



# Kommunestørrelse og lokaldemokrati

Rapport mai 2014



Dette notatet presenterer resultater fra forskning om lokalt demokrati med fokus på kommunestørrrelsens betydning for det lokale demokratiet. KS har over tid finansiert forskning om lokaldemokrati og kommunalt selvstyre, og notatet tar utgangspunkt i mye av denne forskningen. Vi presenterer i tillegg så mye som det innenfor rammene av notatet har vært mulig å ta opp av annen forskning med direkte relevans for forholdet mellom lokaldemokrati og kommunestørrrelse. Den forskningen vi her presenterer, er både fra enkeltundersøkelser og fra forskningsmessige oppsummeringer av nasjonale og internasjonale undersøkelser og analyser på området.

Vi har tatt oss den frihet å sakse store deler av materialet fra forskerne, og håper vi yter forskerne rettferdighet med de gjengivelser, forkortelser og forenklinger vi har gjort.

Oslo, 13. mai 2014

Kjell-Torgeir Skjetne  
Direktør lokaldemokrati og kommuneøkonomi

Frode M. Lindtvedt  
Fagleder lokaldemokrati og styring

Sammendrag .....	4
1. Innledning.....	8
1.1. Hovedtemaer i debatten .....	8
1.2. Hva med demokratiet – deltakelse, politisk styring og selvstendighet?.....	9
2. Hvordan står det til med lokaldemokratiet og selvstyret?.....	11
2.1. Lokaldemokratiet har bred støtte .....	11
2.2. Kommunene skaper tillit .....	12
2.3. Hvordan påvirkes lokaldemokratiet og selvstyret av staten? .....	13
3. Hva betyr størrelse for politisk deltakelse og lokalt engasjement? .....	14
3.1. Valgdeltakelse .....	14
3.2. Politisk deltakelse utenom valg.....	15
3.3. Deltakelse i den lokale samfunnsbygging (identitet, tilhørighet m.v.) .....	17
4. Hva betyr størrelse for det lokale representative demokratiet? .....	22
4.1. Ansvarlig styre – kan innbyggerne kontrollere styret? .....	23
4.2. Borgernært styre – blir innbyggerne hørt? .....	23
4.3. Pålitelig styre – har innbyggerne tillit til styret? .....	23
4.4. Effektivt styre – hva får innbyggerne igjen av styret? .....	25
5. Hva betyr størrelse for statlig regulering og kontroll? .....	27
5.1. Likeverdighet og partnerskap.....	27
5.2. Statlige veiledninger og retningslinjer.....	27
5.3. Kan flere kommunale oppgaver bli overtatt av staten?.....	28
5.4. Hva betyr kommunestørrelse for statlig prøving av planer og vedtak?.....	28
6. Sammenslåing eller samarbeid – konsekvenser for demokratiet? .....	33
6.1. Innbyggernes holdning til sammenslåing og samarbeid .....	33
6.2. Hva betyr interkommunalt samarbeid for demokratiet?.....	34
7. Hvordan fremme lokal styring, deltakelse og identitet? .....	38
7.1. Veier til god lokal styring.....	38
7.2. Innbyggerinvolvering og nærdemokrati.....	38
7.3. Identitet og tilhørighet .....	43
8. Krav til deltakelse ved kommunesammenslåing og erfaringer med folkeavstemninger .....	45
8.1. Lovkrav til politisk organisering og medvirkning.....	45
8.2. Erfaringer med lokale folkeavstemninger .....	45
Litteraturliste.....	47

## Sammendrag

Formålet med dette notatet er å presentere resultater fra forskning om lokalt demokrati med vekt på kommunestørrelsens betydning for det lokale demokratiet.

I første del av notatet ser på hovedtemaer i debatten og hvordan det står til med lokaldemokrati og selvstyre:

- Argumentet om at kommunene må bli mer «robuste» har fått stor oppslutning. Spørsmålet om nærhet og tilhørighet er et viktig argument for de som går imot kommunesammenslåinger. Argumentet om mulige økonomiske innsparinger knyttet til en kommunereform er mindre fremtredende.
- I befolkningen er det generelt bred støtte til lokaldemokratiet. Kommunene har på sin side vesentlig betydning for tilliten i det norske samfunnet.
- Rammestyring er fortsatt et uoppnådd prinsipp for den statlige styringen av kommunene.

I andre del av notatet ser vi nærmere på forskning om kommunestørrelsens betydning for ulike sider av lokaldemokrati og selvstyre som deltakelse, lokal styring og statlig styring. Hovedinntrykket er at forskerne finner forskjeller mellom kommunene, men når de undersøker årsakene til disse forskjellene, finner de som oftest at trekk ved befolkningen betyr mer enn kommunene, og at det er svært få sammenhenger mellom kommunestørrelse og lokaldemokrati og selvstyre når det tas høyde for andre mulige forklaringer: Det er andre forhold enn kommunestørrelse som forklarer deltakelse, vurderinger av det representative demokratiet og statlig styring av kommunene:

- Den gjennomsnittlige valgdeltakelsen i kommuner med under 2 500 innbyggere har fra valget i 1983 ligget et hakk over den gjennomsnittlige valgdeltakelsen i de andre kommunene. Men trekk ved velgerne har betydelig større effekt på valgdeltakelsen enn det kommunene har. Rundt fire prosent av variasjonen i den individuelle valgdeltakelsen kan tilskrives kommunene. Kommunestørrelse påvirker ikke valgdeltakelsen. Det å bo i en liten kommune (under 5000 innbyggere) øker ikke sannsynligheten for å delta.
- Det er større politisk deltakelse utenom valg i små kommuner. Henvendelser til folkevalgt representant og til kommune- og fylkesadministrasjonen skjer oftere jo mindre kommunen er. Tilsvarende om en har tatt opp saker i parti, organisasjon og fagforening. Underskriftskampanjer og aksjonslister er mest utbredt i de middels store kommunene. Den mest aktivistiske deltakelsesformen – aksjon, protestmøte og demonstrasjon – er høyere i store kommuner.
- Forsøk på å påvirke politiske avgjørelser er mer utbredt lokalt enn nasjonalt. Den lokale deltakelsen øker med minskende kommunestørrelse, mens rikspolitisk deltakelse synker litt med minskende kommunestørrelse. Kommunestørrelsen har betydning: Med økende kommunestørrelse synker sannsynligheten for å påvirke avgjørelser i kommunen betydelig. Størrelsen har liten eller ingen effekt for rikspolitiske påvirkningsforsøk – med økende størrelse øker sannsynligheten for å påvirke avgjørelser i Stortinget noe.

- Det er små forskjeller kommunene i mellom om forhold som lokal identitet, sosial kapital, sosial tillit, politisk interesse og selvopplevd politisk dyktighet, og kommunestørrelse forklarer liten eller ingenting av forskjellene. Men den politiske interessen er ulik i små og store kommuner: Men avtakende innbyggertall øker interessen for lokalpolitikk, og med økende kommunestørrelse øker interessen for rikspolitikk noe.
- Forskerne finner svært få sammenhenger mellom deltakelse i ulike samfunnsgagnlige aktiviteter og kommunestørrelse når man tar høyde for effektene av andre mulige forklaringer. Sannsynligheten for å inneha lokale tillitsverv og partipolitisk aktivitet er knyttet til kommunestørrelse, men primært fordi det er relativt sett langt flere formelle politiske verv pr innbygger i små kommuner sammenlignet med store, og det samme gjelder nok partivervene. For øvrig er det andre egenskaper enn kommunestørrelse som forklarer deltakelse i ulike samfunnsgagnlige aktiviteter.
- Ut fra resultater fra forskning om folk og folkevalgtes vurderinger av det lokale representative demokratiet kan en ikke si at store eller små kommuner i seg selv gir et bedre eller dårligere lokaldemokrati – tvert imot er det mulig å oppnå gode resultater både i store og små kommuner. Det gjelder både ansvarlig styre (om innbyggerne kan kontrollere styret), borgernært styre (om innbyggerne blir hørt), pålitelig styre (om innbyggerne har tillit til styret) og effektivt styre (om hva innbyggerne får igjen av styret). Materialet peker imidlertid på at store og små kommuner har ulike typer demokratiske kvaliteter. Spørsmålet om hvor store kommunene bør være, er dermed til dels en avveining mellom ulike demokratiske kvaliteter.
- Fra forskning på områder hvor det er ment å være et likeverdig forhold mellom stat og kommunesektor, peker forskere på at det ikke er enkelt å opptre som likeverdig partner med regionale statlige instanser, slik som helseforetak, NAV fylke og Bufetats regionkontorer, når disse instansenes store fagkompetanse tas i betraktning. Det er forskernes inntrykk at de mindre kommunene står overfor spesielle utfordringer når det gjelder å håndtere kompetansekravene ut fra sin egen administrative kapasitet. De hevder at store velferdsstatlige reformer (samhandlingsreformen, NAV, barnevern) synes å aksentuere utfordringene. Ubalansen i fagkompetanse fører lett til at særlig de mindre kommunene opplever at de har lite å stille opp med, og dette har ifølge forskerne direkte følger for likeverdigheten både i forhandlingssituasjonen om de regionale avtalene og i det løpende tjenestesamarbeidet.
- I undersøkelser om hvordan bruken av pedagogiske statlige styringsvirkemidler som veiledere og retningslinjer, ser forskerne konturene av et skille mellom store og små kommuner i hvor fri de står i forhold til veiledernes ord. En stor kommune har ofte en annen faglig bredde, inkludert juridisk kompetanse, enn en mindre kommune. Dette innebærer at det blir lettere for en stor kommune å finne frem til løsninger utenfor veiledernes faglige råd, enn for en mindre kommune. Dette kan være en utfordring i de tilfellene det drives tilsyn på de modeller og løsninger som ligger i den statlige veilederen, noe forskerne ser blant annet i forhold til veilederen om spesialundervisning.

- Undersøkelser av statlig overprøving av kommunale planer og vedtak, tyder på at kommunestørrelsen har mindre betydning for statlig overprøving. Det er ikke grunnlag for å anta at tilsyn fører til flere eller færre avvik når man sammenligner små og store kommuner. Når det gjelder hvorvidt tilsynet bidrar til læring, mener forskerne at kommunestørrelse, men også kommunal organisering og mer generelt kommunenes innstilling kan motvirke læring. Det ikke er noen særlig forskjell mellom små, mellomstore og store kommuner med hensyn til hvilken begrunnelse som kommunale ledere mener at den statlige klageinstansen gir for omgjøring eller oppheving (feil i saksbehandling, feil i lovforståelse, feil i fritt skjønn mv). prosentandelen innsigelser er fallende jo større kommunene er når det gjelder reguleringsplaner, og økende med kommunestørrelse for kommune(del)planer, men kommunestørrelse forklarer ikke denne variasjonen.
- Innbyggerne har blitt mer positive til kommunesammenslutninger, men er enda mer positive til mer utstrakt interkommunalt samarbeid. Kommunestørrelse har ingen vesentlig betydning for folks holdninger til kommunesammenslutning og interkommunalt samarbeid. Samlet sett tyder materialet på at størrelse i særlig grad har betydning for hvilke oppgaver og tjenester det samarbeides om, og til en viss grad for hvordan samarbeidet organiseres. Eksempelvis er det slik at små kommuner (under 1 500 innbyggere) har mange samarbeid innen helse- og sosialsektoren samtidig som dette ofte er relatert til barneverntjenester og da organisert som § 28-samarbeid.

I notatets tredje og siste del ser vi på forskning om hva lokale folkevalgte kan gjøre selv for å bidra til utviklingen av et godt lokaldemokrati, innenfor rammen av det representative demokratiet:

- Interkommunalt samarbeid er gunstig for økonomi, kompetanse, fagmiljø og tjenestekvalitet for innbyggerne, men gir utfordringer når det gjelder styring og kontroll, spesielt med de mer fristilte samarbeidsmodellene som aksjeselskap og interkommunale selskap. Mindre kommuner kan høste de største gevinstene av interkommunalt samarbeid, både økonomisk og når det gjelder tjenestekvalitet, men de har også de største utfordringene når det gjelder styring og kontroll.
- Det finnes ikke én enkelt forklaring på hvorfor lokaldemokratiet oppleves som godt eller dårlig, og dermed heller ikke én oppskrift på hvordan man skal få til godt lokaldemokrati. Det er flere veier til god lokaldemokratisk styring. Noe forenklet, sier forskerne, er det slik at i kommuner med høy grad av tillit – både hos folk og folkevalgte - fungerer nesten alle måter å organisere på godt. Åpenhet, klare og tydelige ansvarslinjer, god informasjon til innbyggerne og kanaler for deltakelse er noen tiltak som forskerne peker på.
- Det er svært gode argumenter for at innbyggermedvirkning går hånd i hånd med representativt demokrati, gjennom at flere stemmer høres, tilliten mellom innbyggere og folkevalgte styrkes og at demokratiske beslutninger blir bedre. Men innbyggermedvirkning innebærer også et dilemma som kommunen aktivt må forholde seg til. Medvirkning innebærer en fare for at de som deltar får uforholdsmessig mye innflytelse på bekostning av de som ikke deltar. Antallet kanaler later til å bety lite i både store og små kommuner. Det som betyr noe, sier

forskerne, er hvordan kanalene brukes – med andre ord at de brukes aktivt og at innspill som kommer gjennom disse kanalene brukes inn i beslutningsprosesser.

- Nærdemokratiordninger innebærer at kommunene deles inn i mindre geografiske områder, som til sammen dekker hele eller deler av kommunen. Her er det nyttig å skille mellom ordninger som er rådgivende og basert på sivilsamfunnet og foreningslivet, og ordninger hvor kommunene har delegert ansvar, myndighet, ressurser og ikke minst ansatte til de lokale organene.
- Nærdemokratiordninger i områder med en etablert lokal identitet fungerer best, og lokal identitet er dermed en viktig suksessfaktor. Når lokalområder følger gamle sognegrenser er det en risiko for økt fragmentering i kommunen. Selv om det er behov for lokal forankring, skal kommunen også kunne fungere som en enhet. Interkommunal identitet vokser fram som følge av samhandling på tvers av kommunegrensen mellom kommunene som tenkes slått sammen.
- Når det gjelder bruk av lokale folkeavstemninger, erfarer forskerne at den individuelle velger først og fremst stemmer i tråd med det han oppfatter som sine materielle interesser. Man stemmer ja hvis man tror at kommunen vil komme bedre ut – med et styrket næringsliv, mer solid kommuneøkonomi og bedre tjenestetilbud. I sammenligning har det liten eller ingen betydning om man tror at lokaldemokratiet blir styrket eller svekket, eller om man føler seg sterkt eller svakt knyttet til kommunen. En generell observasjon forskerne gjør seg, er at det er krevende å oppnå flertall for kommunesammenslåing, når slike saker legges ut til folkeavstemming. Undersøkelsen tyder på at klare anbefalinger fra ordførere og rådmenn kan ha stor betydning.

# 1. Innledning

## 1.1. Hovedtemaer i debatten

Kommunenes kompetanse, kapasitet, størrelse og håndtering av sine oppgaver har i økende grad blitt diskutert de senere år. Dette er tydelig i den offentlige debatten og kommer fram i en analyse fra Norsk Institutt for By- og Regionforskning (Blåka m fl 2013). Det er større åpenhet og mer offentlig debatt enn på lenge omkring spørsmålet om fremtidig kommuneinndeling og om kommunenes evne til å utføre sine oppgaver og funksjoner. Dette tydeliggjøres bl.a. ved at Regjeringen ved sin tiltredelse høsten 2013 lanserte en kommunereform som en av sine store oppgaver.

### Robuste kommuner

Argumentet om at kommunene må bli mer «robuste» har fått stor oppslutning. Dette kobles særlig til de krav til kompetanse og kapasitet som ligger i pågående reformer, særlig samhandlingsreformen innen helse og omsorg, men også mer generelt og på enkeltsektorer som barnevern, psykisk helse, planlegging og tekniske tjenester.

De ti-femten siste årene har det skjedd store strukturelle endringer på helse- og velferdsområdet i kommunal sektor og mellom forvaltningsnivåene:

- Sykehusreformen 2002: Staten overtok eieransvaret for offentlige sykehus fra fylkeskommunen.
- Forvaltningsreformen 2004 (barnevern): Statlig overtakelse av oppgavene til det fylkeskommunale barnevernet.
- NAV-reformen 2005: Ny arbeids- og velferdsforvaltning bestående av tidligere Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten.
- Rusreformen 2004: Oppfølging av sykehusreformen, tydeligere skille mellom spesialisthelsetjenestens ansvar for behandlingstjenester og kommunenes ansvar for å utvikle tjenestene lokalt knyttet til bolig, ettervern og lavterskel omsorgstilbud.
- Kunnskapsløftet 2006 (skole): Ikke bare en innholdsreform, men også en styringsreform hvor ansvarliggjøring og aktivisering av det kommunale skoleeierskapet har vært sentralt.
- Samhandlingsreformen 2012: Forutsetter en oppbygging av det kommunale helsetilbudet.

Spørsmålet om nærhet og tilhørighet er et viktig argument for de som går imot kommunesammenslåinger. I tidligere år har argumentet om mulige økonomiske innsparinger knyttet til en kommunereform vært mye fremme. Dette argumentet er nå mindre fremtredende i det sentrale politiske miljø og i den offentlige debatten.

### Samarbeid eller sammenslåing?

Tilhengerne av endringer i kommunestrukturen mener at større og færre kommuner er det beste tiltaket for å oppnå økt robusthet. Motstanderne mener ofte at økt bruk av interkommunalt samarbeid er en alternativ løsning. Et tredje alternativ er å fravike fra generalistkommuneprinsippet, slik at de mindre kommunene stilles overfor mindre krav enn de større.



