

# Medvirknings betydning for utfallet av vedtaket om kommunesammenslåing

TONJE GLETNE

VEILEDER

Dag Ingvar Jacobsen

**Universitetet i Agder, 2018**

Fakultet for Samfunnsvitenskap

Institutt for Statsvitenskap og Ledelsesfag





## **Forord**

Medvirkning i kommunale prosesser er noe jeg har engasjert meg for siden mitt første møte med statsvitenskap, og å få bruke nesten ett år av mitt liv til å skrive om det har vært en reise. Jeg har blitt forundret, oppgitt og om mulig enda mer engasjert i fenomenet deltakelse og medvirkning. Det har vært utfordrende, frustrerende og utrolig givende å ha muligheten til å sette seg så grundig inn i et emne.

Jeg vil rette en stor takk til min veileder, Dag Ingvar, for å ha holdt ut med meg de siste månedene. Det har ikke alltid vært like lett, men du har vært til stor hjelp og vært utrolig tålmodig med meg, noe jeg aldri hadde klart meg uten.

Takk for syv fine år, Universitetet i Agder.

Kristiansand, 31.05.2018

Tonje Gletne

## Sammendrag

I denne masteroppgaven har jeg hatt som hovedmål å se om medvirkningstiltakene kommunene har regissert har hatt en innvirkning på resultatet av vedtaket om kommunesammenslåing. Det eksisterer et lovfestet minstekrav for medvirkning i slike endringsprosesser, men de gir også en rekke friheter til kommunene hvordan de velger å legge opp medvirkningsløpet. Dette fører til en stor variasjon mellom kommunene i hvilken grad de bruker medvirkning i prosessen.

Jeg tok utgangspunkt i åtte kommuner lokalisert i Agder-fylkene, der fire av dem vedtok sammenslåinger, mens fire av kommunene stemte nei til sammenslåing. Gjennom å se hvordan de ulike kommunene har brukt medvirkning i forkant av endelig vedtak, og sammenligne grupperingene ville jeg forhåpentligvis få svar på om medvirkning faktisk har betydning for endelig vedtak. Ved å gå gjennom alle kommunestyreprotokollene fra oppstart til endelig vedtak fikk jeg innsyn i hvordan de ulike kommunene prioriterte og gjennomførte medvirkningstiltak. Fem medvirkningstiltak utpekte seg som mest sentrale i prosessen; informasjonsavis, folkemøte, høringer, innbyggerundersøkelser og folkeavstemning.

Min oppgave viser til at antall brukte medvirkningstiltak har liten betydning for utfallet av vedtaket, ettersom forskjellen mellom de to grupperingene var minimal. Derimot så man at etter jeg graderte medvirkningstiltakene i henhold til en innflytelsesscore ble det en signifikant forskjell mellom gruppene. Nei-kommunene brukte medvirkningstiltak med en adskillig høyere innflytelsesscore, enn i ja-kommunene. Bruken av folkeavstemning ble avgjørende i favør nei-kommunene når det kom til innflytelsesscoren, ettersom folkeavstemning var det tiltaket som ga flest innflytelsespoeng.

# Innholdsfortegnelse

<b>Forord</b> .....	i
<b>Sammendrag</b> .....	ii
<b>Innholdsfortegnelse</b> .....	iii
<b>Figur og tabelliste:</b> .....	v
1. Innledning.....	1
1.1 Bakgrunn for oppgaven .....	1
2. Tema og problemstilling .....	3
2.1 Oppgavens struktur.....	4
3. Medvirkning i endringsprosesser .....	5
3.1 Medvirkning og motstand .....	5
3.2 Medvirkning i organisasjonsendringer .....	6
3.2.1 Deltakelse som middel for å redusere motstanden .....	6
3.3 Medvirkning og innflytelse .....	11
3.3.1 Sirkel 1 – minst innflytelse.....	12
3.3.2. Sirkel 2 – nest minst innflytelse .....	12
3.3.3 Sirkel 3 – nest mest innflytelse.....	13
3.3.4 Sirkel 4 – mest innflytelse .....	13
3.3.5 Oppsummering .....	13
3.4 Medvirkningsformer.....	14
3.4.1 Lovverk .....	15
3.4.2 Informasjon .....	16
3.4.3 Innsamling av informasjon.....	17
3.4.4 Dialogbasert medvirkning .....	19
3.4.5 Samarbeid som medvirkning.....	20
3.4.6 Oppsummering .....	20
3.5 Forventet funn .....	21
4. Metode og data .....	22
4.1 Problemstilling .....	23
4.2 Komparativ casestudie og case-utvalg .....	23
4.3 Ja-kommuner .....	25
4.3.1 Areal og innbyggertall.....	25
4.3.2 Økonomi .....	26

4.3.3 Politisk sammensetning .....	26
4.3.4 Oppsummerte funn .....	26
4.4 Nei-kommuner.....	26
4.4.1 Areal og innbyggertall.....	27
4.4.2 Økonomi .....	27
4.4.3 Politisk sammensetning .....	27
4.5 Oppsummerte funn blant begge grupperingene.....	28
4.6 Hvordan måle involvering .....	28
4.7 Datakilder .....	29
4.8 Validitet .....	30
4.8.1 Indre validitet .....	30
4.8.2 Ytre validitet.....	35
4.9 Reliabilitet .....	35
5. Empiri.....	36
5.1 Ja-kommuner .....	36
5.1.1 Audnedal .....	37
5.1.2 Lyngdal.....	38
5.1.3 Marnardal .....	40
5.1.4 Mandal.....	42
5.1.5 Oppsummerte funn .....	44
5.2 Nei-kommuner.....	45
5.2.1 Lindesnes.....	45
5.2.2 Søgne .....	48
5.2.3 Hægebostad .....	51
5.2.4 Lillesand .....	52
5.2.5 Funn blant nei-kommunene.....	54
5.3 Sammenligning mellom gruppene.....	55
5.3.1 Tiltak .....	56
5.3.2 Score.....	58
6. Drøfting .....	59
6.1 Innledning og forventning .....	59
6.2 Hovedfunn.....	59
6.3 Mulige årsaker på hvorfor funnene ikke stemte overens med forventningene.....	60
6.3.1 Kommunen som organisasjon .....	61
6.3.2 Deltakelse og innflytelse .....	64
6.3.3. Deltakelse øker motstand .....	66

6.3.4 Motstand øker deltakelsen .....	69
6.4 Avsluttende konklusjoner .....	71
6.5 Veien videre .....	72
7. Kilder.....	74

## Figur og tabelliste:

Figur 1: Illustrasjon av innflytelsessirkelen

Figur 2: Tidslinje over Audnedals vedtak og medvirkningstiltak

Figur 3: Tidslinje over Lyngdals vedtak og medvirkningstiltak

Figur 4: Resultat innbyggerundersøkelse Lyngdal

Figur 5: Resultat innbyggerundersøkelse foretrukne sammenslåingskommuner

Figur 6: Tidslinje over Marnardals vedtak og medvirkningstiltak

Figur 7: Resultat innbyggerundersøkelse ønskelige sammenslåinger Marnardal

Figur 8: Tidslinje over Mandals vedtak og medvirkningstiltak

Figur 9: Resultat av telefonundersøkelse, holdninger for eller mot sammenslåinger Mandal

Figur 10: Resultat gradering av holdning til sammenslåingen

Figur 11: Tidslinje over Lindesnes vedtak og medvirkningstiltak

Figur 12: Resultat og svarfordeling for første folkeavstemning om veivalg, Lindesnes.

Figur 13: Resultat og svarfordeling ved andre folkeavstemning, Lindesnes

Figur 14: Tidslinje over Søgne vedtak og medvirkningstiltak

Figur 15: Informasjonskanaler fordelt på kommuner

Figur 16: Prosentandel som var positive til ulike påstander etter eventuell sammenslåing

Figur 17: Alternativer ved folkeavstemningen juni 2016, Søgne

Figur 18: Resultat folkeavstemning, Søgne

Figur 19: Tidslinje over Hægebostads vedtak og medvirkningstiltak

Figur 20: Tidslinje over Lillesands vedtak og medvirkningstiltak

Figur 21: Resultat av telefonundersøkelsen for eller mot sammenslåing, Lillesand

Figur 22: Prosentandel som var positive til ulike påstander etter eventuell sammenslåing

Figur 23: Resultat folkeavstemning, Lillesand

Tabell 1: Oppsummering medvirkningstiltak og innflytelse

Tabell 2: Sammenligning ja-kommuner

Tabell 3: Sammenligning nei-kommuner

Tabell 4: Funn blant begge grupperingene

Tabell 5: Oversikt over kommunestyremøter, periode og antall gjennomgatte saker

Tabell 6: Medvirkningstiltak gradert etter innflytelsesscore

Tabell 7: Antall gjennomførte medvirkningstiltak per kommune

Tabell 8: Antall gjennomførte medvirkningstiltak per kommune

Tabell 9: Oppsummering og sammenligning av medvirkningstiltak og innflytelsesscore



# 1. Innledning

Denne oppgaven har som formål å se på forholdet mellom medvirkning og vedtak i endringsprosesser. Det vil si jeg vil se på hva medvirkning er, i hvilken grad de ulike medvirkningstiltakene gir innflytelse, hva kommunene har lagt opp til og i hvilken grad dette kan forklare hvorfor noen kommuner endte opp med å stemme ja til sammenslåing mens andre stemte nei. Det vil si at oppgaven tar for seg de kommunalt planlagte medvirkningstiltakene.

En sammenslåing mellom kommuner kan skape en rekke endringer, som kan føre til økt engasjementet blant innbyggerne, og gjøre kommunene oppmerksom på at medvirkning kan være gunstig å benytte seg av. Likevel ser man at kommunene har valgt å bruke medvirkning på ulike måter. Dette gjør at fenomenet medvirkning i forkant av vedtaket kan være spennende å se på. Med fusjon av kommuner som bakteppe for oppgaven, vil jeg se på hvordan ulike teorier ser på hva deltakelse betyr for å redusere motstanden mot endring. Teoriene legger opp til hvordan deltakelse kan være et virkemiddel for å skape en vellykket endring.

Gjennom å se på hvordan de to ulike grupperingene, ja-kommunene og nei-kommunene, brukte medvirkning, kan man forhåpentligvis se om det finnes grunnlag for å argumentere for at visse medvirkningstiltak eller bruken av medvirkningstiltak har innflytelse på vedtakene gjort i kommunestyrene. Ved å se medvirkning i lys av teoretiske perspektiver på medvirkning i endringsprosesser, kan man ideelt sett om graden av medvirkning har betydning for om vedtaket i slutten av endringsprosessen er positivt eller negativt.

## 1.1 Bakgrunn for oppgaven

Grunnen til at jeg valgte å skrive om medvirkning i fusjonsprosessen av kommuner, kommer på bakgrunn av engasjementet rundt kommunereformen. Mange har blitt engasjert på ulike måter, både gjennom formelle og uformelle kanaler. Dette har ført til at jeg ønsker å se om det finnes en sammenheng mellom hvilke medvirkningstiltak kommunene har valgt å benytte seg av i sammenslåingsprosessen, og om dette har en innvirkning på vedtaket de har fattet i sine respektive kommunestyrer eller bystyrrer.

Dagens kommunestruktur har i hovedsak vært tilnærmet uendret de siste 60 årene, og dagens kommunereformprosess kom på banen i 2014, der det daværende stortingsflertallet ba kommunene om å utrede muligheten for kommunesammenslåinger (Krossli, 2014). Utviklingen av samfunnet har økt forventningene til hva kommunene skal håndtere. I Norge

har stat, fylkeskommune og kommunene svært mange ansvarsområder, og rundt en tredjedel av arbeidsstyrken er ansatt i offentlig forvaltning (Sørensen, 2013). Den offentlige sektoren har ekspandert de siste tiårene og kostnaden av å drive offentlige tjenester har økt i forbindelse med den økte andelen av eldre. Dette er med på å stille større krav til hva kommunene skal håndtere. Sørensen legger også til at medias beskrivelse av velferdsstaten som utilstrekkelig og ikke-fungerende, har formet den yngre og middelaldrende generasjonens holdning til den offentlige sektoren (Sørensen, 2013, s. 23). Samtidig øker befolkningens kunnskapsgrunnlag og kompetanse, som har ført til en større innsikt i hvilke rettigheter en som bruker har. I takt med økt utdanningsnivå får man økt kunnskap og selvtillit til å stille krav i henhold til kvalitet, tilgjengelighet og informasjon (Sørensen, 2013, s. 25). Dette øker igjen innbyggernes ønske om innflytelse og muligheten til å delta, som fører til at kommunen i større grad må prioritere medvirkning.

Med dette som bakgrunn ble det sett et behov for en endring i dagens kommunestruktur. Formålet med en slik kommunereform var å tilrettelegge for at dagens kommuner kunne slå seg sammen med andre kommuner for å skape større og mer robuste kommuner som i større grad kunne møte de økende utfordringene velferdsstaten Norge står overfor. (Prop 95 S 2013-2014, 27). Regjeringen la frem følgende fire målsetninger med kommunereformen;

- Større kommuner med bedre kapasitet og kompetanse vil legge til rette for gode og likeverdige tjenester over hele landet.
- Kommunesektoren skal bli bedre i stand til å løse nasjonale utfordringer. Kommunegrensene skal i større grad tilpasses naturlige bo— og arbeidsmarkedsregioner.
- Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner vil legge til rette for en mer effektiv ressursbruk innenfor begrensede økonomiske rammer.
- Større og mer robuste kommuner kan få flere oppgaver. Dette vil gi økt makt lokalt. Større kommuner vil også redusere behovet for interkommunale løsninger.

## 2. Tema og problemstilling

Med medvirkning i endringsprosesser som bakgrunn, vil jeg i denne masteroppgaven ta for meg prosessen i forkant av endelig vedtak om sammenslåing. Jeg har valgt å fokusere på fire kommuner som stemte ja til sammenslåing og fire som stemte nei til sammenslåing. Jeg vil da ta for meg de åtte kommunene sine prosesser med tanke på innbyggerinvolvering og medvirkning. Kommunene jeg skal ta for meg er Lyngdal, Mandal, Marnardal og Audnedal, som har alle har vedtatt en kommunesammenslåing, i tillegg til Lindesnes, Hægebostad, Søgne og Songdalen, som har valgt å ikke slå seg sammen med andre kommuner (Skarvøy, Wallenius, Midbøe, Sarmadawy & Dybfeste Dahl, 2017). Hver kommune har brukt medvirkning og innbyggerinvolvering etter eget ønske og strategi. Formålet med denne masteroppgaven er da å se om man kan se forskjeller i forkant av vedtakene om sammenslåing når det kommer til innbyggerinvolvering og medvirkning.

Inndelingsloven tar for seg prinsippet om lokal medvirkning viss og når kommunegrensene skal endres, dermed er det veldig aktuelt å se hvordan kommunene bruker medvirkning i sitt arbeid med reformen (Inndelingsloven, 2001, § 1). Kommunene står fritt til å velge selv hvilke medvirkningsmetoder de vil benytte seg av. Med denne bakgrunnen, vil denne masteroppgaven ta for seg om kommunenes valg av høringsmetoder når det kommer til innbyggerinvolvering har vært avgjørende for den endelige beslutningen om kommunene vil slå seg sammen, eller ikke.

Med utgangspunkt i de casene, ser man at det har blitt fire positive vedtak for sammenslåing, og fire negative vedtak om sammenslåing, har jeg formulert meg frem til følgende problemstilling;

*Har medvirkning betydning for utfallet av vedtaket i forbindelse med fusjon av kommuner?*

Jeg har valgt å formulere noen forskningsspørsmål jeg vil finne ut av med bakgrunn i denne problemstillingen. De går i hovedsak ut på rollen til medvirkning i forkant av vedtaket.

1. Blir det brukt ulike medvirkningstiltak i ja-kommunene i forhold til nei-kommunene?
2. Blir det brukt mer medvirkning i ja-kommunene enn nei-kommunene?

Med utgangspunkt i disse forskningsspørsmålene, legger jeg da opp til en sammenligning av ja-kommunene og nei-kommunene. Det første forskningsspørsmålet legger

opp til en forventning om at det blir brukt ulike medvirkningstiltak i de to grupperingene, mens det andre forskningsspørsmålet mitt viser til min forventning om at det vil være mer medvirkning i ja-kommunene enn blant nei-kommunene. Teorien jeg tar for meg bygger opp under det andre forskningsspørsmålet, der den i hovedsak ser på deltakelse og medvirkning som et virkemiddel for å skape en vellykket endringsprosess. En vellykket endringsprosess vil da i mitt tilfelle være i førsteomgang om det blir en sammenslåing eller ikke. Etter endt sammenslåingsperiode kan man evaluere hvorvidt hele endringen var å regne som vellykket.

Ved å besvare disse forskningsspørsmålene, kan jeg forhåpentligvis også besvare min problemstilling. Problemstillingen min er relativt vid, ettersom den formuleres slik at jeg vil se om medvirkning har en betydning. Mine forskningsspørsmål vil bidra til å konkretisere hvilke svar jeg er ute etter å finne.

## 2.1 Oppgavens struktur

Oppgaven er delt inn i seks kapitler. Kapittel 1 er det innledende kapittelet, mens kapittel to tar for seg tema og problemstilling for oppgaven. Kapittel tre er det teoretiske grunnlaget for oppgaven. Den starter med en presentasjon og drøfting av aktuelle teorier som skal belyse mitt fenomen, som da er medvirkning i endringsprosessen fusjonering mellom to eller flere kommuner. Videre kommer en mer praktisk fremstilling av fenomenet medvirkning, altså hvilke tiltak kommunene kan benytte seg av. Disse blir så satt opp mot graden av innflytelse.

Metodedelen kommer som kapittel fire, og inneholder en drøfting og presentasjon av case. Det baserer seg på vitenskapsteoretiske og metodiske refleksjoner som er grunnlaget for hvordan empirien er behandlet og analysert. I presentasjonen kommer det frem variabler som kan ha en innvirkning på vedtaket, eksempelvis politikernes holdning til sammenslåing, demografiske og økonomiske forhold mellom kommunene og relasjonen mellom sammenslåingskommunene. Oppgavens metodiske utgangspunkt baserer seg på teorier rundt komparative case-studier. Metodedelen tar også for seg oppgavens gyldighet, om funnene mine kan være overførbare til lignende case.

Videre følger kapittel fem, som er mitt empiriske grunnlag for å kunne besvare problemstillingen min, og den vil bestå av en presentasjon av hva kommunene faktisk har gjort av medvirkningstiltak. I presentasjonen har jeg valgt å lage en tidslinje for å vise kronologisk hva kommunene faktisk har vedtatt, punktene står under linjen, og over linjen finner man medvirkningstiltakene. Kommunene har i hovedsak benyttet seg av tiltakene som er beskrevet i empirien. Under hver enkelt av kommunene kommer en analyse av hva kommunene har gjort,

og resultatet av de ulike medvirkningstiltakene. Dette varierer mellom kommunene, der noen kommuner har presentert statistiske svar på undersøkelsene, mens andre ikke har.

Kapittel seks er et analysekapittel, der jeg vil gå grundig inn på det som har kommet frem i de tidligere kapitlene. Jeg vil prøve å binde teorier sammen med hva som faktisk har blitt gjort, i håp om å kunne besvare problemstillingen, altså om medvirkningen spiller inn på vedtaket.

## 3. Medvirkning i endringsprosesser

I en kommunereformprosess finner man både deltakelse og medvirkning. Medvirkning defineres som institusjonalisert deltakelse i faste fora gjennom representasjon, mens deltakelse skjer i en unik situasjon som er begrenset av tidsrom. Det finnes nedfelte lovpålagte krav til medvirkning i en slik prosess, i tillegg til at man kan anse prosessen som en bestemt situasjon som krever en unik type deltakelse. Det gjør at i denne oppgaven vil ta for seg både deltakelse og medvirkning om hverandre.

Deltakelse som virkemiddel for å skape en vellykket endring handler i hovedsak om at deltakerne er med på å skape felles mål og retning for endringen, slik at de som blir påvirket av endringen føler seg inkludert og at deres meninger blir ivaretatt. Argumentasjonen for en slik tankegang kan man se i organisasjonsutviklingsteorien som hevder at ved å involvere de som blir påvirket av endringen reduserer man motstanden for endringen, som igjen øker sjansen for en suksessfull implementering av endringen.

Teorien min vil starte med teorier som argumenterer for hvorfor deltakelse er en viktig suksessfaktor for en vellykket endring. Til slutt vil jeg ta for meg lovverket, hva kommunene må gjøre for å oppfylle lovverket, og videre følger en presentasjon av sentrale medvirkningstiltak man gjerne ser blir tatt i bruk i en slik prosess.

### 3.1 Medvirkning og motstand

Det meste av min teori baserer seg på motstand til endring i organisasjoner. Teoriene har utgangspunkt i organisasjoner, ikke kommuner. Hver kommune kan sees på som en egen organisasjon, med en egen ledelse, både administrativt og politisk. De fleste kommuner utfører

oppgaver, dog i noe ulik grad, der flere av dem er en del av interkommunale samarbeid. En vesentlig endring som påvirker de fleste i en kommune, ville være når to eller flere kommuner skal slå sammen. Det er ikke bare ledelsen, men også hvordan arbeidsoppgaver utføres rent logistisk som blir påvirket. Jeg kommer inn på identifisering til kommunale tjenester senere, dermed kan det skape stort engasjement blant innbyggerne når kommunale tjenester opplever endring.

Fusjon defineres som når to eller flere selskaper oppløses og går opp i et nytt selskap (Gisle, 2018). Kommuner er også egne selskaper, med egen økonomi, organisasjonskart og visjoner. Disse må fusjoneres i et helt nytt selskap.

## 3.2 Medvirkning i organisasjonsendringer

Motstand til endring er ikke et nytt fenomen, og så lenge endringer har eksistert, så har man også kunne finne motstand (Jacobsen, 1998). Han anser endring som å være et permanent trekk ved organisasjoner. Motstanden kan ha som målsetting å opprettholde dagens ordning, eller at man heller ønsker en annen retning på endringen enn hva ledelsen ønsker. Endring er et sentralt tema i organisasjonsteorien, og allerede fra 1940 kunne man lese forskning på hvordan ansatte hadde forsøkt å sabotere endringstiltak. I hovedsak skjedde motstanden blant de ansatte som arbeidet på gulvet, ettersom det var de som i størst grad hadde muligheten for å sabotere implementeringen av endringene (Jacobsen, 1998).

Til tross for tankegangen om at motstand var et permanent trekk ved endring, kom det på 70- tallet en bølge av forskning på hvordan man skulle overkomme motstanden. Deltakelse ble trukket frem som en løsning, der Leavitt så på deltakelse som en måte å bedre kommunikasjonen, mens Borum så på deltakelse som en måte å utjevne maktforskjeller mellom ansatte og ledelse (Jacobsen, 1998). På 90- tallet og utover kom det en ny bølge med teorier som så på lederens evne til å håndtere motstand.

### 3.2.1 Deltakelse som middel for å redusere motstanden

Hvorfor motstand kommer i en kommunereformprosess, kan ha mange ulike årsaker. Endringsmotstand kommer som en reaksjon innbyggerne har på endringen, ettersom de vil forsvare noe som er kjent, godt og riktig (Jacobsen, 1998). Med det som er kjent, godt og riktig

kan man se på ulike innfallsvinkler for hvorfor innbyggerne ikke vil at det skal skje endringer. Dette kan gå på identitet, penger, avstand, sentralisering og så videre.

Under paraplyen identitet kan man finne flere aspekter som gjør at innbyggerne motsetter seg en kommunesammenslåing. Frykten for å miste kommunale institusjoner spiller inn på folks oppfatning av hvem de er, hvor de kommer fra og hvem de hører sammen med (Frisvoll & Almås, 2014). Ved at kommunene øker, får man potensielt ikke inn like mange lokale representanter der beslutningene tas, og dermed risikerer man å miste eksempelvis alders- og sykehjem. Dette står i samsvar med frykten for sentralisering som et resultat av sammenslåingen.

Å ta høyde for hva innbyggerne trenger, kan man se i sosio-teknisk teori, der utgangspunktet er å designe endringene ut fra hva de ansatte trengte (Trist, 1981). Ettersom de fleste organisasjoner opplever skiftende omgivelser, er det gunstig for organisasjonene å ha et bedre demokrati for å kunne møte endringene best mulig. Å delegere makt nedover i hierarkiet sentralt i sosio-teknisk teori, ettersom det skaper bedre demokratiske prosesser når alle er involvert og har en grad av innflytelse. Som organisasjon koster det mer med en slik organisering, men man fikk igjen for kostnaden gjennom de sosioøkonomiske forholdene. Sosio-teknisk teori ble utviklet samtidig som de fleste organisasjonene gikk fra å være laget for maskinene, til å bli system tilpasset arbeideren og maskinen. Det skulle ikke lengre være maskinene som styrte hvordan organisasjonen var bygget opp, og de ansatte ble regnet som det mest verdifulle for organisasjonen.

