

Lokale folkeavstemninger om kommunesammenslåing

Andre publikasjoner fra NIBR:

NIBR-rapport 2004:4

**Statlig tilsyn med
kommunesektoren**
104 sider. Kr 250,- + porto

NIBR-rapport 2003:10

**Mellom politiske prinsipper
og lokal pragmatisme**
Kommunesammenlutningenes
Legitimeringsgrunnlag
123 sider. Kr 250,- + porto

NIBR-rapport 2002:21

**Flat struktur og
resultatenheter**
Utfordringer og strategier for
kommunal ledelse
147 sider inkl. vedlegg.
Kr. 250,- + porto

Publikasjonene kan bestilles
fra NIBR:
Postboks 44, Blindern,
0313 Oslo
Tlf. 22 95 88 00
Faks 22 60 77 74
E-post til
berit.willumsen@nibr.no
Se også NIBRs hjemmeside
www.nibr.no

Jan Erling Klausen

Lokale folkeavstemminger om kommunesammenslåing

Dialogen mellom velgere og kommunale eliter

NIBR-rapport 2004:5

Tittel: **Lokale folkeavstemninger om kommunesammenslåing.**
Dialogen mellom velgere og kommunale eliter

Forfatter: Jan Erling Klausen

NIBR-rapport: 2004:5

ISSN: 1502-9794
ISBN: 82-7071-466-6

Prosjektnummer: O-2180
Prosjektnavn: Undersøkelse om kommunesammenslåing – innbyggernes holdninger og kommunikasjon mellom innbyggere og politikere

Oppdragsgiver: Kommunal- og regionaldepartementet

Prosjektleder: Jan Erling Klausen

Referat: Rapporten analyserer velgernes stemmegivning ved lokale folkeavstemninger om kommunesammenslåing i åtte kommuner i 2003, og sammenholder disse analysene med anbefalinger og begrunnelser fra ordførere og rådmenn i forkant av folkeavstemmingene.

Sammendrag: Norsk og engelsk

Dato: Mars 2004

Antall sider: 73 inkl.vedlegg

Pris: Kr 250,-

Utgiver: Norsk institutt for by- og regionforskning
Gaustadalléen 21, Postboks 44 Blindern
0313 OSLO
Telefon: 22 95 88 00
Telefaks: 22 60 77 74
E-post: nibr@nibr.no
Vår hjemmeside: <http://www.nibr.no>

Trykk: Nordberg A.S.
Org. nr. NO 970205284 MVA

Forord

NIBR har, i samarbeid med Opinion AS og på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet, gjennomført prosjektet ”Undersøkelse om kommunesammenslåing – innbyggernes holdninger og kommunikasjon mellom innbyggere og politikere”. Prosjektet analyserer rådgivende folkeavstemming om kommunesammenslåing i åtte kommuner, som ble avviklet i forbindelse med lokalvalget i 2003. Dette er sluttrapporten for prosjektet.

Analysene bygger på en telefonundersøkelse rettet mot tilfeldige utvalg av innbyggere i stemmeberettiget alder i de åtte kommunene. Opinion AS ved Idar Eidset har gjennomført telefonintervjuene og bistått med spørsmålsformulering. Analysene og skriving av rapport er gjennomført av forsker Jan Erling Klausen ved NIBR, som også har vært prosjektleder.

NIBR, 3 mars 2004

Hilde Lorentzen

Forskningssjef

Innhold

Tabelloversikt	3
Figuroversikt.....	4
Sammendrag	5
Summary.....	8
1 Innledning	11
1.1 Nye prosedyrer for kommunesammenslåing.....	11
1.2 Kommunesammenslåing – et spørsmål om dialog.....	12
1.3 Datagrunnlag og oppbyggingen av rapporten	15
2 Hvilke oppfatninger har betydning?	17
2.1 Anbefalingene fra politiske og administrative eliter i kommunene.....	17
2.2 Innbyggerundersøkelsen	19
3 Oppfatninger og stemmegivning.....	31
3.1 Hvor mye betyr forskjellige oppfatninger?	31
3.2 Resultater av analysen.....	35
3.3 Oppsummerende konklusjoner.....	38
4 De tre sakene.....	39
4.1 Innledning	39
4.2 Aure og Tustna - ja, med et forbehold	40
4.3 Førde, Gaular, Jølster og Naustdal – noen anbefalte nei	45
4.4 Skånland og Tjeldsund.....	52
5 Samlede konklusjoner.....	60
Litteratur	63
Vedlegg 1 Fullstendig regresjonstabell, kapittel 3.....	65
Vedlegg 2 Spørreskjema brukt i Aure og Tustna kommuner	66
Vedlegg 3 Spørreskjema brukt i Førde, Gaular, Jølster, Naustdal, Skånland og Tjeldsund.....	70

Tabelloversikt

Tabell 3.1 ...Hvilke forhold betydde mest for stemmegivning i favør av sammenslåing? Logistisk regresjon, ustandardiserte logit-koeffisienter, statistisk signifikans. Alle kommuner (N=1276). Variablene med størst betydning er satt i fete typer. <u>Utdrag av resultater</u> , se fullstendig modell i tabell v.1 i Vedlegg 1.....	33
Tabell 3.2 ...Sannsynlighet for ja-stemme. Økt sannsynlighet for ja-stemme hvis oppfatning endres fra middels til høy verdi. Sannsynligheter, omregnet til prosenttall, basert på estimater fra analyser rapportert i Tabell 3.1.....	37
Tabell 4.1 ...Argumenter som hadde størst betydning for resultatet av avstemmingene i Aure og Tustna. Rangering basert på vektete sannsynligheter	43
Tabell 4.2 ...Argumenter for og imot kommunesammenslåing. Rådmennene i Førde, Gaular, Jølster og Naustdal.	47
Tabell 4.3 ...Argumenter som hadde størst betydning for resultatet av avstemmingene i Førde, Gaular, Jølster og Naustdal. Rangering basert på vektete sannsynligheter.....	49
Tabell 4.4 ...Argumenter som hadde størst betydning for resultatet av avstemmingene i Skånland og Tjeldsund. Rangering basert på vektete sannsynligheter	55
Tabell 5.1 ...Oppsummering av analysene – dialog mellom kommunale eliter og velgere	61

Figuroversikt

Figur 1.1.....	<i>Analysemodell: To dimensjoner ved dialogen mellom kommunale eliter og velgere</i>	14
Figur 2.1.....	<i>Konsekvenser for kommunens økonomi. Innbyggerundersøkelse, alle respondenter (N=2329)</i> ...	21
Figur 2.2.....	<i>Generelle konsekvenser for kommunen. Innbyggerundersøkelse, alle respondenter (N=2329)</i> ...	22
Figur 2.3.....	<i>Administrative konsekvenser for kommunen: Flere eller færre skoler. Innbyggerundersøkelse, alle respondenter (N=2329)</i>	23
Figur 2.4.....	<i>Administrative konsekvenser for kommunen: Flere eller færre sykehjemsplasser. Innbyggerundersøkelse, alle respondenter (N=2329)</i>	23
Figur 2.5.....	<i>Administrative konsekvenser for kommunen: Flere eller færre kommunale arbeidsplasser. Innbyggerundersøkelse, alle respondenter (N=2329)</i> ...	24
Figur 2.6.....	<i>Vil den nye kommunen bli et regionalt tyngdepunkt? Innbyggerundersøkelse, alle respondenter (N=2329)</i> ...	25
Figur 2.7.....	<i>Lokaldemokratiet: Mulighet for å komme i kontakt med politikere. Innbyggerundersøkelse, alle respondenter (N=2329)</i>	26
Figur 2.8.....	<i>Lokaldemokratiet: Lettere eller vanskeligere å påvirke? Innbyggerundersøkelse, alle respondenter (N=2329)</i> ...	27
Figur 2.9.....	<i>Opplevelse av tilhørighet. Innbyggerundersøkelse, alle respondenter (N=2329)</i>	28
Figur 2.10...	<i>Tiltro til kommunepolitikerne. Innbyggerundersøkelse, alle respondenter (N=2329)</i>	29
Figur 2.11 ...	<i>Ble de viktigste spørsmålene tatt opp? Innbyggerundersøkelse, alle respondenter (N=2329)</i> ...	30

Sammendrag

Jan Erling Klausen

Undersøkelse om kommunesammenslåing – innbyggernes holdninger og kommunikasjon mellom innbyggere og politikere
NIBR-rapport 2004:5

Beslutningsprosesser om kommuneinndelingen har endret karakter radikalt siden begynnelsen av 1990-tallet. I begynnelsen av perioden vedtok Stortinget flere saker om sammenslåing, selv om motstanden mot dette var massiv i flere av de involverte kommunene. I etterkant av disse tvangsmessige sammenslåingene har Stortinget og skiftende regjeringer gitt uttrykk for at kommuner heretter ikke skal slås sammen mot sin egen vilje. Avgjørelser i disse sakene avhenger dermed av at de stemmeberettigede lar seg overbevise av argumentene som fremkommer – eller at det er andre forhold som trekker i favør av sammenslåing, slik velgerne ser det. Dermed blir kommunesammenslåing i bunn og grunn et spørsmål om dialog og tillit mellom velgerne og de lokale aktørene som går inn for sammenslåing.

I denne undersøkelsen har siktemålet vært å analysere denne dialogen. I samarbeid med Opinion AS er det gjennomført en undersøkelse til i alt 2329 stemmeberettigede i åtte kommuner, hvor det ble avviklet lokal rådgivende folkeavstemming om kommunesammenslåing i samband med kommunevalget i 2003. Data fra denne undersøkelsen har gjort det mulig å finne ut hvilke argumenter som hadde størst betydning for individuell stemmegivning. Det har også vært mulig å analysere den enkelte kommune og den enkelte sammenslåingssak, for å se hvilke argumenter for og imot sammenslåing som ble tillagt størst vekt i den enkelte kommune.

Disse resultatene har blitt sammenholdt med opplysninger om hvilke anbefalinger de kommunale politiske og administrative elitene i den enkelte kommune gikk ut med i forkant av folkeavstemmingen, og hvilke argumenter de brukte til å begrunne sine standpunkter. I denne analysen er dialogen mellom velgerne og elitene beskrevet i to

dimensjoner. For det første, er spørsmålet hvorvidt velgerne festet tiltro til elitenes argumenter om konsekvensene av en kommunesammenslåing. For det andre er spørsmålet om elitenes argumentasjon handlet om de samme sidene ved en kommunesammenslåing som innbyggerne var opptatt av - med andre ord, om elitene og velgerne snakket forbi hverandre.

I kapittel 2 presenteres spørsmålene som inngikk i undersøkelsen. Disse spørsmålene dreier seg om et bredt spekter av mulige konsekvenser av kommunesammenslåing, knyttet til forhold som kommuneøkonomien, næringsutvikling, tjenestetilbudet og lokaldemokratiet. Det er også stilt spørsmål om følelse av tilknytning til egen kommune, tillit til politikerne og hvordan man har opplevd dialogen med politikerne.

Kapittel 3 inneholder en samlet analyse av hele datasettet. Her brukes statistiske analyseteknikker for å finne ut hvilke av de ulike oppfatningene som samvarierer sterkest med stemmevalget, altså valget mellom å stemme ja eller nei.

Analysen viser at samtlige av de spørsmålene som slår sterkes ut, har å gjøre med næringsutvikling, kommuneøkonomi og tjenestetilbud – altså utpreget *materialistiske* argumenter. Hovedkonklusjonen er at den individuelle velger først og fremst stemmer i tråd med det han oppfatter som sine materielle interesser. Man stemmer ja hvis man tror at kommunen vil komme bedre ut – med et styrket næringsliv, mer solid kommuneøkonomi og bedre tjenestetilbud. I sammenligning har det liten eller ingen betydning om man tror at lokaldemokratiet blir styrket eller svekket, eller om man føler seg sterkt eller svakt knyttet til kommunen.

I kapittel 4 analyseres undersøkelsene i den enkelte kommune. Disse åtte kommunene fordeler seg på tre foreslåtte kommunesammenslåinger: Aure og Tustna på kysten av Nord-Møre, Førde, Gaular, Jølster og Naustdal i Indre Sunnfjord i Sogn og Fjordane fylke, og Skånland og Tjeldsund på hver sin side av grensen mellom Troms og Nordland fylker. Det var bare forslaget om sammenslutning av Aure og Tustna kommuner som fikk flertall i alle (begge) de lokale folkeavstemmingene, og det er bare denne sammenslåingen som ligger an til å bli gjennomført. I de to andre sakene fikk henholdsvis tre av fire (Indre Sunnfjord) og en av to (Skånland og Tjeldsund) folkeavstemminger negativt utfall, og begge disse sakene er nå lagt til side.

Analysene konkluderer generelt med at dialogen mellom eliter og velgere ser ut til å ha vært god hele i seks av de åtte kommunene. Dette fremkommer på flere måter.

Det observeres at flertallet av velgerne faktisk fulgte anbefalingene fra ordførere og rådmenn i seks av de åtte kommunene, med et mindre unntak. I Aure, Tustna, Førde og Skånland anbefalte både ordførere og rådmenn kommunesammenslåingen, og her fikk også forslaget flertall. I Jølster fulgte et stort flertall anbefalingen *mot* kommunesammenslåing fra både ordfører og rådmann. I Gaular fulgte flertallet ordførerens anbefaling *mot* en kommunesammenslåing, mens rådmannen hadde gitt en positiv samlet vurdering.

I Naustdal gikk et flertall av velgerne imot ordførerens og rådmannens anbefalinger. Analysen tyder på et visst omfang av mistro til elitenes argumenter, men velgere og eliter la likevel vekt på omtrent de samme sidene ved en kommunesammenslåing. Også i Tjeldsund gikk flertallet imot anbefalingen fra ordfører og rådmann, og her var flertallet massivt (81%) imot en kommunesammenslåing. Den store motstanden tyder klart på at dialogen brøt sammen, antagelig grunn av en kombinasjon av mistro til elitenes argumenter og fordi andre argumenter også spilte inn.

Undersøkelsen viser at elitenes anbefalinger i meget stor grad har vært basert på argumenter som også innbyggerne har lagt vekt på. Det er antagelig bare i Tjeldsund elitene og velgerne har ”snakket forbi hverandre”. Samtidig festet velgerne i ganske stort omfang tillit til elitenes vurderinger av konsekvensene av en kommunesammenslåing.

En generell observasjon er at det er krevende å oppnå flertall for kommunesammenslåing, når slike saker legges ut til folkeavstemming. Undersøkelsen tyder på at klare anbefalinger fra ordførere og rådmenn kan ha stor betydning. I denne undersøkelsen viser det seg at anbefalingene fra ordførere og rådmenn i ganske høy grad har blitt fulgt – både i favør og disfavør av kommunesammenslåing. Samtidig har disse elitene kommunisert godt med velgerne, i den forstand at velgerne har festet tiltro til deres argumenter, og ved at elitene ikke har ”snakket forbi” velgerne.

I Aure og Tustna var anbefalingene ledsaget av en ”gulrot” i form av en forespeilet broforbindelse mellom kommunene. Det er nok liten tvil om at elitenes anbefalinger lettere vinner gehør, når slike gevinster kan kobles til saken. Analysen av valget i Skånland tyder også på at utsiktene til bedret kommuneøkonomi, i alle fall på kort sikt, fungerte som en slik gevinst og har hatt betydning for et positivt utfall.

Summary

Jan Erling Klausen

Municipal Mergers – A Study

Public opinion and communication between politicians and the public

NIBR Report 2004:5

The regulations that govern decision making procedures for municipal mergers were amended fundamentally during the Nineties. Early in the decade the Norwegian Parliament – the Storting – had approved several municipal mergers despite strong local opposition in the municipalities affected. Following these compulsory mergers, Parliament and different governments have given their assurances that municipalities will no longer be merged against the wish of the populace. Such decisions will therefore rest on the ability of pro and anti campaigners to persuade the public of the efficacy of their positions – or on the strength of other pro-merger factors in the eyes of the electorate. This means in effect that the dialogue between pro-merger campaigners locally and the voters, and the confidence of the voters in the arguments put forward, have now become critical aspects of the process.

The purpose of this study is to analyze this dialogue. Working together with Opinion AS a survey was conducted of 2329 voters in eight municipalities where a consultative poll had been held in connection with local council elections in 2003 on prospective mergers. Data derived from the study give us the information to determine which of the arguments had the greatest impact on voting behaviour. It is also possible to analyze each municipality and merger issue separately to ascertain which of the arguments for and against were considered most important in each municipality.

We have correlated the findings with the voting recommendations of local politicians and administrative elites in each of the municipalities in advance of the polls and the arguments they used to justify their views. For the purpose of this analysis we describe the voter–elite

dialogue in two dimensions. The first relates to the degree to which voters trusted the arguments of the elite concerning the consequences of a municipal merger. The second concerns whether the arguments advanced by the elites tallied with the most important issues from the public's point of view, that is, whether the elites and voters agreed on the issues at stake or simply talked at cross purposes.

In Chapter 2 we list the survey questions. Many potential effects of a municipal merger were included and linked to factors such as municipal economy, business development, service delivery and local democracy. The survey also questioned respondents on the degree of attachment they felt to their municipality, on their confidence in politicians and how they rated the dialogue with the politicians.

Chapter 3 sets out a complete analysis of the entire data set. We apply here statistical analysis methods to ascertain which of the various opinions correlate most with the referendum choices, i.e., yes or no.

The analysis shows that the most sensitive issues were all related to business development, council economy and service delivery – strongly *materialistic* issues in other words. We conclude from this that voter choices correlate with voters' perceptions of their material interests. Voters are willing to support a merger when they feel it will benefit the local community – in terms of improved business opportunities, a more robust council economy and better services. In comparison, it matters little or no difference at all whether voters believe local democracy will benefit or suffer or whether they enjoy a strong or weak sense of attachment to their local community.

Chapter 4 analyzes the separate municipality studies. The eight municipalities divide into three prospective merger groups: 1) Aure and Tustna on the coast of Nord-Møre; 2) Førde, Gaular, Jølster and Naustdal in Indre Sunnfjord in the county of Sogn og Fjordane; and 3) Skånland and Tjeldsund on either side of the county border of Troms and Nordland counties. Only one of the mergers was approved at the polls. The majority of voters in Aure and Tustna gave their assent in their respective polls. As a result, this is the only merger likely to go ahead. In the other two cases, three out of four (Indre Sunnfjord) and one out of two (Skånland and Tjeldsund) polls resulted in majorities against amalgamating, and both projects have been shelved.

The analyses show on several counts that the dialogue between the elites and the voting public was satisfactory in as many as six of the eight municipalities.

