



Høgskulen
på Vestlandet

MASTEROPPGÅVE

Berekraftig utvikling som argument i samband med kommune- og regionreforma i Noreg

Sustainable development as an argument in the Norwegian municipal- and regional reform

Tone Strand Løseth

MSAM613: Master i samfunnsfagdidaktikk
Fakultet for lærarutdanning, kultur og idrett (FLKI)
Institutt for pedagogikk, religion og samfunnsfag
Rettleiar: Erlend Eidsvik
Innleveringsdato: 15.05.2020

Eg stadfestar at arbeidet er sjølvstendig utarbeida, og at referansar/kjeldetilvisingar til alle kjelder som er brukt i arbeidet er oppgitt, jf. Forskrift om studium og eksamen ved Høgskulen på Vestlandet, § 12-1.

Abstract

Due to the serious situation in the world, sustainable development is the main subject of this master thesis. The world is changing, and the popularity of the term sustainable development has increased. However, sustainable development is not just about taking care of the climate and the environment. As this master thesis will show – sustainable development is just as much about economic development and social justice. Therefore, it is important to find a balance between these three dimensions.

There are several ways our society can contribute to find this balance to secure a sustainable development. In Norway, the government has initiated a local government reform to seek a more sustainable society. The result of this reform has been a reduction from 428 municipalities to 356, as well as a reduction from 19 to 11 counties in the country from 01.01.2020.

The reductions have now been implemented and Norwegians all over the country are living in new municipalities and counties, but in what way have politicians argued that this change will be sustainable for the country? This master thesis will aim to answer this and therefore the research question is: *In what way and to what extent is the term sustainable development used as an argument for implementing municipal- and regional reform in Norway from 2014 to 2020?*

Hence, the research approaches applied in this thesis are discourse analysis and an interview analysis, both with great inspiration from Gordon Waitt. The research shows that all seven documents that have been analysed and all the nine informants argue that the local government reform will mainly contribute to the local economy in the municipalities and in the regions. Therefore, they argue if larger units in fact will ensure a stronger and safer economy that will benefit the residents since, for example, one can improve public services. As a result of these arguments, it is safe to say that the politicians who works with the local government reform is using the economy- and the social justice dimension of sustainable development to argue their opinions. However, as the thesis will show, it is important to identify who has the power to impart knowledge and how this power is used to persuade? The thesis will show us how easy it can be to silence various discourses and to exclude contradictory arguments in a political debate.

Forord

Denne masteroppgåva markerer slutten på eit to år langt prosjekt. Før eg set eit endeleg punktum ønskjer eg å rette merksemda mot dei som har rettleia og motivert meg dei siste åra, og som fortener ein stor takk for at denne masteroppgåva er blitt til.

Først vil eg takke rettleiaren min, Erlend Eidsvik. Takk for alle faglege råd og din uavgrensa optimisme. Eg set stor pris på at du alltid har vore tilgjengeleg for rettleiing, og eg tek med meg engasjementet ditt for berekraftig utvikling ut i lærarlivet.

Vidare vil eg takke informantane som har latt seg intervjuje i masteroppgåva. Yngve Flo fortener også ein stor takk for å ha stilt opp med rettleiing i samband med intervjuprosessen.

Ein stor takk går også til familien min. Takk for at de *alltid* har motivert meg til å gjennomføre ei masterutdanning, og ein ekstra takk til besta som gjennom masterprosessen verkeleg har minna meg på kor viktig det er å «ta ein dag av gangen».

Sist, men ikkje minst: Martine, Ingrid og Karoline. Takk for alle dei fine stundene vi har hatt saman dei to siste åra. Eg kunne ikkje drøymt om betre venninner. Takk for alle oppturar og nedturar. Tida i Møllendalsvegen hadde ikkje vore den same utan dykk, og eg ønskjer dykk og resten av klassen lykke til vidare.

Tone Strand Løseth

Bergen, 15.05.2020

Innholdsliste

1.0	Innleiing.....	1
1.1	Bakgrunn for val av tema.....	2
1.2	Studiens føremål og problemstilling	3
1.3	Oppgåva si strukturelle oppbygging.....	4
2.0	Kontekstuell samanheng.....	5
2.1	Berekraftig utvikling.....	5
2.1.1	Berekraftig utvikling – ei omgrepsavklaring	5
2.1.2	Berekraftig utvikling i historisk perspektiv	7
2.1.3	Balansen mellom økonomi, natur og miljø og sosiale forhold	9
2.1.4	Kva skjer no?	11
2.2	Kommune- og regionreforma.....	13
2.2.1	Kva er ein kommune?	14
2.2.2	Historisk tilbakeblikk	15
2.2.3	Dagens kommunereform	19
2.2.3	Regionreforma	22
2.3	Berekraftig utvikling sett i samband med kommune- og regionreforma	24
3.0	Metode og teoretisk rammeverk	27
3.1	Forskningsdesign og metodiske val	27
3.1.1	Diskursanalyse.....	29
3.1.2	Semistrukturerte intervju	33
3.2	Analyseprosessen	34
3.2.1	Praktisk framgangsmåte av diskursanalysen	34
3.2.2	Praktisk framgangsmåte av analysen av semistrukturerte intervju	36
3.3	Vurdering av studien sin kvalitet	37
3.3.1	Reliabilitet	37

3.3.2 Validitet	38
4.0 Diskursar om berekraftig utvikling i dokument om kommune- og regionreforma	40
4.1 Presentasjon av dokument	40
4.2 Politisk plattform utgått av Høgre og Framstegspartiet (Sundvollen-plattform)	43
4.3 Kriterier for god kommunestruktur (sluttrapport frå ekspertutvalet)	46
4.4 Prop.95 S (2013-2014). Kommuneproposisjonen 2015	52
4.5 Prop.96 S (2016-2017). Endringer i kommunestrukturen	57
4.6 Kommunereforma. Oppsummering, vurdering og tilråding til Kommunal- og moderniseringsdepartementet	61
4.7 Regionreforma – Desentralisering av oppgaver fra staten til fylkeskommunene (rapport frå ekspertutvalg)	65
4.8 Meld. St. 6 (2018-2019) Oppgaver til nye regioner	69
4.9 Kva diskursar om berekraftig utvikling kan identifiserast i sentrale dokument om kommune- og regionreforma	73
5.0 Diskursar om berekraftig utvikling blant politikarar	79
5.1 Presentasjon av informantar – Eit strategisk utval	79
5.1.1 Etske omsyn	80
5.2 Bakgrunn og drivkrefter for kommune- og regionreforma	82
5.3 Omgrepet berekraftig utvikling	85
5.4 Vert samfunnet meir berekraftig av kommune- og regionreforma?	86
5.5 Refleksjonar kring argument	89
5.6 Forholdet mellom staten og distrikta	92
5.7 Er økonomi ein føresetnad for å fokusere på berekraftig utvikling?	93
5.8 Samanheng mellom kommunal storleik og berekraft	94
5.9 Kva diskursar om berekraftig utvikling kan identifiserast blant eit strategisk utval av norske politikarar om kommune- og regionreforma?	96

6.0 Konklusjon	101
6.1 Dei tause stemmene	102
6.2 Sanninga om berekraftig utvikling i debatten om kommune- og regionreforma.....	103
6.3 Avsluttande kommentar	105
Litteraturliste.....	106
Vedlegg 1 – Informasjonsskriv og samtykkeskjema.....	112
Vedlegg 2 – Intervjuguide	115
Vedlegg 3 – Godkjenning frå NSD	117

Tabelloversikt

Tabell 1 - Generelt søk utan avgrensingar	8
Tabell 2 - Resultat av kommunesamanslåing 1838-2015	15
Tabell 3 - Waitt sine sju punkt.....	30
Tabell 4 - Oversikt over kva dokument som skal analyserast	42
Tabell 5 - Førekomsten av omgrepa berekraft, berekraftig og berekraftig utvikling i dei analyserte dokumenta	74
Tabell 6 - Dimensjonar og dominerande diskurs i dokumenta-.....	76
Tabell 7 - Introduksjon av informantar til masteroppgåva	81
Tabell 8 - Resultat av funn frå intervju	97

Figuroversikt

Figur 1 - Førekomsten av omgrepet berekraftig i Atekst mellom 1990 og 2019.....	8
Figur 2 - Søkord: «bærekraft*» «sammenslå*».....	25
Figur 3 - Søkord: «bærekraft*» «kommune» «sammenslå*»	25
Figur 4 -Søkord: «bærekraft*» «fylke» «sammenslå*»	26

1.0 Innleiing

Er det mogleg å leve på ein måte som gjer at naturressursane ikkje vert brukt opp? Er det mogleg å innrette verda på ein slik måte at alle, både dei som lev no og framtidens generasjonar, kan få frisk luft å puste i, nok og sunn mat, skule og helsetenester, straum og gode liv? Er det mogleg å rette opp att dei skadane som allereie er gjort på naturen og miljøet kring oss, eller er det allereie for seint? (Sinnes, 2015, s.25).

Sitatet ovanfor vitnar om den alvorlege situasjonen verdssamfunnet står ovanfor. Polane smeltar, havnivået stig og vi ser bileter på nyheitene av fortvila menneskjer som er råka av valdsame naturkatastrofar. Korleis skal ein stanse denne utviklinga, men samstundes syte for ei økonomisk utvikling og verdige liv til alle oss som bur på kloden i dag, og i framtida? Det er det berekraftig utvikling handlar om.

Då Brundtlandkommisjonen lanserte omgrepet *berekraftig utvikling* i 1987 var dei neppe klar over kor relevant omgrepet ville utvikle seg til å bli 33 år seinare. I 2020 er omgrepet berekraftig utvikling eit altomgripande omgrep, som vert nytta av born, ungdom, vaksne og pensjonistar (Eidsvik, Kolstad, Nielsen & Vågenes, 2019, s.198). Omgrepet er relevant for samtlige yrkesgrupper. Lærarar, politikarar, handtverkarar så vel som yrkessjåførar er døme på yrker der berekraftig utvikling no står sentralt i arbeidskvardagen (FN-sambandet, 2019b).

Samstundes som omgrepet berekraftig utvikling vert meir og meir populært, er samfunnet vårt i endring. Lokal- så vel som verdssamfunnet. I tråd med tida ønskjer ein at denne utviklinga skal vere berekraftig. Tiltak for å endre samfunnet i ein meir berekraftig retning vert hyppig fremja av styresmaktene, og i Noreg har ein mellom anna vedtatt at ein skal redusere talet på kommunar og fylker for mellom anna å gjere landet meir berekraftig.

Berekraftig utvikling og kommune- og regionreforma er blitt sentrale tema i norsk samfunnsdebatt. Men korleis vert omgrepet berekraftig utvikling nytta som eit politisk argument? Vert omgrepet nytta identisk av samtlige, eller kan ein identifisere variasjonar i nytten?

1.1 Bakgrunn for val av tema

Som nemnd er berekraftig utvikling eit omgrep dei fleste av oss kjenner til (Eidsvik et al., 2019, s.198), og dermed eit tema eg tidleg visste at eg ville nytte som utgangspunkt for masteroppgåva mi. Relevansen omgrepet har i samfunnet vårt gjer at ein kan sjå det i samanheng med nær sagt alt, og det er dermed eit attraktivt tema å fordjupe seg i og lære meir om.

Definisjonane av berekraftig utvikling er mange og ulike. Kva ein legg i omgrepet er varierende, og ei undersøking gjennomført på 90-talet viser at det på dette tidspunktet allereie eksisterte over 300 ulike tydingar av omgrepa berekraft og berekraftig utvikling (Sinnes, 2015, s.25). Dette er særspanande då omgrepet har fått ein så stor plass i språket vårt. Det at ein ikkje alltid legg like definisjonar til grunn når ein nyttar omgrepet *kan føre* til forvirring og misforståingar.

Med dette for auge ønskte eg å gjennomføre eit forskingsarbeid kor *bruken* av omgrepet berekraftig utvikling skulle stå sentralt. På kva måte og i kva grad kan ein nytte eit omgrep utan å leggje dei same føresetningane til grunn, og kva vil det eventuelle resultatet av denne *bruken* kome til å bli?

I samband med dette målet ønskte eg å nytte ei aktuell problemstilling i ein norsk kontekst kor det ville vere mogleg å identifisere ulike politiske meiningar. Eg ønskte å setje berekraftig utvikling i samband med denne problemstillinga og forske på korleis omgrepet vart nytta som eit argument for å fremje ulike synspunkt. Då arbeidet med masteroppgåva tok til i august 2018 var det få tema som engasjerte nordmenn meir enn kva den komande kommune- og regionreforma gjorde. Historia og identiteten til nordmenn skulle utfordrast, og folket, spesielt politikaren våre, viste eit enormt engasjement for temaet. Dermed sto kommune- og regionreforma fram som eit naturleg val då eg skulle velje ein aktuell debatt å fordjupe meg i.

1.2 Studiens føremål og problemstilling

Målet med denne studien er å etablere ny kunnskap om korleis omgrepet berekraftig utvikling er nytta som eit argument for å gjennomføre kommune- og regionreforma. Med bakgrunn i dette har studien som føremål å gje svar på problemstillinga: *På kva måte og i kva grad vert omgrepet berekraftig utvikling nytta i debatten om kommune- og regionreforma i Noreg frå 2014 til 2020*

For å operasjonalisere dette vel eg å dele problemstillinga inn i to underproblemstillingar som svarar på kvar sine deler av datamaterialet.

Først: Kva diskursar om berekraftig utvikling kan identifiserast i sentrale dokument om kommune- og regionreforma?

Deretter: Kva diskursar om berekraftig utvikling kan identifiserast blant eit strategisk utval av norske politikarar om kommune- og regionreforma?

Dermed kan studien seiast å vere todelt. For det første vert det freista å gje svar på studien si overordna problemstilling ved å undersøkje eit utval politiske dokument frå perioden 2013 til 2018. Her vil ulike diskursar kring berekraftig utvikling vil bli gjort greie for. Deretter vil ni ulike intervju med norske politikarar bli presentert. Også her vil studien freiste å klargjere kva diskursar knytt til berekraftig utvikling ein kan identifisere.

1.3 Oppgåva si strukturelle oppbygging

Denne masteroppgåva er delt inn i fem ulike hovudkapittel. Samtlege kapittel inneheld fleire delkapittel.

I kapittel 2 vil eg ta føre meg oppgåva sin kontekstuelle samanheng. Eg vil først gjere greie for omgrepet berekraftig utvikling og gje ei historisk skildring av omgrepet. Deretter følgjer ein presentasjon av førekomsten av omgrepa berekraft, berekraftig og berekraftig utvikling dei siste tiåra. Vidare ser eg på korleis berekraftig utvikling er samansett av tre likeverdige dimensjonar før eg gir ei kort skildring av berekraftig utvikling i dag. Vidare vil kapitlet omhandle kommune- og regionreforma. Her vil ein kunne lese ei omgrepsavklaring, samt at den historiske bakgrunnen til norske kommunar og fylker vil bli skildra. I tillegg kan ein lese om korleis dagens kommune – og regionreform er utarbeida. Avslutningsvis vil eg presentere samanhengen mellom berekraftig utvikling og kommune- og regionreforma.

I kapittel 3 presenterer eg dei metodiske vala og presenterer det teoretiske rammeverket som ligg til grunn for studien. I tillegg vil eg gjere greie for analyseprosessen ein vil møte i kapittel 4 og 5. Eg vil også reflektere kring mi eiga forskarrolle, og studien sin truverdigheit og pålitelegheit vil bli drøfta.

Vidare, i kapittel 4 og 5, kan ein lese den empiriske analysen. Analysen er todelt, og dermed samansett av to likeverdige kapittel. I kapittel 4 presenterer eg eit utval politiske dokument der føremålet er å gje svar på oppgåva si første underproblemstilling. I kapittel 5 presenterer eg eit strategisk utval av norske politikarar sine meiningar og synspunkt knytt til kommune- og regionreforma. Her vil føremålet vere å gje svar på oppgåva si andre underproblemstilling. Undervegs i dei to kapitela vil diverse funn bli framheva og drøfta. Begge kapitla vil avsluttast med ei oppsummering av kva diskursar knytt til berekraftig utvikling som er identifisert i analysen.

Kapittel 6 er konklusjonskapitlet. Her vil eg sjå dei ulike funna frå diskursanalysen i samband med oppgåva si overordna problemstilling og freiste å gje svar på denne.

2.0 Kontekstuell samanheng

Berekraftig utvikling er eit omfattande omgrep kor ulike definisjonar pregar forståinga vår av omgrepet samt korleis vi nyttar det i daglegtaleten vår. Når eit raskt søk på omgrepet «berekraftig utvikling» på google gir over 2,6 millionar treff vitnar det om at omgrepet er godt etablert i det norske språket. Talet på treff vitnar også om at omgrepet engasjerer. Nordmenn vel å nytte tida si på å skrive og lese avisartiklar, debattinnlegg og faktatekstar som tek føre seg berekraftig utvikling, og dermed utviklar omgrepet seg til å bli ein enno større del av språket vårt. På lik linje engasjerer også temaet kommune- og regionreform nordmenn. Men kva samanheng er det mellom omgrepet berekraftig utvikling og to kommunale reformer?

For å etablere ei forståing for konteksten denne oppgåva inngår i, vil det følgjande kapittelet ta føre seg ein teoretisk-kontekstuell gjennomgang knytt til oppgåva sine to ulike hovudtema: Berekraftig utvikling og kommune- og regionreforma. Avslutningsvis vil eg freiste å sjå omgrepet berekraftig utvikling i samband med kommune- og regionreforma.

2.1 Berekraftig utvikling

Berekraftig utvikling eit omgrep med mange ulike definisjonar og tydingar (Sinnes, 2015, s.25). Kva kvar enkelt av oss definerer som berekraftig utvikling i dag vil variere ut i frå kven vi er, kva vi arbeider som, kva bakgrunn vi har og kor i verda vi har vekse opp. Kor stor del omgrepet er ein del av det daglegdagse språket vårt vil også variere, men det er ingen tvil om at omgrepet framleis er relativt nytt i dei fleste språk. Vidare i dei neste delkapitla vil eg ta føre meg utviklinga av berekraftig utvikling som omgrep og bakgrunnen for at vi har fått dette *ordet* inn i det norske vokabularet.

2.1.1 Berekraftig utvikling – ei omgrepsavklaring

Etableringa av berekraftig utvikling som omgrep kan ein datere tilbake til 1980 då Den internasjonale naturvernunionen nytta omgrepet (Kvamme & Sæther, 2019, s.22). I 1983 vart verdskommisjonen for miljø og utvikling skipa etter initiativ frå FN sin generalsekretær. Kommisjonen vart leia av Gro Harlem Brundtland. Kommisjonen nytta omgrepet berekraftig utvikling og definerte omgrepet slik: «Berekraftig utvikling er en utvikling der behovene for dagens mennesker blir tilfredsstilt uten at det ødelegger muligheten for at framtidige generasjoner får tilfredsstilt sine behov.» (FN-sambandet, 2019a).

Denne definisjonen vart lansert i 1987, og var ein del av verdskommisjonen for miljø og utvikling, populært kalla Brundtlandkommisjonen på norsk, sin rapport *Our common future*, eller *Vår felles framtid*. Rapporten inneheldt meir enn berre definisjonen på det nye omgrepet berekraftig utvikling. Den oppfordra verdsliearane til politisk handling i møte med miljø- og fattigdomsutfordringane (Kvamme & Sæther, 2019, s.23), og gav i tillegg ei oversikt over dei globale miljøproblema og skildra idear til korleis desse problema kunne løysast (Olerud, 2016).

I 2004 lanserte Noreg sin nasjonale strategi for berekraftig utvikling. Her vart berekraftig utvikling definert slik:

En bærekraftig utvikling krever at vi må se våre handlinger i et generasjonsperspektiv og være nøye når vi treffer valg som setter varige spor og påvirker våre etterkommeres handlingsfrihet og mulighet til å dekke egne behov, sågar for å overleve. Et grunnleggende prinsipp er derfor at vi må respektere naturens tålegrense og basere politikken på føre-var prinsippet. (Kunnskapsdepartementet, 2015. s.7).

I tillegg til desse definisjonane er det mange som har lansert eigne tolkingar på korleis dei oppfattar berekraftig utvikling. Sjølv om Brundtlandkommisjonen sin definisjon på mange måtar var den første, er ikkje det synonymt med at det er denne definisjonen som forklarar omgrepet på best mogleg måte. Fleire har stilt spørsmål ved om Brundtlandkommisjonen sin definisjon er god nok til å føre verda vidare i ein betre retning, og definisjonen er difor omdiskutert. Hovudvekta av kritikken er basert på at omgrepet «behov» ikkje vert spesifisert, for kva behov skal eigentleg tilfredsstillast? Behovet for å kunne fly verda rundt, å ete akkurat kva du vil til middag eller å eige ein fritidsbustad ved eit alpintannlegg (Sinnes, 2015, s.25)? Kan alle desse behova tilfredsstillast no, men også i framtida?

Likevel er det slik at berekraftig utvikling føreset ei rettferdig fordeling av jorda sine ressursar mellom mennesker og land. Ressursane *må* forvaltast på ein slik måte at ein ikkje øydelegg for framtidige generasjonar og dette krev at ein ser økonomi, natur og miljø og samfunnsforhold i samband og skapar balanse mellom dei (Kunnskapsdepartementet, 2012-2015, s.7).

I denne masteroppgåva vil eg leggje til grunn at berekraftig utvikling omfattar nettopp denne balansen mellom økonomi, natur og miljø og samfunnsforhold. Desse tre kategoriane må sjåast i samanheng. Det vil seie at ein ikkje kan kalle ei utvikling for berekraftig dersom denne utviklinga skjer på kostnad av desse kategoriane. Skulle til dømes ei økonomisk utvikling i eit land gå på kostnad av naturen og menneskja, så ville denne utviklinga ikkje lenger kunne omtalast som berekraftig (Sinnes, 2015, s.25). Eg vil også, trass i at den er omdiskutert, nytte Brundtlandkommisjonen sin definisjon av berekraftig utvikling vidare i oppgåva. Eg legg då til grunn at ein reknar «behov» som noko anna enn kun materialistiske behov som krev eit høgkarbonutslepp som til dømes dei behova Maslow skildrar i sin behovspyramide frå 1943. Dette er behov som til dømes å vere frisk, ha tilgang til reint vatn, kunne ete seg mett osv. (Sinnes, 2015, s.25).

Kort oppsummert kan ein seie at berekraftig utvikling handlar om at vi må leve på ein slik måte at vi ikkje øydelegg for dei som kjem etter oss. Dersom ein legg Brundtlandkommisjonen sin definisjon til grunn skal alle mennesker ha dei same moglegheitene som det vi har, og difor kan ikkje dagens generasjonar ha eit forbruk som går på kostnad av dei ressursane som skal vare evig.

2.1.2 Berekraftig utvikling i historisk perspektiv

I dag er omgrepet berekraftig utvikling eit kjent omgrep som ein ofte ser i mellom anna media. Men, som vi skal sjå vidare, har det ikkje alltid vore slik. I eit søk gjort i søkemotoren Atekst, har eg gjort to ulike søk knytt til berekraftig utvikling. Atekst er ein søkemotor som gjer ein moglegheita til å søke i artiklar tilbake i tid. Ein kan avgrense søka med mellom anna å nytte ulike søkeord, velje kva aviser ein vil sjå på eller å velje seg eit tidsrom ein vil søke innanfor.

Det første søket i Atekst vart gjort for å skape ei oversikt over førekomsten av omgrepet berekraftig utvikling. Søket inneheld ingen avgrensingar. Ein kan dermed finne artiklar mellom 01.01.1945 og 31.12.2019. Etter tips frå rettleiar valte eg å dele opp omgrepet og også inkludere omgrepa *berekraft* og *berekraftig* i søket. Dette fordi omgrepet berekraftig utvikling ikkje alltid blir skrive fullt ut. Resultatet av det første søket kan ein sjå i tabellen under:

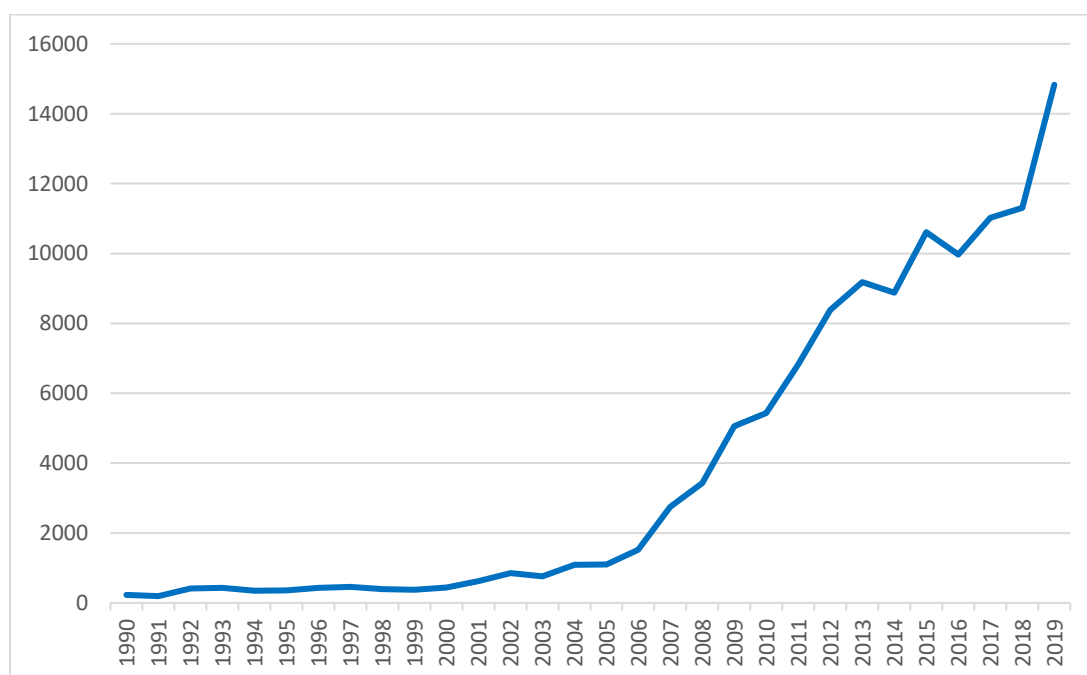
Tabell 1 - Generelt søk utan avgrensingar

Omgrep	Treff
Bærekraftig utvikling	38 220
Bærekraft	24 533
Bærekraftig	117 127

Av tabellen ser ein at omgrepet bærekraftig utvikling vert nytta 38 220 gonger i artiklane Atekst har tilgang til mellom 01.01.1945 og 31.12.2019. Det er over 10 000 gonger meir enn om ein kun ser etter omgrepet bærekraft. Likevel er omgrepet bærekraftig den soleklare vinnaren med heile 117 127 treff, og som eg difor vel å gå nærare inn på vidare.

I figuren under vil eg presentere førekomsten av omgrepet bærekraftig i artiklane Atekst har tilgang til. Omgrepet kan faktisk daterast heilt tilbake til 1945 då det vart publisert éin sak i VG som inneholdt omgrepet bærekraftig. Artikkelen tok i hovudsak sikte på å gjere greie for korleis Noreg skulle reise seg att etter krigsåra. Frå 1945 til 1990 dukkar omgrepet lite opp i media, men det skjer ei endring rundt 1990. Omgrepet vert nytta oftare, og 2004 er året der omgrepet kan identifiserast meir enn 1000 gonger i Atekst sine artiklar. Resultatet kan ein sjå i grafen under kor søket er avgrensa frå 01.01.1990 til 31.12.2019:

Figur 1 - Førekomsten av omgrepet bærekraftig i Atekst mellom 1990 og 2019



Det går tydeleg fram av grafen at berekraft, berekraftig og berekraftig utvikling er omgrep som blir meir og meir populært å gjere bruk av i norske artiklar. Ein ser at førekomsten av omgrepet auka om lag for kvart år, noko som mest truleg tyder at fleire vil bli gjort merksame på omgrepet. Men kvifor har omgrep som berekraft, berekraftig og berekraftig utvikling blitt ein så sentral del av ordforrådet vårt. Kva er det eigentleg som er i ferd med å skje som gjer at desse omgrepa er så i vinden om dagen?

2.1.3 Balansen mellom økonomi, natur og miljø og sosiale forhold

I delkapittel 2.1.1 kan ein lese at berekraftig utvikling er samansett av dei tre kategoriane økonomi, natur og miljø og samfunnsforhold. Alle desse tre må sjåast i samanheng og takast omsyn til dersom ei utvikling skal kunne definerast som berekraftig. Historisk sett kan ein sjå at menneska ikkje alltid har vore flinke til å vise slike omsyn, noko som har bidrege til eit enormt overforbruk som i dag påverkar menneska, naturen og økonomien vår i negativ retning (Kvamme & Sæther, 2019, s.21).

Mange tenkjer nok, medviten eller umedviten, først på kategorien natur og miljø når det er snakk om berekraftig utvikling. Kanskje først og fremst grunna media. I dag kan vi knapt sjå ei nyheitssending eller opne ei avis utan å få med oss debatten om global oppvarming og klimaendringar. I løpet av dei siste åra har vi blitt meir medviten om at klimaet vårt endrar seg og at dette vil få store konsekvensar for oss og dei generasjonane som kjem etter oss. Gjennom media har vi blitt kjent med klimaforkjemparar som Greta Thunberg, og mot slutten av 2019 kåra Språkrådet ordet *klimabrøl* som årets nyord i Noreg (Hagen & Staude, 2019). Klimaendringane er også satt på den politiske dagsordenen, og i Noreg er det Miljøpartiet dei grønne (MDG) som snakkar høgast om dei klimaendringane vi opplev i dag.

Desse klimaendringane skuldast endringar i fordelinga av energi på jorda. Sjølv om desse endringane alltid har vore til stades, skjer dei no 20-30 gonger raskare enn kva dei gjorde for millionar av år sidan. Jorda sitt klima driv gradvis vekk frå sine eigne naturlege svingingar og vert erstatta av ein tilstand som i stor grad er påverka av menneska. Vi kallar denne nye geologiske epoken for *Antropocen* og den vert kjenneteikna av at naturkreftene ikkje lenger har all makt over klima, biodiversitet, økosystem og jorda sin utsjånad lenger (Alfsen, Hessen & Jansen, 2013, s.32-36).

Sist århundre firdobla folketalet i verda seg og levestandarden, spesielt i den vestelege verda, auka monaleg (Csernai & Vaagen, 2018). FN reknar det som sannsynleg at det i 2100 vil vere 10 milliardar menneske på jorda. Det aukande folketalet fører til eit større press på ressursane, og med fleire menneske blir det meir bilkøyring, meir flytrafikk og meir handel på tvers av landegrenser osv. (Sinnes, 2015, s.91). Dette er døme på teknologiske utviklingar som påverkar forholda på jorda i ein negativ retning då dei bidreg til utslepp av såkalla *klimagassar*. Det er nemleg desse klimagassane som gjer mest skade på miljøet vårt då dei forsvinn ut i atmosfæren (Sinnes, 2015, s.57). I Noreg ser vi at mesteparten av klimagassutsleppa er karbondioksid (CO₂), metan, lystgass og fluorgassar (Sinnes, 2015, s.90). Når desse gassane finn vegen ut i atmosfæren bidreg dei til å halde tilbake stråling frå jordoverflata og hindrar samstundes utstråling til verdsrommet. Dette fører til at jordoverflata vert varmare, og klimagassane forsterkar dermed *drivhuseffekten* (Alfsen et al., 2013, s.34).

CO₂ er den klimagassen vi har størst utslepp av og er dermed den klimagassen som er mest kjend. Vi nyttar måleeininga ppm (parts per million) når CO₂-nivået i lufta skal målast. Målingar gjennomført av NORKLIMA viser at vi har opplevd ei auke på 43% av CO₂-nivået i lufta dei siste 200 åra (Alfsen et al., 2013, s.37). Det er dei rikaste landa i verda som har høgst CO₂-utslepp, medan mellominntekstlanda står for den største auken av CO₂-utslepp. I følgje statestikk hadde innbyggjarane i høginntekstland, inkludert Noreg, eit gjennomsnittleg utslepp på 13 tonn CO₂ i 2010, medan gjennomsnittet låg på 1,4 tonn per innbyggjar i låginntekstland. I Noreg skuldast dei auka utsleppa utviklinga av olje- og gass-sektoren. FN sitt klimapanel har lansert fleire utsleppsscenario, og det eine, «business as usual», skisserer at dersom vi held fram med dei utsleppsvanane vi har i dag, vil det resultere i store konsekvensar for klimaet vårt og menneska som bur, og som skal bu, på jorda (Alfsen et al., 2013, s.37). Her ser ein gode dømer på at fokuset i høginntekstland har vore på utvikling av økonomi for å finansiere ein høg og komfortabel levestandard. Men denne utviklinga har ikkje teke tilstrekkeleg omsyn til naturen, og dermed har denne utviklinga negative konsekvensar for jordkloden og menneska som bur her, spesielt i låginntekstland. Utviklinga er dermed ikkje berekraftig.

For økonomisk vekst skal, i tillegg til miljøomsyn, også leggje til rette for sosial rettferd dersom den skal kunne kallast berekraftig. Berekraftig utvikling *skal* rettast mot global oppvarming, artsutrydding og øydelegginga av jorda sine økosystem, men òg mot diskriminering av menneske, auka av sosiale ulikheiter og dei problema ein opplev i dag knytt til å leve fredeleg saman trass kulturelle- og religiøse skilnadar (Kvamme & Sæther, 2019, s.23-24).

Samstundes som auka folketal resulterer i klimaendringar, ser vi òg ei skeivfordeling av jorda sine ressursar. Folk døyr mellom anna av svolt og sjukdom i låginntekstland medan vi i høginntekstland brukar og kastar meir enn naudsynt. Og på same måte som vi vert eksponert for klimaendringar og global oppvarming når vi skrur på 21-nyheitene går det sjeldan mange dagar utan triste nyhende frå fattigare delar av verda. Flyktningar som druknar i Middelhavet, underernærte og sjuke born i Afrika og borgarkrigar som drep tusenvis av sivile mennesker og etterlet små born utan foreldre. Òg, på lik linje med utslepp av klimagassar handlar også dette om berekraftig utvikling.