*Generalistkommunesystemet* innebærer at:

- oppgavefordelingen er enhetlig, dvs. at alle kommuner er pålagt de samme oppgavene gjennom lov
- finansieringssystemet er enhetlig for alle kommuner, dvs. at det samme finansieringssystemet gjelder for alle
- lovgivningen er enhetlig, dvs at lovene gir de samme rammene for organisering og styring av kommunene

At dagens kommuner er *generalistkommuner*, innebærer at:

- *alle* kommuner skal ivareta demokratiske funksjoner, yte tjenester til innbyggerne, være myndighetsutøver og drive samfunnsutvikling uavhengig av innbyggertall, bosettingsstruktur eller andre kjennetegn
- kommunen har mulighet til å prioritere mellom og tilpasse oppgavene samordnet til lokale forhold, men innenfor de rammer staten har satt
- kommunen på egen hånd kan utføre oppgaver som ikke er tillagt andre å utføre (den negative avgrensningen)
- den helhetlige styringen og prioriteringen skal foretas av et demokratisk, direkte valgt organ (kommunestyret)

### «Drivere» for endring

Mange av driverne for endringer knytter seg til aktuelle trender og utviklingstrekk. Følgende driverne har blitt framhevet spesielt av representanter for det sentrale politiske miljø:

- Økende spesialisering og kompetansekrav
- Store velferdsstatlige reformer
- Nedleggelse av fylkeskommunen
- Rettighetsfesting og rettsliggjøring
- Endrede økonomiske rammebetingelser
- Demografiske endringer og endrede flyttemønstre

Særlig samhandlingsreformen oppfattes av representanter for det sentrale politiske miljø å innebære økte krav til kommunenes kompetanse og kapasitet. Dette skyldes blant annet at kommunen må ivareta et større volum av mer krevende pasienter, ettersom mange av disse vil bli skrevet ut av sykehusene på et tidligere tidspunkt enn i dag. I den offentlige debatten har kommunenes kompetanse og kapasitet innenfor barnevernet vært tydelig framme. På utdanningsområdet har det vært en markant økning i antallet lovfestede krav og plikter som kommunen skal oppfylle.

## 1.2. Hva med demokratiet – deltakelse, politisk styring og selvstendighet?

Demokrati er en form for samfunnsstyring der medlemmene av et samfunn deltar, eller kan delta, direkte eller indirekte, i beslutninger som angår dem alle (Lafferty 2006). Som idé, har demokratiet hele tiden måttet tilpasses nye former for fellesskap og menneskelig virksomhet. Demokrati har vært diskutert i 2500 år uten at det er enighet om alle kjennetegnene. Noen legger vekt på deltakelse, andre på fri diskusjon. Noen legger vekt på kvaliteten på valgene og prosessene rundt valgene, andre på demokratiets styringsevne.

I dette notatet ser vi nærmere på forskning om kommunestørrelsens betydning for ulike sider av lokaldemokrati og selvstyre:

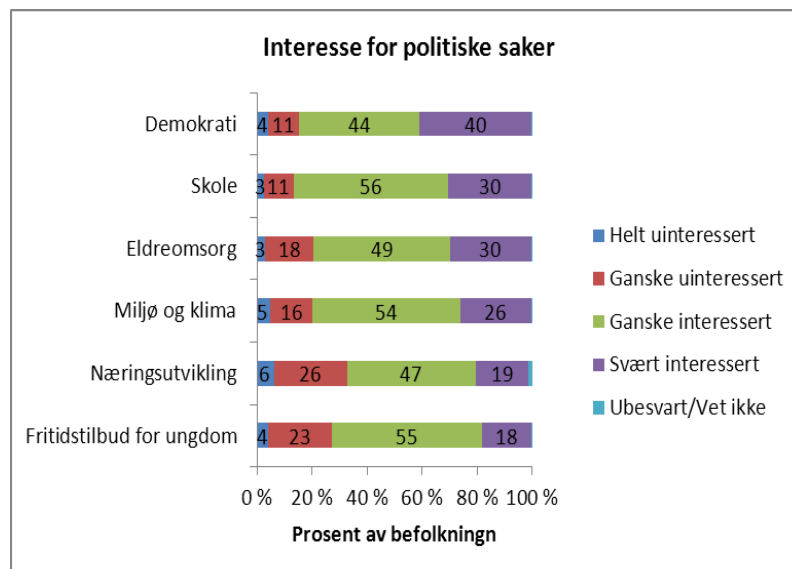
- Lokal deltagelse: Hva betyr størrelse for politisk deltagelse og lokalt engasjement?
- Lokal styring: Hva betyr størrelse for vurderingen av det lokale representative demokratiet?
- Statlig styring: Hva betyr størrelse for statlig regulering og kontroll?

Vi skal også se på forskning om interkommunalt samarbeid og forhold som kan ha betydning for å utvikle et godt lokaldemokrati. Først starter vi med en kort beskrivelse av hvordan det står til med det lokale demokratiet og det kommunale selvstyret.

## 2. Hvordan står det til med lokaldemokratiet og selvstyret?

### 2.1. Lokaldemokratiet har bred støtte

En undersøkelse gjort av TNS Gallup (2011) viste at de fleste velgerne var interesserte i de fleste politiske temaene foran kommunevalget: syv – åtte av ti hevder å være “ganske-” eller “svært interesserte”, uansett tema. Øverst på dagsorden står “demokrati”. Mer enn åtte av ti er ganske eller svært interesserte i dette temaet, som er grunnleggende for valg og politisk deltakelse.



Over halvparten av innbyggerne i både små, mellomstore og store kommuner ser også på lokaldemokratiet som viktigere enn det å opprettholde tjenestetilbudet. Dette kommer fram i lokaldemokratiundersøkelsen 2009/2010 til om lag 25 000 innbyggere (Baldersheim og Rose 2011).

Tilsvarende viser funn i lokalvalgundersøkelsene (Bergh og Rose 2013) at lokaldemokratiet har sterk og bred støtte i befolkningen:

- Velgerne har høy tillit til det lokale demokratiet
- Velgerne har stabil høy tillit til de lokalt folkevalgte i egen kommune
- Velgerne mener i hovedsak at lokale folkevalgte er dyktige folk som ikke misbruker sin makt.
- Velgerne gir dog uttrykk for en viss uro knyttet til konkrete etiske utfordringer

I en undersøkelse blant et representativt utvalg innbyggere (TNS Gallup 2014), sier 8 av 10 at de er helt eller delvis enig i at kommunale folkevalgte arbeider til det beste for befolkningen. Det er samme andel som i tilsvarende undersøkelse vinteren 2012, tidlig i valgperioden (TNS Gallup 2012). Samtidig er dette betydelig høyere enn det som kom fram i Difis innbyggerundersøkelse 2013.

Lokaldemokratiundersøkelsen 2009/2010 (Baldersheim og Rose 2011) viser at lokale folkevalgte synes de får gjort nytte for seg, og at de trives i rollen. De synes at rollen som folkevalgt er rimelig klar. Men de er samtidig nokså samstemte om at statlig detaljstyring uthuler rollen som folkevalgt.

## 2.2. Kommunene skaper tillit

Som vist foran har befolkningen stabilt høy tillit til det nasjonale og lokale demokratiet. Tillit er imidlertid også avhengig av hvordan kommunene opptrer. En undersøkelse fra Telemarksforsking, UiO og Sintef (Haukelien m fl 2011) peker på at kommunenes betydning for tilliten i det norske samfunnet er vesentlig og sannsynligvis undervurdert.

Forskerne viser at verdiene frihet og likhet ikke oppfattes som motsetninger for innbyggere i norske kommuner. Det sentrale er ikke at alle behandles likt, men at tjenesteytingen gjennomføres på en måte som ivaretar grunnleggende behov for anerkjennelse, og at resultatet fører til likeverdige og gode liv. Statlig finansiering utgjør en nødvendig betingelse for likeverd. Men det er bruk av lokal kunnskap, realisering av lokale politiske preferanser og lett tilgjengelige påvirknings- og korreksjonsmuligheter som gjør likeverdighet mulig. Forskerne konkluderer dermed med at frihet til lokal tilpasning er en forutsetning for likeverd.

Kommunen har i følge forskerne en enestående evne til å ta ansvar og forvalte samfunnets forpliktelser overfor innbyggerne. Forskerne peker på at det er evnen til å tilpasse tjenestene til lokale behov og mulighet til å påvirke beslutningstakere og tjenesteutøvere lokalt som forklarer hvorfor kommunene oppfattes som grunnleggende tillitsvekkende i befolkningen:

- Kommunens ansvar er uløselig knyttet til lokal kunnskap. Dette ansvaret kan bare realiseres dersom kommunen har reell mulighet til å prioritere selvstendig ut fra denne kunnskapen.
- Lokal tilpasning foregår i stort monn. Ressursene prioriteres i tråd med lokale, varierende og økende behov.
- Kommunen oppfattes ikke som et helt fjernt og utilgjengelig byråkratisk system. Kommunen er tilgjengelig og mulig å kontrollere, eller i det minste mulig å påvirke og korrigere.
- Lokalpolitikere har mulighet til å imøtegå kritikk i det offentlige rom, men også i direkte samtale med innbyggerne. De kan forklare dilemmaene og få forståelse for dette.

Forskerne peker også på at lokalpolitiske konflikter synes å ha en særegen evne til å skape tillit. Dette fordi kompromisser skapes mellom skiftende interesser og ansvaret er helt konkret og forpliktende overfor fellesskap der mange faktisk kjenner hverandre. Tillit er slik sett et produkt av spesielle måter å løse konflikter på. I kommune-Norge er mange involvert i politikk (i ordets videste betydning) i en mengde ulike sammenhenger, og de er vant til å håndtere ulike roller. Å veksle blick på saker – å betrakte dem fra andre ståsteder enn sitt eget – er noe alle er kjent med og betrakter som normalt. På denne måten blir selv de sterkeste konflikter sjelden fundamentalistiske.

Høy grad av kompleksitet, stor respekt for formell offentlighet, sterke krav om ekthet og samtidig omfattende kunnskap om menneskene som spiller rollene, har i følge forskerne bidratt sterkt til den sterke legitimiteten kommunen og lokale folkevalgte organer har. Dette gir også den sentrale stat en form for tillitsgrunnlag, som langt på vei har blitt betraktet som automatisk og som en effekt av statlig politikk, snarere enn som et produkt av kommunenes evne til å bearbeide ansvar, korrigere feil og opprettholde horisontale bånd.

### 2.3. Hvordan påvirkes lokaldemokratiet og selvstyret av staten?

Utviklingen i bruken av statlige styringsvirkemidler er grundig analysert i stortingsmeldingen om stat og kommune, og det pekes på følgende tydelige utvikling:

- Særlig vekst i regelstyring på velferdsområdet
- Vesentlig vekst i bruken av pedagogiske virkemidler som veiledninger
- Bildet er mer nyansert når det gjelder bruken av øremerkede tilskudd
- Relativt lite rom for å påvirke størrelsen på inntektene
- Rommet for forskjeller mellom kommunene på ulike velferdsområder er blitt mindre

Staten styrer kommunene gjennom:

- Lover: regler som binder kommunene, lovfestede rettigheter for individer og plikter for kommunene, klageregler, statlig innsigelsesrett i plansaker og statlig tilsyn
- Økonomi: inntektsrammer, skatteregler, øremerkede tilskudd og gebyrtak
- Andre tiltak: rapportering, veiledninger, håndbøker, planer, mål- og resultatstyring, dokumentasjonskrav, dialog, forventninger, forskning og utdanningstiltak.

### 3. Hva betyr størrelse for politisk deltakelse og lokalt engasjement?

Politisk deltakelse dreier seg om forsøk på å påvirke beslutninger som treffes på et bestemt nivå – kommunalt, fylkeskommunalt, nasjonalt eller internasjonalt. Vi ser først på valgdeltakelse, deretter politisk deltakelse utenom valg. I tillegg ser vi på deltakelse i den lokale samfunnsbyggingen.

#### 3.1. Valgdeltakelse

Nivået på valgdeltakelsen blir av mange sett på som et en viktig side ved vårt demokratiske styresett. Valgdeltakelsen i Norge er langt fra dårlig, men den er lavere nå enn for noen tiår siden. Deltakelsen i lokalvalgene ligger konsekvent lavere enn stortingsvalgene, og har sunket fra 76,7 % i 1967 til 59 % (kommunestyrevalget) i 2003, for så å stige til 64,2 % (kommunestyrevalget) i 2011 (Christensen og Arnesen 2013). Den gjennomsnittlige valgdeltakelsen i kommuner med under 2 500 innbyggere lå tidligere entydig under landsnittet, men har fra valget i 1983 ligget et hakk over den gjennomsnittlige valgdeltakelsen i de andre kommunene (Bjørklund 2013).

Forskere (Christensen og Arnesen 2013) finner betydelige sosiale forskjeller i valgdeltakelsen: Yngre stemmer sjeldnere enn middelaldrende, kvinner stemmer hyppigere enn menn i de yngre aldersgruppene, velgere med høy utdanning stemmer hyppigere enn velgere med lav utdanning, og velgere med ikke-vestlig bakgrunn stemmer sjeldnere enn velgere med vestlig bakgrunn.

Valgdeltakelsen varierer også noe mellom kommunene. Men trekk ved velgerne har betydelig større effekt på valgdeltakelsen enn det kommunene har. Rundt fire prosent av variasjonen i den individuelle valgdeltakelsen kan tilskrives kommunene. Forskerne sier dette maner til en viss edruehet i debatten om kommunestrukturens (og kommunenes) betydning for valgdeltakelsen.

Forskerne undersøker videre *hvorfor* valgdeltakelsen varierer mellom kommunene:

- Politiske forklaringer: Kommunene er svært forskjellige både med hensyn til antall partier, konkurransen mellom dem, og forekomsten av lokale lister. Men dette slår ikke ut på valgdeltakelsen.
- Sosiale/demografiske forklaringer: Sosiale/demografiske variasjoner mellom kommunene ser ut til å ha en viss betydning for hvorvidt velgerne bruker stemmeretten, spesielt arbeidsledighet: I kommuner med høy arbeidsledighet reduseres sannsynligheten for å delta.
- Institusjonelle forklaringer: Kommunestørrelse påvirker ikke valgdeltakelsen. Det å bo i en liten kommune (under 5000 innbyggere) øker ikke sannsynligheten for å delta. For å teste dette ytterligere, har forskerne undersøkt ulike mål på kommunestørrelse (stemmeberettigede/folketetthet), uten å finne noen sammenheng av betydning.

En nærmere undersøkelse (Ødegård 2013) av seks kommuner som ved 2011-valget hadde store avvik mellom forventet og faktisk valgdeltakelse tyder på:

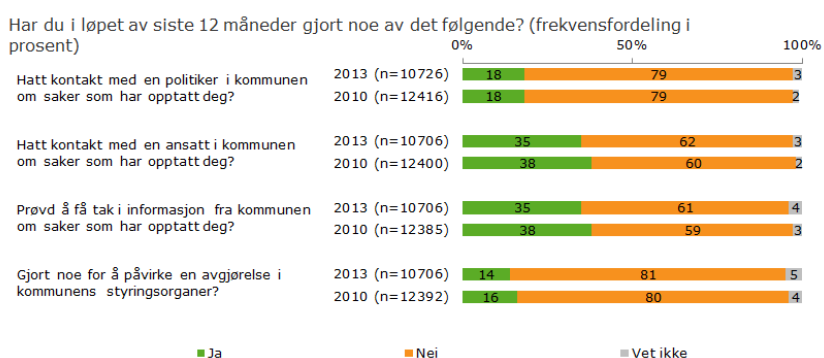
- Valgdeltakelsen både i «hjemmesitter»- og «stemmevillige» kommuner varierer i liten grad over tid
- Lokalpolitikernes håndtering av konflikter synes å være viktig for den lokalpolitiske stemningen i kommunen – og for mobilisering av velgere

- Det reises nye spørsmål knyttet til betydningen av nettverk, foreningsliv og dannelsen av en politisk deltakelseskultur
- Tilgjengelighet til valgurnene er en viktig faktor i de kommuner hvor en langvarig praksis i valg gjennomføringen er endret

### 3.2. Politisk deltakelse utenom valg

Politisk deltakelse dreier seg ikke bare om valgdeltakelse, men også forsøk på å påvirke beslutninger mellom valg. Difis innbyggerundersøkelser viser at 18 % av innbyggerne har hatt kontakt med en politiker i kommunen og at det er mange som har kontakt med kommunen sin om saker som opptar dem (Difi 2013).

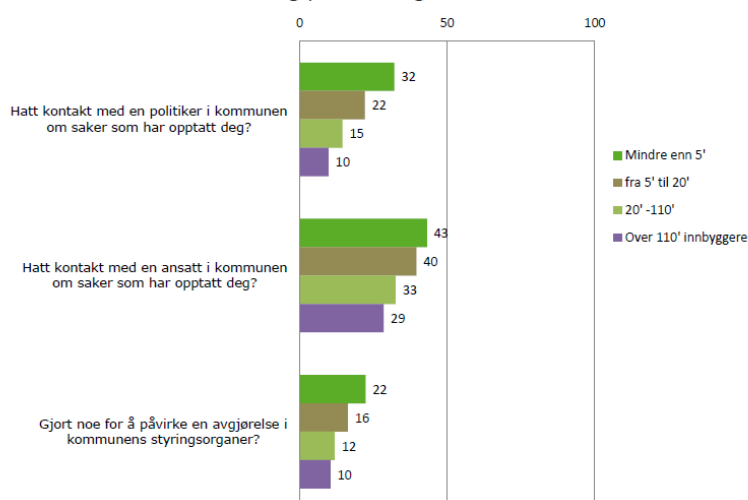
#### Politisk deltakelse i kommunen



Denne deltakelsen er oftere rettet mot kommunen enn mot Stortinget (Saglie og Folkestad 2013): Forskjellen mellom nivåene er klart størst for kontakt med politikere, der kontakt med lokalpolitikere er tre ganger mer utbredt enn kontakt med stortingspolitikere. Forskjellen mellom nivåene er mindre i det mer generelle spørsmålet om påvirkning.

