



Bacheloroppgave

ADM650 Jus og administrasjon

Politisk massakre eller eit demokratisk løft?

Ei oppgåve kring kommunesamanslåing og korleis dette vil påverke innbyggjarane i ein småkommune som Skodje på Sunnmøre.

av Mari Bjermeland Opsal

Totalt antall sider inkludert forsiden: 42

Molde, 22.mai 2017



Obligatorisk egenerklæring/gruppeerklæring

Den enkelte student er selv ansvarlig for å sette seg inn i hva som er lovlige hjelpemidler, retningslinjer for bruk av disse og regler om kildebruk. Erklæringen skal bevisstgjøre studentene på deres ansvar og hvilke konsekvenser fusk kan medføre. Manglende erklæring fritar ikke studentene fra sitt ansvar.

Du/dere fyller ut erklæringen ved å klikke i ruten til høyre for den enkelte del 1-6:		
1.	Jeg/vi erklærer herved at min/vår besvarelse er mitt/vårt eget arbeid, og at jeg/vi ikke har brukt andre kilder eller har mottatt annen hjelp enn det som er nevnt i besvarelsen.	<input checked="" type="checkbox"/>
2.	Jeg/vi erklærer videre at denne besvarelsen: <ul style="list-style-type: none">• ikke har vært brukt til annen eksamen ved annen avdeling/universitet/høgskole innenlands eller utenlands.• ikke refererer til andres arbeid uten at det er oppgitt.• ikke refererer til eget tidligere arbeid uten at det er oppgitt.• har alle referansene oppgitt i litteraturlisten.• ikke er en kopi, duplikat eller avskrift av andres arbeid eller besvarelse.	<input checked="" type="checkbox"/>
3.	Jeg/vi er kjent med at brudd på ovennevnte er å <u>betrakte som fusk</u> og kan medføre annullering av eksamen og utestengelse fra universiteter og høgskoler i Norge, jf. Universitets- og høgskoleloven §§4-7 og 4-8 og Forskrift om eksamen §§14 og 15.	<input checked="" type="checkbox"/>
4.	Jeg/vi er kjent med at alle innleverte oppgaver kan bli plagiattrollert i Ephorus, se Retningslinjer for elektronisk innlevering og publisering av studiepoenggivende studentoppgaver	<input checked="" type="checkbox"/>
5.	Jeg/vi er kjent med at høgskolen vil behandle alle saker hvor det forligger mistanke om fusk etter høgskolens retningslinjer for behandling av saker om fusk	<input checked="" type="checkbox"/>
6.	Jeg/vi har satt oss inn i regler og retningslinjer i bruk av kilder og referanser på biblioteket sine nettsider	<input checked="" type="checkbox"/>

Publiseringsavtale

Studiepoeng: 15

Veileder: Ingunn Gjerde

Fullmakt til elektronisk publisering av oppgaven

Forfatter(ne) har opphavsrett til oppgaven. Det betyr blant annet enerett til å gjøre verket tilgjengelig for allmennheten (Åndsverkloven, §2).

Alle oppgaver som fyller kriteriene vil bli registrert og publisert i Brage HiM med forfatter(ne)s godkjenning.

Oppgaver som er unntatt offentlighet eller båndlagt vil ikke bli publisert.

Jeg/vi gir herved Høgskolen i Molde en vederlagsfri rett til å gjøre oppgaven tilgjengelig for elektronisk publisering:

ja nei

Er oppgaven båndlagt (konfidensiell)?

ja nei

(Båndleggingsavtale må fylles ut)

- Hvis ja:

Kan oppgaven publiseres når båndleggingsperioden er over?

ja nei

Er oppgaven unntatt offentlighet?

ja nei

(inneholder taushetsbelagt informasjon. Jfr. Offl. §13/Fvl. §13)

Dato: 22.mai 2017

Antall ord: 8000

Forord

Denne oppgåva vart skreve til mi bacheloroppgåve i jus og administrasjon ved Høgskolen i Molde. Det har vore ei særst spennande problemstilling å fordjupe seg i, men også utfordrande sidan kommunesamanslåinga er inne i ein pågåande prosess.

Eg har lært utruleg mykje om prosessen, korleis kommunane har arbeida mot samanslåing og korleis dette sannsynlegvis vil påverke innbyggjarane i Skodje. Sidan kommunesamanslåing er eit høgst aktuelt tema, har det vore utfordrande å halde seg oppdatert i den pågåande samanslåinga. Eg håpar likevel at oppgåva er utfyllande.

Ein stor takk vil rettast til vegleiaren min, Ingunn Gjerde for konstruktiv kritikk og interessante innspel.

Eg vil også nytte anledninga til å takke ein særst behjelpeleg familie i denne tida og den tolmellige sambuaren min Erling. Det har utan tvil vore utfordrande å være heime med ein litan gut på under eit år, samtidig som eg har skreve denne bacheloroppgåva. Krevjande har det også vore med ein sambuar som har vore mykje vekke som reisemontør og samtidig ha ansvar for to born under fire år heime.

Men, vi kom oss i mål!

Mari Bjermeland Opsal

Sjøholt, 22.05.2017

Samandrag

Denne oppgåva vil omhandle kommunereforma og korleis det kommunale sjølvstyret truleg vil bli ivareteke i ein småkommune som Skodje ved samanslåing med nye Ålesund.

Oppgåva vil også ta føre seg korleis demokratisynet i små kommunar blir vektlagt i reformsprosessen, korleis ein trur den nye kvardagen for innbyggjarane i Skodje kjem til å verte og korleis ein har oppfatta prosessen med kommunesamanslåing så langt.

Sidan samanslåinga er ein pågåande prosess, er dette eit svært dagsaktuelt tema.

Innhold

Forord	4
Samandrag	5
1.0 Innleiing	8
1.1 Reformprosess	10
1.2 Tema, problemstilling og avgrensing	11
2.0 Teoretisk rammeverk	12
2.1 Det kommunale sjølvstyret.....	12
2.2 Demokrati, friheit, og effektivitet.....	13
2.2.1 Deltakelsesverdien - Hensynet til lokalt sjølvstyre og deltaking	15
2.2.2 Demokratisk underskot	15
2.3 Intensjonsavtalen om demokrati.....	16
2.4 Kommunedelsutval og nærdemokrati.....	17
2.5 «Kriterier for god kommunestruktur» om demokrati.....	17
Høg politisk deltaking	17
Lokal identitet	18
2.5.1 Tidlegare erfaringar.....	18
2.1.1 Erfaringar frå Danmark	19
2.0 Kvalitativ metode	21
2.1 Utveljing av respondentar og gjennomføring av intervju.....	21
2.2 Anonymitet	22
2.3 Struktur og tidsramme	22
2.4 Analyse av data	23
3.0 Resultat	24
3.1 Tankar kring kommunereform og arbeidet på Sunnmøre	24
3.2 Deltaking	26
3.3 Representasjon.....	27
3.4 Demokratisk underskot?.....	28
3.5 Kommundelsutvalg, fellesnemnda og nærheit til innbyggjarane	30
4.0 Drøfting	32
4.1 Demokrativerdien i nye Ålesund kommune.....	32
4.2 Autonomi (friheit) i nye Ålesund kommune	33
4.3 Effektivitet i nye Ålesund kommune.....	33
4.4 Deltakelsesverdien.....	33

5.0 Konklusjon.....	35
Referanseliste.....	36
Vedlegg 1.....	41

1.0 Innleiing

Hausten 2013 lanserte Regjeringa Solberg ein kommunereform for å danne «større og meir robuste kommunar» med økt makt og myndigheit i Norge. Målet er å sikre eit lokaldemokrati som kan ivareta velferd og sikre verdiskaping og trivsel (Regjeringa 2014)

Det er 50 år sidan førre kommunereform i Norge. Sidan den tid har kommunane fått betydeleg større ansvar for velferdsoppgåver. Den statlege detaljstyringa av kommunane har økt, og interkommunale samarbeid har spelt ei stor rolle dei siste åra. Difor meinte regjeringa at det no var på tide med ein kommunereform.

Ueinigheitene knytt til denne reforma har vore store. Medan ein på eine sida ynskjer å ivareta hensynet til effektive tenesteytande enheter, ynskjer ein på andre sida å sikre deltaking i lokaldemokratiet.

I regjeringsplattforma begrunnast kommunereforma kortfatta og med spesiell vekt på at ein slik reform vil styrke kommunane si fagkompetanse:

«En mer robust kommunestruktur vil sikre mer kompetanse og større faglighet i den enkelte kommune. Det vil være en fordel for eksempel i vanskelige barnevernssaker, for ressurskrevende tjenester og for en bedre ledelse og utvikling av omsorgs- og utdanningstjenestene» (*Sundvolden plattformen s.47, 7. oktober 2013*)

Kommunereforma tek også utgangspunkt i at kommunane må ha kraft til å møte dei utfordringane som ventar i åra framover. Med dette meiner ein utfordringar knytt til demografi, velferd og kompetanse og evne til å utvikle gode og attraktive lokalsamfunn (Ibid)

På bakgrunn av dette sette Kommunal – og moderniseringsdepartementet 3.januar 2014 ned eit ekspertutval som på fritt fagleg grunnlag skulle foreslå kriteriar som har betydning for oppgåveløysinga i kommunane (Kommunal – og moderniseringsdepartementet 2014)

Dette utvalet fekk namn Vabo-utvalet. Det vart frå regjeringa si side ikkje oppgitt kor mange kommunar Norge burde ha, eller kor mange kommunar ein hadde som mål å få avvikla (Jansen og Jensen 2016:7).