2.1.4 Kva skjer no?

I 1997 skreiv Noreg og 127 andre land under Kyoto-avtala som hadde som målsetting å avgrense kor mykje klimagassar kvart enkelt land kunne sleppe ut. I 2000 signerte alle verda sine statsleiarar FN sine tusenårsmål. Her vart det for første gong vedtatt ein felles agenda for den globale utviklinga som hadde ei ambisiøs målsetting om å sikre sosial og økonomisk utvikling i verda. Denne avtalen slo fast åtte mål for å bekjempe fattigdom som skulle nåast innan 2015. Desse måla inkluderte mellom anna at ein skulle utrydde ekstrem svolt og fattigdom og sikre berekraftig utvikling. Etter kvart som fristen i 2015 nærma seg vart det klart at ein ikkje ville klare å nå den ambisiøse målsettinga. Difor starta arbeidet med å utarbeide nye mål og planar vidare (Unicef, u.å).

I september 2015 vart FN sine berekraftsmål vedtatt. Denne gongen vedtok verdsleiarane 17 hovudmål og 169 delmål som skal utrydde fattigdom, motarbeide ulikheit og stoppe klimaendringar innan 2030. Berekraftsmåla byggjer på dei tre kategoriane økonomi, natur og miljø og samfunnsforhold (FN-sambandet, 2019c). I motsetnad til tusenårsmåla, som hadde alt fokus retta mot utviklingsland, er berekraftsmåla meir globale og alle FN sine 193 medlemsland skal rapportere arbeidet sitt til FN (Johannesen, 2018). Alle medlemslanda har vedtatt at berekraftig utvikling er overordna all utvikling i verda i dag, og av den grunn er det

viktig at arbeidet med berekraftsmåla blir fulgt opp undervegs. Difor skal mellom anna kvart land gjennomføre konkrete analyser av utgifter til arbeidet med å nå berekraftsmåla, og statane skal forplikte seg til å dekke enkelte av desse kostnadane. I tillegg har berekraftsmåla tydelege indikatorar som viser korleis ein ligg ann i arbeidet med å nå dei ulike måla.

Berekraftsmåla legg til grunn at dersom ein skal oppnå ei berekraftig utvikling for heile verda må ein ikkje kun arbeide for å redusere klimagassutslepp. FN har stadfesta at også sosiale forhold som å motverke fattigdom, rett til skulegang og arbeid for kvinner sine rettar er like viktige for å sikre eit berekraftig samfunn (Sinnes, 2015, s.98). I skrivande stund er det ti år att til 2030 og til at berekraftsmåla skal vere nådd i alle FN sine 193 medlemsland.

I tillegg til dei store avtalane har ein òg forhandla fram ulike vedtak som land har slutta seg til i den internasjonale klimapolitikken. Eit slikt vedtak, og kanskje det mest kjende, er det såkalla *togradersmålet*. Landa som har slutta seg til dette målet har som målsetting at ein skal avgrense den globale oppvarminga med mindre enn to grader celsius frå før-industriell tid. Dette vil krevje enormt raske utsleppskutt samt kunnskap om naturens krinsløp (Kallbekken, 2019). Naturen jobbar nemleg alt for sakte til å handtere dei mengdene med CO₂ som vi slepp ut i atmosfæren. Analyser viser at ein femtedel av den CO₂'en som vi slepp ut under éin enkelt biltur vil bli verande i atmosfæren i minst tusen år. Ein må difor ha medvit om at store delar av dei klimagassutsleppa vi står for i dag vil bli verande i atmosfæren å sørge for auka oppvarming også lenge etter at vi forhåpentlegvis har klart å danne eit berekraftig samfunn basert på FN sine berekraftsmål (Alfsen et al., 2013, s.71).

Noreg er, som medlemsland i FN, også forplikta til å sørge for at dei 17 berekraftsmåla skal nåast innan 2030. Det vil seie at staten Noreg må gjere endringar i livsstilen for nordmenn slik at ein mellom anna reduserer klimagassutsleppa, sørger for betre samarbeid, likestilling og god helse til alle nordmenn. Som eit av verdas rikaste land skulle ein kanskje tru at det ville vere lett for Noreg å leggje om til berekraftige løysingar i samfunnet, men allereie den første avtalen, Kyoto-avtalen, skulle vise seg å vere vanskeleg for Noreg å gjennomføre. Noreg klarte ikkje å halde seg innafor dei gitte måla for avtalen og valte å gjennomføre kvotekjøp for å oppfylle forpliktingane, noko som enkelte hevdar er usolidarisk ovanfor låginntekstlanda som ikkje kan ta seg råd til det same og som vert ramma hardare av klimaendringane enn nordmenn (Sinnes, 2015, s.96).

Så korleis skal Noreg då arbeide for dei 17 berekraftsmåla og syte for ei enorm endring innan 2030? Ein ting er sikkert: Det er ikkje noko som er fort gjort, og det må ei rekkje små tiltak til for å gjennomføre ei slik ambisiøs målsetting. Og eit av desse tiltaka er at det skal dannast større politisk-administrative einingar i landet vårt.

2.2 Kommune- og regionreforma

Under kommunevalkampen hausten 2019 stilte alle partileiarane til direktesendt debatt frå Samfundet i Trondheim. Her vart statsminister Erna Solberg utfordra av Senterpartiets leiar Trygve Slagsvold Vedum på kvifor statsministeren meiner at dei små kommunane ikkje er gode nok slik som dei er (Partilederdebat Trondheim, 06.09.19). Eit tilsvarande spørsmål fekk statsministeren av TV2 sin ordstyrar, Aril Riise, under TV 2 sin direktesende debatt berre dagar tidlegare. Svaret frå Solberg var relativt likt under begge debattane. Statsministeren meiner at kommunesamanslåinga vil gje betre tenester til folk i Noreg og ho seier at «vi vil forberede Norge på de utfordringene som ligger foran oss». Ho peikar på utfordringar som til dømes at vi vil bli fleire eldre i Noreg og færre yrkesaktive som kan ta vare på desse eldre samstundes som dei skal finansiere velferda vår. Solberg seier at ho ikkje ønskjer å forandre Noreg fordi ho synest det er «gøy», men understreka at det er *Noreg* som forandrar seg og at ein naturleg konsekvens av det er at styresmaktene må forandre politikken parallelt for å kunne tilby likeverdige tenester til alle nordmenn (Val 2019: Partilederdebat, 01.08.2019).

Vidare, i dette kapitlet vil eg sjå nærmare på korleis Noreg er- og har vore inndelt. Eg vil sjå nærare på den historiske utviklinga av kommune-Noreg, og eg vil i tillegg gjere greie for kva dagens kommune- og regionreform *faktisk* handlar om. Som ein kan lese meir om i delkapittel 2.2.3, er regionreforma ei *tilleggsreform* kor arbeidet tok til fleire år etter arbeidet med kommunereforma. Med dette for auge, samt at dei fleste av informantane ein vil bli kjend med i kapittel 5 er ordførarar, og dermed har best kjennskap til kommunereforma, vil hovudvekta vidare kapitlet liggje på denne reforma. Regionreforma vil bli gjort greie for i eit felles delkapittel avslutningsvis i dette kapitlet.

2.2.1 Kva er ein kommune?

Alle som har adresse i Noreg bur i ein kommune. Korleis vi opplev denne kommunen vil variere, men kommunen ein bur i vil påverke livet vårt i større eller mindre grad. Kommunen er heimstaden vår og på ulikt vis vil ein kjenne ei tilhøyrsløse til denne kommunen. Kommunen er eit lokalsamfunn der innbyggjarane kan delta på ulikt vis gjennom mellom anna frivillige aktivitetar, tilfeldige møter på eit busstopp eller i butikken. Ein del av desse møta resulterer i meningsutveksling der innbyggjarane i kommunane deltek i samtalar og diskusjonar kring kommunen ein bur i. Ein utvekslar meininger, informasjon, oppfatningar og ein utviklar standpunkt om kommunen, og deltek i så måte som eit opplyst medlem i det *politiske fellesskapet* (Jansen & Jensen, 2016a, s.17).

Reint praktisk er kommunen ei styringsordning. Eit politisk-administrativt nivå som tek avgjersler og fattar vedtak som påverkar dei som bur i kommunen. Kommunen produserer tenester for innbyggjarane og innbyggjarane deltar i kommunen som *borgarar*. Gjennom stemmeretten bidreg borgarane med å påverke dei som formar, vedtek og iverksett kommunen sin politikk og tenesteproduksjon. Kommunen, som styringsordning, er demokratisk og samsvarar med dei reglar og definisjonar som kjenneteiknar eit demokrati som styringsordning. Sjølv om det er staten som har det overordna ansvaret, og som styrer Noreg, er kommunane viktige fordi dei er nærast innbyggjarane og direkte samhandlar med innbyggjarane i det daglege livet (Jansen & Jensen, 2016a, s.17).

Kommune og stat bør vere komplimentarande og opptre som partnarar. Ein av kommunen sine viktigaste oppgåver er å samarbeide med innbyggjarane, organisasjons- og næringsliv, fylkeskommunen, staten og andre kommunar. I tillegg skal kommunen sikre og fremje levestandarden til innbyggjarane sine og sørge for godt organisasjonsliv samt gode sosiale relasjonar i lokalsamfunna. Kommunen er eit reiskap for staten i gjennomføringa av nasjonal politikk samstundes som den skal vere eit reiskap for innbyggjarane i kommunen for å utvikle eit best mogleg lokalsamfunn. Kommunane i Noreg vert kjenneteikna av folkestyre, og fleirtalet av innbyggjarane i kommunen har moglegheit til å veljast og delta i kommunen som folkevald (Jansen & Jensen, 2016a, s.21-22).

Regjeringa hevdar at kommunane er sjølvne grunnmuren i det norske demokratiet og at nærleiken til innbyggjarane og næringsliv er ein føresetnad for samfunns- og næringsutvikling (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017, s.5). Når det gjeld

Noreg som velferdsstat hevdar enkelte at Noreg ikkje ville utvikla seg frå eit av Europas fattigaste land rundt midten av 1800-talet til å bli blant verdas rikaste og mest vellukka land om det ikkje hadde vore for utviklinga av kommuneforvaltinga. Kommunane har teke ansvar, i samarbeid med staten, og utvikla diverse goder til innbyggjarane sine. Utviklinga av velferdsstaten ber preg av at kommunane har sett behovet for gode tenester og utvikla eit tenestetilbod skreddarsydd for sine innbyggjarar (Jansen & Jensen, 2016b, s.34).

I samband med denne påstanden, vil det vere føremålstenleg å sjå dagens kommunereform i eit historisk perspektiv for å forstå kvifor Noreg er delt inn i dei kommunane vi kjenner att frå i dag.

2.2.2 Historisk tilbakeblikk

Dagens kommunereform er ikkje den første, og det er dermed ikkje første gong ein reduserer talet på kommunar i Noreg (Jansen & Jensen, 2016b, s.43).

Kommunesamanslåingar har vore gjennomført fleire gonger i norsk historie og ein kan sjå resultatet av kommunesamanslåingane i tabellen under:

Tabell 2 - Resultat av kommunesamanslåing 1838-2015

År	Antall kommunar per 1.1.	Endring i talet på kommunar
1838	392	
1930	747	355
1957	744	-3
1967	454	-290
1974	443	-11
1978	454	11
1994	435	-19
2015	428	-7

(Askim, Klausen & Vabo, 2016, s.26)

Utgangspunktet for tabellen er 1838. Det kan forklarast med at det kommunale sjølvstende vart innført ved formannskapslovene i 1837, noko som resulterte i endringar i kommuneinndelinga i Noreg. 1838 er dermed eit naturleg utgangspunkt for å forstå kommunesamanslåing i eit historisk perspektiv. Formannskapslovene tok utgangspunkt i landet sine 320 prestegjeld samt 35 utskilte sokn. Desse vart egne kommunale einingar. I tillegg til desse 355 einingane, hadde dei største byane utvikla lokale styringsordningar med eit eige administrativt apparat før formannskapslovene var vedtekne. Dermed resulterte lovene i at Noreg vart inndelt 355 heradskommunar og 37 bykommunar med eit samla folketal på ca. 1,2 millionar. Ved formannskapslovene sitt 100 års-jubileum i 1937 hadde antall heradar nær dobla seg og ein såg tilsvarende vekst i bykommunane. Dette skuldast kyrkja si organisering som førte til at fleire større sokn vart skilt som egne kommunar (Hansen, 2016, s.48-50). Så lenge eit sokn hadde vekse seg stort nok og tok initiativ til å etablere seg som eigen kommune, vart dette stort sett godkjent (Jansen & Jensen, 2016b, s.38).

Dersom ein studerer tabellen kan ein, kort oppsummert, seie at talet på norske kommunar vaks i frå formannskapslovene vart vedtekne i 1837, med ein topp på 747 kommunar, til utbrotet av andre verdskrig. I 1943 valte regjeringa, med Nasjonal Samling og Quisling i spissen, å tvangssamanslå nokre få norske kommunar, og i 1945 var talet på norske kommunar redusert til 744.

Likevel var ikkje den største endringa i norsk kommunestruktur før perioden 1951-1977. Reforma vert kalla «hamskiftet» og gjaldt både kommuneinndeling, fylkeskommunen si organisering samt oppgåver og forholdet mellom desse forvaltingsnivåa. Dei fleste kommunesamanslåingane vart gjennomført i 1963/64 då 164 norske kommunar vart fjerna frå kartet. Samanslåingane haldt fram til 1972 og talet norske kommunar vart redusert til 444 (Jansen & Jensen, 2016b, s.40-41). Bakgrunnen for denne store reforma kan ein finne i Arbeiderpartiet sitt valprogram for perioden 1945-49:

Det kommunale sjølstyre trygges med sikte på å nyttiggjøre det lokale initiativ som et viktig ledd i den planøkonomiske politikken. Ved at staten overtar mest mulig av de samfunnsmessige fellesoppgavene, sikres alle kommuner en viss minimumsstandard av sosiale og kulturelle goder (Klausen et al., 2016, s.56).

Fylkesmann Nikolai Schei frå Sogn og Fjordane fekk i oktober 1946 i oppgåve å leie eit utval som skulle gjennomføre ei utgreiing om den kommunale inndelinga, den såkalla Schei-komiteen. Komiteen hadde eit stort fokus på norske kommunar sin økonomi og slo fast at kommunane ikkje kunne vedta større utgiftsslutnadar enn dei hadde inntektsmessig dekning for. Dermed kom Schei-komiteen med eit forslag om ei inndelingsreform gjennom kommunesamanslåingar då dette ville betre kommunane sin økonomiske situasjon og slik sikre «den best mulige utbyggingen av landet». Komiteen konkluderte med at ein kommune burde ha ein minimumsstorleik på 2500-3000 innbyggjarar (Klausen et al., s.55-57).

Proessen skapte stor strid i norsk politikk og spesielt Høgre og Bondepartiet (Senterpartiet) var i mot dei føreslegne samanslåingane. Dei meinte at inndelingsendringane ikkje måtte skje i strid med den lokale folkeviljen. Dermed lanserte dei for første gang ideen om lokal vetorett. Likevel vart samanslåingane gjennomført i tråd med Schei-komiteens anbefalingar og, som allereie nemnd, vart talet på kommunar redusert frå 744 til 444 (Flo, 2017).

I etterkant av samanslåingane valte nokre av dei tvangssamanslåtte kommunane å organisere seg og etablere *Samarbeidsrådet for tvangssammensluttende kommuner*, og klage inn avgjersla om samanslåing. Dei ønska å gjere om den samanslåinga dei vart tvinga med i, og stilte krav om ei ny vurdering for deira kommunar. I 1971, ba regjeringa eit offentleg utval, leia av fylkesordførar Leo Tallaksen, vurdere 21 av desse inndelingssakene der det var stilt krav om oppløysing (Hansen, 2016, s.60). Resultatet av denne utgreiinga var at Tallaksen-utvalet anbefalte Stortinget å oppløyse ti av dei nye samanslåtte kommunane (Flo, 2017). Dermed var det totale talet norske kommunar i 1977 454, og ein kan hevde at reformarbeidet var avslutta i denne omgang (Jansen & Jensen, 2016b, s.41).

Likevel vart ikkje ideen om kommunesamanslåing lagt på is. Enkelte vil hevde at Schei-komiteen si anbefaling om å gjennomføre kommunesamanslåing mellom 1958 og 1977 resulterte i ei såkalla *tvangsreform* (Flo, 2017). Og sjølv om det ikkje vart gjennomført tilsvarande reformer, fulgte det likevel ein periode med tvangssamanslåingar på 1980- og 1990-talet. Dette gjaldt stort sett bykommunar som vart utvida, sjølv etter store protestar frå kommunane rundt. Frå 1992 til 1994 vart 18 kommunar redusert til fem, og det totale talet på norske kommunar var no på 435 (Jansen & Jensen, 2016b, s.42). Denne «mini-kommunereforma» synte seg å kun vere eit førevarsel på at ei ny stor runde med kommunesamanslåingar basert på Schei-komiteen si oppskrift. I 1992 foreslo Fylkesmann

Ragnar Christiansen, leiar for Christiansen-utvalet, frå Buskerud å sette i gong arbeidet med ei nye reform, men i 1995 skjedde det eit vendepunkt i debatten om kommunesamanslåing (Flo, 2017).

Stortinget fatta nemleg eit vedtak som vert omtala som «frivilligheitslinja». Dette vedtaket vart sett på dagsordenen etter initiativ frå Senterpartiet. Dei ønska ei lov som sa at regjeringa ikkje skulle gå i mot lokale kommunestyre eller folkerøystingar i kommunane som var i mot kommunesamanslåingar. Frivilligheitslinja vart aldri lovfesta slik Senterpartiet ønska, men vedtaket markerer likevel eit vendepunkt i den norske kommunereformhistorikken (Klausen et al., 2016, s.26).

Etter vedtaket om frivilligheitslinja i 1995 har endringa i kommunestrukturen i Noreg bremsa. Frivilligheitslinja resulterte i at kommunesamanslåing vart lagt dødt som statleg politisk mål, og talet på norske kommunar vart kun redusert med sju frå 1994 til 2015 (Klausen et al., 2016, s.27). I tilfella der kommunar slo seg saman i denne tidsperioden, har prosessen vore frivillig. Ser ein på statistikk kan ein lese at så godt som alle kommunane i Noreg har gjort grundige vurderingar av samanslåing med ein eller fleire nabokommunar utan å nødvendigvis slå seg saman. Kommunereformer har vore grundig vurdert både på 1980-talet, 1990-talet og på 2000-talet, og sjølv om det ikkje har resultert i dei store samanslåingsprosessane så har mellom anna 41 norske kommunar endra kommunegrenser eller slått seg saman med nabokommunar etter 1988 (Jansen & Jensen, 2016b, s.42-43).

Sjølv om frivilligheitslinja førte til færre samanslåingar arbeidde Bondevik-2 regjeringa likevel med å leggje til rette for at fleire kommunar skulle ønske ei frivillig samanslåing med nabokommunane. Dei lanserte mellom anna prosjektet «*Framtidens kommunestruktur – kommuner med ansvar for egen utvikling*» i samarbeid med KS. Resultatet av prosjektet viste at tyngda av norske kommunar ønskte meir interkommunalt samarbeid i staden for samanslåingar. Likevel var det om lag 30 kommunar som viste interesse for samanslåing og søkte om økonomisk støtte for å gjennomføre nærare utredning om samanslåingar. Dette arbeidet vart lagt på is hausten 2005 då Senterpartiet gjekk inn i regjering med Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti (Klausen et al., 2016, s.27).

I 2013 overtok Erna Solberg regjeringsmakta og satt reformarbeidet tilbake på dagsordenen. I regjeringsplattforma til Høgre og Framstegspartiet kunne ein lese at regjeringa ville lansere ein kommunereform for å danne «større og meir robuste kommunar» (Jansen & Jensen, 2016a, s.12). Enkelte vil hevde at regjeringa sin kommunereform vil vere den største endringa av norsk offentleg forvaltning sidan formannskapslovene vart vedtekne i 1837 (Narud, 2016, s.9).

Så kva inneber eigentleg denne reforma som ser ut til å engasjere så mange, og som endrar landet vårt?

2.2.3 Dagens kommunereform

Måndag 9.september 2013 gjekk nordmenn til vallokala for å avgje sitt syn på kven som skulle ha makt til å styre i Noreg dei komande fire åra. Etter spennande kveldstimar var resultatet av oppteljinga klar: Soleklar siger til den borgarlege blokka beståande av partia Høgre, Framstegspartiet, Kristeleg Folkeparti og Venstre. Etter forhandlingar vart det avgjort at Høgre og Framstegspartiet ville danne ei mindretalsregjering, og at Kristeleg Folkeparti og Venstre ville vere støtteparti for denne regjeringa. Både Høgre og Framstegspartiet hadde varsla ei strukturreform dersom dei vann valet, og i tilleggsproposisjonen for statsbudsjettet 2014 varsla den nye blå-blå regjeringa dei ville starte opp arbeidet med ei kommunereform allereie i 2014 (Rose, Klausen & Winswold, 2017, s.268). Kommunereforma har stått på regjeringa sitt politiske program sidan Sundvolden-plattformen vart vedteken i 2013 og regjeringa grunnir reforma med spesiell vekt på styrka fagkompetanse:

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

Omgrepet *robust* går att i arbeidet med kommunereforma. Regjeringa satt seg som mål å danne større og meir robuste kommunar som kunne erstatte dei interkommunale løysingane og gi dei nye kommunane utvida makt. Dei hevdar at dette vil vere til fordel for lokaldemokratiet som er utfordra då dei små kommunane ikkje lenger er attraktive for ressurspersonar som vel å trekkje mot større tettstadar eller byar. Regjeringa hevdar at dersom større og meir robuste kommunar får ansvar for fleire oppgåver enn tidlegare, vil

resultatet bli meir tillit til lokalpolitikarar og eit større kommunalt handlingsrom (Stavem, 2016, s.11).

Regjeringa har sett seg fire overordna mål for kommunereforma som dei skal vere avgjerande for dei nye kommunane sitt arbeid. Desse måla er:

1. Gode og likeverdige tenester til innbyggjarane
2. Heilheitleg og samordna samfunnsutvikling
3. Berekraftige og økonomisk robuste kommunar
4. Styrka lokaldemokrati

(Regjeringen.no, 2014b).

Reformarbeidet til regjeringa har ikkje gått smertefritt, og reforma har møtt både støtte og motstand blant det norske folk. Resultatet vart uansett at 119 av landets 428 kommunar vart slått saman til 47 nye kommunar 01.01.2020. Det vil seie at Noreg no har 356 kommunar (Regjeringen, 2019a).

Vidare vil eg gjere greie for prosessen fram mot dei siste kommunesamanslåingane 01.01.2020.

Vabo-utvalet

I januar 2014, kun fire månadar etter stortingsvalet, vart det nedsett eit ekspertutval som skulle gjere greie for kriterier for ei ny kommuneinndeling (Rose et al., 2017, s.268). Leiaren for dette ekspertutvalet var professor ved OsloMet Signy Vabo, og dermed er ekspertutvalet kjent som Vabo-utvalet. Dei øvrige medlemmane i ekspertutvalet var erfarne forskarar og praktiskarar, og regjeringa hevdar at utvalet representerte ein brei og allsidig kompetanse innanfor heile kommunesektoren (Regjeringen, 2014a). Utvalet utdjupa ulike grunngjevingar for ei kommunereform, og la fram sin første delrapport 31.mars 2014 der dei gjorde greie for kva dei meinte var gode prinsipp og kriterier for ei god kommuneinndeling i Noreg.

1.desember 2014 la dei fram ein sluttrapport. I denne rapporten tok Vabo-utvalet føre seg kva kriterier kommunane burde oppfylle for å kunne ta på seg nye oppgåver samt døme på nye oppgåver som kunne vere aktuelle å overføre til eventuelle nye, større og meir robuste kommunar (Regjeringen, 2014a). Vabo-utvalet tok utgangspunkt i Christiansen-utvalet sine drøftingar frå 1992 som ønska ei endring i kommuneinndelinga i Noreg basert på endringar i kommunesektorens sine geografiske føresetnadar. Difor la Vabo-utvalet til grunn at meir

robuste kommunale einingar i større grad ville samsvare med dei endringane som har utvikla seg over tid i mellom anna bu- og arbeidsmarknaden (Klausen et al., 2016, s.28).

Eg vil kome tilbake til det faktiske innhaldet i Vabo-utvalet sin sluttrapport seinare i denne masteroppgåva, men det er verdt å nemne allereie no at utvalet konkluderte med at dei nye kommunane i Noreg burde ha eit innbyggjartal på mellom 15 000 og 20 000. Det vil seie at talet på norske kommunar ville kome til å reduserast til om lag 100 kommunar.

Ekspertutvalet har sjølv omtala denne konklusjonen som «en meget stor reduksjon», og forslaget har blitt oppfatta som særskilt radikalt av mange (Rose et al., 2017, s.268).

Vegen vidare, etter Vabo-utvalet sin sluttrapport, har vore todelt. Regjeringa la fram ein plan for kommunereforma som eit vedlegg til kommuneproposisjonen for 2015 (Prop. 95 S (2013-2014)). Det første alternativet regjeringa skisserte var ei såkalla «fast track»-løysing der dei kommunane som ønska å slå seg saman og søkte om det innan 01.02.2016 fekk moglegheita til å få søknaden avgjort ved kongeleg resolusjon våren 2016. Då ville dei nye kommunane tre i kraft frå 01.01.2018. Dei resterande kommunane som leverte søknadar innan 01.07.2016 fekk ein anna framgangsmåte. Her skulle søknadane godkjennast i samband med Stortinget si handsaming av proposisjon om kommuneinndelinga våren 2017. I dette tilfellet ville dei nye kommunane tre i kraft frå 01.01.2020. Med bakgrunn i desse to alternativa, skissert av regjeringa, starta det opp utgreiing- og sonderingsprosessar rundt omkring i det ganske land mellom 2014 og våren 2016 (Rose et al., 2017, s.268).

Fylkesmannen si rolle i kommunereforma

Som ein del av utgreiingsprosessen fekk alle landet sine fylkesmenn i oppgåve å vere tilretteleggjar og koordinator for kommunane i sitt fylke og vegleie dei med tanke på kommunesamanslåing. Oppgåva til Fylkesmannen vart skildra i eit brev frå regjeringa der dei gjorde greie for ønskjer og forventningar til korleis desse oppgåvene skulle løysast. Dei fekk særskilt ansvar for å sørge for ein heilheit i regionen samt å syte for at prosessane i kvar einskild kommune vart avslutta innan våren 2016. I tillegg skulle Fylkesmannen «fylgje opp dei kommunane som ikkje på eige initiativ tar nødvendig leiarskap» (Foss, 2016, s.75).

Oppgåva frå regjeringa gav, i utgangspunktet, Fylkesmannen stort handlingsrom. Dette skulle kombinerast med konkrete ambisjonar og målsettingar. Fylkesmannen skulle ivareta staten sine interesser i dei einskilde fylka, samstundes som han/ho skulle fremje kommunane sine interesser ovanfor staten. Brevet frå regjeringa gjorde også greie for kva

verktøy Fylkesmannen hadde til hjelp og ba samstundes Fylkesmannen levere ei vurdering av alle kommunestyrevedtaka i sitt fylke innan sommaren 2016. Her skulle også heilheita i regionen vurderast samt om vedtaka frå dei einskilde kommunestyra var i tråd med intensjonen til reforma (Foss, 2016, s.72-75). Denne vurderinga skulle liggje til grunn for handsaminga av proposisjonen om ny kommunestruktur i Stortinget våren 2017 (Klausen et al., 2016, s.32).

Fylkesmennene i dei 19 fylka fullførte denne oppgåva innan tidsfristen i 2016, og konkluderte med det dei meinte var den beste løysinga for kommunane i sitt fylke. Konklusjonane vart lagt fram som ei fagleg tilråding til Storting og Regjering. Denne vart nytta som utgangspunkt for handsaminga av proposisjonen om ny kommunestruktur våren 2017.

2.2.3 Regionreforma

I tillegg til kommunereforma har partia Høgre og Framstegspartiet partiprogramfesta at dei ynskjer å fjerne fylkeskommunane. I dag fungerer fylkeskommunane som eit innbyggjarstyrt forvaltningsnivå, men dei to blå regjeringspartia meiner at dette er unødvendige forvaltningsinstansar som berre bidreg til meir byråkrati (Rose et al., 2017, s.268). Difor har regjeringa, i tillegg til ei kommunereform, forhandla fram ei regionreform som Stortinget vedtok 8.juni 2017.

Reforma hadde som føremål å redusere talet på norske fylker som fram til 01.01.2018 besto av 19 fylker. Regionreforma tok til frå 01.01.2018 då dei to fylka Nord- og Sør-Trøndelag slo seg saman til nye Trøndelag, og frå 01.01.2020 har fleire fylker fullført samanslåing. Noreg har difor no 11 fylkeskommunar: Trøndelag (tidlegare Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag), Vestland (tidlegare Sogn og Fjordane og Hordaland), Agder (tidlegare Aust-Agder og Vest-Agder), Vestfold og Telemark (tidlegare Vestfold og Telemark), Innlandet (tidlegare Oppland og Hedmark), Viken (Buskerud, Akershus og Østfold), Troms og Finnmark (tidlegare Troms og Finnmark), Møre og Romsdal, Rogaland, Nordland og Oslo (Regjeringen, 2019d).

Føremålet med å slå saman fylker er å tilpasse Noreg til dei samfunnsutfordringar vi møter i dag og i framtida, samt å leggje til rette for ei styrka samfunnsutviklingsrolle for fylkeskommunane. Regjeringa vil sørge for dette ved å overføre oppgåver og verkemiddel til fylkeskommunane på område der dei allereie har hatt ansvar og kompetanse tidlegare (Regjeringen, 2016). Desse oppgåvene vart grundig drøfta av eit ekspertutval som, på lik linje

med Vabo-utvalget, la fram sine vurderingar i ein rapport som vart publisert 1.februar 2018 (Regjeringen, 2018). Dette ekspertutvalet er kjent som Hagen-utvalet og rapporten dei la fram vil bli grundig skildra i kapittel 4.

Hagen-utvalet sin rapport vart nytta som utgangspunkt for å vurdere nye oppgåver til fylkeskommunane. Kva oppgåver fylkeskommunane no *skal* ha ansvaret for vert skildra i ei Stortingsmelding som har fått namnet *Oppgaver til nye regioner* (Regjeringen, 2019b). Dette dokumentet vil eg også kome tilbake til i kapittel 4, men eg ønskjer kort å vise til innleiande utdrag frå avsnittet som har fått underoverskrifta *Utfordringer som krever regionale løsnings* under innleiingskapittelet. Her kan ein lese at: «Vi står overfor store samfunnsutfordringer. Samfunnet og næringslivet må gjennom et grønt skifte. Globale klima- og miljøutfordringer krever omstilling til et samfunn hvor vekst og utvikling må skje på en bærekraftig måte.» Vidare kan ein lese at: «Fylkeskommunene har gode forutsetninger for å utvikle en politikk for å møte de utfordringene samfunnet står overfor. Med regionreformen får de en styrket rolle og nye verktøy for å løse samfunnsutfordringer i sin region. (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019, s.6).

2.3 Berekraftig utvikling sett i samband med kommune- og regionreforma

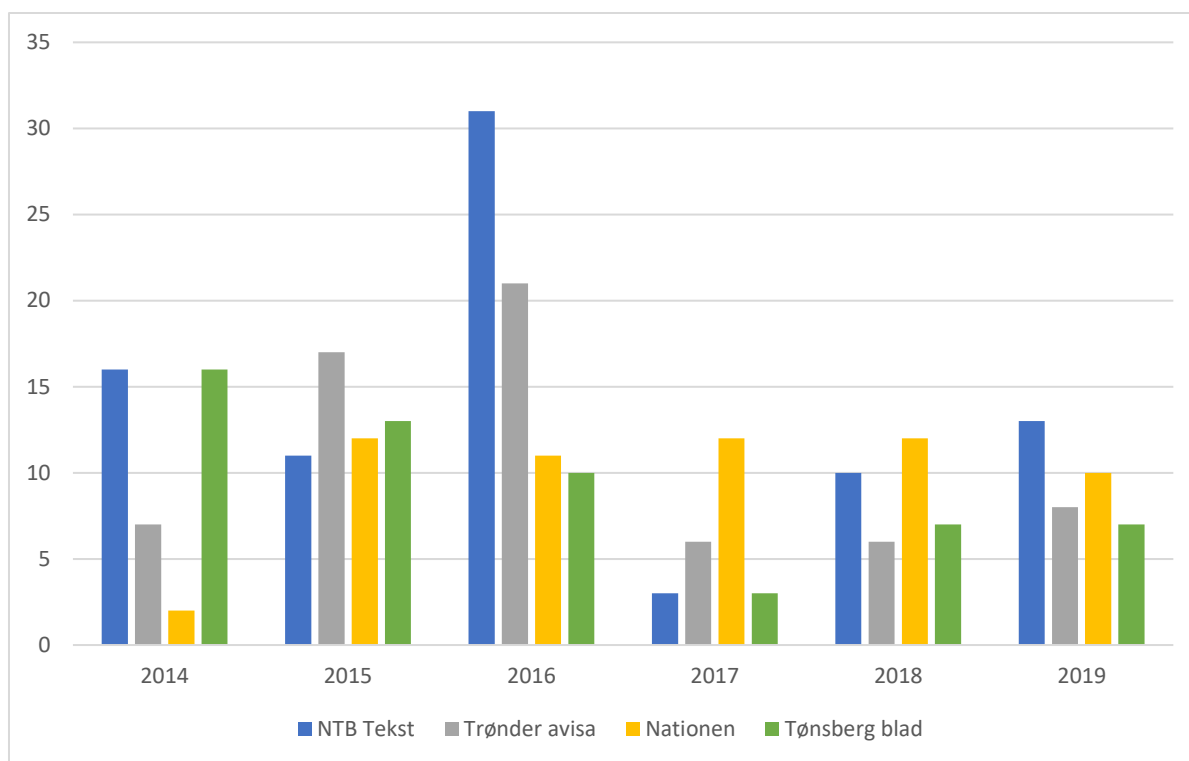
Med utdraga frå Stortingsmeldinga *Oppgaver til nye regioner* friskt i minne ser ein klar samanheng mellom regionreforma og omgrepet berekraftig utvikling. Dersom ein også hugsar regjeringa sine fire overordna mål for kommunereforma ser ein tilsvarande samanheng i dette reformarbeidet:

1. Gode og likeverdige tenester til innbyggjarane
2. Heilheitleg og samordna samfunnsutvikling
3. Berekraftige og økonomisk robuste kommunar
4. Styrka lokaldemokrati

Som ein kan lese i delkapittel 2.1 handlar berekraftig utvikling om å skape ein balanse mellom økonomisk vekst, miljøomsyn og sosial rettferd. Sjølv om det kun er delmål nummer tre som nemner omgrepet *berekraft*, kan likevel samtlege fire mål seiast å kvalifisere til berekraftig utvikling dersom vi ser måla i samanheng.