We note that the majority of voters did in fact follow the recommendations of mayors and chief executive officers in six of the eight municipalities, with one minor difference. The mayors and chief executive officers of Tustna, Førde and Skånland recommended the merger, and here gained a majority. In Jølster a large majority of the public voted in line with the recommendation of both the mayor and chief executive officer in voting *against* the merger. Most of the voters in Gaular followed the mayor's recommendation to vote against the merger, despite the positive assessment of the merger expressed by the chief executive officer.

In Naustdal a majority of the voters went against the advice of the mayor and chief executive officer. The analysis suggests that the voters lacked confidence in the arguments of the elite, and that this had a certain effect. That said, it appears that the same issues attracted the same level of concern from both the voters and the elites. In Tjelsund, too, the majority decided against the wishes of the mayor and chief executive officer, voting 81 per cent against the merger. The level of opposition suggests that the dialogue failed, probably due to a combination of lack of public confidence in the arguments advanced by the elites and the influence of other issues.

We note in general how difficult it is to achieve a majority for municipal amalgamations when referendums are used to gauge public opinion. The study indicates that unambiguous recommendations by mayors and chief executive officers count for a great deal inasmuch as the public in the case-study municipalities tended to follow their advice – whether for or against amalgamation – relatively faithfully. At the same time, the quality of contact of these elites with the voting public was good in the sense that the voters trusted the arguments put forward and that the elites succeeded in focusing on issues deemed relevant also by the public.

In Aure and Tustna, elite guidance was accompanied by a 'carrot', the prospect of a new bridge to link the two communities. There is little doubt that recommendations are more likely to curry public favour if they are seasoned with rewards of this calibre. The analysis of voting in Skånland suggests that prospects of a healthier council economy, at least in the short term, did in fact make the future look brighter, and was doubtless a significant factor in swinging public opinion and votes in favour of the pro-amalgamation choice.

1 Innledning

1.1 Nye prosedyrer for kommunesammenslåing

Beslutningsprosesser om kommuneinndelingen har endret karakter radikalt siden begynnelsen av 1990-tallet. I begynnelsen av perioden vedtok Stortinget flere saker om sammenslåing, selv om motstanden mot dette var massiv i flere av de involverte kommunene. For eksempel viste lokale folkeavstemninger i kommunene rundt Fredrikstad at 93 – 96% av innbyggerne var motstandere av sammenslåing (Klausen 2000). Samtlige kommunestyre i Fredrikstads nabokommuner var enstemmig mot sammenslåing, med unntak av en stemme i Borg kommune. Likevel vedtok Stortinget å slå dem sammen med Fredrikstad. Tilsvarende vedtak ble fattet i andre byområder.

I etterkant av disse tvangsmessige sammenslåingene har Stortinget vedtatt at kommuner ikke skal slås sammen mot sin egen vilje.¹ Denne nye praksis er riktignok ikke nedfelt i gjeldende lover, noe som er en vanlig misforståelse. I inndelingslova av 2001 heter det (§3) at

Stortinget gjer vedtak om samanslåing av fylke. Kongen gjer vedtak om samanslåing av kommunar når dei kommunane saka gjeld har slutta seg til forslaget om samanslåing. Dersom nokon av kommunane har uttalt seg mot samanslåing, skal saka leggjast fram for Stortinget til avgjerd.

Det er heller ikke slik at kommunenes ”uttalelser mot sammenslåing” må fremkomme gjennom lokal folkeavstemning. I inndelingslova av

¹ I Stortingsvedtak 1. juni 1995 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.”

2001 heter det (§ 10) at kommunestyret ”*bør innhente innbyggjarane sine synspunkt på forslag til grenseendring*” og at dette ”*kan skje ved folkerøysting, opinionsundersøking, spørjeundersøking, møte eller på annan måte*”. Kommunene står altså fritt til å innhente innbyggernes synspunkter slik de finner det hensiktsmessig, og de har ingen lovpålagt plikt til å iverksette spesielle tiltak i denne forbindelse.

Stortinget har altså *lovfestet* at inndelingssaker skal avgjøres i Stortinget der noen av kommunene har uttalt seg mot sammenslåing, og *vedtatt* at fremtidige endringer i kommunestrukturen ikke skal omfatte kommuner hvor kommunestyret, eller innbyggerne i en folkeavstemning, har gått imot kommunesammenslutning. Frivillighetslinjen er så langt opprettholdt. Det heter for eksempel i st.prp. nr. 66 2003-2004 (Kommuneproposisjonen) at ”*Kommunesammenslutning skal skje på frivillig basis.*” (19.1).

Denne rapporten analyserer tre saker fra 2003, hvor det var tatt initiativ til å slå sammen kommuner: Aure og Tustna på kysten av Nord-Møre, Førde, Gaular, Jølster og Naustdal i Indre Sunnfjord i Sogn og Fjordane fylke, og Skånland og Tjeldsund på hver sin side av grensen mellom Troms og Nordland fylker. Det var bare forslaget om sammenslutning av Aure og Tustna kommuner som fikk flertall i alle (begge) de lokale folkeavstemningene, og det er bare denne sammenslåingen som ligger an til å bli gjennomført. I de to andre sakene fikk henholdsvis tre av fire (Indre Sunnfjord) og en av to (Skånland og Tjeldsund) folkeavstemninger negativt utfall, og begge disse sakene er nå lagt til side. Utfallet av disse sakene befester dermed inntrykket av at lokale folkeavstemninger ofte får en avgjørende betydning, selv om den formelle avgjørelsesmyndigheten fremdeles ligger hos Stortinget og i regjeringen.

1.2 Kommunesammenslåing – et spørsmål om dialog

I motsetning til sakene tidlig på 1990-tallet, ble de tre sakene fra 2003 utredet på oppdrag fra lokale instanser. Saken i Indre Sunnfjord ble utredet av selskapet PricewaterhouseCoopers (2003) på oppdrag fra en lokal styringsgruppe bestående av fylkesmannen samt ordførere, rådmenn og ansattes representanter. En lignende modell ble brukt i Aure og Tustna, hvor en rapport ble utarbeidet av forskere ved instituttet Østlandsforskning (Engesæter, Ericsson og Grefsrud 2003). Sammenslåing av Skånland og Tjeldsund ble utredet av Utviklingssenteret og Bedriftskonsult AS (2003). Selv om slike

utredninger vil ha en annen form enn utredninger som fremlegges av statlig nedsatte utvalg,² er det altså ikke slik at avgjørelser gjennom folkeavstemming med nødvendighet vil være dårligere informerte enn avgjørelser som fattes i Stortinget. Tvert imot ser det ut til at de lokale aktørene som går inn for sammenslåing legger vekt på å fremskaffe betydelig dokumentasjon av mulige konsekvenser av sammenslåing, noe som også kan være et strategisk grep for å overbevise velgerne. Og rent innholdsmessig har de lokale utredningene mye til felles med de statlige utredningene. For eksempel fokuserer den nevnte rapporten fra Østlandsforskning på regional utvikling, kommunalt tjenestetilbud, kompetansen blant kommunens ansatte, kommunal økonomi og lokaldemokrati. Disse forholdene vektlegges også for eksempel i NOU 1997:12, hvor reformbehovet når det gjelder kommuneinndelingen i hovedstadsområdet vurderes opp mot blant annet kostnadseffektivitet, regional verdiskaping og deltagelse og tilhørighet (kapittel 16). Den kanskje viktigste forskjellen mellom å la henholdsvis et flertall på Stortinget eller et flertall i lokale folkeavstemminger avgjøre disse sakene, er heller at den enkelte avgjørelse i det siste tilfellet avhenger direkte av at velgerne lar seg overbevise av argumentene som fremkommer – eller at det er andre forhold som trekker i favør av sammenslåing, slik velgerne ser det. Dermed blir kommunesammenslåing i bunn og grunn et spørsmål om dialog og tillit mellom velgerne og de lokale aktørene som går inn for sammenslåing.

I alle de tre sakene som analyseres i denne undersøkelsen, forelå det anbefalinger om stemmegivningen fra ordførere og rådmenn i hver av kommunene, altså det som kan kalles de politiske og administrative elitene. I de fleste tilfeller, men ikke alle, var disse anbefalingene positive. Dette er ikke overraskende, siden det er kommunene selv som har initiert utredningene om sammenslåing. Men dialogen mellom de kommunale elitene og innbyggerne har inneholdt langt flere nyanser enn anbefalinger om ”ja” eller ”nei” til kommunesammenslåing. Både i skriftlig og i muntlig form har velgerne blitt forelagt begrunnelser for anbefalingene. Det har blitt arrangert folkemøter og gitt intervjuer til lokalaviser. Utredninger om sakene har blitt gjort offentlig tilgjengelige. I flere tilfeller foreligger det dokumenter hvor rådmenn og i noen grad ordførere gir til kjenne sin holdning til så vel argumentene som fremkommer i utredningene, som andre forhold de mener er av betydning.

² Buvik-utvalgene (NOU 1986:7, NOU 1989:16), Christensen-utvalget (NOU 1992:15) Wilhelmsen-utvalget (1997:12)

Når dialogen mellom velgerne og de kommunale elitene skal analyseres, er det derfor relevant å bruke en mer nyansert tilnærming enn bare pro et contra. Når det foreligger opplysninger om elitenes argumenter, er det naturlig å undersøke i hvilken grad velgerne trodde at en kommunesammenslåing faktisk ville ha de virkninger elitene argumenterte med. Men det er også grunn til å undersøke om det var samsvar mellom elitenes argumenter og de sidene ved en kommunesammenslåing som velgerne la mest vekt på. Med disse to dimensjonene, kan man forestille seg at dialogen mellom eliter og velgere kan ha fire forskjellige forløp. Disse forløpene er presentert i Figur 1.1 nedenfor, som er undersøkelsens analysemodell.

Figur 1.1 *Analysemodell: To dimensjoner ved dialogen mellom kommunale eliter og velgere*

	Tror på elitenes argumenter	Tror ikke på elitenes argumenter
Legger vekt på elitenes argumenter	1	3
Legger ikke vekt på elitenes argumenter	2	4

Utfall 1 beskriver en ideell situasjon med hensyn til dialogen mellom eliter og velgere. Her har elitene fremført argumenter som dreier seg om de samme forholdene som velgeren legger vekt på. For eksempel kan det hende at elitenes argumenter først og fremst har dreiet seg om kommunens økonomi, samtidig som velgeren er enig i at konsekvensene for kommuneøkonomien er den viktigste siden av saken. Samtidig har velgeren festet tiltro til elitenes vurderinger av hvordan de faktiske virkningene av en kommunesammenslåing vil være, for eksempel at en kommunesammenslåing vil gi den nye kommunen bedre økonomi.

Utfall 4 beskriver en situasjon hvor dialogen mellom eliter og velgere har brutt sammen langs begge disse dimensjonene. Elitene har "snakket på tvers av" velgerne, på den måten at de har lagt vekt på helt forskjellige forhold. Kanskje rådmennene først og fremst har drøftet mulige virkninger for næringsutviklingen i kommunene, mens velgerne i dette tilfelle har vært mer opptatt av lokaldemokratiet og risikoen for økt avstand mellom velgere og valgte. Samtidig har velgerne heller ikke festet tiltro til argumentene elitene tross alt har fremført; kanskje har man ikke trodd at en kommunesammenslåing ville gi særlig gevinst med hensyn til næringsutvikling.

Utfall 2 og 3 viser situasjoner som er i en mellomstilling når det gjelder dialog. I utfall 2 tror velgerne på at elitene har rett i sine vurderinger om konsekvensene av kommunesammenslåing, men de mener at andre forhold er viktigere. I utfall 3 legger velgere og eliter vekt på de samme tingene, men velgerne tror ikke at konsekvensene blir som forespeilet.

1.3 Datagrunnlag og oppbyggingen av rapporten

Analysene i denne rapporten tar sikte på å karakterisere hver av de tre sakene om kommunesammenslåing ut ifra analysemodellen i Figur 1.1. Dette innebærer at data om velgernes oppfatninger og stemmegivning skal analyseres opp mot anbefalinger og argumenter fra de politiske og administrative elitene i de tre sakene. Analysene skal vise hvor tett ulike argumenter er knyttet til stemmegivning, hvilke argumenter som ser ut til å ha spilt størst rolle i den enkelte kommune, og hvordan samsvaret er mellom disse funnene og elitenes anbefalinger og argumenter.

Data om elitenes anbefalinger og argumenter er hentet fra skriftlig dokumentasjon som vil bli presentert i det enkelte avsnitt, samt et lite antall telefonintervjuer med involverte personer. Prosjektets ramme har ikke muliggjort en utfyllende dokumentanalyse eller et høyt antall intervjuer. Gitt den høye graden av offentlighet rundt disse sakene, samt den betydelige skriftlige dokumentasjonen som foreligger, fremstår grunnlaget likevel som tilstrekkelig.

Data om innbyggernes oppfatninger og stemmegivning er innhentet gjennom en telefonundersøkelse til tilfeldighetsbaserte utvalg av stemmeberettigede. Denne undersøkelsen ble gjennomført av Opinon AS, på oppdrag fra NIBR. I hver av de åtte kommunene ble det gjennomført 300 telefonintervjuer, bortsett fra i Tustna, hvor det lave innbyggertallet gjorde det vanskelig å oppfylle dette måltallet. Med 1067 innbyggere i alt, ble det totale antallet intervjuer i Tustna 229. Siden de øvrige kommunene (med unntak av Førde) har under eller i underkant av 3000 innbyggere, har altså flere enn hver tiende innbygger blitt intervjuet. Informasjonsgrunnlaget er dermed meget godt.

Innholdet i innbyggerundersøkelsen vil bli nærmere presentert i neste kapittel. Her vil de enkelte spørsmålene bli presentert med korrekte formuleringer, sammen med figurer som viser hvordan de spurte har

vurdert argumentene. I kapittel 3 gjennomføres det en samlet analyse av hele datasettet, mens kapittel 4 tar for seg analysen av de enkelte sakene hver for seg. Det er her analysemodellen tas i bruk. Elitenes argumenter samt trekk ved den enkelte foreslåtte sammenligning presenteres kort, før analysen av innbyggerundersøkelsen i hver enkelt kommune. I kapittel 5 oppsummeres funnene.

2 Hvilke oppfatninger har betydning?

2.1 Anbefalingene fra politiske og administrative eliter i kommunene

I analysemodellen (se Figur 1.1) forutsettes det at det foreligger kunnskaper om hvilke anbefalinger de politiske og administrative elitene i de åtte kommunene ga til velgerne i forkant av folkeavstemmingene. Hensikten med analysene er å se disse anbefalingene i sammenheng med innbyggernes oppfatninger, slik de fremkommer i innbyggerundersøkelsen. Som drøftet i avsnitt 1.2, er spørsmålet delvis om velgerne festet tiltro til elitenes anbefalinger, delvis om velgere og eliter la vekt på de samme forholdene. Det har derfor vært nødvendig å bringe på det rene både hvorvidt elitene anbefalte velgerne å stemme ja eller nei, og hva slags argumenter de la til grunn for denne anbefalingen.

Hvem tilhører de ”politiske og administrative eliter”? I denne sammenheng vil først og fremst ordførere og rådmenn inkluderes i denne gruppen. Det er altså anbefalingene og argumentene fra disse i alt 16 personene som skal brukes som referansepunkt for å vurdere dialogen mellom kommunen og innbyggerne. Begrunnelsen for dette, er særlig at kommunesammenslåing viser seg å være en sakstype hvor ordførere og rådmenn har en spesielt sentral rolle. En kommunesammenslåing er en svært radikal endring for en kommune, både ved at det representative politiske systemet endres og ved at det vanligvis vil innebære dyptgripende administrative endringer. Dermed faller det naturlig at ordførere og rådmenn representerer kommunen i disse sakene, for eksempel i felles styrings- eller referansegrupper. Et forslag om kommunesammenslåing vil nok også være avhengig av klar og tydelig ledelse for at saken skal kunne bringes gjennom. Noen

må tro på ideen, og fungere som pådriver for at saken skal kunne vedtas og gjennomføres.

Når anbefalingene og argumentene fra ordførere og rådmenn er valgt som referansegrunnlag, har dette også en forskningsøkonomisk begrunnelse. Det kan argumenteres for at det ville vært en fordel å inkludere flere instanser i hver kommune, for eksempel anbefalinger fra andre partier enn ordførerens parti. Men dette ville falt utenfor rammene for dette prosjektet. Det vil derfor legges til grunn at ordføreren uttaler seg ut ifra sin rolle som kommunens politiske leder, slik at hans uttalelser kan brukes som referansepunkt for dialogen mellom kommunen og innbyggerne.³

Anbefalingene fra ordførere og rådmenn presenteres i kapittel 4, hvor det er et eget avsnitt for hver av de tre sakene. Kildene er først og fremst foreliggende offentlige dokumenter fra kommunene. Det er videre gjennomført ustrukturerte telefoniske intervjuer med rådmannen i Aure, Olav Eines, ordføreren i Førde, Nils Gjerland, samt ordføreren i Tjeldsund, Bjørnar Pettersen. Hensikten med disse intervjuene var å gi utfyllende informasjon i forhold til det som fremkommer i dokumentene. Siden ordførere og rådmenn i alle de tre sakene samarbeidet, og siden disse sakene hadde en høy profil lokalt, fremsto det som forsvarlig å kontakte en person fra hver av sakene.

Alle de tre sakene ble utredet i forkant av folkeavstemmingen. De viktigste rapportene er innhentet, og er brukt som bakgrunnsmateriale for analysene. Det er viktig å understreke at anbefalingene fra utredningsinstituttene *ikke* skal regnes som anbefalinger fra kommunens politiske og administrative eliter. Men i mange tilfeller har elitene vist til argumentene som fremkommer i disse utredningene, og det har derfor vært nyttig å ha tilgang til dem. Utredningene presenteres nærmere i kapittel 4, hvor sakene analyseres enkeltvis.

³ Det ville vært fullt gjennomførbart å inkludere for eksempel anbefalinger og begrunnelser fra lederne for opposisjonspartiene i analysene. Dette ville gitt analysene et bredere tilsnitt, ved at man kunne ha sammenlignet dialogen mellom velgerne og et bredere utvalg av representanter for kommunen. Analysene av den enkelte sak ville da for eksempel kunne ha konkludert med at deler av opposisjonen kommuniserte bedre med velgerne enn det ordføreren eller rådmannen gjorde. Men dette ville ikke ha endret konklusjonene som finnes i denne rapporten, siden disse uansett ville ha vært basert på en sammenligning av ordførerne og rådmennenes begrunnede anbefalinger, og innbyggernes oppfatninger og stemmegivning.