I sin siste rapport datert januar 2014 gav ekspertutvalget anbefaling om at framtidens kommunar burde ha minst 15.000 til 20.000 innbyggjarar for å være robuste nok. (Kriterier for god kommunestruktur, 2014, s.162). Det vart i rapporten også peika på at antall kommuner skulle reduserast frå 428 til «ned mot hundre».

Om dette blir det endelege utfallet er så langt uvisst.

Den pågåande kommunereforma har skapt ein heftig debatt – både nasjonalt og lokalt. Alf-Inge Jansen og Bjarne Jensen (2016:7) skriv i si bok «Folkestyre eller elitestyre» at vi med ei slik redusering av kommunar ikkje lenger snakkar ein kommunereform, men ei grunnleggjande endring av vårt folkestyre og ei samfunnsomveltning.

Hensynet til kommunane si styringsevne og hensynet til dei demokratiske kvalitetane ved det lokale styringssystemet er begge stridane punkt i den pågåande kommunereforma.

Kommunalminister Jan Tore Sanner har tidlegare uttalt dette til VG:

«Nå har vi diskutert behovet for større kommuner siden begynnelsen av 1990-tallet. Realiteten er at mange kommuner i dag er for små til å ivareta de oppgavene de har, og disse utfordringene vokser. Alternativet er altså ikke å la alt være som det er» (VG, 23.05.2016)

Den sittande regjeringa ser difor på «større og meir robuste kommunar» som ein viktig føresetnad for å styrke lokaldemokratiet. Fleire innbyggjarar i småkommunar er derimot redde for at større kommunar vil kunne svekke lokaldemokratiet og evna til å kunne påverke politikarane i saker som er av lokal art.

Professor Harald Baldersheim tek i eit intervju med Lokalavisa Dølen til orde for at kommunesamanslåingar vil svekke lokaldemokratiet, og være den største politiske massakren i norsk historie (Lokalavisa Dølen, 8.januar 2015 s.8). Alf-Inge Jansen og Bjarne Jensen (2016) meiner at dagens kommunereform er eit forsøk på å gjennomføre den største reforma av norsk offentleg forvaltning sidan formannskapslovene blei innført i 1837 (Jansen og Jensen, s.9).

1.1 Reformprosess

Kommunereforma er ein nasjonal reform, satt i gong av nasjonale politiske myndigheiter i 2014. Det er i første omgang kommunane sjølve som skal finne ut kva nabokommunar dei kan tenke seg å slå seg saman med.

Inndelingslova frå 2002 gjev Stortinget likevel mandat til å endre kommuneinndelinga mot kommunane si vilje (Klausen, Askim og Vabo, 2016 s. 32).

At dagens 428 kommunar skal bli til 358 kommunar er for mange sett på som eit stort overtramp av staten. Sjølv om hovudregelen er at kommunane frivillig skal bestemme om dei vil slå seg saman med andre, kan realiteten bli noko heilt anna.

22.februar 2017 kunne Aftenposten melde at 13 kommunar blir slått saman med nabokommunar mot sin vilje. Mange lokalpolitikar har difor uttrykt seg kritisk til tvangsbruken til regjeringa. Blant desse er ordførar i Haram kommune, som for berre nokre månadar sidan hadde bestemt seg for at dei ynskja å stå utanfor intensjonsavtalen dei hadde signert med Nye Ålesund.

Den 22.februar uttrykte ordføraren i Haram kommune, Vebjørn Krogsæter (Sp) stor misnøye over situasjonen kommunen no har kome opp i:

«Bruk av tvang er i utgangspunktet en veldig dårlig metode i starten av et nytt samarbeid. Jeg synes regjeringens arbeid har vært dårlig og rotete, og det har ikke vært tydelig hva de ønsker å oppnå med det.» (VG.no, 22/2-17)

Kommunereforma varer til nasjonale vedtak er fatta, innan 1.januar 2018. Våren 2017 vil departementet fremme ein proposisjon for Stortinget med forslag til endringar i kommunestrukturen (Regjeringa.no, *Prosesess og milepæler*, 2017)

1.2 Tema, problemstilling og avgrensing

Skodje kommune er ein liten kommune på Sunnmøre med 4620 innbyggjarar, per 1.januar 2016 (SSB 1.januar 2016).

Under føresetnad om at intensjonsavtalen av 15/6-2016 med kommunane Haram, Sandøy, Skodje, Ørskog og Ålesund lykkast vil den nye kommunen med namn Ålesund ha ei samla befolkning på 64 147 innbyggjarar (ibid).

I denne oppgåva ynskjer eg å sjå på korleis det kommunale sjølvstyret skal bli ivareteke i Skodje ved eventuell samanslåing. Eg vil også drøfte dette i lys av intervju med sentrale aktørar i prosessen.

Eg vil ta føre meg korleis deltakelsesverdien og demokratihensynet blir vektlagt i intensjonsavtalen mellom kommunane og sjå dette på bakgrunn av Vabo-utvalget sin sluttrapport «Kriterier for god kommunestruktur».

Eg vil deretter knytte dessa funna opp mot intervju med ordførar i Skodje, Dag Olav Tennfjord, lokalpolitikar Modolf Hariede (SP) og Erlend Krumsvik (Rådgjevar kommunereform i Sunnmøre regionråd).

Eg har kome opp med følgande problemstilling:

Korleis blir det kommunale sjølvstyret med hovudvekt på deltakelsesverdien ivaretatt i nye Ålesund?

Mitt utgangspunkt for denne problemstillinga vil være Skodje kommune.

2.0 Teoretisk rammeverk

For å belyse denne oppgåva har eg vald å ta utgangspunkt i teorien om det kommunale sjølvstyret i Norge, herunder det klassiske verdigrunnlaget demokrati, autonomi (friheit) og effektivitet. Eg vil så sjå på teoriane om deltakelsesverdi og demokratisk underskot. Til slutt vil eg ta føre med kva intensjonsavtalen og ekspertutvalet seier i sin rapport «Kriterier for god kommunestruktur» om demokrati.

2.1 Det kommunale sjølvstyret

Det kommunale sjølvstyret tek som hovudregel utgangspunkt i at det er kommunane sjølve som skal utøve sitt sjølvstyre innanfor nasjonale rammer som er gitt i lov. Nasjonale myndigheiter skal difor ha heimel i lov for å kunne begrense sjølvstyret. Det kommunale sjølvstyret i Norge er ikkje grunnlovsfesta, men mange vil likevel seie at dette er sterkt forankra i politikken.

Det har fleire gonger vore oppe til debatt om kor vidt det kommunale sjølvstyret skal lovfestast. I det Europeiske Charter om lokalt sjølvstyre, som Norge har knytta seg til, beskriv ein at prinsippet om kommunalt sjølvstyre skal anerkjennast i nasjonal lovgiving og i grunnlov kor dette lar seg gjennomføre (Kommunal – og regionaldepartementet (2006), Europeisk charter om lokalt selvstyre artikkel 3 (1). Dette prinsippet blir ikkje ivaretatt i norsk rett.

I ein NOU frå 2016 blir det påpeikt at sjølv om kommunelova av 1992 ikkje spesifikt brukar begrepet kommunalt sjølvstyre, var eit sentralt siktemål med lova å styrke det kommunale sjølvstyret (NOU 2016: 4).

Den kommunale virksamheita regulerast i lov om kommunar og fylkeskommunar eller kommunelova av 1992. Aarsæther og Vabo (2002) peikar på at dette er ei forfatningslov, som gjer det skal være opp til den enkelte kommune, gjennom demokratiske prosessar, å definere eige virkefelt – men innanfor statlege rammer (Hanssen, Helgesen, Vabo 2011:184).

Kommunane i Norge vil i prinsippet kunne ha stor friheit til å styre seg sjølve og inngå dei avtalar dei måtte ynskje. Likevel styrast kommunane av ei rekke eigne særlovgivningar frå nasjonalt plan. Blant desse er lov om helsetenester, lov om sosiale tenester og lov om sosiale tenester i Nav. Vidare kan ein peike på pasientrettighetslova, innbyggjarane sin rett

brukarmedvirkning og opplæringslova (ibid). EØS-avtalen er også ein viktig avtale som kommunane må ta hensyn til.

Det kommunale sjølvstyret, deira rammer og oppgåver for kommunane, samt forholdet til statleg styring kan difor seiast å ha endrast og utviklast over tid.

2.2 Demokrati, friheit, og effektivitet

Det klassiske verdigrunnlaget for et kommunalt sjølvstyre er tradisjonelt tredelt.

Blant verdiane finn vi demokrati, autonomi (friheit) og effektivitet.

Likheit og likeverd er også viktige verdiar.

I følge Kommunal- og moderniseringsdepartementet (NOU 2005: 6) er demokrativerdien blant anna knytt til at lokalpolitisk deltaking er ei aktivisering av borgarane som blir oppfatta som ein verdi i seg sjølv og eit middel til å styrke demokratiet generelt (Sharpe 1970, Kjellberg 1991).