Difis innbyggerundersøkelse (Nonseid 2014) viser at det er større politisk deltakelse utenom valg i små kommuner:

#### Deltakelse og påvirkning



Tilsvarende er funnet i studier av ensaksdeltakelse (Bjørklund 2013):

Deltakelsestype (2011)	Under 2500 (%)	Landet (%)	Oslo (%)
Fremme sak i parti, fagforening eller annen organisasjon	24	20	12
Henvendelser til lokalpolitikere	50	28	16
Henvendelser til administrasjonen	33	18	13
Underskriftskampanje	37	34	32
Aksjon/protestmøte/demonstrasjon	13	17	19

I grove trekk øker ensaksdeltakelsen jevnt, uansett type, fra 1995 til 2011, både for landet under ett, små kommuner (under 2500 innbyggere) og for Oslo<sup>1</sup>. Det er forskjeller i deltakelse i enkeltsaker mellom kommuner av ulik størrelse:

- For de tre første deltakelsesformene, om deltakelse innenfor rammen av det representative demokratiet, er resultatet entydig: Henvendelser til folkevalgt representant og til kommune- og fylkesadministrasjonen skjer oftere jo mindre kommunen er. Samme mønster, men med mindre utslag er det for spørsmålet om en har tatt opp saker i parti, organisasjon og fagforening.
- For de to andre deltakelsesformene, om direkte deltakelse, er mønsteret mindre entydig, og annerledes: Underskriftskampanjer og aksjonslister er mest utbredt i de middels store kommunene. Den mest aktivistiske deltakelsesformen – aksjon, protestmøte og demonstrasjon – er høyere i store kommuner, og størst i Oslo.

Når deltakelse i enkeltsaker vurderes under ett, kommer de minste kommunene best ut.

Forskjellene i deltakelse, skyldes trolig ikke ulik sosial sammensetning blant velgere i periferikommuner og andre kommuner alene, men s at velgernes relasjon til kommunen er ulik. I sentrum er den politiske interessen knyttet til rikspolitik og i periferien til kommunalpolitikk (Bjørklund 2013).

Det generelle spørsmålet i Difis innbyggerundersøkelse om man har «gjort noe for å påvirke en avgjørelse» fanger opp et bredt spekter av deltakelsesformer. Her finner forskere (Saglie og Folkestad 2013) at forsøk på å påvirke politiske avgjørelser er mer utbredt lokalt enn nasjonalt, og at det er noen forskjeller mellom kommuner av ulike størrelser:

- I de fire største byene er den lokale og rikspolitiske deltakelsen omtrent jevnhøy.
- Den lokale deltakelsen øker med minskende kommunestørrelse.
- Rikspolitisk deltakelse synker litt med minskende kommunestørrelse, selv om forskjellen her er svært liten.

---

<sup>1</sup> Fra forskerhold (Bjørklund 2013) blir det pekt på flere mulige *forklaringer* på økende ensaksdeltakelse:

- Et stigende utdanningsnivå samt stadig endringer i mediesituasjonen (spredning av landsomfattende aviser, etablering av fjernsyn og internett, mobiltelefoner og sosiale medier)
- Den kraftige utbyggingen av velferdsstatens om har gitt stadig flere berøringsflater mellom den enkelte og kommunen



Når forskerne undersøker hvilke forhold som kan *forklare* disse forskjellene, finner de at folketallet i en kommune er en vesentlig forklaring: Kommunestørrelsen har klar betydning for den lokalpolitiske deltakelsen – med økende kommunestørrelse synker sannsynligheten for å påvirke avgjørelser i kommunen betydelig. Størrelsen har liten eller ingen effekt for rikspolitiske påvirkningsforsøk – med økende størrelse øker sannsynligheten for å påvirke avgjørelser i Stortinget noe. Forskerne peker på at oversiktlige forhold, mer tilgjengelige lokalpolitikere og sterkere personlig kontakt mellom velgere og valgte i små kommuner ser ut til å gjøre det mer sannsynlig å påvirke avgjørelser lokalt.

Videre finner forskerne at:

- Antall kommunale demokratiltak har ingen effekt på påvirkningsforsøk (samtidig påpeker de at det ikke kan utelukkes at enkelte typer av slike tiltak kan ha effekt på deltakelsen, eller at slike tiltak kan fungere i enkelte kommuner).
- Botid har klar betydning for lokalpolitisk deltakelse (deltakelsen øker med botid), men har liten eller ingen effekt for rikspolitiske påvirkningsforsøk.
- Å være politisk interessert og partimedlem øker sannsynligheten for å forsøke å påvirke kommunale beslutninger, i noe mindre grad på nasjonalt nivå
- Unge og eldre deltar minst når det gjelder forsøk på å påvirke kommunale beslutninger, mens forsøk på å påvirke Stortinget avtar med alderen.
- Høyere utdanning er forbundet med større sannsynlighet for å forsøke å påvirke politiske beslutninger både i kommunene og på Stortinget
- Landbakgrunn (hvor en er født) har ingen betydning

### **3.3. Deltakelse i den lokale samfunnsbygging (identitet, tilhørighet m.v.)**

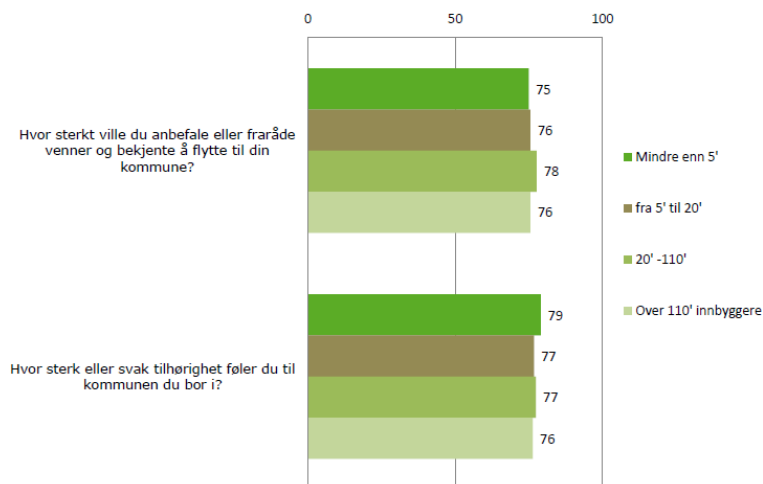
Politisk deltakelse kan også handle om innbyggernes involvering i den lokale samfunnsbygging. Forskere (Baldersheim m fl 2003) har undersøkt holdninger som ofte blir sett på som viktige for lokalt engasjement (identitet, tillit, politisk interesse mv) og kommunestørrelsens betydning for slike holdninger, samt om slike holdninger fører til deltakelse i samfunnsaktiviteter.

#### **Lokal identitet**

I spørsmålet om folk engasjerer seg lokalt, blir det ofte lagt vekt på den enkeltes lokale tilknytning og lokale identifikasjon.

Innbyggerundersøkelsen fra Difi 2013 viser at tilhørigheten til egen kommune er noe sterkere i små kommuner, men at det er små forskjeller (Nonseid 2014). Samtidig viser innbyggerundersøkelsen at innbyggerne i små kommuner i noe svakere grad vil anbefale eller fraråde venner og bekjente å flytte til sin kommune, men også her er det små forskjeller:

### Tilhørighet til sin kommune



difi

Forskere (Baldersheim m fl 2003) peker på at det er god grunn til å tro at sterk identifikasjon med lokalområdet lettest lar seg utvikle i små kommuner. Blant annet fordi de blir kjente med hverandre, kjenner de lokale symbolene (knyttet til foreningslivet, næringslivet og de lokale «kjendisene»), og det er lettere å få og holde oversikt over lokale forhold.

Samtidig peker forskerne på at man skal være forsiktig med å overdrive betydningen av nærhet og intimitet til identitetsskapende faktorer. Også andre forhold kan bidra til at man opplever en geografisk identitet. Videre sier forskerne at det er urimelig å argumentere med at geografisk identifikasjon er en nødvendig betingelse for folks lokalpolitiske engasjement og deltakelse, og enda mindre et absolutt krav for at det lokale selvstyret skal fungere på en tilfredsstillende måte. Likevel, sier forskerne, er det mulig å argumentere for at en følelse av lokal identitet og tilhørighet utgjør et gunstig utgangspunkt og grobunn for lokalt engasjement, særlig av den type som er mer kollektivt rettet inn mot lokalsamfunnet.

Folks lokale tilknytninger i Norge er atskillig sterkere enn tilfellet er med mange andre land. Men den lokale identifikasjonen følger ikke alltid kommunegrensene, sier forskerne. Undersøkelser viser at folk opplever noe sterkere tilknytning til bydelen, byen eller bygden enn til kommunen. Innbyggernes tilknytning til forskjellige geografiske områder, 2001, der 0 er ingen tilknytning og 10 er svært sterk tilknytning (ibid):

- Bydelen, byen eller bygda: 7,13
- Kommunen: 6,86
- Fylket: 6,17
- Landsdelen: 6,85
- Norge: 8,00
- Norden: 6,11
- Europa: 5,47

Forskerne har sett på hvordan folks tilknytning til de to første punktene over – bydelen, byen eller bygda og kommunen – varierer med kommunistørrelse. For det første, sier forskerne, identifiserer nordmenn seg med kommunene uansett om vi bor i store eller små kommuner. For det andre, er det en tilnærmet lineær sammenheng mellom kommunistørrelse og lokal identifikasjon. Sterkest er identifikasjonen i små kommuner (inntil 2500 innbyggere), og svakest er den i store kommuner (over 100000 innbyggere). Men forskjellen er liten.

Identitet har spilt (og spilte) en rolle i kommunesammenslåinger (Frisvoll og Almås 2004). I ett tilfelle var identitet én av flere årsaker til at sammenslåingstanken kom opp. I det andre tilfellet var det derimot mangelen på en felles tilhørighetsfølelse som strakk seg utenfor egen kommune som var en av årsakene til at man ønsket å slå sammen. I det tredje tilfellet har identitet og tilhørighet stoppet sammenslåingsprosessene. Følelsen av å være i «samme båt» som innbyggerne i nabokommunen(e) er etter forskernes syn grunnlaget for vellykkede frivillige sammenslåinger. Forskerne lanserer begrepet *interkommunal identitet* som fundamentet alle vellykkede kommunesammenslutninger bygger på. Det dreier seg om at innbyggerne i kommunene som tenkes slått sammen føler at de hører sammen – til tross for kommunegrensene som skiller dem.

### Sosial kapital og sosial tillit

Et annet forhold som kan ha betydning for lokalt samfunnsengasjement, er sosial kapital og sosial tillit. Samfunn med mye sosial kapital – sterke og gode sosiale nettverk – utvikler engasjement, tillit, samarbeid og evnen til politisk handling. Forskerne (Baldersheim m fl 2003) viser at alle kommunegrupper ligger over midtpunktet på en 10-punktsskala – folk «snakker sammen», «besøker hverandre» og «hjelper til» ganske ofte. Her finnes det en helt klar lineær sammenheng ved at den sosiale kapitalen er størst i de minste kommunene, under 2500 innbyggere (7,19) og avtar med økende kommunistørrelse og minst i de største, over 100 000 innbyggere (5,42). Det betyr at styrken i de sosiale nettverkene er merkbart sterkere i små kommuner.

Sosial tillit er en beslektet side ved sosial kapital (om folk i sin alminnelighet kan stole på folk flest, eventuelt må passe seg, og om folk som regel er hjelpsomme og tar hensyn til hverandre, eller om de stort sett bare tar hensyn til seg selv). I internasjonal sammenheng rangerer Norge høyt med hensyn til generell sosial tillit blant innbyggerne. Her finner forskerne (ibid) ingen tendenser til at sosial tillit blant innbyggerne følger samme mønster som sosial kapital. Det er lavest sosial tillit i de minste kommunene og størst i mellomstore. Forskjellene er små:

- Under 2500 innbyggere: 6,08
- 7501-10000 innbyggere: 6,93
- Over 100 000 innbyggere: 6,30

### Politisk interesse

I lokalvalgundersøkelsene er det stilt spørsmål om politisk interesse (Bjørklund 2013). For hele landet sett under ett var det i 2011 ikke store forskjeller på interessen for kommunepolitikk (11 % svært interessert), rikspolitikk (18 % svært interessert) og politikk generelt (13 % svært interessert). Men interessens tyngdepunkt er ulik i sentrum og periferi, i sentrum er den knyttet til rikspolitikk og i periferien til kommunalpolitikk:

- Med avtagende innbyggertall i kommunen styrkes interessen for kommunalpolitikk, og den er størst i kommuner med under 2 500 innbyggere (20 % svært interessert).
- Interessen for rikspolitik i kommuner med under 2 500 innbyggere (15 % svært interessert) er lavere enn i landet sett under ett (18 % svært interessert), og entydig lavere enn Oslo (34 % svært interessert).
- Interessen for politikk generelt er noenlunde den samme i kommuner med under 2 500 innbyggere (10 % svært interessert) som i landet sett under ett (13 %), men mindre enn i Oslo (28 % svært interessert).

### Opplevd lokalpolitisk dyktighet

Politisk kompetanse - innbyggernes selvopplevde lokalpolitiske dyktighet - har flere sider (Baldersheim m fl 2003):

- Innbyggerne sier seg og nokså godt *kvalifisert* for å delta i lokalpolitikken uavhengig av kommunestørrelse (varierer mellom 5,14 og 6,00 på en skala fra 0 til 10).
- Innbyggerne sier seg rimelig godt *informert* om lokalpolitikken. Her står det dårligst til i storbyene, mens det er i de små kommunene (under 5000 innbyggere) at man opplever seg som best informert om og forstår den lokale politikken. Men det er ikke mulig å antyde noen entydig sammenheng mellom kommunestørrelse og selvopplevd kvalitet på den enkeltes politiske informasjon.
- Det er tilnærmet lineære sammenhenger mellom kommunestørrelse og både rikspolitikken og lokalpolitikken *kompleksitet*, men forskjellene er små. I de minste kommunene (under 5000) opplever folk at den nasjonale politikken er mest komplisert, i de største kommunene oppfattes rikspolitikken som mindre innviklet. For lokalpolitikken er det motsatt: Her opplever folk i små kommuner politikken som mindre komplisert, mens politikken oppfattes som noe mer komplisert i store kommuner.

Når forskerne undersøker nærmere hva som *forklarer* forskjellene i innbyggernes selvopplevde personlige lokalpolitiske dyktighet, finner de at kommunestørrelse ikke er av betydning. Sosial kapital er av betydning for både personlig kompetanse og den opplevde evne til å forstå politikken, men ikke for hvor vanskelig folk synes politikken er. Det som imidlertid er gjennomgående viktigst for utviklingen av tro på personlig politisk dyktighet er utdanning og organisasjonsaktiviteter.

### Omsettes engasjement til deltakelse?

Forskere (Baldersheim m fl) har undersøkt om opplevelsen av lokal identitet, sosial kapital, sosial tillit, politisk interesse og selvopplevd politisk dyktighet omsettes til samfunnsgavnige aktiviteter, som:

- Tillitsverv og partivirksomhet
- Aksjonsvirksomhet, nabolagsvirksomhet og frivillig organisasjonsarbeid
- Underskrivere og pengegivere

Forskerne finner svært få sammenhenger mellom deltakelse og kommunestørrelse når man tar høyde for effektene av andre mulige forklaringer. De to deltakelsesformene der det er sammenhenger av betydning – sannsynligheten for å inneha lokale tillitsverv og partipolitisk aktivitet – er knyttet til kommunestørrelse, men primært fordi det er relativt sett langt flere formelle politiske verv pr innbygger i små kommuner sammenlignet med store, og det samme gjelder nok partivervene.

Det er andre egenskaper enn kommunestørrelse som forklarer deltakelse i ulike aktiviteter. Den faktor som alene skaper gjennomgående stimulans til lokal deltakelse og aktivitet er organisasjonsmedlemskap. Tatt i betraktning at medlemskap i organisasjoner og foreninger har vært vanligere i små kommuner enn i store, er det mulig å antyde en indirekte sammenheng mellom kommunestørrelse og deltakelse.

Selv om konsekvensene av kommunestørrelse er enten indirekte eller fraværende når det tas høyde for andre mulige forklaringer, påpeker forskerne at befolkningsstørrelse ikke er irrelevant. De peker på at kommunestørrelse har en klar relevans ift selvopplevd lokalpolitisk dyktighet samt flere sider ved innbyggernes oppfatninger av det lokale politiske systemet, og at kommunestørrelse i så henseende spiller en sentral rolle ift vilkårene for et åpent, gjennomskuelig lokalt selvstyre der de folkevalgte og systemets omdømme blir oppfattet på en positiv måte.

#### 4. Hva betyr størrelse for det lokale representative demokratiet?

I vårt demokrati er det folkevalgte som tar beslutninger på vegne av innbyggerne. Derfor er tillit fra innbyggerne et vilkår for et godt demokrati. Godt lokaldemokrati med høy tillit har vi iflg oppsummert forskning (KS 2014) når:

- 1) innbyggerne kjenner seg godt representerte,
- 2) de folkevalgte setter dagsorden, styrer ressursbruken og er ombud for innbyggerne, og
- 3) kommunen leverer det som er lovet.

KS og staten har samlet kjennetegnene på godt lokaldemokrati i fire standarder:

- Pålitelig styre – har innbyggerne tillit til styret?
- Ansvarlig styre – kan innbyggerne kontrollere styret?
- Borgernært styre – blir innbyggerne hørt av de styrende?
- Effektivt styre – hva får innbyggerne igjen av styret?

