

# **LOKALPOLITISK LEDERSKAP OG MEDVIRKNING VED KOMMUNESAMMENSLÅINGER**

Marte Winsvold, Gro Sandkjær Hanssen, Kurt Houlberg, Jan Erling Klausen,  
Jo Saglie, Signe Bock Seggaard og Signy Vabo



Institutt for samfunnsforskning  
Rapport 2015:09

# Lokalpolitisk lederskap og medvirkning ved kommunesammenslåinger

Marte Winsvold, Gro Sandkjær Hanssen,  
Kurt Houlberg, Jan Erling Klausen, Jo Saglie,  
Signe Bock Segard og Signy Vabo

© Institutt for samfunnsforskning 2015  
Rapport 2015:09

**Institutt for samfunnsforskning**

Munthes gate 31

PO Box 3233 Elisenberg

NO-0208 Oslo, Norway

ISBN (trykk): 978-82-7763-475-3

ISBN (online): 978-82-7763-476-0

ISSN (trykk): 0333-3671

ISSN (online): 1891-4314

[www.samfunnsforskning.no](http://www.samfunnsforskning.no)



# Innhold

	<b>Sammendrag</b>	<b>9</b>
	Hva er lokalt politisk lederskap?	9
	Politisk lederskap i kommunesammenslåingsprosesser	10
	Politisk lederskap i sonderingsfasen	12
	Politisk lederskap i forhandlings- og beslutningsfasen	14
	Politisk lederskap i sammenslåingsfasen	15
	<b>English summary</b>	<b>19</b>
<b>1</b>	<b>Introduksjon</b>	<b>23</b>
<b>2</b>	<b>Hva er godt politisk lederskap og god medvirkning?</b>	
	<b>Teoretiske perspektiver</b>	<b>29</b>
	2.1 Innledning	30
	2.2 Hva er politisk lederskap?	30
	2.2.1 Hva er politisk lederskap, til forskjell fra alle de andre tingene politikerne gjør?	32
	2.2.2 Hvordan utøves politisk lederskap?	34
	2.2.3 Hvem utøver politisk lederskap?	36
	2.2.4 Politisk lederskap – spesielt viktig i kommunesammenslåingsprosesser	37
	2.3 Hva er medvirkning, og hvorfor skal det medvirkes?	39
	2.3.1 Medvirkning i sammenslåingsprosesser	40
	2.3.2 Et klassifiseringsverktøy – deltakertrappen	42
	2.4 Forholdet mellom politisk lederskap og medvirkning	44
	2.4.1 Oppsummerende betraktninger	45

<b>3</b>	<b>Utadrettet politisk lederskap</b>	<b>47</b>
	3.1 Innledning	48
	3.2 Hva er utadrettet politisk lederskap?	48
	3.3 Hvordan utøves utadrettet politisk lederskap?	48
	3.3.1 Hvem utøver lederskapet?	55
	3.3.2 Mobiliserende fortellinger	57
	3.3.3 Symbolikk: Navn og kommunevåpen	58
	3.4 Rammebetingelsene for lokalt politisk lederskap	59
	3.4.1 Regjeringens initiativ	59
	3.4.2 Eksisterende samarbeidsstrukturer	61
	3.4.3 Initiativet kommer ovenfra	62
	3.5 Lederskap overfor samarbeidspartner	62
	3.5.1 Raushet og tillitsbygging	64
	3.6 Bygge et nytt politisk fellesskap	67
	3.7 Oppsummerende betraktninger	68
<b>4</b>	<b>Internt politisk lederskap</b>	<b>71</b>
	4.1 Innledning	72
	4.2 Hva er internt politisk lederskap?	72
	4.3 Hvordan utøves internt politisk lederskap i norske kommunesammenslåingsprosesser?	73
	4.3.1 Vis a vis rådmannen	73
	4.3.2 Overfor tjenesteapparatet	76
	4.3.3 Overfor de ansatte	79
	4.3.4 I kommunestyret	80
	4.4 Oppsummerende betraktninger	82
<b>5</b>	<b>Medvirkning i kommunesammenslåingsprosesser</b>	<b>85</b>
	5.1 Innledning	86
	5.2 Blir innbyggernes mulighet for deltakelse skadelidende?	86
	5.3 Erfaringer fra norske kommunesammenslåings- prosesser	87
	5.3.1 Hvorfor medvirkning i sammenslåings- prosesser?	87
	5.3.2 Hvilke demokratiltak er vanlig?	88
	5.3.3 Informasjon ut (før og etter vedtak)	89
	5.3.4 Konsultasjon	93
	5.3.5 Dialog	97
	5.3.6 Dagsordenssetting	100

5.3.7	Medstyring	101
5.3.8	Mer deltakelse før enn etter sammenslåing	107
5.4	Oppsummerende betraktninger	108
<b>6</b>	<b>Tiltak for godt politisk lederskap og medvirkning i sammenslåingsprosesser</b>	<b>111</b>
6.1	Politisk lederskap og medvirkning i sonderings- og utredningsfasen	112
6.1.1	Internt politisk lederskap i sonderingsfasen	113
6.1.2	Utadrettet politisk lederskap i sonderingsfasen	115
6.1.3	Medvirkning i sonderingsfasen	117
6.2	Politisk lederskap og medvirkning i forhandlings- og beslutningsfasen	119
6.2.2	Internt lederskap i beslutningsfasen	120
6.2.3	Utadrettet lederskap i beslutningsfasen	121
6.2.4	Medvirkning i beslutningsfasen	122
6.3	Politisk lederskap og medvirkning i sammenslåingsfasen	124
6.3.2	Internt lederskap i sammenslåingsfasen	125
6.3.3	Utadrettet lederskap i sammenslåingsfasen	127
6.3.4	Medvirkning i sammenslåingsfasen	128
6.4	Avsluttende kommentar	130
<b>7</b>	<b>Undersøkelsesopplegg</b>	<b>131</b>
7.1	Litteraturgjennomgang	131
7.2	Casestudier	132
7.2.1	Studie av erfaringer i norske kommuner	132
7.2.2	Studie av rådgivende utvalg i Danmark	134
	<b>Litteratur</b>	<b>135</b>
	<b>Sammendrag</b>	<b>139</b>





# Forord

Prosjektet «Politisk lederskap og medvirkning i kommunesammenslåingsprosesser» er gjennomført av Institutt for samfunnsforskning (ISF) og samarbeidspartnere på oppdrag fra KS. Prosjektet har vært ledet av Marte Winsvold (ISF). I tillegg har Jo Saglie og Signe Bock Seggaard (ISF), Gro Sandkjær Hanssen (Norsk institutt for by- og regionforskning), Jan Erling Klausen og Signy Irene Vabo (Universitetet i Oslo) og Kurt Houlberg (KORA – Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning) arbeidet på prosjektet. Et ekspertpanel bestående av forskere fra nordiske land har bidratt med sine erfaringer: Ulrik Kjær (Syddansk Universitet), Eva Sørensen (Roskilde Universitet), David Karlsson (Göteborgs Universitet), Siv Sandberg (Åbo Akademi), Lawrence Rose og Jostein Askim (UiO). En spesiell takk til Jostein Askim (UiO), Lise Spikkeland (KS) og forskningssjef Kari Steen-Johnsen (ISF) for gode kommentarer, og takk til Kari Brun Ågotnes (ISF) for korrekturlesing.



# Sammendrag

I denne rapporten forsøker vi å svare på hva det innebærer å utøve godt lokalt politisk lederskap i ulike faser av en kommunesammenslåingsprosess, og hvordan man kan få det til. Videre viser vi hvordan innbyggerne gjennom ulike tiltak for innbyggermedvirkning kan involveres aktivt både i en kommunesammenslåingsprosess og i politikkkutforming i nye sammenslått kommune. Funnene i rapporten bygger på tidligere studier av kommunesammenslåinger i Norge, Danmark og Finland samt nye casestudier i 18 norske og 3 danske kommuner. I disse kommunene har vi intervjuet sentrale politikere, rådmenn og journalister i lokalpressen. Målet med prosjektet har vært å samle og videreformidle kunnskap om hvordan lokalt politisk lederskap og medvirkning kan bidra til gode og demokratiske sammenslåingsprosesser og til godt lokaldemokrati i nye sammenslåtte kommuner. Funnene fra prosjektet kan gi kommuner som står foran eller er oppe i en kommunesammenslåingsprosess innspill til hvordan de skal gå frem for å sikre godt lokalt politisk lederskap og god medvirkning i ulike faser av sammenslåingsprosessen. De viktigste funnene fra prosjektet er oppsummert i dette sammendraget.

## Hva er lokalt politisk lederskap?

Lokalt politisk lederskap innebærer å skape målrettet endring på en måte som vinner oppslutning i lokalsamfunnet. Lokalt politisk lederskap kan utøves individuelt, av sentrale politikere som for eksempel ordføreren; eller kollektivt, av hele kommunestyret i fellesskap. Politisk lederskap utøves både internt, overfor kommuneadministrasjonen, kommunalt ansatte og i kommunestyret; og utadrettet, overfor befolkningen, lag og foreninger og næringsliv.

Vi skiller mellom tre hovedtyper av politisk lederskap: Mobiliserende, representerende og inkluderende lederskap. Disse tre måtene å utøve lederskap på varierer med hensyn til hvordan mål

settes, hvordan virkemidler identifiseres og hvordan oppslutning skapes.

*Mobiliserende* lederskap innebærer at politikerne peker ut mål og løsninger og jobber for å skape oppslutning om disse målene. *Represterende* lederskap innebærer at politikerne ikke har satt målene på forhånd, men at de lytter til befolkningen og setter mål og velger virkemidler ut fra befolkningens ønsker. *Inkluderende* lederskap innebærer at politikerne inkluderer det politiske fellesskapet – innbyggere, næringsliv og administrasjon – i å sette mål og peke ut løsninger.

Gjennom tiltak for medvirkning opprettes det en kobling mellom politikerne og folket, som sikrer at innbyggernes engasjement kommer i inngrep med politikikutviklingen. Gjennom medvirkningstiltak kan innbyggerne være med å peke ut hvilke problemer de mener trenger en politisk løsning og hvilke løsninger de anser som gode. Slik involvering antas å mobilisere til oppslutning om valgte løsninger og til å bygge og utdype det politiske fellesskapet. De ulike lederskapstypene vil stille ulike krav til medvirkning fra befolkningens side. Ved mobiliserende lederskap – der politikerne peker ut både mål og løsning – vil medvirkning fra befolkningen være ønskelig bare dersom det bidrar til å skaffe oppslutning om den valgte løsningen og det valgte målet. I de to andre lederskapstypene, representerende og inkluderende lederskap, er medvirkning fra befolkningens side viktig både når det gjelder å sette mål og når det gjelder å finne løsninger. I praksis innebærer politisk lederskap at politikerne inviterer til medvirkning og er lydhøre, men at de også i noen tilfeller treffer beslutninger som går på tvers av innbyggernes ønsker.

## Politisk lederskap i kommunesammenslåingsprosesser

I prosjektet som beskrives i denne rapporten har vi undersøkt hvordan lokalt politisk lederskap utøves i lys av Stortingets oppfordring til alle landets kommuner om å slå seg sammen med en eller flere nabokommuner. Utgangspunktet for prosjektet er en antakelse om at det for å sikre et godt lokaldemokrati i sammenslåingsprosesser og i nye sammenslåtte kommuner er nødvendig å styrke det lokale politiske lederskapet, samt å etablere kanaler og mekanismer som gjør at

innbyggerne opplever at de blir hørt og at de har mulighet til å påvirke i lokalpolitiske prosesser.

Kommunereformen er et uttrykk for tydelig *nasjonalt* politisk lederskap – Stortinget har pekt ut for kommunene et politisk mål – å sikre store fagmiljøer som kan levere gode tjenester til befolkningen i årene som kommer, og et virkemiddel – kommunesammenslåinger. I en kommunesammenslåingsprosess blir *lokalt* politisk lederskap ekstra viktig for å bevare lokal autonomi og styringskapasitet. Lokalt politisk lederskap kan bidra til å oversette statlige styringssignaler på en måte som gjør dem relevante lokalt og til å sette den spesifikke lokale dagsorden for en kommunesammenslåing. Hvilke problemer er det som må løses i akkurat denne kommunen? Hva vil være de riktige virkemidlene for å løse disse problemene her hos oss? Å stille en lokal problemdiagnose og finne relevante virkemidler for å løse problemene man har identifisert er en lokal politisk lederskapsoppgave. Videre er det en lokal politisk lederskapsoppgave å treffe en beslutning om sammenslåing som har legitimitet i det politiske fellesskapet og som kan stå seg over tid. I de tilfeller der en beslutning om sammenslåing er tatt, er det en oppgave for lokalt politisk lederskap å lede selve sammenslåingsprosessen så utfallet blir best mulig. Ikke minst vil tydelig lokalt politisk lederskap være viktig i nye sammenslåtte kommuner, der en ny kommunal identitet skal bygges og tjenesteapparatet fra tidligere selvstendige kommuner skal integreres.

Kommunesammenslåing innebærer en stor endring. Lokalt politisk lederskap skal løse lokalsamfunnet gjennom denne endringen og gi den en ønsket retning i tråd med lokale prioriteringer. Tydelig lokalt politisk lederskap vil sette kommunen i førersetet i reformprosessen og sikre at det er lokalpolitikere som definerer hvilke problemer man trenger å løse, som setter mål for hvordan og i hvilken retning lokalsamfunnet skal endre seg og som identifiserer hensiktsmessige løsninger for å nå disse målene. Godt politisk lederskap vil også skape oppslutning om målene og løsningene som er valgt – i befolkningen, blant lag og foreninger, i kommuneadministrasjonen og blant ansatte i tjenesteapparatet. For å sikre gode og godt forankrede beslutninger knyttet til kommunesammenslåingsprosesser kan det også være nødvendig å involvere innbyggerne i å identifisere problemer, sette mål og peke ut løsninger. Dette kan gjøres gjennom gode tiltak for innbyggermedvirkning.

Politisk lederskap står overfor ulike utfordringer i ulike faser av en sammenslåingsprosess. I den første fasen – *sonderingsfasen* – er målet å identifisere, vurdere og ofte også fremforhandle ulike sammenslåingsalternativer. Så kommer en fase der det skal fattes beslutning om hvorvidt man skal slå seg sammen eller bli stående alene, og hvis man skal slå seg sammen, med hvem det i så fall skal gjøres. Dette kaller vi *beslutningsfasen*. Når en beslutning er fattet, kommer selve *sammenslåingsfasen* – da skal flere tidligere politiske fellesskap bli ett: Politikere fra gamle kommuner skal inngå i samme kommunestyre, innbyggere skal dele både politikere og tjenesteapparat med folk som tidligere bodde i nabokommunen, og kommuneadministrasjon og tjenesteapparat skal integreres innunder felles ledelse og kanskje samlokaliseres. Sammenslåingsfasen varer i prinsippet helt til den nye kommunen opplever seg og fungerer som én integrert enhet – det kan ta kort eller lang tid, og måten politisk lederskap utøves på kan påvirke tiden det tar å etablere et nytt politisk fellesskap.

## Politisk lederskap i sonderingsfasen

I sonderings- og utredningsfasen skal kommunen både fremskaffe fakta om og vurdere mulige alternativer for sammenslåing. Det betyr at man må se positive og negative konsekvenser av ulike sammenslåingsalternativer opp mot det å bli værende alene. For å vurdere hva som er mulig må man også ta rede på hva andre kommuners ønsker – i noen tilfeller er den kommunen man helst vil slå seg sammen med ikke interessert, og da er det spilt møye å utrede et slikt alternativ.

I sonderingsfasen kommer forskjellene mellom mobiliserende lederskap på den ene siden og representerende eller inkluderende lederskap på den andre, aller tydeligst til syne. Det er også i denne fasen at både tidligere studier og mange av informantene i casekommunene påpeker nødvendigheten av mobiliserende lederskap – altså at politikerne gjør seg opp en mening, setter et mål og mobiliserer støtte for dette målet. Fordelene med *mobiliserende lederskap* i en sonderingsfase er at det gir en tydelig retning for utredningsarbeidet, og det kan bidra til å gi den farten som er nødvendig for at en beslutning faktisk blir fattet. Gitt at politikerne greier å mobilisere støtte, er mobiliserende lederskap en *effektiv* måte å utøve lederskap på. Dette

kan gjøre mobiliserende lederskap til en hensiktsmessig måte å lede på der rammebetingelsene setter begrensninger for hvilke handlingsalternativer som er mulige eller krever rask handling. I tråd med dette synet påpeker informantene i casekommunene viktigheten av å gi administrasjonen et klart utredningsmandat, som gjenspeiler lokale politiske prioriteringer.

Et alternativ til å peke ut en løsning er å ta rede på hva innbyggerne mener og hva kommunestyret mener, og så la dette bestemme hvilket alternativ man går for. Fordelen med å utøve slikt *representerende lederskap* i sonderingsfasen er at løsningen som blir valgt har *legitimitet* og oppslutning. Ulempen er at det ikke er sikkert befolkningen eller kommunestyret gir noe klart råd – enten fordi det finnes ulike syn i befolkningen og blant politikerne eller fordi mange kan oppleve det som vanskelig å ta stilling. I så fall blir det vanskelig for politisk lederskap å fatte en beslutning på bakgrunn av folkemeningen. Vanlige tiltak for å ta rede på folkemeningen i denne fasen er å gjennomføre spørreundersøkelser, og i noen tilfeller folkeavstemninger. I sonderingsfasen oppleves spørreundersøkelser av mange informanter i casekommunene som et bedre redskap enn folkeavstemning fordi det gir mulighet til å stille nyanserte spørsmål om ulike sider ved eventuelle sammenslåinger og om forskjellige alternativer.

Den tredje måten å utøve lederskap på i sonderingsfasen er å inkludere hele kommunestyret, innbyggere og ansatte i diskusjonen om hvilket alternativ man skal gå for og sammen peke ut et ønsket alternativ. En slik måte å utøve lederskap på vil sikre oppslutning og god *forankring* og hindre engstelse og uro i befolkningen og blant de ansatte. *Inkluderende lederskap* kan imidlertid være både tid- og ressurskrevende. Dersom det er stor uenighet blant de involverte, kan det også være vanskelig å komme frem til en løsning man kan enes om. Inklusjon i sonderingsfasen kan skje gjennom at man inkluderer kommunestyrepolitikere samt representanter for de ansatte og for befolkningen, i de utvalgene som skal utrede ulike alternativer. Jevnt over praktiseres bred involvering av ansatte og god informasjon i norske kommuner.

Mens mobiliserende lederskap forutsetter at politisk ledelse flagger sitt eget standpunkt både overfor kommunestyret og overfor innbyggerne, vil de to andre lederskapstypene gjerne innebære at politisk ledelse nedtoner sitt eget syn, dersom de har et. Hvorvidt den

politiske ledelsen toner flagg påvirker imidlertid ikke bare den interne prosessen i kommunen, men også forhandlingsprosessen med mulige partnere. Det kan derfor ligge strategiske avveininger til grunn for å tone eller ikke tone flagg i sonderingsfasen. Dersom politisk ledelse er veldig tydelig på at de foretrekker ett alternativ, vil det virke demotiverende på alle partnerne som ikke blir foretrukket. Noen informanter i denne studien tar til orde for at man bør klargjøre hvilket alternativ man går for på et tidlig tidspunkt for å hindre at en selv og potensielle partnere bruker unødige ressurser på å utrede alternativer som det uansett ikke vil bli noe av.

## Politisk lederskap i forhandlings- og beslutningsfasen

Det er mange beslutninger som skal fattes i en kommunesammenslåingsprosess. Den største av dem er om man skal slå seg sammen og i så fall med hvem, men det skal også fattes beslutninger om lokalisering og organisering av tjenester og kommuneadministrasjon, om politisk organisering, kommunenavn og så videre. Politisk lederskap påvirker når og hvordan slike beslutninger fattes. Overfor mulige partnere kan det knytte seg strategiske avveininger til når det er lurt at kommunestyret fatter en beslutning om hvorvidt de ønsker sammenslåing. Når man fatter en beslutning, kutter man av alle andre alternativer, og da er det greit å være nokså sikker på hvor kommunen man beslutter å slå seg sammen med står i saken.

Videre er det et spørsmål om i hvilken grad befolkningen skal involveres i beslutningen om sammenslåing. I de fleste kommuner høres folket gjennom enten spørreundersøkelser eller folkeavstemninger. Mens man ut fra et *representerende* lederskapsideal nærmest er forpliktet til å gjennomføre folkeavstemning vil man ut fra et *mobiliserende* lederskapsideal vurdere hvilken mulighet man har for å få støtte i en folkeavstemning – dersom man er usikker på oppslutningen vil man forsøke å unngå folkeavstemning. Selv om folkeavstemninger på papiret er rådgivende, oppfatter langt de fleste kommuner det som umulig å gå mot befolkningens ønske dersom befolkningen først er spurt. I praksis fungerer derfor folkeavstemninger som beslutninger. Spørreundersøkelser og folkeavstemninger kan gi helt forskjellig resultat i en og samme kommune. Det er blant annet fordi man i folkeavstemningen kan få synspunkter først og fremst fra



dem som har en sterk mening om saken, mens man i spørreundersøkelser får et mer representativt uttrykk for hva befolkningen mener, inkludert de som kanskje ikke har en veldig sterk mening. Videre begrenser folkeavstemninger seg til alternativene «for» og «imot», mens spørreundersøkelser kan avdekke flere nyanser i befolkningens ønsker. Samtidig har folkeavstemninger høyere legitimitet i befolkningen, fordi de gir alle en mulighet for å uttale seg. En kommunestyrebeslutning om sammenslåing fattet etter at man har fått støtte gjennom folkeavstemning, vil ha mye høyere legitimitet enn en sammenslåing som er gjennomført uten at befolkningen er spurt.

*Inkluderende lederskap* er mer relevant for å fatte beslutninger om innholdet i en sammenslåing enn for å fatte beslutning om selve sammenslåingen, og vi ser at politikerne i de fleste kommuner inkluderer befolkning og ansatte når det gjelder innholdet i sammenslåingen – og med gode erfaringer. Det er vanlig å inkludere befolkningen når det gjelder valg av navn og kommunevåpen. Og det er vanlig og oppfattes som helt nødvendig å inkludere de ansatte når det gjelder lokalisering og organisering av tjenester. En utfordring her er gjerne at de ansatte ønsker minst mulig endring. Politisk lederskap kan da innebære å *mobilisere* støtte for den endringen i tjenestestruktur man mener er nødvendig – så her ser vi et vekselspill mellom mobiliserende og inkluderende lederskap. Også innbyggerne har gjerne sterke meninger om lokalisering av tjenester, men få kommuner har systematisk invitert innbyggerne til å si sin mening om lokalisering – innbyggerne fungerer gjerne som pressgrupper, men det er politikerne i samarbeid med administrasjonen og med ansatte som fatter beslutninger.

## Politisk lederskap i sammenslåingsfasen

Sammenslåingsfasen dekker både tiden umiddelbart etter en sammenslåing og årene etter, der man skal jobbe mot stadig tettere integrering, og der et nytt politisk fellesskap skal etableres. I denne fasen kreves en mer *inkluderende* og *representerende* lederskapsstil. Både målsettinger og måter å nå disse målsettingene på skal meisles ut, og hvis innbyggere og ansatte får være med i denne byggeprosessen, øker det sjansen for at fellesskapet som bygges, oppleves som deres og at de kan identifisere seg med det.

Det er imidlertid ikke gitt at full integrering er det eneste riktige, og en av politisk lederskaps oppgaver er å vurdere i hvor stor grad den nye kommunen skal sveises sammen, hvor tett tjenesteapparatet skal integreres og hvor mye de gamle kommunene skal få beholde av gammel identitet og gammel tjenestestruktur. Erfaringer både fra Norge og de andre nordiske landene tilsier at det å opprettholde gamle identiteter kan hindre integrering i en ny storkommune. Samtidig er lokal stedsidentitet og opplevelse av å høre til, viktig både for innbyggernes livskvalitet og for politisk engasjement. Det vil ikke alltid være mulig eller ønskelig å gjøre en ny storkommune til en identitetskommune, og det å oppleve tilhørighet til et lokalsamfunn kan være et viktig utgangspunkt for å engasjere seg i storkommunen. Tiltak som typisk iverksettes i nye kommuner for å bevare eksisterende stedsidentitet er etablering av såkalte lokalutvalg. I mange kommuner fungerer slike utvalg både som samlingspunkt i det enkelte lokalsamfunn og som høringsinstans for det nye sentralt plasserte kommunestyret. Slik kan lokalutvalg bidra til å sikre at behovene og ønskene til innbyggerne i ulike deler av kommunen fanges opp.

Tiltak som iverksettes for å integrere det nye politiske fellesskapet er først og fremst etablering av felles prosjekter – det kan være å bygge et nytt kulturhus eller aktivitetssenter eller etablere en felles festival. Ellers er det gode erfaringer, spesielt fra Danmark, med å etablere rådgivende utvalg for å utvikle politikfelt som går på tvers av de gamle kommunene – for eksempel for å utvikle en felles landbrukspolitikk for den nye kommunen. I Norge finnes hjemmel for å opprette slike utvalg i Kommunelovens § 10, pkt. 5. I tillegg til politikere kan utvalgene inkludere innbyggere, næringsliv, lag og foreninger, og på den måten kan de også fungere som medvirkningstiltak. Dette er et typisk inkluderende lederskapsverktøy.

Avveining mellom integrering og desentralisering gjør seg gjeldende også for hvordan tjenester organiseres og lokaliseres. Rasjonalet bak kommunereformen er, fra Stortingets side, at man i større kommuner vil kunne etablere store fagmiljøer som evner å levere spesialiserte tjenester til befolkningen. Integrasjon i hvert fall av de mest spesialiserte tjenestene vil i lys av denne målsettingen være ønskelig dersom kommunereformen skal ha noen hensikt. Integrasjon og samlokalisering er imidlertid ikke nødvendig for alle typer tjenester, og noen tjenester, som for eksempel hjemmehjelp, vil nødvendigvis måtte forbli desentralisert. I noen kommuner vil dessuten topografi

eller lange geografiske avstander gjøre det vanskelig å samlokalisere tjenester som skole, barnehage og legesenter. Kommuner finner ulike løsninger på hvordan funksjoner skal organiseres. I noen kommuner velger de å sentralisere mange tjenester til et nytt kommunesenter, i andre velger de å dele funksjonene mellom seg slik én tjeneste samlokaliseres i én del av kommunen og en annen tjeneste samlokaliseres i en annen del av kommunen. Slik vil mange av de gamle kommunehusene være i bruk, også etter en sammenslåing.

Prosessen frem mot en endring i tjenestestrukturen krever politisk lederskap. I mange kommuner har de gode erfaringer med å involvere de ansatte bredt i reorganiseringsprosessene, men det påpekes at man må være oppmerksom på hvor mye tid slike prosesser tar. En generell erkjennelse er at sammenslåing bør ta tid for at den skal bli godt forankret og dermed fungere godt når den er vel gjennomført. Samtidig erfarer mange at hvis prosessene tar for lang tid så blir alle involverte utmattet, prosessen mister fart og man står i fare for ikke å få tatt ut potensialet av kommunesammenslåingen. Også etter en sammenslåing kan det dermed være nødvendig med elementer både av mobiliserende, representerende og inkluderende lederskap.



# English summary

## **Local political leadership and citizen participation in municipal merger processes**

In this report, we try to answer what it means to exercise good local political leadership in various phases of a municipality merger process. Furthermore, we show how citizens through different participatory measures can be actively involved both in a municipality merger process and in policy development in the new merged municipality. The findings in the report are based on previous studies of municipal mergers in Norway, Denmark and Finland and on new case studies in eighteen Norwegian and three Danish municipalities where we have interviewed key politicians, councilors and journalists in the local press. The aim of the project has been to explore how local political leadership and participation can contribute to good and democratic merging processes and good local democracy in newly merged municipalities.

Local political leadership is about setting goals, device policies that support these goals and gather support for both goals and measures. In a merger process, local political leadership shall guide the community through the merger, in line with local priorities. Strong local political leadership will put the municipality in the driver's seat in the reform process and ensure that it is the local politicians that define the problems that need solving, set goals for how and in what direction the community is going to change and identify appropriate solutions for achieving these goals. Strong political leadership shall also create support for the goals and solutions chosen - in the population, and among municipal employees. To anchor the decisions related to municipal merger processes firmly it may also be necessary to involve citizens in setting goals and pointing out solutions through active citizen participation.

Local political leadership can be exercised individually by key politicians such as the mayor; or collectively, by the whole council. Political leadership is exercised internally, vis-à-vis the municipal administration, municipal employees and the council; and externally, vis-à-vis the population.

We distinguish between mobilizing, representational and inclusive leadership. *Mobilizing* leadership means that the politicians alone point out goals, identify solutions and then gather support for these goals and solutions. *Representational leadership* means that politicians do not set goals in advance, but listen to the population and sets goals and select solutions according to the population's wishes. *Inclusive leadership* means that politicians include the political community – population and municipal employees - in setting goals and pointing out solutions.

### **Political leadership and citizen participation before a decision is made**

The phase before a merger decision is made, we call the exploration phase. In the exploration phase, the municipality considers whether to merge with neighboring municipalities and eventually with whom to merge. *Mobilizing* leadership in the exploration phase has the benefit of providing a clear direction and the speed necessary for making a decision. Following a *representational* leadership style, the politicians will try to get hold on the preferences of the citizens before deciding which solution to go for. The advantage of exercising such representational leadership is that the chosen solution easily gains legitimacy and support. The downside is that if the population gives no clear advice it becomes difficult to make a decision. Ways to take account of public opinion is through population surveys. Leadership in the exploration phase can also be exercised through including the whole council, citizens and employees in the discussion about which option to go for. Such *inclusive* political leadership will also ensure support in the population and among the employees. It can, however, be both time and resource consuming. If there is considerable disagreement among those involved, it can also be difficult to arrive at a solution at all. Inclusion in this phase is often obtained through inviting citizens and employees into committees that explore different merger alternatives.

### **Political leadership and citizen participation in the negotiation and decision phase**

There are many decisions that need to be taken in a municipality merger process. The biggest of them is whether to merge and if so, with whom. However, decision must also be made about locating and organizing services, about the political organization, the name of the

new municipality and so on. In a mobilizing leadership style, the politicians will take all these decisions without consulting the citizens. However, in most municipalities, the population is consulted, either through surveys or through consultative referendums. Although on paper referendums are only consultative, most local politicians feel it is impossible to go against the result of a referendum. Some politicians prefer surveys to referendums, partly because it allows the politicians more degrees of freedom, but also because surveys may reveal more nuances in people's wishes, whereas referendums are limited to the options "for" and "against". Still, the result of a referendum has higher legitimacy, because everyone has been given the opportunity to express his or her view. Inclusive leadership is widely practiced when making decisions about the contents of a merger. It is common to include the population in choosing for example the new name of the municipality. Moreover, it is not only common, but also regarded as necessary to include the employees in questions regarding localization and organization of services.

### **Political leadership and citizen participation after the merger**

The merging phase starts directly after a merger decision is made and lasts until a new political community is established. This may take several years. For firmly anchoring the merger process with citizens and employees, vast involvement is required. However, if the merging process takes too long, everyone involved will get exhausted and the process may lose momentum. Politicians therefore need to find the balance between involvement and anchoring on the one hand, and the need for a certain progress, on the other.

In this phase, exercising political leadership involves assessing to what extent the new municipality should be welded together, how closely the public services should be integrated and how much the old municipalities should retain of the old identity and the old service structure. Experiences suggest that maintaining old identities may hinder integration in a new-built municipality. Still, local identity and sense of belonging are important both for the citizens' quality of life and for political involvement and the experience of belonging to a community can be important for engaging in the new and larger municipality. Participation measures typically implemented in new municipalities to preserve existing local identity are local consultative councils, located in the old municipalities. Such local councils may

serve both as focal points in the local communities and as consultative bodies for the new central municipal council. To integrate the new political community, joint projects such as building a new cultural center or establish a joint festival are often established. In Denmark, there are good experiences with establishing advisory committees to develop policies that cut across the old municipalities - for example, to develop a common agricultural policy for the new municipality. Such committees can include citizens, representatives from local organizations and businesses community as well as politicians.



# 1 Introduksjon

Den 18. juni 2014 ga Stortinget sin tilslutning til regjeringens forslag om å gjennomføre en kommunereform i Norge. Målet med reformen er å skape større, mer robuste kommuner med økt makt og myndighet Meld.st. 14 (2014–2015). En ny kommunestruktur bestående av færre og større kommuner antas å føre til mindre behov for interkommunalt samarbeid, mindre behov for statlig detaljstyring og større frihet til å tilpasse velferdstilbudet til lokale behov. I sum ser man for seg at dette vil gi kommunene økt styringskapasitet og økt selvstyre, og på denne bakgrunn omtales kommunereformen som en demokratireform (KMD 2014). Samtidig kan kommunereformen bringe med seg noen demokratiske utfordringer på kommunalt nivå. Med færre og større kommuner vil det bli færre folkevalgte lokalpolitikere, og muligheten til å få de folkevalgte i tale og til å øve innflytelse gjennom direkte kontakt vil dermed kunne bli svekket. Beslutninger vil tas lenger unna der folk bor. Hver stemme vil dessuten telle mindre ved valg. En sammenslåing er en stor endring som vil påvirke innbyggerne i de kommunene som blir berørt, og det kan derfor fremstå som rimelig at innbyggerne høres i spørsmålet om sammenslåing. At innbyggerne skal høres ligger i Inndelingslovens § 10 og ble dessuten påpekt av stortingsflertallet da de behandlet saken i forbindelse med Kommuneproposisjonen 2015. Kommunereformen kaller altså på tiltak for medvirkning fra befolkningens side – både i nye sammenslåtte kommuner og i selve kommunesammenslåingsprosessen.

Tilsvarende byr kommunereformen både på muligheter og utfordringer med hensyn til lokalt politisk lederskap. Lokalpolitikere i store, sammenslåtte kommuner vil ha flere ressurser og et større administrativt apparat til disposisjon. Samtidig skal relativt sett færre lokalpolitikere rå over en større oppgaveportefølje, og det åpnes også for at store kommuners oppgaveportefølje ytterligere vil kunne økes (Meld.st. 14 (2014–2015)). Når færre politikere skal styre en mer kompleks organisasjon, øker sannsynligheten for at makten forskyves fra politisk til administrativt nivå og til en avgrenset kjerne av sentrale

politikere (KMD 2014). Ikke minst virker det rimelig å anta at selve sammenslåingsprosessen vil kreve tydelig *lokalt* politisk lederskap for å bevare lokal autonomi og styringskapasitet i en situasjon med tydelig *nasjonalt* politisk lederskap. Gjennom kommunereformen har regjeringen satt sammenslåing på dagsorden for alle landets kommuner – om de skal slå seg sammen og i så fall med hvem, er noe alle kommuner er oppfordret til å ta stilling til. Lokalt politisk lederskap fremstår som nødvendig for å oversette statlige styringssignaler på en måte som gjør dem relevante lokalt og til å sette den spesifikke lokale dagsorden for en kommunesammenslåing. Hvilke problemer er det som må løses i akkurat denne kommunen? Hva vil være de riktige virkemidlene for å løse disse problemene her hos oss? Å stille en lokal problemdiagnose og identifisere relevante virkemidler for å løse problemet man har identifisert, er en lokal politisk lederskapsoppgave. Videre er det en lokal politisk lederskapsoppgave å treffe en beslutning om sammenslåing som har legitimitet i det politiske fellesskapet og som kan stå seg over tid. I de tilfeller der en beslutning om sammenslåing er tatt, er det en oppgave for lokalt politisk lederskap å lede selve sammenslåingsprosessen så utfallet blir best mulig. Ikke minst vil lokalt politisk lederskap være viktig i nye sammenslåtte kommuner, der en ny kommunal identitet skal bygges og tjenesteapparatet fra tidligere selvstendige kommuner skal integreres.