Dette kan videreføres til kommunereformen, der viss man anser innbyggerne som det mest verdifulle, anser også deres motstand som sentral for å få en god endringsprosess. Hva innbyggerne gir motstand på, og hva de mener, kan bli tatt med i det videre arbeidet, og da gi et bedre sluttresultat, som igjen gjør innbyggerne mer fornøyde. Det vil da si at man må forstå hvorfor motstanden oppstår. Ved å møte motstand med motstand, kan man risikere at ledelsen mister tillitt over tid, og føre til at det blir enda vanskeligere å gjennomføre nye endringsprosesser senere (Jacobsen, 1998). Å mobilisere energien i motstanden, til å få en mer deltagende rolle, kan man forbedre endringsprosessen gjennom deltakelse og medvirkning. Sammen kan man finne løsninger som fungerer for begge parter. Om en ikke klarer å endre motstanden, risikerer man at innbyggerne motsetter seg endringene, og ødelegger implementeringen av det som potensielt kunne blitt positive endringer. Man kan da få utfordringer med å se resultater av endringene, ettersom implementeringen ikke har vært fullkommen.

Å delegerer makt, slik at alle blir inkludert og får ta del i beslutningene står sentralt i sosioteknisk tenkning. De sosiale og fysiske elementene er tett sammenkoblet ifølge van Dam (2013). Det vil si at man ikke kan endre på de fysiske forutsetningene, uten å ta forbehold om at det også spiller inn på de sosiale forholdene. Selv om den fysiske endringen er vellykket, vil det nødvendigvis ikke si at på det sosiale plan anser man endringen som like bra. Å overføre dette til kommunereformen vil da si at innbyggerne får selv ta del i prosessen, og ha en mulighet til å si hva de mener. Denne meningen blir så tatt med videre i beslutningene. Dette skal være med på å gjøre det mulig å implementere endringer som anses som vellykkede både på det sosiale og fysiske plan. For å kunne implementere endringer som har mulighet for å være vellykket, må man da utvikle modeller som tar forbehold om at alle komponentene kan fungere sammen (Van Dam, 2013).

Å endre kulturen slik at den støtter opp under selve endringen, går sammen med Bradford og Burkes teori om organisasjonsutvikling (Bradford & Burke, 2005, s. 10). Bradford og Bruke påpeker viktigheten av at de som blir påvirket av endringen, skal være med på å designe og implementere endringsprosessen. Samarbeid er essensielt i organisasjonsutvikling, og de anser dette som en av de syv verdiene som kan representere organisasjonsutvikling. Samarbeid har som formål å redusere gapet av makt mellom topp og bunn i hierarkiet.

Bradford og Bruke lister opp disse syv nøkkerverdiene som representative for OU, men legger til at de ikke er ekskluderende for andre verdier;

1. Finne sammenheng mellom individuelle og organisatoriske mål, for å finne ut hva som er bra for organisasjonen, men også for den individuelle ansatte
2. Promotere åpenhet og ærlighet i alle relasjoner
3. Skape muligheter for at alle organisasjonens medlemmer kan lære og utvikle sitt fulle potensiale
4. Adressere potensiell ubalanse mellom individuell valgmulighet og organisatoriske begrensninger, ettersom for mye valgmulighet og frihet blant de ansatte kan være utfordrende for organisasjonen og derfor må organisasjonen innføre en viss grad av begrensninger. Samtidig kan også for mange begrensninger virke restriktive når det kommer til individuell frihet, og bør derfor brukes med omhu.
5. Søke samarbeid i endringene, slik at de som blir påvirket av endringene har muligheten til å være involvert i å designe og implementere endringsprosessen



6. Minimere maktgapet mellom individene og de ulike nivåene i organisasjonen
7. Håndtere konflikter mellom individer og mellom de ulike enhetene direkte, i stedet for å ignorere, unngå eller konspirere rundt disse konfliktene.

Ettersom organisasjoner lever i en skiftende tid preget av endringer, er det viktig at alle parter som tar del i endringen kan enes om samme mål (Bradford & Burke, 2005, s. 196). De hevder at over to av tre sammenslåinger ikke møter sine finansielle målsetninger. Grunnlaget for dette kan eksempelvis være at ledelsen og de ansatte som er nærmere problemene har ulikt syn på hva utfordringene er, hvordan de kan løses og hva som er realistiske målsetninger. Når endringene er tilnærmet konstante, kreves det at beslutningene blir flyttet lengre ned i hierarkiet slik at alle medlemmene enes om samme strategiske mål.

Organisasjonsutvikling ser på vanskeligheten mellom å balansere individuelle muligheter og frihet kontra organisatoriske begrensninger (Bradford & Bruke, 2005, s. 11). Det kan være utfordrende å gi de ansatte for mye frihet, med tanke på mulighet for realisering og fremgang. Om man derimot har for mange begrensninger for hvilket spillerom de ansatte har, kan det oppleves som kreativt hemmende. Dette kan settes inn i en kommunesammenslåingsprosess, der det kan være fordeler og utfordringer med å la innbyggerne få for mye spillerom. Om man gir innbyggerne mange muligheter til å delta og si sin mening om hvordan den nye kommunen burde være, og om de i det hele tatt vil slå seg sammen med andre kommuner, får kommunestyrene et større ansvar for å ta til seg tilbakemeldingene. Dette kan sette begrensninger for kommunestyrets arbeid, ettersom de i større grad blir tvunget til å høre på hva innbyggerne mener og ta et standpunkt til det. Spesielt om kommunestyret er uenig med hva innbyggerne mener, kan dette gi utfordringer med tanke på popularitet, og deres posisjon som folkevalgte som da skal handle på vegne av velgerne. Deres handlinger kan potensielt gå imot det innbyggerne tror de har stemt på.

Samtidig kan det være utfordrende om kommunestyret ikke inkluderer innbyggerne, slik at endringene blir tvunget på de berørte parter. Dette går imot organisasjonsutvikling tenkningen, som tar for seg viktigheten av å inkludere berørte parter. Endringene blir da ren tvang fra et kommunestyre de selv har stemt inn. Dette kan også gi utslag på hvorvidt innbyggerne er åpne for at endringene skal lykkes. Om man føler prosessen i forkant har vært tilnærmet urimelig, vil det få konsekvenser for hvorvidt de oppfatter konsekvensene av endringene som positive eller negative.

En slik tankegang om prosessen i forbindelse med endring, ser man i tankegangen om procedural justice (Tyler & De Cremer, 2005). Kjernen i prosedural rettferdighet er i hvilken grad organisasjonen og dens ledere har en riktig og rettferdig prosedyre, eksempelvis i hvilken grad de ansatte blir hørt og involvert i beslutningstaking. Lederne får aksept gjennom en rettferdig prosess. Det vil si at de ansatte blir selvmotiverte ettersom de oppfatter prosessen som rettferdig. Dette skaper engasjement blant de ansatte for å lykkes. Identitetsbygging står sentralt i denne teorien, der identiteten tar for seg hvordan de ansatte føler seg overfor organisasjonen og dens leder. Viktige lederkarakteristikker er om de ansatte oppfatter lederen som en legitim beslutningstaker. Dette er med på å avgjøre om de ansatte er villige til å følge dens beslutninger. Lederens rolle er å utvikle en visjon, som den må kommunisere videre i prosessen.

De ansattes oppfatning om prosessen i forkant av en sammenslåing, påvirker hvilket tankesett de går inn i den nye organisasjonen med. Lederens legitimitet, de ansattes tillit til dens kompetanse og tilfredsheten i den nye organisasjonen blir påvirket av i hvilken grad de ansatte oppfattet prosessen i forkant som rettferdig. De ansatte som oppfattet prosessen som rettferdig og bra, hadde et sterkere bånd til organisasjonen og kunne lettere identifisere seg med den nye organisasjonen.

Dette fører oss tilbake igjen til der jeg startet mitt teoridel, med å si at noe av grunnen til at motstand kommer, er på grunn av identifisering. Fra starten av en reformprosess, der man utreder en potensiell sammenslåing, til den nye kommunen er vedtatt, danner innbyggerne seg et bilde av hvor rettferdig de synes prosessen er. Denne holdningen tar de med seg inn i den nye kommunen, og kan være med på å gjøre implementeringen av endringer vanskeligere. Hvis innbyggerne har vanskelig for å identifisere seg med den nye kommunen, kan det resultere i at de har det vanskeligere for å se de positive endringene.

Motstand kan også påvirke kommunikasjonen mellom de ulike aktørene som deltar i endringen. Det kan bli vanskeligere å fremme hvilken effekt endringene faktisk vil ha på de berørte parter, om motstanden blir for stor. I mange situasjoner kan motstanden overdøve informasjonen som ledelsen prøver å fremme. Borup (Jacobsen, 1998) så som sagt på deltakelse som en mulighet for å forbedre kommunikasjonen. Ved å ha en aktiv deltakelse fra innbyggerne, blir ledelsen tvunget til å informere om de foreliggende mulighetene og alternativene, slik at innbyggerne har et riktig og godt grunnlag å medvirke på. Om informasjonsgrunnlaget er svakt, kan det bli vanskelig å ha en god kommunikasjon, ettersom en part har større innsikt enn den andre. Det kan svekke nyttigheten av tilbakemeldingene innbyggerne gir, ettersom de ikke har all informasjonen som trengs til å begrunne sine meninger. Samtidig kan man argumentere for

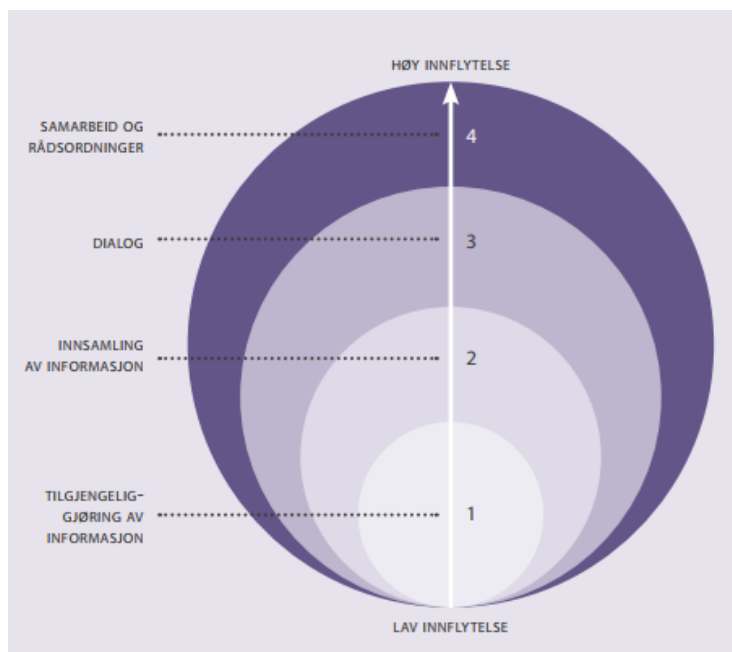
at økt deltakelse tvinger ledelsen til å utrede alle mulige alternativer, og vite hvilke alternativer kommunene har. Eksempelvis kan man ta for seg hvilke kommuner man kan slå seg sammen med, og utrede de ulike alternativene. Dette gjelder spesielt i forbindelse med deltakelsesmuligheter slik som avstemninger, der innbyggerne har et valg om hva de foretrekker eller ønsker.

Det ligger til grunne at velgerne må ha rimelige forutsetninger for hva saken dreier seg om, hvilke alternativer som finnes og også hvilke konsekvenser deres stemme har (Helljesen & Bulai, 2017). Det vil si at innbyggerne på forhånd må få vite på konsekvensen av hva de stemmer på, eksempelvis om det er en rådgivende avstemning eller hvilken funksjon resultatet har. For å ha rimelige forutsetninger for hva saken dreier seg om, må informasjonsgrunnlaget være godt nok til at alle kan sette seg inn i det. Det vil si at informasjonen som er tilgjengelig må være lettfattelig og tilgjengelig nok slik at alle kan få tak i den og forstå det. Alternativene må også da som sagt utredes godt nok til at innbyggerne har reelle valgmuligheter og vet hva de forskjellige valgene vil si.

### 3.3 Medvirkning og innflytelse

Etter en gjennomgang av teorier som tar for seg deltakelse som et middel for å redusere motstanden til endringer, skal jeg nå se på hvorvidt deltakelse faktisk er det samme som innflytelse. Teoriene legger opp til at deltakelse er det samme som innflytelse, men i praksis er det ikke like svart/hvitt. Regjeringen operer med en gradering av deltakelse i lys av innflytelse. Denne graderingen kaller de for innflytelsessirkelen.

Den deler inn i fire nivåer, der nivå 1, den innerste sirkelen står for lite innflytelse og nivå fire beskriver høy innflytelse. Jeg velger å sette de ulike medvirkningstiltakene jeg har gått gjennom overfor i lys av innflytelse. Altså vil jeg se på hvilke fordeler og ulemper de forskjellige medvirkningstiltakene har, hva innbyggerne og politikerne kan få ut av dem.



Figur 1: illustrasjon av innflytelsessirkelen. (Sanner, 2014, s. 23).

### 3.3.1 Sirkel 1 – minst innflytelse

I følge innflytelsessirkelen gir informasjon liten grad av innflytelse for innbyggerne. Innflytelsen er stort sett enveis, ettersom det gir politikerne og kommunen mulighet til å gi sin informasjon til innbyggerne, uten å få noe særlig tilbake. Informasjon er grunnleggende for å kunne utnytte andre medvirkningstiltak til det fulle. Uten informasjon er det vanskelig for innbyggerne å gi riktige tilbakemeldinger. Dette stiller krav til informasjonen kommunene gir ut. I noen tilfeller kan informasjonen bære preg av politikernes ønsker, og ha et ladet budskap, som igjen kan gi et feilaktig inntrykk av situasjonen.

### 3.3.2. Sirkel 2 – nest minst innflytelse

Sirkel to ser på innsamling av informasjon. Hvem informasjonen innsamles fra varierer mellom medvirkningstiltakene. Innbyggerundersøkelser har som mål å innsamle informasjon fra et respektivt utvalg. Ofte er dette gjort av uavhengige aktører som har kunnskap på feltet. Dette er med på å øke kredibiliteten til undersøkelsene. Hvilken informasjon politikerne er ute etter kan variere etter hvilket tema som undersøkes. Eksempelvis ser man store forskjeller på hvilke spørsmål som blir stilt i innbyggerundersøkelsene mine case-kommuner har gjennomført. Det er større sjans for innflytelse ved slike medvirkningstiltak, ettersom

innbyggerne får fremme sine konkrete meninger. Likevel kan det diskuteres i hvilken grad politikerne faktisk må høre på de innspillene som kommer inn. Det er naturlig å tenke seg til at det er vanskeligere å gå imot en undersøkelse som viser en sterk overvekt av støtte for eller mot det undersøkelsen tar for seg. I dette tilfellet baserer undersøkelsene seg som oftest på innbyggernes holdninger for eller mot sammenslåing, men det eksisterer individuelle forskjeller på undersøkelsene. Disse svarene kan tolkes av politikerne, og brukes til det formålet det best mulig egner seg. Svarene på disse undersøkelsene publiseres, slik at debattanter kan bruke dem til å støtte opp under sin mening. Det vil si at informasjonen som samles inn ikke bare er for politikerne, men kan også brukes i debatter.

### 3.3.3 Sirkel 3 – nest mest innflytelse

I sirkel to fremmes det en dialog mellom innbyggerne og ledelsen. Dette stiller større krav til å lytte til dialogen som kommer, og gir innbyggerne større muligheter for innflytelse. I en dialog kan man stille spørsmål, og få svar på det man ønsker. En dialogbasert medvirkning tar mer for seg en gjensidig kommunikasjon mellom kommunen og innbyggerne.

### 3.3.4 Sirkel 4 – mest innflytelse

Samarbeid og rådsordninger legger opp til mest mulig innflytelse. I et samarbeid krever det mer av partene til å være villige til å lytte på hverandre. Dette kan føre til at graden av innflytelse øker. I flere av medvirkningstiltakene, slik som samarbeidsgrupper, tar man med seg interesserepresentanter som skal dekke et bestemt område av emnet som diskuteres. Dette fører til at de berørte aktørene i større grad har innflytelse på et område som berører dem. I medvirkningstiltak som skal favne alle, er det lettere for at enkelte stemmer drukner i støyen av innspill.

### 3.3.5 Oppsummering

Til tross for innflytelsessirkelens tankegang, bør det nevnes at graden av innflytelse er i stor grad bestemt av politikerne. Det vil si at det er opp til dem i hvilken grad innspillene faktisk skal ha innflytelse, og dette kan variere fra tiltak til tiltak, og fra innspill til innspill. Ideelt sett kunne hvert innspill gitt mulighet til endringer, men spesielt i en slik prosess er det mange meninger og innspill som går mot hverandre. Det er tilnærmet umulig å tilfredsstille alle som

fremmer sin mening, og dette gjør at graden av innflytelse er vanskelig å bestemme. Om noen medvirkningstiltak har mer innflytelse enn andre, er vanskelig å svare på i forkant, til tross for at innflytelsessirkelen legger opp til at det kan graderes. Man kan risikere at politikerne får de svarene de ønsker seg gjennom høringer, mens meningene som kommer frem under et folkemøte i mindre grad støtter politikernes overbevisning. Da kan man risikere at det medvirkningstiltaket som gir det mest ønskelige svaret får mest innflytelse, i motsetning til hva innflytelsessirkelen mener.

### 3.4 Medvirkningsformer

De ulike teoriene ser på ulike fordeler og ulemper med deltakelse i en endringsprosess. Fusjon av kommuner stiller andre krav til medvirkning enn vanlige kommunale endringsprosesser, ettersom endringen kan beskrives som større og påvirke flere innbyggere enn flesteparten av sakene kommunestyrene drøfter. På grunn av endringens størrelse og funksjon for innbyggerne, kan man tenke seg til at graden av medvirkning spiller inn på vedtaket i forkant av endringsprosessen. I kommunale vedtak av en mindre karakter, kan man se for seg at bruker medvirkning i mindre grad enn i forkant av sammenslåingsvedtaket. Det vil si at medvirkning kan være avgjørende for om innbyggerne stiller seg positiv eller negativ til en sammenslåing, som igjen fører til om politikerne velger å vedta sammenslåing eller ikke.

Den neste delen av oppgaven vil ta for seg medvirkning på et mer praktisk nivå. Det foreligger en rekke ulike virkemidler som kommunene kan ta i bruk for å sikre god innbyggermedvirkning, og nedenfor vil jeg gå gjennom flere av dem. Først vil jeg starte med lovverket rundt medvirkning. Det foreligger et regelverk som tar for seg hva minstekravet til kommunene er, og dette vil bli gjennomgått. Det finnes friheter hos kommunene til hvordan de vil utfylle lovverket, dermed vil jeg naturlig følge med en gjennomgang av hvilke prosesser som er naturlige å benytte seg av i en sammenslåingsprosess. Avslutningsvis vil jeg se disse medvirkningstiltakene opp mot innflytelse, og se om man kan gradere medvirkning i henhold til innflytelse.

Etter å ha sett på hvilke muligheter kommunene har i praksis når det kommer til medvirkningsformer, vil jeg videre se tiltakene i lys av innflytelse. Forhåpentligvis kan jeg finne en måte å gradere tiltakene, slik at man kan se om det finnes en forskjell på hvilke medvirkningstiltak som er brukt i de ulike kommunene, og om noen har valgt medvirkningstiltak med større potensiale for innflytelse.

De følgende medvirkningstiltakene jeg nevner er nødvendigvis ikke alle tiltakene som kommunene velger å ta i bruk, men de følgende tiltakene er de mest aktuelle i en slik kommunesammenslåingsprosess. Andre tiltak som kan nevnes er regionalt planforum, oppsøkende virksomhet og forhandlinger.

### 3.4.1 Lovverk

Planlovutvalgets første delutredning (NOU 2001:7) definerer medvirkning slik:” med medvirkning menes enkeltpersoner og gruppers rett til å delta i og påvirke beslutningsprosesser. Medvirkning betyr at innbyggerne i et samfunn er med på å selv å planlegge sin framtid.” Plan og bygningsloven sier følgende om medvirkning i planlegging;

#### **§ 5-1.Medvirkning**

*Enhver som fremmer planforslag, skal legge til rette for medvirkning. Kommunen skal påse at dette er oppfylt i planprosesser som utføres av andre offentlige organer eller private.*

*Kommunen har et særlig ansvar for å sikre aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging, herunder barn og unge. Grupper og interesser som ikke er i stand til å delta direkte, skal sikres gode muligheter for medvirkning på annen måte. (Plan og bygningsloven, 2008, § 5-1)*

Grupper og interesser som ikke er i stand til å delta direkte, skal sikres gode muligheter for medvirkning på annen måte. Dette vil si at det finnes et minimumskrav til medvirkning fra kommunens side når det kommer til innbyggernes informasjonsgrunnlag, innsikt i prosessen og medvirkningsmuligheter. Ordlyden tilsier at innbyggerne har en rett til å delta i og påvirke beslutningsprosesser, men dette gir også en viss grad av frihet til kommunene selv når det kommer til hvordan innbyggerne kan påvirke og delta.

Det finnes en rekke medvirkningstiltak som kommunene kan benytte seg av. De mest sentrale i en slik fusjonsprosess vil jeg gå nærmere inn på nå. Gjennom mitt research har jeg funnet ut av at disse er mest brukt i slike prosesser, og jeg vil nå gå gjennom hva medvirkningstiltakene går ut på, og hvilken funksjon de har overfor innbyggerne og hva politikerne får ut av dem. De følgende medvirkningstiltakene er hentet fra kommunal og

moderniseringsdepartementets veileder for medvirkning i planlegging. Jeg har valgt å dele dem inn i undergrupper, for å skille dem fra hverandre når det kommer til overordnet funksjon.

### 3.4.2 Informasjon

De første medvirkningstiltakene går i hovedsak ut på å informere innbyggerne om hva som foregår. Det er ulike måter å formidle informasjon til innbyggerne, og her følger de mest sentrale formene for å informere.

#### **Allmenn kunngjøring**

Innenfor allmenn kunngjøring kan man se på plan og bygningsloven, som sier følgende om høring av planforslag:

##### ***§ 11–14 Høring av planforslag***

*Forslag til kommuneplanens samfunnsdel og kommuneplanens arealdel sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn, kunngjøres i minst én avis som er alminnelig lest på stedet og gjøres tilgjengelig gjennom elektroniske medier. Fristen for å gi uttalelse og eventuelt å fremme innsigelse til kommuneplanens arealdel skal være minst seks uker.*

*Av saksframlegget skal det framgå hvordan virkningene av planen og innkomne uttalelser til planforslaget har vært vurdert, og hvilken betydning disse er tillagt ved vedtaket. Det skal også framgå hvordan planen ivaretar nasjonale og regionale hensyn. (Plan og bygningsloven, 2008, § 11-14)*

Ut fra plan og bygningsloven vil det da si at minstekravet for godkjent medvirkning er at innbyggerne har tilgang på informasjon om oppstart av planprosesser. Som nevnt i starten finnes det også en lovbestemmelse fra Planlovutvalget der de presiserer at enkeltpersoner og grupper har rett til å delta i og påvirke beslutningsprosesser. For å kunne tilfredsstille denne definisjonen på medvirkning, er minstekravet at kommunen har tilgjengeliggjort informasjon til innbyggerne.

Informasjonen må ligge ute i minst seks uker, og det stilles krav til hvordan denne informasjonen blir publisert. For å dekke hele aldersspennet til innbyggerne, må informasjonen bli publisert i lokalavisen, i tillegg til at den skal publiseres elektronisk. Det er ikke alle som er på nett, og for å sikre at flest mulig skal få tilgang til informasjonen, bør den publiseres på flere



plasser. En utfordring er innbyggere som ikke forstår norsk, der disse kan være vanskelige å informere tilstrekkelig.

Etter endt høringstid, skal innspillene behandles av kommunen. Dette skal også dokumenteres som vedlegg til saken. I vedlegget skal det også fremkomme hvordan innspillene har blitt behandlet. Dette setter krav til kommunen om at de må forholde seg til innspillene og gi kommentarer til dette, selv om de nødvendigvis ikke endrer noe i forslaget. Med andre ord må de begrunne hvorfor eller hvorfor ikke innspillene fikk de ringvirkningene de fikk.

Klausen (et al., 2013) viser til at høringer er lovpålagte, men at det likevel finnes utfordringer ved å bare bruke høring som medvirkningstiltak, ettersom det ikke fremmer kreative prosesser. Innbyggeren får muligheten til å komme med innspill på ferdige utarbeidede forslag, slik at kommunen fanger reaksjoner og vurderinger av forslaget. Høringer er blant medvirkningstiltakene som kommer inn sent i prosessen.

