

Lofoten storkommune

**Innbyggernes oppfatning av
kommunestrukturen i Lofoten**

**Master i politikk og samfunnsendring
PO 310S 000**

Hilde Berg Fredheim

Våren 2008

**Seksjon for statsvitenskap og organisasjonsfag
Avdeling for samfunnsfag
Høgskolen i Bodø**

Emneord:

- Folkemeningen
- Lofoten
- Kommunestruktur
- Kommunesammenslåing
- Regionalt samarbeid

Forord

Jeg er nå både takknemlig og glad for å ha fullført min masteroppgave med tema Lofoten Storkommune. Innbyggernes oppfatning av kommunestrukturen i Lofoten. At folkemeningen stor sentralt i min oppgave er på ingen måte tilfeldig. Hva innbyggerne selv mener om sin egen kommune, sine politikere og hvilke velferdstjenester de er best tjent med, står sentralt i forskning på dette felt. Ut fra dette kan det avdekkes hvilken orienteringsretning folk har og hvilken tilknytning de har til sin egen bygd og kommune.

Jeg ønsker å få rette en takk til min utmerkede veileder professor Can.polit Per Arnt Pettersen for meget innsiktsfull veiledning av oppgaven.

Tusen takk til Lofotposten ved journalist Magnar Johansen og kultureddaktør Hugo Johansen som velvillig har hjulpet meg å framskaffe materiell og låne meg kontor. Videre takk til Polarfakta på Mo i Rana som har gitt meg tilgang til sine datafiler fra surveyundersøkelsene.

Jeg vil også berømme de ansatte ved Vågan bibliotek i Svolvær, for alltid å yte utmerket service og tålmodighet.

Mine medstudenter - spesielt Hege, Carl Fredrik, Tor Arne G., vil eg få takke for nyttige diskusjoner, motivering, støtte og mange telefonsamtaler. Og takk til alle andre som har støttet meg og gitt meg tro på at dette skal jeg selvfølgelig gjennomføre!

Så til mine to barn, Malin og Eirik, som tålmodig har holdt ut med kaos, min fraværenhet og lettvinde middager! Jeg vil også gi en varm takk til min mamma Bjørg som har inspirert meg med all sin kunnskap og holdt i roret på hjemmebane når jeg har vært på reisefot.

Til slutt en takk til min søster Solfrid for utmerket korrekturlesing!

Så håper jeg at oppgaven kan være interessant lesing for andre studenter, kommunale ledere, kommunepolitikere eller dem som bare er interessert i hvordan de har det på eget hjemsted og i vårt lokalsamfunn. I tilfelle lykke til og god lesing!

Kabelvåg/ Bodø 24.06.08



Hilde B. Fredheim

INNHOOLD

1.	Innledning	1
1.1.	Kommunesammenslåing er tema	1
1.2.	Valg av undersøkelsesområde	2
1.3.	Den politiske prosessen i en strukturendring	3
1.4.	Hva er utfordringene?	6
1.5.	Avgrensninger	7
1.6.	Oppsummering av problemstillingene	9
1.7.	Oppgavens disposisjon	10
2.	Kommunestruktur i omskiftelige tider	12
2.1.	Historisk perspektiv	12
2.2.	Endrede rammebetingelser	14
2.3.	Scheikomitéen	14
2.4.	Christensen-utvalget	16
2.5.	Erfaringer og evalueringer etter kommunesammenslåingene	19
2.6.	Nyere politiske utredninger og signaler	21
3.	Presentasjon av Lofotens kommuner	24
3.1.	Vågan kommune	24
3.1.1.	Geografi og kommunehistorie	24
3.1.2.	Partipolitisk styrkeforhold	25
3.1.3.	Næringsliv	26
3.1.4.	Fortrinn og utfordringer	26
3.2.	Vestvågøy kommune	26
3.2.1.	Geografi og kommunehistorie	26
3.2.2.	Partipolitisk styrkeforhold	27
3.2.3.	Næringsliv	27
3.2.4.	Fortrinn og utfordringer	28
3.3.	Flakstad kommune	28
3.3.1.	Geografi og kommunehistorie	28
3.3.2.	Partipolitisk styrkeforhold	29
3.3.3.	Næringsliv	29
3.3.4.	Fortrinn og utfordringer	29
3.4.	Moskenes kommune	30
3.4.1.	Geografi og kommunehistorie	30
3.4.2.	Partipolitisk styrkeforhold	31
3.4.3.	Næringsliv	31
3.4.4.	Fortrinn og utfordringer	31
3.5.	Sammenlignende forhold for de fire kommunene	32
3.5.1.	Kommunesentrum og politikk	32
3.5.2.	Folketall og demografiske forhold	33
3.5.3.	De kommunale kjerneoppgavene	34
3.5.4.	Næringsliv	37
3.5.5.	Kommunikasjon og samferdsel	37
3.5.6.	Tilfredshet med de kommunale tjenestene	39
3.5.7.	Oppsummering - de fire Lofotkommunene	39

4. Det regionale samarbeid	40
4.1. Regionalt samarbeid sett fra sentralt hold	40
4.2. Felles interkommunalt samarbeid i Lofoten	42
4.3. Samarbeidsprosjekter og regionale selskaper i Lofoten	44
4.3.1. Kraftselskaper	44
4.3.2. Renovasjonsselskap	47
4.3.3. Lofoten Utvikling	48
4.3.4. Reiseliv	49
4.3.5. Kommunerevisjonen i Lofoten	49
4.3.6. Kultursamarbeid	50
4.3.7. Regionalt kontor for kompetanseutvikling – RKK	50
4.3.8. Pedagogisk psykologisk tjeneste – PPT	51
4.4. Oppsummering av det regionale samarbeidet	51
5. Metode	53
5.1. Undersøkelsesområde	53
5.2. Valg av metode	53
5.3. Datakilder	54
5.3.1. Kvantitativ tverrsnittsundersøkelser	54
5.3.2. Dokumenter	55
5.5. Problemer knyttet til data-analysen	57
5.6. Bruk av krystabeller	58
5.7. Hvorfor ikke regresjonsanalyse?	59
6. Teoretiske perspektiver	60
6.1. Innledning på teoretisk tilnærming	60
6.2. Identifikasjonsperspektivet	60
6.3. Stordriftsfordeler	62
6.4. ”Locals” og ”Cosmopolitans”	65
7. Presentasjon av de empiriske funn	67
7.1. Bosted og demografiske forhold	67
7.1.1. Forskjeller etter bostedskommune	68
7.1.2. Demografiske forskjeller	71
7.2. Samhandling og lokal identitet	73
7.2.1. Interkommunalt samarbeid	74
7.2.2. Tillit til politikerne	75
7.2.3. Botilknytning til Lofoten	76
7.3. EU medlemskap, samt holdning til leteboring utenfor Lofoten	77
7.3.1. Europeisk samarbeid	78
7.3.2. Leteboring etter olje utenfor Lofoten	79
7.4. Sammenfattende analyse og oppsummering av holdning til kommunesammenslåing	80
8. En oppsummerende analyse	
8.1. Tilbake til problemstillingene, teorien og antagelsene	81
8.2. Oppsummering av de sentrale funn	83
8.3. Sluttkommentar	87

FIGURER

Figur 8.1.	En modell for analyse av holdningene til kommunestruktur	83
------------	--	----

TABELLER

Tabell 3.1.	Vågan kommune – Innbyggertall for sammenslåtte kommuner pr. 01.01.64.	25
Tabell 3.2.	Vestvågøy kommune – Innbyggertall for sammenslåtte kommuner pr. 01.01.63	27
Tabell 3.3.	Flakstad kommune – Innbyggertall for kommunene Flakstad og Moskenes 1.1.64 og 1.1.76	28
Tabell 3.4.	Befolkningsstatistikk for Lofotkommunene – 1963–2025	33
Tabell 3.5.	Befolkningsutvikling for Lofotkommunene – relativ og prosentvis endring 1963-2025	33
Tabell 3.6.	Folkemengde etter alder og kommune 1.1.2008	34
Tabell 3.7.	Nøkkeltall – Kommunale kjerneoppgaver i Lofotkommunene 2008	35
Tabell 3.8.	Kommuneøkonomi i Lofotkommunene % av bruttobudsjett 2006	36
Tabell 3.9.	Sysselsetting i kommunene og fylket, fordelt etter næring 2006	37
Tabell 7.1.	Holdning til sammenslåing av kommuner i Lofoten, etter bosted, 2002	69
Tabell 7.2.	Holdning til sammenslåing av kommuner i Lofoten, etter bosted, 2003	69
Tabell 7.3.	Holdning til sammenslåing av kommuner i Lofoten, etter alder, 2002	71
Tabell 7.4.	Holdning til sammenslåing av kommuner i Lofoten, etter alder, 2003	71
Tabell 7.5.	Holdning til sammenslåing av kommuner i Lofoten, etter kjønn, 2002	72
Tabell 7.6.	Holdning til sammenslåing av kommuner i Lofoten, etter kjønn, 2003	72
Tabell 7.7.	Holdning til sammenslåing av kommuner i Lofoten, etter synspunkt på interkommunalt samarbeid, 2002.	74
Tabell 7.8.	Holdning til sammenslåing av kommuner i Lofoten, etter tillit til lokalpolitikkerne, 2002	75
Tabell 7.9.	Holdning til sammenslåing av kommuner i Lofoten, etter botilknytning til Lofoten, 2002	76
Tabell 7.10.	Holdning til sammenslåing av kommuner i Lofoten, etter synspunkt på EU medlemskap, 2002	78
Tabell 7.11.	Holdning til sammenslåing av kommuner i Lofoten, etter synspunkt på leteboring utenfor Lofoten, 2003	79

Vedlegg:

- Vedlegg 1: Kart over kommunene i Lofoten
- Tabell A : Antall kommuner i Norge i 1838 – 2008
- Spørreskjema fra Polarfakta, 2002
- Spørreskjema fra Polarfakta, 2003

1. INNLEDNING

1.1. Kommunesammenslåing er tema

I denne masteroppgave er temaet kommunesammenslåing. Fokuset er hovedsakelig rettet mot innbyggernes holdning til dagens kommunestruktur. I oppgaven vil det bli undersøkt nærmere om kommunenes innbyggere fortsatt ønsker den kommunestruktur som er etablert eller om de er tilhengere av større enheter. Videre vil en se på om de tror en er tjent med et nærmere samarbeid om de kommunale tjenestene med sine nabokommuner gjennom interkommunalt samarbeid. Undersøkelsen vil også prøve å gi svar på om det fins noen distinksjoner i folkemeningen om sammenslåing mellom innbyggerne i små og store kommunale enheter.

Når folk skal ta stilling til spørsmålet og ønsket om kommunesammenslåing generelt, viser undersøkelser at de hovedsakelig er positive til dette. Dersom de derimot blir spurt om deres holdning til at deres egen kommune skal bli sammenslått med en eller flere av nabo-kommunene, er motstand mest framtrødende. Overvekten av innbyggerne er klart negativ til at dette skal skje (Baldersheim, Pettersen, Rose og Øgård 2003, Pettersen og Rose 2003, Rose og Skare 1996). Dette fenomenet kalles ofte NIMBY-syndromet, og er forkortelsen for "not in my backyard". Det innebærer at fellesgoder som også gir en selv fordeler, er en positiv til. Men en vil ikke være i berøring med de negative følger dette innebærer. Eksempelvis vil en gjerne ha arbeidsplassene og de økonomiske ringvirkningene av en fengselsetablering, men ikke de negative sidene, som utrygghet ved at det skulle etableres i ens eget nærområde. Eller en kan være for å utnytte alternative energikilder, men motsetter seg etablering av vindmøllepark i ens eget nærområde (Baldersheim et.al. 2003:24).

På individnivå er det aktuelt å se på hvem det er som har de sterkeste motforestillingene mot sammenslåing. I det empiriske grunnlaget vil det framkomme om det knytter seg spesielle egenskaper ved de som er mest positive eller sterkt negative til endringer. Er det slik at det er noen utvalgte grupper av befolkningen som har de mest avvikende meningene til disse spørsmålene? Fins det noe mønster ved at det er ulike meninger knyttet til kjønn? Har alder eller livsfase noen betydning for holdningen til spørsmålene? Eller finnes det et tydelig mønster i ulike holdninger til kommunestruktur mellom innbyggerne i de små og de store kommunene? Disse spørsmålene er av empirisk art.

Jeg vil ta utgangspunkt i to ulike undersøkelser som er gjennomført blant innbyggerne i de fire lofotkommunene, Vågan, Vestvågøy, Flakstad og Moskenes. Spørsmål om holdning til den kommunale struktur og ønske om nærmere samarbeid ble stilt til ulike utvalg på to tidspunkter for en tid tilbake (Polarfakta 2001 og 2003). Det er slike spørsmål jeg vil komme tilbake til i analysen av dette kvantitative datamaterialet og danne grunnlag for å besvare oppgavens problemstillinger.

1.2. Valg av undersøkelsesområde

Valget av Lofotkommunene som område for nærmere undersøkelser er gunstig ut fra flere begrunnelser. Fire av totalt seks nåværende Lofotkommuner var gjenstand for tvangssammenslutning ved Schei-komiteens innstilling og Stortingets vedtak i 1959 (Baldersheim, Offerdal og Strand 1979). De har dermed alle en type erfaring med å være sammensluttet og hvordan det har påvirket kommunens virke på ulikt vis. I nyere tid har den gjeldende strukturen til Lofotkommunen vært gjenstand for vurdering en rekke ganger bl.a. i Landørgen, Aaberge og Åserød, 2003. Utredning viste økonomiske kalkulasjoner med utgangspunkt i KOMMODE-modellen (modell for kommunenes budsjettadferd) og hva en eventuelt kan gjøre av innsparinger ved å slå sammen flere kommuner. Videre har det i det interkommunale samarbeidet i Lofotrådet både vært drøftet og prøvd ut ulike modeller for samhandling gjennom næringsutviklingsprosjekter og kommunale selskaper. Også spørsmålet om tettere samarbeid enn bare det interkommunale har vært på dagsorden. Konkret har Vestvågøy kommune invitert Flakstad og Moskenes til å utvikle modeller for framtidig kommunesammenslutning (Johansen 121202 a.).

Lofotkommunene har gjennom Lofotrådet deltatt i Kommunenes Sentralforbunds (KS) prosjekt "Framtidens kommunestruktur" (Kommunaldepartementet 2005). Gjennom denne prosessen ble ulike modeller og scenarier utviklet i forhold til endring av kommunestrukturen i Lofoten. Prosessen bidro nok til en viss modning av spørsmålsstillingen, på tross av at to av kommunene ikke gav noen skriftlig høringsuttalelse til sluttrapporten. Prosjektet utløste heller ingen konkrete resultater i Lofotregionen (KS Nordland 2005:12).

På denne bakgrunn er det interessant å se nærmere på hva folket i disse fire kommunene mener om den kommuneinndelingen som eksisterer i dag og spørsmål om endringer av denne.

Det er særlig sentralt å få fram folkemeningen hos dem som er velgere og brukere av tjenestene i disse kommunene. En må da igjen vurdere disse empiriske undersøkelsene opp mot teorien om effektivitet og da spesielt tilpasningseffektivitet. Denne teorien sier noe om hvordan gjeldende tjenestetilbud er tilpasset de ønsker og det behov som befolkningen selv gir uttrykk for. (Baldersheim 1979, Gjertsen 2003:20, Kjellberg 1991:51) For å kunne imøtekomme behovene for disse tjenestetilbudene på noen måte, må en lytte til folkets meninger og samtidig produsere tjenester som kan oppfylle disse på en effektiv måte.

1.3. Den politiske prosessen i en strukturendring

Stortinget vedtok "frivillighetslinja" første gang i 1995. Senere offentlige dokumenter og erklæringer har fulgt denne retningen (St.vedtak 010695, St.prp.nr. 66, 02-03, St.prp.nr. 61, 05-06). Nåværende regjering presenterte samme synspunkt ved å slå fast i sin erklæring 131005; "*At endringer i kommunestrukturen skal skje ved frivillighet*". Dette vil jeg komme nærmere inn på i pkt. 2.6. Men gjeldende inndelingslov (Kommunal- og regionaldepartementet 150601) for grenseendringer mellom kommunene angir at innbyggerne skal høres før vedtak fattes. Det er sentralt å ha kunnskap om folkets holdning til disse spørsmål, da det er nødvendig med en bred oppslutning om en slik sak også for å oppnå legitimitet hos borgerne. Initiativtakere og pådrivere til slike prosesser er i liten grad befolkningen selv eller lokalpolitikere, men heller sentrale politikere. Eksempler på dette er kommunesammenslåinger for å løse de inneklemt kommuners problemer; Fredrikstad, Sarpsborg, Arendal, Hamar og Hammarfest. Disse sakene ble initiert av regjering Brundtland, og Buvikutvalget II la fram sin innstilling (NOU 1989:16). På denne bakgrunn ble vedtak om innlemmelser av de omkringliggende småkommuner i bykommunene fattet. For øvrig har Solberg i sin tid som kommunalminister vært en aktiv talskvinne for kommunesammenslutninger generelt og spesielt i forhold til småkommunene (bl.a. Avisenes nyhetsbyrå 150105, Solberg 230505).

Men det finnes selvsagt unntak og et eksempel på dette med initiativ fra lokalt nivå er innlemmelsen av Skjerstad kommune i Bodø den 010105 (Gjertsen 2003:13, Hansen 2005:1, Johnsen og Klausen 2006). Her initierte lokalpolitikere i Skjerstad kommune prosessen og gikk sammen med Bodøs politikere foran i den frivillige innlemmelsesprosessen av småkommunen Skjerstad i bykommunen Bodø. For øvrig hevder Røisland (2003:42) at en

rekke drøftinger om kommunegrenser og kommuneinndelinger nå initieres av ordførere og lokalpolitikere, til forskjell fra på 1990-tallet.

På landsbasis har kommunestrukturere vært i forunderlig lite endring de siste førti år. De endringer som har skjedd er noen ganske få frivillige og som nevnt noen tvungne sammenslutninger av inneklemt bykommuner, som Fredrikstad og Arendal (NOU 1992:15). Samtidig har det i samme tidsperioden skjedd store og betydelige endringer på en rekke andre områder i samfunnet. Noen eksempler på dette er betydelige endringer i både næringsliv, demografi, velferd og samferdsel, samt yrkesstrukturen. Vi samhandler også mer, forflytter oss mer og stiller stadig større krav til de tjenester som leveres. Her vil en også nevne det store forventningsgapet som finnes mellom de tjenester som leveres og de som innbyggerne ønsker skulle bli levert. Det er kartlagt spesielt stort gap innenfor eldreomsorg, samt at forventningsgapet generelt er større blant ikke-brukere enn blant brukere (PricewaterhouseCoopers 2008).

Videre har tekniske løsninger, samt informasjons- og kommunikasjonsteknologi gjort at kommunikasjon kan skje i en utrekning og med en hurtighet som var helt utenkelig for få tiår siden (Baldersheim, Pettersen, Rose og Øgård 2003:157).

Alle disse forhold har endret kommunesektorens rammebetingelser, både de institusjonelle og de strukturelle. Dette har påvirket alle de roller som kommunen har; som tjenesteproducent, samfunnsutvikler og demokratiforvalter. De er blitt pålagt stadig flere oppgaver og disse har også i stor grad endret karakter. Kravene til planlegging- og utviklingsoppgaver er større, rapporterings og dokumentasjonsplikten en økt, samt stadig sterkere statlig styring i form av rammestyring og flere pålegg (Gjertsen, Elvehøi og Solvoll 2003).

Også kommunenes rammebetingelser av å yte effektive og hensiktsmessige velferdstjenester, er endret radikalt siden strukturendringene på sekstitallet. Dette omfatter både nødvendigheten av økt kostnadseffektivitet ved lavere forbruk for hver produserte enhet og økt tilpasningseffektivitet, ved at produksjon av velferdstjenester i størst mulig grad er tilpasset innbyggernes behov (Hagen og Sørensen 2006:178). For å kunne oppnå disse effektene er det i kommunenes interne organisering gjort omstillinger for å tilpasse seg disse nye behovene, samt bedre utnyttelse av de totale ressursene.

Som en del av denne nye tenkingen fra new public management teorien, har en tatt i bruk mekanismer fra privat sektor som konkurranseutsetting og privatisering av offentlige tjenestene. Dette innebærer at noe av kommunens virksomhet overføres til kommunale selskaper, tjenester settes ut på anbud og tjenester kjøpes fra private aktører som alternativ til kommunal tjenesteproduksjon (Christensen and Lægereid 2005, Hagen og Sørensen 2006). Dette for å utnytte de offentlige budsjetter bedre, samtidig som en forsøker å komme opp mot den høye velferdsproduksjon som innbyggerne etterspør. Redskaper som målstyring, virksomhetsplanlegging og egne resultatenheter er også tatt i bruk for å bedre kunne måle de resultater som faktisk oppnås. (St.melding nr. 61, 2005-06).

Men slike ulike omstillinger har også ført til økte krav til kompetanse og omstillingsevne, både for lederne og medarbeiderne i de nye organisasjonene. Økt byråkratisering, mindre treffsikkerhet i forhold til de kommunale tjenestene og nye demokratiproblemer, kan være en følge av slik omlegging (Christensen og Lægereid, 2005). Men ved å ta i bruk nye tekniske løsninger, utnytte aktuell informasjonsteknologi, samt ved økt brukerdeltakelse og selvbetjening, forsøker kommunene å tilpasse seg disse økte kravene til effektivitet.

Kommunen er noe alle har kjennskap til, kontakt med og benytter tjenestene deres. Borgeren innehar rollen som bruker av kommunale tjenester allerede da han som spedbarn fikk vaksine av helsesøster, senere som elev ved grunnskolen, mottaker av vann- og renovasjon og tilslutt ender som beboer i omsorgsleilighet. En kan si at kommunen er med en fra vugge til grav og yter ulike tjenester (Hagen og Sørensen 2006).

Og det er nettopp som tjenesteprodusent de fleste borgerne kjenner kommunen. Flere ulike undersøkelser viser at borgere ser på seg selv som brukere og kommunen som tjenesteprodusent (Pettersen og Rose 1997, Rose 1999). Rollen som skattebetaler kommer i bakgrunnen. Tradisjonelt er velgerrollen en av de mest betydningsfulle for kommunens innbyggere, men undersøkelser viser at denne kommer markant i bakgrunnen sett i forhold til rollen som bruker av kommunale tjenester.

Når en videre ser nærmere på resultatene fra de omfattende undersøkelsene som Rose og Skare har foretatt i 1993 og 1996 av folks oppfatning av de kommunale tjenestene

(Pettersen og Rose 1997:107), finner en at folket prioriterer kommunens rolle som effektiv tjenesteproducent høyest. Deres ønske om best mulig tilpassede og effektive tjenester i forhold til innsatsmidlene prioriteres foran målsettingene demokrati og autonomi (ibid. s.108).

Årsaken til at dette forhold trekkes fram her, er at det viser seg at når folk videre blir spurt om hvilke begrunnelse de har for deres negative holdning til kommunesammenslåing, så er det nettopp redselen for en forverring av det kommunale tjenestetilbudet som er viktigst. Det er også av disse årsakene at det blir så sentralt å være opptatt av folkets ønsker og holdning til kommunens størrelse og hvilken funksjon den skal ha som velferdsproducent.

Kommunestruktur er stadig tilbakevendende tema og gjenstand for debatt. En av årsakene til dette kan være at kommunene aldri finner sin ideelle form. Dette er da på ingen måte unikt for en del av en kompleks samfunnsstruktur. Det er heller ikke mulig da forventningene, de pålagte oppgavene, de demografiske forhold og samferdselsordningene endrer seg i takt med øvrige samfunnsendringer. (Hagen og Sørensen 2006). Den kommunale struktur har ikke tilpasset seg disse forholdene.

Det interessante er også at det er få lokalpolitiske tema som engasjerer folk i den grad som grenseinndelinger og lokaliseringdebatter. Hovedårsaken til dette er nok at folk er knyttet til sitt bosted og sin kommune gjennom en sterk lokal identitet. Her har de kunnskap om de lokale forholdene og har sin sosiale kapital. (Baldersheim et.al. 2003:89).

1.4. Hva er utfordringene?

Men hva er hovedproblemet med alle de små kommunale enhetene som vi har i dag? Årsaken til den store og omfattende kommunereformen på sekstitallet var ønsket om en mer rasjonell drift av kommunene. Det var på den tiden bred enighet om at det var behov for reformer, men de politiske partiene hadde ulike argumenter for dette. Arbeiderpartiet ønsket å få effekt av stordriftsfordeler, samtidig som en måtte få gi et likverdig velferdstilbud i alle deler av landet. De borgerlige partiene på sin side ønsket større økonomisk selvstendighet og fortsatt sterk lokal autonomi (Baldersheim et.al. 1997:102) . Senere evalueringer viser også at en oppnådde en del av målsettingene om en mer effektiv drift av kommunene (NOU 1992:15).

Mye har endret seg siden sekstitallet, som tidligere fastslått. Det kan vel sies at de stordriftsfordelene som ble oppnådd ved Schei-komiteens reform for lengst er brukt opp og at behovet for nye reformer kan virke påtrengende. (Baldersheim et.al. 2003:15).

Det hevdes at kommunene sliter med smådriftsulemper, manglende bredde og kvalitet i tjenesteproduksjonen, samt at dette totalt blir samfunnsøkonomisk lite tjenelig (Langørgen og Aaberge 2003). Det er vanskelig å oppfylle de store og omfattende velferdsoppgaver kommunene nå er pålagt, med de ressurser og kompetanse som i dag fins i mange småkommuner. Kommunene står også i et kontinuerlig krysspress mellom statlige pålegg og innbyggernes forventninger, samt maktmekanismer mellom ulike politiske fløyer internt i kommunen. For kommunen som helhet er det i disse prosessene sentralt å opptre slik at en beholder den nødvendige legitimitet overfor borgerne. Dette lar seg imidlertid lettere gjennomføre i små kommuner der nærheten mellom politikere og velger er større. (Baldersheim et.al. 2003, Sørensen 2004).

Det som må stå i fokus og være retningsgivende må være å sikre best mulige velferdstjenester til innbyggerne. Det er de som yter skatteinntekter, er bruker og har den nærmeste kunnskapen om behovene. De kommunale enhetene må organiseres slik at en oppnår de nødvendige målene om å sikre tjenestetilbudet.

Av disse årsaker er det også sentralt å undersøke nærmere hva folket i Lofotens kommunene mener om gjeldende kommunestruktur. Hvem er det som mener hva, er det forskjeller ut fra kjønn, alder eller geografi?

1.5. Avgrensninger

Lofoten er en øyrekke langs Vestfjordens nordside fra Raftsundet i nordøst til Skomvær utenfor Røst, med totalt seks kommuner. I denne oppgaven vil jeg belyse forholdene for de fire Lofotkommune; Vågan, Vestvågøy, Flakstad og Moskenes.

Kommunene Vågan og Vestvågøy er de to største og er også forholdsvis jamnstore. De har begge klare kommunesenter i henholdsvis Svolvær og Leknes, samt et felles ønske om å inneha posisjonen som Lofotens hovedstad. Begge vil være ”storebrødre”, med de

karakteristiske trekk om å lede an og representere utad. Denne rollen utøver de begge overfor sine ”småbrødre”, Flakstad og Moskenes, som også i noen grad aksepterer at noen tar sterkere styring enn dem selv og markerer seg.

Kommunene Værøy og Røst ligger noe for seg selv lengre ute i havet. De består av to separate øyer, med en rekke småøyer og holmer i omkring. Kommunene er små, både i utstrekning og et innbyggertall på under 750 (Statistisk sentralbyrå 2007). Disse to kommunene er ikke tatt med i denne utredningen som mulige nære samarbeidspartnere eller aktuelle kommuner i forhold til kommunesammenslutning.

Årsakene til dette er flere. De eneste tilknytningene de to øyene har til Lofoten, er at de geografisk tilhører regionen og at de er medlemmer av det interkommunale samarbeidsorganet, Lofotrådet. Via dette samarbeidet står Værøy og Røst også samlet med de øvrige lofotkommune i en rekke sentrale utadrettede spørsmål som nærings- og fiskeripolitikk, reiseliv og ulike uttalelser fra regionen. All øvrig samhandling som de er en del av, er linket opp til Bodø og de øvrige Saltenkommunene. En kan nevne interkommunal pedagogisk-, psykologisk tjeneste (PPT), renovasjon og kommunerevisjon.

En av hovedårsakene til at samarbeidet og kopleingene har utviklet seg slik, er det transport- og kommunikasjonsmønsteret som har blitt oppbygd. Hovedlinjene både i forhold til fly- og båttrafikk har vært og er knyttet til Bodø. Det fins ferjeforbindelse mellom øyene og Moskenesøy, men denne har få avganger og er noe ustabil regularitet. For øvrig fins et omfattende servicetilbud i fylkeshovedstaden Bodø, som selvsagt ikke fins i småkommunen ytterst i Lofoten.

Siden den gjeldende kommunestruktur ble lagt, har kommunikasjonsmønsteret i regionen endret seg radikalt. Veiforbindelsene er utviklet slik at alle kommunene nå er knyttet opp mot en felles veiforbindelse mot Vesterålen, da Lofotens fastlandsforbindelse (Lofast) åpnet i desember 2007. Dette medfører at det er et unaturlig skille mellom kommunene Vågan og Hadsel i Vesterålen i og med at en del av Austvågøya tilhører Hadsel. Kommunegrensene ble laget slik at det var hensiktsmessig i forhold til kommunikasjon sjøveien. Også grensen mot Lødingen kommune i Vesterålen er ikke lenger så opplagt da Lofast knytter kommunene nærmere sammen. Disse kommunikasjonsmessige endringene medfører at

hensiktsmessighetene og effektiviteten blir utfordret i forhold til tjenesteproduksjonen i alle de berørte kommunene. Men det er ikke forholdet mellom Lofoten og Vesterålen som er gjenstand for problemstillingene i denne oppgaven. I den grad disse forhold vil bli berørt, vil det skje i drøftingene i kap. 8, og da i forhold til mindre grensejusteringer mot øst.

1.6. Oppsummering av problemstillingene

Denne masteroppgave søker å gi svar på hvilke holdninger innbyggerne i kommunene i Lofoten har til den gjeldende kommunestruktur og hvilke synspunkter de har i forhold til eventuelle endringer av denne strukturen.

Er innbyggerne i Lofoten fornøyd med den kommuneinndeling som er i dag?

Ønsker de å bli sammenslått med en eller flere av sine nabokommuner?

Har innbyggerne et ønske om utvidet interkommunalt samarbeid med nabokommunene?

Hvem av innbyggerne er for og hvem er mot? Hvilke kjennetegn har de?

Dette er problemstillinger som det søkes å gi svar på i denne oppgaven.

Problemstillingene i oppgaven skal vurderes i forhold til de teorier som presenteres i kap. 6.