I dette prosjektet undersøker vi hva som kreves av politisk lederskap og medvirkning for å få til gode kommunesammenslåingsprosesser og for å sikre et godt lokaldemokrati i en ny sammenslått kommune. I kommuner består det politiske fellesskapet av alle kommunens innbyggere som enkeltindivider og slik de inngår i sivilsamfunnsorganisasjoner og næringsliv samt kommuneadministrasjonen, øvrige ansatte og kommunestyret. Vi skiller mellom internt politisk lederskap, som utøves overfor kommuneadministrasjonen, de ansatte og kommunestyret, og utadrettet politisk lederskap, som utøves overfor lokalsamfunnet.

I denne rapporten ser vi spesielt på tre kjernefunksjoner som lokalt politisk lederskap skal ivareta. For det første skal lokalt politisk lederskap sikre at det settes tydelige mål som politikken kan styre etter. Dette krever at politikerne tilbyr en problemdiagnose – hvilke problemer er det vi trenger å løse her i kommunen, og hva ønsker vi å oppnå? For det andre skal politisk lederskap bidra til å identifisere hvilke tiltak som er egnet for å nå det målet man har satt seg. For det

tredje innebærer politisk lederskap å skape oppslutning om problemdiagnose, mål og virkemidler. Godt politisk lederskap og kanaler for innbyggermedvirkning trengs i alle kommuner, men behovet er kanskje ekstra prekært i kommuner som befinner seg i en sammenslåingsprosess. Eller for å snu på det: Fravær av lederskap og kanaler for medvirkning kan få uheldige konsekvenser i kommunesammenslåingsprosesser. Fravær av lederskap kan føre til at kommunene ikke selv setter dagsorden, men at de lar andre sette den for seg; at de ikke selv foretar prioriteringer eller velger egnede virkemidler for å nå egne mål, men at de passivt lar seg drive med i en prosess der andre har definert både mål og virkemidler. Mangelen på medvirkning kan føre til at målene som settes og virkemidlene som velges, ikke får oppslutning eller ikke oppleves som legitime av befolkningen, hvilket kan føre til uro, misnøye og konflikter i den nye kommunen. Mangel på medvirkning kan også gjøre at beslutningene som fattes blir dårligere enn de ellers kunne vært fordi man ikke legger til grunn den kunnskapen som finnes i befolkningen.

Det er rimelig å anta at kravene til politisk lederskap og til demokratiltak vil variere mellom de ulike fasene i en sammenslåingsprosess – det kreves noe annet for å etablere et nytt politisk fellesskap enn for å lede et stort og ferdigetablert fellesskap. Det er derfor nødvendig å diskutere hva som kreves av ledelse og medvirkningstiltak i ulike faser av en kommunesammenslåingsprosess. Vi skiller i denne rapporten mellom en sonderings- og utredningsfase, en beslutnings- og forhandlingsfase og en sammenslåingsfase. Den siste fasen strekker seg fra beslutning om sammenslåing er fattet og helt til kommunen opplever seg som godt integrert.

Utgangspunktet for prosjektet er en antakelse om at det for å sikre et godt lokaldemokrati i nye sammenslåtte kommuner er nødvendig å styrke det lokale politiske lederskapet, samt å etablere kanaler og mekanismer som gjør at innbyggerne opplever at de blir hørt og at de har mulighet til å påvirke i lokalpolitiske prosesser. Den danske strukturreformen er kritisert nettopp for å ha oversett utfordringene knyttet til politisk lederskap og innbyggerdeltakelse (Birch 2013). Gjennom å sette et samlet fokus på disse to forholdene, er prosjektet som her presenteres ment å skulle bidra til at politisk lederskap og innbyggermedvirkning blir viet nødvendig oppmerksomhet i alle faser av den norske strukturreformen. Det overordnede spørsmålet vi skal besvare er:

*Hva er godt politisk lederskap og god medvirkning i ulike faser av en kommunesammenslåingsprosess, og hvilke betingelser må være på plass for at man skal kunne få til godt lederskap og god medvirkning?*

Når vi vurderer hvordan politisk lederskap utøves, så legger vi til grunn at godt lederskap er lederskap som evner å realisere lokalt politisk satte mål. I en kommunesammenslåingskontekst kan målet være å gjennomføre en bestemt sammenslåing eller å forbli i sin opprinnelige form. Vi gjør med andre ord ingen forutsetninger om hva politikkens mål bør være, men vurderer politisk lederskap relativt til hvilke mål politikerne setter lokalt.

Prosjektet bygger på ulike datakilder. Med utgangspunkt i teorier om politisk lederskap og medvirkning har vi diskutert hva som ansees som «godt» lederskap og «god» medvirkning. Videre har vi gått gjennom studier av allerede gjennomførte sammenslåinger og konsekvensene av disse i Norge, Danmark og Finland. Dernest har vi gjennom intervjuer med sentrale politikere, rådmenn og journalister i 18 kommuner (i 12 ulike sammenslåingsprosesser) undersøkt erfaringer med og vurderinger av henholdsvis lederskap og medvirkning – herunder hva ulike informanter mener fungerer godt. Ved hjelp av på den ene siden normative modeller for hva som er godt politisk lederskap og god medvirkning og på den andre siden kommunenes faktiske erfaringer med politisk lederskap og medvirkning, skisserer vi så ulike tiltak for hvordan politisk lederskap og medvirkning kan utøves i en kommunesammenslåingsprosess. Til sist har vi gjennomført intervjuer med informanter i tre danske kommuner som har etablert rådgivende utvalg med innbyggerrepresentasjon. Dette er et medvirkningstiltak som vurderes som spesielt egnet i sammenslåtte kommuner.

Prosjektet sammenstiller teorier om politisk lederskap og medvirkning med konkrete kommunale erfaringer med lokalt politisk lederskap og medvirkning i kommunesammenslåingsprosesser i Norge, Danmark og Finland. Erfaringene fra Danmark og Finland er spesielt verdifulle fordi omfattende kommunesammenslåinger har blitt gjennomført i disse landene i de seneste år, og man har høstet erfaringer som norske kommuner kan nyttiggjøre seg i reformprosessen de står overfor. Prosjektets ambisjon er dermed fireleddet: For det første skal prosjektet gi en sammenstilling av relevante teoretiske perspektiver på politisk lederskap og medvirkning. For det andre skal

prosjektet kartlegge eksisterende kunnskap om lokalt politisk lederskap og medvirkning i kommunesammenslåingsprosesser. For det tredje skal det analysere sammenslåingsprosesser som er i gang eller allerede er fullført, og for det fjerde skal prosjektet gi praktiske råd til kommuner som står foran eller er oppe i en kommunesammenslåingsprosess.

Rapporten er disponert som følger: I kapittel 2 diskuterer vi hva det innebærer å utøve godt lokalt politisk lederskap og god medvirkning generelt og i kommunesammenslåingsprosesser spesielt – med utgangspunkt i teori og tidligere forskning. I kapittel 3 og 4 går vi gjennom norske kommuners erfaringer med politisk lederskap i kommunesammenslåingsprosesser, supplert med erfaringer fra Danmark og Finland. Kapittel 3 tar for seg erfaringer med internt politisk lederskap – altså hvordan lederskap utøves overfor administrasjonen, de ansatte og kommunestyret. Kapittel 4 analyserer kommunenes erfaringer med utadrettet politisk lederskap i kommunesammenslåingsprosesser – altså hvordan lederskap utøves overfor innbyggerne, men også overfor andre kommuner og da særlig overfor mulige sammenslåingspartnere. I kapittel 5 beskriver vi hvilke erfaringer kommunene har når det gjelder å involvere befolkningen i politiske beslutningsprosesser knyttet til kommunesammenslåinger. I kapittel 6 skisserer vi tiltak som kan iverksettes for å få til godt lokalt politisk lederskap og god medvirkning i ulike faser av en kommunesammenslåingsprosess. I kapittel 7 beskrives forskningsopplegg og metode. Her finnes også en oversikt over hvilke casekommuner som er med i studien.

Tre notater er skrevet spesielt for rapporten. Det er et notat om det teoretiske rammeverket for politisk lederskap, et notat om danske rådgivende utvalg, såkalte paragraf 17, stk. 4 utvalg, og et notat med litteraturoppsummering om demokratiske konsekvenser av den danske kommunereformen. De viktigste innsiktene fra disse tre notatene inngår i rapportens kapitler. Notatene ligger også i sin helhet ved som appendiks til den digitale versjonen av rapporten.



## 2 Hva er godt politisk lederskap og god medvirkning? Teoretiske perspektiver

- Politisk lederskap innebærer å stille en problemdiagnose, sette mål og identifisere virkemidler for å nå de målene som er satt. Problemdiagnose, mål og virkemidler skal identifiseres på en etisk forsvarlig måte som sikrer oppslutning og varig endring.
- Vi skiller mellom internt politisk lederskap, som utøves overfor kommuneadministrasjon, øvrige ansatte og kommunestyret, og utadrettet politisk lederskap som utøves over for innbyggerne.
- Politisk lederskap kan utøves individuelt, for eksempel av ordføreren eller andre sentrale politikere, eller det kan utøves kollektivt, av hele kommunestyret samlet.
- Vi skiller mellom tre måter å utøve politisk lederskap på:
  - *Mobiliserende* lederskap innebærer at politikerne peker ut mål og løsninger og jobber for å skape oppslutning om disse målene.
  - *Representerende* lederskap innebærer at politikerne ikke har satt målene på forhånd, men at de lytter til befolkningen og setter mål og velger virkemidler ut fra befolkningens ønsker.
  - *Inkluderende* lederskap innebærer at politikerne inkluderer det politiske fellesskapet – innbyggere, næringsliv, administrasjon og hele kommunestyret – i å sette mål og peke ut løsninger
- I et representativt demokrati kjennetegnes god medvirkning ved at det fører til at beslutningene politikerne fatter blir bedre og har bredere støtte enn de ellers ville hatt.
- Medvirkning fra innbyggerne vil være viktig innenfor en representerende og innenfor en inkluderende lederskapsorientering. Ved mobiliserende lederskap vil medvirkning være viktig dersom det bidrar til å skape oppslutning om de målene og virkemidlene politikerne har pekt ut.

## 2.1 Innledning

I dette kapitlet skal vi si noe om hva politisk lederskap er – hva som kjennetegner politisk lederskap, hvilke funksjoner det dekker og hvem som utøver det. Vi skal også si noe om ulike måter politisk lederskap kan utøves på og hvorfor politisk lederskap er spesielt aktuelt i kommunesammenslåingsprosesser. Videre skal vi diskutere hvorfor og hvordan befolkningen kan medvirke i politiske beslutningsprosesser mellom valg, og hvilken plass slik medvirkning eventuelt kan ha i kommunesammenslåingsprosesser. Til sist skal vi si noe om forholdet mellom politisk lederskap og deltakelse. Lokalt politisk lederskap utøves både internt – overfor kommuneadministrasjonen, øvrige ansatte og kommunestyrets medlemmer, og eksternt – overfor innbyggere, lag og foreninger, næringsliv og andre kommuner. Det teoretiske rammeverket som trekkes opp i dette kapitlet vil bli brukt til å analysere internt og utadrettet lederskap og medvirkning i sammenslåingsprosesser i de tre påfølgende kapitlene.

## 2.2 Hva er politisk lederskap?

I representative valgdemokratier, slik som det norske lokaldemokratiet, delegerer folk makten til politiske representanter gjennom stemmeseddelen. Folket velger sine representanter, som formelt blir politiske ledere. De politiske lederne skal dermed lede folket på vegne av folket selv.

Det er ingen enighet om en definisjon av politisk lederskap. Samtidig er det selvsagt mulig å beskrive hva politisk lederskap handler om. Et utgangspunkt finner vi hos Robert C. Tucker i boken *Politics as Leadership* (1995). Ifølge Tucker involverer utøvelsen av politisk lederskap for det første at det problem et samfunn eller lokalsamfunn står overfor defineres og diagnostiseres. For det andre skal det gjøres klart hvilke handlingsmuligheter som finnes, og det bør formuleres en politisk valgmulighet. For det tredje innebærer politisk lederskap mobilisering av støtte som sikrer at problemene man har pekt på blir løst.

**Tilby problemdiagnose og sette mål.** Når de politiske lederne skal tilby en problemdiagnose, innebærer dette at de skal omtale hendelser, utviklingstrekk og omstendigheter som utfordrer det politiske fellesskapet og vise hvordan disse kaller på politisk handling (Tucker



1995: 31–58). Problemdiagnosen eksisterer ikke uavhengig av det politiske lederskapet, men skapes gjennom at politiske ledere tillegger bestemte forhold mening og gjør dem til gjenstand for politisk debatt – altså setter dagsorden. Den politiske ledelsen er med andre ord ansvarlige for å definere situasjonen. I tråd med dette understreker Berg og Kjær (2007:17) at politisk lederskap er formålsbestemt. Det innebærer at det eksisterer noen politiske mål som de folkevalgte arbeider for å få realisert. Disse målene kan være den politiske lederens egne mål, partiets eller kommunestyrets mål eller mål som fremkommer på grunnlag av aggregering av velgerens mål. I hvilken grad det politiske lederskapet bør påvirke velgerens holdninger eller være lydøre overfor velgerne, skal vi komme tilbake til nedenfor. Stone (1995) understreker at politisk lederskap skal bidra til å endre samfunnets kurs mot et definert mål og på en måte som gjør at endringen vedvarer. For å skape varig endring, ikke bare krusninger i overflaten, innebærer politisk lederskap å etablere nye strukturer.

**Gi handlingsalternativer for å løse problemet og nå målet.** Ut fra det problemet som er definert og det målet som er satt, skal de politiske lederne skal arbeide fram hvilke handlingsmuligheter som finnes. De skal tilby politiske strategier og programmer som angir hva som kan og bør gjøres for at problemene skal løses og samfunnet skal utvikle seg i den retningen problemdefinisjonen tilsier. Den politiske ledelsen skal presentere *mulige handlingsalternativer*, peke ut de som er foretrukne og vise konsekvensene av disse. Lederskap innebærer med andre ord utformingen av den konkrete politikken (Tucker 1995: 31–47).

**Skape oppslutning.** Til sist forutsetter politisk lederskap mobilisering av det politiske fellesskapet slik at fellesskapet slutter opp om problemdiagnose, mål og valgte handlingsalternativer. Vellykket realisering av den politikk som er valgt forutsetter oppslutning både om problemdefinisjonen og den valgte løsningen. Mobilisering og aktiv støtte er spesielt viktig dersom politikernes løsningsforslag krever at medlemmene av det politiske fellesskapet skal bidra til at disse løsningene blir realisert (Tucker 1995: 59–67)

Ifølge Stone (1995) skal politisk lederskap dessuten være rettet mot å oppnå «det felles beste» for det samfunnet lederskapet retter seg mot. Hva som er det felles beste hersker det ikke enighet om – det er et fundamentalt politisk spørsmål. I et demokratisk styresett kan

imidlertid grunnleggende demokratiske verdier inngå som felles verdigrunnlag, uavhengig av hvilket syn man ellers har på hva som er det felles beste. Slike verdier innebærer at politisk lederskap må sikre at innbyggerne får like rettigheter og lik rett til deltakelse, samt visse demokratiske friheter. Videre kan det stilles etiske krav til lederskapets fremferd i et demokrati. Politisk lederskap bør være preget av ærlighet, redelighet og pålitelighet (Masciulli mfl. 2013).

Med dette som utgangspunkt kan vi oppsummere som følger: Politisk lederskap innebærer å stille en problemdiagnose, sette mål og identifisere virkemidler for å nå de målene som er satt. Problemdiagnose, mål og virkemidler skal identifiseres på en etisk forsvarlig måte som sikrer oppslutning og varig endring til «det felles beste».

### 2.2.1 Hva er politisk lederskap, til forskjell fra alle de andre tingene politikerne gjør?

Politisk lederskap brukes gjerne som en samlebetegnelse for de rollene som følger med det å være folkevalgt. På lokalt nivå kan vi dermed si at politisk lederskap handler om å representere, å styre, å lede og å være arbeidsgiver (se KS' Folkevalgtprogram). *Representasjonsrollen* innebærer at de folkevalgte representerer det politiske partiet de er valgt inn for, at de er lydhøre overfor innbyggernes synspunkter, og at de taler enkeltindividers eller enkeltgruppers sak i tråd med ombudsrollen. *Styringsrollen* innebærer at de folkevalgte fatter vedtak og følger opp og kontrollerer iverksetting av vedtakene. *Lederrollen* innebærer at de folkevalgte fronter kommunen i offentlige sammenhenger, handler strategisk og visjonært, setter dagsorden, formulerer mål og skaper oppslutning om de løsningene som er valgt. *Arbeidsgiverrollen* innebærer at kommunestyret har det øverste arbeidsgiveransvaret for alle de ansatte i kommunen.

De ulike rollene aktualiseres overfor ulike aktører. Representasjonsrollen er kun relevant i relasjonen mellom innbyggerne som velgere og politikerne som folkevalgte, mens ledelses- og styringsrollen utøves så vel overfor innbyggerne som overfor kommunens egen administrasjon og andre aktører kommunen må forholde seg til for å utforme en effektiv politikk og iverksette vedtatte tiltak (Vabo 2002). Ledelses- og styringsrollen må med andre ord rettes både internt og eksternt – de folkevalgte må styre og lede den

kommunale organisasjonen (internt politisk lederskap), de må styre og lede samarbeid med andre kommuner, private eller frivillige aktører og interessegrupper og de må styre og lede innbyggerne som sådanne (utadrettet politisk lederskap).

En smalere forståelse av politisk lederskap fokuserer på leder- og styringsrollen i lederskapsbegrepet, og det er disse to rollene som står i fokus i dette prosjektet. Vi berører imidlertid også de to andre rollene – arbeidsgiverrollen når vi omtaler internt politisk lederskap og representasjonsrollen når vi omtaler utadrettet politisk lederskap.

Christensen mfl. (2009: 121) forbinder *styring* med «et lederskaps forsøk på å fatte kollektive beslutninger og påvirke atferd gjennom et sett eller system av formaliserte styringsinstrumenter». Det innebærer å planlegge, beslutte, samordne og kontrollere ut fra et sett av mål som ønskes realisert. Konkret dreier det seg eksempelvis om instruksjer, rutiner, rapportering, opplæring, insentiver og sanksjoner. *Ledelse* oppfattes, på den andre siden, som «et mellommenneskelig, rasjonelt og prosessuelt fenomen» (Christensen mfl.. 2009: 121,122). Ledelse innebærer en betydelig større andel personlig skjønn enn styring – Sørhaug (2010: 75) skriver i så måte at ledelse nærmest *er* skjønn. Skjønn, eller ledelse, handler om å bruke regler og å vite når de skal følges og når de kan brytes eller bør forandres. Styring handler på den andre siden om regulering og kontroll – og skal sikre at rutiner og regler blir fulgt og standarder blir tilfredsstillt. Selv om det kan være vanskelig å skille mellom disse to begrepene, så kan ledelse beskrives som typisk *personorientert*, mens styring vil være *systemorientert* (Ladegård og Vabo 2010: 18). Vår definisjon av ledelse samsvarer dermed med det som i internasjonal litteratur ofte omtales som «leadership».

Når lokalpolitikerne fatter beslutninger for eksempel om intern delegasjon, om retningslinjer for tildeling av hjemmehjelp, satser i barnehagen, eller vedtar kommuneplaner, reguleringsplaner og budsjetter for den saks skyld – så opererer de på systemnivå. Vedtakene gjelder for alle som er berørt, i samme situasjon, kategori etc. Her ivaretar de folkevalgte sin *styringsfunksjon* – det er ikke noe personlig i slike vedtak. Ledelse handler om noe mer personlig – eller personorientert.

Ordføreren eller kommunestyremedlemmene ivaretar *funksjonen som leder* når hun/de er til stede blant de pårørende etter en ulykke i bygda eller byen. Men de ivaretar også denne funksjonen når de samler

alle øykommunene til møte for å få til en felles utredning knyttet til spørsmålet om kommunesammenslåing, når de inngår i samarbeid med private for å få etablert en IT-bedrift i bygda, eller når de samler så vel kommunestyret, private bedrifter og befolkningen som sådan i en felles dugnad for å bli landets «helsekommune». Og de folkevalgte ivaretar ledelsesfunksjonene i måten de omtaler og omgås administrasjonssjefen og kommunens ansatte på. Ivaretagelse av ledelsesfunksjonen handler om det vi ovenfor har sett at Tucker (1995) definerer som «political leadership»: Det å ha situasjonsforståelse og gi en problemdefinisjon, å velge ett av de handlingsalternativene som er aktualisert og ikke minst, å mobilisere (det politiske) fellesskapet til handling. Politiske ledere er avhengige av *både* å lede og styre, og de to funksjonene er nært forbundet. Sørhaug (2010: 71) beskriver gjensidigheten mellom de to slik: «*Lederskap er preget av dyp og motsetningsfylt avhengighet. Styring uten ledelse vet ikke hvor den skal, og ledelse uten styring kommer ikke noen vei*».

I det følgende viser vi først og fremst til styrings- og ledelsesrollen når vi snakker om politisk lederskap. Som vi skal se er det imidlertid slik at representantrollen av mange oppleves å være en viktig dimensjon ved politisk lederskap, og arbeidsgiverrollen aktualiseres overfor de ansatte.

## 2.2.2 Hvordan utøves politisk lederskap?

I dette prosjektet skiller vi mellom tre hovedtyper av politisk lederskap: Mobiliserende, representerende og inkluderende lederskap. Disse tre måtene å utøve lederskap på varierer med hensyn til hvordan mål settes, hvordan virkemidler identifiseres og hvordan oppslutning skapes.

*Mobiliserende* lederskap innebærer at politikerne alene definerer hvilke problemer som må løses, peker ut mål og virkemidler og jobber for å skape oppslutning om disse målene. Sørensen og Torfing (2013) beskriver dette som den «suverene» lederrollen. Fokuset er på ledernes formelle posisjon som overordnet og det er en forventning om at disse skal vise vei og utøve handlekraft. Det er lederen som entreprenør, med en klar og sterk visjon som utgangspunkt for retningsvalg, som her beskrives.

*Representerende* lederskap innebærer at politikerne ikke har satt målene på forhånd, men at de lytter til befolkningen og setter mål og

velger virkemidler ut fra befolkningens ønsker. Ombudsrollen vil passe godt inn i en slik lederskapsorientering, det samme vil den samlende ordføreren som låner øre til alle kommunestyrets partier og finner frem til et kompromiss alle kan enes om. Noen vil argumentere for at et fullstendig representerende lederskap ikke er lederskap i det hele tatt, men ren representasjon. Som idealtipe er likevel det representerende lederskapet verdifullt, fordi det beskriver et ideal politiske ledere blir konfrontert med og i stor grad forsøker å leve opp til.

*Inkluderende* lederskap, eller *fasiliterende* lederskap, som Svava (1994) kaller det, innebærer at politikerne inkluderer det politiske fellesskapet – innbyggere, næringsliv, administrasjon og hele kommunestyret – i å sette mål og peke ut løsninger. Den politiske ledelsen navigerer den politiske prosessen ved å operere på en inkluderende måte overfor andre aktuelle aktører. Inkluderende lederskap styrker andre aktører, gir dem en rolle i politiske prosesser og fokuserer på utviklingen av felles mål og forpliktelser.

Hvorvidt mobiliserende, representerende eller inkluderende lederskap vinner oppslutning og dermed er mulig og ønskelig, avhenger av hvilke forventninger velgerne har til måten de skal representeres på. Å representere betyr å gjøre present, tilstedeværende, igjen, noen som ikke er til stede (Pitkin 1967). Politisk representasjon innebærer dermed at de folkevalgte gjør innbyggernes stemmer, meninger og perspektiver tilstedeværende i politikkkutformingsprosessen. Fordi det hersker ulike oppfatninger om hvordan innbyggernes stemmer skal gjøres presente, stilles politisk lederskap ofte overfor uforenlige forventninger. Det kan for eksempel på samme tid eksistere forventninger om at politikere både skal holde seg til det programmet de ble valgt inn på og at de fleksibelt skal tilpasse seg nye omstendigheter eller gode innspill. Dette refereres ofte til som forskjellen mellom bundet og fritt mandat. Bundet mandat innebærer at representantene, og dermed det politiske lederskapet, skal følge de uttrykte preferansene til elektoratet – i tråd med det vi har kalt representerende lederskap. Fritt mandat innebærer at representantene skal følge sin egen forståelse av hvilken handling som er den beste – i tråd med det vi har kalt mobiliserende lederskap. Rommet for lederskap finnes først og fremst i det frie mandatet. Lokalpolitikere forventes ofte å ivareta elementer av begge typer mandat, slik at det kan oppstå en konflikt mellom det å skulle representere og det å skulle lede. Ved en inkluderende lederskapsstil kan det også oppstå en slik konflikt mellom det å skulle opptre som

partirepresentant og det å være samarbeidspartner for å få aktører til å virke sammen.

### 2.2.3 Hvem utøver politisk lederskap?

Hvem som faktisk utøver politisk lederskap i en kommune er et empirisk spørsmål. I prinsippet kan politisk lederskap utøves *individuell*, for eksempel av ordføreren eller andre sentrale politikere, eller det kan utøves *kollektivt*, av hele kommunestyret samlet. Representantrollen utøves både av hver enkelt kommunestyre-representant, av partiene og av kommunestyret i fellesskap. Arbeidsgiverrollen utøves av kommunestyret som kollegialt organ. I noen grad er utøvelsen av politisk lederskap avhengig av en formell posisjon som leder, men rolleinnhaveren kan i større eller mindre grad velge å utnytte sin formelle posisjon og den autoritet som ligger i denne for å utøve politisk lederskap. Folkevalgte kan både velge om de vil ta på seg en rolle som politiske ledere eller ikke, og de vil kunne påvirke og utforme den rollen de går inn i.

Når vi avgrenser politisk lederskap til å omfatte styrings- og ledelsesrollen, så ser vi at både i Norge og i andre land har politisk lederskap gjerne blitt utøvd av dem med de viktigste politiske posisjonene, lokalpolitikkenes A-lag, bestående av ordfører, formanns-kapsrepresentanter og kanskje utvalgs- eller komiteledere (Baldersheim 2011). Normativt kan det argumenteres for at politisk lederskap bør spres på mange hender for at velgerne skal bli best mulig representert, og at organisering av politisk lederskap bør gi rom for motstand. Det vil skape en robust politikk og hindre maktarroganse (Rhodes og 't Hart 2014: 2). Dessuten vil det gjøre rollen som lokalpolitiker meningsfull for samtlige kommunepolitikere. Når vi tenker på politisk lederskap slik Tucker definerer det, som å sette dagsorden, sette mål, identifisere gode løsninger og skape oppslutning om disse – så er dette noe som kan gjennomføres av kommunestyret i fellesskap, gjennom diskusjon i kommunestyremøter eller i komitémøter.

Per definisjon skal politisk lederskap utøves av politikere – det er de som har fått delegert makt til å utøve lederskap på vegne av befolkningen. I praksis ser man imidlertid at administrativt ansatte både vil påvirke og kan utøve et politisk lederskap. Hva som er administrasjonens rolle vil ikke bare avhenge av institusjonelle

rammebetingelser, men også av hvilket syn på politisk lederskap som legges til grunn (Torfing mfl., 2012: 156–159). Politikernes rolle kan oppfattes som «suveren» – politikerne er lydige, men er samtidig de suverene beslutningsfatterne. Men de folkevalgte rolle kan også oppfattes som mer interaktiv, på den måten at de legger til rette for deltakelse fra og samarbeid med andre offentlige og private aktører både når politikk skal utformes og når politikk skal iverksettes. Dersom man legger et slikt syn til grunn vil administrasjonen i større grad være med å utøve politisk lederskap enn dersom deres rolle er lydig å iverksette beslutninger fattet av politikerne.

#### 2.2.4 Politisk lederskap – spesielt viktig i kommunesammenslåingsprosesser

Den politiske ledelsesfunksjonen aktiveres typisk under omstendigheter hvor et politisk fellesskap utfordres på en slik måte at et politisk problem erkjennes (Tucker 1995: 31). Politisk lederskap antas dermed å ha spesielt stor betydning i tider hvor det politiske fellesskapets eksistensbetingelser trues. For norske kommuner kan kommunereformen oppfattes å være en slik trussel. Kommunesammenslåing innebærer en stor endring. Lokalt politisk lederskap skal løse lokalsamfunnet gjennom denne endringen og gi den en ønsket retning i tråd med lokale prioriteringer. Tydelig lokalt politisk lederskap vil sette kommunen i førersetet i denne prosessen og sikre at de kan ta ut lokal gevinst av reformprosessen. Videre vil lokalt politisk lederskap være viktig for å bevare lokal autonomi og styringskapasitet i en reformprosess. Kommunereformen er et uttrykk for tydelig nasjonalt politisk lederskap – Stortinget har pekt ut for kommunene et politisk mål – å sikre store fagmiljøer som kan levere gode tjenester til befolkningen i årene som kommer, og et virkemiddel – kommunesammenslåinger. Lokalt politisk lederskap kan bidra til å oversette statlige styringssignaler på en måte som gjør dem relevante lokalt og til å sette den spesifikke lokale dagsorden for en kommunesammenslåing. Å stille en lokal problemdiagnose og identifisere relevante virkemidler for å løse dette problemet, er en lokal politisk lederskapsoppgave. Videre er det en lokal politisk lederskapsoppgave å treffe en beslutning om sammenslåing som har legitimitet i det politiske fellesskapet og som kan stå seg over tid. I de tilfeller der en beslutning om sammenslåing er tatt er det en oppgave

for politisk lederskap å lede selve sammenslåingsprosessen så utfallet blir best mulig. Ikke minst vil tydelig lokalt politisk lederskap være viktig i nye sammenslåtte kommuner, der en ny kommunal identitet skal bygges og tjenesteapparatet fra tidligere selvstendige kommuner skal integreres. I følge Kellerman (2004) er en av kjerneoppgavene i politisk lederskap å styrke gruppeidentitet og gi dem som tilhører det politiske fellesskapet en følelse av sammenheng – både at de selv inngår i en sammenheng og at samfunnet de inngår i henger sammen. Masciulli mfl.. (2013) omtaler politiske ledere som identitets-entreprenører – de skal utvikle, styrke og vedlikeholde en felles identitet innenfor felleskapets grenser.

Kommunereformen kan oppfattes som en mulighet lokalsamfunnet nå har fått til på en bedre måte å realisere fellesskapets goder. Hvordan reformen tas imot er avhengig av lokale forhold, men også av lokalt politisk lederskap. Uansett vil behovet for politisk ledelse være særlig stort når store forandringer står for døren, slik som i en kommunesammenslåingsprosess. En viktig oppgave for politisk ledelse i en slik prosess er å lansere en fortelling, gi en problembeskrivelse som legitimerer og begrunner de store forandringene man står overfor og som dermed gjør at både innbyggere og administrasjon aktivt kan motiveres til å akseptere og bidra til forandringprosessen (Sørensen 2015). Men fortellingen kan også rettferdiggjøre et vedtak om å bli stående alene, for politisk lederskap trenger ikke bare handle om å skape ønsket endring, det kan også handle om å motstå endring – å hindre ødeleggende krefter eller motstå trusler (Stone 1995: 98). I kommunesammenslåingsprosesser vil nettopp det å bli stående alene og bevare ting slik som de er, kunne være det målet politisk ledelse setter seg og det de arbeider mot.

Når vi vurderer hvordan politisk lederskap utøves, så legger vi til grunn at godt lederskap er lederskap som evner å realisere lokalt politisk satte mål. I en kommunesammenslåingskontekst kan målet være gjennomføre en bestemt sammenslåing eller å forbli i sin opprinnelige form. Vi gjør med andre ord ingen forutsetninger om hva politikkenes mål bør være, men vurderer politisk lederskap relativt til hvilke mål politikerne setter lokalt.



## 2.3 Hva er medvirkning, og hvorfor skal det medvirkes?

Det norske lokaldemokratiet er i all hovedsak representativt, og det som kreves av medvirkning fra innbyggernes side for å få demokratiet til å fungere er at folk trekker til stemmeurnene på valgdagen. I norsk lokaldemokrati eksisterer det likevel en forventning om at innbyggerne skal delta på en bredere og mer involvert måte enn bare ved å avgi stemme. Denne forventningen har bakgrunn i vårt syn på demokratiet. I sin reneste form innebærer demokrati at folket styrer seg selv. Et lokaldemokrati innebærer følgelig at det folket som befinner seg innenfor et definert og avgrenset lokalsamfunn styrer seg selv innenfor disse grensene. Fordi et folk utgjøres av mer enn ett menneske, må man finne mekanismer for å fatte beslutninger i fellesskap og på vegne av fellesskapet.

Overgangen fra direkte til representativt demokrati er en konsekvens av størrelse. I små samfunn er det mulig å la alle komme til ordet, og avgjørelser kan fattes gjennom håndsopprekning eller man kan diskutere seg frem til enighet. I samfunn av en viss størrelse er det upraktisk og u hensiktsmessig at alle skal delta i alle beslutninger. Når oppgavene som fellesskapet har ansvaret for blir mange og komplekse kan det være effektivt å delegerer ansvaret for å fatte beslutninger til noen som har tid til å sette seg ordentlig inn det enkelte saksfelt og til å se saksfeltene i sammenheng og avveie mellom dem. Det representative demokratiet i norske kommuner er nettopp slik begrunnet – det er praktisk og hensiktsmessig at innbyggerne i en kommune delegerer makten til å fatte beslutninger på fellesskapets vegne til politikere som er dedikerte til oppgaven og som setter av tid og ressurser til å sette seg ordentlig inn i sakene det skal fattes beslutninger om. Delegering av beslutningsmyndighet antas dermed å føre til større beslutnings-effektivitet (det hadde vært mer krevende å skulle høre alle innbyggere) og til bedre beslutninger.

Representasjon kan imidlertid aldri bli perfekt, og spesielt i kontroversielle saker hender det at man opplever at representantenes bilde må nyanseres eller at de trenger mer informasjon enn de selv besitter. Velgerne må hjelpe representantene til å representere dem på en god måte. I norske kommuner gjøres dette gjennom ulike former for medvirkningstiltak, eller tiltak for innbyggerdeltakelse. I et representativt demokrati er god medvirkning, medvirkning som fører til

at beslutningene politikerne fatter blir bedre og har bredere støtte enn de ellers ville hatt.

Argumentene for medvirkning er mange, men kan deles inn i tre grovkategorier. For det første kan medvirkning begrunnes ut fra at det kan bidra til å styrke demokratiets *inputlegitimitet* (se Scharpf 1999), som innebærer at beslutninger er fattet på riktig måte. Medvirkning kan bidra til dette ved at berørte parter blir hørt og at beslutningene fattes på bakgrunn av innspill fra et bredt utvalg av befolkningen. Medvirkning øker beslutningers inputlegitimitet fordi beslutningene baseres på et bredere sett av synspunkter og dermed er fattet på en måte som er nærmere det opprinnelige idealet om at folket skal styre seg selv. For det andre kan medvirkning føre til økt *throughputlegitimitet*, fordi det gir større åpenhet og gjennomsiktighet i politiske beslutningsprosesser, slik at innbyggere lettere kan se hvilke hensyn som er til avveining og få tillit til prosessen. For det tredje kan medvirkning sikre *outputlegitimitet* ved at utfallet av medvirkningsprosessene blir hensiktsmessig og godt. Medvirkning kan bidra til at relevant informasjon om hvordan vedtak vil slå ut i praksis kan legges til grunn når beslutninger fattes, og dette vil øke sjansen for at beslutningene som fattes får gode og ønskede konsekvenser og at de blir mer treffsikre i forhold til det problemet de er rettet mot å løse. Medvirkning kan også gjøre at beslutningene blir bedre forankret og dermed lettere å sette ut i livet.

### 2.3.1 Medvirkning i sammenslåingsprosesser

En sammenslåing innebærer en stor endring, og med utgangspunkt i prinsippet om at «berørte parter skal høres», kan det argumenteres for innbyggermedvirkning i alle faser av en kommunesammenslåingsprosess. Det er viktig at innbyggerne blir hørt både når det gjelder om de ønsker å slå seg sammen og med hvem. Høringsplikten ligger dessuten i Inndelingslovens § 10 der det heter at *«Kommunestyret bør innhente innbyggjarane sine synspunkt på forslag til grenseendring. Høringa kan skje ved folkerøysting, opinionsundersøking, spørjeundersøking, møte eller på annan måte»*.

