

**Kristen Rusaanes**

---

**Frivillighet eller tvang?**  
**En studie av nasjonale myndigheters  
styring av kommunereformen**

**Masteroppgave i Styring og ledelse**  
**Høgskolen i Oslo og Akershus, Fakultet for samfunnsfag**  
**Oslo 2016**

## **Sammendrag**

Temaet for denne oppgaven er nasjonale myndigheters styring av den kommunereformen som ble lansert i 2014.

I kommunereformen ligger prinsippet om frivillighet til grunn for endringer av kommunestrukturen, noe som representerer en styringsutfordring for myndighetene: Hvordan få til omfattende endringer i kommunestrukturen når man i utgangspunktet er avhengige av tilslutning fra kommunene? Dette er bakteppet for min problemstilling, der jeg spør hva som karakteriserer nasjonale myndigheters styring av kommunene i kommunereformen.

I oppgaven har jeg lagt til grunn at styringen skjer gjennom et sett virkemidler, og at det er gjennom disse virkemidlene myndighetene bruker sin makt for å tilskynde endring. Problemstillingen har følgelig blitt søkt belyst i et virkemiddelperspektiv. Basert på teori om ulike typer styringsvirkemidler har jeg identifisert, kategorisert og beskrevet de av reformens virkemidler som kan sies å ha som intensjon å påvirke kommunene til å fatte vedtak om å slå seg sammen med andre kommuner og/eller delta i lokale utredningsprosesser. Spørsmålet om frivillighet eller tvang, eller graden av tvang, er en viktig dimensjon i studien – ikke minst ved at jeg har sett på myndighetenes valg av virkemidler i lys av de begrensninger som følger av Stortingets vedtak og merknader om dette spørsmålet.

Studien bygger på analyse av reformens mest sentrale, offentlige dokumenter, supplert med informasjon hentet primært fra nettsidene til aktører i reformen.

Reformens virkemidler antyder at myndighetene har måttet balansere delvis motstridende hensyn i styringen av reformen. Hensynet til legitimitet på den ene siden og hensynet til å få til de ønskede endringene på den andre siden. Et annet funn er at det klareste utslaget av tvangsbruk er knyttet til kommunenes deltakelse i lokale utredningsprosesser, ikke til sammenslåing av kommuner som sådan.

**Høgskolen i Oslo og Akershus, Fakultet for samfunnsfag**

**Oslo 2016**

## **Abstract**

### **Forced or voluntary? The management of the Norwegian local government reform**

The subject of this thesis is the management of the Norwegian local government reform, launched in 2014.

The principle of voluntarism is a premise for the reform. This constitutes a challenge when it comes to the government's management: How accomplish considerable changes in the local government structure, while at the same time having to rely on local approval? This is the background for my research question, which concerns the characteristics of the national government's management efforts towards local government.

I have made the assumption that management of the reform is carried out through a set of tools through which government uses its power to effect change. Hence, I have tried to enlighten the research question by applying a tools perspective. Based on theory on government's tools I have identified, categorized and described those of the reform's tools, which is presumed to have the intention of influencing the local government units towards making decisions of merger or participation in local processes. The question of force or voluntarism, or the degree of constraint, is an important dimension of the study, not least by viewing the government's choice of tools in light of those restrictions made by the Norwegian parliament concerning this question.

The study is based on analysis of the reform's most central governmental documents, supplemented with information from websites belonging to the central actors of the reform.

The tools of the reform seem to imply that government has had to balance contradicting considerations in the management of the reform, those of legitimacy and those of actually effecting change. Another conclusion is that the most obvious expression of constraint is connected to the participation in local processes, not to the merges of the local government units as such.

**Høgskolen i Oslo og Akershus, Fakultet for samfunnsfag**

**Oslo 2016**

## **Forord**

Arbeidet med denne masteroppgaven markerer avslutningen på et langt og sammensatt studieforløp som for min del har omfattet alt fra matematikk og språk til litteratur, idéhistorie og journalistikk - og nå til slutt et masterstudium i styring og ledelse.

Jeg bestemte meg tidlig for at det var kommunereformen jeg ville ta for meg i masteroppgaven. Dels har det vært viktig for meg å velge et tema som er aktuelt. Dels skyldes valget en interesse for temaet som stammer fra erfaring med temaet fra politisk arbeid på Stortinget og etter det fra å sitte tett på både politikere og administrativ ledelse i kommunen der jeg nå jobber. Erfaringene har trigget min nysgjerrighet når det gjelder å borre i hva myndighetene faktisk gjør når de gjennom en reform forsøker å tilskynde endringer i samfunnet.

Hangen til aktualitet og min egen interesse for temaet har samtidig vært en utfordring. I det jeg setter punktum for mitt arbeid, er det fortsatt uvisst hva som skjuler seg rundt neste sving. Hva blir det neste trekket i reformen? Hvor mange kommuner vil faktisk slå seg sammen? Hva gjør myndighetene hvis de ikke lykkes med å få et betydelig antall kommuner til å slå seg sammen frivillig? Selv om jeg i min studie i stor grad reflekterer utviklingen som har skjedd i reformen helt fram til midten av april, må jeg innse at utfallet vil være uavklart i det jeg avslutter mitt arbeid med oppgaven.

Arbeidet med masteroppgaven har vært en arbeidsom, men givende prosess. Hjertelig takk til min veileder Sissel Hovik for nyttige tilbakemeldinger, tips og gode råd underveis.

Ikke minst fortjener Julia, Nikolai, Jakob, Maja og Sofia en stor takk for at dere har holdt ut med en mann og far som det siste året har vært mer opptatt av kommunestruktur enn av struktur på familiens gjøren og laden.

Lismarka, 29. april 2016

Kristen Rusaanes

## Innholdsfortegnelse

<b>Sammendrag</b> .....	I
Forord .....	III
Figurliste.....	6
Tabelliste .....	6
1 Innledning .....	1
1.1 Tema .....	1
1.2 Om kommunereformen og dens aktualitet som forskningstema .....	1
1.3 Problemstilling.....	2
1.4 Noen presiseringer og avgrensninger .....	3
1.5 Disposisjon .....	4
2 Bakgrunn.....	5
2.1 Kort om bakgrunn, politisk forankring og milepæler i kommunereformen .....	5
2.2 Kommunestruktur i et historisk og internasjonalt perspektiv .....	6
2.3 Forholdet mellom kommune og stat - regulering av grenseendringer.....	7
3 Teori.....	10
3.1 Om det teoretiske grunnlaget.....	10
3.2 Virkemidler.....	11
3.3 Vedungs typologi.....	12
3.3.1 Reguleringer .....	13
3.3.2 Økonomiske virkemidler .....	14
3.3.3 Informasjon .....	14
3.4 Gi og ta-strategi .....	15
3.5 Problemstilling, teori og empiri.....	16
4 Forskningsdesign og metode.....	18
4.1 Innsamling av data.....	18
4.2 Analysemetode .....	19
4.3 Reliabilitet og validitet .....	20
5 Empiri .....	23
5.1 Om kategoriseringen.....	23
5.2 Regulering .....	25
5.3 Økonomiske virkemidler .....	29
5.4 Informasjon.....	33
6 Diskusjon .....	38
6.1 Reguleringer .....	38

6.2	Økonomiske virkemidler .....	39
6.3	Informasjon.....	42
6.4	Begrensninger i handlingsrommet.....	44
7	Oppsummering og konklusjoner.....	46
7.1	Oppsummering av diskusjon .....	46
7.2	Konklusjoner .....	47
7.2.1	En gi og ta-strategi .....	48
7.2.2	Tvang brukes til å styre prosessen, ikke resultatet.....	49
7.2.3	Frivilligheten tøyes .....	49
7.2.4	Siste ord ikke sagt? .....	49
7.3	Begrensninger ved framgangsmåten og implikasjoner for videre forskning .....	50
	Referanser.....	52
	Vedlegg .....	56
	Vedlegg 1: Oversikt over dokumenter til dokumentstudiet.....	56

## **Figurliste**

Figur 1: «Verktøykassa» i kommunereformen	24
---	----

## **Tabelliste**

Tabell 1: Endringer i antall kommuner 1838-2013	7
Tabell 2: Bruk av regulering som virkemiddel	25
Tabell 3: Økonomiske virkemidler i kommunereformen	29
Tabell 4: Standardisert modell for dekning av engangskostnader i reformperioden	30
Tabell 5: Modell for reformstøtte i reformperioden	30
Tabell 6: Informasjonsvirkemidler i kommunereformen	33

# 1 Innledning

## 1.1 Tema

Den pågående kommunereformen, som er tema for min masteroppgave, har vekket betydelig engasjement, både i form av begeistring og mostand, siden den ble lansert i 2014. Reformen ble lansert i en situasjon der kommunestrukturen i Norge siden 1960-tallet hadde vært relativt stabil. Etter at Stortinget i 1995 vedtok at ingen kommuner skulle slås sammen med tvang, har det kun vært et fåtall frivillige kommunesammenslåinger.

Myndighetene har ikke uttalt noe konkret mål for ønsket utfall av reformen, i form av en minstestørrelse på kommuner eller et bestemt antall kommuner man ønsker å sitte igjen med. Det er likevel naturlig å se på reformen som et forsøk på å bryte med det mønsteret man har sett de siste tiårene, og tilskynde omfattende endringer i kommunestrukturen.

I den pågående kommunereformen ligger fortsatt prinsippet om frivillighet til grunn for endringer av kommunestrukturen. Dette må sies å representere en betydelig styringsutfordring for myndighetene. På den ene side har myndighetene ambisjoner om vesentlige endringer av kommunestrukturen. På den andre side er myndighetene i utgangspunktet avhengige av velvillige vedtak i et stort antall kommuner for å realisere ambisjonene – og dette på et område der motstanden tradisjonelt har vært sterk.

Meningene er delte om hva som er en hensiktsmessig kommunestruktur og om *behovet* for en omfattende reform. Mye av den offentlige debatten har likevel dreid seg om noe annet, nemlig om *hvordan* reformen gjennomføres. Spørsmålet blir gjerne satt på spissen i diskusjoner om hvorvidt sammenslåinger i kommunereformen er, eller bør være, basert på tvang eller frivillighet.

Med dette som bakteppe vil jeg i denne oppgaven ta for meg hvordan myndighetene forsøker å styre kommunene i det som, for myndighetene, er ønsket retning. En sentral dimensjon vil være graden av frivillighet/tvang som styringsbestrebelsene innebærer.

## 1.2 Om kommunereformen og dens aktualitet som forskningstema

Regjeringens uttalte mål for kommunereformen er at den skal gi gode og likeverdige tjenester til innbyggerne, helhetlig og samordnet samfunnsutvikling, bærekraftige og økonomisk



robuste kommuner og styrket lokaldemokrati (Prop. 95 S (2013-2014), 29). Statsråd Jan Tore Sanner har omtalt reformen som «en av de aller største velferdsreformene de siste 50 år» (Stortinget 2014, 3601). Det er også 50 år siden siste store endring i kommunestrukturen i Norge. Kommunereformen må i norsk målestokk således sies å være en omfattende reform og en reform som er forbundet med betydelig politisk prestisje.

Myndighetenes ambisjoner for reformen, ressursbruken knyttet til reformarbeidet og de samfunnsmessige konsekvensene reformen vil kunne få, er faktorer som tilsier et behov for forskning om reformen i årene framover. Myndighetenes styring av reformen handler til dels om hvordan makt utøves. Kunnskap om myndigheters bruk av makt og hvordan myndigheter søker å tilskynde endringer i samfunnet, er i seg selv nyttig som del av et opplyst offentlig ordskifte.

Kommunereformen innbyr til kunnskapsoppbygging ut fra en rekke faglige perspektiver og tilnærminger. Mitt bidrag er lite i sammenhengen, men ambisjonen er likevel at min studie skal bidra med interessante perspektiver og økt kunnskap om viktige sider ved reformen og myndighetenes styring av den – og således utgjøre en del av den samlede kunnskapsoppbyggingen om temaet.

### **1.3 Problemstilling**

Både faglige og praktiske forhold har spilt inn når det gjelder valget av den problemstillingen som skal utforskes i denne oppgaven: Hvilke faglige innfallsvinkler er det interessant å se nærmere på når man vil se på kommunereformen i et styringsperspektiv? Hva er det mulig å favne om innenfor den tidsrammen jeg har til rådighet, og – like viktig – på det stadiet av reformen vi nå er inne i? Et viktig premiss i valget av problemstilling har vært at den skal åpne for en analyse av kommunereformen som vil være relevant uavhengig av utfallet av reformen.

Utgangspunktet for min studie er at myndighetene gjennom kommunereformen har definert et problem: Dagens kommunestruktur er ikke bærekraftig. Noe forenklet kan vi også si at myndighetene har definert hva som er løsningen på problemet: Kommunene bør slå seg sammen til større enheter. Mange faktorer kan bidra til å forklare, nyansere og problematisere både motivet for reform og valget av løsning. Min studie dreier seg ikke om dette, men snarere om det som ligger mellom problemet og løsningen – nemlig bestrebelsene på å styre kommunenes i det som for myndighetene er ønsket retning.

På bakgrunn av dette vil min problemstilling dreie seg om *hva som karakteriserer nasjonale myndigheters styring av kommunene i kommunereformen.*

Styringen vil her bli sett som myndighetenes bestrebelser på å påvirke kommunenes evne og vilje til henholdsvis å delta i lokale prosesser der de utreder og vurderer sammenslåing med én eller flere andre kommuner, og deres evne og vilje til å fatte vedtak om sammenslåing. Graden av frivillighet/tvang som styringsbestrebelsene impliserer, vil være en sentral dimensjon.

Problemstillingen vil bli forsøkt belyst i et virkemiddelperspektiv. Med utgangspunkt særlig i Evert Vedungs (1998) og Schneider og Ingrams (1990) teorier om styringsvirkemidler, som jeg vil komme tilbake til i kapittel 3, vil jeg identifisere, kategorisere og beskrive reformens virkemidler, for deretter å trekke slutninger om hva som mer allment kan sies å karakterisere myndighetenes styring.

Jeg vil også komme inn på hvordan myndighetenes valg av virkemidler kan ses i lys av noen av de forhold som kan sies å begrense myndighetenes handlingsrom. Kort oppsummert dreier dette seg om føringer gitt av Stortinget gjennom vedtak og merknader som gjelder tvang og frivillighet ved kommunesammenslåinger. Disse begrensningene vil senere bli beskrevet mer i detalj, blant annet som en del av kapittel 2.

#### **1.4 Noen presiseringer og avgrensninger**

I min oppgave forholder jeg meg til kommunereformen som en strukturreform, nærmere bestemt som en kommunesammenslåingsreform, selv om reformen også kan sies å ha andre elementer, som for eksempel oppgavefordeling, og til tross for at reformen også omtales som både velferdsreform og demokratireform.

Kommunereformen er en pågående reform. Nye virkemidler har blitt lansert i løpet av reformperioden, og andre virkemidler har blitt endret. Av praktiske årsaker, har jeg valgt å sette strek 15. april 2016. I oppgaven har jeg følgelig ikke tatt hensyn til utvikling i reformen etter dette, herunder lansering av nye virkemidler eller endringer av virkemidler.

Kommunereformen har mange aktører. Når jeg i denne studien skriver generelt om «myndighetene», vil det være nasjonale myndigheter jeg sikter til. Ofte vil disse være representert ved Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD). Fylkesmannens rolle omfattes også, i den forstand at jeg forstår Fylkesmannen som en ressurs som nasjonale

myndigheter kan utøve sin makt og bruke sine virkemidler gjennom. Myndighetsbegrepet vil bli brukt gjennomgående i oppgaven, men med noen unntak der det er mer naturlig å referere til hvordan KMD, Fylkesmannen og ulike flertall og mindretall på Stortinget mer konkret har forholdt seg når det gjelder reformens virkemidler.

I tillegg til nevnte aktører spiller politiske partier, interesseorganisasjoner som KS, LO og NHO og fylkeskommuner viktige roller i reformen. Ikke minst er de 428 nåværende kommunene viktige aktører. Også disse aktørene bruker virkemidler, men de er ikke gjenstand for min studie.

Både Stortinget, innbyggerne og kommunene kan være målgrupper for nasjonale myndigheters virkemiddelbruk i kommunereformen. Jeg velger i denne studien å ta for meg de virkemidlene nasjonale myndigheter bruker overfor kommunene.

Hva som er et mål og hva som er et middel i kommunereformen vil avhenge av perspektiv og abstraksjonsnivå. Endringer av kommunestruktur kan ses som et (virke)middel for å nå de målene myndighetene har uttalt for reformen (se kapittel 1.2). Jeg velger imidlertid å se på det å få kommunene til å delta i lokale prosesser og til å fatte vedtak om kommunesammenslåinger som (de operasjonelle) målene med reformen, og de ulike virkemidler som blir løftet fram i denne studien som (virke)midler for å nå disse målene. Dette er et sentralt premiss for studien.