Demokrativerdien er også eit spørsmål om nærheit mellom innbyggerane og dei folkevalgte. Ordet nærdemokrati blir ofte brukt for å beskrive at avstanden mellom politikarane og innbyggerane er kort, og at dette gjer terskelen for å ta kontakt med lokalpolitikarar lav. Med denne nærheita meiner ein at politikarane har kunnskap om kva kommunen sine innbyggjarar ynskjer når politikk skal utformast eller iverksettas (ibid).

Friheitsverdien understrekar at dei lokale institusjonane må ha ein viss grad av sjølvstende i forhold til det store politiske systemet – staten – for at sjølvstyret skal være reelt (ibid).

Innanfor frihetsverdien blir kommunane sett på som ei motvekt mot statsmakta. At staten ikkje kan ta på seg oppgåver som på lavare nivå kan løysast minst like bra, blir gjerne kalla subsidiaritetsprinsippet.

Likevel er det tradisjonelt slik at dei øvste organa avgjer oppgåvefordelinga, og ikkje kommunane sjølve.

Ser vi på friheitverdien, vil denne seie noko om kor vidt lokalpolitikarane i iverksettinga av den statlege politikken skal kunne tilpasse denne til lokale forhold og at kommunen kan ta på seg oppgåver som ikkje ved lov er lagt til andre (NOU 2005: 6).

Effektivitetsverdien er også sentral innanfor det kommunale sjølvstyret. Tradisjonelt skil vi denne verdien i to hovudformer. Den eine er at kommunane er *kostnadseffektive*. Den andre er at kommunane er *tilpassningseffektive* (ibid).

Sjølv kravet om kostnadseffektivitet kjem til ordet i NOU 1988:38,. Her blir det blir peika på at kostnadseffektivitet i kommunane er eit legitimt krav for å hindre unødig sløsing av offentlege ressursar (Kommunal – og arbeidsdepartementet, NOU 1988:38) og for å holde veksten i dei offentlege utgiftene nede. Eit eksempel her er at kommunane kan bli tvinga til å innføre tiltak som kan effektivisere drifta ved ulike områder i kommunen.

At kommunane er tilpassningseffektive, kan forklarast med at avstanden mellom veljarane og dei valde politikarane ofte er mindre enn på nasjonalt plan. Lokalkunnskapen i små kommunar vil som regel være høg, og kommunen vil difor være den institusjonen som kan svare best på krav som kjem frå innbyggjarane. Behova i små kommunar vil sjølvsagt være annleis enn i større kommunar. Det er difor viktig å tilpasse tenesteproduksjonen ut i frå behov. Tilpassningseffektivitet handlar difor også om samhandling (ibid).

Ser vi på likheit og likeverd, er dette begrep som ofte brukast for å begrunne begrensingar i det kommunale og regionale sjølvstyret. Sjølv om staten ynskjer å ta utgangspunkt i desse verdiane i beslutninga av nye vedtak og reformar, er det nødvendigvis ikkje slik at staten er ein garantist for likheit og likeverd i alle saker. Snarare tvert i mot. Den nasjonale politikken og vedtak kan ofte komme i kollisjon med lokale vedtak og lokalpolitikk. Vi får difor ei motsetning mellom det kommunale sjølvstyret og verdiar knytt til likheit og likeverd.

Friheit til lokal tilpassing er ei forutsetning for likeverd. Bruk av lokal kunnskap, realisering av lokale politiske preferansar og lett tilgjengelege påverkings- og korreksjonsmuligheter for innbyggjarane er det som gjer likeverdigheit mogleg (FOLKEVALGT 2011– 2015 I fylkeskommunen, Kommuneforlaget, s. 10).

Verdiane over har gjennom fleire tiår vore viktige grunnverdiar i det norske kommunale sjølvstyret. Vektlegginga mellom verdiane og opp mot nasjonale verdiar som for eksempel likheitverdien, må kunne seiast å være varierende.

I dagens samfunn er debatten om kor vidt ein skal ha desentralisering av kommunane eller meir sentralisert statleg styring høgst aktuell. Særleg i forhold til kommunesamanslåing.

Ideelt sett er eit desentralisert styringssystem prega av små kommunar, kor store moglegheiter borgarane i kommunen har til å delta politisk, lokal friheit og lokal variasjon

i tråd med kva innbyggerane ynskjer. Det motsette vil difor bli sentralisering, med mindre lokal friheit og variasjon, felles sentral lovgiving og mindre moglegheit for å delta politisk.

2.2.1 Deltakelsesverdien - Hensynet til lokalt sjølvstyre og deltaking

I følge Kommunal – og moderniseringsdepartementet) er deltakelsesverdien knytta opp til at kommunale organ gir lokalbefolkninga moglegheit til medbestemming i saker som i særleg grad berører dei sjølve.

Effektivitetsverdien ved det lokale sjølvstyret byggar på at kommuneinstitusjonane vurderast som særleg egna til å formidle offentlege goder på en effektiv måte, fordi nærheita til innbyggerane sikrar at dei er vare overfor krav, behov og interesser i lokalsamfunnet, og løysingar kan skreddarsyast til den lokale verkelegheita. (Meld. St. 14 2014-2015, Kommunal- og moderniseringsdepartementet)

2.2.2 Demokratisk underskot

Enkelte av kritikarane til kommunesamanslåingar har hevda at ein ved samanslåing av kommunar vil kunne få demokratisk underskot, i form av mindre deltaking i politikken frå innbyggerane sjølve.

Vabo-utalget peikar på å etablere lokale utval i kommunane. Desse skal få tilført nokre oppgåver, men store, tyngre avgjerelser for kommunen kan dei truleg ikkje fatte. Med forbehold om at ein ikkje veit heilt korleis desse utvala skal styrast, kan det godt tenkast at innbyggerane sjølve vil kunne oppfatte desse utvala som utan reell politisk makt med lite nytte i den store beslutningsamanhengen.

Lokalutvala vil måtte forhalde seg til at det er kommunestyret som til slutt fattar endeleg vedtak. Dette kan tenkast å medføre mindre interesse og engasjement frå lokalbefolkninga.

I ein liten kommune vil deltaking og påverknad i politikken kunne være mykje lettare enn i ein stor kommune der innbyggerane føler lite nærheit til politikarane. Den nye kommunereforma kan difor tenkast å endre det kommunale sjølvstyret i form av økt kommunalt og statleg styre.

Blir dette tilfellet, kan innbyggerane føle liten medverknad i saker som angår dei sjølve, og i verste fall la være å engasjere seg i politikken. Dette kan i neste omgang føre til eit demokratisk underskot ved at ikkje alle innbyggjargrupper blir høyrde.

2.3 Intensjonsavtalen om demokrati

Intensjonsavtalen om nye Ålesund kommune vart inngått i forhandlingsnemndene i kommunane Haram, Sandøy, Skodje og Ålesund først 18.mars 2016 og vart endra 15.juni 2016. Der er per februar 2017 pågåande forhandlingar om å revidere og tilpasse avtalen, men sidan denne enda ikkje er kome på plass, tek eg utgangspunkt i den eksisterande intensjonsavtalen.

I seinare tid har Ørskog kommune fatta vedtak om å bli med i storkommunen. Haram kommune takka nei til å bli ein del av nye Ålesund, men har i seinare tid fått beskjed om tvangssamanslåing, jf. tidlegare utgreiing.

Intensjonsavtalen per 15.juni tek utgangspunkt i at Stortinget har bede kommunane om å tenke langsiktig, 30 år eller meir, og vurdere kommunestrukturen ut frå at det ikkje er samsvar mellom dagens kommunegrenser og den kvar dagsregionen som innbyggerane er ein del av. Den har også som visjon å ville være ei sterkare motvekt mot sentralisering til dei store landsdelssentera (Oslo, Bergen, Trondheim) (Intensjonsavtalen, s.2).

Dei demokratiske måla for kommunane i intensjonsavtalen er at den politiske organiseringa skal sikre både heilskapleg planlegging for regional slagkraft og lokal medverknad (ibid).

I avtalen er det sagt at kommunestyret skal være det overordna politiske organet i kommunen og kan ha inntil 77 medlemmar. Det er riktig nok fellesnemnda som skal gi innstilling om talet på representantar i det nye kommunestyret. Nye Ålesund kommune er organisert etter formannskapsmodellen.

Avtalen opnar også opp for at det kan være formålstenleg med hovudutval/komitear/utval på overordna politisk nivå som i hovudsak får gjennomgåande representasjon. Dette er fundamentert i tanken om å sikre likeverdige tenester og samordning av fagmiljø (Intensjonsavtalen, s.9)

2.4 Kommunedelsutval og nærdemokrati

Om nærdemokrati og medverknad, seier avtalen at kommunen ynskjer *folkevalgte kommunedelsutval* med heimel i kommunelova §12. Her kan kvart utval ha inntil 15 medlemmar og talet blir tilpassa innbyggartalet i kommunedelen. Kwart utval dekkjer kvar sitt geografisk område, som i utgangspunktet svarar til dei gamle kommunegrensene, med unntak av Ålesund, der det kan bli aktuelt med fleire utval.