Det kan også argumenteres for utstrakt medvirkning i nye sammenslåtte kommuner fordi avstanden mellom folk og folkevalgte blir større. Dette har ført til bekymring både for enkeltindividers mulighet for politisk deltakelse, at den skal bli svekket, og for at

tidligere småkommuner skal bli neglisjert og nedprioritert i en ny storkommune. Det å ha vært liten og så bli stor, kan innebære et tap av innflytelse for den enkelte innbygger, og det er et argument for å innføre særskilte medvirkningsordninger i nye, sammenslåtte kommuner.

Som for andre politiske beslutningsprosesser kan medvirkning bidra til å styrke beslutningers input-, throughput-, og outputlegitimitet. Medvirkning i kommunesammenslåingsprosesser kan imidlertid ha en fjerde funksjon, utover det å legitimere beslutninger, nemlig å integrere og bygge et politisk fellesskap. Dette er en såkalt sekundæreffekt av politisk medvirkning, som ikke er rettet mot innholdet i politikken som medvirkningen er rettet mot, men som er en konsekvens av det å delta i seg selv. Med utgangspunkt i et deltakerdemokratisk ideal hevdes det at deltakelse bidrar til at enkeltindivider utvikler en samfunnsånd, evnen til å tenke helhetlig og ta andres perspektiv, det skaper samhold, integrasjon, selvutvikling og politisk læring (Lafferty 1983). I kommunesammenslåingsprosesser er spesielt argumentet om at *deltakelse kan føre til politisk integrasjon*, viktig. Aktiv involvering kan bidra til å bygge et nytt fellesskap. Innbyggerne opplever å være med på å legge premissene for hvordan den nye kommunen skal utvikles og vil dermed føle en sterkere tilknytning til og forpliktelse overfor kommunen og kanskje i større grad slutte opp om den. Det er imidlertid viktig å være bevisst at selv om medvirkningstiltak kan ha en integrerende effekt, vil medvirkning også kunne bidra til å bygge ned eller motarbeide et nytt politisk fellesskap. Når man inviterer til deltakelse kan man ikke bestemme hvilke mål innbyggerne jobber mot, og deltakelse kan for eksempel være motivert av at innbyggerne ønsker å protestere mot det nye fellesskapet.

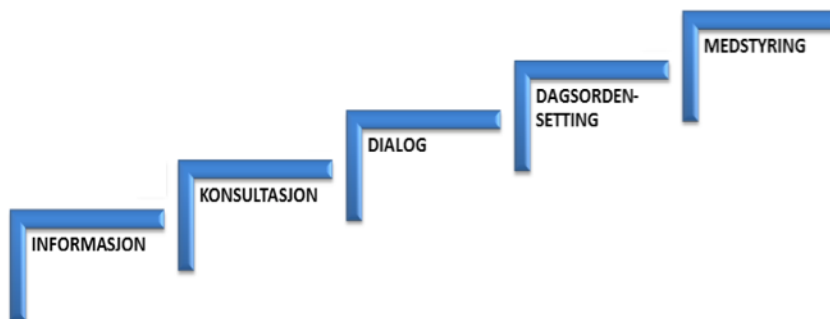
Hvilken form for medvirkning man anser som god vil kunne knyttes til hvorvidt man praktiserer et mobiliserende, representerende eller inkluderende politisk lederskap. Mens man i et mobiliserende politisk lederskap først og fremst vil ønske medvirkning som mobiliserer oppslutning om de løsningene som politikerne har valgt, vil et representerende lederskap innebære at politikerne skal lytte til befolkningen og ta deres innspill i betraktning. Medvirkning i et inkluderende lederskap vil gjøre innbyggerne til mer likeverdige samtalepartnere som sammen med politikere og andre aktører jobber frem en felles forståelse av hvilke problemer som skal løses og hvilke løsninger som er gode.

Hva som er relevant medvirkning i kommunesammenslåingsprosesser vil videre variere med hvilken fase i sammenslåingen en er i. I innledende sonderingsfaser kan innbyggerne komme med innspill til hvorvidt og med hvem man skal slå seg sammen. I en utrednings- og forhandlingsfase vil innspill handle om hvordan en eventuell ny kommune skal se ut, hvordan den skal organiseres, hvilke mål en skal legge vekt på og så videre. I en ny, sammenslått kommune vil innspill fra befolkningen kunne bidra til politikkutvikling, på samme måte som i ikke-sammenslåtte kommuner, men i tillegg vil involvering som nevnt kunne være rettet mot at man ønsker å bygge et nytt politisk fellesskap – eller motsatt, at man ønsker å opprettholde og ivareta gamle identiteter. Det er ingen grunn til å anta at medvirkningstiltak i kommunesammenslåingsprosesser trenger å være vesensforskjellig fra tiltak i ikke-sammenslåtte kommuner. Det kan imidlertid være at enkelte former for tiltak vil være spesielt godt egnet eller uegnet i kommuner som er i ferd med å bygge et nytt politisk fellesskap. Videre kan det være spesielt viktig å ha fokus på involvering for ikke å fremmedgjøre innbyggerne i det nye politiske fellesskapet samt å legge til rette for at alle innbyggere får muligheten til å bidra i utviklingen av dette nye fellesskapet.

### 2.3.2 Et klassifiseringsverktøy – deltakertrappen

En oversiktlig og egnet måte å skille mellom ulike typer deltakelse er den såkalte deltakertrappen (Arnstein 1969, Klausen mfl. 2013). Her skiller man mellom deltakelsesformer etter hvor stor grad av involvering de innebærer. I dette prosjektet gir vi trappa fem trinn og skiller mellom deltakerordninger for informasjon, konsultasjon, dialog, dagsordensetting og medstyring.

Figur 2.1 *Deltakertrappen* (fra Klausen mfl. 2013:18, inspirert av Arnstein 1969)



Formålet med å gi ut *informasjon* er å ha åpne demokratiske prosesser, som igjen kan gi innbyggerne forutsetninger for å kunne delta på de høyere trinnene og for å kunne stille de politiske lederne til ansvar ved valg. Trinnet over, *konsultasjon*, innebærer å presentere noe som man ønsker å få tilbakemelding på. Formålet er å hente inn informasjon om innbyggernes synspunkter på forslag man har utformet. Neste trinn, *dialog*, innebærer en mer åpen toveiskommunikasjon som gir rom for diskusjon, debatt og refleksjon. Formålet med å bringe innbyggere sammen for å diskutere politiske saker er at en større bredde av erfaring, kunnskap og perspektiv blir brakt inn i diskusjonen – som igjen kan påvirke beslutningstakere og gi mer reflekterte og kvalitativt bedre løsninger. Trinnet over, *dagsordensetting* inkluderer ordninger som gjør det mulig for folk å sette saker på den politiske dagsorden i periodene mellom valg. Det øverste trinnet, *medstyring*, gir innbyggerne reell innflytelse i beslutningsprosessen. Grensene mellom konsultasjon, dialog, dagsordensetting og medstyring kan i praksis være glidende, men for å sette fokus på graden eller dybden av involvering kan det likevel være hensiktsmessig å gjøre disse skillene analytisk.

I sammenslåingsprosesser og i sammenslåtte kommuner vil det være behov for deltakelsestiltak på alle trinn i denne trappen. For det første vil innbyggerne ha stort behov for informasjon i utrednings- og forhandlingsprosessen og så om den nye kommunen. Når det gjelder tiltak for høyere grad av involvering er det som argumentert for over grunn til å anta at også dette vil kunne høyne legitimiteten både til

kommunesammenslåingsprosesser og til politikken som føres i nye sammenslåtte kommuner, samt at det vil kunne bidra til å bygge et nytt politisk fellesskap. Forskning viser at deltakelse utenom valg foregår på litt andre måter i store enn i små kommuner. Mens direkte kontakt med politikere er vanligere i små kommuner, er mer formaliserte deltakelsesformer vanligere i store kommuner (Bjørklund 2013). Det kan derfor tenkes at deltakelsesmåtene vil endre seg i retning av mer formalisert deltakelse når kommunene slås sammen til større enheter. Å legge til rette for slik deltakelse vil være en av utfordringene som det nye politiske lederskapet vil stå ovenfor.

## 2.4 Forholdet mellom politisk lederskap og medvirkning

Hvordan kan politisk lederskap kombinere behovet for oppslutning om egne løsninger og normen om inklusjon og deltakelse? Dette er spørsmål det ikke finnes enkle svar på. Ifølge Masciulli mfl. (2013) kommer mye av tenkningen rundt lederskap fra militæret, og i militæret er ledere forventet å kommandere dem som blir ledet uten å åpne for noen form for deltakelse. Den opprinnelige roten av ordet «to lead», betyr å «gå fremover, dø» (Masciulli mfl. 2013). Helt motsatt er politiske ledere avhengig av å forholde seg til hva deres «følgere» mener, som en minimumsvariant ved valg, men i de fleste demokratier også i varierende grad utenom valg. Masciulli mfl. (2013) fremholder at lederskap og deltakelse er forenelig fordi ledere og følgere begge er del av en gjensidig prosess hvor de utveksler makt og motiverer hverandre.

Med dette utgangspunktet har deltakelse en sentral plass i lederskap. Lederskap impliserer «følgerskap», og lederskap/følgerskap er en interaktiv prosess hvor de to delene er gjensidig konstituerende – uten følgere, ingen ledere. Den gjensidige avhengigheten betyr at lederne langt på vei er skapt av de som ledes, og at ledere og følgere endrer hverandre gjensidig: Ledere påvirker sine følgers holdninger, oppfatninger, krav og behov; følgerne påvirker lederens stil, oppfatninger og motivasjoner. Sammen forandrer de både hverandre og omgivelsene. Ut fra dette resonnementet er ikke bare lederskap og deltakelse forenelig, det er to sider av samme sak.

Sammenhengen mellom lederskap og deltakelse aktualiseres ved valg. Hvis vi tar utgangspunkt i Tuckers definisjon av politisk

lederskap så skal lederskap stille problemdiagnoser og skissere løsninger. I et demokrati vil det finnes konkurrerende oppfatninger av hvordan problemer skal fortolkes og hva som er de riktige løsningene, og det er å vinne oppslutning om eget syn på hva som er egnede løsninger på relevante problemer, som politiske valg handler om. I politikken konkurrerer politiske eliter om lederskapet, og i denne konkurransen er innbyggerne viktige, fordi de ved valg avgjør hvilke fortolkninger og løsninger de gir sin stemme. Velgerne blir dermed alltid en deltakende part i politisk lederskap, som de politiske elitene må henvende seg til og søke støtte fra. Denne avhengigheten gjør at politiske ledere må være lydhøre overfor befolkningen og derfor vil ønske deltakelse velkommen.

Utover dette prinsipielle resonnementet kan en si at i hvilken grad deltakelse og lederskap lar seg forene, avhenger av lederskapsorientering, som igjen har utspring i demokratisyn. Mobiliserende lederskap har utgangspunkt i et konkurranseorientert syn på demokratiet, der politikerne forventes å sette dagsorden og innbyggernes eneste aktive politiske handling er å velge mellom konkurrerende politiske eliter – altså i praksis å stemme på dem de vil ledes av. Inkluderende lederskap har røtter i et deltakerdemokratiske syn, der innbyggerne forventes å delta aktivt i politikkutforming. Representerende lederskap slik det er beskrevet her, er i sin reneste form ikke lederskap i det hele tatt, fordi politikerne langt på vei da vil overlate lederskapet til innbyggerne. Likevel illustrerer det en norm som finnes i norske kommuner, om at politikerne skal la innbyggernes vilje komme til uttrykk gjennom sine beslutninger. Deltakelse og lederskap lar seg i minst grad forene ved en mobiliserende lederskapsorientering, men er uproblematisk å forene ved en inkluderende og representerende lederskapsorientering.

### 2.4.1 Oppsummerende betraktninger

I den virkelige verden vil politisk lederskap ha mobiliserende, representerende og inkluderende innslag. Det innebærer at politikerne inviterer til medvirkning og er lydhøre, men at de også i noen tilfeller treffer beslutninger som går på tvers av innbyggernes ønsker. Å finne balansen mellom å representere og å lede er en utfordring politikere i alle representative demokratier står overfor. Samtidig er viktige målsettinger både for utadrettet politisk ledelse og demokratiltak å

opprette en kobling mellom politikerne og folket som sikrer at innbyggernes engasjement kommer i inngrep med politikkutviklingen. Medvirkning gjennom demokratiltak kan dermed bidra til å styrke det utadrettede politiske lederskapet, og slik sett bygge opp under og være et tiltak for godt politisk lederskap. Videre vil medvirkning kunne mobilisere støtte for den problemløsning som det politiske lederskapet fremsetter. I prinsippet vil demokratiltak dermed kunne bidra til å styrke alle de tre nødvendige leddene i godt politisk lederskap – dagsorden- og målsetting, frembringelse av gode løsningsforslag og mobilisering og oppslutning. Gjennom medvirkningstiltak kan innbyggerne være med å peke ut hvilke problemer de mener trenger en politisk løsning og hvilke løsninger de anser som gode. Slik involvering i dagsordensetting og løsningsutpeking kan antas å mobilisere til oppslutning om valgte løsninger og til å bygge og utdype det politiske fellesskapet.



### 3 Utadrettet politisk lederskap

- Utadrettet lederskap utøves overfor innbyggerne og overfor mulige samarbeidspartnere.
- Vi skiller mellom *mobiliserende* lederskap som innebærer at politikerne går foran og mobiliserer støtte for sitt standpunkt; *representerende* lederskap som innebærer at politikerne lytter til innbyggerne og følger deres ønske; og *inkluderende* lederskap som innebærer at innbyggerne involveres i prosessen med å sette mål og identifisere løsninger.
- En mobiliserende lederskapsstil gir fart og retning i en sammenslåingsprosess, men kan føre til en polarisert debatt og harde fronter.
- En representerende lederskapsstil sikrer at innbyggernes meninger blir hørt, men kan gjøre det vanskelig å få truffet en beslutning.
- En inkluderende lederskapsstil sikrer at den løsningen man kommer frem til er godt forankret i befolkningen, men det kan være krevende å komme frem til en avgjørelse.
- God utadrettet politisk lederskap innebærer å finne en balanse mellom disse måtene å utøve lederskap på sånn at man klarer å representere og inkludere befolkningen samtidig som man gir sammenslåingsprosessen fart og retning. Denne balanseøvelsen må gjøres i alle faser av sammenslåingsprosessen.
- Videre anses det som sentralt for godt politisk lederskap at politikerne tenker overordnet og langsiktig, opptrer redelig og formidler både positive og negative konsekvenser av eventuelle sammenslåinger til innbyggerne.
- Det fremstår også som viktig at politikerne er godt synlige i den lokale kommunesammenslåingsdebatten.

### 3.1 Innledning

I dette kapitlet diskuterer vi utadrettet politisk lederskap i kommunesammenslåingsprosesser. Med utgangspunkt i teori og eksisterende litteratur spør vi først hva som kjennetegner utadrettet politisk lederskap. Dernest viser vi hvordan norske politikere, journalister og rådmenn opplever at utadrettet politisk lederskap utøves og bør utøves overfor befolkningen og i relasjon til nabokommuner man vurderer å slå seg sammen med. Kapitlet er basert på funn fra casestudier i atten norske og tre danske kommuner samt sekundærlitteratur om internt politisk lederskap i kommunesammenslåingsprosesser i Danmark og Finland.

### 3.2 Hva er utadrettet politisk lederskap?

Utadrettet politisk lederskap utøves overfor innbyggerne og lag, foreninger og næringsliv. I tillegg utøves utadrettet lederskap overfor andre kommuner, og i denne prosessen er fokuset spesielt på mulige sammenslåingspartnere.

Utadrettet politisk lederskap innebærer at politikerne – individuelt eller som et samlet kommunestyre – skal identifisere hvilke problemer kommunen står overfor, altså tilby en problemdiagnose; at de skal identifisere ulike løsninger på dette problemet, skissere fordeler og ulemper ved de ulike løsningene og peke ut den løsningen som er best egnet; og at de skal skape oppslutning om problemdiagnose og valgt løsning i befolkningen, hos lag og foreninger og næringsliv og i andre kommuner som man vurderer å slå seg sammen med. I en kommunesammenslåingsprosess skal de folkevalgte på vegne av innbyggerne fatte vedtak om en eventuell sammenslåing og se til at den blir gjennomført – som skal gi prosessen fart og en ønsket retning. Disse lederskapsfunksjonene er like viktige etter at kommuner er slått sammen – i den nye kommunen må det bestemmes hvilke problemer den nye kommunen skal prioritere, man må skissere løsninger på de problemene man har identifisert, og det må skapes oppslutning om disse løsningene.

### 3.3 Hvordan utøves utadrettet politisk lederskap?

Politisk lederskap er formålsbestemt – det vil si at det er rettet mot å realisere et bestemt, politisk satt mål. I en kommunereformprosess som den kommunene nå er inne i, er regjeringens mål at kommuner skal slå

seg sammen til større enheter. Dette trenger imidlertid ikke å være det politiske lederskapets mål – de kan enten ha som mål å slå seg sammen eller de kan ha som mål å klare seg alene. Det lokale politiske lederskapets mål trenger altså ikke å sammenfalle med det nasjonale politiske lederskapets mål. Når vi i våre casekommuner har vurdert hva som kreves av utadrettet politisk lederskap i en sammenslåingsprosess, så legger vi til grunn at godt lederskap er lederskap som evner å realisere lokalt politisk satte mål – det være seg en bestemt sammenslåing eller å forbli i sin opprinnelige form. Vi gjør med andre ord ingen forutsetninger om hva politikkenes mål bør være, men vurderer politisk lederskap relativt til hvilke mål politikerne setter lokalt.

Vårt første inntak til spørsmålet om hva som kreves av utadrettet politisk lederskap, er å spørre informantene i kommunene *hva de mener det innebærer å utøve godt politisk lederskap i ulike faser av en sammenslåingsprosess*. Som gjort rede for i kapittel 2 kan vi identifisere tre ulike prinsipper politikerne bygger på når de utøver sitt lederskap: Mobiliserende lederskap innebærer at politikerne gjør seg opp en egen mening og forsøker å mobilisere til støtte for sin egen mening; representerende lederskap innebærer at politikerne lytter til befolkningens ønsker og følger denne; og inkluderende lederskap innebærer at de sammen med innbyggerne diskuterer seg frem til et standpunkt og en løsning.

Vi bør ha i minnet at politiske aktørers overordnede prinsipper ofte farges av den konkrete situasjonen de skal anvendes i. Hvilken ledelsesfilosofi man står for, og hvilken representantrolle man legger vekt på, kan ofte ikke sees uavhengig av hvilket standpunkt man selv har til kommunereform. Hvis en leder ser at hans eller hennes standpunkt til kommunestruktur er i samsvar med folkemeningen, vil det være lett å stå fram som en som følger innbyggernes ønsker. Hvis lederen derimot selv har et standpunkt som strider mot velgerflertallet, blir det mer naturlig å tale for et mobiliserende lederskap – å overtale folk til å støtte eget standpunkt. Dette er likevel bare en tendens, og materialet inneholder eksempler på ordførere som taler for en annen lederrolle enn det som ville ganne eget standpunkt.

En overvekt av intervjuobjektene ga uttrykk for en mobiliserende lederskapsorientering: En leder må gå foran og flagge sitt standpunkt, og mobilisere støtte for sin sak. Ofte er ikke politikerne i kommunen enige, verken om hvilke problemer en eventuell sammenslåing skal

løse eller hva som er den beste løsningen, og politikerne kjemper om å vinne oppslutning om sin problemforståelse og sin løsning. Det ble trukket frem som viktig at politikerne tydelig sa hvilken løsning de sto for. Ikke å tone flagg ble opplevd som utydelig lederskap, eller også beskrevet som feigt, som i sitatet under:

Jeg tror du må tørre å stå for noe. Du kan liksom ikke gjemme deg bort og ikke tone flagg. Enten så får du gå beinhardt ut og si at dette er noe tøys, eller vice versa. (Ordfører)

Å gå ut med et standpunkt er ikke nødvendigvis basert på et ønske om å overtale innbyggerne. Det kan like gjerne være motivert ut fra ønsket om å sette dagsorden – å gjøre kommunesammenslåing til en sak som blir diskutert i lokalsamfunnet. I et slikt perspektiv kan nok et klart standpunkt skape motforestillinger og motargumenter. Men fra et lederskapsperspektiv er ikke dette nødvendigvis problematisk. Tvert imot; å få brakt alle argumenter – både positive og negative – fram i dagen, gir en kvalifisert debatt, som i ytterste konsekvens også kan føre til at lederen selv skifter syn. Det er i alle fall bedre enn at saken aldri kommer opp til diskusjon. Generelt ble det fremhevet som viktig at politikerne var synlige i debatten om kommunesammenslåing. Det ble sett på som politikernes oppgave å fronte selve saken og få i gang debatten, og da kunne det være nødvendig å ta et standpunkt. En ordfører sier det slik:

Når lederen ikke har noe synspunkt, blir befolkningen litt i stuss. Når man tar standpunkt kan befolkningen argumentere imot, og da er debatten i gang. Politisk lederskap er at når man har gjort seg opp en mening, så skal man uttrykke det. Du må mene noe, og flagge det – for du er jo leder. Så kommer konklusjonen etter hvert, når man får utredet ting. (Ordfører)

De som taler mot mobiliserende lederskap bruker som argument at hvis man toner flagg for tidlig, så vil det kunne polarisere debatten og skape steile fronter. En polarisert og opphetet debatt vil kunne gjøre at det vedtaket som fattes ikke er godt forankret, men oppleves som produktet av en konflikt. Andre vi snakket med tar det motsatte utgangspunkt, og beskriver sitt politiske lederskap ut fra representasjonsrollen. Her er utgangspunktet at man skal være en talsmann for hele kommunen,

holde god kontakt med alle grupper i befolkningen uansett politisk syn, og skyve sin egen partipolitiske tilhørighet i bakgrunnen. Man skal representere og lytte. Etter vår oppfatning innebærer ikke nødvendigvis en slik representerende lederstil at man viser et svakt politisk lederskap. Riktignok kan et svakt lederskap, med manglende prioriteringer og strategier, skjule seg bak et representerende lederideal. Vi mener likevel at et representerende lederskap ikke trenger å være svakt, så lenge det bygger på en konsekvent tanke om hvordan lederskap skal utøves. En representerende lederskapsstil kan nettopp hindre en polarisering av debatten, gjøre den mer nyansert og dermed muliggjøre en balansert veiing av argumenter for og imot ulike alternativer. En av våre intervjuobjekter sier det slik:

Det å være synlig og prøve å være samlende, anerkjenne synspunkter uavhengig om de går skarpt imot eller skarpt for, prøve å balansere det ut, romme alle slags synspunkter... De ordførerne jeg ser som er gode på det, de evner å ta imot ganske ekstreme påstander og synspunkter og balanserer dem ut på en sånn måte at det blir vist at det er flere perspektiver i saken. Det synes jeg er godt politisk lederskap. (Rådmann)

Nå er ikke nødvendigvis disse formene for lederskap uforenlige. Et representerende og et mobiliserende lederskap er idealtyper, og i praksis kan lederskap inneholde elementer av begge deler. Som vi skal se nedenfor, kan begge ytterpunkter skape problemer hvis de drives for langt. Enkelte informanter, som ordføreren som er sitert under, tar til orde for å kombinere disse elementene ved å mobilisere folk til å tenke overordnet:

Politisk lederskap er jo at man står frem og fronter både synspunkter og standpunkt på en konstruktiv måte. Og at man har en tenkning som er basert på et ønske om å få til noe for sin kommune, men etter drøftinger internt i sine kommunestyre. Jeg tror ikke at en ordfører bør trumfe en sak uavhengig av hva et kommunestyre mener, da blir du fort dratt ned. Det å ha politisk lederskap det betyr at du skal prøve å tenke overordnet og se de store linjene og prøve å få med deg folk til å tenke de store tankene, men er de ikke forankret hos befolkningen eller hos andre politikere i kommunen din så tror jeg det er vanskelig å gjennomføre det. Det er en gjensidighet her, en må

spille på det, og på dem du har rundt deg, hele tiden. Og det å selge inn noe som folk ikke har tro på det er en særdeles krevende øvelse. (Ordfører)

Som sitatet ovenfor viser, kan et mobiliserende lederskap lett strande hvis ryggdekningen mangler. En ordfører som går ut med utspill uten forankring, kan lett bli klipt ned av sine egne. Og sammenslåingsprosesser som mangler forankring i kommunestyrene, kan lett strande. Manglende ryggdekning vil derfor kunne gjøre et mobiliserende lederskap vanskelig, slik sitatet fra denne ordføreren illustrerer.

Jeg balanserer jo litt stramt, for i min kommune har jeg et flertall for kommunesammenslåing, men det er ikke så veldig stort. Så jeg er foreløpig der at jeg ikke toner for mye flagg. (Ordfører)

Hensynet til kommunevalget høsten 2015 la nok en ytterligere demper på mulighetene for et mobiliserende lederskap. Politikere som er for sammenslåing, men også ønsker å vinne kommunevalg, står overfor et dilemma der opinionen er skeptisk. Å sette saken på den politiske dagorden er nødvendig for å få gjennomført noe, men hensynet til kommunevalget gjør at man heller ønsker å ta saken av dagsorden. En journalist beskriver situasjonen slik:

Jeg opplever at de som er mest positive og for en sammenslåing de ønsker at dette skal bli et tema først etter valgkampen. Der man først hadde hastverk for å få dette opp på dagsorden er det nå blitt, nei la oss ta dette rolig, så ikke dette blir jokeren og trumfen til Senterpartiet i valgkampen. (Journalist).

Ved valg av en slik strategi fratok man velgerne i kommunene det gjaldt muligheten til å legge standpunkt til kommunesammenslåing til grunn for sin stemmegivning. Med tanke på folks mulighet til å velge representanter som støtter deres syn i viktige saker, fremstår det ikke å ta standpunkt før valget som ugunstig.

Blant annet fordi de ønsket å løfte saken ut av valgkampen ved å gjøre den til et tverrpolitisk prosjekt, talte enkelte informanter for et inkluderende politisk lederskap. Sitatet under illustrerer dette. I denne kommunen har de valgt å sette sammen tverrpolitiske

forhandlingsutvalg og dermed inkludere også opposisjonen i arbeidet frem mot en eventuell sammenslåing:

Vi har valgt SAS-modellen med ordfører, varaordfører og leder for det største opposisjonspartiet. Det var etter råd fra SAS-kommunene, for å gjøre dette tverrpolitisk. Og særlig fordi prosessen går når vi også går inn mot et kommunevalg. Det er lurt å gjøre det slik, ellers blir det spekulert i valgkampen. Dette er et tverrpolitisk prosjekt uavhengig av valgkampen. (Ordfører)

Men også motstandere av kommunesammenslåing kan støte på problemer, når de ønsker å mobilisere velgerne rundt et nei til kommunesammenslåing. En slik aktivisme, særlig fra ordførers side, kolliderer med forventningen om at ordføreren skal spille en samlende rolle.

Men også et representerende lederskap der man legger vekt på å lytte til hva innbyggerne vil, kan være problematisk. I den nåværende kommunereformen er innbyggerundersøkelser og meningsmålinger hyppig brukt til å kartlegge folkemeningen. Dersom det legges for stor vekt på resultatet fra slike undersøkelser så fraskriver politikerne seg det ansvaret de faktisk har fått av velgerne, til å på deres vegne diskutere seg frem til en godt informert, godt begrunnet avgjørelse som legger hele kommunens beste til grunn. Informantene har gjennomgående et lite kritisk blikk på opinionsmålinger. I motsetning til resultater fra folkeavstemninger, som kan forklares med lav eller skjev valgdeltakelse, oppleves opinionsmålinger å representere et «sant» uttrykk for folkemeningen. At spørsmålsformuleringen kan påvirke resultatet eller at du også får svar fra mange som ikke har tatt stilling eller ikke engasjerer seg i spørsmålet, er det ingen som tar opp som et problem. Den ukritiske troen på opinionsmålingers korrekthet er litt urovekkende, særlig fordi disse målingene i mange kommuner blir brukt som et tungt argument for enten å gå videre med en sammenslåingsprosess eller la være. Men et gjennomgående inntrykk er altså at mange av de intervjuede politikerne og administratorene oppfatter opinionsundersøkelser som et viktig element i kommunereformprosessen. Slik sett er de på linje med signalene fra regjeringen.

I noen kommuner kom imidlertid en skepsis til innbyggerundersøkelser til syne. Det gjaldt særlig i et tilfelle der

undersøkelsene hadde vist seg å gi ustabile resultater. Utfallet var helt avhengig av hvilket tidspunkt undersøkelsen ble gjennomført på. Publisering av resultatet fra undersøkelsen kunne utløse en dynamikk av mobilisering, som i sin tur førte med seg opinionsendringer.

Den ene kommunen hadde en innbyggerundersøkelse veldig tidlig i prosessen, da foretrakk folk ett alternativ sterkt. Så gjennomførte de en ny innbyggerundersøkelse to måneder senere, og da var hele bygda blitt polarisert – da ble resultatet i valget mellom de to alternativene mer eller mindre likt. De som opplevde at de «tapte» i den første undersøkelsen, begynte jo å jobbe for at de skulle få et flertall. (Rådmann)

Våre intervjuobjekter pekte også på flere sider ved lederskap som ikke nødvendigvis faller innunder skillet mellom et mobiliserende, representerende eller inkluderende lederskap. Blant annet var mange opptatt av politikernes evne til å ha et langsiktig perspektiv – å kunne se 20–30 år framover i tid, med tanke på å takle de utfordringene som kommunen da ville stå overfor. Dette er i tråd med idealet, referert i kapittel 3 om at politisk lederskap innebærer å skape varig endring. Andre framhevet betydningen av ærlighet, redelighet og troverdighet underveis i prosessen. Lederskap innebærer å sørge for et redelig og ærlig utredningsarbeid, og at både positive og negative effekter av sammenslåing formidles ut til innbyggerne.

Utadrettet politisk lederskap utøves innenfor helt nye rammebetingelser *etter* at beslutningen om sammenslåing er tatt. Valgene man står overfor er ikke fullt så grunnleggende som et valg mellom ja eller nei til å bestå som egen kommune. Valgfriheten er mer begrenset. Det fremheves som spesielt viktig at man etter en sammenslåing har en framoverskuende situasjonsforståelse, og at man klarer å formidle denne forståelsen til innbyggerne. Problemer må identifiseres og løsninger må utarbeides innenfor rammene av en ny kommune, og det er viktig å legge til side den eventuelle motstanden man måtte ha hatt, som politiker:

Når en beslutning er tatt, da må man jo forholde seg til den beslutningen selv om man kanskje i utgangspunktet har vært imot. Og da kreves det ganske mye politisk – da må du sørge for å være med å bidra positivt for at sammenslåingsprosessen skal kunne



gjennomføres på best mulig måte. Det er ganske utfordrende, at man må legge sine egne synspunkter til side for å prøve å gjennomføre prosessen best mulig. (Ordfører)

### 3.3.1 Hvem utøver lederskapet?

Det generelle inntrykket av kommunereformen er at politikerne sitter i førersetet. Politisk lederskap er nødvendig, og det er politikerne som driver prosessene. Uten at de politiske lederne går inn for sammenslåing, kommer ingen sammenslåingsprosesser i gang. Det er nok en bevissthet blant både politikere og administratorer om at en administrativt drevet prosess ville strande på grunn av manglende politisk forankring.

Rådmennene er viktige støttespillere spesielt i ordførerens utøvelse av politisk lederskap. I mange kommuner ser vi at rådmann og ordfører er fullt på linje når det gjelder synet på sammenslåing. I andre tilfeller ser vi en meningsforskjell – men at dette ikke hindrer et godt og konstruktivt samarbeid. Der det er meningsforskjell mellom politisk og administrativ ledelse, er imidlertid mønsteret tydelig: Rådmennene er mer positive til sammenslåing enn politikerne. Enkelte av de intervjuede rådmennene gir inntrykk av forsiktig irritasjon over politikere som vegrer seg for sammenslåing, som gjerne vil ha ting slik de har vært, og som ikke holder tempoet i prosessen oppe. En journalist beskriver hvordan politikerne følger folkemeningen og går imot rådmennenes innstillinger dersom for eksempel en innbyggerundersøkelse viser at befolkningen er negativ. Det tegnes et bilde av at rådmennene handler i tråd med en mobiliserende lederskapsstil, mens ordførerne utøver lederskapet i tråd med representerende lederskapsprinsipp:

Rådmennene gir sine innstillinger, veldig klare innstillinger, og det skjer i hele vår region. Men jeg tror ikke nødvendigvis politikerne går for dette, blant annet fordi de hele tiden kan referere til framtidige innbyggerundersøkelser, og i en viss forstand kan toe sine hender. Der har jo politikerne et problem, da de kan jo ikke overkjøre innbyggerne fullstendig. Fra vårt ståsted blir det en utrolig dynamikk, der rådmennene kan risikere å bli stående alene med sine innstillinger. Det som også er påfallende er hvordan resultatene kommer fra disse innbyggerundersøkelsene og den ene ordføreren

og rådmannen etter den andre blir overrasket over resultatene i egen kommune. (Journalist)

Et slikt skille er lett å forstå, ut fra de ulike rollene som politikere og administrasjon har. Slik journalisten antyder, er naturlig nok politikere mer opptatt av velgernes syn. Men dette handler neppe bare om frykt for å miste velgere. Selv om det er store variasjoner mellom de ulike ordførerne vi har snakket med, framstår de oftere enn rådmennene som bekymret blant annet for lokaldemokratiets kår i en sammenslått kommune.

Politiske lederskap kan utøves *kollektivt* av hele kommunestyret, eller *individuell*, for eksempel av ordfører. Inntrykket fra kommunene vi har intervjuet i er at det stort sett er ordføreren som alene, kanskje i samarbeid med varaordfører, leder kommunesammenslåingsprosessen. De øvrige kommunepolitikernes roller etableres gjerne som en funksjon av ordførerenes lederskapsstil. I kommuner der ordføreren har en mobiliserende lederskapsstil blir det gjerne etablert en politisk opposisjon rundt spørsmålet om sammenslåing, og ordføreren og opposisjonen utgjør de to ytterpunktene i en polarisert debatt. Det er også flere kommuner i utvalget der ordfører har et tydelig standpunkt som deles av resten av kommunestyret. I kommuner der ordføreren har en representerende eller inkluderende lederstil ligger det bedre til rette for at det politiske lederskapet kan utøves kollektivt. Ved representerende lederskap vil ordføreren være opptatt av å samle alle bak seg, ved inkluderende lederskap vil han være opptatt av at alle politikere i størst mulig grad skal være med å identifisere hvilke utfordringer kommunen står overfor og hva som er fordeler og ulemper ved alternative løsninger. I flere kommuner bestreber ordføreren seg på å inkludere flere politikere eller også hele kommunestyret, for eksempel ved å la politikere sitte i grupper som skal utrede om ulike tjenester eller forhold i en ny kommune, eller ved å arbeide med utredningene i selve kommunestyremøtet. Oftere er det imidlertid ordfører, med hjelp av rådmann, som gjør det meste av denne jobben, og de andre politikere blir først og fremst forelagt resultatet av deres undersøkelser. Når kommunestyrepolitikere kommer til det punktet der de skal stemme over hvorvidt de ønsker sammenslåing eller ikke, så har altså flertallet av dem vært lite involvert i prosessen. At ordfører leder kommunesammenslåingsprosessen alene handler først og fremst om at han eller hun i små kommuner er den eneste heltidspolitikeren og

dermed den som har tid å sette av – vårt inntrykk er ikke at ordførerne nødvendigvis ønsker å beholde lederskapet alene, men det er ikke alltid noen der å dele det med.