## **1.5 Disposisjon**

Som et bakteppe for den videre studien, vil jeg først redegjøre for innhold og milepæler i kommunereformen og noen viktige faktorer i den konteksten valg av virkemidler har foregått innenfor. Deretter vil jeg ta for meg mitt teoretiske utgangspunkt og de metoder og tilnærminger jeg vil benytte for å belyse problemstillingen. Etter dette vil jeg komme til studiens hoveddel som består i å identifisere, kategorisere og beskrive reformens ulike virkemidler, og å drøfte myndighetenes valg av virkemidler i lys av noen av de faktorene som har begrenset myndighetenes handlingsrom ved valg av virkemidler.

## 2 Bakgrunn

### 2.1 Kort om bakgrunn, politisk forankring og milepæler i kommunereformen

Kommunereformen ble lagt fram for Stortinget våren 2014 som en del av kommuneproposisjonen 2015 (Prop. 95 S (2013-2014)). I forkant av dette, hadde et ekspertutvalg på bestilling fra KMD lagt fram rapporten «Kriterier for god kommunestruktur» (Ekspertutvalget 2014). Kommunereformen var også varslet i den politiske plattformen for Høyre- og Frp-regjeringen, den såkalte Sundvolden-erklæringen, der det står at «Det gjennomføres en kommunereform, hvor det sørges for at nødvendige vedtak blir fattet i perioden» (Prop. 95 S (2013-2014), 23).

Med kommunereformen ønsker myndighetene å legge til rette for at flere kommuner slår seg sammen til «større og mer robuste kommuner» (Prop. 95 S (2013-2014), 29). Når det gjelder bakgrunnen og behovet for reform, viser myndighetene blant annet til følgende:

- Omfattende samfunnsendringer siden forrige store endring i kommunestrukturen på 1960-tallet, blant annet når det gjelder infrastruktur, bosettingsmønster, befolkningsvekst.
- Kommunene har fått flere oppgaver og økt ansvar.
- Kommunestrukturen må «gjøres robust for framtidige oppgaveendringer og reformer». (Prop. 95 S (2013-2014), 9).

Stortingets behandling av kommuneproposisjonen 18. juni 2014 viste at det var et flertall på Stortinget for reformen, bestående av regjeringspartiene Høyre og Fremskrittspartiet, samt støttepartiene Kristelig Folkeparti og Venstre. For mange av elementene i reformen inkluderte flertallet også en bredere enighet (Innst. 300 S (2013-2014), 36). Opposisjonspartiene Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti (SV) uttrykte i ulik grad motstand mot hele eller deler av reformen. I innstillingen fra Stortingets kommunal- og forvaltningskomité uttrykker for eksempel Arbeiderpartiet at «Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet mener det er behov for forandringer i kommunestrukturen, men støtter ikke regjeringens bruk av tvang, og kan derfor ikke støtte regjeringens kommunereform slik den er lagt fram» (Innst. 300 S (2013-2014), 38). SVs medlem i komiteen uttrykte på sin side at planen «har for mye preg av at mindre kommuner skal bli tvunget til å slå seg sammen, og trues med å miste inntekter hvis de ikke slår seg sammen» (Innst. 300 S (2013-2014), 41).

Også Senterpartiet viser til truslene om tvangssammenslåing som en av forklaringene på sin motstand mot reformen (Innst. 300 S (2013-2014), 39).

Myndighetene har lagt en tidsplan til grunn for reformprosessen som tilsier at nødvendige vedtak skal kunne fattes i løpet av stortingsperioden 2013-2017. Tidsplanen inneholder en del milepæler som først inntreffer etter fristen for innlevering av min masteroppgave. I mai 2016 legges kommuneproposisjonen for 2017, herunder forslag til endringer av inntektssystemet for kommunene, fram for Stortinget. 1. juli 2016 er siste frist for kommunene til å fatte vedtak om sammenslåing innenfor reformperioden. Høsten 2016 skal hvert fylkesmannsembete oppsummere de lokale prosessene i sine fylker og gi sine råd til KMD. Våren 2017 legger KMD etter planen fram et samlet forslag til ny helhetlig kommunestruktur og en lovproposisjon om nye oppgaver til kommunene. De første sammenslåingene kan tre i kraft fra 1. januar 2018, mens det er lagt opp til at de øvrige trer i kraft fra 1. januar 2020.

## **2.2 Kommunestruktur i et historisk og internasjonalt perspektiv**

Endring av kommunegrenser er ikke noe nytt fenomen, men har pågått mer eller mindre kontinuerlig siden 1837. Utviklingen er illustrert i tabell 1.

Perioden fra 1958 til 1967 var preget av sammenslåinger i forbindelse med Schei-komiteens arbeid<sup>1</sup>. Antall kommuner ble i denne perioden redusert fra 744 til 454. Perioden 1968-1977 var preget av etterdønninger etter dette arbeidet. Dels var det snakk om enkelte byutvidelser som ikke var blitt avklart tidligere, og dels var det delinger av enkelte kommuner som var blitt slått sammen 10-15 år tidligere. Etter 1978 har kommunestrukturen vært forholdsvis stabil, med unntak av sammenslåinger av flere inneklemt bykommuner med omegnskommuner i perioden 1978 til 1994 og noen enkeltstående, frivillige sammenslåinger etter dette (Prop. 95 S (2013-2014), 130).

---

<sup>1</sup> Kommuneinndelingskomite nedsatt i 1946 og ledet av Nikolai Schei.

Tabell 1: Endringer i antall kommuner 1838-2013 (Prop. 95 S (2013-2014), 130)

År	Antall kommuner pr. 1.1.	Endringer i antall kommuner
1838	392	
1930	747	355
1957	744	-3
1967	454	-290
1974	443	-11
1978	454	11
1994	435	-19
2013	428	-7

På samme måte som kommunereformer og endringer av kommunestruktur ikke er noe nytt i Norge, er det heller ikke et ukjent fenomen ellers i verden. I den norske kommunereformdebatten vises det ofte til kommunalreformen i Danmark. I 2007 ble antallet kommuner i Danmark redusert fra 270 til 98. Også i Finland har det de senere årene vært en betydelig reduksjon av antallet kommuner. Mens det i år 2000 var 452 kommuner i Finland, var tallet i 2013 redusert til 320. I Sverige er antallet kommuner 290 og diskusjoner om kommunenes størrelse pågår fortløpende (Sletnes 2013, 31-36).

I den danske reformen var det et krav om at alle kommuner med et innbyggertall på under 20.000 skulle finne sammen med andre kommuner slik at den nye kommunen fikk over 20.000 innbyggere. Alternativt kunne slike kommuner inngå i et forpliktende samarbeid med nabokommuner om å løse eksisterende og nye oppgaver, da med et krav om befolkningsgrunnlag på minst 30.000 innbyggere (Prop. 95 S (2013-2014), 139-140).

### **2.3 Forholdet mellom kommune og stat - regulering av grenseendringer**

Skal man se på kommunereform i et styringsperspektiv, vil det være nyttig å knytte noen betraktninger til hva en kommune er, og hvordan kommunene inngår i det helhetlige offentlige styringsverket.

Kommunene er ikke en del av den hierarkisk oppbygde statsforvaltningen. Verken regjeringen eller departementene har generell adgang til å styre, instruere eller overprøve kommunene. Hjemmel til å styre og overprøve må følge av forskrift eller fullmakter i formell lov fastsatt av Stortinget (Meld. St. 12 (2011-2012), 47). Utgangspunktet for forholdet

mellom stat og kommune er likevel at Norge er en enhetsstat og at det lokale selvstyret følgelig må fungere innenfor rammen av nasjonale mål (Meld. St. 12 (2011-2012), 5).

Selv om det kommunale selvstyret tradisjonelt har hatt en sterk posisjon i Norge, var det inntil nylig ikke nedfelt i overordnet lovverk. 31. mars 2016 vedtok Stortinget følgende bestemmelse som et nytt ledd i Grunnloven § 49: «Innbyggerne har rett til å styre lokale anliggender gjennom lokale folkevalgte organer. Nærmere bestemmelser om det lokale folkevalgte nivå fastsettes ved lov.» (Innst. 182 S (2015-2016)).

Kommuneinndelingen som sådan nyter ikke noe grunnlovsvern i Norge (Sletnes 2013, 72-73). Det er liten grunn til å tro at den nylig vedtatte grunnlovsbestemmelsen referert ovenfor skulle endre noe på dette. I innstillingen presiserer et flertall i kontroll- og konstitusjonskomiteen at «Kommunenes antall og geografiske inndeling vil forbli et statlig ansvar.» (Innst. 182 S (2015-2016), 8).

Spørsmålet om sammenslåing av kommuner har tradisjonelt vært kontroversielle i Norge, og i rådgivende folkeavstemninger om kommunesammenslåing har motstanden ofte vært massiv (Klausen, Renå, og Winsvold 2014, 122). I 1995 vedtok Stortinget den såkalte frivillighetslinjen. I vedtaket heter det at: «Stortinget ber Regjeringen legge til grunn at fremtidige endringer i kommunestrukturen ikke skal omfatte kommuner hvor kommunestyret, eller innbyggerne i en folkeavstemning, har gått imot kommunesammenslutning.» (Prop. 95 S (2013-2014), 135). Dette prinsippet er siden videreført og innebærer at eventuelle kommunesammenslåinger skal være tuftet på lokale beslutninger, eller lokale initiativ og lokale vurderinger (Prop. 95 S (2013-2014), 135-136).

Stortingets frivillighetsvedtak angir trangere rammer for tvangssammenslåing enn det som følger av det lovverket som regulerer fastsetting og endring av kommune- og fylkesgrenser. § 4 i inndelingslova<sup>2</sup> angir at når kommunene det gjelder har sluttet seg til forslaget om sammenslåing, avgjøres spørsmålet av Kongen, dvs. Regjeringen. Om noen av kommunene har uttalt seg mot sammenslåing, er det Stortinget som avgjør spørsmålet.

Om vi legger de ulike partienes programmer til grunn, er det etter stortingsvalget i 2013 ikke utenkelig med et mer aktivt Storting i spørsmål om endring av kommunestruktur, enn det man har sett siden frivillighetsvedtaket i 1995. Av partiene ser det ut til å bare være Senterpartiet, SV og Miljøpartiet de Grønne som står for en ubetinget frivillighetslinje. «De andre partiene

---

<sup>2</sup> Lov av 15.6.2001 om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesegrensar (inndelingslova)

har nedfelt en politikk som ved behov synes å kunne åpne for et aktivt Storting.» (Frisvoll et al. 2014, 13).

Da selve reformen ble presentert gjennom fremleggelsen av Prop S 95 (2013-2014), var ikke graden eller omfanget av eventuell tvangsbruk entydig avklart. Se nærmere omtale av dette i kapittel 5.2.



## 3 Teori

### 3.1 Om det teoretiske grunnlaget

Studier av offentlig politikk er preget av et teoretisk mangfold som rommer mange tradisjoner og konkurrerende tilnærminger (Kjellberg og Reitan 2003, 11). En tilnærming som ser på styring i et virkemiddelperspektiv synes å passe godt i mitt prosjekt, men er altså bare en av svært mange mulige tilnærminger det ville være mulig å benytte for å studere kommunereformen.

Til grunn for min studie og min inngang til virkemiddeltilnærmingen ligger også et instrumentelt perspektiv. Dette innebærer i denne sammenheng at jeg forstår myndighetenes adferd ut fra en antakelse om at de handler formålsrasjonelt. Det vil si at de vurderer tilgjengelige alternativer og virkemidler ut fra de konsekvensene de har i forhold til målene som er satt og at de foretar bevisste valg mellom alternativene (Christensen et al. 2015, 34).

Lester Salamon har omtalt virkemiddelperspektivet som en «tools approach» (Salamon 1989, 23). Forfattere som Helen Ingram, Anne Schneider, Evert Vedung, Christopher Hood og Michael Howlett er noen av de andre som har bidratt til utforsking, begrepsutvikling og anvendelse av ulike sider av en slik tilnærming.

De teoretiske kildene som benyttes i denne oppgaven, er stort sett utenlandske og må tolkes med det som bakteppe. Ett av begrepene som vanskelig kan oversettes direkte til norsk er «(public) policy». Dette er et begrep som også i engelskspråklig litteratur brukes på svært varierende måter. «Offentlig politikk» kan være en mulig oversettelse, men vel så opplysende kan det være å se på noen kjennetegn ved hva begrepet kan innebære og hvordan det kan relateres til reformbegrepet.

Austin Ranney har angitt fem elementer som kjennetegn for enhver politikk (policy):

1. En angivelse av et spesielt objekt eller sett av objekter som forutsettes å bli påvirket.
2. En angivelse av hva som skal skje med dette objektet eller sett av objekter.
3. En utvelgelse av handlingsmåten for å påvirke begivenhetene i den retningen som er valgt.
4. En erklæring av intensjonene med tiltakene, der beslutningstakerne uttaler klart hva de har tenkt å gjøre, hvorfor de skal gjøre det, og hvordan.
5. Gjennomføringen av intensjonene. (Ranney, 1968 referert i Kjellberg og Reitan 2003, 22-23)

En slik forståelse av policy-begrepet passer godt med hvordan jeg forstår de ulike elementene i en reform som kommunereformen, som denne studien innebærer en utforsking av deler av.

Jeg legger i det følgende derfor til grunn at litteraturen om «policy tools» og «policy instruments» er relevant for min studie av kommunereformen.

Den engelskspråklige litteraturen benytter gjerne begrepene «tools» og «instruments», men uten at det synes å foreligge noen klar forskjell i betydningen begrepene refererer til. I denne masteroppgaven vil jeg følgelig heller ikke tillegge de norske begrepene virkemidler, instrumenter eller verktøy noen betydningsforskjell, men betrakte dem som synonymer.

Som teoretisk grunnlag vil jeg i stor grad basere meg på Evert Vedungs tilnærming, slik denne er presentert i boka «Carrots, sticks and sermons: Policy instruments and their evaluation» (Bemelmans-Videc, Rist, og Vedung 1998). Vedung er både en av redaktørene og har vært forfatter/medforfatter av flere kapitler i boka. Også bidrag fra andre forfattere vil bli trukket inn i dette teorikapittelet, både bidragsytere i nevnte bok og andre, i den grad de har bidratt med innsikter som jeg benytter meg av.

### **3.2 Virkemidler**

Vedung definerer virkemidler som «det sett av teknikker som myndigheter bruker sin makt gjennom i forsøk på å sikre støtte og tilskynde eller forebygge sosial endring» (Vedung 1998, 21, egen oversettelse). Definisjonen åpner for en bred tilnærming til hva et virkemiddel kan være. En annen beskrivelse av begrepet «policy instrument» har et enda videre perspektiv og beskriver det som alt en «policy actor» kan bruke for å oppnå visse mål (van der Doelen 1998, 131).

Ingram og Schneider (1990, 510) argumenterer for at «public policy» nesten alltid dreier seg om forsøk på å få mennesker til å *gjøre* noe de ellers ikke ville ha gjort, eller om å gjøre dem *i stand til* å gjøre noe de ellers ikke ville ha gjort. Schneider og Ingrams tilnærming legger til grunn at virkemidler brukes for å overkomme hindre for det de kaller reformrelevante handlinger. Slike hindre kan for eksempel være:

- At folk kan tro at loven ikke påbyr eller tillater dem å handle.
- At folk kan mangle insentiver eller kapasitet til å handle
- At folk kan være uenig i de verdiene som ligger implisitt i middelet eller målet (Schneider og Ingram 1990, 514).

Til grunn for valg av virkemidler ligger det underliggende forventninger til mottakerens adferd som varierer mellom de ulike kategoriene virkemidler (Schneider og Ingram 1990, 510).

Schneider og Ingrams tilnærming tar utgangspunkt i beslutningsteori/handlingsteori, men framholder at en virkemiddeltilnærming må forholde seg til de variabler som kan manipuleres eller påvirkes av offentlig politikk (Schneider og Ingram 1990, 513-514).

Hood og Margetts såkalte NATO-modell summerer opp fire grunnleggende ressurser som myndigheter gjerne besitter i kraft av å være myndigheter, og som de kan dra veksler på i valget av ulike virkemidler: «nodality», «authority», «treasure» og «organization» (Hood og Margetts 2007, 5-6). Med nodalitet siktes det blant annet til de egenskaper myndighetene har i kraft av å være midtpunkt, node, i et informasjonsnettverk og som gir dem en strategisk posisjon for innsamling og spredning av informasjon (Hood og Margetts 2007, 5-6).

Signy Irene Vabo bruker Hood og Margetts tilnærming som utgangspunkt for å kategorisere ulike måter en kommune kan tenkes å styre nettverksliknende samarbeid på (Vabo 2010, 93). Vabos artikkel er interessant, fordi det også gjøres et skille mellom såkalt «hard» og «myk» bruk av virkemidlene, «ut fra grad av tvangsmakt eller autoritet som legges bak bruken av dem» (Vabo 2010, 93). Dette skillet er inspirert av Vedungs tilnærming, som jeg nå vil presentere nærmere.

