

Holdninger til endringer i kommunestruktur: En nyansering av Rose og Pettersen

Dag Ingvar Jacobsen
Dag.I.Jacobsen@hia.no

Lawrence Rose og Per Arnt Pettersen (R & P) har i NST nr. 3/2003 (Rose & Pettersen 2003) en interessant artikkel om holdninger til kommunesammenslåinger, og til hvilke begrunnelser som nevnes for en slik motstand. Deres artikkel omhandler innbyggernes – eller det de kaller «opinionens» – holdninger til sammenslåinger. Nå vil innbyggerne i akkurat denne saken antakeligvis spille en svært viktig rolle. Dette fordi mange kommunesammenslåinger faktisk kan bli avgjort ved lokale folkeavstemminger, og fordi befolkningen gjennom valg kan stemme inn politikere som er for eller mot kommunesammenslåing. Likevel er det neppe tvil om at de parter som i stor grad vil drive slike prosesser framover eller forhindre slik fremdrift – hvis vi ser bort fra eventuelle tiltak fra statlig hold – vil være lokale politikere og lokale administratorer. Disse vil utgjøre en «elite» som vil ha stor betydning for om kommunesammenslåinger kommer til å finne sted eller ikke. Det studien til R & P ikke sier noe eksplisitt om er disse gruppenes holdninger til kommunesammenslåing. Derfor kan noen data om akkurat disse gruppenes holdninger utdype og nyansere funnene i den tidligere nevnte artikkelen. Denne artikkelen baserer seg på et case studie av 30 sørlandskommuner, men har den fordel at den har data både fra lokale politikere og fra lokale administrative ledere, samtidig som den inneholder data fra 2000 (et halvt år etter kommunevalget i 1999) og 2003 (under et halvt år før nytt kommunevalg i 2003).

Kommunesammenslåing – noen hypoteser

Som R & P trekker fram er det flere forhold som kan være med på å forklare motstand til kommunesammenslåing, både av individuelle og mer kontekstuelle forhold. Det første de trekker fram er kommunestørrelse, der det i R & P's data viser seg en klar tendens til at motstanden er størst i de minste kommunene, men også at holdningene generelt sett er negative også i store kommuner. Det kan være flere grunner til denne forskjellen mellom kommuner av ulik størrelse, men ofte antas det at identifikasjonen med et sted er inverst korrelert med et steds størrelse (dette er blant annet et sentralt argument i Dahl & Tufte 1973), og at sammenslåing da vil røre ved noen identifikasjoner som er sterkere i små enn i større kommuner. En annen grunn kan være at mange små kommuner frykter å bli «slukt» av større nabokommuner, noe som ofte vil være tilfelle ved sammenslåinger i Norge. Det vil ofte være et senter i sammenslåingen, og en del mindre omkringliggende kommuner som vil slås sammen.

Derimot finner ikke R & P noen effekt av en senter-periferi dimensjon. Det de ikke trekker inn er kommunenes økonomi. Ut fra et rent nyttemaksimeringsperspektiv kan vi forvente at politikere og administrative ledere – og befolkning – i kommuner med god økonomi vil være skeptiske til kommunesammenslåing. Ofte vil det bety at de slås sammen med kommuner med dårligere økonomi, noe som vil svekke den økonomiske situasjonen. Dette er spesielt aktuelt i blant de 30 kommunene som er studert her, der enkelte av de minste kommunene som «egner» seg svært godt for sammenslåing, også er kraftkommuner med svært gode inntekter (Sirdal, Bykle, Åseral).

På individuelt nivå antar R & P at kommunalt ansatte vil være mer skeptiske til kommunesammenslåing enn andre, fordi sammenslåing vil påvirke dem sterkest og at noen av dem «faktisk kan miste arbeidet ved sammenslåing av kommuner» (Rose & Pettersen s. 260). Dette er en unyansert påstand, der de ansatte i kommunen betraktes som en homogen gruppe. De aller fleste som arbeider i norske kommuner er direkte involvert i tjenesteproduksjon som lærere, sykepleiere, sosionomer, ingeniører med mer. Det som har vært skrevet om mulige innsparinger gjennom kommunesammenslåinger har alle påpekt at rasjonaliseringen ikke først og fremst vil komme på tjenesteytende nivå, men heller på administrativt nivå (Kalseth & Rattsø 1994; Langørgen et al 2002).