Ut i fra disse teoriene kan det dannes antagelser som utledes og presenteres her:

- Innbyggerne i de små kommunene Flakstad og Moskenes er mer negative til sammenslåing til en storkommune enn innbyggerne i de øvrige kommunene.
- Menn er mer positive enn kvinner til en sammenslåing.
- Unge mennesker er mer positive til kommunesammenslåing enn eldre.
- Kommuner som ledes av de store sentrale partiene i landet er mer positive til kommunesammenslåing enn kommuner som ledes av andre partier eventuelt distriktslister.

Disse spørsmålsstillinger skal en i den videre presentasjon tilstrebe og bekrefte eller avsanne ved hjelp av den empiri som presenteres i kapittel 7.

1.7. Oppgavens disposisjon

I kapittel 2 gis en historisk oversikt hvordan kommunene i Norge ble opprettet og deres utvikling. Videre beskrives de endrede rammebetingelser, og forhold i ulike politiske skifter. Deretter gis en oversikt over ulike relevante offentlige utredninger om kommunenes posisjon, deres oppgaver og organisasjonsform. Til slutt i kapitlet presenteres politiske signalene om saken som er gitt i nyere tid.

De fire Lofotkommunene Vågan, Vestvågøy, Flakstad og Moskenes beskrives i kapittel 3. De partipolitiske styrkeforhold, næringsliv, økonomi, samt de styrker og utfordringer som er betegnende for hver enkelt kommune legges fram. Videre gis en sammenligning av de demografiske forhold og næringsutvikling. I denne oppgaven ser jeg nødvendigheten av en bred presentasjon av kommunene, for å få tilstrekkelig kunnskap om deres samarbeidspotensial og motsetningsforhold. Jeg vil også forsøke å gi en vurdering av hvilke kommuner som vil ha størst fordel av en eventuell sammenslåing.

I kapittel 4 redegjør jeg for det regionale samarbeid generelt. Videre framlegges hvordan det regionale samarbeidet i Lofoten er bygd opp og hva det omfatter. Deretter presenteres ulike samarbeidsmodeller og relasjonene mellom Lofotkommunene. De metoder som jeg har valgt å benytte og begrunnelsene for disse valg er gitt i kapittel 5. Her angir jeg også noe om eventuelle svakheter ved de survey-dataene som benyttes i den empiriske analysen. De aktuelle teorier som kan bidra til å forklare og gi svar på problemstillingene presenteres i kapittel 6. De teorier som jeg mener er best tjenlig til dette formål er sentrert omkring lokal identitet, stordriftsfordeler og teoriene om "locals" og "cosmopolitans".

I kapittel 7 presenteres og analyseres de empiriske funnene, da med særlig vekt på ulikheter mellom innbyggerne i de små og de to store lofotkommunene, men også analysert i forhold til demografiske forskjeller i befolkningen. Videre undersøkes om samhandling og lokal identitet påvirker holdningen til endringer av kommunestruktur. Dernest gis resultatene fra undersøkelsene om det er ulike holdninger til kommunestruktur sett i forhold til spørsmålet om EU medlemskap og synet på leteborging utenfor Lofoten – det vi kaller "cosmopolitan" versus "locals".

I kapittel 8 gir en oppsummering og en sammenfattende analyse av det som er presentert i de empiriske funnene, sett i forhold til relevant teori sett i forhold til problemstillinger og relevant teori. Videre gis en kort vurdering av hvilke betydning disse funn kan ha for den videre utvikling av Lofotsamfunnet.

2. KOMMUNESTRUKTUR I OMSKIFTELIGE TIDER

Kommunestruktur har stadig vært gjenstand for utredninger og debatter. Oftest har kommunesammenslåing blitt lansert som et virkemiddel. Dette er også et tema som skaper sterkt engasjement både hos folket og politikerne. For at vi skal ha grunnlag for å forstå dagens situasjon og struktur er det sentralt at vi kjenner historiene og prosessene tilbake i tid. En vil av den grunn presentere de største offentlige utredningene som er avgitt og de mest sentrale endringene som er blitt gjennomført. Først gis en historisk oversikt i punkt 2.1., så berøres de endrede rammebetingelsene i punkt 2.2., videre komme en nærmere inn på utredningene i pkt. 2.3. og 2.4., før en presenterer noen erfaringer i 2.5. og til sist de nyeste politiske signaler.

2.1. Historisk perspektiv

Det lokale demokrati er en av hjørnesteinene i den norske politiske system. Kommunenes nokså selvstendige stilling i lokalpolitiske spørsmål har en strek og bred tilslutning i blant folket. Store deler av innbyggerne opplever også en sterk forankring til sin kommune eller region (Baldersheim 2003, Rose og Pettersen 1995).

Men mye har endret seg siden det kommunale selvstyre ble opprettet med bakgrunn i at formannskapslovene ble vedtatt i 1837. Kommunegrensene fantes ikke den gang og kommunene ble stort sett inndelt etter kirkesogn. Etter den tids kommunikasjonsmuligheter var kommunene store. En hadde på det tidspunkt ikke klart for seg hvilke oppgaver kommune skulle løse og det kunne en vel heller ikke forvente (Hovland 1987). Kommunene ble styrt av et fåtall embetsmenn med betydelig makt. De utviklet seg til autonome enheter, med selvstendig ansvar for egen økonomi. Antall kommuner ble stadig utvidet, på bakgrunn av store avstander og vanskelig kommunikasjon. For øvrig var grunnene sterke interesse-motsetninger i lokalpolitiske spørsmål. Initiativet til oppløsning og ny inndeling ble i de aller fleste tilfeller tatt lokalt. Ny selvstendighet ble sett på som om idealet om lokalt selvstyre ble oppfylt (Hovland 1987:75-76). Om det i disse vurderingene om deling ble tatt inn momenter som eksternaliteter og skalafordeler er ikke kjent. Men vi kjenner til at det ble gjort i de mange byutvidelsene som skjedde i den samme tidsepoke (Hovland 1987).

Antallet kommuner fortsatte å øke helt fram til omlag 1928 og på det meste var det hele 754 by- og herredskommuner i landet (Baldersheim et.al. 2003:15, Pettersen og Rose 1997:103). Store og omfattende reformer har gjort seg gjeldende siden den tid. Ved den største reformen ble antallet kommuner redusert med 293 i perioden 1954 til 1965 (ibid. s.104).. Reduksjonen ble gjort som en følge av Schei-komiteens innstilling i 1956 og stortingets vedtak. Etter at denne omstillingen var avsluttet var antall kommuner på 454, se tabell 2.1. i vedlegg.

Sterk motstand og dårlig funksjonalitet gjorde at noen av kommunene etablerte aksjonsgruppe mot tvangssammenslåtte kommuner. Etter dette avga Tallaksen-utvalget sin innstilling og stortinget vedtok deling av ti av disse kommunene. Årsakene var hovedsakelig strid om hvor kommunesenteret skulle etableres, samt at en mente at kommunene var for store og uoversiktelige. To av disse var lofotkommunene Moskenes og Flakstad (Baldersheim, Offerdal og Strand 1979). Dette ble omtalt i avsnitt 3.3.1.

Den andre runden med sammenslutninger foregikk i perioden fra 1988 til 1994 og omfattet kommunegrensene rundt inneklemt bykommuner som Tønsberg, Arendal og Fredrikstad. Målet med disse sammenslutningene var først og fremst å utvide velferdstilbudet for de minste kommunene, samt legge bedre til rette for en samordnet areal- og ressursdisponering. Det har til dels vært sterk motstad i befolkningene ved disse sammenslutningene, spesielt i Fredrikstad-regionen. Undersøkelser viser at målsettingene er oppnådd, gevinster er hentet ut i form av stordriftsfordeler og planprosesser har blitt betydelig bedre (st.meld. 1994-95:32 og s. 85).

I nyere tid er det ikke blitt foretatt noen store eller omfattende reformer i kommune-strukturene. Noen ganske få innlemmelser i bykommuner har skjedd, som for eksempel da Skjerstad kommune inngikk i Bodø kommune i 2002 og nå i 2008, da Frei kommunes gikk sammen med Kristiansund. Disse innlemmelsene har ikke vært begrunnet i arealbehov for bykommunene, men funnet hensiktsmessig av kommunene selv ut i fra forhold som nedgang i innbyggertall, arbeids- og kommunikasjonsmønster, næringsliv og økonomi for distriktskommunen. Antall kommuner er nå på 430 totalt.

2.2. Endrede rammebetingelser

Da Christensenes-utvalget la fram sin innstilling uttalte de at innholdet i lokalforvaltningens virksomhet er sterk endret, men de virker fortsatt innenfor de samme kommunegrensene. Samtidig som det har skjedd dramatiske endringer i de geografiske forutsetningene dvs. befolkning, bosetting, kommunikasjon og næringsstruktur. Vurderinger av kommunenes forutsetninger, må skje med bakgrunn i disse endrede rammebetingelser (NOU 1992:15 s. 29, Sørensen 2004).

Men siden den gang har det i tillegg til ovennevnte skjedd en rekke endringer på sentrale områder som også berører kommunenes virkefelt (Rose og Pettersen 2003:15 og s. 242). Staten har stadig delegert nye oppgaver ut til kommunene. Oppgavene er blitt flere, men også mer komplekse. Kommunene er også blitt pålagt flere krav og oppgaver fra andre offentlige etater og gjennom EØS regelverket. Dette har stilt større krav til kompetanse generelt og også til spesialistkompetanse på en rekke områder. Endringer er også skjedd på grunn av økt samhandling, nye rettighetslover og økt brukerpåvirkning. Alle disse endringer gir grunnlag for at systemet med generalistkommuner blir svekket (KAD og KS 2005:6).

2.3. Scheikomiteén

Kommuneinndelingskomiteen (Scheikomiteén) ble opprettet i 1946 med mandat om å gi en utredning for behovet for revisjon av den kommunale inndelingen. Målet med komiteens arbeid var å foreslå en inndeling som var hensiktsmessig og som skulle gi grunnlag for en rasjonell og effektiv drift av kommunene (Grønlie 1987:205). Videre var mandatet å utrede forholdet mellom bykommunene og fylkeskommunen. En vil ikke i denne avhandling redegjøre noe nærmere om denne prosessen, kun vise til at konklusjonen fra stortingets side ved endelig behandling ble at primærkommunene skulle ha den dominerende plassen i lokalforvaltningen og at fylkeskommunen skulle være støttespillere.

Komiteen la fram totalt tre innstillinger, den første i 1948 da sognekommunen ble opphevet. Den andre kom i 1951 og gav noen prinsipielle retningslinjer for komiteens forslag til kommuneinndelinger. Den siste, innstilling III, ble gitt i 1959 og gav konkrete forslag til kommunereguleringer. Med utgangspunkt i selvstyre hadde komiteen lagt til grunn at en skulle legge til rette for best mulig utvikling av næringsliv, stabil økonomi og skatteutjevning,

samt en kvalitetsutbygging av forvaltningsenhetene. Dette skulle samlet sett gi en rasjonaliseringsgevinst.

Schei-komiteéns forslag til prinsipielle retningslinjer for kommuneinndeling ble behandlet i Stortinget i 1956, og en kan oppsummere dem slik:

- Kommunestørrelse skulle ikke være mindre enn 2500-3000 og der forhold som bosetting og geografi la til rette for det, 5.000-10.000 innbyggere. Stortinget modererte på dette og uttalte at det var vanskelig i et land som Norge, å gi noen faste normer.
- Det bør være en viss allsidighet i næringsgrunnlaget, slik at en har flere ben å stå på og at en demmer opp for fraflytting.
- Kommunen bør ha eller kunne utvikle et kraftig og levedyktig sentrum.
- Være av en slik størrelse at en kan skape et rasjonelt skolevesen og bygge opp et grunnlag for en 9-årig skole.

Komiteéns forslag førte til indre konflikter i stortinget. Det var mye motstand og saken fikk både en konstitusjonell og en formell karakter. Det var et omfattende arbeid med mange ulike motsetningsforhold. Behovet for endring av strukturene var det en tverrpolitisk enighet om. En hadde også en felles forståelse for at noen av kommunene nå var for små for å kunne løse sine oppgaver på en effektiv måte. Men hva som skulle karakteriseres som hensiktsmessig og hvilke vurderinger som skulle legges til grunn for å være en effektiv tjenesteenhet var det strid om.

Stridsspørsmålene kan en grovt dele inn i to;

Den borgelige fløyen la vekt på verdien om autonomi og mente at kommunene burde være av en slik størrelse at de kunne utgjøre selvstendige, økonomiske og administrative enheter.

Økonomisk skulle de ha en skatteinngang som gjorde dem uavhengige av statlige overføringer (Grønlie 1987:205-206). De mente situasjonen i forhold til behov for samhandling kunne ivaretas gjennom å lovfeste regler for interkommunalt samarbeid (NOU 1992:15).

Mens de sosialistiske og stortingets flertall mente at en måtte foreta en sammenslutning av de minste kommunene til større enheter. De mente at det var hensiktsmessig at den kommunale virksomhet ble sett i sammenheng med og som en integrert del av det statlige forvaltnings-

apparat, for å utgjøre effektive enheter. De skulle være en forlengelse av statsforvaltningen. Verdien og målet om å bygge opp like velferdstilbud ble framhevet (Grønlie 1987:208).

Etter dette lange om omstendelige arbeidet ble endelig ny kommuneinndeling vedtatt av stortinget i 1956. Antall kommuner ble dermed redusert med 290, fra 744 i 1958 til 454 i 1968 (se tabell nr. 2.1. i vedlegg).

Ny lov om kommuneinndeling ble først vedtatt i Stortinget i 1959. Denne ga retningslinjer for hvordan prosessen i en kommunedelingsak skulle skje, samt at Kongen kunne beslutte endringer i de kommunale inndelingene. Dersom kommunene selv ikke slutter seg til en slik ny inndeling, skal saken behandles i stortinget. Denne lov ble imidlertid ikke iverksatt før 1.1.67, da Tallaksen-utvalget hadde avsluttet sitt arbeid.

Reformen på 60-tallet ble en suksess i seg selv, ut fra de prinsipper den bygde på. Dette på tross av sterk motstand mot sammenslåing enkelte steder i landet.

2.4. Christensen-utvalget

Lang tid var gått side de omfattende kommunesammenslåingene på sekstitallet og få endringer har skjedd i kommunestrukturen i landet fram til 1992. For øvrig hadde en rekke andre forhold i samfunnet endret rammebetingelsene for kommunene. På denne bakgrunn så Stortinget behovet for å få utredet hensiktsmessigheten i dagens kommunestruktur og opprettet et utvalg som la fram NOU 1992:15, Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring.

Christensen-utvalget hadde som mandat:

Foreta en evaluering av den kommunale og fylkeskommunale inndeling, med sikte på å kartlegge virkningen av dagens kommunestruktur, fordeler og ulemper.

Legge fram generelle, prinsipielle retningslinjer for hvordan den framtidige kommune- og fylkeskommuneinndelingen skulle ordnes (NOU 1992:15 s.3).

Da det ble innsatt ny regjering høsten 1989, ba daværende statsminister Jan P. Syse om et tillegg i utvalgets utredning. Dette innebar å kartlegge omfanget av interkommunal

virksomhet, samarbeidsområder og hvilke hindringer som reelt kan ligge i veien for at interkommunalt samarbeid kan være et reelt alternativ til kommunesammenslåing (ibid. s.17).

De vurderinger som utvalget gjorde var i hovedsak sett ut fra tekniske og økonomiske synsvinkler. På denne bakgrunn konkluderte de med at en kommune bør ha minst 5000 innbyggere, dersom de geografiske forholdene ligger til rette for det. Rett nok har de kommunikasjonsmessige forholdene forbedret seg radikalt siden reformene på 60-tallet, men en har fortsatt et komplisert geografisk landskap med fysiske skillelinjer. Det er ofte i de små og tynt befolkede områdene av landet at de største samferdselsmessige utfordringene fins. Forhold med lange geografiske avstander og øysamfunn som i Lofoten, gjør at forbedring av effektiviteten i tjenesteutførelse er marginal.

”Kommunegrensene bør endres slik at det tar hensyn til befolkningens faktiske reisemønstre i forbindelse med bolig og arbeid og hvilke sentre som brukes av befolkningen for å dekke private og offentlige tjenester” (ibid. s.44). I nevnte Norske Offentlige utredning (NOU) ble det også hevdet at en akseptabel reisetid til kommunesenteret burde ligge innenfor en avstand på en times reisetid. Dette kan på flere vis sammenholdes med begrepet bo-, arbeids- og servise region (BAS) i henhold til nyere utredninger (Juvkam 2003).

Christensensutvalget gav følgende overordnede målsetting om at en kommuneinndeling bør legge grunnlaget for et reelt lokalt selvstyre innen rammen av det nasjonale fellesskap gjennom (NOU 1992:15. s.43)

- en tjenesteproduksjon som er effektiv og som frambringer tjenester som er praktisk tilgjengelig for brukerne,
- en samfunnsutbygging som gir gode utbyggingsmønstre og utviklingsdyktige kommuner,
- et levende lokaldemokrati som også gir kommunene økt påvirkningskraft overfor omverdenen.

De konkrete hovedprinsippene for en endret kommuneinndeling var følgende:

1. Kommunene bør avgrenses slik at de utgjør geografisk funksjonelle enheter tilpasset et felles bo- og arbeidsmarked og lokaliseringen av private og offentlige tjenestetilbud.
2. Kommunene bør så vidt mulig ha minst 5000 innbyggere.

3. Kommunenes utstrekning bør ikke være større enn at kommunenes innbyggere får en akseptabel tilgjengelighet til kommunesenteret og de viktige offentlige tjenestetilbud.

Og de tre tilleggsprinsippene er:

4. Ved kommunesammenslutning bør det generelt legges til rette for enheter med ett kommunesenter.

5. Uhensiktsmessige avgrensninger av kommuner, som berører en mindre del av den enkelte kommunes befolkning, bør løses på en slik måte at befolkningens ønsker om kommunetilhørighet tillegges stor vekt.

6. Kommuneinndelingen bør primært ta hensyn til kommunenes virksomhet. Samtidig bør kommuneinndelingen gi grunnlag for en god administrativ inndeling for lokal statsforvaltning, når de ikke kommer i strid med de øvrige inndelingsprinsipper.

Utvalget vurderte samlet sett at det var behov for en gjennomgang av kommunestrukturene og oppgavefordelingen, men stortingets flertall vurderte det annerledes på dette tidspunkt. Under diskusjonen i Stortinget kom det fram at hensynet til folkemeningen i den enkelte kommune skulle tillegges større vekt enn nasjonale effektivitetshensyn.

Audun Offerdal (1993) har lagt fram en kritikk av utvalgets innstilling ved at han mener en kun har lagt vekt på kriterium om økonomisk effektivitet i forhold til hva som er en egnet kommunestørrelse. Han hevder at et politisk perspektiv med hensynet til et velfungerende demokrati og andre legitime syn blir helt fraværende, når kun det økonomiske perspektiv blir framsatt som det eneste gjeldende. Lignende argumentasjon framkommer hos Naustdalslid og Hompland (1993) ved at hensynet til profesjonell og effektiv drift av kommunene ikke må gå utover hensynet til kommunene som lokaldemokratisk styringsorgan.

Videre har Helge O. Larsen (1995) diskuterer Christensens-utvalgets innstilling i forhold begrepene til Dahl og Tufte om borgerrettigheter og styringskapasitet. Han sier at utvalget diskuterer demokratispektet ved kommunesammenslåing, men det de egentlig er opptatt av er deres systemkapasitet, noe som innebærer at en kommune må være av en viss størrelse for å kunne løse de problemer som innbyggerne er opptatt av. Kommunene kan dermed også velge organisasjonsløsninger som er tilpasset oppgaveløsningene, og her er også interkommunalt samarbeid et aktuelt alternativ. Hvis vi ser på den finske kommunemodellen har disse omfattende bruk av interkommunalt samarbeid for å løse overgripende saker. Men

her er også forskjellene store i om med at de ikke har noen regionale løsninger med fylkeskommune de øvrige nordiske land, men kun interkommunalt samarbeid som modell.

Christensens-utvalget uttaler at frivillig interkommunalt arbeid er ikke er noe tjenlig alternativ, både ut fra prinsipielle og praktiske årsaker (NOU 1992:15 s.42). De prinsipielle vurderinger gir utvalget både ut fra demokratiske hensyn og styringsmessig art. Slikt samarbeid gir en lengre og mer indirekte beslutningsprosess som ikke tjener til det beste for innbyggerne. De styringsmessige innsigelsene er at en oppnår mindre økonomisk kontroll og helhetlige politiske prioriteringer.

Heller ikke på det praktiske plan er interkommunalt samarbeid noen fullverdig løsning på småkommunenes problemer. Manglende forpliktelser i samarbeidet og fundamentale interessekonflikter vil sette begrensninger for det utbytte en maksimalt kan oppnå.

2.5. Erfaringer og evalueringer etter kommunesammenslåinger

Generelt har det vært sterk motstand blant folket mot at ens egen kommune skal slås sammen med en eller flere nabokommuner. Den sterkeste begrunnelsen for denne motstanden mot endringer, er bekymringen knyttet til reduksjonen i det kommunale tjenestetilbudet (Pettersen og Rose 1997:111).

Forut for de aller fleste kommunesammenslåinger har det vært avholdt folkeavstemming. Resultatene av disse har i overvekt vist en negativ innstilling (Johnsen & Klausen 2006:23). På tross av lokale protester, har de aller fleste kommunesammenslutninger skjedd ved tvang etter stortingets beslutning (Johnsen og Klausen 2006, Pettersen og Rose 1997).

Det er alltid problematisk å måle effekten av en kommunesammenslåing. Årsaken er at ofte endrer både de ytre og de indre forholdene og rammebetingelsene seg i samme periode (NOU 32:1994-95 s.90). Å rendyrke effekten av sammenslutningen blir derfor vanskelig, men en kan måle noe om brukernes tilfredshet med det kommunale tjenestenivået og deres opplevelse av påvirkningsmuligheter av de politiske beslutningene.

Sammenslåingene på 60-tallet skjedde alle ved tvang. Motstanden gav seg blant annet utslag i en rekke kumuleringer ved første valg. Samarbeidet innad i de nye kommunene var til dels vanskelig og lite utviklende. Denne motstanden, eller uviljen om en vil, gav seg etter en tid

og man innrettet seg og samarbeidet. (Baldersheim, 1979:100). Men slik gikk det ikke alle steder, etter lang tids kamp fra mer enn tjue av de sammenslåtte kommunene ble fire av dem oppløst igjen etter Tallaksen-utvalgets innstilling (NOU 1974:14) til stortinget i 1976. En av disse var Moskenes se kap. 3.4.1

På tross av dette og all den sterke motstanden som var ute i kommunene, kan en allikevel se på reformen som en suksess ut fra de premisser den bygde på. I st.melding nr. 29, (1966-67) ble det uttalt at, sammenslutningen var nødvendig i arbeidet for å opprettholde og utbygge videre det lokale selvstyre.

Dersom en trekker fram demokratiperspektivet i forhold til kommunestørrelse, kan det se ut som om små kommuner er best egnet til å ivareta tradisjonelle former for deltagelse, som valg, verv og direkte kontakt mellom velger og politiker. I større enheter finner en at deltakelse gjennom organisasjoner og aksjoner fremmes best (NOU 1992:15).

Demokratindikatorene, lokal tilhørighet og identitet er ved flere undersøkelser blitt kartlagt, da denne kan være en forutsetning for lokalt engasjement. En finner da tilbøyelighet til at graden av tilhørighet er sterkest i de små kommunene, men denne er verken sterke eller entydig. Forskning som er utført fastslår at en finner sterkest identitet i de større kommunene på mellom 30–50.000 innbyggere (Baldersheim et.al. 2003:53-57, Hansen 2003). Men tendensen er her verken sterk, eller klar og entydig.

Ved byutvidelsene i perioden 1988-1994 ble det også fattet vedtak om tvangs-sammenslutning. Formålet for disse sammenslutningene var først å fremst å få et større areal for de inneklemt bykommunene. En ønsker en bedre samordning av areal- og ressursdisponeringene. Daværende kommunalminister Erna Solberg (2004) har uttalt at for henne står også formålet ved å få en bredere faglig basis sentralt ved slike sammenslåinger, i tillegg til arealdisponeringene. Suksessfaktorene ved disse sammenslutningene har vært målt ved noen empiriske undersøkelser. Det viser seg at det er blitt bedre forutsetninger for den samordnende arealplanleggingen, blant annet fordi en kan se bo-, arbeids- og servicemarkeder under ett. Det viser seg at næringslivet har bedre forutsetninger, kompetansene og kvaliteten innad i kommunene er forbedret, samt at det er færre lokaliseringstrider. Tjenestetilbudet har blitt utjevnet mellom kommunene. Tilgjengeligheten til tjenestene er noe forverret, blant annet fordi tilbudet er flyttet og sentralisert, men sentralisert informasjonstjenester er blitt

forbedret viser det seg. (Baldersheim, Jamil, Offerdal og Rose 1995, Baldersheim et.al. 2003, NOU 32:1994-95 s. 87-87 og s.94-95)

Men motstanden var bred og omfattende. Og motstanden vedvarte en tid også, slik at en for eksempel i Fredrikstad stilt egne liste ved neste valg for splitting av den nye kommunen. Folket var engstelig for svekkelse av demokratiet, fremmedgjøring i forhold til en storkommune og en svekkelse av tjenestetilbudet for dem i distriktet. Etter en tid har det vist seg at motstanden er svekket og nå lagt seg (Baldersheim et.al. 2003).

Disse erfaringene er nyttig og interessant, men utfordringene i de små kommunene er annerledes, da forutsetningen, befolkningstettheten, geografien, økonomien og tidligere samarbeid er noe annerledes.

2.6. Nyere politiske utredninger og signaler

Regjeringen Brundtland la fram NOU 32:94-95 Kommune- og fylkesinndeling, som også delvis bygget videre på det arbeidet som Christensen-utvalget gjorde. Utvalget kom ikke med noen konkrete forslag til endringer i kommuneinndelingen, og la ikke opp til noen reduksjon i antall kommuner. Men de pekte på flere forhold som gjør den gjeldende inndeling lite hensiktsmessig bl.a. det store antall kommuner med lavt folketall (ibid. s.3).

Før meldinga ble behandlet vedtok stortinget i juni 1995 Frivillighetslinja der det heter *"Stortinget ber Regjeringen legge til grunn at framtidige endringer i kommunestrukturen ikke skal omfatte kommuner hvor kommunestyret eller innbyggerne i en folkeavstemning har gått imot kommunesammenslåing"*. Dette er bakgrunnen for det frivillighetsprinsipp som er vektlagt i alle senere meldinger og behandlinger av kommunestruktursaker (KRD og KS 2005:5).

Men prinsippet om frivillighet er ikke nedfelt i lov. Det fins kun bestemmelser om at folket skal høres, og ved uenighet kan Stortinget fritt fatte beslutning. I inndelingsloven av 2001, som angir prosessen ved en kommunesammenslutning og vedtaksmyndighet, heter det i § 3: *"Stortinget gjer vedtak om samanslåing av fylke. Kongen gjer vedtak om samanslåing av kommunar, når dei kommunane saka gjeld har slutta seg til forslaget om samanslåing."*

Dersom nokon av kommunane har uttalt seg mot samanslåing, skal saka leggjast fram for Stortinget til avgjerd”.

I tiden regjeringen Bondevik II virket fra 2001-2005, ble det i Kommuneproposisjonene hvert år stadfestet at frivillighetslinja skulle følges. I st.prp.nr. 64 (2001-2002) kap.18 ble det påpekt at tvangssammenslutninger ikke var et aktuelt middel, men at en heller ville benytte ulike stimuleringsiltak, som støtte til utredninger. I kommuneproposisjonen for 2004, st.prp. 66 (2002-2003) kap.19, slås det fast at målet er at alle sikres et likeverdig velferdstilbud. Små kommuner kan ha utfordringer med å opparbeide gode nok fagmiljøer for å kunne løse oppgavene tilfredsstillende. Som en metode å for å imøtekomme dette uttrykkes;

”Regjeringen mener dagens kommunestruktur på mange måter er lite hensiktsmessig sett ut fra kommunenes oppgaver og utfordringer. Større kommuner vil legge grunnlaget for desentralisering av flere oppgaver og beslutninger til kommunesektoren, noe som vil kunne vitalisere lokaldemokratiet. Videre stadfestes frivillighetsprinsippet stadfestes igjen og det sies at strategier må utarbeides lokalt for hva som er best for ens egen kommune” (ibid. kap 19.1). I det interkommunale samarbeid er det ønskelig med større forpliktelser, samt at også løsning av kjerneoppgaver inngår. (ibid. kap. 19.1.). En uttrykker dermed et ønske om både flere kommunesammenslåinger og større grad av interkommunalt samarbeid. Daværende kommunalminister Erna Solberg uttaler i et svar på en interpellasjon i Stortinget 06.05.04, at en vil få en bedre offentlig sektor dersom en reduserer antall kommuner med hundre eller enda mer. Professor Rune Sørensen ved handelshøgskolen BI går enda et langt skritt videre og sier at hundre kommuner er nok (Baldersheim og Rose 2004).

Både i kommuneproposisjonene for 2005 (st.prp.nr.64, 2003-04) og 2006 (st.prp.nr.60, 2004-05) framheves det klare ønsket regjeringen har om reduksjon i antall kommuner og uttaler at en trenger *”større og mer robuste kommuner”*. Det uttales også at interkommunalt samarbeid ikke kan være noen erstatning for sammenslåing.

Initiert av Kommunal- og regionaldepartementet og KS ble det høsten 2003 igangsatt et prosjekt der alle kommunene gjennom regionale prosesser og konsekvensutredninger skal vurdere endringer i kommunestrukturen. Prosjektrapporten fra Framtidens kommunestruktur – kommuner med ansvar for egen utvikling, kom høsten 2005 med oppsummering av resultatene. (Kommunal og arbeidsdepartementet og Kommunenes Sentralforbund, 2005). Målet med dette prosjekt og de øvrige stimuleringsiltak var å lede kommunene selv inn i

prosesser som førte til frivillige sammenslutninger. Men svært få sammenslutningsprosjekter pågikk, eller har blitt realisert i ettertid. I Nordland kunne ikke Lofotrådet fullføre prosjektet. Årsaken var at kommunene Vågan og Værøy hadde fattet egne vedtak i saken og oversendt rådet (KS, Nordland, 2005).