### 3.3.2 Mobiliserende fortellinger

Politisk lederskap innebærer å skape oppslutning rundt den løsningen som er valgt. Ved inkluderende og representerende lederskap skapes oppslutning nettopp gjennom at befolkningen opplever seg representert eller at de er med på å arbeide frem løsninger. Ved mobiliserende lederskap tyr politikerne gjerne til det vi har kalt mobiliserende fortellinger (Sørensen 2015) – en fortelling som inneholder en begrunnelse for hvorfor man skal slå seg sammen, eller hvorfor man skal stå alene. Disse fortellingene har gjerne to sider – de maler et bilde av alt som vil gå galt dersom man velger feil og av alle mulighetene som åpner seg dersom man velger riktig.

Tilhengers mulighetsfortellinger handler for eksempel om at regionen kan bli slagkraftig og konkurransedyktig i forhold til andre regioner, mens krisefortellingen, som nok er mest utbredt i små kommuner, handler om at kommunene mangler kompetanse til å utføre oppgavene de er pålagt, og sliter med en ustabil og usikker økonomi, befolkningsnedgang og så videre. For tilhengerne av sammenslåing kan dette være en særlig utfordring, rett og slett fordi innbyggerne ikke ser den krisen som administrasjonen og de folkevalgte kan oppleve – det er først og fremst administrasjonen og de folkevalgte som bekymrer seg for at administrasjonen er for tynn og ikke har den kompetansen de trenger for fremtiden.

For motstanderne av sammenslåing ligger mulighetene gjerne i å bevare og utvikle dagens kommune. Her er fortellingen at kommunen fungerer bra som den gjør. Det er mye som er oppnådd, tjenestetilbudet er godt, demokratiet er nært og godt, og så videre. I dette perspektivet blir sammenslåing en løsning på et ikke-eksisterende problem, eller en løsning på jakt etter et problem. Et slikt argument kan få ekstra tyngde i byregioner, der sammenslåingstruede kommuner gjerne er såpass store at de kan vise til at de oppfyller ekspertutvalgets krav til en robust kommune. Krisefortellingen blir da at alt dette er truet når man blir innlemmet i en storkommune.

I store kommuner som går sammen med små, ser slike mobiliserende fortellinger ut til å spille en mindre rolle. Større byer vil jo kunne greie seg fint på egen hånd, og de har også mindre å tape ved sammenslåing med småkommuner – innbyggerne vil ikke merke noen særlig forskjell. Det er mindre som står på spill.

Så finnes det en rekke lokale fortellinger, tilpasset den lokale konteksten. I noen tilfeller er det kommuner som utfyller hverandre, noen har f.eks. arealknapphet mens andre har ledige arealer. Kommuneøkonomien spiller selvsagt en rolle. Å slå seg sammen med en dårlig styrt kommune med dårlig økonomi er slett ikke attraktivt. Men for kommunen som har problemer, kan sammenslåing være redningen.

Til slutt kan det nevnes et forhold som kan inngå i en mulighetsfortelling, men samtidig være en høyst reell strategi for å bruke sammenslåingen til å presse fram goder fra staten. Dette gjelder spesielt samferdsel. Vi ser i flere tilfeller at sammenslåing brukes som et virkemiddel for å få bruer, tunneller og veier. Argumentet er at bedre kommunikasjon er en forutsetning for å kunne akseptere en sammenslåing. I øykommuner uten fastlandsforbindelse vil veien til kommunesenteret bli for lang, hvis man er avhengig av ferjer. Å drifte en kommune med ferjesamband internt i kommunen kan også være krevende.

### 3.3.3 Symbolikk: Navn og kommunevåpen

En strategi for å mobilisere oppslutning om en kommunesammenslåing blant befolkningen er å involvere dem i valg av navn og i valg av kommunevåpen. Valg av navn og kommunevåpen er først og fremst noe som mobiliserer når kommuner som ikke er så ulik i størrelse slås sammen. Her er det en avveining mellom på den ene siden å bygge noe nytt, med sikte på å skape en ny identitet og et nytt fellesskap etterpå, og på den andre siden å ta hensyn til de gamle kommunene og deres interesser. Også her finner vi to motstridende strategier: Å lage noe helt nytt versus et kompromiss mellom de eksisterende løsningene. Et godt eksempel på å lage noe nytt finner vi da Våle og Ramnes ble slått sammen til Re. Her ble et nytt kommunevåpen lagd, i en prosess der innbyggerne ble trukket inn. Det nye navnet som ble valgt viser til stedets historiske identitet: Slagene på Re, beskrevet av Snorre. Middelalderbakgrunnen brukes her bevisst for å bygge en identitet. I

sammenslåingen av Aure og Tustna var de inne på samme tanken. En navnekomite foreslo at man også her skulle velge et navn fra et historisk slagsted. I dette tilfellet Solskjel, der det sto to slag under Harald Hårfagres samling av Norge. Slik gikk det likevel ikke for Aure/Tustna. I stedet ble det en byttehandel: Navnet ble Aure, man beholdt kommunevåpenet til Tustna (en klippfisk), men skiftet farge på fisken. Ølen/Vindafjord fulgte også kompromisslinja: Ølen fikk kommunesenteret, Vindafjord fikk navnet, og de delte våpenet mellom seg – med Ølens motiv og Vindafjords farger.

Når det er store ulikheter i størrelse, blir navnevalget mer opplagt. Men i noen tilfeller kan symbolikken likevel komme opp. I den kommende fusjonen mellom Sandefjord, Stokke og Andebu var det opplagt at navnet skulle bli Sandefjord. Men det blir nytt kommunevåpen og nytt ordførerkjede, noe som oppfattes som en symbolsk viktig markering av at det ikke blir en innlemming, men bygging av en ny enhet. Vi kan neppe slå fast om en nybygging eller et kompromiss er det som skaper størst oppslutning. Det er uansett ikke tvil om at også symboler kan ha betydning, og at det legges ned mye arbeid også i denne delen av en sammenslåingsprosess.

### 3.4 Rammebetingelsene for lokalt politisk lederskap

Lederskap utøves ikke i et vakuum. I kommunereformprosessen er det flere forhold som legger sterke føringer på muligheten for å utøve politisk lederskap. Vi skal her se på to forhold som begrenser politikernes handlefrihet: regjeringens reforminitiativ og eksisterende samarbeidsstrukturer.

#### 3.4.1 Regjeringens initiativ

Solberg-regjeringens kommunereform har, ifølge våre intervjuobjekter, forandret situasjonen på en grunnleggende måte. I motsetning til tidligere forsøk på å redusere antall kommuner de siste årene, som har vært mer halvhjertede, har regjeringen satset stort på denne reformen. Mange i kommune-Norge har blitt overbevist om at kommunereformen er kommet for å bli – det er ikke noe som «går over» av seg selv. Motstand mot kommunereformen beskrives av noen med ord som

«strutsepolitikk». Andre trekker fram de insentivene regjeringen byr på:

I forhold til det vi har vært gjennom tidligere, ble det et paradigmeskifte med den nye regjeringen som kjører en nasjonal prosess. Det er utrolig hva penger gjør med folk og kommuner, og når regjeringen henger opp gulrøtter i reformvinduet tenker folk: skal vi slå oss sammen må vi gjøre det nå, når dette vinduet er åpent.  
(Rådmann)

Det ser dermed ut til at regjeringen har lyktes med å mobilisere mange kommunepolitikere til støtte for sitt prosjekt. Nå er vårt utvalg av kommuner i hovedsak konsentrert om kommuner der det foregår – eller har foregått – prosesser med sikte på sammenslåing. Dermed er ikke utvalget representativt for alle norske kommuner. Det er likevel slående at flere informanter snakker som om at mandatet deres er å manøvrere kommunen sin i en god posisjon gitt eksterne rammebetingelser, som signalene fra regjeringen. De snakker nærmest som om de ikke var selvstendige politiske ledere, men lokale iverksettere av regjeringens politikk. Dette gir naturlig nok mindre rom for et selvstendig politisk lederskap.

I utgangspunktet kan man tenke seg at lokale politiske ledere ville fortolke mandatet sitt mer i retning av at de er selvstendige, autonome folkevalgte. De kunne oppfatte seg som en likeverdig aktør med staten, med samme folkevalgte legitimitet. De ville kanskje ikke i samme grad se på sitt mandat som å skulle tilpasse seg statlige signaler og rammebetingelser, men mer som at de skal forsvare kommunen og tale dens sak. Det helt fundamentale utgangspremisset ville være at de er selvstendige og folkevalgte. Det var få av våre intervjuobjekter som uttrykte en slik holdning. At en slik tankemåte også finnes blant norske ordførere, vet vi jo likevel – blant annet fra oppropet til «Lokalsamfunnsforeningen». Vi mener at i en situasjon med tydelig *nasjonalt* politisk lederskap, som kommunereformen er et uttrykk for, blir *lokalt* politisk lederskap ekstra viktig for å bevare lokal autonomi og styringskapasitet. Lokalt politisk lederskap kan bidra til å oversette statlige styringssignaler på en måte som gjør dem relevante lokalt, sette kommunen i førerretet i reformprosessen og sikre at det er lokalpolitikkerne som definerer hvilke problemer man trenger å løse, som setter mål for hvordan og i hvilken retning lokalsamfunnet skal

endre seg og som identifiserer hensiktsmessige løsninger for å nå disse målene.

Noen av de intervjuede journalistene peker på at det er forskjeller mellom kommunepolitikere. Ikke alle har den samme opplevelsen av tvang fra statens side. Noen tenker at det er rom for å argumentere seg bort fra sammenslåing. Kommunene følger lojalt opp Stortingets oppfordring om å utrede muligheter for sammenslåing, men i noen tilfeller kan en slik utredning være et spill for galleriet – man utreder det man blir pålagt å utrede, og så blir utredningene lagt i skuffen. I andre kommuner går politikerne helhjertet inn for sammenslåing. At de ulike kommunene går inn i arbeidet med kommunereformen med så ulike motiver, kan selvsagt skape problemer – som vi skal se nedenfor.

### 3.4.2 Eksisterende samarbeidsstrukturer

De eksisterende samarbeidsmønstrene mellom kommunene som potensielt kan slå seg sammen, setter også rammer for hvordan det politiske lederskapet kan utøves. For det første har *regionrådene* (interkommunale politiske samarbeidsorganer mellom kommunene i et distrikt) i mange tilfeller spilt en sentral rolle for å sette kommunesammenslåing på dagsordenen. De har vært aktive i å bestille utredninger og innbyggerundersøkelser. Regionrådenes initiativer har ofte dreid seg om store sammenslåingsprosjekter – gjerne med alle kommunene i regionen. Mange av disse store sammenslåingsplanene har imidlertid etter hvert blitt forlatt, og løst seg opp i mindre samarbeidskonstellasjoner. Noen politikere har aktivt har brukt sin rolle i regionrådet til å sette sammenslåing på dagsordenen. Fra disse politikernes side utøves altså politisk lederskap på ulike arenaer. Det fører i sin tur til at de andre kommunene i regionen må reagere. Ulempen er at disse kommunene av og til drives inn i prosesser de ikke har noen entusiasme for.

*Interkommunalt samarbeid* setter kanskje tydeligere rammer for valg av samarbeidspartnere. Hvis en gruppe kommuner allerede har omfattende interkommunalt samarbeid, vil det være upraktisk å slå seg sammen med andre. Likevel ser vi også eksempler på at kommuner ser i alle retninger når de skal utrede veivalg – også til kommuner de ikke har etablerte samarbeid med fra før.

### 3.4.3 Initiativet kommer ovenfra

I de kommunesammenslåingene som ble gjennomført på 2000-tallet og begynnelsen av 2010-tallet, kom initiativet gjerne nedenfra – men også med noen dytt i ryggen ovenfra, fra sentralt hold og fra fylkesmenn. Aktørene satte selv dagsorden, og brakte saken på banen overfor mulige «ektefeller». Utgangspunktet kunne være eksisterende samarbeidsordninger mellom kommunene på ulike tjenesteområder, der ideen om sammenslåing kom opp. Den nye kommunereformen fortoner seg annerledes. En ordfører i en av disse sammenslåtte kommunene beskriver kontrasten mellom de to reformene slik:

Det kom helt ned fra grasrota fordi det var dårlige økonomiske tider i begge kommunene. Vi tenkte, helt utenfor boksen, hva med sammenslåing? Også begynte det liksom å spinne litt, og det ble tatt opp i politiske partier også ble det treff, det ble ønsket av folk selv. Men denne gangen så blir det trukket nedover hodet ifra regjeringen, og det tror jeg er den største feilen. (Ordfører)

I prosessene som startet før den nåværende kommunereformen, var utgangspunktet altså genuint lokalt, og dermed oppsto det ingen særlig klarhet om retningsvalg. I den inneværende prosessen kommer initiativet ovenfra, og dette skaper et annet handlingsrom for lokalt politisk lederskap. Kommunestyret må manøvrere innenfor rammer og ut fra en problemdiagnose som er satt nasjonalt og ikke lokalt. Spørsmålet er ikke om man skal utrede sammenslåing med kommuner man har mye til felles med, men hvem av nabokommunene man skal utrede sammenslåing med. Selve ideen om å slå seg sammen er derfor ikke like godt forankret over alt.

### 3.5 Lederskap overfor samarbeidspartner

Situasjonen med en sentralt initiert reform er annerledes enn ved tidligere sammenslåinger: Kommuner som i utgangspunktet ikke nødvendigvis var innstilt på å gå sammen med noen, er oppfordret til å utrede muligheten for sammenslåing. I mange tilfeller er det da genuin usikkerhet om hvor man bør gå: Skal man gå nordover eller sørover, østover eller vestover? Og ikke minst: skal man gå inn for en stor sammenslåing, som kanskje omfatter 5–9 kommuner, eller en mindre løsning der 2–3 kommuner går sammen?



Kommunene tar oppgaven på alvor og sonderer ulike muligheter – men man må jo også bestemme seg på et tidspunkt. I den nåværende reformen har alternativene utkrystallisert seg tidlig i noen prosesser, mens situasjonen andre steder er ganske uoversiktlig. Også her er spørsmålet som politikerne skal ta stilling til: Skal man flagge eller ikke flagge standpunkt overfor mulige samarbeidspartnere? En del intervjuobjekter la vekt på at man måtte ta et veivalg med hensyn til samarbeidspartnere og utrede det alternativet man hadde valgt før man hadde spurt innbyggerne, og at det var en viktig del av det å utøve politisk lederskap. Så måtte man ta sjansen på å spørre innbyggerne etterpå og eventuelt få et nei. Andre mente det var riktig nettopp ikke å velge på et tidlig tidspunkt, men først å utrede ulike alternativer grundig. Faren med en slik strategi er at man kan drukne i utredningsarbeid og detaljer, slik dette hjertesukket illustrerer:

Utfordringen etter at utredningene er klare er at det utredes voldsomt mye. De som virkelig får en god bunnlinje i 2015, er Telemarksforskning og andre slike selskaper – så mye som det utredes. Stadig nye alternativer dukker opp, og det som blir vanskelig er å trekke en konklusjon ut av dette. (Ordfører)

Ordførere går altså til sine samarbeidskonstellasjoner med høyst ulik innstilling og ulike forventninger. Noen går til samarbeidspartnerne med det vi har kalt et mobiliserende lederskapsideal – de har valgt vei og har pekt ut denne veien også for innbyggerne og de ansatte i kommunen. Andre ønsker å utrede grundig før de tar en beslutning. Og noen går inn og utreder ulike samarbeidsløsninger bare fordi staten har fått dem til å gjøre det, uten noen synlig entusiasme. Det sier seg selv at samarbeid kan bli svært problematisk med slike sprikende utgangspunkt, der mobiliserende og søkende ledere skal finne sammen. Dette skaper usikkerhet. Og når en kommune samtidig utreder flere samarbeidsprosjekter i ulike retninger – på en uforpliktende måte – kan situasjonen fortone seg kaotisk. En tilsynelatende enighet om en intensjon om sammenslåing, og en undertegning av en intensjonsavtale, kan dekke over at aktørene faktisk ikke ønsker det samme. Av flere informanter uttrykkes det et ønske, i etterpåkløkskapens lys, om at man i starten skulle brukt tid på å samordne seg og forsikre seg om at de ulike partene faktisk ønsket samme løsning. Det ble beskrevet som

krevene at politikerne i utredningsfasen ikke prioriterte og at de utad forpliktet seg til mer enn ett alternativ:

Her var det jo sånn at styringsgruppen var veldig fornøyd med dokumentet, og ordførerne skrev under på at det, da kunne en tenke at det var en forpliktelse i forhold til prosjektet i det videre arbeid. Men prosessuelt er det sånn at politikerne går fra det ene kommunereformprosjektet til neste, og gir den samme forpliktelsen i alle prosjektene. Så vi er på en måte kommet like langt. (Rådmann)

Utfallet av slike situasjoner, der noen parter tar samarbeidet mer seriøst enn andre, kan naturlig nok bli at den ene parten blir skuffet. Er dette så et resultat av svakt lederskap? På den ene siden kan man si det. Når den ene parten lar seg drive inn i prosesser som man egentlig ikke ønsker, men er presset inn i ut fra rammebetingelser eller initiativer tatt av andre, kan det forstås som svakt lederskap. Men på den annen side er det grunnleggende problemet ikke nødvendigvis ulike former for lederskap, men at partene har ulike mål. Noen ønsker sammenslåing, andre gjør det ikke, og de som ønsker sammenslåing kan være uenige om hvilken vei sammenslåingen skal gå. De har så valgt sine strategier for å nå disse målene, og disse strategiene har ført dem inn i prosesser der graden av forpliktelse kan være svært varierende.

### 3.5.1 Raushet og tillitsbygging

Politisk lederskap handler, som vi så i kapittel 2, om å identifisere hvilke problemer man ønsker å løse og finne virkemidler for å løse dem. I kommuner der man har kommet frem til at det å slå seg sammen er et godt virkemiddel for å løse de problemene en har for eksempel med små fagmiljøer, blir spørsmålet så hvordan en skal få det til. Selv om vi holder oss til kommuner som faktisk har et klart ønske om å slå seg sammen, er det fortsatt hindre på veien mot et godt resultat. Det vil ofte være behov for konsensusbyggende tiltak overfor samarbeidspartnerne. *Raushet* er et nøkkelord som går igjen i mange intervjuer. Dels fordi det faktisk viser seg å være viktig i mange prosesser, men også fordi kommunene har lært av erfaringene fra tidligere sammenslåinger. Denne læringen skjer dels gjennom rapporter som er skrevet om de tidligere prosessene, men også gjennom direkte

kontakt. Ordførere i tidligere sammenslåtte kommuner har besøkt kommuner som er i gang med prosessene nå, og fortalt om sine erfaringer. Ett av poengene som går igjen er at store kommuner må være rausere overfor de små:

Raushet er viktig i en sår sammenslåingsprosess, og spesielt fra den største kommunen. Den største kommunen skal være så raus at de skjems på sine egne innbyggers vegne. For alt kommer til å komme dit (til den største kommunen) senere likevel. Tyngdekraften hjelper dem. De trenger ikke kjempe for noe, de. Det er de bygdene i ytterkanten som må kjempe. (Ordfører)

Flere andre informanter legger vekt på at de store partnerne i samarbeidet må ta særlige hensyn. De legger vekt på at den største kommunen må være ydmyk, og behandle juniorpartnerne som likeverdige parter i forhandlingene. Man må vise gjensidig tillit og respekt. I en prosess ble det framhevet at det var viktig at en av de mindre kommunene tok initiativet til sammenslåing. Hvis initiativet hadde kommet fra den store kommunen, ville det gi inntrykk av at den store kommunen skulle legge de små kommunene under seg.

Erfaringene fra sammenslåing av små og store kommuner i Finland viser at rausheten ofte ikke rekker helt frem. I selve sammenslåingsprosessen er relasjonen mellom kommunene symmetrisk – de har for eksempel like mange representanter i forhandlingsutvalget, og det gis lovnader om at alt tjenestetilbud i hele kommunen skal bestå også etter en sammenslåing. Når kommunene så er sammenslått forskyves makten i forhold til den tidligere kommunen som var størst og relasjonen blir asymmetrisk. Den største kommunen får flere representanter i ulike fora, og etter en tid opphører verningen av tjenestetilbudet i utkantene også. En erfaring fra Finland er derfor at rausheten må være realistisk, og at den kanskje må peke mer fremover mot situasjonen slik den blir i den nye kommunen, også selv om dette vanskelig gjør forhandlingsprosessen.

Raushet kan være viktig strategisk, for å få gjennomført en sammenslåing, for å unngå konflikter i fasen etter sammenslåing, men kan selvsagt også bygge på oppriktig bekymring for de menneskene og bygdesamfunnene som blir berørt av en sentralisering. Men, som vi skal komme tilbake til, kan det tenkes å skape problemer på lengre sikt.

Visjonen om en helt ny kommune er, på den ene siden, ikke uforenlig med ønsket om å vise raushet. Men på den annen side kan ønsket om å bygge en helt ny identitet også tenkes å komme i konflikt med målet om raushet. Raushet forutsetter at man tar hensyn til de gamle identitetene – det er jo nettopp dem man vil være raus overfor. Å si at man ikke lenger tenker på de gamle kommunene, kan i praksis ofte si at man plasserer funksjonene ut fra hensyn til effektiv drift – altså i senteret til den største av fusjonspartnerne. For nettopp å vise raushet er det mange som tar til orde for å fordele oppgaver ut i de gamle kommunene i stedet for å samle alt i det nye kommunesenteret. Begrunnelsen ligger i å motvirke sentralisering, slik en ordfører forklarer det:

Hvis man f.eks. skal flytte en kommuneingeniør fra en annen kommune til det nye kommunesenteret, så flytter man kanskje samtidig treneren til guttefotballaget. Det blir jo noen rådhus som blir tømt etter en slik strukturendring. Det er en utfordring for de små plassene. (Ordfører)

Rent praktisk kan dette gjøres ved at f.eks. barnevernstjenesten samles i ett av de gamle kommunesentrene, og tekniske tjenester i et av de andre. Eller det kan opprettholdes servicekontor i alle de gamle kommunene. Mange kommuner vurderer slike funksjonsfordelingsordninger. I samme retning trekker det at mye er funksjonsfordelt allerede *før* sammenslåingen, gjennom interkommunalt samarbeid.

En funksjonsfordelt løsning kan likevel ha tydelige ulemper, ikke minst på lang sikt. Flere informanter beskriver et dilemma med hensyn til hvor langt de skal tørre å gå for å lage en effektiv og sentralisert kommuneorganisasjon. Hvis de går for langt i sentraliseringen risikerer de at sammenslåingen strander, går de for kort og lar kommunen forbli desentralisert vil de ikke klare å ta ut de økonomiske eller driftsmessige fordelene som ligger i en sammenslåing. Dette kan også få utslag for tjenestestrukturen, for eksempel skolestrukturen, i den sammenslåtte kommunen. Har man vist raushet før sammenslåing, er det vanskelig å gå tilbake på det etterpå. I hvert fall ikke uten å møte kritikk. Funksjonsfordeling, og et godt spredt tjenestetilbud, kan altså være viktig både for å få i stand reform og for å unngå konflikt etterpå. Det

er likevel et spørsmål hvor realistisk det er å opprettholde funksjonsfordelingen over tid, under press fra krav til effektivisering.

En oppgave for politisk lederskap er dermed å tenke langsiktig, også i sin «raushet». Hvis man er for raus – hvis man for eksempel lar småkommuner beholde hele tjenestetilbudet sitt intakt i det gamle kommunehuset eller legger sentrale funksjoner til det som blir en utkant i en ny kommune – så tar man bort noe av det som skulle være gevinsten ved kommunesammenslåingen. Kunsten både å være raus og faktisk endre på strukturen sånn at man bygger en ny, robust kommune, den kunsten må politisk lederskap kunne.

Flere nevner også betydningen av personlige relasjoner; av personkjerne mellom de menneskene som forhandler. I en kommune trekkes det for eksempel frem at et skifte av ordfører bidro til at en havarert prosess kom på sporet igjen. Tillitsbygging kan være lettere å få til når det ikke er tvang inne i bildet. En ordfører forteller om en tidligere tvangssammenslåing i regionen, der kommunen forsøkte å bruke penger på forskjellige tiltak innenfor egne grenser før den ble sammenslått, slik at pengene ikke skulle falle i hendene på fusjonspartnerne. I kontrast til dette hadde et tillitsforhold blitt bygd opp i en seinere frivillig sammenslåing. Her sendte fusjonspartnerne sine budsjetter før sammenslåingen til hverandre, slik at de kunne behandles også i partnerens kommunestyre.

### 3.6 Bygge et nytt politisk fellesskap

Etter en sammenslåingsprosess skal politikerne gjennom sitt lederskap bidra til at det bygges et nytt politisk fellesskap – innbyggerne i den nye kommunen skal tilegne seg en ny identitet, som ikke nødvendigvis kommer istedenfor identiteten de har knyttet til lokalsamfunnet de bor i, men som kommer i tillegg. Symboler som navn og kommunevåpen kan være elementer i forsøket på å bygge opp en ny og samlende identitet etter sammenslåingen. I andre kommuner legges det vekt på å bygge sosiale møteplasser, for eksempel et nytt kultur- og idrettsbygg, der folk kan treffes i uformelle settinger. Foreningslivet oppfattes også som en viktig aktør i dette arbeidet. Men informantene peker også på problemer når det gjelder å bygge en felles identitet, og et særlig problem er store avstander eller topografi, som kan utgjøre hindre for integreringen. Det er stor forskjell på f.eks. Re på den ene siden, med et naturlig senter i et tettsted som ligger omtrent på grensa mellom de to gamle kommunene, og f.eks. Aure på den andre. Aure og Tustna fikk

riktignok bruforbindelse etter fusjonen, men må betale bompenger på brua. Det oppmuntrer ikke til kontakt.

I materialet vårt finnes også enkelte som stiller spørsmål ved nytten av å bygge en ny identitet. Så lenge det går greit å la ting fungere langs de gamle kommunegrensene, er det virkelig nødvendig å bygge opp noe nytt fellesskap, hvis folk ikke er interessert i det? Å bygge en felles identitet krever mye ressurser, og noen antyder at kommunegrensene først og fremst er administrative, og at det ikke er nødvendig at innbyggerne føler spesiell tilknytning til den nye kommunen.

### 3.7 Oppsummerende betraktninger

Funn fra casekommunene viser at utadrettet politisk lederskap i mange sammenslåingsprosesser utøves etter et mobiliserende prinsipp som innebærer at politikerne selv kommer med en problemdiagnose, peker ut en foretrukken løsning på problemet og så arbeider for å skape oppslutning om dette forslaget. Det eksisterer gjerne flere konkurrerende problemdiagnoser og løsninger, og politikerne kjemper om å vinne oppslutning om sin diagnose og sin løsning. Fordelen med en mobiliserende lederskapsstil er at den gir fart og retning i en sammenslåingsprosess. Ulempen er at debatten kan bli polarisert og skape mye konflikt, og at det vedtaket man til sist fatter ikke er godt forankret hos alle, fordi det er produkt av en polarisert konflikt.

Videre er det i mange kommuner innslag av det vi har kalt representerende politisk lederskap. Dette er en mye mer passiv måte å utøve lederskap på. Her er politikerne lydhøre overfor signaler fra befolkningen og baserer både problemdiagnose og foreslåtte løsninger på det befolkningen ønsker. Ulempen med en representerende lederskapsstil er at det kan være vanskelig å få truffet en beslutning – det kan jo finnes mange ulike meninger i befolkningen, eller det kan være befolkningen er likegyldig.

Den tredje måten å utøve utadrettet politisk lederskap på er det vi har kalt inkluderende lederskap – det er en mer aktiv form for lederskap, der politikerne inviterer befolkningen med på å identifisere hvilke problemer man skal løse og hvilke løsninger som er de beste. Dette er en krevende måte å få til en kommunesammenslåing på, men dersom man får til en sammenslåing etter en sann prosess, så er

sammenslåingen godt forankret, og det gjør livet i en ny kommune lettere.

God utadrettet politisk lederskap innebærer å finne en balanse mellom disse måtene å utøve lederskap på sånn at man klarer å representere og inkludere befolkningen samtidig som man gir sammenslåingsprosessen fart og retning. Denne balanseøvelsen må gjøres gjennom hele prosessen – politisk lederskap må kontinuerlig avveie mellom det å mobilisere til støtte for en bestemt retning, lytte til hva innbyggerne mener og inkludere innbyggerne i diskusjonen om hvilken retning man skal ta. Ideelt sett skal man gjøre alt dette hele tiden, i praksis ser vi at det er en tid for alt – en tid for å lytte, en tid for å diskutere og en tid for å fatte beslutninger – noen ganger også på tvers av det befolkningen ønsker. Det kan for eksempel være at det er riktig å mobilisere til støtte for at sammenslåing er nødvendig, men å lytte til befolkningen når det gjelder hvilke sammenslåingspartnere man vil ha og å involvere når det gjelder å utforme tjenestetilbudet i den nye kommunen.





## 4 Internt politisk lederskap

- Internt politisk lederskap retter seg mot politiske og administrative ledd i kommuneorganisasjonen.
- Rådmannen vurderes som helt avgjørende for det politiske lederskapet, og rådmannen er tydelig inkludert både i det å stille problemdiagnose og i å peke ut egnede virkemidler i kommunesammenslåingsprosesser. Å sette mål oppleves imidlertid som en genuint politisk oppgave.
- Sammenslåinger der man har valgt å gå langsomt frem når det gjelder å integrere tjenesteapparatet har blitt vurdert mer positivt enn der man gjorde store omveltninger med en gang. Samtidig kan en sammenslåing utgjøre et mulighetsvindu der aksepten for å gjennomføre store og kanskje nødvendige forandringer er til stede i større grad enn ellers.
- Integrering av tjenestene blir av de fleste sett på som rådmannens ansvarsområde.
- Det fremholdes som viktig å avklare så tidlig som mulig hvilke konsekvenser en sammenslåing vil ha for de ansatte og for tjenesteapparatet. En forsikring tidlig i prosessen om at ingen ansatte vil bli sagt opp er en effektiv måte å hindre unødig uro i egen administrasjon på. Det samme er god informasjon til de ansatte.
- Når ansattes representanter får delta i utredningene av og forhandlinger om ny kommuneorganisasjon, skaper dette oppslutning om den organiseringen som blir valgt.
- God forankring og medvirkning fra de ansatte kan være krevende, og det må avveies mellom det å forankre godt og å få prosessen i havn.
- Flere kommuner har gode erfaringer med å involvere samtlige kommunestyrepolitikere i utredningsarbeidet frem mot en kommunesammenslåing.
- Etter en sammenslåing er utfordringen for politisk lederskap å sikre en framoverskuende problemforståelse som tar sikte på å løse eksisterende problemer innenfor rammen av den nye kommunen.

## 4.1 Innledning

I dette kapitlet diskuterer vi internt politisk lederskap i kommunesammenslåingsprosesser. Med utgangspunkt i teori og eksisterende litteratur spør vi først hva som kjennetegner internt politisk lederskap. Dernest viser vi hvordan norske ordførere og rådmenn opplever at internt politisk lederskap utøves og bør utøves i relasjonen mellom ordfører og rådmann, i forhold til spørsmålet om lokalisering av tjenester, overfor de ansatte og innad i kommunestyret. Kapitlet er basert på funn fra casestudier i atten norske kommuner samt sekundærlitteratur om internt politisk lederskap i kommunesammenslåingsprosesser i Danmark og Finland.

## 4.2 Hva er internt politisk lederskap?

Internt politisk lederskap er det lederskapet som retter seg mot politiske og administrative ledd i kommuneorganisasjonen. Politisk lederskap rettet mot *kommunestyret* handler om å skape oppslutning for et politisk retningsvalg og få dette vedtatt. Dette kan gjøres gjennom diskusjon og forhandling, og kan ta form av konsensusbygging eller kampvotering. Som vist til tidligere, kan lederskapet være mobiliserende, representerende eller inkluderende.

Når det gjelder internt politisk lederskap rettet mot *kommuneadministrasjonen* gir det mening å skille mellom mobiliserende og inkluderende lederskap. Ved mobiliserende lederskap skal politikerne, i tråd med en klassisk oppfatning av forholdet mellom politikk og administrasjon, mobilisere kommuneadministrasjonen til å gjøre en god jobb når de iverksetter den vedtatte politikken. Inkluderende politisk lederskap innebærer på sin side at administrasjonen ikke bare blindt iverksetter, men inkluderes i å sette mål og peke ut løsninger.

Det interne, politiske lederskapet rettet mot kommuneadministrasjonen må først og fremst avgrenses mot rådmannens rolle. Politisk lederskap skiller seg fra administrativt lederskap ved at det er *mål- og retningsgivende* (Kellerman 2004). Mens administrasjonen skal forvalte mål som alt er gitt, skal politisk lederskap utarbeide disse målene. Politisk lederskap blir dermed et verktøy for å handle utenfor og utover rutiniserte prosesser (Selznick 1957), i motsetning til hva som gjelder for administrativt lederskap. I praksis er det likevel ikke alltid innlysende hvordan skillet mellom politisk og administrativt

lederskap skal trekkes opp. Som vi skal se, har skillet mellom administrasjon og politikk vært et viktig tema i mange kommuner i forbindelse med sammenslåingsprosesser. Rådmannen har en tvetydig rolle i norske kommuner. På den ene siden er rådmannen aktivt involvert i alle faser av lokale politiske prosesser, fra forslag til iverksetting og evaluering. På den andre siden er rådmannen ansatt og ikke folkevalgt, og har ikke noe politisk mandat. Rådmannen er dermed i en situasjon hvor det forventes at han eller hun tar initiativ og forsøker å få gjennomslag for forslag han vurderer som fornuftige, selv om han ikke har et politisk mandat. Denne balansegangen kan være vanskelig. Begrepet «rådmannsvelde» benevner en oppfatning om at rådmannen har gått for langt, og har overtatt hele kommunepolitikken. Men samtidig er det ingen ukjent opplevelse for norske rådmenn at de folkevalgte kan skyve rådmannen foran seg, og overlate til rådmannen den utsatte posisjonen det er å fronte upopulære, men nødvendige forslag.

### 4.3 Hvordan utøves internt politisk lederskap i norske kommunesammenslåingsprosesser?

Internt politisk lederskap skal utøves overfor, men også med støtte av og kanskje i samarbeid med den administrative ledelsen i kommunen. I det første avsnittet ser vi derfor på rollefordeling mellom rådmann og ordfører i kommunesammenslåingsprosesser. Videre handler internt politisk lederskap i sammenslåingsprosesser om fordeling av tjenester og ivaretagelse av de ansatte. Til sist skal vi vise hvordan internt politisk lederskap utøves i forsøk på å inkludere alle kommunestyrerepresentanter i utøvelsen av politisk lederskap.

#### 4.3.1 Vis a vis rådmannen

I utgangspunktet fremhever mange av informantene, både ordførere og rådmenn, at det finnes en klar forståelse av rollefordeling mellom politikk og administrasjon. Det vises gjerne til at politikerne skal utøve lederskapet og styre selve sammenslåingsprosessen, mens rådmennene skal skaffe til veie faktagrunnlag og bakgrunnsmateriale som politikerne kan fatte beslutning på bakgrunn av, og de skal utarbeide forslag som politikerne kan ta stilling til.

Rådmennene er likevel klar over at de gjennom å skaffe til veie beslutningsgrunnlag – gjennom å analysere økonomiske, tjenestemessige og demokratiske konsekvenser av ulike alternativ og gjennom å utarbeide utkast til intensjonsavtaler med mulige partnere – legger viktige premisser for en eventuell sammenslåing. Verken ordførere eller rådmenn problematiserer imidlertid dette i særlig grad. Det gjensidige avhengighetsforholdet mellom politisk og administrativ toppledelse oppleves som avklart, og rådmennene har klare tanker om hva som ikke er deres rolle å drive med i en sammenslåingsprosess.