Ansatte på det operative plan skulle ha mindre å frykte. R & P finner da heller ikke noe særlig støtte for sin antakelse i data. Noe som ikke er så merkelig, fordi det godt kan tenkes at ulike grupper innad i kommunen vil stille seg forskjellig til kommunesammenslåing.

La oss ta de administrative lederne først. Ved en eventuell sammenslåing vil det første man merker være en «overflødigheit» av ledere. Man vil ha flere rådmenn, flere sektorledere innenfor samme tjenestefelt, og lignende. Her vil høyst sannsynlig noen, om ikke miste jobben, så i alle fall kunne risikere å bli plassert i en lavere stilling enn tidligere. Dette blir en slags «stollek» på høyt nivå. Hvem har så størst sannsynlighet til å «vinne» stolleken? Mye vil tyde på at det er de som sitter i lederstillinger i de største kommunene. For det første er det en tendens til at veien mot toppstillinger i kommunen ofte begynner i mindre kommuner, og så ender opp i større til slutt (Jacobsen 1996). De som har erfaring fra småkommuner tidligere vil ha et kraftig argument i at de er de eneste med bakgrunn fra både små og store kommuner. Dette kan skape et skille mellom administrative ledere i store og små kommuner i synet på kommunesammenslåing.

Men også for lederne i mindre kommuner har sammenslåing et janus-ansikt. På den ene siden mulighet for å bli «degradert», men på den andre siden perspektivet til å arbeide i en større organisasjon. Er det noe den mer strukturelt orienterte organisasjonsforskningen viser, så er det også at store organisasjoner gir større mulighet for mer varierte (og muligens interessante) karriereveier og høyere karrierestiger (Mintzberg 1979; Stinchcombe 1986). Det betyr at en administrativ leder i en kommune kan – for et øyeblikk – miste sin posisjon, men i bytte får han eller hun bedre utviklingsmuligheter senere. Dermed kan lederne både tjene og tape på en sammenslåing. De som vil ha mest å vinne er antakeligvis de yngste lederne, de som har en karriere foran seg. Eldre ledere i mindre kommuner har ofte kommet til det nivå som de slutter på. Og det vil helt klart være slik at de som først og fremst kan nyte godt av bedre karrieremuligheter vil være ledere på lavere og midlere nivå. For ledere i topposisjoner vil helt klart den videre karriereveiene være meget begrenset, og vil i liten grad bli påvirket at en større organisasjon.

Ser vi på politikerne er bildet noe forskjellig, men neppe særlig lystig. Hvis vi antar, som det er vanlig i mange såkalte «public choice» teorier (se Mueller 1989), at politikere først og fremst ønsker posisjoner, så vil

høyst sannsynlig antallet politiske posisjoner bli redusert. Hvis vi korrelerer størrelse på kommunestyre (antall representanter) og størrelse på kommunen (antall innbyggere), får vi en sterk korrelasjon (godt over 0,80) (Jacobsen 2002a). Men denne korrelasjonen er ikke-lineær, noe som betyr at antallet representanter avtar med økende kommune-størrelse. Ergo vil også mange politikere ha utsikter til å miste sin posisjon, og i en fremtidig storkommune vil det bli færre plasser i kommunestyret som flere politikere vil strebe etter. Dette kan også gjøre mange politikere skeptiske til sammenslåing.