Forskere har undersøkt *årsaker* til forskjeller i folk og folkevalgtes tilfredshet med lokaldemokratiet (Winsvold (red.) 2013). De statistiske analysene viser at kommunenivået betyr lite for variasjon i disse indeksene. Mellom 5 og 7 prosent av variasjonen i indeksene kan knyttes til kommunenivået. Det er ikke først og fremst kjennetegn ved kommunene som forklarer forskjellene. Hoveddelen av forskjellene er å finne mellom individer eller grupper av individer (Bergh og Tjerbo 2013).

Nærmere undersøkelser (Myrvold 2013) viser at kommunestørrelse, lokalmedier, individuelle faktorer og politisk posisjon har betydning for folk og folkevalgtes vurdering av den lokale demokratiske styringen.<sup>2</sup> Også mer organisatoriske forhold har i følge forskerne betydning: En kultur preget av tillit og åpenhet, tydelige ansvarlinjer og god rolleavklaring og informasjonstiltak mot befolkningen har positiv betydning.<sup>3</sup>

I avsnittene under går vi nærmere inn på de hvordan kommunestørrelse virker inn på de ulike standardene for godt lokaldemokrati. Resultatene framkommer i hovedsak på basis av de analyser forskerne har gjort i undersøkelsen som vi refererte over og som i sin tur baserer seg på dagens tilgjengelige forskningskunnskap om lokalt demokrati nasjonalt og internasjonalt.

I tillegg til de fire standardene, har forskerne undersøkt folkevalgtes rolletrivsel<sup>4</sup>: et har kommunestørrelse innvirkning på folkevalgtes rolletrivsel: politikere i store kommuner er mer fornøyde med rollen som folkevalgt enn politikere i små kommuner. Forskerne mener at én forklaring kan være at store kommuner har mer handlingsrom vis a vis staten, mens en annen forklaring kan være at rekrutteringsgrunnlaget er bedre i store enn i små kommuner, og at politikere i store kommuner derfor er mer motivert.

---

<sup>2</sup> Økonomi, sivilsamfunnsorganisering m.v har også betydning, men hvordan de har betydning og for hvilke av «standardene» er ikke like entydig.

<sup>3</sup> Organisatoriske forhold som politisk styringsmodell, delegering til politiske utvalg og til administrasjon, målstyring, interkommunalt samarbeid, møteledelse, kanaler for innbyggerdeltakelse og møteledelse har ikke entydig betydning.

<sup>4</sup> Med rollekomfort menes her om de folkevalgte føler at de får gjort nytte for seg som folkevalgt, om de synes rollen som folkevalgt er klar og om de alt i alt trives godt med arbeidet som folkevalgt.

#### 4.1. Ansvarlig styre – kan innbyggerne kontrollere styret?

Forskjellig kommunestørrelse har betydning for folks og folkevalgtes vurdering av ansvarlighet – folk vurderer ansvarligheten som bedre i store enn i små kommuner (Winsvold 2013). I store kommuner er ofte partipolitikken viktigere og skillene mellom partiene større, og det bidrar antakelig til at folk og folkevalgte opplever det lettere å holde bestemte politiske partier til ansvar for bestemte politiske løsninger.

Ansvarlig styre har imidlertid flere komponenter. En forutsetning for å kunne holde de folkevalgte til ansvar er at innbyggerne har informasjon om hvem som har ansvar for hvilke beslutninger og på hvilket grunnlag beslutningene fattes. Forskningen finner ikke at klarhet i ansvarslinjer er noe som varierer med kommunestørrelse. Kommuner av ulik størrelse har imidlertid litt ulike utfordringer når det gjelder å sikre klare ansvarslinjer og god rolleavklaring. Mens kompleksitet og spesialisering er store kommuners utfordring når det gjelder å sikre ansvarlig styre, kan det i små kommuner være en utfordring at en og samme person gjerne har flere roller.

#### 4.2. Borgernært styre – blir innbyggerne hørt?

Den andre forutsetningen for å kunne holde folkevalgte til ansvar, at man vet på hvilket grunnlag en beslutning er fattet, er analysert gjennom begrepet ”borgernærhet”. Forskerne finner her at kommunestørrelse har en svak negativ effekt på ”borgernærhet” (Winsvold 2013). Det betyr at folk i store kommuner i gjennomsnitt er litt mindre fornøyde med borgernærheten enn folk i små kommuner. Men denne lavere tilfredsheten skyldes ikke kommunestørrelse i seg selv, men andre forhold som samvarierer med kommunestørrelse: For eksempel viser det seg at i kommuner hvor det utgis en avis ser innbyggerne jevnt over ut til å ha en mer negativ vurdering av den demokratiske styringen enn i kommuner hvor det ikke er et slikt nyhetsmedium, og eldre innbyggere er gjennomgående mer positive til den demokratiske styringen av egen kommune enn de som er yngre.

Kommunestørrelse ser imidlertid ut til å kunne ha betydning for en annen side av borgernærheten, nemlig den direkte kontakten mellom folk og folkevalgte: i små kommuner har de folkevalgte naturlig nok kontakt med en større andel av befolkningen enn i store kommuner. Dette gir også folk i små kommuner større mulighet til å holde de folkevalgte til ansvar mellom valg – det er lettere å ta kontakt med de folkevalgte dersom en ikke er fornøyd med hvordan ting gjøres.

Så hva betyr kommunestørrelse for borgernærhet? Hvis borgernærhet måles som mengden av kontakt, kan en si at borgernærheten er større i små enn i store kommuner. Målt som *opplevd* borgernærhet kan en ikke si at kommunestørrelse har betydning for borgernærheten. Når den hyppigere kontakten mellom folk og folkevalgte ikke gir seg utslag i at borgernærheten oppleves som bedre, kan dette skyldes at forventningene til borgernærhet er annerledes i små kommuner enn i store. Det at folk i små kommuner faktisk har mer kontakt med de folkevalgte gjør dem ikke mer fornøyd med borgernærheten enn folk i store kommuner fordi de forventer mer utstrakt kontakt.

#### 4.3. Pålitelig styre – har innbyggerne tillit til styret?

Forskerne finner ingen sammenheng mellom kommunestørrelse og pålitelighet (Winsvold 2013). I små kommuner kan man imidlertid forvente at de har større habilitetsutfordringer enn de har i store kommuner, noe de også gir uttrykk for at de har. Samtidig er forholdene i små kommuner ofte mer

gjennomsiktige enn i store kommuner, noe som kan bidra til å gjøre det lettere for folk å kikke politikerne i kortene, noe som kan motvirke habilitetsproblemer.

Lokalvalgundersøkelsen 2011 (Bergh og Rose 2013) viser følgende om velgernes vurdering av etiske forhold:

- De fleste velgerne mener politikerne i egen kommune holder et høyt etisk nivå. Dette gjelder uavhengig av kommunestørrelse. Velgere i kommuner med 5000-10 000 innbyggere gir sine politikere det beste skussmål, mens velgere i de minste og de største kommunene er mer tilbakeholdne ved å dele ut gode karakterer. Forskjellene er dog ikke store.
- Også spørsmål som på en mer direkte måte tar opp velgernes oppfatninger om tilstander omkring viktige etiske forhold viser at det ikke er grunnlag for store bekymringer, om enn ikke fullstendig ro. Dette gjelder uavhengig av kommunestørrelse. Men her er det en gjennomgående tendens at kommuner med mellom 5000 og 10 000 innbyggere kommer dårligst ut, mens de minste og største kommunene kommer bedre ut. Forskjellene er imidlertid ikke store.
- Når det gjelder habilitet mener nesten 70 % av velgerne at habilitetsreglene brytes ofte eller av og til. Det er i de største kommunene hvor tilstandene oppfattes å være verst. I kommuner med under 20 000 innbyggere er velgernes dom noe mildere, men fremdeles ikke oppløftende.

Funnene i Lokalvalgundersøkelsen 2011 om habilitet står noe i motsetning til andre og eldre undersøkelser (Hovik og Myrvold 2001, Myrvold 2001) som Ekspertutvalget for kommunereformen har gjennomgått (Ekspertutvalgets delrapport 2014). Ekspertutvalgets gjennomgang av diverse undersøkelser (se egen boks) viser at inhabilitet er en større utfordring i små enn i større kommuner. Det skyldes ikke bare at saksbehandlere kan være part og/eller være i slektskap med aktuelle innbyggere, men kan også skyldes andre nære relasjoner som naboskap, forretningsforbindelser og vennskap.

Ekspertutvalget for kommunereformen om habilitet:

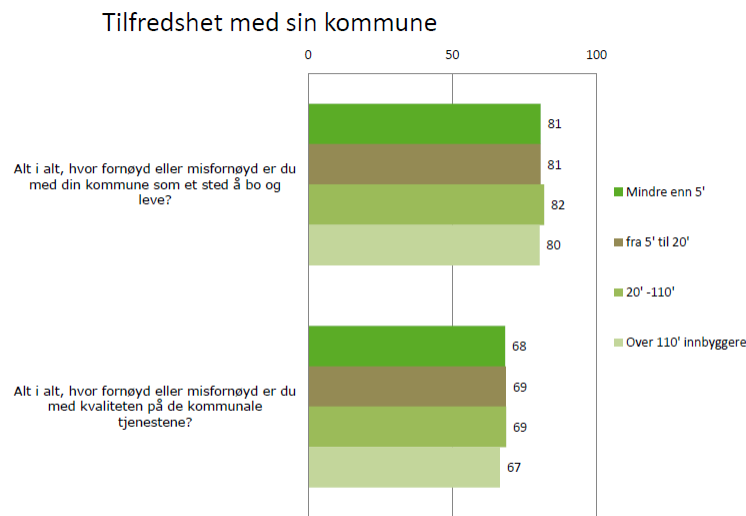
«Undersøkelser viser videre at det oftere oppstår problemer knyttet til administrasjonens og politikernes inhabilitet i små kommuner (med 2 000 innbyggere eller mindre) enn i store. En relativt stor andel av de yrkesaktive i småkommuner er kommunalt ansatte. De vil ofte ha mange tilknytningspunkter gjennom familie og vennskap til partene i en sak. Det kan derfor bli en utfordring å praktisere habilitetsreglene. Nærhet kan også skape press på saksbehandlere om hvorledes de skal utøve skjønn. Undersøkelser viser at barnevernsarbeidere i små kommuner har opplevd press fra lokalmiljøet som et problem i ivaretagelsen av barnas rettssikkerhet. Et annet felt hvor saksbehandlere kan bli presset til å opptre på en bestemt måte, er ved tildeling av offentlige anskaffelser. Dybdestudier viser at samarbeidsforholdene internt i kommunen og andre etaters tillit til barnevernet er av betydning for småkommuners evne til å dra fordel av nærheten til innbyggerne. Dersom tilliten til barnevernet ikke er til stede, kan andre kommunale instanser være tilbakeholdne med å melde saker fordi de er i familie med eller kjenner dem det gjelder.»



#### 4.4. Effektivt styre – hva får innbyggerne igjen av styret?

Forskerne finner ingen sammenheng mellom kommunestørrelse og effektivt styre, målt som generell tilfredshet med det kommunale tjenestetilbudet (Winsvold 2013). En sammenheng mellom størrelse og effektivt styre finner forskerne ikke annet enn at små kommuner opplever seg som sårbare – ansatte har gjerne flere funksjoner, og dersom én ansatt forsvinner kan det gå utover tjenesteproduksjonen på flere områder.

Difis innbyggerundersøkelse 2013 (Nonseid 2014) har lignende funn om tilfredshet med kommunale tjenester. Det er ingen sammenheng mellom kommunestørrelse og den generelle tilfredsheten med kvaliteten på de kommunale tjenestene. Det er heller ingen sammenheng mellom kommunestørrelse og den generelle tilfredsheten med kommunen som et sted å bo og leve.



Figuren viser gjennomsnittsskår på en skala fra 0 til 100. Anbefalt tolkning av skår er: 0-50 nøytral eller dårlig, 51-70 delvis godt, 71-80 godt, 81-100 svært godt.



På noen enkeltområder viser Difis innbyggerundersøkelse (Difi 2013) at det er noe forskjell i tilfredshet avhengig av kommunestørrelse:

- Innbyggernes tilfredshet med tilgangen til barnehageplasser, hjemmesykepleie og sykehjems plasser synker med økende kommunestørrelse. Samme trend er det med tilfredsheten med tilgang til boliger tilpasset personer med spesielle behov, og tilfredsheten med oppvekstmiljøet for barn, ventetiden for legevakt, støynivået, luftkvaliteten, drikkevannskvaliteten og informasjon og service fra kommunen.
- Jo større kommuner, desto mer fornøyd er innbyggerne med muligheten til å få arbeid i kommunen og starte egen virksomhet i kommunen, og med tilgangen til videregående skole og nærheten til grunnskolen. Samme trend er det med tilbudet av butikker, spisesteder, uteliv, standarden på veier og gater, tilretteleggingen for fotgjengere og syklister, sikkerheten på skoleveier, muligheten til å reise kollektivt og muligheten til kulturaktiviteter.
- Innbyggere i kommuner under 5000 innbyggere har et bedre inntrykk av mange kommunale tjenester, særlig hjemmesykepleie, sykehjem, omsorgsbolig og hjemmehjelp enn innbyggere

i kommuner over 110 000 innbyggere. Det er motsatt når det gjelder inntrykket av kommunale tjenester som kollektivtransporten, brannvesenet og folkebiblioteket.

Samtidig er det ikke nødvendigvis slik at kommunestørrelse i seg selv er årsaken til innbyggernes tilfredshet. I en studie av Difis innbyggerundersøkelse 2009 (Christensen, Midtbø og Aars 2013) peker forskere på at det er de individuelle trekkene ved innbyggerne som i overveiende grad påvirker tilfredsheten med de kommunale tjenestene (97 %): Menn er mer kritiske til tjenestene enn kvinner, tilfredsheten øker med alderen.<sup>5</sup> Forskerne finner at tilfredsheten er lavere i større kommuner, og noe høyere i kommuner med høye frie inntekter og et høyt lokalt utdanningsnivå, men disse trekkene ved kommunene forklarer altså lite (3 %).

En studie av Difis innbyggerundersøkelse 2010 (tilsvarende tall i 2013 var omtrent de samme) (Monkerud og Sørensen 2010) peker på at utdanningsnivå, alderssammensetningen og nivået på kommunens inntekter har større betydning for hvordan folk vurderes tilfredshet enn folketallet i kommunen. Forskerne fant at lavt folketall kan ha noe å si for tilfredsheten med enkelte tjenester, særlig pleie og omsorg. De fant også at yngre og høyt utdannede, som det er flere av i store kommuner, generelt har en tendens til å svare mer kritisk i slike undersøkelser. Videre peker de på at alder kan henge sammen med hvem som bruker kommunale tjenester, blant annet ved at tunge kommunale omsorgstjenester er rettet mot eldre, og det er kjent fra flere andre undersøkelser de som bruker kommunale tjenester er mer tilfreds enn de som ikke er brukere. Større inntekter til å produsere tjenester er også en del av forklaringen til forskerne, som viser til at små kommuner i snitt har større inntekter per innbygger enn store, og personer i kommuner med høyere inntekter er mer tilfreds med tjenestene når det kontrolleres for andre forhold.<sup>6</sup> Hva betyr kommunestørrelse for statlig regulering og kontroll?

---

<sup>5</sup> Verken utdanning, inntekt, inntektsulikhet eller kvinneandel i kommunestyrene har betydning for individuell tjenestetilfredshet.

<sup>6</sup> Forskerne bak studien mener sammenslåinger vil øke innbyggernes samlede tilfredshet med kommunale tjenester. De begrunner det med at sammenslåing vil medføre overføring av inntekt fra kommuner med høye til kommuner med lave inntekter, og de antar også at kommunenes kjøpekraft vil øke på grunn av stordriftsfordeler. Kommunesammenslåinger betyr derimot ikke at alle blir mer tilfredse, påpeker forskerne. En sammenslåing av en rik småkommune og en fattig større nabokommune vil redusere tilfredsheten i den rike småkommunen betydelig, men øke tilfredsheten i den fattige kommunen vesentlig.

## 5. Hva betyr størrelse for statlig regulering og kontroll?

### 5.1. Likeverdighet og partnerskap

Med utgangspunkt i målet om at forholdet mellom stat og kommune skal være preget av partnerskap og likeverdighet, har Telemarksforskning og NIBR undersøkt hva som er den formelle og reelle statusen for denne likeverdigheten, samt kartlagt aktuelle tiltak for å øke den (Indset m fl 2012).

Rammestyring som et hovedprinsipp for statlig styring er en forutsetning for at kommuner og fylkeskommuner har handlingsrom, slik at de kan fungere som lokale demokratier. To ulike regjeringer har med 10 års mellomrom erklært at det skal være rammestyring, men samtidig erkjente begge at detaljstyringen har vokst.

Forskerne bak rapporten sier det er deres klare inntrykk at de mindre kommunene står overfor spesielle utfordringer når det gjelder å håndtere kompetansekravene ut fra sin egen administrative kapasitet. De hevder at de store velferdsstatlige reformene som er analysert i denne rapporten (samhandlingsreformen, NAV, barnevern) synes å aksentuere utfordringene. De peker på at det ikke er enkelt å opptre som likeverdig partner med regionale statlige instanser, slik som helseforetak, NAV fylke og Bufetats regionkontorer, når disse instansenes store fagkompetanse tas i betraktning. Ubalansen i fagkompetanse fører lett til at særlig de mindre kommunene opplever at de har lite å stille opp med, og dette har ifølge forskerne direkte følger for likeverdigheten både i forhandlingssituasjonen om de regionale avtalene og i det løpende tjenestesamarbeidet.