## **Informasjonsavis**

Informasjonsavis er en måte å videreformidle informasjon til innbyggerne. Her kan det stå informasjon om hva politikerne mener, og hva endringene har å si for innbyggerne. De fleste informasjonsaviser fokuserer på alle sider av sammenslåingen, altså de ulike sammenslåingsalternativene i tillegg til hvilke konsekvenser kommunen vil oppleve om de velger å stå alene. Det kan også fremkomme informasjon om fremtidige arrangement i forbindelse med sammenslåingen, som kommende folkeavstemninger eller folkemøter. I de fleste tilfeller kommer informasjonsaviser som papirutgave i postkassen til innbyggerne, i tillegg til å være tilgjengelig på internett. I noen kommuner som potensielt skal sammenslås, kan man ta i bruk en felles informasjonsavis, slik det ble gjort i stor-Kristiansand. Informasjonsavis er en enveis kommunikasjon fra kommunen til innbyggerne, der det er mulighet for kommunen å vinkle informasjonen i den retningen de ønsker. Informasjonen er nødvendigvis ikke nøytral, men designet etter kommunens ønske.

### **3.4.3 Innsamling av informasjon**

Den neste typen medvirkning tar for seg å samle inn informasjon fra offentlige og private kilder. Ved å innsamle informasjon om befolkningens interesser, kan man fatte gode lokale og regionale beslutninger. Informasjonen gir også et nyttig overblikk over

plansituasjonen, og fungerer som utfyllende tilleggsopplysninger til statistikk, ekspertkunnskap og historisk materiale.

## **Spørreundersøkelser**

Spørreundersøkelser benyttes når man ønsker å innhente generell og representativ informasjon om innbyggernes meninger (Sanner, 2014). Spørreundersøkelser kan brukes på en rekke ulike måter, fra å vite hva en konkret gruppe av befolkningen mener, til tilfeldige utvalg som kan brukes til å generalisere. Spørsmålene kan ha få eller mange svaralternativer, eller være åpne. Innbyggerne kan eksempelvis gradere i hvor stor grad de er enige eller uenige i en sak, eller be dem vurdere påstander. Åpne spørsmål tillater bruk av egne ord. I hovedsak er spørreundersøkelser anonymt, men i visse tilfeller der man er ute etter meningen til et bestemt utvalg, kan anonymiteten bli svekket. Dette kan for eksempel gjelde geografiske lokasjoner, der man er ute etter om det finnes geografiske forskjeller mellom ulike steder i bestemte saker.

Klausen (et al., 2013) skiller mellom innbyggerundersøkelser og brukerundersøkelser. Begge er lett gjennomførbare, og fungerer godt til de ulike formålene. Innbyggerundersøkelser i alle målgrupper, i store og små kommuner og er ikke ressurskrevende. Informasjonen man samler inn fungerer som en generell kartlegging av meninger, forventninger og holdninger. Innbyggerne får muligheten til å gi sine vurderinger og meninger. Spørreundersøkelser fungerer best til å gi et inntrykk av innbyggernes forventninger og holdninger, kontra å bruke dem i konkrete saker (Klausen et al., 2013). Utvalgene som blir trukket i en innbyggerundersøkelse er tilfeldig.

Brukerundersøkelser er mer rettet mot visse grupper av innbyggerne, som benytter seg av bestemte tjenester de er interessert i å undersøke (Klausen et al., 2013). Et vanlig eksempel er å kartlegge brukertilfredshet mot kommunale tjenester. Informasjonen kan brukes til å tilpasse og vurdere kvaliteten på tjenestene som blir tilbudt. I brukerundersøkelser er det konkrete tjenester eller tilfredshet som blir undersøkt. Brukerundersøkelser blir som oftest tatt i bruk i etterkant av utført tjeneste. Innbyggerne får i likhet som ved en innbyggerundersøkelse mulighet til å si sin mening om et bestemt tema eller vurdere en tjeneste.

## **Folkeavstemning**

En folkeavstemning gir innbyggerne mulighet til å si sin mening om et konkret spørsmål eller emne. Det er opp til kommunen om de velger å bruke folkeavstemningen som rådgivende eller avgjørende. Folkeavstemning kan ligne på en innbyggerundersøkelse, der innbyggerne har

muligheten til å si sin mening. Forskjellen er i hovedsak at en innbyggerundersøkelse har et utvalg, mens en folkeavstemning er for alle innbyggerne som har stemmerett. Om valgdeltakelsen er stor, kan dette gi et bedre representativt bilde av hva innbyggerne ønsker, ettersom alle er inkludert i stedet for et utvalg. En svakhet med folkeavstemning er om valgdeltakelsen er lav. I likhet med valg kan en folkeavstemning ha en forhåndsstemmingsperiode, og en eller flere valgdager.

#### 3.4.4 Dialogbasert medvirkning

De neste typene medvirkning tar for seg dialog, der samspill og kommunikasjon står sentralt (Sanner, 2014). For å kunne ha en dialogbasert deltakelse, må berørte parter og andre interesser ha tilgang på den samme informasjonen. Medvirkningstiltaket dialog brukes i hovedsak i en forberedende fase av planarbeidet. Dialog tar for seg saker der det er gunstig å få tak i berørte parter mening om saken, der det ikke er tilstrekkelig å bare ha legge saken ut til høring i håp om tilbakemelding. Sanner viser til to metoder som bidrar til dialog; digitalt planverktøy og oppsøkende virksomhet.

#### **Folkemøter**

Folkemøter kan fungere som en dialog, om de som arrangerer folkemøtet legger opp til dette. Det gir innbyggerne mulighet til å stille spørsmål til sentrale aktører, og lufte sine meninger. Likevel kan et folkemøte også falle inn under sirkel 1, om folkemøtet kun fungerer som et informasjonsmøte der det ikke blir rom for å stille spørsmål eller ha en debatt. Senere i oppgaven viser jeg til at folkemøtene varierer mellom kommunene.

#### **Digitalt planverktøy**

I plan og bygningsloven påpekes det at det skal legges til rette for elektronisk presentasjon og dialog i alle faser av planprosessen (Plan og bygningsloven, 2008, § 5-2). Ved å bruke digitale planverktøy skaper man en oversikt for alle parter, både de som planlegger og innbyggerne. Digitale verktøy kan fremme muligheten for innspill, ettersom det allerede eksisterer flere informasjons og dialogbaserte deltakelsesmetoder (Sanner, 2014). Det krever en viss grad av kompetanse og investering for å få slik programvare til å fungere optimalt, og det kan også virke ekskluderende for de som ikke besitter denne kompetansen.

### 3.4.5 Samarbeid som medvirkning

De følgende medvirkningstiltakene tar for seg samarbeid og rådsordninger (Sanner, 2014). Dette er en mer interaktiv deltakelsesform mellom aktørene og de berørte partene. Samarbeid og rådsordninger legger til rette for et mer forpliktende forhold. Formålet med samarbeid og rådsordninger er å fremme gjensidig læring, utveksling av kunnskap og verdier, i tillegg til å øke dialogen med befolkningen. I praksis blir mindre, representative grupper benyttet i stedet for å samle hele befolkningen.

#### Samarbeidsgruppe

I en samarbeidsgruppe finner man ulike interesserepresentanter (Sanner, 2014). De skal behandle sentrale spørsmål som berører alle partene, gjennom å diskutere og forhandle. Typiske emner som blir tatt opp er trafikksikkerhet og vurdering av konsekvenser. Det finnes ulike arbeidsformer, eksempelvis bruk av gruppearbeid. Samarbeidsgruppene ønsker å gi kommunene et bedre beslutningsgrunnlag, inspirerer til mer samarbeid og engasjement. Interkommunale samarbeid er også med på å gi større handlingskraft.

### 3.4.6 Oppsummering

Nedenfor følger en oppsummert tabell over hvilke typer medvirkningstiltak som har blitt gått igjennom, og hvilken funksjon de har for deltakerne og kommunene. Jeg vil videre se dette i lys av i hvor stor grad innbyggerne har mulighet for innflytelse på avgjørelsene som fattes.

Type	Funksjon for deltakerne	Funksjon for kommunen	Grad av innflytelse
<b>Allmenn kunngjøring/høringer</b>	Mulighet for innspill	Lovpålagt minstekrav	Liten grad av innflytelse
<b>Informasjonsavis</b>	Få informasjon	Informere	Liten grad av innflytelse
<b>Spørreundersøkelser</b>	Gi sin vurdering	Kartlegge innbyggernes meninger	Noe grad av innflytelse
<b>Digitalt planverktøy</b>	Mulighet for dialog og innspill	PBL sier kommunene skal legge til rette for elektronisk presentasjon og dialog	Noe grad av innflytelse

<b>Samarbeidsgruppe</b>	Berørte aktører får delta	Diskutere sentrale spørsmål med berørte aktører	Høy grad av innflytelse
<b>Folkemøte</b>	Informasjon og potensielt mulighet for debatt og å stille spørsmål	Informere og høre innspill fra innbyggerne	Noe grad av innflytelse
<b>Folkeavstemning</b>	Stemme over ulike alternativ, fremme sin mening	Få innbyggernes mening om et konkret spørsmål	Høy grad av innflytelse

Tabell 1: Oppsummering medvirkningstiltak og innflytelse

### 3.5 Forventet funn

Etter presentasjonen og drøftingen av ulike medvirkningstiltak, vil jeg her presentere noe av det jeg tror jeg kommer til å finne ut av i min videre forskning. Jeg vil fokusere på hva jeg tror kommer til å være forskjellig fra ja-kommunene til nei-kommunene, og hvilken betydning de ulike medvirkningstiltakene har.

Blant ja-kommunene tror jeg at man vil finne et bredt utvalg av medvirkningstiltak, ettersom jeg er skeptisk til tanken på at et medvirkningstiltak kan være avgjørende i en slik prosess. Ut fra teoriene jeg har presentert, er det naturlig å tenke seg til at økt medvirkning har redusert motstanden, som da i praksis vil si at desto mer medvirkning man finner, desto større sjanse er det for positivt vedtak.

Blant medvirkningstiltakene jeg tror er brukt, vil man finne en høy grad av informasjon til innbyggerne, slik at de er orientert om hva som skjer i selve prosessen og hva man kan forvente av utfall av en fusjon mellom kommunene. Teoriene legger opp til at deltakelse skaper engasjement blant de berørte partene, som igjen fører til høy oppslutning på medvirkningstiltakene kommunene har valgt å bruke. Om man ser på medvirkning i lys av innflytelse, vil det være naturlig å anta at tiltakene som er brukt blant disse kommunene har høy grad av innflytelse.

Om man tar utgangspunkt i teoriene som er presentert, vil antakelsene rundt medvirkning blant nei-kommunene være det motsatte av hva man finner blant ja-kommunene. Det vil si at mine antakelser går ut på at det er mindre medvirkning i disse kommunene, og at de medvirkningstiltakene som er brukt er blant de som antas å ha minst innflytelse på prosessen.

Dette går i tråd med mitt siste forskningsspørsmål, som ser på om det finnes mer medvirkning i ja-kommunene enn nei-kommunene.

Av medvirkningstiltakene som er brukt, antar jeg at det finnes fellestrekk mellom kommunene. Altså at det er visse medvirkningstiltak som kan være med på å forklare hvorfor det ikke ble et positivt vedtak. Jeg tror folkeavstemning er brukt i stor grad blant nei-kommunene, ettersom dette gir et lett tolkbart resultat for politikerne å bruke når de skal avgi sin stemme for eller mot sammenslåing.

## 4. Metode og data

Dette kapitlet skal ta for seg hvilke metodiske valg jeg har tatt for å best mulig kunne besvare min problemstilling. Jeg vil begrunne hvorfor følgende valg er tatt, og hvilke fordeler og utfordringer de ulike alternativene gir. Forskningsdesignet skal fungere som en sammenheng mellom forskningsspørsmålene, teorien og de empiriske dataene. Selve oppgaven har som formål å finne ut om medvirkning kan forklare utfallet av sammenslåinger ved å se på om det eksisterer en sammenheng mellom grad av medvirkning og avgjørelsen om kommunen vil stå alene eller bli slått sammen. Det har gitt følgende problemstilling;

*Har medvirkning betydning for utfallet av vedtaket i forbindelse med fusjon av kommuner?*

Å studere kommunesammenslåing som en fusjon er interessant teoretisk, ettersom mye av teoriene er bygget opp under fusjon av organisasjoner. Fusjon av organisasjoner har blitt forsket på i stor grad, ettersom noen fusjoner er vellykkede mens andre ikke er. Innenfor kommuner er det sentralt at fusjoner lykkes, siden kommuner har et annet ansvar overfor sine ansatte enn organisasjoner med tanke på det demokratiske aspektet.

En kommune kan fungere som en organisasjon ettersom de har en ledelse, både administrativt og politisk, og innbyggerne representerer arbeiderne. At innbyggerne kan sammenlignes med arbeidere kommer av deres forhold til ledelsen. Ledelsen i en kommune bestemmer i noe grad over sine innbyggere, med tanke på økonomiske forhold som eiendomsskatt. Kommunen har også ansvaret for mange av tjenestene innbyggerne benytter seg av, som skole og helsetjenester. En vesentlig forskjell fra en organisasjon og en kommune, kan sies å være medvirkningen i forbindelse med valg. I en organisasjon er det sjeldent valg og stemmegivning over hvem de vil at skal lede organisasjonen, slik det er i en kommune. Dette

gjør at innbyggerne i større grad kan føle en tilknytning til organisasjonen og ha en større formening om hvordan den skal drives.

## 4.1 Problemstilling

Som nevnt fokuserer problemstillingen min på medvirkning i forkant av vedtaket. Forarbeidet i forkant av en fusjon kan være avgjørende for hvorvidt fusjonen lykkes. Innbyggernes holdning måles gjennom ulike medvirkningstiltak, og kan i noen tilfeller være avgjørende for om kommunestyrene velger å stemme ja eller nei til sammenslåing. Hvor mye innbyggernes meninger vektlegges, blir ikke tatt med i denne oppgaven. Det er opp til hvert enkelt kommunestyre å velge i hvilken grad de vil høre på de tilbakemeldingene de får gjennom medvirkningen.

## 4.2 Komparativ casestudie og case-utvalg

For å kunne besvare problemstillingen på best mulig måte, har jeg valgt å gjennomføre en komparativ casestudie. Oppgaven faller inn under begrepet case-studie, ettersom den har som formål å bruke et eller flere case til å forklare et bredere fenomen (Gerring, 2004). Gerring definerer case-studie som; *an intensive study of a single unit for the purpose of understanding a larger class of (similar) units*. Det vil si at case-studie har som formål å studere en enhet med mål å kunne øke forståelsen for lignende enheter.

Casene jeg har valgt å bruke måtte tilfredsstillende forutsetningen om å enten vedta et ja eller et nei til fusjon mellom kommuner. For å best mulig kunne få et grundig innsyn i om det eksisterer eventuelle forskjeller, valgte jeg å ta for meg like mange ja-case som nei-case. Ved å ha flere case kan jeg få et bedre innsyn om medvirkning kan forklare hvorfor noen kommuner endte opp med å vedta en fusjon, mens andre valgte å stemme nei.

Ettersom min oppgave kun skal fokusere på om forskjeller i medvirkning kan forklare ulikt utfall, er det ideelt å ha mest mulig like case. Medvirkning er den uavhengige variabelen i oppgaven min, og for å utelukke andre variabler bør casene være mest mulig like på de avhengige variablene slik at de ikke spiller en sentral rolle i hvorfor kommunene hadde ulikt utfall. Valget kan defineres som et strategisk informasjonsorientert utvalg. Det vil si at valget av case er basert på hva som er mest relevant og interessant ut fra teoretiske og analytiske formål (Grønmo, 2004, s.88). Utvalget må være stort nok til at det dekker det teoretiske rammeverket,

samtidig som det å legge til nye case ikke ville tilføre noe nytt. Det vil ikke si at flere case ikke vil styrke funnene mine, men heller at casemengden dekker de ulike aspektene av teorien.

Det er nødvendig å velge ut case som står uavhengig til den teoretiske innfallsvinkelen, som i mitt tilfelle er medvirkning (Geddes, 1990). For å kunne ha et godt komparativt sammenligningsgrunnlag må man velge case som representerer begge sider av saken. I mitt tilfelle vil det da si fire kommuner som har vedtatt å slå seg sammen, og fire kommuner som vedtok å stå alene. En skjevfordeling av case ville gitt et lite nyansert, og mest sannsynlig feil inntrykk av saken. Sammenligningsgrunnlaget ville blitt vanskeligere om man hadde hatt en skjevfordeling av case, ettersom flere case øker sjansen for et representativt utvalg.

Casene må bli valgt fra en populasjon med intensjonen å sikre at utvalget står ulikt i forhold til den avhengige variabelen, som da er vedtaket. Ettersom mine case kommer fra samme populasjon, kommuner i Norge som har vedtatt å slå seg sammen eller ikke, kan man forhåpentligvis trekke slutninger om at casene mine er representative om jeg skulle finne et konkluderende resultat (Gerring, 2004). Å kunne fastslå at casene som er trukket ut, faktisk er representative og at da funnene kan generaliseres er en svakhet når man benytter seg av få N. Forholdet mellom mine utvalgte case og resultatet av sammenslåingen, kan antas å være representativt for lignende case, men dette er ikke sikkert.

Casestudie kan benytte flere ulike forskningsmetoder. Som nevnt har jeg gått for en kvalitativ forskningsmetode. Dette stiller krav til at casene jeg velger er caser der det er mulig å finne god og relevant informasjon tilgjengelig. Geddes (1990) argumenterer for at casene vi velger gir oss de resultatene vi vil ha. Med andre ord vil det si at man kan manipulere resultatet ved å kun velge case som har bestemte variabler som igjen gir oss resultatene vi vil ha. Dette har jeg prøvd å styre unna, ved å velge like mange case som stemte ja og nei til en sammenslåing. I ettertid ble 2 av 4 nei-kommunene tvangssammenslått, men dette er ikke relevant for oppgavens problemstilling ettersom det skjedde i etterkant av vedtaket.

Nedenfor følger en presentasjon av kommunene jeg har valgt å bruke i denne oppgaven. Jeg har valgt å gruppere kommunene i ja-kommuner og nei-kommuner, for å kunne belyse og eventuelt utelukke at andre variabler påvirker utfallet. Det er tilnærmet umulig å finne like case, men ved hjelp av en slik presentasjon kan man se hva slags andre uavhengige variabler man har å forholde seg til. Ved å benytte seg av kommuner som er mest like på de uavhengige variablene, kan dette forsterke sannsynligheten for at det er medvirkning som er årsaken til utfallet. Som nevnt er det derimot vanskelig å finne helt like case, men en slik presentasjon gir



meg oversikt over andre faktorer som kan spille inn. Jeg vil se på fakta om kommunens demografi, økonomiske forhold og kommunens politiske sammensetning. I flere av sammenslåingene er det en stor kommune som slår seg sammen med noen mindre, og da kan det rent stemmemessig være liten påvirkning fra de minste kommunene ved valgsituasjoner.

## 4.3 Ja-kommuner

Kommunene som stemte ja til sammenslåing var Audnedal, Lyngdal, Mandal og Marnardal. Her kommer en oversikt over trekk ved kommunene som kan ha en betydning for hvorvidt kommunene vil gjennomføre en kommunesammenslåing eller ikke.

	Areal	Innb.tall	Økonomi	Relasjon til sammenslåingskommuner	Politisk sammensetning
<b>Audnedal</b>	251 km <sup>2</sup>	1 783	Lånegjeld: -889NOK Driftsinntekter: 119 901 Driftsutgifter: 108 211	Sammenslåing med Lyngdal Lite relasjon mellom kommunene Lillebror	17 kommunestyrerepr. KrF: 4. FrP: 1. SP: 3. Bygdelista: 5. AP: 3. Høyre: 1.
<b>Lyngdal</b>	391 km <sup>2</sup>	8 571	Lånegjeld: 59 383 Driftsinntekter: 87 786 Driftsutgifter: 86 762	Slås sammen med Audnedal Bykommune og storebror	29 kommunestyrerepr Høyre: 12. KrF: 6. AP: 3. SP: 3. Frp: 3. Venstre: 2.
<b>Mandal</b>	222 km <sup>2</sup>	15 600	Lånegjeld: 61 723 Driftsinntekter: 82 922 Driftsutgifter: 82 386	Slås sammen med Marnardal og Lindesnes. Storebror og bykommune	35 bystyremedlemmer. FrP: 8. AP: 11. KrF: 4. Høyre: 7. SV: 1. Venstre: 2. SP: 1. MdG: 1.
<b>Marnardal</b>	395 km <sup>2</sup>	2 150	Lånegjeld: 54 779 Driftsinntekter: 118 349 Driftsutgifter: 114 657	Slås sammen med Mandal og Lindesnes Størst kommune arealmessig, desidert minst når det kommer til innbyggertall	21 kommunestyrerepr. AP: 9. SP: 5. KrF: 3. Høyre: 3. FrP: 1.

Tabell 2: Sammenligning ja-kommuner.

### 4.3.1 Areal og innbyggertall

Av disse fire kommunene, ser man at to av dem er adskillig større i areal enn de andre, nemlig Marnardal og Lyngdal. Dette korrelerer ikke med innbyggertall, der Mandal og Lyngdal er de desidert største. Blant kommunene med positivt vedtak ser man to små bygdekommuner, som har lillebror-forhold til sine sammenslåingskommuner, og man har to bykommuner.

### 4.3.2 Økonomi

Økonomisk ser man likhetstrekk mellom bykommunene og bygdekommunene. Dette kommer naturlig av stordriftsfordelene større kommuner har kontra de mindre. En vesentlig forskjell er Audnedals positive lånegjeld, der de andre kommunene har relativt lik lånegjeld. Driftsutgiftene og driftsinntektene er relativt like mellom de to store og de to små kommunene.

### 4.3.3 Politisk sammensetning

Det er ingen av kommunene som utpreger seg som spesielt Senterparti-kommuner, som vanligvis er negative til en kommunesammenslåing, foruten Marnardal der Senterpartiet har 5 representanter. Lyngdal har en høy andel Høyre-velgere, mens Arbeiderpartiet står sterkt i Mandal.

### 4.3.4 Oppsummerte funn

Tabellen viser til at innbyggertall og areal ikke er avgjørende i mine case for hvorvidt kommunene er positive til sammenslåing. Økonomisk finnes det også variasjoner innad de positive kommunene, der likhetstrekkene i hovedsak kommer av om kommunene er store eller små. Den politiske sammensetningen varierer mellom kommunene, der det er vanskelig å finne fellesnevner mellom kommunene.

## 4.4 Nei-kommuner

Kommunene som stemte nei til sammenslåing var Lindesnes, Hægebostad, Søgne og Lillesand. Nedenfor følger en presentasjon av sentrale trekk ved kommunene for å se om det finnes andre variabler som kan forklare hvorfor disse kommunene stemte nei til sammenslåing.

	Areal	Innb.tall	Økonomi	Relasjon til sammenslåingskommunene	Politisk sammensetning
<b>Lindesnes</b>	216 km <sup>2</sup>	4 950	Lånegjeld: 69 930 Driftsinntekter: 89 847 Driftsutgifter: 89 049	Lillebror mot bykommunen Mandal. Større enn Marnardal	19 kommunestyrerepr. Høyre: 7. KrF: 5. Frp: 2. Pensjonistpartiet: 1. Venstre: 2. AP: 3. SP: 1

<b>Hægebostad</b>	461,33 km2	1 702	Lånegjeld: 72 035 Driftsinntekter: 101 367 Driftsutgifter: 105 622	Lavest innbyggertall og størst areal i sammenslåingen. Lillebror	15 kommunestyrerepr. SP: 4. Høyre: 3. KrF: 2. FrP: 3. AP: 2. Tverrpolitisk liste: 2
<b>Søgne</b>	151,26 km2	11 321	Lånegjeld: 46 714 Driftsinntekter: 71 062 Driftsutgifter: 70 456	Lillebror mot storbyen Kristiansand	27 Kommunestyrerepr. Høyre: 6. Frp: 5. AP: 8. SP: 1. MdG: 1. V: 1. SV: 1. KrF: 3
<b>Lillesand</b>	190,41 km2	10 871	Lånegjeld: 101 664 Driftsinntekter: 80 681 Driftsutgifter: 77 605	Lillebror mot storbyen Kristiansand	AP: 6. PP: 2. SV: 1. Venstre: 2. Høyre: 10. FrP: 2. SP: 1. MdG: 1. KrF: 2

Tabell 3: sammenligning nei-kommuner.

#### 4.4.1 Areal og innbyggertall

Stor variasjon mellom størrelse på kommunene og innbyggertall. Lillesand er den eneste av disse fire som har bystatus. Samtlige av kommunene ville blitt regnet som en lillebror mot de kommunene de respektivt skulle slått seg sammen med, til tross for at to av kommunene har relativt høye innbyggertall.

#### 4.4.2 Økonomi

Økonomisk har vi fire kommuner som har ulike driftsinntekter og utgifter per innbygger. Søgne driftes best økonomisk, mens Hægebostad har den høyeste inntekten og utgiften per innbygger. Lånegjelden er desidert minst i Søgne, og desidert størst i Lillesand.

#### 4.4.3 Politisk sammensetning

Lillesand og Lindesnes har høyest andel Høyre-representanter, ellers er det store variasjoner på den politiske fordelingen i de fire kommunene. Senterpartiet har flest kommunestyre-representanter i Hægebostad, og har også ordføreren.