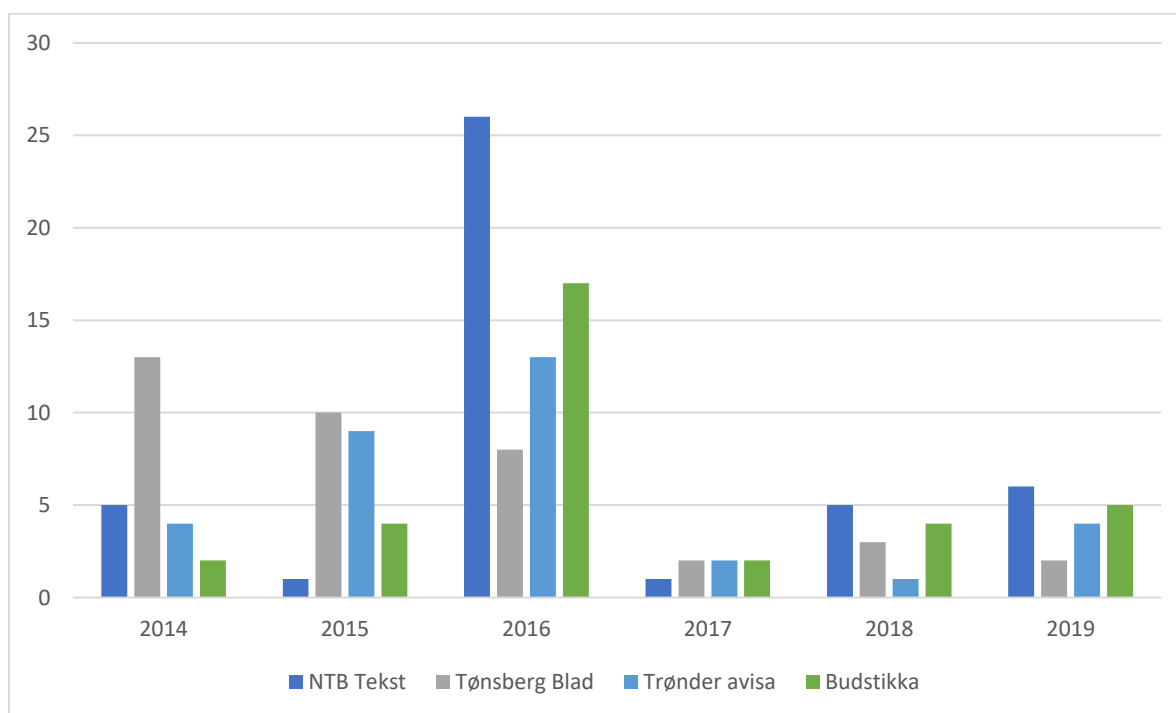
Av den grunn har eg valt å gjennomføre tre nye søk i søkemotoren Atekst i samband med berekraftig utvikling og kommune- og regionreforma. Målet med søket er å sjå i kva grad det er noko samanheng mellom omgrepet berekraftig utvikling og dei to reformene slik dei overnemnde målsetjingane for reformene kan vitne om. Felles for dei tre følgjande søka er at eg har notert ned dei fire avisene der søkeorda er nytta flest gonger. Felles er også at eg har avgrensa søket frå 01.01.2014 til 31.12.2019. Stjernesymbolet bak søkjeorda tyder at eg også er interessert i å sjå artiklane der ein har nytta desse orda som stamme. Ved å søke på denne måten vil ein også få tilgang til artiklar som nyttar omgrepa «bærekraftig» eller «sammenslåing». Resultatet av desse søka ser ein i figurane under:

Figur 2 - Søkord: «bærekraft*» «sammenslå*»



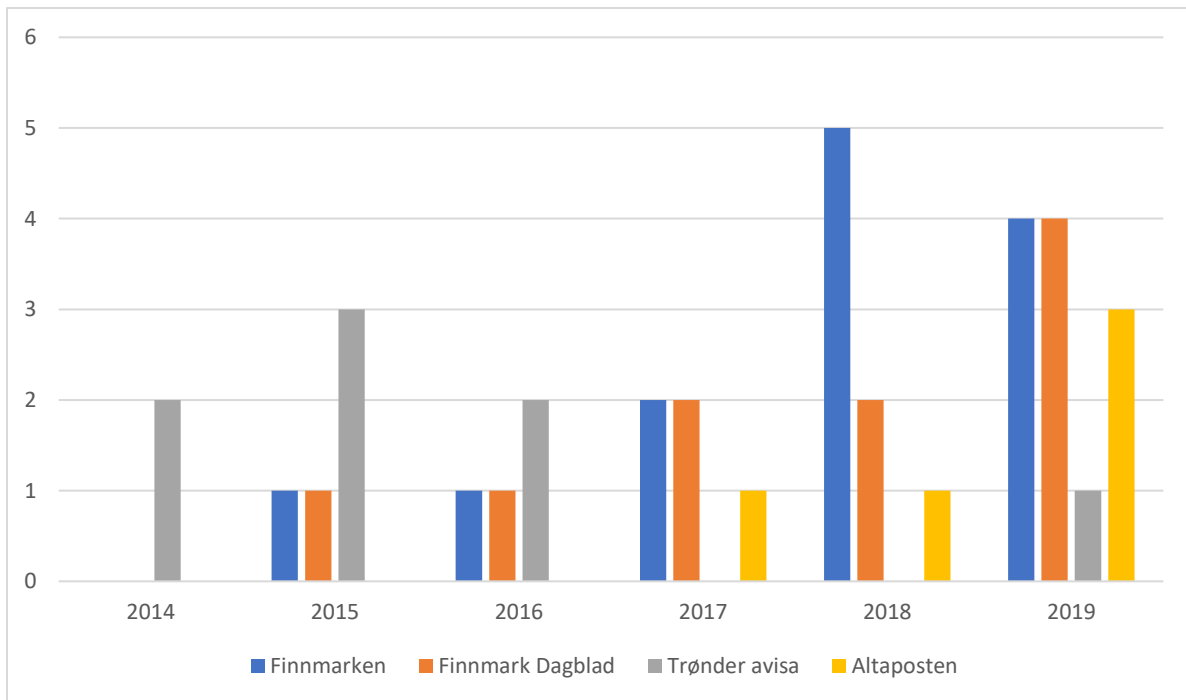
Totalt: 2520 treff

Figur 3 - Søkord: «bærekraft*» «kommune» «sammenslå*»



Totalt: 1484 treff

Figur 4 -Søkeord: «bærekraft*» «fylke» «sammenslå*»



Totalt: 242 treff

Resultata frå søka i Atekst er ikkje ein sentral del av funna i denne masteroppgåva, men eg vel likevel å inkludere dei her då det er interessant å sjå førekomsten og utviklinga av omgrepet bærekraftig utvikling sett i samband med kommune- og regionreforma. Dei tre søka synleggjer at bærekraftig utvikling er eit omgrep som vert nytta i samband reformene.

Det vil difor vere interessant å sjå nærmare på korleis ulike aktørar nyttar omgrepet bærekraftig utvikling i politiske dokument når dei vil argumentere for sitt syn i debatten om kommune- og regionreforma. I tillegg vil det vere interessant å undersøkje kva norske politikarar tenkjer om emnet, og kva *dei* legg i omgrepet bærekraftig utvikling.

3.0 Metode og teoretisk rammeverk

I det komande kapittelet presenterer eg dei metodiske vala og det teoretiske rammeverket oppgåva byggjer på. I det tradisjonelle forskingsarbeidet ser ein ofte eit skilje mellom desse to, men i denne masteroppgåva vel eg å presentere dei saman. Her er dei metodiske vala og det teoretiske rammeverket kombinert for å gje svar på oppgåva si overordna problemstilling: *På kva måte og i kva grad vert omgrepet berekraftig utvikling nytta som eit argument i debatten om kommune- og regionreforma i Noreg frå 2014 til 2020?* Dette grunnleggjast med at masteroppgåva nyttar *diskursanalyse* som eit metodisk-teoretisk grep. I diskursanalysen blir i stor grad den tradisjonelle inndelinga av «teori» og «metode» oppheva i følgje Neumann (2001, s.13-15). Diskursanalysen tilbyr teoretiske grep ein kan nytte for å analysere datamaterialet, og såleis vil det ikkje vere naturleg å skilje teoretisk rammeverk og metode i to ulike kapittel.

Difor vil det, vidare i kapittelet, bli gjort gjere greie for den kvalitative forskningstradisjonen oppgåva byggjer på. Deretter vil eg skildre korleis eg har valt å samle inn datamaterialet til denne masteroppgåva, og gjere greie for korleis dette datamaterialet vil bli analysert. Avslutningsvis vil eg gjere greie for studien sin kvalitet, med hovudfokus på reliabilitet og validitet.

3.1 Forskingsdesign og metodiske val

Sjølv om denne masteroppgåva i hovudsak er tufta på diskursanalyse nyttar eg likevel det ein kallar *metodetriangulering* for å samle inn datamateriale for å gje svar på oppgåva si problemstilling. Metodetriangulering vil seie at ein samlar inn datamateriale på ulike måtar, ved hjelp av ulike metodar. Dette kan dermed resultere i ulik data, og dataen må kombinerast. Føremålet med ei slik metodetriangulering er å klargjere eit sosialt fenomen ut i frå ulike synspunkt og ulike synsvinklar (Grønmo, 2016, s. 67). Ut i frå denne metodetrianguleringa har eg valt å samle inn datamaterialet ved hjelp av to ulike kvalitative metodar.

Kvalitative metodar byggjer på ein hermeneutisk tradisjon eller positivismekritikk som tek utgangspunkt i at samfunnsvitskaplege forhold ikkje kan studerast objektivt. Det er ikkje mogleg å seie noko sikkert om korleis menneske vil handle, og samfunnsforholda kan endrast på ulike måtar. Difor skal samfunnsvitskapen *forstå* og *fortolke* samfunnsmessige fenomen.

Denne haldninga til samfunnsvitskapen utvikla seg på 1960-talet då det tradisjonelle positivistiske vitskapsidealet vart utfordra og avvist som grunnlag for å studere samfunnsforhold. Tidlegare hadde det vore vanleg å studere samfunnsforhold på same måte som ein studerte forhold i naturen: Ein tok utgangspunkt i at ein etablerte vitskap ved å studere forhold objektivt. Det vil seie at det ein studerer ikkje vert påverka av observasjon og undersøkingar, og forskaren deltok som tilskodar til samfunnsforholda som skulle studerast. Denne positivistiske tradisjonen byggjer på at ein skal kunne avdekke universelle lovermessigheiter som seier noko om samfunnsforholda. Denne tradisjonen sto sterkt både i natur- og samfunnsvitskapen heilt til det i 1960-åra utvikla seg ein debatt kring positivisme i samfunnsvitskap. Kritikarane av positivismen hevda at samfunnsforhold ikkje kan studerast objektivt på lik linje som i naturen og at menneska sjølv vel korleis dei vil handle og samhandle som sjølvstendige subjekt. Det vil ikkje vere mogleg, ut i frå universelle lover, å seie noko om korleis menneske vil opptre. Samfunnsforhold kan endrast på uventa måtar, og difor bør ein heller konsentrere seg om å forstå og fortolke samfunnsmessige fenomen (Grønmo, 2016,s. 19-20). Slik utvikla den kvalitative tilnærminga til samfunnsvitskapen seg, og innanfor denne tilnærminga finn ein no fleire alternativ til metodar ein kan nytte for å gje svar på problemstillingar innanfor samfunnsvitskapen.

I denne oppgåva har eg valt å setje saman to metodar for å gje eit best mogleg svar på problemstillinga: *På kva måte og i kva grad vert omgrepet berekraftig utvikling nytta i debatten om kommune- og regionreforma i Noreg frå 2014 til 2020?* Desse metodane vil bli skildra grundig i dei følgjande delkapitla. Som nemnd vil begge metodane byggje på ei diskursanalyse. Først: Ei diskursanalyse av politiske dokument og deretter ei diskursanalyse av semistrukturerte intervju.

3.1.1 Diskursanalyse

Diskursanalyse er ein kvalitativ innhaldsanalyse som er basert på eit eller fleire dokument som kjelde. Desse dokumenta skal gjennomgåast på ein systematisk måte med eit føremål om å avdekkje informasjon om det forholdet som skal studerast (Grønmo, 2016, s.175).

Øyvind Bratberg (2014) tek utgangspunkt i Bergström og Boréus sin definisjon av diskurs når han ønskjer å gjere greie for omgrepet diskurs: «En samling utsagn i en bestemt sosial kontekst – samt skrevne og uskrevne regler for hva som kan og ikke kan sies i konteksten» (Bratberg, 2014, s. 29). Kort oppsummert vil det seie at ein diskurs viser til kva som faktisk vert sagt, men også til kva ein kan meine og tru noko om innanfor eit fellesskap.

Diskursanalyse kjenneteiknast ved at den har som mål å avdekke korleis kollektive førestillingar vert skapt, spegla og opprettheldt gjennom språk. I eit fellesskap vil det alltid utvikle seg eit sett med tankar og idear. Medlemar av desse fellesskapa vil implementere desse tankane og ideane i sin kvardag og i sitt språk, og diskursanalysen ønskjer å «analysere språkbruk i en samfunnsmessig kontekst, med fokus på hvordan de ideer og begreper som produseres i denne konteksten tolker og er med å forme (et visst utsnitt av) den samfunnsmessige virkeligheten» (Bratberg, 2014, s.30-31).

Det er det epistemologiske spørsmålet: *Korleis kan vi ha kunnskap om verda* som er utgangspunktet for ei diskursanalyse. Analysen vil ikkje ha som mål å avdekkje kva verda består av. Diskursanalytikaren vil sjå dette som uinteressant utan å kartleggje korleis det blei slik eller korleis denne verda vert opprettheldt. Med ei diskursanalyse ønskjer ein å *forstå* korleis og kvifor desse tinga og fenomen framstår slik som dei gjer. Dette skil diskursanalysen frå andre samfunnsvitskaplege retningar ved at den aldri slår fast delar av røynda og nyttar denne som utgangspunkt for analysen (Neumann, 2001, s.14).

Diskursanalyse har ikkje eit fast oppset eller ein fasit for gjennomføring, men den har som mål å avdekkje korleis ein eller fleire tekstar er strukturert av større tankemønster (Grønmo, 2016, s.143). Eit stikkord for å forstå diskursanalyse er *språk*. Diskursanalysen dreier seg mellom anna om å studere meining der meininga oppstår – nemleg i språket. Denne meininga er refleksjonar av mennesker sine skapte modellar av røynda som har blitt til gjennom ulike sanseintrykk (Neumann, 2001, s.33). Språket forma og opprettheldt dei verkelegheitoppfattingar vi har, og språket bidreg følgjeleg til å forme røynda gjennom måten vi oppfatar omgjevnadane våre (Bratberg, 2014, s. 28).

Dokumenta eg vil sjå nærare på vil analyserast etter eit stegvis oppsett frå Gordon Waitt (2010). Han skildrar diskursanalyse i kapittelet *Doing Foucauldian Discourse Analysis – Revealing Social Realities* i boka *Qualitative research methods in human geography*. Punkta er attgjeve i tabellen under og oversetjinga av dei sju punkta til norsk er gjort av Nilsen (2018):

Tabell 3 - Waitt sine sju punkt

Waitt sine sju punkt	Oversett til norsk
1) Choice of source materials or texts	1) Val av datamateriale
2) Suspend pre-existing categories: become reflexive	2) Forutinntatte meiningar: opparbeiding av refleksiv kompetanse
3) Familiarization: absorbing yourself in and thinking critically about the social context of your texts	3) Kritisk tenking rundt teksten sin sosiale produksjon
4) Coding: once for organization and again for interpretation	4) Koding: først for organisering, deretter for tolking
5) Power, knowledge and persuasion: investigate your texts for effect of 'truth'	5) Makt, kunnskap og overtaling: effekten av ein framstilt sannheit
6) Rupture and resilience: take notice of inconsistencies within your texts	6) Finn tekstens uoverenstemmelsar
7) Silence: silence as discourse and discourses that silence	7) Stillheit som diskurs, og diskursar som vert haldt stille

(Waitt, 2010, s.220)

(Nilsen, 2018, s.49)

Desse punkta dannar masteroppgåva sitt analytiske teoriapparat. Desse punkta vil gå att som ein raud tråd gjennom oppgåva ved at eg aktiverer dei i samband med analysen av innsamla datamateriale. Waitt sin mal er dermed det analytiske verktøyet som gjer det mogleg å gje eit svar på oppgåva si overordna problemstilling samt dei to underproblemstillingane.

Vidare følgjer ein kort presentasjon av dei sju stega til Waitt. Gjennomgangen er meint som ein introduksjon til analysekapittelet der punkta vil nyttast som mal for diskursanalysen. Punkta vil ha varierende grad av innverknad på analysen då det ikkje er alle punkta som er like relevante for å gje svar på problemstillinga mi.

Det første punktet i tabellen tek føre seg utveljinga av dokument som skal analyserast. I utgangspunktet er det ingen krav til kva dokument som kan analyserast i ei diskursanalyse, men for å gje eit best mogleg svar på problemstilling ein ønskjer å finne svar på, vil det vere føremålstenleg å velje dokument som kan gjere dette arbeidet enklare. Waitt nemner tre spørsmål som kan vere nyttig å stille seg sjølv i arbeidet med utveljingsprosessen slik at ein kan vere sikker på at ein har valt ut relevante dokument: Kva tekstar skal ein velje, korleis vel ein tekstar og kor mange tekstar skal ein velje (Waitt, 2010, s.220-223)? Desse spørsmåla vert svara på i delkapittel 4.1.

Refleksiv kompetanse er stikkordet for punkt nummer to. Grønmo definerer refleksivitet som eit metodisk problem som oppstår når forskaren sin sosiale bakgrunn påverkar forståinga av samfunnsforholdet som skal studerast (Grønmo, 2016, s.21). I diskursanalysen er det derfor viktig at forskaren er medviten om si eiga førforståing og korleis denne kan påverke forskingsprosessen og forskingsresultatet for å skape ei mest mogleg objektiv diskursanalyse. Forskaren må evne å sjå på datamaterialet med «nye auge» og avdekke dei allereie eksisterande meiningane som eksisterer. Dette er krevjande og Waitt viser til Foucault som tydeleggjer at eit slikt arbeid er ei umogleg oppgåve (Foucault, 1972). All kunnskap er sosialt konstruert og grunna denne kunnskapen vil ikkje ein forskar klare å handle objektivt gjennom heile forskingsprosjektet. Foucault meiner difor at det er viktig at forskaren sjølv er medviten om kva førforståingar ein har om emnet og at ein evnar å vere «sjølv-kritisk» undervegs i analyseprosessen (Waitt, 2010, s. 223-225). Dette punkter vil eg kome tilbake til i delkapittel 3.3.1 som vil omhandle mi førforståing av temaet i masteroppgåva og korleis denne eventuelt kan påverke resultatet av forskingsarbeidet.

Kritisk tenking skildrar det tredje punktet i tabellen. Ein må bli kjent med teksten som skal analyserast. Dette bør gjerast ved å reflektere kring teksten sin sosiale konstruksjon. Først og fremst bør ein skaffe seg kunnskap om kven som har skrive teksten, korleis og i kva kanal teksten er formidla og kven tiltenkt publikum er. Dette er ein viktig del av diskursanalysen då Foucault hevdar at alle tekstar er eit resultat av ein bestemt sosial kontekst der ein bør

kartleggje kven som har definisjonsmakt til å forme teksten. Det vil nemleg gje svar på kven som vert ekskludert frå skapinga av teksten, og som dermed ikkje får vise fram sine førestillingar om verda. Foucault såg på diskurs som ein subtil form for sosial kontroll og makt der enkelte verdssyn vert framheva som fakta eller sanning, medan andre syn dermed vert ekskludert og forstumma (Waite, 2010, s. 225). Dette er perspektiv det vil vere føremålstenleg å avdekke i diskursanalysen.

Det fjerde punktet er koding. Her skal forskaren utarbeide ein framgangsmåte for å tolke kvalitativ data. Dette er ein todelt prosess der ein først må utvikle eit system, eller koder, slik at ein kan organisere datamaterialet. Deretter skal dette datamaterialet tolkast og analyserast. Waite foreslår at forskaren skal utarbeide ulike skjema ein kan plassere dei ulike tekstane i (Waite, 2010, s.231).

Det femte punktet handlar om makt, kunnskap og overtaling, og relasjonen mellom desse. Foucault ser på ekte sanning som uopnåeleg og at det vil vere nyttelaust å prøve å avdekke sannheita om kunnskap. Difor meiner Foucault at det vil vere meir interessant å freiste å avdekke kva bestemt kunnskap som vert oppretthaldt og framstilt som sanning i dei ulike tekstane i ei diskursanalyse (Foucault, 1972). Her må forskaren gå inn i tekstane og undersøkje kva kunnskap som vert framstilt som sannheit og kva effekt dette har på samfunnet (Waite, 2010, s.233).

Tabellen sitt sjette punkt tek føre seg dei analyserte tekstane sine uoverenstemmelsar. For sjølv om diskursanalysen har som mål å avdekke korleis ei sosial gruppe framstår i ein tekst ved å til dømes ytre meiningane sine, bør ein også vere medviten om at ein kan identifisere uoverenstemmelsar i kjeldematerialet. Innhaldet i diskursen kan endrast og utfordrast, noko som vil vere relevant for mi masteroppgåve som vil analysere dokument som er skriva på ulike tidspunkt. Kan noko som framsto som ein rådande og stabil diskurs i oppstarten av reformarbeidet ha blitt utfordra og endra i løpet av åra som har gått? Dette punktet er også viktig for diskursanalysen fordi det forhindrar at ein tek meiningar, idear osv. for gitt. (Waite, 2010, s.234-235).

Det siste punktet til Waite handlar om å avdekke kva stemmer som ikkje er til stades i tekstane. Desse stemmene er nemleg like viktige som dei stemmene som er tydelege og som ein allereie har freista å avdekke i mellom anna punkt tre. Dette kan vere utfordrande, og

det krev at ein gjer grundige bakgrunnsundersøkingar av tekstane sine sosiale kontekstar for å avdekke dei tause stemmene i tekstane. Dei tause stemmene kan, i følgje Foucault, opptre på minst to ulike måtar. Først ved at stemmene er fråverande i ein tekst fordi dei ikkje har nokon autoritet til å uttale seg. Stillheit og tausheit kan også opptre dersom ein rådande diskurs vel å ekskludere andre forståingar av verda enn sin eigen. Her kjem ein tilbake til punkt fem som omhandlar makt, kunnskap og overtaling (Waite, 2010, s.236).

3.1.2 Semistrukturerte intervju

Intervju er den mest brukte metoden for å samle inn samfunnsvitskapeleg materiale (Aase & Fossåskaret, 2014, 103). Det kvalitative forskingsintervjuet ønskjer å forstå verda ut i frå informantane si verdsoppfatning (Kvale & Birkmann, 2015, s.20), og eit intervju kjenneteiknast ved at forskaren stiller spørsmål til ein informant som svarar etter beste emne. Svara til informanten dannar difor datagrunnlaget for studien (Grønmo, 2016, s.167).

Det er mange ulike måtar å gjennomføre eit intervju. For å gi eit best mogleg svar på masteroppgåva si problemstilling, vil det vere føremålstenleg å gjennomføre eit såkalla *semistrukturert intervju* som byggjer på kvalitative forskingstradisjonar. Målet med intervjuet vil vere å få ei betre forståing av det temaet ein forskar på ved hjelp av ulike informantar sitt perspektiv (Johnsen, 2018, s.201). Det semistrukturerte intervjuet skil seg frå andre måtar å gjennomføre intervju på ved at ein førebur ein intervjuguide på førehand, men det er likevel rom for å stille oppfølgingsspørsmål ut i frå korleis intervjuet utviklar seg (Grønmo, 2016, s.167). Slik får informanten gi ei så fri skildring som mogleg, og ein kan samle inn meir utfyllande informasjon undervegs. Ein stiller enkelte fellesspørsmål til alle informantane for å kartleggje standarddata og samstundes kan ein innhente ein meir djuptgåande informasjon dersom det viser seg å vere aktuelt (Johnsen, 2018, s.198). Raymon Gordon (1969) hevdar at personlege, klasse- og kulturbestemte føresetnadar kan påverke korleis informantar oppfattar og tolkar spørsmål som vert stilt under intervju (Gordon, 1969, referert i Aase & Fossåskaret, 2014, s.107) . Ved å gjennomføre semistrukturerte intervju vil forskaren ha moglegheita til å tilpasse spørsmål undervegs dersom ein skulle merke at desse føresetnadane påverkar respondentane sine svar.

Eit intervju kan også analyserast gjennom ei diskursanalyse. Eit intervju vil ikkje kunne la seg gjennomføre utan språk, og datamaterialet informantane presentera i eit intervju er i form av ord (Kvale & Birkmann, 2015, s.249). Dermed kan ein *analysere* meininga bak språket og

avdekke korleis sanning vert etablert, også gjennom eit intervju. Ein ønskjer å avdekke i korleis og i kva grad informanten er underlagt maktrelasjonar, ideologiar eller oppfatningar som avgjer informanten sine handlingsval. Ein bør altså vere medviten om at informanten er påverka av omgjevnadane (Kvale & Birkmann, 2015, s.20). På lik linje som når ein analyserer dokument ved hjelp av ei diskursanalyse vil ein freiste å avdekke korleis kollektive førestillingar vert skapt, spegla opprettheldt gjennom språk (Bratberg, 2014, s.30). Dette kan gjennomførast på fleire ulike måtar, og Gordon Waitt sine punkt kan også her nyttast som inspirasjon for diskursanalysen.

3.2 Analyseprosessen

I det følgjande delkapittelet vil eg gje ei detaljert framstilling av analyseprosessen. Dette gjer eg for å styrke kvaliteten i studien og sikre oversiktelege og organiserte analysekapittel. Som nemnd er datagrunnlaget til denne masteroppgåva basert på ei kvalitativ tilnærming der metodane som vert nytta er diskursanalyse og semistrukturert intervju. Diskursanalysen av dei politiske dokumenta vil bli gjennomført først. Dermed er det naturleg å starte dette delkapittelet med ein presentasjon av korleis denne analysen vil bli gjennomført. Deretter følgjer ein tilsvarande presentasjon av korleis analysen av dei semistrukturerte intervjuar vil bli gjennomført.

3.2.1 Praktisk framgangsmåte av diskursanalysen

Diskursanalysen byggjer på Gordon Waitt sine sju punkt. Desse punkta er skissert i delkapittel 3.1.1. Punkta er ulikt vektlagd ut i frå kva som vil gje eit best mogleg svar på oppgåva si overordna problemstilling og den første underproblemstillinga: *På kva måte og i kva grad vert omgrepet berekraftig utvikling nytta i debatten om kommune- og regionreforma i Noreg frå 2014 til 2020 og kva diskursar om berekraftig utvikling kan identifiserast i sentrale dokument om kommune- og regionreforma?*

Diskursanalysen for masteroppgåva tek til i delkapittel 3.3.1 der Waitt sitt andre punkt *forutinntatte meininger: opparbeiding av refleksiv kompetanse* vil bli gjort greie for. Dette punktet vil difor ikkje repeterast i analysekapittelet. I delkapittel 4.1 vil det første punktet til Waitt gjennomførast. Her vil eg presentere ein felles gjennomgang for kva dokument som skal analyserast og korleis utveljingsprosessen har vore gjennomført. Denne felles gjennomgangen vil altså bli gjennomført før presentasjonen av kvart enkelt dokument. Deretter vil sjølve analysen bli gjennomført. Her tek eg føre meg eitt dokument om gongen.

Analysen vil ta føre seg dokumenta i kronologisk rekkefølge med unntak av det femte dokumentet som er publisert før det fjerde dokumentet. Grunnen er at sjølv om det fjerde dokumentet er publisert eit halvt år seinare fungerer det likevel som ein introduksjon for det femte dokumentet, og dermed er det naturleg å gjennomføre diskursanalysen i denne rekkefølga.

Analysen av kvart dokument vil starte med ein gjennomgang av dokumentet sin bakgrunn med utgangspunkt i Waitt sitt tredje punkt *kritisk tenking rundt teksten sin sosiale produksjon*. Her vil ein kunne opparbeide seg kunnskap om kor og når dokumentet er skriven, kven som er forfattaren av dokumentet og kven som er det tiltenkte publikum. På denne måten vil det vere mogleg å seie noko om den sosiale konstruksjonen av teksten, altså kven autoriteten er og kven som har hatt makt til å uttale seg (Waitt, 2010, s. 225-231). Her vil det også bli gjort greie for kva delar av dokumentet som er relevant å sjå nærmare på då det kan vere delar av dokumentet som ikkje omhandlar kommune- og regionreforma.

Deretter følgjer punkt fire, koding. For å skape mest mogleg oversikt over innhaldet i dokumentet vil eg først gjennomgå setningar eller avsnitt som nemner omgrepa *berekraft*, *berekraftig* eller *berekraftig utvikling* i samband med kommune- eller regionreforma.

Deretter vert setningar eller avsnitt som omhandlar økonomi, natur og miljø eller samfunnsforhold gjort greie for. Dette er dei tre dimensjonane av berekraftig utvikling (Sinnes, 2015, s.25) og det vil vere interessant å sjå korleis dokumenta opptre i forhold til desse omgrepa sett i samband med Brundtlandkommisjonen sin definisjon av berekraftig utvikling. Eg vil framheve dei setningane eller avsnitta som er relevant for å gje svar på oppgåva si problemstilling og drøfte desse.

Avslutningsvis vil eg slå saman punkt fem og sju i Waitt sin mal og reflektere kring makt, kunnskap og overtaling og sjå det i samband med kven som ikkje har moglegheit til å uttale seg i desse dokumenta og kvifor. Eg vil freiste å fastslå kva sanning som vert etablert i dokumentet og korleis denne sanninga vert presentert som ein rådande hovuddiskurs i dokumentet. Dette vert gjort for å freiste å svare på oppgåva si første underproblemstilling: *Kva diskursar om berekraftig utvikling kan identifiserast i sentrale dokument om kommune- og regionreforma?*

Waitt sitt sjette punkt, *finn teksten sine uoverensstemmelsar*, vil eg ta føre meg heilt til sist, etter gjennomgangen av samtlege dokument. Eg ønskjer å organisere analysen på denne måten slik at ein kan opparbeide seg ei oversikt over alle dokumenta før det vert aktuelt å diskutere om ein eventuell rådande diskurs har endra seg over tid.

3.2.2 Praktisk framgangsmåte av analysen av semistrukturerte intervju

Analysen av dei semistrukturerte intervju tek til i kapittel 5 der det først vil gjerast greie for korleis informantane til prosjektet er valt ut ved hjelp av eit *strategisk utval*. Deretter følgjer ein kort gjennomgang av etiske omsyn det har vore naudsynt å ta høgde for i samband med dei semistrukturerte intervju. Vidare følgjer ein presentasjon av informantane ved hjelp av ein tabell for å skape oversikt over kven informantane er, kva yrke dei hadde på intervjutidspunktet og kva politisk parti dei representerer.

Vidare er analysen delt opp i sju ulike kategoriar. Der vil eit overordna tema bli skissert før ein ser nærare på kva dei ulike informantane har uttalt om kvart enkelt tema. Deretter følgjer ei oppsummering av intervju med fokus på å synleggjere dei ulike diskursane ein kan identifisere med bakgrunn i analysen. Dermed ønskjer ein å svare på oppgåva si andre underproblemstilling: *Kva diskursar om berekraftig utvikling kan identifiserast blant eit strategisk utval av norske politikarar om kommune- og regionreforma?*

Denne oppsummeringa vil ta utgangspunkt i punkt fem, seks og sju frå Gordon Waitt sin tabell som er skildra i delkapittel 3.1.1: 5) *Makt, kunnskap og overtaling: effekten av ein framstilt sannheit*, 6) *Teksten sine uoverensstemmelsar* og 7) *Stillheit som diskurs, og diskursar som vert haldne stille*. Diskursane vil delast inn i kategoriane økonomi, samfunn, klima og miljø og berekraftig utvikling. Først vil diskursane konkretiserast i ein tabell før dei vil bli kommentert.

I samband med introduksjonen til analysen av dei semistrukturerte intervju er det verdt å nemne at ikkje alle informantane som har gitt like tydelege svar til kvart tema. Dermed er ikkje samtlege svar inkludert i presentasjonen av intervju. Eg har kun valt å presentere dei refleksjonane og kommentarane som er relevante for oppgåva si problemstilling.

3.3 Vurdering av studien sin kvalitet

Kvaliteten på eit samfunnsfagleg forskingsarbeid må sjåast i samband med det datamaterialet skal nyttast til – nemleg å svare på ei gitt problemstilling. Ein vurderer kvaliteten på studien ut i frå to hovudkriteriet: Reliabilitet og validitet (Grønmo, 2016, s.237-240). Reliabilitet handlar om i kva grad undersøkingsopplegget og datainnsamling gir påliteleg data og ein kan difor vurdere studien sin reliabilitet som høg eller låg. Validitet handlar i kva grad datamaterialet ein har samla inn kan gje svar på problemstillinga som skal svarast på. Ein har høg validitet på forskingsprosjektet sitt dersom innsamla data er relevant for problemstillinga (Grønmo, 2016, s.241).

3.3.1 Reliabilitet

Høg reliabilitet, eller pålitelegheit, føreset at undersøkingsopplegget er utforma på ein slik måte at ein kan forvente å få om lag tilsvarande resultat dersom ein nyttar opplegget ved fleire datainnsamlingar der ein undersøker det same fenomenet. I eit kvalitativt forskingsopplegg kan dette vere utfordrande då mellom anna informantar sine svar kan vere påverka av at eit identisk intervju allereie er blitt gjennomført eller at forskaren si førforståing av temaet ein skal forske på kan påverke datainnsamlinga (Grønmo, 2016, s.241).