Da Stoltenberg II regjeringen tiltrådte høsten 2005, kom også en endring i spørsmålene om kommunesammenslutning. I Soria Moriaerklæringen (2005-09) heter det *"at endringer i kommunesektoren skal være basert på frivillighet"*. Denne regjering har valgt å følge en mindre offensiv linje, og i st.prp. 61, 2005-2006 (kommuneproposisjonen 2007) stadfester de frivillighetslinja. I tillegg heter det *"...eventuelle kommunesammenslutninger skal være tuftet på lokale beslutninger, etter lokale initiativ og lokale vurderinger. Gitt dette vil dagens finmaskede kommunestruktur i stor grad kunne forventes å bli opprettholdt. Vedrørende tilskudd heter det, ".... ser ikke behov for egne tiltak for å stimulere til kommunesammenslutninger. Departementet har derfor valgt å fjerne særskilte tilskudd til infrastrukturtiltak til kommuner som ønsker å slutte seg sammen."* (ibid. pkt. 9.1.). I st.prp. 67 (kommuneproposisjonene 2008) ligger ingen føringer når det gjelder endringer av kommunestruktur. En fokuserer kun på omstillinger og kvalitetsforbedringer innad i kommunene, ved at de skal utnytte sitt handlingsrom. Det oppfordres til økt interkommunalt samarbeid, men fastsettes det at dette skal skje ved frivillighet. Dette viser en kursendring ved at prosjekter og stimuleringsiltak for reguleringer av kommunestrukturen er svekket og en forholder seg til at inndelingsloven "er sovende" (ibid., Vinsand og Nilsen 2008:42).

Regjeringen planlagte at en ny regional reformen skulle innføres fra 2010 og erstatte dagens fylkeskommuner. Reformen skulle redusere dagens 10 fylkeskommuner med 6-8 regioner (st.meld.nr. 12-2006-2007). Etter høring ble hele reformen skrinlagt da det ifølge kommunalministeren ikke var tilstrekkelig oppslutning om den i fylkeskommunene (nrk.no 260208). Hun mener det ikke er grunnlag for å bruke tvang i denne saken. Det er nå kun planlagt en mindre endring i oppgavefordelingen til fylkeskommunene fra 2010.

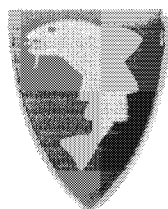
Det en ser ut fra denne situasjonene er at regjeringen også gjennomfører frivillighetslinja i dette tilfellet, og legger vekt på de politiske signalene som er gitt fra fylkene.

Fylkesordfører i Nordland Odd Eriksen uttalte i samme forbindelse at større enheter kommer til å tvinge seg fram både når det gjelder fylkene og når det gjelder kommunene. Årsakene til dette er både økonomi og behovet for økt kompetanse (NRK nordland, 260208).

KAP. 3 PRESENTASJON AV LOFOTENS KOMMUNER

Lofoten er et mangfoldig, sammensatt og uensartet øyrike med stupbratte fjell, forblåste øyer, men også rike jordbruksområder. De fire kommuner er fordelt geografiske på fire store øyer og en rekke små. Øyriket slynger seg som en lang odde sørvestover i havet. Golfstrømmen driver innover området fra sør og gir et mildt vinterklima tatt i betraktning den geografiske beliggenheten.

3.1. Vågan kommune



3.1.1. Geografi og kommunehistorie

Vågan kommune ligger mot øst og genser mot Vesterålen. Kommunen er på totalt 477,5 kvm. Den ligger på den store Austvågøy, samt øyene Gimsøy, Skrova, Henningsvær, Storemolla, samt flere småøyer. Kommunesentret Svolvær ligger ved havet på sørsiden av øya, omtrent midt i kommunen.

Befolkningen er konsentrert omkring tettsteder og fiskevær, med hovedtyngden rundt sentrene Kabelvåg og Svolvær. Det er lange avstander til kommunesenteret for befolkningen i bygdene i Østre Vågan.

Vågan kommune ble selvstendig fra 1838 med Kabelvåg som kommunesenter. I 1856 ble Gimsøy skilt ut som egen kommune (Juvkam 1999:74). Etter en opprivende kamp mellom de to hovedstedene i kommunen ble også Svolvær utskilt som egen kommune i 1918 (ibid. s.75) og fikk samtidig status som ladested. Men ved den store kommunereformen på sekstitallet ble også Vågan kommunen sammenslått ved at de tre kommunene, Gimsøy, Vågan og Svolvær ble til en felles kommune med navnet Vågan. Dermed var ringen sluttet og kommunegrensene var identisk med gamle Vaagen herred før 1856. Økonomisk var dette en sterkere kommune enn de tre hver for seg (Brun 1987:56). Senteret ble lokalisert til Svolvær, med bakgrunn i de beste havneforholdene og størst næringsaktivitet.

Tabell 3.1. Vågan kommune – innbyggertall for sammenslåtte kommuner pr. 1.1.64

Kommunenavn	Innbyggertall 1.1.64
<i>Svolvær</i>	3.952
<i>Gimsøy</i>	1.551
Vågan	4.820
Vågan – i den nye kommunen	10.323

Kursiv: disse kommunene eksisterer ikke lenger.

Kommunesammenslåingen skjedde med stor motstand, både i Gimsøy og Kabelvåg, der en tidligere hadde kommunesenter. Motsetningsforholdene var størst mellom de to store tettstedene Kabelvåg og Svolvær, da disse var nokså jevnstore. Årsaken til dette var hovedsakelig flytting av kommunesenteret fra Kabelvåg (Brun 1987:56). Flertallet av folket i Svolvær var positiv til sammenslåing. Motstanden blant deler av kommunens innbyggere vedvarte meget lenge.

Utvikling av kommunikasjonen mellom de ulike delene av kommunen er betydelig forbedret side den gang, med tunnel gjennom Rørvikskaret på midten av 70-tallet og etablering av broforbindelse til Gimsøy noe senere. Ferjefri veiforbindelse ble åpnet i 2007 da Lofotens fastlandsforbindelse (Lofast) ble fullført og dermed en lettere adkomst til Ofoten, Harstad og storflyplass. Flyplass finner en også i Svolvær, i tillegg til hurtigbåt til Bodø, hurtigruteanløp, ferje til Vesterålen og Skutvik som en del av trafikktilbudet.

3.1.2 Partipolitisk styrkeforhold

Den politiske styrken har vært polarisert i Vågan kommune og delt over en Høyre- og Arbeiderpartiakse. Arbeiderpartiet har hatt det politiske flertall, med støtte fra de øvrige sosialistiske partiene, og fått utnevnt ordføreren. Unntaket fra dette var valgperioden 1995-1999, da ordføreren ble utnevnt fra Senterpartiet. Det største og tydeligste opposisjonspartiet har vært Høyre og slik er situasjonen også i inneværende valgperiode (Johnsen 2007). Etter valget høsten 2007 ble både ordføreren og varaordføreren utnevnt fra Arbeiderpartiet (ibid.) I kommunen blir det bare stilt lister for landsdekkende partier, samt Kystpartiet. Det stilles ingen distriktslister til valget i Vågan.

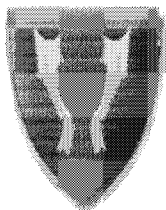
3.1.3. Næringsliv

Fiskeri er en stor næring i kommunen, med Svolvær, Henningsvær og Skrova som de største mottaksstedene. Oppdrettsnæring er også en betydelig næring med Skrova og Østre Vågan som de viktigste lokaliseringene. Verftsindustrien er godt representert. Turisme er blitt en betydelig næring i kommunen og utvikles stadig. Aktiviteter innen kunst og kultur har i lengre tid hatt en sterk posisjon. Ved ferdigstillingen av kulturhuset i Svolvær i 2009, styrkes Vågans posisjonen som et sterkere kultursenter for hele regionen.

3.1.4. Fortrinn og utfordringer

Kommunen har et sterkt og klart sentrum i Svolvær. Samlet sett befinner 75 % av befolkningen seg her, samt i Kabelvåg og Ørsnes området. At det har utviklet seg et slikt klart sentrum, har også virket samlende for kommunen. Samtidig er det et fortrinn at befolkningsprognosen viser et stabilt folketall i framtiden (Statistisk sentralbyrå 2007). Men de demografiske forhold viser en økning i andelen eldre, noe som medfører nye utfordringer for å gi tilstrekkelig tjenestetilbud til denne gruppen (Nicolaisen 2007:5). I samme tidsrom (2006) ses en liten nedgang i antall innbyggere i den yngste befolkningsgruppen (ibid. s. 5). I kommunen er det også ledig grunnskolekapasitet på alle skoler unntatt Svolvær. I et stramt arbeidsmarked er det en utfordring for kommunen å tiltrekke seg arbeidskraft både til høykvalifiserte områder, men også fagarbeidere innenfor servicenæringer og industri. Ved et tettere samarbeid mellom disse felles næringsveier i kommunene kan en skape større fagmiljøer som tiltrekker seg arbeidskraft og skaper synergieffekter på næringsutviklingen. At Vågan kommune har tilgang til mange ulike kommunikasjoner gir dem et fortrinn, med nærhet til og valg av samferdselsårer.

3.2. Vestvågøy kommune



3.2.1. Geografi og kommunehistorie

Kommunen ligger sentralt til midt i Lofoten. Den grenser mot Vågan kommune i øst og har Flakstad kommune på sin vestside. Den består av hele Vestvågøy på 423,1 kvm. Kommunesenteret Leknes ligger strategisk til midt på øya. Stedet har vokst betydelig de siste tiår og befolkningen er i stor grad konsentrert her og de øvrige stedene på innsiden av Buksnesfjorden, samt Stamsund. I 1837 ble Vestvågøy delt i to og kommunene Borge og Buksnes ble opprettet. Videre ble Hol kommune med Stamsund

som kommunesenter, allerede i 1919 utskilt fra Buksnes (Berg 1950:356, Juvkam 1999:75). I 1927 ble Valberg utskilt fra Borge på grunn av de lange avstandene (Juvkam 1999:75). Men alle disse fire kommunene var hver for seg små og ved kommunereformen på 60-tallet ble de sammenslått til en storkommune. Kommunen fikk navnet Vestvågøy med virkning fra 1.1.63 (Juvkam 1999:76). Det var sterk motstand mot dette vedtak, og kanskje spesielt fra Stamsund, der krefter jobbet mot dette også i ettertid. Grunnlaget var nok de store fiskeressursene der. Som et middel for å oppnå en samlende effekt for den nye kommunen, ble kommunesenteret lagt til Leknes. Senteret er plassert midt på øya og var på den tiden kun et lite sted ”med veikryss”. Denne plassering har nok også årsaken til den positive og samlende utviklingen kommunen har hatt. Leknes ekspanderte også betydelig over kort tid og dette har vedvart fram mot i dag.

Tabell 3.2. Vestvågøy kommune –Innbyggertall for sammenslåtte kommuner pr. 1.1.63

Kommunenavn:	Innbyggertall 1.1.63
Buksnes	4.416
<i>Hol</i>	3.157
<i>Borge</i>	4.056
<i>Valberg</i>	662
Vestvågøy – den nye kommunen	12.291

Kursiv: disse kommunene eksisterer ikke lenger.

3.2.2. Partipolitisk styrkeforhold

Den politiske styrken i Vestvågøy kommune er balansert mellom den borgelige og sosialistiske fløyen, samt Senterpartiet. Over tid har også ordførervervet vekslet mellom Høyre, Senterpartiet og Arbeiderpartiet. Ved siste valg høsten 2007, hadde Høyre en betydelig framgang og overtok ordførervervet fra Arbeiderpartiet. De sitter nå som leder for opposisjonen, mens Kristelig Folkeparti har varaordførervervet. I kommunen stilles det en distriktsliste med utbrytere fra Arbeiderpartiet, men disse har ingen politisk styrke av betydning.

3.2.3. Næringsliv

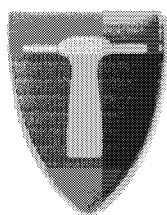
Kommunens hovednæringer er fiskeri og landbruk. Den er en av de største landbrukskommunene i Nordland. Innen fiske inngår også havbruk og marine næringer, samt kunnskapsbaserte næringer knyttet til disse. Industriell produksjon er knyttet opp mot videreforedling av råstoff fra disse to næringene. Kulturbaserte næringer er i vekst. Forøvrig er reiselivsnæring betydelig, med mange cruiseanløp og attraksjoner som Vikingmuseum.

3.2.4. Fortrinn og utfordringer

Kommunen har naturgitte fortrinn på grunn av de lokale ressursene som gir grunnlag for et variert og allsidig næringsliv. Samtidig som de har en stor offentlig sektor med lokalsykehus og videregående skole, samt turisme, kunnskaps- og kulturbasert næring. Denne mangesidigheten gjør stedet mindre sårbar for endringer. Plasseringen i Lofoten er sentral, med gode kommunikasjoner. Kommunene har et klart og sterkt kommunesenter, som er i stadig vekst. Dette skjer på beskostning av utkantstrøkene og kostnadene med å bevare distriktene er store.

Utfordringene ligger i å samhandle med de øvrige kommunene om sentrale planer, slik at en totalt sett kan utnytte de samlede ressursene og fortrinn i regionene. Dette er spesielt aktuelt på miljøvern- og næringssiden.

3.3. Flakstad kommune



3.3.1. Geografi og kommunehistorie

Flakstad kommune består av Flakstadøy og den nordlige delen av Moskenesøy, der tettstedet Fredvang nå er tilknyttet veinettet med bro. Kommunen er liten med sine 178 kvm og 1441 innbyggere. Kommunesenteret ligger på Ramberg. Avstanden til nabokommunen Vestvågøy er meget kort via tunnel og Leknes benyttes aktivt som servicesenter og pendlermål. Flakstad kommune ble selvstendig fra 1838. I 1916 ble Moskenes kommune utskilt fra Flakstad (Juvkam 1999:75). Kommune ble 1. januar 1964 igjen slått sammen med Moskenes kommune. Innbyggertallet var da kun på 2067 i Flakstad og samlet ble de 4068 innbyggere (SSB, befolkning 2007).

Tabell 3.3. Flakstad kommune –

Innbyggertall for kommunene Moskenes og Flakstad 1.1.64 og 1.1.76

Kommunenavn	Innbyggertall pr.1.1.64	Innbyggertall pr. 1.1.76
Moskenes	2.001	2.007
Flakstad	2.067	1.705
Moskenes samlet	4.068 *	3.712^

* Dette er samlet innbyggertall i kommunene Flakstad og Moskenes etter sammenslåingen 1.1.64. Kommunenavn Moskenes.
^ samlet innbyggertall etter delingen for de to kommunene Moskenes og Flakstad.

Motstanden mot denne tvangssammenslutning var meget stor i begge kommunene.

Uenighetene og motsetningene var fundamental og grunnleggende på en rekke områder

(Larsen 2003). Striden dreide seg blant annet om navnevalg. Denne tapte Flakstad, da det fra sentralt hold ble bestemt at kommunen skulle hete Moskenes. Videre ble striden om plassering av kommunesenter langvarig før det ble flertall for å plassere administrasjonen i en ledig gård på Reine. Slik ble Flakstad også den tapende part også i denne saken. Motsetningene var uforsonlige, og etter Tallaksen-utvalgets innstilling ble de igjen delt 1.1.76 (Baldersheim et.al. 1979:76). Flakstad gikk da inn i en krevende periode med å reetablere kommunen og starte oppbygging.

3.3.2. Partipolitisk styrkeforhold

Det politiske bildet i Flakstad er preget av sterke innslaget av distriktslister, samt at de tradisjonelle politiske partiene står svakt. I dette tilfelle kan distriktslistene heller betegnes som bygdelister, da de representerer henholdsvis Fredvang- og Rambergområdene. Totalt sett stilles det hele tre slike liste til kommunevalg og to av dem har representanter i kommunestyret. Ordføreren representerer Flakstad Distriktsliste nå, mens Senterpartiet har vervet som varaordfører. Arbeiderpartiet har posisjonen med å lede opposisjonen.

3.3.3. Næringsliv

Fiskeri er den viktigste næringsvei for innbyggerne i kommunen. I tilknytning til dette drives også noe industri. Landbruk drives i mindre utstrekning og da som kombinasjonsbruk. Turisme er også her en stadig voksende virksomhet. For øvrig skjer sysselsettingen innen offentlig virksomhet (Kommuneplan Flakstad 2007:7 s.21).

3.3.4 Fortrinn og utfordringer

De naturbaserte forhold gir rik tilgang til råstoff fra havet og dyrkbar jord. I kommuneplanen heter det at de skal være *"en kommune som er sterkt forankret i kystkultur og naturens ressurser"* (ibid. s. 3). Dette innebærer utfordringer i det å være omstillingsdyktig i å utnytte det tilgjengelige ressursgrunnlag både innen fiskeri, havbruk og landbruk. Med en forholdsvis høy andel barn og unge, samt høy andel eldre, stilles det ulike utfordringer til kommunen, som også delvis er i konflikt med hverandre. Kommunen har utfordringer med å oppnå et tilfredsstillende oppvekstmiljø for de unge og samtidig sikre tjenestetilbudet til de mange eldre. Befolkningsprognosen for Flakstad kommune fra Statistisk sentralbyrå viser en betydelig nedgang i antall innbyggere i årene fram mot 2025. I tillegg vil andelen eldre innbyggere øke (Kommuneplan Flakstad 2007:20). Denne utvikling skjer samtidig med at en

har et svakt og ensidig næringsliv, som samlet medfører en sterkt svekket kommuneøkonomi. Dette gir kommunen en meget begrenset handlefrihet til å møte utfordringene. Kommunens oppgave har dermed hovedsakelig blitt begrenset til å sikre det lovpålagte tjenestetilbud til innbyggerne. Med den korte avstanden til nabokommunen Vestvågøy ligger forholdene tilrette for nærmere samarbeid og eventuelt sammenslåing med den. Dette kan spesielt være aktuelt i forholde til å hente ut stordriftsfordeler ved produksjon av tjenester til eldre innbygger. Ønsket om nærmere samarbeid og mulig sammenslåing med nabokommunen Vestvågøy har også vært uttrykt av kommunen selv (Meby 120503).

3.4. Moskenes kommune



3.4.1. Geografi og kommunehistorie

Kommunen er et øysamfunn ytterst i Lofoten som består av hoveddelen av Moskenesøy med 297 kvm. og kun 1128 innbyggere. Befolkningen bor konsentrert i fiskevær på sørvest siden av øya. Det største er kommunesenteret Reine med omlag 350 innbyggere.

Fra 1838 var hele Moskenesøya en del av Flakstad kommune. I 1916 ble den utskilt som egen kommune under navnet Moskenes. Etter Schei-komiteens utredning ble det, som nevnt i pkt. 3.3.1, besluttet at kommunene Flakstad og Moskenes igjen skulle sammenslås med virkning fra 1. januar 1964 (Juvkam 1999:76). Moskenes fikk det fortrinn at den nye kommunen ble gitt navnet Moskenes og kommunesenteret ble plassert på Reine.

Etter 12 års ekteskap ble kommunene oppløst etter nytt vedtak i Stortinget i 1976. Grunnlaget var omfattende og grunnleggende samarbeidsproblemer, samt sterke interesser motsetninger blant folket. Som det het i en uttalelse fra regjeringshold, "*...de oppfatninger og de stemninger som gjør seg gjeldende i disse kommunene, og som langt på vei lammer aktiviteten*" (Baldersheim, Offerdal og Strand 1979:118). Av de tvangssammensluttede kommunene på det tidspunkt var det kun to som ble oppløst av i alt tjuen som selv hadde et ønske om det (ibid. s.103) Hovedargumentet fra Stortingets side var i dette tilfellet, at folkeviljen mot fortsatt sammenslutning var så sterk blant folket i kommunene at det til en viss grad lammet den politiske aktiviteten og førte til manglende legitimitet for politikerne (Larsen, 2003:15).

Etter oppløsningen gikk Moskenes kommunene inn i en ny og krevende fase. De måtte opptre samlende og skaffe tilstrekkelig økonomi for å bygge opp nødvendig infrastruktur, noe som ikke hadde blitt ivaretatt i de årene de hadde vært sammenslått med Flakstad kommune. Se for øvrig tabell 3 i avsnitt 2.3.1. angående innbyggertall før og etter sammenslåingen.

3.4.2. Partipolitisk styrkeforhold

Kommunens politiske styrke er hovedsakelig samlet i distriktslister, samt Arbeiderpartiets betydelige posisjon. Den dominerende av disse distriktslistene er Moskenes Felleliste, som representerer hele kommunen og bekler nå både ordfører og varaordførervervet. Forøvrig fins en tydelig politisk opposisjon i Arbeiderpartiets gruppe, som også hadde ordførervervet i forrige valgperiode. Foruten Arbeiderpartiet er de øvrige tradisjonelle partiene svakt representert.

3.4.3. Næringsliv

Moskenes kommune er en av de mest ensidige fiskerikommunene i Nordland. Dersom en ser denne i forhold til kommunestørrelsen, fins det en betydelig flåte hovedsakelig av mindre fartøy. Det er også utviklet flere anlegg med næringsdrevet turisme (Moskenes kommuneplan 2007:14). Foruten i disse næringene er en høy andel sysselsatt innen kommunal virksomhet.

3.4.4. Fortrinn og utfordringer

Den ensidige næringsstrukturen er en hovedutfordring for kommunen. Ved endringer i ressurstilgangen kan en bli sårbar. Befolkningsutviklingen har vært negativ også for Moskenes, og samme trend ser ut til å gjøre seg gjeldende framover. De demografiske forhold viser en lav andel unge under 20 år og en høy andel eldre. Utfordringene er å bremse denne negative utviklingen i befolkningstall og samtidig sikre tilstrekkelig kommuneøkonomi for å kunne tilby det tjenestetilbud som befolkningen etterspør. Disse utfordringene vil fortsatt være tilstede ved en eventuell kommunesammenslåing, men en kan muligens samordne ressursene bedre. Videre vil mulighetene til å virke innenfor et større fagmiljø, bedre rekrutterende og styrke fagkompetansen. Men avstandene er store og tjenestetilbudet må fortsatt gis lokalt der brukerne er.

3.5. Sammenlignende forhold for de fire kommunene

3.5.1. Kommunesentrum og politikk

Kommunene Vågan og Vestvågøy har begge klare sentrum i henholdsvis Svolvær og Leknes. Disse to tettstedene ligger begge gunstige til i forhold til befolkningskonsentrasjonene i sine kommuner, og også sentralt i Lofotregionen. Stedene er forholdsvis jevnstore. Svolvær er det eneste tettstedet i Nordland som oppfyller alle kriteriene til et fullverdig Bo- og Arbeidssentrum (BA-sentrum) i henhold til kriteriene som Statistisk Sentralbyrå har definert (Juvkam 2003). For et par år siden ble det ved innfartsårene til byen plassert følgende skiltene; ”*Velkommen til Svolvær - Hovedstaden i Lofoten*”. Årsaken var nok at stedet selv ville markere hvilken posisjon de mener de innehar. Vestvågøys kommunesenter, Leknes, ligger geografisk midt i sentrum av Lofoten og i forhold til de øvrige kommunene. Det er et handelssentrum med godt utbygd servicetilbud og som stadig er i ekspansjon både nærings- og befolkningsmessig.

Moskenes kommune har sitt senter i Reine, men dette er jo meget lite sammenlignet med de to ovennevnte. I Flakstad kommunene er kommunesentret Ramberg på under 200 innbyggere og defineres ikke som tettsted i henhold til offisiell klassifisering (Statistisk Sentralbyrå 1994). Begge disse sentrene ligger i de to småkommunene og nokså perifert i forhold til befolkningskonsentrasjonene i regionen.

Dermed gjenstår en lokaliseringsdebatt mellom Leknes og Svolvær ved en eventuell sammenslåing. Begge definerer seg selv på ulikt vis som Lofotens hovedsted, og begge ønsker nok å inneha rollen som kommunesentrum i en eventuell ny storkommune. I forhold til størrelse, service- og handelssentrum er de så like at det vil ikke være av avgjørende betydning. Men Svolvær som sentrum vil ligge absolutt helt i utkanten av en ny sammenslått kommune, mens Leknes derimot vil geografisk ligge meget sentralt til ”i hjerte av Lofoten”. Over åtti prosent av befolkningen vil ha inntil en times reisetid til kommunesentrum. En slik reisetid har i andre utredninger blitt vurdert som akseptabel (NOU 1992:15).

De to store kommunene Vågan og Vestvågøy er begge ledet av ordførere fra sentrale parti som Arbeiderpartiet og Høyre. Innen sitt eget parti tilhører de et større nettverk utenfor egen kommune som medfører at de er eksogent orientert og samhandlende. Dette i motsetning til

de to små kommunene, Flakstad og Moskenes, som begge er styrt av lokale distriktslister, som har sitt politiske fokus lokalt og som ikke tilhører noe eksternt nettverk. Disse listene ville neppe fått tilstrekkelig oppslutning til å bli representert i en storkommune.

3.5.2. Folketall og demografiske forhold

Som i resten av Nordland, unntatt Salten, er folketallet jevnt synkende (Fylkesmannen i Nordland 2008) Dette er gjennomgående for en rekke småkommunene i landet. Innen kommunene ser en flyttestrømmer fra distriktet til sentrale steder i kommunene. Dette samsvarer også med Fyllings levekårsundersøkelse i Nordland, om flyttestrømmer mellom sentrum og periferi (Fylling 2001:48). Slik ser en tilflytting til Svolvær og Kabelvåg i Vågan og til Leknes, Gravdal og Ballstad i Vestvågøy.

Tabell 3.4. Befolkningsstatistikk for Lofotkommunene – 1963-2025

KOMMUNE/ÅR	1963	1975	1995	2005	2008	2025
Vågan	< 10323	9744	9414	9034	8933	8902
Vestvågøy	* 12288	11108	10791	10764	10710	11400
Flakstad	2052	2007	1633	1470	1441	1234
Moskenes	2026	1705	1419	1201	1128	925
Sum Lofoten	26689	24564	23257	22469	22212	22461

< 1.1.1964 ble Vågan, Gimsøy og Svolvær kommune slått sammen til en kommune, Vågan

* 1.1.1963 ble Buksnes, Hol, Borge og Valberg slått sammen til en kommune 1860 Vestvågøy.

Kilde: ssb.no/emner/02/02/folkendrhistorier/tabeller/tab/1860.html

Tabell 3.5. Befolkningsutvikling for Lofotkommunene – relativ og prosentvis endring 1963-2025

KOMMUNE	Relativ endring 1963-2008	endring i % 1963-2008	Relativ endring 2008 – 2025 *	endring i % 2008 -2025
Vågan	- 1390	- 13,5	- 31	- 0,3
Vestvågøy	- 1578	- 12,8	+ 690	+ 6,4
Flakstad	- 611	- 29,7	- 207	- 18,4
Moskenes	- 898	- 44,3	- 203	- 18,0
Sum Lofoten	- 4477	- 17,1	+ 249	- 1,1

Kilde: SSB/befolkning 2008. * Prognose fra SSB, middels utvikling.

Tabell viser at Vågan har hatt en betydelig tilbakegang i innbyggertallet, men prognosene viser nå at de vil beholde sitt innbyggertall. Vestvågøy har også hatt en tilbakegang, men det ser ut til at de nå får en positiv utvikling i sitt innbyggertall. Mens kommunene Flakstad og Moskenes, som har hatt den betydeligste tilbakegangen, også nå ser ut til å få en enda kraftigere tilbakegang i de kommende år. Disse mønstrene med fraflytting fra distriktene,

tilflytting og befolkningskonsentrasjonene omkring sentra vil være gjeldende også i en storkommune. Men samtidig kan en utnytte de totale ressursene bedre og se de totale behov i sammenheng.

Tabell 3.6. Folkemengde etter alder og kommune 1.1.2008

ALDER/ KOMMUNE	Moskenes	Flakstad	Vestvågøy	Vågan	Sum
0 – 15 år	198	305	2355	1757	4615
% andel	17,5	21	22	19,8	20,8
16 – 66 år	683	857	6733	5881	14154
% andel	60,5	59,5	63	65,8	63,7
67 – 79 år	168	192	1022	824	2206
% andel	15	13,5	9,5	9,2	9,9
Over 80	79	87	600	471	1237
% andel	7	6	3,5	5,2	5,6
SUM	1128	1441	10710	8933	22212

Kilde : SSB/befolkning 2008.

Tabellen viser at de små kommunene Moskenes og Flakstad har betydelig flere eldre enn de øvrige to kommunene. Ved ytterligere befolkningsnedgang de kommende år, vil dette bildet bli forsterket, da en også er kjent med at det er flest unge som flytter.

Eldrebølgen medfører store utfordringer for alle kommuner, men spesielt for de små. De har ikke bygd opp tilstrekkelig infrastruktur og har heller ikke den nødvendige systemkapasitet. I et større system i sammenslåtte kommuner vil det være større muligheter for å løse disse oppgavene innenfor en mer rasjonell ramme. (Baldersheim et.al. 2003:15, Langørgen et.al. 2002, Langørgen 2005:25)

3.5.3. De kommunale kjerneoppgavene

Kommunenes kjerneoppgaver er knyttet til ulike velferdstjenester som omhandler hovedsakelig skole, barnehage og helse- og omsorg. Dette er i hovedsak oppgaver som kommunene er pålagt fra statens side å utføre (Hagen og Sørensen 2006:53). Barnehager er ikke pålagt, men sittende regjering Stoltenberg II, har gitt klare føringer og bevilgninger både til utvikling og drift (Soria Moriaerklæringen 2005:43). Dekningsgraden av barnehager er økt betydelig i de siste årene samtidig som også overføringene til dem er styrket. Det er tilnærmet full dekning i alle kommunene, med unntak av en mindre underdekning på Borg og Ballstad i Vestvågøy, samtidig med overskudd på Leknes (Strategidokument Vestvågøy kommune

2007). Vågan er det et mindre underskudd av barnehageplasser i pressområdene Kabelvåg og Svolvær, samtidig som det er ledig kapasitet i distriktene (Handlingsplan Vågan 2007-2010). I Flakstad og Moskenes er det noe ledig kapasitet både i barnehagene og på skolene. I begge de to store kommunene er det ingen ledig kapasitet ved de store sentrale skolene, mens det er ledig kapasitet ved de mange småskolene i distriktene. Unntaket er ungdomstrinnet i Kabelvåg som også har ledige skoleplasser. Utfordringen ved ytterligere kapasitetsutnyttelse, både innen kommunene og mellom dem, er de store geografiske avstandene.

Tabell 3.7. Nøkkeltall – kommunale kjerneoppgaver i Lofotkommunene, 2008

SEKTOR/ KOMMUNE	Vågan	Vestvågøy	Flakstad	Moskenes
SKOLE:				
Antall:	11 + 1 priv.	10	3 +1 priv.	1
Elever:	1175	1604	220	139
BARNEHAGE:				
Antall:	6 komm. 11 privat	5 komm. 15 privat	2 komm.	1 komm. 1 privat
Antall plasser:	401	518	58	47
Dekningsgrad:	79,5	75,4	74,6	82,2
ELDREOMSORG:				
Andel mottaker av hjemmehjelpetjenester over 67 år (i %)	77,6 %	76,3 %	75,7 %	78,2 %
Andel over 80 år i Institusjon (i %)	25,5 %	16 %	27,6 %	27,8 %

Kilde : www.ssb.kostra 2008/ kommunenes nettsider.