### **3.3 Vedungs typologi**

Vedungs modell framstår som forholdsvis enkel ved å bestå av tre fundamentale typer virkemidler som alle spesifikke virkemidler kan kategoriseres under: Reguleringer, økonomiske virkemidler og informasjon – eller i popularisert versjon: «the stick, the carrot, and the sermon» (Vedung 1998, 29). De tre kategoriene representerer tre måter myndighetene kan påvirke oss på: De kan tvinge oss, betale oss eller overbevise oss (Vedung 1998, 30). Vedung tar utgangspunkt i at en beslutning har blitt fattet om at en form for intervensjon fra myndighetene er berettiget. Spørsmålet er hvilke typer instrumenter som kan bli brukt i en slik situasjon (Vedung 1998, 30).

De ulike kategoriene virkemidler legger til grunn ulike forhold mellom den som styrer (myndighetene i vårt tilfelle) og de styrte (kommunene i vårt tilfelle). Ved reguleringer er den som blir styrt forpliktet til å gjøre det den styrende sier skal gjøres. Ved bruk av økonomiske virkemidler er ikke den styrte forpliktet til å følge opp, men den som styrer kan gjør handling lettere eller vanskeligere ved å tilføre eller ta bort materielle ressurser. Når det gjelder informasjon, har forholdet mellom den som styrer og den som blir styrt karakter av

overtalelse, men forholdet innebærer hverken obligatoriske direktiver eller materielle ressurser (Vedung 1998, 31).

Basisen for inndelingen i reguleringer, økonomiske virkemidler og informasjon er den grad av tvang<sup>3</sup> som er involvert i myndighetenes bestrebelser på å styre. Ifølge Vedung kan man si at virkemidlene består av to deler: Et handlingsinnhold som forteller målgruppen hva den skal gjøre, og den grad av tvang som myndighetene er forberedt på å bruke for å oppnå etterfølgelse. I prinsippet innebærer reguleringer mer tvang enn økonomiske virkemidler, som igjen innebærer mer tvang enn informasjon. I noen tilfeller kan riktignok økonomiske virkemidler oppfattes som mer tvingende enn reguleringer. Prinsipielt er det likevel en forskjell: Bruk av regulering forplikter den styrte til å handle på en bestemt måte, mens bruk av økonomiske virkemidler ikke gjør det (Vedung 1998, 34-35).

Graden av tvang kan også brukes til å ordne undergrupper innen hver av de tre hovedtypene (Vedung 1998, 52). Dette kan gjøres ved å dele virkemidlene inn i negative (begrensende) og positive (stimulerende) virkemidler (Vedung 1998, 26).

### 3.3.1 *Reguleringer*

Reguleringer er virkemidler som myndigheter bruker for å påvirke gjennom regler og direktiver som forplikter mottakerne til å handle i overensstemmelse med det som blir befalt. Reguleringene kan være ledsaget av trusler om negative sanksjoner, men kan også være uten slike trusler. Denne forståelsen skiller seg fra enkelte andre definisjoner som forstår reguleringer som en altomfattende kategori som dekker alle former for politisk kontroll eller intervensjon fra myndigheter (Vedung 1998, 31).

Med referanse til Schneider og Ingrams modell kan vi si at reguleringer forutsetter at målgruppen, gjerne «agenter» på lavere myndighetsnivå, vanligvis gjør det de blir fortalt og at de motiveres av en dedikasjon til å følge lover og reguleringer uten at det nødvendigvis må lønne seg (Schneider og Ingram 1990, 514).

---

<sup>3</sup> Vedung bruker begrepene «authoritative force» og «constraint» for å beskrive det som er basisen for kategoriseringen av de ulike typene virkemidler. Begrepene kan oversettes på ulike måter: autoritet, makt, tvang, begrensning, restriksjon. I min studie har jeg gjennomgående benyttet «tvang», «grad av tvang» eller «tvangspreg».

### 3.3.2 Økonomiske virkemidler

Økonomiske virkemidler innebærer at materielle ressurser enten gis eller tas fra noen. De materielle ressursene kan enten være i form av penger eller andre ting. Økonomiske virkemidler gjør det billigere eller dyrere å handle på bestemte måter, enten i form av penger, tid, innsats eller andre verdier, men målgruppene/mottakerne er ikke forpliktet til å utføre de handlinger det er snakk om. Økonomiske virkemidler overlater alltid en viss valgfrihet til subjektet, slik at dette kan velge selv om det vil handle eller ikke (Vedung 1998, 32).

Med referanse til Schneider og Ingrams modell kan vi si at økonomiske virkemidler antar at individer (og grupper) vil maksimere egen nytte og at de ikke vil bli positivt motivert til å handle i tråd med offentlig politikk uten å bli påvirket, oppmuntret eller tvunget til det gjennom manipulasjon av penger eller andre ting som gjør at noe lønner seg/ikke lønner seg for dem (Schneider og Ingram 1990, 515).

### 3.3.3 Informasjon

Informasjon omtales også som moralsk overtalelse og formaning. Denne kategorien virkemidler dekker forsøk på å påvirke gjennom overføring av kunnskap, argumenter og overtalelse. Informasjonen kan være i form av fakta, men også vurderinger av hva som er rett og galt. Ingen tvang er involvert i den forstand at de styrte er forpliktet til å gjøre som myndighetene sier. Informasjon innebærer heller ikke tilførsel eller fjerning av materielle ressurser, slik de økonomiske virkemidlene gjør, men kan inneholde argumenter om at mottaker vil profitere materielt på å gjøre det som blir anbefalt (Vedung 1998, 33).

Informasjon i form av trusler om å innføre reguleringer regnes som reguleringer. Tilsvarende regnes løfter om økonomiske insentiver, eller trusler om økonomiske sanksjoner som økonomiske virkemidler. Informasjon er enten et selvstendig virkemiddel (informasjon *som* virkemiddel) eller et «metavirkemiddel» (informasjon *om* et virkemiddel) brukt for å gi kunnskap om eksistensen av, meningen med og tilgjengeligheten av andre virkemidler (Vedung 1998, 48).

Informasjon fra myndighetene kan være mer eller mindre nøytral. Hood og Margetts påpeker at mye, om ikke all, informasjon fra myndighetenes kan ses som «propaganda» i den forstand at den er designet for å overtale eller strukturere mottakerens persepsjon snarere enn å formidle rent nøytral eller teknisk informasjon (Hood og Margetts 2007, 37).

Informasjon brukes på mange måter og kan ha ulike funksjoner. Ifølge det Vedung og van der Doelen (1998, 112) kaller en «legitimeringsteori» kan informasjon brukes for å berede grunnen for sterkere inngripen fra myndighetenes side. Ifølge denne varianten brukes ikke informasjon direkte for å løse problemet, men for å gi legitimitet til sterkere midler som man tror kan løse problemet. Doern og Wilson er inne på noe av det samme når de påpeker at: «politicians have a strong tendency to respond to policy issues, (any issue) by moving successively from the least coercive governing instrument to the most coercive» (Doern og Wilson 1974, 339, referert i Vedung 1998, 40). Ideen her er at de minst tvangsmessige virkemidlene introduseres først, for gradvis å svekke motstanden og venne dem til inngripen fra myndighetene. Etter en stund vil myndighetene føle seg berettiget til å bruke sine meste kraftfulle virkemidler (Vedung 1998, 40).

Schneider og Ingram har ingen direkte ekvivalent til informasjonsvirkemidler i sine kategorier. Vi kan likevel utlede av deres «capacity tools» at bruk av informasjon bygger på en forutsetning om at målgrupper vil ha tilstrekkelig insentiver eller motivasjon til å handle i tråd med den offentlige politikken hvis de er tilstrekkelig informert og har de nødvendige ressurser (Schneider og Ingram 1990, 518). Forfatterne legger til grunn at «capacity tools» er objektive og faktabasert og at bruk av slike virkemidler bygger på en forutsetning om at målgruppen vil ønske informasjon og hjelp velkommen.

Schneider og Ingram har også utviklet tanker om mer symbolsk bruk av informasjon som hos dem utgjør en egen kategori kalt «symbolic and hortatory tools». I motsetning til den objektive informasjonen, gjøres det her bruk av verdier, symboler etc. Slike virkemidler forutsetter at mye av det individer baserer sine valg på, er utenfor den kontrollen som kan utøves gjennom insentiv-baserte virkemidler. Bruk av slike virkemidler bygger på en forutsetning om at sannsynligheten for at folk handler i tråd med den offentlige politikken øker hvis målene eller handlingene 1) støttes av myndighetspersoner som viktige og høyt prioriterte, 2) er konsistente med egne verdier, overbevisninger og preferanser og 3) er assosiert med positive symboler, merkelapper, bilder og begivenheter (Schneider og Ingram 1990, 519).

### **3.4 Gi og ta-strategi**

Van der Doelen argumenterer for at graden av involvert tvang er en dimensjon som ikke bare skiller de ulike kategoriene av virkemidler. Ifølge ham går det en skillelinje innad i hver av de

tre kategoriene, eller kontrollmodellene som han kaller dem. Denne skillelinjen gjør at man kan differensiere mellom positive og negative, eller for å bruke van der Doelens begreper, stimulerende eller undertrykkende, former av virkemidler blant både reguleringer, økonomiske virkemidler og informasjon (van der Doelen 1998, 143-144). Et vellykket valg av virkemidler innebærer en gi og ta-strategi, der negative virkemidler, som propaganda, økonomisk straff, forbud og påbud kombineres med positive virkemidler, som informasjon og subsidier. De positive virkemidlene sørger for legitimitet og politisk oppslutning, mens de negative virkemidlene gjerne kan være de som bidrar til ønsket endring av atferd. På den ene siden vil et negativt virkemiddel reise så mye motstand at det vil bli vanskelig å implementere og derfor ikke bli effektivt. På den andre siden vil et positivt virkemiddel, som aksepteres av opinionen og har høy grad av legitimitet, ikke føre til instrument-induserte endringer av den atferden man ønsker å endre (van der Doelen 1998, 144).

### **3.5 Problemstilling, teori og empiri**

Evert Vedungs (1998) typologi vil danne grunnlaget for å kategorisere reformens spesifikke virkemidler i hovedgruppene reguleringer, økonomiske virkemidler og informasjon. I noen tilfeller har jeg anvendt øvrig teori som supplement. I den senere drøftingen vil jeg i større grad relatere myndighetenes virkemiddelbruk til Schneider og Ingram (1990) og van der Doelen (1998). Jeg opplever at de i større grad bidrar med innsikter som strekker seg ut over å legge grunnlag for en ren kategorisering av virkemidler. Dette ved at de tydeligere relaterer virkemiddelbruken til den situasjonen myndighetene står i ved valg av virkemidler, der ulike hensyn må veies mot hverandre og der man må ta hensyn til den forventede responsen fra målgruppene, og forventede virkninger av virkemidlene. Når man, som i denne studien, skal se på hvordan myndighetene styrer kommunene, er det viktige perspektiver å ha med seg.

Inspirert av Schneider og Ingram (se kapittel 3.2) forstår jeg kommunereformen som nasjonale myndigheters forsøk på å få kommunene til å gjøre noe de ellers ikke ville ha gjort, eller å gjøre dem i stand til det. Dette «noe» kan i kommunereformen ses som to forhold som henger sammen, men som til en viss grad også kan betraktes hver for seg:

1. Å få kommunene til å delta i lokale prosesser der de utreder og vurderer sammenslåing med én eller flere nabokommuner.
2. Å få kommunene til å fatte vedtak om sammenslåing med én eller flere nabokommuner.

Dette premisset, og den distinksjonen dette innebærer, vil bli brukt på to måter: For det første som en hjelp til å identifisere relevante virkemidler, og for det andre for å kunne gi en mer differensiert drøfting av virkemidlene og illustrere et poeng knyttet til dimensjonen tvang/frivillighet. Virkemidler som påvirker til deltakelse i lokale prosesser, vil bli omtalt som *nøytrale*. Disse er å regne som nøytrale i den forstand at de lokale prosessene de skal stimulere til like gjerne kan ende med vedtak om å bli stående alene som til vedtak om å slå seg sammen med andre kommuner.

Det presiseres at når det i denne studien vises til intensjoner og hensikter med ulike virkemidler, er ikke dette nødvendigvis alltid intensjoner som er eksplisitt uttrykt i de dokumentene som er analysert. Intensjonen framgår mer implisitt av innretningen på virkemidlene og den kontekst de inngår i som virkemidler i en reform som kan sies å som operasjonelle mål å få kommunene til å gjøre de to nevnte handlingene som ble nevnt ovenfor.



## 4 Forskningsdesign og metode

Utgangspunktet for mitt valg av forskningsdesign og metode har vært spørsmålet om hensiktsmessighet: Hva er den mest hensiktsmessige framgangsmåten for å belyse min problemstilling?

Datainnsamling, studier av relevant teori og konkretisering av problemstillingen har fra et tidlig stadium i prosessen påvirket hverandre i en vekselvirkning der også valg av forskningsdesign og metode har inngått. I mitt tilfelle har valget falt på å gjennomføre en casestudie basert på dokumentanalyser av offentlige dokumenter om kommunereformen. Mitt studieobjekt er kommunereformen, slik den er presentert tidligere.

Ofte gjennomføres casestudier ved hjelp av kvalitative strategier (Johannessen, Christoffersen, og Tuft 2011, 90), og det er også det jeg i stor grad vil gjøre i min undersøkelse. Det valget henger blant annet sammen med at jeg forholder meg til tekstdata og at min undersøkelse tar utgangspunkt i en deskriptiv problemstilling. Problemstillingen legger ikke opp til å komme med konklusjoner av allmenngyldig karakter. Snarere ønsker jeg å finne detaljert informasjon gjennom å gå i dybden i ett tilfelle, nevnte kommunereform. Problemstillingen innbyr til å *forstå* et fenomen, eller deler av et fenomen. I slike tilfeller kan en kvalitativ tilnærming være mest egnet.

Valget om å basere studien på analyse av dokumenter, henger sammen med at myndigheters beslutninger gjerne formuleres i tekst, slik regjeringens beslutning om å gjennomføre en kommunereform, og planen for gjennomføring av denne reformen, er formulert i kommuneproposisjonen for 2015 (Prop. 95 S (2013-2014)). De virkemidlene jeg søker å belyse i denne studien finner sitt uttrykk i dokumenter, noe som gjør det naturlig å basere studien nettopp på disse dokumentene. Å basere seg på studier av offentlige dokumenter av ulike slag, er vanlig innen samfunnsvitenskap og humaniora, enten dokumentstudiene er en del av forstudiene eller utgjør hovedkildene i datainnsamlingen (Brekke 2006, 14).

### 4.1 Innsamling av data

Innsamlingen av data startet umiddelbart etter at temaet for studien var valgt. På et overordnet nivå var jeg godt kjent med temaet kommunereform fra tidligere, men anla likevel en bred inngang til dokumentstudiene ved å samle og lese det jeg kunne komme over av materiale om reformen, tidligere reformer og kommunereformer i andre land. Mye av denne innledende datainnsamlingen ble gjort med utgangspunkt i dedikerte temasider viet kommunereformen på

Regjeringens og Distriktssenterets nettsider. Etter hvert som problemstillingen trådte fram, ble datainnsamlingen snevret inn til de dokumentene der myndighetenes virkemidler kom klarest til uttrykk. Jeg fant forholdsvis raskt ut at det vesentligste materialet var å finne i kommuneproposisjonen 2015 (Prop. 95 S (2013-2014)), der myndighetenes helhetlige plan for kommunereformen ble presentert, samt i den tilhørende innstillingen fra Stortingets behandling av saken (Innst. 300 S (2013-2014)).

I lys av utviklingen i reformen og dens virkemidler, ble det klart at materialet måtte suppleres for å reflektere endringer og konkretiseringer i virkemiddelbruken. Dette supplerende materialet er sammensatt og består av proposisjoner og meldinger til Stortinget, samt andre dokumenter utarbeidet av Kommunal- og moderniseringsdepartementet i forbindelse med reformen - som brev, veiledere, pressemeldinger med mer.

For å få med meg utviklingen i reformforløpet, forfulgte jeg to strategier: Kontinuerlig observasjon av nyhetsbildet og en siling av alle de om lag 900 pressemeldinger og taler/innlegg som ble lagt ut på KMDs nettsider fra 16.10.2013 til 15.4.2016. Relevante artikler på nettsidene og i nyhetsbildet for øvrig ble så brukt som utgangspunkt til å finne primærkilder.

## **4.2 Analysemetode**

Det er et omfattende materiale som har blitt samlet inn, der slett ikke alt har vært relevant for min problemstilling. Grundig arbeid med reduksjon og systematisering av datamaterialet har vært en forutsetning for gjennomføring av tolkning og analyse. Reduksjon og systematisering av materialet har dels foregått på basis av det teoretiske grunnlaget for studien og dels på bakgrunn av mønstre som har trådt fram ved lesning av selve tekstene. Identifisering og systematisering av virkemidler i ulike kategorier er operasjoner som har blitt gjort og revurdert flere ganger etter hvert som arbeidet har utviklet seg.