Dette kan ein sjå i samanheng med Waitt sitt andre punkt for diskursanalyse, *forutinntatte meiningar: opparbeiding av refleksiv kompetanse*. Som nemnd i delkapittel 3.1.1 meiner Foucault (1972) at ein forskar aldri vil kunne forhalde seg objektivt gjennom heile forskingsprosessen, og at forskaren difor må vere medviten om eigne førforståingar som kan påverke analyseprosessen (Waitt, 2010, s.223-225). I eit forskingsarbeid vil ein alltid freiste å etablere ein høg grad av reliabilitet, og difor vil eg vidare gjere greie for mi førforståing av temaet som skal undersøkjast i oppgåva for å styrke denne masteroppgåve sin pålitelegheit.

Tolkingsprosessar i eit kvalitativt forskingsarbeid *vil* vere prega av forskaren si førforståing og erfaring, og denne masteroppgåva er ikkje noko unntak. Som masterstudent har eg valt å forske på eit tema som interesserer og engasjerer meg, sjølv om eg ikkje kunne mykje om temaet før arbeidet med masteroppgåva tok til i august 2018. Som ein engasjert samfunnsfagstudent følgjer eg med i norsk politikk og har sjølv eigne meiningar og førestillingar om kva som vil vere til Noregs beste. Og sjølv om denne masteroppgåva i hovudsak dreier seg om berekraftig utvikling og *bruken* av dette omgrepet, er dette likevel

meningar og førestillingar som kan påverke det vidare arbeidet og resultatet i denne masteroppgåva, og som eg har vore medviten om undervegs i arbeidet. Eg har likevel gjort enkelte grep for å freiste å sikre størst mogleg grad av objektivitet vidare i oppgåva. Mellom anna har eg, i diskursanalysen, valt å gjere bruk av direkte sitat undervegs i analysen. Enkelte stadar kan dette kanskje framstå som overflødig, men dette er gjort for å kunne underbygge dei tolkingar som vert gjort undervegs. I tillegg har eg vore medviten om at det vil styrkje oppgåva sin reliabilitet dersom informantane i oppgåva representerer eit breitt utval av politiske parti. Difor har eg freiste å intervjuje politikarar frå parti som har regjeringsmakt og som sit i opposisjon. På denne måten vert både tilhengarar og motstandarar av kommune- og regionreforma høyrd. Utvalet representera politikarar som har takka ja til å delta i forskingsarbeidet mitt, og det er dessverre nokre politikarar som ikkje har svart på førespurnaden min og som dermed har avgrensa ønsket mitt om eit breiast mogleg utval noko.

3.3.2 Validitet

Validiteten, eller truverdet i eit forskingsopplegg er høg dersom det innsamla datamaterialet er relevant for problemstillinga som skal svarast på. Difor er det viktig å nytte riktig metode til forskingsarbeidet (Grønmo, 2016, s.243). I boka *Å gripe fortida*, nyttar forfattarane døme frå middagsbordet for å understreke kor viktig det er å velje riktig metode til eit forskingsarbeid. «Vi et ikkje suppe med gaffel», er påstanden deira (Andersen, Rosland, Ryymin og Skålevåg, 2013, s.87). Forfattarane hevdar at val av metode er ein viktig del av forarbeidet til analysen i eit forskingsprosjekt, og at metoden må vere tilpassa det som skal forskast på (Andersen et al., 2012, s.87). Nyttar ein feil metode, kan ein ende opp med at relevant informasjon, som ein treng for å svare på oppgåva si problemstilling, renn gjennom fingrane på ein – slik som suppa ville gjort dersom ein freista å ete den med gaffel.

I delkapittel 3.1.1 og 3.1.2 kan ein lese ei detaljert skildring av kva to metodar som vil bli nytta for å freiste å gje eit best mogleg svar på problemstillinga: Diskursanalyse og semistrukturert intervju. Detaljar kring desse metodane vil ikkje bli repetert her, men det vil likevel vere føremålstenleg å vurdere i kva grad datagrunnlaget som er samla inn ved hjelp av desse to metodane er relevant for å gje svar på oppgåva si problemstilling.

Masteroppgåva si problemstilling opnar for fleire løysingar, og det er slett ingen automatikk i at den skal løysast slik eg har valt å gjere det. Eit kvalitativt forskingsopplegg må ta utgangspunkt i at samfunnsmessige fenomen er i stadig endring noko som kan påverke korleis ein vel å arbeide for å gje svar på ei problemstilling (Grønmo, 2016, s.241). I denne masteroppgåva betyr det at det mellom anna er det langt fleire politiske dokument som omhandlar kommune- og regionreforma som kunne vore analysert. Kva dokument ein vel å analysere er opp til kvar einskild forskar, og dermed kan resultatet variere ut i frå kven som gjennomfører forskingsarbeidet. I tillegg kunne ein anna forskar valt å intervju andre informantar enn kva eg har gjort. Andre informantar ville kanskje gitt andre svar enn mine informantar og dermed påverka svaret på problemstillinga i ei anna retning. Eit siste moment eg vil rette merksemda mot er at ein anna forskar kanskje ville nytta metoden *observasjon* for å samle inn data. Forskaren kunne observert munnlege debattar, spørjetimar på Stortinget osv. for å skaffe seg oversikt over korleis politikarane nytta omgrepet berekraftig utvikling som argument for sitt syn i samband med kommune- og regionreforma. Med dette for auge, er det er mogleg at ein anna forskar vil kome fram til eit anna resultat på problemstillinga enn kva eg har gjort, og dette er noko ein bør vere medviten om når ein gjennomfører eit kvalitativt forskingsopplegg.

4.0 Diskursar om berekraftig utvikling i dokument om kommune- og regionreforma

Føremål med dette kapitlet er å presentere funn ved datamaterialet som kan gjere greie for den første underproblemstillinga i denne masteroppgåva: *Kva diskursar om berekraftig utvikling kan identifiserast i sentrale dokument om kommune- og regionreforma?* Slik vil ein danne eit bilete over korleis omgrepet berekraftig utvikling vert nytta som eit argument i denne debatten, og dermed leggje grunnlaget for å kunne gje svar på oppgåva si overordna problemstilling: *På kva måte og i kva grad vert omgrepet berekraftig utvikling nytta i debatten om kommune- og regionreforma i Noreg frå 2014 til 2020?*

Kapitlet vil innehalde ein diskursanalyse av utvalde offentlege dokument som korresponderer med oppgåva si første underproblemstilling. Som nemnd, i delkapittel 3.2 vil diskursanalysen først innehalde ein kort introduksjon av dokumenta og kvifor dei er valt ut som ein del av datamaterialet til denne masteroppgåva før eg gjennomfører den konkrete diskursanalysen av dokumenta. Diskursanalysen vil bli avslutta med ei oppsummering med utgangspunkt i Waitt sitt sjette punkt for diskursanalyse kor eventuelle funn vil bli tydeleggjort og diskursar vil bli gjort greie for.

4.1 Presentasjon av dokument

Gordon Waitt hevdar at det kan vere føremålstenleg for ei diskursanalyse å presentere dokumenta som skal danne datagrunnlaget i eit forskingsarbeid på eit tidleg stadium av analyseprosessen (Waitt, 2010, s.220). Dei tre spørsmåla Waitt nemner for utvelgining av dokument har danna grunnlaget for kva dokument eg har valt å analysere i masteroppgåva. Desse spørsmåla vil vere utgangspunktet for denne presentasjonen.

Då eg skulle velje dokument det ville vere aktuelt å analysere, var det tredje spørsmålet til Waitt det som virka mest relevant å finne eit raskt svar på: *Kor mange tekstar skal ein velje?* I første omgang ønska eg å analysere eit fåtal tekstar, noko som ville gje meg moglegheit til å dykke djupt inn i kvart einskild dokument, men det viste seg tidleg at eg måtte utvide perspektivet mitt og inkludere fleire dokument etter kvart. Grunnen til dette er at problemstillinga til masteroppgåva snevrar inn utvalet. Det er ikkje uavgrensa dokument som omhandlar emnet, og dei dokumenta som har relevant informasjon for mi problemstilling er kortfatta og sparsame med detaljar. Difor vart det tidleg klart for meg at

dersom eg skulle klare å gje eit svar på masteroppgåva si overordna problemstilling blei eg nøydt til å inkludere fleire dokument enn først antatt. Resultatet vart sju dokument som alle skal analyserast vidare i denne oppgåva.

Deretter tok eg føre meg Waitt sitt andre spørsmål: *Korleis vel ein tekst?* Dette har vore det mest utfordrande arbeidet i masteroppgåva då temaet berekraftig utvikling og kommune- og regionsreforma har vore eit svært uoversiktleg landskap å orientere seg i. Problemstillinga mi har sjølvstøtt lagt enkelte føringar for kva dokument som vil vere føremålstenlege å analysere, men å identifisere denne typen dokument skulle vise seg å vere svært krevjande. I tillegg har eg, undervegs i førebuingssprosessen, mottatt fleire forslag frå informantar om kva dokument dei tenkjer eg burde sjå nærmare på. Difor har arbeidet med å etablere oversikt over kva dokument som skal inkluderast eller ekskluderast i analysen vore blant det mest tidkrevjande arbeidet med denne masteroppgåva. Likevel er eg trygg på at dokumenta som til slutt er valt ut er dokument som kan gje svar på masteroppgåva si problemstilling.

Så, kva dokument har eg endt opp med? Kva vert svaret på Waitt sitt første spørsmål: *Kva tekst skal ein velje?* Tekstane eg har valt har både likskapar og skilnader. Dei høyrer alle heime i sjangeren *politiske dokument*, men skil seg frå kvarandre ved mellom anna ulike forfattarar, målgrupper og intensjonar. Samtlege dokumente er forfatta etter stortingsvalet og regjeringsskiftet i 2013. Dokumenta som skal analyserast i dei følgjande delkapitla og som skal danne halvparten av kjeldegrunnlaget for denne masteroppgåva er følgjande: *Politisk plattform for ei regjering utgått av Høgre og Framstegspartiet* (kjent som Sundvollen plattform), *Kriterier for god kommunestruktur* (kjent som Vabo-utvalet sin sluttrapport), *Prop. 95 S (2013-2014) Kommuneproposisjonen 2015*, *Prop. 96 S (2016-2017). Endringer i kommunestrukturen, Kommunereforma. Oppsummering, vurdering og tilråding til Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Regionsreforma – Desentralisering av oppgåver fra staten til fylkeskommunene* (kjent som Hagen-utvalet sin rapport), *Meld. St. 6 (2018-2019) Oppgaver til nye regioner*.

For å skape ein betre oversikt over kva dokument som skal danne kjeldegrunnlaget for denne delen av masteroppgåva, har eg valt å presentere dokumenta i ein tabell. Deretter følgjer ei detaljert diskursanalyse av samtlege dokument som er presentert i tabellen:

Tabell 4 - Oversikt over kva dokument som skal analyserast

Namn på dokument	Kva type dokument er det?	Utgivingsdato /publisert	Tal på kor mange sider av det totale sidetalet som vil bli analysert
<i>Politisk plattform for ei regjering utgått av Høgre og Framstegspartiet (Sundvollen plattform)</i>	Samarbeidsavtale mellom Høgre og Framstegspartiet	7.oktober 2013	4 sider av 75 sider
<i>Kriterier for god kommunestruktur (Vabo-utvalet sin sluttrapport)</i>	Sluttrapport frå eit ekspertutval	1.desember 2014	172 sider av 172 sider
<i>Prop. 95 S (2013-2014) Kommuneproposisjonen 2015</i>	Proposisjon frå regjeringa til Stortinget	14.mai 2014	195 sider av 195 sider
<i>Prop. 96 S (2016-2017) Endringer i kommunestrukturen</i>	Proposisjon frå regjeringa til Stortinget	5.april 2017	136 sider av 136 sider
<i>Kommunereforma. Oppsummering, vurdering og tilråding til Kommunal- og moderniseringsdepartementet</i>	Skriftleg tilråding frå Fylkesmannen i Sogn og Fjordane til departementet.	29.september 2016	44 sider av 44 sider
<i>Regionsreforma – Desentralisering av oppgåver frå staten til fylkeskommunene (Hagen-utvalet sin rapport)</i>	Rapport frå eit ekspertutval	1.februar 2018	189 sider av 189 sider
<i>Meld. St. 6 (2018-2019) Oppgaver til nye regioner</i>	Stortingsmelding frå regjeringa til Stortinget	19. oktober 2018	110 sider av 110 sider

4.2 Politisk plattform utgått av Høgre og Framstegspartiet (Sundvollen-plattformen)

Det første dokumentet eg vil analysere er samarbeidsavtalen som dei to dåverande regjeringspartia Høgre og Framstegspartiet lanserte 7.oktober 2013. Sjølv om problemstillinga til denne masteroppgåva omhandlar argument som er formidla i dokument publisert mellom 2014 og 2020 har eg likevel valt å inkludere denne samarbeidsavtalen då denne på mange måtar kan reknast som starten på regjeringa Solberg sitt reformarbeid. Her vert det slått fast at dei ønskjer å gjennomføre ei kommunereform for å sikre «meir kompetanse og større faglegheit i den enkelte kommune» (Regjeringen, 2013, s.47). Utgangspunktet for denne diskursanalysen er Waitt sine punkt, og dermed vil eg starte med å gjere greie for punkt tre: Refleksjon kring teksten sin sosiale konstruksjon.

Sundvollen-plattformen er utarbeida av Høgre og Framstegspartiet og den tiltenkte målgruppa er det norske folk. Ingen av dokumenta i denne diskursanalysen er, eller har vore, obligatorisk å lese og ein kan difor anta at det er noko avgrensa kven som faktisk har lese sjølve samarbeidsavtalen, men ein kan anta at nordmenn likevel har blitt presentert for hovudtema i avtalen via media.

Vidare, vil eg sjå nærare på punkt fire i Waitt sin mal for diskursanalyse: Koding. Innholdsmessig er avtalen bygd opp av 17 kapittel kor alle kapitela, med unntak av innleiinga samt det siste kapittelet om Nordområda, omhandlar planar og mål for samtlege departement i Noreg. Då denne masteroppgåva har som målsetting å etablere kunnskap kring bruken av omgrepet *berekraftig utvikling* knytt til kommune- og regionreforma har eg valt å kun sjå nærmare på kapittel ti i samarbeidsavtalen som har fått namnet *Kommunal* og som omhandlar planar og mål innanfor kommunal- og moderniseringsdepartementet:

Dokumentet viser at omgrepa berekraft, berekraftig og berekraftig utvikling ikkje vert nemnd i samband med kapittelet om Kommunal- og moderniseringsdepartementet i regjeringa sin samarbeidsavtale. Dette funnet er interessant i seg sjølv då kommunereforma sitt tredje delmål tydeleg slår fast at eit av måla med ei slik reform er å skape meir *berekraftige* og økonomisk robuste kommunar. Dette målet vart lansert etter at Sundvollen-plattformen var vedteken, men det kan likevel vere interessant å merke seg at omgrepet berekraftig utvikling ikkje var ein del av argumentasjonsrekka heilt frå byrjinga.

Når det gjeld dei tre dimensjonane økonomi, natur og miljø og samfunnsforhold, går det fram av dokumentet at natur- og miljø dimensjonen ikkje vert nemnd. Dette er kanskje ikkje like oppsiktsvekkande som at berekraftsomgrepet er utelatt -men- nok ein gang, – verdt å merke seg. Økonomidimensjonen vert nemnd med eit avsnitt der målsettinga er å argumentere for kvifor ein treng eit kommune-Noreg med færre kommunar:

For at kommunene skal kunne ivareta sine oppgaver, er det nødvendig med en robust, forutsigbar og god kommuneøkonomi. Det er behov for en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet for fylker og kommuner. Regjeringen vil la den enkelte kommune beholde mer av sine egne skatteinntekter. Blant annet skal kommunene få beholde en del av selskapsskattender hvor verdiene er skapt. Regjeringen vil styrke økonomien i kommuner med store investeringsbehov som følge av sterk befolkningsvekst. Regjeringen vil gjennomføre endringene gradvis og på en forutsigbar måte (Regjeringen, 2013, s.47).

Ut i frå dette sitatet kan ein sjå at regjeringa meiner at dersom dei skal klare å danne nye og større kommunar i landet, så må kommuneøkonomien få ein oppsving. Sitatet vitnar om at regjeringa vil løyve meir pengar til kommunane som då vil gå lysare tider i møte. Dette er svært interessant sett med dagens auge. Det er snart sju år sidan denne samarbeidsavtalen vart signert og vi sit no på fasiten over korleis det nye noregskartet ser ut. Vi veit også at det vart lova økonomiske goder og andre såkalla «gulerøter» til dei kommunane som ønska kommunesamanslåing og som klarte å gjennomføre samanslåinga innan tidsfristen. Ut i frå samarbeidsavtala går det nemleg ikkje fram at vilkåra for ein betre kommuneøkonomi er å slå seg saman med naboane.

Den sosiale dimensjonen som skal ta føre seg samfunnsforhold får også plass i argumentasjonsrekka i samarbeidsavtalen. Ein kan lese at:

Fremveksten av interkommunale selskaper og samarbeid viser at dagens oppgaver allerede er for store for dagens kommunestruktur. Viktige beslutninger om kommunale oppgaver, som infrastruktur og grunnleggende velferdstjenester, er blitt flyttet vekk fra folkevalte organer og til interkommunale selskaper. Regjeringen mener at dette har svekket demokratiet. En omfattende kommunereform vil derfor også være en demokratireform (Regjeringen, 2013, s.47).

Regjeringa viser til at ei stor utfordring i kommune-Noreg er bruken av interkommunale selskap og samarbeid. Kommunane blir for små til å handtere oppgåver dei har ansvar for og må difor søkje samarbeid med andre kommunar. Dette nyttar regjeringa som eit argument for å fremje ideen om ei kommunereform. Kommunane samarbeider allereie om fleire store oppgåver og regjeringa vil at kommunane skal klare desse oppgåvene sjølv. Eg vil kome tilbake til dette funnet i analysen av intervjuet seinare i kapittelet. Her omtalar nemleg fleire av informantane desse interkommunale samarbeida i tida før- og etter kommunereforma.

Sitata over, som viser kva argument som vert nytta i dokumentet, vert ståande att som den sanninga Waitt ønskjer at ei diskursanalyse skal avdekke, og dermed har ein peika på det femte punktet i tabellen hans. Argumenta i samarbeidsavtalen etablerer ei sanning kor kommunereforma framstår som ei positiv reform for Noreg. Samarbeidsavtalen er, som sagt, utarbeida av dei to politiske partia Høgre og Framstegspartiet. Avtalen vart offentleggjort ein månad etter valsigeren i september 2013 og er dermed eit resultat av dei to partia sine partiprogram for valkampen 2013. Partia nyttar høvet til å fremje sine politiske saker og nyttar ein retorikk som framstiller ei sanning i dokumentet som kanskje ikkje alle vil vere einige i.

Ut i frå det sjette punktet i Waitt sin tabell, stillheit som diskurs og diskursar som vert haldne stille, kan ein sjå at motargument frå opposisjonen er ikkje inkludert i samarbeidsavtalen. Dersom ein berre ser på det politiske Noreg ut i frå denne samarbeidsavtalen vil ein ikkje få med seg kva andre delar av det politiske landskapet seier om kommunereforma. Difor er ein slik samarbeidsavtale eit godt verkemiddel til å formidle til veljarane sine kva dei har stemt på og korleis ein ønskjer å arbeide dei neste fire åra. Høgre og Framstegspartiet si sanning framstår som klar og tydeleg i dokumentet, og vert også den dominante diskursen i dette dokumentet.

Analysen av dokumentet viser nemleg at diskursen om økonomi og samfunn vert vektlagd i dokumentet. Dersom kommunane i Noreg skal kunne gjennomføre oppgåvene sine på ein best mogleg måte er det naudsynt med ein meir robust kommuneøkonomi, og regjeringspartia meiner at kommunereforma vil syte for dette. Ein betre kommuneøkonomi vil, vidare, gje innbyggjarane betre tenester og syte for eit betre lokaldemokrati. Denne diskursen har som mål å påverke lesaren sine meiningar og haldningar. Ved å nytte omgrep og setningar som «robust, forutsigbar og god kommuneøkonomi», «beholde meir av sine

egne skatteinntekter» og «styrke økonomien i kommuner med store investeringsbehov» kan dette kapitlet styrke relasjonen mellom regjeringa og lesaren. Økonomi- og samfunnsdiskursen sitt føremål er dermed oppnådd.

4.3 Kriterier for god kommunestruktur (sluttrapport frå ekspertutvalet)

Som nemnd i delkapittel 2.2.3 vart det nedsett eit ekspertutval i januar 2014 av Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Dette ekspertutvalet vart leia av Signy Vabo, professor ved OsloMet. Med seg på laget fekk Vabo professor ved Universitet i Oslo, Terje P. Hagen; professor ved NTNU og leiar av Teknisk berekningsutval for kommunal- og fylkeskommunal økonomi, Lars Erik Borge; forskar Bent Aslak Brandtzæg, Telemarksforsking; direktør for Kompetansesenteret for distriktsutvikling, Halvor Holm li; rådmann i Finnøy kommune, Helene M. Ohm og rådmann i Lenvik kommune, Margrethe Hagerupsen (Regjeringa, 2014a). Sluttrapporten til ekspertutvalet har som målsetting å gjere greie for kriterier for ei ny kommuneinndeling. Rapporten inneheld seks hovudkapittel samt fleire delkapittel som freista å svare på hovudoppgåva til ekspertutvalet. Ut i frå Waitt sitt tredje punkt, kritisk tenking rundt teksten sin sosiale konstruksjon, er vanskeleg å seie noko om kor mange og eventuelt kven som har lese denne rapporten. Ettersom den er bestilt av regjeringa Solberg kan ein anta at denne rapporten først og fremst er meint som eit dokument regjeringa vil nytte som ein introduksjon for arbeidet med kommunereforma. Ein kan likevel, også her, rekne med at nordmenn har blitt presentert for innhaldet i rapporten via media.

For å kode sluttrapporten med utgangspunkt i Waitt sitt fjerde punkt, vil der vere føremålstenleg å gjere greie for at ekspertutvalets sluttrapport tek til med eit kapittel som omhandlar utvalets mandat og arbeid. Her definerer medlemmane sine eigne forståingar av oppdraget frå regjeringa og gjer kort greie for samansettinga av arbeidet og rapporten. Det er interessant å merke seg at også Vabo-utvalet innleiingsvis viser til Sundvollen-plattformen som vart lagt fram i oktober 2013 og som er skildra i delkapittel 4.1.1 i denne masteroppgåva. Utvalet viser til denne setninga frå Sundvollen-plattformen: «Regjeringa vil foreta en gjennomgang av oppgavene til fylkeskommunene, fylkesmennene og staten med sikte på å gi mer makt og myndighet til mer robuste kommuner» (Vabo-utvalget, 2014, s.4).

Den første gongen omgrepet *berekraftig utvikling* vert nytta i rapporten er først på side 28. Vi finn omgrepet under kapittel 2 som har fått namnet: *Om oppgavefordeling*, og under underoverskrifta *Arbeid med endringer i oppgavefordelingen etter år 2000* skriv ekspertutvalet at:

Utvalget konkretiserte seks hensyn som staten har særlig ansvar for å ivareta, i organiseringen og styringen av offentlig forvaltning: rettsikkerhet, likeverdig fordeling av goder mellom individer, samfunnsgrupper og ulike geografiske områder, nasjonaløkonomiske hensyn, miljø og en bærekraftig utvikling, samordning og effektivitet i forvaltningen og hensynet til minoriteter (Vabo-utvalget, 2014, s.28).

Berekraftig utvikling vert altså trekt fram som eit av seks nasjonale mål staten har eit særskilt ansvar for, men ein får ikkje ei utdjupeing av korleis staten arbeider for eller *bør* arbeide for å sikre eit meir bærekraftig samfunn. Ein møter faktisk ikkje omgrepet att før på side 135 i rapporten der ein kan lese at:

Kommunene vil imidlertid være relativt små geografiske enheter og ha et for lite markedsgrunnlag til å være bærekraftige enheter innenfor kollektivtransporten. Det er ikke alene nok å utgjøre et funksjonelt samfunnsutviklingsområde. Det vil derfor ikke være hensiktsmessig om kommuner i størrelsesorden 15 000–20 000 skulle få overført oppgaven med kollektivtransport (Vabo-utvalget, 2014, s.135).

Dette utdraget er forfatta i samband med kapitteloverskrifta *Samfunnsutvikling* og underoverskrifta *Kollektivtransport*. Vabo-utvalet gjer det klart at kommunar under innbyggjargrensa dei har skissert ikkje vil kunne fungere som bærekraftige einingar innanfor kollektivtransport. Eit gjennomgåande tema i rapporten er nettopp at ein bør ta sikte på å utvikle kommunar i denne storleiken, nemleg med 15 000-20 000 innbyggjarar. Over 80 gonger vert dette nemnd i ulike samanhengar i rapporten. Dersom ein les denne rapporten med full tiltru til at den er basert på fakta, vil ein lære at kommunar med færre enn 15 000 innbyggjarar ikkje vil vere bærekraftige kommunar sett i frå eit kollektivtransportperspektiv. Dermed har altså Vabo-utvalet og regjeringa eit tungtvegande argument i kampen for å gjennomføre kommunesamanslåing. Dei kan nemleg hevde at å danne større einingar vil føre til eit meir bærekraftig samfunn. På side 158 i rapporten dukkar omgrepet bærekraftig utvikling opp for siste gong i denne rapporten:

I stortingsmeldingen om forholdet stat-kommune, ble det angitt følgende åtte konkrete mål for statlig styring: likhet og likeverd, rettssikkerhet, hensynet til nasjonaløkonomien, hensynet til liv og helse, effektiv og samordnet bruk av ressurser, hensynet til urfolk og nasjonale minoriteter, hensynet til miljø og bærekraftig utvikling og hensynet til samfunnssikkerhet (Vabo-utvalget, 2014, s.158).

Dette sitatet liknar på det første sitatet som vart omtalt frå denne rapporten. Nok ein gong vert bærekraftig utvikling framheva som eit statleg mål. Føremålet denne gongen er å forklare at kommunar skal fungere som eit lokalt sjølvstyre, basert på nasjonale retningslinjer. Det vil seie at dei statlege måla som vert nemnd i sitatet skal fungere som rammer for politikken som skal gjennomførast i kommunane. Rapporten fastslår at eit kommunalt sjølvstyre kan gje ulikheiter mellom kommunane «noe som er positivt dersom slike ulikheiter avspeiler forskjellige politiske prioriteringar og ulike lokale forhold» (Vabo-utvalget, 2014, s.158). Det vert ikkje nemnd noko om desse politiske ulikheitane dersom dei *ikkje* avspeglar ulike politiske prioriteringar og ulike lokale forhold. Det kan likevel tolkast som at større kommunale einingar vil gjere det lettare for staten å regulere og gjennomføre hovudmåla sine, og dermed sørge for mindre ulikheiter.

Når det gjeld dei tre dimensjonane innanfor bærekraftig utvikling, er ingen av dei tydeleg representert i innhaldslista, der det vil vere naturleg å starte søket. Difor må ein gå djupare inn i dokumentet for å identifisere sitat og argument som kan bidra til å gje svar på masteroppgåva si problemstilling. Delkapittel 1.6 viser til utvalet sin eigen delrapport som vart levert 31.mars 2014. I denne rapporten lanserte Vabo-utvalet kriteria dei meinte var viktig for å danne ein god kommunestruktur. Også her vert det framheva at staten skal leggje føringar for oppgåvene kommunane skal utføre og at desse føringane mellom anna skal ta omsyn til rettsikkerheit, klima og miljø og utvikling av lokalsamfunnet. Rapporten slår fast at kommunen skal ha fire hovudroller: Rolla som tenesteytar, myndigheitsutøvar, samfunnsutviklar og demokratisk arena. Innanfor desse oppgåvene finn ein dermed fleire argument for å gjennomføre ei kommunesamanslåing. Først og fremst freistar Vabo-utvalet å argumentere kvifor dei hevdar at norske kommunar ikkje bør ha færre enn 15 000 innbyggjarar. Den sosiale dimensjonen av bærekraftig utvikling vert nytta flittig til dette arbeidet. Mellom anna vert det hevda at:

Fagmiljøene i de minste kommunene må styrkes for å oppnå tilstrekkelig kvalitet i oppgaveløsningen. For stor ulikhet i hvor gode fagmiljøene er i de ulike kommunene gjør at det blir stor variasjon når det gjelder kvaliteten på de tjenestene innbyggerne i dag mottar. Større kommuner vil redusere konsekvensene av tilfeldige svingninger i innbyggernes etterspørsel, samt ustabilitet eller tilfeldige variasjoner i fagmiljøenes kompetanse. Slik vil forutsigbarheten for kommunene bedres, og tilbudet til innbyggerne kan planlegges og utvikles bedre (Vabo-utvalget, 2014, s.11).

Forfattarane spelar på innbyggjarane sine kjensler samt etterspurnad etter velferdstenester når dei argumenterer for større kommunale einingar. Spesielt omsynet til dei eldre vert trekt fram som eit argument. I følgje rapporten vil talet på eldre i Noreg auke med 67% fram mot 2040 og ein føresetnad for å kunne vere rusta til å takle denne utfordringa er større einingar. Dermed får ein positive assosiasjonar til kommunereforma. Det er klart at alle ønskjer å bu i ein kommune som kan ta vare på ein og tilby dei tenester ein treng for å kunne leve eit trygt liv. Det er freistande med eit samfunn som er rusta til å ta vare på oss gjennom eit heilt livsløp. Dermed kan Vabo-utvalet forsvare ein minstestørleik i kommunane slik dei mellom anna gjer på side 12 i sluttrapporten sin:

I grunnskolen vil en minstestørrelse på 15 000–20 000 innbyggere legge til rette for utvikling av skoleeierrollen og bedre bruk av kvalitetsvurderingssystemer. I pleie og omsorg kan minstestørrelsen bidra til raskere implementering av ny velferdsteknologi som vil være nødvendig for å håndtere den framtidige veksten i antallet eldre. I tillegg har utvalgets gjennomgang vist at oppgaver knyttet til areal- og samfunnsplanlegging, næringsutvikling, miljø- og ressursforvaltning og folkehelse tilsier en slik minstestørrelse (Vabo-utvalget, 2014, s.12).

Rapporten etterlet med andre ord ingen tvil om at ein kommunal minstestørleik på 15 000-20 000 innbyggjarar vil vere utelukkande positivt for Noreg. Sett i samband med den sosiale dimensjonen av berekraftig utvikling er det, i følgje sitatet, ikkje nokon tvil om at kommunereforma vil bidra til eit samfunn som i større grad kan takle den komande «eldrebølgja» på ein betre måte enn tidlegare. Ein vil rett og slett få det betre.

Men kven er det som vil få det betre? I sitatet ovanfor kan ein lese at ein minstestørleik på 15 000-20 000 vil «legge til rette for utvikling av skoleeierrollen og bedre bruk av

kvalitetsvurderingssystemer». Men kva med elevane? Argumentet Vabo-utvalet presenterer her nemner kun korleis skuleeigaren, altså kommunen, vil tene på større einingar med fleire innbyggjarar. Det vert her naturleg å stille spørsmål kring i kva grad Vabo-utvalet har tatt omsyn til elevane som faktisk går på skulane som kommunane eig. I kva grad vil dei oppleve at ein større kommune vil gje dei betre føresetnadar for læring og utvikling? Svaret på dette får vi ikkje av å lese Vabo-utvalet sin del- eller sluttrapport.

Også naturen og klimaet vårt vil få det betre ved å gjennomføre kommunesamanslåingar. Vabo-utvalet konkluderer med at dersom ein slår saman kommunar til større einingar vil ein få langt betre føresetnadar for å gjennomføre areal- og transportplanlegging. På regjeringa sine heimesider kan ein lese at dette er ein viktig sektor for å sikre kvardagen vår og helsa vår, men også for å ivareta omsynet til klima, miljø og natur (Regjeringen, 2019e). Difor kan ein tolke Vabo-utvalet sin rapport dit hen at større einingar vil tale til fordel for målsettinga om å avgrense klimaendringar når dei skriv at «den primære begrunnelsen for etablering av storbykommuner i dagens flerkommunale byområder er hensynet til helhetlig areal- og transportplanlegging» (Vabo-utvalget, 2014, s.15). Utvalet hevdar at større kommunar med breiare kompetanse er betre rusta til å utvikle ein areal- og transportsektor som vil takle utfordringane vi no møter.

Vabo-utvalet argumenterer også for ei kommunesamanslåing ut i frå økonomidimensjonen av berekraftig utvikling. Det vert hevda at kommunane vil vere meir kostnadseffektive dersom dei vel å slå seg saman. Mellom anna viser rapporten til interkommunale samarbeid og andre nettverkssamarbeid som kan møte på demokratiske utfordringar i sitt arbeid mellom dei små kommunane. Dermed foreslår utvalet å gjere endringar i desse tenestene:

Det er et potensial for bedre og mer kostnadseffektive tjenester dersom disse tilpasses bosettings- og kommunikasjonsmønsteret. For aktører som opererer i flerkommunale byområder vil større kommuner gi mer oversiktlige og forutsigbare rammebetingelser ved enhetlig praktisering av planprosesser- og bestemmelser og byggesaksbehandling, noe som vil gi enklere saksbehandlings- og beslutningsprosesser (Vabo-utvalget, 2014, s.15).

Som nemnd i delkapittel 4.1.1 i denne masteroppgåva er omsyna til interkommunale samarbeid nytta som argument for å fremje ei kommunereform, noko eg vil kome tilbake til

seinare i oppgåva. Det er likevel interessant å merke seg at også Vabo-utvalet ser føre seg ei framtid med mindre grad av samarbeid på tvers av kommunegrenser etter ei omfattande kommunereform.

