

## KAPITTEL 6

# Kommunereformen – en reform uten konsekvenser?

*Jan Erling Klausen*

Universitetet i Oslo

*Lawrence E. Rose*

Universitetet i Oslo

*Marte Winsvold*

Institutt for samfunnsforskning

**Abstract:** The outcome of Norway’s largely voluntary 2014–2020 structural local government reform relied heavily on positive citizen’ attitudes towards merging with neighboring municipalities. In the present chapter, we investigate how citizens assessed the potential outcomes of prospective mergers, in terms of service delivery, local democracy and local identity. Contrary to assumptions about “rational” voters, the largest group of respondents reported a set attitude towards merger although they did not foresee any significant consequences. Because a stated aim of the reform was to counter societal and demographic developments that could otherwise jeopardize service delivery and local democracy, the “no consequences” assessment can be interpreted as trust and support in the government’s arguments in support of the reform. A key point in the analysis is that citizens’ assessments of the consequences of a merger were related to whether their own municipality was set to become a center or a periphery in the new, merged unit. The implication is that perceived distributive outcomes affect support for a given merger.

**Keywords:** local government reform, amalgamation reform, political attitudes, opinion formation

Sitering av denne artikkelen: Klausen, J. E., Rose, L. E. & Winsvold, M. (2021). Kommunereformen – en reform uten konsekvenser? I J. Saglie, S. B. Seggaard & D. A. Christensen (Red.), *Lokalvalget 2019: Nye kommuner – nye valg?* (Kap. 6, s. 143–169). Cappelen Damm Akademisk. <https://doi.org/10.23865/noasp.134.ch6>

Lisens: CC BY-NC-ND 4.0

## Introduksjon

Kommunereformen, som ble lansert i juni 2014 og endelig iverksatt ved inngangen til 2020, har vært blant de mest fremtredende temaene i norsk kommunepolitikk de senere årene. Reformen klatret på kommunesektorens politiske dagsorden gjennom en over to år lang frivillige, lokalt drevet fase – «nabopraten» – der kommunene selv skulle se etter alternativer for sammenslåing, slik et flertall på Stortinget hadde bedt om (Klausen et al., 2016). Partiene på Stortinget dannet ganske tidlig en front langs den tradisjonelle høyre–venstre-aksen, der regjeringen og dens støttepartier forsvarte reformen mot tiltakende motstand fra de andre partiene (Klausen et al., 2021). Men i kommunesektoren var situasjonen lenge mer åpen ved at flere partier hadde lokallag med et annet standpunkt enn sine moderpartier (Saglie, 2020). Derfor gikk debatten høyt i mange kommuner, både i partiene og i folkevalgte organer, i lokale og nasjonale medier og ute blant innbyggerne.

I motsetning til de fleste statlige reformer fikk innbyggernes oppfatninger vesentlig betydning for kommunereformens forløp og utfall. De mange innbyggerhøringene og folkeavstemningene som ble avholdt rundt omkring i landet ble viktige ledd i de lokalpolitiske prosessene, både fordi regjeringens reformstrategi i hovedsak bygde på frivillige sammenslåinger og fordi de aller fleste kommunestyrene fattet vedtak i tråd med innbyggernes oppfatninger – i alle fall der det ble avholdt folkeavstemning (Folkestad et al., 2021). Det å undersøke hva som former innbyggernes oppfatninger om kommunesammenslåing er dermed viktig for å forstå utfallet av kommunereformen. Dette kapitlet tar sikte på å bidra i så måte.

Man kan anta at innbyggernes mening om et viktig politisk forslag bygger på en vurdering av hvilke konsekvenser forslaget kan tenkes å ha. Når det gjelder kommunesammenslåing, kan mange konsekvenser være aktuelle å vurdere. Sammenslåing kan ha store konsekvenser for kommunen som identitetsmarkør og tjenesteprodusent, for sivilsamfunnet og den lokale utviklingen og ikke minst for lokaldemokratiet (Sellers et al., 2020; Stoker, 2011). Regjeringens argumentasjon var tilsvarende sammensatt ved at målene for reformen var knyttet til både tjenesteyting, samfunnsutvikling, lokaldemokrati og kommuneøkonomi (Prop. 95 S (2013–2014)). Men regjeringens argumenter rettet seg mot

kommunesektoren som helhet. De lokale debattene i reformens frivillige fase handlet ikke minst om å «oversette» de nasjonale argumentene til den lokale konteksten, slik at kjennskap til lokale forhold og forholdet mellom kommunene kunne legges til grunn.

Lokalvalgundersøkelsen i 2019 gir en unik mulighet til å undersøke innbyggernes konsekvensvurderinger og meningsdannelse i skjæringspunktet mellom de nasjonale argumentene og den lokale konteksten. En betydelig gruppe av våre respondenter bodde i de 108 kommunene som inngikk i Stortingets vedtak om ny kommunestruktur i 2017. Disse kommunene skulle gjennomføre kommunesammenslåing 1. januar 2020, altså bare kort tid etter at vår undersøkelse ble gjennomført. Dermed visste disse respondentene godt hvilke nabokommuner deres hjemkommune skulle slå seg sammen med. Vi kan også regne med at respondentene har deltatt i, eller blitt eksponert for, omfattende lokal debatt gjennom flere år om hvordan kommunesammenslåingen kunne tenkes å slå ut – i tillegg til den nasjonale reformdebatten. Hvordan har denne situasjonen påvirket disse respondentenes oppfatninger om hvilke konsekvenser sammenslåingen ville få? Hvordan vurderte de regjeringens argumenter om konsekvensene av sammenslåing når vi tar i betraktning hvilke sammenslåinger det faktisk var snakk om? Med disse spørsmålene som vårt hovedanliggende skiller vår studie seg fra den voksende litteraturen om *faktiske* konsekvenser av kommunesammenslåing for økonomi, lokaldemokrati og andre forhold (Blom-Hansen et al., 2016; Hansen & Kjaer, 2020; Reingewertz & Serritzlew, 2019; Tavares, 2018). Fordi velgernes holdninger fikk stor betydning for reformens utfall, og fordi vi antar at velgernes holdninger ble påvirket av hvilke konsekvenser de *oppfattet* at kommunesammenslåing ville få, er det disse oppfatningene vi retter oppmerksomheten mot.

I det følgende skal vi først se nærmere på spørsmålet om konsekvensvurdering og meningsdannelse. Vi skal også drøfte hvordan respondentenes vurderinger av regjeringens reformargumenter kan ha blitt formet av den lokale konteksten. Deretter redegjør vi for datamaterialet og metoden, før vi presenterer analysen av innbyggernes vurderinger av hvordan kommunesammenslåingene vil slå ut for deres kommune. Til slutt diskuteres funnene.

## Konsekvensvurdering og meningsdannelse

Stemmegivning og andre typer politisk engasjement blant innbyggerne er en hjørnestein i demokratiet. En grunnleggende premisse er at velgerne vet best hvor skoen trykker. Men dersom innbyggerne skal gi et konstruktivt demokratisk bidrag, bør de ha evne og anledning til å forme kvalifiserte politiske oppfatninger om dagsaktuelle spørsmål (Dahl, 1989, s. 97). Velgerne bør være tilstrekkelig motivert til å sette seg inn i hva sakene dreier seg om, ved å tilegne seg relevant informasjon og ved å vurdere denne informasjonen på kritisk grunnlag. Demokratisk ansvarliggjøring forutsetter at velgerne kan vurdere de folkevalgtes evne til effektiv problemløsning, deres overholdelse av allment aksepterte prosedyrer og det fordelingsmessige utkommet av folkevalgte beslutninger (Olsen, 2017, s. 2–3). Men politisk meningsdannelse dreier seg ikke bare om å stille de folkevalgte til ansvar. Velgerne kan også ta stilling til nye politiske spørsmål. Ifølge ideer om «den rasjonelle offentlighet» (Page & Shapiro, 1992) antar man at velgerne gjør seg opp en mening ut fra en vurdering av et forslags mulige konsekvenser, basert på foreliggende informasjon og personlige verdier. Spørsmålet er da hvilke konsekvenser man legger vekt på, og hvilken informasjon om mulige konsekvenser man anser som troverdig.