Det finnes mange måter å analysere og tolke dokumenter og andre tekster på. Til forskjell fra mange andre forskningsdisipliner, og også kvantitative tilnæringsmåter innen samfunnsvitenskapelige fag, finnes det ved kvalitative undersøkelser i liten grad en ferdig verktøykasse med velavgrensede metoder å gå ut fra. For at disse skal kunne anvendes på en adekvat måte, må de i de fleste tilfeller tilpasses for at de skal bli verktøy som passer til den spesifikke oppgaven (Bergström og Boréus 2012, 41).

Det er ikke tekstene som sådan jeg primært har vært interessert i, men hvordan myndighetenes styring av kommunereformen kommer til uttrykk i dem. Ved tekstanalyse kan man skille mellom fire ulike tolkningsstrategier avhengig av om man i først rekke relaterer teksten til fortolkeren selv, avsenderen, mottakeren eller til den omkringliggende diskursen (Bergström og Boréus 2012, 31). Min studie har elementer av alle disse tolkningsstrategiene, men kan sies å være en tilpasning av den første strategien, ved at jeg leser og analyserer tekstene i lys av teori. En slik strategi kan synliggjøre måter å forstå tekster på som først blir synlige ved hjelp av de teoretiske begrepene som brukes ved lesning av dem. Slik sett innebærer min tilnærming en fortolkende lesning, som kjennetegnes av at forskeren forsøker å vise hva data betyr og representerer, eller hva forskeren mener kan sluttes fra data (Johannessen, Christoffersen, og Tufte 2011, 189).

### **4.3 Reliabilitet og validitet**

Ved vurderinger av kvaliteten på en samfunnsvitenskapelig studie er det relevant å vurdere om studien faktisk gir et bidrag til økt forståelse av og kunnskap om et samfunnsmessig problem eller fenomen. Jeg har innledningsvis redegjort for mitt syn på kommunereform som et viktig og aktuelt forskningstema.

Med begrepet validitet sikter man gjerne til en vurdering av hvorvidt man faktisk måler det man ønsker å måle (Ringdal 2013, 504). Validitetsbegrepet kan benyttes også når det ikke er tall og størrelser som studeres. Det handler da mer om å vurdere hvorvidt den undersøkelsen man gjennomfører for å besvare et bestemt spørsmål, virkelig kan gi svar på akkurat dette spørsmålet (Bergström og Boréus 2012, 41). Finner man ut hvilke virkemidler myndighetene har valgt å bruke gjennom å analysere det datamaterialet som er samlet inn? Kan man kategorisere og systematisere disse verktøyene ved hjelp av det teoretiske utgangspunktet som er valgt? Kan man på bakgrunn av dette si noe om hva som karakteriserer myndighetenes styring av kommunene i reformen? Jeg mener svaret er ja på alle disse spørsmålene.

Reliabilitet er et begrep som gjerne brukes ved vurderinger av nøyaktigheten i målinger og utregninger. I et kvalitativt forskningsopplegg dreier reliabilitet seg mer generelt om å være nøye i alle ledd av undersøkelsen og å eliminere alle feilkilder så godt det lar seg gjøre (Bergström og Boréus 2012, 42). Ofte brukes begrepet intersubjektivitet i sammenheng med reliabilitetsvurderinger. Dersom ulike personer utfører samme undersøkelse på samme måte og kommer fram til samme resultat, er intersubjektiviteten god (Bergström og Boréus 2012,

42). Begrepet kan vanskelig overføres direkte til vurderinger av kvalitative undersøkelser, men god forskning bør like fullt være preget av transparens og velbegrunnet argumentasjon; Leseren skal i prinsippet kunne rekonstruere de operasjoner som forskeren har gjort i analysen av et materiale for å komme fram til en konklusjon (Bergström og Boréus 2012, 43).

Sett i et slikt lys, er reliabiliteten i min studie styrket av at jeg i stor grad har lagt offentlig tilgjengelige tekster til grunn for analysen (transparens) og benyttet eksisterende teori som utgangspunkt i analyse og tolkning (velbegrunnet argumentasjon). Videre har jeg beskrevet gjennomføringen av min studie på en detaljert og åpen måte både hva gjelder datamaterialet, teoretisk overbygning og framgangsmåte ved analysen - og jeg har begrunnet mine valg. Studiens forankring i observasjoner av virkeligheten blir tydeliggjort gjennom presentasjonen av data i tabeller der det blir oppgitt hvor i kildematerialet data er hentet fra. I prinsippet vil det være mulig å rekonstruere og gjenta den delen av studien som dreier seg om identifisering og kategorisering av reformens virkemidler og komme fram til noenlunde samme resultat. Dette styrker studiens intersubjektivitet og dermed også dens reliabilitet.

Bredt kildetilfang og såkalt metodetriangulering er ofte idealer innen forskning. Jeg har derfor vurdert om jeg i mitt forskningsopplegg burde ha inkludert flere typer kilder og tilnæringsmåter, og om dette i så fall ville gjort studien mer valid og troverdig/reliabel. Min vurdering er at dette i seg selv ikke ville øke kvaliteten på studien. Intervjuer eller spørreundersøkelser kunne bidratt med interessante perspektiver på kommunereformen, men gitt den problemstillingen jeg har valgt å ta for meg, og de begrensninger som følger av at mitt studieobjekt er en *pågående* reform, ser jeg det som en fordel at studien er basert på foreliggende dokumenter. Dokumentene gir en mer direkte og ufiltrert adgang til virkemidlene slik de framstår og slik reformens ulike aktører har måttet forholde seg til dem.

Et annet spørsmål når det gjelder kildevalget, er om jeg har klart å identifisere de riktige dokumentene, eller om jeg kan ha gått glipp av viktig informasjon om reformens virkemidler. Min vurdering er at det siste er lite sannsynlig, da myndighetene har en egeninteresse av at virkemidlene er kjent for dem som skal forholde seg til dem.

I et kildekritisk og metodisk perspektiv er det også relevant å påpeke forskjeller og likheter i måten man tilnærmer seg offisielle dokumenter som de dokumentene som har utgjort mitt datamateriale, og andre former for kvalitativt datamateriale, som utskrifter fra intervjuer eller feltnotater fra observasjon. Et viktig særtrekk ved de aktuelle dokumentene er at de eksisterer forut for og uavhengig av forskningen. En forsker, meg selv inkludert, vil alltid ha med sine

egne forestillinger i møte med en tekst, men når det gjelder intervjuer og feltnotater vil forskeren ha en direkte påvirkning også på selve *utformingen* av datamaterialet. Forskeren vil her være medskaper av den tekst som skal danne grunnlaget for prosjektet/analysen (Brekke 2006, 20). Det samme er ikke tilfelle når det gjelder offisielle dokumenter – de eksisterer uavhengig av forskeren. I selve analysen og tolkningen av datamaterialet, vil konteksten og forskerens forventninger og forforståelse derimot spille viktige roller, uavhengig av type tekst.

## 5 Empiri

### 5.1 Om kategoriseringen

Virkemidlene er satt inn i en tabell for hver av de tre kategoriene: reguleringer, økonomiske virkemidler og informasjon. For oversiktens og etterprøvnbarhetens skyld har jeg i tabellene angitt hvor i datamaterialet virkemiddelet framkommer. I de fleste tilfeller er virkemiddelet beskrevet nærmere i den etterfølgende teksten. Der vil det for eksempel framgå om virkemiddelet eksisterte også forut for reformen, eller om virkemidlene er blitt endret eller konkretisert underveis i reformforløpet. Jeg har tilstrebet å gjøre et skille mellom teori, empiri og drøfting, men har i noen tilfeller måtte avvike fra dette. Så vel identifisering som kategorisering av virkemidler nødvendigvis gjør i noen tilfeller vurderinger og referanser til teori.

Mange av virkemidlene unndrar seg enkel kategorisering. Særlig har det bydd på problemer å systematisere de virkemidler som har med informasjon å gjøre, da informasjon selvsagt inngår som et element i alle kommunereformens virkemidler.

I den offentlige kommunikasjonen fra myndighetene om kommuneformen har både «virkemiddel» og «verktøy» blitt brukt som begreper. Det myndighetene selv omtaler som «virkemidler», er de store økonomiske virkemidlene som inndelingstilskudd, reformstøtte og dekning av engangsutgifter (Prop. 95 S (2013-2014), 52). Det som omtales som «verktøy» er på den annen side blant annet selvbetjeningsløsninger på nett og ulike veiledere som er utarbeidet, opplegg for spørreundersøkelser med mer (se figur 1). Jeg har gjennomgående valgt å bruke begrepet «virkemiddel», både om det myndighetene selv kaller virkemidler og verktøy og om eventuelle andre «midler» som passer med definisjonene i kapittel 3.2 og 3.5.

Det gjøres oppmerksom på at oversikten over virkemidler i kapittel 5.2-5.4 ikke tar mål av seg til å være uttømmende.

## Oversikt over veiledere for kommuner som vil slå seg sammen

Artikkel | Sist oppdatert: 16.12.2015

Følgende verktøy inngår i verktøykassa til kommunereformen:

- [Formelle rammer i byggingen av nye kommuner](#)
- [Veileder til reglene om offentlige anskaffelser i forbindelse med kommunereformen](#)
- [Rammeavtale for gjennomføring av innbyggerundersøkelser](#)
- [Utredningsverktøyet NY KOMMUNE](#)
- [Veien mot en ny kommune - veileder for utredning og prosess](#)
- [Lokaldemokrativeileder](#)

Figur 1: «Verktøykassa» i kommunereformen. Utklipp fra regjeringens nettsider.<sup>4</sup>

Som nevnt kapittel 3, kan virkemidlene rangeres i forhold til grad av tvang. I presentasjonen nedenfor har jeg startet med det som ifølge teorien er den mest inngripende gruppen av virkemidler, reguleringer, og deretter tatt for meg de økonomiske virkemidlene og til slutt informasjon. Også innenfor hver enkelt kategori, kan man ifølge teorien skille mellom ulike virkemidlers grad av tvang. Da dette ofte vil være en mer skjønnsbasert vurdering, er dette noe jeg vil søke å belyse i drøftingsdelen av studien.

Tabell 3, 5 og 6 kan gi inntrykk av at det i kommunereformen er snakk om virkemidler som lett kan identifiseres og telles opp, og som enkelt kan skilles fra hverandre. Slik er det ikke i alle tilfeller, og i mindre grad for informasjon enn for økonomiske virkemidler og reguleringer. Informasjonsvirkemidlene utgjør en kompleks kategori, og det er mulig å se for seg flere alternative måter å systematisere de ulike måtene informasjon som virkemiddel uttrykkes på i kommunereformen. Hensikten med tabellen i kapittel 5.4 har vært å gi en oversikt over de ulike måtene informasjon blir formidlet på i kommunereformen, og så vil informasjonsvirkemidlenes rolle og funksjon i kommunereformen som sådan bli drøftet og satt i sammenheng med øvrig virkemiddelbruk i kapittel 6.

<sup>4</sup> <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/Verktoy> (15.4.2016)

## 5.2 Regulering

Tabell 2: Bruk av regulering som virkemiddel

Regulering som virkemiddel		Kilde
1.	Utredningsplikt: «Fleirtalet vil understreke at det er eit utredningsansvar for alle kommunar»	(Innst. 300 S (2013-2014), 37)
2.	Styrt innhold i utredningene: «De lokale/regionale prosessene må ta utgangspunkt i målene for reformen»	(Prop. 95 S (2013-2014), 47)
3.	Varsling om arbeid med pålagt interkommunalt samarbeid for å få større fagmiljø i de tilfeller kommunene på grunn av avstander ikke ønsker å slå seg sammen.	(Prop. 95 S (2013-2014), 49)
4.	Varsling om avvikling av samkommunemodellen for interkommunalt samarbeid.	(Prop. 95 S (2013-2014), 43)
5.	Åpning for tvang: «I utarbeidelsen av beslutningsgrunnlaget for Stortinget vil det bli lagt til grunn at enkeltkommuner ikke skal kunne stanse endringer som er ønsket og hensiktsmessige ut fra regionale og nasjonale hensyn. I proposisjonen vil det dermed kunne foreslås sammenslåinger av kommuner som avviker fra de lokale vedtakene.»	(Prop. 95 S (2013-2014), 51)
6.	Åpning for indirekte valg av nye kommunestyre i sammenslåtte kommuner	(Prop. 76 L (2015-2016), 27)

Som vi ser av tabell 1 er det relativt sett få virkemidler som faller inn under den strenge definisjonen av reguleringer, altså virkemidler som forplikter mottakeren til å handle i samsvar med det som blir befalt. Vi kunne også vært enda strengere og luket ut de virkemidlene som riktignok innebærer et forbud/påbud, men som ikke direkte påbyr/regulerer sammenslåing eller lokale prosesser. Dette vil gjelde virkemiddel 3 og 4 over, som altså ikke forplikter kommuner til å slå seg sammen, men innebærer et «forbud» mot samkommunemodellen (4) og et mulig påbud om interkommunalt samarbeid for små kommuner som ikke slår seg sammen (3). De er likevel tatt med her, da de innebærer en innskrenkning av kommunenes handlefrihet med relevans for kommunereformen, noe som kan oppfattes som et forsøk på å påvirke kommunene i retning av å fatte beslutning om sammenslåing. Samme logikk kan brukes når det gjelder virkemiddel 6. Virkemiddelet forplikter ikke kommunene til å handle på en bestemt måte, men er under tvil likevel tatt med fordi regulering her brukes til å utvide kommunenes handlingsrom med relevans for kommunereformen.

Virkemiddel 1 og 2 dreier seg om kommunenes utredningsplikt og regulerer henholdsvis plikten til lokale utredninger og innholdet i de lokale prosessene. I kommuneproposisjonen for 2015 ble alle landets kommuner invitert til «å delta i prosesser med sikte på å vurdere og å



avklare om det er aktuelt å slå seg sammen med nabokommuner» (Prop. 95 S (2013-2014), 46). Videre ble det krevd at «de lokale/regionale prosessene må ta utgangspunkt i målene for reformen».

I innstillingen fra kommunal- og forvaltningskomiteen understreket flertallet at:

(...) det er viktig at alle kommunar gjennomfører lokale prosessar knytt til kommunereforma og melder tilbake innan fristen. Fylkesmennene må fylgje opp dei kommunane som ikkje på eige initiativ tar nødvendig lokalt leiarskap. Fleirtalet vil understreke at det er eit utredningsansvar for alle kommunar (Innst. 300 S (2013-2014), 37).

Utredningsplikten ble utdypet i innstillingen fra kommunal- og forvaltningskomiteen til kommuneproposisjonen 2016, der det står at:

Dette fleirtalet legg til grunn at Stortingets intensjon med dette er at alle kommunar skal ta aktivt del i reforma. Dette inneber blant anna å ha dialog med nabokommunar, utgreie og vurdere aktuelle alternativ for så å ta stilling til om og i så fall kva for kommunar man ønskjer å gå saman med innan 1. juli 2016. (Innst. 375 S (2015-2016), 35).

Statsråd Jan Tore Sanner understreket også utredningsplikten i sitt brev til alle landets ordførere i august 2014: «Jeg forstår dette slik at alle kommuner skal gå gjennom prosessen med å diskutere og vurdere sammenslåing og at prosessen avsluttes med et kommunestyrevedtak senest innen våren 2016.» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014a).

De formelle hjemlene staten har til å instruere kommunene om sin gjennomføring av arbeidet med kommunestruktur (jf. omtale i kapittel 2.3), var tema for et skriftlig spørsmål fra stortingsrepresentant Heidi Greni (Sp) til statsråd Jan Tore Sanner. I sitt svar viser statsråden til stortingsflertallets merknader (referert over) og skriver videre at han tror «kommunestyrene i respekt for flertallet i vårt øverste folkevalgte organ, og også for sine innbyggere og nabokommuner, følger opp og tar aktivt del i reformen» (Dokument nr. 15:8 (2014-2015), 114-116).

Virkemiddel 3 innebærer et varsel om at departementet vil utrede en generell hjemmel i kommuneloven som gir anledning til å «pålegge interkommunalt samarbeid for å få større fagmiljø i de tilfeller kommunene på grunn av avstander ikke ønsker å slå seg sammen» (Prop. 95 S (2013-2014), 49).

Virkemiddel 4 innebærer at samkommunemodellen fjernes som alternativ til sammenslåinger eller andre typer samarbeid kommuner imellom. Arbeidet med å avvikle

samkommunemodellen ble varslet i kommuneproposisjonen for 2015 (Prop. 95 S (2013-2014), 43) og senere lagt fram som forslag for Stortinget. Forslaget innebar at det ikke lenger skulle være mulig å etablere nye samkommuner og at dagens samkommuner måtte være avvirket innen 2020 (Prop. 45 L (2015-2016), 1).