2.2 Innbyggerundersøkelsen

Innbyggerundersøkelsen ble utformet med analysemodellen (se Figur 1.1) som siktemål. Hensikten var at datasettet skulle muliggjøre en analyse av mulig samvariasjon mellom ulike oppfatninger og stemmegivning, samt at det skulle være mulig å finne ut hvor stor betydning det enkelte argument hadde for stemmegivningen i kommunen under ett. Disse funnene skulle så kunne vurderes opp mot informasjon om de kommunale elitenes anbefalinger og argumenter.

De intervjuede i innbyggerundersøkelsen ble først bedt om å oppgi hva de stemte ved folkeavstemmingen om kommunesammenslåing. De som ikke stemte, ble bedt om å oppgi hva de *ville ha* stemt.⁴

Videre ble de intervjuede bedt om å tilkjenne sine oppfatninger om et antall spørsmål knyttet til konsekvensene av en kommunesammenslåing, knyttet til kommunal økonomi, tjenestetilbud og arbeidsplasser, kommunens utvikling og lokaldemokratiet. Det ble også stilt spørsmål om tilknytning til kommunen og tillit til lokalpolitikerne. Disse spørsmålene vil bli presentert i det følgende. Se også de vedlagte spørreskjemaene fra Opinion AS.

Det ble valgt å formulere spørsmålene på en slik måte at sammenhengene mellom oppfatninger og stemmegivning kunne analyseres statistisk. Dette innebærer at de intervjuede ikke er blitt bedt om selv å oppgi hvilke argumenter som hadde størst betydning for dem. I stedet er analysene lagt opp slik at dette kan besvares

⁴ Undersøkelsen ble gjennomført i perioden 10 – 25 november, altså om lag to måneder etter selve avstemmingene. Dette representerer en mulig feilkilde koblet til erindringssvikt eller annen feilrapportering av egen stemmegivning, for eksempel som følge av at man ikke ønsker å tilkjenne at man stemte for et forslag som det i etterkant viste seg at flertallet stemte mot. Etter NIBRs vurdering er tidsforløpet mellom avstemmingen og undersøkelsen antagelig såpass kort at erindringssvikt ikke er et veldig stort problem. Det er vanskeligere å vurdere omfanget av eventuelle andre typer feilrapportering. Når det gjelder de som har oppgitt hva de ville ha stemt, er det klart at dette er en mindre presis indikasjon enn rapportering av faktisk stemmegivning. Det er grunn til å tro at den del av disse respondentene har latt seg påvirke av valgutfallet, og kanskje oppga hva de ville stemt hvis valget ble gjennomført på intervjudagen, ikke hva de ville ha gjort på selve valgdagen. For å undersøke betydningen av denne feilkilden, ble de statistiske analysene gjennomført både med og uten disse respondentene. Det viste seg at beregningene ikke ble sterkt påvirket av dette, siden fortegn og signifikans (statistisk betydelighet) stort sett var uendret. Begge grupper av respondenter er derfor inkludert i analysene.

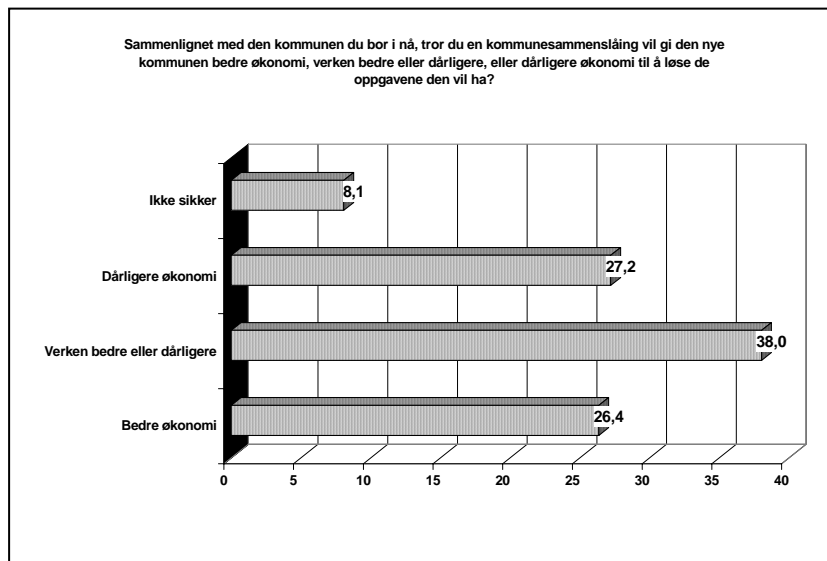
statistisk. Begrunnelsen for dette er en vurdering om at det vil være vanskelig for den enkelte å vurdere særlig presist hvor stor betydning de forskjellige argumentene faktisk hadde.

I en kvantitativ undersøkelse med et høyt antall respondenter er det nødvendig å spesifisere svaralternativer på forhånd. Dermed har utfordringen vært å identifisere de viktigste argumentene i forkant av undersøkelsen. Dette er gjort av NIBR på basis av foreliggende dokumentasjon om de kommunale elitenes argumenter, som ble presentert i forrige avsnitt, samt tidligere undersøkelser og analyser (Baldersheim m.fl. 1997, Baldersheim m.fl. 2003, Hansen, red. 2003). I det følgende presenteres spørsmålene, med de formuleringer som ble brukt i intervjuene.⁵ Figurene viser svarfordelingene for alle de spurte.

Det første spørsmålet dreier seg om konsekvenser for kommunens økonomi som følge av en kommunesammenslåing.

⁵ Siden undersøkelsen ble gjennomført i etterkant av folkeavstemmingene, var det nødvendig å tilpasse formuleringene etter utfallet av saken. Generelt har spørsmålene til innbyggerne i Aure og Tustna blitt formulert slik at det tas hensyn til at kommunesammenslåing faktisk skal gjennomføres, mens det motsatte er tilfelle i de øvrige kommunene. For eksempel er det i Aure og Tustna stilt et spørsmål med følgende formulering: *"Sammenlignet med den kommunen du bor i nå, tror du en kommunesammenslåing vil gi den nye kommunen bedre økonomi, verken bedre eller dårligere, eller dårligere økonomi til å løse de oppgavene den har?"* I de øvrige kommunene er dette spørsmålet formulert slik (forskjeller er understreket): *"Sammenlignet med den kommunen du bor i nå, tror du en kommunesammenslåing ville gitt den nye kommunen bedre økonomi, verken bedre eller dårligere, eller dårligere økonomi til å løse de oppgavene den ville hatt?"*

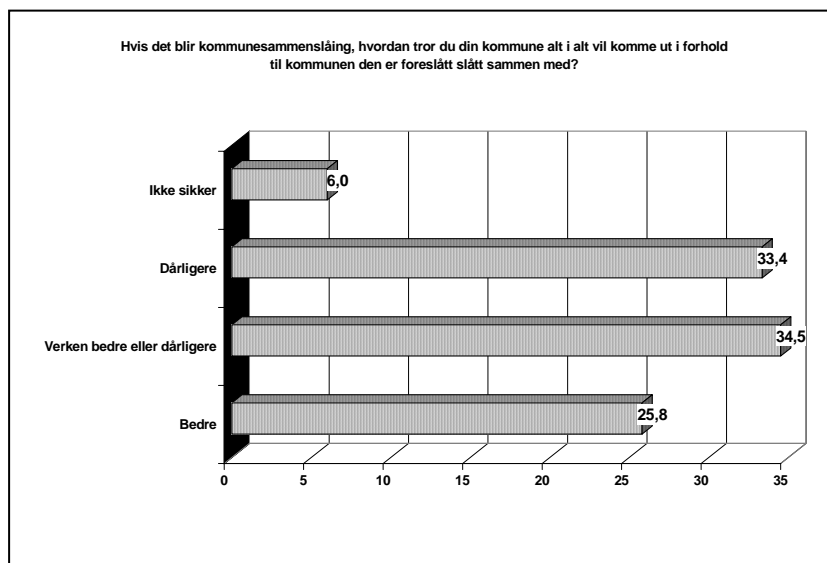
Figur 2.1 *Konsekvenser for kommunens økonomi.*
Innbyggerundersøkelse, alle respondenter (N=2329)



Det fremkommer av Figur 2.1 at den største gruppen, 38%, mente at en kommunesammenslåing ikke ville påvirke kommunens økonomi.

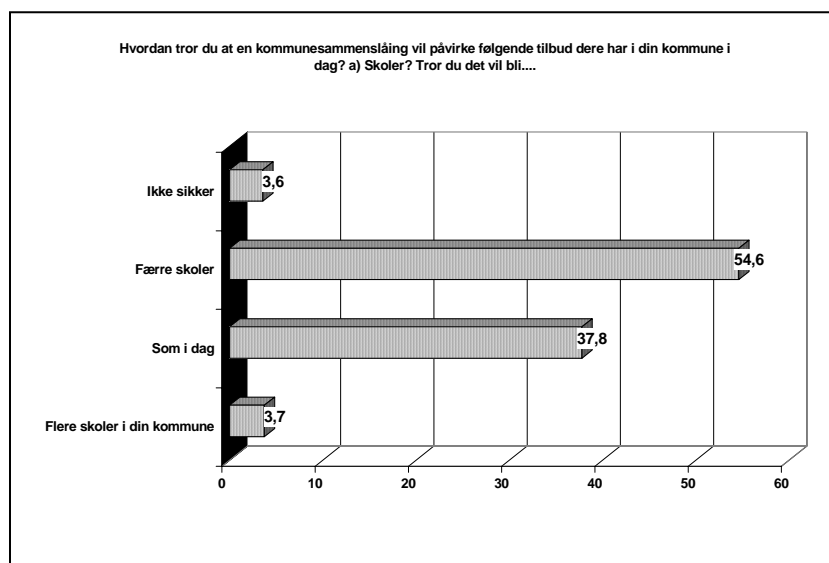
Det ble videre stilt et mer generelt spørsmål hvor kommunens økonomi kan være en av flere dimensjoner. Formuleringen ”komme bedre eller dårligere ut” er gitt en generell form, for å oppfange holdninger som er mindre spesifiserte enn andre spørsmål.

Figur 2.2 *Generelle konsekvenser for kommunen.*
Innbyggerundersøkelse, alle respondenter (N=2329)

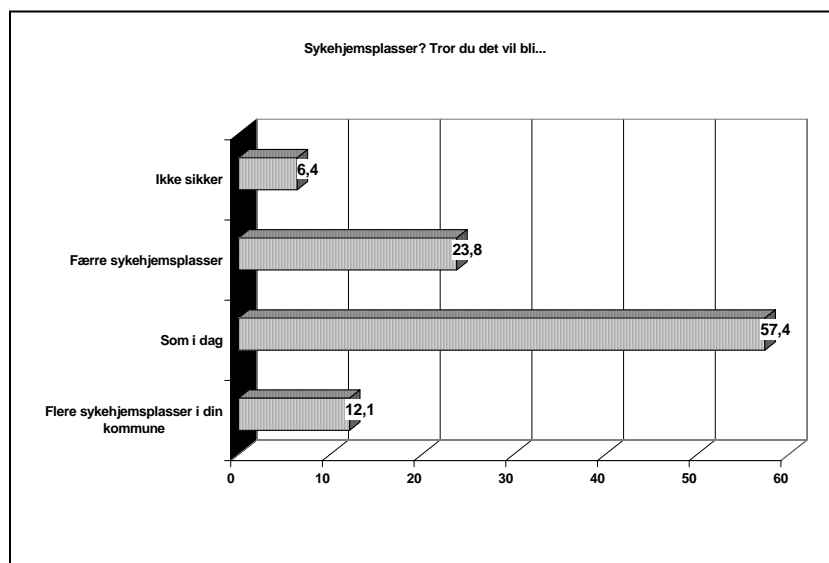


I mange tilfeller vil en kommunesammenslåing være motivert av potensialet for stordriftsfordeler i den kommunale driften. Selv om det argumenteres for at dette kan gi en styrket kommunal økonomi i den nye kommunen, kan det hende at opprettelsen av et felles kommunesenter og sammenslåing av tjenestene vil føre til en reduksjon i antall tjenestesteder og kommunalt ansatte i enkelte kommuner – kanskje ikke minst i den eller de kommunene som ikke får kommunesenteret. Disse forholdene er fanget opp av tre spørsmål, som går på konsekvenser av en kommunesammenslåing i forhold til tjenestesteder og kommunale arbeidsplasser.

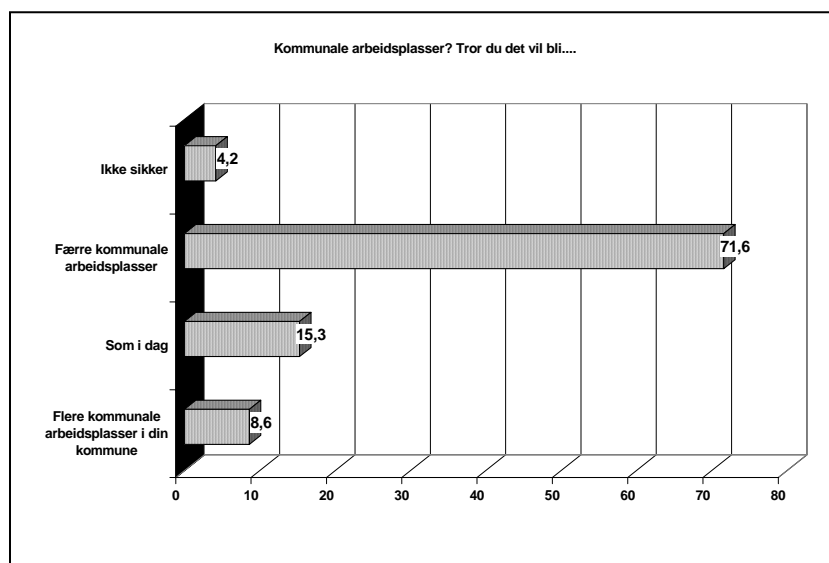
Figur 2.3 *Administrative konsekvenser for kommunen: Flere eller færre skoler. Innbyggerundersøkelse, alle respondenter (N=2329)*



Figur 2.4 *Administrative konsekvenser for kommunen: Flere eller færre sykehjemsplasser. Innbyggerundersøkelse, alle respondenter (N=2329)*



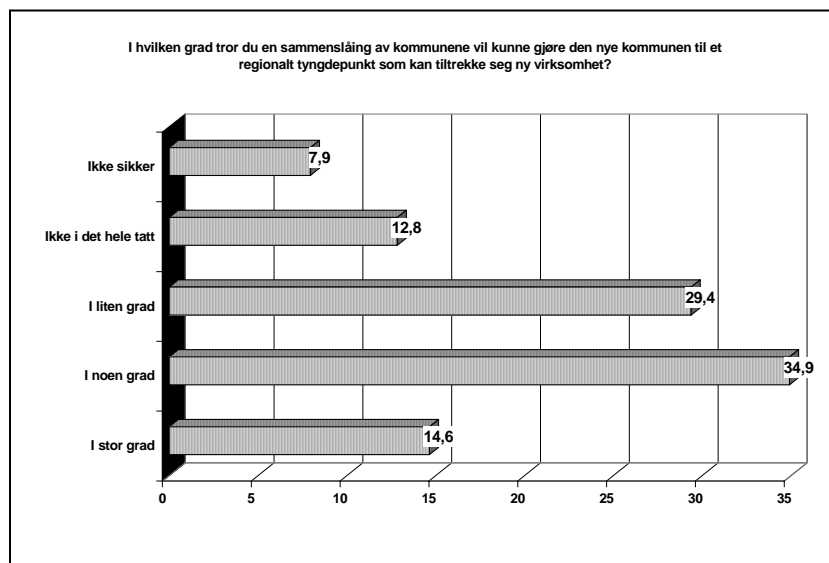
Figur 2.5 *Administrative konsekvenser for kommunen: Flere eller færre kommunale arbeidsplasser. Innbyggerundersøkelse, alle respondenter (N=2329)*



Det viser seg at det store flertallet av de spurte tror at det vil bli færre kommunale arbeidsplasser i egen kommune (Figur 2.5). Det er også et flertall som frykter at det vil bli færre skoler i kommunen (Figur 2.3). Men flertallet tror ikke en kommunesammenslåing vil påvirke antallet sykehjemsplasser (Figur 2.4).

Et argument som ofte fremkommer i både utredningene og som en del av ordførere og rådmenns argumenter i favør av en kommunesammenslåing, er at en ny, større kommune vil kunne bli et regionalt tyngdepunkt. Det argumenteres da for at en større kommune kan tiltrekke seg ny virksomhet og dermed stimulere næringsutviklingen. Et spørsmål om dette ble derfor inkludert i undersøkelsen.

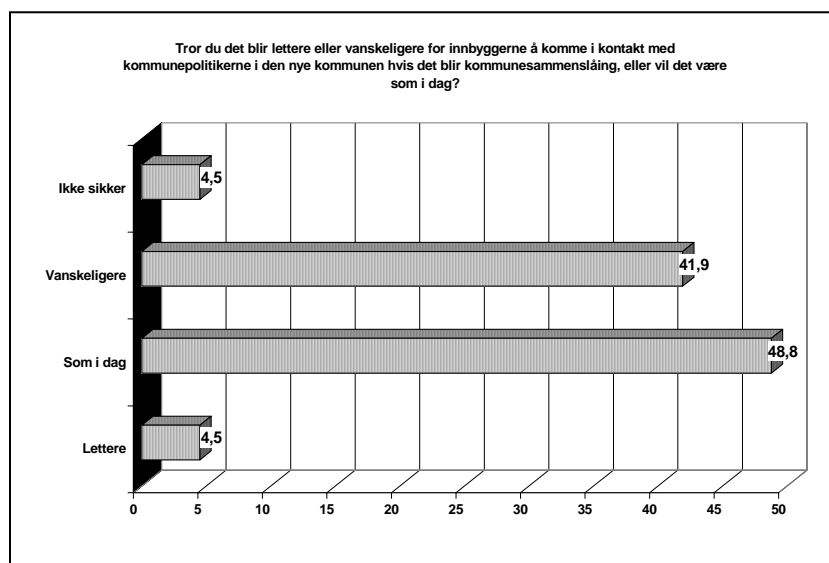
Figur 2.6 Vil den nye kommunen bli et regionalt tyngdepunkt?
Innbyggerundersøkelse, alle respondenter (N=2329)



Figur 2.6 viser at dette er et argument forholdsvis mange tror på. Omtrent halvparten av de spurte trodde dette ville skje i noen eller i stor grad. Det kan hende at formuleringen av spørsmålet var noe uheldig, siden det er overdrevet å si at en ny kommune med 4-5000 innbyggere kan bli et regionalt tyngdepunkt. Men passusen om næringsutvikling er generelt relevant.