Vabo-utvalet sin sluttrapport vart publisert i desember 2014. Medlemmane i utvalet hadde på dette tidspunktet samarbeida i om lag eit år for å gje svar på oppgåva dei fekk utdelt av regjeringa. Resultatet vart ein 172 sider lang rapport. I denne rapporten kan det vere interessant å merke seg at ingen politiske parti, verken Høgre eller Framstegspartiet, vert nemnd. Ut i frå Waitt sitt femte punkt, som omhandlar makt, kunnskap og overtaling, kjem det ikkje fram av rapporten at den er bestilt av reformpositive politiske parti. Dermed *kan* informasjonen, refleksjonane og tilrådingane lesaren vert eksponert for framstå som grunnleggjande fakta og ikkje som politiske meiningar og synspunkt. På denne måten utøver forfattarane bak rapporten makt og overtaling ved at dei tek utgangspunkt i to parti sin politiske plattform, men framstiller desse politiske meiningane som fakta. Tilrådingane dei kjem med verkar utelukkande positive for landet si framtid og lesaren av rapporten vil kunne lese den som eit faktadokument i staden for eit politisk dokument.

Regjeringa, representert av Kommunal- og moderniseringsdepartementet, har sjølv valt ut kven som skulle få ein plass i ekspertutvalet og har på denne måten automatisk ekskludert dei kritiske stemmene i reformarbeidet jfr. Waitt sitt sjuande punkt. Det vil dermed seie at representantane for ekspertutvalet stiller seg positive til kommunereforma og gjer sine tilrådingar med dette synet som utgangspunkt.

For å oppsummere analysen av dette dokumenter kan ein konkludere med at diskursen om ein minimumsstorleik i norske kommunar på 15 000 innbyggjarar er dominerande.

Argumenta som utvalet nyttar for å fremje ei berekraftig utvikling i Noreg tek utgangspunkt i denne minimumsgrensa. Rapporten nyttar omgrep som «kvalitet», «utvikling», «oversiktelig», «forutsigbar», «kostnadseffektivt» og «enklere» for å beskrive korleis nordmenn vil få det betre med ei kommunereform, samt korleis reforma kan medverke til å avgrense klimaendringar. Rapporten er tydelig i standpunktet sitt om at ein minstestorleik på 15 000 innbyggjarar i kvar kommune er ein føresetnad for å kunne leve opp til desse lovnadane. Dermed står ein att med denne påstanden som den rådande diskursen i dokumentet.

4.4 Prop.95 S (2013-2014). Kommuneproposisjonen 2015

Kommunal- og moderniseringsdepartementet la i 2014 fram ein proposisjon til Stortinget med namnet *Kommuneproposisjonen 2015*. Denne proposisjonen er eit 195 sider langt dokument som inkluderer 13 kapittel fordelt på seks hovuddelar. Ein proposisjon er eit dokument kor regjeringa deler sine forslag og anbefalingar til kva vedtak Stortinget bør fatte. Ein proposisjon vert overlevert til Stortinget etter at den har vore handsama i statsråd (Stortinget, 2019). Det vil seie at lesaren av ein proposisjon vert eksponert for medlemmane i eit gitt departement sine syn på eit aktuelt tema. Sjølv om opposisjonen får tilgang til dokumentet når det vert sendt vidare til Stortinget vil ikkje eventuelle motargument bli reflektert i dokumentet. Dermed vil lesaren av *Kommuneproposisjonen 2015* møte dei to dåverande regjeringspartia, Høgre og Framstegspartiet, sine medlem i Kommunal- og moderniseringsdepartementet sine tankar og meiningar.

Dersom ein gjennomfører eit elektronisk søk i *Kommuneproposisjonen 2015*, for å gjennomføre ei koding ut i frå Waitt sitt fjerde punkt, får ein 15 resultat på omgrepa berekraft, berekraftig og berekraftig utvikling. Dette vitnar om at temaet berekraftig utvikling har fått ein større plass i regjeringa sitt arbeid med kommunereforma enn det først såg ut til i Sundvollen-plattformen frå 2013. Første gong vi møter omgrepet er det som ein del av sjølve målsettinga for kommunereforma. Desse målsettingane kan ein lese meir om i delkapittel 2.2.3 i denne masteroppgåva. I proposisjonen kan ein lese at:

«Kommunereformen skal sikre gode og likeverdige tjenester til innbyggerne, gi bærekraftige og økonomisk robuste kommuner, en helhetlig og samordnet samfunnsutvikling og styrke lokaldemokratiet.» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014, s. 7). Vidare skriv forfattarane at kommunereforma vil sørge for at kommune skal kunne løyse oppgåvene sine på ein god måte, også i framtida. Ut i frå desse setningane kan ein tenkje seg at Kommunal- og moderniseringsdepartementet, leia av regjeringa, ikkje ser føre seg at kommunane vil klare å satse på berekraft utan ei kommunereform. Kommunereforma er dermed eit utgangspunkt for at ein kan tenkje berekraftig utvikling i kommune-Noreg. På side ni i proposisjonen vert mellom anna areal-, transport- og bustadplanlegging nemnd.

Proposisjonen slår fast at samfunnsutviklinga vi ser i dag ikkje kan sjåast att i kommunane våre og at moglegheitane er store for å gjennomføre ei berekraftig utvikling innanfor desse sektorane dersom ein får danna større einingar. Proposisjonen slår fast at:

De siste femti årene har kommunene fått stadig flere oppgaver og økt ansvar. Kommunene er i dag helt sentrale aktører for å løse viktige samfunnsutfordringer, og dette stiller store krav til kommunen. Bærekraftig samfunnsutvikling handler om å møte klima- og miljøutfordringene, sikre gode levekår og sosial inkludering samt bidra til et konkurransedyktig næringsliv. På alle disse områdene har kommunene i dag viktige oppgaver (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014, s.9).

Vidare kan ein lese at:

En hensiktsmessig kommuneinndeling er viktig for å sikre og videreutvikle framtidige velferdstjenester og en god og helhetlig lokal samfunnsutvikling. Etter regjeringens syn er det viktig at kommunestrukturen gjøres robust også for framtidige oppgaveendringer og reformer. En kommunereform bør innrettes slik at kommunene er robuste i flere tiår framover (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014, s.9).

Dette styrkar hypotesen frå førre avsnitt om at kommunane ikkje vil ha moglegheit til å prioritere satsing på berekraft før dei er blitt større. Først då vil dei vere robuste nok til å tenkje framtidsretta. Dette er ein radikal tankegang då berekraftig utvikling har vore på dagsorden sidan 1987 utan at tidlegare regjeringar har tenkt at det er kommunesamanslåing som skal til for at kommunane skal lukkast i ei satsing på berekraft. Dermed kan ein også tenkje at kommunereforma kanskje kjem for seint? Det er berre ti år mellom 2020 og 2030, og innan 2030 skal FN sine berekraftsmål vere innfridd. Vil ti år vere nok for kommunane til å følgje opp sin del? Regjeringa tenkjer og argumenterer nok i eit meir langsiktig perspektiv enn fram til 2030, men det er interessant å sjå dei to store målsetjingane til regjeringa, kommune- og regionreform samt satsing på berekraftsmåla fram mot 2030, i samanheng.

For kommunane *skal* ta sin del av ansvaret for at Noreg oppfyller sin del av ansvaret ovanfor verdsamfunnet. Under delkapittel 4.3.3 i *Kommuneproposisjonen 2015* som har fått overskrifta *Manglende samsvar mellom administrative og funksjonelle inndelinger* skriv Kommunal- og moderniseringsdepartementet at: «Kommunene er i stadig større grad involvert i oppgaveløsningen av nasjonale og globale samfunnsutfordringer.» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014, s. 26). Dei viser til at kommunane har ei viktig oppgåve innanfor berekraftig samfunnsutvikling og dermed har ansvar for klima- og

miljøutfordringer, å sikre gode levekår og sosial inkludering. I tillegg inneber berekraftig samfunnsutvikling at kommunane har ansvar for å bidra til eit konkurransedyktig næringsliv. Men, som overskrifta til dette delkapittelet seier, er det ikkje alltid samsvar mellom det administrative-Noreg og det som faktisk kan gjennomførast i kommunane. Dermed er resultatet, i følgje proposisjonen, mellom anna at kommunane får eit spreidd busettingsmønster som påverkar klimaet vårt negativt ved at ein ikkje får redusert bilbruk og transportbehov. I tillegg kan mangel på samsvar føre til ueinigheit mellom kommunane, noko som igjen fører til forseinkingar og dårlege løysingar for innbyggjarane. Ei auke av interkommunalt samarbeid kan også vere eit resultat av manglande samarbeid og samsvar mellom forvaltingsnivåa, og proposisjonen ser det som negativt og eit demokratisk problem at fleire og fleire nordmenn ikkje har stemmerett i dei områda ein ferdast i og brukar dagleg (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014, s. 26).

Oppsummert så kan ein seie at denne framstillinga teiknar eit negativt bilete av ei mogleg framtid dersom ikkje reforma vert gjennomført. Med utgangspunkt i dei tre dimensjonane som omhandlar berekraftig utvikling kan ein ikkje seie at avsnittet over skisserer eit berekraftig samfunn. Men er kommunereform verkeleg det som skal til for å snu denne trenden? I følgje *Kommuneproposisjonen 2015* er svaret ja:

Størrelsen og sammensetningen av fagmiljøene i en kommune vil ha betydning for kvaliteten på de tjenestene som tilbys innbyggerne. Kommuner med små fagmiljø er sårbare med hensyn til uforutsette hendelser som sykdom og turnover, og har færre ressurser til videreutvikling av tjenesten. For stor ulikhet i hvor gode og store fagmiljøene er i de ulike kommunene gjør at det blir stor variasjon når det gjelder kvaliteten på de tjenestene innbyggerne i dag mottar. (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014, s.27).

Kommunane har fått utdelt stadig fleire oppgåver, og det stiller krav til kompetanse og fagmiljø. Kommunane skal syte for å fremje berekraftig utvikling til «det beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjonar» og *Kommuneproposisjonen 2015* hevdar at «færre og større kommuner skal gi bedre kapasitet til å ivareta og videreutvikle lovpålagte oppgaver, gi bedre muligheter til å utvikle bærekraftige og gode lokalsamfunn, samt ivareta viktige frivillige oppgaver». (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014, s.29). I

proposisjonen kan ein også lese at: «en endret kommunestruktur vil gi større og mer funksjonelt avgrensede kommuner som evner å sikre en bærekraftig samfunnsutvikling lokalt og regionalt, og en kommunesektor som vil være i stand til å løse nasjonale utfordringer.» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014, s.44).

I følgje proposisjonen er ei kommunereform eit stort steg i riktig retning for å skape det samfunnet vi alle drøymmer om, og det er vanskeleg å tenkje negativt om reforma når ein les i proposisjonen at:

En endret kommunestruktur skal gi større og mer funksjonelt avgrensede kommuner som evner å sikre en bærekraftig samfunnsutvikling lokalt og regionalt, og en kommunesektor som vil være i stand til å løse nasjonale utfordringer. Reformen skal styrke forutsetningene for en helhetlig samfunnsutvikling i alle deler av landet både når det gjelder arealbruk, samfunnssikkerhet og beredskap, transport, næring, miljø og klima, og den helsemessige og sosiale utviklingen i kommunen. (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014, s.29).

Så langt i denne proposisjonen har ein sett at alle dei tre dimensjonane av berekraftig utvikling har vore skildra. Mellom anna kan ein lese på side 99 at: «sentrale mål i reformen er å skape mer koordinerte helse- og omsorgstjenester av høy kvalitet og å sikre bærekraft i tjenestene. (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014, s.99). Slik får proposisjonen framheva den sosiale dimensjonen ved berekraftig utvikling. Dette vitnar om at regjering og departement har vore medviten om at berekraftig utvikling faktisk har tre aspekt og at alle må prioriterast på lik linje dersom Noreg skal nå FN sine berekraftsmål innan 2030.

Siste gong ein møter omgrepet berekraftig utvikling i *Kommuneproposisjonen 2015* er på side 139. Her får ein ei innføring i erfaringar frå kommunereforma i Danmark og ein kan lese at ein også i Danmark baserte kommunereforma på å danne kommunar med ein minimum storleik. I Danmark vart denne sett til 20 000 innbyggjarar. Som vi såg i delkapittel 4.1.2 har Vabo-utvalet anbefalt ein minimum storleik i Noreg på 15 000 innbyggjarar per kommune. I Danmark har ein sagt at ei minstegrense på 20 000 innbyggjarar er ein føresetnad for å «kunne sikre en tilfredsstillende faglig bærekraft i løsningen av de vesentligste oppgaver også på lengre sikt, samtidig som hensynet til nærhet, innbygger medvirkning og

demokratisk bæredyktighet ble ivaretatt» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014, s. 139). Noreg si kommunereform er tydeleg inspirert av danskane sitt arbeid og ein kan sjå at også temaet berekraft og berekraftig utvikling var viktig i danskane sitt reformarbeid. Difor kunne det vore interessant å undersøkje nærmare i kva grad Danmark faktisk vart eit meir berekraftig land etter at dei gjennomførte si reform tidleg på 2000-talet. Har Noreg ein god grunn til å hevde at kommunereforma vil skape eit meir berekraftig samfunn som i større grad kan bidra til å oppnå FN sine berekraftsmål innan 2030?

Etter å ha lese *Kommuneproposisjonen 2015* sit ein att med same inntrykk som ein fekk innleiingsvis. Nemleg at Kommunal- og moderniseringsdepartementet ser det som ein føresetnad at ein gjennomfører ei kommunereform for å lukkast med fleire nasjonale utfordringar. Ei av desse utfordringane er å skape eit meir berekraftig samfunn som kan oppnå FN sine berekraftsmål innan 2030. Dokumentet etablerer ei sanning om at små kommunar rett og slett ikkje vil vere i stand til å prioritere satsing på berekraft før ein har slått seg saman å danna større fagmiljø. Proposisjonen er klar og tydeleg i standpunkta sine, men det skjuler likevel ikkje at ei rekke stemmer vert ekskludert, slik som Waitt viser til i punkt sju i tabellen sin. Som nemnd innleiingsvis i dette delkapittelet får ein ikkje lese opposisjonen sitt motsvar til regjeringa sine argument, noko som heller ikkje er normalt i slike type dokument. Men ein saknar kanskje tilvisingar til forskarar og ekspertar som kan stadfesta dei relativt radikale påstandane ein kan lese i denne proposisjonen. Proposisjonen viser til Vabo-utvalet fleire gonger og omtalar dei som ekspertutvalet. Denne terminologien byggjer ein tillit til medlemmane i utvalet, og ein *skal* ha ei slik tiltru til eit ekspertutval då dei står fram som representantar for det relevante forskingsfeltet. Men, som vi såg i delkapittel 4.1.1, er desse medlemmane handplukka av regjeringa slik at dei kan få styrka sine synspunkt gjennom sluttrapporten. Difor kan ein tenkje seg til at regjeringspartia sine ideologiske perspektiv moglegens *kan* speglast i ein slik rapport, noko det kan vere lurt å vere medviten om undervegs i lesinga av både Vabo-utvalet sin sluttrapport samt andre dokument som baserer seg på utvalet sine anbefalingar jfr. Waitt sitt femte punkt.

Analysen viser at den dominerande diskursen i dette dokumentet er budskapet om at storleik er ein føresetnad for å kunne satse på berekraftig utvikling. Proposisjonen nyttar omgrep som «sårbar», «færre» og «ulikhet» for å beskrive dei små einingane, men nyttar ord og omgrep som «større», «funksjonelt», «sikre», «styrke» og «helhetlig» for å beskrive

ein endra kommunestruktur med større kommunar. Diskursen er til stades gjennom heile dokumenter og kan påverke lesaren til å tenkje at «større er betre», og i så fall er føremålet med diskursen nådd.

4.5 Prop.96 S (2016-2017). Endringer i kommunestrukturen

I 2017 lanserte Kommunal- og moderniseringsdepartementet ei oppfølging av Prop. 95 S (2013-2014) *Kommuneproposisjon 2015*. Denne oppfølgingsproposisjonen fekk namnet Prop. 96 S (2016-2017) *Endringer i kommunestrukturen*. Den er 136 sider lang og er inndelt i åtte kapittel. Proposisjonen inneheld forslag til kva kommunar som bør slå seg saman og kva kommunar som bør delast opp. I tillegg skisserer proposisjonen korleis enkelte fylkesgrenser bør justerast (Regjeringen, u.å). På lik linje som *Kommuneproposisjonen 2015* er denne proposisjonen eit resultat av den dåverande regjeringa sin politikk og ein vert difor kun eksponert for den blåblå-sida sine politiske haldningar. Den sosiale konstruksjonen av dokumentet er dermed gjort greie for.

På lik linje som *Kommuneproposisjon 2015* inneheld også denne proposisjonen omgrepa berekraft, berekraftig og berekraftig utvikling. Kodinga av dokumentet viser at der ein kunne sjå ein auka førekomst av omgrepa frå Sundvollen-plattformen til *Kommuneproposisjon 2015* kan ein no sjå ei enno større auke i førekomsten av omgrepa. Heile 26 gonger vert lesaren eksponert for omgrepa berekraft, berekraftig eller berekraftig utvikling i denne proposisjonen, om ein reknar med overskrifter. Instinktivt vitnar dette om at berekraftig utvikling er eit tema som har blitt ytterlegare prioritert av regjeringa etter kvart som tida har gått.

Nok ein gang møter ein omgrepa som ein del av målsettinga med kommunereforma. Fleire gonger, gjennom proposisjonen, vert det framheva at eit av fire mål med å slå saman kommunar og danne større einingar er for å danne berekraftige og økonomisk robuste kommunar. Som eit argument for denne målsettinga kan ein lese i proposisjonen at «berekraftige og økonomisk solide kommuner vil også kunne legge til rette for en mer effektiv ressursbruk innenfor de økonomiske rammene, samt ha større evne til å kunne påta seg og løse frivillige oppgaver.» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017, s.11).

Dette er kjente argument frå *Kommuneproposisjonen 2015*, og også hovuddiskursen frå denne proposisjonen vert repetert innleiingsvis i *Endringer i kommunestrukturen*: «En endret

kommunestruktur vil gi større og mer funksjonelt avgrensede kommuner som evner å sikre en bærekraftig samfunnsutvikling lokalt og regionalt, og en kommunesektor som vil være i stand til å løse nasjonale utfordringer» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017, s.11). Tanken om at større einingar vil vere ein føresetnad for å kunne satse på berekraftig utvikling for å løyse nasjonale utfordringar har altså ikkje endra seg mellom 2014 og 2017.

Omgrepet berekraftig utvikling vert nytta hyppig under kapittel fem, *Nye kommuner*, i proposisjonen. Her kan ein lese ei oppsummering av Fylkesmenna rundt om i Noreg si grunngeving for kvifor det vil vere føremålstenleg å slå saman kommunar. Fleire av dei peiker på berekraftig utvikling som eit argument for å gjennomføre samanslåingane. Mellom anna Fylkesmannen i tidlegare Buskerud, Vestfold og Aust- og Vest-Agder.

På side 51 i proposisjonen argumenterer Fylkesmannen i tidlegare i tidlegare Buskerud for kvifor det er føremålstenleg å slå saman kommunane Drammen, Nedre Eiker og Svelvik. Fylkesmannen ser kommunesamanslåing av desse tre kommunane som ein stor fordel fordi ein større kommunar kan:

(...) gi en mer økonomisk solid kommune som vil kunne sikre et framtidrettet tjenestetilbud og samtidig være bedre rustet til å overta flere oppgaver. En større kommune vil også kunne drive mer hensiktsmessig samfunnsutvikling, ha en bærekraftig arealforvaltning og håndtere samferdsels- og klimautfordringer, samt ha en bedre fordeling av ulike typer boliger og næringer. (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017, s.51).

Ein kan òg lese at «den nye kommunen vil gi bedre grunnlag for en langsiktig og bærekraftig arealforvaltning.» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017, s.51). Dei tre dimensjonane innan berekraftig utvikling vert alle peika på av Fylkesmannen, men det kan det sjå ut som at den økonomiske dimensjonen vert prioritert til fordel for dei to andre. Ein kan mellom anna lese at Fylkesmannen hevdar at Nedre Eiker har store økonomiske utfordringar, noko som vil kome til å betre seg dersom kommunen slår seg saman med Drammen og Svelvik: «Den nye kommunen vil få god kompetanse på økonomistyring og bli mer robust overfor uforutsette hendelser, samt redusere behovet for interkommunale løsninger.» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017, s. 51).

Fylkesmannen i tidlegare Vestfold fylke er einig med sin kollega i tidlegare Buskerud fylke. Han meiner mellom anna at ein ny kommune beståande av Tønsberg og Re: «vil gi et godt grunnlag for en langsiktig og bærekraftig arealforvaltning, samt for et styrket arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap, transport, næring, miljø og klima.» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017, s. 54)

Også fylkesmannen i tidlegare Aust- og Vest-Agder sympatisera med eit slikt standpunkt. Han hevdar at ei samanslåing av kommunane Lyngdal og Audnedal bli ein meir berekraftig og økonomisk solid kommune enn dei to kommunane har vore tidlegare. Likevel understreka Fylkesmannen at kommunen har potensial til å bli enno større og at det eventuelt ville føre til enno større fordeler (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017, s.59). Når det gjeld kommunane Mandal, Marnardal og Lindesnes meiner Fylkesmannen at denne nye kommunen vil kunne levere gode tenester til innbyggjarane sine samt at «Kommunen vil også bli stor nok til å være bærekraftig og økonomisk solid.» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, .2017, s. 62). Fylkesmannen hevdar også at:

Det er høy arbeidspendling fra Lindesnes og Marnardal til Mandal. En ny kommune bestående av Mandal, Marnardal og Lindesnes vil bidra til å sikre gode og likeverdige tjenester på en bedre måte enn dagens struktur, og vil også bli mer bærekraftig og økonomisk solid enn dagens tre kommuner. (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017, s.63).

Proposisjonen inkluderer alle Fylkesmenna sine tilrådingar, og sjølv om ikkje alle desse vert inkludert i denne masteroppgåva, kjem det tydeleg fram at den økonomiske dimensjonen av berekraftig utvikling er den dimensjonen som har høgst prioritet blant Fylkesmenna i Noreg. Samtlege av Fylkesmenna som tilrår kommunesamanslåing for å danne meir berekraftige samfunn peikar spesielt på denne dimensjonen.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet sympatisera med Fylkesmenna. Dette kjem fram i proposisjonen sitt delkapittel 7.2 – *Departementets vurderinger*. Her går departementet gjennom alternativa til kommunesamanslåing og konkludera med at det vil vere føremålstenleg, både i eit økonomisk og samfunnsmessig perspektiv, å slå saman norske kommunar. Alternativa dei vurderer er mellom anna eit auka interkommunalt samarbeid, auka stateleg styring, oppgåvedifferensiering og å flytte oppgåver frå

kommunane over til fylkeskommunen. Alternativa, slik departementet ser det, er ikkje gode nok til å skape eit Noreg som er godt nok rusta til å takle dei utfordringane landet vil kome til å møte i framtida og difor står ein kun att med kommunesamanslåing som eit realistisk alternativ. Departementet skisserer, i tillegg til argumentet om nye utfordringar, ei rekke positive konsekvensar ved å danne større kommunale einingar. Ein kan mellom anna lese at:

Større kommuner vil være bedre i stand til å drive utvikling for å takle disse utfordringene. Erfaringer fra tidligere sammenslåtte kommuner i Norge viser at sammenslåingene har gitt bedre tjenester ved at det har blitt større fagmiljø for eksempel innen tekniske tjenester, planlegging, landbruk, barn, familie og helse. Innenfor administrative tjenester, som økonomi og personal, erfarte kommunene at de ikke lenger er så avhengig av enkeltpersoner for gjennomføring av kritiske oppgaver. Evalueringene viser også at ressurser er flyttet fra ledelse og administrasjon til tjenesteproduksjon i de nye kommunene. Kommunene erfarte at forutsetninger for å sikre likebehandling og ivareta rettssikkerheten er bedre innenfor områder som barnevern, tekniske tjenester og spesialiserte helsetjenester (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017, s.129).

Her er det interessant å merke seg at departementet ikkje nyttar omgrepet berekraftig utvikling for å fremje argumenta sine. Den økonomiske- og den samfunnsmessige dimensjonen av berekraftig utvikling vert trekt fram med kvar sine dømer, men den miljømessige dimensjonen vert ikkje nemnd. Dette kan ha fleire årsaker, og ein skal vere varsam med å konkludere med at dei har nedprioritert denne. Det kan mellom anna vere at natur og miljø ofte vert forvalta i andre organ enn kommunal- og moderniseringsdepartementet, og difor ikkje vert repetert i denne proposisjonen. Det er likevel interessant å merke seg at fokuset på natur- og miljø dimensjonen er fråverande i dette dokumentet.

I følgje Waitt sitt femte punkt, makt, kunnskap og overtaling, er det føremålstenleg å avdekke kven som har hatt makt til å uttale seg og etablere ei sanning i ei diskursanalyse. I dette dokumentet kjem det tydelig fram at det Kommunal- og moderniseringsdepartementet samt dei norske Fylkesmenna som har fått denne moglegheita. Fylkesmenna utfører eit oppdrag i frå sin arbeidsgjevar, og det relevante departementet stiller seg positive til forlaga Fylkesmenna anbefalar. På lik linje er det dermed interessant å sjå kven som ikkje har

tilsvarende makt til å uttale seg i dokumentet. Ein ser, med utgangspunkt i Waitt sitt sjuande punkt, at opposisjonen sine kritiske stemmer ikkje vert høyrd i dokumentet, slik som i dei tidlegare analyserte dokumenta. Dette er ikkje overraskande, då Fylkesmenna ikkje fekk i oppgåve å avdekke kva andre stemmer meinte om temaet. Fylkesmenna skulle, på oppdrag frå regjeringa, kome med *sine* tilrådingar og anbefalingar, og dermed ville det ikkje vere naturleg å inkludere motseiande argument i tilrådinga.

Dersom ein skal freiste å konkludere, kan ein seie at den rådande diskursen i dette dokumenter er, som i likheit med Sundvollen plattform, økonomi. Den økonomiske dimensjonen av berekraftig utvikling vert framheva av Fylkesmenna, og vert prioritert i langt større grad enn samfunn- og natur- og miljø dimensjonen. Føremålet med å stadfeste økonomi som ein dominerande diskurs i dokumentet handlar om å etablere ei sanning for å skape legitimitet for eigne argument i samband med kommunereforma. Det lukkast ein godt med i dette dokumentet. Ord som «fremtidsrettet», «bedre rustet», «hensiktsmessig», «gode», «likeverdige tenester» og «solid» skapar tillit og tru på lovnaden om ein betre kommuneøkonomi etter reforma.

4.6 Kommunereforma. Oppsummering, vurdering og tilråding til Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Som ein kunne lese i delkapittel 2.2.3 fekk samtlege av landets Fylkesmenn i oppgåve frå regjeringa å gjennomgå kommunestrukturen i sitt fylke. Fylkesmannen skulle fungere som ein tilretteleggjar og ein koordinator for kommunane og rettleie dei i prosessen med kommunesamanslåing. Fylkesmannen skulle kome med si tilråding til kommunal- og moderniseringsdepartementet i 2016 og denne tilrådinga skulle nyttast som utgangspunkt for handsaminga av proposisjonen om ny kommunestruktur våren 2017. Denne proposisjonen kan ein lese meir om i delkapittel 4.1.4 i denne masteroppgåva.

Som vi såg i delkapittel 4.1.4 følgde Fylkesmenna opp denne oppgåva og leverte sine tilrådingar til departementet innan tidsfristen. Ein kan lese utdrag av Fylkesmannen i Buskerud, Telemark og Aust- og Vest-Agder sine tilrådingar i det nemnde delkapittelet. Dette delkapittelet vil ta føre seg ein grundig gjennomgang av Fylkesmannen i Sogn og Fjordane sine tilrådingar til Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Grunnen til at denne tilrådinga vert prioritert er fordi intervjuet som skal analyserast seinare i denne

masteroppgåva er, med nokre unntak, gjennomført med ordførarar frå gamle Sogn og Fjordane fylke. Det vil difor vere føremålstenleg å gjere greie for kommunestrukturen i fylket slik at ein er kjend med denne og kan forstå dei lokale døma som vert nytta.

For å gjere greie for dette dokumentet sin sosiale konstruksjon jfr. Waitt sitt tredje punkt kan der vere føremålstenleg å nemne at Fylkesmannen i gamle Sogn og Fjordane fylke var Anne Karin Hamre. Hamre la fram si tilråding til departementet 29. september 2016. Denne tilrådinga inkluderer Fylkesmannen si oppsummering, vurdering og tilråding for framtidig kommunestruktur i Sogn og Fjordane. Tilrådinga har Kommunal- og moderniseringsdepartementet som mottakar, og ein kan difor anta at rapporten er tilpassa denne mottakaren. Likevel er det sannsynleg å tru at tilrådinga, og tilsvarande tilrådingar frå andre Fylkesmenn, vert lest av langt fleire enn medlemene i departementet. Tilrådinga Fylkesmannen presentera vil nemleg påverke innbyggjarane i Sogn og Fjordane direkte, og fleire vil nok vere interessert i å tileigne seg kunnskap om kva som kan vere framtidsutsiktene for sitt lokalsamfunn. I tillegg er det god grunn til å tru at media vil lese tilrådinga og presentere ei oppsummeringa av den til sitt publikum.

Tilrådinga frå Fylkesmann Hamre i Sogn og Fjordane er 44 sider lang, men inkluderer også sidene i ein powerpoint-presentasjon som omhandlar rapporten på 17 sider. Rapporten er delt inn i fem kapittel og Fylkesmannen anbefala fire kommunesamanslåingar i fylket. Ho anbefala at Jølster, Naustdal, Førde og Gaular skal slå seg saman, at Vågsøy og Selje skal slå seg saman, at Sogndal, Leikanger og Balestrand skal slå seg saman og at Hornindal skal slå seg saman med Volda. Sistnemnde forslag inneber at Hornindal forlèt Sogn og Fjordane og går inn i nabofylket Møre og Romsdal.

I samband med desse tilrådingane til Kommunal- og moderniseringsdepartementet viser kodinga av dokumentet at Hamre nyttar omgrepa berekraft, berekraftig og berekraftig utvikling seks gonger gjennom rapporten sine kapittel. På lik linje som i dei andre dokumenta i denne diskursanalysen møter vi omgrepet berekraftig utvikling i samband med ei utgreiing av målsetjingane ved kommunereforma. Fylkesmann Hamre gjer innleiingsvis i rapporten greie for at ei av målsetjingane med kommunereforma er å skape *berekraftige og økonomisk robuste kommunar*. Dette er ikkje noko overraskande funn då dette er eit av fire overordna mål for kommunereforma. At Fylkesmannen skissera kva som mål som er grunnlaget for

tilrådingane hennar styrkar rapporten sin autoritet og gir lesaren ei oversikt over kvifor Fylkesmannen tilrår dei samanslåingane som ho gjer.

Det som kanskje er meir interessant er at omgrepet dukkar opp att heile tre gonger til i akkurat same samanheng som første gong. Tre gonger kan ein lese underoverskrifta *Berekraftig og økonomisk robuste kommunar*. Dette er i seg sjølv logisk då Fylkesmannen ønskjer å gjere greie for korleis dei kommunesamanslåingane ho tilrår vil hevde seg med tanke på det overordna målet for kommunereforma, men det vil samstundes seie at omgrepet berekraftig utvikling *kun* vert nytta to gonger utanom denne samanhengen. Først, i samband med utgreiing av Hyllestad kommune sin økonomi som Fylkesmannen vurderer dit hen at den «ikkje oppfyller krava til tilstrekkeleg kapasitet og ein berekraftig økonomi» (Fylkesmannen i Sogn og Fjordane, 2016, s.18).

Den andre gongen Fylkesmannen nemner omgrepet er i samband med Leikanger kommune si saksutgreiing angående kommunesamanslåing. Kommunen slår fast at det vil vere både fordelar og ulemper dersom kommunen vel å slå seg saman med ein eller fleire nabokommunar, men at ein vil «oppnå økonomiske verkemiddel ved samanslåing, unngå ein større reduksjon i rammetilskotet etter nytt inntektssystem og at økonomien blir større (mindre sårbar) og meir berekraftig» (Fylkesmannen i Sogn og Fjordane, 2016 s.23).

Sjølv om desse døma ikkje vert sett i direkte samanheng med det overordna målet for kommunereforma ser ein likevel tydeleg at det er eit økonomisk perspektiv som ligg til grunn for bruken av omgrepet. Økonomi er ein av tre dimensjonar innan berekraftig utvikling, men ei økonomisk utvikling ikkje kan kallast berekraftig dersom den går på kostnad av dei to andre dimensjonane (Sinnes, 2015, s.25). At Fylkesmannen i Sogn og Fjordane nyttar den økonomiske dimensjonen av berekraftig utvikling som eit argument for å gjennomføre kommunesamanslåing heile seks av seks gonger er interessant. Som lesar ser ein ikkje at dei to andre dimensjonane, klima og samfunn, vert omtala i samband med berekraftig utvikling. Dette vitnar om at Fylkesmannen ikkje har sett på berekraftig utvikling som eit omgrep som er samansett av tre likeverdige dimensjonar.

Det er Fylkesmann i tidlegare Sogn og Fjordane, Anne Karin Hamre, som har hatt makt til å uttale seg i dette dokumentet. Hamre er i dag tilsett som ekspedisjonssjef i regionalpolitisk avdeling i Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Ho har sju år bak seg som

fylkesmann i Noreg sitt nest minste folkerike fylke. Rapporten Hamre la fram for det same departementet ho i dag arbeider i, i 2016, viser at ho stiller seg positiv til kommunesamanslåing og dermed stiller seg positiv til dåverande blåblå regjeringa sine tankar om ei omorganisering av norsk kommunestruktur. Dette vert stadfesta dersom ein googlar den tidlegare Fylkesmannen. Ein kan nemleg lese fleire stadar at Hamre stiller seg positiv til kommunereforma. I 2017, før Stortingsvalet, kunne ein mellom anna lese i Bergens Tidene at Hamre oppfordra til eit framhald av kommunesamanslåing uavhengig av regjeringsskifte ved valet. Ho er ein forkjempar for generalistprinsippet og meiner at dersom det skal vere realistisk at alle kommunar skal kunne ha ansvar for dei same oppgåvene, må ein ha større og færre kommunar i Noreg og i Sogn og Fjordane (Gillesvik, 2017). Difor kan ein seie at det er reformvenlege stemmer som kjem til syne i rapporten frå Fylkesmannen i Sogn og Fjordane jfr. Waitt sitt femte punkt. Og sjølv om rapporten inkluderer kva eventuelle ulemper kommunereforma vil få for kommunane i Sogn og Fjordane, etablerer Hammer ei sanning i dokumenter kor fordelane ved ei kommunereform vurderast som større enn ulempene. Waitt sitt sjuande punkt, stillheit som diskurs, er også verdt å klargjere i dette dokumentet. For det at Sogn og Fjordane er eit distriktsfylke kor mellom anna Senterpartiet står sterkt går ikkje fram av rapporten. Senterpartiet er kanskje det mest reformfiendtelege partiet i Noreg, men at partiet kjempar mot ein kommunereform i Sogn og Fjordane vert ikkje inkludert. På denne måten vert dei kritiske stemmene ekskludert frå dokumentet. Desse stemmene representerer dei motseiande diskursane som vert heldt stille av dei som har makt til å uttale seg i dokumentet. Dermed *kan* ein lesar av rapporten kome til å tru at Fylkesmannen sine tilrådingar representerer innbyggjarane i fylket sine generelle meiningar. Den dominerande diskursen som går att i denne tilrådinga frå Fylkesmannen er økonomi. Diskursen om økonomi vert prioritert og framstår som den «raude tråden» gjennom dokumentet. Lesaren sine meiningar og haldningar *kan* påverkast av å lese dokumentet då det vert nytta positive omgrep for å skildre økonomien i større einingar og tilsvarande negative omgrep for å skildre kommuneøkonomien i små einingar som i til dømes Hyllestad. Diskursen om økonomi og økonomisk innsparing står dermed att som eit hovudargument for Fylkesmannen.