Innenfor gruppen av politikere er det vanskelig å se noen skiller mellom store og små kommuner. Kommunesammenslåing vil jo også – høyst sannsynlig – bety at de politisk lokallag blir slått sammen, eller i alle fall må koordinere sin virksomhet. Og i partiene er det ikke nødvendigvis slik at den som blir nominert og satt på sikker plass på listen, også er den som kommer fra en stor kommune. Derimot kan vi tenke oss at de aller mest sentrale politikerne vil være de som merker størst konsekvenser. I en ny storkommune blir det bare en ordfører, en leder for hvert underutvalg, osv. Så som for administrasjonen, så vil det også for politikerne bli færre «bein» å kjempe om. Mer perifere politikere, uten noen spesielle verv og kanskje ikke med utsikter til noe annet enn å ofte fire år av sitt liv for en samfunnsnyttig sak, vil neppe bli påvirket særlig mye av utsiktene til å miste plass i kommunestyret ved neste valg.

Videre påpeker R & P betydningen av politisk tilhørighet, og hevder at Høyre og AP i hovedsak har stått sammen i regionpolitikken. Sett i lys av hvordan politikken har utviklet seg på dette området de siste årene, er grupperingen av disse to partiene noe merkelig. Også ut i fra den henvisningen de har til Baldersheim (2003), for han skriver da vitterlig at «(k)oalisjonsmønsteret er blitt mer mangfelt og uoversiktlig. (...) Grunnbildet som avteiknar seg er en sentrum-venstre pol mot ein høgre pol.» (op.cit. s. 285). Høyre har utviklet, med Erna Solberg i spissen, en meget klar politikk om det ønskelige ved sammenslåing. AP har valgt en mye mer tilbaketrukket rolle, og det er vanskelig å få tak på partiets holdning til kommunesammenslåing mer eksplisitt. Både nasjonalt og lokalt har derimot Senterpartiet markert seg sterkt, godt støttet av SV, om det positive som ligger i mindre enheter. Slik fremstår også disse partiene som klare motstandere av kommunesammenslåinger. Derfor bør heller motstanden mot sammenslåing sammenlignes mellom andre partier enn det R & P gjør.

Videre konkluderer R & P med at «(d)et er åpenbart andre forhold enn de sosio-demografiske som bidrar til at skepsisen er så stor (...)» (s. 261). Dette gjelder i alle fall de variabler som trekkes inn i analysen, og det gjelder for befolkningen under ett. Men gjelder det blant den kommunale «eliten»?

Kort om den empiriske studien

I forbindelse med et større prosjekt som blant annet omhandler lokale politikeres og lokale administrative leders holdninger til reformer i det offentlige, ble det også inkludert et spørsmål om deres holdning til kommunesammenslåing (Jacobsen 2002b, 2003a, 2003b, 2004). Spørsmålet var formulert som følger:

«Det bør bli betydelig færre kommuner i Norge»

og svaralternativene gikk fra «helt enig» (numerisk verdi 4) til «helt uenig» (numerisk verdi 0), med «verken enig eller uenig» som et nøytralt midtpunkt. I motsetning til R & Ps mål som bare måler motstand eller ikke, gjør dette spørsmålet det mulig å vurdere grader av motstand. Dessverre umuliggjør det også en direkte sammenligning med funn hos de tidligere nevnte artikkelforfatterne.

Spørreskjema ble sendt ut i to omganger, først tidlig vår 2000 og så tidlig sommer 2003. I 2000 svarte 540 (svarprosent på 68) og i 2003 470 (svarprosent 59) politikere, mens det samme tallet for administrative ledere var 314 i 2000 (svarprosent 67) og 335 i 2003 (svarprosent 65). Mens populasjonen av politikere var alle politikere i kommunestyret, og derfor stabilt i perioden, varierte antallet ledere på grunn av ulike omorganiseringer.¹ Tre nivåer av administrative ledere ble valgt ut: rådmann med assisterende og stab, ledere for administrative oppgaver hos rådmann og etatssjefer/kommunaldirektører, samt ledere for funksjonelle områder som sosialsjefer og lignende. Ledere av institusjoner og skoler er ikke tatt med.