Kommunereformen var i utpreget grad en argumentasjonsdrevet reform der utredninger om tenkte konsekvenser av sammenslåing ble fremtredende. Regjeringen forberedte reformen med et hurtigarbeidende ekspertutvalg som blant annet gjennomgikk foreliggende forskning om kommunestørrelsens betydning for kommunenes rolle som tjenesteyter, myndighetsutøver, samfunnsutvikler og demokratisk arena (Prop. 95 S (2013–2014); Kommunal- og moderniseringsdepartementet [KMD], 2014a, 2014b). Utvalgets konklusjoner ble i stor grad avspeilet i regjeringens første presentasjon av kommunereformen i Stortinget, i en egen meldingsdel til kommuneproposisjonen 2015. Regjeringen hevdet at større kommuner «vil legge til rette for gode og likeverdige tjenester over hele landet ... styrke forutsetningene for en helhetlig samfunnsutvikling ... gjør[e] kommunene mer robuste overfor uforutsette hendelser ... [og] styrke lokaldemokratiet» (Prop. 95 S (2013–2014), s. 29). Mange av disse argumentene er kjent fra litteraturen og avspeiler reformretorikken i

andre land (Baldersheim & Rose, 2010; Blom-Hansen et al., 2016; Meligrana, 2004; Reingewertz & Serritzlew, 2019). Dermed må et ganske bredt spekter av konsekvensvurderinger undersøkes for å forstå velgernes meningsdannelse.

I motsetning til det som har vært tilfelle i mange andre land, var innsparing og økonomisering vel å merke *ikke* en del av regjeringens argumentasjon om kommunereformens sentrale formål. Dette er for så vidt i samsvar med foreliggende studier av kommunereformer i våre naboland Danmark, Sverige og Finland, som viste begrensede eller ingen innsparinger av kommunesammenslåing (Blom-Hansen et al., 2016; Hanes, 2015; Moisiu & Uusitalo, 2013). Når det gjelder regjeringens argument om at kommunereformen skulle styrke lokaldemokratiet, bygde regjeringen i hovedsak på at større kommuner skulle kunne operere mer uavhengig av staten og få flere oppgaver å ivareta. Men regjeringen påpekte samtidig en risiko for at reformen ville svekke lokaldemokratisk nærhet, tillit og engasjement (KMD, 2014b, s. 36). Denne reservasjonen var i tråd med foreliggende forskning om konsekvenser av kommunereform for lokaldemokratiet. Ikke minst har studier av kommunereformen i Danmark vist at sammenslåingene førte til svekket opplevelse blant medborgerne av egen politisk innflytelse (Lassen & Serritzlew, 2011), lavere lokalpolitisk tillit (Hansen, 2013) og lavere opplevd tilknytning til egen kommune (Hansen & Kjaer, 2020). Derimot underbygger flere studier regjeringens argument om å styrke kvaliteten i det lokale tjenestetilbudet (Tavares, 2018), blant annet gjennom profesjonalisering av administrasjonen (Steiner & Kaiser, 2017).

Selv om de nasjonale reformargumentene rettet seg mot kommunesektoren som helhet, antydte både ekspertutvalget og regjeringen at enkelte argumenter var mer relevant i noen kommuner enn i andre. For eksempel hevdet regjeringen at helhetlig samfunnsutvikling særlig tilsier sammenslåing i flerkommunale byområder (Prop. 95 S (2013–2014), s. 34), men også at «avstandsulemper» kan gjøre sammenslåing mindre aktuelt noen steder sammenliknet med andre (Prop. 95 S (2013–2014), s. 44). Det ble likevel opp til kommunene selv å vurdere hvordan hvert enkelt mål for reformen ville slå ut lokalt, noe mange kommuner gikk sammen om å gjøre (Ristesund, 2016). Men verken ekspertutvalget eller regjeringen

tok opp at konsekvensene av sammenslåing kan variere mye ut fra hvilke nabokommuner sammenslåingen gjelder. Dette er likevel spørsmål som kan ha stor betydning for velgernes meningsdannelse. Vi vet fra tidligere undersøkelser av rådgivende folkeavstemninger at oppslutningen om kommunesammenslåing ofte er høyere i kommunen som ligger an til å få kommunesentret i den nye kommunen, enn i omegnskommunene som da kan få en utkantstatus (Johnsen & Klausen, 2006). På liknende måte kan det tenkes at velgernes vurderinger av konsekvensene av en kommunesammenslåing ble preget av deres egen kommunes posisjon i den nye kommunen. Velgerne i de relativt største kommunene kunne for eksempel ha sett på sammenslåingen som en utvidelse og styrking av egen kommune, mens velgerne i de relativt mindre kommunene i større grad betraktet sammenslåingen som en nedgradering av egen kommune. I så fall er dette en kontekstuell faktor av betydning.

I økonomisk inspirert beslutningsteori betraktes meningsdannelse og stemmegivning som resultater av en individuell vurdering av kostnader og nytte (Ashworth, 2005; Ferejohn, 1986). Dette individuelle perspektivet preger også klassisk demokratiteori, hvor det politiske systemet beskrives som et kollektiv av frie individer med like rettigheter til å inneha verv og delta i beslutningsprosesser (Aristoteles, 1951, s. 362–367). Dermed hviler det på den enkelte medborger å være tilstrekkelig kvalifisert til å delta i felles beslutningsprosesser (Dahl, 1989, s. 97). Men den statsvitenskapelige forskningen om politisk meningsdannelse er ikke bare individuelt orientert. Meningsdannelse kan også ha et kollektivt element. Mest konkret er tesen om at velgernes holdninger er preget av gruppetilhørighet og identitet med bestemte organisasjoner eller opinionsledere som legger føringer på den enkeltes standpunkter. Politiske partier er særdeles viktig i denne sammenheng (Lipset & Rokkan, 1967) og kan tenkes å være relevant for den enkeltes oppfatninger av konsekvensene av en kommunesammenslåing.

I gjennomgangen av resultatene fra undersøkelsen skal vi dermed undersøke i hvor stor grad respondentene trodde på regjeringens reformargumenter, og hvordan utvalgte individuelle, kollektive og lokale kontekstuelle forhold påvirket respondentenes vurderinger. I tillegg skal vi dessuten undersøke samspillet mellom konsekvensvurderingene og holdninger til kommunesammenslåing.

## Data og metode

Spørsmålene skal besvares med analyser av informasjon fra Lokalvalgundersøkelsen 2019 (se kapittel 1) og fra tilsvarende undersøkelse i 2015.<sup>1</sup> I utgangspunktet var kommunereformen landsomfattende. På lanseringstidspunktet, i juni 2014, la ikke regjeringen til grunn at noen kommuner var unntatt fra reformen (Klausen et al., 2016; Prop. 95 S (2013–2014), s. 30–31). Mens fire forslag om kommunesammenslåing ble iverksatt allerede i 2017 og 2018, etter kongelig resolusjon, inngikk de aller fleste forslagene om sammenslåing i Stortingets vedtak om ny kommunestruktur i juni 2017 (Klausen et al., 2021 Prop. 96 S (2016–2017)).<sup>2</sup> Et av disse vedtakene ble opphevet i desember 2017,<sup>3</sup> men sammenslåingen av de gjenværende 44 nye kommunene ble iverksatt 1. januar 2020.

Med dette som et viktig holdepunkt er hovedvekten av analysene basert på data fra 2019-undersøkelsen, og særlig fra respondentene som var bosatt i kommunene som skulle slå seg sammen 1. januar 2020. Respondentene i 2019-undersøkelsen kan deles inn i tre grupper (jf. tabell 6.1):

**Tabell 6.1.** Fordeling av respondenter i 2019-undersøkelsen etter utfall av kommunereformen

Utfall av kommunereform	Antall kommuner	Antall respondenter
(1) Ikke vedtak om sammenslåing	309	2909
(2) Slått sammen i 2017 og 2018	11	142
(3) Vedtak om sammenslåing 1. januar 2020	108	1189

I påfølgende analyser skiller vi for enkelhets skyld mellom to deler av 2019-utvalget: Respondenter bosatt i kommuner uten vedtak om sammenslåing (1) og respondenter i kommuner som enten allerede var sammenslått eller skulle bli sammenslått 1. januar 2020 (2 og 3). I både 2015- og 2019-undersøkelsen ble respondentene spurte om deres oppfatninger om konsekvensene av kommunesammenslåing. Søkelyset ble satt på mulige konsekvenser av sammenslåing for det kommunale

1 Lokalvalgundersøkelsen i 2015 ble gjennomført av Respons Analyse høsten 2015 og januar 2016 i form av telefonintervjuer. I alt besvarte 1343 respondenter intervju. I analysene av materialet fra begge undersøkelsene er data vektet for fordelingen av alder og befolkningstall i respondentens respektive kommune.

2 Innst. 386 S (2016–2017), behandlet 08. juni 2017.

3 Dokument 8:2 S (2017–2018); Innst. 52 S (2017–2018).

tjenestetilbudet, lokaldemokratiet og lokalt fellesskap og tilhørighet.<sup>4</sup> Disse dimensjonene har stått sentralt i forskningen om kommunereform og kommunistørrelse (Baldersheim & Rose, 2010; Denters et al., 2014). Dimensjonene avspeiler også regjeringens argumenter om «gode og likeverdige tjenester» og «styrket lokaldemokrati» som følge av sammenslåing (Prop. 95 S (2013–2014), s. 29), argumenter som ofte ble imøtegått av reformens motstandere (Jansen & Jensen, 2016). I alt sju spørsmål skulle måle respondentenes oppfatninger av antatte konsekvenser (jf. tabell 6.2). I dette kapitlet veksler vi mellom å analysere disse sju indikatorene hver for seg og som indekser for de tre dimensjonene.