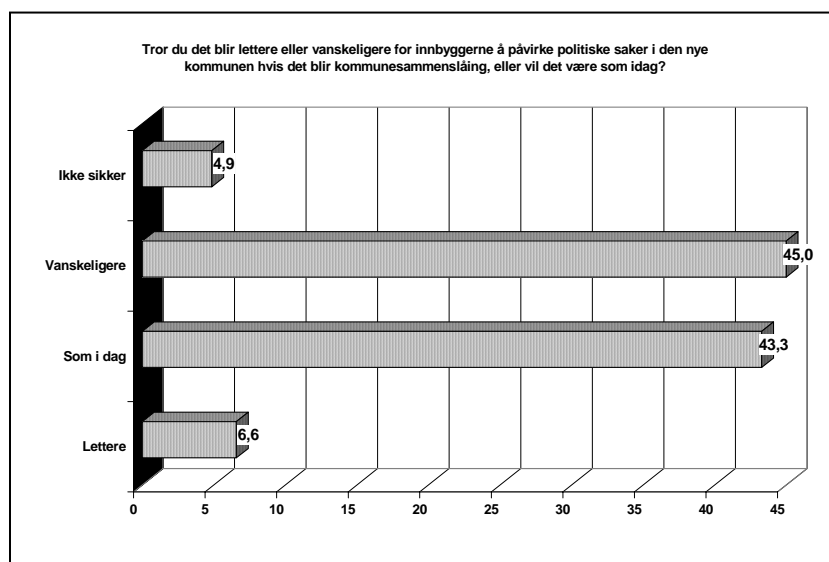
Mens de foregående argumentene har gått på økonomi og tjenesteproduksjon, retter de følgende seg om lokaldemokrati og identitet. Det ble stilt to spørsmål som går på innbyggernes mulighet til å komme i kontakt med politikerne, samt å påvirke politiske prosesser. Disse spørsmålene har å gjøre med argumentet om *nærhet* mellom politikere og innbyggere, en verdi noen vil knytte til småkommuner.

Figur 2.7 Lokaldemokratiet: Mulighet for å komme i kontakt med politikere. Innbyggerundersøkelse, alle respondenter (N=2329)



Det er, ikke overraskende, få som tror mulighetene for kontakt vil bli bedre etter en kommunesammenslåing. Omtrent halvparten tror ikke en kommunesammenslåing vil gjøre noen forskjell, mens 41,9% tror dette vil bli vanskeligere.

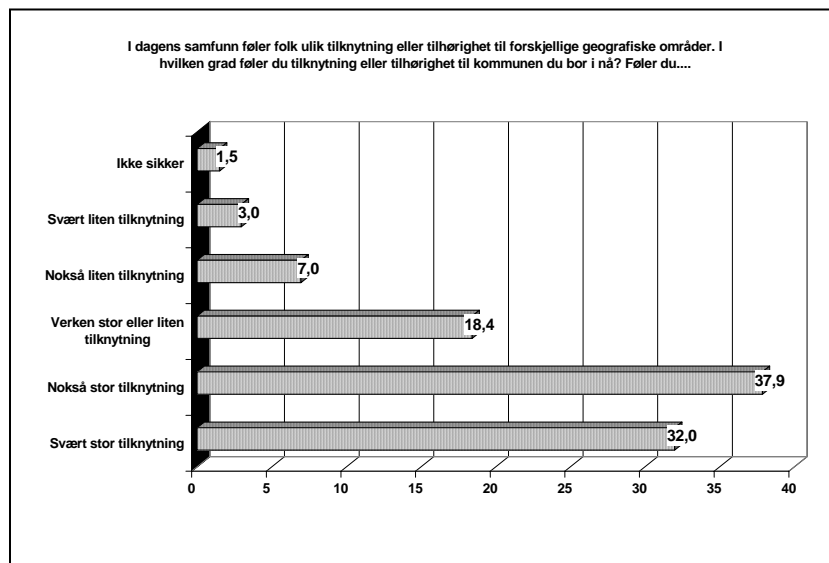
Figur 2.8 Lokaldemokratiet: Lettere eller vanskeligere å påvirke?
Innbyggerundersøkelse, alle respondenter (N=2329)



Her er oppfatningene enda litt mer negative enn på det forrige spørsmålet, siden 45% tror det vil bli vanskeligere å påvirke. Men også her tror en meget stor gruppe at en kommunesammenslåing ikke vil gjøre noen forskjell.

Det hevdes ofte i den offentlige debatten at motstanden mot kommunesammenslåing skyldes lokal tilhørighet. Det er derfor inkludert et spørsmål som skal fange opp dette. Her er ikke spørsmålet hvorvidt en kommunesammenslåing vil ha konsekvenser for folks følelse av tilhørighet. Hensikten med spørsmålet er å kunne undersøke statistisk om stemmegivning har å gjøre med følelse av tilhørighet.

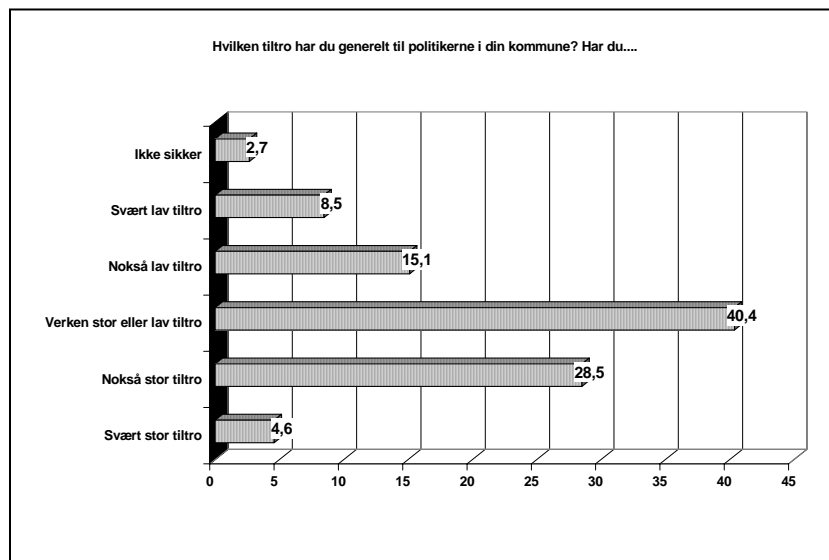
Figur 2.9 *Opplevelse av tilhørighet. Innbyggerundersøkelse, alle respondenter (N=2329)*



Det viser seg at de spurte jevnt over føler nokså stor eller svært stor tilhørighet til kommunen de bor i.

Den siste problematikken som er inkludert i undersøkelsen går direkte på tillit og dialog mellom innbyggere og politikere. Det er stilt et spørsmål som skal fange opp innbyggernes generelle tiltro til kommunepolitikerne. Hensikten med dette spørsmålet er å kunne undersøke statistisk om tiltro henger sammen med stemmegivning, for eksempel slik at de som har lav tiltro til politikerne vil stemme nei, der ordføreren har anbefalt ja-stemme.

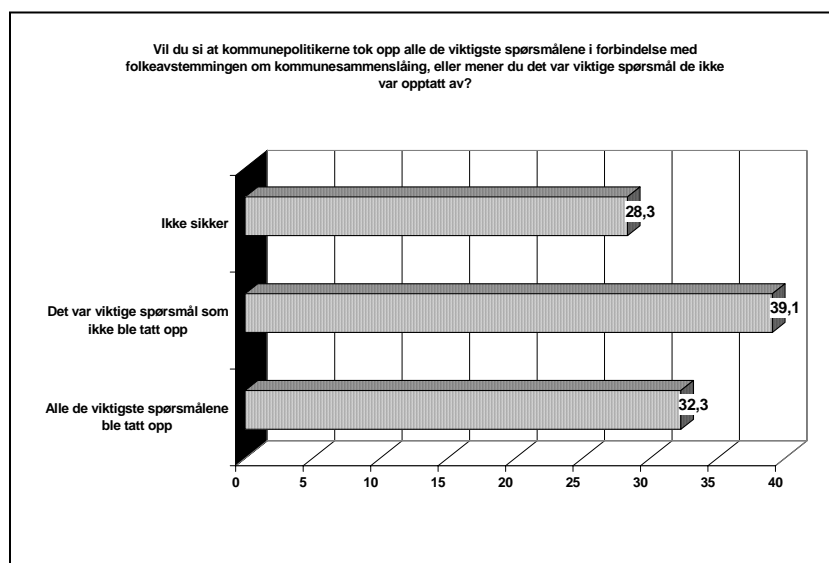
Figur 2.10 *Tiltro til kommunepolitikerne. Innbyggerundersøkelse, alle respondenter (N=2329)*



Figur 2.10 indikerer at det ikke er noen massiv mistillit til kommunepolitikerne blant de spurte. Den største gruppen plasserer seg på midtpunktet, mens omtrent en av tre (31,1%) har nokså eller svært stor tiltro. Bare 23,6% oppgir å ha nokså lav eller svært lav tiltro.

Endelig er det stilt et spørsmål som skal si noe direkte om hvordan innbyggerne har oppfattet dialogen med politikerne i forbindelse med kommunesammenslåingen. Spørsmålet er om man mener at kommunepolitikerne tok opp alle de viktigste sakene i forbindelse med kommunesammenslåingen, eller ikke.

Figur 2.11 *Ble de viktigste spørsmålene tatt opp?*
Innbyggerundersøkelse, alle respondenter (N=2329)



Mange hadde ingen klar oppfatning om dette spørsmålet, men blant de som hadde gjort seg opp en mening, var det flest som mente at det var viktige spørsmål som *ikke* var tatt opp. Bare om lag en av tre mente at alle de viktigste spørsmålene ble tatt opp. Dette er en indikasjon på at dialogen mellom innbyggere og eliter i noen kommuner kan ha vært preget av at man snakket forbi hverandre.

3 Oppfatninger og stemmegivning

3.1 Hvor mye betyr forskjellige oppfatninger?

I forrige kapittel viste det seg at oppfatningene er svært delte når det gjelder konsekvensene av en kommunesammenslåing. Dette gjelder ikke minst spørsmålet om økonomiske og administrative konsekvenser, som har betydning for kommuneorganisasjonen, brukere av kommunale tjenester og det lokale næringslivet. Når det gjelder kommuneøkonomi og næringsutvikling, er det omtrent like mange med positive som med negative oppfatninger. Mange tror det vil bli færre skoler og kommunale arbeidsplasser. Samtidig er det bare en av tre som tror at egen kommune vil komme *dårligere* ut etter en sammenslåing.

Når det gjelder konsekvensene for lokaldemokratiet, er oppfatningene mer entydige. Riktignok mener om lag halvparten at en kommunesammenslåing ikke vil endre mulighetene for politisk påvirkning eller kontakt med kommunepolitikerne. Men det er til gjengjeld svært mange, 41-45%, som mener at en kommunesammenslåing vil slå negativt ut.

Det er en tendens til at de som stemmer nei har negative oppfatninger om de fleste mulige konsekvensene av en sammenslåing. Det motsvarende gjelder for ja-stemmer. Dette kan være et utslag av en mer generell kognitiv tendens, som har å gjøre med et ønske om å ha konsistente oppfatninger. Det er ikke alltid slik at stemmegivning er basert på en objektiv avveining av mulige konsekvenser – noen ganger vil rekkefølgen mellom oppfatninger og stemmegivning gå andre veien. For eksempel kan det hende at den som stemte ja vil la dette standpunktet farge sine oppfatninger om spørsmål han ikke tenkte så grundig gjennom før han stemte. Og det kan hende at respondentene

lar seg påvirke av intervjusituasjonen. Allerede først i intervjuet ble respondentene bedt om å oppgi hva de stemte. Det kan hende at noen vil kvie seg for å gi til kjenne positive vurderinger om konsekvensene av en kommunesammenslåing som de har stemt nei til.

Dermed er det ikke gitt at alle spørsmålene som er stilt i undersøkelsen i realiteten har spilt så stor rolle for stemmegivningen. Hvis de kognitive mekanismene som er antydnet ovenfor har hatt betydning, kan det være vanskelig for de intervjuede selv å vurdere hvilke argumenter de faktisk la mest vekt på. Derfor skal sammenhengen mellom oppfatninger og stemmegivning analyseres statistisk i stedet.

Metoden som skal brukes, er såkalt multivariat logistisk regresjon. Denne metoden er egnet i situasjoner hvor det er ønskelig å beregne sannsynligheten for at det ene av to utfall skal inntreffe (i dette tilfelle sannsynligheten for ja-stemme). I denne sammenheng ønsker vi å finne ut hvilke av de spørsmålene som ble presentert i kapittel 2 som gir størst utslag på sannsynligheten for å stemme ja.

Den grunnleggende metodologiske ideen er at sammenhengen mellom stemmegivning og oppfatning vil være klarest og sterkest for de oppfatningene som faktisk spilte en rolle – altså de tingene velgeren faktisk hadde tenkt gjennom på forhånd, og som han eller hun faktisk lot seg overbevise av. Selv om de som stemte nei uansett vil ha en tendens til å gi til kjenne negative oppfatninger om konsekvensene av en kommunesammenslåing, er det grunn til å tro at disse sammenhengene er svakere og mindre gjennomgående.

I dette kapitlet skal svarene fra alle de spurte analyseres samlet, på tvers av kommunegrensene. Det tas dermed ikke hensyn til lokale variasjoner mellom de tre sakene og de åtte kommunene. Dette gjøres i neste kapittel, hvor analysemodellen som er presentert tidligere tas i bruk. Foreløpig er interessen knyttet til hvilke forhold som ser ut til å ha mest å gjøre med stemmegivning.

I Tabell 3.1 presenteres resultatene av regresjonsanalysen. Siden tabellen kan være vanskelig å lese, henvises det til leseveiledning og kommentarer i teksten, som begge er plassert etter tabellen.

Tabell 3.1 *Hvilke forhold betydde mest for stemmegivning i favør av sammenslåing? Logistisk regresjon, ustandardiserte logit-koeffisienter, statistisk signifikans. Alle kommuner (N=1276). Variablene med størst betydning er satt i fete typer. Utdrag av resultater, se fullstendig modell i tabell v.1 i Vedlegg 1.*

	Logit	Sig.
Kjønn	-0,20	
Alder	0,01	
Botid i kommunen (andel av livet)	0,00	
Høy utdannelse	-0,03	
Kommunal arbeidsplass	-0,23	
Kommunepolitikerne tok opp alle de viktigste spørsmålene i forbindelse med folkeavstemmingen	0,88	**
En kommunesammenslåing vil gi den nye kommunen bedre økonomi	2,79	**
Den nye kommunen vil bli et regionalt tyngdepunkt som kan tiltrekke seg ny virksomhet	3,09	**
Det blir flere skoler i min kommune	0,34	
Det blir flere sykehjemsplasser i min kommune	2,08	**
Det blir flere kommunale arbeidsplasser i min kommune	-0,89	*
Min kommune vil komme bedre ut i forhold til kommunen den er foreslått slått sammen med	2,47	**
Jeg føler svært stor eller nokså stor tilknytning til kommunen jeg bor i nå	-0,11	
Jeg har svært stor eller nokså stor tiltro til politikerne i min kommune	-0,15	
Det blir lettere for innbyggerne å påvirke politiske saker i den nye kommunen hvis det blir kommunesammenslåing	1,16	
Det blir lettere for innbyggerne å komme i kontakt med kommunepolitikerne i den nye kommunen	1,50	*
Konstantledd	-6,43	**

Cox og Snell R square: 0,58. **: Signifikant på 0,01 nivå. *: Signifikant på 0,05 nivå.

Veiledning til Tabell 3.1

I Tabell 3.1 er spørsmålene i undersøkelsen ført opp i venstre kolonne. De første radene inneholder spørsmål som ikke ble presentert i forrige kapittel, men som var inkludert i undersøkelsen. Disse er kjønn, alder, botid i kommunen (andel av livet), utdanning (middels eller høy) samt kommunal arbeidsplass (om en selv eller en i husstanden har kommunen som arbeidsplass).

- Kjønn, alder og utdanning er først og fremst tatt med for å kontrollere for eventuelle skjevheter i utvalget.
- "Botid" er inkludert fordi den kan si noe om tilknytning til kommunen, noe som kan tenkes å ha betydning for holdning til kommunesammenslåing.
- "Kommunal arbeidsplass" er tatt med ut ifra en antagelse om at de som har sitt levebrød i kommunen kan tenkes å være motstandere av sammenslåing ut ifra frykt for egen arbeidsplass.

For å forenkle er en del variabler tatt ut av tabellen. Den fullstendige analysen finnes i tabell v.1 i Vedlegg 1. Spørsmålene (som ble presentert i forrige kapittel) har flere svaralternativer. I Tabell 3.1 er bare svaralternativet med den "høyeste" verdien satt opp, for eksempel "kommunen vil få bedre økonomi". Det laveste alternativet er da sammenligningsgrunnlag. Det vil si at når "kommunen vil få bedre økonomi" har en positiv verdi (2,79), og denne er statistisk betydelig (**), vil det si at sannsynligheten for å stemme ja er høyere hvis man mener dette, enn hvis man mener at kommunen vil få dårligere økonomi.

Tallet 2,79 kan i seg selv ikke tolkes, men betydningen av et spørsmål er større jo større dette tallet er. De fire spørsmålene med høyest verdier er satt i fet skrift, og dermed fremgår det hvilke spørsmål som slår sterkest ut.

Stjernene (**) viser hvilke spørsmål som er statistisk betydelige (signifikante). Det er bare disse spørsmålene som gir utslag som med en viss sannsynlighet gjelder for alle velgerne i kommunen.

3.2 Resultater av analysen

Analysen viser at fire av spørsmålene slo spesielt sterkt ut. Disse er:

- Den nye kommunen vil bli et regionalt tyngdepunkt som kan tiltrekke seg ny virksomhet
- En kommunesammenslåing vil gi den nye kommunen bedre økonomi
- Min kommune vil komme bedre ut i forhold til kommunen den er foreslått slått sammen med
- Det blir flere sykehjemsplasser i min kommune

Dette skal tolkes som følger: *Det er veldig stor sannsynlighet for ja-stemme blant de som mente at kommunen i stor grad ville bli et regionalt tyngdepunkt som følge av en kommunesammenslåing.* Tilsvarende er det stor sjanse for at man vil stemme ja, hvis man tror at den sammenslåtte kommunen vil få bedre økonomi, at kommunen vil komme bedre ut, eller at det blir flere sykehjemsplasser – ikke færre.

