmannen holder fast på et tydeligere ris bak speilet, som viktig for å lykkes med reformen. Mens ordføreren fastholder tverrpolitisk enighet, tid og informasjon om konsekvenser for de som står alene, som tre vesentlige suksesskriterier. Videre uttaler han: *«Alt kan kjøpes sier de, men jeg tror ikke du kan kjøpe en kommune som oppfatter at identiteten forsvinner, at de mister all innflytelse...Det må jo bli en ny runde»*.

5.4. Innbyggerundersøkelsen

I følge informantene, har innbyggerundersøkelsene vært viktige for beslutningene.

Resultatene var som forventet; stor oppslutning om en storkommune i Haugesund, i Karmøy økte motstanden med avstanden til regionsenteret.

5.5. Lokale forhold

5.5.2. Lokale konflikter

Alle informantene fra Karmøy trekker frem lokale konflikter som en viktig faktor i reformprosessen. Kommunen har intern rivalisering mellom egne sentra og et anstrengt forhold til Haugesund. De beskriver en gjensidig mistro mellom kommunene som i perioder har medført dårlig klima. Det trekkes frem historiske og kulturelle forskjeller, en storebror-lillebror relasjon hvor en er overlegen, den andre underlegen. Haugesunderne beskrives som fine byfolk, mens Karmøybuen er fiskere og bønder. Gruppelederen i Ap opplever at konflikten er mediestyrt og ikke stikker så dypt, likevel er han usikker på hvilken betydning den har hatt for utfallet. Informanten fra opposisjonen beskriver at det politiske flertallet er åpne for å slå seg sammen med andre nabokommuner, men at karmøybuen ser på haugesunderne som litt fine på det. Noe de helst ikke vil ha innover seg. Hun uttaler: *«Haugesund har jo også vært litt der, at de har kommet med noen vyer om at de vil ha en by som går fra Bjørnafjorden til Boknafjorden omtrent. ... de er litt sånn store på det som vi sier. Mens vi karmøybuen anser oss selv som litt mer sånne alminnelige borgere»*. Hun mener at det er lettere å identifisere seg med andre landkommuner. Haugesund er mer problematisk. I reformprosessen har media nørt opp under konflikten, som dermed har preget debatten lokalt. Reformens innhold, slik hun ser det, har kommet i bakgrunnen. Hun forklarer dette delvis med at regionen har en by og en stor landkommune.

Informantene i Haugesund beskriver en samlet kommune uten interne spenninger.

Reformprosessen har vært preget av indre enighet politisk, administrativt og i befolkningen.

Rådmannen i Haugesund karakteriserer forholdet til alle nabokommunene som godt, og i reformprosessen har Haugesund vært åpne for å snakke med alle, uten at mange ville snakke med Haugesund. De øvrige informantene beskriver dype konflikter mellom Haugesund og Karmøy gjennom mange år. Ordføreren uttaler: *«Det at det var så store konflikter, gjorde det umulig å tenke tanken i det hele tatt. Det er en mistenksomhet i befolkningen på begge sider»*. Begge opplever at konflikten har vært ødeleggende for reformprosessen. Det at den største kommunen ikke har regionsenteret gjør det vanskeligere. Informanten fra mindretallet

beskriver en holdning hos nabokommunen, hvor Haugesund vil sikre seg diverse funksjoner. Slik han ser det, handler det om å plassere sentrumsfunksjoner i sentrum. Dette har medført misunnelse og gnisninger mellom kommunene. Etter hans oppfatning er den politiske debatten preget av konflikten, og valgkampen til Karmøy Ap nørte opp under denne. De spilte på folks følelser, om de ønsket å bli sentralisert, bli styrt fra Haugesund o.l. Dette vant de valget på, nettopp fordi konflikten ligger der.

Alle informantene beskriver Ap's rolle som sentral i reformprosessen. Rådmannen i Karmøy opplevde ingen vilje hos det politiske flertallet i kommunen til å se på kommunesammenslåing. De fant argumenter utfra det. Han uttalte: *«Vi fikk aldri den fruktbare debatten, åpenhet om hva ligger i det for regionen. For jeg tror de fleste gikk til valg på for eller mot, og der var jo ingen som var for, for det våget ingen før valget...Og det så vi på valget og...Ap var helt tydelige, de brukte jo det som den største saken i valgkampen...Så det var nok et stort flertall i kommunestyret for å si nei»*. For ham som rådmann, var det da liten vits i å bruke tid, krefter og ressurser på en sak som hadde så stor politisk motstand. Dermed la han frem sin innstilling til kommunestyret om å avslutte arbeidet med kommunereformen i Karmøy.

Rådmannen i Haugesund opplevde heller ingen reell vilje hos Karmøy til å se på en storkommune. Utredningen bar preg av å være et pliktlop. I etterkant var kommunen klar på at kommunesammenslåing var uaktuelt. Dermed stoppet prosessen opp. Representantene fra Karmøy Ap beskriver hvordan et tydelig nei til reformen i valgkampen, resulterte i tidenes beste valg for partiet lokalt.

Alle informantene beskriver at interkommunalt samarbeid fungerer svært godt i dag. Flere uttrykker at samarbeidet fungerer bedre og bredere enn på lenge. Agenda Kaupang-rapporten (2015) brukes som utgangspunkt for finne bedre løsninger for regionen, der denne peker på svakheter. Informantene opplever i stor grad at de to kommunene er likeverdige parter i samarbeidet. Flere trekker frem at Karmøy er størst og dermed har negativ kontroll i en del interkommunale selskaper.

Lederen av mindretallet i Haugesund ser at Haugesund har et fortrinn ved at de er en kommune med ett sentrum, dermed er det lett å stå samlet om ulike tiltak i kommunen. Dette er verre for Karmøy, noe som bekreftes av informantene derfra. Han peker også på det han

opplever som den største utfordringen for Haugesund i regionen, Haugesunds-arrogansen. Haugesunderne oppfattes å være arrogante i nabokommunene, noe de har jobbet for å endre. Likevel tror representanten at andre kommuner opplever at haugesunderne opphøyer seg selv og ser på seg selv som bedre og viktigere enn nabokommunene, til tross for at de ikke er størst.

Alle informantene trekker også her frem området Raglamyr/Norheim som vanskelig med tanke på å komme frem til felles løsninger. Rådmannen i Haugesund uttaler: *«Altså, vedtatt Regional plan for areal og transport er nå anket til departementet av kommunene Tysvær, Karmøy og Bokn. Og det er viktig at dette lander, og der er vi eventuelt enige om å være uenige. Men vi samhandler generelt godt».*

5.5.3. Økonomi

Alle informantene sier at ulik kommuneøkonomi har vært brukt som et argument i diskusjonen, i og med at Haugesund er en ROBEK-kommune. Fem informanter ser ikke at det er grunnlag for å bruke det som et hovedargument. Haugesund har kontroll på egen økonomi, de har tatt ned driften og er rustet for fremtiden. To av informantene fra Karmøy trekker også frem at Haugesund har bedre inntekter enn Karmøy.

Informantene i Karmøy Ap sier at økonomien har vært viktig for beslutningen. Gruppelederen uttaler: *«Haugesund har en betydelig mer anstrengt økonomi og betydelig mer lånegjeld enn Karmøy, så dette er momenter som har vært med i debatten i Karmøy. Det er det ingen grunn til å legge skjul på».*

Informantene i Haugesund har lagt stor vekt på fremtidig økonomi og økt etterspørsel etter offentlige tjenester som et viktig argument for sammenslåing.

I Karmøy beskriver informantene utfordringer knyttet til egen struktur, som er kostbar og lite bærekraftig i fremtiden. Dette må de jobbe med, uavhengig av reformen.

5.5.4. Tjenestelokasjon

Når det gjelder hvor vidt tjenestelokasjon har vært viktig for utfallet, beskriver to av informantene i Karmøy at dette ikke har vært vesentlig. Gruppelederen i Ap uttrykker det slik: *«...vi har en god struktur i Karmøy, og vi føler at vi har så store miljøer, at det er vanskelig å gjøre noe med. Og hvis du ser Haugesund og Karmøy under ett, om de skulle ha en felles barneverntjeneste, så ville ikke det være noen big-deal for noen egentlig».* Flere opplevde

tjenestelokasjon som et tema på folkemøtene, særlig i utkantene. Ordføreren beskriver frykt for tap av tjenester, som øker utover i grendene. Han opplever at tjenestenærhet er viktig for innbyggerne, likevel må tjenestetilbudet i kommunen sentraliseres noe: *«Vi kan ikke ha alle tilbud i alle ender på en grusvei»*. Representanten fra mindretallet beskriver tjenestelokasjon som et hovedtema i Karmøy-debatten. Følelser og lokalisering har vært i fokus; at alt skal til Haugesund, at nærhet er trygghet, tap av rådhuset, osv.

Informantene i Haugesund har ikke hatt fokus på tjenestelokasjon i sine diskusjoner. Likevel tror de det vil være en diskusjon som går i alle kommuner, uavhengig av kommunereformen. Utkanter som blir for små, står i fare for å miste tjenester i alle kommuner. Dersom Haugesund inngikk i en storkommune, ville tjenestetilbudet fortsatt være desentralisert for stedbundne tjenester. Andre tjenester måtte fordeles hensiktsmessig, men med rausket overfor de andre kommunene.

5.5.5. *By/land*

I Karmøy beskriver rådmannen at det i befolkningen og på folkemøtene var en bekymring for at Haugesund ville trekke til seg mange funksjoner i en storkommune. Denne bekymringen økte med avstanden fra regionsenteret. Han hevder at de bygdene som i dag opplever at de er en utkant, ikke ville blitt en mindre utkant i en storkommune. Dette synet deles av informantene i Ap. De peker på at kommunene har svært ulik struktur. Haugesund er en by, en enhet, mens Karmøy er tre byer og bygdene. Kommunene drives veldig ulikt. Representanten fra mindretallet ser at dette er et fokus internt i kommunen, uavhengig av kommunereformen.