## 4.5 Oppsummerte funn blant begge grupperingene

Kommuner	Areal	Innb.tall	Økonomi	Relasjon	Politisk sammensetning
<b>Ja-kommuner</b>	222 – 395 km <sup>2</sup>	1 783 – 15 600	Stor variasjon	2 storebror 2 lillebror	Stor variasjon
<b>Nei-kommuner</b>	151-461 km <sup>2</sup>	1 702 – 11 321	3 relativt like, 1 vesentlig dårligere økonomi	4 lillebror	Stor variasjon

Tabell 4: oppsummerte funn blant ja og nei- kommunene.

Det er store variasjoner mellom kommune-grupperingene på de fem variablene jeg har tatt med meg i tabellen, men det er en vesentlig fellesnevner for kommunene. Blant nei-kommunene ser man at alle har en lillebror-relasjon til sine respektive sammenslåingskommuner, mens blant ja-kommunene er dette delt. Likevel kan man se at blant de to med lillebrorforhold til sin sammenslåingskommune, er de ikke blant de minste som eventuelt skal slå seg sammen med en større kommune. Det er stor variasjon i innbyggertall internt mellom de to grupperingene, men denne er relativt lik mellom grupperingene. Økonomisk ser man også at det finnes variasjon mellom kommunene, og det er vanskelig å finne en økonomisk grunn til hvorfor noen valgte å slå seg sammen eller ikke. Den politiske sammensetningen varierer også mellom grupperingene, og internt i gruppene. Kun to av de åtte casene jeg har valgt har en relativt høy andel av Senterpartipolitikere i sine kommunestyre, en i hver gruppering.

## 4.6 Hvordan måle involvering

Jeg har som nevnt i teorien min tatt for meg innflytelsessirkelen som mitt teoretiske grunnlag. Denne måler innbyggernes muligheter for medvirkning. Den tar for seg ulike medvirkningstiltak som jeg har observert at kommunene har tatt i bruk. I korte trekk dreier dette seg da om disse fem medvirkningstiltakene; høringer, innbyggerundersøkelse, folkeavstemning, folkemøte og informasjonsbrosjyre/avis. Jeg har valgt å bruke disse fem tiltakene til å operasjonalisere medvirkning, altså å gjøre medvirkning målbart. Ved å se på hvilke tiltak kommunene har tatt i bruk og i hvor stor grad disse har blitt tatt i bruk, kan man måle medvirkning i de ulike kommunene. Som observert gjennom informasjonen jeg har samlet

inn varierer medvirkningen mellom kommunene med tanke på hvor mange tiltak som har blitt brukt og hyppigheten av dem. Medvirkningen er innbyggernes mulighet til å påvirke prosessen.

Disse fem indikatorene skal forklare medvirkning i prosessen, men man kan likevel ikke utelukke at andre forhold eller indikatorer har en betydning i prosessen. Tiltakene kan graderes ut fra innflytelsessirkelen, der man argumenterer for at kjernen av sirkelen gir minst innflytelse og at den øker etter hvert som man beveger seg utover i sirkelen.

## 4.7 Datakilder

Troverdighet til kildene er sentralt når det kommer til en slik case-oppgave. Om faktaene jeg tar for meg, viser å ikke stemme, påvirker det oppgavens reliabilitet. Det er en utfordring å forsikre seg om at man har fått med seg alle kildene, men gjennom en systematisk gjennomgang av alle kommunestyrereferatene, har jeg forhåpentligvis fått med meg informasjonen som er sentralt for min oppgave.

Mitt empiriske grunnlag er basert på offentlige dokumenter, som møteprotokoller. Nedenfor har jeg presentert perioden for mitt forskningsgrunnlag, hvor mange kommunestyremøter som ble holdt i perioden og hvor mange saker jeg har gjennomgått. Perioden varierer mellom kommunene, ettersom vedtakene kom på ulike tidspunkt. Det var også variasjon på hvor lang tid tilbake jeg kunne gå på kommunestyrereferatene, og det førte til at jeg måtte bruke andre kilder som informasjonsgrunnlag.

Å gå gjennom så mange møteprotokoller er krevende, men nødvendig for å sikre at all informasjonen blir kartlagt. Møteprotokoller er offentlige dokument, og det tilsier da at kommunene selv går god for innholdet. Ved å gå så grundig til verks i forarbeidet, øker man troverdigheten til stoffet som blir presentert. Jeg anser kildene mine som troverdige, ettersom de i hovedsak kommer fra anerkjente aktører innenfor sine felt, som forskning og fra kommunene selv.

Kommune	Møter	Saker	Periode
<b>Audnedal</b>	32	274	30.01.2014 – 26.05.2016
<b>Lindesnes</b>	18	146	19.02.2015 – 26.05.2016
<b>Marnardal</b>	16	199	03.02.2015 – 10.05.2016
<b>Lyngdal</b>	13	139	04.02.2015 – 28.04.2016

<b>Mandal</b>	5	82	21.01.2016 – 19.05.2016
<b>Hægebostad</b>	11	118	08.10.2015 – 28.06.2016
<b>Søgne</b>	20	258	19.06.2014 – 30.05.2016
<b>Lillesand</b>	20	302	11.02.2015 – 22.06.2016

Tabell 5: oversikt over kommunestyremøter, periode for research og antall gjennomgatte saker.

Som supplement har jeg valgt å bruke avisartikler, som blant annet har fanget opp politikernes meninger og for å bekrefte folkemøter og folkeavstemninger. Teksten i avisartiklene ble brukt som tilgang til fakta, data og opplysninger. Politikernes ståsted til kommunereformen kan være bærende for hvilken informasjon som blir presentert til innbyggerne, dermed anser jeg det som nødvendig å ha i bakhodet når man går inn i en drøfting om medvirkningstiltakene. Lovverket var også sentralt for å få frem minstekravet for medvirkning.

## 4.8 Validitet

Validitet kan deles inn i indre og ytre validitet. Indre validitet defineres som holdbarheten til årsakshypoteser, mens ytre validitet vil si holdbarheten av generaliseringer (Hellevik, 2011, s. 191). Jeg vil i de to følgende avsnittene ta for meg oppgavens indre og ytre validitet.

### 4.8.1 Indre validitet

Indre validitet går ut på om det faktisk er samsvar på om former for deltakelse faktisk forklarer innflytelsen innbyggerne har. Dette er en utfordring i en oppgave som kun ser på mulighetene til innflytelse gjennom deltakelse i medvirkningstiltak, i stedet for å eksempelvis ta med prosentandel som deltar i de ulike tiltakene. Selv om man gir innbyggerne mulighet til å delta, vil det ikke si at de faktisk deltar. Om deltakelse faktisk blir målt gjennom å se på medvirkningstiltak, kan diskuteres. Til dels ser man kun på hvilke deltakelsesformer som eksisterer, ikke på om innbyggerne faktisk deltar. Likevel måler medvirkningstiltakene innbyggernes mulighet for deltakelse, som kan sies å være et godt grunnlag for å besvare problemstillingen som omhandler om medvirkning har en betydning for utfallet.

Ettersom jeg har avgrenset oppgaven til å se på om kommunenes medvirkningstiltak har en betydning for utfallet av vedtaket. Dette fører til den naturlige avgrensningen ved at innbyggerinitierte tiltak ikke tas med som en del av min empiri. Oppgaven baserer seg også på faktiske medvirkningstiltak fra kommunens side, ikke på innbyggernes oppfattelse av medvirkningen. Dette gir et tverrsnitt av virkeligheten, ettersom flere av kommunene hadde innbyggerinitierte medvirkningstiltak. Samtidig er oppgavens fokus på kommunens tiltak, og dermed blir dette ikke like aktuelt for min oppgave.

En svakhet ved å se på medvirkningstiltak som deltakelse er at de samme tiltakene ikke har samme innhold i de ulike kommunene. Et folkemøte har ikke samme betydning i alle kommunene, dermed kunne det være interessant å se på innbyggernes oppfattelse av medvirkning. Likevel bør oppgaven dekke godt opp under hva kommunene selv gjennomfører av medvirkning, og dens betydning for utfallet av vedtaket. For å øke bevisstheten rundt andre faktorer som kan ha en årsak inn i vedtaket, har jeg valgt å presentere kommunene grundig, slik at andre faktorer kommer til syne og for å vise at jeg er klar over bakenforliggende årsaker.

Kausalitet defineres som når en enhets verdi på årsaksvariabelen endres og dette fører til en endring i verdien på effektvariabelen (Hellevik, 2011, s.59). I min oppgave vil det si at kausalitet er når medvirkningen påvirker utfallet. Forhåpningen min bak denne oppgaven er å finne ut om medvirkning påvirker utfallet. Det er vanskelig å allerede nå stadfeste hvorvidt det er kausalitet i denne oppgaven, men om det skulle vise seg at medvirkning ikke påvirker utfallet av vedtaket, vil det fortsatt anses som et funn i seg selv. Det vil da si at medvirkningen gjort i forkant av vedtaket ikke har noen betydning, og at da kommunenes medvirkningstiltak ikke spiller noen rolle for utfallet av vedtaket. I min oppgave kan man risikere å finne ikke-kausale sammenhenger, at det eksisterer bakenforliggende årsaker som påvirker utfallet av vedtaket. Dette kan eksempelvis være relasjonen mellom kommunene, at kommuner som har et lillebrorforhold til sin eventuelle sammenslåingspartner har mindre sjanse for å ville slå seg sammen.

For å kunne lage et bedre og mer fyldig sammenligningsgrunnlag har jeg valgt å rangere medvirkningstiltakene i en innflytelsesscore. Den baserer seg på i hvilken grad de ulike medvirkningstiltakene faktisk gir innbyggerne innflytelse i endringsprosessen. Jeg har valgt følgende rangering på medvirkningstiltakene:

Medvirkningstiltak	Innflytelsesscore
<b>Informasjonsavis</b>	0
<b>Høring</b>	1
<b>Folkemøte</b>	2
<b>Innbyggerundersøkelse</b>	3
<b>Folkeavstemning</b>	4

Tabell 6: Medvirkningstiltak gradert etter innflytelsesscore

Videre vil jeg gå inn på hvorfor de ulike medvirkningstiltakene har fått tildelt de ulike innflytelsesscorene.

## **Informasjonsavis**

Om en har innflytelsessirkelen i bakhodet, er det naturlig å anse informasjonsavis som det medvirkningstiltaket som gir innbyggerne minst mulig grad av innflytelse på vedtaket. Informasjonsavis er en enveiskommunikasjon, der politikerne får fremme sin informasjon. En informasjonsavis gir politikerne mulighet for å fremme sitt syn på saken det diskuteres. Det er i hovedsak politikerne som står ansvarlig for innholdet, og dette gir dem noen friheter til å fokusere på hva de ønsker. Det gir muligheter til å forme innbyggernes meninger slik at det går overens med hva de selv ønsker, men gir liten mulighet for toveis kommunikasjon. Dette reduserer graden av innflytelse i stor grad, og dermed har jeg valgt å sette innflytelsesscoren på 0.

Teoriene jeg har tatt utgangspunkt i for denne oppgaven, legger opp til at deltakelse kan redusere motstanden til endring, men ettersom medvirkningstiltaket informasjonsavis knapt kan regnes som deltakelse, er det vanskelig å argumentere for at dette er et viktig medvirkningstiltak å bruke. Informasjonsgrunnlag er vesentlig for å kunne ha maksimal utnyttelse av de resterende medvirkningstiltakene, men det kan også legge føringer for den videre debatten. Informasjonen som kommer frem kan være vinklet til de områdene som politikerne helst vil fokusere på, og dermed kan man risikere at det er disse områdene som blir i fokus i de resterende medvirkningstiltakene. Dessuten kan man også argumentere at politikerne er folkevalgte, og at deres meninger spiller stor rolle for hva innbyggerne selv mener. Om man har politikere som går høyt ut med hva de mener, kan dette gjøre det vanskeligere for innbyggerne å gå imot mennesker de selv har stemt frem til sine posisjoner.



## **Folkemøte**

Folkemøter kan ha stor variasjon mellom kommunene, som gjør at graden av innflytelse er vanskelig å bestemme. Det gir innbyggerne mulighet til å fremme sine synspunkter og meninger, men det er opp til ordstyreren om møtet er lagt opp til debatt. I de fleste kommunene så man at folkemøtene i hovedsak var lagt opp som et debattmøte, der innbyggerne kunne stille spørsmål til politikerne og få svar på det de lurte på, i tillegg til å fremme sine synspunkter. Likevel så man at i en kommune ble det fremmet misnøye rundt opplegget rundt folkemøtet, der det ble kritisert mangelen på rom for å stille kritiske spørsmål (Lindesnes Redaksjon, 2016). Da går folkemøtet over til å være et informasjonsmøte, som gir innbyggerne lite til ingen rom for innflytelse. I en ideell verden kan et folkemøte være gunstig for begge parter for å kunne skape en god debatt, men i praksis kan et folkemøte gi innbyggerne en falsk følelse av å bli hørt. Politikerne kan argumentere for at et folkemøte gir innbyggerne muligheter for å fremme hva som opptar dem i prosessen, men det er vanskelig for innbyggerne å kontrollere at innspillene faktisk blir behandlet. Dette kan skape en følelse av at effekten av medvirkningstiltaket er mer symbolsk enn reell, som igjen fører til at graden av innflytelse er vanskelig å etablere.

Et folkemøte kan gi innbyggerne mulighet til å fremme sine meninger, men det vil ikke si at politikerne må ta disse til seg. En slik arena der ulike meninger og problemstillinger blir fremmet, gir politikerne innsyn i hva som opptar innbyggerne og ta det med seg i det videre arbeidet i endringsprosessen. Likevel kan man oppleve at innspillene ikke blir hørt eller gjort noe med, ettersom det ikke er noen formelle kanaler som tar innspillene med videre og sørger for at de blir tatt på alvor. Dette er noe av grunnlaget for at et folkemøte har så lav innflytelse score som 1.

## **Høring**

Høring fikk tildelt 2 innflytelse poeng, og er da regnet som et medvirkningstiltak med noe grad av innflytelse. Det eksisterer en formell behandlingsprosess rundt høringsinnspillene, der de ble kommentert og tatt til etterretning i et offentlig dokument som ble publisert på kommunenes hjemmesider. Prosessen rundt høringer, der politikerne må komme med tilsvar på innspillene, gjør at kommunikasjonen i noe grad er toveis og dermed ble det naturlig å gi høring flere innflytelse poeng enn folkemøter som ikke har like formelle kanaler. Høring gir innbyggerne mulighet til å fremme sine meninger, men man kan argumentere for at det er

høyere terskel for å komme med et høringsinnspill kontra en uttalelse på et folkemøte eller avgi sin stemme i en folkeavstemning.

## **Innbyggerundersøkelse**

Innbyggerundersøkelser har såpass høy innflytelsesscore, fordi det gir innbyggerne mulighet til å fremme sine meninger, til tross for at det er forhåndsbestemte spørsmål de skal besvare. I de fleste undersøkelsene fikk man konkrete spørsmål om innbyggerne stilte seg positivt eller negativt til en eventuell sammenslåing, og hvilke sammenslåingspartnere de ønsket seg. Tilbakemeldingene er stort sett enkle å fremstille statistisk, og gir politikerne et grunnlag for innsikt i innbyggernes holdninger. Samtidig er det ingen mulighet for å fremme meninger som går utenfor forhåndsbestemte spørsmålene.

Hvilke spørsmål som stilles kan også være med på å redusere effekten av innflytelsen. Som nevnt tidligere eksisterer det variasjon mellom hvilke spørsmål som ble stilt i de ulike undersøkelsene, og dette kan komme av hva politikerne ønsker å få ut av undersøkelsen. Samtidig er det vanskelig for politikerne å unngå å vise resultatene av slike undersøkelser, ettersom de er gjennomført med et formål.

## **Folkeavstemning**

Folkeavstemning har fått den høyeste innflytelsesscoren av medvirkningstiltakene jeg har brukt i denne oppgaven. En folkeavstemning gir innbyggerne mulighet til å stemme over hvilket forslag de ønsker, og gir en klar indikasjon på innbyggernes holdning. Samtidig er det ikke gitt at politikerne velger å følge resultatet av avstemningen (Martinsen, Fædrelandsvennen, 2017A). Dette er med på å svekke innflytelsesscoren, ettersom det ikke er gitt at selv om et medvirkningstiltak har stor innflytelse ideelt sett blir dette fulgt opp i realiteten.

Folkeavstemninger er stort sett brukt i sluttfasen av en prosess, før endelig vedtak blir fattet. Det vil si at de fleste andre medvirkningstiltakene allerede har blitt gjennomført. Om politikerne ønsker å gjennomføre en sammenslåing, har man potensielt sett allerede fått innblikk i innbyggernes holdninger til sammenslåingen gjennom tidligere medvirkningstiltak. Dette kan føre til en frykt for å gjennomføre folkeavstemninger, om svaret er tilnærmet gitt på forhånd og dette strider imot politikernes ønsker.

## 4.8.2 Ytre validitet

Ytre validitet kan tolkes som oppgavens gyldighet, om slutningene som blir tatt er gyldige (Hellevik, s. 183, 2011). Eksisterer det en mulighet for generalisering av mine funn, er et sentralt spørsmål å stille seg når mine siste konklusjoner er skrevet. Selve kommunene jeg har valgt representerer mangfoldet i kommune-Norge, der man har større og mindre kommuner med spredt bebyggelse og større bykjerner. To av kommunene er bykommuner, og flere av dem kan defineres som utkants og bygdekommuner med store areal og få innbyggere. Kommuner som dette finnes over hele landet, og det er unaturlig å tro at disse kommunene skiller seg markant fra hva man finner over resten av landet. Likevel kan det argumenteres for at det er en svakhet i at alle kommunene er lokalisert i samme geografiske område. Det er mulig det eksisterer geografiske forskjeller, men samtidig har ikke mine funn pekt på at det er store individuelle forskjeller mellom kommunene.

Casene er valgt på bakgrunn av strategisk utvelging fra en kjent populasjon. Argumentasjonen rundt generalisering omhandler hvorvidt casene er representative for de resterende enhetene. Selv om populasjonen er kjent, altså alle kommunene i Norge som har deltatt i prosessen om fusjon av kommuner, er det utfordrende å svare på hvorvidt akkurat disse casene kan representere alle kommunene i Norge. Som nevnt overfor eksisterer det en viss variasjon mellom kommunene, som er med på å øke grunnlaget for å kunne generalisere resultatet.

## 4.9 Reliabilitet

Hellevik definerer reliabilitet som fraværet av tilfeldige målefeil. For å redusere muligheten for tilfeldige målefeil, har jeg valgt å presentere casene mine i metoddelen. Her kommer det frem likheter og ulikheter mellom kommunene, og forholdet mellom de som skal slås sammen. Som nevnt tidligere er det mulig at andre variabler har en påvirkning, men ved å presentere dem viser man at man er klar over at de eksisterer og kan spille en rolle. Ved å ha en oppgave som tar for seg fakta, hva kommunene faktisk har gjort, i stedet for å se etter meninger, er det mindre sjans for å få et feilaktig bilde av kommunenes medvirkning. Det stiller større krav til meg som forsker, å forsikre meg at kildene mine er pålitelige og jeg har gjort en grundig nok research i forkant. Ved en nøye gjennomgang kan man luke ut eventuelle feil som mine kilder har gjort. Eksempelvis fant jeg en feil i et offentlig dokument fra en av kommunene, der det ble presentert at de hadde gjennomført flere folkemøter enn de faktisk hadde. Om ikke denne

feilen hadde blitt oppdaget, kunne dette gitt et feilaktig bilde av kommunens medvirkningstiltak.

Selve medvirkningstiltakene kan også diskuteres, om de oppfattes likt i de ulike kommunene. Blant annet har folkemøter fått kritikk i visse kommuner (Lindesnes Reaksjon, 24.02.2016), der folkemøtene ble mer et opplysningsmøte enn et debattmøte. I andre kommuner ble folkemøtene brukt som en arena for å stille spørsmål og debattere reformen. Det vil si at selv om tiltakene er de samme, så varierer det mellom kommunene. For innbyggerne kan det ha stor forskjell på deres meningsdanning å være på et folkemøte der hovedfokuset ligger på å informere om gevinstene ved en sammenslåing kontra å være på et debattmøte der man får frem begge sider av en sak. Informasjonsbrosjyrene som ble distribuert hadde også varierende innhold, der mange av argumentene ikke viste en nøytral holdning til sammenslåingen. Her kommer politikernes holdninger frem, der det var tydelig at i noen kommuner hadde de en positiv holdning til sammenslåing som de gjerne ville få innbyggerne med på.

## 5. Empiri

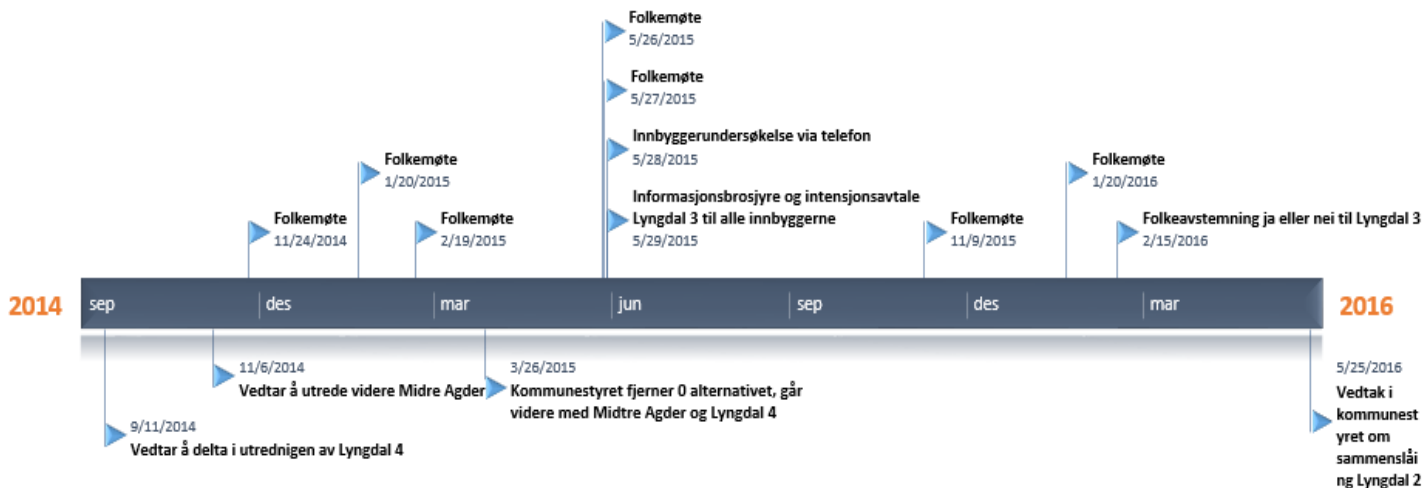
Her vil jeg gå gjennom de ulike kommunenes arbeid med kommunereformen med tanke på medvirkning og vedtak. For å få en oversiktlig fremstilling av hva de ulike kommunene har gjort, både de viktigste avgjørelsene i kommunestyrene/bystyret og av medvirkningstiltak, har jeg valgt å illustrere dette i en tidslinje. For å skille medvirkningstiltak fra vedtak, har jeg valgt å sette medvirkningstiltakene over tidslinjen, mens vedtakene er nedenfor. Det er stor variasjon mellom kommunene, både når det kommer til antall medvirkningstiltak og hvor lang tid prosessen har tatt. Det å fremstille tiltak og vedtak i en tidslinje, gjør det enkelt å sammenligne hvordan de ulike kommunene har jobbet.

### 5.1 Ja-kommuner

Jeg har valgt å dele kommunene inn etter hvorvidt de hadde et positivt eller negativt vedtak for sammenslåing, altså i ja-kommuner og nei-kommuner. Først kommer en presentasjon av kommunene, der det kommer frem hva kommunene har gjennomført av medvirkningstiltak. Deretter vil jeg samle funnene i en tabell, som viser likhetstrekk eller forskjellene mellom kommunene som stemte ja til en sammenslåing.

### 5.1.1 Audnedal

Audnedal startet opp med tre alternative retningsvalg for sammenslåing; Nye Lindesnes, Lyngdal 5 og Midtre Agder. Kommunestyret vedtok allerede i mars 2015 at «nullalternativet» ikke var et alternativ for videre arbeid, og at kommunestyret gikk inn for at Audnedal skulle slå seg sammen med en eller flere andre kommuner.



Figur 2: tidslinje over Audnedals vedtak og medvirkningstiltak

Som tidslinjen viser, var det stor aktivitet i Audnedal kommune når det kom til medvirkningstiltak. Folkemøte var det mest brukte medvirkningstiltaket, men det ble i tillegg brukt folkeavstemning i slutfasen, i tillegg til en informasjonsbrosjyre som ble sendt rundt til innbyggerne). I et kommunestyremøte i oktober 2014, tok kommunestyret opp viktigheten av informasjon til innbyggerne, og anså folkemøter som et viktig informasjonsgrunnlag.