Desse kommunedelsutvala skal ha delegert myndigheit og budsjettansvar på avgrensa område som gjeld kommunedelen. Dei skal også ha uttalerett og være høyringsinstans i plansaker, budsjett – og andre saker som vedkjem kommunen. Utvala kan også sjølv ta initiativ til saker og vere rådgivande for politiske organ. Dei kan også sjølv etablere ulike ordningar for dialog med innbyggerane. Fellesnemnda har også her beslutningsmyndigheit til å justere modellen (ibid).

Intensjonsavtalen peikar også på at det er løyvd prosjektmidlar frå Fylkesmannen til revitalisering og utvikling av lokaldemokratimodellar, og e-demokrati, der medverknad frå innbyggerar og næringsliv står sentralt. Nye Ålesund kommune skal delta og bidra i demokratiprojekta som ressursar (Intensjonsavtalen, s.10).

Elles er det Fellesnemnda som skal få i oppgåve å vurdere etablering av eit bindeledd mellom kommunedelsutvala og kommuneleiinga, både politisk og administrativt. Dette blir peika på som «Ei viktig brikke i styrkinga av nærdemokratiet» (ibid)

2.5 «Kriterier for god kommunestruktur» om demokrati

I sluttrapporten frå ekspertutvalget blir det peika på fleire punkt som er viktige om kommunen skal kunne ivareta si rolle som demokratisk arena. Blant desse finn vi høg politisk deltaking, lokal politisk styring, lokal identitet, brei oppgåveportefølje og statleg rammestyring (Kriterier for god kommunestruktur s.153). Eg vil no ta for meg kvart av desse punkta og skrive kort om kva ekspertutvalget meiner er viktig.

Høg politisk deltaking

Dette punktet er særleg knytt til valdeltaking, men refererer også til innbyggerane si politiske deltaking mellom vala. Det blir spesifikt peika på at utvalet ikkje kan sjå at overføring av fleire oppgåver til kommunane vil ha vesentlege konsekvensar for

innbyggerane si deltaking i politikken. Dei peikar også på at det er grunn til å anta at ei breiare oppgåveportefølje for kommunen vil kunne bidra til å gjere lokalnivået enda viktigare for veljaren, og auke ynsket om å delta politisk både ved val og gjennom ulike påverknadsformer mellom val (ibid).

Lokal identitet

Om lokal identitet seier utvalet i sluttrapporten at innbyggerane sin identitet vil kunne bli påverka i samanslåtte kommunar, men at dei presiserer at identitet først og fremst ser ut til å være knytt til byen eller bygda ein bur i og ikkje til kommunegrensar.

Utvalet peikar på at det bør gjennomførast tiltak for å redusere nokre av dei effektane kommunesamanslåingar kan få for nærheit mellom dei folkevalde og innbyggerane. Det vert også peika på at korleis identitet påvirkast av kommunesamanslåingar vil i stor grad være avhengig av korleis sammenslåingsprosessane gjeng føre seg (Kriterier for god kommunestruktur s.153)

2.5.1 Tidlegare erfaringar

Den norske kommunestrukturen gjennom tidene kan delast inn i ulike periodar.

Frå Regjeringa blir det beskrive at starten på den norske kommuneinndelinga og det lokale sjølstyret slik vi kjenner det i dag i hovudsak bygg på Formannskapslovene frå 1837.

Desse lovene gjorde at dei demokratiske prinsippa frå Grunnlova også blei gjeldande i lokalt styre. Etter innføringa av desse lovene og fram til 2. verdskrig vart ikkje den administrative kommuneinndelinga gjenstand for særleg kritisk vurdering. Etter krigen vart det fleire endringar, delingar og samanslutningar i kommunane i Norge. Medan ein i 1838 hadde det lågaste kommunetalet vi har hatt i Norge med 392 kommunar, vart det i 1930 målt 744 antall kommunar på det høgste (Regjeringa (2015), Kommune- og regionreform – historisk utvikling).

Av dei større arbeida med kommunesamanslåing, kan arbeidet til Schei-komiteen trekkast fram som viktig. Komiteen vart nedsett i 1946, og vart leda av fylkesmann i Sogn og Fjordane, Nikolai Schei. Arbeidet til komiteen resulterte i ein reduksjon av kommunetalet frå 744 kommunar i 1957 og til 454 kommunar i 1967 (ibid). Sjølvve reduksjonen vart fordelt ulikt mellom fylke og landsdelar, men ikkje alle endringane var i samsvar med

retningslinjene Stortinget hadde vedteke. Hovudessensen i samanslåingane var at ein ynskje ein minstestørrelse i kommunane på mellom 2500-3000 innbyggjarar og 5- 10 000 innbyggjarar der dei geografiske forholda låg til rette for det. Dette for å sikre kommunane tilstrekkeleg befolkningsgrunnlag for ein forsvarleg og tidsmessig administrasjon og tjenesteapparat. Dei fleste samanslåingane fant stad mellom 1962-1965, men hovudtyngda i 1964 og 1965 (ibid).

2.1.1 Erfaringar frå Danmark

1.januar 2007 vart det gjennomført ein stor kommunereform i Danmark. Antall kommunar var redusert frå 275 til 98, og reforma var del av ein større struktur og oppgåvereform som også erstatta 14 amtskommunar. Desse kommunane blei så erstatta av fem regionar. Kommunane sitt gjennomsnittleg folketal auka også frå 20 000 til 55 000. Fleire av oppgåvene til staten vart også flytta frå stat og amt og til kommunane (Regjeringa (2014), Kommunestruktur i Danmark). Frå Statsministerens kontor blir det beskrevet at ein ved evaluering av reformen frå mars 2013 finn at den faglege beredyktigheita i kommunane generelt er styrka, og at den på nokre områder har medverka til auka nytenkning i oppgåveløysinga og betre kvalitet på tenestane. Det blir også vist til at den økonomiske beredyktigheita er styrka ved at det er blitt skapt meir økonomisk robuste einheiter (ibid).

Ein har tidlegare sett tendensar frå Danmark at deltakinga i det første kommunevalget etter kommunereforma gjekk velgdeltakinga markant ned. Statsvitar og forsknings sjef Roger Buch ved Danmarks Medie – og Journalisthøjskole peikar særskilt på at velgarane i Danmark føler at avstanden til politikarane har økt, og politikarane sjølv føler at ordføraren og administrasjonen har auka si makt (Mona Claussen, Aftenposten).

I ein kronikk skreiv i Politiken 4.januar 2017 av politisk reporter Cecilie Lund Kristiansen, tek ein til orde for at kommunalreforma i Danmark har skapt større avstandar mellom borgar og politikar, og at reforma ikkje har gjort det enklare for innbyggjarane å påverke utviklinga lokalt. I ei meiningsmåling som Megafon laga for Politiken og TV 2 seier kun 7 % av dei spurte at dei er uenige i at det har blitt lettare å påverke utviklinga i lokalområdet etter reforma, deriblant lokalpolitikken (Lund Kristiansen, Politiken)

Forskningsprogramleder i KORA, Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning i Danmark, Ulf Hjermar har også undersøkt kva betydning reformen

har hatt for innbyggjarane si oppleving av å bli høyrde av politikarane. Han har følgande å seie om reforma:

«Det, der står tilbake, er, at det lokale tilhørsforhold er blevet svækket, og at afstanden til politikerne er blevet større» (Hjemmar, Politiken, 4/1-2017).

2.0 Kvalitativ metode

Mi undersøking av korleis ein trur det kommunale sjølvstyret vil bli ivareteke ved samanslåing i Skodje og korleis dei demokratiske utfordringane skal løysast, er basert på ei kvalitativ tilnærming. I følgje Jacobsen kjenneteiknast den kvalitative metoden ved at den er intensiv, fleksibel og open. Det er få einheitar som undersøkast og informasjonssamlinga er i liten grad styrt av forskaren på førehand (Jacobsen 2005:129).

I denne oppgåva har eg gjennomført tre opne, individuelle intervju. I følgje Jacobsen eignar det opne intervjuet seg godt når det er relativt få einheitar som undersøkast, når vi er interesserte i kva det enkelte individet seier og når vi er interesserte i korleis den enkelte fortolkar og leggje mening i eit spesielt fenomen (Jacobsen, 2005:142).

2.1 Utveljing av respondentar og gjennomføring av intervju

Respondentane som blei valt ut i denne oppgåva, blei valt ut fordi dei hadde direkte kjennskap til kommunesamanslåing og korleis Skodje kommune har stilt seg i denne samanhengen.

Siktemålet var å prøve å kartlegge korleis dei som har arbeida med kommunereformsprosessen i Skodje opplever den så langt, korleis den nye kvardagen til innbyggjarane i Skodje truleg kjem til å bli og om ein fryktar demokratisk underskot. På bakgrunn av dette framstod ei open og individuell tilnærming som best egna, då den får fram enkeltindividets fortolkning av eit eller anna fenomen (Jacobsen 2005:143).

Sjølve utveljinga av respondentar blei gjort på bakgrunn av korleis dei har uttalt seg i media tidlegare. Eg ynskte å fremje eit mangfald av meiningar knytt til prosessen, og valde difor å intervju ei kritisk røyst til samanslåingsprosessen, kommunestyremedlem i Skodje, Modolf Hareide i SP.

Ordførar i Skodje, Dag Olav Tennfjord har tidlegare uttalt seg svært positiv til prosessen, og vart også ein respondent eg ville intervju.