**Tabell 6.2.** Spørsmål om antatte konsekvenser av kommunesammenslåing\*

Dimensjoner	Indikatorer
	Hvilke konsekvenser tror du en eventuell kommunesammenslåing vil ha for ...
Det kommunale tjenestetilbudet	... kvaliteten på kommunens tjenestetilbud? ... reiseavstanden til kommunale tjenester for deg og din husstand?
Lokaldemokratiet	... mulighetene til å holde deg og din husstand orientert om hva som foregår i kommunen? ... mulighetene for deg og din husstand til å ta kontakt med lokalpolitikere i kommunen? ... mulighetene for deg og din husstand til å påvirke kommunale beslutninger?
Lokalt fellesskap og tilhørighet	... opplevelsen av fellesskap mellom innbyggerne? ... opplevelse av lokal tilhørighet for deg og din husstand?

\*Svaralternativer: «forbedring», «forverring», «ikke ha noen konsekvenser».

4 I 2019-undersøkelsen ble spørsmålene om konsekvenser av kommunesammenslåing og holdning til sammenslåing av egen kommune formulert ulikt for å ta hensyn til at status for kommunesammenslåing var ulik i respondentenes hjemkommuner. Det ble spurt om konsekvenser av «en eventuell kommunesammenslåing» for respondenter i gruppe 1 og av «kommunesammenslåingen» for respondenter i gruppe 2 og 3. Når det gjelder spørsmålet om sammenslåing av egen kommune, var formuleringene for de tre utvalgene som følger: (1) «Vil du støtte at din egen kommune blir slått sammen med en eller flere nabokommuner, dersom det kommer opp forslag om dette?» (2) «Din kommune har nylig blitt slått sammen med en eller flere nabokommuner. Støtter du denne sammenslåingen?» (3) «Din kommune skal nå slås sammen med en eller flere nabokommuner. Støtter du denne sammenslåingen?» Ved en feil ble formuleringene av spørsmålet om holdning til kommunesammenslåing ombyttet, slik at respondentene i gruppe 2 fikk formuleringer ment for respondentene i gruppe 3, og vice versa. Etter samråd med SSB antar vi at denne feilen ikke vil ha betydelige konsekvenser for analysene.



I begge undersøkelsene ble respondentene i tillegg spurt om hvor tilfreds de var med «det samlede tjenestetilbudet i din kommune», hvor fornøyd de var med «den måten lokaldemokratiet fungerer på i din kommune», og hvor sterk tilknytning de opplevde med «kommunen der du bor». De ble også spurt om de ville støtte et forslag om å slå sammen egen kommune med en nabokommune dersom et slikt forslag kom opp, subsidiært om de støttet en allerede vedtatt eller gjennomført sammenslåing.

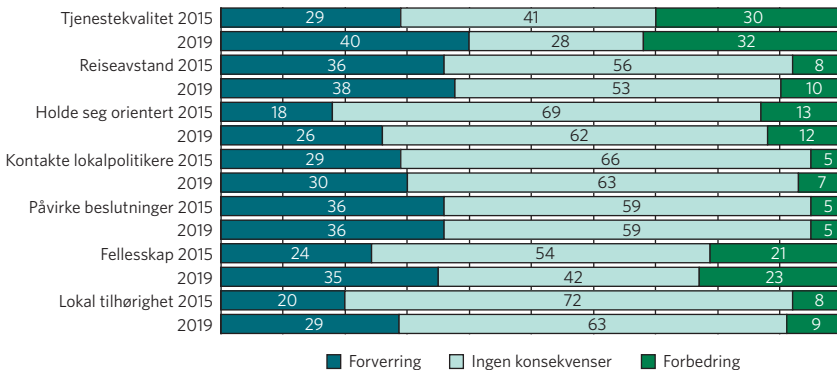
Dessuten inngår flere variabler om individuelle egenskaper i analysen, inkludert kjønn, alder, utdanning og partitilhørighet. Vi forventer at de som stemte på partier som var positive til reformen, vil vurdere konsekvensene av reformen som positive, mens de som stemte på partier som var negative til reformen, vil vurdere konsekvensene som negative. Vi har ingen spesielle forventninger til hvordan kjønn, alder og utdanning vil være forbundet med vurdering av reformkonsekvenser.

To kontekstuelle variabler inkluderes også i analysen. I tillegg til data om folketall i egen kommune er det beregnet en variabel som viser hvor stor andel av befolkningen i den nye kommunen som er bosatt i den enkelte respondents *daværende* kommune, altså basert på kommunetilhørighet høsten 2019. Det er veldig stor spennvidde mellom kommunene som skulle slå seg sammen med en eller flere nabokommuner. Størst var forskjellen i sammenslåingen av Sandnes og Forsand. Mens innbyggerne i Forsand ville utgjøre bare 1,5 prosent av innbyggertallet i den sammenslåtte kommunen, ville innbyggerne i Sandnes stå for 98,5 prosent (2019). I andre tilfeller var kommunene som skulle slå seg sammen, mer jevnbyrdige. Gjennomsnittlig utgjorde innbyggertallet i egen kommune 38,6 prosent av innbyggertallet i den nye kommunen. Men medianverdien var 25,9 prosent, noe som betyr at halvparten av de «gamle» kommunene ville bidra med en fjerdedel eller mindre av innbyggertallet i den sammenslåtte kommunen. Som vi kom inn på ovenfor, antar vi at velgernes oppfatninger om konsekvensene av sammenslåing kan ha blitt påvirket av både absolutt og relativ kommunestørrelse. Vi forventer at innbyggere i små kommuner og kommuner som utgjør en relativt sett liten andel av den nye kommunen, vil vurdere konsekvensene av en sammenslåing mer negativt enn innbyggere i store kommuner og kommuner som vil utgjøre en relativt stor andel av den nye kommunen.

## Analyse

Hvilke konsekvenser antok så respondentene at en sammenslåing av egen kommune ville ha for det kommunale tjenestetilbudet, lokaldemokratiet og lokal identitet? Et viktig og litt overraskende funn fra undersøkelsen i 2015 var at brorparten av de spurte svarte at kommunereformen ikke vil ha noen konsekvenser for dem personlig (Rose et al., 2017). På alle unntatt en av indikatorene svarte over 50 prosent «ingen konsekvenser». Selv om reformen fremdeles var i en tidlig fase i 2015, er det merkelig at den innledende offentlige debatten ikke ga større utslag for innbyggernes konsekvensvurderinger enn dette. Dessuten, når vi ser kun på dem som mente at reformen faktisk ville ha konsekvenser for dem personlig, var det flest som forventet *negative* konsekvenser – altså en forverring av tilstandene som følge av sammenslåing. Unntaket var forventede konsekvenser for kommunal tjenesteyting, der det var omtrent like mange som forutså en forbedring, som dem som forutså en forverring. Uansett vitnet ikke svarmønstret i 2015 om sterk gjennomslagskraft for regjeringens argumentasjon om fordelene med kommunesammenslåing.

Figur 6.1 viser hvor store andeler av de spurte i både 2015 og 2019 som mente at sammenslåing av egen kommune ville føre til «forbedring», «forverring» eller «ikke ha noen konsekvenser» for hver av de sju indikatorene som inngår i undersøkelsene.



**Figur 6.1.** Fordeling av respondentenes oppfatninger av konsekvensene en strukturreform vil ha for egen bostedskommune i 2015 og 2019 (prosentandeler)

Min N (uvektet) 2015 = 1343, Min N (uvektet) 2019 = 3927. Endringer i fordelinger for tjenestekvalitet, holde seg orientert, fellesskap og tilhørighet er signifikante. De tre øvrige endringene er ikke signifikante. Analysene er vektet.

På undersøkelsestidspunktet høsten 2019 var kommuneinndelingen 1. januar 2020 kjent for velgerne. Samlet sett ser vi at respondentene igjen var mer pessimistiske enn optimistiske til konsekvensene av sammenslåing. For alle forhold det er spurt om, tror flere at en kommunesammenslåing vil by på forverring, enn de som tror at den vil medføre en forbedring. Men en annen tendens er like viktig: For flertallet av konsekvensvurderingene mener flere enn halvparten av respondentene fremdeles at kommunesammenslåing *ikke vil ha noen konsekvenser*. Unntakene i 2019 er oppfatninger om kommunens tjenestekvalitet og opplevelse av det lokale fellesskapet, der flertallet mener at sammenslåing vil ha en konsekvens. For begge disse forholdene går endringen i negativ retning. Det er henholdsvis 13 og 11 prosentpoeng flere i 2019 enn i 2015 som ser for seg at kommunesammenslåing vil *forverre* tjenestekvalitet og lokalt fellesskap. I tillegg er det 9 prosentpoeng flere som forventer en forverring av lokaltilhørighet – en forsterkning av oppfatninger som eksisterte allerede i 2015. Ellers er fordelingene ganske stabile, med mindre endringer fra 2015 til 2019.