Dette er de sterkeste og mest betydelige effektene i modellen. Legg merke til at det er få av de andre spørsmålene som slår ut med betydelige effekter (en eller to stjerner). De andre spørsmålene som slo ut, men med svakere effekter, er:

- Det blir lettere for innbyggerne å komme i kontakt med kommunepolitikere i den nye kommunen
- Kommunepolitikere tok opp alle de viktigste spørsmålene i forbindelse med folkeavstemmingen

Det er altså en viss positiv sammenheng mellom det å mene at det blir lettere å kontakte kommunepolitikere, og det å stemme ja. Og de som føler at de viktigste spørsmålene ble tatt opp, stemte i større grad ”ja” enn de som mente at det var viktige spørsmål som *ikke* ble tatt opp.

I denne analysen kan ikke selve tallverdiene tolkes. Dette kan gjøres ved å beregne sannsynligheter, noe som gjøres ved at tallverdiene settes inn i en formel. Man kan for eksempel beregne hvor mye sannsynligheten for å stemme ja stiger, hvis man sammenligner det å mene at kommunen vil få *dårligere* økonomi med det å mene at kommunen vil få *bedre* økonomi. Besvarelsen på de andre spørsmålene holdes konstant, man endrer bare verdien på et spørsmål om gangen. Det vil si at sannsynlighetene for eksempel vil gjelde for

kvinner, 40-49 år, med middels utdannelse, som har bodd i kommunen hele livet og som har kommunen som arbeidsplass.

Det er beregnet slike sannsynligheter for spørsmålene som er listet opp i kulepunkter ovenfor. Resultatene fremkommer i Tabell 3.2 nedenfor.

Tabell 3.2 *Sannsynlighet for ja-stemme. Sannsynlighet for ja-stemme gitt oppfatninger om konsekvenser av kommunesammenslåing. Sannsynligheter, omregnet til prosenttall, basert på estimater fra analyser rapportert i Tabell 3.1.*

<i>Spørsmål</i>	<i>Sannsynlighet for å stemme ja hvis man mener dette, er...</i>
Den nye kommunen vil bli et regionalt tyngdepunkt som kan tiltrekke seg ny virksomhet	42%
En kommunesammenslåing vil gi den nye kommunen bedre økonomi	29%
Min kommune vil komme bedre ut i forhold til kommunen den er foreslått slått sammen med	25%
Det blir flere sykehjemsplasser i min kommune	20%
Det blir lettere for innbyggerne å komme i kontakt med kommunepolitikerne i den nye kommunen	20%
Det blir lettere for innbyggerne å påvirke politiske saker i den nye kommunen hvis det blir kommunesammenslåing	3%
Kommunepolitikerne tok opp alle de viktigste spørsmålene i forbindelse med folkeavstemmingen	3%

**Leseveiledning til
Tabell 3.2**

Tallene viser hvor mye større sannsynlighet det er for at man skal stemme ja til kommunesammenslåing, hvis man endrer oppfatning i tråd med formuleringene. Her er middelsverdiene brukt som sammenligningsgrunnlag. For eksempel er det 0,20 (20%) høyere sannsynlighet for ja-stemme hvis man tror at kommunen vil komme *bedre* ut som følge av en kommunesammenslåing, enn hvis man tror at kommunen vil komme ut som i dag.

3.3 Oppsummerende konklusjoner

Tallverdiene i tabell 3.2 gir et bilde av hvor tett de forskjellige spørsmålene er knyttet til stemmegivning. Det fremgår at oppfatningen om spørsmålet ”*I hvilken grad tror du en sammenslåing av kommunene vil kunne gjøre den nye kommunen til et regionalt tyngdepunkt som kan tiltrekke seg ny virksomhet?*” er aller tettest knyttet til stemmegivning. Hvis man mener at en kommunesammenslåing vil gi en slik virkning, stiger sannsynligheten for ja-stemme med hele 42%.⁶

Den kanskje mest interessante observasjonen som kan gjøres i forhold til resultatene i Tabell 3.2, er at argumentene knyttet til lokaldemokratiet (påvirkning og kontakt) har de svakeste effektene. Det viser seg at endringer i oppfatninger her bare gir en 3% økning i sannsynlighet for å stemme ja – altså nesten ingen effekt.

Dessuten viser resultatene i Tabell 3.1 at spørsmålet om lokal tilknytning ikke slår ut. Dette er ganske overraskende. Undersøkelsen indikerer ikke at opplevelse av tilknytning til egen kommune har noe å si for stemmegivning i det hele tatt.

De spørsmålene som faktisk slår ut, med sannsynligheter av noen betydning, har å gjøre med næringsutvikling, kommuneøkonomi og tjenestetilbud – altså utpreget *materialistiske* argumenter. Hovedkonklusjonen er altså at den individuelle velger først og fremst stemmer i tråd med det han oppfatter som sine materielle interesser. Man stemmer ja hvis man tror at kommunen vil komme bedre ut – med et styrket næringsliv, mer solid kommuneøkonomi, bedre tjenestetilbud og mer generelt i forhold til nabokommunene. I sammenligning har det liten eller ingen betydning om man tror at lokaldemokratiet blir styrket eller svekket, eller om man føler seg sterkt eller svakt knyttet til kommunen.

I neste kapittel skal det utføres analyser som gjelder for den enkelte sammenslåingssak.

⁶ Sammenligningsgrunnlaget her er personer som mener at disse virkningene *i liten grad* vil inntreffe. Spørsmålet har fire svaralternativer, hvor ”i liten grad” er det nest laveste.

4 De tre sakene

4.1 Innledning

Analysene i forrige kapittel viste hvilke oppfatninger som henger tettest sammen med individuell stemmegivning. Men disse analysene kan ikke si noe om hvilke oppfatninger som hadde størst betydning for *utfallet* av den enkelte folkeavstemming.

Dette utsagnet kan virke selvmotsigende. Forklaringen er at noen oppfatninger er ”sære”. Det er for eksempel ganske få som mener at det vil bli flere sykehjems plasser hvis det blir kommunesammenslåing. Selv om det er god sannsynlighet for at de som mener dette også stemmer ja, har det ikke så mye å si for utfallet av folkeavstemmingen hvis det er veldig få som mener dette. Det kan hende at andre oppfatninger har større betydning for utfallet av avstemmingen fordi mange deler dem, selv om de i seg selv gir lavere økning i sannsynligheten for ja-stemme.

For å finne ut hvor stor betydning de ulike oppfatningene har hatt for valget utfallet, er det dermed nødvendig å ta hensyn til både sannsynlighetene og svarfordelingene. Det er dette som skal gjøres i dette kapitlet. Spørsmålene skal rangeres ved at sannsynlighetene vektet etter hvor mange som delte de forskjellige oppfatningene. Både sannsynlighetene og svarfordelingene varierer mellom de åtte kommunene, og det utføres derfor separate analyser for hver kommune.

Beregningene blir utført som følger (tallene er ment som illustrasjoner):

1. I kommune A mente 20% at kommunen ville få bedre økonomi, 30% mente at kommunen ville bli et regionalt tyngdepunkt
2. De som mente dette, ville med henholdsvis 40% og 20% sannsynlighet stemme ja.

3. Spørsmålet om økonomi får verdien 8 (40% x 0,2 sannsynlighet). Spørsmålet om regionalt tyngdepunkt får verdien 6 (30% x 0,2).
4. Konklusjon: I kommune A hadde spørsmålet om kommunens økonomi større betydning for stemmegivning enn spørsmålet om regionalt tyngdepunkt.

Basert på slike beregninger skal det settes opp tabeller som viste hvilke argumenter som fikk størst betydning i den enkelte kommune. Disse resultatene skal så sees i sammenheng med anbefalinger og argumenter fra ordførere og rådmenn. Dermed kan analysemodellen som ble presentert på side 14 tas i bruk, for å karakterisere dialogen mellom innbyggere og eliter i den enkelte kommune.

4.2 Aure og Tustna

Aure og Tustna kommuner ligger på Nordmøre, mot grensen til Sør-Trøndelag. Med 2961 innbyggere er Aure den største av de to. Tustna (1067 innbyggere) er en øykommune, med kun ferjesamband til fastlandet - en ferje til Kristiansund, og en østover til Aure.

De to kommunene oppnevnte en felles styringsgruppe for sammenslåingen, bestående av ordførere, to øvrige kommunepolitikere, rådmenn, tillitsvalgte, og en representant for fylkesmannen. Det ble utarbeidet en utredning om "Fordeler og ulemper ved å slå sammen kommunene Aure og Tustna" (Engesæter, Ericsson og Grefsrud 2003), på oppdrag fra styringsgruppen. Ved siden av denne utredningen, fikk de to kommunestyrene forelagt seg et dokument hvor styringsgruppen ga konkrete anbefalinger, delvis basert på utredningen, delvis på styringsgruppens eget arbeid. Blant annet hadde styringsgruppen gjennomført til sammen fire folkemøter og to møter med de kommuneansatte.

Styringsgruppen gikk enstemmig inn for å anbefale sammenslåingen. Dokumentet som inneholder styringsgruppens anbefalinger er en god kilde for å identifisere argumentene som ble brukt av de politiske og administrative elitene i de to kommunene. Disse argumentene knytter seg til konsekvenser for brukerne av kommunale tjenester, organiseringen av kommunen, konsekvenser for de ansatte, samt kommunal økonomi.

- Styringsgruppen mener at de fleste brukere av kommunale tjenester vil merke lite til omleggingen til en ny kommune. I en kort gjennomgang av de ulike sektorene, anbefaler styringsgruppen at de fleste tjenestestedene opprettholdes,

inklusive barnehager, skoler, og institusjoner innen pleie og omsorg. Det drøftes imidlertid om en fellesorganisering av visse helsetjenester kan være hensiktsmessig, og det åpnes for at dette bør vurderes i etterkant av sammenslåingen.

- Det vises til at det kan bli noe lengre reiseavstand for innbyggere på Tustna som har behov for å oppsøke kommunale kontorer, fordi administrasjonssenteret blir foreslått lagt til Aure.
- Det lå i styringsgruppens mandat at ingen ansatte skal sies opp om følge av kommunesammenslåingen. Men det vises til at noen av dem vil få endrede arbeidsoppgaver, og at noen vil måtte bytte arbeidssted.
- Styringsgruppen mener at kommunesammenslåing vil ha gunstige virkninger for kommunens økonomi. Kommunen vil få et såkalt inndelingstilskudd, som gis til kommuner som slår seg sammen, samt en økning i rammetilskudd⁷ som følge av økte reiseavstander. Det vises dessuten til at det (i følge Østlandsforsknings utredning) kan ligge betydelige innsparinger ved reduksjon i antallet administrativt ansatte.

En spesiell side ved denne kommunesammenslåingen, er at spørsmålet om forbindelsen mellom de to kommunene har fått avgjørende betydning. Det foreligger planer om å bygge en broforbindelse over Imarsundet, som skiller de to kommunene, men kommunene har ikke lykkes med å få statlig finansiering av dette prosjektet. I følge dokumentet fra styringsgruppen, mente de to kommunestyrene at en sammenslåing ville kunne utløse statlige midler for å finansiere broa. Dette skal ha vært en av årsakene til at forslaget om å utrede sammenslåing ble enstemmig vedtatt i begge kommunestyrene. Styringsgruppen fremhever i sitt dokument at

I forbindelse med folkeavstemmingen må det gå klart fram at det er en helt grunnleggende forutsetning at byggearbeidet på Imarsund-prosjektet må være igangsatt og ferdigstillingsdato kjent, før sammenslåingen settes ut i livet. Uten dette på plass blir det ikke gjennomført noen kommunesammenslåing.

Denne forutsetningen ble også tatt med på teksten til stemmesedlene. Spørsmålsformuleringen på stemmesedlene var som følger:

⁷ Det man sikter til her, er at reiseavstand er et av kriteriene for utgiftsutjevning som ligger i inntektssystemet.

Under forutsetning av at Imarsundprosjektet er finansiert og påbegynt før 1. januar 2005, er du da for en kommunesammenslåing mellom Aure og Tustna

Styringsgruppen fremhever at en bro vil representere et stort fremskritt for kommunene, innbyggerne og næringslivet, men det fremsettes ikke spesifiserte vurderinger av de økonomiske konsekvensene med hensyn til næringsutvikling. Utsiktene til næringsutvikling som følge av brobygging ble vurdert i en utredning foretatt av Møreforskning (Lyche og Ohr 2000). Her heter det at broprosjektet antagelig vil gi relativt små positive konsekvenser for det eksisterende næringslivet i regionen, men at broa vil kunne få større positive konsekvenser hvis utviklingen i den petroleumsbaserte virksomheten i området (Tjeldbergodden) blir som forespeilet.

Dermed er velgerne blitt forespeilet broforbindelse, bedret kommuneøkonomi og stort sett uendrede kommunale tjenester hvis kommunesammenslåingen realiseres.

Den ganske omfattende informasjons- og konsultasjonsvirksomheten som styringsgruppen sto for, indikerer at hensynet til dialog med innbyggerne er tillagt stor vekt. Spørsmålet er om innbyggerne i de to kommunene hadde tro på argumentene som ble fremsatt av styringsgruppen, og om det var disse argumentene som først og fremst lå til grunn for stemmegivningen.

Innbyggerundersøkelsen er analysert for Aure og Tustna separat, ved hjelp av prosedyren som er beskrevet i avsnitt 4.1. Dette innebærer at spørsmålene i undersøkelsen er rangert etter deres betydning for valutfallet. Rangeringene er presentert i Tabell 4.1 nedenfor.

Tabell 4.1 *Argumenter som hadde størst betydning for resultatet av avstemmingene i Aure og Tustna. Rangering basert på vektete sannsynligheter*

Aure (64,8% ja)	
Viktigste spørsmål tatt opp	Ja
Vil komme bedre ut	Ja
Bedre økonomi i kommunen	Ja
Tustna (52,7% ja)	
Viktigste spørsmål tatt opp	Ja
I noen grad regionalt tyngdepunkt	Ja
Som i dag å kontakte politikere	Ja
Bedre økonomi i kommunen	Ja
Vil komme dårligere ut	Nei
Vil komme bedre ut	Ja

Leseveiledning til Tabell 4.1

Denne tabellen viser de spørsmålene i undersøkelsen som har hatt størst betydning for resultatet i hver kommune. Spørsmålene er rangert, slik at spørsmål øverst på lista har hatt større betydning enn de lenger ned.

Det er utført separate analyser for sannsynlighet for ja-stemme og sannsynlighet for nei-stemme. Markeringene "ja" og "nei" (satt i grått) etter formuleringen viser om plasseringen gjelder sannsynlighet for ja- eller nei-stemme.

Det viser seg at det spørsmålet som slår sterkest ut i begge kommuner når det gjelder sannsynligheten for ja-stemme, er spørsmålet om hvorvidt kommunepolitikerne tok opp alle de viktigste spørsmålene i forbindelse med folkeavstemmingen. I begge kommunene var det 42-46% som mente at kommunepolitikerne tok opp alle de viktigste spørsmålene i forbindelse med folkeavstemmingen, noe som er høyere enn i alle de øvrige kommunene i undersøkelsen. Samtidig er denne oppfatningen veldig tett knyttet til stemmegivning, og dermed er det dette spørsmålet som slår sterkest ut. Dette kan tolkes som at det var god kommunikasjon mellom politikere og innbyggere, og at dette har slått positivt ut.

35,3% av de spurte i Aure trodde kommunen "ville komme bedre ut" som følge av en kommunesammenslåing med Tustna. Dette er forholdsvis høyt sammenlignet med de øvrige kommunene. Samtidig

ga denne oppfatningen høy sannsynlighet for ja-stemme. Det var imidlertid ikke spesielt mange som trodde at den nye kommunen ville få bedre økonomi: 19,3% trodde dette. Men det var meget stor sannsynlighet for ja-stemme for de som mente dette, så dermed slår denne variabelen sterkt ut likevel.

I Aure var det altså et fokus på de materielle konsekvensene for kommunen. I Tustna var det i høyere grad argumentet om at den nye kommunen ville kunne bli et regionalt tyngdepunkt som ville kunne tiltrekke ny virksomhet som var avgjørende. Det at Tustna er øykommunen uten broforbindelse med fastlandet kan ha gjort at disse utsiktene ble tilagt større betydning i Tustna enn i Aure.

Legg merke til at bare ett av argumentene knyttet til lokaldemokratiet slår ut. I Tustna var det en tendens til at de som ikke fryktet at kommunesammenslåing ville gjøre det vanskeligere å komme i kontakt med kommunepolitikerne, stemte ja.

Alt i alt ser det dermed ut til at det som har slått ut er:

- En oppfatning i begge kommuner om at kommunepolitikerne tok opp alle de viktigste spørsmålene – en indikasjon på god dialog og tillit
- Tro på positive materielle virkninger i Aure
- Tro på argumentet om regional næringsutvikling i Tustna

Disse observasjonene er forholdsvis godt i samsvar med de opplysninger vi har om elitenes argumenter og anbefalinger. Innbyggerne festet tiltro til elitenes argumenter om bedret kommuneøkonomi og lokal stimulans (antagelig som følge av broprosjektet mer enn av sammenslåingen!), og *dette var også de spørsmålene velgerne la mest vekt på*. De kommunale elitene hadde videre argumentert for at tjenestetilbudet ikke ville gjennomgå store endringer hvis det ble kommunesammenslåing. Velgerne trodde på dette også: Legg merke til at ingen av spørsmålene om flere eller færre skoler og sykehjemsplasser slår ut i Tabell 4.1.

Konklusjonen må bli at Aure og Tustna plasseres i kategori 1 i analysemodellen. De kommunale elitene tok opp de spørsmålene velgerne var mest opptatt av, og velgerne festet tiltro til elitenes argumenter om hvordan konsekvensene faktisk ville bli.

4.3 Førde, Gaular, Jølster og Naustdal

Kommunene Førde, Gaular, Jølster og Naustdal ligger i Indre Sunnfjord i Sogn og Fjordane fylke. Førde er klart størst med sine 10641 innbyggere, mens de tre øvrige kommunene har i underkant av 3000 innbyggere hver.⁸

Forslaget om kommunesammenslåing i Indre Sunnfjord har vært utredet to ganger, først av Telemarksforskning (Sanda 1998) og senest av PricewaterhouseCoopers (PWC 2003). Den første utredningen konkluderte blant annet med at en kommunesammenslåing kunne få *negative* økonomiske konsekvenser i form av lavere statlige tilskudd i en større, samlet kommune. Grunnen til at PWC fikk i oppdrag å utarbeide en oppfølgende rapport var blant annet at endringer i tilskuddsordningene ville kunne endre denne konklusjonen. PWC viser til nye beregninger gjort av Telemarksforskning (Sanda 2002), som viser at totale tilskudd ville være noe *høyere* de første 10 årene, for deretter å falle.