Politikerne ble spurt om politisk tilhørighet, mens dette ikke ble gjort for administrasjonens del. Derfor vil administrasjonen bli betraktet som en enhetlig partipolitisk gruppe. De ble også spurt om deres nærhet til kommunen («har du vokst opp i kommunen»), samt standard variabler som kjønn, alder og utdanningsnivå. Politikere ble også spurt

om hovedbeskjeftigelse, og siden det antas at det er forskjeller mellom dem som arbeider i privat og offentlig sektor, ble det laget en dummyvariabel der hovedbeskjeftigelse var 1 hvis ansatt i privat sektor, og 0 ellers. For administratorene, som per definisjon er offentlig ansatte, antok jeg at erfaring av en viss lengde fra privat sektor tidligere kunne ha samme effekt. Derfor ble de som svarte at de hadde mer enn tre års sammenhengende erfaring fra privat sektor gitt verdien 1, ellers 0. Der nest ble både politikere og administratorer slått sammen slik at de kunne sammenlignes direkte. Siden jeg også antok at det kunne være forskjeller i sentralitet, ble det laget en sentralitetsindeks for begge gruppene. For administrasjonen lot jeg den være lik stillingsnivå (se over), mens det for politikerne besto av flere spørsmål (ordfører eller ikke, leder hovedutvalg eller ikke, medlem formannskap, prosent frikjøp, antall perioder i kommunestyre, kumulert plass på listen ved valget og antall år i partiet). Begge indikasjonene ble standardisert slik at vi får en indeks som varierer fra 1 (svært sentral) til 0 (perifer). Kommunestørrelse ble målt i antall innbyggere, mens økonomi ble målt ved hjelp av inntekter per capita. Det siste er et grovt mål fordi det ikke tar hensyn til utgifter.

Analyse

Det første vi kan gjøre, for også å få en oversikt over den totale fordeling på spørsmålet, er å sammenligne politikernes og administrative ledes synspunkter på kommunesammenslåing.

Tabell 1: Politikeres og administratorers syn på kommunesammenslåing.

Gjennomsnitt (STD). T-verdi I = forskjell mellom grupper på samme tidspunkt, T-verdi 2 = forskjell innenfor en gruppe mellom tidspunkt.

(NAdm 2000= 314 /2003= 336; Npol 2000 = 537/ 2003 = 470). * = sig le. .05,

** = sig le. .01. 4 = svært positiv, 0 = svært negativ

	2000	2003	T-verdi II
Politikere	1,95 (1,32)	2,04 (1,29)	-1,17
Administratorer	2,26 (1,24)	2,25 (1,67)	0,19
T-verdi I	3,46**	2,30*	

Det er helt klare forskjeller mellom politikere og administratorer i denne tabellen, og da i den form at politikerne er mer skeptiske til kommunesammenslåing. Man skal også merke seg at begge grupper plasserer seg, ikke på den negative siden, men på et avventende, «nøytralt» midtpunkt. Administrasjonen er også mer positiv enn politikerne, og plasserer seg godt på den positive siden (over 2,0). Forskjellene er stabile over tid, og det skjer ikke noen særlig endring, bortsett fra at politikerne ser ut til å bli noe mer positivt stemt til kommunesammenslåing. Effekten er likevel ikke signifikant og kan dermed skyldes tilfeldige variasjoner i data.

Den neste antakelsen knyttet seg til ulike partiers syn på kommunesammenslåing. Hvordan disse fordeler seg, og hvordan de fordeler seg i forhold til de administrative lederne er vist i tabell 2.

Tabell 2: Ulike politiske partiers og administrasjonens syn på kommunesammenslåing. Tukey's HSD-test for forskjeller mellom grupper. * = signifikant forskjellig fra administrasjonens synspunkter på .05-nivå eller lavere. Gjennomsnittsscore (STD). 0 = svært negativ, 4 = svært positiv.