### Folkemøter

Selve folkemøtene kan deles opp i ulike epoker som står i sammenheng med prosessen kommunestyret gikk gjennom. De tre første folkemøtene kom mens kommunen enda utredet fire alternativ; Midtre Agder, Nye Lindesnes og Lyngdal 4/5, i tillegg til muligheten for å stå alene. Etter vedtaket om å vrake «null-alternativet», og gå videre med Midtre Agder og Lyngdal 4, kom det fire nye folkemøter. Det siste folkemøtet kom rett i forkant av avstemningen, som da tok for seg om innbyggerne var for eller mot en sammenslåing med Lyngdal 3. Det første folkemøtet ble holdt i november 2014, mens det siste kom i januar 2016.

En av årsakene til at Audnedal hadde en høy frekvens av folkemøter, kan være at selve kommunen er delt inn i to sentra. For å sikre at begge sentraene ble representert, ble det i flere tilfeller arrangert folkemøter på begge stedene.

## **Innbyggerundersøkelsen**

I slutten av mai 2015 ble et representativt utvalg oppringt via en telefonundersøkelse der de ble bedt om å svare på en rekke spørsmål knyttet til kommunereformen. I hovedsak dreide spørsmålene seg om de to foreliggende sammenslåingsalternativene Lyngdal 4 og Midtre Agder, der henholdsvis 47% foretrakk førstnevnte og 46% sistnevnte (Hind, TNS, 2015). Undersøkelsen fastslo at det ikke var et flertall for noen av alternativene. Telefonundersøkelsen tok ikke for seg «null-alternativet», ettersom dette i forkant var vraket av kommunestyret.

## **Folkeavstemning**

I slutten av prosessen ble det gjennomført en folkeavstemning med to alternativer. Innbyggerne kunne si ja eller nei til Lyngdal 3. 59% av deltakerne stemte for sammenslåing, mens 41% stemte nei (Krossli, 2016). Valgdeltakelsen i kommunen var på 65%. I ettertid kom det et innbyggerkrav om ny folkeavstemning, ettersom motstanderne av reformen mente prosessen hadde vært udemokratisk. Dette på grunn av at Hægebostad endte opp med å si nei til sammenslåing, og Lyngdal 3 endte opp med å bli Lyngdal 2, noe annet enn hva innbyggerne stemte over. Innbyggerkravet ble avvist i kommunestyret.

### **5.1.2 Lyngdal**

Lyngdal startet sin prosess med flere ulike alternativer innenfor samme retning. Lyngdal 3 og Lyngdal 4/5 var oppe som alternativer, og hele veien ga kommunen signaler om at de var åpne for sammenslåing med andre kommuner. Til sammenligning med Audnedal, var prosessen fra start til slutt rent tidsmessig kortere og med færre milepæler. Alt i alt tok ikke prosessen i kommunen lengre enn ett år, men kommunen måtte vente på vedtak fra de aktuelle sammenslåingskommunene før sluttresultatet ble endelig.



Figur 3: tidslinje over Lyngdals vedtak og medvirkningstiltak

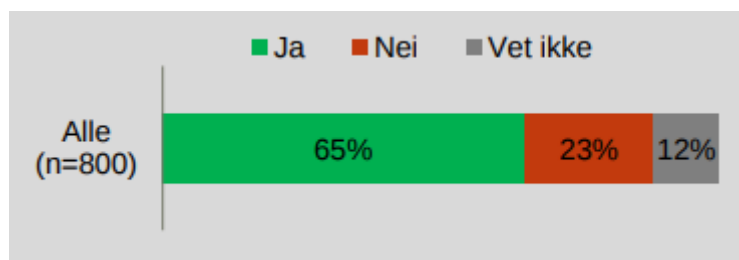
Som tidslinjen viser til var det langt mindre aktivitet i Lyngdal, kontra i Audnedal. Likevel ble det gjennomført ulike medvirkningstiltak og kommunestyrevedtak.

## Folkemøter

Også i Lyngdal ble det holdt folkemøter. Det første kom i april 2015, og det siste kom i oktober 2015. Kommunestyret vraket «null-alternativet» etter det første folkemøtet, slik at det neste folkemøtet i hovedsak rettet seg mot hvilke alternativer som innbyggerne ville ha.

## Innbyggerundersøkelsen

Kommunestyret i Lyngdal vedtok i august 2015 å gjennomføre en innbyggerundersøkelse om hvilke alternativer innbyggerne foretrakk, og om de var positive eller negative til sammenslåing. Den ble gjennomført i etterkant av det andre folkemøtet. Innbyggerundersøkelsen foregikk fra 26.oktober 2015 – 4. november 2015 (Høidahl, Opinion, 2015A). 800 innbyggere ble intervjuet, og 65% var positive til sammenslåing, mens 23% var negative og 12% svarte at de ikke visste.



Figur 4: Resultat innbyggerundersøkelse 2015 (Høidahl, Opinion, 2015A)

Av de som var positive til sammenslåing, kan man se fordelingen på hvilke alternativ de foretrakk nedenfor. Lyngdal 4 var det alternativet som fikk soleklart flest stemmer. Hvilken gruppering det siktes til på det tredje alternativet, er ikke utredet.



Figur 5: Resultat innbyggerundersøkelse foretrukne sammenslåingskommuner. (Høidahl, Opinion, 2015A)

### 5.1.3 Marnardal

Proessen i Marnardal startet med flere ulike alternativer for sammenslåing. Marnardal var en del av alternativet Midtre Agder, bestående av Audnedal, Hægebostad, Marnardal og Audnedal, og Sogndalen 3/4 med Sogndalen, Søgne og eventuelt Mandal, i tillegg til å være en del av nevnte Nye Lindesnes.



Figur 6: Tidslinje over Marnardals vedtak og medvirkningstiltak

Tidslinjen viser prosessen kommunestyret i Marnardal hadde i forbindelse med kommunereformen. Som tidslinjen viser til skjedde det mer i kommunestyret, enn hva som skjedde av medvirkningstiltak.

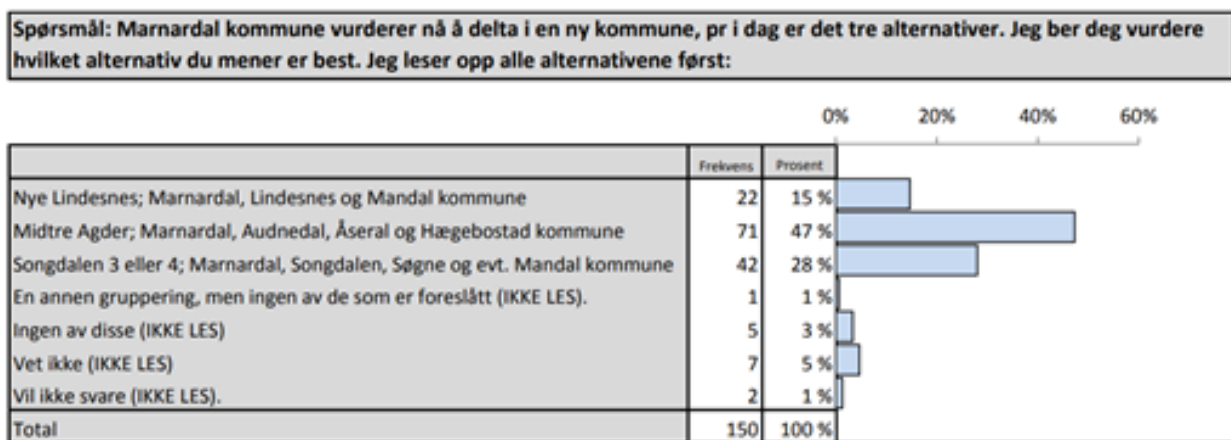


## Folkemøte

Det første folkemøtet ble holdt 12/3 – 2015. Det skulle bli avholdt et folkemøte 16.3.16 som ikke kommer frem på tidslinjen, ettersom dette ble utsatt grunnet Lindesnes sin folkeavstemning. Dette ble senere avholdt 21.4.16, etter sterk oppfordring fra innbyggerne (Martinsen, 2017B.) Folkemøtet kom rett etter at et innbyggerinitiativ til folkeavstemning ble avvist i kommunestyret.

## Innbyggerundersøkelsen

Via telefon ble det i juni 2015 gjennomført en innbyggerundersøkelse. Den tok for seg en rekke indikatorer for konsekvensen av en sammenslåing, slik som forbedring eller svekking av kvaliteten på kommunale tjenester (Skavhaug, Østgaard, Sentio 2015). Det første spørsmålet innbyggerne ble stilt var å vurdere hvilket sammenslåingsalternativ som de mente var best. Alternativene respondentene kunne velge mellom kan man se illustrert nedenfor, sammen med svarprosenten.



Figur 7: resultat innbyggerundersøkelse ønskelige sammenslåingskommuner. (Skavhaug, Østgaard, Sentio 2015).

Det alternativet som flest anså som det beste alternativet var Midtre Agder, etterfulgt av Sogndalen 3/4. 15% mente Nye Lindesnes var det beste alternativet, mot 47% som stemte for Midtre Agder.

## Høring

Planprogrammet til Nye Lindesnes ble sendt på høring våren 2015. Planprogrammet ble sendt på felles høring for Mandal, Marnardal og Lindenes og høringssvarene ble drøftet i felles

formannskapsmøte 27.05.15. Det kom inn 11 hørings svar. I et åpent brev fra ordføreren i Lindesnes Avis påpekte ordføreren at det kom inn svært få høringsinnspill fra innbyggerne i Marnardal (Sandåker, Lindesnes Avis, 25.03.16).

### 5.1.4 Mandal

Proessen i Mandal behandlet i hovedsak Nye Lindesnes som det mest realistiske alternativet. Mandal var også en del av Sogndal 4, men dette alternativet ble i liten grad utredet. Kommunen var nødt til å vente på endelig vedtak fra Stortinget for å vite om Nye Lindesnes ble et faktum.



Figur 8: tidslinje over Mandals vedtak og medvirkningstiltak

#### Informasjonsbrosjyre

Samtlige husstander i Mandal kommune fikk tilsendt en informasjonsbrosjyre om prosjektet Nye Lindesnes.

#### Folkemøte

I etterkant av den tilsendte informasjonsbrosjyren, ble det holdt et folkemøte for alle innbyggerne i kommunen. Her ble det gjennomgått hva kommunen holdt på med i forbindelse med prosjektet Nye Lindesnes.

#### Grundercamp

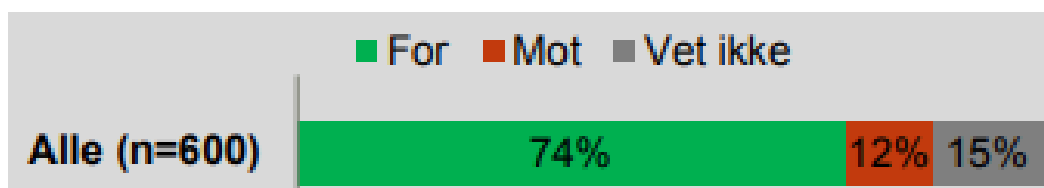
I regi av kommunen og Ungt Entreprenørskap ble det arrangert en grundercamp for alle elevene i 9. trinn i Mandal kommune i september 2015. Elevene ble delt inn i grupper, og fikk de fire følgende oppgavene å velge mellom;

1. Design framtidens skole
2. Mandal sentrum i framtida
3. Design ditt drømmegamlehjem
4. Alle skal bli hørt

Innenfor hver oppgave/tema var det knyttet underspørsmål som var rettet mot kommunereformen. Løsningene og svarene ungdommene kom frem til ble overlevert til ordfører i Mandal Alf Erik Andersen.

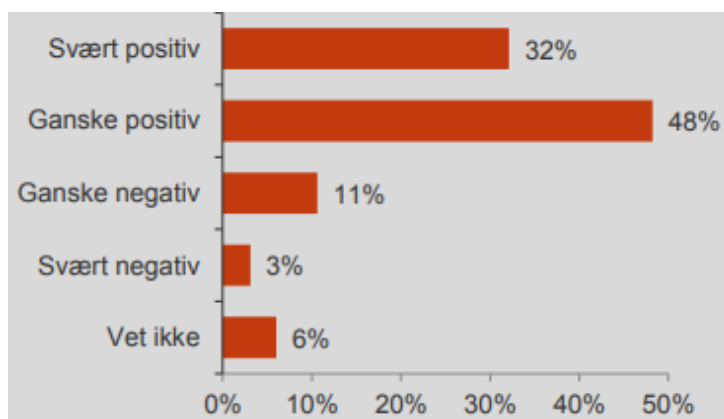
## Telefonundersøkelse

Fra 17. november – 24. november 2015 ble det gjennomført en telefonundersøkelse som i hovedsak dreide seg om innbyggernes holdning var positiv eller negativ til kommunesammenslåing med Marnardal og Lindesnes. Resultatene viste et signifikant flertall for sammenslåing.



Figur 9: Resultat av telefonundersøkelsen, holdninger for eller mot sammenslåing. (Høidahl, Opinion, 2015B)

Da respondentene ble bedt om å gradere sitt svar, så man at til sammen var 80% svært positive eller ganske positive til sammenslåingen, til sammenligning med 14% som var ganske eller svært negativ til sammenslåingen.



Figur 10: Holdning til sammenslåingen (Høidahl, Opinion, 2015B)

## Høring

Etter å ha sendt planprogrammet på høring, fikk kommunestyret inn 11 høringsvar. Disse gikk kommunestyret systematisk gjennom, og noen av høringene førte til revideringer og presiseringer i planprogrammet. Høringssvarene kom fra enkeltpersoner, politiske parti, fagforeninger og halv- og heloffentlige etater.

### 5.1.5 Oppsummerte funn

For å få frem likhetstrekkene mellom kommunene som endte opp med positivt vedtak om sammenslåing, har jeg valgt å fremstille dette i en tabell. For hvert gjennomførte medvirkningstiltak får kommunen en x i tabellen.

Medvirkningstiltak	Audnedal	Lyngdal	Marnardal	Mandal
<b>Høring av intensjonsavtale</b>			x	x
<b>Innbyggerundersøkelse</b>	x	x	x	x
<b>Folkeavstemning</b>	x			
<b>Folkemøte</b>	xxxxxxx	xx	xx	x
<b>Informasjonsbrosjyre</b>	x			x
<b>Sum</b>	10	3	4	4

Tabell 7: antall gjennomførte medvirkningstiltak pr kommune.

Det ble gjennomført til sammen 21 medvirkningstiltak blant ja-kommunene. Spredningen mellom kommunene er relativt stor, med Audnedals 10 gjennomførte tiltak til Lyngdals 3. Det bør også nevnes at Mandal gjennomførte et tiltak som ikke er en del av tiltakene i denne tabellen, nemlig en grundercamp for ungdomsskoleelever.

I alle fire kommunene ble det gjennomført innbyggerundersøkelser og folkeavstemninger, ellers var det varierte tiltak fra de ulike kommunene. Audnedal hadde en del flere folkemøter enn de andre kommunene. Det var kun Audnedal som valgte å gjennomføre en folkeavstemning. Denne hadde som nevnt tidligere et positivt resultat når det kom til sammenslåing. I Marnardals innbyggerundersøkelse kom det ikke frem om innbyggerne stilte seg positive eller negative til en sammenslåing, den fokuserte derimot på om en rekke tjenester ville bli bedre eller dårligere ved en sammenslåing. Dette gjør det noe vanskeligere for

politikerne å få frem innbyggernes holdning til sammenslåing, ettersom svarene tar for seg kvalitetsendringer på tjenester om man har sammenslåing.

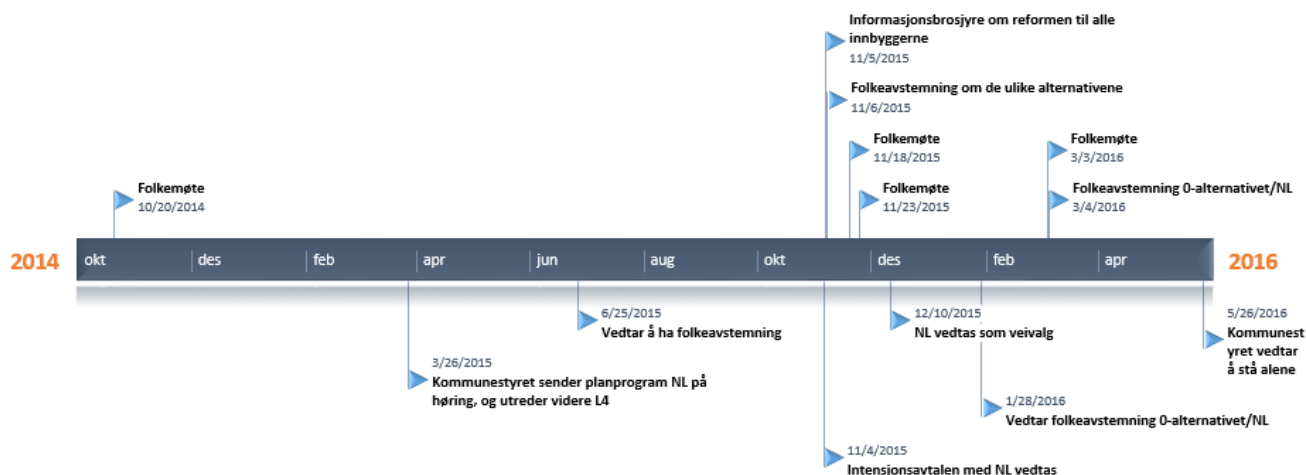
Ettersom det er så varierende hvilke medvirkningstiltak som er tatt i bruk, er det vanskelig å svare på hvilke medvirkningstiltak som er mest sentrale for å sikre et positivt vedtak. Likevel kan det nevnes at de to medvirkningstiltakene som er brukt i alle ja-kommunene er folkemøter og innbyggerundersøkelser. Disse to tiltakene kan ha store individuelle forskjeller, noe som gjør det vanskelig å si at det er disse tiltakene som best mulig sikrer et positivt vedtak. Innbyggerundersøkelsen dekket ulike aspekt av sammenslåingen, der som nevnt Marnardal ikke stilte spørsmålet om innbyggerne var positive eller negative til sammenslåingen. I folkemøtene var det også variert hvordan de ble lagt opp. I Audnedal var de i hovedsak både informasjonsmøte og mulighet for debatt, mens i Marnardal la de ikke opp til debatt rundt emnet. Høring av intensjonsavtale ble gjennomført i Mandal og Marnardal, men det kom inn svært få høringssvar, der hovedvekten av høringssvarene var fra Mandal.

## 5.2 Nei-kommuner

I likhet med ja-kommunene vil jeg nå se på de de følgende kommunene som endte opp med å stemme nei til sammenslåing.

### 5.2.1 Lindesnes

Som nevnt tidligere endte prosessen i Lindesnes med et vedtak om å stå alene, som senere resulterte i en tvangssammenslåing. I starten var Lindesnes en del av to utredninger; Lyngdal 4 og Nye Lindesnes. De gjennomførte to ulike folkeavstemninger før de tok den endelige beslutningen om å stå alene.



Figur 11: tidslinje over Lindesnes vedtak og medvirkningstiltak

## Folkemøte

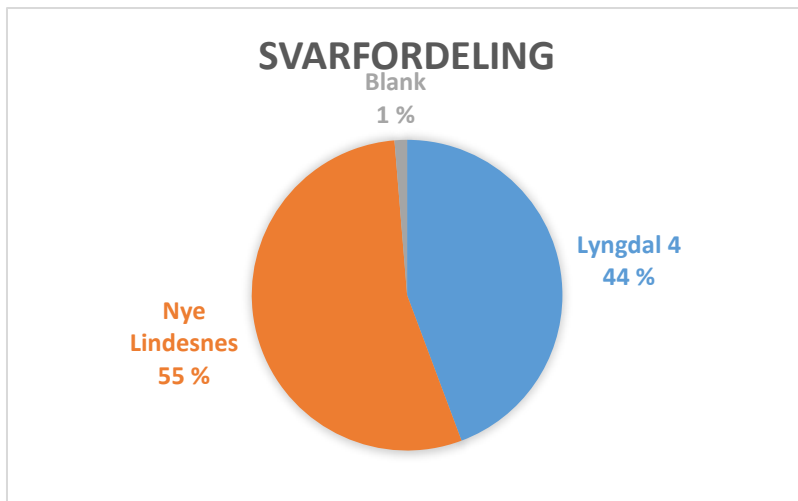
Som i de andre kommunene, gjennomførte Lindesnes også folkemøter. Det første folkemøtet var allerede i oktober 2014, og var et informasjonsmøte om reformen og hvilke prosjekt det var aktuelt å delta i. Både Lyngdal 4 og Nye Lindesnes var aktuelle sammenslåinger. Etter folkeavstemningen om veivalg ble det gjennomført tre nye folkemøter, i forkant av neste avstemning for eller mot sammenslåing av Nye Lindesnes.

## Folkeavstemning

Det ble to runder med folkeavstemning i Nye Lindesnes. Den første omhandlet hvilken retning kommunestyret skulle gå, mens den neste tok for seg om innbyggerne stemte for eller mot kommunesammenslåing. Den første folkeavstemningen hadde valgalternativene;

- Lyngdal 4,
- Nye Lindesnes
- Blank

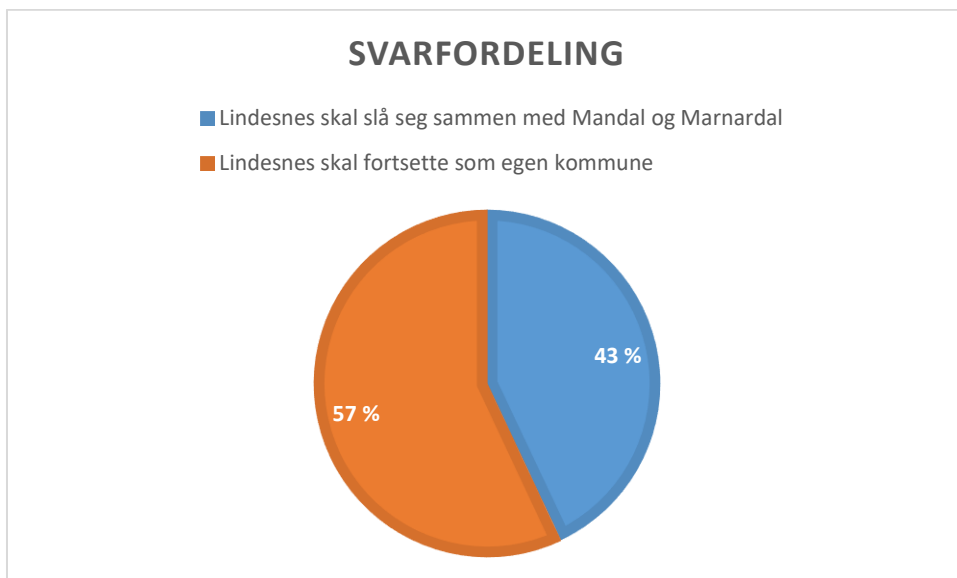
Nye Lindesnes fikk flest stemmer, som førte til et kommunestyrevedtak i desember 2015 om å gå for Nye Lindesnes. Valgdeltakelsen var på 56%. Nedenfor kan du se svarfordelingen.



Figur 12: resultat og svarfordeling for første folkeavstemning om veivalg.

Den andre folkeavstemningen hadde følgende alternativer;

- Jeg vil at Lindesnes skal slå seg sammen med Mandal og Marnardal.
- Jeg vil at Lindesnes skal fortsette som egen kommune.



Figur 13: resultat og svarfordeling ved andre folkeavstemning

Flertallet av innbyggerne, 57% ville at Lindesnes skulle fortsette som egen kommune. Denne folkeavstemningen hadde en valgdeltakelse på 40,8%. Dette var signifikant lavere enn folkeavstemningene i samtlige av de andre kommunene jeg har gått igjennom i denne oppgaven. Den er også signifikant lavere enn den første folkeavstemningen. 16. åringene hadde mulighet til å avgi stemme ved den andre folkeavstemningen.

## Informasjonsbrosjyre

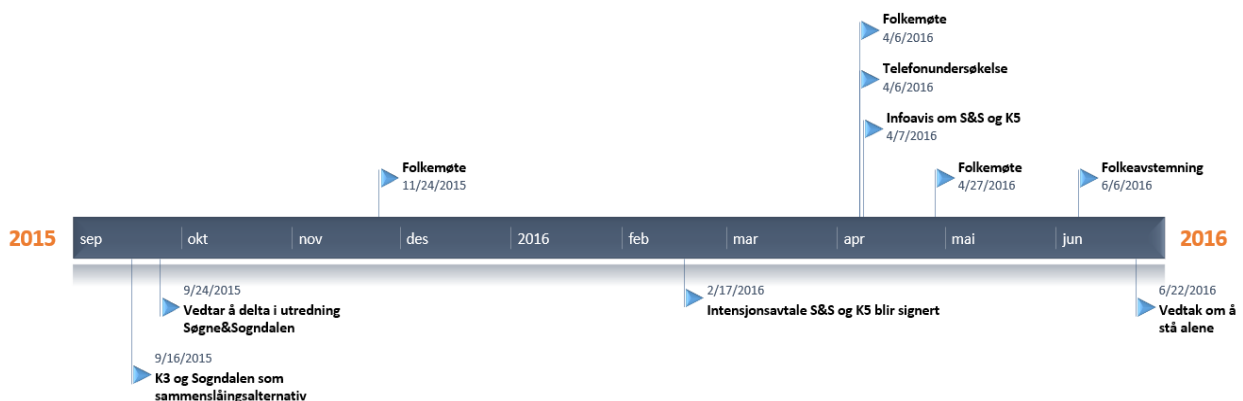
Innbyggerne fikk tilsendt en informasjonsbrosjyre i forkant av folkeavstemningen om de ulike alternativene. Det ble også sendt ut en egen brosjyre i forkant av den andre folkeavstemningen, med både informasjon om hvordan valget ville gå for seg rent praktisk, i tillegg til å inneholde informasjon om hva de ulike alternativene ville bety for kommunen. Det positive med en sammenslåing er sterkt vektlagt i brosjyren, selv om begge alternativene er utredet for.