For bedre å håndtere rettslige konflikter mellom stat og kommune vil Regjeringen nå utrede en tvisteløsningsordning. Et naturlig spørsmål er om kommunestørrelse vil kunne ha betydning for kommunenes evne og vilje til å bruke en slik ordning.

### 5.2. Statlige veiledninger og retningslinjer

Det har de senere år vært en vesentlig vekst i bruken av pedagogiske virkemidler som veiledninger og retningslinjer fra staten overfor kommunene. Stortinget legger vanligvis opp til et skjønnssrom, som kan forsvinne dersom veilederne brukes slavisk. Da mister kommunene de muligheter som ligger innenfor lovens muligheter.

Her ser forskerne konturene av et skille mellom store og små kommuner i hvor fri de står i forhold til veiledernes ord (Holm m fl 2013). En stor kommune har ofte en annen faglig bredde, inkludert juridisk kompetanse, enn en mindre kommune. Dette innebærer at det blir lettere for en stor kommune å finne frem til løsninger utenfor veiledernes faglige råd, enn for en mindre kommune. Dette kan være en utfordring i de tilfellene det drives tilsyn på de modeller og løsninger som ligger i den statlige veilederen, noe forskerne ser blant annet i forhold til veilederen om spesialundervisning.

Innen plansektoren er hovedbudskapet fra fagfolk i de små kommunene at veilederne er veldig nyttige. Demokratiske problemstillinger om at disse dokumentene skulle fjerne lokalt handlingsrom var helt fraværende for disse. Veilederne ble lest selektivt, som oppslagsverk. I forskernes samtaler med planleggere i større kommuner antydes det motsatte: Her jobber planleggerne mer spesialisert,

har stor faglig kompetanse, og trenger ikke veilederne. Veilederne ender opp med å bli relativt irrelevante for denne gruppen.

### 5.3. Kan flere kommunale oppgaver bli overtatt av staten?

IRIS og Uni Rokkansenteret (Holmen 2012) har utviklet modeller som illustrerer ulike grader av økt statliggjøring av de kommunale tjenestene skole, barnehage, helse og omsorg: *integrasjonsmodellen*, den *statlige områdemodellen* og den *statlige sektormodellen*. Modellene er brukt for å diskutere aktuelle konsekvenser for likhet/likeverdighet, prioriteringseffektivitet, ansvars plassering og deltakelse.

Modellene er satt opp mot en modell for økt kommunal frihet. *Kommunemodellen* skisserer en situasjon der staten har trukket seg tilbake, og hvor kommunal autonomi er styrket gjennom økt handlingsrom og handlingsmuligheter. Økt ansvar og handlingsrom for velferdstjenestene skole, barnehage, helse og omsorg gir lokalpolitikken en renessanse. Lokaldemokratiet er på denne måten styrket, samtidig som det stilles større krav til lokalpolitikkerne som nå må ta et større ansvar for å holde orden i eget hus. En viktig faktor i kommunemodellen er større kommuner. Store, nye kommuner kan gjøre det mulig å håndtere flere og større oppgaver.

Resultatene fra prosjektet – framkommet bl.a. gjennom analyser av intervjuer/panelsamtaler med erfarne aktører i kommunal og statlig forvaltning - viser at vitalisering av lokaldemokratiet kan bli resultatet, men flere lokale beslutninger kan by på problemer, særlig mht. sikring av de svakeste gruppene i lokalsamfunnet. Til tross for økt mulighet for lokalt tilpassede tjenester, ble det stilt spørsmål ved om dette bidrar til bedre tjenester i forhold til kvalitet. Et bredt kommunalt ansvar i kommunemodellen gjorde at det ble stilt spørsmål ved om lokalpolitikkerne var i stand til å ta på seg dette ansvaret. Det ble imidlertid pekt på at ansvars plasseringen kunne bli tydeligere i denne modellen slik at det ville bli lettere for velgerne å stille de folkevalgte til ansvar.

Resultatene fra denne forskningen viser at det er mulig å statliggjøre flere oppgaver, men også å kommunalisere en god del av oppgavene. Styringsdilemmaene mellom stat og kommune lar seg imidlertid neppe reformere bort. De sentrale forslagene fra denne forskningen til forbedringer av dagens modell er å utvikle et mer samsnakkende, samstyrende og samhandlende stat-kommuneforhold. Også større kommuner som kan håndtere bredden av velferdstjenester blir trukket fram som en løsning sammen med et styrket folkestyre og et redusert kommunalt og statlig byråkrati.

### 5.4. Hva betyr kommunestørrelse for statlig prøving av planer og vedtak?

#### Tilsyn

Statlig tilsyn er en statlig kontroll av om kommunene og fylkeskommunene følger kravene som er satt i lover og forskrifter. Et forskersteam v/NIBR og Universitetet i Oslo har vurdert det statlige tilsynet med kommunene ut ifra hvilke virkninger det har for det lokale selvstyret (Askim m fl 2013).

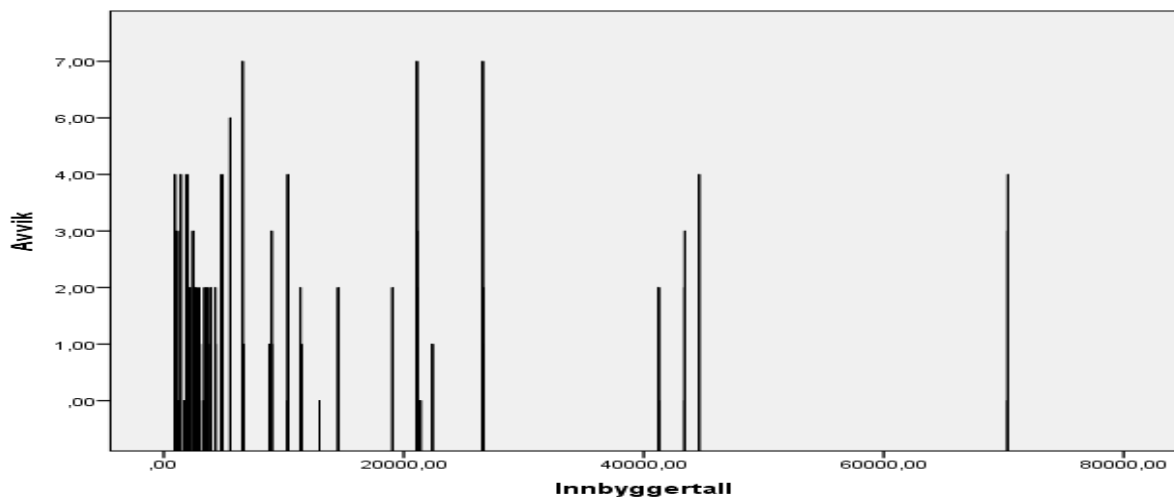
Statlig tilsyn medfører ofte at mange kommunene får avvik, dvs «blir tatt for» lovbrudd. Mange avvik kan ha betydelige konsekvenser for enkeltpersoner, og det ligger ofte viktige rettssikkerhetshensyn bak dem. Samtidig er systemkravene (krav til internkontroll, prosedyrer, saksbehandling, rutiner for tjenesteutøvelse o.l.) etter forskernes vurdering for ambisiøse til at det er realistisk å ivareta alle. De

anbefaler systematisk innstramming i statlig regelproduksjon om kommunal virksomhet, og en dreining av innsatsen fra kontroll og korreksjon til dialogbasert veiledning.

Når det gjelder kommunestørrelsens betydning pekes det på at selv om kommunene kan tilføres kompetanse gjennom interkommunalt samarbeid, bør man vurdere en kommunestrukturereform og en gjennomgang av generalistkommuneprinsippet. Tanken er at hvis «man først kommer dit hen at man får mer kompetanse i kommunene, så vil jo en del av tilsynene kunne avvikles og gjennomføres med en enklere metode enn i dag».

Når det gjelder hvorvidt tilsynet bidrar til læring, mener forskerne at kommunestørrelse, men også kommunal organisering og mer generelt kommunenes innstilling kan motvirke læring. Blant annet vises det til at flat struktur kan motvirke nødvendig koordinering og oppbygging av robuste fagmiljø i kommunene, samt at småkommuner ofte er uvillige eller ute av stand til å tenke system.

Et naturlig spørsmål er om statlige tilsynsmyndigheter gir flere avvik til store eller små kommuner. Dette er ikke undersøkt i hovedprosjektet. I et upublisert notat har imidlertid NIBR analysert avvik etter barnehageloven og opplæringsloven (Klausen 2014).<sup>7</sup>



Undersøkelsen gir ikke grunnlag for å anta at tilsyn fører til flere eller færre avvik når man sammenligner små og store kommuner, selv om det brukes ulike målemetoder. Men etter NIBRs vurdering er ikke datagrunnlaget av en slik karakter at dette funnet kan generaliseres til kommunesektoren som helhet. NIBRs konklusjon er at resultatene derfor må tolkes med største varsomhet, og ikke brukes uten at forbeholdene fremkommer.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Undersøkelsen omfatter tre fylkesmannsembeter: Vestfold, Nord-Trøndelag og Troms. NIBR registrerte alle tilsyn med de 41 kommunene utført av fylkesmannens opplæringsavdeling i årene 2007 og 2011. Tilsyn etter privatskoleloven ble unntatt, siden dette ikke er relevant for problemstillingen knyttet til kommunestørrelse. Også alle tilsyn med videregående skole ble unntatt. I alt 76 tilsyn etter barnehageloven og opplæringsloven ble registrert.

<sup>8</sup> NIBR peker på flere mulige feilkilder: Opplysningene er hentet fra fylkesmannsembetenes publisering på internett. Det tas forbehold om at data dermed ikke er samlet inn ved hjelp av samfunnsvitenskapelige metoder. NIBR er ikke kjent med mulige svakheter i fylkesmannsembetenes registreringspraksis. Fylkesmannsembetene får årlige volumkrav om antall tilsyn som skal gjennomføres innenfor den enkelte avdeling. Det er imidlertid opp til fylkesmannsembetet å velge ut hvilke kommuner det skal føres tilsyn med. Det er ikke grunnlag for å anta at valget av kommuner er tilfeldig, og dette kan medføre betydelige skjevheter i utvalget. Undersøkelsens begrensede omfang tilsier generelt at generaliseringsmulighetene er begrenset. Det kan hende at funnene ville ha vært annerledes hvis andre embeter hadde blitt valgt ut.

## Klagebehandling av vedtak

En statlig klageinstans kan prøve om et kommunalt vedtak er lovlig, og hvordan kommunen har brukt «fritt skjønn». En undersøkelse gjennomført av KS og Institutt for samfunnsforskning (Stokstad og Bock Seggaard 2013) viser følgende:

- I mange kommunale vedtak er det brukt fritt skjønn, og få av sakene som er brakt inn for statlige klageorganer, blir overprøvd.
- Det er uklart i hvilken grad hensynet til det kommunale selvstyret er vektlagt av Fylkesmannen, og i så fall hvor stor vekt Fylkesmannen legger på det. Dermed blir det kommunale selvstyret nærmest usynliggjort i klagebehandlingen.
- Kommunene har ingen mulighet til å få prøvd Fylkesmannens beslutninger for domstoler eller andre uavhengige organer. Dermed vil det både formelt og i praksis være Fylkesmannen som har siste ord når det gjelder hvordan loven skal tolkes og anvendes.

Undersøkelsen viser at kommunenes kompetanse på de aktuelle saksområdene er god. Totalt vurderer 97 prosent av lederne av deres kommunes kompetanse på det aktuelle saksområdet er god – 43 prosent sier «svært god» og 54 prosent sier «nokså god». Også lederne hos fylkesmennene deler dette generelle inntrykket av kommunenes kompetanse som god, om enn ikke på så overbevisende måte.

Forskerne mener argumentet om at kompetanse i kommunene avhenger av kommunestørrelse til dels finner støtte i denne undersøkelsen. 73 prosent av lederne hos fylkesmennene sier at det er deres inntrykk at store kommuner har best kompetanse. Det er også en signifikant tendens til at jo større kommune, desto bedre er egenvurderingen av kommunens kompetanse på et gitt saksområde. Samtidig er det viktig å ha in mente at den generelle (egen)vurdering er at kommunenes kompetanse er god – og ikke dårlig.

Et spørsmål man selvfølgelig kan stille seg er om denne kompetanseforskjellen mellom mindre og større kommuner gir seg utslag i ulike feiltyper som kommunene gjør. Materialet indikerer at dette ikke er tilfellet. Det ikke er noen særlig forskjell mellom små, mellomstore og store kommuner med hensyn til hvilken begrunnelse som kommunale ledere mener at den statlige klageinstansen gir for omgjøring eller oppheving (feil i saksbehandling, feil i lovforståelse, feil i fritt skjønn mv).

Tabell 24. Når den statlige klageinstansen omgjør eller opphever kommunens vedtak på ditt saksområde, med hvilken begrunnelse gjøres det hyppigst? Andel etter kommunistørrelse\* (folketall 1/7-2012). Prosent

	-5000	5001-10000	10001-	Totalt
Feil i saksbehandling	26	27	26	26
Feil i lovtolkning	19	19	17	18
Feil i faktum	0	0	1	1
Feil i skjønnsutøvelse	38	44	42	41
Annen feil	18	10	13	14
Sum	101	100	99	100
N	108	63	149	320

\*Kategorisering av størrelsesvariabelen er basert på betraktninger rundt fordelingen på kompetansevariabelen i tabell 22.

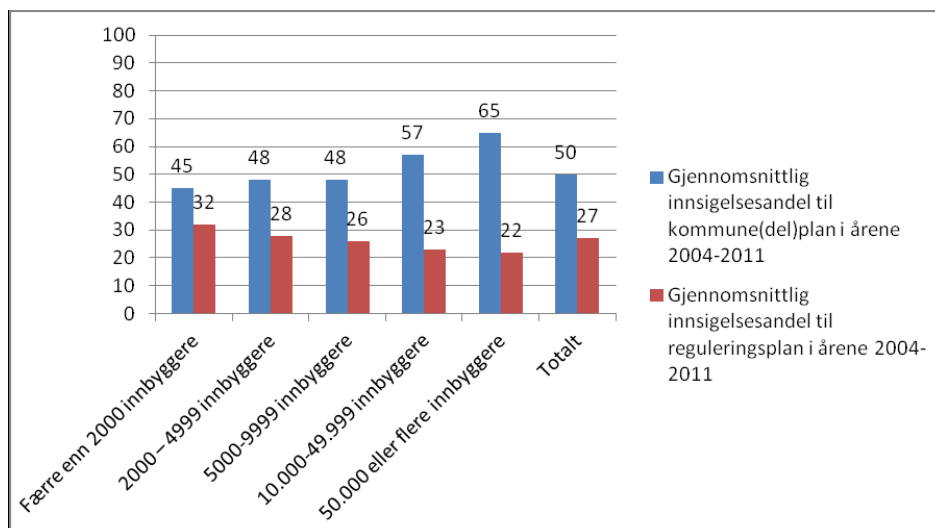
### Innsigelser til arealplaner

Berørt statlig organ kan fremme innsigelse til forslag til kommuneplanens arealdel og reguleringsplan i spørsmål som er av nasjonal betydning. Dersom planforslaget er i strid med bestemmelser i loven, forskrift, statlig planretningslinje, statlig eller regional planbestemmelse, eller overordnet plan, kan det fremmes innsigelse. Nær samtlige kommune(del)planer og om lag halvparten av reguleringsplaner som er i tråd med kommune(del)planene blir møtt med innsigelser eller varsel om innsigelser (Plathe m fl 2012).

De fleste kommunene har den kompetansen de trenger for å ivareta planlegging etter plan- og bygningslovens krav. Det er kapasiteten som er den største utfordringen. Det er hovedfunnet fra en nylig gjennomført landsomfattende undersøkelse (Langset 2014). Men manglende kapasitet øker med fallende kommunistørrelse. Mange kommuner har 0,5 årsverk eller mindre tilgjengelig for å drive samfunnsplanlegging og arealplanlegging. Det er få kommuner som har et fagmiljø innen planlegging. Små fagmiljø og svak kobling til kommunevalg og økonomiplan tyder på at kommunal planlegging i mange tilfeller ikke fungerer som det styringsverktøyet det er ment å være.

Kommunene mener interkommunalt samarbeid i den nåværende situasjon er det beste tiltaket for å løse kapasitetsproblemer. Selv om erfaringene med og vurderingen av interkommunale samarbeidsordninger er gode er det i dag et beskjedent omfang av formelle interkommunale samarbeid om planfunksjonen.

Et aktuelt spørsmål er om manglende kapasitet i mindre kommuner slår ut i flere statlige innsigelser til kommunale arealplaner. NIBR finner i en undersøkelse at prosentandelen innsigelser er fallende jo større kommunene er når det gjelder reguleringsplaner, og økende med kommunistørrelse for kommune(del)planer (Lund-Iversen, Hofstad og Winsvold 2013).



Forskerne har også analysert hva som har effekt på andelen innsigelser. De kom fram til at det bare er to forhold som har effekt, både når det gjelder kommune(del)plan og reguleringsplan: sentralitet og antall fritidsboliger. Det betyr at jo mer sentral en kommune er og jo flere fritidsboliger som er bygget, jo større er sjansen for at en plan møtes med innsigelse. Utover dette kan ingen av de andre faktorene (kommunestørrelse, utgifter til planbehandling, plansamarbeid, kystlinje eller befolkningsendring) forklare variasjoner i innsigelsesandel.