4.7 Regionreforma – Desentralisering av oppgaver fra staten til fylkeskommunene (rapport frå ekspertutvalg)

På same måte som Vabo-utvalet fekk i oppgåve å vurdere nye oppgåver til større kommunar utnemnde også Stortinget eit ekspertutval som skulle gjennomføre same oppgåva i samband med regionreforma. Som vi såg i delkapittel 2.2.3 vedtok stortinget 8.juni 2017 at det skulle gjennomførast ei regionreform for å redusere talet på norske fylker. I dag er talet på fylker redusert frå 19 til 11 fylker, som alle har fått nye og større oppgåver enn tidlegare, noko som mellom anna er eit resultat av Hagen-utvalet sin rapport som vart levert til Stortinget i februar 2018. Rapporten er 189 sider lang og er sett saman av 8 delar og 27 hovudkapittel. For å klargjere Waitt sitt tredje punkt, kritisk tenking rundt teksten sin sosiale konstruksjon, vil det vere føremålstenleg å klargjere kven som var medlem i ekspertutvalet:

Utvalet vart leia av Terje P. Hagen, professor ved Universitetet i Oslo. Han fekk med seg Jon P. Knudsen, førsteamanuensis ved Universitetet i Agder, Anne Lise Fimreite, professor ved Universitetet i Bergen, Gro Sandkjær Hansen, forskar ved NIBR, OsloMet – Storbyuniversitetet, Christine Hjortland, pensjonist, tidlegare avdelingsdirektør i Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Tore Eriksen, fylkesrådmann i Sogn og Fjordane og Svein Ludvigsen, pensjonist, tidlegare fylkesmann i Troms på laget (Regjeringen, 2017).

Medlemmane av dette utvalet er, på lik linje som Vabo-utvalget, valt ut av fleirtalet på Stortinget. Dermed har ein også her ekskludert dei stemmene frå debatten som kanskje ville stilt kritiske spørsmål og utfordra den rådande diskursen i Hagen-utvalet sin rapport. Utvalet har definert si eiga oppgåve til å vurdere om det vil vere føremålstenleg å overføre fleire oppgåver og meir ansvar frå staten over på fylkeskommunane med utgangspunkt i den nye fylkesstrukturen som Stortinget vedtok i 2017 (Hagen-utvalget, 2018, s.17).

Det ein første ein legg merke til når ein freista å kode Hagen-utvalet sin rapport, med utgangspunkt i Waitt sitt fjerde punkt, er framsida. Denne består av seks illustrasjonar der kvar illustrasjon vert skildra av eit eller fleire stikkord. Vi finn illustrasjonar av ulike tema: Samferdsel, næring, kompetanse og integrering, helse og levekår, kultur og kulturminnevern og klima, miljø og naturressursar. Allereie her ser ein at Hagen-utvalet sin rapport legg opp til at berekraftig utvikling vil vere ein sentral del av rapporten. Illustrasjonen som viser kategorien klima, miljø og naturressursar er kanskje det mest openberre teiknet på dette.

Men også dei andre kategoriane er ein del av dei tre dimensjonane innan berekraftig utvikling. Ut i frå denne framsida kan ein anta at Hagen-utvalet ønskjer at fylkeskommunane skal ta sin del av ansvaret for at Noreg skal bli eit meir berekraftig samfunn.

Etter eit elektronisk søk i rapporten får ein enno større grunn til å anta dette då det viser seg at omgrepa berekraft, berekraftig og berekraftig utvikling vert nemnd heile 13 gonger i Hagen-utvalet sin rapport. Dette er ti gonger meir enn i Vabo-utvalet sin sluttrapport.

Første gong vi møter omgrepet berekraftig utvikling i denne rapporten er på lik linje som i Vabo-utvalet sin sluttrapport: Berekraftig utvikling vert omtala som eit av seks statlege omsyn som staten har eit særleg ansvar for å ivareta. Rapporten slår likevel fast at desse omsyna ikkje nødvendigvis krev eit stateleg ansvar (Hagen-utvalget, 2018, s.19). Difor kan ein kanskje tenkje seg at ein vil møte dette omgrepet att seinare i rapporten, og at rapporten, som framsida også hintar til, legg opp til at dei nye fylkeskommunane skal ta meir ansvar for dette statlege målet.

Denne hypotesen vert stadfesta gjennom heile rapporten, mellom anna på side 46 der utvalet skriv at dei anbefala ei auka satsing på eit nyskapande og omstillingsdyktig næringsliv for å auke kompetansenivået blant det norske folk. Rapporten slår fast at det er ei målsetting for at ein skal kunne skape vekst, nyskaping og omstilling for å danne «regional balanse gjennom vekstkraft, likeverdige levekår og bærekraftige regioner i hele landet» (Hagen-utvalget, 2018, s.46). Dette sitatet kan lesast i del to av rapporten under kapittel 6 *Næring, forskning og innovasjon*. Her kjem det også fram at fylkeskommunane allereie har hatt ansvar for desse satsingsområda, men avslutningsvis i denne delen av rapporten vurderer Hagen-utvalet det dit hen at dei nye fylka vil ha ein funksjonalitet og ein storleik som legg til rette for fylkeskommunen no kan ta eit enno større ansvar innanfor dette satsingsområde (Hagen-utvalget, 2018, s.60). På side 62 i rapporten kan ein lese at utvalet meiner at dette vil vere viktig for regional utvikling og dermed også viktig for utviklinga av berekraftige og attraktive byar og lokalsamfunn.

Også satsinga på berekraftig utvikling i Nordområda vert framheva i rapporten. Hagen-utvalet meiner at: «regionreformen gir grunnlag for å styrke rollen til fylkeskommunene i Nord-Norge som samfunnsutviklere og utøvere av nordområdepolitikken» (Hagen-utvalget, 2018, s.67). Denne utsegna følgjer etter at utvalet har gjort greie for at FN sine

berekraftsmål skal vere eit underliggjande premiss for utviklinga i nordområda, og at berekraftig utvikling har vore eit viktig satsingsområde i Barentsregionen sidan 1993 (Hagen-utvalget, 2018, s.66). Hagen-utvalet legg dermed opp til at regionreforma skal syte for at fylkeskommunane i Nord-Noreg skal kunne ta dette arbeidet vidare samt å implementere FN sine berekraftsmål i Nordområdepolitikken. I 2017 la regjeringa fram ein strategi for Nordområda der *miljøvern* var eit av satsingsområda (Hagen-utvalget, 2018, s.66). Nordområdepolitikken skulle no sjåast i samsvar med regional- og distriktspolitikk og ein kan i så måte hevde at regionreforma er eit bidrag for å mogleggjere denne satsinga.

Hagen-utvalet peikar også på Distriktssenteret som eit ledd i argumentasjonsrekka. I følge rapporten er Distriktssenteret eit forvaltingsorgan, oppretta i 2008, som ligg under Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Ei av oppgåvene til Distriktssenteret er å «være en kunnskaps- og erfaringsbase og støttespiller for helhetlig og bærekraftig lokalsamfunns-utvikling i distriktene» (Hagen-utvalget, 2018, s.68). Distriktssenteret arbeider mellom anna for lokal samfunnsutvikling. Hagen-utvalet meiner difor at senteret bør overførast til fylkeskommunane som har eit betre utgangspunkt for å løyse Distriktssenteret sine oppgåver då utvalet meiner at å leggje oppgåvene til ein politisk styrt organisasjon vil gje større rom for å prioritere og tilpasse løysingane etter regionale og lokale omsyn (Hagen-utvalget, 2018, s.69). Nok ein gang kan ein trekkje sluttingar om at færre, men større einingar vil vere føremålstenleg i eit slikt perspektiv.

Ressursforvaltning og berekraftig utvikling vert også nytta som argument for å danne større einingar med nye oppgåver i Hagen-utvalet sin rapport. På side 103 i rapporten kan ein lese at ressursforvaltning handlar om å nytte naturressursar innan næringsutvikling i eit berekraftig perspektiv, og at denne oppgåva tidlegare har vore underlagt ulike direktorat. Hagen-utvalet anbefala at fylkeskommunen si rolle innan ressursforvaltning bør vere meir aktiv enn tidlegare og at fylkeskommunane bør utarbeide regionale planar for ein berekraftig bruk av naturressursane (Hagen-utvalget, 2018, s.114).

Dersom ein freista å oppsummere Hagen-utvalet sin rapport som vart overlevert til dåverande kommunal- og moderniseringsminister Monica Mæland i februar 2014, kan ein seie det så enkelt som at rapporten anbefala å flytte ei rekke oppgåver frå staten over til dei nye fylkeskommunane. Desse oppgåvene er slett ikkje revolusjonerande eller overraskande då fylkeskommunane tidlegare har hatt liknande ansvarsområde, men utvalet argumenterer

likevel for ei overflytting av oppgåver fordi: «Selv om disse hensynene er knyttet til staten, krever ikke det nødvendigvis et statlig ansvar for alle oppgavene» (Hagen-utvalget, 2018, s.19). Rapporten anbefala dermed å overføre noko statleg ansvar over på fylkeskommunane, og på denne måten sørgje for mellom anna meir rettsikkerheit, større omsyn til minoritetar og ei berekraftig utvikling i Noreg. Hagen-utvalet skriv tidleg i rapporten at ei føresetning for overføring av desse oppgåvene er ei regionreform og ein ny fylkesstruktur (Hagen-utvalget, 2018, s.10).

På lik linje som Vabo-utvalet sin sluttrapport er Hagen-utvalet sin rapport eit resultat av fleirtalet på Stortinget sin politikk. Det er dette fleirtalet som har avgjort kven som skulle sitje i utvalet og som dermed har ekskludert opposisjonen sine tankar, meiningar og motargument kring temaet. Dermed har ein avdekkja kven som har den reelle makta i dette dokumentet og kven som ikkje har fått uttale seg jfr. Waitt sitt femte og sjuande punkt. Likevel framstår refleksjonar, argument og meiningar som uavhengig av politikk i rapporten. Hagen-utvalet vert kalla eit ekspertutval noko som gir assosiasjonar til tillit. Ekspertar veit stort sett best, og utvalet har dermed ein for form kunnskapshegemoni som kjem til uttrykk i rapporten. Utvalet nytta eit språk og ei framstilling som, på lik linje som i Vabo-utvalet sin sluttrapport, etablerer ei sanning basert på det politiske fleirtalet på Stortinget sine haldningar til regionreforma.

Den dominerande diskursen i dette dokumentet er vanskelegare å peike på enn i tidlegare analyserte dokument. Det skuldast at Hagen-utvalet sin rapport ikkje har eit tydeleg prioritert satsingsområde, men heller drøfter kva oppgåver det vil vere relevant for fylka å overta meir ansvar for. Oppgåvene som vert drøfta inkluderer at samtlege dimensjonar innanfor berekraftig utvikling vert prioritert. Likevel, om ein skal freiste å dra fram ein diskurs som rådane, kan det verke som at utvalet har ein noko høgare grad av prioritet på natur- og miljø- dimensjonen. Det går fram av bruken av omgrepet *berekraftig utvikling* gjennom rapporten. Berekraftig utvikling, som omgrep, vert i *litt* høgare grad knytt til klima og miljø enn dei to andre dimensjonane. Ved å drøfte tema som ressursforvaltning og miljøvern for så å knytte dei direkte mot berekraftig utvikling og FN sine berekraftsmål skapar rapporten tillit til at regionreforma vil bidra til å danne eit meir berekraftig samfunn.

4.8 Meld. St. 6 (2018-2019) Oppgaver til nye regioner

I dag består Noreg av 11 fylker. Desse 11 fylka er blitt til etter sterke politiske kampar der politiske motsetnadar har stått mot kvarandre og argumentert det dei kan for sine syn. Blant dei mange og ulike debattane har spørsmålet om kva oppgåver dei nye fylka skal få ansvar for kanskje vore blant dei oftast omtala sakene i debattane. For kvifor skal ein bruke så mykje tid og ressursar på å omorganisere eit stateleg organ dersom ikkje endringane også påverkar oppgåvene til fylka?

Det er med bakgrunn i denne debatten at Stortingsmeldinga *Oppgåver til nye regioner* har blitt til. For å gjere greie for Waitt sitt tredje punkt bør det nemnast at meldinga er ei oppfølging av Hagen-utvalet sin rapport, som er omtala i delkapittel 4.7, og presenterer kva oppgåver dei nye fylkeskommunane skal ha ansvar for. Stortingsmeldinga vart publisert i 2018 og er 110 sider lang. Den er sett saman av tre hovuddelar og 18 kapittel. Ei stortingsmelding skil seg frå ein proposisjon ved at regjeringa ønskjer å presentere ei sak for Stortinget, men inkluderer ikkje forslag til vedtak. Ei stortingsmelding kan mellom anna vere ein rapport om arbeidet som er gjennomført på eit spesifikt område eller ei utgreiing av framtidig politikk (Stortinget, 2019). Stortingsmeldingar er, på lik linje, som ein proposisjon utarbeida av medlemmane i eit departement. Difor er dei argument og synspunkt ein kan identifisere i ei stortingsmelding resultat av regjeringspartia sine politiske meininger. Då stortingsmeldinga *Oppgåver til nye regioner* vart publisert var Monica Mæland kommunal- og moderniseringsminister, og den norske regjeringa var samansett av dei fire partia Høgre, Framstegspartiet, Venstre og Kristeleg Folkeparti. Desse 4 partia har alle stilt seg positive til reformarbeidet og sett det som naudsynt for Noreg at ein gjennomfører store endringar i både kommune- og fylkessektoren. Ein kan difor forvente at stortingsmeldinga vil reflektere desse politiske synspunkta og at ein, heller ikkje her, vil finne motargument frå opposisjonen.

Det kjem fram at omgrepa berekraft, berekraftig og berekraftig utvikling vert nytta ti gonger i stortingsmeldinga dersom ein kodar dokumentet med utgangspunkt i Waitt sitt fjerde punkt. Ein finn omgrepet berekraftig for første gong på side seks i meldinga. Her kan ein lese at: «Vi står overfor store samfunnsutfordringer. Samfunnet og næringslivet må gjennom et grønt skifte. Globale klima- og miljøutfordringer krever omstilling til et samfunn hvor vekst og utvikling må skje på en bærekraftig måte» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet,

2018, s.6). Dette sitatet står under underoverskrifta *Utfordringer som krever regionale løsninger*. Det er interessant å merke seg at det er ikkje er i samband med økonomidimensjonen av berekraftig utvikling vi møter omgrepet for første gong. Her har departementet valt å leggje fokus på at det er grunna natur- og miljøutfordringar ein treng å omstille samfunnet og at denne omstillinga må skje på ein berekraftig måte. Vidare kan ein lese at: «Fylkeskommunene har gode forutsetninger for å utvikle en politikk for å møte de utfordringene samfunnet står overfor. Med regionreformen får de en styrket rolle og nye verktøy for å løse samfunnsutfordringer i sin region» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018, s. 6). Ut i frå desse to utdraga frå stortingsmeldinga kan ein tenkje seg til at departementet meiner at ei regionreform vil gje fylkeskommunane dei verktøya dei treng for å gjennomføre ei omstilling av samfunnet vårt på ein berekraftig måte.

Ein kan også lese meir om berekraftig utvikling sett i samband med klima og miljø på side 80 og 81 i stortingsmeldinga. Her viser meldinga til Hagen-utvalet sine tilrådingar om at fylkeskommunane i Nord-Noreg bør få eit større og meir formelt ansvar i Arktisk råd. Utvalet har òg anbefalt Stortinget å la dei nordlegaste fylka få ansvaret for om lag halvparten av dei midla som er avsett til tilskotsordninga *Arktis 2030* (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018, s.80). Tilskotsordninga *Arktis 2030* står sentralt i norsk nordområdepolitikk og bidreg også til å ivareta norske interesser i Antarktis. Tilskotsordninga skal syte for norske interesser i begge polområda, og etter regionreforma er tilskotsmiddela delt mellom Utanriksdepartementet og Troms og Finnmark fylkeskommune (Regjeringen, 2019c). I stortingsmeldinga kan ein lese at dersom fylka skulle få overført desse midla ville det krevje eit samarbeid om forvaltninga av midla. Ein kan difor tenkje seg at ei samanslåing av fylka ville gjere denne overføringa lettare då løyvinga ville bli gitt til *eit* fylke og *ein* administrasjon i staden for to. I følgje stortingsmeldinga vil ei slik overføring av ansvar frå stat til fylke styrke kunnskapsgrunnlaget for ei berekraftig ressursforvaltning i havområda rundt Arktis og Kommunal- og moderniseringsdepartementet slår fast at eit slikt tiltak vil bli prioritert. Stortingsmeldinga slår også fast at dei nordlegaste fylka bør ta større del i Arktisk råd som har som oppgåve å sørge for berekraftig utvikling og vern av miljøet i Arktis (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018, s. 80-81). Dette kan tolkast dit hen at

departementet ser det som ein fordel at dei nordlegaste fylka slår seg saman for å prioritere satsing på Arktisk råd og dermed ta eit større ansvar for Arktis.

Stortingsmeldinga legg også opp til at nye og større fylker kan medverke til å skape eit meir berekraftig samfunn på fleire måtar når det gjeld klima og miljø. Meldinga peikar på Hagen-utvalet sitt forslag om å overføre ansvar frå NVE (Noregs vassdrags- og energidirektorat) til fylka. Utvalet hevdar at fylkeskommunane kan ha ei meir aktiv rolle innanfor vind- og vasskraft og at dette kan føre dei ei meir berekraftig utnytting av naturressursane.

Det kjem tydeleg fram av stortingsmeldinga at klimadimensjonen av berekraftig utvikling er viktig for departementet, men det er også økonomidimensjonen. På side åtte og på side 51 kan ein mellom anna lese at ein ønskjer mest mogleg verdiskaping og lønsame arbeidsplassar og at dette må skapast innanfor berekraftige rammer (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018, s.8 og 51). Vidare kan ein lese at det vil gjennomførast ein gjennomgang av det næringsretta verkelegheitsapparatet noko som kan føre til ei overføring av fleire oppgåver til fylkeskommunen som kan styrke fylket si rolle som næringspolitisk aktør (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018, s.51). Ei regionreform vil dermed føre til at fylka vil vere betre rusta til å gjennomføre desse nye oppgåvene og dermed syte for verdiskaping og lønsame arbeidsplassar innanfor berekraftige rammer.

Også den sosiale dimensjonen av berekraftig utvikling vert inkludert i denne stortingsmeldinga. På side 55 viser departementet til Hagen-utvalet sin rapport som konkluderte med at det ville vere føremålstenleg å overføre eit større ansvar for integrering frå Integrerings- og mangfaldsdepartementet over på fylkeskommunane. I stortingsmeldinga kan ein lese at ein vurderer det slik at fylkeskommunane i større grad bør få ein slikt ansvar. At fylkeskommunane sjølv sørgjer for at flyktningar og innvandrarakar vert kvalifisert til mellom anna å møte regionale omsyn for arbeidskraft vil bidra til ein betre og meir berekraftig integreringspolitikk. Og dersom fylka skal klare å skape ein berekraftig integreringspolitikk slår stortingsmeldinga fast at det: «forutsetter at flere innvandrere kommer i arbeid, hvilket igjen forutsetter at de har den kompetansen arbeidslivet etterspør.» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018, s.55). Med andre ord kan ein seie at regionreforma vil leggje til rette for at fylka sjølv skal kunne drive integreringsarbeid på ein meir berekraftig måte enn det har blitt gjort tidlegare.

Dersom ein skal freiste å oppsummere denne stortingsmeldinga kan ein enkelt seie at den i stor grad støttar seg på Hagen-utvalet sine tilrådingar som vart levert til Kommunal- og moderniseringsdepartementet i februar 2018. Stortingsmeldinga viser korleis ein kan gjennomføre dei tilrådingane utvalet har konkludert med, òg stadfestar på denne måten Hagen-utvalet sin kunnskapshegemoni kring regionreforma jfr. Waitt sitt femte punkt. Som nemnd i oppgåva sitt delkapittel 4.7 vert utvalet omtala som eit ekspertutval noko som gir assosiasjonar til tillit. Stortingsmeldinga legg ikkje opp til at informasjonen ein kan tileigne seg som lesar vert framstilt som enkelte politiske parti sine meiningar, og ein kan dermed danne seg eit inntrykk av at informasjonen i stortingsmeldinga er objektiv og etablert fakta. Dermed har ein etablert ei sanning i dokumentet kor regjeringspartia sine argument vert framstilt som fakta, og nok ein gang er dei kritiske stemmene Waitt skildrar i sitt sjuande punkt utelatt i dokumentet.

Funna frå analysen av dette dokumentet viser at satsing på samtlege tre dimensjonar av berekraftig utvikling står like sentralt. Dermed står ein att med berekraftig utvikling som den dominerande diskursen. Dette er unikt i denne diskursanalysen der stort sett ein av dimensjonane har vore prioritert. Difor har ein ikkje kunne kalle den rådande diskursen for berekraftig i tidlegare analyserte dokument. I dette dokumentet vert både økonomi, samfunn og klima og miljø prioritert på lik linje, og det vert nytta positive ord kring kvar dimensjon.

4.9 Kva diskursar om berekraftig utvikling kan identifiserast i sentrale dokument om kommune- og regionreforma

Til no i dette kapitlet har ein sett ei analyse av sju politiske dokument som alle omtala kommune- og regionreforma. Utgangspunktet for analysen har vore seks av Gordon Waitt sine sju punkt for diskursanalyse som vart skildra i delkapittel 3.1.1 i denne masteroppgåva. Eg med visse valt å vente med å ta føre meg Waitt sitt sjetteste punkt, rupture and resilience, til samtlege dokument var analysert. På denne måten vert det lettare å danne seg eit bilete over eventuelle uoverenstemmelsar i dokumenta, og deretter gje eit svar på masteroppgåva si første underproblemstilling: *Kva diskursar om berekraftig utvikling kan identifiserast i sentrale dokument om kommune- og regionreforma?*

Først og fremst er det interessant å merke seg førekomsten av omgrepa berekraft, berekraftig og berekraftig utvikling i dei sju dokumenta. Ved hjelp av Waitt sitt fjerde punkt for diskursanalyse, koding, har analysen ovanfor gitt ei oversikt over denne førekomsten. Det er likevel føremålstenleg å repetere denne og tydeleggjere den ved hjelp av ein tabell:

Tabell 5 - Førekomsten av omgrepa berekraft, berekraftig og berekraftig utvikling i dei analyserte dokumenta

Dokument	Utgivingsdato/publisert	Førekomst av omgrepa berekraft, berekraftig eller berekraftig utvikling (inkludert overskrifter)
<i>Politisk plattform for ei regjering utgått av Høgre og Framstegspartiet</i> (kjent som Sundvollen plattform)	7.oktober 2013	0
<i>Kriterier for god kommunestruktur</i> (kjent som Vabo-utvalet sin sluttrapport)	1.desember 2014	3
<i>Prop. 95 S (2013-2014)</i> <i>Kommuneproposisjonen 2015</i>	14.mai 2014	17
<i>Prop. 96 S (2016-2017).</i> <i>Endringer i kommunestrukturen</i>	5.april 2017	26
<i>Kommunereforma.</i> <i>Oppsummering, vurdering og tilråding til Kommunal- og moderniseringsdepartementet</i>	29.september 2016	7
<i>Regionsreforma – Desentralisering av oppgaver fra staten til fylkeskommunene</i> (kjent som Hagen-utvalet sin rapport)	1.februar 2018	13
<i>Meld. St. 6 (2018-2019)</i> <i>Oppgaver til nye regioner</i>	19. oktober 2018	10

Dokumenta er analysert i kronologisk rekkefølge, med unntak av Fylkesmannen i Sogn og Fjordane si tilråding til kommunal- og moderniseringsdepartementet, og dermed kan ein sjå ei tydelig utvikling i førekomsten av dei tre omgrepa. Frå å ikkje bli nemnd i det analyserte kapitlet i Sundvollen-plattformen i 2013 får omgrepa spalteplass heile 26 gonger i proposisjonen *Endringer i kommunestrukturen* i 2017. Det kjem tydelig fram at berekraftig utvikling ikkje var blant dei høgste satsingsområda då kommunereforma tok til i 2013 og 2014. Likevel har omgrepet fått meir plass etter kvart som reformarbeidet har gått framover. Dette kan moglegens forklarast med at FN sine 17 berekraftsmål vart vedtekne i 2015. Som medlemsland av FN er Noreg forplikta til å slutte opp om desse måla, og dette kan kanskje vere ein av grunnane til at førekomsten av omgrepa berekraft, berekraftig og berekraftig utvikling har vore nytta oftare i dokumenta som er publisert etter 2015.

Når ein studerer tabellen ovanfor og ser den i samband med Waitt sitt sjette punkt for diskursanalyse, *finn tekstens uoverenstemmelsar*, ser ein behovet for enno ein tabell for å avdekke i kva grad diskursen har endra seg frå 2013 til 2018. Denne tabellen vil også vere til stor hjelp for å gje svar på underproblemstillinga: *Kva diskursar om berekraftig utvikling kan identifiserast i sentrale dokument om kommune- og regionreforma?* Under kan ein studere ein tabell som tek føre seg kva dimensjonar av omgrepet berekraftig utvikling dei ulike dokumenta har fokusert på, og kva diskursiv samanheng dokumenta kan plasserast i.

Tabell 6 - Dimensjonar og dominerande diskurs i dokumenta-

Dokument	Kva dimensjonar av berekraftig utvikling kan identifiserast i dokumentet?	Diskursiv samanheng/dominerande diskurs i dokumentet
<i>Politisk plattform for ei regjering utgått av Høgre og Framstegspartiet (kjent som Sundvollen plattform)</i>	Økonomi Samfunn	Kommuneøkonomien må betrast for at kommunane skal kunne gjennomføre oppgåvene sine på best mogleg måte.
<i>Kriterier for god kommunestruktur (kjent som Vabo-utvalet sin sluttrapport)</i>	Økonomi Samfunn Natur og miljø	Minimum storleik på 15 000 innbyggjarar per kommune
<i>Prop. 95 S (2013-2014) Kommuneproposisjonen 2015</i>	Økonomi Samfunn Natur og miljø	Større einingar som føresetnad for satsing på berekraftig utvikling
<i>Prop. 96 S (2016-2017). Endringer i kommunestrukturen</i>	Økonomi Samfunn	Ein ønskar å slå saman norske kommunar for å sikre ein betre økonomi
<i>Kommunereforma. Oppsummering, vurdering og tilråding til Kommunal- og moderniseringsdepartementet</i>	Økonomi (Samfunn)	Større einingar er ein føresetnad for å kunne forbetre den økonomiske situasjonen til kommunane
<i>Regionsreforma – Desentralisering av oppgaver fra staten til fylkeskommunene (kjent som Hagen-utvalet sin rapport)</i>	Økonomi Samfunn Natur og miljø	Regionreforma vil bidra til eit meir berekraftig samfunn der klima og miljø vil bli prioritert meir enn tidlegare
<i>Meld. St. 6 (2018-2019) Oppgaver til nye regioner</i>	Økonomi Samfunn Natur og miljø	Noreg treng ei regionreform for å bli eit meir berekraftig samfunn

Ut i frå denne tabellen ser ein kva diskursar som er identifisert i dei sju analyserte dokumenta. Ein ser også at den dominerande diskursen har endra seg frå 2014 og fram mot kommune- og regionreforma i 2020. Det kan mellom anna avdekkast ei endring i kva dokumentforfattarane *legg* i omgrepa berekraft, berekraftig og berekraftig utvikling. I dokumenta som omhandlar kommunereforma, som er den reforma kor arbeidet tok til først, kjem det tydeleg fram at hovudfokuset kring berekraftig utvikling har vore retta mot den økonomiske dimensjonen og til tider den samfunnsmessige dimensjonen. Det kan sjå ut som at dokumentforfattarane meiner at å slå saman kommunar vil føre til økonomiske innsparingar som kan nyttast til å forbetre tenestene til innbyggjarane, altså sosial utvikling. Det vil seie at ei forbetring av den samfunnsmessige dimensjonen av berekraftig utvikling krev auka satsing på den økonomiske dimensjonen. Her *kan* kommunereforma sitt fokus på økonomisk utvikling ha gått på kostnad av klima og miljø.

Undervegs i analysen ser vi at dette fokuset endra seg. Etter kvart utvikla fokuset på økonomi seg til å også inkludere natur og miljø. Dette kjem tydeleg fram i dokumenta som omhandlar regionreforma. Her har dokumentforfattarane sett stort fokus på at eit av føremåla med regionreforma skal vere å skape betre vilkår for ei grøn framtid, noko som ikkje var like framtrudande i dokumenta som omhandla kommunereforma. Det kan vere fleire grunnar til at fokuset har endra seg over tid, men ein kan mellom anna sjå det i samband med regjeringssamansettinga i Noreg. Frå Sundvollen plattformen vart publisert i oktober 2013 til stortingsmeldinga *Oppgaver til nye regioner* vart lagt fram fem år seinare, i oktober 2018, har Noreg si regjering vore samansett av Høgre og Framstegspartiet. I januar 2018 gjekk Venstre inn i regjeringa og fekk dermed auka gjennomslag for sin politikk. Venstre er eit sosialliberalistisk parti som: «kjemper for ei grønnere, rausere og meir sosialliberal framtid» (Venstre, 2019). Ein kan dermed tenkje seg til at Venstre sitt inntog i regjeringa kan ha medført eit auka fokus på natur og miljø, også i arbeidet med reformene. Denne hypotesen vert stadfesta av at begge dokumenta som er analysert i denne masteroppgåva som omhandlar regionreforma er publisert etter at Venstre gjekk inn i regjering i januar 2018.

Ein kan dermed oppsummere denne diskursanalysen med å seie at ein kan identifisere *sju* ulike diskursar i *sju* ulike dokument som omhandlar kommune- og regionreforma. Desse diskursane er identifisert ved hjelp av Gordon Waitt sine sju punkt for diskursanalyse. Punkta har vist at den dominerande diskursen kring berekraftig utvikling har utvikla og endra seg over tid. Den diskursen som såg ut som ein fasit i dokumenta publisert tidleg i reformprosessen har blitt utfordra. Dette har resultert i andre prioriteringar i dokument som er publisert i seinare tid. Likevel er det synspunkt, meiningar og ytringar som går igjen frå 2013 til 2018. Sjølv om argumenta har endra seg noko dei siste åra, så er stemmene som har makt til å uttale seg i dokumenta fortsatt klar på kor viktig det er å gjennomføre ei kommune- og regionreform. Samtlege dokument peika på kor naudsynt det er å ruste Noreg for dei utfordringane ein vil møte framover i tid. Dokumenta er tydelege på at kommune- og regionreforma vil kunne vere med å bidra til dette. Dokumenta danna dermed ei sanning der det vert formidla kor viktig det er for Noreg at ein gjennomfører ei kommune- og regionreform.

5.0 Diskursar om berekraftig utvikling blant politikarar

I det komande kapittelet vil eg presentere funn frå dei semistrukturerte intervjuar eg har gjennomført. Føremålet med intervjuar har vore å tileigne meg datamateriale som kan gje svar på oppgåva si overordna problemstillinga. Dette er gjort ved hjelp av oppgåva si andre underproblemstilling: *Kva diskursar om berekraftig utvikling kan identifiserast blant eit strategisk utval av norske politikarar om kommune- og regionreforma?* Analyseprosessen er skildra i delkapittel 3.2.2.

5.1 Presentasjon av informantar – Eit strategisk utval

I november 2019 gjennomførte eg ni intervju med ni ulike informantar rundt om i Noreg. Samtlege informantar hadde, på det tidspunktet, ulike roller i norsk politikk. Informantane vart valt på bakgrunn av systematiske vurderingar kor målet var å avdekke det utvalet som var mest relevant for oppgåva si problemstilling. Då informantane ikkje vart valt tilfeldig, kallar ein dette for eit *strategisk utval* (Grønmo, 2016, s.102).

Utvalet av informantar til denne masteroppgåva vart først og fremst gjort på bakgrunn av partisamansetting. Som nemnd i delkapittel 3.3 er det viktig å inkludere både regjeringsparti og opposisjonsparti for å sikre ein så objektiv debatt som mogleg, og dermed også sikre studien sin kvalitet. Vidare var det relevant å sjå nærare på kva posisjon og yrke vedkomande politikar hadde i norsk politikk. For å gje eit best mogleg svar på oppgåva si problemstilling var det viktig å nytte informantar som hadde god kjennskap til kommune- og regionreforma. Difor ønska eg å intervju kommuneførarar og fylkesordførarar med god kunnskap om prosessen sin kommune eller sitt fylke hadde vore gjennom, samt politikarar som hadde kjennskap til reformene på nasjonalt nivå (stortingspolitikarar). Med dette for auge, gjennomførte eg ei strategisk utveljing med ei grad av *sluppmessig utval*. Det vil seie at ein vel dei informantane som tilfeldigvis er tilgjengelege på det tidspunktet ein forsøker å skaffe informantar (Grønmo, 2016, s.114). I dette tilfellet hadde eg om lag 20 namn som eg vurderte som interessante for prosjektet mitt. Utvalet er resultatet av dei informantane som var tilgjengeleg på telefon og E-post i tidsrommet eg søkte etter informantar, og som takka ja til å delta i prosjektet.