## Høring

Som nevnt sendte Marnardal, Mandal og Lindesnes planprogrammet på høring samtidig. Det kom inn 11 høringssvar, som kommunestyret gikk systematisk gjennom, og noen av høringene førte til revideringer og presiseringer i planprogrammet. Høringssvarene kom fra enkeltpersoner, politiske parti, fagforeninger og halv- og heloffentlige etater.

### 5.2.2 Søgne

Søgne endte i likhet med Lindesnes opp med å vedta at de ville stå alene, men et Stortingsvedtak tvang dem inn i en sammenslåing. De startet med to ulike alternativer, K5 som bestod av Søgne, Songdalen, Kristiansand, Lillesand og Birkenes og en sammenslåing med Songdalen.



Figur 14: tidslinje over Søgnes vedtak og medvirkningstiltak

## Folkemøter

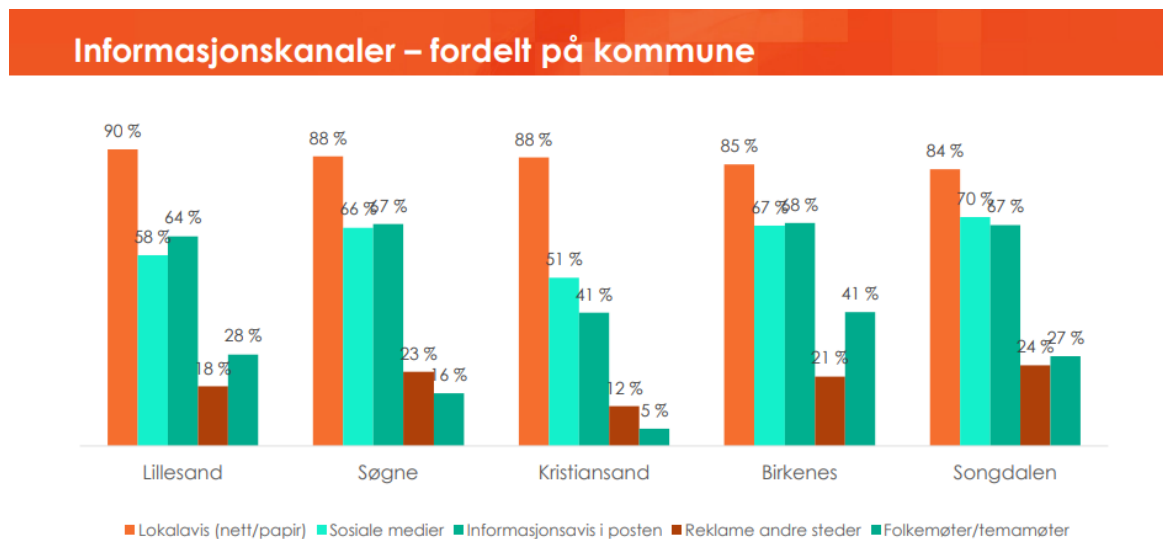
Det ble gjennomført to folkemøter i kommunen. Begge kom i forkant av folkeavstemningen og telefonundersøkelsen. Det første kom i november 2015, mens det neste



ble avholdt i mars 2016. I april 2016 ble det holdt et debattmøte der fire av K5 ordførerne møtte for å informere og debattere om K5.

## Infoavis

I forbindelse med telefonundersøkelsen og folkeavstemningen ble det sendt ut en informasjonsavis for hele Kristiansansregionen om K5 og også om Søgne og Songdalen. 67% oppgir å ha fått informasjon om kommunesammenslåingen gjennom informasjonsavis i posten.

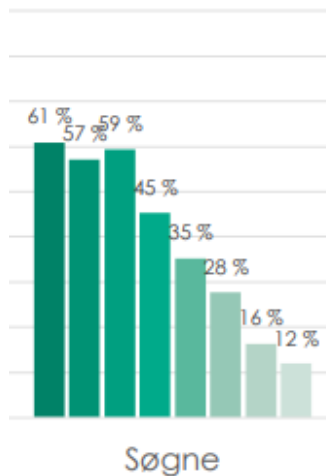


Figur 15: Informasjonskanaler fordelt på kommuner (Clausen, Opinion, 2016)

## Telefonundersøkelse

Telefonundersøkelsen som ble gjennomført i Søgne, ble tatt i forbindelse med en undersøkelse gjennomført i hele K5. En rekke av spørsmålene var generelle for alle innbyggerne i de ulike kommunene, men noen var rettet spesielt mot innbyggerne i Søgne. Undersøkelsen viste til at rundt 30% var for sammenslåingen, mens 55% var mot K5 sammenslåing. I Søgne var 47% positive til å slå seg sammen med Songdalen, mens 39% var imot denne sammenslåingen.

Det ble også stilt en rekke spørsmål respondentene skulle uttale seg om ble bedre eller dårligere etter en sammenslåing. Nedenfor kan man se hvor mange prosent som mente de ulike påstandene ble bedre i en større kommune. Punktet som flest var positive til var kommunes gjennomslag regionalt og nasjonalt ville øke, mens det punktet færrest var positive til var innbyggernes mulighet for politisk innflytelse.



- Kommunens gjennomslag regionalt og nasjonalt
- Kompetansen i kommunens fagmiljøer
- Effektiv kommunal drift
- Livskraftige lokalsamfunn
- Kommunens evne til å gjøre større investeringer enn i dag
- Kommunens evne til å drive næringsutviklingen
- Kvaliteten på de kommunale tjenestene
- Innbyggenes mulighet for politisk innflytelse

Figur 16: prosentandel som var positive til ulike påstander etter sammenslåing (Clausen, Opinion, 2016)

## Folkeavstemning

Innbyggerne i Søgne kunne stemme på tre ulike alternativ under folkeavstemningen i juni 2016. Nedenfor kan man se hvilke alternativer innbyggerne kunne velge mellom.

STEMMESEDLER MED MER ENN ETT KRYSS VIL BLI FORKASTET

- NYE KRISTIANSAND - K 5  
- Søgne, Songdalen, Kristiansand, Birkenes og Lillesand
- NYE SØGNE - K 2  
- Søgne og Songdalen
- NEI TIL SAMMENSLÅING

Figur 17: alternativer ved folkeavstemningen juni 2016

Resultatet av folkeavstemningen ble et flertall for å stå alene, med nest flest stemmer til K5 og færrest stemmer til en sammenslåing av Søgne og Songdalen. Frammøteprosenten var på 51,84%.

F1 (D2+E2)		
RESULTAT:	Antall	Prosent
Total avgitt:	4 618	51,84 %
Nei til sammenslåing K1	2 881	62,39 %
Nye Søgne K2	414	8,96 %
Nye Kristiansand K5	1 319	28,56 %
Blank	5	0,11 %
		100,02 %

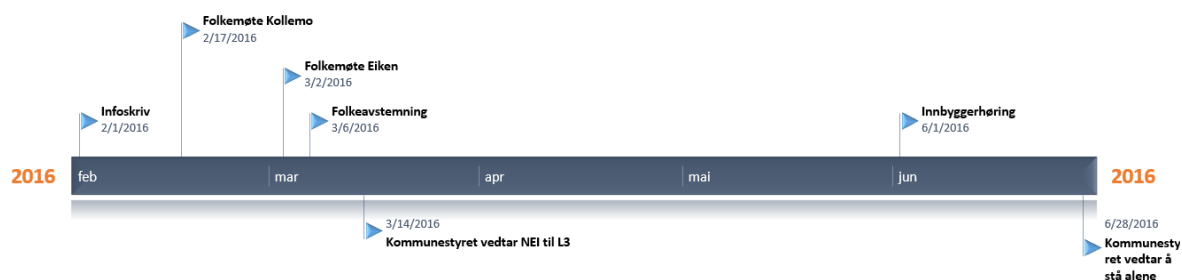
"Sum mottatt totalt" i C3 skal være lik "Totalt avgitt" i F1

Figur 18: Resultat folkeavstemningen

### 5.2.3 Hægebostad

I Hægebostad kommune var det mye aktivitet rundt kommunereformen, både i regi av kommunen og av andre berørte aktører. I tillegg til møtene kommunen regisserte, ble det blant annet holdt en paneldebatt i en av de lokale menighetene, og den lokale snøscooterklubben hadde stor debattaktivitet over sosiale medier. Denne studien tar i hovedsak for seg medvirkning i regi av kommunen, men det kan være interessant å nevne at det var enda mer aktivitet enn hva kommunen selv stod for.

Hægebostad endte opp med å stemme nei til sammenslåing.



Figur 19: Tidslinje over Hægebostads vedtak og medvirkningstiltak

### Folkemøte

Det ble gjennomført to folkemøter i Hægebostad kommune, ett i hvert av kommunesentraene. Begge kom rett i forkant av folkeavstemningen.

## Infoskriv

Det ble distribuert et informasjonsskriv til innbyggerne med informasjon om sammenslåingen og om de ulike hendelsene som skulle skje i nærmeste fremtid, slik som folkemøter.

## Folkeavstemning

Innbyggerne i Hægebostad kunne i folkeavstemningen velge mellom JA og NEI til Lyngdal 3. Valgdeltakelsen var på hele 73%, der 57% stemte nei til en sammenslåing mot 43% som stemte for.

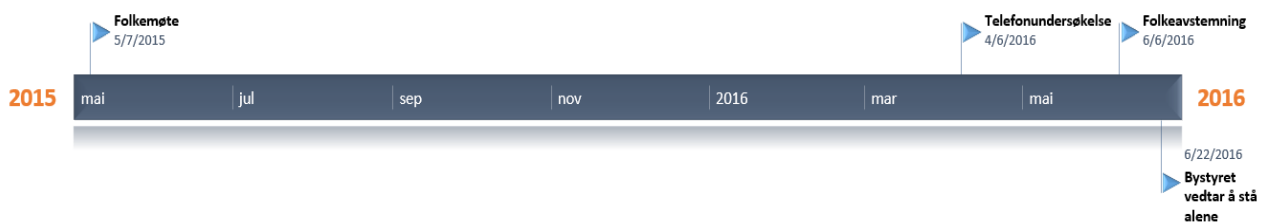
## Innbyggerhøring

I innbyggerhøringen gjennomført i juni 2016 var det ikke et signifikant flertall for hverken å slå seg sammen eller stå alene. 50% av innbyggerne var positive til å slå seg sammen med Audnedal og Lyngdal, mens 46% mente det ville vært best om Hægebostad stod alene.

### 5.2.4 Lillesand

I Lillesand var det relativt lite aktivitet i forhold til de andre kommunene i denne case-studien. Ingen saker ble tatt opp i de kommunestyreprotokollene som lå tilgjengelig på kommunens nettsiden, men dette vil nødvendigvis ikke si at det ikke var noe aktivitet rundt kommunereformen. Den 3.12.14 vedtok kommunestyret å delta i Knutepunkt Sørlandets utredning om kommunereformen.

Lillesand kommune vedtok den 10.06.16 å stå alene, og å ikke utrede videre andre alternativer.



Figur 20: tidslinje over Lillesands vedtak og medvirkningstiltak

## Folkemøte

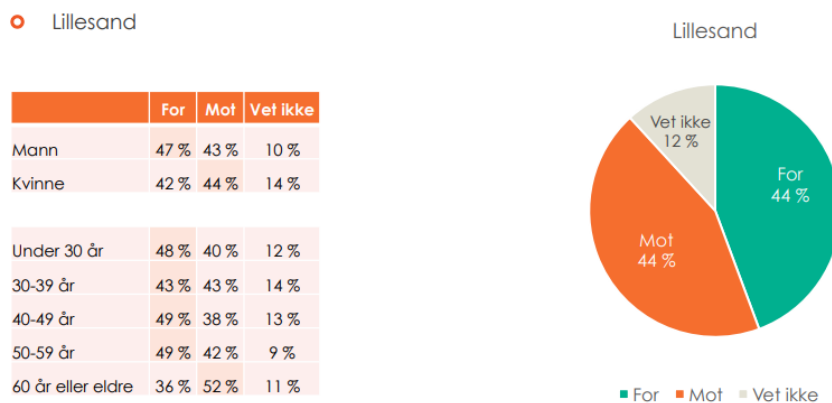
Det ble gjennomført folkemøte i starten av prosessen i Lillesand kommune. Allerede i juni 2015 ble møtet gjennomført, til tross for at det skulle bli lite aktivitet fremover. 28% oppgir at de har fått informasjon om kommunereformen gjennom folkemøter.

## Infoavis

I forbindelse med telefonundersøkelsen og folkeavstemningen ble det sendt ut en informasjonsavis for hele Kristiansansregionen om K5, som da også inkluderer Lillesand. Denne avisen ble distribuert til alle de berørte kommunene, og var ikke individuelt tilpasset.

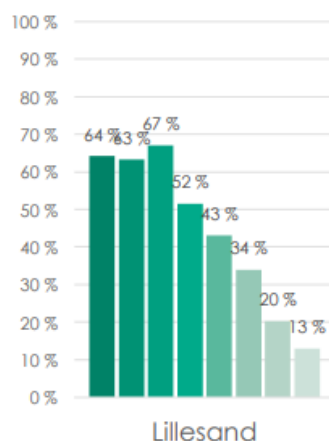
## Telefonundersøkelse

Telefonundersøkelsen ble gjennomført i juni 2016. Resultatet av undersøkelsen viste dødt løp mellom de som var for eller mot sammenslåing i K5.



Figur 21: Resultat av telefonundersøkelsen for eller mot sammenslåing. (Clausen, Opinion, 2016)

Det ble i tillegg stilt en rekke spørsmål om respondentene mente ulike aspekter ved den nye kommunen ble bedre. Nedenfor ser man hvor mange prosent som mente de ulike aspektene ved kommunen ble bedre. Det punktet som flest mente ble bedre etter en sammenslåing var kompetansen i kommunens fagmiljøer. Det punktet færrest mente ble bedre var innbyggernes mulighet for politisk innflytelse.



- Kommunens gjennomslag regionalt og nasjonalt
- Kompetansen i kommunens fagmiljøer
- Effektiv kommunal drift
- Livskraftige lokalsamfunn

- Kommunens evne til å gjøre større investeringer enn i dag
- Kommunens evne til å drive næringsutviklingen
- Kvaliteten på de kommunale tjenestene
- Innbyggernes mulighet for politisk innflytelse

Figur 22: prosentandel som var positive til ulike påstander etter sammenslåing (Clausen, Opinion, 2016)

## Folkeavstemning

Det ble gjennomført en folkeavstemning i kommunen. 16 åringene i kommunen hadde stemmerett i valget. Valgdeltakelsen blant 16 og 17 åringene var på 65%, mens den totale valgdeltakelsen var på 53%. Nesten 66% av de fremmøtte stemte nei til sammenslåing, mot i overkant av 32% som stemte for.

% av avgitte stemmer

	Antall	%
<b>Totalt avgitt</b>	4425	
<b>Totalt JA</b>	1441	32,56 %
<b>Totalt NEI</b>	2916	65,90 %
<b>Totalt VET IKKE</b>	68	1,54 %

Figur 23: resultat folkeavstemning

### 5.2.5 Funn blant nei-kommunene

For å best mulig kunne beskrive hva nei-kommunene valgte å gjøre av medvirkningstiltak, har jeg valgt å sette opp samme tabell for de kommunene. For hvert gjennomførte medvirkningstiltak har jeg satt opp et kryss i tabellen.

Medvirkningstiltak	Lindesnes	Søgne	Hægebostad	Lillesand
<b>Høring av intensjonsavtale</b>	x			
<b>Innbyggerundersøkelse</b>		x	x	x
<b>Folkeavstemning</b>	xx	x	x	x
<b>Folkemøte</b>	xxxx	xxx	xx	x
<b>Informasjonsbrosjyre</b>		x	x	x
<b>Sum</b>	7	6	5	4

Tabell 8: antall gjennomførte medvirkningstiltak pr kommune.

Til sammen ble det gjennomført 22 medvirkningstiltak blant nei-kommunene. De to medvirkningstiltakene alle kommunene benyttet seg av var folkeavstemning og folkemøte. I alle fire kommunene endte folkeavstemningen opp med et flertall for å stå alene. Dette hørte politikerne på, og i samtlige kommuner ble det stemt nei til en sammenslåing. Ettersom det er vanskelig å måle resultatet av folkemøter, er det utfordrende å si hvor stor innflytelse folkemøtene har hatt på vedtaket, men det er mulig å tenke seg til at folkemøter gir rom for å fremme negative sider av sammenslåingen, til tross for at politikerne i noen kommuner prøvde å stille sammenslåing i best mulig lys. Ved å fremme de negative sidene ved sammenslåingen, slik et folkemøte potensielt kan gjøre, kan det være med på å skape en større forvirring rundt hvorvidt en sammenslåing er det beste alternativet.

En folkeavstemning for eller mot sammenslåing gir et tydelig signal fra innbyggerne hva de ønsker. Det er opp til politikerne om de velger å stemme i samsvar med hva innbyggerne ønsker, men i disse tilfellene endte vedtaket etter flertallet av innbyggernes ønske. Folkemøtene var i hovedsak gjennomført rett i forkant av folkeavstemningene, og det som kom frem på disse møtene kan ha vært avgjørende for innbyggernes avgjørelse om de ville slå seg sammen eller ikke.

### 5.3 Sammenligning mellom gruppene

Nedenfor har jeg valgt å summere opp medvirkningstiltakene i henhold til innflytelsesscoren og etter hvor mange tiltak som er gjennomført i de respektive casegrupperingene. Jeg vil her se på om man kan finne en forskjell mellom de to grupperingene med tanke på hvilke medvirkningstiltak de har brukt og i hvilken grad tiltakene gir innbyggerne

mulighet for innflytelse. Kolonene viser hvor mange ganger de ulike medvirkningstiltakene er brukt i sine respektive grupperinger og hvilken score dette gir. Nederst ser man summen av tiltakene og scoren.

Medvirkningstiltak og score	Ja-kommuner		Nei-kommuner	
	Tiltak	Score	Tiltak	Score
<b>0 – Informasjonsavis</b>	2	0	3	0
<b>1 – Folkemøte</b>	12	12	10	10
<b>2 – Høring</b>	2	4	1	2
<b>3 – Innbyggerundersøkelse</b>	4	12	3	9
<b>4 – Folkeavstemning</b>	1	4	5	20
<b>Summert score</b>	<b>21</b>	<b>32</b>	<b>22</b>	<b>41</b>

Tabell 9: oppsummering og sammenligning av medvirkningstiltak og innflytelsesscore

### 5.3.1 Tiltak

Som tabellen viser, er det liten forskjell mellom sluttsummen på antall medvirkningstiltak som er benyttet. Nei-kommunene har brukt ett tiltak mer enn ja-kommunene. Dette fører til at sammenligningsgrunnlaget på antall brukte tiltak i liten grad kan forklare hvorfor grupperingene endte på ulike vedtak, og innflytelsesscoren blir mer aktuell å bruke. Nedenfor vil jeg sammenligne bruken av tiltakene i de ulike grupperingene.

Informasjonsavis ble brukt mest i nei-kommunene, men det var bare et tiltak som skilte dem. Blant nei-kommunene ble samme informasjonsavis distribuert i Søgne og Lillesand som en del av prosjektet K5, med andre ord var informasjonsavisen rettet mot hele fem kommuner. Mandal, Audnedal og Hægebostad var de tre andre kommunene som distribuerte informasjonsaviser, og disse var kun rettet mot egne kommuner og deres prosjekt. Som informasjonsgrunnlag er det naturlig å tenke seg til at de kommunene som lagde egne aviser om sine kommuner hadde en mer lettfattelig informasjon, enn de som gjaldt for flere kommuner. Etersom det var både store og små kommuner som valgte å lage informasjonsavis, er det lite grunnlag for å tro at dette avhenger av størrelse på kommunen.

Folkemøter ble brukt 12 ganger blant ja-kommunene og 10 ganger blant nei-kommunene. Det kan i stor grad skyldes Audnedals bruk av folkemøter at antall tiltak ble relativ lik i de to grupperingene, ettersom den kommunen stod for flere folkemøter alene enn de tre



andre til sammen. En av grunnene til at Audnedals bruk av folkemøter kan skyldes at de har to sterke bygdesentra innad i kommunen, og for å sikre at alle deler av kommunen blir hørt valgte de å gjennomføre folkemøter i begge sentrum. Det samme kan man se i Hægebostad, som også holdt folkemøter i begge sine sentrum rundt på samme tid. Dette går da på tvers av grupperingene, men man ser likheter i geografien. De kommunene som utredet flere sammenslåingsalternativer, slik som Lindesnes, Audnedal, Marnardal og Hægebostad hadde blant de høyeste antall brukte folkemøter.

Bruken av høring er i favør ja-kommunene to mot en. De som valgte å gjennomføre en høring er den av samme kommunesammenslåing, og sendte da det samme dokumentet på høring. Med andre ord kan man i dette tilfellet si at bruken av høring som medvirkningstiltak i større grad kommer avhenger av kommunesammenslåingen og dens deltakere, ikke av enkeltkommuner.

Innbyggerundersøkelse ble brukt i alle ja-kommunene og i tre av nei-kommunene. Dette kan sees sammen med bruken av folkeavstemning, der kun en av ja-kommunene valgte å gjennomføre folkeavstemning. Det er likheter mellom hva de to medvirkningstiltakene måler, ettersom begge skal få frem innbyggernes mening om valgte spørsmål. Det er mulig å tenke seg til at for noen kommuner var en innbyggerundersøkelse godt nok, og at de dermed ikke følte et behov for å gjennomføre en folkeavstemning i tillegg. Formålet med en innbyggerundersøkelse er å få frem meningen til et representativt utvalg, mens i en folkeavstemning har alle innbyggerne muligheten til å stemme.

Likevel kan det være lurt å skille disse to tiltakene, ettersom antall brukte folkeavstemninger i de to grupperingene var så forskjellige. Gjennomgangen av de resterende tiltakene har vist at forskjellene mellom grupperingene er relativt liten i antall brukte tiltak, mens her er forskjellen betydelig. Det er vanskelig å vite hvorfor akkurat disse kommunene valgte å bruke folkeavstemning, men som tiltak viser en folkeavstemning klarere hva innbyggerne ønsker enn de resterende tiltakene.

Antall brukte medvirkningstiltak mellom de to grupperingene er såpass liten at det er vanskelig å komme med et generaliserende svar på hvorfor noen av kommunene endte opp med å stemme ja til sammenslåing mens andre stemte nei. Likevel ser man at kommunene som brukte folkeavstemning i større grad endte opp med å stemme nei til sammenslåing, når man går inn på betydningen av hvert enkelttiltak.

### 5.3.2 Score

Med et såpass likt antall brukte medvirkningstiltak, blir det naturlig å gå dypere inn på hvilke som faktisk har blitt brukt i lys av innflytelse for å se om det finnes enkelttiltak som har en større betydning enn andre. Det er da innflytelsesscoren er nyttig å benytte seg av som sammenligningsgrunnlag.

Det er en vesentlig forskjell på sluttsummen mellom grupperingene, der nei-kommunene har en høyere innflytelsesscore enn ja-kommunene. I lys av funnene på antall brukte medvirkningstiltak, vil det da si at nei-kommunene har benyttet seg av medvirkningstiltak med høyere innflytelsesverdi.

Om man sammenligner tiltak for tiltak, ser man at det er relativt likt på fire av fem medvirkningstiltak. Bruken av informasjonsavis har ingen innflytelsesscore, og har dermed ingen betydning for sluttsummen av innflytelsesscoren. Videre kan man se på folkemøter, som har innflytelsesscoren 1, som vil si at ja-kommunene har to innflytelsespoeng mer enn nei-kommunene etter disse to tiltakene.

Høring gir to innflytelsespoeng, og igjen hadde ja-kommunene brukt flere tiltak enn nei-kommunene, men denne gangen skilte det bare 1 tiltak. Det vil si at ja-kommunene har til sammen fire flere innflytelsespoeng etter disse tre tiltakene. Innbyggerundersøkelser ble også brukt mer i ja-kommunene enn blant nei kommunene, med 4 gjennomførte tiltak i ja-kommunene og 3 gjennomførte tiltak blant nei-kommunene. Med en innflytelsesscore på 3, gir dette 12 innflytelsespoeng til ja-kommunene og 9 til nei-kommunene. Til sammen har da ja-kommunene 28 innflytelsespoeng, mens nei-kommunene har 21. Det vil da si at etter de fire første tiltakene, har ja-kommunene en adskillig høyere innflytelsesscore enn nei-kommunene.