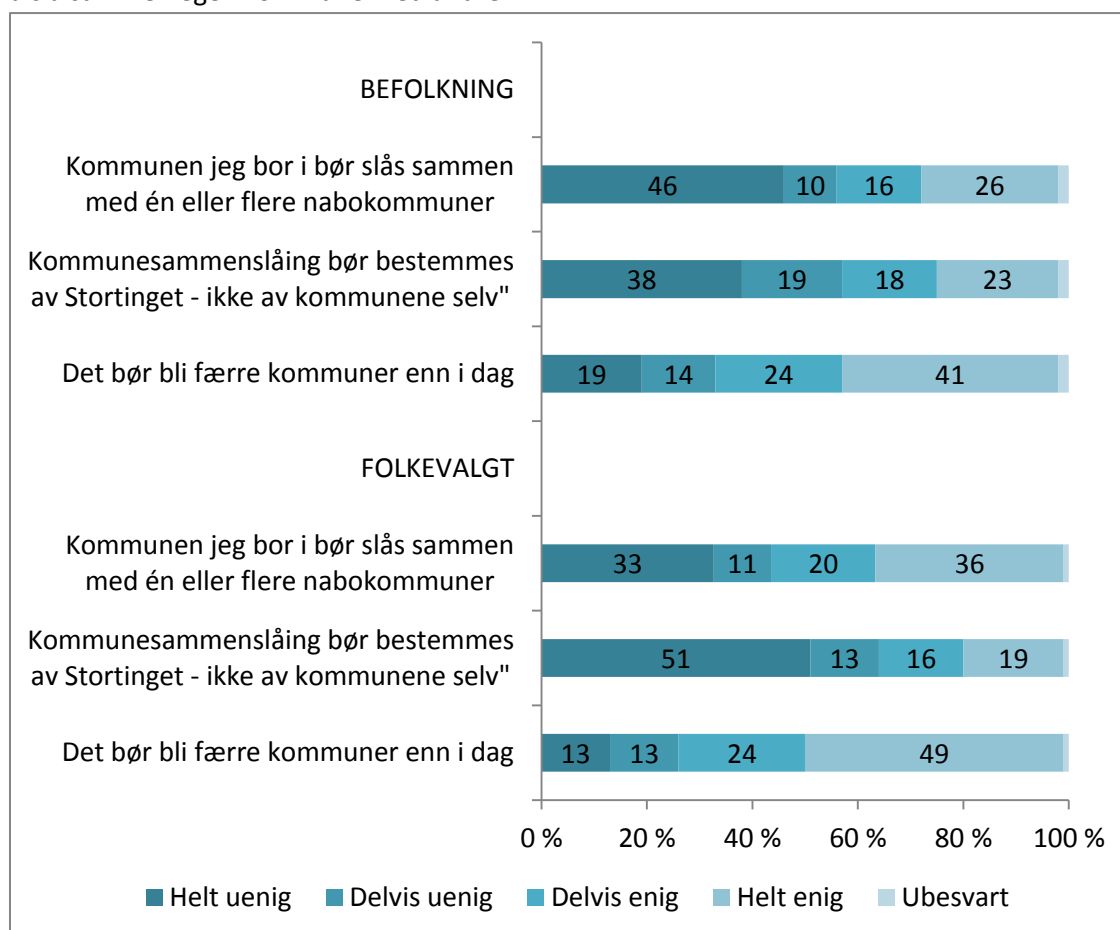
## 6. Sammenslåing eller samarbeid – konsekvenser for demokratiet?

### 6.1. Innbyggernes holdning til sammenslåing og samarbeid

I en forskningsstudie (Rose, Saglie og Års 2013) om holdninger til kommunesammenslåinger pekes det på at det er en positiv holdning hos flertallet til spørsmålet om å redusere antallet kommuner. Når det derimot kommer til spørsmålet om å slå sammen den kommunen man selv bor i med en eller flere nabokommuner, så er holdningen negativ i et flertall av befolkningen. Men det er klare tegn til bevegelse i opinionen:

- Flere mener antall kommuner i prinsippet bør reduseres (fra 42 % i 2003 til 49 % i 2011)
- Motstanden mot sammenslåing av egen kommune har avtatt (fra 60 % i 2003 til 49 % i 2011).

En undersøkelse fra TNS Gallup i 2012 finner også at befolkningen ønsker færre kommuner, men egentlig ikke der de selv bor. Blant folkevalgte er det flertall for å redusere antall kommuner og også å slå sammen egen kommune med andre:



Lokalvalgundersøkelsen (Rose, Saglie og Aars 2013) har undersøkt folks holdninger til interkommunalt samarbeid:

- Folk er allment mer positive til mer utstrakt interkommunalt samarbeid enn kommunesammenslåing av egen kommune. Mange som støtter sammenslåing er også tilhengere av mer samarbeid. Kommunestørrelse har ingen avgjørende betydning for folks holdninger.

- Nær halvparten mener at samarbeid med andre kommuner gir de beste tjenester. En av fire mener tjenestene vil bli best når kommunen selv leverer tjenestene. En av fem mener en sammenslåing med andre kommuner vil gi de beste tjenestene. Dette gjelder spesielt velgerne i kommuner mindre enn 10 000 innbyggere.
- En større andel av velgerne ser for seg positive konsekvenser (bedre tjenester) enn negative (vanskeligere å plassere ansvar) av interkommunalt samarbeid. Her er det ikke systematiske forskjeller etter kommunestørrelse, men en høy andel «vet ikke».

## 6.2. Hva betyr interkommunalt samarbeid for demokratiet?

Interkommunalt samarbeid er viktig, og for mange kommuner helt nødvendig for å levere tjenester til innbyggerne. Mange mener samtidig at slikt samarbeid har vokst så mye og utviklet seg til å gi et demokratisk underskudd i kommunene. Her gjør vi rede for tre bidrag i debatten.

### IRIS-rapporten om interkommunalt samarbeid

I en oppdatert analyse av interkommunalt samarbeid (Leknes m fl 2013) går det fram at det i dag er om lag 850 formaliserte interkommunale samarbeid, som fordeler seg med om lag:

- 200 § 27 samarbeid (regionråd o.l)
- 200 § 28 b og c samarbeid og (vertskommune)
- 200 interkommunale AS-er og
- 250 IKSer.

I tillegg til de formaliserte samarbeidsmodellene anslår forskerteamet at det er halvparten så mange avtalebaserte interkommunale samarbeid. Dette innebærer at det er tre ganger så mange interkommunale samarbeid som det er kommuner. Det er gjennomsnittlig 5,6 deltakerkommuner i hvert interkommunalt samarbeid og hver kommune deltar gjennomsnittlig i om lag 11 interkommunale samarbeid.

Det interkommunale samarbeidet fordeler seg slik på organisasjonsform og oppgaver:

- Kommunelovens § 27 benyttes som formell ramme for svært mange ulike oppgaver og tjenester og er den dominerende samarbeidsmodell for regionråd, sekretariatsfunksjonen for kontrollutvalg, PPT, legevakt/AMK sentraler og friluftsråd.
- Vertskommunesamarbeid etter § 28 b og c har også fått en bred anvendelse til tross for at denne samarbeidsmodellen kun har eksistert i fem år. Denne modellen nyttes typisk innenfor samarbeid om barnevern, jord- og skogbruksforvaltning og skatt/kemner.
- IKS-modellen har også en meget bred anvendelse selv om hovedvekten ligger innen teknisk sektor og administrasjon. IKS-modellen er dominerende innenfor revisjon, brannvern, renovasjon, vann og avløp, havnevirksomhet og museum/kirker.
- AS-modellen har et noe snevrere anvendelsesområde, men er dominerende innenfor arbeidstreningsvirksomheter, utleiebygg ol, energi, næringsutvikling og media/kommunikasjon.

Forskerteamet undersøkte også hvorvidt størrelse og sentralitet har betydning for omfanget av interkommunalt samarbeid:

- De største kommunene (> 20 000 innbyggere) deltar i gjennomsnittlig 15 interkommunale samarbeid, mens kommunene i de andre størrelseskategoriene deltar i 11 – 12 samarbeid. Samlet sett tyder materialet på at *størrelsesdimensjonen* i særlig grad har betydning for hvilke oppgaver og tjenester det samarbeides om, og til en viss grad for hvordan samarbeidet organiseres. Her er det også en samvariasjon mellom organisasjonsform og sektortilknytning i forhold til kommunestørrelse. Eksempelvis er det slik at små kommuner (under 1 500 innbyggere) har mange samarbeid innen helse- og sosialsektoren samtidig som dette ofte er relatert til barneverntjenester og da organisert som § 28-samarbeid. Et annet eksempel på samvariasjon er at de største kommunenes har mange samarbeid innen kultur, natur og næring som ofte organiseres som AS-er og IKS'er. § 27 og IKS er de to vanligste i alle kategorier av kommunestørrelse, mens AS-er benyttes mer av de største kommunene.
- Samlet sett tyder materialet på at *sentralitetsdimensjonen* har noe betydning for omfang av interkommunalt samarbeid, for hvordan samarbeidet formelt sett organiseres og for hvilke oppgaver og tjenester det samarbeides om.<sup>9</sup> Det er likevel ingen entydig tendens. De noe sentrale kommunene deltar i flest samarbeid. Videre tyder det på at de minst sentrale kommunene og de mindre sentrale kommunene har mange samarbeid innen helse- og sosialsektoren samtidig som dette ofte er organisert som § 28-samarbeid. Et annet eksempel på samvariasjon er at de sentrale kommunenes har mange samarbeid innen teknisk sektor og kultur, natur og næring som ofte organiseres som IKS og AS.

Forskerteamet har også undersøkt det økonomiske omfanget av det interkommunale samarbeidet sett i relasjon til kommunenes økonomi. Dersom en ser samlet på kommunene innenfor de ulike størrelseskategoriene, varierer kommunenes andel av interkommunale selskapers omsetning av kommunens bruttobudsjett mellom 7,6 % for de største kommunene (> 20 000 innbyggere) og for de minste kommunene (< 1 500 innbyggere) til 6,4 % for kommunegruppen i størrelseskategorien 6 000 – 20 000 innbyggere. Det er således ikke noen åpenbar sammenheng mellom kommunestørrelse og hvor stor andel omsetningen kommunens andel i interkommunale selskaper utgjør.

For kommunene samlet sett gjennomføres viktige oppgaver ved interkommunalt samarbeid, og for mange av de mindre kommunenes vedkommende er interkommunalt samarbeid helt avgjørende for å kunne levere tjenester til innbyggerne, konkluderer forskerne. Selv om det er slik at interkommunalt samarbeid er av stor betydning for tjenesteytingen til innbyggerne, mener forskerne at det ikke er belegg i undersøkelsen for å hevde at interkommunalt samarbeid bidrar til at kommunene blir mindre betydningsfulle og forvirrer:

- Interkommunalt samarbeid er gunstig økonomisk sett. Innenfor mange samarbeid tas det ut betydelige stordriftsfordeler i form av spesialisering av tjenesteutførelse og investering i felles anlegg og utstyr. For mange mindre kommuner vil et alternativ med ren kommunal tjenesteyting enten bli dyrere eller innebære tjenester av lavere kvalitet.
- Interkommunalt samarbeid er også gunstig når det gjelder kompetanse, fagmiljø og tjenestekvalitet for innbyggerne. Samlokalisering er imidlertid en viktig faktor for å oppnå kompetanseeffekter. Interkommunalt samarbeid kan bety at oppgavefelt og kompetansemiljø forsvinner og at interne samordnings- og prioriteringsmuligheter svekkes.

---

<sup>9</sup> Med sentralitet menes en kommunes geografiske beliggenhet i forhold til tettsteder av ulike kategorier.

Dette er en utfordring for «moderkommunene». Undersøkelsen tyder imidlertid på at interkommunalt samarbeid i begrenset grad innebærer en svekkelse av moderkommunen.

- Interkommunalt samarbeid gir utfordringer når det gjelder styring og kontroll, spesielt med de mer fristilte samarbeidsmodellene som aksjeselskap og interkommunale selskap. Det er imidlertid stor variasjon mellom kommunene når det gjelder hvordan disse utfordringene håndteres. Mange kommuner har utarbeidet eierskapsmeldinger og har en klar eierstrategi, mens andre mangler dette. Her tyder studiene på at bevisstheten om hvordan interkommunale samarbeid skal styres og kontrolleres øker jo større kommunene er.
- Overlappende interkommunalt samarbeid bidrar til at det etableres et interkommunalt styringsnivå i mange geografiske områder og sektorer. Dette kan være et hensiktsmessig verktøy for politikktutforming i de kommunale folkevalgte organene såfremt det er åpenhet om det som skjer i disse arenaene, men det kan også bidra til at det utvikles en interkommunal politisk/administrativ elite.
- Mindre kommuner kan høste de største gevinstene av interkommunalt samarbeid, både økonomisk og når det gjelder tjenestekvalitet, men de har også de største utfordringene når det gjelder styring og kontroll. De minste kommunene har i mindre grad enn de store kommunene utarbeidet eiermeldinger. De klarer også i mindre grad å følge med på og kontrollere hva som skjer i de interkommunale samarbeidene. Sett i et slikt perspektiv kan det hevdes at utviklingen av interkommunale styringsnivå øker trykket på kommunene, både for at de skal etablere kontrollmekanismer og for at de skal etablere styringsformer som sikrer at det ikke utvikler seg en interkommunale politisk/administrativ elite avskjermert fra de fra de kommunale politiske organene.

### **NIVIs kartlegginger av interkommunalt samarbeid**

Utredningsselskapet NIVI har foretatt en rekke kartlegginger og analyser av interkommunale samarbeid de siste årene. I NIVIs siste kartlegging for de 36 kommunene i Møre og Romsdal i 2013 fant de 255 formelle samarbeidsordninger og et veid snitt på 39 formelle samarbeidsordninger pr kommune (Vinsand og Langset 2013). Tilsvarende tall for 25k i Sør-Trøndelag (2013) var 212 formelle ordninger og veid snitt på 35 ordninger pr kommune (Vinsand og Langset 2013b). I en tilsvarende kartlegging i 2012 for Nord-Trøndelag fant de 218 formelle ordninger og et veid snitt på 39 ordninger pr kommune (Vinsand og Langset 2012). I Nordland i 2010 fant de 270 formelle ordninger og et veid snitt på 30 ordninger pr kommune (Vinsand og Langset 2010).

NIVI nytter en mer omfangsrik definisjon av interkommunalt samarbeid enn Leknes m fl (2013) – bl.a teller de separate oppgavefelt underlagt regionråd/lokalmedisinske sentre og resultatenheter i samkommuner som egne ordninger – og kommer derfor til et større antall interkommunale samarbeider totalt.

Nærmere analyser basert på tall fra hele Midt-Norge tyder ikke på systematiske forskjeller i omfanget på interkommunalt samarbeid etter kommunestørrelse (Vinsand og Langset 2013): Det observeres store variasjoner i samarbeidsintensitet mellom små og mellom store kommuner. Det må antas at andre faktorer som geografisk plassering, regionrådets rolle og kommunestyrenes holdning til interkommunalt samarbeid spiller en større rolle. Også økonomisk situasjon, rekrutteringsproblemer og ikke minst de regionale aktørenes opptreden kan være av betydning.

### Ekspertutvalgets rapport

Det forskersammensatte ekspertutvalget som er blitt oppnevnt for å utarbeide faglige kriterier for en bærekraftig kommunestørrelse har vurdert de ulike utredningene og forskningsrapportene om dette og viser også til at de ulike kartleggingene har hatt ulikt utgangspunkt, og ulik definisjon av hva som telles som interkommunalt samarbeid, slik at ikke alle tallene er sammenlignbare. Dette gjør at tallene ikke gir et detaljert bilde av utviklingen over tid.

Etter ekspertutvalgets oppfatning er det imidlertid bred enighet om at omfanget av interkommunalt samarbeid er stort, og har vært økende de seneste tiårene. Utvalget oppfatter at interkommunalt samarbeid er av et slikt omfang at det utgjør en potensiell demokratisk utfordring. Det er en utfordring at de minste kommunene, som har det største behovet for interkommunalt samarbeid, også har minst kapasitet og kompetanse til å etablere, styre og håndtere formelle samarbeid.

Utvalget oppfatter videre at kommunene bør ha mulighet for en hensiktsmessig lokal organisering og prioritering, og ikke være "tvunget" til å organisere sin tjenesteproduksjon i interkommunale ordninger for å levere lovpålagte velferdstjenester. Det er også viktig at kommunene har kompetanse til å etablere, og systemer for å styre, interkommunale samarbeid når slike inngås.

## 7. Hvordan fremme lokal styring, deltakelse og identitet?

### 7.1. Veier til god lokal styring

Lokaldemokratiundersøkelsen 2009/2010 viste til dels store forskjeller mellom kommunene i folkevalgte og innbyggers opplevelse av ulike sider ved lokaldemokratiet. Den tidligere refererte undersøkelsen om hva disse forskjellige vurderingene skyldes (Winsvold m fl 2013) viser at det ikke finnes én enkelt forklaring på hvorfor lokaldemokratiet oppleves som godt eller dårlig, og dermed heller ikke én oppskrift på hvordan man skal få til godt lokaldemokrati. Det er flere veier til god lokaldemokratisk styring.

Noe forenklet, sier forskerne, er det slik at i kommuner med høy grad av tillit – både hos folk og folkevalgte - fungerer nesten alle måter å organisere på godt. Like fullt angir forskerne punktvis mulige tiltak som kan møte de utfordringene som denne undersøkelsen har pekt på og som kan bidra til å bedre den demokratiske styringen langs de ulike standardene for godt lokaldemokrati. Noen av tiltakene som er skissert under vil være rettet mot befolkningen, noen mot de folkevalgte og noen mot begge grupper:

- *Åpenhet:* Gi informasjon og innsyn til befolkning, presse og folkevalgte.
- *Debatt:* Ta den reelle politiske debatten ut i offentligheten og inn i kommunestyrene.
- *Pålitelighet:* Ha skriftlige prosedyrer for vedtak og gi innsyn i beslutningsgrunnlag.
- *Ansvarlighet:* Ha en tydelig og skriftlig rolle- og ansvarsavklaring mellom de politiske nivåene og mellom politikere og administrasjon.
- *Borgernærhet:* Etablere kanaler for deltakelse, rutiner for å innarbeide innspill og for å formidle hvordan innspill tas til etterretning.
- *Effektivitet:* Ha en kontrollert delegering. Etablere underutvalg med beslutningsmyndighet, delegerer saker som ikke er av overordnet karakter, og ha tillit og klare ansvarslinjer.
- *Folkevalgtes rollekomfort:* Aktivisere hele kommunestyret og inkludere opposisjonen i reelle politiske diskusjoner. Jevnlig undersøke hvordan representantene ønsker at kommunestyremøtene skal organiseres og ledes.