I følgje Grønmo er det ingen fasit på kor stort eit strategisk utval bør vere, men at ein skal avslutte inkludering av nye informantar når utvalet ikkje lenger tilfører ny informasjon som

er relevant for problemstillinga. Dette vert kalla eit *teoretisk mettingspunkt* (Grønmo, 2016, s.102), og i denne masteroppgåva vart dette mettingspunktet sett etter at ni informantar hadde takka ja til å delta i prosjektet.

5.1.1 Etske omsyn

I samband med gjennomføring av intervju i eit forskingsprosjekt er det enkelte etiske prinsipp ein skal forhalde seg til. Informasjon, samtykke, frivilligheit, vern mot skade og varsling er døme på slike etiske prinsipp (Aase & Fossåskaret, 2014, s.199). Vidare, vil eg kort gjere greie for kva etiske omsyn som er blitt prioritert i denne oppgåva.

Informantane vart kontakta via ein telefonsamtale, og informantane som takka ja til å delta i forskingsprosjektet mottok eit informasjonsskriv på E-post same dagen (sjå vedlegg 1). Her kunne informanten lese meir informasjon om prosjektet, samt at dei fekk opplyst kontaktinformasjon til rettleiar og personvernombod ved Høgskulen på Vestlandet. Her er det verdt å merke seg at delar av prosjektet har endra seg noko frå intervjuet vart avtalt hausten 2019 og fram mot levering av oppgåva i mai 2020. Det går mellom anna fram av oppgåvetittel og problemstilling som ikkje er identisk i informasjonsskrivet og den endelege masteroppgåva.

Ved ordinær forskning er det normalt å anonymisere informantar og identifiserbare miljø (Aase & Fossåskaret, 2014, s.200). Dette er ikkje blitt gjort i dette forskingsprosjektet då informantane er intervjuet i kraft av si stilling i det politiske Noreg. Dette vart informantane informert om, og dei mottok eit samtykkeskjema kor dei, dersom dei signerte, samtykka til å bli referert til med fult namn, stilling og partitilhøyrse (sjå vedlegg 1).

Informantane vart informert om at det var frivillig å delta i prosjektet og at dei kunne trekke samtykket sitt dersom dei ønska. Somme informantar ønska å få gjennomført eit sitatsjekk før oppgåva skulle publiserast, noko dei sjølv sagt har fått høve til. Samtlege informantar mottok i tillegg intervjuguiden som ville vere utgangspunkt for intervjuet nøyaktig ei veke før avtalt intervju (sjå vedlegg 2). Det er også verdt å nemne at forskingsprosjektet er meldt inn til *Norsk senter for forskingsdata* (NSD) som godkjende prosjektet hausten 2019 (sjå vedlegg 3).

Dei ni informantane som har latt seg intervjuet til denne masteroppgåva vil bli presentert i tabellen under:

Tabell 7 - Introduksjon av informantar til masteroppgåva

Namn	Stilling (då intervjuet vart gjennomført i november 2019)	Politisk parti	Korleis endra informanten sin kommune/fylke seg 01.01.2020?
Tore Storehaug	Stortingsrepresentant for Sogn og Fjordane	Kristeleg Folkeparti	Sogn og Fjordane og Hordland til Vestland fylke
Helga Pedersen	Ordførar i Tana kommune	Arbeiderpartiet	Inga endring i kommunen, men heimfylket Finnmark vart slått saman med Troms
Tom Georg Indrevik	Ordførar i Fjell kommune	Høgre	Fjell, Sund og Øygarden til Øygarden kommune
Jenny Følling	Fylkesordførar i Sogn og Fjordane	Senterpartiet	Sogn og Fjordane og Hordaland til Vestland fylke
Oddmund Klakegg	Ordførar i Jølster kommune	Senterpartiet	Jølster, Gaular, Førde og Naustdal til Sunnfjord kommune
Jon Håkon Odd	Ordførar i Leikanger kommune	Arbeiderpartiet	Leikanger, Balestrand og Sogndal til Sogndal kommune
Stein Robert Osdal	Ordførar i Selje kommune	Kristeleg Folkeparti	Selje og Eid til Stad kommune
Alfred Bjørlo	Ordførar i Eid kommune	Venstre	Selje og Eid til Stad kommune
Kristin Maurstad	Ordførar i Vågsøy kommune	Arbeiderpartiet	Vågsøy og Florø til Kinn kommune

5.2 Bakgrunn og drivkrefter for kommune- og regionreforma

Eg starta samtlege intervju med å spørje om informanten kunne forklare litt om bakgrunnen for den aktuelle reforma ut i frå sin ståstad og si rolle i norsk politikk. I tillegg ønska eg å kartleggje kva drivkrefter som låg bak dei enkelte kommunesamanslåingane for å bli betre kjent med situasjonen i kvar einskild kommune. Som ein kan lese under har informantane ulike tilnærmingar og svar til desse spørsmåla.

Dersom ein først skal ta føre seg svara til dei informantane som har best kjennskap til kommunereforma kan Indrevik sitt svar vere eit greitt utgangspunkt. Han seier nemleg at bakgrunnen for kommunereforma er ulik frå region til region, noko som òg kjem fram av svara til informantane. I nye Øygarden kommune meiner Indrevik at ei samanslåing var naturleg ut i frå geografi og at kommunesamanslåinga kan samanliknast med ein bedriftsfusjon kor ein har oppretta eit nytt selskap. Indrevik meiner at hovuddrivkrafta for å gjennomføre ei kommunesamanslåing for kommunane på Sotra er at dei allereie har 88 interkommunale samarbeid. Indrevik trur at ein vil kunne forbetre tenestene til innbyggjarane ved å gjennomføre ei kommunesamanslåing. Mellom anna meiner han at dei gamle kommunane er for små innanfor demensomsorg, barnevern og psykisk helse og at ved å slå saman og danne større fagmiljø vil ein bli meir attraktiv som kommune. Han peiker også på at Øygarden kommune vil bli den nest største kommunen i nye Vestland fylke, noko han trur vil gjere kommunen attraktiv for mellom anna næringslivet.

Klakegg, som representant for Jølster kommune, viser til eit politisk vedtak initiert av regjeringa. Men han seier samstundes at spørsmålet om kommunesamanslåing har vore oppe i Jølster og nabokommunane to gongar tidlegare og at det allereie i 2004 var ei folkeavrøysting blant innbyggjarane. Klakegg, som er ein tydleg motstandar av kommunereforma, er langt meir kritisk enn Indrevik. Han seier at drivkreftene bak kommunereforma er den politiske styringa. Klakegg ser ingen grunn for å gjennomføre ei samanslåing og viser til at Jølster kommune ikkje driv dårlege tenester og ikkje har nokre store utfordringar når det gjeld rekruttering av kompetanse. Reforma er, i følgje Klakegg, «tredd nedover hovudet på dei» frå statleg hald.

Odd, på si side, viser til at hans nye kommune, Sogndal, er ei av få tvangssamanslåingar der dei tidlegare kommunane ikkje har fått bestemme sjølv. Odd er einig i Klakegg sitt syn på kommunereforma då Leikanger kommune skal tvangssamanslåast med Sogndal- og Balestrand kommune. Odd er klar på at Leikanger ikkje har valt dette sjølv, og dermed er ikkje drivkreftene bak reforma like interessant å diskutere i dette tilfellet.

Selje kommune sin ordførar, Osdal, sitt svar er basert på eit felles ønske i Nordfjord-regionen om å danne eit tettare samarbeid mellom kommunane. Han skisserer grundig prosessen Selje kommune har vore gjennom dei siste fire-fem åra og konkludera med at resultatet, ei samanslåing med Eid kommune, vil vere bra for Selje og at den nye kommunen har brei støtte frå folket i Selje. Osdal peiker på to ting når det gjeld kva drivkrefter som ligg bak ei samanslåing med Eid kommune. Først seier han at som ein liten kommune så slit Selje med å kunne kome seg på offensiven. Sjølv om Selje tilbyr gode tenester til innbyggjarane sine meiner Osdal at kommunen manglar kompetanse for å kunne synleggjere seg nasjonalt. Den politiske administrasjonen har for mange *poteter* i følge Osdal. Det er vanskeleg å tilsette folk i heiltidsstillingar og difor får ein ikkje tilstrekkeleg djupnekompetanse innan fleire felt. I tillegg er Osdal tydeleg på at ei stor drivkraft for Selje var ein overhengande trussel om tvangssamanslåing, noko som ikkje var eit alternativ for Selje. Osdal er klar på at denne trusselen motiverte politakarane i Selje til å ta regi over eigen skjebne og dermed gjennomføre ei kommunesamanslåing med Eid kommune.

Eid kommune sin ordførar, Bjørlo, er som Klakegg, klar på at bakgrunnen for reforma var eit stortingsvedtak som utfordra kommunane til å gjere vurderingar kring i kva grad det ville vere rett å gjere endringar i kommunestrukturen. Deretter viser Bjørlo til same framgangsmåte som Osdal, berre med Eid kommune som utgangspunkt. Bjørlo omtala drivkreftene i Eid kommune som litt annleis enn andre stadar. Han er klar på at Eid kommune tilbyr gode tenester til innbyggjarane og at folketalsutviklinga i kommunen er grei. Likevel er det, i følge Bjørlo, ei felles forståing i den politiske administrasjonen i Eid kommune om at ein må gjere tiltak dersom ein skal kunne oppretthalde denne positive trenden over tid. Bjørlo trur det vil bli meir og meir krevjande og omfattande å drive kommunale tenester og at ein må ha større fagmiljø samt eit breiare samarbeid. I tillegg viser Bjørlo til dei økonomiske gulerøtene frå staten som ei attraktiv lønning som har fungert som ei drivkraft.

Maurstad si tilnærming til spørsmålet liknar på Osdal og Bjørlo si tilnærming. Ho greier ut om kva prosessar gamle Vågsøy kommune har vore gjennom og korleis kommunen kom fram til løysinga om å slå seg saman med Flora kommune. Ho er klar på at det har vore litt støy i Vågsøy knytt til kommunesamanslåinga då politikarane valte å gjennomføre samanslåinga med Flora trass eit tydleg «nei» frå innbyggjarane i ei folkerøysting. Maurstad peikar også, på lik linje som Bjørlo, på dei same økonomiske gulerøtene frå staten som ei drivkraft for å gjennomføre ei kommunesamanslåing. Ho er i tillegg klar på at Vågsøy kommune har utfordringar når det gjeld konkurransen med det private næringslivet. Kommunen slit med å tilsette folk og har, i likheit med Selje kommune, mange *poteter* som gjer alt. Det å kunne danne større fagmiljø og danne eit tettare samarbeid blant kystkommunane i Sogn og Fjordane var ei stor drivkraft for Vågsøy kommune for å slå seg saman med Flora kommune.

Når det gjeld dei informantane som har mest kjennskap til regionreforma vel informantane å starte resonnementa sine med å greie ut om sakshandsamingsprosessen som har vore bakgrunnen dagens reform.

Storehaug vel å starte resonnementet sitt heilt tilbake på tidleg 2000 tal og seier at:

Regiontanken har vore der gjennom heile 2000-talet. Den har vore der lenge og vart jobba med gjennom den raudgrøne tida som ein del av ei slags regionreform, men som ikkje endte opp med noko fordi ein ikkje ville røre kommunane (Storehaug, 4.11.19).

Han seier også at fleire politiske parti har ivra etter ei regionreform:

Mitt eige parti har hatt det i partiprogrammet aldri så lenge utan at mange eigentleg har fått det med seg. Det same gjeld for så vidt særleg Venstre og Høgre som har hatt eit sterkt engasjement for å få til ein kommunereform som òg mitt parti hadde partiprogramfesta (Storehaug, 4.11.19).

Følling resonnerer på lik linje som Storehaug og viser til at bakgrunnen for kommune- og regionreforma er eit stortingsvedtak. Ho peiker på at fleirtalet på Stortinget gjekk inn for ei regionreform og at Hagen-utvalet deretter fekk i oppgåve å sjå på kva oppgåver nye fylke kunne overta ansvaret for.

5.3 Omgrepet berekraftig utvikling

For å kunne svare på problemstillinga til denne masteroppgåva har eg valt å spørje informantane mine kva dei legg i omgrepet berekraftig utvikling, og resultatane av dette spørsmålet er særst interessant.

Bjørlo seier at berekraftig utvikling for han er eit omgrep som har endra seg over tid, men at han stort sett har sett omgrepet i samband med miljø og natur. I seinare tid har dette endra seg og Bjørlo viser til FN sine 17 berekraftsmål. I følgje Bjørlo handlar no berekraftig utvikling meir om eit heilheitleg samfunnsperspektiv:

Berekraft handlar vel kort fortalt om korleis ein rigga eit samfunn som kan stå seg over tid og som er i pakt med både naturgrunnlaget og i pakt med målet om at samfunnet skal hengje saman sosialt og demokratisk, og kunne vere litt stabilt over tid (Bjørlo, 22.11.19).

Bjørlo og Indrevik er einige i dette synet på berekraftig utvikling då Indrevik gir uttrykk for at berekraftig utvikling for han er mykje meir enn kun klima. Indrevik seier også at i den nye kommunen han skal bli ordførar i så vil FN sine 17 berekraftsmål vere heilt sentralt. Maurstad er stort sett einig med Bjørlo og Indrevik, men har ei litt anna tilnærming til omgrepet og svara at for ho er berekraftig utvikling det å arbeide for ei samfunnsutvikling som ein trygt kan overlate til neste generasjon: «Vi kan overlevere samfunnet på ein måte som gjer at neste generasjon kan ha like rettane og moglegheiter som vi» (Maurstad, 28.11.19).

Klakegg startar resonnementet sitt med å vise til Gro Harlem Brundtland før han greier ut om utdanningsbakgrunnen sin og forklarar korleis den har påverka hans forståing av omgrepet berekraftig utvikling:

Eg har utdanningsbakgrunn som er ganske merkeleg, eg er utdanna forstmann/skogmann/skogingeniør og har masse økologi og biologi. Også har eg mellomfag i bedriftsøkonomi. Så eg har begge perspektiva. Difor har eg eit markant forhold til berekraft (Klakegg, 18.11.19).

Dermed er økologien viktig for Klakegg. Han ser på miljøet som ei tidsmaskin, og er oppteken av at ein verken skal forringe eller berike tidsmaskina på nokon måte, men at ein ikkje må

gløyme samfunnsøkonomien. Han viser til eit døme der ei kvinne kan få dekka medisinar av NAV og dermed kunne arbeide i full stilling som sjukepleiar og samfunnet vil spare store summar i trygdeutgifter. Klakegg ser på dette som berekraftig, men synst det er utfordrande når økonomisk berekraft vert «blanda» med den økologiske berekrafta. Klakegg seier at: «Då klara eg ikkje heilt å definere omgrepet» (Klakegg, 18.11.19).

Sjølv om informantane har ulike definisjonar av omgrepet berekraftig utvikling så er dei einige om at omgrepet ofte vert misbrukt. Bjørlo grunnjev dette med at omgrepet er så vidt, ein kan leggje om lag kva ein vil i det. Han meiner det nesten var enklare før då ein kun snakka om natur og miljø i forhold til berekraftig utvikling for då var det lettare å vite kva ein la i omgrepet enn no. Maurstad kallar omgrepet for eit «*moteord*» som ein sleng rundt seg fordi det høyrer fint ut. Odd meiner at det er utfordrande at ein brukar omgrep som berekraftig utvikling så ukritisk som ein gjer i dag, medan Osdal først og fremst meiner det er kritikkverdig at ein nyttar omgrepet i diverse overskrifter for å reklamere for seg sjølv og det ein driv med.

5.4 Vert samfunnet meir berekraftig av kommune- og regionreforma?

Noko av det som har vore mest relevant å intervju informantane om er i kva grad dei meiner kommune- og regionreforma faktisk kan bidra til å skape eit meir berekraftig samfunn. For å sjå desse svara i samband med masteroppgåva si problemstilling og diskursanalysen i kapittel 4 har det i tillegg vore naudsynt å spørje informantane om kva argument dei meiner høyrer heime i ein debatt om ei berekraftig kommune- og regionreform.

Indrevik meiner at kommunereforma vil kunne bidra til at kommunen han snart vil vere ein innbyggjarar av vil vere meir berekraftig enn den kommunen han budde i under intervjuet: «Dersom du tenkjer berekraft som ein heilheit så trur eg det vil vere med på å bevege oss i rett retning» (Indrevik, 12.11.19). Han peiker på at større einingar vil kunne følgje opp berekraftsmåla på ein betre måte enn tidlegare samt at ein kan redusere kostnadar ved å levere offentlege tenester. I tillegg viser Indrevik til ei endring i forskriftene frå staten som seier at all offentlig planlegging no skal byggje på FN sine berekraftsmål. Han trur at med større fagmiljø, til dømes innanfor plan- og byggingsetaten, så vil ein kunne skape betre klimaløysingar.

Osdal hevdar også at større kommunar vil danne grunnlag for eit meir berekraftig samfunn. Først og fremst peikar han på at hans gamle kommune, Selje, ikkje har hatt ressursar nok til å kunne prioritere berekraftig utvikling, men at nye Stad kommune vil vere flinkare til å satse på eit meir berekraftig lokalsamfunn samt å løfte fram berekraftsmåla.

Bjørlo og Klakegg er ikkje heilt samd med kollegane sine. Bjørlo trur at når regjeringa har sett seg eit mål om å danne eit meir berekraftig samfunn så har dei først og fremst tenkt på økonomi. Han seier vidare at sjølv om kommunane kan ta steg i riktig retning så er han absolutt ikkje sikker på at dei vil bli betre rigga for framtida og dei utfordringane som vil kome fram i tid.

Klakegg syner til innbyggjartal og ei undersøking gjennomført av LO i 2016. Den viser at brorparten av dei 100 beste kommunane i landet når det gjeld økonomi, styre og tenestetilbod har mellom 3000 og 8000 innbyggjarar. Klakegg meiner at det ligg noko i denne undersøkinga og at regjeringa har ei manglande forståing av distriktpolitikken når dei legg opp til auka privatisering av offentlege tenester. Med dette meiner Klakegg at det ikkje er like mange private aktørar som er interessert i å starte opp noko i ein liten kommune som Jølster. Dermed vil tenester kome til å bli nedlagt, noko som vil få negative konsekvensar for innbyggjarane.

Pedersen er einig med Klakegg. Ho er klar på at kommune- og fylkesreforma ikkje vil bidra til å skape eit meir berekraftig samfunn. Pedersen peika mellom anna på at kostnaden med å slå saman fylker er ekstremt høg og at staten ikkje finansierer dette. Ho hevder også at det vil vere dyrare å drifte ein organisasjon med eit mykje større geografisk nedslagsfelt. I tillegg viser Pedersen til kor utfordrande det vil vere når til dømes fylkespolitikarane i nye Troms- og Finnmark fylke skal møtast. Tidlegare har politikarane i Finnmark hatt moglegheit til å setje seg i bilen og køyre ca. like langt for å møtast, men at det no vil vere meir logisk å møtast på Gardemoen då flybilletane er billigare dit enn til administrasjonssenteret i Tromsø.

Maurstad står litt mellom desse to hovudsyna. Ho seier at ideelt sett så burde ein større kommune ha større moglegheit til å fokusere på berekraftig utvikling, men at det i praksis kanskje ikkje er like enkelt. Maurstad er skeptisk til om framtidige Kinn kommune vil få dei økonomiske fordelane dei er blitt førespegla ettersom dei vil miste nokre inntektskjelder og

få nokre nye. Ho trur at miljøperspektivet vil kunne få eit mykje større fokus i ein ny og større kommune. Her er Maurstad og Osdal einige. Maurstad hevdar også at gamle Vågsøy kommune ikkje har hatt nok resursar til å kunne prioritere satsing på berekraftig utvikling og at dei *lovpålagde* tenestene, altså sjølve drifta av kommunen, har vore prioritert. Ho kallar dette for «*må-oppgåver*» og seier at dei ikkje har fått til «*kan- og bør oppgåvene*» i stor nok grad.

Her er det interessant å sjå svara til informantane i samband med masteroppgåva sitt delkapittel 2.1.1 og 2.1.3 som forklarar korleis berekraftig utvikling er samansett av tre likeverdige dimensjonar: Økonomi, samfunn og natur og miljø. Dette har også vore medverkande i diskursanalysen i kapittel 4 og det er difor interessant å sjå om informantane også deler omgrepet berekraftig utvikling i tre likeverdige dimensjonar når vi snakkar om kommunereforma.

Bjørlo og Maurstad har begge peika på den økonomiske dimensjonen som dei ser som hovudargument frå regjeringa si side. Bjørlo seier i tillegg at Eid kommune har investert mykje dei siste ti åra: «Vi har investert mykje i å lage gode kommunale tenester. Vi har bygd mykje nye bygg, vi har laga byggefelt, vi har laga næringsområde. Og det har vi gjort fordi vi meiner det er nødvendig å rigge seg for framtida» (Bjørlo, 22.11.19). Bjørlo kallar dette samfunnsmessig berekraft, men er medviten om at denne prioriteringa har skaffa kommunen ei stor gjeld som då gir ein evig balanse mot den økonomiske berekrafta. Han kallar dette for eit dilemma kommunen har vore i, men meiner dei har prioritert riktig fordi ei satsing på samfunnsmessig berekraft er ein føresetnad for at folk vil flytte til- og vere i kommunen. Bjørlo meiner at dersom ein lukkast med å gjere kommunen attraktiv, så vil det i neste omgang syte for økonomisk berekraft.

Følling peikar på same utfordringar som Bjørlo. Ho hevdar det kan vere utfordrande å gjennomføre ei likeverdig satsing på økonomi, natur og miljø og samfunn. Ho viser til eit døme frå Hordaland fylkeskommune som har bestilt utsleppsfrie ferjer dei ikkje har økonomi til å betale for. I følgje Følling har Hordaland dermed prioritert satsing på natur og miljø føre eigen økonomi og ho er klar på at det ikkje kan kallast berekraftig. Ein har tilsvarande utfordringar i Sogn og Fjordane der fylket ikkje kan ta seg råd til å skifte til utsleppsfrie hurtigbåtar. Dagens hurtigbåtar står for 52% av utsleppa i transportsektoren i Sogn og

Fjordane, og dersom ein kunne erstatta desse med utsleppsfrie alternativ er Følling klar på at det ville vore eit stort bidrag i å skape eit meir berekraftig samfunn.

Klakegg har tidlegare sagt at for han er det utfordrande å blande økologisk- og økonomisk berekraft og seier her at samfunn og økonomi ikkje er to ulike ting. Han hevdar at «økonomi er berre ein spegel av samfunnet» (Klakegg, 18.11.19). Han er heilt tydeleg på at kommunereforma ikkje har hatt ein intensjon om natur og miljø i det heile teke og han meiner at det berre er tull. Kommunereforma, i Klakegg sine auge, handlar om å byggje større einingar, sikre kompetanse og sentralisering og han meiner at dette slett ikkje er berekraftig mellom anna fordi samanslåingar allereie har ført til mindre investeringar i fornybar energi. Indrevik ser dei tre dimensjonane i samband med FN sine 17 berekraftsmål og meiner at berekraftig utvikling handlar om klima, men også mykje meir enn det. Han fortel at han saknar fokus i den offentlege debatten om at berekraftig utvikling er mykje meir enn natur og miljø. Indrevik seier at fokuset på klima ikkje bør gå på kostnad av arbeidsplassar, likestilling og alt anna ein driv med i ein kommune. Han er oppteken av balansen, og viser nok ein gang til berekraftsmåla. Balansen mellom desse måla er ei utfordring meiner Indrevik. Han ønskjer å sette fokus på at samtlege berekraftsmål må følgjast opp. Indrevik seier at «det er heilheita som skapar suksess, ikkje enkeltelement (Indrevik, 12.11.19).

5.5 Refleksjonar kring argument

Så langt i analysen kjem det tydeleg fram at informantane har ulike meiningar rundt kor vidt dei nye kommunane og fylka vil kome til å hevde seg med tanke på berekraftig utvikling. Dei nyttar ulike argument i resonnementa sine, og det vil no vere interessant å sjå korleis informantane reflekterer kring argumenta sine og, i tillegg, sjå om dei kan tenkje seg kva argument motseiande side kan nytte i debatten.

Bjørlo er kritisk til at han, samt andre forkjemparar for kommunereforma, alltid må vere i ein *forsvarsposisjon*. Han viser til at det er ca. 60 år sidan kommunestrukturen sist vart endra og at det blir feil å forsvare kvifor det er rett å organisere annleis enn i 1960. At samfunnet har endra seg er det argumentet Bjørlo nyttar for å oppsummere sine tankar kring kommunereforma. Likevel er han medviten om at dersom Noreg skal ha berekraftige kommunar i framtida må ein byggje gode lokalsamfunn der mest mogleg vert løyst lokalt. Han seier at dersom han skal argumentere mot kommunereforma ville han vist til at

lokaldemokratiet *kan* bli for fjernt for folk slik at det ikkje fungera på lokalplanet. Skulle dette slå til, er ikkje kommunane berekraftige i følge Bjørlo.

Bjørlo sin kollega i vest, Osdal, er einig. Også han trekk fram poenget med lokaldemokrati. Når ein slår saman kommunar utfordrar ein det politiske systemet, og Osdal peikar på at dersom avstanden mellom den politiske avgjerda og innbyggjarane vert for stor så kan det føre til mindre legitimitet til det politiske system. Osdal meiner at sentraliseringa fort kan kome til å gå sin gang dersom politikarane i dei gamle kommunane ikkje har eit fokus på å hindre at all makt vert sentralisert til dei nye rådhusa. Osdal ser på dette som ei reell utfordring knytt til kommunereforma. Han er likevel positivt innstilt og trur at reforma vil bidra til ein meir berekraftig kommune. Han trekk nok ein gong fram den økonomiske dimensjonen av berekraftig utvikling. Han seier at dersom ein skal sjå på kommunesamanslåing med «berekraftsbriller» så vil kommunereforma bidra til at kommunane får større og sterkare musklar til å kunne utvikle kommunen i riktig retning.

Indrevik ser også same utfordringa som Bjørlo og Osdal. Ein større avstand mellom politikarar og innbyggjarar *kan* gå ut over tilliten til politikarane. I tillegg trekk han fram argumentet om at auka transport kan nyttast som eit motargument for kommunereforma, sett ut i frå eit berekraftsperspektiv. Han seier også at det kan ta tid før dei nye kommunane får ein økonomisk gevinst fordi dei kjem til å koste meir i starten enn kva dei gamle kommunane gjorde. Indrevik er likevel klar på at argumenta han har nemnt tidlegare vil kome til å overskugge dei eventuelle motargumenta. Han tekk mellom anna fram ressursfrigjering. Det er positivt å slå saman kommunar, meiner Indrevik, slik at ein kan flytte pengar over frå administrasjon til produksjon. Kommunereforma vil føre til større fagmiljø, noko som vil vere positivt for mellom anna barnevern, rus, psykiatri og demens. Indrevik er klar på at ein ikkje er kome heilt dit ein ønskjer enno, men at eit av dei viktigaste prosjekta framover er å flytte kommunen ut til innbyggjarane. Indrevik seier også at sentraliseringa, som mellom anna Osdal var bekymra for, skjer heilt uavhengig av kommunesamanslåing og han meiner at ikkje all sentralisering er negativ. Han viser til posten som eit døme: «Post har faktisk fått eit betre tilbod i butikkane som er opne, i staden for postkontora som stengte kl. 15-16» (Indrevik, 12.11.19). Kommunereforma vil bidra til å sjå etter andre løysingar enn tidlegare og Indrevik er klar på at det ikkje vil vere økonomisk berekraftig å halde fram slik ein alltid har gjort.

Pedersen, som var tydeleg i sitt standpunkt tidlegare i dette analysekapittelet, ser også argument som talar mot hennar standpunkt. Ho seier at kommunesamanslåing kan føre til ei betre satsing på lokale behov. Mellom anna kan kommunane og fylka få ei betre ressursutnytting, ein meir solid økonomi og at ein kan få bygd opp solide fagmiljø. Pedersen ser også at moglegheita er der for at ein enkelte stadar kan organisere seg slik at ein kan redusere klimautsleppa og samtidig sørgje for ei berekraftig økonomisk utvikling.

I kapittel 4 i denne masteroppgåva kan ein lese at dokumentforfattarane nytta reduksjon av interkommunale samarbeid som eit argument for å gjennomføre kommunesamanslåing. Difor er det interessant å spørje informantane, som leiar ein kommune, i kva grad interkommunale samarbeid vil bli redusert ved å gå inn i ein ny og større kommune.

Før kommunesamanslåinga 01.01.2020 anslår Bjørlo at Eid kommune har rundt 20-30 interkommunale samarbeid. Osdal seier at Selje kommune har 33 interkommunale samarbeid, medan Maurstad, som representant for Vågsøy kommune, ikkje har eit tal på dei interkommunale samarbeida anna enn at: «Det er mange» (Maurstad, 28.11.19). Klakegg har heller ikkje noko konkret tal å vise til, medan Indrevik viser til heile 88 interkommunale samarbeid. Bjørlo, Osdal og Maurstad er einige om at deira tal ikkje vil reduserast vesentleg etter kommunereforma. Bjørlo seier at: «sånn som det er no blir det vel like mange interkommunale samarbeid som no» (Bjørlo, 22.11.19). Osdal støttar opp om dette utsagnet. Maurstad seier på si side at:

Der har vi møtt oss sjølv litt i døra, fordi vi hadde ein plan, og det står i intensjonsavtalen, at vi skal kutte ut mange interkommunale samarbeid og drifte desse tenestene sjølv. Det vi har sett, når det kjem til realiteten, er at vi ikkje klarer å følge opp det. Fordi vi blir ikkje store nok i Kinn heller (Maurstad, 28.11.19).

At kommunesamanslåinga ikkje er omfattande nok til å redusere talet på interkommunale samarbeid er både Osdal og Bjørlo samd med Maurstad i. Begge framhevar at dersom ein hadde slått saman alle kommunane i Nordfjord kunne dei nok redusert talet på interkommunale samarbeid mykje meir enn kva realiteten blir no.

5.6 Forholdet mellom staten og distrikta

Ut i frå dokumenta som vart analysert i kapittel 4 kom det tydeleg fram at regjeringa ønskjer å skape eit meir berekraftig samfunn. Regjeringa ønskjer å gjennomføre denne målsettinga ved å mellom anna følgje opp om FN sine berekraftsmål. I samband med dette er det interessant å stille spørsmål til informantane om i kva grad den politikken Noreg forplikta seg til som nasjon faktisk kan gjennomførast i norske kommunar og fylker.

Her er Odd, Maurstad, Bjørlo og Følling relativt samde med kvarandre. Odd synst det kan vere vanskeleg å sjå ein samanhengande politikk knytt til berekraftsmåla og sakna ein raud tråd. Maurstad skulle gjerne sett at insentiva frå staten hadde vore sterkare. Både ho og Bjørlo påpeika at det finns fleire positive verkemiddel som staten tilbyr kommunane, men at det kan vere krevjande å få desse midla. Vidare synst ikkje Bjørlo at det vert gjort nok for at kommunane skal kunne leve opp til forventingane frå statleg hald og trekk fram det lokale døme med cruiseskipstrafikken. Han seier at staten har sagt at ein må gå over til landstrøm, og både gamle Eid kommune og nye Stad kommune er motivert for dette, noko som vil gjere cruisenæringa på Eid mykje meir miljøvenleg. Likevel er det ikkje nokre statlege verkemiddel som *matchar* kravet frå staten. På same måte viser han til manglande verkemiddel når det gjeld hurtigbåtar og Sogn og Fjordane fylkeskommune.

Følling nyttar akkurat same døme som Bjørlo og meiner at staten ikkje følgjer opp lovnadane sine. Ho meiner at staten må fullfinansiere oppgåvene dei legg over på fylka. I følgje Følling sit fylka på løysinga for å redusere klimautslepp, men dei er heilt avhengig av at staten kompensera for dette. Som ein såg tidlegare i analysekapittelet meiner Følling det er kurrant for Sogn og Fjordane å kjøpe utsleppsfrie hurtigbåtar, men at det ikkje er mogleg dersom staten ikkje kompensera ekstrakostnaden for miljø. Følling synst at staten, som har tent seg rik på olje og gass sidan 70-talet, burde vere meir positivt innstilt på å ta omleggingskostnadane til utsleppsfrie energiberarar og ho seier at: «Det er nesten ei moralsk forplikting. Om dei skal nå dei nasjonale måla sine, så kan veldig mykje takast regionalt og i kommunane (Følling, 18.11.19)».

5.7 Er økonomi ein føresetnad for å fokusere på berekraftig utvikling?

Fleire informantar peikar på at ei kommunereform er ein føresetnad for at kommunane skal få ein betre økonomi. I tillegg meiner dei at reforma også er ein føresetnad for å kunne prioritere satsing på berekraftig utvikling. Både Osdal og Maurstad har vore tydelege på at ein tidlegare ikkje har hatt ressursar nok til å kunne prioritere berekraftig utvikling i høg nok grad i kommunane sine. Difor er det interessant å spørje informantane i kva grad det er samsvar mellom god kommuneøkonomi og ei satsing på berekraftig utvikling i kommunen.

Osdal er klar på at ein god økonomi vil gje kommunane betre utgangspunkt for å kunne drive kommunen i ei meir berekraftig retning. Han seier mellom anna at ROBEK-kommunar, som er bundne på hender og føter, har lite rom for eit utviklingsperspektiv. Han seier at: «Jo meir kontroll du har på økonomien, jo større er sannsynet, meiner eg, for at du kan satse på berekraftig utvikling (Osdal, 22.11.19). Maurstad trur også at det er ein samanheng mellom økonomi og berekraftig utvikling, men ho vil vere forsiktig med å konkludere og generalisere. Ho seier at det krev kapital, fagmiljø og robustheit for å få til gode satsingar og at kommunar med dårleg økonomi har meir enn nok med å levere den daglege drifta.