Oppsettet viser stor likhet mellom kommunene vedrørende andel mottakere av hjemmehjelpstjenester. Når det derimot gjelder andelen som får tilbud om institusjonsplasser, skiller Vestvågøy seg fra de øvrige tre kommunene. Andelen eldre med tilbud om institusjonsplass er betydelig lavere her. Årsaken kan være at kommunen har et større antall omsorgsleiligheter med tilsyn, enn de øvrige. Dette er nok til dels tilfelle i Vågan. Men begge disse kommunene har selv også uttalt i sine langtidsplaner og strategidokumenter, at de har en underdekning. Vestvågøy har uttalt at de har hatt et overbelegg på om lag ti institusjonsplasser over lang tid og at dette er redusert i inneværende år på grunn av budsjettkutt (Vestvågøy kommunes budsjett 2008). Videre redegjør kommunen for at de opplever et kontinuerlig press om behov for institusjonsplasser fra en stadig eldre befolkning, fra egen hjemmetjeneste og fra lokalsykehuset (Strategisk plan, Vestvågøy 2008).

Videre har Nordlandssykehuset Lofoten uttalt ved flere anledninger at utskrivningsklare pasienter blir liggende på sykehuset, da kommunene ikke kan ta i mot dem. Dette har hovedsakelig vært tilfelle i vertskommunen og nabokommune Vågan (Frøyland 2007, Pedersen 2008:5). Samlet sett viser dette at de to største kommunene ikke har tilstrekkelig med omsorgskapasitet, spesielt ikke i forhold til de eldste og de mest pleietrengende innbyggerne. Undersøkelser fra Hedemark fylke viser at det er i forhold til vertskommunene at problematikken rundt mottak av ferdigbehandlede pasienter fra somatiske sykehus er størst (Schirmer 1983:605-610). I Lofoten er Vestvågøy vertskommune, da lokalsykehuset fins på Gravdal. Lokalsykehuset opplever ikke i samme grad en underdekning og manglende mottakskapasitet i forhold til kommunene Flakstad og Moskenes (Frøyland 2007, Pedersen 2008:5). I en småkommune som Moskenes har rådmannen uttalt seg om disse forholdene vedrørende mottak av ferdigbehandlede pasienter, og sier *"det ordner seg alltid, det er små forhold"*.

Tabell 3.8. Kommuneøkonomi i Lofotkommunene - % av bruttobudsjett 2006

Brutto utg. fordelt på sektor:	Vågan	Vestvågøy	Flakstad	Moskenes
Barnehage	7,7	8,2	7,0	5,5
Skole	25,6	26,0	20,7	18,2
Pleie og omsorg	30,4	31,2	32,9	32,4
Kommunehelse	3,8	5,2	4,6	6,1

Kilde: [ww.ssb.no/kommuner/hoyre_side.cgi?region=1865, 1860, 1859 og 1874](http://ww.ssb.no/kommuner/hoyre_side.cgi?region=1865,1860,1859%20og%201874)

Hovedtendensene i den økonomiske oversikten for kommunene i 2006, er den klare likheten mellom de fire kommunene. Dette på tross av store ulikheter mellom kommunene i demografiske forhold. Vestvågøy bruker en større andel på barnehage og Moskenes noe mindre, men dette samsvarer med barnegruppene i de samme kommunene. Videre viser oversikten at Vågan og Vestvågøy benytter en noe større andel til skolen, sett i forhold til de to øvrige kommunene. Men en skulle tro at denne forskjellen var større i og med at både antall skoler og andel skoleelever er større i disse kommunene.

Samlet sett kan en ikke si at det er radikale ulikheter mellom kommunene. Men ulikhetene er i noen grad knyttet opp mot de demografiske forholdene og i noen grad i forhold til reelle forskjeller knyttet opp mot dekningsgrad. Dette knytter seg spesielt til de hjemme- og omsorgstjenestene. Stordriftsfordeler og inntjening i form av en mer rasjonell drift vil være mest tjenlig mellom kommunene Flakstad og Vestvågøy. I forhold til omsorgstjenester har

Vestvågøy er godt utbygd dag- og servicesenter som nok eventuelt kan utvikles. Kommunene har store utfordringer knyttet til manglende rehabiliterings- og institusjonsplasser, noe som ikke er tilfelle i Flakstad.

3.5.4. Næringsliv

I tillegg til de beskrivelser en har gitt av næringsstrukturen i de fire kommunene presenteres her en tabell som også viser den komparativt.

Tabell 3.9. Sysselsetting i kommunene og fylket, fordelt etter næring 2006

NÆRING:	Vågan	Vestvågøy	Flakstad	Moskenes	Fylket
Primær	8,7	12,4	29,1	27,9	6,4
Sekundær	18,9	17,4	16,2	16,5	18,7
Tertiær	71,8	69,7	52,6	54,3	74,4

Flakstad og Moskenes har en betydelig større andel av sysselsettingen knyttet i primærnæringen enn både de øvrige kommunene og i Nordland fylke samlet. Dette til forskjell fra Vågan og Vestvågøy som begge har tilsvarende fordeling av sysselsetting som fylke forøvrig, med hovedtyngden i tertiærnæringen.

De to storkommunene har godt utbygd videregående- og fagskoletidbud, men det fins ingen tilbud om høyere utdanning. En storkommune vil stå sterkere i konkurransen om å få lokalisert et desentralisert tilbud på høyere nivå.

3.5.5. Kommunikasjon og samferdsel

"Skal du til Lofoten, må du bruke båt, likegyldig fra hvilken kant du kommer. Det er landet i havet du her har for deg" (Berg 1950:27). Dette sitat er beskrivende for hvilke ferdselsårer som ble benyttet i tidsepoken før 1950. Først da Lofotveien ble åpnet i 1976, begynte transport å skje landveien, men da kombinert med ferjer. Men etter at Gimsøystraumen bro ble åpnet i 1981 og Nappstraumen tunell i 1990 ble det sammenhengt ferjefri forbindelse gjennom hele Lofoten. Nå kan en også reise landveien ut av regionen etter at Lofotens fastlandsforbindelse (Lofast) åpnet i fjor. I tillegg fins to flyplasser, to hurtigruteanløp, hurtigbåt, samt ferjer over Vestfjorden fra Moskenes og fra Svolvær.

Men disse veianlegg og samferdselsårer har ikke blitt etablert uten utallige indre stridigheter mellom kommunene. Spesielt vil en her nevnte kampen om ulike ferjesamband over Vestfjorden. Saken går tilbake til midten av syttitallet da stridighetene startet ved kravet fra Vestvågøy om ferje Leknes-Bodø. Saken har tatt ulike vendinger og endte med at den ferjetrase som ble valgt var fra Moskenes til Bodø. Samtidig hadde en da i drift ferjesambandet fra Svolvær til Skutvik. Ulike argumenter ble fremmet og ulike allianser ble bygget. Saken gikk så langt at Vestvågøy på eget initiativ presset fram sin egen sak om ferje fra Leknes, men ble i siste instans stanset av sentrale myndigheter. Driften ble ikke realisert og Moskenesferje ble etablert (Nilsen 1994:67-69). Denne saken kalt "ferjesaken", preget samarbeidet mellom de to største kommunene og var med på å prege samarbeidsklimaet både da Lofotrådet ble opprettet i 1990 og senere (ibid. 71).

Det har også vært indre uenigheter mellom kommunene om hvilke veistrekninger som skulle prioriteres ved utbygging internt i Lofoten. Kanskje spesielt stod kampene mellom utbygging og sikring av rasfarlige strekninger i de to kommunene i øst og utbygging av ulike traseer i de to storkommunene Vestvågøy eller Vågan. På grunn av de store uenighetene både angående ferje og veier har samferdsel vært en ikke-sak i lengre tid i Lofotrådet. Dette endret seg i 2006 da en samlet plan ble vedtatt (Kanstad 2006). Men på tross av denne plan, går nåværende ordfører i Vestvågøy ut med forslag om ferje Leknes-Bodø, og mener kommunen taper på Lofast (Jacobsen 2007, Lillebø 2007).

Etter at Lofast ble ferdigstilt har det skjedd en dreining i dialogen rundt hvilken region og hovedtilknytning de ulike kommunene i Lofoten ønsker og ser seg mest tjent med. Vågans ordfører har uttrykt ytterligere ønske om nærmere samferdselspolitisk samhandling med Ofotenregionen, noe de øvrige kommunene ikke ser seg tjent med (Johansen 2008). De ønsker fortsatt å ha sterkest tilknytning til Bodø, slik de alltid har hatt (ibid.). For de tre vestlige kommunene er dette begrunnet i at Bodø er fylkeshovedstaden med de servicetilbud det innebærer, nærheten er opparbeidet over tid og kommunikasjonsmønstret med ferje, hurtigrute og fly er etablert for lengst. Disse motsetningsforhold mellom kommune har bestått over lang tid og er nokså dypt foranket både i folket og det politiske miljø, de vil også eksistere ved et nærmere interkommunalt samarbeid eller ved en sammenslutning av kommuner.

3.5.6. Tilfredshet med de kommunale tjenestene

Brukerundersøkelser viser at befolkningen i de fire kommunene generelt er fornøyd med tjenestetilbudet som blir gitt. Men også at innbyggerne i de to minste kommunene er mer fornøyd enn i de to største. Eller sagt på en annen måte; det viser også at de ikke er mindre fornøyd (Vågan kommune, brukerundersøkelser 2005). Dersom en ønsker å oppnå en likverdighet i tjenestetilbudet, kan dette muligens skje ved en sammenslåing av tilbudet mellom kommunene. En vil da kunne oppnå større tilfredshet i de to store kommunene.

3.5.7. Oppsummering – de fire Lofotkommunene

Alle fire lofotkommunene har betydelige utfordringer knyttet til de demografiske forhold. Felles for dem er at andelen eldre vil øke betydelig i årene framover og spesielt etter år 2015, da de store etterkrigskullene blir pensjonister. Andelen eldre øker spesielt mye i de to minste kommunene. Disse er også mest sårbare på grunn av størrelsen og sin manglende systemkapasitet, samt betydelige økonomiske utfordringer i dag. Dette gir betydelige problemer i det å kunne tilby tilstrekkelige velferdstjenester til befolkningen. For øvrig har Flakstad og Moskenes mange like utfordringer knyttet opp mot ensidig næringsstruktur, perifer beliggenhet samferdselsmessig og generell nedgang i folketallet. Disse begrunnelsene i seg selv er tilstrekkelig til å kunne se at både Flakstad og Moskenes ville dra nytte av å knytte seg nærmere opp mot større enheter.

Men de store og tunge stridene i Lofotregionen er mellom kommunene Vågan og Vestvågøy. Bakgrunnen for dette er grunnleggende uenigheter i samferdselspolitiske spørsmål. Dette er strider som startet langt tilbake og har vedvart over tid, samt dukker opp igjen i stadig nye paletter. I tillegg består kampen om handels- og servicesentrum for Lofotregionen, der både Svolvær og Leknes ønsker å ha den mest framtrepende posisjonen. Begge vil være ”storebror”. Denne striden er på ingen måte småkommunene involvert i.

Videre ønsker begge å fremme seg selv som den sterkeste turistmagneten, for å tiltrekke seg flest mulig besøkende. Dette er saker som også de to småkommunene er involvert i, men i mye mindre grad. Disse sterke indre uenighetene forplanter seg også utad, når en skal presentere regionen. Dette kan i noen grad skape problemer i forhold til å opptre slik at en oppnår tilstrekkelig slagkraftig overfor eksterne samarbeidsparter. Dette kan gjøre seg gjeldende både overfor sentrale myndigheter og ulike næringslivsaktører.

4. DET REGIONALE SAMARBEID

4.1. Regionalt samarbeid sett fra sentralt hold

Regionalt samarbeid er ulik samhandling mellom to eller flere kommuner. Om slikt samarbeid etableres og i hvilken utstrekning det skjer, er helt opp til enhver kommune selv å bestemme. Likeledes bestemmes organisasjons- og arbeidsform av deltakerne selv, men da innenfor kommunelovens bestemmelser (Kommuneloven § 27).

Ved regionalt samarbeid har kommunene muligheter til å samhandle om oppgaver som er for store å løse for en kommune alene. Kommunene har behov for å stå samlet som en region, for å markere sine fortrinn og synspunkter. Det viser seg ofte at små enheter ikke har tilstrekkelig systemeffektivitet for å oppnå denne nødvendige slagkraften utad (Bukve 2002:269-271, Dahl & Tufte 1973:20-27, Gjertsen 2003:21).

Samhandling skjer oftest i forhold til oppgaver knyttet til utveksling av informasjon, koordinere politiske avgjørelser, felles utviklingsstrategier og planer. Innen næringspolitikk, utøvelse av tjenesteproduksjon som revisjon, varslings- og alarmsentraler, tekniske tjenester, samt informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT), er også områder der det ofte etableres fellesskapsløsninger. Men dette skjer i mye mindre omfang enn staten hadde forutsatt skulle skje (St.meld 32. 1994-95).

Fra 2007 åpnet kommuneloven også muligheter for å samarbeide om oppgaver som krever offentlig myndighetsutøvelse (St.prp. 67, 2006-2007 pkt. 9.7.). Dette innebærer at kommunene kan samarbeide innenfor en vertskommune som da utøver myndighet på noen bestemte definerte saksområder.

Finansieringen av aktivitetene i samarbeidet skjer oftest ved en fordelingsnøkkel i forhold til innbyggertall. Men den kan også skje ved en kombinasjon av dette antall og avhenge av hvor mye den enkelte kommune benytter tjenesten.

Samarbeid over kommunegrensene kan ses på som en motvekt til kommunesammenslåing og den mest hensiktsmessige vei for å opprettholde funksjonelle kommuner. Dette syn ble

presentert i Lofotrådets møte der sekretariatslederen innledet med følgende utspill, i forkant av en debatt, ”*mange kommuner svarer på sammenslåingspress med interkommunalt samarbeid som alternativ løsning*” (Lofotrådet 011106). Dette var nok også et innspill for å få igangsatt nye prosjekter.

Samarbeidet kan ses på som støttefunksjon og et nettverk for små kommunale enheter. I dette ligger det at kommunene samarbeider på områdene der de selv ikke har tilstrekkelig kompetanse. Dette medfører også en styrking av lokaldemokratiet, samtidig som kommunen er med og påvirker større samhandlende saker som angår flere enn deres egne innbyggere.

På den andre siden kan utstrakt og forpliktende regionalt samarbeid inngå i prosessene som fører til en kommunesammenslåing. Dette forutsetter at samarbeidet utvikles over tid, innbefatter sentrale kjerneoppgaver og blir stadig mer forpliktende. Da kan veien mot sammenslåing etter hvert være kort, samtidig som motstanden vil være redusert (Sanda 2005:23).

Det har også vært hevdet at frivillig regionalt samarbeid ikke er løsningen på de utfordringer og de reformbehov som finnes i kommunene. Men dette er ikke alltid tilstrekkelig, i noen tilfeller må en iverksettes mer omfattende reformer (Solberg, innlegg 120104, 2005). Dette for å oppnå totalt sett bedre fellesskapsløsninger, større effektivitet og utnyttelse av stordriftsfordelene.

Det sterkeste argumentet mot regionalt samarbeid er av demokratisk og styringsmessig art. Det er en lengre og mer indirekte vei for å fatte beslutninger som kan skape større avstand fra borgerne. På den styringsmessige siden skaper det større vansker med å foreta økonomisk planlegging og kontroll (NOU 1992:15 s.42). Videre er det avveiningen mellom demokrati for den enkelte kommune og hensynet til effektive beslutninger. Lofotrådet, og de fleste andre praktiserer konsensusprinsippet, som medfører at alle vedtak må være enstemmige (Lofotrådets vedtekter § 7). Dette innebærer at mange saker uten vedtak eller at saker ikke blir satt på sakskartet.

Ifølge Sørensen & Tofting kan en også se på slikt samarbeid som et styringsnettverk (Sørensen & Tofting 2005:15). Et slikt nettverk åpner for en ny og utvidet arena for

samfunnsmessig påvirkning. Med en slik utvidelse oppnår en mer demokrati og ikke mindre, slik det påstås av kritikerne av interkommunalt samarbeid (Ibid. s.109-113).

Samarbeidet bygger på samhandling og tillit mellom partene. I dette perspektivet kan det være begrenset hvor mye av beslutningene kommunene ønsker å involvere andre i. Hvor mye makt er en villig til å overlate til andre kommuner? Spørsmålet blir til slutt hvilken gevinst og nytte gir samarbeidet sett i forhold til den kostnadsmessige siden for kommunen.

4.2. Felles interkommunalt samarbeid i Lofoten

Lofotrådet er et interkommunalt samarbeidsorgan der deltakerne er alle de fire kommunene som omtales i denne oppgave, samt Værøy og Røst kommune. De to sistnevnte eneste samarbeidsrolle, er deltakelse i rådet, samt i et Informasjon- og kommunikasjonsteknologi (IKT) samarbeid med de øvrige Lofotkommunene, unntatt Vestvågøy. I det videre framlegg i dette avsnitt omtales rollene kun til kommunene Vågan, Vestvågøy, Flakstad og Moskenes.

Regionrådet er opprettet som interkommunalt samarbeidsorgan etter kommunelovens § 27. Representanter i rådet er ordfører, varaordfører og opposisjonsleder. Det er kun ordfører som har fulle rettigheter og stemmerett. De øvrige medlemmene og rådmennene, har kun møte-, tale- og forslagsrett (Lofotrådets vedtekter § 6, 2007). Det er for øvrig utarbeidet vedtekter og retningslinjer for rådet. Disse to regelsett regulerer ulike institusjonelle forhold som formål, valg, opprettelse av arbeidsutvalg, økonomi. Rådet har eget sekretariat som er lokalisert på Leknes.

Slik det er omtalt under pkt. 4.1. er rådet et konsensusorgan. Dette innebærer at det kreves enstemmighet i alle vedtak som fattes. Bestemmelsen setter klare begrensninger i rådets effektivitet, da saker som ikke oppnår enighet forblir uten vedtak. Eller saker blir aldri satt på dagsorden, da en er kjent med uenigheten. Disse forhold kan en også karakterisere som et demokratisk underskudd, da motstanden fra en ordfører medfører en uteblivelse av vedtak (Johansen 060508). Deres myndighet kan karakteriseres som vetorett.

Ordførerne handler på vegne av sitt kommunestyre, og ingen av dem ønsker å gi fra seg makt til utenforstående. I tillegg viser det seg at ordførerne gjentatte ganger opptrer på tvers av vedtatte planer i rådet. Eksempel på dette er Vestvågøys uttalelse i samferdselssak, der det på

ny framsettes plan om å realisere ferje fra Leknes til Bodø (Johansen 061107) eller Vågans uttalelse om å knytte seg nærmere til Harstad/Narvik regionen i sammenheng med reiselivsutvikling (Johansen 171202).

Det samhandles på sentrale områder innen næringspolitikk, kultur, fiskeri- og reiseliv, samt annen utadrettet virksomhet. Rådet utvikler også langsiktige strategier, helhetlige planer og høringsuttalelser (Kanstad 2007). Dette er områder som kan defineres innenfor samfunnsbyggerrollen. Men samarbeidet strekker seg i hovedsak til dette. Det fins få konkrete samarbeidsområder med oppgaveløsninger eller markedsstrategier som kan føre til konkurransesituasjoner. Ved å kun bevege seg innen områder som høringer og uttalelser, der det er konsensus, unngår en å trække inn på konkurransefortrinnene til den enkelte. Men her kunne det vært mye å hente i samarbeidsløsninger for små enhetene innenfor reiseliv eller øvrige småbedrifter.

Men det fins også gode eksempler på eksisterer fellesskapsløsninger av tjenesteproduksjon innen webløsninger, renovasjonsselskap, kraftselskap og felles kommunal revisjon. Men det fins potensial til å utvikle dette samarbeidet til å omfatte langt flere området. Under et strategimøte i Lofotrådet den 141107 uttalte en av ordførerne; ”*det er mange samfunnsutviklingstiltak i oppgaveporteføljen og få tiltak innen tjenesteyting*”. Dette er betegnende for den rolle rådet har hatt tidligere og fortsatt innehar.

Med støtte fra fylkeskommunen ble det i 2004 tatt initiativ til å videreutvikle samarbeidet. Dette gav få resultater, den viktigste erfaringen ble at de var uenige. Saken ble for vanskelig for partene da lokaliseringsspørsmålet skulle avgjøres (Meby 081204). Situasjonen er slik at småkommunene fortsatt kjøper branntjenester fra Vågan. Kart og oppmåling selges delvis fra Vågan og Vestvågøy. Alle lofotkommunene unntatt Vestvågøy samhandler om felles dataløsninger. Mens Vestvågøy, ”...*kjører sitt eget løp*” (ibid.).

Hele perioden av Lofotrådet eksistens har vært preget av *manglende handlekraft* og indre stridigheter, til forskjell for å finne fram til gode samhandlingsmønster og samlende løsninger. Eksterne aktører har nok også observert samarbeidsproblemer mellom kommunene. Markedssjef i Norges Råfisklag L. Mangseth beskrev Lofoten i sitt foredrag på temadag om fiskeri i Lofotrådet 131207, ”*der er det flere ting som virker splittende, enn samlende*”. Hun

sier videre ”at det er på tide å rive ned myten om at Lofoten er kranglevoren, saklig uenighet fins i alle regioner som består av flere kommuner ”.

Men det faktum at rådet eksisterer og samhandler, er en verdi i seg selv. De institusjonelle forholdene som preger rådet, er forholdsvis solide. De er utviklende ved at det utarbeides egne målsettinger og handlingsplaner for dem. Flere av oppgavene er av en slik art at kommunene alene ikke har tilstrekkelig systemkapasitet til å løse dem. Lofotrådet er sterkt preget av den politiske tyngde til ordførerne, da de markerer seg både internt, samt eksternt på vegne av rådet. Dette på tross av rulling av ledervervet (Lofotrådets vedtekter § 8). Ordførerne i de to største kommunene utmerker seg i betydelig grad i alle de nevnte roller.

I noen saker viser medlemmene forbausende liten vilje til å yte noe på vegne av egen kommune, for derigjennom å skape gode fellesskapsløsninger. Det synes som om de ikke er tilstrekkelig avhengige av hverandre eller opplever manglende nytteverdi.

4.3. Samarbeidsprosjekter og regionale selskaper i Lofoten

I dette avsnittet presenteres ulike samarbeidsprosjekter og selskaper som har sitt utspring fra Lofotrådet eller som overordnede myndigheter har initiert via rådet. Også virksomheter som har regional karakter belyses. Dette er ikke en absolutt og fullstendig presentasjon over virksomheter med en slik opprinnelse. Andre prosjekt og virksomheter har blitt initiert, men ikke realisert og andre har igjen vært i drift tidligere. Dette er heller en oversikt over de viktigste og største aktivitetene som er i virksomhet i dag.

4.3.1. Kraftselskaper

De første små kraftselskaper i Lofoten ble dannet allerede i 1908. Disse vokste fram både i Øst- og Vest-Lofoten. Men disse var mange, uensartede og sårbare både i forhold til tilstrekkelig dekning av strømleveranser og driftssikkerhet. For å kunne sikre en større stabilitet ble det til rådet fra sentrale myndigheter på begynnelsen av 60-tallet å slå sammen de tre selskaper i Lofoten til ett stort selskap. Dette ble også sterkt aktualisert av kommunesammenslåingene på samme tidspunkt (se pkt. 2.3. og kap. 3).

På grunn av sterke dragkamper mellom vest og øst i Lofoten, både angående det økonomiske oppgjøret ved overgang til det nye selskapet og valg av administrasjonssted, ble saken avgjort av industridepartementet. Selskapet ble etablert i Svolvær i 1967, med avdelinger på Fygle og Reine. Departementet gav også et tilskott og lån som en gunstig startkapital til Lofotkraft, noe alle var fornøyd med (Nerbøvik 1992:22). Selskapets formål var både produksjon og omsetning av kraft. Representanter til styret ble valgt av de seks eierkommunene i Lofoten. Størrelsene på eierandelene avgjorde antallet medlemmer.

Gjennom hele denne prosessen skjedde en sterk top-down styring fra statens side og overfor både kommunene og de små kraftselskapene rundt omkring i Lofoten. De kommunale politikere, representanter for selskapene og eierinteresser hadde i liten grad noen påvirkningskraft i dannelsesprosessen (ibid. s. 20-24). Fra et organisasjonsteoretisk perspektiv sier en at det var liten grad av bottom-up styring igjennom iverksettelses- prosessen (Offerdal 2000:260-276). Dette innebærer i tilfelle at de berørte parter, i dette tilfelle kommunene og eierne, blir tatt med på råd og i alle fall til en viss grad er med å påvirker beslutningene og betingelsene.

Etter at energiloven trådte i kraft i 1991 ble produksjon og omsetning av elektrisk kraft markedsbasert. Lofotkraft gikk da inn i en ny fase der en fant det hensiktsmessig å gå over til aksjeselskap med konsernmodellen, der en skilte ut de ulike produksjons- og driftsenhetene i egne selskaper. Dette startet i 1992 og konsernet har utviklet flere nye selskaper som ivaretar utviklingen av nye energi og kabelprodukter (Nerbøvik 1992:67).

Lofotkraft Holding AS

Nå driver selskapene etter konsernmodellen med Lofotkraft Holding AS som det overordnede selskap som koordinerer virksomheten og utvikler nye prosjekter.

Det er de seks kommunene i Lofoten som er heleier selskapet, med ideelle andeler i forhold til kommunestørrelsene; Røst 2%, Værøy 3 %, Moskenes 6,5 %, Flakstad 6,5 %, Vestvågøy 41 % og Vågan 41 %. Styret består av 11 medlemmer; 8 medlemmer representerer aksjonærene og velges av Lofotrådet for fire år av gangen. De tre øvrige medlemmene velges blant de ansatte (Årsberetning 2006). Konsernet driver med et betydelig overskudd og presset fra kommunene om å ta ut betydelige utbytter er stadig tilbakevendende. I aksjonæravtalen heter det at inntil 50 % av overskuddet kan tas ut av eierne. Men da kommunene selv har en

presset økonomisk situasjon ønsker de et høyere utbytte da overskuddet er betydelig. Styrelederen uttaler ”*Vi føler oss ikke presset av kritikken fra kommunene. Vi holder oss til aksjonæravtalen... (Johansen 290408)*”.

Lofotkraft AS

Selskapet endret funksjon fra å være både nettselskap og kraftleverandør i 1996.

Nå er dette konsernets nettselskap som driver med formål om å overføre elektrisk kraft på en sikker og effektiv måte til kundene i hele Lofoten. Lofotkraft er lokalisert i Svolvær, med driftskontor på Fygle, Reine, Værøy og Røst. Styre for Lofotkraft Holding ivaretar også styrefunksjonen for Lofotkraft AS. Selskapet er veldrevet og hadde et driftsoverskudd i 2006 på 43 millioner. Også i år ligger det an til et betydelig driftsoverskudd. (Årsberetning Lofotkraft 2008). Utfordringene ligger i tunge investeringer i forhold til behovet for ny sjøkabel for levering av kraft til Værøy og Røst, samt behovet for ny inntakskabel for levering fra overføringsnettet via Vesterålen (Johansen 290408).

Lofotkraft Produksjon

Et heleid datterselskap av Lofoten holding som ble etablert i 1996. Formålet for selskapet er drift av egne kraftstasjoner, samt finansiell handel av kraft. Disse ti kraftstasjonene produserte totalt 50 GWh pr. år som går inn i markedet. Selskapet har seks ansatte og er stasjonert i Svolvær. Driftsoverskuddet i 2006 var på 5 millioner.

Kraftinor AS

Selskapet ble etablert i 1996 og er et deleid datterselskap av Lofotkraft holding. Deres andel er 50 % av aksjene, mens de resterende aksjer eies av Narvik Energi.

Formålet med selskapet er å drive omsetning av elektrisk kraft. Markedet er hele landet, men hoveddelene av kundene fins i Ofoten, Vesterålen og Lofoten.

Hovedkontoret for Kraftinor fins i Narvik, mens salgskontorer er i Svolvær og Sortland.

Selskapet har kun 10 ansatte og hadde et meget godt overskudd i 2006 da driftsresultatet var på 7,6 millioner. Ved aksjeeiernes beslutning tas årsoverskudd ut og overføres til holdingselskapet Kraftinor Holding, som forvalter aksjene for Kraftinor AS.

Interfakt AS

Interfakt er et heleid datterselskap av Lofotkraft Holding. Selskapet har eget styre bestående av tre ansatte. Formålet er å drive fakturering og innkreving for Lofotkraft, Lofotkraft bredbånd, samt å samordne innkreving for kundene til Kraftinor i Lofoten. Selskapet hadde et mindre underskudd i 2006.

Lofoten Bredbånd AS

Dette er et heleid datterselskap av Lofoten holding som ble etablert i 2005. Formålet er utbygging og drift av bredbåndløsninger for lofotkommunene. Selskapet har eget styre med tre medlemmer og 5 ansatte, som tilsvare styret i Interfakt AS.. De er fortsatt i en oppbyggingsfase og leverte i 2006 et resultatregnskap underskudd på 2 millioner.

Lofotkraft Vind AS

Selskapet ble etablert i 2004 med halve aksjeposten tilhørende i konsernet og de resterende aksjer tilhørende Narvik energi. Målsettingen er å kartlegge og utvikle mulighetene for vindkraftproduksjon i Lofoten, samt utvikle slike prosjekter.

Hovdan AS

Datterselskapet Hovdan AS eies med 75 % av konsernet mens de resterende aksjene eies av private. Styret for selskapet består av tre konsernansatte. Hovdan driver med installasjonsvirksomhet og har hovedkontor på Gravdal i Vestvågøy. Det regnskapsmessige resultatet for 2006 var på 1,4 millioner (Årsberetning Lofotkraft 2006).

4.3.2. Renovasjonsselskap

Lofoten Avfallsselskap (LAS) ble opprettet i 1990 som et interkommunalt selskap. Bakgrunnen var et sterkt press fra fylkesmannen om å etablere et system for sortering og håndtering av avfall. Formålet var å drive renovasjonsvirksomhet for de fire kommunene Vågan, Vestvågøy, Flakstad og Moskenes. Den daglige driften av selskapet startet ikke opp før i 1994. Hovedkontoret er på Leknes, med miljøstasjoner i alle fire kommunene, samt mottak på Haugen i Vestvågøy. (LAS 2007:3)

Ved etablering av LAS ble det ikke gitt tilførsel av kapital fra eierkommunene. Dette innebar at betydelige investeringer måtte finansieres med låneopptak. Etter en del år med underskudd

på grunn av de store kapitalutgifter, er nå dette snudd slik at selskapet drev med et driftsmessig overskudd på om lag 2 millioner i 2006, som ble overført til egenkapital. Det er nå etablert kontroll med kapitalutgiftene og den øvrige daglige driften drives nå med regnskapsmessig balanse.

I 2003 gikk LAS over til å bli et interkommunalt foretak etter loven av 1999 (Lov om interkommunale selskap og foretak). Det ble opprettet selskapsavtale der de institusjonelle forhold er regulert. Kommunenes eierandeler fastsettes i henhold til innbyggertallet.