Som forskerne konkluderer med helt til slutt er imidlertid det aller viktigste tiltaket å ha et ønske om å forbedre den demokratiske styringen og et konstant fokus på hvordan demokratiet fungerer og hva som kan gjøres for å få det til å fungere bedre: Er det sider ved den demokratiske styringen i denne kommunen som kunne vært bedre? Hvor butter det? Hvilke tiltak kan vi sette i verk for å bøte på de problemene vi opplever?

### 7.2. Innbyggerinvolvering og nærdemokrati

Resultatene fra lokaldemokratiundersøkelsen 2009/10 viste at innbyggerne var minst fornøyd med muligheten til å delta i og påvirke politikken i saker som engasjerte dem (Baldersheim og Rose 2011).

## Medvirkning innenfor rammen av det representative demokratiet

Et bredt forskerteam har sett nærmere på hvordan norske kommuner trekker innbyggere med i politiske beslutningsprosesser i periodene mellom valg (Klausen m fl 2013). Det er svært gode argumenter for at innbyggermedvirkning går hånd i hånd med representativt demokrati, gjennom at flere stemmer høres, tilliten mellom innbyggere og folkevalgte styrkes og at demokratiske beslutninger blir bedre. Men innbyggermedvirkning innebærer også et dilemma som kommunen aktivt må forholde seg til. Medvirkning innebærer en fare for at de som deltar får uforholdsmessig mye innflytelse på bekostning av de som ikke deltar. Politikere og kommuneansatte opplever et ansvar for å målbære synet til de som ikke deltar i kommunale beslutningsprosesser mellom valg. Politikerne kan tidvis føle seg forpliktet til å ta hensyn til innspill fra befolkningen, som de egentlig ikke er enige i. Dette er mest problematisk når politikere føler seg tvunget til å prioritere enkeltsaker fremfor en helhetlig og langsiktig politikk. Videre opplever en del politikere at innbyggerdeltakelse kan gjøre det vanskelig å gjennomføre upopulære, men nødvendige tiltak. Uansett er det opptil politikere å vurdere og vekte ulike innspill med tanke på hvem som er mest berørt. Denne vektingen og veiingen vil politikere måtte gjøre som hele kommunens representant – de påligger dem altså et ansvar for ikke bare å anvende prinsippet om berørthet, men å vurdere konsekvenser av et vedtak for alle kommunens innbyggere, også på lang sikt.

Forskerne peker på flere grunner til at medvirkning er viktig:

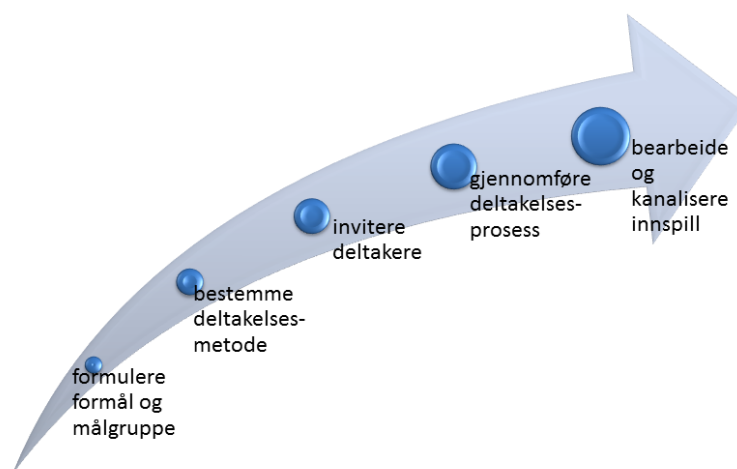
- Gjør de folkevalgte bedre i stand til å være gode representanter for innbyggerne: Både denne og andre studier viser at det å åpne for mer medvirkning ikke innebærer at rollen som folkevalgt blir mindre viktig. Det kan tvert imot gjøre dem i bedre stand til å utøve sin rolle som folkevalgt. Folkevalgte har et ansvar for å sørge for at vedtakene i kommunestyret eller fylkestinget er i tråd med innbyggernes ønsker og behov, og dette krever god kontakt. Medvirkningen må imidlertid ikke legges opp slik at de folkevalgtes mandat pulveriseres, eller at de lokale partilagene svekkes. Folks innspill kan ikke alltid tas til følge, for det er politikere som er valgt til å ta avveiningene.
- Prinsippet om berørthet/nærhet: Spesielt viktig er det at de folkevalgte ivaretar interessene til dem som ikke hever stemmen, men som kanskje er mest berørt. Gjennom ulike medvirkningstiltak kan også disse stemmene få et forum, eller en kanal, hvor de høres.
- Viser at lokaldemokratiet er responsivt: God innbyggermedvirkning kan også gi politikken bedre forankring blant innbyggerne og gi dem tillit til at de folkevalgte lytter og tar hensyn til deres behov, og at de blir representert på en god måte. Det viser seg at folk som bor i kommuner med mange muligheter for deltakelse, i større grad opplever at de folkevalgte lytter til dem, og selv om de ikke nødvendigvis bruker tiltakene mer enn andre. Gjennom god innbyggermedvirkning kan de folkevalgte få muligheten til å synliggjøre dilemmaer og avveininger, og begrunne politiske prioriteringer overfor innbyggerne. Folk kan lettere akseptere beslutninger som de i utgangspunktet er uenige i, hvis de føler seg hørt og opplever at de har fått en god begrunnelse.
- Beslutninger blir bedre: Innspill fra befolkningen kan bidra til at viktig informasjon om behov, løsninger og konsekvenser kommer på bordet, slik at beslutningene som fattes blir kvalitativt bedre og mer hensiktsmessige enn de ellers ville ha blitt.

- Letter iverksettingen av tiltak: Innbyggermedvirkning kan også føre til at beslutninger blir bedre fordi de er bedre forankret, og dette kan senke konfliktnivået og lette iverksettingen av vedtatte tiltak.
- Gir læring for både politikere og innbyggere: Innbyggermedvirkning kan gi læring. Politikerne kan lære om befolkningens ønsker og behov, og befolkningen lærer om politikernes avveininger og prioriteringer. På den måten kan dialog gi bedre gjensidig forståelse og tillit mellom folk og folkevalgte.

### Medvirkning med virkning

Som vist til tidligere, har antall kommunale demokratitiltak ikke betydning for folks forsøk på å påvirke kommunale beslutninger (Saglie og Folkestad 2013). Formelle kanaler for innbyggerinvolvering har betydning, om enn ikke entydig, for folk og folkevalgtes vurderinger av den lokale demokratiske styringen (Winsvold m fl 2013): Befolkningen i kommuner med mange kanaler for direkte deltakelse opplever den demokratiske styringen som mer ansvarlig og mer effektiv enn befolkningen i kommuner med få slike kanaler. Sammenhengen er imidlertid ikke særlig sterk. Forskerne fant også at slike kanaler er viktigere i små enn i store kommuner, men at antallet kanaler later til å bety lite i begge typer kommuner. Det som betyr noe, sier forskerne, er hvordan kanalene brukes – med andre ord at de brukes aktivt og at innspill som kommer gjennom disse kanalene brukes inn i beslutningsprosesser.

Forskerne peker på at en overordnet strategi for innbyggerinvolvering kan øke bevisstheten i kommuneorganisasjonen og føre til at kommunen involverer innbyggerne mer systematisk. En god strategi for innbyggermedvirkning må starte med spørsmålet; *hvorfor* ønsker vi å involvere befolkningen? I tillegg til formålet med deltakelsen er det viktig å ha en klar tanke om *hvem* man ønsker å komme i dialog med, og *når i prosessen* man ønsker innspill. Når man har svar på disse tre spørsmålene: hvorfor, hvem og når, har man gode forutsetninger for å velge metode for involvering – altså hvordan man vil gå frem for få befolkningen i tale om en bestemt sak.





Noen faktorer på kommunenivå har vist seg å være spesielt viktige for å oppnå vellykket innbyggermedvirkning, (Klausen 2013):

- *Forankring i – og kobling til – det representative demokratiet:* Utarbeide strategier, visjoner og mål for medvirkning, politikerne må se på innbyggerne som medspillere og sparringspartnere
- *Prosedyrer for:* Når og hvordan medvirkningstiltak skal gjennomføres, hvordan innspill bringes videre fra tiltak til politiske vedtak, å gi innbyggerne tilbakemelding på hvor saken står, å gi innbyggerne tilbakemelding på hvordan innspillet ble hensyntatt
- *Ressurser – demokratiansvarlig:* Å ha en administrativt ansatt som har spesielt ansvar for medvirkning øker bevisstheten og fokuset på temaet

Forskerne har også identifisert felles kjennetegn ved medvirkningstiltak og prosesser som har vært spesielt vellykkede:

- *Synlighet:* For at folk skal kunne involvere seg i må de være klar over muligheten til å gjøre det, og vite hvordan de skal gå frem
- *Konkrete, viktige og innbyggernære spørsmål*
- *Tydlig formål med medvirkningen*
- *Målgruppe*
- *Viktig å fange alle, særlig de som ellers ikke deltar*
- *Heller bred medvirkningsmeny med en knippe av tiltak rettet mot ulike grupper - enn et generelt tiltak som skal favne alle*
- *Være der folk er:* På kjøpesentre, skoler, kafeen, hjemme (gjestebud), treff rusmisbrukere på torget
- *Etterstreb tidlig medvirkning:* Innbyggerne inviteres ofte etter at hoveddrammene for en beslutning er lagt – gir dem mindre muligheter for innflytelse, tidlig medvirkning gir større sjanse for å influere og bidra til å gjøre resultatet bedre, mulighet for reell innflytelse vil alltid virke motiverende
- *Institusjonaliserte medvirkningstiltak motiverer til langsiktig deltakelse:* Barn- og ungdomsråd, lokalutvalg eller grendeutvalg
- *Behov for en "Spor-innspill"-tilbakemeldingsfunksjon:* Innbyggerne opplever ofte at deres innspill forsvinner i et sort hull – og at kommunale beslutningsprosesser er uoversiktlige og langvarige. Stort behov for at kommunen veileder innbyggere om hvor saken står i etterkant av involveringsprosessen. Kanskje som postens "Spor-pakke"-funksjon; med sms-varslings?
- *Behov for en "Spor-effekt"-tilbakemeldingsfunksjon:* Innbyggere lurer ofte på om innspillene deres får noen effekt på hva som blir det endelige vedtaket. Ikke alltid lett å lese av saksdokument eller vedtak – kan virke demotiverende. Stort behov for at kommunen gir tilbakemelding på hvordan innspill er ivaretatt eller ikke ivaretatt.

Hvis disse faktorene blir håndtert på en god og konstruktiv måte av kommunen er det grunn til å tro innbyggerne kan delta og påvirke i saker som engasjerer dem, og at innbyggerne blir mer tilfreds med den demokratiske styringen i kommunen. Forutsetningen er at kommunen selv tar på alvor og engasjerer seg i å få disse faktorene realisert – både gjennom engasjement fra politiske ledelse og kommunestyre og tilsvarende fra administrativ ledelse og administrasjon for øvrig. Dette kan gjøres

gjennom eksisterende struktur eller ev. ved tilpasning av tiltak og strukturer med basis i erfaringene med nærdemokratiske ordninger (se under).

### **Erfaringer med nærdemokratiske ordninger**

En særskilt måte å involvere i beslutningsprosessen og/eller fremme politisk deltakelse og samfunnsgavnlige aktiviteter er nærdemokratiorganer. Mange lokalutvalg har hovedfokus på å samarbeide med aktører i sivilsamfunnet, samordne innsatsen med dem og mobilisere ressurser og innsats. Denne strategien kan gi utmerkede resultater og forskerne presenterer flere eksempler på dette i sine analyser.

Nærdemokratiordninger innebærer at kommunene deles inn i mindre geografiske områder, som til sammen dekker hele eller deler av kommunen. Her er det nyttig å skille mellom ordninger som er rådgivende og basert på sivilsamfunnet og foreningslivet, og ordninger hvor kommunene har delegert ansvar, myndighet, ressurser og ikke minst ansatte til de lokale organene. De foreningsbaserte lokalutvalgene kalles ofte grendeutvalg eller nærmiljøutvalg, den siste kategorien kalles gjerne bydeler.

I en omfattende studie av tilgjengelige forskningsarbeider og evalueringer har forskerne sett på utviklingen av nærdemokratiske organer i Norge, Sverige og Danmark, samt Finland (Hanssen, Klausen og Winsvold 2013). Alle de tre skandinaviske landene hadde omfattende reformer i kommunestrukturen i perioden fra 1950 til 1970-tallet. Mange bekymret seg for nærdemokratiets levekår i de nye storkommunene. Mange mente at nærdemokratiordninger kunne ivareta deltagelse og engasjement i en mindre kontekst, og det ble en reformbølge i både Sverige og Norge med rådgivende lokalutvalg, både i de største byene og i mellomstore bykommuner.

I mange tilfeller var virkningene for lokaldemokratiet svakere enn man hadde håpet. Det var økonomisk stramme tider på slutten av 1980-tallet og over på 1990-tallet som fikk de største kommunene til å forsøke bydelsordninger med omfattende desentralisering av myndighet og ressurser. I mange byer fungerte dette godt. Men heller ikke i de største byene ble forhåpningene på deltagelse og engasjement innfridd.

Oslo og København prøvde ut direkte valg til bydelsutvalg for snu situasjonen, men uten stor grad av demokratiske vitalisering. Mange av de mellomstore byene la ned sine ordninger ut over 1990-tallet. København la ned sin forsøksordning, og Bergen la bydelene ned få år etter at de var innført – mest fordi kommuneøkonomien ikke kom under kontroll. Men i Oslo og de største svenske byene har bydelsordninger med omfattende desentralisering vedvart.

Det å innføre et ekstra nivå i form av en nærdemokratiordning, kan bedre innbyggernes mulighet for å få politikerne i tale. Videre kan en slik ordning sikre at politikerne får innspill fra ulike deler av kommunen, og at vedtak som fattes dermed får økt legitimitet fordi de baserer seg på en vurdering av ønsker og behov hos innbyggere i forskjellige deler av kommunen.

Større borgernærhet, i betydningen mer dialog, forutsetter at det er en kobling, helst en institusjonell og formell kobling mellom nærdemokratiorganene og kommunen. Hvis koblingen

mellom nærdemokratiet og kommunedemokratiet er dårlig risikerer nærdemokratiorganene å leve sitt eget liv i sivilsamfunnet, dekoblet fra kommunepolitikken. I kommuner der denne koblingen er god vil nærdemokratiorganer kunne bedre den borgernære styringen.

Sjansen for å få til en god kobling mellom kommunepolitikk og nærdemokratipolitikk øker betraktelig hvis:

- kommunen ansetter en kontaktperson som formidler mellom kommunen og nærdemokratiorganet
- det finnes faste møtepunkter mellom kommunepolitikere og nærdemokratiorganer, for eksempel i form av regelmessige møter enten med hele kommunestyret eller deler av det.
- lokalsamfunnene er faste høringsparter i kommunale planprosesser
- nærdemokratiorganet har god og bred kontakt med befolkningen i det lokalsamfunnet som det skal representere

Organer med delegert beslutningskompetanse og tjenesteansvar ser iflg forskerne ut til å passe best i de aller største byene. I mindre byer blir det ofte mer kompliserende enn forenkende å ha slike ordninger.

Nærdemokratiorganene som har vært studert klarer i ulik grad å rekruttere bredt. Noen nærdemokratiorganer er dominert av bestemte foreninger og av disse foreningenes agenda. Dette kan unngås ved at man etablerer prosedyrer/systemer som sikrer bred rekruttering og organene får slik en bred og god representativitet.

Erfaringer fra norske kommuner viser at nærdemokratiordningen ser ut til å gi en økt bevissthet og vedvarende oppmerksomhet på medvirkning og innbyggerinvolvering i den kommunale ledelsen. Dette fører igjen til en mer systematisk involvering i planarbeid, budsjettarbeid og enkeltsaker enn det er i mange andre kommuner.

Erfaringene fra de nordiske landene viser at den demokratiske dialogen som foregår gjennom nærdemokratiorganene kan bidra til å styrke nærheten mellom folk og folkevalgte. Det er likevel viktig at innbyggere, foreninger og institusjoner også kan gå direkte til kommunepolitikere dersom de skulle ønske det.

Mange av de forutsetningene forskerne har pekt på har gjennom årene kommet inn i mange kommuners arbeid med innbyggermedvirkning. Dette kan ha gjort at kommunene har ment at selve nærdemokratiorganet i den form det har hatt ikke i seg selv har vært så nødvendig. Man har adoptert mange av de viktigste elementene for innbyggermedvirkning i ulike deler av kommunenes virksomheter. Mange kommuner har antakelig ikke kommet svært langt i dette arbeidet og kan hente viktig inspirasjon fra evalueringene av de nærdemokratiske ordningene og kanskje anvende justerte modeller til egen demokratiutvikling.

### **7.3. Identitet og tilhørighet**

Folk kan oppleve geografisk tilhørighet til områder som både er mindre og større enn kommunen.