	2000	2003
ADM	2,26 (1,24)	2,25 (1,67)
SV	1,85 (1,28)	1,46 (1,20)
AP	1,93 (1,28)	1,97 (1,23)
SP	1,06 (1,18)*	1,16 (1,13)*
KRF	1,67 (1,20)*	1,79 (1,04)*
V	2,03 (1,06)	2,12 (1,28)
H	2,67 (1,20)	2,98 (1,04)*
FRP	2,41 (1,25)	2,26 (1,46)
ANDRE	1,61 (1,50)	2,23 (1,38)

Resultatene i tabellen kan tyde på at det var en feil av R & P å gruppere tilhengere av Høyre og AP i samme kategori i sin analyse, i alle fall når det gjelder lokale politikere. Det er nemlig vanskelig fra tabell 2 å se noen grunn til at akkurat de partiene skulle plasseres sammen i denne sammenhengen. Det politiske bildet er klart og relativt stabilt. Høyre er det sterkeste talspartiet for sammenslåing, en tendens som forsterkes i

2003, også på lokalt nivå, med Senterpartiet på motsatt fløy. Arbeiderpartiet plasserer seg sammen med en rekke andre partier på et nokså nøytralt midtpunkt, blant annet tett inntil administrasjonen. SV og KRF, sammen med «sekkeposten» Andre partier, er også trygt plassert på den negative siden. FRP har inntatt et positivt standpunkt, dog svært moderat.

Det er også interessant å se hvilke politiske «allianser» som er i ferd med å etableres når det gjelder spørsmålet om kommunesammenslåing. Tukey's HSD test beregner avstander mellom de ulike gruppene i et materiale (her de politiske partier), og dermed hvilke grupper det er naturlige å plassere i samme kategori. Der det ikke er noen klare grenser, vil testen si at et parti hører hjemme i to grupper. Siden tendensene i tabell 2 er såpass klare og stabile, har jeg i den følgende analysen slått sammen tall fra 2000 og 2003. Resultatene er vist i tabell 3.

TABELL 3: Tukey's HSD-test for likhet mellom grupper. Tall fra 2000 og 2003 (N=996). Gjennomsnittstall.

	GRUPPE 1	GRUPPE 2	GRUPPE 3	GRUPPE 4
SP	1,11			
SV	1,65	1,65		
KRF		1,73		
AP		1,95	1,95	
ANDRE		1,97	1,97	
V		2,07	2,07	
FRP			2,36	2,36
H				2,82

Det er ingen klar sentrum-venstre pol mot en høyre-pol slik som Balderheim (2003) finner på nasjonalt nivå. I stedet står Høyre mot Senterpartiet som to klare ytterpoler. FRP er tett på Høyre, men faller også inn i en gruppe som blant også inneholder AP. AP faller også i en gruppe der SV plasseres, men SV er også tett inntil det mest skeptiske partiet, nemlig Senterpartiet.

Den siste hypotesen var knyttet til sentralitet. For å få fram en biva-

riat forskjell, ble skalaen for sentralitet delt i tre. De som scorer fra 0 til 0,31 regnes som lite sentrale, de som scorer fra 0,32 til 0,51 er middels sentrale og de som scorer fra 0,52 og høyere er svært sentrale. Forskjell i synet på kommunesammenslåing etter hva slags sentralitet man har, er vist i tabell 4.

Tabell 4: Ulike sentralitetsgruppers syn på kommunesammenslåing. Tukey's HSD-test for forskjeller mellom grupper. * = signifikant forskjellig fra de minst sentrale på .05-nivå eller lavere. Gjennomsnittsscore (STD). o = svært negativ, 4 = svært positiv.