I Haugesund har dette vært et tema som i større grad har vært aktuelt for nabokommunene. Representanten fra mindretallet uttaler: *«Det har ikke vært et tema hos oss det, og det beste med å være lokalpolitiker i Haugesund er at haugesunderne fremstår som haugesundere, vi er en enhet»*.

5.5.6. *Identitet*

Informantene fra Karmøy beskriver at identitet er svært viktig for karmøybuen. Alle beskriver at innbyggernes identitet først knyttes mot egen bygd/by, deretter til kommunen, så til regionen. Karmøybuen har i alle fall ingen planer om å bli Haugesunder. Dette bildet forsterkes med avstanden til regionsenteret. Fastlandet og nordre del av Karmøya opplever i

større grad å være en del av Haugesund. Initiativet fra fastlandet om å gå inn i Haugesund, oppleves trist i kommunen for øvrig. Informantene ser på den sterke identiteten som positiv. Likevel ser flere at den også kan være et hinder for videre utvikling. Representanten fra opposisjonen sier det slik: *«Vi må få beholde identiteten vår, men jeg tror at litt av utfordringen er å gå videre og tenke at det er ikke navnet i seg selv, eller de usynlige grensene som skaper identitet, det er tilhørigheten til den plassen du er på».*

Informantene i Haugesund tror at dette er vanskeligere for kommunene rundt. Haugesunderne har sin identitet knyttet til byen uavhengig av hva kommunen måtte hete. Byen er Haugesund uansett. Rådmannen oppsummerer det slik: *«Jeg opplever politisk og administrativt at hva det heter betyr ingenting. Byen vil alltid hete Haugesund, så hva kommunen heter er mindre viktig».*

5.6. Andre forhold

Rådmannen i Karmøy trekker frem innspill fra de tillitsvalgte i kommunen som et forhold som har påvirket beslutningen i Karmøy. Hovedtillitsvalgte uttalte tidlig at de ikke ønsket en kommunereform.

6. Analyse:

I dette kapitlet vil jeg analysere de empiriske dataene. Utgangspunktet vil være de teoretiske rammene som ble presentert i kapittel 3.

6.1. Reformens mål og virkemidler

6.1.2. Målene

Regjeringen ser ut til å ha lyktes med å selge inn sine målsettinger til Haugesund. Ifølge informantene vil en kommunesammenslåing gi svært positive bidrag både til kommunen og regionen. Haugesund har noen utfordringer som er vanskelige å løse innenfor dagens kommunestruktur. Informantene trekker frem arealmangel, høy innpendling hvor skatteinngangen følger bosted og manglende storbytillegg, som sentrale utfordringer. I følge Klausen, mfl. (2016:152) er dette utfordringer som primært oppleves viktige i byområdene. Utfordringene kan ikke løses i kommunens egne systemer, fordi de gjerne strekker seg over kommunegrensen. For Haugesund blir kommunesammenslåing mekanismen som løser disse problemene.

Det politiske flertallet i Karmøy tok tidlig standpunkt mot reformen. Informantene uttrykker likevel stor grad av enighet i reformens målsettinger. De er imidlertid uenige med Regjeringen i veien til måloppnåelse, eller mekanismen i reformen. Der Regjeringen velger kommunesammenslåing som riktig medisin, velger det politiske flertallet i Karmøy dagens struktur, med bruk av interkommunalt samarbeid for å løse interkommunale problemer. Slik de ser det, nås reformens målsettinger best ved at Karmøy forblir Karmøy.

Frem til reformen, har ulike skala-problemer i kommunesektoren vært løst med økende interkommunalt samarbeid og sterk statlig styring. Gjennom Regjeringens argumentasjon i reformen, har disse blitt en del av problembildet. Regjeringen presenterer kommunesammenslåing som eneste løsning på dagens kommunale utfordringer (Klausen, mfl. 2016:289).

For Karmøy sin del, som er en stor kommune, beskrives dagens drift som god av det politiske flertallet. De har muligens rett i at situasjonen ikke nødvendigvis blir veldig mye bedre i en storkommune. Der finnes flere støttepunkter for et slikt syn. Jacobsen (2009) holder det som lite sannsynlig at den perfekte kommunestørrelsen finnes for effektivitet, demokrati og identitet. Mest sannsynlig vil ulike strukturer ha positive og negative effekter.

Det er rimelig å forvente at kommunene er store nok til å levere gode og robuste tjenester i dag. Dette bekreftes av informantene. I Norge anses kommuner robuste ved 10.000-20.000 innbyggere (Jacobsen 2014:191). Selv om informantene, i ulik grad, ser forbedringspotensiale i en storkommune, er det sannsynligvis små forbedringer det er snakk om. Ifølge Borge (2016:192-193) vil eventuelle stordriftsfordeler gjerne være små for store kommuner. Det er heller ikke en klar sammenheng mellom innbyggertall og stordriftsfordeler på kommunenivå. Både organisering og grad av sentralisering av tjenestene virker inn. Realisering av stordriftsfordeler vil i mange tilfeller kreve sentralisering. Dette er ikke nødvendigvis positivt for innbyggerne i Karmøy. Videre kan tilpasning av tjenestetilbud og skattenivå lokalt bli dårligere i en storkommune (Borge 2016:197-198). Det kan dermed ikke utelukkes at informantene fra flertallet har rett i at tjenestene muligens blir både dårligere og dyrere i en storkommune.

Gymah-Brempong (1987) fant at det oppstod stordriftsulemper i kommuner med mer enn 50.000 innbyggere. For Karmøy som er desentralisert, kan muligens interne omstruktureringer gi tilsvarende forbedringer som kommunesammenslåing, slik flere informanter hevder. Den danske og finske reformen viser imidlertid at den faglige kvaliteten på tjenestene gikk opp etter sammenslåing, ved at fagmiljøene ble større og mer kompetente. Administrativt ble også kommunene mer profesjonaliserte (Blom-Hansen, mfl. 2016:220, 223; Sandberg 2016:240). I Danmark viste en undersøkelse i 2009, at innbyggernes tilfredshet med tjenestene ble mindre med økt kommunestørrelse (Hansen 2015).

Fem informanter trekker, som forventet, frem en helhetlig- og samordnet samfunnsutvikling som reformens viktigste målsetting for regionen. De beskriver uproductiv konkurranse mellom kommunene, med manglende koordinering av tjenester innenfor arealplanlegging, samferdsel og næringsutvikling. Borge (2016, 194) bekrefter at koordineringsgevinster innenfor disse områdene kan være særlig store for områder som utgjør et felles bolig- og arbeidsmarked. Han har funnet at konkurranse mellom kommunene i oppsplittede byområder fører til sub-optimalisering, særlig i arealplanleggingen. Brandsæg og Aastvedt (2013) fant at slike prosesser mellom kommunene ofte er langvarige, uforutsigbare og konflikthfulle og står i veien for helhetlige løsninger. Dette var også et viktig argument for den Finske kommunereformen i 2005 (Sandberg 2016:237-238).

Representantene fra flertallet i Karmøy kjenner godt utfordringene, men ser interkommunalt samarbeid som en bedre løsning på problemene enn sammenslåing. I følge Jacobsen (2014:190), har interkommunalt samarbeid vært en suksesshistorie. Gitt at det fungerer godt, er det for mange kommuner et brukbart alternativ til sammenslåing. Dette til tross for de demokratiske utfordringene som er knyttet til løsningen.

I følge Regjeringen er kommunesammenslåing et universalmiddel mot en rekke kommunale utfordringer. Deriblant skal den redusere omfanget av interkommunalt samarbeid. Om den gjør det er usikkert (Klausen mfl. 2016:289). Jacobsen (2014:192-195) viser til våre naboland, hvor interkommunale samarbeid lever videre i ulike former og omfang i sammenslåtte kommuner. For større kommuner er riktignok hovedtendensen at omfanget går ned. Likevel må utfordringer rundt disse håndteres i fremtiden.

Informantene beskriver at kommunene samarbeider bedre enn på lenge, men at samarbeidet om regionale planer, særlig for Norheim/Raglamyr, fortsatt er svært vanskelig. For at interkommunalt samarbeid skal være et godt alternativ til sammenslåing, fordrer det at samarbeidet fungerer bedre i fremtiden, enn hva som har vært tilfellet hittil.

Alle informantene var positive til å få tildelt nye oppgaver fra staten. De beskrev dette punktet som uklart i reformen. I Karmøy ble det dermed lite vektlagt i beslutningsprosessen. For informantene i Haugesund var dette likevel svært attraktivt for kommunen og ble tillagt stor vekt. Erfaringer fra Danmark viser at de sammenslåtte kommunene fikk ansvar for flere, større og mer helhetlige oppgaver. Kommunepolitikerne opplevde dermed større innflytelse i de sammenslåtte kommunene de første årene etter reformen (Kjær 2010; Olsen 2013).

Økt lokaldemokrati var den målsettingen informantene i begge kommunene var mest usikre på. Dette kunne slå begge veier i en stor-kommune, og var avhengig av politisk organisering. Dermed var det ikke lagt avgjørende vekt på dette punktet i beslutningsprosessene. Representantene fra Karmøy Ap hadde liten tro på økt lokaldemokrati i en storkommune, dersom den politiske organiseringen forble uendret. Ulike undersøkelser av kommunestørrelsens effekt på lokaldemokratiet gir heller ikke entydige svar. Det er likevel en tendens til at innbyggernes mulighet til å utøve kontroll på sine politikere, avtar noe i større kommuner (Dahl og Tufte 1973). På den andre siden vil økt størrelse kunne ha positiv effekt på politikernes lydhørhet (Rose 2016:165). Rose (2016:174) fant at ulike nasjonale- og internasjonale studier viser en tendens til at økt kommunestørrelse svekker ulike demokratiske

forhold i kommunene. Erfaringer fra den danske reformen viste redusert tilfredshet med det demokratiske systemet to år etter reformen (Hansen 2015). I Finland var særlig ytterkantene i kommunene preget av redusert tillitt til kommunepolitikerne (Pekola-Sjøblom 2014:150-163). For Karmøy, med sin desentraliserte struktur, er det ikke sikkert at en storkommune over tid vil ta hensyn til utkantene i kommunen. Dermed kan utkantene risikere tap av innflytelse i egen kommune. Det kan oppleves som en høy pris å betale for potensielle fordeler ved en mulig kommunesammenslåing (Rose 2016).