Siste respondent vart rådgjevar i kommunereforma og samfunnsvitar Erlend Krumsvik. Han har god fagleg kunnskap på området, og har leia arbeidsgruppene fram mot intensjonsavtalen.

Intervjua vart avtalte på telefon og gjennomført på kontor eller møterom der respondentane heldt til, forutan om intervjuet med Hareide, som vart gjennomført på Skodje rådhus. Alle intervjua er teke opp på lydopptak og respondentane har samtykka til at intervjua kunne bli brukt i denne oppgåva. Bakgrunnen til dette var å lett ha tilgang til intervjua når eg skulle skrive drøftinga. Også fordi eit ope personleg intervju betyr at ein stor deler av intervjuet har augekontakt, og da vil det bli ei utfordring å få alt ordrett ned på papiret (Jacobsen, 2005).

I denne oppgåva var det særleg viktig å kunne få ordrette sitat, då respondentane dels prata om omfattande tema. Med lydopptakar opplevde eg også å få meir flyt i intervjuet enn om eg skulle ha notert i tillegg. Ulempa med å nytte bandopptakar kunne nok vore at intervjuet vart meir kunstig og at respondentane ikkje fekk sagt det dei ynskte. I mi oppgåve opplevde eg ikkje dette. Respondentane var tydeleg vande med å bli intervjua, og prata like mykje uavhengig om lydopptakaren tok opptak eller ei.

2.2 Anonymitet

Sidan dei tre respondentane alle er sentrale offentlege personar i offentlege stillingar og/eller verv, har eg i denne oppgåva ikkje vald å anonymisere dei. Dei har alle klart gitt uttrykk for si meining i saka til fleire media tidlegare, og også samtykka til at intervjuet kunne bli brukt i oppgåva mi. Difor vil eg bruke namngitte sitat frå respondentane vidare, for så dele opp sitata frå respondentane i ulike tema. Dette for å gjere oppgåva meir oversiktleg og for å kartlegge meiningar på ulike område innanfor ein omfattande reform.

2.3 Struktur og tidsramme

Før eg gjekk i gong med intervju, utarbeida eg ein intervjuguide (Vedlegg 1) med konkrete spørsmål som eg ynska svar på. I hovudsak forholdt eg meg til denne, men stilte også andre spørsmål i tillegg. Eg var heller ikkje så oppteken av i kva rekkefølge spørsmåla vart stilt. Målet var at respondentane skulle få føre samtalen, så kunne eg heller kome med oppfølgingsspørsmål undervegs. I all hovudsak opplevde eg at respondentane fekk dele mykje av sine erfaringar kring arbeidet og tankar om deltaking i den nye kommunen.

Den store utfordringa var å få konkrete svar på spørsmåla mine. Dette delvis fordi ein er midt i ein pågåande prosess og saker om organisering og nemnder ikkje er endeleg vedtatt.

Jacobsen (2005) betraktar mellom ein og ein og ein halv time som en optimal tidsramme for slike intervju. Blir intervjuet lengre enn dette så blir både intervjuar og intervjuobjekt slitne. I mi undersøking hadde intervjuet ein varigheit på om lag ein time. Den eine intervjuet brukte eg 50 minutt på, medan dei to andre var gjort på 70 minutt.

2.4 Analyse av data

Då kvart enkelt intervju var avslutta, vart arbeidet med å transkribere starta. Til saman fekk eg 30 sider transkribert tekst. Sidan eg hadde gjennomført intervjuet på eit stille og roleg møterom med meg og respondenten tilstades, opplevde eg det ikkje som eit problem å høyre kva respondenten hadde å seie. Den største utfordringane var at respondentane ofte vart ivrige og spora av temaet i saker dei var engasjerte i.

3.0 Resultat

Dette kapittelet vil handle om korleis kommunereforma har blitt oppfatta av respondentane og kva tankar dei gjer seg om tankar kring kommunereform og arbeidet ein har gjort på Sunnmøre, deltaking, demokratisk underskot og representasjon. Det empiriske grunnlaget er tre opne intervju.

3.1 Tankar kring kommunereform og arbeidet på Sunnmøre

I dette avsnittet vil sjå kva respondentane sine tankar om kommunesamanslåing i sin heilheit er. I hovudsak var tankane om samanslåing delte, men ikkje så ulike som eg først oppfatta. Erlend Krumsvik peika på at det finst både fordelar og ulemper med kommunesamanslåing.

Det er både fordelar og ulemper med kommunesamanslåing i sin heilheit. Dei argumenta som vekta for at kommunesamanslåing i mange samanhengar er nyttig går på den forventta utviklinga i befolkninga som kjem i Norge. Då tenker eg på eldrebølga særskilt, og at du får ei dobling av antall eldre, og ei tredobling av eldre over 80 år og ein halvering av arbeidsstryka. Dette gjer at ein del kommunar vil få så store utfordringar med å levere velferdstenester, at dei eigentleg ikkje er i stand til det. Nokre kommunar har vesentlege utfordringar allereie, særleg dei små kommunane..Fagleg robustheit og det å ha store organisasjonar og nok fagfolk til å levere velferdstenester er nok det som mest tungtvegande i kommunereforma..Vi vil får ein periode frå 2020 og til 2060 der samfunnet vil ha vesentlege kapasitetsutfordringar på verdiskaping. Vi trur også at forventningar til kommunane blir annleis. Då er det viktig at vi er forberedt.

Ordførar Dag Olav Tennfjord peika særskilt på at han meiner at samanslåingsprosessen er overmoden.

Kommunereforma er hovudgrunnen til at eg valde å engasjere meg i politikk. Prosessen med kommunesamanslåing er overmoden. Norge har forandra seg dramatisk sidan ein sist såg på kommunegrensene. Vi har fått masse nye spesialisttenester. På mange måtar greier Skodje kommune ikkje å produsere desse tenestene på eigen kjøl. Vi må ha interkommunale selskap på enkelte områder, og på andre områder så har vi ikkje gode samarbeid. og vi håpar at ingen knip oss i å ikkje gjere dette på ein god måte.. Folk flest er ikkje klar over at vi i Skodje har ei elendig rus og psykiatriteneste. Det veit du ikkje før du treff ei mor som har hatt ein son som er rusavhengig. Folk veit om eit par som arbeidar i kommunen, og synes at vi er kjekke og greie. Og så bedømmer ein kommunen utifrå det. Det er eit stort problem at oppgåvene i dag er for store at til at ein gjennomsnittleg stor kommune som Skodje er i stand til å gjere oppgåvene sjølv med god demokratisk kontroll.

Modolf Hareide peikar på nærheit til tenestene for innbyggerane som argument i mot samanslåing i Skodje.

Eg trur at demokrati og nærheit til innbyggerane vil bli svekka ved samanslåing. Sjølv om eg trur at mange av tenestene vil komme til å være der dei er i dag, så trur eg at dei fleste av tenestene vil bli flytta til Ålesund – i hvert fall på lang sikt. Då mistar innbyggerane nærheit til politikken og til tenestene. Det er dumt. Det vil bli større og færre einingar og ei viss sentralisering til Ålesund av ein god del funksjonar. Noko kan det være behov for, men avstanden for innbyggerane i Skodje til Ålesund er alt for lang. Dessutan trur eg at det kan verte auka saksbehandlingstid i ein større kommune – særleg i byggesaker.

Sjølve organiseringa av arbeidet med kommunereforma, er unikt for Sunnmøre. Erlend Krumsvik og Anne Mette Liavåg har arbeida tett som prosjektleiarar med reforma på Sunnmøre. Erlend har bakgrunn som samfunnsforskar og har arbeida med kommunesamanslåing i forskningsssammenheng og drog nytte av dette.

Eg erkjente under mi forskning at dette med identitet og følelsar blir lite vektlagt i ein prosess med samanslåing. Vi diskuterte oss fram til ei løysning der politikarar og administrasjonen som sjølv gjorde utgreiingsjobben. Vi delte opp i arbeidsgrupper og blanda politikk og administrasjon. Ordførarar og rådmenn var med i dei sentrale arbeidsgruppene. Veldig mykje folk var i sving, og desse gjorde veldig mykje godt arbeid. Det vi fekk ut av det var eit utruleg sterkt samhold på Sunnmøre, fordi politikarane kom i god dialog med nabokommunane. Dette samarbeidet trur eg er unikt på Sunnmøre.

3.2 Deltaking

Verken Tennfjord eller Krumsvik trur at kommunesamanslåinga vil bety mindre deltaking blant innbygarane i politikken i åra framover. Tennfjord har dette å seie:

Ser du på kven som sitt i eit gjennomsnittleg kommunestyre i dag, er det ofte dei som «eig» bygda. Representantane er ofte grunneigarar, med slekters gang i ryggen, i sitt eigarskap til bygda. Innflyttarar er grovt underrepresentert..Difor er det viktig at vi som politikarar kan komme med grep som kan bidra til meir deltaking. Eg håpar og trur at ved ei samanslåing så vil innbygarane involvere seg meir – fordi sakene er større, meir interessante og vi har meir påverknad i ein større kommune enn vi har som liten kommune». Dessutan har kommunestyra rundt om kring har godt av litt fornying og eit anna perspektiv. Reint konkret så kan du få heile partifloraen representert i kommunestyret. Det er ein innlysande gevinst og eit openbart gode. Dette vil sikre representasjon.