	2000		2003	
	Politiker	Administr.	Politiker	Administr.
Svært sentral (score 0,52–1,00)	1,90 (1,17)	2,24 (1,17)	1,99 (1,21)	2,08 (1,25)
Middels sentral (score 0,32–0,51)	1,97 (1,31)	2,38 (1,26)	2,01 (1,26)	2,40* (1,13)
Lite sentral (score fra 0,00–0,31)	1,94 (1,35)	2,13 (1,25)	2,10 (1,35)	2,08 (1,25)

Antakelsen om at sentrale og mer perifere respondenter forholder seg ulikt til spørsmålet om kommunesammenslåing, får ingen støtte i data. Det er svak tendens til at de administrative ledere på midlere nivå er de mest positive, men den tendensen er svak.

Så er da spørsmålet hva som skjer når de ulike variabler får sine effekter estimert når det kontrolleres for ulike variabler. Dette får vi fram ved å foreta et sett regresjonsligninger der alle uavhengige variabler introduseres samtidig. Dette er vist i tabell 5.

Tabell 5: Regresjonsanalyse (OLS). Metode = enter. Avhengige variabel = syn på kommunesammenslåing. Ustandardiserte koeffisienter. T-verdi i parentes. * = sig le. .05, ** = sig. le. .01 Variasjonsbredde = 0-4. N2000=843/ N2003=789. Høyeste VIF-verdi = 7,82

	2000	2003
Konstant	2,01** (5,79)	2,47** (7,17)
Politiker (1) eller adm (0)	-0,24 (-1,00)	-0,04 (-0,18)
Sentralitet	-0,02 (-0,13)	0,04 (0,25)
SV	-0,12 (-0,31)	-0,81* (2,19)
AP	0,09 (0,37)	-0,14 (-0,61)
SP	-0,64** (2,47)	-0,83** (-3,29)
KRF	-0,22 (-0,90)	-0,40 (-1,72)
V	0,01 (0,04)	-0,26 (-0,84)
H	0,66** (2,69)	0,76** (3,20)
FRP	0,44 (1,58)	0,10 (0,33)
Kjønn (1=mann)	0,13 (1,34)	0,08 (0,93)
Alder (m)	0,009* (1,99)	0,002 (0,45)
Utdanning (m)	0,07 (1,88)	0,03 (0,83)
Oppvokst i kommunen (1)	-0,22** (2,40)	-0,31** (3,53)
Erfaring privat (1)	0,04 (0,43)	0,03 (0,39)
Kommunestørrelse	0,000014** (5,89)	0,000014** (6,08)
Politisk konsentrasjon	-0,14* (-2,27)	-0,11 (-1,84)
Inntekt per capita	-0,000012** (-4,56)	-0,000010** (-4,23)
R2-justert	0,183	0,204
F-verdi	12,087**	12,835**

Begge ligningene har høyst akseptabel forklaringskraft, og den forklarte variansen må også betegnes som høy i denne typen studier. Den multivariate analysen forsterker inntrykkene som ble gitt gjennom de bivariate tabellene. Vi finner ingen forskjell mellom politikere og administratorer, ei heller mellom de sentrale og mindre sentrale. Derimot forsterkes det politiske bildet av to ytterpoler bestående av SP og SV på den ene siden, og Høyre på den andre. Som vi skulle forvente er også de med tette bånd til kommunen betydelig mer skeptiske til kommune-

sammenslåing enn «innflytterne». Og akkurat som antatt er man mer positiv til kommunesammenslåing i store kommuner, og mindre positiv i kommuner med god økonomi. De forholdene jeg har trukket fram er også stabile over tid, og de forklarer mer varians i spørsmålet i 2003 enn i 2000, om enn marginalt.