Virkemiddel 5 innebærer ingen generell forpliktelse om sammenslåing, men varsler at sammenslåinger i noen tilfeller kan bli tvunget igjennom mot kommunenes vilje. Spørsmålet om tvang eller frivillighet knyttet til kommunesammenslåinger er lite omtalt i selve kommuneproposisjonen for 2015 (Prop. 95 S (2013-2014)) utover det refererte sitatet i tabellen over. I innstillingen fra kommunal- og forvaltningskomiteen er derimot frivillighet/tvang omtalt flere ganger. Et flertall bestående av Høyre, Fremskrittspartiet, KrF og Venstre legger her til grunn at frivillighet er «eit grunnleggjande premiss for arbeidet med kommunereforma» (Innst. 300 S (2013-2014), 41). De samme partiene, minus KrF, uttaler videre at

Det regjeringa har sagt, er at det i spesielle tilfeller kan gjerast vedtak frå Stortinget si side som avviker frå lokale vedtak. Desse medlemmene meiner det berre vil verte aktuelt i få tilfeller. Desse medlemmene meiner difor det er feil å gje inntrykk av at dette er ein reform basert på tvang. (Innst. 300 S (2013-2014), 41-42)

I en merknad som omfatter alle partier, minus Sp, MDG og SV står det videre at:

Samtidig er flertallet opptatt av at det skal være reell frihet for de kommunene som deltar i sammenslåingsprosesser. Dersom kommuner etter en helhetlig vurdering og etter å ha innhentet synspunkter fra sine innbyggere konkluderer med at sammenslåing ikke er aktuelt på det nåværende tidspunkt, er dette en konklusjon flertallet mener må respekteres. Unntak fra dette frivillighetsprinsippet vil likevel kunne være aktuelt i helt spesielle situasjoner der enkeltkommuner ikke må kunne stanse endringer som er hensiktsmessige ut fra regionale hensyn. (Innst. 300 S (2013-2014), 42).

De samme partier, minus Ap, eksemplifiserer slike spesielle situasjoner: «ett eksempel på et slikt unntak kan være en situasjon der tre kommuner i en region støtter en sammenslåing, mens den fjerde kommunen sier nei.» (Innst. 300 S (2013-2014), 42).

I et skriftlig svar på spørsmål fra kommunal- og forvaltningskomiteen på Stortinget i forbindelse med arbeidet med innstillingen, svarte statsråd Jan Tore Sanner følgende:

«Det kan for eksempel oppstå situasjoner hvor tre kommuner ønsker å slå seg sammen, mens den fjerde ikke vil. Da mener jeg at det bør vurderes en sammenslåing som inkluderer alle fire kommunene. Andre situasjoner hvor det vil kunne være nødvendig å ta regionale grep er dersom for eksempel en kommune faller mellom to robuste kommuner og ingen av disse ønsker at «midtkommunen» blir inkludert.» (Innst. 300 S (2013-2014), 97).

Virkemiddel 6 innebærer en åpning for indirekte valg av nye kommunestyre i sammenslåtte kommuner. Dette som alternativ til å kreve ordinært eller ekstraordinært valg i forkant av alle sammenslåinger, noe som ifølge departementet ville medføre mer omfattende formelle prosesser enn nødvendig ved sammenslåing og «motverke den ønskelege dynamikken i kommunestrukturen» (Prop. 76 L (2015-2016), 27).

### 5.3 Økonomiske virkemidler

Tabell 3: Økonomiske virkemidler i kommunereformen

Virkemiddel	Kilde
1. Dekning av inntil 100.000 kroner til hver kommune i forbindelse med høring av, og informasjon til, innbyggerne. Høringene kan skje gjennom folkeavstemning, opinionsundersøkelser, møte eller lignende.	(Prop. 95 S (2013-2014), 47)
2. Dekning av engangskostnader ved sammenslåing standardiseres og differensieres etter antall kommuner som skal slås sammen og antall innbyggere.	(Prop. 95 S (2013-2014), 52)
3. Inndelingstilskudd: Dagens ordning videreføres. Den nye sammenslåtte kommunen får beholde tilskudd som om den fortsatt var to eller flere kommuner i 15 år etter sammenslåing, før inndelingstilskuddet trappes ned over 5 år.	(Prop. 95 S (2013-2014), 53)
4. Reformstøtte: Kommuner som slår seg sammen vil få reformstøtte. Differensiert etter innbyggertall. Utbetales på tidspunkt for sammenslåing. Krav: vedtak i reformperioden.	(Prop. 95 S (2013-2014), 53)
5. Innstramming/tidsbegrensning av ordningene for reformstøtte, inndelingstilskudd og dekning av engangskostnader etter reformperioden	(Prop. 95 S (2013-2014), 52-53)
6. Endringer av inntektssystemet: Varsling av gjennomgang av inntektssystemet der det stilles spørsmål ved om smådriftsulempen er en ufrivillig kostnad for kommunene.	(Prop. 95 S (2013-2014), 54)
7. Søknadsbasert tilskudd til veier, bredbånd og andre digitaliseringstiltak i kommuner som skal slå seg sammen. Gjelder kommuner som har fattet vedtak om sammenslåing innen 1. juli 2016	Pressemelding fra KMD datert 28.2.2016 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2016)
8. Premiering av raske prosesser. 2 mill. ekstra pr sammenslåing til kommuner som har vært tidlige ute med å fremme søknad om sammenslåing.	Pressemelding fra KMD datert 11.12.15 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2015f)

Virkemiddel 1 gis uavhengig av form på høringen og er heller ikke avhengig av at kommunene fatter vedtak om sammenslåing.

Virkemiddel 2-4 er de virkemidlene som myndighetene selv omtaler som økonomiske virkemidler (Prop. 95 S (2013-2014), 52). Rammene for økonomisk kompensasjon ved sammenslåing av kommuner følger av inndelingslova § 15, der både kompensasjon for engangskostnader og kompensasjon for bortfall av rammetilskudd er nevnt<sup>5</sup>.

Virkemiddel 2 innebærer en omlegging av tidligere ordninger for dekning av engangskostnader. I de to siste sammenslåingene før reformen dekket staten alle kostnadene departementet mente var nødvendige for å få etablert den nye kommunen. Før 2011 var praksis at kommunene fikk kompensert 40-60 pst av nødvendige engangskostnader (Prop. 95 S (2013-2014), 52). Ordningen for dekning av engangskostnader er i forbindelse med

<sup>5</sup> Lov av 15.6.2001 om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (inndelingslova).

kommunereformen endret slik at nødvendige engangskostnader dekkes etter en standardisert modell (se tabell 4). Dette ble gjort for å gjøre dekningen mer forutsigbar for kommunene og for å unngå mange og tidkrevende søknadsprosesser (Prop. 95 S (2013-2014), 52).

Tabell 4: Standardisert modell for dekning av engangskostnader i reformperioden (kroner) (Prop. 95 S (2013-2014), 53)

Antall kommuner og innbyggere i sammenslåingen	0–19 999 innbyggere	20–49 999 innbyggere	50–99 999 innbyggere	Over 100 000 innbyggere
2 kommuner	20 000 000	25 000 000	30 000 000	35 000 000
3 kommuner	30 000 000	35 000 000	40 000 000	45 000 000
4 kommuner	40 000 000	45 000 000	50 000 000	55 000 000
5 eller flere kommuner	50 000 000	55 000 000	60 000 000	65 000 000

Virkemiddel 3 gjelder inndelingstilskudd og er et virkemiddel som følger av inndelingslova. Virkemiddelet er en videreføring av ordningen som eksisterte før kommunereformen, med samme innretning og varighet.

Virkemiddel 4 gjelder reformstøtte. I likhet med engangskostnader, gis reformstøtten etter en standardisert modell (se tabell 5). Virkemiddelet er nytt i og med kommunereformen og gis i stedet for støtte til infrastrukturiltak som det under Bondevik 2-regjeringen ble gitt lovnader om i forbindelse med kommunesammenslåinger (Prop. 95 S (2013-2014), 52-53).

Sammenslåtte kommuner får nå i stedet en standardisert reformstøtte som kan benyttes til det kommunen selv anser som mest hensiktsmessig. Støtten gis uten ytterligere søknad fra kommunene og utbetales på tidspunktet for sammenslåingen (Prop. 95 S (2013-2014), 53).

Myndighetene la først opp til at støtten kun skulle gjelde kommuner som etter sammenslåing hadde mer enn 10.000 innbyggere, men denne begrensningen ble opphevet under Stortingets behandling av saken (Innst. 300 S (2013-2014), 43).

Tabell 5: Modell for reformstøtte i reformperioden (Prop. 95 S (2013-2014), 53)

Antall innbyggere i sammenslåingen	Reformstøtte
0-10 000 innbyggere	0
10–14 999 innbyggere	5 000 000
15 000–29 999 innbyggere	20 000 000
30 000–49 999 innbyggere	25 000 000
Over 50 000 innbyggere	30 000 000

Virkemiddel 5 må sammenholdes med virkemiddel 2-4 og dreier seg om at de standardiserte modellene for utbetaling av reformstøtte og dekning av engangskostnader tidsbegrenses til reformperioden og at det varsles en innstramming av ordningen med inndelingstilskudd etter reformperioden (Prop. 95 S (2013-2014), 52-53).

I innstillingen fra Stortingets kommunal- og forvaltningskomité uttrykker et mindretall bestående av Ap, Sp og SV at de er imot disse tidsavgrensningene med henvisning til at regjeringen gjennom konkrete og varslede forslag legger opp til å straffe kommuner som ikke deltar i kommunesammenslåinger. Partiene la også fram forslag om at økonomiske virkemidler skulle gis uten frist for sammenslåing (Innst. 300 S (2013-2014), 43), men dette fikk ikke flertall.

Det finnes flere økonomiske virkemidler utover de myndighetene selv har omtalt som virkemidler. Ett av dem gjelder endringer av inntektssystemet for kommunene (6). Endringene ble varslet i kommuneproposisjonen for 2015. Her ble det vist til Borgeutvalgets utredning (NOU 2005:18) der det blant annet ble pekt på at full kompensasjon for smådriftsulemper svekker insentivene til frivillige kommunesammenslutninger (Prop. 95 S (2013-2014), 54).

Regjeringens forslag til nytt inntektssystem ble sendt på høring 16.12.15. Forslagene innebærer endringer som myndighetene mener vil gjøre inntektssystemet mer nøytralt i forhold til kommunestruktur (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2015b, 6-7). For basistilskuddet innebærer forslaget at det etableres et skille mellom «frivillige og ufrivillige smådriftsulemper». «Ufrivillig» små kommuner vil fortsatt få fullt basistilskudd, mens «frivillig» små kommuner ikke lenger vil få kompensert smådriftsulempene fullt ut på kommunenivå. For å skille mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper foreslås innført et strukturkriterium som gjør at kommuner med store avstander får beholde full kompensasjon, mens kommuner med kortere avstander får noe mindre kompensasjon (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2015b, 9). Endelig forslag til nytt inntektssystem er varslet lagt fram i kommuneproposisjonen for 2017 som behandles av Stortinget før sommeren 2016.

Virkemiddel 7: Søknadsbaserte tilskudd til veier, bredbånd og andre digitaliseringstiltak. Det ble satt av 50 mill. kroner til ordningen i 2016. Søknadsfristen er satt til 11. april 2016 og gjelder for kommuner som fatter vedtak om å slå seg sammen innen 1. juli 2016 (se referanse i tabell 3).

Virkemiddel 8: 2 millioner kroner utbetales til nye Sandefjord kommune. I tillegg loves de tre nye kommunene som består av Rissa og Leksvik, Hof og Holmestrand og Tjøme og Nøtterøy 2 millioner kroner hver så snart departementet mottar søknad om sammenslåing. Tilskuddet omtales som en belønning for å ha jobbet effektivt og godt og skal gi kommunene «rom til å spre gode råd om sine prosesser til andre kommuner som er på vei mot å vedta sammenslåing» (se referanse i tabell 3).

Det er flere detaljer knyttet til kommunereformen som ikke ble adressert i kommuneproposisjonen for 2015. I kommuneproposisjonen for 2016 (Prop. 121 S (2014-2015)), klargjør myndighetene en del problemstillinger som har blitt reist underveis i prosessen. Noen av disse klargjøringene kan ha karakter av økonomiske virkemidler i den forstand at de rydder tvil av veien, som for enkelte kommuner/innbyggere kan tenkes å ha betydning for hvordan de stiller seg til kommunereformen, og som derfor kunne tenkes å utgjøre et hinder for sammenslåing dersom klargjøringene ikke hadde kommet. Jeg har ikke tatt disse elementene med i tabellen over, men nevner kort her at myndighetene har bestemt at sonebaserte tilskudd/ordninger fram til 2021 videreføres som om sammenslåtte kommuner ikke var sammenslått. Dette gjelder distriktsrettet investeringsstøtte, differensiert arbeidsgiveravgift og landbruksstøtte basert på soneinndelinger (Prop. 121 S (2014-2015), 34-36). Tilsvarende gjelder det at personrettede ordninger i tiltakssonen for Nord-Troms og Finnmark videreføres som i dag ved sammenslåing av kommuner innenfor og utenfor sonen (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2015e).

## 5.4 Informasjon

Tabell 6: Informasjonsvirkemidler i kommunereformen

Virkemiddel		Kilde
1.	Veiledere (dokumenter): -Veien mot ny kommune -Formelle rammer i byggingen av nye kommuner -Veileder til reglene om offentlige anskaffelser i forbindelse med kommunereformen -Lokaldemokrativeileder	Regjeringens nettsider, temasider om kommunereformen (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014b)
2.	Spørsmål & svar: Ofte stilte spørsmål om kommunereformen, med svar.	Regjeringens nettsider, temasider om kommunereformen (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014b)
3.	Utredningsverktøyet Ny kommune	Nettsiden nykommune.no (Kommunal- og moderniseringsdepartementet Årstall ikke oppgitt)
4.	Opplegg for høring av innbyggerne i kommunereformen	Pressemelding fra KMD datert 25.2.15 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2015d)
5.	Regional koordinering, tilrettelegging og veiledning	Oppdragsbrev fra KMD til alle fylkesmennene, datert 3.7.14 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014c)
6.	Informasjon som virkemiddel i proposisjoner og meldinger fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, med tilhørende innstillinger fra Stortingets kommunal- og forvaltningskomite	(Prop. 95 S (2013-2014)) (Innst. 300 S (2013-2014)) (Meld. St. 14 (2014-2015)) (Innst. 333 S (2014-2015)) (Prop. 121 S (2014-2015))
7.	Informasjon som virkemiddel i pressemeldinger, taler og innlegg fra KMD om kommunereformen i perioden 1.1.2014 til 15.4.2016	Regjeringens nettsider <sup>6</sup>
8.	Direkte henvendelser til kommunene fra KMD	-Invitasjon til å delta i reformprosessen. Brev datert 26.8.14 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014a) -Om det videre arbeidet med kommunereformen. Brev datert 28.10.15 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2015g)

<sup>6</sup> [www.regjeringen.no/aktuelt](http://www.regjeringen.no/aktuelt) (15.4.2016)



Virkemiddel 1: KMD har lansert flere veiledere som tar for seg ulike sider ved reformen. Disse inngår, sammen med utredningsverktøyet «Ny kommune», i det myndighetene omtaler som «verktøykassa til kommunereformen» (se figur 1).

Den første veilederen heter «Veien mot en ny kommune – veileder for utredning og prosess» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014d) og tar for seg prosessen fram til et vedtak om sammenslåing i kommunestyret. Veilederen inneholder i liten grad krav, men uttrykker forventninger om hva myndighetene mener kommunene bør gjøre i denne fasen (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014d, 3).

Veilederen «Formelle rammer i byggingen av nye kommuner» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2015a) tar for seg neste fase i en sammenslåingsprosess, perioden fra kommunene vedtar å slå seg sammen og fram til de er en ny kommune. I denne veilederen er det først og fremst snakk om hvilke formelle rammer som eksisterer for sammenslåingsprosesser: Navnevalg, antall medlemmer i nytt kommunestyre, valg, konstituering osv. Her finnes også mange råd om praktiske forhold som må adresseres i denne fasen, blant annet basert på erfaringer fra tidligere sammenslåinger: Samordning av arkiv, IKT-tjenester, planstrategier, informasjon med mer.

En egen veileder er utarbeidet for å gi innspill til hvordan kommunene kan håndtere innkjøp i forbindelse med kommunereformen (Inventura AS 2015). Veilederen er utarbeidet av Inventura AS på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

En fjerde veileder, lokaldemokrativeilederen, finnes ikke som et eget nedlastbart dokument, men er tilgjengelig på KMDs temasider om kommunereformen på internett (se referanse i tabell). Veilederen består av tre deler: A) Kommunen som demokratisk institusjon; B) politisk organisering og politikernes rolle; C) kommunen og innbyggerne. Veilederen har som mål at «kommuner som slår seg sammen vurderer sin demokratiske praksis, og utvikler velfungerende demokratiske arenaer til beste for innbyggerne» (se referanse i tabell 6).

Virkemiddel 2 er en framstilling av ofte stilte spørsmål om kommunereformen, herunder spørsmål som er stilt som skriftlige spørsmål fra stortingsrepresentanter, samt svar på disse. Mange av svarene dreier seg om klargjøring av konkrete spørsmål som har dukket opp i løpet av ulike kommuners lokale prosesser. Dette kan f.eks. gjelde spørsmål om allmenninger og jaktrettigheter, behandling av kraftinntekter, samkjøring av eiendomsskatt, håndtering av valg og folkeavstemninger (se referanse i tabell 6).