Kommunestyrene oppnevner medlemmer til selskapets øverste organ, representantskapet. Antallet medlemmer er fire fra de to store kommunene og et medlem fra Flakstad og Moskenes. Styret medlemmer velges av representantskapet hvert 4. år, etter forslag fra eierkommunene (LAS 2007:21).

I forbindelse med etableringen ble det i 1998/99 investert i to finske reaktorer for omsetning av matavfall til kompost. Det var en lang og krevende prøveperiode for disse, der en opplevde at mye ikke fungerte etter forutsetningene fra leverandøren. I en periode stod reaktorene uvirksom og LAS måtte finne alternative løsninger. En fikk kontakt med et lokalt selskap som reparerte og fikk en av reaktorene i drift igjen. I tillegg har selskapet bygd opp en ny og godkjent teknisk løsning med rankekompostering, for kompostering av matavfall. Dette er et system som er velfungerende, men tar noe lengre tid før avfallet er ferdigkompostert, til forskjell fra reaktorer. Stadig nye miljøkrav innebærer at Lofoten Avfallsselskap stadig må legge om driften (LAS 2007:4).

4.3.3. Lofoten Utvikling

Selskapet ble opprettet av Lofotrådet i 2004. Formålet for selskapet er å forvalte midlene fra kompensasjonsordningen for økt arbeidsgiveravgift (RDA-midlene) etter at gradert arbeidsgiveravgift var bortfalt. Målgruppen for de næringsrettede utviklingsmidlene er bedrifter som har fått økte kostnader etter avgiftsomleggingen. Tildeling skjer på vegne av næringslivet i de seks lofotkommunene, der hovedtyngden fins i Vestvågøy og Vågan.

Grunnlaget for lokal forvaltning er fremmet i egen handlingsplan for disse midlene. Denne er igjen godkjent av Kommunal- og regionaldepartementet og Nordland Fylkeskommune.

Lofotrådet oppnevnte da sekretariat og utnevnte et eget forvaltningsstyre. Styret består av fire

fra næringslivet og tre fra Lofotrådet. Dette er dermed et styre etablert etter en governance modell, der næringslivet har flertallet (Sørensen & Tofting 2005).

Lofotrådet fungerer som årsmøtet for Lofoten utvikling. I tillegg har berørte parter fra næringslivet tale- og forslagsrett i møtet. Målsetningen i handlingsplanen er et mer konkurransedyktig og lønnsomt næringsliv og en velfungerende bo-, arbeids- og serviceregion (BAS-region), (Juvkam 2003:5). Innsatsområdene skal være bedriftsrettede og gis til lokalt næringsliv. Midlene skal bevilges til bedrifter som ikke får uttelling av andre ordninger som næringsrettet støtte og transportstøtteordninger. I 2004 utgjorde forvaltningsmidlene 5,7 millioner. For hele perioden 2004-2007 utgjør disse om lag 29 millioner. Virksomheten til Lofoten Utvikling er nå under avvikling da arbeidsgiveravgiften fra 2007 igjen ble differensiert mellom regionene i landet. Noe som medførte at arbeidsgiveravgiften for bedriftene i Nordland ble redusert til 11,7 %.

4.3.4. Reiseliv

Tidligere har samarbeid innen reiselivet i Lofoten vært preget av noe sprikende interesser og lite felles samhandling. Men i 2003 tok Innovasjon Norge initiativ til å utvikle en masterplan for reiselivet i Lofoten. Målsetningen var da å utvikle et målrettet og helhetlig rammeverk for utvikling av Lofoten som reisemål. Finansieringen skjer gjennom Innovasjon Norge, de seks lofotkommunene, næringslivet gjennom RDA-midler, samt Nordland Fylkeskommune gjennom arrangement av seminarer og finansiering av en undersøkelse av transportøkonomisk institutt. Det ble opprettet en egen styringsgruppe for prosjektet bestående av representanter fra kommunene, næringslivet og eksterne parter. Destination Lofoten i Svolvær har hatt prosjektansvaret. Planarbeidet har vært lagt opp i et tre-fase løp; foreberedende plan som ble avsluttet i 2004, utvikling av masterplanen ”Lofoten som reisemål mot 2025” i 2006 og en siste fast *fra ord til handling* som er under utvikling nå. Denne fasen innebærer implementering av planen hos kommunene og aktørene. Masterplanen har vært behandlet i kommunestyrene i Lofoten og blitt vedtatt implementert i kommuneplanlegging, øvrig kommunal utvikling og aktivitet.

4.3.5. Kommunerevisjonen i Lofoten

Etter pålegg fra fylkesmannen ble felles regional revisjon opprettet i 1994. Selskapet ble etablert som et interkommunalt foretak for alle de seks lofotkommunene. Kommunene ville fortsatt ha sine egne revisorer og var sterkt imot en slik ny organisering, men måtte bøye av

for de statlige myndighetene. Lofotrådet utnevnte styre med totalt åtte medlemmer. De økonomiske rammebetingelsene ble også gitt av myndighetene. Formålet er å drive forvaltnings- og regnskapsrevisjon for alle kommunene i Lofoten, samt alle kirkelige fellesrådene og kommunale foretak. Kommunerevisjonen har hovedkontor på Leknes med fem ansatte, og ivaretar funksjonen for alle seks kommunene.

4.3.6. Kultursamarbeid

Lofotrådet har initiert kultursamarbeid mellom kultursjefene/-konsulentene i regionen. På grunn av stor turnover har det vært liten kontinuitet i dette nettverket. Sentrale saker som det har vært samarbeidet om har vært felles kulturkalender og samhandling og utvikling av kulturskolene.

Den verdifulle kystkulturen

Dette ble i 2005 etablert som et fireårig prosjekt der Nordland fylkeskommune står som prosjektansvarlig. Satsingsområdene for prosjektet er Lofoten og Vega. En av to prosjektkoordinatorer er tilknyttet Lofotrådet. Det er her utviklet flere prosjekter som det også er knyttet tilskudd til.

Verdensarvstatus for Lofoten

En egen arbeidsgruppe under Lofotrådet har som mandat å utrede konsekvensene av en slik status og eventuelt utvikle en slik søknad på vegne av kommunene. Statusen innebærer bevaring av vår kultur og natur for framtiden, samt gitte rammebetingelser for forvaltning av denne.

4.3.7. Regionale kontor for kompetanseutvikling – RKK

RKK ble opprettet etter initiativ fra fylkeskommunen og Lofotrådet tidlig på åttitallet. Dette er et interkommunalt foretak i henhold til kommuneloven. Rådmannsutvalget i Lofotrådet fungerer som styre for RKK. Målsettingen er å tilrettelegge for opplæring og kompetanseutvikling for lofotkommunene. Kontoret forestår også slike oppdrag for Nordland Fylkeskommunen, Fylkemannen og Kommunenes sentralforbund. RKK har to avdelingen, på henholdsvis Leknes og Svolvær.

4.3.8. Pedagogisk psykologisk tjeneste – PPT

Tjenesten er et interkommunalt foretak for alle de seks Lofotkommunene. Styret velges av Lofotrådet. Formålet er å drive rådgivning i forhold til barnehage og skole, samt være sakkyndig i forhold til spesialundervisning. Virksomheten har hovedkontor på Leknes og avdelingskontor i Svolvær.

4.4. Oppsummering av det regionale samarbeidet

Når Lofotrådet avgir høringsuttalelser, innstillinger eller er i direkte kontakt med politikere eller næringsaktører utenfor sin egen region, opptrer de på vegne av kommune i Lofoten. Det å uttale seg på vegne av en hel region skaper en helt annen tyngde enn enkeltkommuner kan oppnå. Lofotrådet utnytter da det systemeffektive fortrinn ved å stå samlet. Jeg viser til beskrivelse av slik effektivitet i pkt. 4.2. s. 43. Eksempel er uttalelse til National Transportsplan 2010-2019 som Lofotrådet har vedtatt i *"Samferdselspolitisk hovedpunkter for Lofoten"*, 150208 eller rådets høringsuttalelse til Fiskeridirektøren i forbindelse med regulering av fiskekvotene 2008, 051107. Samt Vågan ordførers deltakelse på vegne av Lofotrådet sammen med organisasjonen *"Lofoten mot Sellafield"*. De markerte seg i Sellafield for å vise sin motstanden for fortsatt drift av atomgjenvinningsanlegget i England, på grunn av miljøfarene langs Norskekysten.

Det kan se ut som om dette er prosjekter som kommunene selv ikke har tilstrekkelig systemkapasitet til å handtere, slik beskrevet i pkt. 4.1. Men ved å stå samlet oppnås større slagkraft og sjansene for å få gjennom regionenes samlede interesser øker. .

Forhold som kan undergrave noe ved en slik positiv effekt, er dersom omgivelsene er i tvil om en politiker taler på vegne av Lofotrådet eller kun for sin egen kommune. Dette blir ytterligere forsterket dersom andre rådsmedlemmer offentlig sår tvil om vedkommendes hensikter (Johansen 2007).

Det som er betegnende for de nevnte regionale selskapsdannelser i pkt. 4.3. er at de er store og kapitaltunge prosjekt. Både Lofotkraft og Lofoten Avfallsselskap er kapitalkrevende, samtidig som behovet for fagkompetanse også er rådende. Disse behovene er av en slik art at det nok ikke hadde vært mulig å verken realisere eller drive dem for en enkeltkommune.

Andre virksomheter har i seg selv særskilte behov for fagkompetanse, samtidig som det er hensiktsmessig å ha en viss distanse til og størrelse på brukergrunnet. Dette er blant annet tilfelle for Kommunerevisjonen, Regionale kontor for kompetanseutvikling (RKK) og Pedagogisk psykologisk tjeneste (PPT).

Ved prosjekter som forvaltning av de næringsrettede utviklingsmidlene (RDA- midlene) ble Lofotrådet utfordret ved at næringslivet fikk flertallet i forvaltningsstyret og de politiske lederne ble i mindretall. I forkant av denne institusjonelle ordningen ble etablert var det sterke dragkamper mellom de politiske aktørene og næringslivet. I tillegg fantes det strenge krav fra statlig hold om å oppfylle gitte kriterier. Dette viser at politikere i Lofotrådet ikke bare strider seg imellom, men også i forhold til andre aktører.

Andre prosjekt som Lofotrådet er involvert i, er initiert av overordnede myndigheter. Eksempel på dette er Masterplan for reiselivet (se pkt. 4.3.4.) og Den verdifulle kystkulturen (se pkt. 4.3.6.). Også i forhold til slike samfunnsbyggerroller opplever politikere i Lofotrådet ulikt krysspress både fra den politiske side, næringslivet og overordnede myndigheter. Samtidig ble nok slike prosjekt sett på som meget gode muligheter for både næringsrettet utvikling og stedsutvikling for regionene.

Hvordan beslutningsprosesser skjer, er en av de sentrale ulikhetene mellom de to alternativene regionalt samarbeid og kommunesammenslåing. I en kommune skjer vedtak ved flertallsavgjørelser og det er tydelig hvem som er ansvarlig for vedtaket.

Slik som vedtak i et styringsnettverk er basert på forhandlinger, slik skjer også beslutninger i et regionalt samarbeid. Men i et samarbeid er beslutningene basert på konsensus der hver og en har vetorett. Dette kan også ses på som noe udemokratisk, da hver enkelt har betydelig makt. Beslutningene skjer her på en mer indirekte måte med mange ulike parter involvert, enn ved flertallsavgjørelser i kommunestyret. Det blir dermed vanskeligere å fastslå hvem som har ansvaret for de vedtak som er fattet (Sørensen og Torfing 2005). På grunn av de noe uklare, forhandlende og indirekte beslutningsprosessene i et regionalt samarbeid vil transaksjonskostnadene bli mye større enn ved alminnelige flertallesbeslutninger i politiske organ (Baldersheim et.al. 2003:4, North 1990:61-64).

5. METODE

5.1. Undersøkelsesområde

Slik det er presisert i kapittel 1 er de fire Lofotkommunene, Vågan, Vestvågøy, Flakstad og Moskenes valgt som undersøkelsesområde. Begrunnelsen for dette valg er flere, og disse blir presentert her.

I Langørgen et.al. (2002) rapport om mulige kommunesammenslåinger har også Lofotregionen vært spesielt undersøkt. Årsaken er at dette kan være et område som er aktuelt for mulige sammenslåinger. Her finner en to småkommuner, Flakstad og Moskenes, som ligger nokså nær hverandre geografisk. Begge sliter med tilsvarende utfordringer knyttet til småkommuneproblematikk og begrenset kommuneøkonomi. I regionen fins det også de to mellomstore kommuner, Vågan og Vestvågøy, som har betydelige utfordringer knyttet til næringsutvikling, omstilling og endringer i demografi (Langørgen, Galloway og Aaberge 2008, KS Nordland 2005).

Ved kommunestrukturprosjektet i 2005 ble det i Nordland fokusert på de utfordringene som kommunene stor overfor, med sterk nedgang i folketallet i småkommunene, manglende kompetanse og behov for næringsutvikling (KS (Kommunenes Sentralforbund) Nordland 2005). Kommunestruktur og interkommunalt samarbeid er bare en av flere innfallsvinkler for om mulig å skape positiv utvikling knyttet til disse forholdene. Men det er i denne sammenheng interessant å undersøke nærmere hva folket selv mener er en hensiktsmessige kommunestrukturer.

5.2. Valg av metode

Bakgrunnen for valg av metode må en finne i hva en ønsker å undersøke. Hvilken ny innsikt ønsker en å oppnå med forskningen? Er hensikten å få fram detaljerte opplysninger om et bestemt emne eller er målet å få en oversikt over variasjonene?

Hvilken problemstilling har en valgt i forskningen og hva kjennertegner den?

En må benytte ulike metoder for å få fram ulike data (Silverman 2005:7). Metodebeslutningen bygger på hvilken problemstilling som er reist og hvilken kunnskap en må frambringe for å gi

svar på den. Når hensikten er å forklare sosiale fenomener, å finne årsaksvariabler som skal bekrefte eller avkrefte noen hypoteser, er kvantitative metoder tjenlige. Valg av metode ligger således på det teoretiske plan.

Dokumentstudier er en vanlig forskningsmetode å benytte i tillegg til selve undersøkelsen. Slike studier er hensiktsmessig å benytte i forbindelse med den forberedende fasen av utarbeidelse av problemstilling og forskningsdesign (Thagaard 2003:59). I dette tilfellet er det formålstjenlig for å få en dypere innsikt i problemområdet, historikken og hvilke utredninger som tidligere har vært foretatt. Temaet kommunestruktur har vært gjenstand for utredninger, samt satt på det politiske sakskart ved en rekke tilfeller og det var nødvendig å få kunnskap om disse forhold. (NOU 1974:14, NOU 1992:15, NOU 1994-95:32).

I denne masteroppgave er det ønskelig å undersøke holdningen til folk i noen konkrete og avgrensede spørsmålsstillinger i et bestemt undersøkelsesområde. Men den totale gruppe av mulige informanter er relativt stor. Hele populasjonen består av alle innbyggere i de fire kommunene, om lag 22.200. Ringdal (2002:22) hevder at problemstillinger der hensikten er å finne sammenhengen mellom avgrensede variabler er godt egnet for kvantitativ forskning. For om mulig å få svar på de problemstillinger som er reist må en gjøre undersøkelser blant et representativt utvalg av befolkningen som bor i dette området (Skog 2004:72). En må benytte et kvantitativt tverrsnittsdesign, et såkalt sannsynlighetsutvalg, slik at utvalget kan avspeile befolkningen i Lofoten og at resultatet er statistisk generaliserbart. I dette tilfellet eksisterte det sekundærkilder tilgjengelig ved at to ulike utvalgsundersøkelser allerede var foretatt, om enn litt tilbake i tid. At datakildene var fra 2002 og 2003, vil ikke ha noen betydning i forhold til målingene av meningene i vår undersøkelse.

5.3. Datakilder

De datakilder som benyttes i denne oppgaven er to ulike kvantitative tverrsnittsundersøkelser, samt ulike kilder av tekstdata.

5.3.1. Kvantitative tverrsnittsundersøkelser

De viktigste empiriske kildene for denne masteroppgaven er to kvantitative undersøkelser som Polarfakta AS har utført på oppdrag for Lofotposten i juni 2002 og i desember 2003. Dette er to tverrsnittsundersøkelser foretatt blant innbyggerne i fire av de seks Lofot-

kommunene. Disse fire kommunene samsvarer med dem som er valgt til undersøkelsesområde i denne oppgaven, som nevnte i pkt. 5.1. Utvalgene er representativ for befolkningen i disse Lofotkommunene. Det er foretatt en enkel tilfeldig utvelgning, slik at de utgjør et sannsynlighetsutvalg fra hver kommune. Størrelsen på utvalgene varierer av den grunn i forhold til kommunestørrelse. Det er likt antall kvinner og menn som i responsgruppe og aldersfordelingen er også representativ for den voksne befolkningen i kommunene. Disse kriteriene sannsynliggjør at utvalget avspeiler populasjonen, som er lik alle er innbyggerne over 18 år i de fire Lofotkommunene.

Survey-intervjuene er gjort ved telefonhenvendelser til henholdsvis 308 i 2002 og 516 i 2003. Dette er en type langsgående studie, da tilsvarende spørsmål om holdning til kommunesammenslåing ble stilt til utvalgene ved begge anledninger. Noen av spørsmålene ble kun gitt ved undersøkelsen i 2002, som holdning til interkommunalt samarbeid og holdning til EU medlemskap. Mens spørsmål om prøveboring etter olje kun ble stilt i 2003. Under intervjuene ble det gitt klare svaralternativer på alle spørsmål, såkalte lukkede spørsmål.

Tilgangen til undersøkelsene fikk jeg i noen grad i papirutgave fra lokalavisen Lofotposten, Svolvær. Det øvrige datamaterialet fikk jeg tilsendt digitalt fra Polarfakta, Mo i Rana. Datamaterialet ble videre tatt ut og bearbeidet ytterligere i statistikkprogrammet Stata ved Høgskolen i Bodø. Slik ble deler av materialet analysert og overført til i krysstabeller.

5.3.2. Dokumenter

Det var tjenlig med ulike dokumentstudier for å ha bredest mulig bakgrunn for å utvikle designet og som bakgrunn før analysen. Ringdal (2007:98) sier at dokumenter kan benyttes i innledningsfasen til oppgaver og som bakteppe for framstillingen. Dette for å dokumentere fakta eller synspunkter og som grunnlag for dataanalysen.

For å få en dypest mulig innsikt i problemstillingen og som en del av denne eksplorerende undersøkelsen ble det foretatt en rekke ulike studier av tekstdata (Baldersheim, Offerdal og Strand 1979, Baldersheim et.al. 1995, Baldersheim et.al. 2003, Hovland 1987, Juvkam 1999, KAD/KS 2005, NOU 1992:15, NOU 1994-95:32).

Dette har vært nødvendig for å få innblikk i den historiske utviklingen av kommunestrukturen og for å skaffe fram en bred innsikt og forståelse for hvordan gjeldende kommunestrukturer er i dag.

Den mest effektive metoden har vært å foreta søk i ulike datakilder, for å skaffe den nødvendige oversikten over aktuell og presis faglitteratur til den aktuelle problemstillingen. Her har litteraturlister i fagbøker og bibliotekets nettsider vært særlig nyttige. Videre har søk blitt foretatt i annen dokumentasjon, som artikler i tidsskrifter, ulike offentlige utredninger, og –høringer. I betydelig grad har offentlige nettsteder som for eksempel www.regjeringen.no vært hensiktsmessig.

For å framskaffe informasjon om de lokale politiske prosessene, oppbyggingen og utvikling av kommunene i Lofoten har en rekke kilder blitt brukt. Kommunenes nettsider, kommuneplaner, budsjetter, årsmeldinger, årbøker, og statistisk sentralbyrå har alle vært relevante kilder i dette arbeidet. Videre har søk i litterære kilder som fagbøker og i lokalavisen Lofotposten i Svolvær vært særlig relevant. Det viste seg at lokalavisen hadde meget aktuell informasjon om temaet, både i form av artikler, leserinnlegg og lederartikler. Jeg skaffet meg tilgang til avisens database for å få en fullstendig oversikt over aktuelt stoff og være forholdsvis trygg på at ikke aktuelt stoff ble oversett, samt få angitt korrekt utgivelsestidspunkt. Avisen gav velvillig tilgang til basen og stilte kontor til disposisjon ved Lofotpostens hovedkontor i Svolvær. Slikt søk og utskrift ble foretatt en dag i begynnelsen av desember måned i 2007.

Jeg foretok også tekststudier av Lofotrådets protokoller, styringsdokumenter og utredninger. Disse ble studert da dette rådet er sentralt i forhold til interkommunal samhandling kommunene imellom i Lofoten.

I den forberedende og utviklende fasen av denne masteroppgave ble en primærdatakilde benyttet. Thagaard (2003:63) sier at observasjon er særlig egnet for å studere relasjoner mellom ulike aktører.

Observasjon ble benyttet som metode for å få innblikk i saksbehandlingen, samhandlingen, rollefordelingen og maktforholdene i Lofotrådet. Av den grunn valgte jeg å være tilstede som

observatør i Lofotrådets møte 14. desember 2007 i Svolvær. Jeg fikk tillatelse til dette av sekretariatslederen, ble ønsket velkommen og min rolle ble presentert for rådsmedlemmene. Da medlemmene var forberedt og informert om min rolle, hadde jeg ikke inntrykk av at de lot seg påvirke av observatør. På samme møte var også en lokal journalist tilstede, noe som også er alminnelig.

Jeg gjorde observasjoner av hvilke saker som var oppe til behandling og hvordan de ble behandlet. Videre hvem som tok ordet, hvordan dialogen forløp og vekslet mellom de ulike aktørene og styrkeforholdet mellom dem. Møtet gav meg noe begrenset innblikk da både lengden av det og antall saker var noe begrenset.

5.5. Problemer knyttet til data-analysen

Datainnsamlingene til undersøkelsene er foretatt over telefon av henholdsvis 308 og 516 informanter. Dette gir en nødvendig distanse mellom respondent og intervjuer. Dette gjør at en kan feste tillit til at ikke intervjueren har påvirket informanten på noen måte med sine egne holdninger til spørsmålene. Spørsmålene er nokså korte og tydelig utformet, slik at en ikke kan ha grunn for å tro at de skulle misforstås. Svaralternativene er klare og skulle ikke gi grunnlag for noen uklarheter.

Ved undersøkelsene til Polarfakta er teknikken med vanlig sannsynlighetsutvelging benyttet. Dette innebærer at alle innbyggerne i kommunene har lik mulighet til å bli trukket ut. (Skog 2004:100).

Respondentene er trukket ut slik at størrelsen på utvalgene avspeiler populasjonen i de ulike kommunene. I undersøkelsen fra 2002 er det et utvalg på kun 308 totalt i de fire kommunene. I Skogs metodebok anbefales det å ha utvalg som er større enn hundre (Skog 2004:132). Med dette reduserer en faren for at ekstreme utfall skal være tilstede. Faren for feilkilder kan allikevel være tilstede og da spesielt i de minste kommunene når en analyserer dataene ytterligere og gruppene blir mindre. I rapporten til Polarfakta sier de *at "ved krysskjøringer øker de statistiske feilmarginer"* (Polarfakta 2002, 2003).

Polarfakta oppgir at de statistiske feilmarginer er beregnet til henholdsvis +/- 2,47-5,66 %

i 2002 og +/- 1.91-4,38 % i 2003. Disse feilmarginene er størst ved en svarandel på omlag femti prosent, og mindre ved både lavere og større svarandeler. Disse feilmarginene er innenfor grensen av hva en forventer i undersøkelser med enkle tilfeldige utvalg (Skog 2004).

Ved bruk av sekundærdata oppstår også ulike utfordringer ved sammenstilling av data. I dette tilfellet var koding av alder ulik i de to undersøkelsene. I 2002 undersøkelsen var aldersgruppene kodet til "under 29 år" mens i 2003 "under 35 år", videre var den eldste gruppen kodet til henholdsvis "over 50 år" og "over 59 år". Men dette er neppe noe grunnlag for å ikke kunne tolke et mønster i ulike meningsforskjeller for disse to årene samlet.

Det har vist seg fra tidligere undersøkelser, at nærhet til kommunesenter kan ha betydning i forhold til ulike forhold; som tilfredshet med de kommunale tjenestene og holdning til kommunesammenslåing (Rose, Hovland og Skridsvoll 1994:39, Baldersheim et.al.2003:30). Av den grunn kunne det vært ønskelig å ha datamateriell på respondentenes bosted i kommunen, angitt etter avstand til kommunesenteret. Denne uavhengige variabelen ønsker en så å måle i forhold til holdningene til kommunesammenslåinger. Men disse data fins ikke i de tilgjengelige sekundærdata. Samtidig viser det seg fra tidligere undersøkelser at det er kommunestørrelsen og ikke bosted i kommunen, som utgjør de største forskjellene i folks holdning til kommunestruktur (Baldersheim et.al. 2003:26-27). Og disse variablene fins det data på i begge undersøkelsene fra Polarfakta.

Lokal tilhørighet og lokal identitetsfølelse kan være indikatorer som kan ha betydning for folks oppfatning av gjeldende kommunestruktur (ibid. s. 33 og 57). Dette kan måles ved å kartlegge for eksempel botid eller opplevelse av tilhørighet til kommunen. Slike data finnes ikke tilgjengelige, men det fins data på oppfatning om innbyggerne i Lofotkommunene tror de vil bo i kommunen om fem år eller ikke. Disse data kan fortelle noe om tilhørighet og identitet til egen kommune, slik at de kan benyttes som variabel for å måle om det er ulikheter mellom de to ulike gruppene.

5.6. Bruk av krysstabeller

Krysstabeller er det mest brukte redskap i statistiske analyser. Tabellene bygger på to eller

flere variabler. Hensikten med bruk av krysstabeller er å analysere sammenhengen mellom den avhengige variabelen (y) og de ulike uavhengige (x) variablene (Ringdal 2007:271). Valg av variabler bygger på problemstillingen og det teoretiske grunnlag. Av den grunn er noen av spørsmålsstillingene fra undersøkelsen i 2002 benyttet og noen fra undersøkelsen i 2003. De tilgjengelige data blir vurdert og de enkeltvariablene som med en viss sannsynlighet kan påvirke innbyggernes holdning til kommunesammenslåing, blir benyttet som uavhengige variabler i ulike krysstabeller. Sammenhengene mellom variablene blir så målt ved prosentfordelinger.

I analysene av de ulike tabellene tar en her utgangspunkt i det fenomen som skal forklares, og som også er den avhengige variabelen. I dette tilfellet er det "holdning til kommunesammenslåing i Lofoten". Selv om en her finner klare sammenhenger mellom to ulike variabler, kan denne igjen være påvirket av en tredje variabel (z). I enkelte tilfeller kan det da oppleves at forholdet mellom variablene er spuriøs, eller tilfeldig. Slike forhold er i mange tilfeller noe vanskelig å utelukke helt.

5.7. Hvorfor ikke regresjonsanalyse?

Gjennom en regresjonsanalyse ses en avhengig variabel i lys av en eller flere uavhengige variabler. I undersøkelsen ses hvordan og i hvilken grad den avhengige variabelen påvirker de uavhengige (Skog 2004:213).

Datamaterialet i disse undersøkelsene er interessant, men mangler noen sentrale variabler. Dersom en slik metode skulle fungert i analysen av materialet i denne oppgaven, burde variablene utdanning, inntekt og bosted i kommunen, spesifisert med avstand til kommunesenter, vært tilgjengelig. Disse variablene er ikke kartlagt i undersøkelsene fra Polarfakta.

Da dette er tilfelle vil manglene og feilene blir for store, samt at analysen vil bli for upresis. Det kan ikke kontrolleres for sentrale forhold som er aktuelle for mine problemstillinger. Jeg vurderer det slik at en regresjonsanalyse ikke vil frambringe noen ny kunnskap eller forståelse av sammenhengene og årsaksforholdene, som ikke er blitt vist gjennom krysstabellene.

6. TEORETISKE PERSPEKTIVER

6.1. Innledning på teoretisk tilnærming

Teorier setter noen rammer for hvordan en kan diskutere de problemstillinger som er satt fram i denne oppgaven og hvordan disse kan besvares.

Tradisjonelt vektlegges de tre verdiene autonomi, demokrati og effektivitet i forhold til den kommunale institusjon. Disse verdiene står fortsatt sterkt, men vektlegges i ulik grad, både over tid og i forhold til ulike disipliner (Baldersheim og Rose 2000:57).

De faglige diskusjonene i forhold til kommunestruktur har i de siste tiårene vært preget av en polarisering omkring to begrensede forhold. Dette er verdien av et lokaldemokrati og den samfunnsøkonomiske nytten (Bukve 2002:263). I en noe forenklet form forestiller en seg at små kommunene er de mest demokratiske og at store kommuner er de mest effektive. Dette kan også være en sannhet, men problemstillingene har nok noen flere dimensjoner som også bør komme til uttrykk.

I det følgende presenteres teorier knyttet til demokratiet med utgangspunkt i identifikasjon og i forhold til samfunnsøkonomi knyttet opp mot stordriftsfordeler, samt teoriene ”locals” og ”cosmopolitans”.

Ut fra disse teoriene angis hva en forventer å finne i det empiriske materialet som er benyttet i denne oppgaven.

6.2. Identifikasjonsperspektivet

Lokaldemokratiet er grunnlaget for å organisere velferdsordningene gjennom kommuner. (Flo 2005:15-17). Av hensyn til borgerne bør dette være både levende og velfungerende. Gjennom demokratiet kan fellesskapsfølelsen og den lokale identitet skape engasjement.

For å forstå den lokale identitet er det enklest å ta utgangspunktet i perspektivet ”bottom-up”, som betegner deltakerperspektivet. Lokal identitet skapes ved aktiv deltakelse, ved

gjenkjennelse og opplevelse av lokal tilhørighet (Frisvoll og Almås 2004:5-10. Med utgangspunktet i et lokaldemokrati som legger til rette for en aktiv deltakelse, kan den lokale identitet styrkes og utvikles over tid (Baldersheim et.al. 2003, Johnsen og Klausen 2006:25, Rose og Pettersen 2003:248).

Det kan se ut som om små samfunn legger bedre til rette for utøvelse av lokaldemokratiet. Innbyggerne er generelt mer aktivt deltagende (Baldersheim og Rose 2005:6-7, Sørensen 2004). Baldersheim og Rose' (2002) undersøkelser viser også at nærheten mellom velger og representant er mye sterkere i små kommuner enn i store. Dette begrunnes i små og nære samfunn der innbyggerne kjenner hverandre og at det står færre velgere bak hver representant (Hagen og Sørensen 2003:99). Nærhetsprinsippet gir også en kortere vei mellom representant og velger. Kunnskapen om lokalpolitikk er noe større i små kommuner og dette begrunnes i større oversikt, samt total saksmengde (Rose 2000:59).