Som vi har vist til tidligere, er det grunn til å anta at respondentene i 2019 hadde et annet grunnlag for sine vurderinger av kommunesammenslåingens konsekvenser, enn respondentene i 2015 hadde. Mens den største gruppen av respondenter bodde i kommuner der det allerede i 2017 ble klart at det ikke ble sammenslåing, sto andre respondenter foran sammenslåing i nær fremtid. I tabell 6.3 skilles det derfor mellom disse to gruppene av respondenter, altså med data fra 2019.

Om vi først ser på respondentene som forventer *forbedringer* i de ulike forholdene (kolonnen til høyre), ser vi at det ikke er store forskjeller mellom innbyggere i kommuner som skal sammenslås og innbyggere i kommuner som ikke skal sammenslås. Unntakene er vurdering av konsekvenser for tjenestekvalitet og det lokale fellesskapet. Her tror henholdsvis 8 og 11 prosentpoeng flere blant de spurte i sammenslåingskommuner på en forbedring. Det er større forskjeller mellom de to utvalgene i forventninger om *forverring* som følge av sammenslåing (kolonnene til venstre). Gjennomgående er det betydelig flere som tror på forverring blant innbyggerne i kommuner som ikke skal slås sammen, enn i kommuner som skal slås sammen.

**Tabell 6.3.** Prosentandel som mener ulike forhold vil forverres, ikke ha konsekvenser eller forbedres ved sammenslåing, betinget av bostedskommunens status (2019)

Dimensjoner og indikatorer	Forverring		Ingen konsekvenser		Forbedring	
	Ikke sammen-slåing	Sammen-slåing	Ikke sammen-slåing	Sammen-slåing	Ikke sammen-slåing	Sammen-slåing
<b>Det kommunale tjenestetilbudet</b>						
Kvalitet	45	29	25	33	30	38
Reiseavstand	43	27	47	63	10	10
<b>Lokaldemokratiet</b>						
Holde seg orientert	30	18	59	69	11	13
Kontakte lokalpolitikere	36	18	57	74	7	8
Påvirke beslutninger	41	26	52	66	7	8
<b>Lokalt fellesskap og tilhørighet</b>						
Felleskap	41	25	40	45	19	30
Lokal tilhørighet	34	18	58	73	8	9
Min N (uvektet)	2701	1226	2701	1226	2701	1226

Analysene er vektet.

Det er verdt å ha i mente at sammensetningen av gruppene «sammenslått» og «ikke sammenslått» ikke er tilfeldig. Fordi folkeviljen fikk så stor betydning for utfallet av reformen, er det grunn til å tro at innbyggerne i kommunene som skal bli sammenslått, i utgangspunktet var mer optimistiske til konsekvensene av sammenslåing. Samtidig er det bemerkelsesverdig at den største andelen av begge delutvalg likevel antar at sammenslåing ikke vil ha konsekvenser. Andelen som mener at sammenslåing ikke vil ha noen konsekvenser, er faktisk *høyere* i kommunene som skal slå seg sammen, enn i de øvrige kommunene. Dette til tross for at respondentene i kommunene som skal slå seg sammen, antakelig har blitt eksponert for mye mer informasjon om sammenslåingsprosessen enn respondentene i kommunene som ikke skal slå seg sammen. Dessuten kan spørsmålene om konsekvenser ha fremstått som ganske hypotetiske for velgerne i kommunene som ikke skulle slå seg sammen, siden eventuelle forslag om sammenslåing må ha gått av dagsorden tidligere. Forskjellene i konsekvensvurderinger mellom disse to gruppene av respondenter blir derfor enda mer påtakelige.

Hvis vi ser nærmere på oppfatningene til respondentene som bor i kommuner som skal slå seg sammen, kan vi sammenlikne svarfordelingen

med respondentene i de samme kommunene i 2015 (jf. tabell 6.4). Høsten 2015 var det fremdeles svært få kommuner som hadde vedtatt sammen-slåing (Klausen et al., 2016). Dermed vil denne sammenlikningen si noe om hvordan de lokale prosessene i de to årene etter Stortingets vedtak har påvirket respondentenes oppfatninger.

**Tabell 6.4.** Prosentandel som mener ulike forhold vil forverres, ikke ha konsekvenser eller forbedres ved sammenslåing – i kommuner som skal slå seg sammen (2015 og 2019)

	Forverring		Ingen konsekvenser		Forbedring	
	2015	2019	2015	2019	2015	2019
<b>Det kommunale tjenestetilbudet</b>						
Tjenestekvalitet	27	29	40	33	33	38
Reiseavstand	38	27	55	63	7	10
<b>Lokaldemokratiet</b>						
Holde seg orientert	20	18	68	69	12	13
Kontakte lokalpolitikere	31	18	65	74	5	8
Påvirke beslutninger	36	26	60	66	4	8
<b>Lokalt fellesskap og tilhørighet</b>						
Felleskap	24	25	53	45	23	30
Lokal tilhørighet	20	18	74	73	7	9
Min N (uvektet)	379	1226	379	1226	379	1226

Analysene er vektet.

Samlet sett kan vi si at respondentene i kommuner som skulle slå seg sammen, hadde mer positive oppfatninger om konsekvensene av sammen-slåing i 2019 enn i 2015. Etter fire år trodde betydelig færre på forverringer når det gjaldt reiseavstand, muligheten for å kontakte lokalpolitikere og når det gjaldt å påvirke beslutninger. Samtidig ser vi en moderat økning av respondenter som tror på forbedring, særlig av tjenestekvalitet og lokalt fellesskap. Men først og fremst utgjorde andelen som ikke så for seg noen konsekvenser, fremdeles den største gruppen. For reiseavstand og muligheten for å kontakte lokalpolitikere og påvirke beslutninger har andelen som oppga «ingen konsekvenser», økt betydelig, mens andelen er noe lavere for tjenestekvalitet og lokalt fellesskap. Selv om hovedbildet er at konsekvensene vurderes mer positivt, ser det altså ut til at de fire mellomliggende årene med lokale prosesser og debatter har hatt forholdsvis liten innvirkning på meningsdannelsen.

Ut fra disse resultatene er det interessant å undersøke sammenhengen mellom konsekvensvurderinger og holdninger til spørsmålet om sammenslåing av egen kommune. Vi forventet at de som mener at sammenslåing vil få positive konsekvenser, vil være tilhengere av sammenslåing, mens de som mener en sammenslåing vil få negative konsekvenser, vil være imot. Samtidig forventet vi en overvekt av sammenslåingsmotstandere blant dem som mener reformen *ikke* vil få konsekvenser – fordi endring er ressurskrevende, og det er liten grunn til å ønske endring dersom man ikke forventer positive konsekvenser. Tabell 6.5 viser hvor stor prosentandel som er *positive* til sammenslåing av egen kommune, fordelt etter hva slags konsekvenser de så for seg på de sju indikatorene. Bare prosentandelen for dem som var positive til sammenslåing, er oppgitt, de øvrige var negative. For eksempel ser vi at 19 prosent av dem som mente tjenestekvaliteten ville forverres, var positive til kommunesammenslåing. Det betyr at de øvrige 81 prosentene som mente tjenestetilbudet ville forverres, var negative til sammenslåing. Blant dem som mente at en sammenslåing ikke ville få konsekvenser for tjenestekvalitet, var 67 prosent positive og 33 prosent negative til sammenslåing, mens blant dem som mente at tjenestekvaliteten ville forbedres, var hele 95 prosent positive og bare 5 prosent negative til sammenslåing.

**Tabell 6.5.** Prosentandel som er for sammenslåing av egen bostedskommune, i gruppene som mener det er henholdsvis positive, ingen og negative konsekvenser for tjenester, demokrati og fellesskap (bare kommuner som har vedtatt sammenslåing)

Dimensjoner og indikatorer	Forverring	Ingen konsekvenser	Forbedring
<b>Det kommunale tjenestetilbudet</b>			
Kvalitet	19 (365)	67 (381)	95 (480)
Reiseavstand	38 (367)	70 (763)	88 (116)
<b>Lokaldemokratiet</b>			
Holde seg orientert	26 (220)	68 (833)	89 (178)
Kontakte lokalpolitikere	32 (239)	68 (889)	85 (102)
Påvirke beslutninger	32 (336)	72 (798)	86 (94)
<b>Lokalt fellesskap og tilhørighet</b>			
Felleskap	28 (311)	64 (535)	90 (384)
Lokal tilhørighet	26 (232)	69 (888)	89 (121)

N (uvektet) som prosentandelen er regnet på bakgrunn av, er oppgitt i parentes. Analysene er vektet.