I kommuner med flerkommunale byområder, skaper også dette noen demokratiske problemer, ved at kommunenes politiske systemer ikke kan løse utfordringer som oppstår i egen bakgård. I et demokratiperspektiv er dette ugunstig (Klausen, mfl. 2016:152; Tavares og Feiock 2014). Haugesund har det konfliktfylte grenseområdet tett på eget sentrum. Kommunestyret kan bare fatte vedtak om hva som skal skje på egen side av grensen. Det er ingenting i veien for at nabokommunen kan fatte vedtak som går i en helt annen retning på den andre siden. Meglingen i KMD kan tyde på at kommunenes vedtatte planer for grenseområdet innehar visse motsetninger.

Mindre statlig styring er et viktig argument for sammenslåing for informantene, likevel har flere informanter fra Karmøy liten tillitt til at den statlige styringen faktisk vil bli mindre i en storkommune. I følge Klausen, mfl. (2016:289) er det heller ikke sikkert at den blir det i en ny struktur. Erfaringer fra den danske reformen gir ikke entydige svar på dette området. Danske kommunepolitikere opplever at den statlige styringen har økt etter reformen. Dette må imidlertid ses i sammenheng med endringer i synet på statlig styringsfilosofi generelt, og kan vanskelig ses som en konsekvens av reformen alene (Blom-Hansen, mfl. 2016:222).

Samlet sett er informantene i Haugesund i svært stor grad enige i, og støtter opp om, reformens målsettinger. Særlig målet om en helhetlig- og samordnet samfunnsutvikling har vært viktig i beslutningsprosessen. Haugesund støtter Regjeringen i at kommunesammenslåing er den beste mekanismen for å nå målene. I Karmøy er bildet mer nyansert. To av informantene er i stor grad på linje med informantene i Haugesund. Kommunen kunne tjent på en kommunesammenslåing på mange målområder, og aller mest innenfor samfunnsutviklingsområdet. Informantene fra Karmøy Ap er stort sett enige i reformens målsettinger. De er uenige i kommunesammenslåing som veien til måloppnåelse. Interkommunalt samarbeid kan løse interkommunale problemer i fortsettelsen.

6.1.3. *Styringsvirkemidlene*

Dersom virkemidlene i reformen har hatt betydning for utfallet i kommunene, vil en forklaring være at virkemidlene har hatt ulik effekt på de to kommunene. I følge Ingram og Schneider (1990) kan status quo forklares med manglende incentiver til å handle, uenighet med verdiene som ligger i virkemidlene, eller for stor usikkerhet i situasjonen.

Det at informantene fra Karmøy er usikre på om Regjeringen kunne gjort noe annerledes, for at kommunen skulle kommet frem til et positivt utfall, tyder på at virkemidlene har spilt en beskjeden rolle for utfallet i kommunen. To av informantene antyder at frivillighetslinjen i seg selv, er et hinder for sammenslåing, kombinert med for mye usikkerhet knyttet til reformen. Det kan tenkes at Regjeringens virkemidler ikke hadde virket i Karmøy uansett utforming. Det politiske flertallet er fornøyd i dag. De ser ikke at kommunesammenslåing vil bedre situasjonen for Karmøy sin del, noe som gjør det vanskelig for Regjeringen å lykkes, i alle fall innenfor frivillighetslinjen. Dette er ikke unikt for Karmøy. Både viljen og evnen til strukturell selvregulering er svært begrenset i kommuner i mange land (Klausen mfl. 2016:278).

Informantene i Haugesund ser heller ikke at virkemidlene i seg selv har vært vesentlige for det positive utfallet. De økonomiske virkemidlene er det viktigste bidraget fra Regjeringen i reformen, uten at det har vært avgjørende. Usikkerhet rundt nye oppgaver, for lite ris bak speilet, og for lite tid til gode prosesser, beskrives som svakheter ved reformen. Informanten fra mindretallet oppsummerer det positive utfallet med at Haugesund er positiv til en storkommune, uavhengig av Regjeringens virkemidler. Dette er et vanlig standpunkt i bykommuner som har vokst utover egne grenser. Et eksempel på tilsvarende holdning, finner vi i reformprosessen i Tønsberg-Nøtterøy-Tjøme, hvor Tønsberg var ubetinget positiv til en kommunesammenslåing der (Moe 2016:126).

6.1.2.1. *Informasjon*

For at de informative virkemidlene skal ha ønsket effekt på målgruppen er det viktig at informasjonen som sendes ut når frem til målgruppen og oppfattes som troverdig (Howlett 2011). Alle informantene har god kunnskap om reformen, som tyder på at informasjonen har nådd målgruppen. Informantene i Karmøy beskriver informasjonen i reformen som uklar og lite konkret. Representantene fra flertallet uttrykker flere ganger at de ikke tror på at reformen vil ha de positive konsekvensene for Karmøy, som Regjeringen legger til grunn i ulike

dokumenter. En forklaring er at informasjonen ikke oppleves troverdig for informantene. De informative virkemidlene blir dermed ikke effektive nok til å sikre et positivt utfall i Karmøy.

I Haugesund er informantene i stor grad enige i reformens hovedinnhold. De støtter opp om kommunesammenslåing som løsning på utfordringene i kommunesektoren. En forklaring er at informasjonen fremstår som troverdig og relevant for kommunen.

6.1.2.2. Autoritet:

Alle informantene beskriver fravær av tvang i reformen, selv om det har vært åpnet for bruk av tvang overfor enkelt kommuner. En informant beskriver bruk av for mye pisk i reformen. Flertallet av informantene trekker imidlertid frem at det har vært brukt for lite pisk. Flere mener det burde vært brukt tvang hvis Regjeringen ønsker betydelig endring. Det ser ut for at mer bruk av harde virkemidler oppfattes som legitimt hos seks informanter. Også forskning viser at frivillighetslinjen gir beskjedne resultater. Sørensen (2004) kalte frivillige kommunesammenslåinger for en «vakker men håpløs ide». Frivillighetslinjen har vært prøvd ut i Norge i mer enn 20 år. I perioden ble antall kommuner redusert med sju (Klausen, mfl. 2016: 278). Dette må kunne kalles et beskjedent resultat. Det vil alltid være noen som opplever at de taper enten økonomisk eller politisk i sammenslåingsprosesser. Dermed er frivillighet lite egnet dersom man ønsker resultater (Jacobsen 2014:185). I Nederland og Finland viser reformene der, at frivillighet ikke løser utfordringer med fragmentert kommunestruktur i byområdene (Sandberg 2016:246). Et alternativ til frivillighetslinjen i Norge er instruksjon av kommunene (Klausen, mfl. 2016:278). Det er ikke politisk enighet rundt dette spørsmålet i dag, verken internt i partiene, eller på Stortinget (Klausen, mfl. 2016:43; Jacobsen 2014:186-188).

6.1.2.3. Økonomi:

For at de økonomiske virkemidlene skal ha effekt, krever det at de gis i rikelig mengde og at mottakerne har en viss grådighet (Howlett 2011). Selv om de økonomiske virkemidlene blir vurdert å være gode, har de ikke resultert i kommunesammenslåing i regionen. Informantenes beskrivelser av for små gulrøtter, kan tyde på at de økonomiske virkemidlene ikke har vært rikelige nok til å skape nødvendig endring i Karmøy. Rådmannen der er tydelig på at årsaken til det negative utfallet ikke ligger i de økonomiske virkemidlene eller i reformen som sådan. Slik han vurderer det, er utfallet i Karmøy et resultat av politisk og folkelig motstand mot reformen, mer enn innholdet i reformens mål og virkemidler. I følge Klausen, mfl. (2016:43)

er ikke dette unikt. Folkeavstemningene nasjonalt, viser en bred folkelig motstand mot reformen. Stor motstand og stor frivillighet, gjør Regjeringens oppgave svært vanskelig. Flertallet i Karmøy ser ikke at de økonomiske virkemidlene har vært viktige for utfallet, og trekker frem at endringene som er gjort i inntektssystemet, uansett slår positivt ut for kommunen. I følge Jacobsen (2014:185) er det heller ikke å forvente at de økonomiske virkemidlene i reformen skal oppveie for andre tap kommunene opplever at en sammenslåing påfører dem. Baldersheim og Rose (2016:278) hevder at det er mulig å betale seg til sammenslåing fra statens side, men det krever sterke incentiver. For Karmøy sin del, tyder det på at incentivene uansett ikke har vært streke nok til å overvinne motstanden mot reformen og få et positivt utfall.

I Haugesund er alle informantene enige om at de økonomiske virkemidlene er bra, men de har ikke vært sterke nok, selv ikke for Haugesund, som ROBEK-kommune. Det var forventet at Haugesund skulle ha en større grådighet enn Karmøy, likevel er det ingen av informantene som hevder at disse har vært viktige for utfallet. Ordføreren mener at de uansett er for svake til å trumfe alt det andre, som står i veien for en storkommune. Han trekker frem følelsene knyttet til reformen som en viktig faktor her.

6.1.2.4. Organisasjon

Når det gjelder bruk av Fylkesmannen som organisatorisk virkemiddel oppleves det ikke som særlig effektivt fra informantenes side. Fem av informantene trekker frem at Fylkesmannen hadde lite engasjement for reformen. Virkemiddelet har ikke vært viktig for utfallet i noen av kommunene.