Om nærheit til innbygarane seier Krumsvik følgande:

Vi ser at dei små kommunane har mykje større nærheit til innbygarane. Dei har også ein heilt anna måte å agere i forhold til lokalsamfunnet. Dette er eit nærheitsprinsipp som ein kan miste når ein går inn i større einingar. Men, då kjem spørsmålet om kva kommunen eigentleg held på med, og kva funksjonar den har. Den skal i utgangspunktet levere velferdstenester til samfunnet og ideelt sett levere stadig høgare grad av velferdstenesta. Då vil dei små einingane, under 15000 innbygarar, vere veldig trongt og lite.

Modolf Hareide er bekymra for at det vil bli vanskelegare å få folk til å engasjere seg i politikk, og at f vil få mindre innflytelse i politikken. Dette er ikkje ein fordel for innbyggerane, meiner han.

Eg trur nok ikkje at det vil bety noko vesentleg for dei som ikkje vil ha noko med kommunen å gjere, men det er ganske få. I periodar så vil ikkje dei oppdage så mykje kanskje, men straks dei skal til med eit eller anna, så vil ein nok merke det.. Byggesaker er spesielt lett å sjå – det vil bli dårlegare.

3.3 Representasjon

På spørsmål om ein frykter at representasjon og påvirkning frå innbyggerane i Skodje vil bli eit problem i den nye kommunen, er det delte syn. Tennfjord trur ikkje at «fritidspolitkarane» i kommunestyret i dag har særleg politisk kraft.

Fritidspolitkarane ivaretek representasjonen i kommunestyra, men kva politisk kraft har desse? Dei har som regel fulltidsjobbar og har politikken på fritida. Når du får beskjed om å lese eit 2000 siders lang rapport før eit kommunestyre, er det dessverre ytterst få som har tid til å sette seg grundig inn i dette før dei skal fatte vedtak. Du fremmar revisjonspolitkarar og det er eit problem.

Tennfjord trur også at kvinner i politikken vil få det betre med samanslåing.

Nominasjonsprosessane og moglegheitene ein har til å fornye det politiske miljøet – trur eg vil bli betre med samanslåing. Etter år i politikken ser eg at det er utruleg vanskeleg å få kvinner til å ville stille i politikken. Eg håpar at vi vil kunne få fleire kvinner inn når det no blir større moglegheiter for heil – og fulltidspolitkarar.

Modolf Hareide meiner at lokal tilhørigheit og brei representasjon i det nye kommunestyret blir ei stor utfordring i tida framover,

Eg ser spesielt på representasjon som ei stor utfordring, spesielt for mitt eige parti.. Per i dag har vi innflytelse på politikken i Skodje kommune. I det nye kommunestyret er eg redd vi ikkje kjem til å kunne ha same innverknaden. Dette vil nok gjelde for alle mellomparti. Eg fryktar også at det vil bli vanskelegare for

folk å engasjere seg i politikken når vi blir med i nye Ålesund – avstanden er større og ein vil få kostnadane med å reise til Ålesund på fellesmøte. Det blir lenger i frå utkantane og til møtestaden og det er dumt.

3.4 Demokratisk underskot?

Det har blitt hevda at ein ved samanslåing av kommunar vil kunne få demokratisk underskot. På spørsmål om ein fryktar dette i Skodje etter samanslåing svarar Tennfjord følgande:

Eg trur ikkje vi vil få demokratisk underskot. Eg har ein soleklar ambisjon om at vi skal klare å løfte demokratiet. Ved at vi får ein politikk som oppfattast som meir relevant og meiningsfull, så håpar eg at vi vil få ei større interesse for politikken i sin heilheit. I dag er vi knallgod på nærheit og koseprat, men vi har ikkje handlingsrommet når det gjeld å utvikle regionen vår.

Erlend Krumsvik tek til orde for at vi allereie har eit demokratisk underskot i Skodje i dag, og at vi har ein lite matnyttig politikk i dagens kommunestyre.

Eg trur at vi allereie har eit demokratisk underskot, og at kommunereforma og prosessen som ligg der faktisk kan auke og kompensere for det underskotet vi allereie har. Eg trur at den jamne politikar i dag har så lite spennande arbeid som politikar at folk ikkje ynskjer å engasjere seg. Eg trur kanskje at når kommunane blir større kan det bli fleire heiltidspolitkarar og at prosessane med brukarinvolvering også vil utfordre politikarane i nye roller som vi ikkje har hatt tidlegare. Dette vil gjere at politikken vil bli meir matnyttig og meir aktuell og spennande å holde på med. Hadde vi ikkje hatt kommunereforma, så hadde vi kanskje fortsett som før. Det er ei utfordring å få tak i dei skarpaste knivane til å bli politikarar.

Krumsvik trur heller ikkje at den jamne innbyggjar vil merke særleg forskjell i overgangen frå Skodje kommune til nye Ålesund kommune.

Når vi ser på andre kommunar som har slått seg saman tidlegare og du spør dei kva som skjedde i kommunen i etterkant, så har svara vore jamt over «Det var litt rart å venne seg til eit nytt kommunenamn. Elles har vi ikkje merka noko». Det kjem sjølvstakt an på kva forventningar den enkelte har til samanslåinga, men her er det forventningane som faktisk slår ut negativt.

Han peikar særskilt på manglande kunnskap blant innbyggjarane om kommunereforma som eit viktig moment i denne debatten.

Du dannar deg eit bilde av at «Her skal vårt samfunn fullstendig opphøyre og nokre nye skal ta over». Det er mange som tenker slik i staden for å tenke at her er det likeverdige partar som finn fram til nye løysningar. Så motvilje mot endring er alltid til stede uansett kva nivå du er på i samfunnet. Å forstå kva endringane medfører er ikkje gitt at ein har innsikt i. Mange politikarar har ikkje forstått kva kommunereforma handlar om, og innbyggjarane har i stor grad ikkje peiling, for å være heilt ærleg på det. Dei forstår ikkje kva kommunereforma har som formål ein gong. Spør du ein jamn innbyggjar om kvifor vi skal slå saman kommunar, så kan ein ikkje svare fagleg på det ut i frå kriteria om forventa utvikling i samfunnet.

På spørsmål om kva ein trur samanslåinga med nye Ålesund vil bety for innbyggjarane i Skodje etter samanslåing, svarar Tennfjord følgande:

Innbyggjarane i Skodje vil ha noko å seie på eit større område, men mindre innflytelse i kommunen vi bur i. Noko som vil være positivt for innbyggjarane ved samanslåing er at vi vil kunne få tilby innbyggjarane våre betre tenester. Per i dag har Skodje kommune lave inntekter, og brukar mindre per innbyggjar enn nokon av dei andre kommunane i nærområdet. Med ei samanslåing vil vi difor kunne ha meir å bruke per innbyggjar, og tenestene vil kunne bli betre.

3.5 Kommundelsutvalg, fellesnemnda og nærheit til innbyggjarane

Om nærdemokrati og medverknad, seier intensjonsavtalen at kommunen ynskjer folkevalde kommunedelsutvalg. Men kva vil desse utvala bety for innbyggjarane i Skodje? Tennfjord meiner at utvalga bør tildelast mange oppgåver.

Tanken er at kommunedelsutvalga skal ha ansvar for det nære og kjære: kultur, idrett og barneskular og oppfølging av det. Politikarane skal være ombodsmenn for sine frivillige og skulane. Det vi ynskjer er å gi kommunedelsutvalga større og fleire oppgåver, slik vi på best mogleg måte kan møte nærheitsdimensjonen. Eg ynskjer at ein også skal ivareta representativiteten. Folk skal føle seg representert og ha kort veg til politikarane i utvalga.

Modolf Hareide fryktar ulikheiter mellom utvalga i dei ulike kommunedelane.

Eg er positiv til kommunedelsutvalga, men desse utvala må ha reell politisk makt om det i det heile tatt skal fungere. Men ved å gi dei myndigheit så må du også gi dei budsjett, og derifrå er det nok vanskeleg å sikre likheit mellom dei ulike kommunedelsutvalga i dei ulike kommunane. Å jamne ut forskjellane blir ei stor utfordring, trur eg.

Sjølve rekrutteringa til desse utvala vil skje av dei politiske partia sjølve, og desse stiller med liste til valet. Heretter vil valordninga bestemme kven som blir representantar og kven som skal sitte i kommunestyret. Utvelginga vil skje ut i frå avtalevalg og ein rein politisk prosess. I kva saker desse utvala kan få delegert myndigheit i, er vanskeleg å seie på noverande tidspunkt. Krumsvik har følgande å seie om utvalga sin myndigheit:

Å tenke seg til saker kommunedelsutvalga skal arbeide spesifikt med er nestan å foregripe begivenhetene. I arbeidsgruppene har ein vore oppteken av at desse utvalga skulle ha relativt stor innflytelse. I nokre saker vil dei ha vedtektsmynde, i andre så vil dei ha uttalerett i forhold til sakene som skjer i kommunestyret.