Virkemiddel 3 er et nettbasert, selvbetjent «utredningsverktøy for sammenslåing av kommuner» som gir oversikt over relevante nøkkeltall og utviklingstrekk både for enkeltkommuner og for den eventuelt nye kommunen (se referanse i tabell). Dette virkemiddelet må ses på bakgrunn av Kommuneproposisjonen for 2015 der myndighetene viser til at spørsmålet om sammenslåinger tradisjonelt har medført store og tidkrevende utredninger. Man vil derfor legge til rette for en mer standardisert organisering av arbeidet ved å etablere et faktagrunnlag for lokale diskusjoner med utgangspunkt i kriteriene som er utarbeidet av ekspertutvalget og annen relevant tilgjengelig informasjon (Prop. 95 S (2013-2014), 47).

Virkemiddel 4 er et opplegg for høring av innbyggerne i kommunereformen. Dette virkemiddelet tar utgangspunkt i inndelingslova § 10 som sier at «kommunestyret bør innhente innbyggjarane sine synspunkt på forslag til grenseendring» og at høring kan skje ved folkeavstemming, opinionsundersøkelse, spørreundersøkelse, møte eller på annen måte <sup>7</sup>. Myndighetene argumenterer for dette virkemiddelet i kommuneøkonomiproposisjonen for 2015 ved å vise til at arbeidet med folkeavstemninger er tidkrevende, og at man derfor ønsker å legge til rette for et mer standardisert opplegg for å innhente synspunkter fra innbyggerne. Det argumenteres også for at en slik spørreundersøkelse vil gi et bredere og bedre beslutningsgrunnlag enn hva som er mulig med en rådgivende folkeavstemning (Prop. 95 S (2013-2014), 47).

Virkemiddel 5 har jeg gitt benevnelsen «regional koordinering, tilrettelegging og veiledning». Virkemiddelet, slik jeg definerer det, sammenfaller i stor grad med Fylkesmannens oppgaver og rolle i kommunereformen. Oppdrag til Fylkesmannen er beskrevet i et brev fra Kommunal- og regionaldepartementet datert 3.7.2014 (se referanse i tabell). I brevet står det at regjeringen ønsker at Fylkesmannen skal ha en sentral rolle i gjennomføringen av reformen og at det er ønskelig at Fylkesmannen samarbeider med KS regionalt om gjennomføringen. I brevet trekkes tilrettelegging og koordinering, samt støtte til enkeltkommuner fram som funksjoner Fylkesmannen skal fylle. Fylkesmennene har fått midler til å engasjere prosessveiledere i det enkelte fylket. Pådriverrollen understrekes ved henvisning til flertallsmerknaden fra Stortingets kommunal- og forvaltningskomite: «Fylkesmennene må fylgje opp dei kommunane som ikkje på eige initiativ tar nødvendig lokal leiarskap.» (Innst. 300 S (2013-2014), 37).

---

<sup>7</sup> Lov av 15.6.2001 om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (inndelingslova)

Om vi bruker Fylkesmannen i Oppland som eksempel, har oppdraget blant annet gitt seg utslag i direkte henvendelser fra Fylkesmannen til kommunene i fylket, invitasjon til samlinger, rådgivning med mer. Noen enkeltreferanse til måten Fylkesmannen har utøvd sin rolle på, er vanskelig å identifisere. Et inntrykk får man likevel ved å se på de ulike fylkesmennenes temasider om kommunereformen på internett, eksempelvis på nettsidene til Fylkesmannen i Oppland (Fylkesmannen i Oppland, ukjent årstall).

Fylkesmennene har fått et oppdrag også i etterkant av kommunenes vedtak om sammenslåing/ikke sammenslåing. Fylkesmennene skal da gjøre en selvstendig, faglig vurdering av de ulike vedtakene sett opp mot målene for reformen. På bakgrunn av dette skal fylkesmennene komme med en samlet anbefaling om kommunestruktur i sine respektive fylker. Oppdraget er utdypet i et brev til fylkesmennene fra statsråd Jan Tore Sanner datert 30.11.2015 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2015c).

Virkemiddel 6 dreier seg om overføring av informasjon gjennom kommunereformens sentrale dokumenter. Jeg har valgt å definere et knippe av disse dokumenter som mer sentrale enn andre. Det viktigste dokumentet er kommuneproposisjonen for 2015 (Prop. 95 S (2013-2014)), der myndighetene presenterer rammene for kommunereformen. Her gjennomgås status for kommunene før reformen, reformbehovet, mål for reformen, ekspertutvalgets første delrapport, departementets egne vurderinger av ekspertutvalgets anbefalinger, organisering og framdrift i reformprosessen, økonomiske virkemidler og rammer for reformarbeidet. Videre er det også en omtale av arbeidet med nye oppgaver «til større og mer robuste kommuner».

Meld. St. 14 (2014-2015) gjennomgår blant annet hvilke oppgaver nye og større kommuner kan få ansvaret for og varsler tiltak for redusert statlig styring. Større og mer robuste kommuner legges til grunn som forutsetning for overføring av ymse oppgaver som tannhelsetjeneste, rehabiliteringstjenester og forvaltningsansvaret for deler av regelverket for jakt og fiske. Samtidig klargjøres at generalistkommuneprinsippet fortsatt skal være hovedmodellen for kommunal sektor (Meld. St. 14 (2014-2015), 8-9)

I kommuneproposisjonen for 2016 (Prop. 121 S (2014-2015)) gjøres det opp status for kommunereformforløpet og dens virkemidler. Det blir også tatt opp og avklart ulike spørsmål som har blitt reist i løpet av reformprosessen (omtalt under kapittel 5.3).

Virkemiddel 7 omfatter pressemeldinger, taler og innlegg om kommunereformen, publisert av KMD. I perioden fra 1.1.2014 til 15.4.2016 er det registrert i alt 87 nyheter og

pressemeldinger og 43 taler og innlegg som tar for seg kommunereformen (se referanse i tabell 6)<sup>8</sup>.

Virkemiddel 8 omfatter direkte henvendelser fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet til kommunene. To brev er tatt med som eksempler her. Det første er en invitasjon til å delta i prosessen og det andre er et brev til kommunestyrene etter kommune- og fylkestingsvalget høsten 2015 (se referanser i tabell 6).

Det kan argumenteres for at myndighetenes «nodalitet» (Hood og Margetts 2007, 6) utgjør et eget informasjonsvirkemiddel i kommunereformen, men dette er ikke tatt med i tabellen.

Nodaliteten kan ikke leses direkte ut av noen av kommunereformens dokumenter, men egne temasider om kommunereformen på KMDs nettsider samt på Distriktscenterets nettsider kan likevel ses som synlige uttrykk for myndighetenes nodalitet. Regionalt fyller fylkesmennenes temasider om reformen mye av den samme rollen.

---

<sup>8</sup> I datamaterialet inngår kun de som er relatert til virkemiddelbruk og der jeg ikke har kunnet identifisere primærkilder i form av offisielle dokumenter.

## 6 Diskusjon

På bakgrunn av teori presentert i kapittel 3 og den presentasjonen og kategoriseringen av virkemidler som er gjort i kapittel 5, vil jeg i det følgende søke å belyse hva som mer overordnet kan sies å karakterisere myndighetenes virkemidler i styring av kommunene i kommunereformen.

Dette kapittelet er disponert slik at jeg først oppsummerer og drøfter bruk av reguleringer, deretter økonomiske virkemidler og informasjon. Forholdet til Stortingets føringer om frivillighet/tvang, blir behandlet i kapittel 6.4.

### 6.1 Reguleringer

Reguleringer er ifølge teorien den kategorien virkemidler som innebærer størst grad av tvang. Ved en gjennomgang av kommunereformens virkemidler, ser vi at det strengt tatt kun er utredningsprosessen som er direkte styrt av regulatoriske virkemidler, gjennom en utredningsplikt og et krav om at man i disse utredningene skal ta utgangspunkt i målene for reformen (1 og 2)<sup>9</sup>. Det er ikke et krav om at disse utredningene skal ende med vedtak om sammenslåing. I den forstand kan virkemidlene betraktes som nøytrale.

En generell plikt til å slå seg sammen med andre, kan heller ikke utledes av reformens øvrige regulerende virkemidler (3-6). Myndighetenes åpning for at det kan fattes vedtak som «avviker fra de lokale vedtakene» (Prop. 95 S (2013-2014), 51) (5), innebærer likevel en mulighet for at tvang kan komme til å bli benyttet. Dette kan fungere som en trussel eller som et ris bak speilet. I uttalelser om mulighetene for tvang kan det se ut til at statsråden og stortingsflertallet har gått forholdsvis langt i å isolere slike mulige tvangssituasjoner til noen få enkelttilfeller.

De øvrige regulerende virkemidlene (3, 4 og 6) innebærer heller ikke tvang som sådan, men kan likevel påvirke kommunenes valg mellom å slå seg sammen med andre eller å bli stående alene. To av virkemidlene har den funksjonen at de innskrenker kommunenes rom for å bli stående alene. Dette gjøres gjennom for det første ved å varsle at kommuner som velger å bli stående alene, kan bli pålagt interkommunalt samarbeid (3). For det andre gjøres dette ved å fjerne muligheten for å bruke samkommunemodellen som alternativ til sammenslåing (4).

---

<sup>9</sup> Tallene i parentes refererer til nummer på virkemiddel i de respektive tabellene i kapittel 5.2-5.4

Regulering kan sies å være en respons på det Schneider og Ingram nevner som ett av de problemene som kan hindre handling – nemlig at målgruppen (her kommunene) kan tro at de ikke er forpliktet til å handle. Dersom slike virkemidler brukt alene skal ha effekt, forutsetter det at kommunene motiveres av å følge reguleringer - uten at det nødvendigvis må lønne seg, jf. Schneider og Ingram (1990, 514) og omtale i kapittel 3.3.1.

## **6.2 Økonomiske virkemidler**

Økonomiske virkemidler er i teorien mindre inngripende eller tvangsmessige enn reguleringer. Dette ut fra logikken om at økonomiske virkemidlene i prinsippet gir målgruppen et valg. Kommunene kan velge å si nei til kommunesammenslåing, selv om myndighetene gjennom økonomiske virkemidler oppfordrer dem til å slå seg sammen.

Av økonomiske virkemidler er det bare dekningen av inntil 100.000 kroner til hver kommune i forbindelse med høring av, og informasjon til, innbyggerne (1) som kan regnes som et virkemiddel som er nøytralt i spørsmålet om de lokale prosessene skal føre til vedtak om sammenslåing eller vedtak om å bli stående alene. For de øvrige virkemidlene (2-8) synes den underliggende intensjonen å være at de skal påvirke kommunenes vilje og evne til å fatte vedtak om sammenslåing.

I kommunereformen ser vi innslag av både positive og negative økonomiske virkemidler, men det er en klar overvekt av positive, eller stimulerende, virkemidler. Disse virkemidlene er positive i den forstand at de bidrar til å gjøre det billigere eller mer attraktivt å slå seg sammen med andre kommuner, eller at de fjerner/reducerer økonomiske ulemper forbundet med kommunesammenslåing. For å få tilgang til disse midlene/pengene, må kommunene, med unntak for virkemiddel 1, fatte vedtak om sammenslåing.

Ett av de negative virkemidlene gjelder forslag om endringer av inntektssystemet (6). Forslaget vil, dersom det blir vedtatt, innebære at det blir mindre gunstig enn tidligere å være en såkalt frivillig liten kommune. Mange av de andre økonomiske virkemidlene har en forholdsvis nøytral innretning ved for eksempel å være standardisert ut fra antall kommuner som inngår i en sammenslåing eller antall innbyggere i den nye kommunen. Omleggingen av inntektssystemet, slik det framstår i høringsutkastet fra KMD, synes å ha en mer målrettet virkning som rammer noen kommuner mer enn andre – om de skulle velge å bli stående alene (Kommunal Rapport 21.1.2016). Forslaget er ikke negativt for alle, da det også er kommuner

som kommer godt ut av de eventuelle endringene, enten de slår seg sammen med andre eller bli stående alene.

Selv om økonomiske virkemidler ifølge teorien er mindre inngripende enn reguleringer, og til tross for at de eventuelle endringene av inntektssystemet ikke er vedtatt, er det grunn til å tro at nettopp dette virkemiddelet av mange kommuner oppleves som svært inngripende. Når kritikere av kommunesammenslåing antyder at myndighetene bedriver tvang overfor kommunene, er det gjerne endringene i inntektssystemet det siktes til. I en undersøkelse utført av NRK der 359 av landets 428 ordførere svarte, oppgir 72 prosent av de som svarte, at de opplever skjult eller indirekte tvang for å slå seg sammen. 73,5 prosent svarer i den samme undersøkelsen at forslaget til nytt inntektssystem i kommunene har direkte eller i noen grad påvirkning på om kommunene deres bør slå seg sammen (NRK 7.4.2016). Hvorvidt de foreslåtte endringene i inntektssystemet blir vedtatt, og eventuelt med hvilke justeringer, er i skrivende stund ukjent og har heller ikke vært kjent for mange av kommunene i den perioden de har vært i utrednings-, sonderings- eller vedtaksfasen. Innretningen på endringene har imidlertid vært varslet gjennom Kommuneproposisjonen for 2015 (Prop. 95 S (2013-2014), 54).

Det andre virkemiddelet som kan karakteriseres som negativt gjelder tidsaspektet i reformen (5). Myndighetene har i stor grad tidsavgrenset positive økonomiske virkemidler på en slik måte at virkemidlene kun omfatter kommuner som fatter sine sammenslåingsvedtak innen 1. juli 2016. Det gjelder både virkemidler som er innført spesielt for denne kommunereformen, og ordninger som også eksisterte forut for reformen, der for eksempel inndelingstilskuddet varslet strammet inn. I tillegg vil kommuner som slår seg sammen i reformperioden skånes for eventuelle negative virkninger av endringer i inntektssystemet, ved at inndelingstilskuddet beregnes med utgangspunkt i inntektssystemet for 2016. Dette kan for mange kommuner gi en opplevelse av å bli satt under økonomisk press, som igjen kan være utslagsgivende for om man «tør» å bli stående alene.

De fleste av de økonomiske virkemidlene var på plass, eller ble varslet, allerede i Kommuneproposisjonen for 2015 (Prop. 95 S (2013-2014)), men noen økonomiske gulrøtter har kommet til senere i prosessen. Virkemiddel 7 og 8 i tabell 3 er eksempler på dette. Positive, stimulerende virkemidler bidrar til positiv oppmerksomhet, gir legitimitet og kan virke motiverende for kommuner som baserer sin beslutning på maksimering av nytte/lønnsomhet.

Omleggingen av inntektssystemet har av enkelte blitt brukt som eksempel på at myndighetene endrer spillereglene underveis i reformen (Nationen 4.3.2016). Selv om omlegging av inntektssystemet var varslet, og selv om også innretningen på de forestående endringene var kjent, var det inntil desember 2015 ukjent hvordan et nytt inntektssystem ville slå ut for enkeltkommuner. Sett slik kan det konkrete høringsforslaget forstås som et uttrykk for at myndighetene har skrudd til skruen hardere i løpet av reformen. Logikken bak en slik tilnærming er at myndighetene når de skal løse et problem, benytter virkemidler av økende styrke i suksessive steg, jf. Vedung (1998, 40).

Før forslaget til nytt inntektssystem ble lagt fram i desember 2015, var det en utbredt oppfatning at reformarbeidet mer eller mindre hadde «gått fullstendig i stå» (Nationen 17.11.2015). Framdriften i reformen var laber og mange kommuner nølte med å engasjere seg. Bare tre måneder senere kunne Aftenposten rapportere at «(d)et koker i Kommune-Norge. Over hele landet diskuterer kommunestyre mulige sammenslåinger» (Aftenposten 18.3.2016). Utviklingen kan nok delvis skyldes andre faktorer, men det later til at forslaget til nytt inntektssystem bidro til å sette fart i prosessen og til at mange kommuner så seg nødt til å tenke nytt om risikoen ved å bli stående alene.

En del kommuner hadde vært raske til å sette i gang lokale prosesser allerede fra starten av reformen, og noen av disse igjen var også så raske med å avslutte prosessene at de konkrete forslagene til endringer i inntektssystemet ikke kunne få noen innvirkning på beslutningen. Dette var for eksempel tilfelle for kommunene Lillehammer, Øyer, Gausdal og Ringebu som avsluttet kommuneprosessen i oktober 2015 (Lillehammer kommune 2015).

Bruken av de økonomiske virkemidlene kan være et uttrykk for en antakelse hos myndighetene om at kommunene ikke vil bli motivert til å gjennomføre lokale prosesser eller fatte vedtak om sammenslåing uten at de blir påvirket, oppmuntret eller tvunget til det gjennom manipulasjon av penger eller andre ting som gjør at noe lønner seg/ikke lønner seg for dem – jf. Schneider og Ingram (1990, 515) og omtale i kapittel 3.3.2. Et annet rasjonale bak valg av økonomiske virkemidler er at de, selv om flere av dem synes å ha et tvangspreg, ikke utfordrer frivillighetsprinsippet i samme grad som regulering i form av tvangssammenslåing av kommuner ville gjøre.