6.1.2.5. Hvilke virkemidler burde Regjeringen brukt?

Det er ingen av informantene som ser at Regjeringen kunne lykkes med reformen i Karmøy, ved å bruke andre virkemidler, innenfor frivillighetslinjen. Det politiske flertallet i kommunen, slår fast at mål og virkemidler har vært for uklare, og virkemidlene har ikke vært egnet til måloppnåelse. De er klare på at de har manglet incitamentet til handling. I reformer er det ikke uvanlig at målene er tvetydige. Virkemidlene er heller ikke alltid egnet til å nå målene (Klausen, mfl. 2016:18-19). I en kommunereform, som griper inn i kommunenes videre eksistens, er det ikke unaturlig å velge status quo fremfor endring når usikkerheten om alternativet er stor. I tillegg kommer kampen om velgerne, som for Karmøys del var tydelige på at de ikke ønsket reform. Rådmannen oppsummerer situasjonen med at virkemidlene var

OK for Karmøy, men når du ikke vil så hjelper det ikke. Han trekker frem at ingen beslutning her er rett eller feil, det handler til slutt om hva du vil og egen overbevisning. Han får støtte for dette synet fra Keating (1995). Hvilke argumenter som vektlegges i strukturdebatter er «til syvende og sist et politisk valg».

Ordføreren i Haugesund oppsummerer virkemiddelbruken med at frykten for å miste egen identitet og innflytelse er det vanskelig å kjøpe seg ut av.

Oppsummert ser det ikke ut for at virkemidlene i reformen har vært vesentlige for utfallet i noen av kommunene.

6.2. Lokale forhold

Når de nasjonale målsettingene med tilhørende virkemidler ikke har truffet slik Regjeringen ønsker i Karmøy, kan en forklaring være at utfallet i større grad er knyttet til lokale forhold.

6.2.2. Lokale konflikter

Dersom den lokale konflikten mellom de to kommunene har hatt betydning for utfallet, var det forventet at den hadde større betydning i Karmøy enn i Haugesund.

Blant informantene i Karmøy trekkes lokale konflikter frem som en vesentlig faktor i reformprosessen. Forholdet til Haugesund beskrives som problematisk, med langvarige historiske, kulturelle og emosjonelle konflikter mellom de to kommunene. Reformprosesser om kommunestruktur er også godt egnet til å utløse både konflikter og motkrefter (Baldersheim og Rose 2016:256). Lokale konflikter mellom nabokommuner er kjent fra andre land. I Finland fikk f.eks. regioner med langvarige konflikter mellom kommunene hjelp til reformprosessen av spesialister, fordi utredningsprosessene der ble ansett for å være særlig vanskelige (Enestam og Ossi 2014).

I Haugesund beskriver to av informantene konflikten som stor og gjennomgripende. Likevel har den ikke virket inn på utfallet der. En informant hevder at konflikten ble brukt bevisst i valgkampen til Karmøy Ap. Det er imidlertid ikke noe nytt at kommunereformer fører til politisk spill. Politikerne utnytter det spillerommet som er tilgjengelig (Mouritzen 2006). I følge Klausen, mfl. (2016:18) legger iverksettingsprosessen opp til slikt spill, ved at by står mot land, sentrum mot periferi, lokalsamfunn mot lokalsamfunn og parti mot parti. Frykt for å

tape terreng i en storkommune, Haugesundsarroganse og konflikten som ligger der, er elementer som er fullt mulig å bruke i det politiske spillet lokalt.

6.2.3. *Økonomi*

I og med at Haugesund er en ROBEK-kommune, var det forventet at kommuneøkonomien hadde betydning for utfallet i de to kommunene. Det positive utfallet i Haugesund kan tenkes forklart innenfor en økonomisk ramme, ved at kommunen ville fått styrket økonomi, ved å slå seg sammen med «rike» naboer. Det var derfor uventet at fem av informantene la liten vekt på dette forholdet. I og med at Haugesund er på vei ut av ROBEK-registeret våren 2017, er det økonomiske argumentet svekket i dag. På vedtakstidspunktet var det mer aktuelt.

Informantene fra flertallet i Karmøy trekker da også frem økonomien i Haugesund som et viktig argument mot sammenslåing. Jacobsen (2014:185) vurderer det også som lite sannsynlig at kommuner med god økonomi, frivillig skal dele sine ressurser med kommuner som er i en dårligere økonomisk situasjon. Brukt i valgkampen, kan dette være et argument som har stor gjennomslagskraft blant velgerne, uten at det er grunnlag for å si at Karmøy Ap vant valget på det.

Informantene fra Haugesund trekker frem økonomi som et argument for sammenslåing. En storkommune vil, slik de ser det, gi en mer rettferdig fordeling av inntekter og utgifter i regionen. Den ville også vært berettiget storbytilskudd, som informantene trekker frem som vesentlig for dem i prosessen. Klausen, mfl. (2016:152) peker på urbanisering som en viktig drivkraft for kommunesammenslåing, særlig for byene. Ofte har de stor innpendling til kommunen, men får lite igjen, når skatteinntektene tilfaller bokommunen.

Det kan tenkes at Haugesund har vært mistenkt for å ville rydde opp i egen økonomi, ved å slå seg sammen med andre, på et tidlig tidspunkt i reformprosessen. Dette kan også være noe av forklaringen på at ingen ville slå seg sammen med dem.

6.2.4. *Tjenestelokasjon*

Det var forventet at Karmøy, som en desentralisert kommune, skulle ha større fokus på tjenestelokasjon, enn Haugesund. To informanter fra Karmøy beskriver at tjenestelokasjon ikke har vært et argument i beslutningsprosessen, selv om det var et tema på folkemøtene. En forklaring på dette kan være at Kamøy er desentralisert, men at byer og bygder er så store at stedbundne tjenester ikke er mer truet i en storkommune, enn de er internt i kommunen.

Dagens kommunestruktur fremstår som lite bærekraftig og flere bygder har allerede mistet

lokale tilbud. Et desentralisert tjenestetilbud er naturlig nok mer kostbart å drive, enn et sentralisert (Bhatti, mfl. 2011:15). Dermed er nok innbyggerne klar over at dagens struktur er under press, noe som ikke endrer seg veldig i en storkommune.

To informanter fra Karmøy mener tjenestelokasjon har vært viktig i kommunen. En informant beskriver debatten som en lokaliseringsdebatt. Følelser og lokalisering, brukt i et politisk spill, som har spilt på frykt for at alt vil forsvinne til Haugesund. Faren for sentralisering av ulike tjenester ble også trukket frem i ulike medieoppslag fra Karmøy Ap i valgkampen (Politikk-Origo.no 2014, 2.8., h-avis 2014, 16.9.). Tilsvarende lokaliseringsdebatter har stått sentralt i tidligere sammenslåingsprosesser (Brantzæg og Bolkesjø 2005: 87), og var også et viktig tema i den danske reformen (Bhatti, mfl. 2011:15). Det kan være en begrunnet frykt at en kommunesammenslåing vil gi tap av tjenester til Haugesund, særlig for utkantene. Det er over tid en risiko for at Haugesund vil styrke sin posisjon i regionen, ved at lokale senterfunksjoner flyttes til regionsenteret, som ledd i den nasjonale sentraliseringen. Det er imidlertid ikke selvsagt. Baldersheim og Rose (2016) trekker frem fordelingsdebatter som et sentralt element i sentrum-periferi konflikten. I følge Sandberg (2016:240) har ikke den finske reformen ført til store endringer i det kommunale tjenestetilbudet i form av nedlegginger. Her har befolkningsgrunnlaget vært styrende for tjenestetilbudet. Jacobsen (2014:190) ser heller ikke at det er grunnlag for å konkludere med at en kommunesammenslåing gir redusert tilbud i utkantene. Den lokale motstanden mot nedlegging av tjenester internt i kommuner, er krevende uansett struktur (Kvelland 2014).

Informantene i Haugesund har hatt lite fokus på tjenestelokasjon. Likevel ser de at små utkanter vil risikere å miste tjenester. Dette vil skje i alle kommuner, uavhengig av reformen. At Haugesund som regionsenter ikke frykter tap av tjenester, stemmer godt overens med forventningen om at sentraliserte kommuner har mindre bekymring knyttet til dette punktet enn desentraliserte kommuner.

6.2.5. *By-land*

Det er forventet at Karmøy, som en landkommune uten ett sterkt sentrum, skal ha større frykt for å bli en utkant i en storkommune, enn det som er tilfelle for Haugesund. Det politiske flertallet i Karmøy er da også positive til sammenslåing med omkringliggende landkommuner. Tilsvarende erfaringer ble gjort i den finske reformprosessen. Der vendte randkommuner i sentrale byområder seg mot mindre nabokommuner, heller enn mot byene.

Dette til tross for at reformene i byområdet var initiert av en mer samordnet arealplanlegging der (Sandberg 2016:237-238). I den finske reformen så også Regjeringen det som lite sannsynlig at land-kommuner frivillig ville inngå i et sentralt by-område (Sandberg 2016:244).

Frykten for å bli en utkant i Karmøy, ser ut for å øke med avstanden til regionsenteret. Sandberg (2016:241) beskriver at mange småkommuner i Finland opplever å ha blitt en periferi etter reformen, dermed er det ikke sikkert at frykten er ubegrunnet. Selv om Karmøy er en stor kommune, er den fragmentert. Hver bygd og by, fremstår som en liten «stat i staten». Flere har vært selvstendige kommuner tidligere. Med tanke på at de nordlige delene av kommunen i stor grad er vendt mot Haugesund, er det ikke sikkert at de kan regne med støtte derfra når fremtidige politiske beslutninger om utkantene tas. I Finland fant Sandberg (2016:241) også at tillitten til politikerne var redusert, særlig gjaldt det i den nye kommunens utkanter.

Haugesund og Karmøy er ganske jevnstore, noe som vanligvis gjør en sammenslåingsprosess vanskeligere enn det som er tilfelle for mer ulike kommuner størrelsesmessig. Et manglende stedshierarki, hvor den største kommunen ikke har regionsenteret, gir også ofte grobunn for rivalisering mellom kommunene (Frisvoll og Almås 2014:46). Det at Haugesund er regionsenter mens Karmøy er størst, blir problematisert fra de fleste informantene. Det ser også ut for at det pågår en form for rivalisering mellom de to kommunene. I følge Jacobsen (2014:197) er ikke dette uvanlig. Mange nabokommuner har lange tradisjoner med rivalisering, og i noen tilfeller fremstår rivaliseringen mer som langvarige konflikter. Dette kan stå i veien for utvikling.