## Nærmiljøorganer

Nærdemokratiske organer har ofte som formål å samle lokale aktører og bygge lokal identitet og lokalt fellesskap. I følge forskere har det imidlertid vist seg svært vanskelig å bygge lokal identitet gjennom nærdemokratiske organer som ikke naturlig sammenfaller med allerede etablerte lokale identiteter som f.eks. skolekretser. Men dette kan hindre integrering mellom ulike deler av kommunen, særlig i bydeler som følger gamle kommunegrenser, og spesielt hvis de opprinnelige kommunene var imot sammenslåingen i sin tid (Hanssen, Klausen og Winsvold 2013).

Lokalpatriotisme til spesifikke områder i kommunen kan virke uheldig for den generelle fellesskapsfølelsen i kommunen. Det kan likevel være viktig for lokalbefolkningen i en sammenslått kommune å bevare gammel lokalsamfunnsidentitet. Tilhørighet og tilknytning viser seg dessuten å være viktig for å skape engasjement og deltakelse. Det er med andre ord både fordeler og ulemper knyttet til det å la nærdemokratiorganer representere gamle kommuner. Områder med en etablert lokal identitet fungerer best, og lokal identitet er dermed en viktig suksessfaktor. Når lokalområder følger gamle sognegrenser gjenoppliver man imidlertid forgangne territorielle grenser, og det er en risiko for økt fragmentering i kommunen. Selv om det er behov for lokal forankring, skal kommunen også kunne fungere som en enhet. Nærdemokratiorganer kan ved kommunesammenslåinger fungere som plaster på såret for sammenslåtte kommuner, men de kan også bidra til å opprettholde en eventuell motstand mot sammenslåing, sier forskerne.

## Interkommunalt identitet

Som vist til tidligere, lanserte Frisvoll og Almås (2004) begrepet interkommunal identitet som fundamentet alle vellykkede kommunesammenslutninger hviler på: Kommuner som deler en interkommunal identitet er identitetsmessig modne for å slås sammen. De peker på at interkommunal identitet vokser fram som følge av samhandling på tvers av kommunegrensen mellom kommunene som tenkes slått sammen. Videre at man til en viss grad kan påvirke byggingen av interkommunal identitet; Felles arbeidsmarked, felles handelssentrum, felles skolemarked, felles institusjoner som kulturhus, media og idrettslag, vellykket interkommunalt samarbeid og en hensiktsmessig og god interkommunal infrastruktur bidrar til å bygge interkommunal identitet.

## 8. Krav til deltakelse ved kommunesammenslåing og erfaringer med folkeavstemninger

### 8.1. Lovkrav til politisk organisering og medvirkning

Kommunen plikter å ha kommunestyre, formannskap, kontrollutvalg, parts-sammensatt/administrasjonsutvalg.

Kommunen kan velge å opprette faste utvalg, komiteer, kommunestyrekomiteer, kommunedelsutvalg, styre for institusjon.

De fleste medvirkningstiltakene i norske kommuner er frivillige, men fire er lovfestet:

- Medvirkning i planprosesser
- Innbyggerforslag
- Eldreråd
- Representasjonsordning for mennesker med nedsatt funksjonsevne

Nærdemokratiske organer har i dag en egen paragraf i kommuneloven, nemlig § 12. Lovhjemmelen i § 12 gir kommunen ganske vidtgående fullmakter til å etablere nærdemokratiske organer av to typer (Hanssen, Klausen og Winsvold 2013):

- Den foreningsbaserte lokalutvalgsmodellen ser ut til å være dekket fullt ut. Forskerne har ikke kommet over noen funksjoner ved slike utvalg som potensielt kan begrenses av kommuneloven.
- Når det gjelder organer med delegert beslutningskompetanse og tjenesteansvar, muliggjøres disse gjennom den generelle delegasjonsadgangen som ligger i § 12, 3. ledd. Her er det viktig å legge merke til at det ikke er kommuneloven som setter begrensninger, men de aktuelle særlovene.

Når det gjelder organene med delegert beslutningskompetanse og tjenesteansvar, må disse omfattes av de samme kravene til innsyn og ansvarliggjøring som ordinære kommunestyrer. Siden de utfører tjenester finansiert av offentlige midler og med vedtakskompetanse delegert fra kommunestyret, vil alle relevante bestemmelser i forvaltningsloven, offentlighetsloven, kommuneloven og særlovgivningen komme til anvendelse. Forskerne ser derfor at slike ordninger gjerne har mer utførlige reglementer, for å sikre at slike hensyn ivaretas.

### 8.2. Erfaringer med lokale folkeavstemninger

I perioden 1970 – 2011 ble det gjennomført 708 lokale folkeavstemninger (Bjørklund 2013b). Det går fram at antall målvstemninger er på retur, og det gjelder i enda større grad for alkoholavstemninger. Om en ser bort fra disse, har det vært en viss økning i lokal folkeavstemning. Avstemninger om krets og identitet (skolekretser, bystatus, stedsnavn) har vært relativt stabilt, mens den klareste økningen over tid har vært i miljø saker (vindmøller, veiutbygging, fredning m.m.). Territorielle avstemninger er i vekst. De fleste av disse avstemningene er om kommunesammenslåinger.

Lokalvalgundersøkelsene viser at det over tid ikke er økt oppslutning om folkeavstemning blant velgerne. Tvert i mot er det en viss nedgang. Samtidig er det dominerende trekket en sterk oppslutning om ønskeligheten av lokale folkeavstemninger – klart over 50 % er enig i at viktige spørsmål i egen kommune bør avgjøres ved bruk av lokale folkeavstemninger (Bjørklund 2013b).

NIBR har i samarbeid med Opinion AS gjennomført en undersøkelse til i alt 2329 stemmeberettigede i åtte kommuner, hvor det ble avviklet lokal rådgivende folkeavstemning om kommunesammenslåing i samband med kommunevalget i 2003 (Klausen 2004).<sup>10</sup>

Analysen viser at samtlige av de spørsmålene som slår sterkest ut, har å gjøre med næringsutvikling, kommuneøkonomi og tjenestetilbud – altså utpreget *materialistiske* argumenter. Hovedkonklusjonen til forskerne er at den individuelle velger først og fremst stemmer i tråd med det han oppfatter som sine materielle interesser. Man stemmer ja hvis man tror at kommunen vil komme bedre ut – med et styrket næringsliv, mer solid kommuneøkonomi og bedre tjenestetilbud. I sammenligning har det liten eller ingen betydning om man tror at lokaldemokratiet blir styrket eller svekket, eller om man føler seg sterkt eller svakt knyttet til kommunen.

En generell observasjon forskerne gjør seg, er at det er krevende å oppnå flertall for kommunesammenslåing, når slike saker legges ut til folkeavstemning. Undersøkelsen tyder på at klare anbefalinger fra ordførere og rådmenn kan ha stor betydning. I denne undersøkelsen viser det seg at anbefalingene fra ordførere og rådmenn i ganske høy grad har blitt fulgt – både i favør og ufavør av kommunesammenslåing. Samtidig har disse elitene kommunisert godt med velgerne, i den forstand at velgerne har festet tiltro til deres argumenter, og ved at elitene ikke har ”snakket forbi” velgerne.

---

<sup>10</sup> Disse åtte kommunene fordeler seg på tre foreslåtte kommunesammenslåinger: Aure og Tustna på kysten av Nord-Møre, Førde, Gaular, Jølster og Naustdal i Indre Sunnfjord i Sogn og Fjordane fylke, og Skånland og Tjeldsund på hver sin side av grensen mellom Troms og Nordland fylker. Det var bare forslaget om sammenslutning av Aure og Tustna kommuner som fikk flertall i alle (begge) de lokale folkeavstemningene, og det er bare denne sammenslåingen som ligger an til å bli gjennomført. I de to andre sakene fikk henholdsvis tre av fire (Indre Sunnfjord) og en av to (Skånland og Tjeldsund) folkeavstemninger negativt utfall, og begge disse sakene er nå lagt til side.

## Litteraturliste

Askim, Jostein, Harald Baldersheim, Jan Erling Klausen, Helge Renå, Eivind Smith og Hilde Zeiner (2013). *Hvordan påvirker det statlige tilsynet kommunene og det lokale selvstyret?* NIBR 2013:20.

Baldersheim, Harald og Lawrence E. Rose (2011). *Hvordan fungerer lokaldemokratiet? Kartlegging av innbyggernes og folkevalgtes erfaringer og oppfatninger. En sammenfattende rapport basert på 82 kommuner.* Oslo: Universitet i Oslo.

Baldersheim, Harald, Per Arnt Pettersen, Lawrence E. Rose og Morten Øgård (2003). *Er smått så godt? Er stort så flott? Analyser av kommunestrukturens betydning.* Oslo: Universitetet i Oslo.

Bergh, Johannes og Lawrence E. Rose (2013): «Ethiske utfordringer for norske kommuner? Velgernes vurdering», i Johannes Bergh og Dag Arne Christensen, red., *Et robust lokaldemokrati – lokalvalget i skyggen av 22. juli 2011.* Oslo: Abstrakt forlag AS.

Bergh, Johannes og Trond Tjerbo (2013): «Betingelser for god demokratisk styring: En statistisk analyse», i Marte Winsvold, red., *Veier til god lokaldemokratisk styring.* NIBR-rapport 2013:24.

Bjørklund, Tor (2013). «Politisk deltakelse i sentrum og periferi. Kontraster og endringer», i Johannes Bergh og Dag Arne Christensen, red., *Et robust lokaldemokrati – lokalvalget i skyggen av 22. juli 2011.* Oslo: Abstrakt forlag AS.

Bjørklund, Tor (2013b). «Lokale folkeavstemninger i fortid og nåtid», i Johannes Bergh og Dag Arne Christensen, red., *Et robust lokaldemokrati – lokalvalget i skyggen av 22. juli 2011.* Oslo: Abstrakt forlag AS.

Blåka, Sara, Jan Erling Klausen, Trine Myrvold, Håvard Renå, Marte Winsvold og Hilde Zeiner (2013). *Framtidens kommune – kriterier for politisk oppslutning.* Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.

Christensen, Dag Arne og Sveinung Arnesen (2013). «Deltakelsen ved kommunestyrevalget 2011», i Johannes Bergh og Dag Arne Christensen, red., *Et robust lokaldemokrati – lokalvalget i skyggen av 22. juli 2011.* Oslo: Abstrakt forlag AS.

Christensen, Dag Arne, Tor Midtbø og Jacob Aars (2013). «Tilfredshet med kommunale tjenester: spiller partipolitikk noen rolle?», i Johannes Bergh og Dag Arne Christensen, red., *Et robust lokaldemokrati – lokalvalget i skyggen av 22. juli 2011.* Oslo: Abstrakt forlag AS.

Difi Rapport 2013:6. *Innbyggerundersøkelsen 2013. Hva mener innbyggerne?* Oslo: Difi.

Ekspertutvalget (2014). *Kriterier for god kommunestruktur.* Delrapport.

Frisvoll, Svein og Reidar Almås (2004). *Kommunestruktur mellom fornuft og følelser. Betydningen av tilhørighet og identitet i spørsmål om kommunesammenslutning.* Bygdeforskning. Rapport 5/04.

Hanssen, Gro Sandkjær, Jan Erling Klausen og Marte Winsvold (2013). *Erfaringer med nærdemokratiske ordninger i Norden*. NIBR 2013:4.

Haukelien, Heidi, Halvard Vike, Aina Landsverk Hagen og Gudrun Rudningen (2011). *Frihet til likeverd. Likhetsverdier, lokal tilpasning og ansvarsfordeling*. TF-rapport nr 289.

Holm, Arne, Marit Kristine Helgesen og Lars Christian Risan (2013). *Kommunal variasjon i statlige veiledere og retningslinjer*. NIBR 2013:17.

Holmen, Ann Karin, Ståle Opedal, Anne Homme og Dag Arne Christensen (2012). «*Hvis kommunen ikke fantes*»: *Konsekvenser ved økt statliggjøring av kommunens velferdstjenester*. IRIS 2012/136.

Hovik, Sissel og Trine Monica Myrvold (2001). *Er det størrelsen det kommer an på? Små kommuners evne til å ivareta generalitetskommuneprinsippet?* NIBR 2001:8.

Indset, Marte, Jan Erling Klausen, Geir Møller, Eivind Smith og Hilde Zeiner (2012). *Likeverdighet mellom stat og kommunesektor*. Samarbeidsrapport NIBR/Telemarksforskning.

Klausen, Jan Erling (2004). *Lokale folkeavstemninger om kommunesammenslåing. Dialogen mellom velgere og kommunale eliter*. NIBR-rapport 2004:5.

Klausen, Jan Erling (2014). *Statlig tilsyn med kommunene – sammenheng mellom kommunestørrelse og antall avvik*. Notat (upubl.) basert på data fra prosjektet «Hvordan påvirker det statlige tilsynet kommunene og det lokale selvstyret?» (NIBR-rapport 2013:20).

Klausen, Jan Erling, Sveinung Arnesen, Dag Arne Christensen, Bjarte Folkestad, Gro Sandkjær Hanssen, Marte Winsvold og Jacob Aars (2013). *Medvirkning med virkning? Innbyggerdialog i den kommunale beslutningsprosessen*. Samarbeidsrapport NIBR/Uni Rokkansenteret 2013.

KS (2014). *Godt lokaldemokrati – ei plattform*.

Lafferty, William M. (1996). «Miljø og demokrati – en hovedutfordring for lokal Agenda 21», *ProSus – tidsskrift for et bærekraftig samfunn* 3: 73-90.

Langset, Magne, Ingunn Opheim Ellis, Tonja Loftsgarden, Jørund Nilsen, Jan Martin Ståvi og Geir Vinsand (2014). *Kartlegging av plankapasitet og plankompetanse i kommunene*. NIVI 2014:1.

Leknes, Einar, Arild Gjertsen, Ann Karin Tennås Holmen, Bjarne Lindeløv, Jacob Aars, Ingun Sletnes, Asbjørn Røiseland (2013). *Interkommunalt samarbeid. Konsekvenser, muligheter og utfordringer*. IRIS 2013/008:

Lund-Iversen, Martin, Hege Hofstad og Marte Winsvold. *Innsigelser etter plan- og bygningsloven*. NIBR-rapport 2013:10.



Monkerud, Lars Chr. Og Rune Sørensen (2010). «Smått og godt? Kommunestørrelse, ressurser og tilfredshet med det kommunale tjenestetilbudet», *Norsk statsvitenskapelig Tidsskrift* nr. 4, 2010.

Myrvold, Trine Monica (2001) *Smått og godt?* NIBR 2001:1.

Nonseid, John (2014). *Innbyggerundersøkelsen*. Presentasjon av Difis innbyggerundersøkelse 2013 på Stortingets kommunal- og forvaltningskomité sitt seminar 2. april 2014.

Plathe, Erik m.fl (2012). *Innsigelsesinstituttets påvirkning på lokalt selvstyre*. Asplan Viak. Sluttrapport.

Rose, Lawrence E., Jo Saglie og Jacob Aars (2013). «Velgerne og kommunestrukturen: Sammenslåing, samarbeid eller begge deler?», i Johannes Bergh og Dag Arne Christensen, red., *Et robust lokaldemokrati – lokalvalget i skyggen av 22. juli 2011*. Oslo: Abstrakt forlag AS.

Saglie, Jo og Bjarte Folkestad (2013). «Deltakelse i riks- og lokalpolitikk: to sider av samme sak?», i Johannes Bergh og Dag Arne Christensen, red., *Et robust lokaldemokrati – lokalvalget i skyggen av 22. juli 2011*. Oslo: Abstrakt forlag AS.

Stokstad, Sigrid og Signe Bock Seggaard (2013): *Forsvinner det kommunale selvstyret i statlig klagebehandling?* KS 2013.

TNS Gallup (2011). *Kommunevalg og politisk interesse*. Spørreundersøkelse gjennomført på oppdrag fra KS.

TNS Gallup (2012). *Befolkningens og folkevalgtes holdninger til demokrati og kommunal styring*. Spørreundersøkelse gjennomført på oppdrag fra KS.

TNS Gallup (2014). *Tema til Kommunalpolitisk toppmøte 2014*. Spørreundersøkelse gjennomført på oppdrag for KS.

Vinsand, Geir og Magne Langset (2010). *Status for interkommunalt samarbeid i Nordland*. NIVI Rapport 2010:2.

Vinsand, Geir og Magne Langset (2012). *Revidert status for interkommunalt samarbeid i Nord-Trøndelag*. NIVI Rapport 2012:2.

Vinsand, Geir og Magne Langset (2013). *Status for interkommunalt samarbeid i Møre og Romsdal*. NIVI Rapport 2013:3.

Vinsand, Geir og Magne Langset (2013b). *Samarbeidstrender og utfordringsbilde i Sør-Trøndelag*. NIVI Rapport 2013:2.

Winsvold, Marte (red.) (2013). *Veier til god lokaldemokratisk styring*. NIBR-rapport 2013:24

Winsvold, Marte (2013). «Strategier for god lokaldemokratisk styring», i Marte Winsvold, red., *Veier til god lokaldemokratisk styring*. NIBR-rapport 2013:24

Ødegård, Guro (2013). «Høy eller lav deltagelse – hva avgjør? En analyse av seks casekommuner», i Johannes Bergh og Dag Arne Christensen, red., *Et robust lokaldemokrati – lokalvalget i skyggen av 22. juli 2011*. Oslo: Abstrakt forlag AS.

Postadresse: Postboks 1378 Vikta, 0114 Oslo  
Besøksadresse: Haakon VIIs gate 9, 0161 Oslo

Telefon: 24 13 26 00

[ks@ks.no](mailto:ks@ks.no)  
[www.ks.no](http://www.ks.no)

Foto på forsiden: FS SØ for Hvasser - Steinar Bjørseth