Avslutning

Hensikten med denne kommentaren var å utdype R & Ps studier av holdninger i «opinionen», først og fremst ved å supplere med data fra lokale politikere og administrative ledere. En første nyansering er i forhold til R & Ps konklusjon om at de fleste innbyggere er negative til kommunesammenslåing, også i store kommuner. Med bruk av et litt annerledes måleapparat, er det vanskelig å trekke den samme konklusjonen fra disse data fra politikere og administratorer. De fleste respondentene plasserer seg på det jeg vil kalle et «nøytralt», men svakt positivt ståsted, noe som kan tolkes som at de er avventende, men ikke negative. I de 30 kommunene som er studert er det enda ikke startet noen alvorlige og seriøse forhandlinger knyttet til konkrete sammenslåinger. Inntrykket er at man «venter det av» en stund, men at man likevel er på den positive siden (gjennomsnitt for hele gruppen er høyere enn 2,0 i begge år, og stiger fra 2000 til 2003). Nå viser enkelte studier på lokalt nivå at politikere i norske kommuner ofte har de samme prioriteringer som innbyggerne i kommunen, og at disse endres parallelt fra kommune til kommune (Hagen & Søren 1997). Hvis det er slik at politikernes og befolkningens synspunkter på kommunesammenslåing er sammenfallende, er konklusjonen i denne studien at befolkningen ikke er så negative til kommunesammenslåing som det kan virke ut fra R & Ps studie.

Men det er selvfølgelig ingen garanti for at befolkningen på den ene siden, og politikere og de administrative lederne på den andre siden, vil mene det samme i spørsmålet om kommunesammenslåing. Hvis forskjellene i studien til R & P og denne studien er substansielle, nemlig at det kan se ut som om kommunale politikere og administrative ledere er mer positive til kommunesammenslåing enn befolkningen, har vi en enda mer interessant situasjon. Ut fra teorier knyttet til nyttemaksimerende byråkrater og politikere, skulle vi forventet det motsatte, nemlig at motstanden mot sammenslåing kanskje var størst akkurat blant poli-

tikere og administratorer. Det er her man vil merke usikkerheten sterkest, og det er her de mest dramatiske konsekvensene vil komme. For de fleste innbyggere vil konsekvensene av en sammenslåing være relativt små, og eventuelt få en virkning kun i et lengre tidsperspektiv. Og vi skulle i dette perspektivet muligens ha forventet at motstanden ville vært større på politisk enn på administrativt nivå, og aller størst blant de mest sentrale politikere og administrative ledere. Det siste viser seg ikke å være tilfelle, siden verken det om man er politiker eller administrator, eller grad av sentralitet har noen effekt når det kontrolleres for andre forhold. Vi har altså med en ganske homogen «elite» av politikere og administratorer. Eller mer presist: Skillelinjene i dette strids spørsmålet går langs andre dimensjoner enn langs den mellom politikk og administrasjon.

Uansett kan det i praksis bety at denne «eliten» vil være den som fungerer som drivkraft – om enn ikke så fryktelig sterk – for eventuelle kommunesammenslåinger. Og det vil jo være denne gruppen som må ta de første konkrete initiativene, gjennomføre forhandlinger og løse konkrete problemer knyttet til sammenslåing. Folket generelt vil komme inn i bildet mye senere, enten gjennom en lokal folkeavstemning, eller ved å stemme inn sammenslåingsmotstandere eller – tilhengere ved regulære valg i kommunen.

Samtidig viser data at R & Ps antatte «allianse» mellom Høyre og AP muligens kan være riktig på nasjonalt nivå, men neppe blant kommunepolitikerne. I de 30 kommunestyrene i undersøkelsen er det en helt klar tendens til at Høyre står på en ytterpol i spørsmålet om kommunesammenslåing, med Senterpartiet på den motsatte polen. AP plasserer seg i et slags sentrum sammen med flere andre partier. Det vil altså ikke være en allianse av Høyre og AP som eventuelt vil drive gjennom sammenslåing, men heller en allianse av Høyre og FRP, med sterk motstand fra Senterpartiet.