Haugesund, som er det ubestridte regionsenteret, ønsker en storkommune velkommen. I følge Baldersheim og Rose (2016:271) er det vanlig i Norge at distriktene er imot, mens næringslivet og byene er for sammenslåing. Senest i regionreformen 2016, fremkom det at fylker med den største byen og det fremtidige regionsenteret, uten unntak, var positive til sammenslåing. Det var de som hadde størst egen nytte av reformen (Baldersheim og Rose 2016:265). Haugesund føler seg nok trygg på å være sentrum også etter en kommunesammenslåing og ser ikke at Karmøy truer dette. En utfordring er at det i mange tilfeller er Haugesund mot resten, byen mot landet. Dette hadde trolig blitt et mindre problem i en storkommune og blir trukket frem som et argument for sammenslåing i Haugesund.

Videre strever Haugesund med at den har vokst utover egne grenser og inn i nabokommunene. Dette var bakgrunnen for sammenslåingen av de «inneklemt» byene på 1980- og 1990-tallet. Også den gang var byene positive til sammenslåing, mens omlandskommunene protesterte (Baldersheim og Rose 2016:269). Det ser ut for at Haugesund har større egennytte av en sammenslåing enn det som er tilfelle for Karmøy.

6.2.6. *Identitet*

Territorielle reformer må forvente å møte både motstand og konflikter, fordi mange interesser blir berørt, deriblant lokale identiteter. Grunntrekkene i et land er ofte bestemmende for hvilke konflikter som utløses av kommunereformer (Baldersheim og Rose 2016:270). I følge Rokkan og Lipset (1967) går en av de grunnleggende skillelinjene i Norge mellom sentrum og periferi. Dette igjen er tett knyttet til ulike identiteter som språk, religion, livstil og tilknytning. Informantene fra Karmøy beskriver gamle kulturelle forskjeller der Haugesundere er fine byfolk og Karmøy-buen alminnelige borgere som fiskere og bønder. Dette er vanlige tema i sentrum-periferi konflikter (Baldersheim og Rose 2016:271).

Identiteten og tilhørigheten er ifølge informantene svært viktig for innbyggerne i begge kommunene. I Karmøy er disse først og fremst knyttet til egen bygd/by, deretter til kommunen, og til slutt til regionen. Dette er i tråd med tidligere forskning på området (KDU 2014:7, 21, 38, 39). Aller viktigst er å ikke bli Haugesunder, noe som forsterkes jo lenger sør i kommunen en kommer. De delene som grenser mot Haugesund, har identiteten sin i større grad knyttet til regionsenteret. En forklaring kan være at innbyggerne der bruker byen og byens fasiliteter både i jobb og fritid. Dette er med på å bidra til større samhørighet og tilhørighet på tvers av kommunegrensene. De som bor lenger vekk kan ikke bruke regionsenteret på samme måte. Dermed oppleves kanskje ulikhetene mellom kommunene større og samhørigheten med nabokommunen mangler. Her blir det i tillegg beskrevet mistillit mellom de to kommunene. I den finske reformen, tyder undersøkelser på at identiteten til ny kommune ble redusert i kommunens ytterområder (Pekola-Sjøblom 2014:69). Avstanden til sentrum har trolig hatt betydning for identitetsfølelsen også her. I den danske reformen ble den følelsesmessige tilknytningen påvirket negativt, når sammenslåingen medførte betydelig økning av kommunestørrelsen (Blom-Hansen, mfl. 2016:224).

I Haugesund er redselen liten for å miste sin identitet i en storkommune. Det positive utfallet kan forstås i lys av at kommunen ikke føler seg truet av omkringliggende kommuner. Også i

en storkommune vil Haugesund være byen, dermed har de ingen frykt for å tape egen identitet. At informantene beskriver det som uproblematisk om en ny storkommune fikk et annet navn enn Haugesund, kan tyde på at haugesunderne føler større samhørighet til kommunene rundt enn det som er tilfellet motsatt.

Begge kommunene har beskrevet gode erfaringer med interkommunale samarbeid, noe som over tid kan bidra til å bedre den interkommunale identiteten (KDU 2014). Informantene fra Haugesund har tro på at mer samhandling på tvers, reduserer konfliktnivået i regionen, og over tid samhandles det så mye at det blir uvesentlig om de er en eller flere kommuner, for de gjør ting sammen likevel.

6.2.7. Innbyggerundersøkelsen

Alle informantene beskriver at de har lagt stor vekt på innbyggerundersøkelsen i beslutningen.

7. Oppsummering og konklusjon

I denne masteroppgaven har jeg undersøkt hvorfor Haugesund og Karmøy har kommet frem til ulikt utfall i kommunereformen. Kommunene er store i norsk sammenheng og har en rekke likhetstrekk. Likevel er de ulike på noen sentrale punkt; Haugesund er en sentralisert by, mens Karmøy er desentralisert, med tre byer og flere bygder.

Reformen er initiert nasjonalt, mens gjennomføringen skjer lokalt. Regjeringens argumentasjon ligger hovedsakelig i reformens mål og virkemidler. Tidligere undersøkelser viser imidlertid at ulike lokale forhold også kan virke inn på sammenslåingsprosesser lokalt. Hensikten med undersøkelsen har vært å finne ut om Regjeringens argumentasjon har hatt ulik betydning for utfallet i de to kommunene, og hvilken rolle lokale forhold har spilt i beslutningsprosessene. Undersøkelsen har vært gjennomført som en komparativ casestudie, med personlige intervjuer av sentrale personer i beslutningsprosessene. Informasjonen som fremkom danner grunnlaget for analysen.

Reformens målsettinger retter seg mot tjenesteproduksjon, samfunnsutvikling og lokaldemokrati. Informantene i Haugesund beskriver at målsettingene har vært viktige for utfallet der. En samordnet og helhetlig samfunnsutvikling har som forventet vært den målsettingen som treffer best for regionen og har vært viktigst for kommunen. Grenseområdet Norheim/Raglamyr er trukket frem som et av de ti vanskeligste områdene i landet, og kommunegrensene sammenfaller ikke med de naturlige samfunnsutviklingsområdene. Haugesund har en rekke utfordringer som er vanlige i by-områder, og trenger blant annet areal til videre vekst. Tildeling av nye oppgaver til større kommuner blir også beskrevet som svært viktig for kommunen. Dette vil gi styrket lokaldemokrati ved at kommunen får flere og større ansvarsområder. Haugesund ønsker en region som står samlet og utgjør en motvekt til Stavanger og Bergen. Kommunesammenslåing blir beskrevet som en god mekanisme for å nå målene.

Karmøy Ap har vært vesentlig for utfallet i kommunen, ved at de tidlig flagget et tydelig nei til kommunereformen. Etter valget, med et klart politisk flertall som ikke ønsket reform, innstilte Rådmannen på å avslutte reformarbeidet i Karmøy.

Informantene fra Karmøy Ap, beskriver enighet i reformens målsettinger og hevder at disse har vært viktige for utfallet i Karmøy. Uenigheten er knyttet til kommunesammenslåing som mekanisme for å nå målene. Reformen er i utgangspunktet myntet på mindre kommuner, kommunen drives godt i dag og har lite å hente på å inngå i en storkommune. Interkommunale

problemer løses ved interkommunalt samarbeid i fortsettelsen, som er en løsning som kan gi gode resultater, forutsatt at samarbeidet fungerer godt. Området Norheim/Raglamyr blir av informantene trukket frem som et krevende samarbeidspunkt. Konfliktene her er et tegn på at det interkommunale samarbeidet ikke fungerer godt nok, til å sikre en helhetlig og samordnet samfunnsutvikling der. Det at kommunene i dag samarbeider stadig bedre om andre ting, gir likevel et håp om gode interkommunale løsninger også for Norheim/Raglamyr-området.

Når det gjelder virkemidlene i reformen har disse blitt beskrevet som relativt uvesentlige for utfallet. De økonomiske virkemidlene blir av flere beskrevet som gode, men selv ikke ROBEK-kommunen Haugesund, beskriver disse som vesentlige, noe som var overraskende. Et annet uventet funn var seks av informantens holdning til bruk av hardere virkemidler. Fire informanter tror frivillighetslinjen står i veien for å lykkes med kommunereformen. To av de øvrige informantene etterlyser større negative konsekvenser for de som velger å stå alene. Klausen, mfl. (2016:43) fremholder også at bruk av hovedsakelig myke virkemidler i en kontroversiell strukturreform, er utfordrende å lykkes med. Men hva er alternativet? Per i dag er det lite som tyder på at omfattende tvangsbruk overfor kommunene, vil få nødvendig støtte i Stortinget. Arbeiderpartiet har sågar lovet å løse opp igjen tvangssammenslåtte kommuner hvis de trer inn i regjeringskontorene til høsten. Dette kombinert med et Senterparti i kraftig medvind, gir kanskje lyse utsikter for kommuner som ikke ønsker sammenslåing.

Flere informanter beskriver at langvarige lokale konflikter har gjort sammenslåing vanskelig. Flertallet i Karmøy har lagt stor vekt på de økonomiske utfordringene i Haugesund. Det er heller ikke å forvente, at noen frivillig tar over naboens økonomiske problemer. De øvrige informantene ser ikke at det er grunnlag for en slik vektlegging, tatt i betraktning dagens situasjon.