I større kommuner kan innbyggerne oppleve lengre avstand mellom velger og representant. På den andre siden fins en bredere politisk arena for de politisk valgte, et større miljø, noe bredere perspektiver og mer påvirkningskraft. En finner også større politisk aktivitet på arenaer som er aksjonsrettet for eksempel demonstrasjoner (Baldersheim et.al 2003:68).

Innenfor demokratiteori skiller en mellom ulike retninger som bidrar til å forklare hva samfunnet forventer av borgerne og hvordan de forholder seg til samfunnets systemer. I følge den **kommunitære teori** kan den enkeltes og samfunnets engasjement ses ut fra at alle inngår i et stort fellesskap. Det gir et bilde av et samfunn som er bygd opp om et idealbilde for deltakelse og samfunnsengasjement, der den enkelte inngår i et moralsk og sosialt fundert fellesskap (Baldersheim et.al. 2003:5, Rose og Pettersen 1995:39). Det skapes sterke identitetsbånd slik at borgerne bl.a. verner om sitt hjemsted og mot kommunesammenslåing. Det følger da også av kommunitærteorien en antagelse om at det politiske fellesskapet blir svekket ved økende kommunestørrelse (Hansen 2003:99).

Mobiliseringsmodellen angir en forventning om tiltagende interesse og politisk engasjement ved økende kommunestørrelse. Folket mottar mer informasjon, har tettere og hyppigere sosial omgang, samtidig som det også er mer som står på spill i store kommuner. Disse årsakene øker den politiske interessen og engasjement (Baldersheim et.al. 2003:9 og 41-45).

På den andre siden kan en ut fra teorien om **forvitringsmodellen** finne at små kommuner er preget av et sterkt lokalt fellesskap, som både engasjerer og er en forutsetning for lokalt engasjement. Disse fellesskapene forvitrer ved økende størrelse på kommunen, og kan føre til avtagende politisk interesse og negativ politisk holdning (ibid. side 9).

Identiteten til egen kommune er generelt høy og den er også tiltagende ved minkende kommunistørrelse (Baldersheim et.al. 2003:58). Som en konkurrent til denne sterke identiteten, fins den regionale identiteten (Frisvoll og Almås 2004:6 og s.10, Sanda 2005:21). I teorien om regiondannelser og vedlikehold, er det viktigste elementet den interaksjon som skjer mellom aktørene. Slik interaksjon bidrar til å bygge opp en mulig regional identitet.

Ut fra dette kan følgende to antagelser utledes:

- Innbyggerne i Lofotkommunene identifiserer seg med sin egen kommune og de er derigjennom motstandere av endringer i gjeldende kommunestruktur.
- Innbyggerne i kommunene i Flakstad og Moskenes er mer negativ til kommunesammenslåing enn innbyggerne i Vågan og Vestvågøy.

6.3. Stordriftsfordeler

De tre kommunale grunnverdiene er som kjent frihet, demokrati og effektivitet. Som en dimensjon i forhold til verdien effektivitet presenteres her stordriftsfordelene (Kjellberg 1991:50). Effektivitet er sentralt og danner grunnlag for å skape legitimitet. Men denne dimensjonen og demokrati er uløselige knyttet sammen og berøres i det følgende.

Argumentene i forhold til det økonomiske perspektivet går begge veier. Folk forestiller seg at en vil spare på å slå sammen til større enheter. Mens andre hevder at en best mulig tilpasset tjeneste er det mest tjenlige.

Stordriftsfordeler kan skapes gjennom økt effektivitet ved at det er flere innbyggere som deler de samme utgiftene. Det kan dermed oppnås en større produksjon med mindre ressursinnsats. Dette betegnes ofte som *scalaeffekter*, eller stordriftsfordeler om en vil (Baldersheim et.al. 2003:16, Bukve 2000:272-275, Rose 2000:60, Hagen og Sørensen 2006:100).

Betingelsene for å kunne oppnå stordriftsfordeler er avhengig av tjenestens produksjonsstruktur og at det er muligheter for å sentralisere (Hansen 2003:117). Bosettingsmønster og reiseavstander må ikke være av en slik karakter at merkostnadene overstiger besparelsene (Bukve 2000:276, Langørgen, Aaberge og Åserød 2006).

Argumenter i forhold til å oppnå stordriftseffekter benyttes ofte i forhold til endret kommunestruktur (Bukve 2007:272). Men i tillegg til denne produksjonseffektivitet, må tjenestetilbudet tilpasses de innbyggerne som skal betjenes. En slik tilpasningseffektivitet oppnås ved og evne å tilpasse tjenestetilbudet i forhold til de behov og ønsker brukerne har (Baldersheim 2000:28, Gjertsen et.al. 2003:20, Pettersen og Rose 2003:244).

Tilpasningseffektivitet fører også til en demokratisk effekt med større og tettere deltakelse. Det oppnås en større nærhet mellom politikere og velger i små enn i store kommuner, noe som igjen kan føre til større identitetsfølelse (Bukve 2002:265). Dette synliggjør hvor tett verdiene er bundet sammen, også i forhold til identitetsperspektivet jfr. pkt. 6.2.

Dette perspektivet leder oss over til teorien om verdien av effektivitet i demokratiske systemer i Dahl og Tufte (1973:17 f.f.). De systematiserer perspektivene i to dimensjoner i forhold til effektiv representasjon og systemkapasitet. Førstnevnte gjelder innbyggernes evne for å påvirke og få gjennomslagskraft i de politiske systemene. Systemkapasitet betegner enhetens kollektive og samlede handlingsevne (Baldersheim 2003:6-9, Johnsen og Klausen 2006:29, Pettersen og Rose 2000:27-28, Rose 2000:65). I følge denne teori er det større systemkapasitet i de store kommunene, da de bedre evner å løse problemer og levere tjenester. Mens de mindre kommunene gis mulighet til en mer effektiv deltakelse i beslutningsprosessene. Men begge disse forhold må være tilstede for at et velfungerende demokrati skal være tilstede på lokalt nivå (Dahl og Tufte 1973:21).

I forhold til det kommunale tjenestetilbudet viser det seg at hovedvekten av innbyggerne er fornøyde. Dette betyr ikke nødvendigvis at tjenestene der er av høyere kvalitet, sett ut fra et objektivt og faglig synspunkt, men at nærhet mellom utøver av tjenesten og mottaker påvirker tilfredsheten (Pettersen og Rose 1997, Baldersheim et.al. 2003, Baldersheim 2005:7). Ulikheter mellom kommunene knytter seg til hvilke tjenester som tilbys. I forhold til såkalte ansikt-til-ansikt tjenester finner de mest fornøyde innbyggerne i små kommuner, mens de

mest fornøyde folkene i de store kommunene er dem som mottar kultur- og tekniske tjenester (Baldersheim et.al. 2003, Baldersheim og Rose 2005:67, Bukve 2003:276, Pettersen, Rose 2003:246). Men det en ikke er kjent med er om disse forskjellene mellom små og større kommuner er begrunnet i selve kommunestørrelsen eller det er økonomiske forhold som avgjør i hvor fornøyd innbyggerne er med det kommunale tjenestetilbudet. Som en vet fra andre økonomiske analyser gis de små kommunene betydelig mer i rammetilskudd pr. innbygger enn de store kommunene (Langørgen, Aaberge og Åserød 2002). Det en da ikke vet, er i hvilken grad dette gir seg utslag i bedre tjenestetilbud eller om det hele går til å dekke inn økte kostnader ved de ulike ulempene det er ved å være småkommune i distrikter med lange avstander (Pettersen og Rose 2000:40).

Innbyggerne er mest interessert i tilfredsstillende kvalitet på de tjenestene som leveres og vektlegger dette foran demokratieffekter (Baldersheim et.al. 2003, Baldersheim og Rose 2005:6) Da innbyggerne prioriterer slik, er de også engstelige for at tjenestene kan bli svekket ved en eventuell sammenslåing med en eller flere av nabokommunene.

Begrepet gratispassasjer benyttes for å beskrive hvordan offentlige ressurser og goder benyttes av andre uten at de selv betaler for dem (Hagen og Sørensen 2006:104). Det fins mange ulike eksempler på slike forhold og det kan her nevnes noen. I forhold til opprettelse av krisesenter eller voldssenter og incestsenter kan noen av de samme forholdene være gjeldende. Her kan kommuner eller regioner unnlate å opprett slike senter på grunn av kostnadene ved det og heller baserer seg på at behovet i sin egen kommune blir dekket gjennom slike senter andre steder. Slike forhold gjør seg gjeldende både i små og store kommuner (Baldersheim et.al. 2003:3, Bukve 200:276). Vi finner også gratispassasjer-effekter i forhold som forurensning fra bil- og båttrafikk mellom ulike småkommuner. Kultur-tjenester og andre betalingstjenester kan også plasseres i denne kategorien. Vertskommunen belastes da med store investeringskostnader og nabokommunene kan benytte disse ulike tjenestene ved kun å betale mindre egenandeler. Kommunesammenslutning eller interkommunal avtale kan redusere effekten av gratispassasjerene, i den grad den da er tilstede (Bukve 2000:277).

Ut fra ovennevnte teori kan en anta at innbyggerne er positive til kommunesammenslåinger da de forestiller seg at kommunen oppnår et mer effektivt tjenestetilbud som også er tilpasset brukernes behov. Innbyggerne prioriterer et tilpasset og forutsigbart tjenestetilbud foran økt lokaldemokrati.

6.4. "Locals" og "Cosmopolitans"

For å forstå noe om innbyggernes orienteringsretning er det meningsfullt å trekke fram Roberts Mertons teori med utgangspunkt i typene "locals" og "cosmopolitans" (Merton 1968:447ff.). Denne angir en inndeling av en populasjon i to ulike retninger i forhold til grad av engasjement i større sosiale systemer.

Med "locals" menes en person som mest er orientert i forhold til og i kontakt med lokale nære sosiale systemer. Hans erfaringsbakgrunn er hovedsakelig fra de lokale forhold og hans interesser er konsentrert der. Ved en politisk debatt vil han alltid forsvare de lokale forhold og stille seg lojalt bak lokalpolitiske beslutninger. En "cosmopolitans" er derimot orientert mot og i kontakt med miljøer utenfor den lokale sfære, både på det regionale og nasjonale plan. Han vektlegger økt effektivitet og økonomisk gevinst framfor folkeviljen knyttet til den lokale identitet. Teorien har hovedsakelig blitt benyttet i forhold til lokale ledere og politikere. "Locals" er da orientert i forhold til små enheter ut fra folkeviljen lokalt, mens en "cosmopolitans" kan ønske noe større kommuner ut fra nasjonale hensyn og troen på økt effektivitet (Baldersheim, Offerdal og Strand 1979:121, Baldersheim et.al. 2003:9).

Men begrepene kan på samme måte være anvendbar i forhold til forståelsen av innbyggernes holdning til ulike lokalpolitiske spørsmål. Dagens informasjonsstrøm, økt samhandling og kontakt både utenfor kommunen og landets grenser medfører at innbyggerne har en større kontaktflate enn for få tiår siden. Folket inntar en noe mer "cosmopolitan" holdning. Men på den andre siden er det en ikke ubetydelig gruppe som fortsatt er tydelig lokalt orientert, som nok også innebærer en tydelig lokal identitet.

Tilhengere av partiene Høyre og Arbeiderpartiet er nasjonalt orientert og har begge markert seg som tilhengere av reformer i kommuneinndelingen. Distriktslistenes medlemmer er lokalt

orientert, har en betydelig nærhet til sin bygd og kommune, noe som gir en lokal identitet. Av disse årsakene ønsker de å beholde selvstendigheten med egen kommune.

Ut fra dette kan følgende antagelser formuleres:

- Flertallet av innbyggerne i Lofoten er negative både til EU medlemskap og til oljeboring utenfor Lofoten
- Innbyggerne i kommunene Flakstad og Moskenes er sterkere motstandere av kommunesammenslåing sett i forhold til kommunene Vestvågøy og Vågan. Dette begrunnes i at de to småkommunene har sin politiske styrke i distriktslister, mens de to største kommunene derimot har flertall i partiene Høyre og Arbeiderpartiet.
- Innbyggerne i Flakstad og Moskenes er mer tilbøyelige til å være negativ til kommunesammenslåing og dermed sterkere tilbøyelighet til å være "locals", sett i forhold til innbyggerne i kommunene Vestvågøy og Vågan.

7. PRESENTASJON AV DE EMPIRISKE FUNN

I dette kapitlet presenteres de empiriske funnene som er framkommet i to ulike undersøkelser foretatt av Polarfakta på Mo i Rana i juni 2002 og desember 2003. Henholdsvis 308 og 516 respondenter er trukket ut ved enkel tilfeldig utvelgning og utgjør to små men representative utvalg fra de fire Lofotkommunene. Respondentene er som nevnt er blitt intervjuet over telefon.

Den sentral kunnskap en ønsker å komme fram til ved hjelp av denne undersøkelsen er innbyggernes holdning til kommunesammenslåing i Lofoten og ulike årsakssammenhenger til disse holdningene.

Ved presentasjon av resultatene fra disse to undersøkelsene analyserer en innbyggernes holdning til dette spørsmål ut fra flere ulike uavhengige variabler.

I kapittel 7.1. angis innbyggernes holdninger til kommunesammenslåing i Lofoten, fordelt i forhold til bostedskommune og de demografiske forholdene, alder og kjønn. Dernest gir en i kapittel 7.2. analyserte resultater av innbyggernes oppfatning av spørsmålet om kommunesammenslåing i forhold til deres oppfatning av interkommunalt samarbeid, tillit til lokale politikere og deres tro på at de om noen år fortsatt vil bo i de kommunene de tilhører. Dernest vurderes spørsmålet ut fra variabler av holdning til eksogene forhold, nemlig norsk medlemskap i Den Europeiske Union (EU) og leteboring utenfor Lofoten. Avslutningsvis sammenfattes disse samlede resultatene i pkt. 7.4. ved at de ulike uavhengige variablene ses i forhold til den avhengige variabelen.

7.1. Bosted og demografiske forhold

Dette avsnitt inneholder resultater fra sammenlignbare spørsmålsstilling fra undersøkelsene i 2002 og 2003, der respondentene ble spurt om deres holdning til endringer i kommunesstruktur. I begge undersøkelsene ble respondentene spurt om bakgrunnsdataene, bosted, alder og kjønn. Da disse data er forholdsvis likt kategorisert, blir disse uavhengige variablene nå sammenlignbare mellom de to årene.

Hovedtendensen i resultatene fra begge undersøkelsene er sammenfallende og viser at det store flertall av innbyggerne i Lofotens kommuner foretrekker at kommunestrukturen består slik den er i dag. Det samlede resultatet for alle fire kommunene viser videre at 68 % i 2002 og 55 % i 2003 er negativ til kommunesammenslåing med en eller flere av sine nabokommuner. Dette viser en prosentvis nedgang på 7 % mellom de to undersøkelsene. Denne nedgangen i 2003 i negativ holdning for endringer i kommunestrukturen, kan skyldes at spørsmålet ble aktualisert gjennom Vestvågøypolitiker Sten Roger Sandness utspill om å slå sammen Flakstad og Moskenes kommune med Vestvågøy (Johansen 091202). Dette førte til en ny oppblussing i debatten om kommunestruktur i hele regionen. Ulike utspill og meningsytringer framkom (bl.a. Gerhardsen 151202, Johansen 121202 a), 121202 b), 171202, 020103, Meby 190203, 120503). Gjennom denne strøm av avisartikler fra dette tidspunkt og videre utover i 2003 kom en rekke meningsytringer fra alle de ulike kommunene i regionen. Fra Vestvågøys side ønsket en kun sammenslåing med Flakstad og Moskenes. Disse to småkommunene var meget presset på grunn av reduserte rammeoverføringer og nedgang i folketallet. For Vågans side mente ordføreren at tiden enda ikke var moden for slike prosesser, og hevdet at foreløpig var regionalt samarbeid tilstrekkelig. Men en slik endring i holdningen dette spørsmål mellom de to undersøkelsene, kan også skyldes tilfeldigheter basert på små utvalg, særlig i 2002.

Disse resultatene som angir en klar overvekt av motstand mot sammenslåing, samsvarer med flere ulike undersøkelser som er foretatt på landsbasis. Befolkningen gir også der entydige signaler om deres negative holdning. (Baldersheim et.al. 2003, Indregård 1996, Rose et.al. 1994 og Rose og Pettersen 2003:242). Det framkommer her en tilbakegang i andelen som er negativ til sammenslåing, men en vil være forsiktig med å antyde at det ut fra disse undersøkelsene kan ses en generell tendens. Det en imidlertid har sett, er en slik tendens til avtagende motstand i andre lignende undersøkelser (Baldersheim et.al. 2003).

7.1.1. Forskjeller etter bostedskommune

Resultatet av disse to undersøkelsene viser entydige tendenser. Hovedfunnene i undersøkelsene viser en markert holdningsforskjell mellom de to store kommunene, Vågan og Vestvågøy, sett i forhold til de to små kommunene Flakstad og Moskenes. Tendensen synes som om innbyggerne i de små kommunene er betydelig mer negativt innstilt til spørsmålet om kommunesammenslåing, enn innbyggerne i de to store kommunene. Dersom en ser på

gjennomsnittet for de to undersøkelsene er 74 % av innbyggerne negative i småkommunene, mens kun 54 % forholder seg negativt til kommunesammenslåing i de to store kommunene, Vågan og Vestvågøy.

Tabell 7.1. Holdning til sammenslåing av kommuner i Lofoten, etter bosted, 2002. (Absolutte tall og % fordeling) *

Spm.	BOSTED				
	Vågan	Vestvågøy	Flakstad	Moskenes	Totalt
Ja til sammenslåing	33 32,7	35 34,3	8 16,0	9 16,4	85 27,6
Nei til sammenslåing	65 64,4	63 61,7	39 78,0	43 78,2	210 68,2
Vet ikke	3 3,0	4 3,9	3 6,0	3 5,5	13 4,2
Totalt	101 100,0	102 100,0	50 100,0	55 100,0	308 100,0

* Spørsmålet som ble stilt var følgende: "Bør kommunene i Lofoten etter din mening slå seg sammen?" Svaralternativene var, "ja", "nei", "vet ikke" og "neker".

Tabell 7.2. Holdning til sammenslåing av kommuner i Lofoten, etter bosted, 2003. (Absolutte tall og %- fordeling)*

Spm.	BOSTED				
	Vågan	Vestvågøy	Flakstad	Moskenes	Totalt
Ja, til sammenslåing	48 32,0	64 42,1	20 18,5	23 21,7	155 30,1
Nei, til sammenslåing	77 51,3	58 38,2	79 73,2	71 67,0	285 55,2
Vet ikke	25 16,7	30 19,7	9 8,3	12 11,3	76 14,7
Totalt	150 100,0	152 100,0	108 100,0	106 100,0	516 100,0

* Spørsmålet som ble stilt var følgende: "Bør kommunene i Lofoten etter din mening slå seg sammen, eller synes du det bør være samme kommunestruktur som i dag?". Svaralternativene var, "ja, til sammenslåing", "nei, til sammenslåing", "vet ikke" og "neker".

Tendensen er videre at innbyggerne i de to store kommunene, Vågan og Vestvågøy (gjennomsnittelig 32,3 % og 38,2 %) viser betydelig større tilbøyelighet til å være positiv til kommunesammenslåing, enn innbyggerne i småkommunene Flakstad og Moskenes (gjennomsnittelig 17,3 % og 19 %). Den sterkeste positive tendensen finnes i Vestvågøys undersøkelsen fra 2003, der flere angir at de ønsker en endring av kommunestrukturen, opp mot dem som ikke ønsker endring (42 % mot 38 %). Men dette er en nokså svak tendens, da forskjellene mellom gruppene av tilhengere og motstandere er små. Samtidig ser en her at andelen som ikke har tatt stilling til spørsmålet (vet ikke) er forholdsvis høy med hele 9,7 %.

Videre viser resultatet fra de to store kommunene, at den største andelen av positive innbyggere fins i Vestvågøy. Årsakene til at Vestvågøys befolkning er mindre negativ enn Vågan, kan være begrunnet i signalene fra Vestvågøys politikere i 2002 angående nærmere samarbeid med Flakstad og Moskenes, slik beskrevet i pkt. 7.1. Denne prosessen mot endring av kommunestruktur ble også nedfelt i Vestvågøys handlingsplan mot år 2004. Slike sterke signaler fra den øverste politiske ledelse i kommunen gir seg ofte utslag i innbyggernes oppfatninger av hva som er hensiktsmessig kommunestruktur. Flere tidligere undersøkelser viser at holdningene hos den politiske ledelse kan ha innvirkning på innbyggernes oppfatninger om kommunestruktur (Hansen 2003, Olsson 2004). Innbyggerne i Vestvågøy fester nok tillit til at kommunesenteret i en eventuelt ny storkommune vil ligge på Leknes. Derved vil bare kommunens sentrale posisjon bli styrket. Tilsvarende prosesser har ikke vært gjeldende i Vågan, der nærmere samarbeid med nabokommunen Vestvågøy kan virke truende på innbyggerne på grunn av at begge kommunene ønsker å være størst i Lofoten, samt at begge er engstelige for å tape posisjon, service og tjenestetilbud.

Av disse fire kommunene er det Flakstad og Moskenes som har de største utfordringene, med svakt næringsliv, presset kommuneøkonomi og nedgang i folketallet, slik presentert i kapittel 3. Når forholdene er slik at det er de to kommunene som har disse store utfordringene, betyr det også at det er de som også vil få de største fordelene av en eventuell kommunesammen-
slåing med en eller begge. På tross av dette er det her en finner de argeste motstanderne av slike endringer i kommunestrukturen.

Samlet sett er antallet som svarer at de ikke har tatt stilling til spørsmålet er betydelig høyere i undersøkelsen i 2003 til forskjell fra i 2002. Dette kan bety at innbyggerne ikke opplever seg som tilstrekkelig informert om saken, konsekvensene ved å gå inn i en slik sammenslutning eller fortsatt være selvstendig. Det kan selvsagt være en rekke andre årsaker som blant annet at en ikke er engasjert i spørsmålsstillingen.

I sentrale empiriske undersøkelser av dette tema i 1996 og 2003 finner en tydelige ulikheter mellom store og små kommuner. Det dannes et mønster ved at motstanden mot sammenslåing er størst i de minste kommunene (Baldersheim et.al. 2003:18 og s.39, Rose og Skare 1996). Men i 1996 var skillet mellom de ulike kommunestørrelsene tydeligere enn undersøkelsen for

2003 viste. Motstanden totalt sett har avtatt noe i de små- og mellomstore kommunene. En videre utdyping og diskusjon av disse forhold finner sted i kapittel 8.

7.1.2. Demografiske forskjeller

I dette avsnitt skal en presentere resultatene fra analysen av hvordan de demografiske forholdene, alder og kjønn, virker inn på innbyggernes holdninger til kommunestruktur. Fordeling av resultatene i de bestemte alderskategorier for årene 2002 og 2003 har en del ulikheter i gruppeinndelingene. Dette begrunnes i at variablene var ulikt operasjonalisert i forkant av undersøkelsene og etter omkodning var det av den grunn ikke mulig å gruppere dem likt under den videre analysen. Men grupperingene er allikevel så lik, at det også er meningsfullt å gjøre sammenligninger mellom de to årene.

Tabell 7.3. Holdning til sammenslåing av kommuner i Lofoten, etter alder, 2002. (Absolutte tall og %-fordeling)

Spm.	ALDER			Totalt
	≥ 29 år	30 – 49 år	50 ≤	
Ja til sammenslåing	25 29,1	41 35,1	19 18,1	85 27,6
Nei til sammenslåing	58 67,5	73 62,4	79 75,3	210 68,2
Vet ikke	3 3,5	3 2,6	7 6,7	13 4,2
Totalt	86 100,0	117 100,0	105 100,0	55 100,0

Tabell 7.4. Holdning til sammenslåing av kommuner i Lofoten, etter alder, 2003. (Absolutte tall og %-fordeling)

Spm.	ALDER			Totalt
	≥ 35 år	36– 55 år	56 ≤	
Ja, til sammenslåing	33 33,0	85 38,3	37 19,1	155 30,4
Nei, til sammenslåing	51 51,0	111 50,0	123 63,4	285 55,2
Vet ikke	16 16,0	26 11,7	34 17,5	76 14,73
Totalt	100 100,0	222 100,0	194 100,0	516 100,0

Det ser ut som om det er en tilbøyelighet til at de i den eldste aldersgruppen er mest negativ til sammenslutning (med henholdsvis 63 % og 75 %) i begge undersøkelsene. Videre ser en at

innbyggerne i den midterste aldersgruppen (30-55 år) er mest positiv til kommunesammenslåing med 35 % i 2002 og 38,1 % i 2003. På den andre siden finner en også at innbyggere i alle tre aldersgruppene er gjennomgående negative til sammenslåing. Også her ses en nokså stor andel (gjennomsnittelig 14,7 %) som ikke har tatt stilling til spørsmålet.

I øvrige undersøkelser av disse forhold, kan en ikke se at alder har slått ut som en variabel med særlig klar styrke (Baldersheim et.al. 2003:32). Målt i forhold til andre lignende spørsmål der samfunnsengasjement måles, er alder en av indikatorene som kan slå klart ut. Dette kan også være knyttet til forhold i bestemte livsfaser (ibid. 80-85).

I tabellene 7.5. og 7.6. nedenfor gjengis resultatene fra undersøkelsene i 2002 og 2003 fordelt etter kjønn.

Tabell 7.5. Holdning til sammenslåing av kommuner i Lofoten, etter kjønn, 2002. (Absolutte tall og %- fordeling)

Spm.	KJØNN		
	Mann	Kvinne	Totalt
Ja til sammenslåing	49 31,4	36 23,7	85 27,6
Nei til sammenslåing	102 65,4	108 71,1	210 68,2
Vet ikke	5 3,2	8 5,3	13 4,2
Totalt	156 100,0	152 100,0	308 100,0

Tabell 7.6. Holdning til sammenslåing av kommuner i Lofoten, etter kjønn, 2003. (Absolutte tall og %- fordeling)

Spm.	KJØNN		
	Mann	Kvinne	Totalt
Ja, til sammenslåing	93 35,4	62 24,5	155 30,0
Nei, til sammenslåing	139 52,9	146 57,7	285 55,2
Vet ikke	31 11,8	45 17,8	76 14,7
Totalt	263 100,0	253 100,0	516 100,0

Kvinner er totalt sett mest negativ til sammenslåing av kommuner, med 71,1 % i 2002 og 57,7 % i 2003. Det er denne gruppen som også har den største ”*vet ikke*” andelen, med 17,8 % i 2003. Resultatet viser videre at menn er mer positive enn kvinner til en mulig sammenslåing (35,4 % mot 24,5 % i 2003).

Ulikhetene mellom kjønnene som en finner i disse to undersøkelsene, ved at menn er mer tilbøyelige til å ønske en kommunesammenslåing enn kvinner, samsvarer med resultatene av samme forhold fra de undersøkelser som er referert til i avsnitt 7.1.1. (Baldersheim et.al. 2003:32). Årsaken til dette er nok at kvinner har mest behov for og erfaring med de kommunale tjenester. Kvinner har oftest enn menn rollen som ansatt i kommunen, og derigjennom en større nærhet til den. De har også den største omsorgsbelastningen, både i forhold til barn og eldre. Det er spesielt de personrettede tjenestene som barnehage, skole, ulike fritidstilbud, samt helse- og sosialtjenester som kvinner benytter oftere enn menn. Undersøkelser viser at tilfredshet med slike tjenester er gjennomgående høy, samt at brukere er mer fornøyde enn ikke-brukere (ibid. s. 97-102). Når en da kan regne med at kvaliteten på disse tjenestene vil bli redusert ved en sammenslåing av deres kommune, kan en også forvente at de har en noe mer negativ holdning til spørsmålet (ibid.s.32).

Samlet sett ser en at resultatene fra de undersøkelser som er presentert i dette kapitlet danner like og helt klare mønster. Dette gjelder både sammenlignbare forholdet mellom de to undersøkelsesårene, men også mønster mellom de to kommunegruppene; små og store kommuner, samt de ulike demografiske forhold.

7.2. Samhandling og lokal identitet

I den analyse som har vært presentert hittil, har det vært fokusert på ulikheter mellom de forskjellige kommunene og hvilke demografiske kjennetegn som preger henholdsvis motstandere og forkjempere av kommunesammenslåing. I dette kapitlet skal en rette søkelyset på hvilke holdninger som preger innbyggerne i forhold til samarbeid med sine ulike nabokommuner, tillit til politikeren og tilknytningsgrad til egen kommune. Dette er alle noen av indikatorene som kan benyttes for å kartlegge innbyggernes lokale forankring og identitet. Disse analysene er sentrale for om mulig å se noen årsakssammenhenger i forhold til de holdninger som kommunenes innbyggere har til den sentrale spørsmålsstilling i denne

avhandling. Disse spørsmål ble stilt til respondenter i 2002 undersøkelsen. Av den grunn presenteres kun data fra en undersøkelse, til forskjell fra tidligere i dette kapittel.

Fra analysene i denne presentasjon ser vi at resultatene fra punkt 7.1. alle gav et klart og entydige mønster i forhold til de tendenser som framkom. Dette gir grunnlag for å feste tillit til resultatene som analysen gir. Da det er samme datagrunnlag som er benyttet i den videre bearbeidelsen i dette avsnitt, kan en feste lit til troverdigheten av disse resultatene.

7.2.1. Interkommunalt samarbeid

Her presenteres resultatene av innbyggernes synspunkt på interkommunalt samarbeid sett i forhold til deres holdning til kommunesammenslåing.

Tabell 7.7. Holdning til sammenslåing av kommuner i Lofoten, etter synspunkt på interkommunalt samarbeid, 2002. (Absolutte tall og %- fordeling). *

Spm.	INTERKOMMUNALT SAMARBEID			
	Positive	Negative	Vet ikke	Totalt
Ja til sammenslåing	77 32,5	7 13,5	1 5,6	85 27,6
Nei til sammenslåing	154 65,0	43 82,7	12 66,7	210 68,2
Vet ikke	6 2,5	2 3,9	5 27,8	13 4,2
Totalt	237 100,0	52 100,0	18 100,0	308 100,0

* Spørsmålet som respondentene ble gitt var: "Bør Lofotkommunene samarbeide mer, og allerede nå starte arbeidet med sammenslåing av en del tjenester?" Svaralternativene var: "Ja", "Nei", "Vet ikke" og "Nekter". (Polarfakta 2002).

Det umiddelbare funn i denne undersøkelsen er at et absolutt flertall av de spurte mener at kommunene i Lofoten bør samarbeide mer, også når det gjelder tjenesteproduksjon (77 % mot 23 %). Fra flere politiske hold har det både vært hevdet og drøftet at utstrakt interkommunalt samarbeid kan være et alternativ til kommunesammenslåing (bl.a. Sanda 2005:21-23). Dette er et forhold en vil komme tilbake til og drøfte nærmere i kapittel 8.