Både ordførere og rådmenn legger altså vekt på at rådmannen har viktige funksjoner når det gjelder å støtte opp under den politiske lederskapsrollen – være «ringside hele tiden», som en informant uttrykker det. Men selv om rådmannen dermed i betydelig grad legger rammene for de politiske diskusjonene er mange opptatt av at rådmannens beslutningsgrunnlag ikke skal kunne leses som en «fasit». Informasjonsinnhenting skal ikke lukke eller binde beslutningen til ett bestemt alternativ. I tillegg skal den være basert på politiske signaler og målsettinger: Rådmannen skal innhente informasjon om alternativer politikerne oppfatter som attraktive og om de sider ved en sammenslåing politikerne mener det er viktig å belyse. Det skal være en sammenheng mellom politiske målsettinger og hva som skal utredes. Et grunnleggende utgangspunkt for rådmannens og administrasjonens arbeid med en kommunesammenslåingsprosess vil være et klart mandat fra politisk ledelse. En tydelig politisk ledelse gir muligheter også for en effektiv administrativ prosess.

Fordi det er politisk oppmerksomhet rundt denne saken, blir rådmannens rolle i å fremskaffe beslutningsgrunnlag mer politisk styrt enn i saker med mindre politisk oppmerksomhet. Samtidig er det gjerne politisk uenighet om retningsvalg, og dette må rådmennenes utredninger også ta hensyn til. En interessant observasjon fra en rådmann er at

jo viktigere saken er, og dette er jo den viktigste saken politikere kan behandle, jo mer viser det seg da at administrasjonen og rådmannen har en veldig minimal rolle i det å kunne anbefale. (Rådmann)

Dette viser stor bevissthet rundt behovet for at rådmannen trer tilbake, og ikke går inn på den spesifikt politiske komponenten av en prosess hvor han eller hun samtidig har en svært sentral rolle.

Noen ganger kan balansen mellom ordfører og rådmann forrykkes. Informantene trekker frem flere eksempler på at rådmannen har fått en for sentral rolle i prosessen. Men dette kan ofte skyldes manglende initiativ fra politikernes side, ikke nødvendigvis at rådmannen har opptrådd dominerende:

Det er nok altså en erkjennelse at rådmenn har hatt en litt for stor rolle i den prosessen vi hadde. Vi tenkte at bare vi får utredningen på plass så skal vi klare å overbevise motstandere. Ikke sant, vi trodde vi kunne utrede oss frem til et svar, men det er feil. Det er også en viktig lærdom å ta med seg. Det er ordførerne, politikerne som må ta ledelsen. (Ordfører)

Men balansen må også opprettholdes andre veien – politisk lederskap skal heller ikke invadere administrativt lederskaps enemerker. En bevissthet om dette gjør at ordførerne jevnt over trår varsomt når de blir bedt om å beskrive det politiske lederskapets rolle internt i kommuneorganisasjonen. De går sjelden i detalj, og er opptatt av å understreke at politisk lederskap ikke er å innta en veldig aktiv og styrende rolle overfor rådmann eller administrasjon. En ordfører understreket spesielt at det er viktig ikke å gi inntrykk av at samspillet mellom ordfører og rådmann er altfor tett:

Man får ikke til godt lederskap, verken rådmannen eller jeg, hvis vi ikke snakker sammen. Så det må være en kjemi der, men samtidig så skal det være en viss avstand, og det bestreber vi voldsomt på. Det skal ikke være sånn at vi går for mye sammen, det skal det absolutt ikke. (Ordfører)

Det å opprettholde avstand betyr ikke at politisk lederskap skal eller bør være fraværende. Flere av ordførerne fremholder at de har en lederrolle overfor tjenesteapparatet, men igjen at denne rollen må være overordnet, og balansert mot rådmannens lederposisjon. En ordfører uttrykker dette slik:

Jeg skal sende overordnede styringssignaler inn i organisasjonen. Vi skal påvirke samhandlingsprosesser gjennom egen atferd. Det vi ønsker nedover i organisasjonen, prøver vi også å realisere øverst, når det gjelder tone og språkbruk, toleranse, etiske spørsmål osv. Men jeg skal ikke detaljstyre og rote meg inn i ting som er delegert til rådmannen. (Ordfører)

Samlet sett vurderes rådmannens rolle som helt avgjørende for det politiske lederskapet, og rådmannen er tydelig inkludert både i det å stille problemdiagnose og i å peke ut egnede virkemidler. Når det gjelder å sette mål er politikerne mer tydelige på at dette er en genuint politisk oppgave. Det interne politiske lederskapet overfor rådmennene kan beskrives som å ha elementer både av inkludering og av mobilisering. Dette er en miks som politikerne later til å være komfortable med. Samtidig er politikerne nøye på at de ikke skal blande seg for mye inn i det som er administrativ ledelses ansvarsområde.

### 4.3.2 Overfor tjenesteapparatet

En av målsettingene bak strukturreformen er å forbedre kvaliteten på tjenestene gjennom større fagmiljøer. Det innebærer integrering og samlokalisering av tjenester. Dette kan imidlertid medføre økte avstander og redusert tilgjengelighet for brukerne – samlokalisering er dermed ikke ensidig positivt, og det er grunn til å anta at det vil kunne være motstand mot samlokalisering både blant dem som jobber i tjenesteproduserende institusjoner og blant befolkningen. Politisk lederskap skal styre denne prosessen mot økt integrasjon på en målrettet måte som vinner oppslutning og mobiliserer ressurser, og i en integrasjonsfase krever det nennsomhet og kanskje et senket ambisjonsnivå.

Parallelt med at en ny tjenestestruktur utvikles, skal kommunene ivareta normale driftsoppgaver, hvilket kan medføre betydelige belastninger og slitasje på dem som er involvert i prosessene. Man må dessuten belage seg på en del prøving og feiling og forvente at det vil være behov for organisatoriske justeringer i ettertid. Et råd som ble gitt i forbindelse med sammenslåingene på 2000-tallet var at man ikke skulle legge lista for høyt når det gjaldt organisatoriske omveltninger (Brandtzæg 2009). Sammenslåinger der man valgte å bygge på

eksisterende strukturer og heller gjorde organisatoriske tilpasninger i ettertid, ble vurdert mer positivt enn der man gjorde store omveltninger med en gang. Samtidig kan en sammenslåing utgjøre et mulighetsvindu der aksepten for å gjennomføre store og kanskje nødvendige forandringer er til stede i større grad enn ellers. Selve sammenslåingsprosessen kan dermed være et tidspunkt der det nettopp er lurt å handle.

I Finland viser studier at sammenslåtte kommuners organisasjonsutvikling er preget av konservatisme snarere enn forandring (Sandberg 2013), mens reformen i Danmark ble opplevd som et mulighetsvindu og førte til både endring og eksperimentering med nye organisasjonsformer. I Finland ble de nye kommunene først riktig etablert i den tredje valgperioden etter sammenslåingen, og omfattende organisatoriske endringer kom ikke før dette. I Danmark skjedde endringer allerede i første periode. En mulig forklaring på hvorfor reformen har gitt forskjellig utslag kan være ulik bruk av tvang. Mens sammenslåing var frivillig i Finland, var det obligatorisk i Danmark. Kravet til oppslutning og enighet fra alle involverte parter er antakelig høyere når sammenslåingen er frivillig, og dette kan ha virket konserverende på eksisterende strukturer. Norge er foreløpig i en slags mellomposisjon, men ligger kanskje nærmest Finland. Trusselen om tvang ligger bak som en mulighet, men er ennå ikke uttalt, og sammenslåingene oppleves i mange kommuner fremdeles å være frivillige.

Når det gjelder integrering av tjenestene i tiden etter en sammenslåing, så er de fleste informantene i den norske undersøkelsen ganske tydelige på at dette er en oppgave som primært hører til rådmannens ansvarsområde. En ordfører fremhever at den viktigste utfordringen for den politiske ledelsen i denne sammenheng, er å få tak i den rette rådmannen. Samtidig har kommunale tjenester ofte en sentral plass i den politiske diskusjonen rundt sammenslåingen, og derfor engasjerer politikerne seg gjerne nokså detaljert i hvordan tjenesteapparatet skal organiseres i en ny kommune.

Flere av ordførerne som var i gang med sammenslåingsprosesser fremholdt som en oppgave for politisk lederskap å sikre at alle områder av kommunen fremdeles skulle være gode og mulige å bo i, og dette innebar funksjonsfordeling mellom ulike deler av kommunen. Opprettholdelse av tjenester eller funksjonsfordeling ble gjerne

fremsett som nødvendig for å redusere motstand mot sammenslåing, og kan sånn sett ses som et utslag av mobiliserende politisk lederskap:

Som tjenesteleverandør har vi sagt at vi skal opprettholde dagens barnehage- og skolestruktur, rett og slett for å dempe frykten for at straks man går inn i en større kommune så forsvinner skolen vår. Nærskoleprinsippet skal fortsatt gjelde. Videre så sier vi at det skal tilbys sykehjemsplasser, omsorgsboliger og servicesenter nærmest mulig der folk bor for å sikre nærhet av tjenester lokalt. Igjen at vi prøver å imøtekomme den uroen som er for at tjenestenivået skal bli radikalt endret. (Ordfører)

Kommunesammenslåing kan noe paradoksalt medføre at strukturelle endringer i tjenestetilbudet blir *vanskeligere* å gjennomføre, fordi sammenslåingsprosessen har aktivisert fordelingsmessige konflikter mellom ulike geografiske deler av kommunen. Dermed kan reformen stå i fare for å sementere lite kostnadseffektive strukturer, selv om intensjonen er den motsatte. I en av casekommune, hvor sammenslåingen ligger flere år tilbake i tid, ser det ut til at denne «senteringen» av en lite kostnadseffektiv tjenestestruktur har blitt fremtredende. Det er politisk sett svært vanskelig å foreslå tiltak som har fordelingsmessige konsekvenser for de to tidligere kommunene, for eksempel fremstår det som umulig å legge ned grendeskoler eller sykehjem. Reformprosessen har dermed skapt en permanent avgrensning av spillerommet for politisk lederskap. Ordføreren i samme kommune fremholder at slike mekanismer kan være svært seiglivede, og at lokaliseringdiskusjoner fra sammenslåingene på 60-tallet fremdeles henger igjen. Denne ordføreren bekrefter også at forslag som berører tjenestestrukturen er svært politisk betente, og at de vanligvis vil utløse stor politisk motstand.

Det samme mønstret ser man i danske og finske kommuner. I danske kommuner viser undersøkelser at med hensyn til den fysiske organiseringen av kommunens administrasjon, så holdes lyset tent i de fleste gamle rådhus også etter sammenslåingene – disse videreføres gjerne som forvaltning eller servicesenter i de nye kommunene (Bhatti mfl. 2010). I finske kommuner skjer det samme, men her har man også observert en avvikling av gamle strukturer etter som tiden går. Det er særlig i den første, fire år lange valgperioden, beskrevet som en «legitimeringsperiode», at overgangsstrukturer, så som avtaler om at



ingen skal sies opp eller at ingen skoler skal legges ned, gjelder. Den andre valgperioden beskrives som en «normaliseringsperiode», og her rives overgangsstrukturene gradvis ned. Den nye kommunen er, som nevnt over, først riktig etablert i tredje valgperiode, altså tidligst åtte år etter sammenslåingen, og radikale omorganiseringsbeslutninger fattes gjerne først i denne tredje perioden (Sandberg 2015). Erfaringer fra Finland viser at fokus på administrative støttefunksjoner gjerne får for lite oppmerksomhet i sammenslåingsprosessen, og at det vanskeliggjør overgangen til en ny kommune. Sandberg (2015) anbefaler derfor at man også fokuserer på hvordan for eksempel beslutningsstøtte og IT-systemer skal komme på plass i en ny kommune.

Det understrekes av informanter fra kommuner som har slått seg sammen noe tid tilbake at etter en sammenslåing, når en ny kommune skal bygges, så er utfordringen for politisk lederskap å sikre at problemforståelsen er aksepterende og framoverskuende og ikke tilbakeskuende: Problemet er ikke at vi har besluttet å slå oss sammen, problemet er hvordan vi er organisert, ulike forhold ved tjenesteproduksjonen, prioritering av ressurser eller hvordan vi skal få til bedre integrering mellom de forskjellige delene i kommunene. Uavhengig av hvilket syn politikerne i utgangspunktet hadde på sammenslåingen vil deres utfordring underveis i og etter en sammenslåing være å fremme en situasjonsforståelse som motiverer til å tenke fremover og søke løsninger på problemer innenfor de rammene som er gitt i en ny kommune.

### 4.3.3 Overfor de ansatte

De kommuneansatte vil bli berørt av en sammenslåing: Noen vil måtte endre arbeidssted, noen vil få nye arbeidsoppgaver, og mange kan være redde for å miste jobben. Også ivaretagelsen av de ansatte blir primært sett på som et ansvar for den administrative ledelsen i kommunen, både før, under og etter sammenslåing. De fleste ordførere opplever likevel et spesielt ansvar for at de ansatte skal føle seg ivaretatt. Strategisk kan det dessuten være hensiktsmessig å trygge de kommuneansatte, fordi det vil hindre motstand og skape oppslutning om en sammenslåing – å trygge de ansatte kan dermed være et uttrykk for *mobiliserende* lederskap.

I noen kommuner har de vært nøye på å skille mellom den politiske prosessen om sammenslåing, og prosessene som har å gjøre

med de ansattes stilling. De ansatte har i mange kommuner kunnet overvære prosessen frem mot beslutning, gjennom sine tillitsvalgte, men uten stemme- eller talerett. Dette innebærer dermed at de ansattes stilling bevisst holdes utenfor den politiske sfæren, at de ansattes medvirkning avgrenses og depolitiseres. I andre kommuner har representanter for de ansatte deltatt aktivt både i utrednings- og forhandlingsutvalg. I dette tilfellet kan man si at politisk lederskap har blitt utøvd på en *inkluderende* måte, og erfaringen er at dette har skapt oppslutning om den avtalen som har kommet på plass, blant de ansatte. Noen har imidlertid erfart at ansattes deltakelse gjør at prosessen går i stå. De ansatte taler gjerne sin arbeidsplass' sak og er mot endringer som truer denne. En utfordring politisk lederskap står overfor i sammenslåtte kommuner er dermed å avveie mellom målrettet, effektiv styring på den ene siden og oppslutning gjennom involvering, på den andre. Målrettet effektiv styring kan imidlertid også skape oppslutning, gitt at det utøves på en måte de ansatte oppfatter som legitim.

Videre fremholder flere ordførere at det er viktig å gi de ansatte trygghet, å avklare så tidlig som mulig hvilke konsekvenser en sammenslåing vil ha for de ansatte. Flere av kommunene har gått ut med jobbgarantier og lovet at ingen ansatte skal miste jobben som følge av kommunesammenslåing. Samtidig fremholdes det at man må tenke langsiktig. Hvis målet med sammenslåing er store fagmiljøer, og det innebærer at for eksempel en skole må nedlegges, så kan man ikke garantere at de som jobber der skal få beholde arbeidsplassen sin slik som den var. Uansett fremheves det som viktig fra politiske ledelses side å informere de ansatte om hvor prosessen står til enhver tid, også i perioder der det ikke skjer noe.

Det samlede inntrykket fra intervjuene er at kommunene i ganske liten grad har opplevd at de ansatte har gått aktivt imot sammenslåingen. Derimot fremholder flere rådmenn og ordførere at de ansatte har vært positive til forslaget om sammenslåing. Ønsket om større fagmiljøer fremstår som en sentral forklaring på dette.

#### 4.3.4 I kommunestyret

Internt politisk lederskap handler også om å få politikerne i kommunestyret til å samhandle på en måte som gjør at man klarer å falle ned på en politisk definert problemforståelse, peke ut politiske mål og virkemidler og skape tilstrekkelig politisk oppslutning. Om dette

gjøres gjennom kampvoteringer eller fredelige, forståelsesorienterte diskusjoner kommer an på den politiske kulturen i den enkelte kommunen. I kommunesammenslåingsprosesser er det imidlertid viktig at politikerne er så omforent som mulig om hva som er den beste løsningen for kommunen, og at man dersom det ikke er mulig å komme til enighet, klarer å få alle parter til å akseptere utfallet av sammenslåingsbeslutningen – enten den går i favør av sammenslåing eller alenegang. Politiske beslutninger om kommunesammenslåing og dens innhold må med andre ord ha legitimitet i kommunestyret. I norske kommunestyre er det en norm om at opposisjonen skal inkluderes i utviklingen av politiske løsninger (Winsvold mfl. 2013), noe som peker i retning av *inkluderende* politisk lederskap.

Tradisjonelt har norske kommunestyre vært inndelt i såkalte A- og B-lag. A-laget inkluderer gjerne ordfører og andre sentrale politikere, og det er ofte disse som besitter de viktigste vervene og som i praksis er dem som utøver politisk lederskap. B-laget kan i verste fall ende opp som stemmekveg med liten politisk innflytelse. I mange av casekommunene er spesielt ordfører veldig bevisst behovet for å inkludere alle politikere i prosessen frem mot kommunesammenslåing. I noen kommuner blir alle eller de fleste kommunestyrepolitikere inkludert i utredningsutvalg som skal se på ett eller flere temaer og utarbeide målsettinger for den fremtidige kommunen innenfor dette temaet. Temaer kan være for eksempel næringsliv, landbrukspolitikk eller barn og unge. I en kommune har de i fellesskap med kommunene de forhandler med laget et planprogram for den nye kommunen. Dette planprogrammet arbeider hele kommunestyret med i fellesskap i hvert kommunestyremøte.

Alt i alt fremstår det likevel som om ordfører ofte er nokså alene i sin utøvelse av politisk lederskap frem mot kommunesammenslåingsprosessen. Dette skyldes gjerne også helt praktiske hensyn; ordfører er i mange kommuner den eneste heltidspolitiker og dermed den eneste politiker som har tid å avsette. Mange ordførere ser imidlertid sin rolle overfor kommunestyret i lys av det vi har kalt *representerende* lederskap: Ordføreren skal samle og representere hele kommunestyrets syn, og dersom ordføreren ikke evner å samle kommunestyret bak et forslag, så går hun gjerne gå for en ikke-beslutning, et status quo.

Det er viktig å gi alle politikerne i kommunestyret en meningsfull rolle også etter en kommunesammenslåing. Erfaringene fra den danske strukturreformen viser at forskjellen mellom A- og B-politikere ble

større etter kommunesammenslåingene (Bækgaard 2011), og dette ønsker man å unngå at skjer i Norge. I de allerede sammenslåtte kommunene i Norge har informantene ingen bestemt formening om hvorvidt sammenslåingen endret de interne maktrelasjonene i kommunestyret, men i noen av de kommunene hvor man nå er i gang med å utrede sammenslåing er man opptatt av at man må organisere det nye kommunestyret slik at alle politikerne blir aktivert.

En erfaring fra Finland og Danmark er at man i kommunestyret i sammenslåtte kommuner ser at politikere og velgere i en overgangsfase blir ekstra opptatt av at alle deler av kommunen skal bli representert. I de tilfellene der en eller flere små kommuner slår seg sammen med en stor kommune, vil innbyggerne i den minste kommunen bli representert av svært få politikere, dersom representasjonen skal være proporsjonal. Dette har medført frykt for at tidligere små kommuner ikke vil bli godt ivaretatt i nye storkommuner. I Finland har de imøtekommet denne frykten blant annet gjennom det Sandberg kaller kompensatoriske overgangsstrukturer, som innebar at man økte antall kommunestyrerepresentanter og at man innførte nærdemokratiutvalg (Sandberg 2015). Studier av sammenslåingene viser at slike kompensatoriske strukturer har ført til politiske styringsutfordringer (Koski et al 2013). I utrednings- og forhandlingsfasen hadde politiske kompensatoriske strukturer en tendens til å ta mye fokus og hindre at man tok tak i andre forhold som var viktige for at den nye kommunen skulle fungere, for eksempel som å få på plass et fungerende datasystem og et fungerende system for beslutningsstøtte. Når den nye kommunen først var på plass var de kompensatoriske overgangsstrukturenes relasjon til den egentlige politiske organisasjonen uklar (Sandberg 2015).

#### 4.4 Oppsummerende betraktninger

Samlet sett tegner intervjuene i de norske kommunene et bilde av internt politisk lederskap overfor administrasjon og tjenesteapparat preget av en balanse mellom aktivisering og avstand. Rådmannen er vanligvis (kanskje alltid) en sentral person i forbindelse med kommunesammenslåing, både før, under og etter prosessen, og fremheves som svært viktig og sentral. Det trekkes frem som viktig at politikerne må gi administrasjonen et klart utredningsmandat – dette er både for å lette administrasjonens jobb, så de vet hva som forventes av dem, og for å sikre at politikerne tar lederskap og at det ikke er

administrasjonen som ender opp med å definere viktige spørsmål rundt kommunesammenslåing.

De folkevalgte er opptatt av ikke å tre inn på rådmannens enemerker, men samtidig er både ordførere og rådmenn opptatt av at kommunesammenslåing ikke må gjøres til et administrativt anliggende. Dette innebærer at rådmannen ikke skal legge sterke premisser for de overordnede valgene om kommunesammenslåing, særlig knyttet til hvilke nabokommuner man skal gå sammen med. De organisatoriske og administrative konsekvensene av en eventuell sammenslåing skal derimot først og fremst være rådmannens ansvar. Det er ikke alltid åpenbart og entydig hvor den administrative lederrollen slutter og den politiske lederrollen begynner. Noen av de viktigste politiske sidene ved kommunesammenslåing dreier seg om de kommunale tjenestene; særlig hvor ulike funksjoner skal plasseres, og om tjenestesteder skal legges ned.

Når et vedtak om sammenslåing så er fattet, er utfordringen å forankre prosessene godt, men samtidig holde en viss fart. Lange prosesser er utmattende, mens korte prosesser kan føre til mangelfull forankring hos dem som blir berørt av endringene. Behovet for forankring kan dermed komme i konflikt med behovet for å «lande» prosessen – hvis fusjonsprosessene tar for lang tid var det vanskelig å holde entusiasmen oppe. Involvering av ansatte i utformingen av tjenesteapparatet i den nye kommunen, gir bedre forankring, men noen har erfart at ansattes deltakelse gjør at prosessen går i stå. Internt politisk lederskap i denne fasen innebærer å sikre tilstrekkelig forankring blant de ansatte samtidig som man holder en viss fart og kommer i mål.

Et råd som ble gitt i forbindelse med sammenslåingene på 2000-tallet var at man ikke skulle legge lista for høyt når det gjaldt organisatoriske omveltninger. Sammenslåinger der man valgte å bygge på eksisterende strukturer og heller gjorde organisatoriske tilpasninger i ettertid, ble vurdert mer positivt enn der man gjorde store omveltninger med en gang. Samtidig kan en sammenslåing utgjøre et mulighetsvindu der aksepten for å gjennomføre store og kanskje nødvendige forandringer er til stede i større grad enn ellers. Selve sammenslåingsprosessen kan dermed være et tidspunkt der det nettopp er lurt å handle. Dersom endringer ikke gjøres i selve sammenslåingsprosessen, kan eksisterende strukturer oppleves som veldig vanskelige å røre senere.

Internt politisk lederskap overfor kommunestyret handler om å sørge for at hele kommunestyret er med og legge premisser i den politiske prosessen frem mot sammenslåing. En kommunesammenslåing innebærer videre en gylden sjanse til å lage en politisk struktur som gir alle kommunestyrepolitikere noe meningsfullt å gjøre og som minsker skillene mellom såkalte A- og B-politikere.

## 5 Medvirkning i kommunesammenslåingsprosesser

- Medvirkning i sammenslåingsprosesser kan bidra til at relevant informasjon om hvordan vedtak vil slå ut i praksis kan legges til grunn når beslutninger fattes.
- Medvirkning gjør politikerne bedre i stand til å representere innbyggernes standpunkter og kan bidra til at en sammenslåing blir godt forankret i befolkningen.
- Ofte er det et sammensatt utfordringsbilde som ligger til grunn for ønsket om sammenslåing. Arenaer der politikerne kan møte innbyggerne gir mulighet for å få kommunisert dette sammensatte bildet ut
- Hvis innbyggerne får være med og legge premissene for hvordan den nye kommunen skal utvikles, vil det kunne gi en sterkere følelse av tilknytning og forpliktelse overfor den nye kommunen.
- Det er viktig å informere innbyggerne på alle stadier av sammenslåingsprosessen. De fleste kommuner informerer innbyggerne gjennom hjemmesider og gjennom lokalavisene. Det påpekes som viktig at kommunen gir avisene tilgang til relevant informasjon.
- De vanligste måtene å involvere befolkningen på i forkant av en sammenslåing er gjennom opinionsundersøkelser, folkeavstemninger og folkemøter. Opinionsundersøkelser oppleves som et godt redskap for å få nyansert kunnskap om innbyggernes preferanser. Folkeavstemninger er det høringsinstrumentet som har høyest legitimitet.
- Kommunene bruker mer krefter for å få til medvirkning i kommunesammenslåingsprosesser enn de gjør til vanlig. Når kommunene er sammenslått, går innsatsen tilbake til normalen.
- Nærdemokratiutvalg er et medvirkningstiltak sammenslåtte kommuner har fokus på.
- I danske kommuner har man gode erfaringer med å etablere rådgivende utvalg på tvers av gamle kommunegrenser.

## 5.1 Innledning

Vi skal i dette kapittelet diskutere erfaringer med innbyggermedvirkning i kommunesammenslåingsprosesser. Data vi bygger på er casestudier i norske og danske kommuner, samt litteratur fra nordiske land om medvirkningstiltak og om konsekvenser av kommunesammenslåing for innbyggernes politiske deltakelse. Vi diskuterer hva medvirkningstiltak bidrar til og hva som er betingelsene for at tiltakene skal fungere etter hensikten i ulike faser av en kommunesammenslåingsprosess. Mye av motstanden mot kommunesammenslåinger har vært begrunnet i en bekymring for at avstanden mellom folk og folkevalgte skal bli stor og innbyggernes innflytelse på politiske beslutningsprosesser liten, i store sammenslåtte kommuner. Vi starter derfor med en gjennomgang av det vi vet så langt om sammenslåingenes effekt på innbyggernes politiske deltakelse. I Norge har det hittil vært for få sammenslåinger til at det går an å si noe generelt, men i Danmark og Finland har det vært gjennomført relativt brede evalueringer av sammenslåingenes effekt på deltakelse.

## 5.2 Blir innbyggernes mulighet for deltakelse skadelidende?

Det er særlig erfaringer fra Danmark og Finland som er interessante i den norske kommunesammenslåingsdebatten, fordi man i disse landene har hatt et betydelig antall kommunesammenslåinger siden år 2000. Danmark hadde i 2007 en større kommunesammenslåingsreform, hvor 275 kommuner ble slått sammen til 98. I Finland ble antall kommuner redusert med 132, fra 468 til 336, mellom 2000 og 2013.

Forskning fra Danmark viser at kommunesammenslåingene ikke påvirket innbyggernes valgdeltakelse eller interesse for politikk (Bhatti & Hansen, 2010, Hansen & Hjelmar, kommer). Det er heller ikke belegg for å hevde at sammenslåingene har hatt langtidsvirkninger på innbyggernes politiske selvtilit eller på den samlede, politiske tilliten (Lassen & Serritzlew, 2011, Hansen 2013). Sammenslåingene ser imidlertid ut til å ha redusert innbyggernes tilfredshet med tjenestetilbudet (Hansen, kommer). og lokaldemokratiet, samt at de har hatt varige negative effekter på den delen av politisk tillit som handler om opplevelse av politisk lydhørhet og på det delelementet av politisk selvtilit som knytter seg til innbyggernes selvverderte evne til å forstå hva som foregår i kommunepolitikken. Tilknytning til kommunen er



også redusert i de kommunene som har opplevd en relativt stor økning i innbyggertall (Hansen & Hjelmar, kommer). På en rekke punkter kan en dermed si at det har vært demokratiske omkostninger ved kommunesammenslåingene i Danmark, men at disse er sterkest i de første årene etter reformen og deretter delvis avtakende.

Den direkte kontakten mellom politikere og tjenestemenn på den ene siden og innbyggerne på den andre, har gått ned i nye sammenslåtte kommuner i Finland. Spesielt i de små kommunene blir kontakten redusert (Sandberg 2015). I nye og heterogene kommuner må politikerne håndtere det faktum at innbyggerne i tidligere små kommuner har andre forventninger til direkte kontakt, og at den reduserte kontakten derfor kan skape misnøye.

I Finland har geografi blitt enda viktigere enn før for velgere i sammenslåtte kommuner. Dette gjelder særlig de som bor i utkanten av en kommune (Pekola-Sjöblom 2014). Noe av forklaringen på dette kan være at sammenslåingene ofte har vært asymmetriske (Sandberg 2015). Tidligere små kommuner som legges innunder en ny stor kommune utgjør etter sammenslåingen bare en brøkdel av den nye kommunens befolkning. Det gjør at de opplever en merkbar forandring når det gjelder hvor godt deres lokalsamfunn er representert. Erfaringene fra Danmark og Finland understreker betydningen av å trekke innbyggerne med i politiske beslutningsprosesser i nye sammenslåtte kommuner.

### 5.3 Erfaringer fra norske kommune-sammenslåingsprosesser

Det er opptil hver enkelt kommune å vurdere hvordan de vil arbeide med lokaldemokrati og medvirkning i de sammenslåingsprosessene de er involvert i. Casestudiene i norske kommuner viser, som vi skal se under, at kommunene har spørsmålet om medvirkning på radaren.

#### 5.3.1 Hvorfor medvirkning i sammenslåingsprosesser?

Det er bred enighet blant informantene i casekommunene om at medvirkning er et gode i sammenslåingsprosesser. Enkelte aktører gir uttrykk for at kommunesammenslåing er en for komplisert og viktig sak til at innbyggerne klarer å sette seg inn i det og ta informerte valg,

men disse er i mindretall. Ordførerne er relativt klare på at innbyggerne må lyttes til, i og med at sammenslåing er en viktig sak. Det er representasjonsrollen som begrunner hvorfor de skal lytte til befolkningen, mer enn lederskapsrollen, som dette sitatet viser:

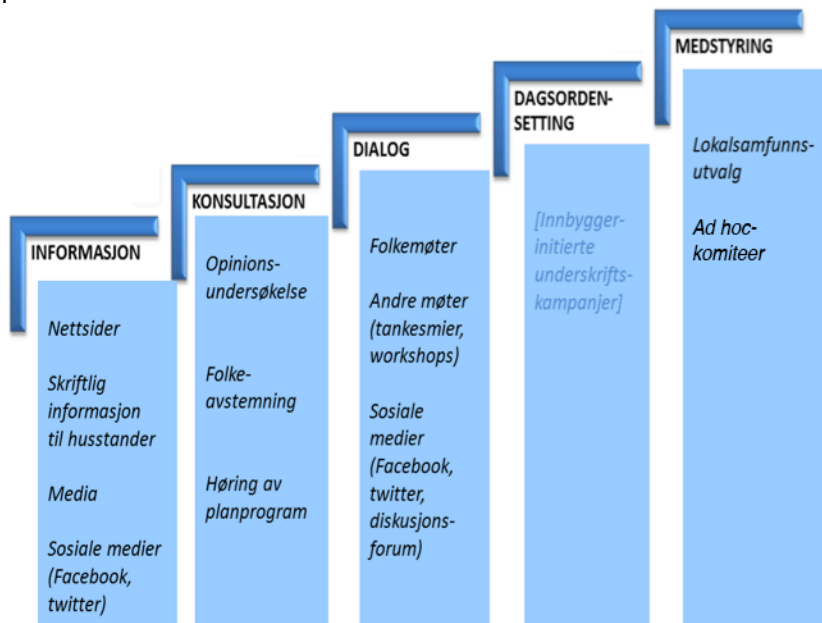
Vi sitter ikke her for oss selv, vi sitter jo for folket. Og det er på en måte viljen til å lytte og ta hensyn til folk som er viktig. (Ordfører)

Medvirkning begrunnes først og fremst med at det gir økt legitimitet. Når innbyggerne involveres aktivt i beslutningsprosesser knyttet til kommunesammenslåing, øker det legitimiteten både til beslutningsprosessen og til selve beslutningen. Det blir argumentert for at det er riktig på prinsipielt grunnlag at de som blir berørt av en beslutning skal få være med å påvirke beslutningen. Kommunesammenslåing er en beslutning som vil påvirke alle kommunens innbyggere, og det i seg selv er god nok grunn for at de skal være med å bestemme. Dernest begrunnes medvirkning i sammenslåingsprosesser med at det kan få opp det generelle engasjementet i befolkningen. Man ønsker å få folk engasjert i lokalsamfunnet, og i og med at sammenslåinger er et tema som engasjerer innbyggerne er det en god anledning til å invitere til medvirkning. Det å delta politisk ses, i tråd med deltakerdemokratisk tankegodt, som et gode i seg selv.

### 5.3.2 Hvilke demokratiltak er vanlig?

Som vist i kapittel 2 kan demokratiltak typologiseres langs trinnene i en trapp (Arnstein 1969), der graden av involvering øker for hvert trinn, fra informasjon (lavest involvering), via konsultasjon, dialog, dagsordensetting og til medbestemmelse (høyest involvering). Figuren under gir en oversikt over hva slags type demokratiltak som er brukt i casekommunene i prosjektet, i forbindelse med sammenslåingsprosesser og etter at kommunene er sammenslått.

Figur 5.1. De vanligste demokratiltak i kommunesammenslåingsprosesser i casekommunene



De fleste av demokratiltakene er myndighetsinitiert, det vil si at de gjennomføres av kommunen. Vi finner imidlertid noen eksempler på innbyggerinitierte tiltak, som underskriftskampanjer. Vi skal i det videre gå inn på ulike demokratiltak på de enkelte trappetrinn og presentere kommunenes erfaringer med tiltakene.

### 5.3.3 Informasjon ut (før og etter vedtak)

Aktørene som er intervjuet vektlegger nesten uten unntak betydningen av å informere innbyggerne på alle stadier av prosessen. Begrunnelsen er at man må «*nå ut med fakta slik at folk skjønner hva som foregår*», som en informant uttrykker det. Flere informanter legger også vekt på at informasjon er viktig for å sikre åpne prosesser, og dermed sikre tillit til selve sammenslåingsprosessen. Man er opptatt av å være åpen og at innbyggerne ikke skal mistenke at politikerne har noen skjult agenda. Akkurat hvor prosessen står må det derfor informeres etterrettelig og systematisk om. Flere informanter rapporterer om stor etterspørsel fra innbyggerne etter informasjon om prosessen. Folk er ikke bare opptatt av hva som skjer, men om noe skjer. Derfor er det, som påpekt av

Brandtzæg (2009) også viktig å informere dersom ingenting skjer. Flere informanter har erfaring med at det er viktig å få på plass en informasjonsplan og et system for hvordan, hva og hvor ofte man informerer, samt å etablere et arkiv, gjerne på kommunens hjemmeside, der folk kan gå og hente informasjon. Noen kommuner opplever å bli tatt litt på sengen av det store behovet for informasjon som uttrykkes av innbyggerne.

## Lokalavisene

Kommunens viktigste informasjonskanal i mange kommuner er lokalavisen. Mens lokalavisen i noen kommuner fyller et informasjonstomrom, så samarbeider de andre steder med kommunen om å få informasjon ut til leserne. I noen kommuner har sammenslåing vært en av de store sakene, og journalister har vært til stede i og rapportert fra for eksempel forhandlingsmøter.

I flere kommuner har ordfører og rådmann hatt en bevisst strategi om å bruke lokalavisen for å drive opplysning. Fra avisenes side uttrykkes det et visst ubehag ved denne informasjonsrollen, og de er på vakt mot å bli brukt strategisk som kommuneledelsens informasjonskanal. De ønsker ikke bare å være et talerør for kommunene – men også å være kritisk til det de får formidlet fra kommunen. En kritisk tilnærming krever imidlertid at man må legge inn mye tid på å *«gå dypere inn i materien enn rådmennene har gjort»*, som en redaktør uttaler. Det er krevende. Utredningene som gjøres fra kommunens side oppleves å være grundige – de bretter ut landskapet og belyser fordeler og ulemper ved de forskjellige alternativene. For å kunne være kritisk til rådmannens fremstilling må journalistene gå enda grundigere til verks, men det har de ofte ikke ressurser til. Informasjonen innbyggerne blir eksponert for gjennom mediene går dermed sjelden utover den informasjonen kommunen selv besitter og er innstilt på å dele. Avisene ser det imidlertid som sin rolle kritisk å analysere hvordan rådmann og ordfører argumenterer når det gjelder kommunesammenslåing, og på den måten hjelper de innbyggerne til å fortolke situasjonen.