Øvrige lokale konflikter som tjenestelokasjon, forholdet by-land, og identitet, kan trekkes rundt aksene sentrum-periferi. Med unntak av tjenestelokasjon, der informantene gir ulike beskrivelser, er de to øvrige beskrevet som vesentlige i beslutningsprosessen av alle informantene. De kulturelle forskjellene er tydelige, hvor skillet går mellom fine byfolk og alminnelige-folk som fiskere og bønder. Haugesund har en positiv holdning til kommunesammenslåing, uavhengig av lokale forhold. Som regionsenter er kommunen trygg på egen posisjon, og har liten risiko for at denne svekkes i en storkommune. Egennytten for Haugesund ved å inngå i en storkommune, fremstår betydelig større enn for Karmøy, som har

større risiko for å svekke sin posisjon. I deg er de størst i regionen, og utgjør tyngden på vektskålen med de fordelene det gir. Situasjonen i en storkommune er langt mer usikker.

Schneider og Ingrams forklaringsmodell (1990) i kapittel 3, er et godt bidrag til å forklare status quo i Karmøy. Sett sammen med de lokale forholdene, som helt klart skaper utfordringer i prosessen, var det få faktorer som trakk i retning endring. Det at Karmøy er en stor kommune og størst i regionen, ser ut for å komme i skyggen av dens desentraliserte struktur i sammenslåingsspørsmålet. Resultatene her faller overraskende godt sammen med tidligere forskning på sammenslåingsprosesser. Så kan det hende at Keatings konklusjon, for mer enn 20 år tilbake, oppsummerer det hele ganske godt; det er til syvende og sist et politisk valg.

Oppgaven er et lite bidrag til et bilde av hva som påvirker kommunale sammenslåingsprosesser i to store kommuner. Videre forskning på hvordan nasjonale myndigheter kan lykkes med nasjonale argumenter lokalt, gjerne med utgangspunkt i velgernes og de folkevalgtes synspunkter, kan muligens øke sannsynligheten for at virkemidlene får økt treffsikkerhet på målgruppen.

Referanser

- Aberbach, Joel D, and Tom Christensen. 2014. "Why Reforms So Often Disappoint." *American Review of Public Administration* 44(1), 3-16.
- Baldersheim, Harald, and Rose Lawrence. 2016. "Territorielle styringsstrukturer og -reformer i europeisk perspektiv." In *Kommunereform i perspektiv*, by Jan Erling Klausen, Jostein Askim, Signy Irene Vabo(red). Bergen: Fagbokforlaget.
- Barlindhaugutvalget. 2004. *Livskraftige distrikter og regioner - rammer for en helhetlig og geografisk tilpasset politikk*. NOU 2004:19, Oslo: Kommunaldepartementet.
- Bhatti, Yosef, and Kasper M. Hansen. 2011. "'Who 'marries' whom? The influence of societal connectedness, economic and political homogeneity, and population size on jurisdictional consolidations'." *European journal of political science*. nr 50 212-238.
- Bhatti, Yosef, Asmus Leth Olsen, og Lene Holm Pedersen. 2011. "'Keeping the Lights On: Citizen Service Centers in Municipal Amalgamations.'" *Administration in Social Work* 35(1). , 3-19.
- Blom-Hansen, Jens, Kurt Houlberg, and Søren Serritzlew. 2016. "Hurtig, ufrivillig og omfattende: Den danske kommunereform." In *Kommunereform i perspektiv*, by Jan Erling Klausen, Jostein Askim and Signy Irene (Red) Vabo. Bergen: Fagbokforlaget.
- Borge, Lars-Erik. 2016. "Økonomiske perspektiver på kommunesammenslutninger." In *Kommunereform i perspektiv*, by Jan Erling Klausen, Jostein Askim and Signy Iren Vabo (Red) . Bergen: Fagbokforlaget.
- Brandzæg, Bent Aslak, and Ailin Aastvedt. 2013. *Kommune og forvaltningsgrenser. Utfordringer i byområder*. Bø: Telemarksforskning.
- Brantzæg, Bent A, and Torjus Bolkesjø. 2005. *Den vanskelige dialogen – om innbyggerhøring og evaluering av forsøket på kommunesammenslutning i Valdres i 2004*. Forskningsrapport nr. 224, Bø i Telemark: Telemarksforskning.
- Brattli, Siri Elen. 2015. *Rasjonell, forhandlet eller anarkisk? Kommunereformprosessen på Haugalandet 2014-2015*. Masteroppgave, Oslo: Universitetet i Oslo.
- Christensen, Tom, Per Lægreid, and Paul G. Roness og Kjell Arne Røvik. 2013. *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christiansenutvalget. 1992. *Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring*. NOU 1992:15, Oslo: Kommunaldepartementet.
- Dahl, Robert Alan, and Edward R. Tufte. 1973. *Size and Democracy. The politics and the Smaller European Democracies*. Stanford: Calif: Stanford University Press.
- Distriktssenteret. 2014. *Kunnskap og erfaringer fra prosesser med kommunesammenslåing*. Rapport, Steinkjer: Distriktssenteret.
- Endresen, Jan A. 2014. *Fornuft og Følelse - En studie av kommunesammenslåingen mellom Ølen og Vindafjord*. . Masteroppgave, Oslo: Universitetet i Oslo.
- Enestam, Jan Erik: Ossi Repo. 2014. *Førslaget frå kommuninndelingsutredarna før Vasa-området*. Helsinki: Finansministeriet.

- Frisvoll, Svein, and Reidar Almås. 2004. *Kommunestruktur mellom fornuft og følelser*. Rapport 5:2004, Trondheim: Bygdeforskning.
- Gyimah-Brempong, Kwabena. 1987. "Economies of skale in municipal police departments: the case of Florida." *Rewiev of Economics and statistics*, 69 ed.
- Hansen, Sune Welling. 2015. "The Democratic Costs of Size: How Increasing Size Affects Citizen Satisfaction With Local Government." *Political Studies*.
- Hermansen, Tormod, and Inger Marie Stigen. 2013. "Ble det en bedre organisert stat?" *Nordisk administrativt tidsskrift nr. 3, 90. årgang*, 153-171.
- Hood, Christopher. 1983. *The Tools of Government*. London: Macmillan.
- Hood, Christopher, and Helen Z. Margetts. 2007. *The Tools of Government in the Digital Age*. New York: Plagrave Macmillan.
- Howlett, Michael. 2011. *Designing Public Policies, Principals and instruments*. Oxon: Routledge.
- Jacobsen, Dag Ingvar. 2014. *Interkommunalt samarbeid i Norge. Former, funksjoner og effekter*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Jacobsen, Dag Ingvar. 2009. *Perspektiver på kommune-Norge*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Johannessen, Asbjørn, and Line Christoffersen og Per Arne Tufte. 2011. *Forskningsmetode for Økonomiske-administrative fag*. Oslo: Abstrakt forlag AS.
- KDU. 2014. *Kunnskap og erfaringer fra prosesser med kommunesammenslåing*. Rapport, Steinkjer: Distriktsenteret, Kompetansesenter for distriktsutvikling.
- Keating, Michael. 1995. "Size, Efficiency and Democracy. Consolidation, Fragmentation and Public Choice." In *Theories of Urban Politics*, by D. Judge, G. Stroker and H. Wolman (red.). London: Sage Publications.
- Kjær, Ulrik. 2010. "Interkommunalt samarbejde i Danmark." In *Internasjonale erfaringer med interkommunalt samarbeid - sammenligninger og oppsummering fra seks land*, by Harald Baldersheim, Vegard Haug and Øgård Morten (red.). Kristiansand: Universitetet i Agder.
- Klausen, Jan E. 2004. *Lokale folkeavstemninger om kommunesammenslåing – dialogen mellom velgere og kommunale eliter*. NIBR-rapport 2004:5, Oslo: NIBR.
- Klausen, Jan Erling. 2016. "Kommunereform og endringsteori." In *Kommunereform i perspektiv*, by Jan Erling Klausen, Jostein Askim and Signy Irene Vabo (Red.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Klausen, Jan Erling, and Jostein Askim og Signy Iren Vabo. 2016. *Kommunereform i perspektiv*. Bergen: Fagbokforlaget.
- KMD. 2014-2015. *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner. Meld. St. 14 (2014-2015)*. Stortingsmelding, Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- KMD. 2016. *Prop. 123 S (2015-2016) KommuneProposisjonen 2017*. Prop.osisjon til Stortinget, Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- KMD. 2014. *Prop. 95s 2013-2014, KommuneProposisjonen 2015*. Porposisjon, Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

- Kvelland, E. 2014. *Protesting School Closure in Norwegian Municipalities: Influencing or just objecting?* Kristiansand: Universitetet i Agder.
- Moe, Vegard. 2016. *TNT-prosessen. Mellom Tønsberg, Nøtterøy og Tjøme*. Oslo. UiO.
- Monkerud, Lars C. 2003. *Undersøkelse av lokalpolitikere og rådmenn 2002/2003. En redegjørelse for undersøkelsens relevans, gjennomføring og datakvalitet - samt noen hovedtendenser*. 03. Accessed 01 23, 2017. <http://web.bi.no/forskning/papers.nsf/Lookup/dp2003-03/>.
- Mouritzen, Poul Erik. 2006. *Stort er godt: Otte fortællinger om tilblivelsen af de nye kommuner*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Myrvold, Trine M. 2001. *Smått og godt? Om de minste kommunenes evne til å imøtekomme generalistkommunekravet*. Prosjektrapport 01:2001, Norsk institutt for by- og regionforskning .
- Olsen, Johan Peder. 2013. "The Institutional Basis of Democratic Accountability." *West European Politics*.
- Pekola-Sjöblm, Marianne. 2014. "Kuntalaiset ja kunnat muutoksessa. Tutkimus kuntalaisten asenteista ja osallistumisesta ARTTU tutkimuskunnissa 2008 ja 2011." *Paras ARTTU-ohjelman tutkimuksia*.
- Ragin, Charles C. 2001. *Case Oriented Research. I: N.J.Smelser og P:B: Baltes (Red.). International Encyclopedia of the Sosial & Behavioral Sciences (s.1519-1525)*. Oxford: Pergamon.
- Ringdal, Kristen. 2013. *Enhet og mangfold. Samfunnsvitenskaplig forskning og kvantitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad og Bjørke AS.
- Rokkan, S, and S.M. Lipset. 1967. "Party systems and voter alignments: cross-national perspectives." In *International Yearbook of Political Behavior Research*. New York: Free Press.
- Rose, Lawrence E. 2016. "Kommunestørrelsens betydning for lokaldemokratiet." In *Kommunereform i perspektiv*, by Jan Erling Klausen, Jostein Askim and Signy Irene Vabo (red.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Rusaanes, Kristen. 2016. *Frivillighet eller tvang? En studie av nasjonale myndigheters styring av kommunereformen*. Masteroppgave, Oslo: Høgskolen i Oslo og Akershus.
- Røiseland, Asbjørn og Signy Iren Vabo. 2012. *Styring og samstyring- governance på norsk*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Sandberg, Siv. 2016. "Muligheter, gulrøtter og mosaikk. Kommunereformene i Finland." In *Kommunereform i perspektiv*, by Jan Erling Klausen, Jostein Askim and Signy Irene Vabo(red). Bergen: Fagbokforlaget.
- Schneider, A.L., and H Ingram. 1990. "Policy Design: Elements, Premises, and Strategies." In *Policy Theory and Policy Evaluation: Concepts, Knowledge, Causes and Norms*, by S.S. Nagel. New York: Greenwood Press.
- Schneider, A.L., and H. Ingram. 1990. "Behavioural Assumptionsof Policy Tools." *Journal of Politics* 52, no. 2 511-529.
- Sørensen, Rune Jørgen. 2004. "Frivillige sammenslåinger av kommuner - en vakker men håpløs ide." *Samfunnsspeilet*.