Videre finner en at en den største andelen i denne undersøkelsen er positive til interkommunalt samarbeid, men negative til kommunesammenslåing (65 % mot 32,5 %). 77 personer (32,5 %) av de som er positive til interkommunalt samarbeid er også positive til kommunesammenslåing.

Tendensen er for øvrig markant i forhold til at de av innbyggerne som er negative til nærmere samarbeid, også er negative til kommunesammenslåing. Det er et forholdsvis høyt antall som er negative til begge forholdene. Av de 52 personene i utvalget (17%) som ikke vil ha mer samarbeid, bor de fleste i Vågan kommune (omlag 40 %). Funnene indikerer at motstandsviljen mot så vel sammenslåing som samarbeid har en gruppe med betydelig motstand i Vågan. Årsaken til denne motvilje mot samarbeid med de øvrige Lofotkommunene skyldes nok et generelt svakt samarbeid i Lofotrådet. Videre at tilknytningen til Lofotrådet nok er sterkere i Vestvågøy, da sekretariatet er lokalisert dit.

7.2.2. Tillit til politikerne

Nedenfor presenteres resultatene av undersøkelsen i 2002 der respondentene ble spurt om deres tillit til de lokale politikerne. Dette er i tabell 7.8. sammenstilt med deres holdning til kommunesammenslåing.

Tabell 7.8. Holdning til sammenslåing av kommuner i Lofoten, etter tillit til lokalpolitikere, 2002. (Absolutte tall og %-fordeling) *

Spm.	TILLIT TIL LOKALPOLITIKERNE			
	Ja	Nei	Vet ikke	Totalt
Ja til sammenslåing	42 24,9	33 30,0	10 35,7	85 27,6
Nei til sammenslåing	121 71,6	75 68,2	13 46,4	210 68,2
Vet ikke	6 2,5	2 3,9	5 27,8	13 4,2
Totalt	169 100,0	110 100,0	28 100,0	308 100,0

* Spørsmålet som respondentene ble gitt var: "Har du tillit til at dine lokalpolitikere ivaretar innbyggernes interesser?". Svaralternativene var: "Ja", "Nei", "Vet ikke" og "Nekter".

Her viser undersøkelsen at det store flertall har tillit til at lokalpolitikere ivaretar deres interesser (77 % mot 23 %), sett i forhold til den andel som ikke har slik tillit. Av dem som ikke har tillit til politikerne er en stor andel også negativt innstilt til endring av kommunestrukturen (68 % mot 30 %), men disse forskjellene er neppe signifikante. Dette kan vel oppfattes som om de muligens har mistillit til alle tiltak som politikere foretar seg, noe som også kan kalles "politikerforakt" (Baldersheim et.al. 2003:73-74). Men dette er ikke noe entydig bilde da det er forholdsmessig like stor andel av dem som har tillit til politikerne, som samtidig er negativt innstilt til kommunesammenslåing (71,6 % mot 24,9 %). Ut fra dette

ser en at graden av tillit til lokalpolitikere i meget liten grad påvirker innbyggernes holdning til kommunesammenslåing.

Disse målingene samsvarer med tidligere undersøkelser som er gjort om samme emne. I en empirisk undersøkelse fra 2003 viser en at politikere i små kommuner har høyere tillit enn andre. Resultatene er ikke helt entydige, men angir retning (ibid. s. 75). Baldersheim og Rose hevder i sin artikkel fra 2005 at tilliten til politikere generelt er stor og større til lokalpolitikere enn til rikspolitikere. Dette er også en trend som har holdt seg en tid (Baldersheim og Rose 2005:6-8, Pettersen og Rose 2000:30:33, Rose og Pettersen 1999).

7.2.3. Botilknytning til Lofoten

Nedenfor presenteres tabellen med resultatene på respondentenes botilknytning og hvilken betydning denne har for deres syn på kommunesammenslåing. Botilknytning er en av flere indikatorer som angir styrken i innbyggernes lokale tilknytning og lokale identitet (Baldersheim et.al. 2003:76). Dette kan igjen gi utslag i det lokalpolitiske samfunnsengasjementet.

Spørsmålet om botilknytning i tabell 7.9 blir noe upresist, da de aller fleste blir boende, men gir oss allikevel data på lokal tilknytning. Det fins andre indikatorer som nok er bedre egnet til å kartlegge lokal tilhørighet og identifikasjon, som blant annet å kartlegge hvilket sted de føler seg sterkest knyttet til (Baldersheim et.al. 2003:58), men slike data fins det ikke tilgang på for lofotkommunene.

Tabell 7.9. Holdning til sammenslåing av kommuner i Lofoten, etter botilknytning til Lofoten, 2002. (absolutte tall og %-fordeling) *

Spm.	BOTILKNYTNING			Totalt
	Ja, bor her fortsatt	Nei, har flyttet	Vet ikke	
Ja til sammenslåing	75 26,8	8 40,0	2 25,0	85 27,6
Nei til sammenslåing	193 68,9	11 55,0	6 75,0	210 68,2
Vet ikke	12 4,29	1 5,0	0 0,0	13 4,2
Totalt	280 100,0	20 100,0	8 100,0	308 100,0

- Spørsmålet som respondentene ble gitt var: "Synes du Lofoten er et godt sted å bo, og tror du at du/familien din fortsatt bor her om fem år?". Svaralternativene var: "Ja, bor her fortsatt", "Nei, har flyttet", "Vet ikke" og "Nekter".

Resultatene viser at hovedvekten av alle respondentene gir uttrykk for at det er godt å bo i Lofoten og at de ønsker å fortsette å bo der. Kun 19 % tror ikke at de fortsatt er bofast i kommunen om fem år. Dette viser et det er meget få som tror at de skal flytte, men er allikevel tilstrekkelig mange til at prosenttallene er meningsfulle.

En stor andel av de som er bofaste er også negative til kommunesammenslåing, 68,9 % mot 26,8 % som er positive til sammenslåing. Videre viser resultatet at de bofaste er tilbøyelige til å være mer negativ til kommunesammenslåing enn de som tror de har flyttet om fem år. Det samme funn viser seg i forhold til de som er positive til sammenslåing, men da er det de som skal flytte som gir uttrykk for å være mer positive til sammenslåing, enn de bofaste. (40 % mot 26,8 %) Dette er vel heller kanskje ikke så overraskende. De som tror de skal flytte er åpen for endringer. I tillegg har unge mennesker, under 30 år, større tilbøyelighet for å flytte enn, de som er bofaste over lang tid (Fylling 2001:47, ssb.no (Statistisk sentralbyrå) 2008). Men det som avgjør innbyggernes motstand mot endringer er ikke lengden på botid, men heller styrken av tilhørighet til kommunen. Dette er fastslått i både undersøkelsen fra 1996 og 2003 (Baldersheim et.al. 2003:32-33). Det blir noe vanskelig å fastslå hva som er indikatoren; lengde av botid eller tilhørighet alene, med kun dette spørsmål i denne undersøkelsen fra 2002.

7.3. EU medlemskap, samt holdning til leteboring utenfor Lofoten

Det er flere ulike forhold som både er relevante og interessante å vurdere betydningen av i forhold til innbyggernes holdning til kommunestruktur. Blant annet avstand til kommunesentrum, inn- og utpendling i forbindelse med arbeid og partitilknytning, Men disse forhold er ikke kartlagt i de to undersøkelsene som er benyttet her. I dette tilfellet er det hensiktsmessig å benytte det materialet som her er tilgjengelig. I undersøkelsen fra 2002 finnes spørsmålet om holdning til medlemskap i Den Europeiske Union (EU) og i 2003 ble holdning til leteboring etter olje utenfor kysten av Lofoten kartlagt. Begge disse to variablene har jeg valgt ut på grunn av at det fins forestillinger om at ulike holdninger til disse spørsmål også påvirker innbyggernes oppfatning av den gjeldende kommunestruktur. Positive holdninger til EU medlemskap kan være betegnende på graden av vilje til samhandling med eksterne aktører og derigjennom vilje til sammenslåing, mens negative kan være grunnlagt i redselen for at vår selvvråderett kan bli truet. Positive holdninger til oljeleting kan indikere et

ønske om en ekspansiv økonomisk politikk. Forkjemperne for slik aktivitet har nok også en større tilbøyelighet til å ønske sammenslåing, med den hensikt å derigjennom oppnå positiv næringsutvikling og økonomiske gevinster. Motstanderne argumenterer for de skadevirkninger som kan bli påført fiskeriressursene og negativ påvirkning for sitt nærmiljø.

7.3.1. Europeisk samarbeid

I tabellen nedenfor angis resultatene fra undersøkelsen som viser respondentenes syn på inngåelse av medlemskap i EU, sett i forhold til deres holdning til kommunesammenslåing.

Resultatene er kun fra 308 respondenter i 2002, da dette spørsmål bare ble gitt i denne undersøkelsen.

Tabell 7.10. Holdning til sammenslåing av kommuner i Lofoten, etter synspunkt på EU-medlemsskap, 2002. (absolutte tall og %-fordeling)

Spm.	EU MEDLEMSKAP			
	Ja til EU	Nei til EU	Vet ikke	Totalt
Ja til sammenslåing	24 41,4	47 23,4	12 25,5	85 27,6
Nei til sammenslåing	34 58,6	148 73,6	28 59,6	210 68,2
Vet ikke	0 0,00	6 3,0	7 14,9	13 4,2
Totalt	58 100,0	201 100,0	47 100,0	308 100,0

* Spørsmålet som respondentene ble gitt var: "Dersom det var folkeavstemning om norsk medlemskap i EU i dag, hva ville du da stemt?". Svaralternativene var: "Ja, til EU", "Nei, til EU", "Vet ikke" og "Nekter".

Datagrunnlaget viser at et flertall på 65,3 % av respondentene er negativt innstilt til medlemskap i EU. De som er positive til medlemskap i et Europeisk medlemskap, har en større tendens til å være positive til kommunesammenslåing, sett i forhold til de som er negativ til et slikt medlemskap. En ser dermed en klar positiv sammenheng mellom tilbøyeligheten for å si ja, til medlemskap i EU og graden av positiv innstilling til kommunesammenslåing (41,4 % mot 23,4 %). I den store gruppen av dem som er negativ til EU medlemskap, er det også et klart flertall som også er negativ til kommunesammenslåing. En av årsakene til disse sammenhengene kan være at de som innehar negative holdninger til begge forhold også er lokalt politisk orientert, de er mest opptatt av det sitt nærmiljø og selvråderetten til naturressursene. Dette i motsetning til de som er positivt innstilt både til

medlemskap og sammenslåing, som er noe mer eksternt orientert utenfor sin egen kommune og har ulike ytre kontakter. Disse forhold beskrives i pkt. 6.4. som "locals" og "cosmopolits".

7.3.2. Leteboring etter olje utenfor Lofoten

Prøveboring etter olje utenfor kysten av Lofoten og Vesterålen har i lengre tid vært et aktuelt tema. Saken har vært drøftet på alle politiske nivå, på folkemøter og blant fagfolk. Temaet er fortsatt like aktuelt i landsdelen, da seismikkskyting er igangsatt våren 2008. Her angis resultatene fra undersøkelsen om innbyggernes holdning til leteboring, sett i forhold til holdning til kommunesammenslåing. Dette spørsmål ble kun benyttet i undersøkelsen fra 2003, slik at det her framlegges resultater fra 516 respondenter.

Tabell 7.11. Holdning til sammenslåing av kommuner i Lofoten, etter synspunkt på leteboring utenfor Lofoten, 2003. (absolutte tall og %-fordeling)

Spm.	LETEBORING ETTER OLJE			Totalt
	For leteboring	Mot leteboring	Vet ikke	
Ja, til sammen- slåing	35 41,7	91 27,0	29 30,5	155 30,0
Nei, til sammen- slåing	42 50,0	196 58,2	47 49,5	285 55,2
Vet ikke	7 8,3	50 14,8	19 20,0	76 14,7
Totalt	84 100,0	337 100,0	95 100,0	516 100,0

* Spørsmålet som respondentene ble gitt var: "Er du for eller imot at det åpnes for leteboring etter olje utenfor kysten av Lofoten?". Svaralternativene var: "For", "Imot", "Vet ikke" og "Nekter".

Hovedtendensen i tabellen ovenfor er at et absolutt flertall av innbyggerne i Lofoten er mot leteboring etter olje (337 av 516 respondentene, noe som tilsvarer 65,3 %).

Resultatene viser at den andelen som er motstandere til prøveboring, også har en større tilbøyelighet til å være negativ til kommunesammenslåing. Det er flere ulike årsaker til innbyggernes negative holdning til leteboring i dette området. Lofoten har sårbare kyststrekninger og alle kommunene har sterke tilknytning til fiskerinæringen. Dette gir seg utslag i at befolkningen er bekymret for endringer som kan gripe inn i de eksisterende fiskeriressursene langs kysten. Oljeleting kan videre gi negative konsekvenser for den rene og bevarte naturen som en finner langs kysten. Denne forvaltes nå også under prosjektet "den

verdifulle kystkulturen”, som nevnt i kapittel 4.3.6. På grunn av sårbarheten kan næringsutvikling innen kultur og turisme bli berørt i negativ forstand.

De som er positiv til leteboring etter olje utenfor Lofoten har en større tendens til å være positive til kommunesammenslåing, enn de som er negativ til slik boring (41,7 % mot 27 %). Tilhengerne ønsker en mer ekspansiv økonomisk politikk i regionen. De ser oljeutvinning som en mulighet for positiv utvikling i en landsdel med noe svakt næringsgrunnlag og nedgang i befolkningstallet. De som er positive har i noen grad også tro på samarbeid for å oppnå utvikling, også utover kommunens eller regionens grenser. Men oljeutvinning er en ikke-fornybare ressurs som en forbruker i et noe kortsiktig perspektiv. Slik næringsaktivitet kan gi negative ringvirkninger for miljøet og spesielt skade den sårbare kystlinjen og fiskebestandene i havområdene utenfor.

7.4. Sammenfattende analyse og oppsummering av holdning til kommunesammenslåing

Hovedtendensene fra disse undersøkelsene kan oppsummeres i følgende punkter:

- Det absolutte flertall av Lofotens befolkning er negativt innstilt til at noen av kommunene i Lofoten skal slå seg sammen.
- Det er store ulikheter mellom de to store kommunene Vågan og Vestvågøy og de to små kommunene Flakstad og Moskenes. Innbyggerne i de små kommunene viser en betydelig større motstand i forhold til endringer av kommunestrukturen. Innbyggerne i de store kommunene viser de mest positive holdningene til endring av kommunestrukturen.
- De individuelle forskjellene viser at de eldste er mest negative og de middelaldrende er mest positive. Videre ses en klar tendens til at kvinner er mer negativ enn menn i forhold til holdningene til kommunesammenslåing.
- Langt de fleste mener at det interkommunalt samarbeidet bør styrkes. Mens de som er negative til en slik økning, også er negativ til kommunesammenslåing.
- Tilliten til lokalpolitikere i Lofoten er generelt høy
- Flertallet av innbyggerne er negative både til EU-medlemskap og til prøveboring etter olje utenfor Lofoten.

8. EN OPPSUMMERENDE ANALYSE

8.1. Tilbake til problemstillingene, teorien og antagelsene

Temaet kommunestruktur er med jevne mellomrom på dagsorden og skaper stort engasjement hos innbyggerne. Gjennom frivillighetsprinsippet har sentrale myndigheter lagt til rette for at folkemeningen skal fram, før det skjer noen endringer i kommunestrukturen.

På generelt grunnlag kan nok innbyggerne være enige i at det er hensiktsmessig å redusere antall kommuner i Norge, for på den måten oppnå større effektivitet og stordriftsfordeler. Men når det blir aktuelt å innlemme eller slå sammen nettopp ens egen kommune med en eller flere av nabokommunene, er holdningene noen helt andre. Det viser seg at den generelle motstanden er sterk, og sterkest i de minste kommunene.

Nettopp folkemeningen om kommunestruktur er tematikken i denne oppgaven. Oppgavens tittel er *"Lofoten Storkommune. Innbyggernes oppfatning av kommunestrukturen i Lofoten"*. Hovedtemaet er hvilke holdninger innbyggerne i fire Lofotkommuner; Vågan, Vestvågøy, Flakstad og Moskenes, har til den gjeldende kommunestruktur og hvilke synspunkter de har i forhold til eventuelle endringer av denne strukturen. Det empiriske grunnlaget er hentet fra to kvantitative undersøkelser fra 2002 og 2003 utført av Polarfakta (se pkt. 5.3.).

Problemstillingene som ble knyttet til temaet i kapittel 1 var:

Ønsker innbyggerne i Lofoten å bli sammenslått med en eller flere av sine nabokommuner?

Hvem av innbyggerne er for og hvem er mot? Hvilke kjennetegn har de?

Har innbyggerne et ønske om utvidet interkommunalt samarbeid med nabokommunene?

Videre ble det i kapittel 1 formulert noen antagelser som knyttes opp mot teori. Disse ble senere ikke presentert i teorikapitlet og er: Menn er mer positive enn kvinner til en sammenslåing. Unge mennesker er mer positive til kommunesammenslåing enn eldre.

Kommuner som ledes av de store sentrale partiene i landet er mer positive til kommunesammenslåing enn kommuner som ledes av andre partier eventuelt distriktslister.

I kapittel 6 om de teoretiske perspektivene, ble tre ulike hovedteorier presentert som alle er tjenlige for å belyse disse spørsmål. Ut i fra teorien om lokal identitet ble det gjort antagelser

om at innbyggerne i Lofotkommunene identifiserer seg med sin egen kommune og de er derigjennom motstandere av endringer i gjeldende kommunestruktur. Videre ble det antatt at innbyggerne i småkommunene i Flakstad og Moskenes er mer negativ til kommunesammenslåing enn innbyggerne i de større kommunene Vågan og Vestvågøy.

Ut fra teorien om stordriftsfordeler antas at innbyggerne er positive til kommunesammenslåinger da de forestiller seg at kommunen oppnår et mer effektivt tjenestetilbud, som også er tilpasset brukernes behov. Innbyggerne prioriterer et tilpasset og forutsigbart tjenestetilbud foran økt lokaldemokrati.

Ut fra teorien om "locals" og "cosmopolitan" antas at flertallet av innbyggerne i Lofoten er negative både til EU medlemskap og til oljeboring utenfor Lofoten. Fra samme teori antas at innbyggerne i kommunene Flakstad og Moskenes er sterkere motstandere av kommunesammenslåing sett i forhold til kommunene Vestvågøy og Vågan. De har en sterkere tilbøyelighet til å være "locals". Det antar videre at innbyggerne i Flakstad og Moskenes er sterkere motstandere enn innbyggerne i de øvrige to kommunene da de har sin politiske styrke i distriktslister. Dette i motsetning til kommunene Vågan og Vestvågøy som har flertall i partiene Arbeiderpartiet og Høyre.

I forhold til individuelle ulikheter ble det i kapittel 1 gjort antagelser om at kvinner er mer tilbøyelige til å være motstandere av kommunesammenslåing enn menn. Videre at yngre er mer positivt innstilt til forslaget om sammenslåing, enn eldre mennesker.

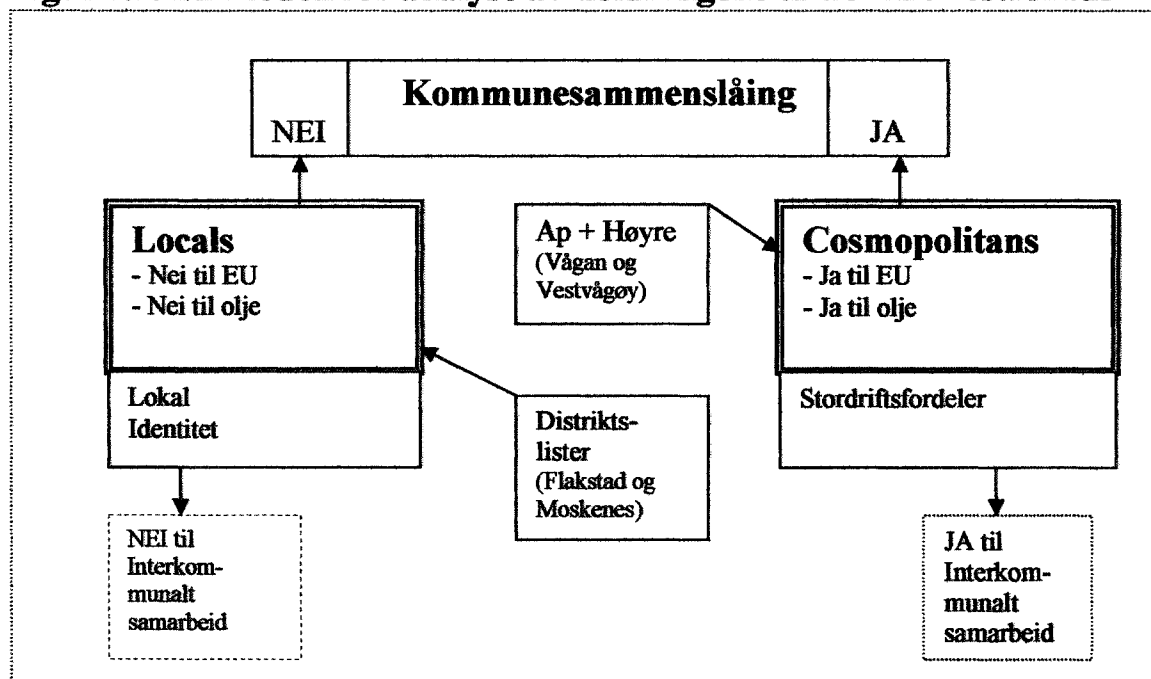
Metodisk er det benyttet to ulike kvantitative undersøkelser utført i 2002 og 2003. Disse danner det empiriske grunnlaget for å belyse mine problemstillinger og hypoteser. Det teoretiske grunnlaget er konsentrert til identifikasjon, stordriftsfordeler, samt "local" og "comopolitan" (se kap. 6).

I dette kapitlet benytter jeg en modell som viser skjematisk noen av teoriene og holdning til ulike spørsmål i denne oppgaven (se Figur 1 s. 83). I pkt. 8.2. vil de sentrale funnene oppsummeres og problemstillingen vil bli besvart ved hjelp av denne modellen. Til slutt gis en oppsummerende sluttkommentar i pkt. 8.3.

8.2. Oppsummering av de sentrale funn

Som grunnlag for å foreta oppsummering av de sentrale funnene i denne oppgaven har jeg utviklet en modell som presenteres i Figur 8.1. "Modell for analyse av holdningene til kommunestruktur". Denne skal benyttes som verktøy i den følgende oppsummering.

Figur 8.1. En modell for analyse av holdningene til kommunestruktur



Før jeg presenterer de sentrale empiriske funn og gir svar på problemstillingene, vil jeg gjøre rede for de teoretisk perspektivene i modellen. Hovedteorien som modellen tar utgangspunkt i er Mertons teori om "locals" and "cosmopolitan" (jfr. pkt. 6.4.). Videre er teoriene om lokal identitet (jfr. pkt. 6.2.) og stordriftsfordeler (jfr. pkt. 6.3.) knyttet opp mot disse. Perspektivet "locals" betegner innbyggere som er lokalt orientert og sosiologisk nært tilknyttet sitt lokalsamfunn, mens "cosmopolitians" er dem som er mer orientert utenfor sitt eget lokalmiljø og prioriterer økonomisk vekst. Teorien om lokal identitet er videre knyttet opp til "locals" ved at de begge kjennetegnes av en sterkest tilknytning til sitt lokalmiljø og prioriterer de lokale verdiene. Likeså er stordriftsfordeler knyttet opp mot "cosmopolitians", da tilhengere av stordriftsfordelene kjennetegnes ved at de prioriterer effektivitet, økonomisk gevinst og ønsker samarbeid med andre for å lykkes med dette. I modell 8.1. er ulike spørsmålsstillinger og holdninger fra empirien, knyttet opp mot disse teoriene. Noen av de sentrale politiske partiene i landet og distriktpartiene er plassert inn i modellen. De fire Lofotkommunenes politiske tyngdepunkt er deretter vist og angitt ved å vise hvilken holdning som preger dem.

med plassert inn i modellen, ved at de er knyttet opp mot de ulike teoriene. Videre er aktørenes holdning til interkommunalt samarbeid vist i modellen.

Ved å benytte modellen vil jeg nå presentere de sentrale funnene i undersøkelsene om holdning til kommunesammenslåing og plassere befolkningen i de teoretiske rammene.

Innbyggerne er negativt innstilt til endringer i kommunestrukturen

Problemstillingen er om innbyggerne i de fire Lofotkommunene er fornøyde med den kommunestruktur som er i dag eller om de ønsker å slå seg sammen. Ut fra teorien om "locals" blir det antatt at innbyggerne er negative til endringer i kommunestrukturen. Et av de sentrale funnene i det empiriske materialet viser at et absolutt flertall er mot kommunesammenslåing, noe som gir bekreftelse på vår antagelse. Dette er begrunnet i at innbyggerne er "locals" orientert og også innehar en tydelig lokal identitet. Indikatorene på denne lokale tilhørigheten finnes i nærhetsprinsippet (se pkt. 6.2.), samt at innbyggerne har stor tillit til egne politikere (se pkt. 7.2.2.) og er knyttet til sitt bosted i Lofoten (se pkt. 7.2.3.). Innbyggere som er orientert i forhold til begge disse retningene er motstandere mot endringer som berører ens egen kommune. I tillegg til teoriene som inngår i modellen, støtter kommunitærteorien (se pkt. 6.2) bilde av borgeren som verner om sitt eget småsamfunn.

Forskjeller mellom kommunene

Det er framsatt hypotese om at innbyggerne i Flakstad og Moskenes er sterkere motstandere av kommunesammenslåing sett i forhold til Vestvågøy og Vågan. Den empiriske undersøkelsen fastslår at det er meningsforskjeller blant innbyggerne i de ulike Lofotkommunene. Innbyggerne i Flakstad og Moskenes er mer tilbøyelig til å være negativt innstilt til kommunesammenslåing, enn i de to øvrige kommunene i undersøkelsen. Dette støttes av teorien til Dahl og Tuft (1973) og undersøkelsen til Rose og Pettersen (2003) der det heter at den lokale identitet er sterkere i små kommuner enn i større kommuner. Dermed vil også et forslag om kommunesammenslåing berøre innbyggerne i små kommuner mer enn i større.

Dette begrunnet i at den sterkeste lokale identitet fins i kommunene Flakstad og Moskenes. De har en sterkere tilbøyelighet til å være "locals", samt at disse småkommunene har sin partipolitiske styrke i distriktslister. I kommunene Vågan og Vestvågøy er den partipolitiske styrke i Arbeiderpartiet og Høyre. Disse partienes tilhengere har en større tilbøyelighet til å

inneha en "cosmopolitansk" holdning, enn øvrige partier. Dette innebærer at innbyggerne også er orientert utenfor sitt eget lokalmiljø, samt at de tror på stordriftsfordeler og økonomisk gevinst ved å etablere større kommunale enheter. Årsakene kan videre være begrunnet i størrelsene på kommunene i den forstand at de store kommunene Vågan og Vestvågøy begge har tydelige handels- og servicesenter, i motsetning til de to småkommunene. Dette medfører at småkommunene er nokså sikre på at et eventuelt nytt kommunesentrum vil ligge utenfor deres egen kommune.

De kan derved frykte at sentrale servicefunksjoner for de kommunale tjenestene blir lagt utenfor deres nåværende kommune. Dette kan svekke kvaliteten på de kommunale kjernetjenestene, samt medføre ytterligere befolkningsnedgang. Frykten er at de totalt sett blir sittende som en "utkant" i en eventuelt ny storkommunen.

Dette bekrefter vår hypotese om at er det sterkest motstand mot kommunesammenslåing i Flakstad og Moskenes, sett i forhold til kommunene Vestvågøy og Vågan.

Individuelle forskjeller

Antagelsene i kap. 6 er at kvinner er tilbøyelige til å være mer negative til kommunesammenslåing enn menn. Samt at yngre er mer positive til sammenslåing enn eldre.

Ut fra de empiriske undersøkelsene fra 2002 og 2003 ser vi at nettopp kvinner er mest tilbøyelige til å være negativ til kommunesammenslutning. Begrunnelsen for dette kan være at kvinner prioriterer det kommunale tjenestetilbudet høyt og opptrer oftere enn menn som brukere. Kvinner har mindre tro på stordriftsfordelene og er mindre "cosmopolitansk" enn menn, blant annet i den betydning at de ikke prioriterer økonomisk gevinst i samme grad. Undersøkelsen viser at det er de i den midterste aldersgruppen som er mest positiv til kommunesammenslåing. Mens de eldre er mest negativ, noe som nok er begrunnet i lokal identitet og "locals" orientering.

Ut fra dette får vi bekreftet vår antagelse om at kvinner er mer negative til kommunesammenslåing enn menn. Men det knytter seg usikkerhet til påstanden om at yngre er mer tilbøyelig til å være positiv til kommunesammenslåing enn eldre.

Mest positiv til interkommunalt samarbeid

I kapittel 1 fremmes problemstilling om innbyggerne hadde et ønske om utvidet interkommunalt samarbeid med nabokommunene? Resultatet fra undersøkelsen i 2002 viste innbyggernes holdninger til dette spørsmål sett i forhold til holdning til kommunesammenslåing. Innbyggerne er generelt positiv til mer samarbeid, men negativ til kommunesammenslåing. Ut fra dette kan det på generelt grunnlag fastholdes at det er et ønske om utvidet samarbeid mellom de fire Lofotkommunene. Men den andel som er negativ til utvidet samarbeid, viser også en større tilbøyelighet til å være negativ til kommunesammenslåing sett i forhold til den gruppen som er positiv. Flertallet av disse fins i Vågan kommune. Dette funn er overraskende og er noe vanskelig å forklare ved en analyse innenfor modellen. Men forklaringen ligger nok i innbyggernes lokale identitet til Vågan kommune, samt til de konflikter og stridigheter som har vært mellom samarbeidskommunene. Disse er spesielt knyttet til vanskelige samarbeidsforhold mellom Vågan og Vestvågøy, i og utenfor det regionale samarbeidsrådet, Lofotrådet.

Å bygge opp og beholde sterk identitet til egen kommune er sentralt i forhold til å utvikle det lokale demokratiet og skape engasjement. I en prosess som eventuelt skal medføre kommunesammenslåinger i Lofoten, må det ikke bare fokuseres på den tjenestemessige siden, like sentralt er å kartlegge den interkommunale identiteten (Frisvoll og Almås 2004:52) En sammenslåing kan nok ikke lykkes uten at en viss felles interkommunal identitet til Lofoten som helhet først er opparbeidet. Slik oppbygging kan skje gjennom aktiv interaksjon mellom kommunene (ibid. s.6). Dette kan skje gjennom pendling i forbindelse med arbeid og handel (innen BAS-regionen), samarbeid gjennom Lofotrådet og gjennom organisasjoner, samt samkvem over kommunegrensene. Men Lofotrådet har nok ikke i tilstrekkelig grad noen overbyggende funksjon. Drakampene og stridighetene er for sterke, da politikernes lokale identifikasjon er knyttet til egen kommune.