De funnene som er drøftet over står til en viss grad i motstrid til R & Ps konklusjoner. Samtidig er det også flere sammenfallende funn, som dermed støtter konklusjonene til R & P. Det er klart, slik også R & P finner for befolkningens del, at politikere og administratorer i store kommuner er betydelig mer positive til kommunesammenslåing enn sine kolleger i små kommuner. I de store kommunene i denne undersøkelsen plasserer de største gruppene av respondenter seg klart på den positive siden. Dette kan igjen bety at det er politikere og administra-

tive ledere i store kommuner som vil drive fram sammenslåinger, muli- gens med motstand fra de mindre. Videre finner R & P at kvinner er mer skeptiske til sammenslåing enn menn, noe som ikke støttes i denne studien av politikere og administrative ledere. Det kan bety at politiske forskjeller og forskjeller knyttet til hva slags kommune man arbeider og fungerer i, «overkjører» effekten av kjønn for denne gruppen. Videre støttes funnet at personer med tilknytning til kommunen ser ut til å være blant de mest skeptiske til kommunesammenslåing. I tillegg er det et funn som klart supplerer R & Ps studie, nemlig den betydningen kommuneøkonomi har for synspunkter på kommunesammenslåing. Jeg finner en betydelig sterkere skepsis til sammenslåing i kommuner med god økonomi enn i kommuner med dårlig økonomi.

Uansett viser data at den som forsøker å tvinge igjennom en sam- menslåing av små kommuner – spesielt de med god økonomi – med et stort innslag av Senterparti-politikere, den skal få det tøft.

Note

- 1 En mer utførlig beskrivelse av data vil foreligge på høsten 2004. Spørsmål om data kan rettes direkte til artikkelforfatteren.

Litteratur

- Baldersheim, H. (2003): Det regionpolitiske regimet i omforming – retretten fra periferien; landsdelen i sikte. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, vol 19:276–307
- Dahl, R. & Tufte, E.R. (1973): *Size and Democracy*. Stanford, Stanford University Press
- Hagen, T.P. & Sørensen, R. (1997): *Kommunal organisering. Effektivitet, styring og demokrati*. Oslo, Tano Aschehoug
- Jacobsen, D.I. (1996): Hvor kommer alle disse kommunale lederne fra? *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 12:57–73
- Jacobsen, D.I. (2002a): Kommunestørrelse og demokrati. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*. Vol 18: 248–262
- Jacobsen, D.I. (2002b): *Kommunepolitikere og kommunale administratorer – hånd i hånd eller mann mot mann?* Oslo, Makt- og demokratiutredningen
- Jacobsen, D.I. (2003a): *Vi har det så greit.... Om forholdet mellom politikk og administrasjon i 30 norske kommuner*. Oslo, Makt- og demokratiutredningen
- Jacobsen, D.I. (2003b): Politico-Administrative Conflict at the Local Level: Determined by the Degree of Central Government Regulation? *Local Government Studies*, vol 29:95–116
- Jacobsen, D.I. (2004): Sand in the Machinery? Comparing Politicians' and

- Administrators' Views on Public Sector Reform. *European Journal of Political Research* (kommer)
- Kalseth, J. & Rattsø, J. (1994): *Kommunestørrelse og ressursbruk i kommunal administrasjon: Vekst, forskjeller og effektiviseringspotensiale*. Dragvoll, Senter for samfunnsforskning
- Knutsen, O. (2001): Social Class, Sector Employment and Gender as Party Cleavages in the Scandinavian Countries: A Comparative Longitudinal Study, 1970-95. *Scandinavian Political Studies*, vol 24:311–350
- Langørgen, A., Aaberge, R. & Åserud, R. (2002): *Kostnadsbesparelser ved sammenslåing av kommuner*. Oslo, Statistisk Sentralbyrå, Rapport 2002/15
- Mintzberg, H. (1979): *The Structuring of Organizations*. Englewood Cliffs, Prentice Hall
- Mueller, D.C. (1989): *Public Choice II*. Cambridge, NY, Cambridge University Press
- Rose, L.E. & Pettersen, P.A. (2003): Holdninger til endringer i kommunestruktur: To preferanser, to rasjonaliteter? *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, vol 19:240–275
- Stinchcombe, A.L. (1986): On Factors in Administrative Organization. I Stinchcombe, A.L.: *Stratification and Organization. Selected Papers*. Cambridge, Cambridge University Press