Av strategiske hensyn har man i noen prosesser valgt ikke å informere bredt, delvis fordi man har opplevd at sonderinger og planer for mulige sammenslåinger har vært for lite konkrete. I de kommunene der det informeres lite, får lokalmediene gjerne en enda viktigere informasjonsrolle enn de har i kommuner som selv informerer mye.

Der samarbeidet mellom avis og kommune er godt, gir kommunen avisen tilgang til den informasjonen de sitter på, «*litt sånn fri flyt*», som en rådmann uttrykker det. Det er et gjensidig tillitsforhold mellom avis og kommune som gjør at kommunen opplever at avisene ikke problematiserer eller svartmaler unødige, men samtidig får frem viktige konfliktlinjer og utfordringer i prosessen. I andre kommuner er det ikke samme tillitsforhold mellom avis og kommune, og her er gjerne kommunen mer påholden og avisen mer kritisk. Flere av de journalistene vi har intervjuet strever for eksempel med å finne ut av hvilket standpunkt ordføreren har i spørsmålet om sammenslåing og mener sentrale politikere burde ha tonet flagg – blant annet for å gjøre det mulig for innbyggerne å ta kommunesammenslåing med i betraktningen når de avgir stemme ved kommunevalget. Avisene som rapporterer at de ikke får tilstrekkelig informasjon om den pågående prosessen fra kommunen mener dette gir seg utslag i mangel på engasjement hos befolkningen: Når det er lite informasjon å bringe videre og alternativene er uklare, har ikke innbyggerne noe å henge engasjementet sitt på. En indikasjon på dette er lavt engasjement i leserbrevspaltene. I noen kommuner opplever kommuneledelsen at mediene ikke er konstruktivt informerende, men heller forsøker å dramatisere prosessen, og at dette fører til en polarisert debatt.

Det varierer hvem fra kommunen det er som fronter sammenslåingsprosessen i media, men ordføreren er gjerne sentral. Dette er blant annet fordi journalistenes refleks er å ringe ordfører, eller eventuelt rådmann. En av ordførerne vi har intervjuet spør seg hvorfor man ikke ringer for eksempel gruppelederne for de andre partiene og resonnerer at manglende oppfinnsomhet skyldes «tørke i mediene». En annen fortolkning av dette er at ordfører og rådmann, særlig i små kommuner, i praksis er de som både styrer og har kunnskap om prosessen.

## Kommunens egne kanaler

Lokalaviser er viktige som informasjonskanal til innbyggerne, og det er den informasjonskanalen som når flest. Det er imidlertid en kanal kommunen ikke selv rår over, og når kommunen ønsker å gå direkte til innbyggerne med informasjon gjør de det først og fremst gjennom *internett* – enten via kommunens hjemmesider, kommunens

Facebook-profil eller gjennom nettsider designet spesielt for kommunesammenslåingsprosessen. Slike spesialopprettede nettsider er i noen tilfeller unike for kommunen, men ofte deles de av alle kommunene som inngår i en bestemt utredningsprosess. Her legges i prinsippet all informasjon kommunen opplever at det er relevant for innbyggerne å gjøre seg kjent med – møteplaner med dagsorden, innkalling til åpne møter, resultater fra opinionsmålinger, utredninger og rapporter om ulike alternativer, relevante kommunestyrevedtak og så videre. På slike sider blir det gjerne, i hvert fall er det ambisjonen, informert fortløpende. Ikke alle kommuner har slike sider, men der de eksisterer, bruker journalistene dem flittig, og på den måten når informasjonen som legges her ut til et bredere publikum – gjennom lokalavisen, som gjerne leses av langt flere enn kommunens hjemmesider.

I noen kommuner brukes også sosiale medier aktivt for å nå ut til innbyggerne i kommunesammenslåingsprosessen. En ordfører forteller at han bruker 2-3 timer hver dag for å overvåke og følge opp Facebookdiskusjoner, for å svare på spørsmål og «å avlive myter». I denne kommunen oppleves Facebook som en viktig kanal, både for diskusjon med innbyggerne og mellom politikerne og for å svare på konkrete spørsmål. Flere journalister sukker litt over kommunes overdrevne tro på at folk går inn på kommunens hjemmesider eller Facebooksider:

Så har du jo det der med hjemmesiden. Her bommer kommunen ganske mye, med sin overdrevne tro på at innbyggerne er inne på kommunen sine egne nettsider. Noe som slett ikke er tilfelle. De som jobber i kommunen er jo ikke på hjemmesiden de heller. Her går man i fella og tror at det er nok å legge ut på hjemmesiden, eller dele på Facebook når man skal ut med nødvendig informasjon til sine innbyggere. (Journalist)

Noen kommuneinformanter ser det imidlertid ikke som et problem at folk ikke får med seg informasjonen på hjemmesidene eller på Facebook. De resonnerer at hvis folk er interessert nok, så oppsøker de den informasjonen som finnes. Dersom de lar vær er det fordi de «bryr seg lite». Folk må gjøre en aktiv handling for å få tak i informasjon. I andre kommuner har man vært mer opptatt av å nå alle og at innbyggerne i kommunen skal være informert. For å nå de som ikke

aktivt bruker internett har flere kommuner derfor valgt å sende ut *skriftlig informasjonsmaterie*ll til alle husstander. Dette gjelder særlig kommuner som har vært igjennom kommunesammenslåing, eller nærmer seg en sammenslåing. Det kan virke som at man da innser at dette er en viktig beslutning for alle innbyggere, som alle bør vite om, uansett om man behersker digitale medier eller ei.

### 5.3.4 Konsultasjon

Informasjon er en forutsetning for deltakelse, men deltakelse regnes ofte som å begynne fra det andre trinnet i deltakertrappen. Spørsmålet er da om innbyggerne blir involvert i kommunesammenslåingsprosessene, og i så fall – på hvilken måte? De empiriske undersøkelsene viser at mange kommuner gjennomfører demokratiltak som faller inn under kategorien «konsultasjon» i kommunesammenslåingsprosesser. Vi skal her se på kommunenes erfaringer med de vanligste tiltakene.

#### 5.3.4.1 Innbyggerundersøkelser

De fleste kommunene i studien har gjennomført brede innbyggerundersøkelser (opinionsundersøkelser). En grunn til at såpass mange kommuner har gjennomført slike undersøkelser kan være at regjeringen har oppfordret og ut fra visse kriterier, gitt støtte til dette. Undersøkelsens omfang og karakter varierer. Enkelte kommuner har gjennomført innbyggerundersøkelser blant et representativt befolkningsutvalg, mens andre har gjennomført mer spissede undersøkelser rettet mot utvalgte grupper av befolkningen. Noen kommuner har gjennomført undersøkelser på flere tidspunkt i prosessen.

Flere informanter opplever opinionsundersøkelser som gode redskap for å få tilbakemelding fra innbyggerne om hva de synes om kommunesammenslåingsforslagene. Undersøkelsen gir signaler om hvilke retningsvalg politikerne bør ta. En ordfører uttrykker det slik:

Innbyggerne ga såpass tydelig signal at politikerne tenkte at vi har ikke bare fått grønt lys, vi har fått en marsjordre. (Ordfører)

Selv om opinionsundersøkelsene i dette tilfelle gav «marsjordre», er hovedinntrykket at lokalpolitikere opplever dem som mer fleksible redskap enn folkeavstemninger. Enkelte av informantene rapporterer

om interne diskusjoner i kommunene om hvorvidt man skal gjennomføre innbyggerundersøkelser eller folkeavstemning. De to høringsredskapene oppleves å ha ulike styrker og svakheter. Innbyggerundersøkelser gjennomføres blant et representativt befolkningsutvalg og vil dermed ikke påvirkes av den skjevheten som lav valgoppslutning ved folkeavstemning kan føre til. Bildet som gis gjennom en innbyggerundersøkelse oppleves dermed av mange som mer representativt enn en folkeavstemning, som bare identifiserer meningen til dem som valgte å avgi stemme. Videre trekkes det frem som positivt at man i innbyggerundersøkelser kan stille flere spørsmål og dermed avdekke flere nyanser i innbyggernes holdninger og preferanser enn hva man kan ved en folkeavstemning, der alternativene må være klare, enkle og gjensidig utelukkende. Innbyggerundersøkelser kan dessuten gjennomføres på flere trinn i prosessen, for eksempel for å lodde stemningen for sammenslåing overhodet, for å undersøke hvor mye vekt folk synes at ulike forhold i en prosess skal tillegges og hva de ønsker seg av en ny kommune, og til sist for å avdekke hvilken oppslutning ulike alternativer har. Folkeavstemninger, på sin side, oppleves som å ha mye høyere legitimitet. Resultatet fra en folkeavstemning oppfattes som et endelig og konkluderende argument, på en helt annen måte enn resultatene fra en innbyggerundersøkelse.

Informantene opplever innbyggerundersøkelser som mer informative og fleksible redskap enn folkeavstemninger, blant annet fordi de kan kjøres tidlig i prosessen, og gjerne flere ganger. Nettopp å kunne kjøre slike undersøkelser i forkant av en avgjørelse, for å «lodde stemningen» vurderes som fruktbart. Finansiell støtte fra regjeringen til å gjennomføre innbyggerundersøkelser gis imidlertid bare på et sent tidspunkt i prosessen – det forutsetter at politikerne har gjort et retningsvalg, og at innbyggerne blir bedt om å ta stilling til om de støtter dette valget eller ikke. Dette bygger opp under det vi i tidligere kapitler har omtalt som mobiliserende utadrettet lederskap der politikerne skal forsøke å mobilisere støtte for sitt eget syn blant innbyggerne. Støtte til innbyggerundersøkelser gis først og fremst til undersøkelser som stiller de samme spørsmålene som ville blitt stilt i en folkeavstemning, og som dermed gjerne kommer istedenfor folkeavstemninger.

Fleksibiliteten i tiltaket trekkes frem av mange, men likevel ser vi at også innbyggerundersøkelser i praksis legger sterke føringer for



aktørene. Flere informanter beskriver det som nesten utenkelig, «død for en politiker», ikke å vise respekt for innbyggernes synspunkter, slik de fremkommer i innbyggerundersøkelser. På denne måten får innbyggerne mye makt, også gjennom innbyggerundersøkelser, slik denne journalisten gir uttrykk for:

Plutselig står vi i en situasjon hvor, litt flåsete sagt, innbyggerne stikker en finger i været og politikerne må følge en vind uten klar retning. (Journalist)

Dette dilemmaet kommer godt til uttrykk i politikerintervjuene. De gir uttrykk for at de plikter å ta til etterretning, og aller helst ta til følge, innbyggernes synspunkt, slik de kommer til uttrykk i opinionsundersøkelser og folkeavstemning. I noen tilfeller, hvor resultatet fra slike undersøkelser er i strid med ordførers opprinnelige standpunkt, rapporterer ordførerne at de har beveget seg, fordi de ser det som sin hovedrolle å være ombudsmann for befolkningen. Det er altså representasjonsrollen som legges vekt på i slike sammenhenger.

I noen av kommunene har det vært gjennomført både opinionsundersøkelser og folkeavstemning, og resultatene fra disse to har gitt ulik retning. For eksempel har det i flere kommuner vært gjennomført opinionsundersøkelser som har gitt klar støtte til en sammenslåing, men så har innbyggerne stemt nei i en påfølgende folkeavstemning. I en slik situasjon er politikerne stilt overfor et dilemma med hensyn til hvilket «høringssvar» de skal legge vekt på. For noen oppleves det som umulig å gå på tvers av det resultatet en folkeavstemning gir, for andre oppleves situasjonen som mer åpen; en kan i slike tilfeller få større handlingsrom når det gjelder hvilket resultat en ønsker å bygge på.

#### **5.3.4.2 Folkeavstemning**

Mange av de undersøkte casekommunene hadde hatt folkeavstemning da vi gjennomførte casestudier før sommeren 2015, og mange hadde planlagt å ha folkeavstemning til høsten, noen i forbindelse med kommunevalget. Det var stor variasjon i hvordan folkeavstemninger gjennomførtes, blant annet i hva slags svaralternativer innbyggerne kunne velge mellom. I flere av de sammenslåingsprosessene vi undersøkte var det også sånn at de ulike kommunene som inngikk i en utredning stilte sine innbyggere ulike spørsmål. I ett og samme utredningsområde kunne innbyggerne i én kommune for eksempel bli

bedt om å ta stilling bare til ett alternativ, mens innbyggerne i en annen kommune i samme utredningssamarbeid kunne bli bedt om å rangere eller velge mellom ulike alternativer. Det betyr at innbyggerne i den eventuelle nye storkommunen vil ha gitt eller ikke gitt sitt samtykke basert på nokså ulike valgmuligheter. Det forekommer også ofte at noen av kommunene i en sammenslåing har folkeavstemning, mens det i andre kommuner i sammenslåingen ikke blir gjennomført folkeavstemning. I de tilfellene der kommunene blir sammenslått vil man i så fall ha en tydeligere og dokumentert støtte i de deler av befolkningen som deltok i folkeavstemning enn blant dem som ikke gjorde det. Man kan tenke seg at dette potensielt kan bli et tema i en ny kommune, og særlig dersom motstanden i den delen av kommunen som ikke hadde folkeavstemning, er betydelig.

Hvor stor kommunen er, sammenliknet med kommunene den slår seg sammen med, ser ut til å virke inn på avgjørelsen om å ha folkeavstemning eller ei. Store kommuner, hvor innbyggerne ikke føler at de blir «slukt» av nabokommunene, opplever ikke i like stor grad behovet for å gjennomføre folkeavstemninger.

Ordførere opplever i stor grad at folkeavstemninger er uttrykk for innbyggernes standpunkt, som kan brukes for å «ratifisere» en fremforhandlet enighet mellom kommuneledelser om å slå seg sammen. Men politikere får et vanskelig valg når folkeavstemningen går mot forslaget som legges frem. De fleste gir uttrykk for at det da er vanskelig for politikere å gå videre med sammenslåing, mens enkelte gir uttrykk for at folkeavstemning ikke nødvendigvis trenger å binde kommunestyrene. Ingen av kommunene vi har intervjuet i har imidlertid vært i den situasjonen at de overkjørte et nei fra befolkningen, så spekulasjonene blir hypotetiske.

Vi ser også at flere kommuner er avventende, og skyver på tidspunktet for folkeavstemning. Dette er enten av praktiske grunner, fordi de ønsker at utredningene skal være kommet så langt som mulig, eller fordi de vil overlate beslutningen til nyvalgte kommunestyrer.

### **5.3.4.3 Høring av planprogram**

En annen form for konsultasjon er høringer. Det er ikke mange kommuner som har lagt ut forslag om sammenslåing til høring. Men én kommune har valgt å starte prosessen gjennom å vedta et felles planprogram etter Plan- og bygningsloven (2008), noe som krever at planprogrammet må legges ut til høring. De arbeider aktivt med

planprogrammet i kommunestyremøter, og grunnen til å vedta et planprogram er at man ønsker å forplikte politikerne til å drive prosessen videre;

Tanken bak er jo at når de involveres og lager et dokument som de kan stå for så er det kanskje lettere etterpå å komme videre. Vi leter etter en måte å finne en retning som gjør at de kan ta en beslutning.  
(Rådmann)

Rådmannen argumenterer også for at grepet med å lage et planprogram bidrar til mer åpenhet i prosessene i alle de tre kommunene som er involvert, fordi prosessene bærer preg av å være politisk styrt. Ordinære utredningsprosesser er, etter rådmannen i denne kommunens oppfatning, mer administrativt styrt. En annen fordel med utredning gjennom planprogram er at det blir sendt ut på offentlig høring slik at folk kan komme med innspill til innholdet. Rådmannen gir uttrykk for at innspillene som sendes inn til planprogrammet faktisk kan ha en dagsordensettende funksjon. Å invitere innbyggerne til å gi innspill som setter dagsorden, representerer et relativt høyt trinn i deltakertrappen – og forekommer svært sjelden i de studerte kommunesammenslåingsprosessene.

### 5.3.5 Dialog

Kommunene vi har studert har også gjennomført demokratiltak som kan karakteriseres som «dialogtiltak» jamfør deltakertrappen. Denne kategorien av demokratiltak innebærer en mer åpen toveiskommunikasjon som gir rom for diskusjon, debatt og refleksjon mellom deltakerne. Formålet med å bringe innbyggere sammen for å diskutere politiske saker er at en større bredde av erfaring, kunnskap og perspektiv blir brakt inn i diskusjonen – som igjen kan påvirke beslutningstakere og gi mer reflekterte og bedre løsninger.

#### 5.3.5.1 Folkemøter

Den vanligste måten kommunene sikrer at innbyggere medvirker i sammenslåingsprosessen på, er gjennom folkemøter. I de kommunene vi har studert har det nesten uten unntak vært gjennomført folkemøter. Stort sett er det kommunen som inviterer til folkemøte, men i enkelte kommuner arrangerer også næringslivet og frivillige organisasjoner

åpne møter om saken. I kommuner der det har vært mobilisert har det også blitt arrangert folkemøter av aksjonsgrupper.

Om folkemøter er et dialogtiltak kommer an på hva som skjer i folkemøtet. Selv om slike møter muliggjør dialog er det ikke alltid at dialog forekommer. Folkemøter kan fungere som rene informasjonsmøter der kommuneledelsen gjør rede for hvor man er i prosessen, for eksempel. De kan også fungere mer som konsultasjonstiltak, der kommuneledelsen spør innbyggerne hva de mener om saker som kommunen selv har pekt ut som relevante, men uten at kommunen går i dialog med innbyggerne. Dagsordensetting kan også skje i folkemøter; det kan komme innspill fra deltakerne som gjør at nye temaer tas opp eller nye alternativer utredes. I våre casekommuner beskrives imidlertid ofte folkemøtene som å ha dialogpreg.

Det som kjennetegner flere av prosessene hvor kommuner har klart å slå seg sammen, eller er på god vei, er svært aktiv involvering av befolkningen gjennom folkemøter. Her rapporteres det om stort engasjement og oppmøte, og at møtene er viktige ledd i prosessen. I enkelte kommuner har møtevirksomheten vært enorm: Det har vært holdt felles folkemøter for kommunene som planlegger å slå seg sammen og møter for den enkelte kommune, lokalutvalgsmøter eller andre møter forskjellige steder i kommunen, møter med spesielle befolkningsgrupper, møte med ungdom og møter med fagforeningene til de ansatte. I aktive kommuner har ordførere, rådmenn og noen ganger varaordførere invitert seg inn i partigruppene og inn i foreninger og lag for å diskutere sammenslåing. Informanter betoner viktigheten av noen ganger å møte folk i mindre fora, slik at det blir mulighet til å stille spørsmål og diskutere. Og ikke minst betones viktigheten av å være aktive i annonseringen av slike møter. Det virker å være helt avgjørende for oppmøtet.

Ikke i alle kommuner har man klart å få opp engasjementet hos innbyggerne, og i noen kommuner rapporterer de om dårlig oppmøte på folkemøter – det er stort sett kommunepolitikere som sitter i salen. Informantene i slike kommuner resonnerer at dette skyldes av folk ikke er opptatt av saken. De trøster seg med at de prøver å informere så godt de kan, men at de ikke kan tvinge seg på folk.

I flere kommuner vurderes det som svært positivt at ordføreren har tatt en tydelig rolle på disse folkemøtene, og at ordføreren har frontet budskapet overfor innbyggerne på møtene og argumentert for hvorfor

man har eller ikke har behov for å gjennomføre en sammenslåing, hva man vil tape eller tjene på det. Det å utvise tydelig politisk lederskap på folkemøter var altså viktig for at folkemøtene skulle fungere godt og for å trekke folk. Spesielt oppleves det som viktig med tydelig politisk lederskap i møte med innbyggerne i mindre kommuner, hvor frykten for å «slukes» av større nabokommuner er større.

En annen faktor, som ser ut til å være positivt, er at ordførerne deltar på folkemøtene i hverandres kommuner. Dette signaliserer evne til å samarbeide på tvers av eksisterende kommunegrensler og enighet om sammenslåingen.

Som tidligere forskning også peker på (Klausen mfl. 2013) så kan folkemøter virke skremmende og oppleves som fremmedgjørende for grupper i befolkningen. Flere informanter rapporterer for eksempel at ungdom er «bortimot fraværende» på folkemøter. Også i tråd med tidligere funn (Klausen mfl. 2013) rapporterer flere av informantene at de som kommer på folkemøtene ikke nødvendigvis speiler befolkningen. For det første er det de som mener sterkest som kommer, «innbitte tilhengere og motstandere», som en ordfører beskriver dem. Videre er alderssammensetningen ganske skjev, og de over 50 er overrepresentert. På denne bakgrunn kan det være en god strategi å spisse involveringen, slik at det i tillegg til folkemøter, også arrangeres møter rettet mot spesielle målgrupper.

### **5.3.5.2 Arbeidsgrupper/komiteer**

I noen kommuner har man opprettet midlertidige arbeidsgrupper, utvalg eller komiteer, hvor både innbyggere og politikere sitter sammen. For eksempel har man i en kommune opprettet politiske utvalg som har «speed-dating» med sivilsamfunnsaktører. Her får lag og foreninger komme og fortelle for utvalget hva de mener man kan gjøre for å skape en felles identitet i den nye kommunen. Administrasjonen bistår med referatskriving, men det er politikerne som snakker med alle foreningene.

I andre kommuner vektlegger man at det sitter lokale politiske representanter i de ulike arbeidsgruppene som nedsettes for å utarbeide forslag til hvordan den nye kommunen kan se ut. De lokale representantene er da tenkt å være bindeledd ut mot befolkningen. I små kommuner pekes det på som en utfordring at mange sitter i flere komiteer og utvalg samtidig, og derfor har mange hatter. Dialogtiltak hvor både innbyggere og politikere deltar, oppleves som fruktbare men

også som utfordrende. På en side så aktiviseres politikernes representasjonsfunksjon, og de settes i stand til å være bindeledd mellom folks meninger og politiske beslutninger, ved at de får godt innblikk i hva noen innbyggere mener. Men på den annen side kan denne nærheten mellom innbyggere og folkevalgte også bidra til mistanke om rolleblanding.

### **5.3.5.3 Sosiale medier**

I de nyeste kommunesammenslåingsprosessene som er studert, så er noen av de politiske lederne aktive på sosiale medier, og bruker dette som en diskusjonsarena med innbyggerne. De politikerne som aktivt diskuterer med innbyggerne på sosiale medier trekker frem dette som en arena der de virkelig får høre hva innbyggerne mener, og der de selv får anledning til å forklare sitt standpunkt og argumentere for den løsningen de synes er best. I kontrast omtales avisene av en ordfører som «den uskyldige delen av mediene». På sosiale medier kan debatten være mer direkte og mindre høflig, men gir også større muligheter for reell dialog.

Også ordførere i sammenslåingsprosesser som ligger litt tilbake i tid, påpeker at sosiale medier har gjort slike prosesser lettere i dag. Man kan lettere komme i direkte og umiddelbar dialog med innbyggerne via sosiale medier, og spørsmål som innbyggerne har kan besvares der og da – man trenger ikke vente til neste folkemøte. Andre ordførere er mer skeptiske til å bruke sosiale medier. De mener det ikke gir den samme tilliten mellom folk og folkevalgte, og at digital kommunikasjon oppleves som mer uforpliktende for begge parter. Ansikt til ansikt-kommunikasjon er langt å foretrekke.

### **5.3.6 Dagsordensetting**

Tiltak for dagsordensetting (jfr. deltakertrappen), er det få av i kommunesammenslåingsprosessene som vi har studert. De fleste demokratiltak kommunene gjennomfører er myndighetsinitierte, som innebærer at det er kommunen som tar initiativ og som gjennomfører tiltaket. Her er dagsorden gjerne allerede satt – det er kommunen som bestemmer hvilke temaer det skal medvirkes om. I folkemøter rapporterer imidlertid informantene om at det noen ganger kommer opp nye temaer som innbyggerne ønsker at det tas tak i politisk.

Vi finner også et eksempel på innbyggerinitierte medvirkningsformer, som brukes for å sette dagsorden i prosessen. En av kommunene rapporterer om en tidligere prosess som ble stoppet fordi det skjedde en innbyggermobilisering, i form av en underskriftskampanje. Når de opprinnelig positive politiske partiene fanget opp hvor stor motstanden var i befolkningen, skiftet de standpunkt, og til slutt trakk hele den ene kommunen i utredningen seg fra prosessen. Her ser vi altså et eksempel på at et medvirkningsinitiativ som er tatt uten kommunal regi kan nå frem og bidra til å gi prosessen et annet utfall. Det er imidlertid ikke vanlig at dette skjer.

### 5.3.7 Medstyring

Det øverste trinnet i deltakertrappen er «Medstyring», og innebærer at innbyggerne gjennom sin medvirkning har reell innflytelse på utfallet av beslutningsprosessen. I selve sammenslåingsprosessen er det ingen eksempler på at innbyggerne gis direkte beslutningsmakt. I nye sammenslåtte kommuner er det imidlertid to tiltak som i hvert fall delvis gir direkte medstyringsmulighet, som trekkes frem: Lokalutvalg og rådgivende utvalg.

#### 5.3.7.1 Permanente lokalutvalg

Nærdemokratiorgan er organ som samler og representerer avgrensede lokalområder innenfor en kommune. Erfaringer med slike utvalg er bredt omtalt i KS-rapporten «Erfaringer med nærdemokratiske ordninger i Norden» (Hanssen mfl. 2013). Slike organ er spesielt interessante med tanke hvilken type demokratiltak det er behov for i en sammenslått kommune. Nærdemokratiorgan kan bidra til å ivareta og styrke lokalsamfunnene innenfor kommunen, og dersom koblingen opp mot kommunestyret er god, kan de også sikre at innbyggerne i ulike deler av kommunen opplever seg representert og hørt. De kan videre bidra til at det engasjementet som tidligere fikk utløp gjennom det å stille til valg i kommunestyret, blir tatt vare på. Samtidig er det både i Norge, Danmark og Finland vist at nærdemokratiorgan, dersom de representerer de gamle kommunene i en ny sammenslått kommune, kan hemme integreringen, konsolideringen og oppslutningen om den nye kommunen (Hanssen mfl. 2013). Det vil imidlertid ikke nødvendigvis alltid være et mål at den nye kommunen skal bli mest mulig integrert, i hvert fall ikke på kort sikt. Hvis kommuner slås

sammen mot sin vilje kan en løsning være å desentralisere og la de ulike kommunedelene beholde en viss grad av selvstendighet. Hvorvidt integrering eller desentralisering er den beste løsningen vil være avhengig av hva som fungerer best, med tanke på deltakelse og tilhørighet, tjenesteproduksjon og så videre.

Også blant våre casekommuner er det svært mange som har etablert eller vurderer å etablere, slike nærdemokratiordninger. Nærdemokratiutvalgene opprettes først og fremst som et kompensatorisk tiltak for å bøte på økt avstand mellom folk og folkevalgte i en større kommune. Det er særlig småkommunene som risikerer å bli utkanter i en større kommune, som ønsker å etablere nærdemokratiordninger. Flere av informantene trekker frem utfordringer i forhold til ytterkantene i den nye kommunen, og mener det er viktig å få til en god dialog med innbyggerne særlig i de delene av den nye kommunen som vil bli liggende lengst borte fra kommunens nye sentrum. Som en ordfører sier det treffende, så er det viktig å sikre «fotavtrykk ute i den enkelte grend», i hvert fall i en overgangsperiode:

Det blir en diskusjon hva disse bygdeutvalgene skal bestemme over.

Det kan hende det ikke er så mye, og da blir det kanskje ikke aktuelt.

Det må være en overgangsfase for den demokratiske styringen der man sikrer man har et fotavtrykk ute i den enkelte grend. (Ordfører)

Nærdemokratiutvalg trekkes også frem som en god løsning der hvor de kommunene som er i utredning eller forhandling ikke har noen klar felles identitet, hvor kommunen er tydelig oppdelt i bygder, eller der avstandene er lange eller geografien slik at det vil bli vanskelig å reise mellom de ulike delene av den nye kommunen.

Ideen om at det å etablere nærdemokratiutvalg er en god løsning for å bøte på tapt nærhet til de folkevalgte og for å bevare eksisterende lokale identiteter, later til å ha spredd seg. Mange av de kommunene som utreder sammenslåing har vært på studietur til kommuner med nærdemokratiutvalg, har hørt foredrag eller lest om det eller har blitt tipset om det av andre kommuner. En modell som diskuteres spesielt, og som også tidligere er beskrevet (Hanssen mfl. 2013) er at de gamle kommunestyrene fortsetter å eksistere som et lokalutvalg. Dette ble blant annet gjort da Skjerstad slo seg sammen med Bodø. I de første årene etter sammenslåingen hadde lokalutvalget i Skjerstad



særrettigheter, men disse ble gradvis trukket inn, og etter hvert ble lokalutvalget her likestilt med de øvrige lokalutvalgene i kommunen.

Et argument som trekkes frem til støtte for å beholde gamle kommunehus som lokalutvalg er at man i store kommuner, og særlig hvis det er store geografiske avstander, må etablere en styringsmodell som til en viss grad gir desentralisert påvirkning og beslutningsmyndighet. I så fall innebærer det at nærdemokratiutvalgene får reell makt. De fleste av de nærdemokratiorganene som finnes i sammenslåtte kommuner både i Norge, Danmark og Finland fungerer imidlertid først og fremst som høringsinstanser, og befinner seg dermed lavere ned i deltakertrappen. For politikerne i kommunestyrene fungerer nærdemokratiutvalgene som «øyne og ører» og gjør det lettere for politikerne å ivareta sin representasjonsrolle overfor befolkningen. I tillegg til å fungere som høringsinstanser er nærdemokratiorganene miljøskapende, og i flere av kommunene i vårt utvalg opplever de at disse utvalgene utløser private penger, dugnader og bygger fellesskap som styrker nærmiljøet og bomiljøkvaliteten.

Hvordan grendeutvalgene konstitueres og hvem som skal sitte i dem finnes det ulike modeller for (se Hanssen mfl. 2013). I en av casekommunene i denne studien sitter næringslivet i lokalutvalgene. Det vanlige er at representanter for foreninger og lag sitter i utvalgene, og i noen utvalg er det politikere. Koblingen til kommunestyret er viktig for hvordan rådene fungerer.

Alle er imidlertid ikke like positive til ideen om nærdemokratiutvalg. Noen mener det ikke kompenseres tilstrekkelig for den nærheten man frykter vil gå tapt ved en økning av kommunestørrelsen. Andre mener det vil kunne bremse eller være til hinder for at den nye kommunen «går seg sammen» og blir godt integrert. Andre igjen, og spesielt i sammenslåingsutredninger der innbyggerne allerede har en felles identitet, mener det vil være unødvendig.

#### **5.3.7.2 Rådgivende utvalg**

Kommuneloven åpner for at man kan «opprette komiteer til forberedende behandling av saker» (§ 10, pkt. 5), og at innbyggere inkluderes. Slike komiteer gir dermed en mulighet for at innbyggerne i en kommune kan delta direkte i politikktutformingsprosesser, sammen med politikere.

I Danmark har de en liknende ordning – her kan man nedsette såkalte § 17, stk.4-utvalg, som er tematiske og tidsbegrensede utvalg som kommuneledelsen nedsetter for å forbedre eller rådgi. I Danmark er bruken av slike utvalg utbredt – over halvparten av danske kommuner har etablert et slikt utvalg i løpet av de tre siste år (Sørensen og Torfing 2013). Erfaringer med disse utvalgene er i all hovedsak gode. De oppleves som fleksible redskaper som kan brukes til å sette tverrgående fokus på kommunale temaer og sikre bred involvering i politikktutforming. Dernest oppleves de å styrke utøvelsen av politisk lederskap og fremme politikkinnovasjon (Sørensen og Torfing 2013:45).

Vi har gjort casestudier i tre kommuner som har slike utvalg – Billund, Holbæk og Silkeborg kommune. I Billund skulle utvalget, som fikk navnet «Landdistriktsutvalget» revidere landdistriktspolitikken i den nye, sammenslåtte kommunen. I Holbæk skulle utvalget, «Demokratiekperimentariet», undersøke hvordan lokalpolitikken og kommunen mer generelt kan involvere andre aktører enn politikere i politikktutforming. Utvalget i Silkeborg «Nærdemokratiutvalget», skal arbeide for lokaldemokratisk dialog innad i kommunen.

Det fremheves i alle casene at utvalgene er et fleksibelt redskap for politisk lederskap. Både kan utvalgene involvere ikke-politikere, og deltakelsen kan foregå på ikke-tradisjonelle politiske arenaer. Utvalgene bidrar således med noe nytt i forhold til den tradisjonelle måten å tenke lokalpolitikk på.

I alle de tre casekommunene opprettet de utvalg for å håndtere ulike interesser som følger av geografiske skillelinjer internt i kommunen. Dette er skillelinjer som alltid har eksistert, men som ble tydeligere etter kommunesammenslåingene i 2007. Håndtering av geografisk betingede interesser betyr imidlertid ikke at man nødvendigvis forsøker å harmonisere interessene og fjerne skillelinjene. Tvert imot er hensikten å styrke de enkelte lokalområdene, la dem komme til orde og inndra dem i kommunens politikktutformingsprosesser nettopp fordi de har ulike interesser. Satt på spissen kan man si at utvalgene ikke bidrar til assimilering, men til å anerkjenne og integrere lokalområdene på deres egne premisser, i det nye fellesskapet. Man vil ikke skape en ny identitet, men heller understøtte de ulike lokale identitetene og skape rom for alle i storkommunen. Det setter den norske debatten om at lokale identiteter er en hindring for kommunesammenslåing, i et spesielt lys. I stedet for

å ha som ambisjon å skape én lokal identitet, skaper man rom for de mange.

Den fleksibiliteten som ligger i disse utvalgene, både med hensyn til arbeidsform, tidshorisont og ikke minst sammensetning, er uten tvil en styrke, men fleksibiliteten skaper også dilemmaer, både knyttet til medlems sammensetningen og i forhold til den tradisjonelle måten å tenke og drive lokalpolitikk på. I en av kommunene, Billund, valgte man å inkludere ikke-politikere i utvalget, mens man i en annen kommune, Holbæk bare inkluderte kommunestyrepolitikere i utvalget. Argumentet i Holbæk for dette litt konservative valget var at det handler om *politisk kontroll* med kjerneoppgavene i kommunen. Ikke-politikere skulle ikke dras inn i formelt utvalgsarbeid, men heller inkluderes gjennom mer uformelle og uforpliktende aktiviteter som utvalget tok initiativ til. I Billund, hvor de trakk med ikke-politikere i utvalget de etablerte, ble dette ikke opplevd som et hinder for politisk kontroll. Det forklares med utvalgslederens evne til å lede utvalgets arbeid på en politisk spiselig måte. De uformelle kanalene mellom utvalget og kommunens administrative og politiske organer, var også avgjørende for en god prosess og et resultat som var politisk akseptabelt.

At uformelle kanaler og personlige lederegenskaper trekkes frem som sentralt for å sikre god arbeidsflyt og en opplevelse av politisk kontroll, vil ofte være tilfellet i kommunepolitikken. Nettopp utvalgsmedlemmenes personlige egenskaper og syn på hvordan politikk kan utvikles, fremheves som suksesskriterier for denne typen utvalg.