Det medvirkningstiltaket som har høyest innflytelsesscore er også det tiltaket som har størst variasjon mellom grupperingene. Folkeavstemning ble bare gjennomført en gang blant ja-kommunene, mot fem ganger blant nei-kommunene. Dette tiltaket var det avgjørende tiltaket som resulterte i at innflytelsesscoren mellom de to grupperingene ble såpass forskjellig. Folkeavstemning ga 4 innflytelsespoeng, og ga da nei-kommunene hele 20 poeng mens ja-kommunene bare fikk 4. Folkeavstemningen gjennomføres ofte i slutfasen av perioden, og resultatet kommer dermed tett opp til når vedtaket skal fattes. Som folkevalgte politikere, kan det være utfordrende å gå imot innbyggernes mening, dermed blir folkeavstemningene sterkt vektlagt.

## 6. Drøfting

### 6.1 Innledning og forventning

Til nå har jeg presentert en oversikt og analyse over hva de ulike kommunene har gjennomført av medvirkningstiltak. I denne delen vil jeg fokusere på å i større grad drøfte funnene mine i lys av teorien og sammenligne dem på tvers av gruppene. Formålet er å kunne besvare problemstillingen, nemlig om medvirkning har en betydning for utfallet av vedtaket.

Jeg vil gå videre med tabellen jeg lagde i forrige avsnitt, og se litt mer på hvordan bruken av medvirkningstiltak kan påvirke resultatet av utfallet. Innflytelsesscoren min vil bli sentral for å kunne se om bruken av medvirkning er forskjellig mellom kommunene, ettersom det å kun telle antall medvirkningstiltak har lite hensikt. Det kommer av at medvirkningstiltakene har ulik betydning for innbyggerne.

En naturlig tankegang etter en nøye gjennomgang av det teoretiske perspektivet på deltakelse og motstand til endring, er at det skulle være mer deltakelse gjennom flere brukte medvirkningstiltak blant ja-kommunene enn blant nei-kommunene. Dette fører også til forventningen om at innflytelsesscoren er høyere i ja-kommunene.

### 6.2 Hovedfunn

Etter en lengre gjennomgang av hva hver enkelt kommune og grupperingene har foretatt seg av medvirkningstiltak og hvordan disse fordeles på innflytelsesskalaen ser man en stor variasjon innad i grupperingene. Formålet med å se på hva de ulike grupperingene har gjort, er å forhåpentligvis kunne finne et mønster som kan være med på å forklare utfallet av vedtaket.

Blant ja-kommunene ser man en variasjon mellom 3 medvirkningstiltak til 10 tiltak i kommunen som gjennomførte flest. Dette fører til en stor variasjon både i antall, men som også vises i innflytelsesscoren. Kommunen med høyest innflytelsesscore var Audnedal, som fikk 14 poeng mens Lyngdal fikk 5. Det eksisterer også en variasjon på hvilke medvirkningstiltak som er brukt, der alle mine fem gjennomgatte medvirkningstiltak er brukt. Den summerte innflytelsesscoren var på 32.

Nei-kommunene har også en variasjon når det kommer til antall brukte medvirkningstiltak, men denne er noe mindre enn blant ja-kommunene. Den kommunen som

brukte flest tiltak brukte 7, mens den kommunen som brukte færrest brukte 4. Variasjonen i hvilke tiltak som ble brukt kan også sies å være noe mindre blant ja-kommunene, der de fleste benyttet seg av de samme fire tiltakene, dog i noe ulik grad. Variasjonen på innflytelsesscoren var på mellom 8-14. Denne variasjonen er også noe mindre enn blant ja-kommunene. Den summerte innflytelsesscoren var på 41 i denne grupperingen.

Sammenlignet mellom grupperingene blir det til en liten variasjon på antall, men derimot en mer vesentlig variasjon på innflytelsesscoren. Dette tilsier da at en av grupperingene har en hovedvekt av tiltak med høy grad av innflytelse. Nei-kommunene fikk 41 innflytelsespoeng mot 32 hos ja-kommunene. Forventningen om at ja-kommunene benyttet seg av flere tiltak som igjen førte til en høyere innflytelsesscore viste seg da å ikke stemme.

Med mitt teoretiske bakteppe, burde man finne ut at deltakelse reduserer motstand. Dette viste seg å ikke stemme i mine case. Problemstillingen min tar for seg om medvirkning har en betydning for utfallet av vedtak for eller mot sammenslåing. Dette leder til diskusjonen om medvirknings rolle i en slik sammenslåingsprosess.

Det første forskningsspørsmålet mitt spurte om det var brukt ulike medvirkningstiltak i ja-kommunene i forhold til nei-kommunene. Ved å stille dette spørsmålet var det en forventning om at det ville være ulik bruk av medvirkning i de to grupperingene. Dette viste seg å stemme, men likevel var ikke forventningen min som kom i det andre forskningsspørsmålet mitt møtt. Det gikk ut på om det ble brukt med medvirkning i ja-kommunene enn i nei-kommunene. Det vil si at hypotesen om at det ville finnes forskjeller mellom grupperingene stemte, men ikke hvilken av grupperingene som ville ha det høyeste antallet medvirkningstiltak og innflytelsesscore.

## 6.3 Mulige årsaker på hvorfor funnene ikke stemte overens med forventningene

Med disse funnene i bakhodet, vil jeg prøve å finne ut av hvorfor mine forventninger ikke ble møtt i min oppgave. Det være ulike forklaringer på hvorfor forventningene ikke stemmer overens med funnet. Først vil jeg se på om det kan skyldes utfordringer i mitt teoretiske grunnlag, altså om teoriene om kommunen som en organisasjon ikke kan brukes i denne sammenhengen. Videre vil jeg se på om det eventuelt kan skyldes min operasjonalisering, altså om medvirkning og innflytelse faktisk måler deltakelse. Etter dette vil jeg prøve å finne andre

forklaringer på hvorfor forventningene ikke ble møtt, ved å presentere to andre mulige årsaker til mine funn. Det første går ut på at deltakelse skaper motstand og den andre tar for seg at motstand skaper deltakelse. Begge tankesettene spiller på det samme, men har ulike utgangspunkt. Deltakelse øker motstand vil si at ved å legge til rette for deltakelse kan man risikere at motstanden øker, mens motstand øker deltakelse vil si at innbyggere som er motstandere av endringen i større grad deltar på de ulike medvirkningstiltakene.

### 6.3.1 Kommunen som organisasjon

Som nevnt kan en av forklaringene på hvorfor mine funn ikke stemmer overens med mine forventninger komme av bruken av organisasjonsteori på kommunale endringsprosesser. For å begrunne dette som en forklaring på avviket, må jeg først forklare hvorfor organisasjoner og kommuner er forskjellige.

Kommunene i Norge har en vesentlig forskjell fra organisasjoner ved at de er et redskap for statlig styring og at de er en arena for lokal myndighetsutøvelse (Rønning, 2013). Staten har myndighet over kommunene, men kommunene har ansvaret for en rekke delegerede oppgaver. Det lokale selvstyret gjør at kommunene i stor grad har frihet til å håndtere sine egne arbeidsoppgaver. Likevel har staten stor makt over kommunene gjennom de økonomiske begrensningene kommunene har. Graham Allison mente offentlige og private organisasjoner var fundamentalt forskjellige på alle viktige områder (Christensen, Egeberg, Læg Reid, Roness & Røvik, 2015). De to hovedargumentene som støttet opp under denne tankegangen var at i en offentlig organisasjon, slik som en kommune, måtte ta hensyn til et bredere sett av mål og verdier og at lederne i en offentlig organisasjon er ansvarlige overfor borgere og velgerne kontra lederne i private organisasjoner som i større grad er ansvarlige overfor aksjonærer og interessegrupper.

For å ta et av argumentene av gangen, vil jeg starte med at en offentlig organisasjon må ta hensyn til et bredere sett av mål og verdier. Det vil si at en offentlig organisasjon må ta hensyn til en hel befolknings mål og verdier, i tillegg til statens (Christensen et al, 2015). Hensynene kommunene må ta høyde for kan være motstridende, ettersom de opplever politisk styring, i tillegg til at de må forholde seg til åpenhet, deltakelse fra berørte parter, medbestemmelse fra ansatte og innsyn i beslutningsprosessene. En offentlig organisasjon skal ivareta sentrale demokratiske verdier som flertallsstyre, vern av permanente minoriteter og sikre representativitet (Jacobsen & Thorsvik, 2014).

Forholdet mellom de ansatte og den kommunale ledelsen er svært annerledes fra hvordan en privat organisasjon fungerer. I en organisasjon har man en ledelse som er ansatt for å være ledere for sine ansatte, mens en kommune styres av folkevalgte. Dette skaper føringer for forventningene som er satt til hvordan man skal lede sine ansatte. Som folkevalgt leder har man et større ansvar for å høre på de som har stemt en inn i lederposisjonene. Dette fører til at man i større grad må ta hensyn til befolkningens meninger, ettersom det er folket som er grunnlaget for all autoritet.

Ved å gå imot innbyggernes ønsker, kan man få utfordringer både i prosessen, men også i senere tid. Prosedural rettferdighet tar høyde for at lederne får aksept gjennom en rettferdig prosess. Dette viser tilbake på at kommunens ledelse er folkevalgte, og at ved å gjennomføre en rettferdig prosess får de større aksept blant sine innbyggere som også er velgerne. Ved å bygge tillitt til sine innbyggere er det lettere å få aksept for endringene (Jacobsen & Thorsvik, 2014). For innbyggerne kan en rettferdig prosess bygge på deltakelse og medvirkning, i tillegg til åpenhet rundt hva endringen går ut på.

Kommunale valg er hvert fjerde år, og som politiker har man som oftest et ønske om å bli stemt inn i posisjoner med makt, men dette avhenger av folkets vilje og ønsker. Ved å gå imot hva innbyggerne trodde de stemte inn, kan man risikere at man taper stemmer ved neste valg. Omløpshastigheten for lokalpolitikere er svært høy (Rønning, 2013). Statistikk viser til at to av tre lokalpolitikere skiftes ut ved hvert valg, noe som kan spille inn på politikernes ønske om å få folkets velvilje. Samtidig kan man få utfordringer med troverdigheten, om man gikk til valg med holdningen om at man ville kjempe mot en sammenslåing. Om politikerne da snur og stemmer for sammenslåing, kan man risikere at innbyggerne ikke lenger tror på hva politikerne sier, og dette reduserer sannsynligheten for at man vil stemme på dem igjen. Uten stemmer har man igjen ikke makt til å påvirke hva som skjer i kommunen.

En annen vesentlig forskjell fra en organisasjon til en kommune er de ansattes forhold til sine ledere. Som ansatt vet man at man må forholde seg til lederen og at den har siste ord i saken. Innbyggere kan i større grad føle at de kan kreve at sine politiske ledere skal høre på dem ettersom det faktisk var dem som stemte dem inn i kommunestyret. Dette kan føre til en større misnøye om innbyggerne ikke føler seg hørt eller at deres meninger har innflytelse på utfallet av vedtaket. Det er utfordrende å sammenligne ansatte og innbyggere, ettersom de har andre roller. En ansatt har selv valgt å være en del av en organisasjon, og om den ikke trives kan den bytte jobb eller slutte. Som innbygger er det vanskeligere å bare bytte kommune om man ikke trives med hvordan kommunen driver sin organisasjon.

Selve endringene som blir gjort i en kommune og en organisasjon trenger nødvendigvis ikke å være så forskjellige, spesielt ikke i en fusjon. Både i en organisasjon og i en kommune kan man risikere at selve arbeidsstedet blir flyttet. Det vil si at for en ansatt kan man få et nytt arbeidssted, mens for en innbygger vil det si at kommunale institusjoner blir flyttet på. I en fusjon blir man gjerne større, ettersom det er en eller flere organisasjoner som blir slått sammen. Dette ser man både i en kommunesammenslåing og i en fusjon mellom organisasjoner. Dette kan påvirke det administrative apparatet, altså hvordan selve administrasjonen drives.

Samtidig er endringene i en kommune potensielt svært annerledes på et følelsesmessig nivå, enn det er i en organisasjon. Som nevnt i teorien kan innbyggerne identifisere seg med sine kommunale institusjoner, og om de blir flyttet eller endret kan dette skape en motstand bygget på tilknytning og følelser. Som ansatt i en organisasjon har man potensielt ikke samme følelsesmessige tilknytningen til sin arbeidsplass som en har for sitt hjemsted. Som ansatt i en organisasjon kan man ha sterke følelser og tilknytning til sin arbeidsplass, men dette er vanskelig å sammenligne med eksempelvis følelsen en innbygger har for sitt hjemsted med skolen som potensielt har gått på eller omsorgsboligen foreldrene bor på.

I en fusjonsprosess har de ansatte i en organisasjon en rekke rettigheter, spesielt gjennom representasjonen til den tillitsvalgte. Dette går blant annet på reservasjonsretten, og videreføring av arbeidsavtaler og ansettelsesforhold. For en innbygger er det vanskeligere å se på hvilke rettigheter den har i en slik fusjonsprosess. Lovverket sier at innbyggernes minstekrav er tilgang på informasjon om oppstart av planprosesser. Til tross for at det er vanskelig å argumentere for at videreføring av arbeidsavtaler kan regnes som deltakelse, har man likevel formelle deltakelseskanaler gjennom den tillitsvalgte i slike organisasjoner. For innbyggerne har de ikke de samme formelle kanalene, ettersom lovverket bare legger til rette for at innbyggerne har krav på informasjon om hva som skjer. Likevel ser en at i alle mine brukte case har kommunen brukt flere medvirkningstiltak enn bare informasjon. Dette viser til at kommunen har et ønske om deltakelse fra innbyggerne.

Regelverket for kommuner er også annerledes i en endringsprosess enn det er for en organisasjon. For organisasjoner har gjerne de tillitsvalgte en større rolle som representant for sine ansatte, mens i en kommune representerer bare den eller de tillitsvalgte bare de ansatte, ikke innbyggerne. Dette gjør at det må eksistere andre kanaler for innbyggerne å få frem sine meninger. Lovverket legger til grunn at innbyggerne har krav på å bli inkludert i prosessen, men legger få føringer for hvordan dette skal bli gjennomført i praksis.

Organisasjonsutvikling som teori for kommuner kan være utfordrende, ettersom Jacobsen & Thorsvik mener OU i hovedsak kun fungerer når alle mennesker ønsker å bidra til organisasjonens beste (2014). Det vil si at om det eksisterer klare konflikter mellom grupper i en organisasjon, slik som kommunen, vil OU være mindre anvendbar. Det er naturlig å tenke seg til at i en kommune vil det finnes interessegrupper og enkeltindivid har motstridende ønsker for en fremtidig kommune. I OU kan utvikling kun skje gjennom fri og åpen dialog, noe som kan være utfordrende i en slik kommunesammenslåingsprosess ettersom det ikke alltid er like realistisk å ha en åpen og fri dialog. Det kan også spille inn hvor stor kommunen er i hvilken grad det er mulig å gjennomføre en åpen og fri dialog. Det å sikre et representativt utvalg for å kunne ha en god dialog med innbyggerne er tidkrevende, og kan være vanskelig gjennom medvirkningstiltakene som kommunene har tilgjengelig. Med andre ord kan en av utfordringene med å bruke kommunen som en organisasjon i forbindelse med organisasjonsutviklingsteori er kombinasjonen av kommunens muligheter for dialog og det faktum at OU baserer seg på en kontinuerlig prosess.

I forbindelse med kommunesammenslåingen er det vanskelig å se på den som en kontinuerlig prosess, ettersom den foregår i epoker. Den første epoken er utredningsfasen, som er den tiden jeg fokuserer på i oppgaven. Etter vedtaket er det fortsatt en prosess om å etablere den nye kommunen frem til 2020. I denne oppgaven er endringsprosessen ferdig da vedtaket blir fattet, men dette passer ikke inn i logikken til organisasjonsutvikling. Dette går da ikke konkret på utfordringene med å bruke organisasjonsteorier om kommunen, men ulempene min vinkling på endringsprosessen gir.

### 6.3.2 Deltakelse og innflytelse

En annen årsak til hvorfor forventningene ikke stemmer overens med mine funn, kan være på grunn av utfordringer med mine metodiske vurderinger. Teoriene legger opp til deltakelse som et middel for å redusere motstanden, mens jeg ser på medvirkning og innflytelse som en måte å måle deltakelsen på. Dette leder da til spørsmålet om medvirkning og innflytelse faktisk måler deltakelse?

Det er mulig å argumentere for at medvirkning legger til rette for deltakelse, ved å gi innbyggerne muligheter for å delta i prosessen. De ulike medvirkningstiltakene har forskjellige funksjoner for deltakelse, og forskjellige påvirkningsmetoder. Mens et folkemøte kan legge opp til diskusjon og samtale mellom innbyggerne og sentrale politikere fungerer en



informasjonsavis i større grad som enveiskommunikasjon fra kommunen til innbyggerne. Dette leder til behovet for å gradere medvirkningstiltakene i henhold til innflytelsesscoren. Om en bare skulle sett på antall medvirkningstiltak ville man i mine valgte case fått et tilnærmet likt antall brukte medvirkningstiltak, mens når en regner ut innflytelsesscoren får man en vesentlig forskjell.

Om en bare skulle sett på antall medvirkningstiltak, kunne man risikere å ha kommuner som produserte et høyt antall tiltak, men med liten grad av innflytelse. Eksempelvis kunne en kommune sendt ut flere informasjonsaviser og sendt dokumenter ut på høring, men det er vanskelig å se på dette som en høy grad av deltakelse. Dette leder tilbake til diskusjonen om innflytelse faktisk måler deltakelse. Man kan argumentere for at det potensielt kan bli en «elite» som velger å delta, i stedet for et representativt utvalg i befolkningen. Eliten består av dem med sterkeste meninger om saken, både fra dem som ønsker sammenslåing og dem som ikke ønsker sammenslåingen. Dette fører til at man kan få et skjevt utvalg av befolkningens meninger. Samtidig har man tiltak som skal sikre representativitet, gjennom eksempelvis telefonundersøkelser som har et tilfeldig utvalg, men det er ikke alle kommuner som velger å benytte seg av disse.

Ved å kun ta for seg kommunalt regisserte medvirkningstiltak, risikerer man å utelukke andre deltakelsesformer som innbyggerne potensielt måtte ha. I flere av kommunene kom det innbyggerinitierte tiltak, blant annet protesttog og debattmøter som også gir innbyggerne muligheter for deltakelse. Dette kan være en faktor for at mine teoretiske forventninger ikke stemte overens med mine funn.

En annen faktor ved å måle deltakelse gjennom medvirkning i en slik prosess, er at den ikke fanger opp innbyggernes egen oppfattelse av deltakelsen. Til tross for at jeg har tatt i bruk en innflytelsesscore, vil det nødvendigvis ikke si at innbyggerne oppfatter den som riktig. For mange innbyggere kan de føle at de får mer ut av et folkemøte, enn eksempelvis en telefonundersøkelse. I et folkemøte kan man diskutere med innbyggere som deler ens syn eller har et motstridende syn, i tillegg til å møte politikerne. Samtidig kan man argumentere for at oppgaven tar for seg deltakelsesmuligheter gjennom medvirkningstiltak i regi av kommunen, ikke innbyggernes opplevde deltakelse.

Til tross for at kommunen legger til rette for deltakelse gjennom medvirkningstiltak, vil det nødvendigvis ikke si at folk faktisk deltar. Dette leder tilbake til den eliten jeg nevnte tidligere, som gjerne har sterke og velbegrunnede meninger. For en slik elite er potensielt

terskelen for å delta lavere enn for de mer nøytrale innbyggerne. Eksempelvis så man på høringen som Mandal, Marnardal og Lindesnes sendte ut. De tre kommunene fikk bare inn 11 innspill, og alle foruten ett innspill var fra større aktører eller organisasjoner. Igjen fører dette til at å legge til rette for medvirkningstiltak nødvendigvis ikke fører til deltakelse. Fra de tre kommunene med over 22 000 innbyggere til sammen, kan 11 høringsinnspill defineres som noe lite.

Som nevnt gir medvirkningstiltakene innbyggerne mulighet for deltakelse, men det vil ikke si at de faktisk velger å delta. Oppgaven tar ikke for seg hvor mange som deltok i de ulike tiltakene, foruten folkeavstemningene der deltakelsesprosenten er regnet med. Ettersom det bare var en av ja-kommunene som valgte å gjennomføre en folkeavstemning gir dette et dårlig sammenligningsgrunnlag, men det kan likevel nevnes at Audnedals fremmøteprosent var på 65%. Blant nei-kommunene varierte fremmøteprosenten mellom 40,8% til 73%. Lindesnes hadde den laveste fremmøteprosenten, og Hægebostad hadde den høyeste. Om en så bort fra grupperingene, ville Audnedals fremmøteprosent være den nest høyeste, og vesentlig høyere enn de tre andre nei-kommunene. Som nevnt er dette medvirkningstiltaket vanskelig å sammenligne, ettersom alle nei-kommunene gjennomførte folkeavstemning mens kun en ja-kommune gjorde det samme, men det gir en pekepinn på at det ikke var mer eller mindre deltakelse i form av fremmøte i de ulike grupperingene. Det vil si at man ikke ser mer fysisk deltakelse i en av grupperingene enn i den andre grupperingen i akkurat dette tilfellet. Med andre ord kan man ikke fastslå at å gi innbyggerne muligheten til å delta gjennom medvirkningstiltak er det samme som å faktisk oppnå deltakelse blant innbyggerne.

### 6.3.3. Deltakelse øker motstand

Jacobsen presenterte en teori om at tilrettelegging av deltakelse kunne være med på å øke motstanden (Knudsen et al., 2010). Denne tankegangen krever at kommunene i større grad evaluerer hvilke medvirkningstiltak de velger å ta i bruk, og hvorfor. Tiltakene har ulike effekter på innbyggerne, og man kan risikere at innbyggerne oppfatter effekten av tiltakene som «grunne» og «brede» (Knudsen et al., 2010). Det vil si at innbyggerne kan sitte igjen med en følelse av at tiltakene ikke har fungert til sitt formål, og at effekten er mer symbolsk enn reell. Ettersom det finnes et minstekrav for hva lovverket sier at kommunene må gjennomføre av medvirkningstiltak, kan innbyggerne sitte igjen med følelsen av at tiltakene kun blir

gjennomført fordi de må, ikke fordi de ser nytten av det eller at tilbakemeldingene og resultatene vil bli tatt med i betraktningen.

En annen faktor som spiller inn på tankegangen om at deltakelse ikke har en ubetinget positiv effekt, er tanken på deltakelse som arena for motstand. Visse medvirkningstiltak kan fungere som arenaer der motstand vokser og får flere tilhørere. Det gir rom for å fremme tidligere konflikter eller motstridende synspunkter som igjen kan føre til en «krig» mellom de ulike meningshaverne (Knudsen et al., 2010). Ved å la de med motstridende meninger få et større spillerom, kan de også verve tilhørere til sin sak, som igjen er med på å øke motstanden og skape større vanskeligheter med å implementere en vellykket endring.

Medvirkning gir motstanderne nye arenaer for å spre motstand og eventuelt rekruttere nye medlemmer til sin motstandsbølge. Medvirkningstiltak i regi av kommunen har potensielt større mulighet for å få flere deltakere med ulike meninger, enn tiltak i regi av motstandsgrupperinger eller andre lignende aktører. Kommunalt regisserte medvirkningstiltak slik som folkemøter er i teorien rettet mot hele befolkningen, slik at deltakerne som kommer representerer i større grad mangfoldet enn det man kan tenke seg til ville skjedd om private grupperinger arrangerte lignende møter.

Jacobsen (Knudsen, et al., 2010) argumenterte for at teorier om deltakelse i hovedsak tok for seg at en økning av deltakelse i all hovedsak ble regnet som bra og kostnadsfritt. Sosio-teknisk teori tok for seg at for mye deltakelse kunne gi for mye frihet blant de ansatte og berørte, men i hovedsak argumenteres det for at deltakelse har en positiv effekt som øker i takt med mer deltakelse. Jacobsen så på deltakelse som en S-kurve, kontra en lineær prosess, der effekten ikke ble reell før man kom over en viss grense. Teoriene som argumenterer for deltakelse som tilnærmet ubestridt positivt tar for seg effekten som en lineær prosess, der man har effekt fra første element av deltakelse som øker lineært. Argumenter mot denne tankegangen tilsier at man må ha en viss grad av deltakelse før man ser effekten av deltakelsen. Denne tankegangen tilsier at kommunene må i større grad vurdere hvilke medvirkningstiltak de bruker og om de har den ønskede effekten kommunen selv håper. Det vil også si at å bruke ubegrenset mye medvirkning, kan ha motsatt effekt, ettersom en S-kurve flater ut eller ender om med å gå nedover når det kommer til effekt.