Tavares, Antonio, and Richard Feiock. 2014. "Intermunicipal Cooperation and Regional Governance in Europe: An Institutional Collective Action Framework." Glasgow: European Consortium for Political Research General Conference.

Vedung, Evert. 1998. "Policy Instruments: Typologies and Theories." In *Carrots, Sticks & Sermons, Policy Instruments & Their Evaluation*, by Ray C. Rist, Evert Vedung Marie-Louise Belmans-Videc, 21-53. New Brunswick, New Jersey: Transactions Publisher.

Sundvoldenerklæringen

<https://www.Regjeringen.no/no/dokumenter/politisk-plattform/id743014/>

(lastet ned 27.10.2016)

Oppdragsbrev til landets fylkesmenn

<https://www.Regjeringen.no/no/dokumenter/Kommunereform---Oppdragsbrev-til-Fylkesmannen/id764999/>

(lastet ned 14.10.2016)

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Ukjent årstall. Ny kommune.

<http://www.nykommune.no/>

(lastet ned 22.11.2016)

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2016. Tilskudd til veier, bredbånd og andre digitaliseringstiltak i kommuner som skal slå seg sammen.

<https://www.Regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/Nyheter-kommunereform/tilskuddsordning-for-veier-bredband-og-andre-digitaliseringstiltak-i-kommuner-som-skal-sla-seg-sammen/id2477278/>

(lastet ned 13.12.2016)

Sveio, Tysvær, Karmøy og Haugesund kommune. Mulighetsstudium om storkommune på ytre Haugalandet. Agenda Kaupang 2015.

<https://www.Fylkesmannen.no/Documents/Dokument%20FMRO/Kommunereform/Mulighetssstudi%20Ytre%20Haugalandet.pdf>

(lastet ned 10.10.16)

NTB 04.10.2016

<http://www.msn.com/nb-no/nyheter/norge/60-kommuner-b%c3%b8r-sl%c3%a5s-sammen-med-tvang/ar-BBwYcFD>

(lastet ned 30.10.2016)

Regjeringen.no 2016, Nye oppgaver til nye kommuner.

<https://www.Regjeringen.no/no/aktuelt/nye-oppgaver-til-storre-kommuner/id2502412/>

(lastet ned 10.11.2016)

En region – ett ansikt. Økonomisk samhandling i Haugesundsregionen. Menon-publikasjon 2014.

<http://docplayer.me/83153-En-region-ett-ansikt-okonomisk-samhandling-i-haugesundregionen-rapport.html>

(lastet ned 10.10.2016)

SSB 3. kvartal 2016, befolkningstall Haugesund

<https://www.ssb.no/kommunefakta/haugesund>

(lastet ned 12.10.2016)

SSB 3. kvartal 2016, Befolkningstall Karmøy

<https://www.ssb.no/kommunefakta/karmoy>

(lastet ned 12.10.2016)

Haugesunds Avis den 12.01.2017 av Einar Tho og Espen Løvvik

<http://www.h-avis.no/haugesund/politikk/haugesund-kommune/godt-nok-radmannen-vant/s/5-62-362944>

(Lastet ned 22.01.2017)

Lokalsamfunnsundersøkelsen 2011, gjennomført av Bygdeforskning.

<http://www.bygdeforskning.no/publikasjoner/lokalsamfunnsundersokelsen-2011>

(lastet ned 31.01.2017)

<https://distriktssenteret.no/2014/12/17/innbyggerundersokelser/>

(lastet ned 31.01.2017)

Grensevandring med oppsummeringer av fylkesmennes tilrådninger 8.12.2016

<https://www.Regjeringen.no/contentassets/a373c222ee19466890089a0666ea71ee/vinsand.pdf>

(lastet ned 15.02.2017)

Fylkesmennes anbefalinger om nye kommuner.

<https://www.Fylkesmannen.no/nn/Rogaland/Kommunalstyring/Kommunereforma/Kommunereforma-Fylkesmannen-tilrar-danning-av-fleire-nye-kommunar/>

(lastet ned 13.01.2017)

Haugesunds kommunes nettside om kommunereformen

<http://www.haugesund.kommune.no/aktuelt/kommunereformen/7418-kommunereformen?highlight=WyJrb21tdW5lcmVmb3JtZW4iLCJ2ZWR0YWsiLCJ2ZWR0YWtzIl0=#kommunene>

(lastet ned 10.11.2016)

Karmøy kommunes nettside om kommunereformen

<http://www.karmoy.kommune.no/no/@@search?SearchableText=kommunereformen>

(lastet ned 10.11.2016)

Valgkamp Arbeiderpartiet Origo.no Innlegg fra S. Nesse Karmøy Ap 2.8.2014

http://politikk.origo.no/-/sandbox/archive/255206_politikk?tag=sammensl%C3%A5ing&ref=checkpoint

(lastet ned 31.03.2017)

Haugesunds Avis: Sterkt engasjement rundt kommunestruktur. Artikkel h-avis 16.9.2014

<http://www.h-avis.no/karmoy/nyheter/siste-nytt/sterkt-engasjement-rundt-kommunestruktur/s/2-2.921-1.8586087>

(lastet ned 31.03.2017)

Vedlegg:

Vedlegg 1: Intervjuguide

Vedlegg 2: Info.skriv til informantene

Vedlegg 3: Samtykkeskriv med skjema til informantene

Vedlegg 1:

Intervjuguide til rådmenn, ordførere og opposisjonsledere i Haugesund og Karmøy

Roller og prosess:

Beskriv kort din rolle i kommunen.

Hvordan har prosessen vært i din kommune?

- Si litt om hvilken rolle du har spilt i kommunereformprosessen
- Hva har vært dine oppgaver i prosessen?
- Hvem har du samarbeidet med?
- Hvem har påvirket/ønsket å påvirke prosessen?

Har prosessen vært preget av politisk enighet eller uenighet i din kommune? Utdyp.

Innhold:

Hvor godt er du kjent med reformens innhold?

- Hva vil du si er reformens styrker?
- Hva vil du si er reformens svakheter?

Hvilke argumenter var viktigst for deg og din beslutning i kommunereformen?

Målsettinger

Hvor godt kjenner du reformens målsettinger?

Hvilke mål tenker du treffer best for din kommune?

- gode og likeverdige tjenester til innbyggerne,
- en helhetlig og samordnet samfunnsutvikling,
- bærekraftige og robuste kommuner og
- styrket lokaldemokrati

Fremstår reformens målsettinger som rasjonelle for kommunen?

Tjenestekvalitet:

Hvor viktig har gode og likeverdige tjenester eller tjenestekvalitet vært for beslutningen i din kommune?

- Finnes det tjenester i dag som din kommune ikke løser på egenhånd
- Finnes det noen tjenesteområder der du tenker at tjenestene er for små til å sikre tilstrekkelig kapasitet til å møte innbyggernes behov?
- Tenker du at kommunestørrelsen har betydning for kvaliteten på tjenestene i kommunen?
- Har din kommune tilgang på personell med nok og relevant kompetanse?

- I hvilken grad tenker du at kommunestørrelse påvirker kommunens attraktivitet som arbeidsgiver?
- I hvilken grad tenker du det finnes en sammenheng mellom kommunestørrelse og effektiv tjenesteproduksjon?

Samfunnsutvikling:

Har en helhetlig og samordnet samfunnsutvikling vært viktig i beslutningsprosessen?

- Hva tenker du om dagens kommunegrenser i forhold til utviklingen av regionen?
- Haugesund og Karmøy er en del av det regjeringen kaller flerkommunale byområder med behov for felles løsninger på ulike planområder. Har dette vært viktig for beslutningen?
- Hvor viktig har regionens utvikling vært i beslutningsprosessen og for utfallet?
- Hvor viktig har tildeling av nye oppgaver fra andre forvaltningsnivåer til større kommuner vært i prosessen slik du vurderer det?
- Hvor viktig har regionens utvikling til å bli en motvekt mellom Stavanger og Bergen vært i prosessen?

Sårbarhet:

Har bærekraftige og mer robuste kommuner vært viktige i beslutningsprosessen?

- Slik du ser det, finnes det områder der din kommune i dag oppleves som lite bærekraftig og lite robust?
- I hvilken grad vil du si at din kommune har god nok kapasitet til å håndtere svingninger i etterspørsel etter ulike tjenester?
- Ville din kommune blitt mer robust økonomisk sett ved en sammenslåing?

Lokaldemokrati:

Har styrket lokaldemokrati vært viktig for beslutningen?