Holdning til EU-medlemskap og oljeleting har betydning for strukturspørsmålet

Det ble antatt i kapittel 6 at flertallet av innbyggerne i Lofotkommunene var negative både til EU-medlemskap og oljeleting utenfor kysten av Lofoten. Når en vurderer resultatet fra undersøkelsen om EU tilhengere og motstandere, viser det seg at de som er mest negative til medlemskap også er motstandere av kommunesammenslåing. Den tilsvarende sammenhengen gjør seg gjeldende vedrørende oljeleting utenfor Lofoten. Disse standpunkt samsvaret med verdiene som preger dem som er tydelig "locals" orientert. På den andre siden finner vi dem

som både er positive til EU medlemskap og til oljeleting utenfor Lofoten. Disse har også en tilbøyelighet til å være mindre negative til kommunesammen-slåing. Dette er trekk som i stor grad samsvarer med de som innehar "cosmopolitan" holdninger. Tilsvarende mønster i standpunktet om europeisk medlemskap og holdninger til kommunestruktur finner en igjen i tiden fra EF-kampen på begynnelsen av 1970-tallet og stortingets behandling av Tallaksen-utvalgets innstilling. Politikere som kjempet mot EF-saken var også positive til oppløsning av de sammenslåtte kommunene på sekstitallet (Baldersheim et.al. 1979:121-122). Det samme mønster i holdningene, gjør seg gjeldende når disse ulike forholdene vurderes i forhold til teorien om lokal identitet (jfr. modell 8.1.).

Ut fra de empirisk funn får vi bekreftelse på vår antagelse av at flertallet av innbyggerne er negative til EU medlemskap og oljeleting. Videre ses også en sammenheng mellom disse negative holdningene og en tendens til å ha negative holdninger til endring av kommunestruktur.

8.3. Sluttkommentar

Det kan nokså entydig fastslås at motstanden mot kommunesammenslåing, med en eller flere av sine nabokommuner, er nokså massiv blant innbyggerne i de fire Lofotkommunene Vågan, Vestvågøy, Flakstad og Moskenes. Av disse fire kommunene er motstanden størst i de to småkommunene Flakstad og Moskenes. Begrunnelsene for denne motstanden er knyttet til den sterke lokale identitet som finnes i lokalsamfunnene. Denne identitet er økende med minkende kommunestørrelse, noe som også kommer til uttrykk her i Lofoten.

Videre er motstanden begrunnet i teorien om "locals" som i vårt undersøkelsesområde innebærer at innbyggerne hovedsakelig inngår i sosiale sfærer lokalt. Det er disse lokale tilknytningene som er mest sentrale for den enkelte, innbyggerne er orientert lokalt, støtter de lokale politikerne og er lojale mot den lokale politikk. Disse identitetene og lokale tilknytningene er sterke. Dette innebærer at motstanden mot å oppgi noe av ens egen autonomi også er tydelig.

I tillegg til dette, er det to andre områder som også taler mot noe tettere tilknytninger mellom kommunene:

Det interkommunale samarbeidet i Lofotrådet har vært preget av vanskeligheter og manglende samarbeidsvilje. Enkeltkommunene har sterk identitet til egen kommune, mens den interkommunalt identitet antas å være nokså svak. På den andre siden medfører manglende systemkapasitet i enkeltkommunene at de også har positive holdninger til samarbeid og ser nytten av å stå samlet utad.

Det andre forholdet er knyttet til mulighetene for et felles sentrumsalternativ. De fire Lofotkommunene har ikke noe slikt felle alternativ, men derimot et i Vågan og et i Vestvågøy. Det er lite trolig at partene noen gang kan enes om noe felles sentrum.

Dersom en sak om sammenslåing av en eller flere av kommunene; Vågan, Vestvågøy, Flakstad eller Moskenes, skulle komme på dagsorden, ville frivillighetslinja innebære at folket skulle gi uttrykk for sin mening. Motstanden i disse fire kommunene vil nok være så sterk at noen frivillig sammenslutning vil være usannsynlig. Og dette vil nok vedvare så lenge landets regjering holder på denne frivillige linjen.

Men dersom frivillighetslinja avvikes advares det mot å tvinge gjennom sammenslåinger i kommuner der den lokale identitet og tilhørighet er sterkt forankret i egen kommune. Det må først tas hensyn til hvilken interkommunal identitet som finnes (Frisvoll og Almås 2004:53). Dersom ikke dette tas hensyn til, vil en eventuell ny Lofoten storkommune i for stor grad bli preget av splid og indre stridigheter.

Litteraturliste

- Baldersheim, Harald, Audun Offerdal og Torodd Strand, red. (1979). *Lokalmakt og sentralstyring: Samspell og konflikt mellom stat og kommune om lokalpolitikken*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Baldersheim, H, I. Jamil, A. Offerdal, L. Rose (1995) *Kan fem bli en? Folks syn på kommunepolitikk og kommunale tjenester foran kommunesammenslåingen i Fredrikstadområdet*. Bergen: LOS-senteret. LOS-rapport 9503.
- Baldersheim, H., P. A. Pettersen, L. Rose og M. Øgård (2003). *Er smått så godt? Er stort så flott? Analyser av kommunestrukturens betydning*. Forskningsrapport 1/2003. Oslo: Universitetet i Oslo
- Baldersheim, H. og L. Rose (2002). *Kommunesammenslåing – økonomiske og politisk blindgate*. Oslo: Kommunal Rapport nr. 15.
- Baldersheim, H. og L. Rose (2005). *Kommunen – redningsplanken i norsk demokrati*. I Kommunal og regionaldepartementet, *Kronikkksamling, Synspunkter på dagens kommunestruktur*.
- Berg, Ola (1950) *Buksnes bygdebok, bind I*. Buksnes: Buksnes bygdebokkomite.
- Borkamo, Anita (2008, 26. februar). *Tror på større regioner*. Bodø: NRK.nordland.no, Bodø
- Brun, Håkon (1987) *Vågan kommune – 150 år. Årbok for Vågan 1987:52-59. Vågan historielag: Svolvær*.
- Bukve, Oddvar (2002) *Demokrati, effektivitet og debatten om kommunestrukturen*. I Norsk statsvitenskapelig tidsskrift - 2002 - Nr 03. Oslo. Side 263-282
- Dahl, Robert A. og E. R. Tuft (1973) *Size and Democracy*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Frisvoll, Svein og Reidar Almås (2004) *Kommunestruktur mellom fornuft og følelser. Rapport 5/04*. Oslo: KS og Bygdeforskning.
- Frøyland, Kari (2007, 1. februar) *Pasienter blir liggende*. Lofotposten: Svolvær.
- Fylling, Ingrid (2002) *Levekår og livskvalitet i Nordland*. NF-Rapport 20-2002. Bodø: Nordlandsforskning.
- Gerhardsen, Anki (2002, 15. desember) *Vågan er ikke klar for ekteskap*. Lofotposten: Svolvær.

- Gjertsen, Arild, Ole-Martin Elvehøi, og Gisle Solvoll (2003). *Fra naboskap til ekteskap? En sammenslåing av Skjerstad og Bodø kommune*. NF-rapport nr.4, 2003. Bodø: Nordlandsforskning.
- Hagen, Terje P. og Rune J. Sørensen (2006). *Kommunal organisering*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hansen, Tore (2003), (red.) *Mellom politiske prinsipper og lokal pragmatisme Kommunesammenslutningenes legitimeringsgrunnlag*. NIBR-rapport 2003:10.
- Hansen, Thomas A. (2007). *Kommunesammenslåing som politisk prosess. En analyse av Skjerstad og Bodø kommune. Masteroppgave. Bodø: Avdeling for samfunnsfag. Høgskolen i Bodø*.
- Hovland, E. (1987). "Grotid og glanstid. 1837-1920." I Næss m.fl. *Folkestyre i by og bygd. Norske kommuner gjennom 150 år*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Jacobsen, Billy (2007, 17.oktober) *Den nye fylkesråden (Sp)ga kontant ferge- nei til Vestvågøy*. Lofoten-Tidende: Leknes s 6.
- Johansen, Magnar (2002, 9. desember) – *Nå bør vi diskutere "Vest-Lofoten kommune"*. Lofotposten: Svolvær
- Johansen, Magnar (2002, 12. desember, a). *"Vest-Lofoten kommune"*. Lofotposten: Svolvær
- Johansen, Magnar (2002, 12. desember, b). *Setter Vågan på sidelinjen*. Lofotposten: Svolvær
- Johansen, Magnar (2002,17. desember) *"Vågan må vise mer storsinn"*. Lofotposten: Svolvær.
- Johansen, Magnar (2003, 2. januar) – *Slå sammen Lofoten*. Lofotposten: Svolvær
- Johansen, Magnar (2007, 6. november) *"- Ikke glem Bodø"*. Lofotposten: Svolvær
- Johansen, Magnar (2008, 25. februar) *Region-krangel i Lofoten*. Lofotposten: Svolvær
- Johansen, Magnar (2008, 6. mai) *Råd for framtiden?* Lofotposten: Svolvær.
- Johansen, Magnar (2008, 29. april) *Foreslår 16,7 millioner til eierne*. Lofotposten: Svolvær.
- Johnsen, Åge og Jan Erling Klausen (2006) *Kommunesammenslåingers politiske økonomi: En analyse av velgeratferd i rådgivende folkeavstamminger*. Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift nr. 1. side 22-44.

PO310S 000 Masteroppgave i politikk og samfunnsending
Lofoten Storkommune

- Juvkam, Dag (1999). *Historisk oversikt i endringer i kommune- og fylkesinndelingen*. Rapport 99/13, Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Juvkam, Dag (2003) *Bo-, Arbeids- og Serviceregioner i Nordland (BAS)*. NIBR-notat 2003:112, Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Kanstad, Atle (2006) *Samferdselspolitiske holdepunkter for Lofoten 2006*. Leknes: Lofotrådet.
- Kjellberg, Francesco (1991) *Kommunal selvstyre og nasjonal styring. Nye roller for kommunene?* I Norsk Statsvitenskapelig tidsskrift Vol. 7, 1991. Side 45-63.
- PricewaterhouseCoopers (2008). *Forventningsgapet. Dette må vi da ha råd til -*. Oslo.
- Kommunenes Sentralforbund (KS) Nordland (2005) *Framtidens kommunestruktur – Kommuner med ansvar for egen utvikling. Kommunestrukturprosjekt – Nordland*. Bodø: KS.
- Kommunal- og Arbeidsdepartementet og Kommunenes sentralforbund (2005) *Framtidens kommunestruktur – Kommuner med ansvar for egen utvikling*. Oslo.
- Langørgen, Audun, Rolf Aaberge og Remy Åserød (2006). *Kostnadsbesparelser ved sammenslåinger av kommuner*. Rapport 2002/15. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Langørgen, Audun, Taryn Ann Galloway og Rolf Aaberge, (2006). *Gruppering av kommuner etter folkemengde og økonomiske rammebetingelser*. Rapport 2006/8. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Lillebø, Ingen Anne (2007, 26.oktober) *Bodø taper på Lofast*. Avisa Nordland: Bodø. s. 4.
- Lofoten Avfallsselskap IKS – LAS (2007) *Årsrapport for 2006*. Leknes: LAS
- Lofotkraft (2007) *Årsberetning for Lofotkraft*. Svolvær: Lofotkraft Holding AS.
- Langørgen, Audun, Rolf Aaberge, og Remy Åserud, (2002). *Kostnadsbesparelser ved sammenslåing av kommuner*. Rapport nr. 15/2002. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Larssen, Eiliv A. (2003) *Da Moskenes ble delt*. Studentoppgave i statsvitenskap grunnfag. Høgskolen i Bodø.
- Larsen, Helge O. (1995). *Demokrati og demokratisering*. I Hansen, Tore og Offerdal, Audun (red.) *Borgere, tjenesteytere og beslutningstakere. Festskrift til Francesco Kjellberg*. (s.17-35). Oslo: TANO
- Lofotrådet (2007) *Vedtekter for Lofotrådet*. Leknes: Lofotrådet.
- Meby, Edd (2003, februar 19.) *Tror ikke Moskenes sier ja til Vestvågøy*. Lofotposten, Svolvær.

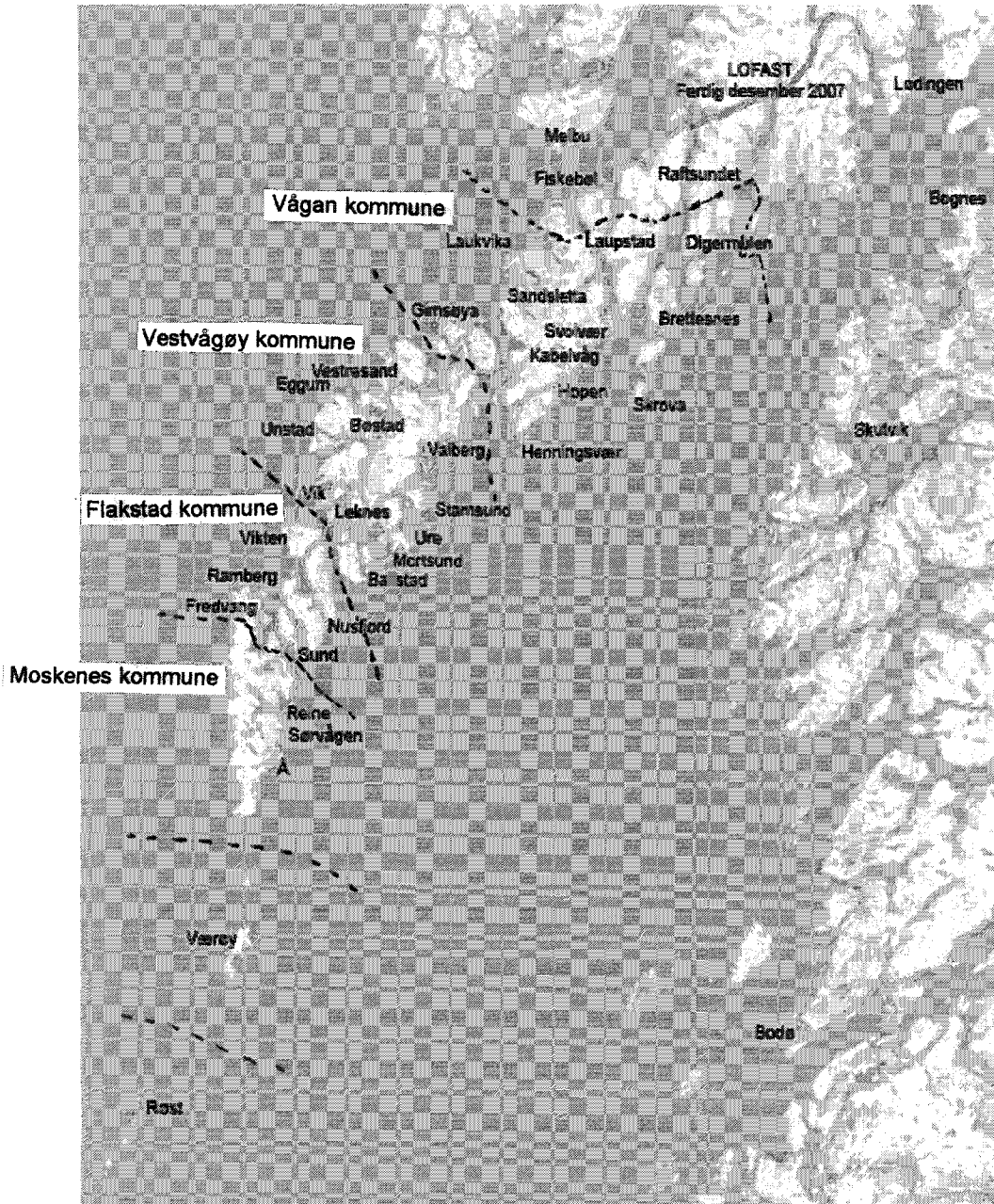
- Meby, Edd (2003, mai 12.) *Vil ha sammenslåing*. Lofotposten, Svolvær.
- Meby, Edd (2004, desember 8.) *Lofotsamarbeid ble total fiasko*. Lofotposten, Svolvær
- Merton, Thomas (1968). *Social Theory and Social Structure*. London.
- Moe, Eirik (2008. 27.februar). *Nødvendig mageplask*. Sarpsborg Arbeiderblad.
- Naustdalslid, Jon og Hompland, Andreas (1993). *De arme små. Kritisk lys på framlegg om ny kommuneinndeling*. Oslo: Det norske Samlaget
- Nerbøvik, Lars (1992) *Lofotkraft 25 års jublant i 1992*. Svolvær: Lofotkraft.
- Nicolaisen, Rolf G. (2007) *Årsmelding for Vågan kommune 2006*. Svolvær: Vågan kommune.
- Nilsen, Odd Jørgen (1994). *Interkommunalt samarbeid, en studie av Lofotrådet*. Hovedoppgave i sosialpolitikk. Høgskolesenteret i Nordland, Universitet i Tromsø.
- North, Douglass C. (1990). *Institutions, Institutional change and Economic Performance*. Cambridge: Press.
- NOU 1986:7. *Forslag til endringer i kommuneinndelingen for byområdene Horten, Tønsberg og Larvik i Vestfold fylke*. Oslo: Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- NOU 1989:16. *Kommuneinndeling i byområdene Sarpsborg, Fredrikstad, Arendal, Hamar og Hammarfest*. Oslo: Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- NOU 1992:15. *Kommune- og fylkesinndeling i et Norge i forandring*. Oslo: Kommunaldepartementet
- NOU 1994-95:32. *Kommune- og fylkesinndelingen i Norge*. Oslo: Kommunaldepartementet.
- Ot.prp. nr. 41 (2000–2001). *Om lov om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (inndelingslova)*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet
- Offerdal, Audun (1993). "Demokratiteori som hjelpemiddel." I Lægeried, P. og Olsen. J. P. (red.) *Organisering av offentlig sektor. Perspektiver-reformer-erfaringer –utfordringer*. Oslo:Tano
- Offerdal, Audun (2000). "Iverksettingsteori – resultatene blir sjelden som planlagt, og det kan være en fordel?." I Baldersheim, H. og L. Rose (red.) *Det kommunale laboratorium*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Olsson, Brit (2004) *Innbyggere følger anbefaling i 6 av 8 kommuner*. Oslo: KS.

- Pedersen, Gullik Maas (2008, 19. mai) *Alle sykehussenger i bruk*. Lofotposten: Svolvær.
- Pedersen, Gøran (2003, 12. desember) *Når vi i dag ser at interkommunalt samarbeid vokser, viser det at dagens struktur er gal*. Lofotposten: Svolvær.
- Pettersen, Per Arnt og Lawrence E. Rose (1997). "Den norske kommunen: Hva har politikerne ønsket, og hva ønsker folket?" I Baldersheim, Harald, Jan F. Bernt, Terje Kleven og Jørn Rattsø (red.) *Kommunalt selvstyre i velferdsstaten*. s. 91-126. Oslo: Tano Aschehoug.
- Pettersen, Per Arnt og Lawrence E. Rose (2000). Det lokale selvstyrets omdømme – opphav og betydning. I Offerdal, Audun og Jacob Aars. *Lokaldemokrati: Status og utfordringer: Aktuelle forskningsbidrag*. Oslo: Kommunalforlaget.
- Polarfakta AS (2002, juni) *Meningsmåling Lofotposten, Figurer, kommentarer og tabeller*. Mo i Rana: Polarfakta.
- Polarfakta AS (2003, desember) *Meningsmåling Lofotposten, Figurer, kommentarer og tabeller*. Mo i Rana: Polarfakta.
- Regjeringen Stoltenberg II (2005). *Plattform for regjeringssamarbeid mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, 2005-09 (Soria Moriaerklæringen)*. Soria Moria, Oslo.
- Ringdal, Kristen (2007) *Enhet og mangfold*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Rose, Lawrence E. (2000) Demokratiteori – forventninger og virkelighet. I Harald Baldersheim og Lawrence E. Rose (red.) *Det kommunale laboratorium*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Rose, Lawrence og Per Arnt Pettersen (1995) "Borgerdyder og det lokale selvstyret: politisk liv og lære blant folk flest". I Hansen, Tore og Audun Offerdal (red.) *Borgere, tjenesteytere og beslutningstakere*. s. 36-74. Oslo: Tano.
- Rose, Lawrence og Per Arnt Pettersen (1999) Confidence in Politicians and Institutions: Comparing National and Local Levels. I Narud, Hanne og Toril Aalberg (red.) *Challenges to Representative Democracy: Parties, Voters and Public Opinion*. Bergen: Fagbokforlaget. Side 93-126.
- Rose, Lawrence E. & Per Arnt Pettersen (2003) *Holdninger til endringer i kommunestruktur: To preferanser, to rasjonaliteter?*. Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift, 19(3): 240–275
- Rose, L. E. og A. Skare (1996) *Dokumentasjonsrapport: Undersøkelse om folks forhold til kommunen, 1996*. Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo. Prosjektrapport.

- Røisland, Asbjørn (2003) *Strategier og modeller for kommunal integrasjon*. I Tidsskrift for samfunnsplanlegging, byplan og regional utvikling. Nr. 6/2003. Side 42-46.
- Sanda, Karl Gunnar (2005). Forpliktende interkommunalt samarbeid – varig løsning eller en øvelse på veien mot ny kommunestruktur? I Kommunal og regionaldepartementet, *Kronikksamling, Synspunkter på dagens kommunestruktur*. Oslo.
- Schirmer, Helge (1983). "Å vente på utskrivning". Tidsskrift for Den norske legeforening nr. 6, 1983, 103. Side 605-610.
- Skog, Ole-Jørgen (2004) *Å forklare sosiale fenomener. En regresjonsbasert tilnærming*. Oslo: Gyldendal norsk forlag.
- Solberg, Erna (Innlegg 2005, 23. mai). *Bør kommunene ha forskjellige oppgaver?* Trondheim: Adressavisen.
- Statistisk sentralbyrå (1994): *Standard for kommuneklassifisering*. NOS C 192. Oslo.
- Statistisk sentralbyrå (2007) *Kommunefakta - Nøkkeltall om kommunene*. Oslo. Lokalisert på verdensveven: www.ssb.no/kommuner/
- St.meld. nr. 29 (1966-67). *Om gjennomføringen av den alminnelige revisjon av kommuneinndelingen*. Oslo: Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- St.meld. nr. 32 (1994-1995). *Kommune og fylkesinndelingen*. Oslo: Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- St.meld. nr. 12 (2006-07) *Regionale fortrinn – regional framtid*. Oslo: kommunel- og regionaldepartementet.
- St.prp. nr. 64 (2001-2002). *Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommune-sektoren 2003 (Kommuneproposisjonen)* Oslo: Kommunal-og arbeidsdepartementet
- St.prp. nr. 66 (2002-2003). *Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommune-sektoren 2004 (Kommuneproposisjonen)* Oslo: Kommunal-og arbeidsdepartementet
- St.prp. nr. 64 (2003-2004). *Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommune-sektoren 2005 (Kommuneproposisjonen)* Oslo: Kommunal-og arbeidsdepartementet
- St.prp. nr. 60 (2004-2005). *Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommune-sektoren 2006 (Kommuneproposisjonen)* Oslo: Kommunal-og arbeidsdepartementet
- St.prp. nr. 61 (2005-2006). *Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommune-sektoren 2007 (Kommuneproposisjonen)* Oslo: Kommunal-og regionaldepartementet
- St.prp. nr. 67 (2006-2007). *Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommune-sektoren 2008 (Kommuneproposisjonen)* Oslo: Kommunal-og regionaldepartementet
- Solberg, Erna (2004, 6. mai) *Svar på interpellasjon i Stortinget*. Stortinget.no

- Sørensen, Rune (2004) *Frivillig sammenslåinger av kommuner – en vakker, men håpløs idé*. Oslo: Samfunnsspeilet nr. 2:2004.
- Sørensen, Rune (2005). Friske penger til en syk kommunestruktur. *I kronikksamling, synspunkter på dagens kommunestruktur*. Oslo: KAD. Side 28-38.
- Sørensen, Eva & Jacob Torfing, (2005). *Netværksstyring – fra government til governance*. Frederiksberg C: Roskilde Universitetsforlag
- Thagaard, Tove (2003) *Systematikk og innlevelse*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Vinsand, Geir og Jørund K. Nilsen (2008) *Status for interkommunalt samarbeid og behov for videreutvikling*. NIVA-notat 2008:1. Oslo: KS/NIVA.
- Vågan kommune (2005, september 22.) Brukerundersøkelser 2005. Vågan kommune sammenlignet med resten av Lofotkommunene. Svolvær. Lokalisert på verdensveven: www.vagan.kommune.no/PortalPublisher/showpage.jsp?page.
- Diverse plandokumenter og rapporter fra kommunene: Vågan, Vestvågøy, Flakstad og Moskenes (tittel og årstall er oppgitt i oppgavens tekst):
Handlingsplan for Vågan 2007-2010, Strategidokument for Vestvågøy 2007, Strategisk plan for Vestvågøy 2008, Budsjett for Vestvågøy kommune 2008, Kommuneplan for Flakstad 2007 og Kommuneplan for Moskenes 2007,
- Kartdata: http://admin.lofoten.com/upload/artikkel/kart_lofoten_steder2.jpg
- Kommunevåpen: www.fylkesmannen.no/enkel.aspx?m=18717

Vedlegg 1 KART OVER LOFOTENS KOMMUNER



— kommunegrenser

Tabell A. Antall kommuner i Norge i tiden 1838 - 2008

ÅR	NETTO ENDRING I ANTALL KOMMUNER	HERREDER	BYKOMMUNER	ANTALL KOMMUNER I ALT
1838	-	355	37	392
1930	355	682	65	747
1957	- 3	680	64	744
1967	-290	407	47	454
1974	- 11	396	47	443
1978	+ 11 ¹	407	47	454 ²
1988	- 6	402	46	448
1992	- 9 ³	393	46	439
1994	- 4 ³	389	46	435
2002	- 1	388	46	434
2005	- 1	387	46	433
2006	- 2	385	46	431
2008	- 1	384	46	430

Kilde: SSB/Kommunaldepartementet

1 = Stortingsvedtak etter Tallaksenutvalgets innstilling

2 = nøyaktig samme antall kommuner som før Schei-komiteen avslutta sitt arbeid i 1967 (NOU 1992:15 s.75)

3 = Sammenslutning etter Stortingets vedtak

4 = Sammenslutning av Bodø og Skjerstad som den eneste i Nordland siden 1964

God dag, mitt navn er Jeg ringer fra Polarfakta. Vi gjennomfører en kort og anonym spørreundersøkelse på oppdrag fra Lofotposten, og jeg lurte på om jeg kunne få stille deg noen enkle spørsmål. Undersøkelsen tar bar 3 - 4 minutter.

Spørsmål 1. Dersom det var folkeavstemning om norsk medlemskap i EU i dag, hva ville du da stemt?

1. Ja, til EU
2. Nei, til EU
3. Vet ikke
4. Nekter

Spørsmål 2. I hvilken grad vil du si at Bondevik-regjeringen driver en distriktsvennlig politikk? Avgi svaret på en skala fra 1 – 5, der 1 = i svært liten grad og 5 = i svært stor grad.

1. I svært liten grad
2. I liten grad
3. Verken eller
4. I stor grad
5. I svært stor grad
6. Vet ikke
7. Nekter

Spørsmål 3. Har du tillit til at dine lokalpolitikere ivaretar innbyggernes interesser?

1. Ja
2. Nei
3. Vet ikke
4. Nekter

Spørsmål 4. Dersom du har lest Lofotposten en av de siste dagene, hvor fornøyd var du da generelt sett med avisen? Avgi svaret på en skala fra 1 – 5, der 1 = svært misfornøyd og 5 = svært fornøyd.

1. Svært misfornøyd
2. Misfornøyd
3. Middels fornøyd
4. Fornøyd
5. Svært fornøyd
6. Har ikke les Lofotposten/vet ikke
7. Nekter

Spørsmål 5. Synes du fiskekvotene bør være salgsvare i form av salgbare kvoter, eller synes du de bør tilhøre kystbefolkningen?

1. Salgbar vare
2. Tilhøre kystbefolkningen
3. Vet ikke
4. Nekter

Spørsmål 6. Tror du det foregår så mye fusk innenfor fiskeriene at det er nødvendig med en egen tipstelefon for fiskefusk?

1. Ja
2. Nei
3. Vet ikke
4. Nekter

Spørsmål 7. Bør kommunene i Lofoten etter din mening slå seg sammen?

1. Ja
2. Nei
3. Vet ikke
4. Nekter

Spørsmål 8. Bør lofotkommunene samarbeide mer, og allerede nå starte arbeidet med sammenslåing av en del tjenester?

1. Ja
2. Nei
3. Vet ikke
4. Nekter

Spørsmål 9. Synes du Lofoten er et godt sted å bo, og tror du at du/familien din fortsatt bor her om fem år?

1. Ja, bor her fortsatt
2. Nei, har flyttet
3. Vet ikke
4. Nekter

Spørsmål 10. Du har fisken rett utenfor stuedøra, fisker du selv slik at du holder deg med fisk til eget bruk?

1. Ja, fisker selv
2. Nei, fisker ikke selv
3. Nekter

Spørsmål 11. Bosted?

1. Vågan
2. Vestvågøy
3. Flakstad
4. Moskenes
5. Værøy
6. Røst

Spørsmål 12. Alder?

1. Under 20 år
2. 20 – 39 år
3. 40 – 49 år
4. 50 – 59 år
5. 60 år eller eldre
6. Nekter

Spørsmål 13. Kjønn?

1. Mann
2. Kvinne

SPØRRESKJEMA POLARFAKTA DES. 2003 (for Lofotposten)

- Spm 0 Bosted?
- Spm. 1 Er du for eller imot at det åpnes for leteboring etter olje utenfor kysten av Lofoten?
1. For
2. Imot
3. Vet ikke
- Spm. 2 I Vågan kommune har menighetsrådene bestemt at det skal henges opp homoflagg/regnbueflagg i våpenhuset i kirkene for å signalisere at alle mennesker, uansett legning, er velkommen i kirken. Er du for eller mot at homoflagg/regnbueflagg henges opp i de øvrige kirkene i Lofoten?
1. For
2. Imot
3. Vet ikke
- Spm. 3 Bør kommunene i Lofoten etter din mening slå seg sammen, eller synes du det bør være samme kommunestruktur som i dag?
1. Ja til sammenslåing
2. Nei til sammenslåing
3. Vet ikke
- Spm. 4 Er du for eller i mot at det bygges et nytt kulturhus og konferansesenter i Vågan kommune?
1. For
2. Imot
3. Vet ikke
- Spm. 5. Bør barnehagedriften i Vestvågøy settes ut til private, eller drives av kommunene?
1. Privat drift
2. Kommunal drift
3. Vet ikke
- Spm. 6 Alder?
- Spm. 7 Kjønn?