Denne tankegangen går overens med mitt valg av å gradere medvirkning i henhold til innflytelse. Ikke alle medvirkningstiltakene gir innflytelse fra innbyggerne, og faller dermed bort som reell medvirkning. Dette stemmer overens med tanken på medvirkning som en S-

kurve, der innbyggerne faktisk har noen reell innflytelse før man kommer opp på et visst nivå. I mine case ser man at ja-kommunene sin gjennomsnittsinflytelsesscore er lavere på S-kurven enn nei-kommunene. Selve antall brukte medvirkningstiltak er som nevnt relativt likt mellom grupperingene, dermed blir tankegangen om medvirkning som en S-kurve mer aktuell for å kunne beskrive hvorfor man ser ulikt vedtak i de to grupperingene.

I dette tilfellet er det folkemøter som er det medvirkningstiltaket som har størst potensiale til å øke motstanden. Ved å gi innbyggere med sterke meninger om saken, kan nøytrale hørere bli påvirket til å mene det samme. Som nevnt kan man risikere at en elite uttaler seg om saken, og dette kan føre til at innbyggere som ikke har like sterke synspunkter blir med på motstanden. Dette kan spesielt skje i kommuner der motstanden allerede er betydelig. Det kan lede til at det blir en trend i å være mot sammenslåingen, og at det blir vanskeligere å uttale seg positivt til en sammenslåing.

Dessuten gir slike folkemøter innbyggerne rom til å så tvil om vellykketheten ved en slik sammenslåing. En kommunesammenslåingsprosess er en endring som er vanskelig å spå utfallet av, det er utfordrende å komme med konkrete svar på hvordan fremtiden ser ut. Ved å la motstanderne få fritt spillerom til å stille spørsmål er det mulig å så tvil om hvor sikker man egentlig kan være på suksessen av en slik prosess. Dette kan lede til en økt motstandsbevegelse blant innbyggerne. Christensen (et al., 2015) påpekte at i prinsippet er alle for økt deltakelse, men det er likevel noen utfordringer med deltakelse fra ikke-valgte og mulig ikke-representative grupper blant publikum. Folkemøter kan bli et eksempel på ikke-representative grupper som fremmer sine meninger. Som nevnt er det ofte de med sterkeste mening som ytrer seg mest, og dette kan være med på å stilne deler av befolkningen eller ha motsatt effekt; at motstanden øker i takt med høylytte kritiske røster.

Om politikerne stiller seg positivt til en sammenslåing, mens en vesentlig del av innbyggerne er svært negative til sammenslåing kan dette være med på å stilne de innbyggerne som faktisk ønsker sammenslåingen. Hvis politikerne er positive til sammenslåingen, kan innbyggerne føle seg mer trygge på sitt ønske om sammenslåing og dermed ikke se på det som like sentralt å fronte et positivt syn på sammenslåing. Dette kan igjen føre til at det er motstandsbevegelsen som blir de som ytrer seg mest. Om meningen blant innbyggerne ser ut til å bestå av mest motstand, kan det virke lettere å følge strømmen enn å gå imot sine naboer og venner.

Jacobsen (Knudsen et al., 2010) presiserer at desto mer omfattende endringen er, desto mer betydningsfull vil den være for de berørte aktørene. Relasjonen mellom kommunale institusjoner og identitet har jeg vært inne på før, og denne antakelsen gjør at man i større grad ønsker å delta ettersom endringene kan påvirke de kommunale institusjonene. Ved å delta på medvirkningstiltakene som kommunen regisserer kan man i større grad få innsikt i effekten av endringen, og dermed risikere at motstanden også øker.

Tankegangen om at deltakelse kan øke motstanden står i kontrast til teoriene jeg tidligere har presentert. Leavitt så blant annet på deltakelse som en måte å bedre kommunikasjonen på i en endringsprosess (Jacobsen, 1998). Visse medvirkningstiltak, slik som folkemøter, kan i teorien forbedre kommunikasjonen ettersom det er en relativt uformell toveis dialog. Likevel kan det også tenke seg til at dialogen møter utfordringer, ettersom en slik prosess byr på mange spørsmål som ikke kan besvares. Det er mulig å tenke seg til at innbyggerne ønsker konkrete svar på framtidsutsikten til sin kommune, men ettersom kommunen faktisk skal slå seg sammen med andre og dermed også spre ut makten, er det tilnærmet umulig å besvare på spørsmål om hvordan fremtiden blir seende ut.

### 6.3.4 Motstand øker deltakelsen

For å vende på det jeg skrev i forrige avsnitt kan man tenke seg til at motstand øker deltakelsen. Mobilisering av motstand i forkant av medvirkningstiltak kan få politikerne til å tro at motstanden er større enn den egentlig er. Dette vender tilbake til punktet om at de med sterkeste mening ofte er de som ytrer seg mest høylytt. Samtidig kan man se at i kommuner med stor motstand til en sammenslåing ofte har stor deltakelse på de medvirkningstiltakene som er målbare i deltakelse. Det var stor motstand i henholdsvis Audnedal og Hægebostad, og deres valgdeltakelsen på folkeavstemningen var på 65% og 73%. Dette viser til stort engasjement i kommunene for å delta. Det samme kan man se i Marnardal, der det var et stort ønske blant befolkningen for flere muligheter for å delta i prosessen. Da kommunen arrangerte folkemøte var lokalet fylt til randen med innbyggere.

Det er vanskelig å komme med et konkret svar på hvilke av kommunene som hadde mest motstand, ettersom jeg ikke målte dette i min oppgave. Dermed blir bruken av valgdeltakelsen i folkeavstemningen vanskelig å bruke som begrunnelse for at motstand øker deltakelsen. Samtidig har jeg gjennom min research av kommunene fått et inntrykk av at motstanden i en del av nei-kommunene var sterkt tilstede. Likevel kan man argumentere for en

relativt lav valgdeltakelse tilsier at motstanden også var mindre enn hva inntrykket tilsier. I Lindesnes stemte 57% for å fortsette som egen kommune, noe som tilsier en klar seier for å stå alene. Ettersom valgdeltakelsen var såpass lav, skiller dette da bare 217 stemmer av de 4 900 med stemmerett.

Kommunens bruk av medvirkning kan også være med på å øke motstanden. Om kommunen har få medvirkningstiltak kan dette føre til stor deltakelse på de få deltakelsesmulighetene innbyggerne har. Å ikke gi rom for høy deltakelse kan mobilisere motstanden ved å spille på at kommunen ikke ønsker å gi rom for at motstandere skal fremme sine meninger. Dette kan gi motstanderne mulighet til å spille på at kommunen har noe å skjule, eller at de eventuelt ikke kan svare på kritiske spørsmål. Det fører videre til at man lettere kan plante en usikkerhet rundt prosessen og hvor vellykket en slik sammenslåing kan bli, som igjen kan få nøytrale innbyggere til å følge på motstanden.

Å delta på medvirkningstiltak kan være med på å gjøre det vanskeligere for politikerne å gå imot innbyggernes meninger. Dette kan føre til at motstanderne i større grad ønsker å delta på alle arenaer der de har mulighet til å få innflytelse på prosessen. Ved å ha en høy andel av deltakere som er negative til en sammenslåing, kan det bli mer utfordrende for politikerne å legitimere hvorfor de velger å stemme imot innbyggernes ønsker når de selv er stemt inn i sine posisjoner takket være innbyggerne.

Om en har en solid nok kjerne som har sterke meninger om sammenslåingen, kan de være med på å fronte kommunens medvirkningstiltak og mobilisere flere til å delta. Kampanjer for å få flere innbyggere til å engasjere seg og si sin mening om saken kan være med på å få flere til å bli engasjerte i en sak de i utgangspunktet ikke hadde så sterke meninger om. Spesielt i små kommuner der man har et nettverk som strekker seg over hele kommunen, kan man tenke seg til at det er lettere å mobilisere innbyggerne til å delta. I teorien jeg tok utgangspunkt i, kunne man lese at for mange innbyggere var kommunale institusjoner en del av befolkningens identitet. Ved å spille på usikkerheten rundt fremtiden til disse institusjonene kan man skape et engasjement som styrker motstanden. I organisasjonsteorien tilsier en endring at man kan føle at ens egen identitet går tapt når organisasjonen endres (Jacobsen & Thorsvik, 2014). Et ønske om å beskytte de kommunale institusjonene, og dermed også sørge for å bevare identiteten sin, kan være med på å øke usikkerheten rundt fremtiden og dermed også motstanden.

Som politiker bør man være svært vag med å spå fremtiden, ettersom det er mye som kan skje i politikken. Å komme med løfter en ikke kan holde påvirker tillitten til politikerne, og

den er sentral for å få gjennomført endringer. Til tross for at flere intensjonsavtaler mellom kommunene inneholder planer om å beholde alle de eksisterende kommunale institusjonene, kan det være vanskelig for politikerne å love at dette blir opprettholdt ettersom det ikke er sikkert de selv sitter med makten i neste periode. Dette er elementer som er mulig å spille på for å øke motstanden til en slik prosess.

For en nøytral innbygger som ikke har sterke meninger om saken kan det være mindre aktuelt å engasjere seg i medvirkningstiltakene som krever innsats, slik som å delta på folkemøter eller stemme på folkeavstemninger. På den andre siden kan man si at de som har sterke meninger og ønsker innflytelse i prosessen er mer sannsynlige for å oppsøke deltakelsesmuligheter og ønsker innflytelse i prosessen. Ved å engasjere den nøytrale innbygger til å bli for eller mot sammenslåing, har man muligheten til å øke deltakelsen på kommunens regisserte medvirkningstiltak.

Videre er det naturlig å se på hvorfor folk engasjerer seg, både politisk og da også i endringen som skjer. Jacobsen og Thorsvik (2014) påpeker at usikkerhet og misnøye som følge av endringer lett kan føre til motstand. En slik prosess som fusjonering av kommuner er i stor grad preget av usikkerhet, ettersom det er et relativt nytt fenomen med lite relevant studie på som kan brukes i denne sammenheng. Misnøye kan komme av usikkerheten rundt endringen, som fører til at innbyggerne viser motstand fordi de ikke vet hvordan utfallet blir. Til tross for at min oppgave bare tar høyde for medvirkning frem til vedtaket skal fattes, kan motstanden ligge dypere enn bare for eller mot sammenslåingen. Det vil si at etter fattet vedtak er det en reell sjanse for at innbyggerne som var imot sammenslåingen fortsatt er aktive motstandere.

For å runde av delkapittelet om at motstand øker deltakelsen, kan man si at det er naturlig å tenke seg til at mennesker med sterke meninger om et fenomen har et sterkt ønske om å delta i prosessen. Det å søke innflytelse i saker man er engasjert kan man også se i en slik kommunesammenslåingsprosess.

## 6.4 Avsluttende konklusjoner

For å kunne avslutte denne oppgaven må jeg ta opp igjen problemstillingen min: har medvirkning betydning for utfallet av vedtaket i forbindelse med fusjon av kommuner? Mine funn tilsier at selve antallet medvirkningstiltak ikke har betydning for utfallet, ettersom det kun skilte et medvirkningstiltak i mine to grupperinger. Derimot kan man si at i mitt tilfelle har

valget av medvirkningstiltak en betydning, i henhold til innflytelsesskalaen. Nei-kommunene valgte å bruke medvirkningstiltak med en høyere innflytelsesscore, og forskjellen mellom grupperingene ble vesentlig høyere blant nei-kommunene.

Det første forskningsspørsmålet mitt tok for seg om det ble brukt ulike medvirkningstiltak i ja-kommunene i forhold til nei-kommunene. Dette har jeg for så vidt svart på, og det er at forskjellene er minimale på de fleste medvirkningstiltakene, men bruken av folkeavstemning er vesentlig forskjellig i de to grupperingene. Folkeavstemning var også det tiltaket som ga flest innflytelsespoeng, som gjorde at innflytelsesscoren ble så forskjellig i de to grupperingene. Det andre forskningsspørsmålet mitt var om det ble brukt mer medvirkning i ja-kommunene enn i nei-kommunene. Det viste seg at nei-kommunene brukte 1 flere medvirkningstiltak enn ja-kommunene, dermed ble svaret på dette forskningsspørsmålet nei.

Med et begrenset antall case er det vanskelig å komme med en generaliserende konklusjon. Likevel ser man at i mitt tilfelle er det en vesentlig forskjell på innflytelsesscoren i de ulike grupperingene. Dette leder til en konklusjonen at medvirkning har en betydning for utfallet av vedtaket i mitt tilfelle. Samtidig er sjansen stor for at man ville fått andre resultater om man hadde brukt andre case.

Teoriene som er brukt har i hovedsak vært rettet mot organisasjoner. Dette kan være noe av grunnen til at mine forventninger ikke stemmer overens med mine funn. Likevel ville det vært vanskelig å finne teorier om endringsprosesser som baserer seg på kommuner, i stedet for organisasjoner. Dette viser til et behov for større forskning på teoretisering av kommunefusjoner og kommunen som organisasjon.

Å skulle svare på om det er motstand som skaper deltakelse eller deltakelse som skaper motstand er noe vanskelig å komme med et konkret svar på, ettersom det kan sies å være to sider av samme sak. Deltakelse som skaper motstand handler i stor grad om publikum, og at medvirkning skaper nye arenaer for å verve motstandere eller eventuelt forkjempere for saken. Motstand skaper deltakelse bygger på tanken om at innbyggere med sterke meninger om et fenomen i stor grad ønsker å delta på tiltak som kan gi innflytelse i fenomenet.

## 6.5 Veien videre

Etter en så grundig gjennomgang av hva kommunene faktisk gjorde i løpet av perioden frem til vedtak, og hvordan dette graderte seg ut fra mine antakelser om innflytelse, ville det



vært svært interessant å se dette fra innbyggernes perspektiv. Mine funn viser til at noen kommuner i større grad har tatt i bruk tiltak med mer innflytelse enn andre kommuner. Det viser seg at nei-kommuner har brukt tiltak med mer innflytelse enn ja-kommunene har gjort. Det ville vært interessant å se om innbyggernes meninger om deres mulighet til innflytelse samsvarer med mine funn.

## 7. Kilder

Bradford, D.L. & Warner Burke, W. (2005). *Reinventing Organization Development*. San Francisco: Pfeiffer.

Christensen, T., Egeberg, M., Læg Reid, P., Roness, P.G. & Røvik, K.A. (2015) *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.

Clausen, N. (2016). Innbyggerundersøkelse kommunereform, Kristiansand, Lillesand, Birkenes, Søgne & Songdalen. *Opinion AS*. Hentet 14.02.2018 fra <https://48vlp12642pa30ejq72t9ozh-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2016/05/innbyggerundersokelse-Kristiansand-Lillesand-Birkenes-Sogne-og-Sogndalen.pdf>

De nasjonale forskningsetiske komiteene. (2010.15. januar). Kvalitative og kvantitative forskningsmetoder – likheter og forskjeller. Hentet 30.03.2018 fra <https://www.etikkom.no/forskningsetiske-retningslinjer/medisin-og-helse/kvalitativ-forskning/1-kvalitative-og-kvantitative-forskningsmetoder--likheter-og-forskjeller/>

Frisvoll, S., Almås, R. (2014) *Kommunesammenslåing og identitet – betyr identitet noe i teknokratens lekegrind?* Notat til forskerworkshop på Gardermoen i regi av Distriktssenteret. Hentet 05.02.2018 fra [https://48vlp12642pa30ejq72t9ozh-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2014/06/140610\\_Notat\\_Frisvoll\\_Alm%C3%A5s.pdf](https://48vlp12642pa30ejq72t9ozh-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2014/06/140610_Notat_Frisvoll_Alm%C3%A5s.pdf)

Geddes, B. (1990). *How the cases you choose affect the answers you get: selection bias in comparative politics*. Hentet 02.04.2018 fra [https://fronter.com/uia/links/files.phtml/1111245877\\$834858573\\$/Fagstoff/Pensum/Pensumartikler/Geddes\\_How+the+Cases+You+Choose+Affect+the+Answers+You+Get.pdf](https://fronter.com/uia/links/files.phtml/1111245877$834858573$/Fagstoff/Pensum/Pensumartikler/Geddes_How+the+Cases+You+Choose+Affect+the+Answers+You+Get.pdf)

Gerring, J. What is a case study and what is it good for? *American Political Science Review Vol 98, No 2 May 2004*. Hentet 20.03.2018 fra [https://fronter.com/uia/links/files.phtml/1111245877\\$834858573\\$/Fagstoff/Pensum/Pensumartikler/Gerring\\_What+Is+a+Case+Study+and+What+Is+It+Good+for.pdf](https://fronter.com/uia/links/files.phtml/1111245877$834858573$/Fagstoff/Pensum/Pensumartikler/Gerring_What+Is+a+Case+Study+and+What+Is+It+Good+for.pdf)

Gisle, Jon. Fusjon: selskaper. (2018, 20. februar.) I Store Norske Leksikon. Hentet 30.05.2018 fra [https://snl.no/fusjon\\_-\\_selskaper](https://snl.no/fusjon_-_selskaper)

- Grønmo, Sigmund (2004): Samfunnsvitenskapelige metoder. Fagbokforlaget.
- Hansen, Tore & Tjernshaugen, Andreas. (2017, 12.10). Kommunereformen. *Store Norske Leksikon*. Hentet 01.02.2018 fra <https://snl.no/kommunereformen>
- Hellevik, Ottar. (2011). *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Helljesen, V. & Bulai, E.M. (2017). Kommune-avstemninger slaktes i ny rapport: folk visste ikke hva de stemte på. NRK. Hentet 08.02.2018 fra <https://www.nrk.no/norge/folkeavstemninger-om-kommunesammenslainger-slaktes-i-ny-rapport-1.13778309>
- Hind, R. (2015). Dokumentasjonsrapport for innbyggerhøring i Audnedal kommune i forbindelse med kommunereformen. *TNS Gallup*. Hentet 01.02.2018 fra <file:///C:/Users/Tonje/Downloads/Dokumentasjon%20av%20underskelse%20i%20Audnedal.pdf>
- Høidahl, H. (2015A). Innbyggerundersøkelse Lyngdal kommune. *Opinion AS*. Hentet 02.02.2018 fra <https://sru.lyngdal.kommune.no/sru2/api/utvalg/8/moter/1150/behandlinger/1/3>
- Høidahl, H. (2015B). Innbyggerundersøkelse Mandal kommune. *Opinion AS*. Hentet 02.02.2018 fra <https://innsyn.ddv.no/einnsynMAN/RegistryEntry/ShowDocument?registryEntryId=351712&documentId=491905>
- Høidahl, H. (2016). Innbyggerundersøkelse Hægebostad kommune. *Opinion AS*. Hentet 13.02.2018 fra <https://48v1pl2642pa30ejq72t9ozh-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2016/06/innbyggerundersokelse-hagebostad.pdf>
- Inndelingsloven 2001, LOV-2001-06-15-70 Inndelingslova, hentet fra 02.02.2018 fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2001-06-15-70?q=inndelingsloven>
- Jacobsen, D.I. (1998). Motstand mot forandring, eller: 10 gode grunner til at du ikke klarer å endre en organisasjon. *Magma*, 1/1998. Hentet 05.02.2018 fra <https://www.magma.no/motstand-mot-forandring-eller-10-gode-grunner-til-at-du-ikke-klar-aa-endre-en-organisasjon>

Jacobsen, D.I. & Thorsik, J. (2014) *Hvordan organisasjoner fungerer*. Bergen: Fagbokforlaget.

Johannessen, Steffen Fagernes. (2016, 8. august.) Feltarbeid. I Store norske leksikon. Hentet 04.04.2018 fra <https://snl.no/feltarbeid>

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.

Knopf, J.W. (2006). Doing a literature review. *American Political Science Association, January 2006*. Hentet 04.04.2018 fra [https://fronter.com/uia/links/files.phtml/1111245877\\$834858573\\$/Fagstoff/Pensum/Pensumartikler/Knopf\\_Doing+a+Literature+Review.pdf](https://fronter.com/uia/links/files.phtml/1111245877$834858573$/Fagstoff/Pensum/Pensumartikler/Knopf_Doing+a+Literature+Review.pdf)

Krossli, Jan Inge. (2014, 24.10). 250 kommuner har startet reformarbeidet. *Kommunal rapport*. Hentet 01.02.2018 fra [https://kommunal-rapport.no/artikkel/250\\_kommuner\\_har\\_startet\\_reform\\_arbeidet](https://kommunal-rapport.no/artikkel/250_kommuner_har_startet_reform_arbeidet)

Knudsen, H., Falkenberg, J., Grønhaug, K., Gartnes, Å. (2010) *Mysterion, Strategi og Kainotomia*. Oslo: Novus Forlag.

Lindesnes Kommune. (2016, 07. desember). Flertall for Nye Lindesnes. Hentet 01.03.2018 fra <https://48vlp12642pa30ejq72t9ozh-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2016/06/Resultat-folkeavstemning-lindesnes-kommune-.pdf>

Lindesnes Redaksjon. (2016, 24. februar). Hvor ble det av demokratiet i Marnardal? Lindesnes Avis. Hentet 01.03.2018 fra <https://www.l-a.no/nyheter/i/zBA45/Hvor-ble-det-av-demokratiet-i-Marnardal>

Martinsen, J. (2017A, 17. november). Janne fikk nei av innbyggerne. *Fædrelandsvennen*. Hentet 02.02.2018 fra <https://www.fvn.no/nyheter/lokalt/i/2wpQy/Janne-fikk-nei-fra-innbyggerne>

Martinsen, J. (2017B, 17.november). Tvinges til folkemøte i Marnardal. *Fædrelandsvennen*. Hentet 03.02.2018 fra <https://www.fvn.no/nyheter/lokalt/i/y05aR/Tvinges-til-folkemote-i-Marnardal>

Plan og bygningsloven 2008. LOV-2008-06-27-71. Hentet 05.02.18 fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71>

Prop. 95 S. Meldingsdel i kommuneproposisjonen 2015. Kommunereform. Hentet 05.02.18 fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Prop-95-S-20132014/id759298/?q=meldingsdel%20i%20kommuneproposisjonen%202015>

Regjeringen. (2017). *Kommunereform*. Regjeringen.no Hentet 01.02.18 fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/kommunereform/id2548377/>

Regjeringen. (2009). § 11-14. *Høring av planforslag*. Regjeringen.no hentet 01.02.2018 fra [https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/kmd/veiledninger\\_brosjyrer/2009/lovkommentar-til-plandelen-i-/kapittel-11-kommuneplan/-11-14-horing-av-planforslag/id556784/](https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/kmd/veiledninger_brosjyrer/2009/lovkommentar-til-plandelen-i-/kapittel-11-kommuneplan/-11-14-horing-av-planforslag/id556784/)

Rolf Rønning (2013): Vårt politiske Norge. 3. utgave. Fagbokforlaget.

Rune Sørensen (2013): En effektiv offentlig sektor. Universitetsforlaget

Sanner, J. (2014). Medvirkning i planlegging. *Regjeringen.no*. Hentet 01.02.18 fra [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/plan/medvirkningsveileder/h2302b\\_veileder\\_medvirkning.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/plan/medvirkningsveileder/h2302b_veileder_medvirkning.pdf)

Skarvøy, L.J., Wallenius, H., Midbøe, O.M., Sarmadawy, H., Dybfeste Dahl, I. (2017). Disse kommunene tvangssamenslås. *VG.no*. Hentet 01.02.18 fra <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/kommunesammenslaaing/disse-kommunene-tvangssammenslaas/a/23931140/>

Skavhaug, G.K. & Østgaard, A. (2015). Telefonundersøkelse Marnardal kommune. *Sentio Research Norge AS*. Hentet 01.03.2018 fra <https://48vlp12642pa30ejq72t9ozh-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2016/05/innbyggerundersokelse-marnadal.pdf>

Statistisk sentralbyrå. (2016). Folkemengde og befolkningsendringer, 1. januar 2016. Hentet 27.04.16 fra <http://ssb.no/befolkning/statistikker/folkemengde/aar-per-1-januar/2016-02-19?fane=tabell&sort=nummer&tabell=256001>

Sørensen, R.J. (2013). *En effektiv offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget

Trist, E. (1981). The evolution of socio-technical systems. *Perspective of organizational design and behaviour*. August 1981. Hentet 06.02.2018 fra <http://www.lmmiller.com/blog/wp-content/uploads/2013/06/The-Evolution-of-Socio-Technical-Systems-Trist.pdf>

Tyler, T.R., & De Cremer, D. Process-based leadership: Fair procedures and reactions to organizational change. *The Leadership Quarterly*. Hentet 01.02.18 fra <file:///C:/Users/Tonje/Downloads/tyler-procedural-justice-change.pdf>

Van Dam, K.H., Nikolic, I., Lukszo, Z. *Agent-based modelling of socio-technical systems*. Springer. Hentet 07.02.2018 fra <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2F978-94-007-4933-7.pdf>

V.G Kondalkar. (2009) *Organization Development*. New Dehli: New Age International P Ltd., Publishers