I følge Krumsvik vil ikkje fellesnemnda få formelt mandat før Fylkesmannen har hatt felles kommunestyremøte med kommunane. Dette vil skje i løpet av hausten i år. Han peikar særleg på at styringsmoglegheitene vil bli store:

I hovudsak vil fellesnemnda få veldig store styringsmoglegheiter. Kommunane har valgt å køyre like mange representantar for kommunen inn i fellesnemnda, uavhengig av kommunestørrelse og innbyggartal. 3-4 representantar blir det frå kvar kommune. Inndelingslova seier at du kan også gjere det i forhold til innbyggartal, men kommunane sa klart frå i prosessen at alle kommunane var likeverdige partar, så ein veljar ikkje slik at Ålesund får halvparten av representantane. Dette vil være eit gode for innbyggerane i Skodje.

4.0 Drøfting

I denne oppgåva har eg sett på korleis ein trur det kommunale sjølvstyret skal bli ivareteke i Skodje ved samanslåing med Ålesund. Eg har gjort mange interessante funn i løpet av denne perioden, men sidan prosessen er pågåande har det vore utfordrande å finne svar på korleis dei endelege institusjonane i den nye kommunen vil fungere, og korleis desse vil slå ut i forhold til deltakelsesverdien og korleis demokratihensynet vil vektast.

Eg har tidlegare vist at det kommunale sjølvstyret i Norge er sterkt forankra. Dei siste åra har vi likevel sett tendensar til at det kommunale sjølvstyret blir svekka. Ser vi på det klassiske verdigrunnet for eit kommunalt sjølvstyre, finn vi verdiane demokrati, autonomi og effektivitet. Eg vil no ta for meg kvar av desse verdiane og drøfte korleis desse kan tenkast å bli representert i nye Ålesund kommune.

4.1 Demokrativerdien i nye Ålesund kommune

Demokrativerdien er særleg knytt opp til at lokalpolitisk deltaking er ei aktivisering av borgarane som blir oppfatta som ein verdi i seg sjølv og eit middel til å styrke demokratiet generelt. Dette fordi avstanden mellom politikarane og innbyggjarane er nær og terskelen for å ta kontakt med lokalpolitikarane er lav. I nye Ålesund kommune ser ein i intensjonsavtalen at det nye kommunestyret kan ha inntil 77 medlemmar.

I dagens Skodje kommune har ein 21 valde representantar i kommunestyret.

Kommunestyrepolitikar Modolf Hareide gav i intervju uttrykk for at han synes at det var problematisk at innbyggjarane i Skodje hadde større avstand og mindre tilhørigheit til lokalpolitikarane når kommunestyret skal ha base i Ålesund rådhus, og at dette kan føre til mindre deltaking i politikken. Dette kan godt tenkast å bli eit problem.

På den andre sida så har ein i arbeidsgruppa for nye Ålesund kommune bestemt at kvar av kommunedelane skal ha like mange representantar i fellesnemnda og at ein her vil kunna ha stor innflytelse. Funna frå undersøkinga mi viser også at arbeidsgruppa for nye Ålesund kommune er oppteken av at desse utvala skal ha relativt stor innflytelse. Med dette til grunn vil innbyggjarane framleis kunne tenkast å påverke lokalpolitikarane sine slik som tidlegare, og i saker som har betydning for dei, som for eksempel skulesaker og arealsaker.

4.2 Autonomi (friheit) i nye Ålesund kommune

Friheitsverdien i det kommunale sjølvstyret peikar på kor vidt lokalpolitikarane i iverksettinga av den statlege politikken skal kunne tilpasse denne til lokale forhold og at kommunane kan ta på seg oppgåver som ikkje ved lov er lagt til andre (NOU 2005:6)

For innbyggjarane i Skodje kan det godt tenkast at dei noverande lokalpolitikarane i kommunestyret har kunnskap om lokale forhold som vil forsvinne når ein eventuelt får færre representantar i det nye kommunestyret. På den andre sida vil nok fleire av dei noverande representantane i dagens kommunestyre ynskje å bli kommunestyrepolitikarar i nye Ålesund kommune. Blir dette tilfellet vil den lokale kunnskapen kunne seiast å bli ivareteke på fleire områder, sjølv om ein mistar den på andre område.

4.3 Effektivitet i nye Ålesund kommune

Effektivitetsverdien innanfor det kommunale sjølvstyret er ein verdi som nok vil skilje seg markant ut i denne drøftinga. Det er særleg to verdiar som er viktige, og det eine er at kommunane er *kostnadseffektive* og at dei er *tilpasningseffektive*.

Med kommunereforma vil ein kunne få større einheiter som igjen vil kunne bli kostnadssparande. Ein vil også kunne sikre meir likheit i tenestene og meir lønnsam drift i for eksempel samanslåing av skular og institusjonar. Ein vil difor kunne sikre unødig sløsing av offentlege ressursar. På den andre sida vil det kunne være vanskeleg å skulle tilpasse tenestane i den nye kommunen ut i frå behov, då lokalkunnskapen i kommunestyret vil kunne endrast ut i frå dei folkevalde og deira kunnskapar om tenestene i kommunen.

4.4 Deltakelsesverdien

Ser vi på deltakelsesverdien er denne verdien knytt opp til at kommunale organ gir lokalbefolkninga moglegheit til medbestemming i saker som særleg grad berører dei sjølve (Meld st.14. 2014-2015, Kommunal – og moderniseringseringdepartementet).

I nye Ålesund kommune vil det bli lagt opp til at ein vil etablere lokale kommunedelsutvalg i kommunane som vil kunne ha påverknad i visse saker. Under

føresetnad om at desse utvala vil ha reell politisk makt, så kan innbyggerane få kort veg til lokalpolitikarane i saker som dei er interessert i. Eg har tidlegare peika på at desse utvala også vil kunne være høyringsinstans i ein del saker. Dette argumentet vil tale for nærdemokrati og påverknad frå innbyggerane i Skodje.

På den andre sida vil kommunedelsutvalga truleg ikkje ha budsjettansvar og myndigheit til å fatte vedtak i store saker som berører innbyggerane. Ein konsekvens av dette kan verte ei oppfatning blant innbyggerane at desse utvala er utan rein politisk makt, og at ein har lite innverknad på politikken i kommunestyret i Ålesund. Dette vil kunne gjere at ein mistar interesse for lokalpolitikken.

5.0 Konklusjon

Oppgåva mi har teke sikte på å belyse korleis det kommunale sjølvstyret skal bli ivareteke i Skodje ved eventuell samanslåing med nye Ålesund. For å belyse problemstillinga har eg tatt utgangspunkt i korleis deltakelsesverdien og demokratihensynet blir vektlagt i intensjonsavtalen mellom kommunane og i ekspertutvalet sin sluttrapport og gjort intervju med sentrale personar som har kunnskap om prosessen i Skodje.

Eg meiner at drøftinga mi har vist at det på mange områder vil bli ei svekking av lokaldemokratiet i Skodje ved samanslåing med Ålesund. Likevel vil nærdemokratiske organ som kommunedelsutvalga i kommunane og lik samansetning av representantar i fellesnemnda spele ei avgjerande rolle for innbyggerane si tilhørigheit og påverknad i lokalpolitiske saker i Skodje. Dette vil tale til fordel for at prinsippet om nærdemokrati vil bli ivareteke i tida framover. Det store spørsmålet vil bli korleis desse institusjonane vil fungere i praksis. Om lokalpolitikarane i kommunedelsutvalga blir sittande igjen utan rein politisk makt vil deltakinga i politikken slå negativt ut.

På andre område vil innbyggerane i Skodje kunne få ei mykje større påverknad i saker som dei tidlegare ikkje har kunne fått uttalt seg om. Spesielt saker som angår utviklinga av bu- og arbeidsmarknadsregion i fylket. Ved at sakene i det nye kommunestyret oppfattast som meir interessante og matnyttige, vil truleg politikken kunne favne om fleire heil- og deltidspolitikkarar. Dette kan være ein absolutt fordel med kunnskap og kompetanse på spesialiserte fagfelt i kommuna. Det negative aspektet her vil være at innbyggerane kanskje vil føle at politikarane ikkje er like nære som tidlegare.

Den pågåande prosessen med brukarmedvirkning og e-demokrati vil forhåpentlegvis også gjere at fleire yngre vil bli interesserte i politikken. Dette vil etter mi meining være ein fordel for demokratiet i tida framover. Spørsmålet om kommunesammanslåingar vil svekke lokaldemokratiet og være ei politisk massakre, som Baldersheim tek til orde for, vil vise seg. Eg trur vi med reforma vil klare å løfte demokratiet.

Referanseliste

Aftenposten: Gjerde, Robert (2017). *Slik blir kommunereformen: 13 kommuner tvangssammenslås*

<http://www.aftenposten.no/norge/politikk/Slik-bli-kommunereformen-13-kommuner-tvangssammenslas-614317b.html> (Lest: 24.02.17)

Aftenposten: Claussen, Mona (2013). *Danmark sparte lite på å slå sammen kommuner*

<http://www.aftenposten.no/verden/Danmark-sparte-lite-pa-a-sla-sammen-kommuner-108335b.html> (Lest: 03.03.17)

Baldersheim, Harald, Smith Eivind (2011). *Lokalt demokrati uten kommunalt selvstyre?*
Abstrakt forlag AS

Baldersheim, Harald (2004), *Norske kommunar i internasjonalt perspektiv*. Forskningsrapport utarbeidet for Lokaldemokratikommisjonen.