For øvrig tok utredningene for seg forhold knyttet til regional næringsutvikling, administrativ effektivitet, bosettingsmønster, lokaldemokrati og konsekvenser for de ansatte.

Det var Naustdal kommune som i 2001 tok initiativ til at saken skulle utredes. Fylkesmannen ble gitt et ansvar for å koordinere arbeidet, og det ble nedsatt en styringsgruppe bestående av fylkesmannen, ordførerne, rådmennene og en representant for de ansatte i hver kommune.

Det spesielle med saken i Indre Sunnfjord sammenlignet med de to andre som inngår i denne undersøkelsen, er at anbefalingene fra ordførere og rådmenn ikke var entydige. I Jølster kommune anbefalte både rådmann og ordfører velgerne om å stemme *nei* til sammenslåing med de tre andre kommunene. I Gaular kommune gikk rådmannen inn for en kommunesammenslåing, mens ordføreren gikk imot. I de to øvrige kommunene anbefalte både ordførere og rådmenn en kommunesammenslåing.

Når det gjelder ordførerne, har NIBR fått opplyst at ordførerne i både Jølster og Gaular gikk på valg (som altså ble avvirket samtidig med folkeavstemmingen!) med motstand mot kommunesammenslåing som en av valgkampsakene.⁹ Disse ordførerne representerte henholdsvis en

⁸ Gaular hadde 2888 innbyggere i 2001, Jølster 2963 og Naustdal 2731.

⁹ Telefonsamtale med ordføreren i Førde, Nils Gjerland.

samlingsliste (bygdaliste) i Gaular, og Senterpartiet i Jølster. De to partiene mente at de økonomiske gevinstene var usikre, at nærheten mellom velgere og valgte ville bli mindre og at kommunene heller skulle stå på egne ben.

I Førde begrunnet ordføreren (som ble innsatt etter valget) sin anbefaling med at den nye kommunen ville bli mer slagkraftig, både med hensyn til næringsutvikling og ved at det større befolkningsgrunnlaget ville gi en sterkere kommunal administrasjon og tjenesteyting. Det ble også lagt en viss vekt på mulighetene for økonomisk innsparing som følge av at stordriftsfordeler ville kunne hentes ut. I Naustdal var det dominerende motivet at kommunen så mørkt på sine økonomiske utsikter. I likhet med Gaular og Jølster, men ikke Førde, er Naustdal oppført i ”Register om betinget godkjenning og kontroll”, og har en relativt anstrengt kommuneøkonomi. Ordføreren i Naustdal og hans parti trakk altså en annen konklusjon når det gjaldt kommunesammenslåing og kommuneøkonomi, eller han la mer vekt på mulige forbedringsvirkninger enn sine kollegaer i de to andre kommunene.

De politiske anbefalingene viser altså et visst innslag av argumenter som dreier seg om lokaldemokratisk nærhet og lokal selvstendighet. Samtidig var ordførerne uenige om hvorvidt de økonomiske aspektene talte for eller imot en kommunesammenslåing. Ordføreren i Førde la i følge ham selv mest vekt på argumentet rundt økt slagskraft, mens ordføreren i Naustdal muligens la mer vekt på muligheten for bedre økonomiske utsikter som følge av en kommunesammenslåing.

De fire rådmennene begrunnet sine anbefalinger i en felles saksutredning, hvor det ble vist til utredningen fra PriceWaterhouseCoopers. Ordførerne i alle de fire kommunene mente at en kommunesammenslåing med større antall ansatte ville gi en mer robust og effektiv administrasjon, samtidig som at et større fagmiljø ville få økt kompetanse. Den gode skriftlige dokumentasjonen som saksutredningen representerer, gjør det mulig å sammenfatte de fire rådmennenes argumenter oversiktsmessig som i Tabell 4.2 nedenfor.

Tabell 4.2 *Argumenter for og imot kommunesammenslåing. Rådmennene i Førde, Gaular, Jølster og Naustdal.*

	<i>Økonomisk innsparing (stordrifts- fordel)</i>	<i>Sterkere fagmiljø</i>	<i>Nærings- utvikling</i>	<i>Negative anm.</i>
Førde (Ja)*	Ja	Ja	Stor betyd- ning	
Gaular (Ja)	Ja. Det vises til kommunens vanskelige økonomiske situasjon, og at kommunen vanskelig vil kunne oppnå balanse alene.	Ja	Ja	Tap av arbeidsplasser og tjenester lokalt, dette kan også virke negativt på bosetting og lokalt næringsliv. Mulig tap av statlige funksjoner. Tap for kirken.
Jølster (Nei)	Innsparing vil være lik null på 15 års sikt, og det vil måtte bli nedskjæringer uansett. Men det kan inntreffe stordriftsfordeler.	Ja. Dessuten mindre sårbar administrasjon i forhold til sykefravær.	Ja, men sier at dette ikke har vært tillagt stor vekt i diskusjonene.	Mulige negative konsekvenser for nærhet og dialog med innbyggerne, kan gjøre det vanskeligere å se innbyggernes behov og hva som skal til for å opprettholde bygdesamfunn. Identitet og fellesskapsfølelse understrekes (taler imot).
Naustdal (Ja)	Ja	Ja	Ja	Tap av arbeidsplasser og tjenester lokalt, kan også virke negativt på bosetting og lokalt næringsliv.

Kilde: Felles saksutredning for de fire kommunene. * ”Ja” og ”nei” sikter til utfallet av folkeavstemmingene i den enkelte kommune.

Alle fire rådmenn mente dermed at en kommunesammenslåing ville ha positive direkte virkninger for kommunens administrasjon og tjenesteproduksjon, både ved at en større felles administrasjon ville bli mer effektiv i drift og ved at fagmiljøene ville bli sterkere. Det var også ganske stor enighet rundt argumentet knyttet til regional tyngde og næringsutvikling. Men særlig rådmennene i Naustdal og Gaular

fryktet negative konsekvenser knyttet til kommunale arbeidsplasser og tjenester. Rådmannen i Jølster, som samlet sett gikk imot sammenslåingen, oppsummerer med at økonomiske vurderinger kan tale for, og at hensynet til regional tyngde "heilt opplagt" også taler for. Hans negative konklusjon er særlig knyttet til nærhet og dialog, samt identitet og fellesskapsfølelse.

Velgerne i de fire kommunene ble dermed stilt overfor varierende anbefalinger fra de politiske og administrative elitene. En første observasjon er at utfallet av stemmegivningen i ganske høy grad er i samsvar med anbefalingene. Gaular og Jølster, hvor en eller begge av ordførere og rådmenn gikk imot, hadde størst flertall mot kommunesammenslåing, henholdsvis 68,2 og 69,5% mot. I Naustdal, hvor rådmannen anbefalte kommunesammenslåing til tross for at han uttrykker visse reservasjoner i sin anbefaling, var det et knappere flertall mot (58,1% mot). I Førde, hvor det ser ut til at ordfører og rådmann mest udelt gikk inn for en sammenslåing, stemte 50,2% *for*.

Dette gir en umiddelbar indikasjon på at dialogen mellom velgere og eliter har vært ganske god. La oss se nærmere på analysen av innbyggerundersøkelsen, som er gjennomført separat for hver av de fire kommunene etter mønster av analysen av Aure og Tustna i forrige avsnitt.

Tabell 4.3 Argumenter som hadde størst betydning for resultatet av avstemmingene i Førde, Gaular, Jølster og Naustdal. Rangering basert på vektete sannsynligheter

Førde (50,2% ja)		Jølster (69,5% nei)	
Bedre økonomi	Ja	Vanskeligere å påvirke	Nei
Regionalt tyngdepunkt	Ja	Dårligere økonomi	Nei
Dårligere økonomi	Nei	Bedre økonomi	Ja
Flere sykehjemsplasser	Ja	Vil komme bedre ut	Ja
		Regionalt tyngdepunkt	Ja
Gaular (68,2% nei)		Naustdal (58,1% nei)	
Vil komme dårligere ut	Nei	Vil komme ut som i dag	Ja
Dårligere økonomi	Nei	Vil komme dårligere ut	Nei
Bedre økonomi	Ja	Bedre økonomi	Ja
Regionalt tyngdepunkt	Ja	Regionalt tyngdepunkt	Ja
Vil komme bedre ut	Ja	Færre sykehjemsplasser	Nei
Viktige spm. ikke tatt opp	Nei	Dårligere økonomi	Nei

Det som fremgår mest umiddelbart av Tabell 4.3, er overvekten av nei-argumenter i de tre nei-kommunene (grå markering). Det var altså disse negative oppfatningene som veide tyngst, når det tas i betraktning både hvor mange som hadde disse oppfatningene og hvor tett de var koblet til individuell stemmegivning.

Disse resultatene er i nesten oppsiktsvekkende høy grad i samsvar med anbefalingene fra de politiske og administrative elitene. Legg først merke til at det argumentet som hadde størst tyngde i forhold til det negative utfallet i Jølster, var oppfatningen om at *"det blir vanskeligere for innbyggerne å påvirke politiske saker i den nye kommunen hvis det blir kommunesammenslåing"*. I følge saksutredningen var det bare rådmannen i Jølster som fremhevet dette i skriftlig form, og Jølster er den eneste av de åtte kommunene hvor dette argumentet har endt opp blant de viktigste.

Det er også høyt samsvar mellom anbefalinger og resultater i undersøkelsen på andre punkter. Legg merke til at argumentet om at den sammenslåtte kommunen ville bli et regionalt tyngdepunkt hadde stor eller ganske stor betydning for stemmegivning i favør av en kommunesammenslåing i alle de fire kommunene. Dette var også et argument alle de fire rådmennene var enige i, også rådmannen i

Jølster. I Førde var dette også et politisk hovedargument (fra ordføreren), og i Førde rangeres dette argumentet på andre plass.

I alle fire kommuner ser det ut til at konsekvensene for kommunens økonomi har spilt en fremtredende rolle. Men i alle kommunene gjaldt dette både for ja- og nei-stemmene! Det at både "bedre økonomi" og "dårligere økonomi" står på listene over de viktigste argumentene i hver kommune skal tolkes som følger: I de fire kommunene var det 20-34% som mente at den nye kommunen ville få bedre økonomi (færrest i Gaular og Jølster). Det var relativt flere som trodde på dette positive argumentet enn det var som trodde på de andre positive argumentene. Og blant disse var det spesielt stor sannsynlighet for ja-stemme. Samtidig var situasjonen noe motsvarende for nei-stemmene. Oppfatninger om kommuneøkonomien fikk altså meget stor betydning, men det var svært delte meninger om hvordan de økonomiske konsekvensene faktisk ville slå ut.

Hvordan stiller dette seg i forhold til elitenes anbefalinger? Rådmannen og til dels ordføreren i Førde hadde øyensynlig tro på innsparinger som følge av en kommunesammenslåing, og dette er i samsvar med at dette argumentet veide tyngst i Førde. Også i Naustdal, hvor kommunens vanskelige økonomi ser ut til å ha vært en hovedmotivasjon for elitenes anbefalinger, spilte dette argumentet positivt ut for mange av de spurte. I Gaular og Jølster fikk oppfatningen om at kommuneøkonomien ville bli *dårligere* større betydning for utfallet, som altså var ganske sterkt i disfavør for kommunesammenslåing. I disse kommunene gikk ordførerne etter sigende ut med skepsis mot de økonomiske konsekvensene av en kommunesammenslåing. Dessuten påpekte rådmannen i Jølster at synkende rammetilskudd ville gi innsparing lik null på 10-15 års sikt.

Alt i alt er dermed observasjonene om konsekvenser for kommuneøkonomien relativt godt i samsvar med elitenes argumenter. Avvikene går først og fremst på at ganske mange innbyggere i Gaular og Jølster øyensynlig stemte ja fordi de mente at den nye kommunen ville få *bedre* økonomi. De gikk altså imot både anbefalingene og argumentene til ordførerne (og delvis rådmennene). I forhold til analysemodellen i Figur 1.1 på side 14 er dette et utslag av manglende tiltro til elitenes argumenter, ikke av at eliter og velgere snakket forbi hverandre.

En mulig forklaring på dette avviket er at Gaular, Jølster og Naustdal har en betydelig mer anstrengt kommuneøkonomi enn Førde, slik det ble vist til ovenfor. Rådmannen i Jølster viste i sin vurdering til at regionaltilskuddet for de tre minste kommunene ville bli trappet ned i

løpet av år 10-15 etter en kommunesammenslåing. Det er ingen grunn til å tvile på at dette er korrekt. Men det kan tenkes at den del innbyggere i de tre minste kommunene mente det likevel ville komme dem til gode å bli slått sammen med sin større og relativt mer velstående nabokommune Førde. Selv om den nye kommunen på sikt ville få mindre tilskudd, ville dermed Førdes ressurser også komme Gaular, Jølster og Naustdal til gode. Etter sigende var dette faktisk et argument som et politisk parti i Førde brukte *mot* kommunesammenslåingen. Dette partiet uttrykte frykt for at Førde måtte være med på å finansiere underskuddene i sine små nabokommuner. Det kan hende at en del innbyggere i disse nabokommunene også så dette poenget, og dermed stemte *for* en sammenslåing!

Det fremgår av Tabell 4.3 at argumentet som telte mest i Gaular var at kommunen ville komme dårligere ut i forhold til de andre kommunene. Også i Naustdal spilte dette betydelig inn.¹⁰ Det virker naturlig å se dette i sammenheng med reservasjonene som ble luftet av rådmennene i Gaular og Naustdal. Disse to anbefalte en sammenslåing etter en helhetsvurdering, selv om de samtidig mente at kommunene ville tape arbeidsplasser og kommunale tjenester. Når innbyggerne i Gaular og Naustdal i høy grad stemte nei fordi de trodde at deres kommune ville komme dårligere ut, er dette altså for så vidt i tråd med rådmennenes argumenter – selv om stemmegivningen ikke fulgte anbefalingene. I forhold til analysemodellen ser det ut til at både tiltro og vektlegging av argumenter er ganske sammenfallende, men at velgerne likevel hadde en noe mer negativ helhetsvurdering enn rådmennene i disse to kommunene på dette punkt.

Alt i alt fremstår dialogen mellom velgere og kommunale eliter som svært god i Førde og Jølster, temmelig god i Gaular og noe svakere i Naustdal. Det var bare i Naustdal flertallet av velgere gikk imot ordførerens anbefalinger. I Førde og Jølster var utfallet dessuten også i tråd med rådmannens anbefalinger.

Undersøkelsen indikerer at velgerne og elitene stort sett la vekt på de samme argumentene. Vurderingene av konsekvensene av en kommunesammenslåing var noe mer negative samlet sett blant

¹⁰ Når argumentet ”vil komme ut som i dag” står rangert høyere enn ”vil komme dårligere ut” i Naustdal, har dette å gjøre med at det i Naustdal var flest som plasserte seg i denne midt-kategorien. I Gaular og Jølster var oppfatningene mer entydig negative, med langt flere av de spurte i kategorien ”vil komme dårligere ut”. Uansett viser resultatene at spørsmålet om hvordan kommunen ville ”komme ut” sammenlignet med nabokommunene spilte inn negativt, mer enn de andre argumentene.

innbyggerne i Naustdal, men det er likevel egentlig ikke riktig å si at velgerne ikke festet tiltro til elitenes oppfatninger om disse konsekvensene. Rådmannen i Naustdal fremholdt jo også at kommunen ville kunne komme dårligere ut i forhold til kommunale arbeidsplasser og tjenester enn de andre kommunene. Men velgerne vurderte øyensynlig dette som enda mer negativt enn rådmannen samlet sett.

4.4 Skånland og Tjeldsund

Skånland og Tjeldsund kommuner ligger på hver sin side av fylkesgrensa mellom henholdsvis Troms og Nordland. Skånland ligger på fastlandet, og er den største av de to, med 3140 innbyggere. Tjeldsund har 1527 innbyggere og ligger delvis på fastlandet, delvis på Hinnøya og Tjeldøya. Fastlandsdelen grenser mot Skånland.

De to kommunene nedsatte en felles styringsgruppe for arbeidet med sammenslåingsforslaget. Denne gruppa besto blant andre av ordførere, rådmenn og tillitsvalgte i de to kommunene, samt representanter for de to fylkeskommunene og de to fylkesmannsembetene.

Forslaget om kommunesammenslåing ble utredet av Utviklingssenteret og Bedriftskompetanse AS.¹¹ I denne utredningen ble det påpekt både fordeler og ulemper knyttet til en kommunesammenslåing. Fordelene var ikke minst knyttet til utøvelsen av generalistkommuneansvaret. Det ble argumentert for at en større kommuneadministrasjon ville kunne bli en sterkere aktør med hensyn til evnen til å rekruttere fagfolk, samt å oppnå robuste og attraktive fagmiljøer. Videre ble det forepeilet at en sammenslåing ville kunne gi betydelige stordriftsfordeler, i størrelsesorden ca. 5 millioner kroner. Utrederne mente at Tjeldsund ville kunne tjene på å tilhøre Troms fylkeskommune, ikke minst på grunn av nærheten til Harstad kommune og tilgangen til videregående skoler der. Endelig ble det fremhevet at en sammenslått kommune ville kunne *”utøve en større regional kraft i utviklingen av regionen og de enkelte lokalsamfunn”* (s.148).

Ulempene som ble påpekt knyttet seg delvis til at færre ville kunne delta i lokaldemokratisk arbeid, en ulempe som delvis ville kunne

¹¹ Utviklingssenteret er en privat stiftelse med hovedkontor i Finnsnes. Selskapet Bedriftskompetanse AS er en landsdekkende gruppe etablert i syv norske byer, inklusive Bodø som deltok i utredningsarbeidet.

dempes ved å for eksempel opprette en modell med områdeorganisering. En slik løsning ville også kunne dempe andre negative konsekvenser som ble påpekt, ved at en del administrative funksjoner ville kunne bli flyttet fra sin nåværende lokalisering i Tjeldsund (Tjeldøya) til Skånland. Pendlingsmulighetene ble også vurdert som gode, slik at tapet av kommunale arbeidsplasser og tilgjengelighet til kommunale tjenester ikke nødvendigvis ville utgjøre en veldig følbart ulempe.