### 6.3 Informasjon

Tabell 6 gir en oversikt over måter informasjon formidles på. I *dette* kapittelet er vi mer interessert i å se på hva som karakteriserer bruken av informasjonen som del av styringen av kommunereformen. Hvordan brukes informasjon til å styre kommunene i ønsket retning?

I teorien regnes informasjon som den gruppen av virkemidler som innebærer minst tvang. Sammenlignet med reguleringer og økonomiske virkemidler vil informasjon representere den laveste graden av inngripen eller påvirkning på de beslutningene kommunene skal ta. Dette later i prinsippet til å være riktig også etter å ha sett nærmere på hvordan informasjon faktisk brukes i kommunereformen. Informasjonen som sådan innebærer ingen forpliktelser, eller at materielle verdier blir tilført eller tatt bort fra kommunene. Bildet av informasjon som en mild måte å styre på, kan imidlertid nyanseres.

Bruken av informasjon knytter seg både til de lokale utredningsprosessene og til målet om at kommunene skal fatte vedtak om kommunesammenslåing. Mens det var forholdsvis enkelt å identifisere hvilken av de to underliggende intensjonene som lå bak de ulike reguleringene og økonomiske virkemidlene, er dette vanskeligere når det gjelder informasjon.

Det er gjennom informasjon at kommunene får kunnskap om eksistensen av de øvrige virkemidlene i reformen og om hvordan man får tilgang til dem. Brukt slik fungerer informasjon som et metavirkemiddel, og det er noe vi finner mange eksempler på både i proposisjoner og meldinger fra KMD, ulike veiledere, pressemeldinger med mer. Om man forutsetter at styring skjer gjennom virkemidler, er det vesentlig at kommunene kjenner til disse virkemidlene – særlig gjelder det de ulike økonomiske virkemidlene.

Informasjon brukes også som selvstendig virkemiddel. Dels dreier det seg her om formidling av fakta som myndighetene anser det som viktig at kommunene har som bakgrunn for å gjøre sine vurderinger. Slik informasjon finner vi mye av både i veiledere, utredningsverktøyet Ny kommune og i proposisjoner og meldinger fra KMD. Dels har informasjon mer karakter av formaning eller propaganda, i den forstand at informasjonen er designet for å overtale eller strukturere kommunenes oppfatning av kommunereformen, jf. Hood og Margetts (2007, 37).

Hos Schneider og Ingram tilhører faktainformasjon og mer symbolsk/formanende informasjon to ulike kategorier virkemidler. Bruk av faktainformasjon bygger på forutsetninger om at målgruppen vil ønske informasjon velkommen, og at målgruppen vil ha motivasjon til å handle i tråd med den offentlige politikken hvis de er tilstrekkelig informert og har de

nødvendige ressurser (Schneider og Ingram 1990, 518). Mer symbolsk eller formanende informasjon forutsetter på sin side at individer baserer sine valg også på faktorer som er utenfor den kontroll som myndighetene kan utøve gjennom f.eks. insentivbaserte virkemidler. Med denne typen informasjon spilles det mer på verdier og symboler, jf. Schneider og Ingram (1990, 519).

I praksis er det vanskelig å skille mellom de ulike måtene informasjon blir brukt på. For det første utgjør ikke fakta og symbolsk/formanende informasjon absolutte kategorier. For det andre er det i nær sagt all informasjon som formidles en kombinasjon mellom de ulike måtene å bruke informasjon på. En fyllestgjørende analyse av dette, vil forutsette at man delte materialet opp i svært små informasjonsenheter. Det har jeg ikke sett det som hensiktsmessig å gjøre.

Men, selv om informasjonen som sådan ikke innebærer tvang, kan det argumenteres for at bruken av informasjon som overtalelse en mer inngripende og tvangspregnet karakter enn det vi kan si om den rene formidling av fakta. Van der Doelen er inne på dette når han skiller mellom negative (undertrykkende) og positive (stimulerende) former av virkemidler innen alle de tre hovedkategoriene.

I kommunereformen ser vi flere eksempler på hvordan overtalelse/propaganda brukes for å endre målgruppens persepsjon og øke sannsynligheten for at de handler i tråd med de operasjonaliserte målene for reformen, jf. Schneider og Ingram (1990, 519) og omtale i kapittel 3.3.3:

- 1) Det formidles tydelig at kommunereformen støttes av myndighetspersoner (statsråden, regjeringen, stortingsflertallet) og reformen løftes fram som viktig og høyt prioritert.
- 2) Informasjon formidles på en måte som antas å være konsistent med kommunenes (og innbyggernes) verdier. Eksempler kan her være de uttalte målene for reformen, jamfør omtale i kapittel 1.2. Et annet eksempel kan være en setning som denne, hentet fra en av veilederne: «Kommunereformen er en velferdsreform. Det handler om bedre velferdstjenester der folk bor, nå og i fremtiden; gode skoler, pleie og omsorg når vi blir eldre, trygge barnehager for bana våre» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014d, 4).
- 3) I retorikken om kommunereformen brukes ofte positivt ladde begreper som «robust», «profesjonell», «moderne», «naturlig», «sterk» - gjerne som kontrast til beskrivelser av problemer forbundet med dagens kommunestruktur.

Bruk av virkemidler dreier seg ikke bare om å få kommunene til å handle, men også om å gjøre dem *i stand til* å handle. Her spiller informasjon en viktig rolle. Vi har tidligere nevnt tilrettelegging gjennom blant annet ulike veiledere som er utarbeidet og nettverktøyet Ny kommune, der kommunene på en enkel måte kan få tilgang til fakta som kan danne grunnlag for de vurderinger de skal gjøre. Fylkesmannens rolle som regional koordinator og pådriver er også helt sentral her. Det er fylkesmennene som har fått oppdraget med å legge til rette og være en pådriver for lokale prosesser mellom kommune. I denne rollen gjør fylkesmennene seg også nytte av sin *autoritet*, som Hood og Margetts argumenterer for at er en av de grunnleggende ressursene myndigheter besitter i kraft av å være myndighet, og som de baserer sine virkemidler på (Hood og Margetts 2007, 5).

Myndighetenes nodalitet er også relevant i denne sammenheng, jf. omtale i kapittel 3.2 og 5.4. Det kan argumenteres for at denne nodaliteten utgjøre et informasjonsvirkemiddel i kommunereformen, men det er kanskje mer nærliggende å regne nodaliteten som en grunnleggende ressurs som myndighetene unytter når de benytter reformens øvrige informasjonsvirkemidler.

I kapittel 3.2 ble det referert til Schneider og Ingram når det gjelder hva slags problemer manglende handling (fra de styrtes side) kan representere. I kommunereformen kan informasjon sies å adressere disse problemene på to måter: Dels indirekte, ved å informere om eksistensen av de øvrige virkemidlene. Dels direkte gjennom å søke å påvirke målgruppens oppfattelse av kommunereformen og de verdiene som ligger implisitt i mål og virkemidler.

Bruk av informasjon utfordrer ikke frivillighetsprinsippet i samme grad som andre virkemidler, verken slik det framgår av frivillighetsvedtaket fra 1995 eller i Stortingets merknader til den pågående kommunereformen. Dette til tross for at deler av informasjonen kan sies å bære preg av overtalelse, snarere enn formidling av fakta, og således innebærer et visst tvangspreg.

#### **6.4 Begrensninger i handlingsrommet**

Myndighetenes handlingsrom når det gjelder valg av virkemidler for å oppnå målet om kommunesammenslåinger kan sies å være begrenset av en rekke ulike faktorer. Noen begrensninger har myndighetene pålagt seg selv, som at vedtak i reformen skal fattes i løpet av stortingsperioden 2013-2017. Andre begrensninger følger av vedtak/merknader fra

Stortinget når det gjelder frivillighet ved kommunesammenslåinger. Det er dette siste jeg skal ta for meg og relatere til myndighetenes valg av virkemidler.

Frivillighetsvedtaket fra 1995 (se kapittel 2.3) må tolkes som et forsøk på å lage et bolverk mot tvangssammenslåing av kommuner. Av formuleringen framgår det at det vil bli sett på som tvangssammenslåing hvis kommunestyret har gått imot eller hvis innbyggerne har gått imot i en folkeavstemning.

I Innst. 300 S (2013-2014) omtales frivillighet som «eit grunnleggjande premiss». Det skal være «reell frihet» for kommunene og respekt for deres konklusjoner, men likevel en adgang til å gjøre «vedtak frå Stortinget si side som avviker frå lokale vedtak» (Innst. 300 S (2013-2014), 41-42).

Vi ser at det er minst to vesentlige forskjeller mellom frivillighetsvedtaket fra 1995 og de føringer stortingsflertallet har lagt for sammenslåinger i kommunereformen. Forskjellen ligger for det første i at frivillighetsvedtaket ikke oppstiller noen unntakshjemmel, og for det andre at det i stortingsflertallets uttalelser i Innst. 300 S (2013-2014) ikke er noen direkte referanse til hva innbyggerne måtte si i en folkeavstemning. Mens frivillighetsvedtaket fra 1995 synes å oppstille et mer absolutt nei til tvang, angir stortingsflertallets merknader i forbindelse med kommunereformen rammer som ikke utelukker dette.

Frivillighetsvedtaket fra 1995 og stortingets merknader i 2014 kan betraktes som faktorer som begrenser hvilke virkemidler myndighetene har kunnet eller villet bruke når det gjelder kommunesammenslåinger i kommunereformen. Begrensningen kan oppfattes som mer eller mindre tøyelige, og vi ser at myndighetene gjennom sine virkemidler velger å utfordre særlig frivillighetsvedtaket.

Det er sannsynlig at tvangssammenslåinger, i den grad slike vil bli gjennomført, vil oppfattes som brudd på frivillighetsvedtaket. Men: kommunereformen slik den framstår i sakens dokumenter innebærer ikke tvangssammenslåinger – bare «trusler» om at det kan komme til å skje i noen tilfeller. Det ligger i utgangspunktet ingen automatikk i at kommuner blir slått sammen med tvang dersom de sier nei til frivillig sammenslåing. Slike trusler anviser ikke frivillighetsvedtaket noe «forbud» mot, slik jeg tolker det. Trusselen har et tvangspreg, men kan ikke sies å være tvang som sådan.

Vi har tidligere i dette kapitlet diskutert de økonomiske virkemidlene og argumentert for at noen av disse kan sies å innebære en grad av tvang. Denne type tvang er ikke omtalt i

frivillighetsvedtaket, og slike virkemidler kan derfor ikke sies å være et brudd på frivillighetsvedtaket slik det er formulert. Det samme gjelder bruken av informasjonsvirkemidler.

Mer tvilsomt er det hvis man vurderer de økonomiske virkemidlene opp mot stortingsflertallets intensjon om «reell frihet» i sammenslåingsprosesser. Med «reell frihet» er det i utgangspunktet nærliggende å tenke i retning av at kommunene skal få gjøre sine vurderinger uten påvirkning fra nasjonale myndigheter. Sett i lys av en slik tolkning, ville de fleste av virkemidlene som er omtalt i denne studien innebære et brudd med forutsetningene.

Samtidig er det grunn til å tro at stortingsflertallet her riktignok har ønsket å gi et *inntrykk* av reell frihet, men at det ikke har vært meningen å implisere at myndighetene skal ha en ikke-intervenerende holdning til sammenslåingsspørsmålet. I så fall ville også praksis før den pågående kommunereformen innebære et brudd med forutsetningene, jf. f.eks. ordningen med inndelingstilskudd, som er en videreføring av praksis fra før kommunereformen.

## **7 Oppsummering og konklusjoner**

### **7.1 Oppsummering av diskusjon**

Om vi ser reguleringer, økonomiske virkemidler og informasjon i sammenheng, ser vi at myndighetene gjør utstrakt bruk av alle tre typer virkemidler. Vi ser at myndighetene i noen tilfeller viderefører virkemidler som var i bruk også før reformen, mens andre er helt nye. Vi ser også at myndighetene har supplert og konkretisert virkemidler underveis, delvis på bakgrunn av Stortingets behandling av kommunereformen. Videre kan vi observere en klar overvekt av positive, stimulerende virkemidler. Unntakene her tidsbegrensningene for en del av virkemidlene, forslaget til endringer av inntektssystemet, samt virkemidlene under kategorien regulering, der de fleste er å regne som negative.

Vi ser også at de langt fleste virkemidlene kan sies å være virkemidler som skal stimulere til at kommunene gjør vedtak om sammenslåing med en eller flere nabokommuner. Antallet nøytrale virkemidler, altså de som stimulerer til utredningsprosesser og som er uavhengig av vedtak om sammenslåing, er langt færre. Det er naturlig, men samtidig relevant i forhold til Stortingets intensjon om «reell frivillighet».

Den relative fordelingen av positive og negative økonomiske virkemidler, og virkemidler som er nøytrale/ikke-nøytrale i forhold til vedtak om sammenslåing, bør ikke tillegges for stor

vekt. Ett negativt økonomisk virkemiddel, altså et virkemiddel som gjør det dyrere eller mindre attraktivt å bli stående alene, kan veie tyngre enn mange positive virkemidler når kommunene skal fatte sine beslutninger. Virkemidlene kan ses som enkeltvirkemidler for å fremme lokale prosesser og kommunesammenslåinger, men utgjør først og fremst en samlet pakke av virkemidler.

Mangfoldet i virkemiddelbruken kan tolkes som en rasjonell tilnærming fra myndighetenes side, sett i relasjon til den situasjonen kommunene befinner seg i når de skal ta stilling til kommunesammenslåing. Schneider og Ingram har satt ord på dette når de beskriver hva en målgruppes manglende handling kan skyldes (se kapittel 3.2). Virkemidlene adresserer på hver sin måte slike hindre for handling. Denne beslutningssituasjonen er sammensatt i den enkelte kommune, og dessuten vil det variere mellom de ulike kommunene hvilke faktorer som gjør seg mest gjeldende. Det som motiverer én kommune til handling, trenger ikke å motivere en annen i samme grad. Tilsvarende kan ett og samme virkemiddel slå ulikt ut for den enkelte kommune. Forslaget til nytt inntektssystem er et eksempel på dette. For å nå/påvirke ulike kommuner, med ulike grad av motivasjon for sammenslåing, må myndighetene bruke et mangfold av virkemidler.

Den sammensatte virkemiddelbruken kan også tilskrives den situasjonen myndighetene står i, ved at det ikke bare dreier seg om å finne den mest effektive tilnærmingen for å endre kommunestrukturen, men også en løsning som framstår som legitim. Disse, ofte motstridende, hensynene må balanseres. Valg av virkemidler er en jakt på den optimale kombinasjonen av ulike virkemidler, ikke en jakt på det optimale enkeltvirkemiddelet. Det mest effektive, tvangspregede virkemiddelet, vil gjerne mangle legitimitet. De mest legitime og minst tvangspregede virkemidlene, vil på sin side kanskje ikke medføre den endring myndighetene ønsker, jf. van der Doelen (1998, 144).

## **7.2 Konklusjoner**

Hensikten med denne oppgaven har vært å gi et bidrag til økt forståelse og kunnskap om myndighetenes styring av kommunereformen. Dette har jeg gjort ved å se på hva som karakteriserer de virkemidler myndighetene har benyttet for å påvirke kommunenes evne og vilje til å fatte vedtak om sammenslåing og deltakelse i lokale prosesser. Spørsmålene om frivillighet/tvang, eller graden av tvang, har vært en viktig dimensjon i studien – ikke minst

gjennom å se virkemidlene i lys av de begrensninger som følger av Stortingets vedtak og merknader om dette.

Kommunereformen er en nasjonal reform. Den er initiert og planlagt fra nasjonalt myndighetsnivå, og det er nasjonale myndigheter som har valgt reformens virkemidler. Utfallet av reformen, i form av antall kommunesammenslåinger, er imidlertid – i hvert fall i utgangspunktet - prisgitt resultatet av lokale prosesser og vedtak. Mange valg er i denne sammenheng overlatt til kommunene, innen noen gitte frister og formelle rammer: Hvem de vil samarbeide med, progresjon i arbeidet, innholdet i utredninger og samarbeidsavtaler. Det å skulle tilskynde omfattende endringer i kommunestrukturen i en slik situasjon må sies å utgjøre en krevende utfordring rent styringsmessig. Utfordringen blir ikke mindre av at det, for å sette det på spissen, finnes like mange kontekster for lokale beslutninger som det finnes kommuner. I alle disse kommunene finnes det faktorer som trekker i retning av sammenslåing og faktorer som trekker i retning av status quo. Ved å unnlate å bruke tvang, har man på et vis gitt de øvrige faktorene spillerom – også de som ligger utenfor det som kan styres av myndighetenes virkemidler. Det myndighetene kan håpe på, er at den samlede virkemiddelpakken som er blitt belyst i denne oppgaven, likevel kan bidra til å vippe balansen i favør av sammenslåingskreftene i flest mulig kommuner – ved å lokke, true, overtale, betale eller ta fra dem penger - som er det de ulike virkemidlene i realiteten gjør.