Ikke overraskende viser tabell 6.5 en sterk og klar samvariasjon mellom konsekvensvurderinger og en positiv holdning til kommunesammenslåing. Men hvis vi holder tak i den største gruppen respondenter, som mente at sammenslåing ikke ville ha noen konsekvenser, viser det seg interessant nok at denne gruppen har en tendens til å være positivt innstilt til kommunesammenslåing – motsatt av hva vi forventet. Det er altså en betydelig gruppe som er positiv til kommunesammenslåing, selv om denne gruppen ikke ser for seg noen spesielle konsekvenser knyttet til det kommunale tjenestetilbudet, lokaldemokratiet og lokalt fellesskap og tilhørighet.

Når det er så mange respondenter som var positive til sammenslåing, selv om de ikke trodde at sammenslåing ville ha noen konsekvenser, er det relevant å undersøke nærmere hva som kjennetegner dem som mener at sammenslåing *ikke* vil ha noen konsekvenser. Hensikten er å komme nærmere en forklaring på hvorfor de som mener at en sammenslåing vil være uten konsekvenser, er positive, ikke negative til sammenslåing. Vi deler derfor utvalget inn i to grupper: En gruppe som mente at sammenslåingen ikke hadde konsekvenser, og en gruppe som mente at sammenslåingen hadde konsekvenser (negative eller positive). Spørsmålet blir da hva som kjennetegner den gruppen som oppgir at sammenslåing ikke har noen konsekvenser.

For å svare på dette spørsmålet har vi beregnet sannsynligheten for at respondenter med ulike bakgrunnskjenntegn skal oppgi at de mener at sammenslåing ikke vil ha konsekvenser. Vi har gjennomført sju ulike regresjonsanalyser, en for hver av indikatorene som inngikk i undersøkelsen. Resultatene presenteres i tabell 6.6. Tre individuelle oppfatninger om dagens situasjon er brukt som uavhengige variabler, nemlig hvor tilfreds respondentene er med dagens kommunale tjenestetilbud, hvor tilfreds de er med hvordan lokaldemokratiet i egen kommune fungerer, og hvor sterk tilknytning de opplever til egen kommune. Vi kan dermed undersøke hvordan oppfatninger om konsekvenser av sammenslåing går sammen med vurderinger av situasjonen *før* sammenslåing, selv om det er vanskelig å si på forhånd hvordan utslagene vil bli.

**Tabell 6.6.** Bare sammenslåtte kommuner. Oppfattede konsekvenser av kommunesammenslåing. Sannsynlighet for å mene at sammenslåing ikke vil ha noen konsekvenser. Probit-analyse

	Tjeneste- tilbud	Reise- avstand	Holde seg orientert	Kontakte lokal- politikere	Påvirke beslut- ninger	Fellesskap	Lokal tilhørighet
<b>Oppfatninger om dagens situasjon<sup>†</sup></b>							
Tilfredshet med tjenestetilbudet	-0,01	0,26**	0,20*	0,01	0,10	-0,09	0,10
Tilfredshet med lokaldemokratiet	0,13	0,27**	0,27**	0,18*	0,37**	0,09	0,24**
Tilknytning til kommunen	-0,12**	0,11**	-0,09*	-0,10*	-0,13**	-0,13**	-0,19**
<b>Individuelle egenskaper</b>							
Kjønn (kvinne høy verdi)	0,04	0,07	0,11	0,20*	0,20*	0,09	0,17
Utdanning (lang utdanning har høy verdi) <sup>††</sup>	-0,06	0,30	0,00	0,04	0,03	-0,02	0,02
Alder	0,01	0,00	0,01	0,01**	0,01**	0,00	0,01
Stemte på regjeringsparti	0,10	0,16	0,06	0,11	-0,01	0,02	0,14
<b>Kontekstuelle egenskaper</b>							
2500–5000 innbyggere <sup>†††</sup>	-0,18	0,47*	0,12	0,03	0,02	0,18	-0,25
5000–10 000	-0,00	0,28	-0,02	0,06	0,00	0,35	-0,20
10 000–20 000	-0,30	0,44*	0,06	-0,02	0,03	0,25	-0,13
20 000–60 000	-0,12	0,53*	-0,12	0,20	0,13	0,31	-0,16
Over 60 000	-0,18	0,47*	0,04	0,29	0,06	0,68**	-0,00
Andel av ny kommune	0,01**	0,01**	0,01*	0,01*	0,01**	-0,00*	0,01**
Konstant	-0,94**	-2,45**	-1,39**	-0,94*	-2,09**	-0,13	-0,69
Pseudo R <sup>2</sup>	0,04	0,14	0,05	0,05	0,09	0,02	0,08
N (uvektet)	810	823	826	823	826	815	829

Signifikans: \*0,05; \*\*0,01. Analysene er ikke vektet.

<sup>†</sup>«Hvor fornøyd er du med den måten lokaldemokratiet fungerer på i din kommune?» Svaralternativer: «meget fornøyd», «nokså fornøyd», «lite fornøyd», «overhodet ikke fornøyd»; «Hvor tilfreds er du med det samlede tjenestetilbudet i din kommune?» Svaralternativer: «meget tilfreds», «tilfreds», «lite tilfreds», «ikke tilfreds»; «Folk kan oppleve ulike grader av tilknytning til forskjellige geografiske områder. Hvor vil du plassere deg selv på en skala fra 1 til 5, der 1 står for 'ingen tilknytning', og 5 står for 'svært sterk tilknytning' til følgende områder (kommunen der du bor)?»

<sup>††</sup>«Hva er din høyeste fullførte utdanning?» Svaralternativer: «ingen utdanning», «grunnskole», «videregående skole», «universitet/høyskole inntil 4 år», «universitet/høyskole over 4 år». Utdanning er behandlet som en rangert variabel på ordinalnivå.

<sup>†††</sup>Under 2500 innbyggere er referansekategori.

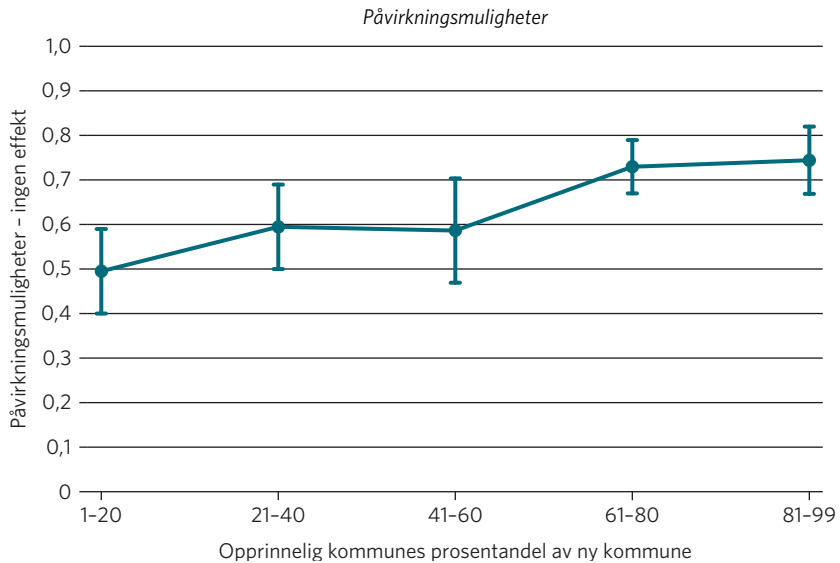
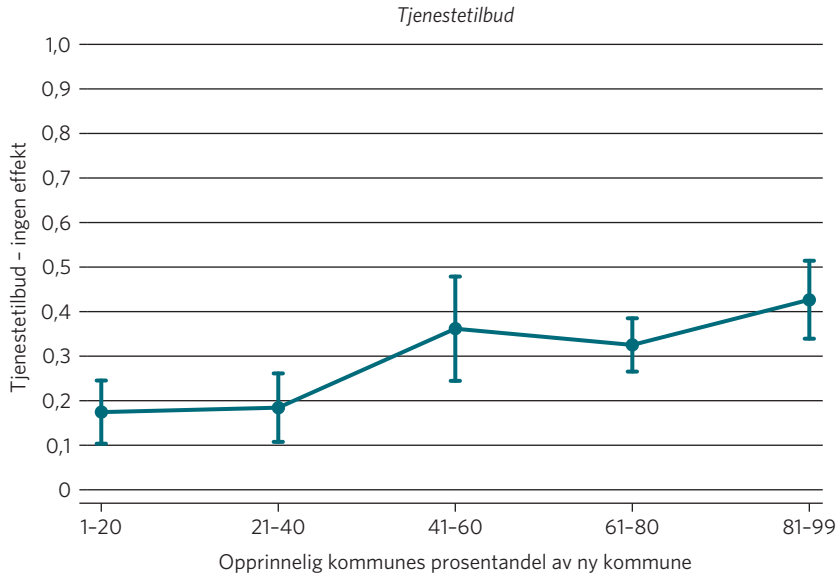