Den største ulempen ble knyttet til de økonomiske konsekvensene på sikt av en kommunesammenslåing. De økonomiske konsekvensene var tvetydige, på den måten at de ville kunne bli betydelig positive de første 10 årene men negative i de etterfølgende år. De første 10 årene ville kommunene få 2 millioner mer i overføringer, pluss de ca. 5 millionene i stordriftsfordeler. Dermed ville kommunene få i alle fall 10 år med en styrket økonomi på om lag 70 millioner kroner i alt – et ganske betydelig beløp. Men det ble beregnet at de to kommunene ville fra år 10 til år 15 ville få lavere tilskudd, og miste ca. 7 millioner kroner i rammetilskudd årlig.¹² Dermed ble sammenslåingen en avveining mellom betydelig gevinst på kort sikt, og inntektstap på lang sikt.

Ordførere og rådmenn i begge kommuner anbefalte sammenslåing. I følge ordføreren i Tjeldsund var argumentene i favør av dette særlig knyttet til kommunen som tjenesteleverandør.¹³ Man fryktet at det i fremtiden ville bli vanskelig å rekruttere kvalifiserte personer, tatt i betraktning de meget små fagmiljøene i hver av kommunene.

Konsekvensene for kommunenes økonomi ble ikke brukt entydig som et argument i favør av kommunesammenslåing, fordi utredningen altså viste at kommunen ville kunne få negativ inntekstutvikling etter 15 år. Samtidig ville det kunne utløses nye midler til næringsutvikling, og dette ble anført i positiv retning.

NRK Radio i Nordland sendte en kort reportasje fra et folkemøte i Tjeldsund.¹⁴ I denne reportasjen fremgår det at ordførerne i de to kommunene spesielt argumenterte ut ifra hensynet til kommuneadministrasjonen, og la mest vekt på dette i sine anbefalinger. Det ble sagt at reduserte overføringer fra staten ville

¹² Det ble beregnet at de to kommunene ville få ca. 2 millioner kroner mer i tilskudd de første 10 årene, men at tilskuddene ville nedtrappes ca. 20% fra år 10 til år 15.

¹³ Telefonsamtale med ordføreren i Tjeldsund, Bjørnar Pettersen, 27. januar 2004.

¹⁴ http://www.nrk.no/nyheter/distrikt/nrk_nordland/2982751.html

tvinge frem en sammenslåing, slik at det ville komme med tvang om det ikke kom frivillig.

Om vi står som to kommuner, så er vi nødt til å foreta omstillinger uansett, for å klare å forholde oss til reduserte overføringer fra staten.

Dermed ser det ut til at elitenes anbefalinger særlig bygde på argumenter knyttet til utfordringer for kommunen som tjenesteprodusent. Disse argumentene var delvis at en større samlet kommuneadministrasjon ville gi bedre rekrutteringsmuligheter og mer slagkraftig fagmiljøer, delvis at den vanskelige kommuneøkonomien og utsikten til reduserte overføringer tvinger frem omstillinger.

Siden det var forespeilet at de økonomiske gevinstene antagelig bare ville være til stede i en 10-årsperiode, får ordførernes argumentasjon på dette siste punktet et noe tvetydig preg. Den logiske tolkningen er antagelig at man forventet å kunne gi kommunene en bedre stilling disse første årene, og dermed stå bedre rustet selv om overføringene etter dette ville bli reduserte.

Inntrykket er at styringsgruppen og de kommunale elitene gjennomførte en ganske omfattende informasjons- og konsultasjonsvirksomhet i forkant av folkeavstemmingen, noe som indikerer at hensynet til dialog med innbyggerne er tillagt stor vekt. Det ble blant annet gjennomført flere politiske folkemøter rundt i lokalsamfunnene, blant annet det som ble referert av NRK Radio. Spørsmålet er om innbyggerne i de to kommunene hadde tro på argumentene som ble fremsatt av styringsgruppen, og om det var disse argumentene som først og fremst lå til grunn for stemmegivningen.

Innbyggerundersøkelsen er analysert for Skånland og Tjeldsund separat, ved hjelp av den samme prosedyren som for de to kommunesammenslåingene som er drøftet ovenfor (se avsnitt 4.1 for en redegjørelse). Dette innebærer at spørsmålene i undersøkelsen er rangert etter deres betydning for valgutfallet. Rangeringene er presentert i Tabell 4.4 nedenfor.

Tabell 4.4 *Argumenter som hadde størst betydning for resultatet av avstemmingene i Skånland og Tjeldsund. Rangering basert på vektete sannsynligheter*

Skånland (55,6% ja)	
Bedre økonomi i kommunen	Ja
Viktigste spørsmål tatt opp	Ja
Vanskeligere å påvirke	Nei
Dårligere økonomi i kommunen	Nei
Lav tiltro til politikere	Nei
Tjeldsund (81% nei)	
Viktigste spørsmål tatt opp	Ja
I liten grad regionalt tyngdepunkt	Nei
Bedre økonomi i kommunen	Ja
Vil komme dårligere ut	Nei
Vil komme bedre ut	Ja

Resultatene som er presentert i Tabell 4.4 indikerer at andelene av ja-stemmer i begge kommuner har sammenheng med oppfatningen om at kommunepolitikere tok opp de viktigste sakene i forbindelse med kommunesammenslåingen. Dette indikerer isolert sett en god dialog mellom eliter og velgere.

Siden det bare var 19% som stemte ja i Tjeldsund, fikk denne virkningen knyttet til god dialog åpenbart ikke så stor betydning i denne kommunen. *Når dette spørsmålet likevel plasseres høyest på listen, er det fordi ingen andre enkeltspørsmål hadde samme kombinasjon av sannsynlighet og svarfordeling.*¹⁵ Det at argumentene i disfavør av sammenslåing åpenbart har hatt større vekt, skyldes at enten at nei-effekten skal kobles til et større antall argumenter som hver for seg slo mindre ut, eller at det var negative argumenter som ikke er med i undersøkelsen som slo mest ut.

¹⁵ Det var veldig sterk sammenheng mellom denne oppfatningen og sannsynlighet for ja-stemme i Tjeldsund: Blant de som mente at alle de viktigste sakene var tatt opp, var det hele 48% sannsynlighet for ja-stemme. Dette stemmer forholdsvis godt overens med valgresultatet: I utvalget var det 34,1% som mente at alle de viktigste sakene var blitt tatt opp 28,7% var usikre). Hvis 48% av disse stemte ja, gir dette isolert sett 17,05% ja-stemmer, som ikke er langt unna de 19% ja som var utfallet av folkeavstemmingen.

I redegjørelsen for elitenes argumenter fremkom det at anbefalingene først og fremst dreiet seg om økonomisk-administrative forhold i kommunen. Dette stemmer ikke så dårlig overens med resultatene som gjelder for Skånland, siden oppfatningen om at kommunen ville få bedre økonomi som følge av en kommunesammenslåing var det enkeltargumentet som hadde størst betydning for stemmegivningen. Også i Tjeldsund var det en viss positiv effekt av denne oppfatningen, men denne fikk likevel mindre betydning totalt sett. Hva kan forklare denne forskjellen mellom Skånland og Tjeldsund?

For det første bør det påpekes at elitenes argumentasjon var noe tvetydig på dette punktet, i og med at den økonomiske gevinsten på sikt ville kunne bli negativ. Dette hadde i alle fall noen av velgerne lagt merke til. På folkemøtet i Tjeldsund som ble referert i NRK radio, er det en innbygger som karakteriserer det økonomiske argumentet slik:

Hvis vi ser på hva vi tjener på dette her, så er det et sånt joker-preg i året, ikke sant, ca. 2 millioner. Og dette må jo gå, i noen år, bare til å bygge opp skoleverket i Skånland, som har vært forsømt (...)

Hvorfor fikk argumentet knyttet til innsparing og økte overføringer de første årene øyensynlig lavere betydning i Tjeldsund enn i Skånland? En mulig forklaring er knyttet til de betydelige forskjellene i kommuneøkonomi mellom de to kommunene. Skånland har en spesielt anstrengt kommunal økonomi, og var i 2003 oppført i "Register om betinget godkjenning og kontroll". Tjeldsund er ikke oppført i dette registeret, og har i dag relativt høye tilskudd pr. innbygger. Et argument som skal ha blitt fremført i disfavør av sammenslåing med Skånland, var at den nye kommunen ville måtte bruke mye av sine ressurser på å dekke opp underskuddet i Skånland, og at dette kunne gjøre en sammenslåing mindre fordelaktig for Tjeldsund. Dette er altså en parallell til argumentasjonen i Førde, som hadde en sterkere økonomisk stilling enn flere av sine nabokommuner. Det kan se ut som om innbyggerne i Skånland hadde forholdsvis gode grunner til å tro at kommunen ville få bedre økonomi: Ved siden av virkningene knyttet til stordriftsfordeler og økte overføringer på kort sikt, ville deres vanskeligstilte kommune kanskje nyte godt av å bli slått sammen med en kommune med en noe mindre presset økonomi. Forskjellene mellom de to kommunenes økonomier gjorde at velgerne i Skånland trodde mer på elitenes (innbyrdes sammenfallende) argumenter enn det velgerne i Tjeldsund gjorde.

Samtidig ga utredningen innbyggerne i Tjeldsund grunnlag for å frykte at kommunene ville kunne tape noe i forhold til kommunale arbeidsplasser og tjenestesteder, selv om dette ville være avhengig av organiseringen av den nye kommunen. Dette kan knyttes til resultatet i Tabell 4.4, hvor det fremgår at mange i Tjeldsund mente at deres kommune ville komme dårligere ut, og derfor stemte nei.

Det var veldig få i Tjeldsund (13,3% av de spurte) som trodde at kommunen ville komme *bedre* ut, og veldig mange som trodde kommunen ville komme *dårligere* ut (54,6%). I undersøkelsen skiller Tjeldsund seg sterkt ut i negativ retning når det gjelder dette: Det er ingen annen kommune hvor innbyggerne tilnærmevis er så enige i at kommunen vil komme dårligere ut. Samtidig var *sannsynligheten* for ja-stemme større for de få i den ”positive” gruppen enn sannsynligheten for nei i den større, ”negative” gruppen. Med andre ord var argumentet om hvordan kommunen ville ”komme ut” tettere koblet til stemmegivning for de som trodde utsiktene var positive enn for de som trodde de var negative. Når det negative argumentet slo litt sterkere ut, skyldes dette at så mange flere trodde konsekvensene ville være negative.

Tjeldsund skiller seg uansett ut fra de syv andre kommunene i undersøkelsen ved at utfallet av folkeavstemming var spesielt skjevt. Hele 81% stemte nei, og dette er mye høyere enn i de øvrige tre nei-kommunene. I Gaular, Jølster og Naustdal lå andelen mellom 58,1 og 69,5%. Siden både ordføreren og rådmannen i Tjeldsund gikk inn for en kommunesammenslåing (ulikt elitene i Jølster og delvis Gaular), gir den massive motstanden i utgangspunktet et inntrykk av sviktende dialog mellom velgere og eliter i Tjeldsund. Spørsmålet er dermed hva det var som sviktet i denne dialogen. Ut ifra analysemodellen er det grunn til å tro at velgerne ikke festet tiltro til elitenes argumenter, og/eller at de var opptatt av andre sider ved saken enn det elitene var.

Av de argumentene som er med i undersøkelsen, var det spesielt negative utslag i Tjeldsund på spørsmålene om regional næringsutvikling og at kommunen ville komme dårligere ut. Det var så få som 37,9% av de spurte i Tjeldsund som i trodde at en kommunesammenslåing i stor grad eller i noen grad ville gi slike virkninger (9,9% var usikre), og de spurte i Tjeldsund var mer mistroiske til dette argumentet enn de spurte i alle de andre kommunene. I Skånland var det for eksempel hele 54,3% av de spurte som trodde disse virkningene ville bli positive. Samtidig var det svært høy sannsynlighet for at de som ikke trodde på dette argumentet ville stemme nei. Dette kan tolkes som at man stemte nei ut ifra en mistro knyttet til virkningene for næringsutviklingen.

Samlet sett indikerer undersøkelsen at velgerne i Tjeldsund ikke trodde en kommunesammenslåing ville gi positive virkninger med hensyn til næringsutvikling, men de trodde i veldig høy grad at deres kommune ville komme dårligere ut. Hvordan er dette i samsvar med elitenes argumenter?

Først og fremst kan det konstateres at elitenes argumenter om bedre tjenester åpenbart ikke spilte sterkt inn på stemmegivning, siden så få som 19% lot seg overbevise til å stemme ja. Men i forhold til analysemodellen er det vanskeligere å si hvorvidt dette skyldtes at innbyggerne ikke trodde på dette argumentet, eller om de trodde på det men la vekt på andre forhold.

Grunnen til at det er vanskelig å vurdere dette, er at spørsmålet om bedre kvalitet på tjenestene ikke er tatt med i undersøkelsen. Dette er altså en svakhet med undersøkelsesopplegget. I undersøkelsen er det lagt vekt på andre dimensjoner, nemlig omfanget av kommunal tjenesteyting (flere eller færre skoler og sykehjemsplasser), virkningene på kommunens økonomi, og hvordan kommunen vil "komme ut". Dermed kan vi ikke fastslå om den manglende oppslutningen rundt elitenes anbefalinger skyldes mistro til dette argumentet, eller at man trodde på argumentet men la mer vekt på andre argumenter.

Begge disse mekanismene kan antagelig ha slått inn. Inntrykket er at det ble bygget opp en generelt svært negativ holdning til tanken om kommunesammenslåing. I Tjeldsund viste det seg at det var krefter som mobiliserte mot sammenslåingen. Motstanderne viste til en rapport om kommunesammenslåinger, som riktignok ikke dreiet seg spesielt om Skånland og Tjeldsund, hvor det ble fremsatt argumenter mot kommunesammenslåing. Ordførerne og rådmennenes oppfatninger argumenter ble trukket i tvil. I følge en informant ble det spilt på motvilje mot sentrale myndigheter og tvil angående de argumenter som fremsettes av Storting og regjering. Det kan hende at det først og fremst ble mobilisert mot statlige myndigheters uttalte ønske om flere sammenslåinger.

Konklusjonen blir dermed tentativ, siden elitenes hovedargument ikke lar seg analysere direkte slik undersøkelsen er utformet. Dialogen mellom eliter og velgere blir likevel kategorisert som forholdsvis god i Skånland, siden flertallet fulgte anbefalingene fra ordfører og rådmann, og la mest vekt på det økonomiske argumentet i undersøkelsen, som i alle fall er beslektet med det som ble fremsatt av elitene. Når det gjelder Tjeldsund, var altså valgfallet sterkt avvikende fra elitenes anbefalinger. Dette indikerer at dialogen ikke

fungerte særlig godt, men det er vanskeligere å fastslå hvilke av de to dimensjonene i analysemodellen som har slått inn – mistro eller at andre argumenter er vektlagt, men det er grunn til å tro at begge disse dimensjonene har spilt inn.

5 Samlede konklusjoner

Hvordan har dialogen mellom kommunenes politiske og administrative eliter fungert i de tre sakene om kommunesammenslåing som har blitt analysert i denne undersøkelsen?

I kapittel 3 ble det gjennomført en samlet analyse av sammenhengen mellom ulike argumenter av antatt betydning for stemmegivning. Resultatene er noe overraskende i forhold til en del vanlige oppfatninger om dette spørsmålet. *Det viser seg ganske entydig at velgerne først og fremst har lagt vekt på de "materialistiske" argumentene knyttet til en kommunesammenslåing.* Det er troen på en positiv næringsutvikling, bedret kommuneøkonomi og kommunalt tjenestetilbud som er tettest knyttet til individuell stemmegivning. De som tror på at disse mekanismene vil slå positivt ut for egen kommune, vil med stor sannsynlighet stemme ja. Men tilsvarende vil de som har motsatt oppfatning med stor sannsynlighet stemme nei.

Argumenter knyttet til lokaldemokratiet viser seg alt i alt å ha meget liten sammenheng med oppgitt stemmegivning. Dette gjelder både frykten for at en ny storkommune vil gjøre det vanskeligere å komme i kontakt med kommunepolitikere, og for at det vil bli vanskeligere å påvirke politikken. Heller ikke oppgitt grad av tilknytning til egen kommune slår ut i analysene.

Hva sier analysene om dialogen mellom de kommunale eliter – rådmenn og ordførere – og velgerne? Analysene gir grunnlag for å gi de åtte kommunene en tentativ plassering i analysemodellen som ble presentert i første kapittel. Denne plasseringen fremkommer i Tabell 5.1 nedenfor.

Tabell 5.1 *Oppsummering av analysene – dialog mellom kommunale eliter og velgere*

	Tror på elitenes argumenter	Tror ikke på elitenes argumenter
Legger vekt på elitenes argumenter	Aure Tustna Førde Jølster Skånland (Gaular)	Naustdal
Legger ikke vekt på elitenes argumenter		Tjeldsund

Analysene konkluderer generelt med at dialogen mellom eliter og velgere ser ut til å ha vært god i hele seks av de åtte kommunene. Dette fremkommer på flere måter.

For det første kan det observeres at flertallet av velgerne faktisk fulgte anbefalingene fra ordførere og rådmenn i seks av de åtte kommunene, med et "halvt" unntak. I Aure, Tustna, Førde og Skånland anbefalte både ordførere og rådmenn kommunesammenslåingen, og her fikk også forslaget flertall. I Jølster fulgte et stort flertall anbefalingen mot kommunesammenslåing fra både ordfører og rådmann. Gaular er satt i parentes fordi flertallet her fulgte ordførerens anbefaling mot en kommunesammenslåing, mens rådmannen hadde gitt en positiv samlet vurdering.

Imidlertid uttrykte rådmannen i Gaular flere motforestillinger mot en kommunesammenslåing, og inntrykket er at det var nettopp disse motforestillingene velgerne la mest vekt på. Dermed er det heller ikke snakk om noen grunnleggende svikt i dialogen mellom eliter og velgere i denne forstand.

Det samme er til en viss grad tilfelle i Naustdal, selv om flertallet her gikk imot anbefalingene fra både ordfører og rådmann. Rådmannen i Naustdal hadde uttrykt de samme reservasjonene som rådmannen i Gaular, men valgte likevel samlet sett å anbefale en kommunesammenslåing. Det bør bemerkes at flertallet mot en kommunesammenslåing var mer knepent enn i alle de øvrige tre kommunene hvor det ble flertall mot.