I både Billund og Holbæk understrekes det at medlemmene må være innstilt på å fravike den tradisjonelle måten å tenke politikk på. De må være åpne for ideer, drøfte dem uavhengig av sitt umiddelbare standpunkt og være villige til å bruke alternative verktøy i prosessen frem mot ny politikk. Det handler ifølge informanten i Holbæk om den nye generasjon av lokalpolitikere som er mer prosjektorientert enn utvalgsorientert. I dette ligger også en kime til konflikt med den mer tradisjonelle og etablerte måten å drive kommunepolitikk på. Utfordringen synes å være å få de to tilnærmingene til politikkutvikling, den nye versus den gamle, til å fremstå som supplerende fremfor konkurrerende. Dette handler også om å balansere maktforholdet mellom to arbeidsmåter og de aktørene som er involvert.

Utvalgssammensetningen har også noe å si for hva som kan forventes av medlemmene. Dette er særlig aktuelt i det tilfellet der utvalg inkluderer ikke-politikere som medlemmer. I Billund er lederen for Landdistriktsrådet tydelig på at den brede sammensetningen av utvalget er kronen på verket etter mange års kamp for å bli mer involvert i kommunens landdistriktsarbeid. Men samtidig trekker han også frem at det i en slik formell involvering er noen utfordringer knyttet til hvor mye ansvar frivillige aktører kan tillegges. I hvilken grad skal ikke-politikere ta politiske prioriteringer og beslutninger? Her er det viktig å ha en tydelig rollefordeling. De frivillige kan bidra med input, men det er lokalpolitikere som må prioritere og i siste instans stå til ansvar for resultatet av beslutningen. Hvor grensen i praksis går mellom det å komme med input og det å prioritere, kan være vanskelig å avgjøre på generelt grunnlag, men det er uten tvil nødvendig å ha gjort seg opp en mening om dette. Dels fordi det handler om det enkelte medlems integritet, men også fordi det handler om hvem som kan stilles til ansvar på et demokratisk grunnlag. Formelt sett er det bare de folkevalgte lokalpolitikere som kan stilles til demokratisk ansvar gjennom regelmessige valg der velgerne sier sitt.

Til tross for de dilemmaene og utfordringer samt administrative kostnader som er forbundet med bruken av rådgivende utvalg, synes det åpenbart også å være mange gevinster – og særlig understrekes muligheten til å tenke kreativt, nytt og til inndra borgerne i politikkkutformingsprosesser.

Blant våre norske casekommuner er det én kommune som har nedsatt utvalg etter kommunelovens § 10, pkt. 5, og i denne kommunen kalles disse utvalgene «ad hoc-utvalg». Utvalgene ble i sin tid etablert av kommunestyret fordi man ønsket «å løfte» kommunestyret, som inntil da i stor grad ble opplevd som «et sandpåstrøingsorgan» med altfor mye fokus på de små tingene i hverdagen, og altfor lite fokus på de lange linjene.

Kommunen gikk fra å ha hovedutvalg (politiske utvalg), til å ha ett fagutvalg, supplert med tidsavgrensede ad hoc-utvalg. I konkrete saker etableres det da ad hoc-utvalg med et presisert og avgrenset mandat. Det oppnevnes flere slike utvalg hvert år. Av og til har utvalgene vært politiske, av og til politisk-administrative og av og til har de inkludert representanter utenfor kommuneorganisasjonen. Utvalgene brukes blant annet i forbindelse med konkrete utbyggingsprosjekter. I forbindelse med omstrukturering av kommunale eiendommer i en bygd

i kommunen ble det for eksempel satt ned et slikt ad hoc-utvalg for å se på muligheten for å flytte et eldrecenter og opprette et aktivitetshus. Dette utvalget besto av politikere, administrativt ansatte og lag og foreninger. Gruppen kom med en innstilling til rådmannen, som så ble tatt videre. Innstillingen som gruppen kom med opplevdes å være godt forankret i lokalmiljøet, fordi representanter fra lokalmiljøet hadde vært med på å utarbeide den. Ordføreren i kommunen opplever ad hoc-utvalg som en god måte å komme med innspill til kommunestyret på:

Jeg synes det er en god metode, for da kan du også ta med folk som ikke er med i kommunestyret, folk utenifra som har en kompetanse som er viktig inn i det konkrete prosjektet. Så du er mye friere til sammensetning. (Ordfører)

Han mener dette er en modell som kan fungere godt i en sammenslått kommune, som alternativ til hovedutvalgsmoellen. Det er imidlertid kun fra Danmark at det finnes faktiske erfaringer med bruk av slike utvalg i sammenslåtte kommuner. Og som vi så over er erfaringene gode – først og fremst fordi rådgivende utvalg sammensatt på tvers av gamle kommunegrensene kan virke integrerende ved at mennesker fra ulike deler av kommunen møter hverandre, lærer hverandre å kjenne og sammen arbeider for å realisere felles interesser.

### 5.3.8 Mer deltakelse før enn etter sammenslåing

Kommunene i den norske casestudien bestreber seg på å sikre innbyggerinvolvering i sammenslåingsprosessene, men mister dette fokuset etter sammenslåingen. Utover de ovennevnte nærdemokratiorganene har ingen av casekommunene gjort noe spesielt, utover det de uansett ville ha gjort, for å involvere befolkningen i politiske beslutningsprosesser etter at kommunesammenslåingsprosessen var avsluttet. Kommunene bruker altså mer krefter for å få til innbyggerinvolvering i kommunesammenslåingsprosesser, enn til vanlig. Som en journalist i en lokalavis sa:

Om kommunens involvering av innbyggere: Vi har ikke noe vane for å høre på folk og spørre folk til råds egentlig så det er noe de har gjort i denne prosessen bare. (Journalist)

Hvordan praksis er til vanlig ser ut til å variere stort mellom kommunene. Variasjonen ser ikke ut til systematisk å følge kommunistørrelse, selv om de minste kommunene ser ut til å ha færrest formelle rutiner for å sikre innbyggerinvolvering – dette er i tråd med tidligere funn (Blåka mfl. 2012). I flere av de små kommunene mener de intervjuede at de burde hatt en mer systematisk og gjennomført medvirkningspolitikk, fordi uformell medvirkning fort kan bli ugjennomsiktig, og fordi man heller ikke lett kan vurdere om medvirkningen er skjev. Et ytterligere argument for å etablere og invitere gjennom mer formelle kanaler er at det gir kommunen mulighet til systematisk å forsøke å nå bredt ut i befolkningen, eventuelt å nå spesielle grupper som er særlig berørt eller som man vanligvis vanskelig får i tale.

## 5.4 Oppsummerende betraktninger

Alt i alt opplevde likevel ordførere og rådmenn medvirkning som et gode, og følgende tre grunner ble trukket frem som viktige:

**Formidle og begrunne et samlet problembilde:** Gjennom ulike deltakelsesarenaer får politikerne mulighet til å formidle sitt problembilde til innbyggerne, og til å begrunne og skape aksept for den løsningen de mener er svaret på problemene de har identifisert. Løsningen kan være å slå seg sammen eller bli stående alene. Ofte er det et sammensatt utfordringsbilde som ligger til grunn for ledelsens ønske om sammenslåing eller alenegang. Arenaer der politikerne kan møte innbyggerne gir mulighet for å få kommunisert dette sammensatte bildet ut. Dette formidlingsarbeidet oppfattes å være en av politikernes viktigste oppgaver og understreker betydningen av at politikerne tar en lederrolle når det gjelder å fronte budskapet overfor innbyggerne.

**Gjør politikerne bedre i stand til å representere innbyggernes synspunkter:** Innbyggerkontakt gir politikerne mulighet til å finne ut hva innbyggerne ønsker og hvilke sider ved en eventuell sammenslåing de synes er viktig. Dette gir politikerne mulighet til å justere både sitt eget standpunkt og hva de skal legge vekt på. Eller det kan rett og slett bekrefte at de er i takt med sine egne innbyggere, hvilket kan gi politisk selvtillit til å gjennomføre den veien man har gitt seg ut på. Andre igjen legger vekt på forankringen medvirkning gir, ved at man får skapt en

felles forståelse og legitimiteten det gir å vite at man har innbyggerne i ryggen.

**Mer informerte beslutninger:** Medvirkning fra befolkningen får frem ulike typer av lokalkunnskap, som kan gi mer informerte lokalpolitiske beslutninger. Innbyggerne kan bidra til å få frem relevante argumenter og motargumenter og dermed hjelpe politikerne til å fatte en bedre informert beslutning.

Hvilke medvirkningsformer som har høyest legitimitet avhenger av innbyggernes forventninger til medvirkning. Det finnes også tilfeller der medvirkning vil kunne gi en beslutning lavere legitimitet enn dersom beslutningen fattes uten at politikerne låner øre til innbyggerne. Dette er blant annet fordi medvirkningen ofte kan være svært skjev – jo mer krevende medvirkningen er, jo større er tendensen til at det er de med mye politiske ressurser som velger å delta. Store deler av befolkningen blir dermed ikke representert i medvirkningsfora, og derfor kan en beslutning fattet av kommunestyret, som tross alt er valgt av store deler av befolkningen, oppfattes som mer legitim enn en beslutning fattet på bakgrunn av innspill fra et selektert utvalg av befolkningen.

Videre er sammenslåingsprosesser ofte avhengig av et visst tempo. Bred involvering er krevende og kan ta lang tid, og man risikerer dermed at beslutninger ikke blir fattet på et optimalt tidspunkt, hvilket kan bidra til å skade beslutningenes legitimitet. Legitimitetsbetraktninger er ofte viktige når man bestemmer hvilken medvirkningsform som velges.





## 6 Tiltak for godt politisk lederskap og medvirkning i sammenslåingsprosesser

Godt politisk lederskap og god innbyggermedvirkning kan bidra til gode kommunesammenslåingsprosesser. I dette kapitlet trekker vi frem tiltak for politisk lederskap og medvirkning som informantene i studien vår rapporterer har fungert godt i ulike faser av en sammenslåingsprosess – i sonderings- og utredningsfasen; i forhandlings- og beslutningsfasen; og i den lange sammenslåingsfasen som strekker seg helt fra et vedtak om sammenslåing er fattet til kommunen er godt integrert og opplever seg som én kommune.

Godt politisk lederskap sikrer at det er lokalpolitikerne som sitter i førersetet for sammenslåingsprosessen: At det er lokalpolitikerne som definerer hvilke problemer man trenger å løse, som setter mål for hvordan og i hvilken retning lokalsamfunnet skal endre seg og som identifiserer hensiktsmessige løsninger for å nå disse målene. Godt politisk lederskap vil også skape oppslutning om målene og løsningene som er valgt – i befolkningen, blant lag og foreninger, i kommuneadministrasjonen og blant ansatte i tjenesteapparatet. For å sikre gode og godt forankrede beslutninger knyttet til kommunesammenslåingsprosesser kan det også være nødvendig å involvere innbyggerne i å identifisere problemer, sette mål og peke ut løsninger. Dette kan gjøres gjennom gode tiltak for innbyggermedvirkning.

Hva som oppleves å fungere godt både når det gjelder politisk lederskap og medvirkning vil avhenge av nasjonale og lokale rammebetingelser. De nasjonale rammebetingelsene er like for alle kommuner og innebærer blant at kommunene er oppfordret til å utrede mulig sammenslåing med nabokommuner, at Stortinget må godkjenne også frivillige sammenslåinger og at både innbyggere og kommuneansatte gjennom lovverket har rett til å bli hørt i prosessen. De lokale rammebetingelsene varierer mellom kommuner. De handler blant annet om forventninger til og tidligere erfaring med politisk lederskap og medvirkning, kommunestørrelse, mulige samarbeidspartnere og deres prioriteringer, konfliktnivå i kommunen og innbyggernes og de ansattes holdninger til kommunesammenslåing.

Mens nasjonal kontekst er lik for alle kommuner, vil lokal kontekst variere og må tas med i betraktning når man vurderer hvilke tiltak som egner seg i den enkelte kommune.

Hva som anses som godt politisk lederskap kan delvis være basert på politikernes rolleforståelse, og delvis kan de være basert på strategiske vurderinger. Ledere må balansere mellom det å representere og det å mobilisere støtte for sitt eget syn – og de må vurdere hvor mye de vil inkludere innbyggere og ansatte i ulike faser av en sammenslåingsprosess.

Vi skisserer tiltak som oppleves å fungere godt i norske, danske og finske kommuner, som er undersøkt i denne og tidligere studier. Det betyr ikke at de vil fungere godt i alle kommuner – erfaringene som formidles her må vurderes i forhold til hvordan man tror de ulike tiltakene vil kunne fungere i ens egen kommune, med de unike rammebetingelsene som gjelder der.

Vi presenterer tiltak som oppleves å fungere godt i ulike faser. En del av tiltakene vil imidlertid passe i flere faser, og spesielt to tiltak påpekes som viktige i alle faser av en sammenslåingsprosess: Tiltak for informasjon og tiltak for involvering.

## 6.1 Politisk lederskap og medvirkning i sonderings- og utredningsfasen

I sonderings- og utredningsfasen av en kommunesammenslåingsprosess kartlegges mulige partnere, og konsekvenser av alternative sammenslåingskonstellasjoner utredes. De fleste kommuner utreder to eller tre alternativer, noen utreder flere og noen bare ett.

Både overfor ansatte, innbyggere og utad mot mulige partnere innebærer politisk lederskap i denne fasen å tilby en problemdiagnose, og på bakgrunn av denne skal det settes mål og identifiseres løsninger. Videre innebærer politisk lederskap å skape oppslutning om både mål og løsninger. En av de viktige tingene lokalt politisk lederskap kan gjøre i denne fasen er å sikre at det er *lokale* politiske vurderinger som blir liggende til grunn når man velger å utrede noen alternativer fremfor andre og når det gjelder hvilke temaer som utredes. I denne fasen kan lokalt politisk lederskap bidra til å definere betingelsene for den videre prosessen. De valgene som tas i sonderingsfasen vil bestemme hvilke handlingsalternativer kommunen har fremover i prosessen, og det er viktig at valgene som tas er godt forankret og godt begrunnet og har en

tydelig retning. Men selv om det er viktig at beslutningsgrunnlaget er godt, er det også viktig ikke å utrede seg i hjel. Politisk lederskap innebærer å vurdere hvilke sider ved en sammenslåing som må utredes for at det skal kunne fattes en beslutning og hvilke en kan la vente til etter at en sammenslåing er vedtatt.

### **Spørsmål som kan gi retning til politisk lederskap i sonderings- og utredningsfasen**

- Hvordan ønsker vi at lokalsamfunnet skal utvikle seg i årene som kommer?
- Hvilke utfordringer er det denne kommunen står overfor, og hvordan kan disse utfordringene best møtes?
- Hvis løsningen på utfordringene våre er kommunesammenslåing, hvem skal vi i så fall slå oss sammen med?
- Er det realistisk å tro at befolkningen og de kommuneansatte vil slutte opp om en sammenslåing, og i så fall med hvem?
- Hvordan kan vi skape oppslutning om det alternativet vi mener er best?

Svaret på disse spørsmålene vil i noen grad diktere hvilke tiltak som oppleves som egnet. I avsnittene under har vi listet opp noen slike tiltak som informantene i studien har trukket frem. Vi skiller mellom tiltak for internt lederskap, utadrettet lederskap og medvirkning.

## **6.1.1 Internt politisk lederskap i sonderingsfasen**

Tiltak for internt politisk lederskap er rettet mot rådmannen, ansatte i tjenesteapparatet og kommunestyret.

### **6.1.1.1 Gi et klart utredningsmandat til rådmannen**

Det er administrasjonens oppgave å utrede ulike sammenslåingsalternativer, men om man skal utrede sammenslåing og med hvem, må besluttes politisk. Det samme gjelder hvilke spørsmål en utredning skal legge vekt på – skal det legges vekt på mulighetene for samfunnsutvikling eller næringsutvikling, på spesielle tjenester, på effektivitet og innsparing, på lokaldemokratiske strukturer, på politisk organisering? Klare politiske målsettinger og et klart mandat fra politisk ledelse letter administrasjonens arbeid i de tidlige fasene av en

kommunesammenslåingsprosess og vil bidra til at politikerne kan fatte beslutninger på et faktagrunnlag de selv opplever som relevant.

#### **6.1.1.2 Tenk langsiktig**

For å skape oppslutning om en sammenslåing gjøres det gjerne en del kortsiktige prioriteringer i utredningsfasen. For eksempel kan man inngå intensjonsavtaler om å skjerme deler av tjenestestrukturen mot sentralisering eller omorganisering. Slike overgangsstrukturer har imidlertid en tendens til å vedvare. Det kan derfor være lurt å legge en plan for hvordan en ønsker at kommunen skal se ut langt frem i tid. Dette kan hindre at en utreder alternativer som binder fremtidige beslutninger og er til hinder for at en hensiktsmessig tjenestestruktur kan utvikle seg på sikt.

#### **6.1.1.3 Vær realistisk**

I utredningsfasen er det viktig å vurdere både positive og negative konsekvenser av ulike sammenslåingsalternativer, og det er viktig å være realistisk med hensyn til hva en kan få til i en ny kommune. Erfaringer fra Finland viser at kommuner som slår seg sammen ofte er for optimistiske, og at det man kaller «gledeskalkyler» i utredningsfasen gir kommunene urealistiske forventninger og et realitetssjokk når de først er slått sammen.

#### **6.1.1.4 Informer de ansatte**

De som jobber i kommunen vil bli berørt av en kommunesammenslåing – noen vil måtte endre arbeidssted, de vil få nye kollegaer, nye ledere, og noen vil kanskje miste jobben. Dette kan skape uro og usikkerhet, og særlig i utredningsfasen, før konkrete beslutninger er fattet. Erfaringer både fra tidligere evalueringer og fra denne undersøkelsen viser at det for å dempe uroen i kommuneorganisasjonen er svært viktig å informere de ansatte hyppig, utfyllende og systematisk om hvor prosessen står. Dette gjelder også i perioder der lite skjer.

#### **6.1.1.5 Involver de ansatte**

Fordi de vil bli berørt av en eventuell sammenslutning og fordi de sitter på kunnskap om hva som vil være en hensiktsmessig utforming av tjenester, kan det være lurt å involvere kommuneansatte i utredningsarbeidet. I flere kommuner har dette blitt gjort med god

erfaring. En vanlig løsning er at representanter for de ansatte sitter i utvalg som skal utrede den bestemte tjenesten de representerer.

#### **6.1.1.6 Involver alle politikerne**

Beslutning om kommunesammenslåing skal fattes av kommunestyret i fellesskap, og derfor er det viktig at hele kommunestyret er godt informert om og har et eierforhold til de sammenslåingsalternativene som utredes. I kommunene i denne undersøkelsen er dette blant annet blitt gjort gjennom å nedsette tverrpolitiske, tematiske utvalg som tar for seg ulike områder som vil berøres av en sammenslåing, som for eksempel skolestruktur, barn og unges oppvekstvilkår eller landbrukspolitikk. I andre kommuner har man satt sammen en tverrpolitisk styringsgruppe som ikke er direkte involvert i utredningsarbeidet, men som overvåker rådmannens utredningsarbeid. I én utredningsprosess har de involverte kommunene gått sammen om å utvikle felles planprogram, og dette jobber de med i hvert kommunestyremøte frem mot en mulig beslutning.

### **6.1.2 Utadrettet politisk lederskap i sonderingsfasen**

Tiltak for utadrettet lederskap er rettet mot innbyggerne, lag og foreninger og andre kommuner

#### **6.1.2.1 Tone flagg og mobilisere oppslutning, eller være i dialog?**

I en utredningsfase kan politikerne velge ulike lederskapsstrategier. Enten kan de selv falle ned på et retningsvalg, formidle dette til innbyggerne og forsøke å skape oppslutning om valget de har tatt. Eller de kan i dialog med innbyggerne arbeide frem et standpunkt og et alternativ som hele lokalsamfunnet kan stille seg bak. Å mobilisere til støtte for et allerede tatt standpunkt kan gi sammenslåingsprosessen fart og retning. Samtidig kan det å tone flagg gjøre at debatten i kommunen blir polarisert og at folk velger side. En inkluderende lederskapsstil som innebærer å diskutere seg frem til en løsning sammen med innbyggerne har den fordel at løsningen blir godt forankret, men den ulempen at det kan ta svært lang tid.

### 6.1.2.2 Vær synlig

Uavhengig av om man har tonet flagg eller ikke, så er det de folkevalgte som skal være frontfigurer i den lokale debatten. Både ordføreren og kommunestyrets øvrige politikere kan delta i denne. Det at de folkevalgte deltar i debatten lokalt ser ut til å være viktig for å skape oppslutning om det alternativet politikerne mener er det beste – enten det er sammenslåing eller ei. Det er viktig at det er politikerne som fronter prosessen overfor innbyggerne, ikke rådmannen.

### 6.1.2.3 Informer innbyggerne

Gangen i utredningsarbeidet, tidsplan for gjennomføring og positive og negative konsekvenser må formidles på en redelig, troverdig og konkret måte til befolkningen. God informasjon er nødvendig både for å få innbyggerne engasjert i saken og for å mobilisere oppslutning om det alternativet man faller ned på. Det er viktig at informasjonen ikke er ensidig og at en oppnår dialog i den politiske debatten – slik at ikke ja- og nei-standpunktene sementeres. Det å være konkret i forhold til mulige gevinster ser ut til å være viktig for å få til en sammenslåing. Et annet poeng som trekkes frem er at man som politiker må klare å kommunisere et relativt vanskelig budskap til befolkningen. Budskapet må ha en form som kan forstås og som treffer.

Det blir sett på som nyttig å utarbeide en informasjonsstrategi som kartlegger behovet for informasjon på ulike stadier i prosessen og lager en plan for hvordan og hvor ofte det skal informeres og hvem som har ansvaret for å informere.

*Lokalavisen* er i de fleste kommuner den viktigste informasjonskanalen. Det understrekes som viktig at kommunen gir avisene tilgang på relevant informasjon. Der kommunen ikke deler informasjon med avisene rapporteres det om lavere engasjement i befolkningen. De fleste kommuner informerer også innbyggerne direkte, gjennom sine egne *hjemmesider*, *Facebook-profil* eller gjennom *nettsider* designet spesielt for kommunesammenslåingsprosessen. Her kan all informasjon kommunen opplever at det er relevant for innbyggerne å gjøre seg kjent med legges ut fortløpende – møteplaner med dagsorden, resultater fra opinionsmålinger, utredninger og rapporter om ulike alternativer, relevante kommunestyrevedtak fra de forskjellige kommunene og så videre. Journalistene refererer flittig fra slike sider i lokalavisen, og på den måten når informasjonen som legges her ut til et bredere publikum.

Videre trekkes *folkemøter* frem som en egnet informasjonskanal, men dette er gitt at oppmøtet er godt.

#### **6.1.2.4 Involver innbyggere**

I noen kommuner har man opprettet midlertidige arbeidsgrupper, utvalg eller komiteer, hvor innbyggere og politikere sitter sammen. I én kommune har et utredningsutvalg bestående av politikere hatt «speed-dating» med sivilsamfunnsaktører. Her har lag og foreninger fått komme og fortelle for utvalget hva de mener kan gjøres for å skape en felles identitet i den nye kommunen. Administrasjonen har bistått med referatskriving. Fordelen med å inkludere lag og foreninger i utredningsarbeidet er at det gir nyttig kunnskap om behov og prioriteringer i befolkningen og om hvordan ulike alternativer vil slå ut. Videre kan det bidra til å forankre det alternativet man til slutt går for.

#### **6.1.2.5 Avklar hensikter**

Utadrettet lederskap utøves også overfor mulige samarbeidspartnere. Noen kommuner går allerede fra starten av inn for én partner, mens andre utreder flere alternativer og venter i det lengste med å falle ned på ett alternativ. Det kan være gode grunner til å holde mange muligheter åpne, men det ses på som en fordel at alle partene i prosessen har som mål at en utredning *skal kunne* ende i en mulig sammenslåing. I noen prosesser er enkelte kommuner med uten egentlig å ha til hensikt å vurdere en sammenslåing. Dette medfører mye bortkastet arbeid for alle partene i prosessen.

#### **6.1.2.6 Plei mulige samarbeidspartnere**

Det å etablere og opprettholde et godt samarbeidsklima mellom de kommunene som snakker sammen er en politisk lederskapsoppgave. En måte å gjøre dette på er at ordførerne deltar på kommunestyremøter eller folkemøter i hverandres kommuner. Tilstedeværelsen av ordførere fra de andre kommunene sender et signal om at kommuneledelsene klarer å samarbeide og at de har seriøse intensjoner.

### **6.1.3 Medvirkning i sonderingsfasen**

Innbyggermedvirkning i sonderingsfasen kan hjelpe politikerne til å peke på hvilke utfordringer kommunen står ovenfor, stille en problemdiagnose og finne løsninger i samarbeid med befolkningen. Det

kan gi politikerne innspill til hvem man skal slå seg sammen med, og det kan bidra til at det valget man beslutter å gå videre med blir godt forankret. Her er det imidlertid et mulig dilemma mellom politisk lederskap og medvirkning. Hvis for eksempel befolkningen er sterkt negativ, kan medvirkning i en sonderingsfase føre til at eventuelle muligheter som også befolkningen etter hvert ville kunne omfavne, utelukkes på grunn av stor motstand.

### **6.1.3.1 Involver tidlig?**

Sammenslåingsprosesser er langvarige prosesser, som stort sett foregår på lederskapsnivå i kommunene. Av den grunn opplever mange kommuner at det er vanskelig å vite på hvilket tidspunkt de skal involvere befolkningen, om det er i innledende faser – eller om de skal involvere først når de har et fremforhandlet resultat. Flere av våre informanter vektla tidlig medvirkning, for at innbyggerne skulle få et eieforhold til prosessen, og for å unngå motstand på et senere tidspunkt. Samtidig kan tidlig involvering, før alternativer har konkretisert seg, mobilisere motstand på et tynt grunnlag, som utelukker aktuelle alternativer før prosessen er kommet i gang.

### **6.1.3.2 Utarbeid en involveringsstrategi**

En suksessfaktor for god medvirkning er å ha en involveringsstrategi. Det innebærer at kommunen har en systematisk tanke bak medvirkningen, gjerne nedtegnet i strategi- eller plandokumenter. I casekommunene legger informantene vekt på at man ikke må glemme innbyggerne i en kompleks prosess, men de rapporterer samtidig om at innbyggerne nettopp glemmes. Betydningen av å ha en strategi for informering og involvering i ulike faser av en sammenslåingsprosess, er derfor stort.

### **6.1.3.3 Gjennomfør opinionsundersøkelser, men vurder resultatene kritisk**

Opinionsundersøkelser oppleves som et godt redskap for å få tilbakemelding fra innbyggerne om hva de synes om kommunesammenslåingsforslagene – både når det gjelder retningsvalg og når det gjelder hvilke områder for eksempel ved tjenestetilbudet innbyggerne er opptatt av i en ny kommune. Resultatene fra slike undersøkelser oppleves som mer representative for befolkningens mening enn resultatene fra en folkeavstemning, som bare identifiserer



meningen til dem som valgte å avgi stemme. Det trekkes også frem som positivt at man i opinionsundersøkelser kan avdekke flere nyanser i innbyggernes holdninger og preferanser enn hva man kan ved en folkeavstemning, der alternativene må være klare, enkle og gjensidig utelukkende. Innbyggerundersøkelser kan dessuten gjennomføres på flere trinn i prosessen, for eksempel for å lodde stemningen for sammenslåing overhodet, for å undersøke hvor mye vekt folk synes at ulike forhold i en prosess skal tillegges og hva de ønsker seg av en ny kommune, og til sist for å avdekke hvilken opplutning ulike alternativer har. Det er imidlertid viktig å være oppmerksom på at opinionsundersøkelser ikke skiller mellom de som har en sterk mening om sammenslåingsprosessen og de som er likegyldige. Dette er en av grunnene til at resultatet fra opinionsmålinger ofte avviker fra resultatet av folkeavstemninger, som først og fremst mobiliserer de som har en sterk mening om hvorvidt kommunen skal slå seg sammen.

#### **6.1.3.4 Vær konkret**

Det er vanskelig å få befolkningen til å ta stilling til ny kommunestruktur før man kan beskrive hvordan det nye samfunnet kommer til å se ut. Erfaringen mange gjør seg er at innbyggerne enten er likegyldige eller at de er for eller imot basert på en vag idé om hvordan en ny kommune vil se ut. Jo mer konkret man klarer å være, jo lettere er det å mobilisere interesse. Når utredninger begynner å beskrive tjenestestruktur, hvor sykehjemmet skal ligge, hvilke skoler som skal bestå, et eventuelt nytt kulturhus, da engasjerer innbyggerne seg.

## **6.2 Politisk lederskap og medvirkning i forhandlings- og beslutningsfasen**

I sammenslåingsprosessens forhandlings- og beslutningsfase skal det fattes vedtak om hvorvidt man skal slå seg sammen, med hvem og hvordan en ny kommune skal se ut – politisk og administrativ organisering, lokalisering og fordeling av tjenester, kommunenavn og så videre. Helt konkret innebærer denne fasen at det fattes vedtak om kommunesammenslåing i de involverte kommunestyrene, og at det deretter sendes søknad til departementet om dette. Det politiske lederskapet i beslutningsfasen dreier seg imidlertid om mer enn selve vedtakssituasjonen i kommunestyret. De politiske prosessene i

deltakerkommunene vil gripe inn i hverandre, og en viktig del av det politiske lederskapet vil dermed rette seg mot forholdet mellom de politiske lederne i de andre involverte kommunene. Saksfremstillingen til forslaget det votes over, vil ofte være forankret i en felles utredning.

Godt politisk lederskap i forhandlings- og beslutningsfasen skal sikre at de vedtakene som blir fattet har gode langsiktige konsekvenser for lokalsamfunnet og at de er godt forankret og har oppslutning blant politikerne, i befolkningen og blant de ansatte. Videre skal godt politisk lederskap i denne fasen sikre at vedtak faktisk blir fattet, på en effektiv, legitim og demokratisk måte.

God medvirkning i en beslutningsfase skal sikre at innbyggerne blir hørt i beslutninger som angår dem – det kan innebære at de blir rådspurt, men det kan også innebære at de får være med å bestemme. Hvilken medvirkning som er god i denne fasen avgjøres blant annet av hvilke forventninger innbyggerne har til innflytelse.

#### **6.2.1.1 Spørsmål som kan gi retning til politisk lederskap i forhandlings- og beslutningsfasen**

- Er alternativene det skal votes over i kommunestyret tilstrekkelig godt begrunnet?
- Hvilket alternativ har mest positive konsekvenser for lokalsamfunnets utvikling på lang sikt?
- Hvilket alternativ har størst oppslutning i befolkningen, blant politikerne og blant de ansatte?
- Hvordan kan man skape oppslutning om det alternativet man anser som best?

### **6.2.2 Internt lederskap i beslutningsfasen**

Tiltak for internt politisk lederskap i beslutningsfasen er rettet mot sentraladministrasjonen, tjenesteapparatet og kommunestyret.

#### **6.2.2.1 Inkluder ansatte i beslutninger om sammenslåingens innhold**

Selve beslutningen om kommunesammenslåing skal formelt sett fattes gjennom avstemning i kommunestyret. Avgjørelser om innholdet i en sammenslåing er imidlertid gjenstand for forhandlinger, og her kan det være hensiktsmessig å involvere de ansatte. Dersom ansattes

representanter for eksempel får delta i utvalg som skal vurdere hvordan den nye kommunens tjenester skal organiseres og lokaliseres, kan det bidra til å forankre beslutningen hos de ansatte og lette gjennomføringen i etterkant. Det er imidlertid en avveining mellom det å involvere og det å fatte en beslutning basert på en helhetlig vurdering av fremtidig tjenestestruktur. Ansatte vil i forhandlinger nødvendigvis fungere som interesserepresentanter og tale sin arbeidsplass' sak. Politisk lederskap innebærer å avveie ulike hensyn opp mot hverandre og fatte en beslutning som sikrer en god og helhetlig tjenestestruktur. En annen utfordring med bred involvering er at det tar tid. Politisk lederskap innebærer dermed en avveining mellom målrettet, effektiv styring på den ene siden og oppslutning på den andre. Målrettet effektiv styring kan på sin side også skape oppslutning, gitt at det utøves på en måte administrasjonen oppfatter som legitim.

#### **6.2.2.2 Inkluder alle kommunestyrepolitikere i beslutninger om sammenslåingens innhold**

For å aktivisere hele kommunestyret og sørge for at beslutningene om hvordan en ny kommune skal utvikle seg og bli seende ut, kan det være lurt å inkludere alle kommunestyrepolitikere i forhandlingene. Spesielt gjelder dette beslutninger om politisk organisering, som kommunestyrerepresentantene har en spesiell forutsetning for å vurdere. I mange kommuner er forhandlingsutvalg tverrpolitisk sammensatt, og i noen kommuner har man også gode erfaringer med å tildele samtlige representanter plass i ett eller flere utvalg. Dette er kanskje bare mulig i kommuner med relativt små kommunestyrer.

### **6.2.3 Utadrettet lederskap i beslutningsfasen**

Tiltak for utadrettet lederskap er rettet mot innbyggerne, lag og foreninger og andre kommuner. Utadrettet lederskap i beslutningsfasen handler om å inkludere eller høre befolkningen. Slike tiltak er skissert i punktet under, om medvirkning.

#### **6.2.3.1 Vær raus, men realistisk**

Både tidligere evalueringer og informantene i dette prosjektet påpeker viktigheten av å være raus mot sammenslåingspartnere. Spesielt understrekes det at store kommuner må være rause mot de små, for eksempel ved å la dem beholde et desentralisert tjenestetilbud eller

legge noen funksjoner til den lille kommunen. Her er det imidlertid to forhold man bør tenke igjennom. For det første kan det å være raus og opprettholde gamle strukturer gjøre det vanskeligere å skape en ny og integrert kommune. Dessuten kan det gjøre at man ikke får tatt ut fordelene ved en sammenslåing, som nettopp innebærer å etablere større fagmiljøer. For det andre gjelder det å være realistisk. Rausheten må peke fremover mot situasjonen slik den blir i den nye kommunen, også selv om dette vanskeliggjør forhandlingsprosessen.

## 6.2.4 Medvirkning i beslutningsfasen

Hvordan skal innbyggerne medvirke i beslutningen om sammenslåing? Gjennom Inndelingsloven § 10 er kommunene pålagt å høre innbyggerne i spørsmålet om kommunesammenslåing. Slik høring kan gjennomføres på forskjellige måter, og de vanligste er folkeavstemning, opinionsundersøkelse og folkemøte. Det går også an å legge forslaget til sammenslåing ut til høring, for eksempel i form av et planprogram. De ulike høringsinstrumentene oppleves å ha ulike styrker og svakheter.

### 6.2.4.1 Folkeavstemning

Resultatet av en folkeavstemning er det vanskelig å trosse, og dette er derfor det høringsinstrumentet som gir politikerne minst handlingsrom. Folkeavstemninger har dessuten en tendens til å polarisere befolkningen i en ja- og en nei-fraksjon, og statistisk sett er de ofte konserverende (folk stemmer for at ting skal være som det er). Samtidig har folkeavstemninger svært høy legitimitet, og i mange kommuner forventer befolkningen at folkeavstemning skal gjennomføres. Konsekvensen av ikke å gjennomføre en folkeavstemning kan dermed være at beslutningen som fattes ikke har legitimitet i befolkningen. Lar man være å gjennomføre en folkeavstemning bør man derfor begrunne det godt.

### 6.2.4.2 Opinionsundersøkelse

Opinionsundersøkelser oppleves å være et fleksibelt høringsinstrument som kan få frem nyanser i innbyggernes holdninger og som kan gjennomføres flere ganger i løpet av en sammenslåingsprosess. Opinionsundersøkelsenes slagside er imidlertid at resultatene lett kan påvirkes av hvordan spørsmålene er formulert og av hvilke alternativer

man kan velge mellom. Det trekkes frem som positivt at de gir uttrykk for synet til et representativt utvalg av befolkningen. Disse målingene har imidlertid lavere legitimitet som beslutningsgrunnlag enn folkeavstemninger har.