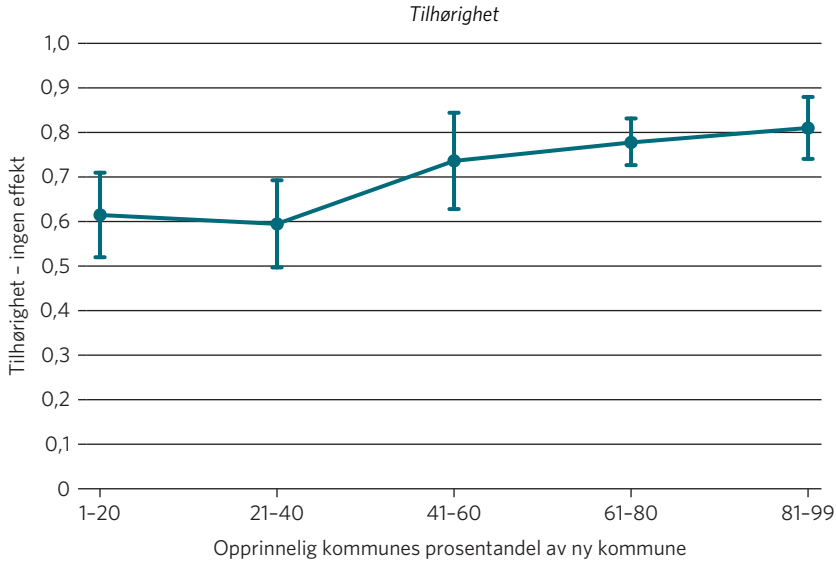
For øvrig inkluderer analysene i tabell 6.6 fire variabler som måler individuelle egenskaper, nemlig respondentenes kjønn (kvinne har høy verdi), utdanning, alder og hvorvidt respondenten stemte på et av regjeringspartiene (H, FrP, KrF og V) ved kommunevalget i 2019. Denne siste variabelen skal fange opp hvor mye respondentenes konsekvensvurderinger ble påvirket av politisk oppslutning om regjeringen, som initierte reformen. Endelig inkluderer analysene to kontekstuelle variabler som viser til egenskaper ved respondentenes hjemkommuner. I tillegg til kommunestørrelse har vi inkludert variabelen «andel av ny kommune», som ble presentert tidligere. Stigende verdi på denne variabelen indikerer at ens egen hjemkommune har en stigende andel av befolkningen i den nye sammenslåtte kommunen.

Tabell 6.6 viser to interessante mønstre i oppfatninger om dagens situasjon i kommunen. Blant dem som er tilfreds med dagens lokaldemokrati, er sjansene betydelig høyere for å mene at sammenslåingen ikke ville ha noen konsekvenser – for fem av de sju indikatorene. Videre: Jo høyere tilknytning til egen kommunene respondentene oppga, desto lavere var sannsynligheten for at de mente at sammenslåingen var uten konsekvenser, og – motsatt – desto større var sannsynligheten for å mene at en sammenslåing *ville ha* konsekvenser, enten negative eller positive.

Individuelle egenskaper har små og usystematiske utslag, men det er en tendens til at høyere alder går sammen med styrket oppfatning om at sammenslåing ikke har noen konsekvenser. Hvorvidt respondenten stemte på et av regjeringspartiene som initierte reformen (H, FrP, KrF og V) ved kommunevalget i 2019, har ingen statistisk signifikant sammenheng med vurdering av reformens konsekvenser. Det kanskje mest interessante funnet er imidlertid de positive og ganske konsistente utslagene av egen kommunes befolkningsandel i den nye kommunen. Jo større andel av befolkningen egen kommune har av den nye storkommunen, desto mer sannsynlig er det at man ikke tror sammenslåing vil ha noen konsekvenser. For å illustrere dette viser figur 6.2 sannsynligheten for å mene at sammenslåing ikke har konsekvenser for tre ulike forhold: tjenestetilbud, mulighet for å påvirke politiske beslutninger og følelse av tilhørighet til kommunen. Sannsynligheten er oppgitt som proporsjon på en skala fra 0

til 1, avhengig av størrelsen på opphavskommunen. Opphavskommunens relative andel i ny kommune varierer mellom 2 og 98 prosent og er gruppet i fem kategorier.





**Figur 6.2.** Sannsynlighet for å mene at sammenslåing ikke har konsekvenser for utvalgte kommunale forhold - betinget av den opprinnelige kommunens prosentandel av ny kommune  
 N (uvektet) = 810 for tjenestetilbud, 826 for påvirkningsmuligheter og 829 for tilhørighet. Analysene er uvektet.

Som vi ser av figur 6.2, stiger sannsynligheten for å mene at en sammenslåing vil være uten konsekvenser etter som opphavskommunens relative størrelse øker. De som kommer fra kommuner som typisk er «storebror» i den nye kommunen, har betydelig større sjanse for å mene at en sammenslåing ikke vil påvirke tjenestetilbudet, deres mulighet for å påvirke politiske beslutninger eller deres tilhørighet til kommunen.

De ulike forholdene som kommunesammenslåing er vurdert å kunne ha konsekvenser for, kan slås sammen til tre indekser: en indeks for konsekvenser for tjenester, en for konsekvenser for demokrati og en for konsekvenser for det lokale fellesskapet. I tabell 6.7 viser vi resultatene fra en regresjonsanalyse der vi har undersøkt hvordan ulike holdninger samt individuelle og kontekstuelle kjennetegn er forbundet med vurdering av konsekvenser for tjenester, demokrati og lokalt fellesskap. Lav verdi (1) tilsvarer at man ser for seg en forverring, høy verdi (3) tilsier at man ser for seg en forbedring. De som mener at sammenslåing ikke vil få noen konsekvenser, har fått en midtverdi (2). Dersom en forklaringsfaktor har en negativ verdi, er den forbundet med det å vurdere konsekvensene som

negative. Dersom en faktor har positiv verdi, er den forbundet med det å vurdere konsekvensene av sammenslåing som positive.

**Tabell 6.7.** Vil sammenslåing føre til forverring eller forbedring? Rangert Probit-analyse (Oprobit)

	Tjenester - indeks	Demokrati - indeks	Fellesskap - indeks	Alle vurderinger
<b>Oppfatninger om dagens situasjon<sup>†</sup></b>				
Tilfredshet med tjenestetilbudet	0,07	0,07	0,05	0,07
Tilfredshet med lokaldemokratiet	0,30**	0,25**	0,32**	0,33**
Tilknytning til kommunen	-0,04	-0,01	-0,05	-0,03
<b>Individuelle egenskaper</b>				
Kjønn (kvinne høy verdi)	-0,12	0,08	0,01	0,00
Utdanning	0,04	0,04	0,05*	0,04
Alder	0,00	0,00	0,00	0,00
Stemte på regjeringsparti	0,32**	0,19*	0,27**	0,29**
<b>Kontekstuelle egenskaper</b>				
Kommunestørrelse (kategorisert, se tabell 6.6)	0,04	-0,03	-0,06	-0,02
Andel av ny kommune	0,01**	0,01**	0,01**	0,01**
Pseudo R <sup>2</sup>	0,04	0,03	0,03	0,03
N (uvektet)	806	812	812	785

Signifikans: \*0,05, \*\*0,01. Analysene er uvektet. <sup>†</sup>Se spørsmålsformuleringer i tabell 6.6.

Tabell 6.7 viser at tilfredshet med dagens tilstand i lokaldemokratiet hører sammen med positive vurderinger av konsekvenser av sammenslåing, både for hver av de tre indeksene og for den samlede indeksen. De som var tilfreds med lokaldemokratiet i sin opprinnelige kommune, ser altså lysere på fremtiden i den nye sammenslåtte kommunen. En mulig tolkning av dette funnet er at de som er tilfreds med lokaldemokratiet, har erfart å bli hørt i selve sammenslåingsprosessen. Det vi egentlig ser, er dermed effekten av å ha stemt for en sammenslåing i folkeavstemning. Det kan imidlertid også tenkes at det å ha erfaring med å bli hørt påvirker vurdering av konsekvenser i positiv retning fordi man ser for seg fortsatt innflytelse og dermed opplever å ha en viss grad av kontroll med hvordan fremtiden vil se ut.

Ikke overraskende ser vi også at de som stemte på et av regjeringspartiene ved siste valg, jevnt over vurderer konsekvensene av sammenslåing

mer optimistisk. Det kanskje mest interessante er tendensen til at de som bor i kommuner som representerer en relativt sett stor andel av den nye kommunen, ser mer positivt på konsekvensene av en sammenslåing enn dem som bor i en kommune som relativt sett representerer en liten del av den nye kommunen. Det er lett å tenke seg at innbyggere i en liten kommune vil frykte for at sentralisering vil gå i favør av den større partneren, og at eksisterende lokalt tjenestetilbud, følelse av tilhørighet og mulighet for å påvirke politiske prosesser vil bli svekket.