Det er bare i Tjeldsund at et massivt flertall (81%) gikk imot både ordførerens og rådmannens anbefalinger. Her foreligger det ikke dokumentasjon som kan si hvorvidt disse anbefalingene var tatt med

noen forbehold. Men den store motstanden tyder klart på at dialogen brøt sammen, antagelig grunn av en kombinasjon av mistro til elitenes argumenter og fordi andre argumenter også spilte inn.

Det er påtagelig at ingen kommuner er plassert i ruten nederste til venstre, og at bare Tjeldsund er plassert på nederste linje. *Generelt er inntrykket fra undersøkelsen at elitenes anbefalinger i meget stor grad har vært basert på argumenter som også innbyggerne har lagt vekt på.* Det er antagelig bare i Tjeldsund elitene og velgerne har ”snakket forbi hverandre”. Elitenes argument om at en kommunesammenslåing ville være å foretrekke fordi synkende rammeoverføringer og småskalaproblemer svekker tjenestetilbudet traff tydeligvis dårlig i forhold til den lokale opinions oppfatninger.

Undersøkelsen antyder at forskjeller i innbyggertall kan spille inn negativt på mulighetene for å få til en kommunesammenslåing. Både i Indre Sunnfjord og i Nordland/Troms ble det moderate flertall for en sammenslåing i den største kommunen, men flertall mot i de eller den mindre nabokommunene. Det er interessant å legge merke til at mønsteret var det samme i kommunesammenslåingene på begynnelsen av 1990-tallet. Selv om denne observasjonen bygger på et svært lite antall case, vil det være interessant å følge med om et lignende mønster avtegner seg i kommende saker.

En generell observasjon er at det er krevende å oppnå flertall for kommunesammenslåing, når slike saker legges ut til folkeavstemming. Undersøkelsen tyder på at klare anbefalinger fra ordførere og rådmenn kan ha stor betydning. I denne undersøkelsen viser det seg at anbefalingene fra ordførere og rådmenn i ganske høy grad har blitt fulgt – både i favør og disfavør av kommunesammenslåing. Samtidig har disse elitene kommunisert godt med velgerne, i den forstand at velgerne har festet tiltro til deres argumenter, og ved at elitene ikke har ”snakket forbi” velgerne.

I Aure og Tustna var anbefalingene ledsaget av en ”gulrot” i form av en forespeilet broforbindelse mellom kommunene. Det er nok liten tvil om at elitenes anbefalinger lettere vinner gehør, når slike gevinster kan kobles til saken. Analysen av valget i Skånland tyder også på at utsiktene til bedret kommuneøkonomi, i alle fall på kort sikt, fungerte som en slik gevinst og har hatt betydning for et positivt utfall.

Litteratur

- Baldersheim, Harald, Bernt, Jan Fridthjof, Kleven, Terje, Rattsø, Jørn (1997): *Kommunalt selvstyre i velferdsstaten*. Oslo: Tano Aschehoug
- Baldersheim, H. m. fl. (2003): *Er smått så godt? Er stort så flott? Analyser av kommunestrukturens betydning*. Forskningsrapport 1/2003, Institutt for Statsvitenskap, Universitetet i Oslo
- Engesæter, P., Ericsson, B. og Grefsrud, R. (2003): *Fordeler og ulemper ved å slå sammen kommunene Aure og Tustna*. ØF-rapport nr. 07/2003. Lillehammer: Østlandsforskning
- Hansen, Tore (red.) (2003): *Mellom politiske prinsipper og lokal pragmatisme : kommunesammenslutningenes legitimeringsgrunnlag*. Oslo, Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR). NIBR-rapport; 2003:10
- Klausen, J. E. (2000): *Stortinget og kommunene. Debatter i Stortinget 1990-99*. NIBR-notat 2000:105. Oslo: NIBR
- Lyche, L. og Ohr, F. (2000): *Samfunnsmessige konsekvenser av Imarsundsambandet - fase 2. Analyse av regionale virkninger*. Arbeidsrapport M0017, Møreforskning: Molde.
- PricewaterhouseCoopers (2003): *Kommuneinndelinga i Indre Sunnfjord. Endeleg rapport, styringsgruppemøte 12. februar 2003*. (Unum.)
- Sanda, K. G. (1998): *Indre Sunnfjord – kommunesammenslåing, meir samarbeid eller Status Quo? – Utreiing av eit avgjerdsgrunnlag*. Rapport nr. 143. Bø: Telemarksforskning
- Sanda, K. G. (2002): *Hyllestad, Askvoll og Fjaler- tre, to eller ein?* Rapport nr. 192. Bø: Telemarksforskning

Utviklingssenteret og Bedriftskonsult AS (2003): *Fordeler og ulemper ved kommunesammenslutning. Utredning vedrørende mulig sammenslutning mellom kommunene Skånland og Tjeldsund.* (Unum.)

Vedlegg 1

Fullstendig regresjonstabell, kapittel 3

Tabell v.1: Hvilke forhold betydde mest for stemmegivning i favør av sammenslåing? Logistisk regresjon, ustandardiserte logit-koeffisienter, statistisk signifikans. Alle kommuner (N=1276). Variablene med størst betydning er satt i fete typer.

	Logit	Sig.
Kjønn	-0,20	
Alder	0,01	
Botid i kommunen (andel av livet)	0,00	
Middels utdanning	0,18	
Høy utdanning	-0,03	
Kommunal arbeidsplass	-0,23	
De viktigste spørsmålene ble tatt opp	0,88	**
Kommunen vil få bedre økonomi	2,79	**
Kommunens økonomi vil ikke endres	1,41	**
Regionalt tyngdepunkt i stor grad	3,09	**
Regionalt tyngdepunkt i noen grad	1,42	**
Regionalt tyngdepunkt i liten grad	0,45	
Det blir flere skoler	0,34	
Det blir like mange skoler som i dag	0,30	
Det blir flere sykehjemsplasser	2,08	**
Det blir like mange sykehjemsplasser som i dag	0,97	**
Det blir flere kommunale arbeidsplasser	-0,89	*
Det blir like mange kommunale arbeidsplasser	-0,62	*
Min kommune vil komme bedre ut	2,47	**
Min kommune vil komme verken bedre eller dårligere ut	1,58	**
Svært stor eller nokså stor tilknytning til kommunen	-0,11	
Verken stor eller liten tilknytning til kommunen	0,11	
Verken stor eller lav tiltro til kommunepolitikerne	-0,38	
Svært stor eller nokså stor tiltro til kommunepolitikerne	-0,15	
Det blir lettere å påvirke politiske saker	1,16	
Det blir som i dag å påvirke politiske saker	1,05	**
Det blir lettere å kontakte kommunepolitikere	1,50	*
Det blir som i dag å kontakte kommunepolitikere	1,36	**
Konstantledd	-6,43	**

Vedlegg 2

Spørreskjema brukt i Aure og Tustna kommuner



OPINION AS

MENINGSMÅLING I AURE (Tilsvarende skjema er brukt i Tustna)
4. - 18. NOVEMBER 2003

God kveld, mitt navn ... og jeg ringer fra OPINION i forbindelse med en undersøkelse vi gjør i Aure i disse dager. Vi vil gjerne snakke med en i husstanden som er over 18 år. Hvis det er flere, vil vi gjerne snakke med den som først har fødselsdag.

TIL RESPONDENT:

Har du anledning til å svare på noen spørsmål? Intervjuet vil ta 5-6 minutter.

1. Stemte du ved folkeavstemmingen om kommunesammenslåing den 15. september?
 - 1: Ja
 - 2: Nei

HVIS JA

- 1b. I så fall, stemte du for eller mot kommunesammenslåing?
 - 1: Stemte for
 - 2: Stemte imot
 - 3: Ubesvart

HVIS NEI

- 1c. Hvis du skulle ha stemt den 15. september, tror du at du hadde stemt for eller mot kommunesammenslåing?
 - 1: Hadde stemt for
 - 2: Hadde stemt imot
 - 3: Ubesvart
2. Vil du si at kommunepolitikerne tok opp alle de viktigste spørsmålene i forbindelse med folkeavstemmingen om kommunesammenslåing, eller mener du det var viktige spørsmål de ikke var opptatt av?
 - 1: Alle de viktigste spørsmålene ble tatt opp
 - 2: Det var viktige spørsmål som ikke ble tatt opp
 - 3: Ikke sikker

Tjenestetilbudet

Så følger noen spørsmål om hvordan du ser på følgene av en kommunesammenslåing i forhold til tjenestetilbudet



3. Sammenlignet med den kommunen du bor i nå, tror du en kommunesammenslåing vil gi den nye kommunen bedre økonomi, verken bedre eller dårligere, eller dårligere økonomi til å løse de oppgavene den har?

- 1: Bedre økonomi
- 2: Verken bedre eller dårligere
- 3: Dårligere økonomi
- 4: Ikke sikker

4. I hvilken grad tror du en sammenslåing av kommunene vil kunne gjøre den nye kommunen til et regionalt tyngdepunkt som kan tiltrekke seg ny virksomhet?

LES OPP

- 1: I stor grad
- 2: I noen grad
- 3: I liten grad
- 4: Ikke i det hele tatt
- 5: IKKE SIKKER

5. Hvordan tror du at en kommunesammenslåing vil påvirke følgende tilbud dere har i din kommune i dag

- a) Skoler? Tror du det vil bli....

LES OPP

- 1: Flere skoler i din kommune
- 2: Som i dag
- 3: Færre skoler
- 4: Ikke sikker

- b) Sykehjemsplasser? Tror du det vil bli...

LES OPP

- 1: Flere sykehjemsplasser i din kommune
- 2: Som i dag
- 3: Færre sykehjemsplasser
- 4: Ikke sikker

- c) Kommunale arbeidsplasser? Tror du det vil bli....

LES OPP

- 1: Flere kommunearbeidsplasser i din kommune
- 2: Som i dag
- 3: Færre kommunale arbeidsplasser
- 4: Ikke sikker



6. Hvis det blir kommunesammenslåing, hvordan tror du din kommune alt i alt vil komme ut i forhold til kommunen den er foreslått slått sammen med?

LES OPP

- 1: Bedre
- 3: Verken bedre eller dårligere
- 4: Dårligere
- 6: Ikke sikker

Lokaldemokrati og identitet

7. I dagens samfunn føler folk ulik tilknytning eller tilhørighet til forskjellige geografiske områder. I hvilken grad føler du tilknytning eller tilhørighet til kommunen du bor i nå? Føler du....

LES OPP

- 1: Svært stor tilknytning
- 2: Nokså stor tilknytning
- 3: Verken stor eller liten tilknytning
- 4: Nokså liten tilknytning
- 5: Svært liten tilknytning
- 6: Ikke sikker

8. Hvilken tiltro har du generelt til politikerne i din kommune? Har du....

LES OPP

- 1: Svært stor tiltro
- 2: Nokså stor tiltro
- 3: Verken stor eller lav tiltro
- 4: Nokså lav tiltro
- 5: Svært lav tiltro
- 6: Ikke sikker

9. Tror du det blir lettere eller vanskeligere for innbyggerne å påvirke politiske saker i den nye kommunen hvis det blir kommunesammenslåing, eller vil det være som idag?

- 1: Lettere
- 2: Som i dag
- 3: Vanskeligere
- 4: Ikke sikker



10. Tror du det blir lettere eller vanskeligere for innbyggerne å komme i kontakt med kommunepolitikkerne i den nye kommunen hvis det blir kommunesammenslåing, eller vil det være som i dag?
- 1: Lettere
 - 2: Som i dag
 - 3: Vanskeligere
 - 4: Ikke sikker

Annet

11. Mener du velgerne bør ha en rett til å forlange bindende folkeavstemning om saker i kommunepolitikken, eller bør velgerne ikke ha en slik rett?
- 1: Bør ha rett
 - 2: Bør ikke ha rett
 - 3: Ikke sikker

Bakgrunnsspørsmål:

12. Hvilket år er du født
13. Omtrent hvor mange år har du bodd i kommunen?
14. Hva er din høyeste fullførte skolegang?
- 1: Grunnskoleutdanning
(7-årig folkeskole, framhaldsskole, 9-årig grunn skole)
 - 2: Videregående utdanning
(artium, gymnas, middelsskole, realskole, 10-årig grunn-
skole, folkehøgskole, landbruksskole, fag- og yrkesskole,
handelsskole, teknisk skole)
 - 3: Universitets- eller høyskoleutdanning
15. Har du eller noen annen i husstanden kommunen som arbeidsgiver?
- 1: Ja, jeg selv
 - 2: Ja, andre i husstanden
 - 3: Nei
16. Kjønn
- 1: Mann
 - 2: Kvinne

Det var alt vi hadde å spørre om. Tusen takk for hjelpen, og ha en god kveld videre.

Vedlegg 3

Spørreskjema brukt i Førde, Gaular Jølster, Naustdal, Skånland og Tjeldsund



OPINION AS

MENINGSMÅLING I FØRDE (Tilsvarende skjema brukt i Gaular, Jølster, Naustdal, Skånland og Tjeldsund)

4. - 18. NOVEMBER 2003

God kveld, mitt navn ... og jeg ringer fra OPINION i forbindelse med en undersøkelse vi gjør i Førde i disse dager. Vi vil gjerne snakke med en i husstanden som er over 18 år. Hvis det er flere, vil vi gjerne snakke med den som først har fødselsdag.

TIL RESPONDENT:

Har du anledning til å svare på noen spørsmål? Intervjuet vil ta 5-6 minutter.

1. Stemte du ved folkeavstemmingen om kommunesammenslåing den 15. september?

- 1: Ja
2: Nei

HVIS JA

- 1b. I så fall, stemte du for eller mot kommunesammenslåing?

- 1: Stemte for
2: Stemte imot
3: Ubesvart

HVIS NEI

- 1c. Hvis du skulle ha stemt den 15. september, tror du at du hadde stemt for eller mot kommunesammenslåing?

- 1: Hadde stemt for
2: Hadde stemt imot
3: Ubesvart

2. Vil du si at kommunepolitikerne tok opp alle de viktigste spørsmålene i forbindelse med folkeavstemmingen om kommunesammenslåing, eller mener du det var viktige spørsmål de ikke var opptatt av?

- 1: Alle de viktigste spørsmålene ble tatt opp
2: Det var viktige spørsmål som ikke ble tatt opp
3: Ikke sikker

Tjenestetilbudet

Så følger noen spørsmål om hvordan du ser på følgene av en kommunesammenslåing i forhold til tjenestetilbudet



3. Sammenlignet med den kommunen du bor i nå, tror du en kommunesammenslåing ville gitt den nye kommunen bedre økonomi, verken bedre eller dårligere, eller dårligere økonomi til å løse de oppgavene den ville hatt?

- 1: Bedre økonomi
- 2: Verken bedre eller dårligere
- 3: Dårligere økonomi
- 4: Ikke sikker

4. I hvilken grad tror du en sammenslåing av kommunene ville kunne gjøre den nye kommunen til et regionalt tyngdepunkt som kunne tiltrekke seg ny virksomhet?

LES OPP

- 1: I stor grad
- 2: I noen grad
- 3: I liten grad
- 4: Ikke i det hele tatt
- 5: IKKE SIKKER

5. Hvordan tror du at en kommunesammenslåing ville påvirket følgende tilbud dere har i din kommune i dag

- a) Skoler? Tror du det vil blitt....

LES OPP

- 1: Flere skoler i din kommune
- 2: Som i dag
- 3: Færre skoler
- 4: Ikke sikker

- b) Sykehjemsplasser? Tror du det vil bli...

LES OPP

- 1: Flere sykehjemsplasser i din kommune
- 2: Som i dag
- 3: Færre sykehjemsplasser
- 4: Ikke sikker

- c) Kommunale arbeidsplasser? Tror du det vil bli....

LES OPP

- 1: Flere kommunale arbeidsplasser i din kommune
- 2: Som i dag
- 3: Færre kommunale arbeidsplasser
- 4: Ikke sikker



6. Hvis det hadde blitt kommunesammenslåing, hvordan tror du din kommune alt i alt ville kommet ut i forhold til kommunene den er foreslått slått sammen med?

LES OPP

- 1: Bedre
- 2: Verken bedre eller dårligere
- 3: Dårligere
- 4: Ikke sikker

Lokaldemokrati og identitet

7. I dagens samfunn føler folk ulik tilknytning eller tilhørighet til forskjellige geografiske områder. I hvilken grad føler du tilknytning eller tilhørighet til kommunen du bor i nå? Føler du....

LES OPP

- 1: Svært stor tilknytning
- 2: Nokså stor tilknytning
- 3: Verken stor eller liten tilknytning
- 4: Nokså liten tilknytning
- 5: Svært liten tilknytning
- 6: Ikke sikker

8. Hvilken tiltro har du generelt til politikerne i din kommune? Har du....

LES OPP

- 1: Svært stor tiltro
- 2: Nokså stor tiltro
- 3: Verken stor eller lav tiltro
- 4: Nokså lav tiltro
- 5: Svært lav tiltro
- 6: Ikke sikker

9. Tror du det hadde blitt lettere eller vanskeligere for å påvirke politiske saker i den nye kommunen hvis det hadde blitt kommunesammenslåing, eller vil det vært som idag?

- 1: Lettere
- 2: Som i dag
- 3: Vanskeligere
- 4: Ikke sikker



10. Tror du det hadde blitt lettere eller vanskeligere for innbyggerne å komme i kontakt med kommunepolitikerne i den nye kommunen hvis det hadde blitt kommunesammenslåing, eller vil det vært som i dag?

- 1: Lettere
- 2: Som i dag
- 3: Vanskeligere
- 4: Ikke sikker

Annet

11. Mener du velgerne bør ha en rett til å forlange bindende folkeavstemning om saker i kommunepolitikken, eller bør velgerne ikke ha en slik rett?

- 1: Bør ha rett
- 2: Bør ikke ha rett
- 3: Ikke sikker

Bakgrunnsspørsmål:

12. Hvilket år er du født

13. Omtrent hvor mange år har du bodd i kommunen?

14. Hva er din høyeste fullførte skolegang?

- 1: Grunnskoleutdanning
(7-årig folkeskole, framhaldsskole, 9-årig grunn skole)
- 2: Videregående utdanning
(artium, gymnas, middelsskole, realskole, 10-årig grunn-
skole, folkehøgskole, landbruksskole, fag- og yrkesskole,
handelsskole, teknisk skole)
- 3: Universitets- eller høyskoleutdanning

15. Har du eller noen annen i husstanden kommunen som arbeidsgiver?

- 1: Ja, jeg selv
- 2: Ja, andre i husstanden
- 3: Nei

16. Kjønn

- 1: Mann
- 2: Kvinne

Det var alt vi hadde å spørre om. Tusen takk for hjelpen, og ha en god kveld videre.