Baldersheim, H., P. A. Pettersen, L. E. Rose og M. Øgård (2003): *Er Smått så godt? Er stort så flott? Analyser av kommunestrukturens betydning*. Det samfunnsvitenskapelige fakultet, Universitetet i Oslo. Forskningsrapport 1/2003

Det kongelige kommunal – og moderniseringdepartementet (2014-2015). *Meld. St. 14 (2014–2015) Melding til Stortinget - Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner*

<https://www.regjeringen.no/contentassets/01f2b178d685405e925d60ebbb9b1bdc/no/pdfs/stm201420150014000dddpdfs.pdf> (Lest: 03.03.17)

Hanssen, Gro Sandkjær, Helgesen, Marit Kristine, Vabo, Signy Irene. (2011). *Politikk og demokrati - En innføring i stats- og kommunalkunnskap*

Intensjonsavtale om nye Ålesund kommune (2016).

https://www.alesund.kommune.no/images/stories/dokumenter/2016-dokumenter/ny_intensjonsavtale-juni.pdf (Lest 20.02.17)

Jacobsen, Dag Ingvar. 2. utgave (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Kristiansand: Høyskoleforlaget

Jansen Alf-Inge, Jensen Bjarne. 1. utgave (2016). *Folkestyre eller elitestyre? Kommunereform i perspektiv*, Res Publica,

Kartverket (2017). *Fylkes- og kommuneoversikt*.

<http://www.kartverket.no/kunnskap/fakta-om-norge/Fylker-og-kommuner/Tabell/>
(Lest: 10.02.17)

Klausen, Jan Erling, Askim, Jostein, Vabo, Signy Irene (2016). *Kommunereform i perspektiv*. Bergen: Fagbokforlaget

Kommuneforlaget. *FOLKEVALGT 2011– 2015 I fylkeskommunen*

<http://www.ks.no/contentassets/2e58f7265346435cb1a91592c715b088/folkevalgtfylkeskommune.pdf> (Lest: 03.03.17)

Kommunal- og regionaldepartementet: Regjeringen Bondevik II (2006). *Europeisk charter om lokalt selvstyre*,

<https://www.regjeringen.no/no/tema/valg-og-demokrati/lokaldemokrati/ryddemappe-lokaldemokrati/Europeisk-charter-om-lokalt-selvstyre/id414355/> (Lest: 09.03.17)

Kommunal – og moderniseringsdepartementet (2014). *Kommune- og regionreform – Ekspertutvalget*.

<https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/ekspertutvalg/id751059/> (Lest 2.02.17)

Kommunal- og arbeidsdepartementet (1988). *NOU 1988:38, Nye mål og retningslinjer for reformer i lokalforvaltningen,*

<https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/odn/tmp/2002/0034/ddd/pdfv/154697-nou1988-38.pdf> (Lest 01.03.17)

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2005). *NOU 2005: 6*

Samspill og tillit— Om staten og lokaldemokratiet

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2005-06/id390194/sec3> (Lest 01.03.17)

Kommunal- og regionaldepartementet (2000). *Meld. 2000: 22: Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*

<https://www.regjeringen.no/contentassets/5e57b8d77cd74463a710e2db1a7faa8e/no/pdfa/nou200020000022000dddpdfa.pdf> (Lest 03.03.17)

Lokalavisa Dølen (2015): Borge, Laila. - *Den største politiske massakren i norsk historie.*

(Lest 05.03.17)

Regjeringa (2014). *Fakta om kommunereformen*

<https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/Hvorfor-kommunereform/id752904/> (Lest: 10.02.2017)

Regjeringa (2017). *Prosess og milepæler*

<https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/Hvorfor-kommunereform/prosess/id751050/> (Lest: 05.04.17)

Regjeringa. *Kommuner og regioner.*

<https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/id751048/>
(Lest: 10.02.2017)

Regjeringa, Statsministerens kontor (2014). *Kommune- og regionreform*:
<https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/ekspertutvalg/id751059/> (Lest: 10.02.2017)

Regjeringa (2014). *Kommunestruktur i Danmark*
<https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/Norden/danmark/id751063/> (Lest 20.04.17)

Regjeringa (2015). *Historisk utvikling - Den norske kommunestrukturen opp gjennom tidene*.
<https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/utviklingen-av-den-norske-kommunestruktu/id751352/> (Lest: 20.04.17)

Regjeringa, Statsministerens kontor (2016). *Ny kommunelov, NOU 2016: 4*
<https://www.regjeringen.no/contentassets/9da72a7f8f38486e81509be0b2f4818b/no/pdfs/nou201620160004000dddpdfs.pdf> (Lest 09.03.17)

Regjeringa, Statsministerens kontor (2013). *Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre og Fremskrittspartiet*, Sundvolden, 7. oktober.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/politisk-plattform/id743014/> (Lest 21.02.17)

Statistisk sentralbyrå (2016). *Folkemengde og befolkningsendringar, 1. januar 2016*.
<https://www.ssb.no/befolkning/statistikker/folkemengde/aar-per-1-januar/2016-02-19?fane=tabell&sort=nummer&tabell=256001> (Lest 01.01.2017)

Sharpe, L. J 1970: "Theories and Values of Local Government", Political Studies no 2

Politiken, Kristiansen, Cecilie (2017). *10 år efter kommunalreform: Afstanden mellem borger og politiker er blevet større*
<http://politiken.dk/indland/politik/art5772252/10-%C3%A5r-efter-kommunalreform-Afstanden-mellem-borger-og-politiker-er-blevet-st%C3%B8rre> (Lest: 20.04.2017)

Vabo, Signy Irene, Terje P. Hagen, Lars Erik Borge, Bent Aslak Brandzæg, Halvar Holmli, Helene M, Ohm og Margrethe Hagerupsen (mars 2014). *Delrapport fra ekspertutvalget.*

Kriterier for god kommunestruktur.

https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/komm/rapporter/kriterier_for_god_kommunestruktur_rettet.pdf (Lest 10.03.17)

Vabo, Signy Irene, Terje P. Hagen, Lars Erik Borge, Bent Aslak Brandzæg, Halvar Holmli, Helene M, Ohm og Margrethe Hagerupsen (desember 2014). *Sluttrapport fra ekspertutvalg: Kriterier for god kommunestruktur.*

https://www.regjeringen.no/contentassets/8f7e292dbeb24230beb2e58592f4949e/kriterier_for_god_kommunestruktur_sluttreport.pdf (Lest 10.03.17)

VG: Bach, D, Skiphamn, S, Braaten, M, Vikøy, H (2017). *Vil redusere antall kommuner til 358*

<http://www.vg.no/nyheter/innenriks/kommunesammenslaaing/vil-redusere-antall-kommuner-til-358/a/23931366/> (Lest: 23.02.17)

VG: Mogård, Emil, Skevik, Erlend (2016). *Ordførere slakter kommunereformen: En nasjonal fiasko*

<http://www.vg.no/nyheter/innenriks/kommunesammenslaaing/ordfoerere-slakter-kommunereformen-en-nasjonal-fiasko/a/23690241/> (Lest: 23.02.17)

VG: Røed, R, Hvistendahl, N, Stensland, S (2017).

Holder innbyggerne for narr

<http://www.vg.no/nyheter/innenriks/kommunesammenslaaing/ordfoerer-om-kommunesammenslaaing-holder-innbyggerne-for-narr/a/23931701/>

(Lest: 27.02.17)

Intervjuguide

Fase 1: Rammesetting	<p>1. Laust prat (5 min)</p> <p>Uformell prat</p> <hr/> <p>2. Informasjon (5-10 min)</p> <p>Dette intervjuet vil bli brukt i ei bacheloroppgåve med problemstillinga:</p> <p><i>Korleis blir det kommunale sjøvstyret med hovudvekt på deltakelsesverdien ivaretatt i nye Ålesund?</i></p> <p>Er det greitt at dette intervjuet blir brukt i denne oppgåva? Samtykkar du?</p> <p>Dette intervjuet vil bli tatt opp på band. Samtykkar du til det?</p> <p>Har du noko spørsmål?</p>
Fase 2: Erfaringer	<p>3. Overgangsspørsmål: (15 min)</p> <p>Kva er dine tankar om kommunesamanslåing? Kva erfaring har du med prosessen rundt kommunesamanslåing? Korleis har Skodje kommune stilt seg til samanslåing? Kva er di oppfatning om samanslåingsprosessen så langt?</p>
Fase 3: Fokusering	<p>4. Nøkkelspørsmål: (50-60 min)</p> <p>I intensjonsavtalen frå 15.6.2016 blir det sagt at ein ynskjer kommunedelsutvalg:</p> <ul style="list-style-type: none">- Korleis tenkar ein å rekrutere til å rekrutere til desse utvala?- I kva saker kan desse utvala få delegert myndigheit i?- I kva saker vil budsjettansvar bli avgrensa til?- Korleis tenker ein å ha dialog med innbyggjarane i kommunen?

Fellesnemnda: «Får mandat til å justere modellen med kommunedelutval»

- Kva mandat vil fellesnemnda få?
- Korleis vil samansetninga her bli?

Det står i intensjonsavtalen at «Fellesnemnda skal være eit bindeledd mellom kommunedelsutvalga og kommuneleiinga» s.9

- Korleis kan dette organiserast?

Fase 4:
Tilbakeblikk

5. Oppsummering (ca. 15 min)

Oppsummere funn
Har eg forstått deg riktig?
Er det noko du vil legge til?