- Har økt politisk deltakelse og styrket lokaldemokrati vært viktige momenter i prosessen? Evt. på hvilken måte?
- Hvilken rolle vil du si at nødvendig avstand til beslutningstakerne har spilt i beslutningsprosessen?
- Hvor viktig vil du si at mindre statlig styring har vært i beslutningsprosessen?

Lokale konflikter:

I hvilken grad vil du si at lokale konflikter har preget reformprosessen?

- Hvordan vil du beskrive din kommunes forhold til nabokommunene?
- Hvordan vil du beskrive din kommunes erfaringer med interkommunalt samarbeid?
- Vil du beskrive forholdet til enkelte nabokommuner som mer konfliktfylt enn andre? På hvilken måte?
- I hvilken grad ser du på din kommune og nabokommunene som likeverdige parter i ulike samarbeidsprosjekter? Har dette påvirket reformprosessen i din kommune? Evt.hvordan?

Økonomi:

Har kommuneøkonomi vært viktig for beslutningen?

- Hvordan tenker du at din kommunes økonomi er sammenlignet med nabokommunene?
- I hvilken grad vil kommunen fått større handlingsrom dersom den slår seg sammen med andre?
- Hvordan vil du si at fremtidige vurderinger av økte etterspørsel av tjenester kombinert med reduserte økonomiske rammer har vært viktig for beslutningen?

Tjenestelokasjon:

I hvilken grad har plassering av kommunale tjenester vært viktig i kommunereformprosessen?

- Ser du for deg at den lokale tjenesteproduksjonen ville blitt berørt av en kommunesammenslåing? På hvilken måte?
- I hvilken grad har nedlegging av tjenester vært i fokus i prosessen?
- I hvilken grad har sentralisering av tjenester vært i fokus i prosessen?

By/land:

I hvilken grad har ulikheter mellom by og land vært viktig i reformprosessen?

- Har det vært knyttet bekymring til at bygdene skal tape terreng i forhold til byene der disse har interesser som kommer i konflikt med hverandre?
- Har det vært fremmet bekymring for at utkantene i din kommune skal bli taperne i en større kommune?

Identitet:

I hvilken grad har identitet vært viktig for beslutningen?

- I hvor stor grad tenker du at innbyggernes følelse av identitet og tilhørighet sammenfaller med kommunegrensene? Lokalsamfunnene?
- På hvilken måte kan det tenkes at innbyggernes tilhørighet påvirkes av en strukturendring?
- Har det vært sterke initiativ mot eller for reformen i din kommune?
- I hvilken grad vil du si at kommunens identitet har vært viktig i prosessen?

Styringsvirkemidler:**Til Karmøy:**

Hva måtte regjeringen gjort for at Karmøy skulle kommet frem til et positivt utfall i kommunereformen?

Til Haugesund:

Har regjeringen bidratt noe i reformen som du vil trekke frem som svært viktig eller avgjørende for utfallet?

Nodalitet:

- I hvilken grad har informasjonen staten har tatt i bruk i kommunereformen vært viktige for beslutningen og utfallet?

Finans:

Har de økonomiske virkemidlene fra staten vært viktige for utfallet i kommunen?

- Har din kommune søkt om økonomisk støtte fra andre forvaltningsnivåer i reformprosessen?

Organisasjon:

Hvordan vil du beskrive Fylkesmannens rolle i reformprosessen?

Har Fylkesmannen spilt en vesentlig rolle i beslutningsprosessen og for utfallet?

Autoritet:

I hvilken grad opplever du at det har vært brukt grad av tvangsmakt i reformprosessen?

Vil du si at reformens virkemidler er egnet til å nå reformens målsettinger?

I hvilken grad har virkemidlene fra staten vært viktige for deg og din beslutning?

I hvilken grad regjeringen truffet med virkemiddelbruken i din kommune?

Tenker du at regjeringen hadde lykkes bedre med reformen dersom den hadde brukt andre virkemidler? Evt. hvilke?

Innbyggerundersøkelsen:

Har resultatet av innbyggerhøringen vært viktig for beslutningen?

Andre forhold:

Er det andre forhold du vil trekke frem som har vært av betydning for beslutningsprosessen eller utfallet i din kommune?

Vedlegg 2

Invitasjon til å delta i forskningsprosjekt om kommunereformen i Haugesund og Karmøy

I forbindelse med mitt masterstudium i styring og ledelse ved Høgskolen i Oslo og Akershus, er jeg nå godt i gang med masteroppgaven. Tema for oppgaven er kommunereformen, med fokus på det ulike utfallet på de kommunale vedtakene i Haugesund og Karmøy.

Kommunene har en rekke fellestrekk, men er også ulike på en del områder. Nedenfor følger et lite utdrag fra oppgavens innledning.

Jeg ønsker å identifisere noen sentrale faktorer som kan forklare det ulike utfallet i de to kommunene. Hva har vært viktig for beslutningstakerne? Er det slik at de styringsvirkemidlene staten har brukt i reformen har vært vesentlige for utfallet, eller er det helt andre faktorer som har vært utslagsgivende? I og med at staten har brukt Fylkesmennene i prosessen er det også naturlig å se på hvilke virkemidler Fylkesmannen i Rogaland har vektlagt overfor kommunene.

Problemstillingen blir da:

Hvorfor har Haugesund og Karmøy kommet frem til ulikt utfall i kommunereformen?

I hvilken grad har styringsvirkemidlene hatt betydning i beslutningsprosessen?

Jeg ønsker å finne ut hva som har vært viktig for deg og ditt standpunkt i arbeidet frem mot kommunalt vedtak våren 2016.

Som metode for å belyse problemstillingen har jeg valgt personlig intervju og dokumentanalyse. Studiet er et komparativt casestudium hvor de to kommunene utgjør hver sin case. Utvalget består i utgangspunktet av de to rådmennene, ordførerne og opposisjonslederne i Haugesund og Karmøy. Ved behov vil utvalget kunne utvides til også å gjelde andre sentrale personer i administrasjonen og på politisk nivå.

Med bakgrunn i overnevnte informasjon, ville jeg satt svært stor pris på om du tok deg tid til å delta i min undersøkelse. Jeg ønsker i utgangspunktet å gjennomføre ett intervju med deg. Ved behov kan det bli aktuelt med noen oppfølgingsspørsmål, disse kan eventuelt tas over e-post. Primært ønsker jeg å gjennomføre intervjuene i første halvdel av februar, dersom du har mulighet til det. Du velger tid og sted.

Studiet er sendt til NSD for godkjenning. Vedlagt følger et informasjonsskriv med blant annet detaljene rundt prosjektets datasikkerhet og samtykke erklæring.

Dersom du har spørsmål til undersøkelsen er det bare å ringe, sende SMS eller e-post. Det er også fint om du tar kontakt om tid og sted som passer for deg. Jeg er å treffe på telefon 91737814 og mail anitabj@me.com

Dersom jeg ikke hører noe fra deg innen en uke fra du har mottatt denne henvendelsen tar jeg kontakt på nytt.

På forhåndtakk for hjelpen.

Ha en fin dag!

Vennlig hilsen
Anita Bjørnevik
Masterstudent

Vedlegg 3:

Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjektet

«Kommunereformprosessen i Haugesund og Karmøy»

Bakgrunn og formål:

Dette forskningsprosjektet er en masteroppgave som skrives ved Fakultet for samfunnsfag, Institutt for offentlig administrasjon og velferdsfag ved Høgskolen i Oslo og Akershus (HIOA). Oppgaven tar utgangspunkt i kommunereformen og tar sikte på å studere beslutningsprosessene i Haugesund og Karmøy.

Min oppgave skal fokusere på de ulike utfallene i Haugesund og Karmøy og mulige forklaringer på disse. Dette vil bli studert fra reformen ble vedtatt i Stortinget 18 juni 2014, frem til kommunale vedtak våren 2016.

Hva innebærer deltakelsen i studien for deg?

Som datagrunnlag for min oppgave ønsker jeg å gjennomføre kvalitative intervjuer med informanter fra kommunene da fortrinnsvis rådmenn fra administrativt nivå og ordførere og opposisjonsledere fra politisk nivå. Opplysningene jeg får fra intervjuene skal brukes til å øke min forståelse for beslutningsprosessene i de to kommunene og som empiri for analysedelen av min oppgave. Utvalget av personer som forespørres om å delta i studien velges på bakgrunn av sin posisjon eller deltakelse i prosessen jeg ønsker å undersøke.

Hva skjer med informasjonen om deg?

Studien er meldt til Personvernforbundet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS. Dataene vil bli registrert skriftlig i form av notater og gjennom lydopptak. De opplysningene jeg får tilgang til gjennom intervjuene vil bli behandlet konfidensielt, med mindre annet avtales direkte med respondentene, og det er kun jeg og veilederen min som får tilgang til personidentifiserbar data.

Den informasjonen jeg 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. Prosjektet skal etter planen avsluttes 2. mai 2016. Personopplysninger og evt. opptak vil bli oppbevart på forsvarlig vis, ved Høgskolen i Oslo og Akershus, i 10 år for mulige oppfølgingsstudier. Dersom du i denne perioden ønsker å få slettet data fra denne undersøkelsen, kan undertegnede kontaktes.

Frivillig deltakelse.

Det er frivillig å delta i studien, og du kan når som helst trekke ditt samtykke uten å oppgi noen grunn. Dersom du trekker deg, vil alle opplysninger om og fra deg slettes umiddelbart. Dersom du ønsker å delta eller har spørsmål til studien ta kontakt med: Masterstudent Anita Bjørnevik, telefon: 91737814

epost: anitabj@me.com

Veileder: Professor ved Fakultet for samfunnsfag, Institutt for offentlig administrasjon og velferdsfag, HIOA, Sissel Hovik, telefon: 67238236, epost: sissel.hovik@hioa.no

Samtykke til deltakelse i studien

Jeg har mottatt informasjon om studien, og er villig til å delta

(Signert av prosjektdeltaker, dato)