#### **6.2.4.3 Folkemøter**

Folkemøter gjennomføres i nesten alle kommuner, både i sonderings- og beslutningsfasen av en sammenslåingsprosess. Fordelen med folkemøter er at de gir politikerne mulighet til å begrunne sine standpunkter overfor innbyggerne og at de gir innbyggerne mulighet til å argumentere mot eller uttrykke støtte til politikernes forslag. Ulempen med folkemøter er at de som møter opp gjerne representerer et skjevt utvalg av befolkningen. Det kan også være vanskelig å få folk til å møte. De innspillene som kommer på folkemøter er derfor ikke nødvendigvis representative for hva befolkningen mener om sammenslåing.

#### **6.2.4.4 Direkte medvirkning**

Flere kommuner har gode erfaringer med å la innbyggerne medvirke direkte i beslutninger om navnevalg og valg av kommunevåpen. Dette kan gjøres for eksempel gjennom å utlyse en konkurranse med påfølgende avstemning. Slik direkte medvirkning kan bidra til at disse to symboltunge identitetsmarkørene blir godt forankret i befolkningen.

#### **6.2.4.5 Inkluder befolkningen i vurderinger om tjenestestruktur**

Hvordan tjenestene fordeles og hvor kommunesenteret skal ligge er forhold som vil få store konsekvenser for innbyggerne i den nye kommunen. For å høre innbyggerne i slike spørsmål går det an å la dem delta – eventuelt som brukere – for eksempel i forhandlingsutvalg rundt bestemte tjenester. Fordelene med å involvere innbyggerne på dette tidspunktet er både at man kan få frem nyttig informasjon om konsekvenser av ulike alternativer og dermed er bedre skodd for å fatte en god beslutning, og at den nye kommunen slik den kommer til å se ut, har større oppslutning blant innbyggerne. Slik inkludering kan imidlertid være tidkrevende, hindre at beslutninger blir fattet og føre til at man legger for mye vekt på de brukergruppene man velger å inkludere sitt syn, til fortrensel for andre grupper i befolkningen.

### 6.3 Politisk lederskap og medvirkning i sammenslåingsfasen

Sammenslåingsfasen varer fra vedtak om sammenslåing er fattet og helt til en ny kommunestruktur er på plass og kommunen opplever seg som godt integrert. I denne fasen skal den nye kommunen bygges. I en ny sammenslått kommune skal to eller flere tidligere selvstendige kommuneadministrasjoner slås sammen – to eller flere rådhus skal bli til ett. Videre skal tjenesteapparatet i tidligere selvstendige kommuner samordnes og integreres. En slik fusjon innebærer både konkrete organisatoriske endringer, endrede styringslinjer, at nye mennesker får nye oppgaver og at potensielt ulike organisasjonskulturer må tilpasses til hverandre – integreres eller finne måter å leve side om side. Dersom motstanden mot sammenslåing er stor blant dem som jobber i administrasjonen eller i tjenestene, vil det være en lederskapsoppgave å utvikle en ny organisasjonsmodell og skape oppslutning om denne.

En ny kommuneidentitet skal etableres, politisk og administrativ organisering skal finne sin nye form, det samme gjelder for tjenestetilbudet og arbeidsplassene til de kommunalt ansatte. Samtidig med dette skal kommunene ivareta normale driftsoppgaver, hvilket kan medføre betydelige belastninger og slitasje på dem som er involvert i prosessene.

Godt politisk lederskap i sammenslåingsfasen skal etablere en felles forståelse for de utfordringer den nye kommunen står ovenfor, peke ut felles og godt forankrede politiske mål for den nye kommunen, identifisere løsninger for å nå disse målene og skape oppslutning om den nye kommunens mål og virkemidler. Politisk lederskap skal bidra til å bygge en ny kommune med en felles identitet, alternativt en kommune som klarer å forene forskjellige identiteter.

Medvirkning i den nye sammenslåtte kommunen skiller seg ikke nødvendigvis fra medvirkning i ikke-sammenslåtte kommuner, men det kan være nødvendig å designe medvirkningstiltak med spesiell tanke på at innbyggerne i den nye kommunen kan oppleve at nærheten til de folkevalgte er svekket. Videre kan det være nødvendig å etablere tiltak som spesielt ivaretar ulike deler av den nye kommunen, slik at tidligere selvstendige kommuner opplever seg godt representert. Til sist kan medvirkning ha en integrerende effekt i seg selv og dermed bidra til å etablere et nytt politisk fellesskap i den nye kommunen.

### **6.3.1.1 Spørsmål som kan gi retning til politisk lederskap i sammenslåingsfasen**

- Hvor mye av den gamle strukturen skal vi beholde?
- Skal det gjøres endringer i hvordan tjenestene organiseres, eller skal tjenestene først og fremst samordnes på toppen?
- Hvor fort skal integrasjonen av tjenester skje? Ser vi for oss en langsiktig prosess der vi lar alt være som det var i en innledende periode, eller skal vi bruke det momentet som sammenslåingsprosessen gir til å gjøre store omveltninger med det samme?
- Hvor store variasjoner i tjenestetilbudet mellom ulike deler av kommunen kan vi akseptere?
- Hvor autonome skal de ulike delene av den nye kommunen være?

## **6.3.2 Internt lederskap i sammenslåingsfasen**

Tiltak for internt politisk lederskap er rettet mot sentral-administrasjonen, ansatte, tjenesteapparatet og kommunestyret.

### **6.3.2.1 Fremoverskuende**

I en ny kommune er det viktig at politisk lederskap fremmer en situasjonsforståelse som motiverer til å tenke fremover og søke løsninger på utfordringer innenfor de rammene som er gitt i en ny kommune. Problemet er ikke at vi har besluttet å slå oss sammen, problemet kan være hvordan vi er organisert, ulike forhold ved tjenesteproduksjonen, prioritering av ressurser eller hvordan vi skal få til bedre integrering mellom de forskjellige delene i kommunene.

### **6.3.2.2 Sentralisering, desentralisering eller funksjonsfordeling?**

Dersom man skal forbedre kvaliteten på tjenestene gjennom større fagmiljøer, innebærer det samlokalisering av tjenester. Dette kan imidlertid medføre økte avstander og redusert tilgjengelighet for brukerne – samlokalisering er dermed ikke ensidig positivt, og det er grunn til å anta at det vil kunne være motstand mot samlokalisering både blant dem som jobber i tjenesteproduserende institusjoner og blant befolkningen. Politisk lederskap skal styre denne prosessen mot økt integrasjon på en målrettet måte som vinner oppslutning og mobiliserer

ressurser, og i en integrasjonsfase krever det nennsomhet og kanskje et senket ambisjonsnivå. Det kan være at ikke alle tjenester skal integreres med det samme.

Spørsmål man må ta stilling til er: Hvor mye er det hensiktsmessig å samlokalisere – hva vil være mest hensiktsmessig ut fra politiske eller faglige kriterier og hvilke løsninger kan man få oppslutning om? Skal de brede førstelinjetjenestene samlokaliseres (skole, barnehager, sykehjem), eller bare de smale velferdstjenestene (barnevern, psykiatri, PPT, helsestasjon, bibliotek)? Kan det være hensiktsmessig/konfliktreducerende at enkelttjenester samlokaliseres i ulike deler av kommunene, for eksempel slik at hver av de tidligere kommunene får sin tjeneste?

### **6.3.2.3 Endringenes omfang**

Et råd som ble gitt i forbindelse med sammenslåingene på 2000-tallet var at man ikke skulle legge lista for høyt når det gjaldt organisatoriske omveltninger i forbindelse med en kommunesammenslutning. Sammenslåinger der man har valgt å bygge på eksisterende strukturer og heller har gjort organisatoriske tilpasninger i ettertid, har blitt vurdert mer positivt enn der man gjorde store omveltninger med en gang. Samtidig kan en sammenslåing utgjøre et mulighetsvindu der aksepten for å gjennomføre store og kanskje nødvendige forandringer er til stede i større grad enn ellers. Selve sammenslåingsprosessen kan dermed være et tidspunkt der det nettopp er lurt å handle.

### **6.3.2.4 Vurder tidsbruk og lag en tidsplan**

Lange prosesser er utmattende, mens korte prosesser kan føre til mangelfull forankring hos dem som blir berørt av endringene, og som må være med på å gjennomføre dem. Behovet for forankring kan dermed komme i konflikt med behovet for å «lande» prosessen. Erfaringene fra de frivillige sammenslåingene på 2000-tallet viser at det er nødvendig å bruke noe tid på selve sammenslåingen. Dersom nye organisasjonsformer ikke er helt på plass, kan det bidra til en vanskelig oppstart. Å holde et visst tempo kan imidlertid også være en fordel – hvis fusjonsprosessene tar for lang tid kan det være vanskelig å holde entusiasmen oppe.



### **6.3.2.5 Prioriter felles infrastruktur**

Erfaringer fra Finland viser at man i sammenslåingsprosesser glemmer å fokusere på at en ny organisasjon også trenger en ny felles infrastruktur. Å etablere et fungerende IT-system og god beslutningsstøtte kan gjøre at den nye kommunen fortere begynner å fungere som én kommune og at man kommer seg ut av fusjonsprosessen og kan starte det ordentlige livet som ny kommune.

### **6.3.2.6 Lag et kommunestyre hvor alle er med**

I en ny kommune må man ha en ny politisk organisering. Hvilken måte man velger å organisere på vil påvirkes av erfaringer politikerne har fra sine tidligere kommuner. Politisk omorganisering innebærer imidlertid en gylden sjanse for å lage en struktur som gir alle kommunestyrepolitikere noe meningsfullt å gjøre og som minsker skillene mellom såkalte A- og B-politikere. Videre er det viktig i et nytt kommunestyre at alle deler av den nye kommunen opplever seg representert. Det kan sikres ved at partiene nominerer med tanke på at alle deler av kommunen skal dekkes, eller ved at enkelte deler av kommunen får tildelt egne plasser i kommunestyret i en overgangsfase. Det er imidlertid viktig at slike overgangsstrukturer har en tydelig avgrenset tidshorison.

Selve jobben med å designe en ny politisk organisasjon kan overlates til et utvalg eller involvere alle politikerne i kommunen. Fordelen med å involvere alle er både at det sikrer oppslutning om ny struktur, men også at viktige erfaringer med hvordan det er jobbe som politiker i ulike typer organiseringsmodeller, kommer med i vurderingsgrunnlaget.

### **6.3.3 Utadrettet lederskap i sammenslåingsfasen**

Tiltak for utadrettet lederskap er rettet mot innbyggerne, lag og foreninger og andre kommuner. Utadrettet lederskap i sammenslåingsfasen handler om å sette mål for den nye kommunen og skape oppslutning om disse målene i befolkningen. Som for internt politisk lederskap gjelder det at politikerne må formidle en framoverskuende problemforståelse overfor befolkningen – utfordringene er hvordan vi skal leve godt i og utvikle den nye kommunen, ikke hvordan vi skal omgjøre beslutningen og ønske oss tilbake til den gamle. For å skape oppslutning om den nye kommunen

trekker informantene spesielt frem viktigheten av involvering. Tiltak for involvering omtales nedenfor i avsnittet om «medvirkning».

### **6.3.3.1 Involvering for opplutning**

Ved å involvere innbyggerne i prosessen med å utarbeide forskjellige handlingsalternativer, får innbyggerne et eierskap til de endringene som gjøres, hvilket øker sjansen for at de slutter opp om dem. Befolkningen kan for eksempel involveres i å definere den nye kommunens visjon eller grunnverdier. I to kommuner som ble slått sammen på 2000-tallet gjorde de dette, og disse grunnverdiene ble innarbeidet i kommuneplaner og virksomhetsplaner og ble aktivt brukt i forbindelse med profilering og formidling. Slike prosesser kan bidra til å utforme en ny kollektiv politisk identitet i den nye kommunen.

### **6.3.4 Medvirkning i sammenslåingsfasen**

I en sammenslått kommune vil innbyggerne måtte inviteres til å respondere på ordinær politikkutvikling, på samme måte som i en hvilken som helst kommune. Samtidig kan det være nødvendig å ta hensyn til at mange av innbyggerne kanskje ikke føler seg som del av et politisk fellesskap, hvilket kan vanskeliggjøre medvirkning og eventuelt svekke det politiske engasjement. Videre vil innbyggere fra tidligere små kommuner kunne oppleve at tapet av nærhet til kommunepolitikerne gjør det vanskeligere å påvirke politiske beslutningsprosesser. Når det blir større avstander mellom innbyggere og politikere, er det viktig at man aktivt jobber for å legge til rette for medvirkning. Kanskje kan det også være nødvendig å opprette nye formelle kanaler for medvirkning, for å sikre innbyggerne mulighet til å komme med innspill i beslutningsprosesser. En oversikt og vurdering av slike medvirkningstiltak finnes i KS-rapporten «Medvirkning med virkning» (Klaussen mfl. 2013).

Utover dette er det to typer tiltak som peker seg ut som spesielt relevante i sammenslåtte kommuner – *rådgivende utvalg* og *lokalutvalg*. Tverrgående rådgivende komiteer er et integrerende medvirkningstiltak, mens lokalutvalg er et identitetsbevarende tiltak.

#### **6.3.4.1 Rådgivende utvalg**

Kommuneloven åpner for at man kan «opprette komiteer til forberedende behandling av saker» (§ 10, pkt. 5). I Danmark har de en

liknende ordning; her kan man nedsette såkalte § 17, stk.4-utvalg. Dette er tematiske og tidsbegrensede komiteer eller utvalg som kommunestyret nedsetter for å forbedre eller rådgi i politiske saker. Utvalgene kan inkludere folk fra administrasjonen, fra lag og foreninger i lokalsamfunnet og representanter for befolkningen. Opprettelsen av slike komiteer gir kommunestyret mulighet til å trekke på kompetanse utenfor politikernes rekker og inkludere personer som har spesiell kjennskap til det temaet utvalget skal behandle.

I sammenslåtte kommuner kan rådgivende komiteer eller utvalg brukes både for å utvikle de enkelte lokalsamfunn og for å integrere på tvers av lokalsamfunn. Et eksempel på det første er når man nedsetter et utvalg med representanter fra kommunestyret og befolkningen i en liten bygd for å utrede hvordan denne bygden kan utvikles. Et eksempel på at man bruker rådgivende utvalg for å integrere ulike deler av en ny kommune er hentet fra Danmark, der man i en kommune nedsatte et slikt utvalg for å utarbeide en felles landbrukspolitikk for utkantområdene i den nye kommunen. Erfaringene med bruk av slike utvalg i Danmark er svært positive. De oppleves å være et fleksibelt redskap som tillater at man jobber på utradisjonelle måter, og som en konsekvens, kommer opp med innovative og godt forankrede løsninger.

#### **6.3.4.2 Lokalutvalg**

En del kommuner i Norge, Danmark og Finland har valgt å etablere lokale utvalg eller råd innenfor gamle kommunegrenser, enten i en overgangsfase eller som en permanent ordning. Utvalgene kan være utpekt av kommunestyret, være selvkonstituerende eller valgt. Det er vanlig at slike utvalg har et rådgivende mandat overfor kommunestyret, men de kan også tilføres beslutningsmyndighet. Slike utvalg kan dempe frykten for at lokalsamfunn skal forsvinne og miste sin egen identitet. Dersom det er en god kobling mellom lokalutvalgene og kommunestyret eller kommuneadministrasjonen kan de dessuten bidra til at relevant informasjon om behov og ønsker i ulike deler av den nye kommunen tilflyter den sentrale beslutningsarenaen. Det å verne om en tydelig lokal identitet trenger ikke å komme i konflikt med det å etablere en ny identitet og skape tilknytning til en større kommune. Tvert imot kan det at folk ikke er redde for å miste det gamle fellesskapet gjøre at de føler seg mindre truet av og mer åpne for det nye. Samtidig viser erfaringer fra de nordiske landene at slike lokalutvalg kan hindre integrering, sementere eksisterende forskjeller

og fiendskap mellom tidligere nabokommuner og hindre at nye identiteter utvikles. Hvorvidt etableringen av lokale råd er en god strategi for å skape oppslutning om den nye kommunen vil derfor måtte vurderes nøye.

## 6.4 Avsluttende kommentar

Alle sammenslåingsprosesser er unike. Selv om de nasjonale rammebetingelsene er de samme, vil den lokale konteksten variere og gjøre at det som fungerer godt i en kommune kanskje ikke fungerer i en annen. Forventninger til og tidligere erfaring med politisk lederskap og medvirkning, kommunestørrelse, mulige samarbeidspartnere og deres prioriteringer, konfliktnivå i kommunen og innbyggernes og de ansattes holdninger til kommunesammenslåing vil langt på vei diktere hvilke måter å lede og involvere på som er mulig og hensiktsmessig. Erfaringene som formidles her må derfor vurderes i forhold til hvordan man tror de ulike tiltakene vil kunne fungere i ens egen kommune, med de unike rammebetingelsene som gjelder der.

## 7 Undersøkelsesopplegg

For å belyse spørsmålene om politisk lederskap og innbyggerdeltakelse har prosjektet gjort seg nytte av to typer data: Eksisterende litteratur og casestudier.

### 7.1 Litteraturgjennomgang

Litteraturgjennomgangen har hatt to siktemål. For det første har den skullet sammenstille ulike teoretiske perspektiver på politisk lederskap og medvirkning, og for den andre har den skullet identifisere og sammenstille eksisterende forskning om lederskap og medvirkning i kommunesammenslåingsprosesser i nordiske land. Resultatet av den teoretiske gjennomgangen er publisert i et eget notat som gjøres tilgjengelig sammen med rapporten. Denne gjennomgangen har blitt brukt som utgangspunkt for å utarbeide intervjuguider og analysekategorier til casestudiene.

Litteraturgjennomgangen av eksisterende forskning om kommunesammenslåingsprosesser bygger på et bredt materiale av masteroppgaver, forskningsrapporter, tidsskriftsartikler og bokkapitler fra Norge, Danmark, Finland og Sverige. Sentralt i litteraturgjennomgangen har også vært utredninger knyttet til de siste tiårs sammenslåinger i Norge. Litteratur fra de andre nordiske landene er i all hovedsak blitt innhentet av forskere fra ekspertgruppen som var knyttet til prosjektet. Litteraturstudiene ble presentert og diskutert på et felles nordisk forskerseminar i august 2015. Spesielt nyttig her var analysene av de finske sammenslåingene. Siv Sandberg fra Åbo Akademi presenterte på forskerseminaret funn som bare er publisert på finsk, men som gjennom hennes presentasjon ble gjort tilgjengelig for forskergruppen. Sandberg er sentral i et pågående forskningsprosjekt som evaluerer de siste års kommunereformer i Finland. I Sverige har det ikke vært noen kommunesammenslåinger de siste årene, men erfaringer fra kommunesammenslåingene som ble gjennomført på

70-tallet er gjennomgått av David Karlsson fra Kommunalhögskolan i Göteborg. Det er også innhentet erfaringer om sammenslåingen mellom Västra Götaland og Skåne i 1998–99.

Den mest omfattende reformevalueringen er gjort i Danmark, og derfor ble dansk forskning behandlet ekstra grundig. Tre forskere fra Danmark har bidratt til litteraturgjennomgangen i prosjektet, Ulrik Kjær fra Syddansk Universitet og Eva Sørensen Roskilde Universitet gjennom presentasjon av relevant forskning på det felles forskerseminaret. I tillegg har Kurt Houlberg fra forskningsstiftelsen KORA produsert et oppsummeringsnotat om de danske erfaringene. Funn presentert i dette notatet inngår i de enkelte delkapitler, men notatet ligger også i sin helhet på KS' hjemmesider.

## 7.2 Casestudier

For å si noe om betingelsene for godt politisk lederskap og god medvirkning i kommunesammenslåingsprosesser, er det gjort casestudier i atten norske og tre danske kommuner.

### 7.2.1 Studie av erfaringer i norske kommuner

Kommunene som ble valgt ut for casestudier grupperer seg i tre kategorier: Kommuner som

- 1) har slått seg sammen for noe tid tilbake
- 2) har forsøkt å slå seg sammen, men ikke har fått det til
- 3) per 2015 er i en sammenslåingsprosess for første gang (i hvert fall på lang tid)

Her har vi prioritert kommuner som har kommet et stykke på vei i sonderings- eller forhandlingsprosessen. I en av kommunene, Marnardal, har de også såkalte ad hoc-utvalg, som tilsvarer rådgivende utvalg i Danmark. Dette var en metode for innbyggerinvolvering vi var spesielt interessert i å vurdere hvordan kunne egne seg i sammenslåingsprosesser og i sammenslåtte kommuner, og derfor ble Marnardal valgt som casekommune.

De kommunene som faller innunder kategoriene 1 og 2 er også i en nåværende sammenslåingsprosess, i likhet med alle andre norske kommuner. Hvordan tidligere erfaringer påvirker den nye prosessen er

noe av det vi har vært interessert i å finne ut av. Kommunene er listet opp i henhold til de tre kategoriene i Tabell 7.1.

Tabell 7.1. Casekommuner

Kategori	Kommuner
1) Kommuner som har slått seg sammen frivillig	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aure og Tustna (2006)</li> <li>- Ølen og Vindafjord (2006)</li> <li>- Bodø og Skjerstad (2005)</li> <li>- Ramnes og Våle (2002)</li> </ul>
2) Kommuner som har forsøkt å slå seg sammen uten å få det til og som nå forsøker igjen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sør- og Nord-Aurdal, Øystre og Vestre Slidre</li> <li>- Ørland-Bjugn</li> </ul>
3) Kommuner som forsøker for første gang i nyere tid	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Drammen og Svelvik</li> <li>- Sandefjord, Andebu, Stokke</li> <li>- Tjøme, Nøtterøy, Tønsberg</li> <li>- Radøy og ulike alternativer i Nordhordland</li> <li>- Herøy, Alstadhaug, Leirfjord, Dønna og Vefsn</li> <li>- Marnardal (også ad hoc-utvalg)</li> </ul>

I de ulike casekommunene er det gjennomført intervjuer med ordførere, rådmenn og journalister. I de fleste, men ikke i alle kommuner, er samtlige respondentgrupper intervjuet. I noen kommuner er det også gjennomført intervjuer med opposisjonspolitikere. Til sammen er det gjennomført 32 intervjuer i norske kommuner. Der det finnes, er også tilgjengelige utredninger og evalueringer studert. I tillegg har vi gjennomgått evalueringsrapporter for de kommunene som ble tvangssammenslått tidlig på 90-tallet.

Alle intervjuer ble gjennomført på telefon i perioden mai–juni 2015, med utgangspunkt i en semi-strukturert intervjuguide. Intervjuene ble transkribert, og analysert systematisk ut fra prosjektets hovedproblemstillinger. Informantene er garantert anonymitet, og derfor vil sitater bare angis med tittel. Alle sitater er sendt til sitatsjekk.

### 7.2.2 Studie av rådgivende utvalg i Danmark

Til sist er det gjennomført case- og litteraturstudier i tre såkalte § 17, stk. 4-utvalg i Danmark. Det er utvalg som kan settes ned for en tidsavgrenset periode, de kan inkludere både politikere, administrasjon og befolkning, og de blir gitt et avgrenset mandat.

Redegjørelsen av de danske kommunenes erfaringer med § 17, stk. 4-utvalg er basert på informasjon hentet fra kommunenes og utvalgenes egne nettsider. Dette omfatter blant annet også møtereferater, beskrivelse av utvalgenes sammensetning og mandat samt tidsskjemaer. Utover det har det blitt gjennomført telefonintervju med sentrale personer som har vært eller er knyttet til utvalgenes arbeid. Det har vært en prioritet å intervju personer som har godt overblikk og god kunnskap om utvalgets historie, arbeidsform og ikke minst involverte aktørers (ulike) syn på utfordringer og suksesskriterier. I tillegg er sekundærlitteratur i form av forskningsrapporter, medieoppslag og liknende, blitt gjennomgått. Casebeskrivelsene ble likeså sendt til kommunene som har gitt tilbakemelding om eventuelle faktafeil og mangler.



# Litteratur

- Arnstein, Sherry R. «A Ladder of Citizen Participation,» *JAIP*, Vol. 35, No. 4, July 1969, pp. 216-224.
- Baldersheim, H. (2011). Folkevald i kommunen: Representantrolla under press? I H. Baldersheim & E. Smith (Red.), *Lokalt demokrati uten kommunalt selvstyre?* (pp. 132-155). Oslo: Abstrakt.
- Berg, Rikke og Ulrik Kjær (2007). *Lokalt politisk lederskab*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Bhatti, Y., & Hansen, K. M. (2010). Kommunalreformens betydning for valgdeltagelsen. *Politik*, 13(3), 6-16.
- Birch, Jens Chr. (2013). Nye politikroller etter Strukturreformen – fokus på kommunalt velfærdslederskab. *Økonomi og Politik* 86: 60-73.
- Bjørklund, T. (2013): «Politisk deltakelse i sentrum og periferi. Kontraster og endringer» i Christensen (red.) *Et robust lokaldemokrati – lokalvalget i skyggen av 22. juli 2011*.
- Blåka, S., Tjerbo, T., & Zeiner, H. H. (2012). *Kommunal organisering 2012* (Vol. 2012:21). Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Bolkesjø, Torjus og Bent Aslak Brandtzæg. 2005. *DEN VANSKELIGE DIALOGEN. Om innbyggerhøring og evaluering av forsøket på kommunesammenslutning i Valdres i 2004*. Rapport 224. Bø: Telemarksforskning.
- Brantzæg, Bent Aslak. 2009. *Frivillige kommunesammenslåinger 2005–2008. Erfaringer og effekter fra Bodø, Aure, Vindafjord og Kristiansund*. TF-rapport nr. 258. Bø: Telemarksforskning.
- Bækgaard, M. (2011). The impact of formal organizational structure on politico-administrative interaction. evidence from a natural experiment. *Public Administration*, 89(3), 1063-1080.
- Christensen, Tom, Per Lægred, Paul G. Roness og Kjell Arne Røvik (2009). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Distriktssenteret. 2014. *Kunnskap og erfaringer fra prosesser med kommunesammenslåing*. Steinkjer: Distriktssenteret. Kompetansesenter for distriktutvikling.
- Endresen, J. A. (2014). *Fornuft og følelse. En studie av kommunesammenslåingen mellom Ølen og Vindafjord*. Masteroppgave i statsvitenskap. Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Haga, Gjermund, Espen Leirset, and Ørnulf Lillestøl. 2014. *Kommunestyre og lokaldemokrati : en empirisk undersøkelse av makt tillagt kommunestyret*. Steinkjer: Høgskolen i Nord-Trøndelag.
- 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. (Forthcoming). The democratic costs of size: How increasing size affects citizen satisfaction with local government. *Political Studies*.

- Hansen, S. W., & Hjelmar, U. (2013). *Kommunesammenlægninger og borgernes opfattelse af lokaldemokratiet – en status 6 år efter kommunalreformen*. Unpublished manuscript.
- Hansen, S. W., & Hjelmar, U. (Forthcoming). Når kommuner bliver større: De korte og mere langsigtede konsekvenser for lokaldemokratiet. *Politica*.
- Hansen, S. W., Houlberg, K., & Pedersen, L. H. (2013). *Where does political influence go when austerity sets in? – A study of the redistribution of influence on who gets what, when and how when the economy gets tighter*. Unpublished manuscript.
- Hanssen, G. S., Klausen, J. E., & Winsvold, M. S. (2013). *Erfaringer med nærdemokratiske ordninger i Norden* (Vol. 2013:4). Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Henningens, Erik. 2002. *Organiseringen av sammenslåingsprosessen i Våle og Ramnes kommuner*. Arbeidsrapport nr. 3 2002. Bø: Telemarksforskning.
- Horrigo, A. M. J., & Kiland, C. (2011). Policy-endring i en lokalpolitisk kontekst – regimer, mulighetsvindu eller lederskap? *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 27(03), 180-203.
- Kellerman, Barbara (2004). *Bad Leadership: What It Is, How It Happens, Why It Matters*. Boston, Harvard Business Publishing, 2004, 282.
- Kjær, Ulrik (2013). Local Political Leadership: The Art of Circulating Political Capital. *Local Government Studies* 39(2):253-272.
- Kjær, U., Hjelmar, U., & Olsen, A. L. (2010). Municipal amalgamations and the democratic functioning of local councils. the case of the danish 2007 structural reform. *Local Government Studies*, 36(4), 569-585.
- Klausen, Jan Erling. 2004. *Lokale folkeavstemninger om kommunesammenslåing. Dialogen mellom velgere og kommunale eliter*. NIBR-rapport 2004:5. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Klausen, J. E., Arnesen, S., Christensen, D. A., Folkestad, B., Hanssen, G. S., Winsvold, M., & Aars, J. (2013). *Medvirkning med virkning?: innbyggermedvirkning i den kommunale beslutningsprosessen*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning/Uni Rokkansenteret.
- Klausen, J. E., & Johnsen, Å. (2006). Kommunesammenslåingers politiske økonomi: En analyse av velgeratferd i rådgivende folkeavstemninger. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 22(01), 22-45.
- KMD (2014). *Kommunereform. Meldingsdel i kommuneproposisjonen 2015* (Prop. 95 S). Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Koski Arto, Anni Kyösti & Jaana Halonen (2013): *Opittavaa kuntaliitosprosessista. Meta-arviointitutkimus 2000-luvun kuntaliitosdokumenteista* («Vad kan vi lära oss av kommunsammanslagningsprocesserna? En meta-analys av kommunsammanslagningsdokument från 2000-talet»). Kuntaliitto, Helsinki.
- Ladegård, Gro og Signy Irene Vabo (2010). Ledelse og styring - teoretisk rammeverk. I Ladegård, Gro og Signy Irene Vabo (red.): *Ledelse og styring*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Lafferty, W. (1983). Deltagelse og demokrati. Momenter i en uendelig dialog. . I T. Bergh (Red.), *Deltagerdemokratiet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- 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.
- Masciulli, J. mfl. 2013 *The Ashgate Research Companion to Political Leadership*. Ashgate.

- Meld. St. 14 (2014 – 2015) *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner*. Oslo: Kommunal og regionaldepartementet.
- Olsen, A. L. (2010). Kommunalreformens konsekvenser. kommunalpolitiskernes rolle, borgernes lokaldemokratiske oppfattelse og den administrative organisering. *Politik*, 13(3), 38-47.
- Pekola-Sjöblom Marianne (2011): *Kuntalaiset uudistuvissa kunnissa*. («Kommuninvånarna i de nya kommunerna») Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 9. Acta nro 229. Kuntaliitto, Helsinki.
- Pitkin, H.F. (1967). *The Concept of Representation*. University of California Press.
- Rhodes og 't Hart (2014). *The Oxford Handbook of Political Leadership*. Oxford University Press.
- Sandberg Siv (2013): «Kasvavat kuntakonsernit ja supistuvat hallinnot.» («Växande kommunkoncerner och krympande förvaltningar»). Kuntaliitto, Helsinki.
- Sandber, Siv (2015). *Foredrag om politisk lederskap og deltakelse i finske kommunesammenslåinger*, ISF, 19. august 2015
- Scharpf, F., (1999). *Governing in Europe: effective and democratic?* Oxford University Press, Oxford.
- Selznick, Philip (1957). *Leadership in Administration: a Sociological Interpretation*. Evanston, IL: Row, Peterson
- Stone, C. N. (1995). *Political leadership in urban politics*. In D. Judge, G. Stoker, & H. Theories of Urban Politics. London: Sage.
- Svara, James H. And Associates (1994). *Facilitative Leadership in Local Government: Lessons from Successful Mayors and Chairpersons*. San Fransisco: Jossey-Bass.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2013). Kommunalpolitikere som ledere af politikinnovation. *Økonomi & Politik*, 86(4), 33-47.
- Sørensen, E. (2015). *Foredrag om politisk lederskap i kommunesammenslåingsprosesser i Danmark*. ISF, 19. august 2015
- Sørhaug, Hans Christian (2010). Lederskap: Mellom ledelse og styring, I: Gro Ladegård & Signy Irene Vabo (red.), *Ledelse og styring*. Fagbokforlaget.
- Torfing, J., B. G. Peters, J. Pierre, and E. Sørensen. 2012. *Interactive Governance: Advancing the Paradigm*. Oxford: Oxford University Press.
- Tucker, R. C. (1995). *Politics as Leadership*. Missouri: University of Missouri Press.
- Vabo, S. (2002). *Fristilt og velstyrt? Fokus på kommune-Norge*. Oslo: Det norske samlaget.
- Winsvold, Marte (red) (2013). *Veier til god lokaldemokratisk styring*. NIBR-rapport 2013:24



# Institutt for samfunnsforskning

## 2015:09

<b>Forfatter/ Author</b>	<b>Marte Winsvold, Gro Sandkjær Hanssen, Kurt Houlberg, Jan Erling Klausen, Jo Saglie, Signe Bock Seggaard og Signy Vabo</b>
<b>Tittel/Title</b>	Lokalpolitisk lederskap og medvirkning ved kommunesammenslåinger
<b>Sammendrag</b>	<p>Sommeren 2014 ga Stortinget sin tilslutning til regjeringens forslag om å gjennomføre en kommunereform i Norge, med det mål å skape større og mer robuste kommuner. En slik reform stiller store krav til lokalt politisk lederskap – både for å sikre at den sentralt initierte reformen oversettes på en måte som gjør den relevant lokalt og for å fatte en godt forankret beslutning om hvorvidt man skal slå seg sammen og i så fall med hvem. I en nysammenslått kommune kreves lokalt politisk lederskap for å integrere og skape oppslutning om den nye kommunen.</p> <p>Reformen kaller også på tiltak for medvirkning fra befolkningens side. I selve sammenslåingsprosessen skal befolkningen høres, og i en ny og sammenslått kommune med relativt sett lengre avstand mellom folk og folkevalgte, kan det være behov for nye kanaler for politisk deltakelse.</p> <p>I dette prosjektet undersøker vi hva som kreves av politisk lederskap og medvirkning for å få til gode kommunesammenslåingsprosesser og for å sikre et godt lokaldemokrati i nye sammenslåtte kommuner. Funnene fra prosjektet kan gi kommuner som står foran eller er oppe i en kommunesammenslåingsprosess, innspill til hvordan de skal gå frem for å sikre godt lokalt politisk lederskap og god medvirkning i ulike faser av sammenslåingsprosessen.</p>
<b>Emneord</b>	Lokalt politisk lederskap, medvirkning, kommunesammenslåing, lokaldemokrati





# LOKALPOLITISK LEDERSKAP OG MEDVIRKNING VED KOMMUNESAMMENSLÅINGER

Sommeren 2014 ga Stortinget sin tilslutning til regjeringens forslag om å gjennomføre en kommunereform i Norge, med det mål å skape større og mer robuste kommuner. En slik reform stiller store krav til lokalt politisk lederskap – både for å sikre at den sentralt initierte reformen oversettes på en måte som gjør den relevant lokalt og for å fatte en godt forankret beslutning om hvorvidt man skal slå seg sammen og i så fall med hvem. I en nysammenslått kommune kreves lokalt politisk lederskap for å integrere og skape oppslutning om den nye kommunen.

Reformen kaller også på tiltak for medvirkning fra befolkningens side. I selve sammenslåingsprosessen skal befolkningen høres, og i en ny og sammenslått kommune med relativt sett lengre avstand mellom folk og folkevalgte, kan det være behov for nye kanaler for politisk deltakelse.

I dette prosjektet undersøker vi hva som kreves av politisk lederskap og medvirkning for å få til gode kommunesammenslåingsprosesser og for å sikre et godt lokaldemokrati i nye sammenslåtte kommuner. Funnene fra prosjektet kan gi kommuner som står foran eller er oppe i en kommunesammenslåingsprosess, innspill til hvordan de skal gå frem for å sikre godt lokalt politisk lederskap og god medvirkning i ulike faser av sammenslåingsprosessen.

Institutt for  
samfunnsforskning

Institute for  
Social Research

Munthes gate 31  
PO Box 3233 Elisenberg  
NO-0208 Oslo, Norway  
T +47 23 08 61 00  
samfunnsforskning.no

ISBN (trykk): 978-82-7763-475-3  
ISBN (online): 978-82-7763-476-0  
ISSN (trykk): 0333-3671  
ISSN (online): 1891-4314