*Hva er det så som karakteriserer styringen av kommunene i kommunereformen?*

### *7.2.1 En gi og ta-strategi*

Min studie antyder at styringsutfordringen knyttet til kommunereformen har blitt forsøkt løst ved å bruke et mangfold av virkemidler som appellerer til ulike typer problemer/hindringer som kan stå i veien for deltakelse i lokale prosesser eller vedtak om sammenslåing. Informasjon og positive økonomiske virkemidler smører reformen, fjerner hindringer for sammenslåing og gir reformen legitimitet. At kommunereformen også har innslag av reguleringer og mer tvangspregede økonomiske virkemidler kan ses som et uttrykk for at myndighetene ikke oppfatter de mildere, mindre tvangspregede, virkemidlene som tilstrekkelige. Informasjon og økonomiske gulrøtter er riktignok nødvendige virkemidler, men ikke tilstrekkelige for å tilskynde endring. Til det trengs sterkere virkemidler. Myndighetenes styring av reformen innebærer en gi og ta-strategi.

### *7.2.2 Tvang brukes til å styre prosessen, ikke resultatet*

Karakteristisk for styringen av kommunereformen er også at det som ifølge teorien er de sterkeste og mest tvangspregede virkemidlene, reguleringer, først og fremst blir brukt for å sette reformen i bevegelse, ikke for å sikre sluttresultatet. Dette gjøres gjennom å forplikte kommunene til å delta i lokale prosesser.

En mulig forklaring på den sterke vektleggingen av deltakelse i lokale prosesser, er at dette bidrar til å skape dynamikk mellom kommunene og gjøre dem mottakelige for påvirkning fra reformens øvrige virkemidler. I stedet for lettvis å kunne avfeie sammenslåing, har kommunene blitt tvunget til å vurdere egen virksomhet opp mot de uttalte målene og virkemidlene i reformen og konsekvensene ved å bli stående alene – og til å gå i dialog med andre kommuner om mulig sammenslåing.

### *7.2.3 Frivilligheten tøyes*

Begrensningen myndighetene dels har pålagt seg selv, dels har blitt pålagt av Stortinget, når det gjelder frivillighet, har i utgangspunktet avskåret myndighetene fra å bruke det sterkeste virkemiddelet, tvang, til å påvirke sluttresultatet i reformen. Men innbakt i reformens frivillighetsprinsipp ligger det en unntakshjemmel som gjør at Stortinget kan fatte vedtak om sammenslåing også for kommuner som har gått imot dette, uten å bryte med de begrensninger stortingsflertallet har satt. Myndighetene og stortingsflertallet kan dessuten velge å forholde seg til eventuelle positive kommunestyrevedtak selv om innbyggerne i en rådgivende folkeavstemning har gått imot. Tvangssammenslåinger, enten de blir mange eller få, vil imidlertid representere brudd med frivillighetsvedtaket fra 1995, uavhengig om motstanden er uttrykt gjennom et kommunestyrevedtak eller et nei i en folkeavstemning.

### *7.2.4 Siste ord ikke sagt?*

Formuleringen om hensiktsmessighet «ut fra regionale og nasjonale hensyn» (Prop. 95 S (2013-2014), 51) etterlater en usikkerhet om hvor stor utstrekning tvangsmessige sammenslåinger kan få i den proposisjonen som legges fram for Stortinget våren 2017. Det oppdraget Fylkesmannen har fått, om å oppsummere de lokale/regionale prosessene og på selvstendig grunnlag lage et forslag til ny kommunestruktur i sitt fylke, utgjør også en usikkerhetsfaktor. Hva skjer hvis det blir få kommuner som fatter frivillige vedtak om sammenslåing? I hvor stor grad vil Fylkesmannen forholde seg til de lokale vedtakene og



folkeavstemningene? Hvor stor vekt vil myndighetene tillegge Fylkesmannens anbefalinger der disse eventuelt vil avvike fra kommunenes egne vedtak?

Gitt at myndighetene ikke kommer «i mål» ved hjelp av frivillighet og mindre tvangspregede virkemidler, er det ikke utenkelig at myndighetene føler seg berettiget til å ta i bruk kraftigere lut, jamfør omtale i kapittel 3.3.3.

### **7.3 Begrensninger ved framgangsmåten og implikasjoner for videre forskning**

Konklusjonene i min studie gjelder kun for den kommunereformen som er gjenstand for studien. Min ambisjon er likevel at studien og den framgangsmåte som er benyttet skal kunne ha overføringsverdi eller være noe det kan bygges videre på i andre undersøkelser.

Mine data gir ikke grunnlag for å vurdere hvor virkningsfulle de ulike virkemidlene i praksis har vært. For noen av virkemidlene, særlig de positive økonomiske virkemidlene, vil det, på et senere tidspunkt i reformforløpet, være mulig å måle effekten, ved å se på hvor mange som har brukt dem. Andre virkemidler, som ulike former for informasjon, vil det være vanskeligere å måle konkrete effekter av – da disse ikke har noen automatisk «feedback mechanism» (Vedung og van der Doelen 1998, 117).

Gjennom et komparativt forskningsdesign, der herværende kommunereforms virkemidler blir systematisk sammenlignet med bruken av virkemidler i andre reformer, kan man i større grad relativisere den maktbruken som ligger i virkemidlene enn hva jeg har kunnet gjøre. Dette kan man gjøre ved å benytte samme type tilnærming på andre reformer i Norge, eller sammenligning med andre lands kommunestrukturreformer. Ser man samme mønster i bruk av styringsvirkemidler i disse reformene, eller er det viktige forskjeller?

Det å beskrive styringen gjennom et virkemiddelperspektiv basert på teoretiske kategorier har sine begrensninger. Blant annet mener jeg at min studie har vist at om man skal vurdere hvilken reell tvang som ligger i å benytte et virkemiddel, må man, i større grad enn hva jeg har kunnet gjøre, også vurdere det materielle innholdet i de ulike virkemidlene. Regulering på et perifert område kan være mindre tvangsmessig enn regulering på et mer sentralt område. Videre kan man med hell i større grad relatere tvangsmessigheten til den konteksten som omgir den enkelte adressat for virkemiddelet. Det som av én kommune oppleves som økonomisk tvang, kan for andre kommuner innebære liten eller ingen motivasjon for endring. Det er mekanismer som min studie bare perifert og på et generelt grunnlag har kunnet belyse.

De avgrensningene jeg har gjort i oppgaven, gjør at det bare er en liten bit av kommunereformen som har blitt belyst. Jeg har i stor grad forholdt meg til offentlige dokumenter hva selve virkemidlene angår, og det gjør at jeg har gått glipp av en del mekanismer som har vært virksomme i styringen av reformen, men da gjerne utenfor de offisielle kanalene. Fylkesmannens rolle og ordskiftet om folkeavstemningers status er sider ved reformen som det kan være interessant å se nærmere på – også i et virkemiddelperspektiv.

Bruken av virkemidler kan si mye om hvordan myndigheter faktisk styrer, men kan likevel på langt nær forklare alle eventuelle endringer i kommunestruktur. Det vil til enhver tid eksistere et mangfold av krefter som trekker i retning av kommunesammenslåinger, og krefter som trekker i retning av at kommunene velger å opprettholde kommunene som de er. Et virkemiddelperspektiv må suppleres av andre forskningstilnærminger og et bredere teoretisk perspektiv for å kunne gi et bredere bilde. Koblinger av virkemiddelperspektivet opp mot beslutningsteori og institusjonsteori/organisasjonsteori kan gi spennende innfallsvinkler.

## Referanser

- Aftenposten*. 18.3.2016. Turbo-trøkk for nye kommunegrenser, side 20.
- Bemelmans-Videc, Marie-Louise, Ray C. Rist, og Evert Vedung, red. 1998. *Carrots, sticks and sermons: Policy instruments and their evaluation*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Bergström, Göran, og Kristina Boréus. 2012. "Samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys." I *Textens mening och makt - Metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*, red. Göran Bergström og Kristina Boréus. Lund: Studentlitteratur AB.
- Brekke, Mary. 2006. "Analyse og fortolkning av tekst i forskningen." I *Å begripe teksten - om grep og begrep i tekstanalyse*, red. Mary Brekke. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Christensen, Tom, Morten Egeberg, Per Læg Reid, Paul G. Roness, og Kjell Arne Røvik. 2015. *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. 3. utg. Oslo: Universitetsforlaget.
- Doern, G. Bruce, og V. Seymour Wilson. 1974. *Issues in Canadian public policy*. Toronto: Macmillan of Canada (referert i Vedung 1998, 40)
- Dokument nr. 15:8 (2014-2015). *Spørsmål til skriftlig besvarelse med svar*. Stortinget.
- Ekspertutvalget. 2014. *Kriterier for god kommunestruktur*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Frisvoll, Svein, Maja Farstad, Bjørn Egil Flø, Oddveig Storstad, og Jostein Vik. 2014. "Kommunefloka – skjer det noe uten tvang?" *Plan 2:10-15*.
- Fylkesmannen i Oppland. Ukjent årstall. *Kommunereformen*.  
<https://www.fylkesmannen.no/nb/Oppland/Kommunal-styring/Kommunereformen>  
(28.4.2016) (Temanettside om kommunereform)
- Hood, Christopher C., og Helen Z. Margetts. 2007. *The Tools of Government in the Digital Age*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Innst. 182 S (2015-2016). *Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen*. Stortinget.
- Innst. 300 S (2013-2014). *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om kommuneproposisjonen 2015*. Stortinget.
- Innst. 333 S (2014-2015). *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om kommunereformen - nye oppgaver til større kommuner*. Stortinget.
- Innst. 375 S (2015-2016). *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om kommuneproposisjonen 2016*. Stortinget.

- Inventura AS. 2015. *Veileder til reglene om offentlige anskaffelser i forbindelse med kommunereformen*. Bergen, Oslo, Stavanger: Inventura AS.
- Johannessen, Asbjørn, Line Christoffersen, og Per Arne Tuft. 2011. *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag*. 3 utg. Oslo: Abstrakt forlag AS.
- Kjellberg, Francesco, og Marit Reitan. 2003. *Studiet av offentlig politikk - en innføring*. 5 utg. Oslo: Tano.
- Klausen, Jan Erling, Helge Renå, og Marte Winsvold. 2014. "Færre, større og mer robuste kommuner? - Drivkrefter og motkrefter i kommunestrukturdebatten." *Nytt Norsk Tidsskrift* 2:113-123.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2014a. *Invitasjon til å delta i reformprosessen*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Invitasjon-til-a-delta-i-reformprosessen1/> (20.4.2016) (brev)
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2014b. *Kommunereformen - robuste kommuner for framtida*. <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/id751048/> (20.4.2016) (Temanettside om kommunereform)
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2014c. *Oppdragsbrev til Fylkesmannen*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Kommunereform---Oppdragsbrev-til-Fylkesmannen/id764999/> (25.4.2016) (Brev)
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2014d. *Veien mot en ny kommune - Veileder for utredning og prosess*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2015a. *Formelle rammer i byggingen av nye kommuner*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2015b. *Forslag til nytt inntektssystem for kommunene*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2015c. *Fylkesmennenes tilråding - utdyping av oppdraget*. <https://www.fylkesmannen.no/Documents/Dokument%20FMHO/Kommunal%20styring/Brev%20fr%C3%A5%20Statsr%C3%A5den%2030.11.15.pdf> (25.4.2016) (brev)
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2015d. *Nytt verktøy for høring av innbyggerne i kommunereformen*. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/nytt-verktoy-for-horing-av-innbyggerne-i-kommunereformen/id2397356/> (20.4.2016) (pressemelding)
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2015e. *Opprettholder tiltakssonen i kommunereformen*. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/opprettholder-tiltakssonen-i-kommunereformen/id2424803/> (20.4.2016) (pressemelding)

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2015f. *To millioner kroner til nye kommuner som viser vei*. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/to-millioner-kroner-til-nye-kommuner-som-viser-vei/id2466844/> (15.4.2016) (pressemelding)

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2015g. *Videre arbeid med kommunereformen*. [https://www.regjeringen.no/contentassets/c8f30b6364ee4bf3b55d38fc2d54a346/brev\\_kommunereform\\_281015.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/c8f30b6364ee4bf3b55d38fc2d54a346/brev_kommunereform_281015.pdf) (25.4.2016) (brev)

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/> (15.4.2016) (pressemelding)

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Ukjent årstall. *Ny kommune*. <http://www.nykommune.no/> (20.4.2016) (nettbasert utredningsverktøy)

*Kommunal Rapport*. 21.1.2016. De store får mest i nytt system, side 14.

Lillehammer kommune. 2015. *Prosessen formelt avsluttet*. <http://www.lillehammer.kommune.no/prosessen-formelt-avsluttet.5810141-172351.html> (20.4.2016) (nettartikkel)

Meld. St. 12 (2011-2012). Stat og kommune - styring og samspel. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.

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

*Nationen*. 4.3.2016. KrF sier nei til Sanners system, side 4.

*Nationen*. 17.11.2015. Kommunereformen i stå, side 2.

*NRK*. 7.4.2016. Ordførernes harde dom over kommunereformen. <http://www.nrk.no/norge/ordforernes-harde-dom-over-kommunereformen-1.12889125> (15.4.2016).

Prop. 45 L (2015-2016). *Endringer i kommuneloven (avvikling av samkommunemodellen)*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Prop. 76 L (2015-2016). *Endringer i inndelingslova og kommunalova*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Prop. 95 S (2013-2014). *Kommuneproposisjonen 2015*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

- Prop. 121 S (2014-2015). *Kommuneproposisjonen 2016*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Salamon, Lester. 1989. "The Tools Approach: Basic Analytics." I *Beyond Privatization: The Tools of Government Action*, red. Lester Salamon og Michael S. Lund. Washington DC: The Urban Institute Press.
- Schneider, Anne, og Helen Ingram. 1990. "Behavioral Assumptions of Policy Tools." *The Journal of Politics* 2:510-529.
- Sletnes, Ingun. 2013. *Kommunelovene i Norden : en kartlegging og sammenligning, HiOA rapport*. Oslo: Høgskolen i Oslo og Akershus.
- Stortinget. 2014. *Referat fra Stortingets møte 18. juni 2014*.  
<https://stortinget.no/globalassets/pdf/referater/stortinget/2013-2014/s140618-ny-des-2014.pdf> (15.4.2016)
- Vabo, Signy Irene. 2010. "Styring av nettverksbaserte samarbeid i norske kommuner." I *Ledelse og styring*, red. Gro Ladegård og Signy Irene Vabo. Bergen: Fagbokforlaget.
- van der Doelen, Francis C.J. 1998. "The "give-and-take" packaging of policy instruments: Optimizing legitimacy and effectiveness." I *Carrots, sticks and sermons: Policy instruments and their evaluation*, red. Marie-Louise Bemelmans-Videc, Ray C. Rist og Evert Vedung. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Vedung, Evert. 1998. "Policy Instruments: Typologies and theories." I *Carrots, sticks and sermons: Policy instruments and their evaluation*, red. Marie-Louise Bemelmans-Videc, Ray C. Rist og Evert Vedung. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Vedung, Evert, og Francis C.J. van der Doelen. 1998. "The Sermon: Information programs in the public policy process - choice, effects and evaluation." I *Carrots, sticks and sermons: Policy instruments and their evaluation*, red. Marie-Louise Bemelmans-Videc, Ray C. Rist og Evert Vedung. New Brunswick: Transaction Publishers.

## Vedlegg

### Vedlegg 1: Oversikt over dokumenter til dokumentstudiet

*For fullstendige referanser, se referanselisten*

Brev fra KMD til alle fylkesmennene, datert 3.7.14
Brev fra KMD til alle kommunestyrene, datert 28.10.15
Brev fra KMD til alle ordførerne, datert 26.8.14
Innst. 300 S (2013-2014) Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om kommuneproposisjonen 2015
Innst. 333 S (2014-2015) Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om kommunereformen - nye oppgaver til større kommuner
Innst. 375 S (2015-2016) Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om kommuneproposisjonen 2016
Meld. St. 14 (2014-2015) Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner
Ny Kommune (nettbasert utredningsverktøy)
Prop. 45 L (2015-2016) Endringer i kommuneloven (avvikling av samkommunemodellen)
Prop. 76 L (2015-2016) Endringer i inndelingslova og kommunelova
Prop. 95 S (2013-2014) Kommuneproposisjonen 2015
Prop. 121 S (2014-2015) Kommuneproposisjonen 2016
Pressemelding fra KMD datert 28.2.16
Pressemelding fra KMD datert 11.12.15
Pressemelding fra KMD datert 25.2.2015
Temanettsider om kommunereformen på regjeringen.no
Veileder fra Inventura AS på oppdrag fra KMD: Veileder til reglene om offentlige anskaffelser i forbindelse med kommunereformen
Veileder fra KMD: Veien mot ny kommune – Veileder for utredning og prosess
Veileder fra KMD: Formelle rammer i byggingen av nye kommuner
Veileder fra KMD: Lokaldemokrativeileder