## Diskusjon

I dette kapitlet har vi betraktet kommunereformen som en argumentasjonsdrevet reform – en reform som utspiller seg gjennom en flerårig dialog på tvers av forvaltningsnivåene, der reformens frivillige innretning og kommunepolitikernes lydhørhet ga innbyggerne i mange kommuner uvanlig gode muligheter til å påvirke reformens forløp og utfall. I mange kommuner ble denne dialogen avrundet våren 2017, da vedtaket i Stortinget gjorde det klart hvilke kommuner ville bli omfattet av reformen. En sammenlikning av oppfatninger blant innbyggerne i alle kommuner i henholdsvis 2015 og 2019 om reformens forventede konsekvenser viste påfallende store likheter. Reformprosessen og vedtakene hadde tilsynelatende ikke påvirket hovedtrekkene i folkeopinionen. Men i en utdypende analyse har vi fokusert på en mer begrenset gruppe innbyggere, nemlig innbyggerne i kommuner som har hatt reformen tett innpå livet helt frem til 2020, da deres egen kommune endelig ble slått sammen med en eller flere naboer. Vi antok at disse innbyggerne ville ha spesielt gode forutsetninger – av flere grunner – for å vurdere de mulige konsekvensene av kommunesammenslåing. På undersøkelsestidspunktet hadde de vært kjent med hvilke kommuner de skulle slå seg sammen med, i flere år – kanskje helt tilbake til 2016 da de fleste intensjonsavtalene om sammenslåing ble undertegnet. De har hatt tilgang til lokale utredninger, de har kunnet følge debatten i lokale medier, og de har vært eksponert for den nasjonale debatten om reformen i lang tid. Dermed var det grunn til å anta at disse innbyggerne hadde spesielt gode forutsetninger for å opptre

som «den rasjonelle offentlighet» (Page & Shapiro, 1992) gjennom opplyst meningsdannelse.

Vi ble derfor overrasket over beskjedne forskjeller i konsekvensvurderinger mellom respondenter i kommuner som skulle slå seg sammen, og respondenter som kunne ha lagt hele saken bak seg for lengst. Som nevnt ovenfor observerte vi heller ikke dramatiske utslag av den fireårige interimperioden siden forrige undersøkelse blant respondenter i kommuner som hadde vært involvert i reformen gjennom hele perioden. En av de mest slående observasjonene var at så mange respondenter – i alle kategorier av kommuner – antok at sammenslåing av egen kommune *ikke* ville ha noen spesielle konsekvenser, verken forbedring eller forverring.

Dette resultat kan tolkes på flere måter. En mulig tolkning er at innbyggerne viser sviktende evne til å vurdere konsekvenser og danne meninger ut fra konsekvensvurderingene. En grunn til dette kan være at en del velgere ikke brukte tid på å sette seg inn i de lokale utredningene og dermed hadde svakt grunnlag for å vurdere mulige konsekvenser av sammenslåing. Men det må tas i betraktning at det uansett kan være krevende å vurdere konsekvensene av en reform som ennå ikke er iverksatt. En annen tolkning er at mange respondenter ikke trodde på regjeringens argumenter, og at de fire årene med lokale sammenslåingsprosesser og debatt gjorde lite for å endre dette. Men er disse de eneste rimelige tolkningene?

En tredje mulig tolkning av den utbredte oppfatningen om at sammenslåingen ikke ville ha noen spesielle konsekvenser, kan finnes ved å se nærmere på regjeringens retorikk rundt reformen. Regjeringens argumenter om konsekvensene av kommunesammenslåing var litt tveetydige. Regjeringen fremholdt ofte at større kommuner vil gi *forbedring*, for eksempel ved at større fagmiljøer vil «legge til rette for en bedre kvalitetsutvikling i de store tjenestene» (Prop. 95 S (2013–2014), s. 44), eller ved at «større kommuner kan tilby en større bredde i tilbudet til sine innbyggere, som vil være vanskelig å tilby i små kommuner» (Prop. 95 S (2013–2014), s. 32). Regjeringen påpekte imidlertid også at sammenslåing kan medføre *forverring*, for eksempel ved demokratiutfordringer i større kommuner (Prop. 95 S (2013–2014), s. 45).

Men det er også verdt å legge merke til at regjeringens utgangspunkt var at kommunesektoren er under økende press, og at sammenslåing er ment å motvirke utfordrende utviklingstrekk. For eksempel viste regjeringen til at «bakgrunnen for reformbehovet er økonomiske utfordringer, en aldrende befolkning og reduksjon av andelen personer i arbeidsfør alder» (Prop. 95 S (2013–2014), s. 141). Slik sett kan målet med reformen være like mye å *motvirke forverring* som å oppnå forbedring. Hvis dette perspektivet legges til grunn, kan man tolke en oppfatning om «ingen konsekvenser» som en tillitserklæring – altså en tro på at kommunesammenslåing er et effektivt virkemiddel for å motvirke forverring, for eksempel som følge av økte krav til kapasitet og spesialisert kompetanse i det kommunale tjenesteapparatet.

Det er rimelig å anta at frivillige kommunesammenslåinger krever lokalt politisk lederskap. Kommuner vil neppe velge å slå seg sammen med en eller flere naboer dersom lokale folkevalgte ikke har vært villig til å gå i front og lede prosessen helt frem til endelig vedtak. Men som tidligere nevnt antok både ekspertutvalget og selve regjeringen at kommunesammenslåing kan ha *negative* effekter på lokaldemokratiet (Prop. 95 S (2013–2014); KMD, 2014a). Når andelen respondenter i 2019 som mener at sammenslåing ikke vil ha konsekvenser for mulighetene til å holde seg orientert, kontakte lokalpolitikere eller påvirke beslutninger, likevel er markant *høyere* i kommunene som skal slå seg sammen, enn i de øvrige kan det tolkes som tillit til at lokale politiske ledere i disse kommunene vil klare å motvirke potensiell svekking av lokaldemokratiet som følge av sammenslåing. Vi har også sett at de som er tilfreds med lokaldemokratiet i egen kommune, jevnt over ser lysere på konsekvensene av sammenslåing enn andre respondenter. Kanskje oppslutningen om det lokale politiske reformlederskapet øker dersom folk opplever at lokaldemokratiet fungerer godt, og at deres egne synspunkter blir lyttet til.

Et svært viktig og nokså originalt bidrag fra analysen er imidlertid at vurderingene av regjeringens argumenter ser ut til å avhenge mye av lokal kontekst. Som fremhevet tidligere kan kommunesammenslåing aktivisere lokale interessekonflikter og fordelingsspørsmål som ikke fanges opp av regjeringens reformargumenter. Selv om ekspertutvalget kunne dokumentere fordelaktige effekter av stigende kommunestørrelse, opp

til visse grenseverdier, kan den samlede vurderingen av gevinsten ved sammenslåing avhenge mye av hvilke kommuner de enkelte kommunene faktisk skulle slå seg sammen med. En av forklaringsvariablene som slo sterkest ut, var egen kommunes andel av befolkningen i den nye kommunen. Det er nærliggende å anta at de som ser for seg en fremtid i utkanten av den nye kommunen, vurderer konsekvensene av sammenslåing mer negativt enn de som forespeiles en tilværelse i sentrum. Som det heter: «Where you stand, depends on where you sit» (Allison, 1971, s. 176). Noen kan mene at de negative konsekvensene av å miste kommunesentret og alle funksjonene som følger med, mer enn oppveier gevinstene som følger av økt kommunestørrelse. Men det kan også hende at respondentene rett og slett ikke tror på regjeringens argumenter og dermed ikke ser for seg positive konsekvenser, uansett. Det er heller ikke sikkert at materielle konsekvenser veide tyngst. For innbyggerne i kommunene med lav andel av befolkningen i den nye kommunen ville sammenslåing vanligvis bety at kommunenavnet og den geografiske avgrensningen man var vant til, ble borte. For de av innbyggerne som opplevde en identifikasjon med navnet og grensene, var kanskje de materielle konsekvensene underordnet.

Flere tegn tyder dessuten på at kommunereformen aktiviserte innbyggerne politisk i veldig varierende grad, avhengig av deres egen kommunes posisjon i den sammenslåtte kommunen. Fra tidligere undersøkelser vet vi at valgdeltakelsen ved rådgivende folkeavstemninger varierte med så mye som mellom 10 og 78 prosent, og at det var en sterk negativ korrelasjon mellom folketall og deltakelse (Folkestad et al., 2021, s. 222; Klausen, 2017, s. 45). I den herværende analysen har vi tilsvarende sett at respondenter i kommuner med lav andel av befolkningen i ny kommune i betydelig mindre grad har svart «ingen konsekvenser» og ofte heller har markert en tro på forverring som følge av sammenslåing. Rent intuitivt er dette forståelig. For innbyggerne i den største kommunen kan sammenslåingen ha blitt oppfattet som en utvidelse og forsterkning av egen kommune. I nesten alle tilfellene – 45 av 47 sammenslåinger – ble kommunesentret lagt til den største kommunen, og i 29 tilfeller tok den nye kommunen navn etter den største av de gamle kommunene. For innbyggerne i de mindre kommunene kan sammenslåingen derimot ha blitt oppfattet som en nedgradering, ved at både kommunesentret og



kommunenavnet skulle utgå. En innbygger i Larvik bryr seg kanskje ikke så mye om at Lardal blir tilføyd egen kommune, siden lardølene bare vil utgjøre rundt 5 prosent av innbyggerne i den sammenslåtte kommunen, som dessuten skulle hete Larvik og ha kommunesenter samme sted. For lardøler med sterk tilknytning til egen kommune kan situasjonen ha blitt oppfattet som mye mer dramatisk.

Alt i alt er det nærmeste vi kommer en samlet oppsummering av funnene fra studien, at den illustrerer hvordan politisk meningsdannelse påvirkes av omstendighetene: Særtrekk ved velgerne, deres erfaringer og situasjonen de står i. De som stemte på et av regjeringspartiene, hadde også mest tro på regjeringens argumenter, men etter vår tolkning virker det som om dette slo vel så mye ut i en tro på at kommunesammenslåinger ikke ville ha negative konsekvenser, som i en tro på at sammenlåing faktisk ville føre til forbedring. For dem med positive erfaringer og oppfatninger om kvaliteten på det kommunale tjenestetilbudet og lokaldemokratiets virkemåte ser det ut til at denne mekanismen var spesielt fremtredende. Likevel var det en omstendighet som ga spesielt store utslag, nemlig hvilken stilling ens egen kommune ville få i den nye stor-kommunen.

## Litteratur

- Allison, G. T. (1971). *Essence of decision: Explaining the Cuban missile crisis* (2. utg.). Longman.
- Aristoteles (1951). *The politics*. (T. A. Sinclair & T. J. Saunders, overs.). Chaucer Press.
- Ashworth, S. (2005). Reputational dynamics and political careers. *Journal of Law, Economics, & Organization*, 21(2), 441–466.
- Baldersheim, H. & Rose, L. E. (2010). *Territorial choice: The politics of boundaries and borders*. Palgrave Macmillan.
- Blom-Hansen, J., Houlberg, K., Serritzlew, S. & Treisman, D. (2016). Jurisdiction size and local government policy expenditure: Assessing the effect of municipal amalgamation. *American Political Science Review*, 110(4), 812–831.
- Dahl, R. A. (1989). *Democracy and its critics*. Yale University Press.
- Denters, B., Goldsmith, M. J., Ladner, A., Mouritzen, P. E. & Rose, L. E. (2014). *Size and local democracy*. Edward Elgar.
- Ferejohn, J. (1986). Incumbent performance and electoral control. *Public Choice*, 50(1–3), 5–25.

- Folkestad, B., Klausen, J. E., Saglie, J. & Seggaard, S. B. (2021). When do consultative referendums improve democracy? Evidence from local referendums in Norway. *International Political Science Review*, 42(2), 213–228.
- Hanes, N. (2015). Amalgamation impacts on local public expenditures in Sweden. *Local Government Studies*, 41(1), 63–77.
- Hansen, S. W. (2013). Polity size and local political trust: A quasi-experiment using municipal mergers in Denmark. *Scandinavian Political Studies*, 36(1), 43–66.
- Hansen, S. W. & Kjær, U. (2020). Local territorial attachment in times of jurisdictional consolidation. *Political Geography*, 83. <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2020.102268>
- Jansen, A.-I. & Jensen, B. (2016). *Folkestyre eller elitestyre? Kommunereform i perspektiv*. Res Publica.
- Johnsen, Å. & Klausen, J. E. (2006). Kommunesammenslåingers politiske økonomi: En analyse av velgeratferd i rådgivende folkeavstemninger. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 22(01), 22–45.
- Klausen, J. E. (2017). Deltagelse i folkeavstemningene. I J. Saglie & S. B. Seggaard (Red.), *Lokale folkeavstemninger om kommunesammenslåing. Praksis og prinsipper* (Rapport 2017: 08, s. 39–52). [https://www.regjeringen.no/contentassets/b57f8c1c9b8a49a98c09cdad32cd61a1/rapport\\_8\\_17\\_web.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/b57f8c1c9b8a49a98c09cdad32cd61a1/rapport_8_17_web.pdf)
- Klausen, J. E., Askim, J. R. & Christensen, T. (2021). Local government reform: Compromise through cross-cutting cleavages. *Political Studies Review*, 19(1), 111–126.
- Klausen, J. E., Askim, J. R. & Vabo, S. I. (2016). Kommunereformen i Norge. I J. E. Klausen, J. Askim & S. I. Vabo (Red.), *Kommunereform i perspektiv* (s. 26–46). Fagbokforlaget.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2014a). *Kriterier for god kommunestruktur. Delrapport fra ekspertutvalg* (Rapport mars 2014). [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/komm/rapporter/kriterier\\_for\\_god\\_kommunestruktur\\_rettet.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/komm/rapporter/kriterier_for_god_kommunestruktur_rettet.pdf)
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2014b). *Kriterier for god kommunestruktur. Sluttrapport fra ekspertutvalg* (Rapport desember 2014). [https://www.regjeringen.no/contentassets/8f7e292dbeb24230beb2e58592f4949e/kriterier\\_for\\_god\\_kommunestruktur\\_sluttreport.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/8f7e292dbeb24230beb2e58592f4949e/kriterier_for_god_kommunestruktur_sluttreport.pdf)
- Lassen, D. D. & Serritzlew, S. (2011). Jurisdiction size and local democracy: Evidence on internal political efficacy from large-scale municipal reform. *American Political Science Review*, 105(2), 238–258.
- Lipset, S. M. & Rokkan, S. (Red.). (1967). *Party systems and voter alignments: Cross-national perspectives*. Free Press.
- Meligrana, J. (2004). *Redrawing local government boundaries: An international study of politics, procedures, and decisions*. UBC Press.

- Moisio, A. & Uusitalo, R. (2013). The impact of municipal mergers on local public expenditures in Finland. *Public Finance and Management*, 13(3), 148–166.
- Olsen, J. P. (2017). Democratic order, autonomy and accountability. I T. Christensen & P. Lægread (Red.), *The Routledge handbook to accountability and welfare state reforms in Europe* (s. 15–30). Routledge.
- Page, B. I. & Shapiro, R. Y. (1992). *The rational public: Fifty years of trends in Americans' policy preferences*. University of Chicago Press.
- Prop. 95 S (2013–2014). *Kommunereform. Meldingsdel i kommuneproposisjonen 2015 (Prop. 95 S)*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet. [https://www.regjeringen.no/contentassets/b1ac3420d8ab44f99558775f132d9cf2/meldingsdel\\_kommunereform\\_og\\_vedlegg.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/b1ac3420d8ab44f99558775f132d9cf2/meldingsdel_kommunereform_og_vedlegg.pdf)
- Prop. 96 S (2016–2017). *Endringer i kommunestrukturen*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-96-s-20162017/id2548145/>
- Reingewertz, Y. & Serritzlew, S. (2019). Special issue on municipal amalgamations: Guest editors' introduction. *Local Government Studies*, 45(5), 603–610.
- Ristesund, E. H. (2016). Å være, eller ikke være robust. En studie av det lokale utredningsarbeidet i kommunereformprosessen [Masteroppgave]. Universitetet i Oslo.
- Rose, L. E., Klausen, J. E. & Winsvold, M. (2017). Holdninger til kommunereformen: Hva er utslagsgivende? I J. Saglie & D. A. Christensen (Red.), *Lokalvalget 2015 – et valg i kommunereformens tegn?* (s. 267–298). Abstrakt forlag.
- Saglie, J. (2020). Do party organizations integrate multi-level states? The case of the Norwegian local government reform. *Regional & Federal Studies*, 30(4), 579–597.
- Sellers, J. M., Lidström, A. & Bae, Y. (2020). *Multilevel democracy. How local institutions and civil society shape the modern state*. Cambridge University Press.
- Steiner, R. & Kaiser, C. (2017). Effects of amalgamations: Evidence from Swiss municipalities. *Public Management Review*, 19(2), 232–252.
- Stoker, G. (2011). Was local governance such a good idea? A global comparative perspective. *Public Administration*, 89(1), 15–31.
- Tavares, A. F. (2018). Municipal amalgamations and their effects: A literature review. *Miscellanea Geographica*, 22(1), 5–15.