Indrevik er ei litt anna tilnærming enn Osdal og Maurstad. Han trur nok at rike kommunar kan ta tak i ting tidlegare, men han er ikkje sikker på om resultatet vert noko betre. Økonomi er ein faktor for tempo, meiner Indrevik, men at: «ein kan ikkje bevilge seg ut av eit system. Ein kan berre plastre på» (Indrevik, 12.11.19). Han viser til Modalen, som er blant dei rikaste kommunane i Noreg, og hevdar at denne kommunen ikkje er noko særleg meir berekraftig enn andre kommunar. Bjørlo er einig med Indrevik. Han har eit inntrykk av at rike kommunar, som mellom anna rike kraft-kommunar i distrikts-Noreg, ikkje er meir effektive enn andre i satsinga på berekraftig utvikling. Bjørlo viser til at dei mest offensive på klima i Noreg er dei største byane og Bjørlo understreka at desse ikkje er spesielt rike. Det handlar, i følge Bjørlo, om at dei har kompetanse, trykk og engasjement. Når det gjeld sin eigen kommune, Eid, er Bjørlo klar på at kommunen har gjort store og viktige grep for mellom anna å redusere klimautslepp sjølv om kommunen per definisjon er ein fattig kommune.

5.8 Samanheng mellom kommunal storleik og berekraft

Eg avslutta intervjuet med å stille samtlege informantar eit oppsummerande spørsmål som kopla saman dei to tema som hadde vore utgangspunkt for intervjuet: Kommune- og regionreforma og berekraftig utvikling. Eg ba informantane forklare meg kva samanheng dei såg mellom kommunal storleik og berekraft.

Pedersen meiner det er vanskeleg å sei noko generelt om dette. Ho er kritisk til at ein skal tenkje tal og at ein må ta utgangspunkt i korleis Noreg ser ut. Ho viser til at Oslo og Bergen klara å redusere klimautsleppa sine, men at det ikkje handlar om storleik. Pedersen meiner at desse byane har politiske leiarar som sett klimautslepp på dagsordenen og at det er difor storbyane lukkast i større grad enn i små kommunar.

Indrevik er litt todelt i svaret sitt og viser igjen til dei *tunge* tenestene som barnevern, demens og psykisk helse. Her hevdar han at all forskning tilseier at ein bør satse på større einingar og fagmiljø. Men Indrevik er klar på at det på enkelte områder kan vere ein fordel å vere liten, og at då må ein vurdere kva omsyn som skal vege tyngst. Er det viktigast at du bur nærme planavdelinga i kommunen eller at kommunen har eit fungerande barnevern? I så måte er Indrevik klar på at storleik har noko å seie.

Odd trur det er liten samanheng mellom kommunal storleik og berekraftig utvikling. Han tenker at det viktigaste for berekraftig utvikling er lokalt eigarskap. Alt ein driv med i kommunane er, i følgje Odd, å utvikle lokalsamfunn og han trur ikkje at større einingar nødvendigvis klarar å utvikle betre løysingar for lokalsamfunna.

Osdal repeterer at større kommunar vil ha større moglegheit til å satse på berekraftig utvikling. I likheit med Pedersen trekk Osdal fram dei store byane som døme, men, i motsetnad til Pedersen, meiner Osdal at byane er meir berekraftig enn distrikta *nettopp* fordi dei er større. Dei små kommunane har kanskje ikkje same *ork* eller kapasitet som byane til å satse på berekraftig utvikling, i følgje Osdal.

I følgje Bjørlo er det ein samanheng mellom kommunal storleik og berekraftig utvikling. Han seier mellom anna at:

Om vi skal lukkast med å lage eit berekraftig samfunn, spesielt med tanke på miljø og klima, så handlar det ikkje berre om å gjere nokre enkelte tiltak her og der. Men det handlar om ei sånn storstilt heilheitleg samfunnsplanlegging. Om korleis du riggar heile samfunnet. Og infrastruktur og korleis folk kan leve sine liv i kvardagen. Det er ei ganske omfattande samfunnsstransformasjon. Og det krev kapasitet til å gjennomføre. Og der meiner eg det er ein klar samanheng. Der må ein ha større kommunar med større fagmiljø som kan jobbe saman (Bjørlo, 22.11.19).

Som ein har sett tidlegare i analysen er Maurstad eining med Osdal i at større kommunar vil ha betre moglegheit til å satse på ei berekraftig utvikling. Dette gjentar Maurstad no, men ho seier samstundes at det ikkje nødvendigvis er slik at «stort gjer betre uansett» (Maurstad, 28.11.19). Maurstad seier at: «Vi skal ikkje gå i den fella å tru at så lenge vi slår saman så vil alt funke og alt vil bli perfekt» (Maurstad, 28.11.19). Ho seier at ein må vere ærleg på at det vil vere negative miljøfølgjer ved å slå saman kommunar. Ho peikar på meir reising som vil føre til større fotavtrykk, og at ho ikkje er sikker på om kommunesamanslåing er eit *miljøtiltak*. Likevel trur Maurstad at det å ha meir kapasitet til å jobbe med utviklingsmåla ein har, om det måtte vere berekraftsmåla eller andre mål, vil vere positivt. Og der vil storleiken ha noko å seie.

Når det gjeld fylka synes Følling det er vanskeleg å sei noko generelt om i kva grad det er samsvar mellom storleik og berekraftig utvikling. Ho meiner at alt handlar om korleis ein riggar dei nye fylka. Skal ein få eit berekraftig fylke òg samstundes syte for at ikkje alt vert sentralisert kring Bergen bør ein, i følgje Følling, danne større fagmiljø som er rusta for å takle dagens utfordringar, og dermed ser Følling på ei kommunesamanslåing og ein stor kommune i Sogn og Fjordane som positivt. At ein kan satse på å utvikle Førde som ein *vekstmotor* mellom Bergen og Ålesund kan, i følgje Følling, hindre fråflytting til Bergen og tene heile omlandet. På same måte meiner Følling at Vestland kunne blitt eit tilsvarande motpunkt til Oslo, og at det ville vore berekraftig. Men Følling er klar på at ein ikkje er der enno at Vestland fylke er ein likeverdige motpol til hovudstaden, og at det ikkje er nokon automatikk i at det vil bli eit meir berekraftig samfunn: «Det kan òg gå andre vegen dersom vi ikkje klarar det» (Følling, 18.11.19).

Storehaug trur ikkje det er nokon stor samanheng mellom større einingar og berekraftig utvikling. Han viser til Solund kommune, ein øykommune i Sogn og Fjordane, som er langt framme når det gjeld å tenkje over korleis ein skal utvikle kommunen på ein berekraftig måte. Storehaug samanliknar Solund kommune med Oslo kommune som også er langt framme på berekraftsarbeidet sitt. Storehaug meiner at fotavtrykket til innbyggjarane i Oslo er lågare enn innbyggjarane i små kommunar fordi dei bur tettare og meir energieffektivt, har betre søppelsortering og er mindre avhengig av bil. Men til gjengjeld, meiner Storehaug, at folk i Oslo har eit mykje større avtrykk fordi dei flyr meir, reiser oftare på hytta og har eit mykje større materialet luksusforbruk enn folk i små kommunar.

5.9 Kva diskursar om berekraftig utvikling kan identifiserast blant eit strategisk utval av norske politikarar om kommune- og regionreforma?

Presentasjonen ovanfor viser tydeleg at politikarane er djupt engasjert i kommune- og regionreforma. Dei er tydelege i standpunkta sine og argumenterer for kva dei meiner vil vere den beste løysinga for sitt lokalsamfunn. Dei er både einige og ueinige, og det kan vere utfordrande å sjå ein klar samanheng i svara. Difor vil eg freiste å gje ei oppsummering av presentasjonen i dette delkapittelet. Som vi såg i delkapittel 3.1.2, kan ein, på lik linje som i analysen av dokument, identifisere diskursar i intervju. Det vil vere føremålstenleg å freiste å identifisere desse diskursane frå intervjuet for å skape ein best mogleg oversikt, og for å svare på denne oppgåva si andre underproblemstilling: *Kva diskursar om berekraftig utvikling kan identifiserast blant eit strategisk utval av norske politikarar om kommune- og regionreforma?* Difor vil oppsummeringa byggje på tre av Gordon Waitt sine sju punkt for diskursanalyse: 5) *Makt, kunnskap og overtaling: effekten av ein framstilt sannheit*, 6) *Teksten sine uoverenstemmelsar* og 7) *Stillheit som diskurs, og diskursar som vert haldne stille*. Desse punkta vil bli ulikt vektlagd gjennom det komande delkapittelet.

Dei dominerande diskursane vil bli presentert i kategoriane økonomi, samfunn, klima og miljø og berekraftig utvikling, og for å skape ei oversikt vel eg å konkretisere diskursane i ein tabell. Deretter vil diskursane bli kommentert.

Tabell 8 - Resultat av funn frå intervju

Kategori	Diskursiv samanheng/dominerande diskurs i intervju
Økonomi	<ol style="list-style-type: none"> 1. Vert nytta som hovudargument for å gjennomføre kommune- og regionreforma: <ul style="list-style-type: none"> - Vil føre til økonomisk innsparing som igjen kan føre til ei auka satsing på berekraftig utvikling. 2. Ikkje automatisk samsvar mellom rike kommunar og satsing på berekraftig utvikling.
Samfunn	<ol style="list-style-type: none"> 1. Tydleg motseiande sider i debatten: <ul style="list-style-type: none"> - Kommune- og regionreforma er føresetnad for å kunne tilby innbyggjarane betre tenester - Kommune- og regionreforma fører eit dårlegare/reduisert tenestetilbod for innbyggjarane
Natur og miljø	<ol style="list-style-type: none"> 1. Tydeleg motseiande sider i debatten: <ul style="list-style-type: none"> - Kommune- og regionreforma er ein føresetnad for at ein kan redusere klimagassutslepp - Kommune- og regionreforma kan/vil ikkje føre til mindre klimagassutslepp 2. Lite prioritert samanlikna med økonomi
Berekraftig utvikling	<ol style="list-style-type: none"> 1. Eit omgrep som er utfordrande å definere og dermed blir feil- og misbrukt i fleire samanhengar. Resulterer i at det vert utfordrande å gjennomføre regjeringa si målsetting då det ikkje ligg ein klar definisjon av omgrepet til grunn for arbeidet med kommune- og regionreforma. 2. Ikkje automatisk samsvar mellom kommunal storleik og berekraftig utvikling.

Økonomi

Det er ingen tvil om at hovudargumentasjonen for å gjennomføre ei kommune- og regionreform er at ein vil tene på det økonomisk. Både Bjørlo og Maurstad er klar på at det er dette som ligg til grunn for stortingsvedtaket som vart fatta tidleg i regjeringa Solberg sin regjeringsperiode. Fleire informantar er klar på at økonomisk innsparing vil vere viktig for dei nye kommunane. Likevel hevdar enkelte informantar at ein kan sjå den økonomiske innsparinga som eit ledd i arbeidet mot ei berekraftig utvikling. Det vert mellom anna hevda at ei samanslåing vil gjere ein meir attraktiv for næringslivet og dermed oppnå ei økonomisk berekraft, og at ei samanslåing vil gagne kommuneøkonomien dit hen at ein faktisk har moglegheit til å prioritere ei satsing på berekraftig utvikling. Å kutte kostnader i administrasjon ser ut til å vere ei felles føresetnad for å danne meir berekraftige kommunar i følge Indrevik, Osdal og Maurstad.

Likevel er informantane ueinige når det gjeld i kva grad det er samsvar mellom rike kommunar og ei satsing på berekraftig utvikling i kommunane. Det er interessant at ikkje samtlege informantar konkluderer med eit slikt samsvar. Det vil seie at det kanskje ikkje er noko automatikk i at den økonomiske innsparinga vil resultere i eit meir berekraftig samfunn. Skal ein tru Bjørlo så handlar ikkje berekraftig utvikling kun om gode økonomiske ressursar, men om kompetanse og engasjement - noko ein kan finne i samtlege kommunar, rik eller fattig.

Samfunn

Eit argument som også går igjen handlar om i kva grad kommunane kan tilby gode tenester til innbyggjarane sine. Her ser ein to polariserte sider av debatten. Klakegg er tydeleg i standpunktet sitt om at innbyggjarane i tidlegare Jølster kommune ikkje vil kome til å få eit betre tilbod enn tidlegare når kommunen slår seg saman med naboane etter nyttår. Han trur snarare at innbyggjarane kan få eit dårlegare tilbod fordi lokale tenester vil bli lagt ned og flytta til Førde utan at nokon private aktørar vil vere interessert i å erstatte tilbodet på Jølster. Indrevik, Bjørlo, Osdal og Maurstad er, på den andre sida, alle einige om at ei kommunesamanslåing vil vere føremålstenleg for å kunne tilby betre kommunale tenester. Indrevik konkretisera dette med å vise til mellom anna demens, rus, barnevern og psykisk helse. Ein reduksjon av interkommunale samarbeid på tvers av tidlegare kommunegrensar vil vere eit ledd i å profesjonalisere tenestene i kommunane. Det er difor interessant å merke

seg at kommunereforma, slik som den faktisk utvikla seg, ikkje har redusert talet på interkommunale samarbeid i vesentleg grad i dei kommunane denne masteroppgåve tek føre seg.

Fleire av informantane viser også til lokaldemokratiet som eit argument i debatten om kommunesamanslåing. Motstandarane av reforma er skeptisk til at avstanden mellom folk og politiske avgjersler vil auke, og forkjemparane for reforma er eininge i at dette kan bli ei utfordring som ikkje vil vere berekraftig for kommunane.

Natur og miljø

Når det gjeld i kva grad informantane argumenterer for eller mot ei kommune- og regionreform med eit natur- og miljø perspektiv i bakhovudet viser analysen politikarar som har varierende tankar kring dette. På den eine sida ser ein heilt tydeleg at Klakegg hevdar at kommunereforma ikkje dreier seg om natur og miljø i det heile teke. Han får støtte frå partikollega, Følling, som viser til konkrete døme kor ein må nedprioritere ei satsing på reduksjon av klimagassutslepp av omsynet til økonomi. Likevel meiner enkelte informantar at ei kommunereform er ein føresetnad for å redusere klimagassutsleppa i kommunane, rett og slett fordi ein vil få større moglegheit til å prioritere dette enn tidlegare.

Fleire informantar er klar på at berekraftig utvikling ikkje lenger berre omhandlar natur og miljø-dimensjonen. Dei refererer til FN sine berekraftsmål og argumenterer for at ein må arbeide for ein heilheit og ikkje *kun* fokusere på natur og miljø. Dette er interessant å sjå i samsvar med det store fokuset ein tidlegare har sett på økonomi. Det *kan* verke som at ein er meir medviten om den såkalla *heilheita* når det gjeld natur og miljø enn økonomi. I så måte kan ein fråskrive seg delar av ansvaret for å redusere innbyggjarane sine fotavtrykk ved å argumentere for at ein også må tenkje på kommuneøkonomien, lokalsamfunnet og samtlege berekraftsmål, og likevel kunne kalle drifta av kommunen for berekraftig.

Berekraftig utvikling

Denne masteroppgåva si problemstilling har som føremål å gje svar på i kva grad berekraftig utvikling vert nytta som argument for å gjennomføre kommune- og regionreforma. Ein har, gjennom oppgåva, sett at berekraftig utvikling kan delast inn i tre likeverdige dimensjonar og at informantane har vore medviten om at desse kan ha blitt prioritert ulikt.

Det er interessant å sjå at det er ei generell oppfatting blant informantane om at omgrepet berekraftig utvikling på mange måtar vert feil- og misbrukt. Det viser oss at sjølv om regjeringa kanskje ser føre seg at ein skal kunne danne eit meir berekraftig samfunn så framstår det ikkje tydeleg kva som ligg i denne forventninga. Dermed *kan* det vere utfordrande for lokalpolitikarar å vite korleis ein skal arbeide ut i frå målsettingane og retningslinjene til staten. Dette kjem også fram av informantane sine eigne definisjonar av omgrepet. Ingen svara identisk på kva dei legg i omgrepet berekraftig utvikling, og det stadfesta at sjølv om ein får klare meldingar frå statleg hald om å gjere kommunane og fylka meir berekraftig så er det ingen fasit på korleis ein skal gjer det då omgrepet er så omfattande.

Det er kanskje difor informantane framstår som einige kring i kva grad staten følgjer opp kommunen og fylka når det gjeld gjennomføringa av internasjonale og nasjonale berekraftsmål. Informantane er klare på at det ikkje vert gjort nok frå statleg hald for å sørge for at kommunane og fylka skal kunne innfri forventningane frå regjeringa.

Der er i tillegg interessant å merke seg at informantane er ueinige i kva grad det er ein samanheng mellom kommunal storleik og berekraftig utvikling. Enkelte hevdar at større einingar vil vere ein føresetnad for å kunne prioritere ei satsing på berekraftig utvikling, medan andre informantar hevdar at det vil vere opp til kvar enkel kommune eller fylke å legge til rette for ei berekraftig utvikling. Det vil seie, i følgje svara til desse informantane, at det norske samfunnet ikkje automatisk vert eit meir berekraftig samfunn av større einingar. Ein er like avhengig av folkevalde som viser engasjement og vilje til å prioritere berekraftig utvikling som tidlegare.

6.0 Konklusjon

356 kommunar og 11 fylker. Det er fasiten etter at kommune- og regionreforma vart gjennomført 01.01.2020, og i følgje statistisk sentralbyrå bur no ein av tre nordmenn i ein ny kommune (SSB, 2020), medan mange i tillegg er busett i eit nytt fylke. Samstundes er fokuset på berekraftig utvikling større enn aldri før, og med ein pågåande pandemi ser ein no at det *er* mogleg å avgrense klimagassutsleppa våre og leve på ein meir berekraftig måte (Andreassen, 2020).

Dermed er denne masteroppgåva meir relevant enn nokon gong. Berekraftig utvikling er eit omgrep som er kome for å bli. Å undersøkje kva ulike aktørar *legg* i omgrepet er dermed sentral forskning som, på sikt, kan bidra til å danne eit grønnare samfunn. Difor har eg analysert sju politiske dokument knytt til kommune- og regionreforma, intervju ni norske politikarar om berekraftig utvikling knytt til reformene og analysert svara deira i ei diskursanalyse med utgangspunkt i Gordon Waitt sine analytiske punkt. Målsettinga med dette arbeidet har vore å gje svar på masteroppgåva si overordna problemstilling: *På kva måte og i kva grad vert omgrepet berekraftig utvikling nytta i debatten om kommune- og regionreforma i Noreg frå 2014 til 2020?*

Diskursanalysen av dokumenta og dei semistrukturerte intervju viser at berekraftig utvikling *vert* nytta som eit argument i debatten om kommune- og regionreforma, og for å kunne gje eit tydeleg svar på oppgåva si problemstillinga har det vore føremålstenleg å først svare på to underproblemstillingar. Desse problemstillingane er gjort greie for i delkapittel 4.9 og 5.9, og ved hjelp av desse har det vore mogleg å identifisere ulike diskursar med utgangspunkt i politiske dokument og intervju med politikarar.

Innanfor desse identifiserte diskursane er det likskapar og skilnadar mellom korleis omgrepet berekraftig utvikling *vert* nytta i debatten kring kommune- og regionreforma. Til slutt vil eg difor samanlikne dei to diskursanalysane, også desse i lys av dei analytiske punkta til Waitt. Utgangspunktet for samanlikninga er tabell 5, 6 og 8.

6.1 Dei tause stemmene

Dei semistrukturerte intervjuja opnar for at det Waitt, i sitt sjuande punkt, kallar for «dei tause stemmene» får uttale seg på lik linje som dei som har hatt makt til å uttale seg i dokumenta. I diskursanalysen i kapittel 4 vart det etablert ei sanning av reformvenlege politiske parti som ønskjer å formidle kor viktig det ville vere for Noreg å gjennomføre ei kommune- og regionreform. Denne dominerande diskursen fekk stå uimotsagt ettersom dokumenta ikkje opna for å la motseiande argument kome til syne. Som Waitt nemner *kan* ein rådande diskurs velje å ekskludere andre forståinga av verda enn si eiga (Waitt, 2010, s.236). Dermed vert desse argumenta ståande att som den etablerte sanninga.

Presentasjonen av intervjuja viser derimot at kunnskaps-hegemoniet som vert etablert i dokumenta kan motseiast og debatterast. Kritiske stemmer vert høyrd og argument som ikkje er inkludert i dokumenta vert synleggjort. Slik får ein innblikk i fleire og nye argument som gjer det mogleg å danne seg eit nytt bilete over korleis berekraftig utvikling kan nyttast som eit argument for å fremje ei politisk meining. Argument som tidlegare er blitt ekskludert frå dei som hadde makt til å fremje sine meiningar i dei sju analyserte dokumenta, kjem no tydleg fram og skapar eit nyansert bilete av debatten om kommune- og regionreforma.

Likevel, sjølv om ein vert eksponert for for- og motargument, opnar ikkje denne masteroppgåva si problemstilling for at ein skal diskutere i kva grad kommune- og regionreforma vil vere til fordel for Noreg. Det som er relevant å diskutere er på kva måte og i kva grad omgrepet berekraftig utvikling vert nytta som argument i debatten kring reformene. I tillegg er det interessant å sjå nærmare på om ein kan identifisere desse argumenta i både diskursanalysen og i analysen av intervjuja med politikarane.

6.2 Sanninga om berekraftig utvikling i debatten om kommune- og regionreforma

Oppgåva si overordna problemstilling ønskjer å gje svar på *i kva grad og på kva måte* omgrepet berekraftig utvikling vert nytta i samband med kommune- og regionreforma. For å svare på det første først kan ein, med utgangspunkt i tabell 5, sjå at omgrepet berekraftig utvikling vert nytta meir og meir etter kvart som reformarbeidet har utvikla seg. Omgrepet har utvikla seg frå å ikkje vere nemnd i den første politiske plattformen til regjeringa Solberg (Regjeringen, 2013) til å bli ein del av hovudargumentasjonen i Stortingsmeldinga *Oppgåver til nye regioner* (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018).

Informantane stadfestar denne auka i nytten av omgrepet berekraftig utvikling. Dei hevdar at omgrepet er meir aktuelt og populært no enn tidlegare, og at det dermed er naturleg å diskutere berekraftig utvikling i samband med kommune- og regionreforma. Dermed kan ein konkludere med at omgrepet er meir populært no i 2020 enn kva det var i oktober 2013.

Deretter, for å gje svar på *kva måte* omgrepet vert nytta i debatten om reformene kan ein seie at berekraftig utvikling oftast vert nytta som eit argument i kommune- og regionreforma i samband med økonomi. Det er det tydlegaste og klaraste argumentet gjennom heile diskursanalysen av dokumenta, og det vert også sett på som sentralt i presentasjonen av intervjuet. Den *økonomiske* dimensjonen av berekraftig utvikling er hovudargumentet knytt til reformene. Dette kan ein konkludere med då samtlege sju dokument i diskursanalysen tek føre seg denne dimensjonen og presenterer den som eit argument for å gjennomføre både kommune- og regionreforma. I tillegg er informantane klare på at reformene vert gjennomført med ei målsetting om å forbetre økonomien, sjølv om dei ikkje er einige i kva grad dette faktisk vil kome til å skje.

Med utgangspunkt i dokumenta som er analysert ser ein at reformene vil resultere i økonomiske innsparingar som også kan nyttast til å forbetre tenestene til innbyggjarane. Dermed ser ein, ut i frå tabell 6, at også den *samfunnsmessige* dimensjonen av berekraftig utvikling vert prioritert i samtlege dokument. Slik framstår denne dimensjonen som eit tydleg argument i debatten kring kommune- og regionreforma. Dette argumentet er også til stades i intervjuet. Fleire av informantane peika på at dei tidlegare kommunane har blitt for små og at økonomien har vore trong. Ei samanslåing av kommunar og fylker vil frigjere ressursar som kan nyttast til betre føremål enn tidlegare. Nordmenn kome til å få det betre dersom ein slår saman kommunar og fylker for å danne større einingar. Ved å frigjere

økonomiske middel, som tidlegare vart nytta på andre ting, kan ein no setje innbyggjarane sine interesser først. Den økonomiske omprioriteringa skal kome dei som bur i ein kommune og i eit fylke til gode. Mellom anna vert barnevern, rus, demens og psykiatri nytta som dømer av informantane i dei semistrukturerte intervjua. Ein kan dermed konkludere med at dette er eit berekrafts argument som går att i debatten om kommune- og regionreforma. Likevel kan ein, også her, identifisere stemmer i debatten som ikkje er samd i den etablerte sanninga.

Diskursanalysen av dokumenta og intervjua viser at den tredje dimensjonen av berekraftig utvikling, natur og miljø, er den dimensjonen som tradisjonelt sett har blitt kopla til omgrepet berekraftig utvikling. Når det gjeld berekraftig utvikling som omgrep ser ein at også her må ein sjå argumentasjonen i samband med den økonomiske dimensjonen. Med utgangspunkt i tabell 6 ser ein at den rådande diskursen i fleire av dei analyserte dokumenta handlar om at større einingar og ein betre økonomi er ein føresetnad for å kunne prioritere satsing på berekraftig utvikling i kommunane og fylka. Dette argumentet vert stadfesta av enkelte informantar i analysen av intervjua. Osdal og Maurstad viser mellom anna til at ein i Selje- og Vågsøy kommune har vore for små til å kunne prioritere berekraftig utvikling. Som Maurstad seier så har desse kommunane hatt utfordringar nok i å klare den daglege drifta av kommunen og at «bør-oppgåvene» ikkje har vore mogleg å prioritere på lik linje. Berekraftig utvikling har til no vore ei slik «bør-oppgåve» og dermed ikkje vore eit viktig satsingsområde i Selje- og Vågsøy kommune. Dermed kan ein konkludere med samsvar mellom fleire av dei analyserte dokumenta og Osdal og Maurstad sine argument: Ei kommune- og regionreform vil frigjere middel som ein no kan nytte til å satse på ei meir berekraftig utvikling i kommunane og i fylka. Dette står i sterk motsetnad til mellom anna ordførar i tidlegare Jølster kommune, Oddmund Klakegg, sine argument om berekraftig utvikling i samband med kommunereforma. Omgrepet berekraftig utvikling vert altså nytta på ulike måtar i argumentasjonsrekka knytt til kommune- og regionreforma.

6.3 Avsluttande kommentar

Dei to diskursanalysane i denne oppgåva vitnar om auka interesse og engasjement kring omgrepet berekraftig utvikling, noko som lovar bra for framtida. Verds- og lokalsamfunna treng politikarar som ønskjer å prioritere ei auka satsing på berekraftig utvikling. Politikarane som har latt seg intervjuer er alle medvitne om kor viktig temaet berekraftig utvikling er. Dei har alle delt sine tankar og meiningar kring korleis kommune- og regionreforma vil bidra til å skape eit meir berekraftig samfunn. *Men*, dei er ikkje einige.

Føremålet med ei diskursanalyse er nettopp å avdekke i kva grad kollektive førestillingar vert skapt, spegla og oppretthaldt gjennom språk (Bratberg, 2014, s.30), og gjennom Waitt sine sju analytiske punkt for diskursanalyse går det tydeleg fram at ein freista å etablere ulike sanningar kring kommune- og regionreforma ved å nytte omgrepet berekraftig utvikling. Det er store uoverenstemmelsar, jfr. Waitt sitt sjette punkt, mellom dei politiske dokumenta og dei ulike politikarane sine meiningar. Omgrepa berekraft, berekraftig og berekraftig utvikling er nytta på ulike måtar.

Dette vitnar om kor viktig det er å ha den politiske makta då ein får større moglegheit til å presentere *si* sanning, og samstundes kan velje å ekskludere dei stemmene som ikkje sympatisera med deg. Berekraftig utvikling er berre *eit* døme på korleis eit omgrep kan forståast, misforståast og nyttast som eit argument i ein politisk debatt. Dermed er omgrepa makt, sanning og stillheit stikkord det kan vere verdt å ta med seg vidare i frå denne masteroppgåva.

Litteraturliste

- Aase, T. H. & Fossåskaret, E. (2014). *Skapte virkeligheter. Om produksjon og tolking av kvalitative data* (2.utgave). Oslo: Universitetsforlaget
- Alfsen, K. H., Hessen, D. O. & Jansen, E. (2013). *Klimaendringer i Norge*. Oslo: Universitetsforlaget
- Andersen, A., Rosland, S., Ryymin, T. & Skålevåg, S. A. (2012). *Å gripe fortida*. Oslo: Det norske samlaget
- Andreassen, H. F. (2020, 26.mars). Fem forskere om korona og klima. Henta frå <https://cicero.oslo.no/no/posts/klima/fem-forskere-om-korona-og-klima>
- Askim, J., Klausen, J. E. & Vabo, S. I. (2016). Kommunereformen i Norge. I Vabo, S. I (Red.), *Kommunereform i perspektiv* (s. 25-44). Bergen: Fagbokforlaget.
- Bratberg, Ø. (2014). *Tekstanalyse for samfunnsvitere*. Oslo: Cappelen Damm
- Cserinai, L. P. & Vaagen, J. S. (2018). Bærekraftig utvikling og energi. *Naturen*, 02/2018, 68-63. Henta frå [https://www.idunn.no/file/pdf/67061456/baerekraftig utvikling og energi.pdf](https://www.idunn.no/file/pdf/67061456/baerekraftig_utvikling_og_energi.pdf)
- Eidsvik, E., Kolstad, E. W., Nielsen, P. R. & Vågenes, V. (2019). *Verda og vi*. Oslo: Det Norske Samlaget
- Foucault, M. (1972). *The Archaeology of Knowledge*. New York: Pantheon.
- Foss, A.G. (2016). Fylkesmannens rolle i kommunereformen – en casestudie av Østfold og Vestfold. I Vabo, S.I (Red.), *Kommunereform i perspektiv* (s.72-87). Bergen: Fagbokforlaget
- Flo, Y. (2017). Tvangsmakt og fri vilje. *Plan – tidsskrift for samfunnsplanlegging, bolig, byplan og regional utvikling*, 3-4, 22-27.
- FN-sambandet. (2019a, 15. januar). Bærekraftig utvikling. Henta frå <https://www.fn.no/Tema/Fattigdom/Baerekraftig-utvikling>

- FN-sambandet. (2019b, 27.september). Arbeidsliv. Henta frå <https://www.fn.no/tema/arbeidsliv>
- FN-sambandet. (2019c, 4.desember). FNs bærekraftsmål. Henta frå <https://www.fn.no/Om-FN/FNs-baerekraftsmaal>
- Gillesvik, K. (2017, 10.januar). Ber om en ny runde med kommunesammenslåinger. *Bergens tidene*. Henta frå <https://www.bt.no/nyheter/lokalt/i/MlgW5/ber-om-en-ny-runde-med-kommunesammenslaainger>
- Grønmo, S. (2016). *Samfunnsvitenskaplige metoder* (2.utg). Bergen: Fagbokforlaget
- Hagen, K-Ø. & Staude, T. (2019, 3.desember). «Klimabrøl» er årets nyord. *NRK*. Henta frå <https://www.nrk.no/kultur/klimabrol-er-arets-nyord-1.14805576>
- Hansen, T. (2016). Kommuneinndelingen – fra lokale økonomiske klubber til statlige velferdsprodusenter. I Vabo, S. I (Red.), *Kommunereform i perspektiv* (s.47-68). Bergen: Fagbokforlaget
- Jansen, A.I. & Jensen, B. (2016a). Bokas formål, kommunebegrepet og innholdet i boka. I Jensen, B (Red.), *Folkestyre eller elitestyre: Kommunereform i perspektiv* (s.11-32). Oslo: Res Publica
- Jansen, A-I. & Jensen, B. (2016b). Utviklingen av den norske kommuneinndelingen og kommuneinstitusjonen etter 1837. I Jensen, B (Red.), *Folkestyre eller elitestyre: Kommunereform i perspektiv* (s. 33-59). Oslo: Res Publica
- Johannesen, B. (2018, 7.november). FNs bærekraftsmål. Henta frå https://snl.no/FNs_b%C3%A6rekraftsm%C3%A5l
- Johnsen, Gisle. (2018). Intervjuet som forskingsredskap. I Krogtuft, I., og Sjøvoll, J (Red.), *Materoppgaven i lærerutdanninga. Tema, forskningsplan, metoder*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk
- Kallbekken, S. (2019, 9.oktober). Togradersmålet. Henta frå <https://snl.no/togradersm%C3%A5let>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2017). *Berekraftige byar og sterke distrikt* (Meld. St. 18 (2016-2017)). Oslo: Fagbokforlaget

- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2018). *Oppgaver til nye regioner* (Meld. St. 6 (2018-2019)). Henta frå
<https://www.regjeringen.no/contentassets/4095feb6db1f4c228552fe41d4d18ff2/no/pdfs/stm201820190006000dddpdfs.pdf>
- Kunnskapsdepartementet. (2015). *Kunnskap for en felles fremtid. Revidert strategi for utdanning for bærekraftig utvikling 2012-2015*. Henta frå
https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kd/vedlegg/uh/rapporter_og_planer/strategi_for_ubu.pdf
- Kvale, S. & Birkmann, S. (2015). *Det kvalitative forskningsintervju* (3.utg). Oslo: Gyldendal Akademisk
- Kvamme, O. A. & Sæther, E. (2019). Bærekraftdidaktikk – Spenninger og sammenhenger. I Sæthre, E (Red.), *Bærekraftdidaktikk* (s.15-35). Bergen: Fagbokforlaget
- Narud, O. G. (2016). For folkestyre og desentralisering! I Jensen, B. (Red.), *Folkestyre eller elitestyre: Kommunereform i perspektiv* (s. 9-10). Oslo: Res Publica
- Neumann, I. B. (2001). *Mening, materialitet, makt: En innføring i diskursanalyse*. Bergen: Fagbokforlaget
- Nilsen, B. (2018). *Diskurs- og bildeanalyse av læreverk i samfunnsfag på ungdomsskolen*. (Mastergradsavhandling). Høgskulen på Vestlandet, Bergen
- Olerud, K. (2016, 30.oktober). Verdenskommisjonen for miljø og utvikling. Henta frå
https://snl.no/Verdenskommisjonen_for_milj%C3%B8_og_utvikling
- Regjeringen. (2013). *Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre og Fremskrittspartiet*. Henta frå
<https://www.regjeringen.no/contentassets/a93b067d9b604c5a82bd3b5590096f74/plattform.pdf>
- Regjeringen. (2014a, 27.september). Ekspertutvalget. Henta frå
<https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/ekspertutvalg/id751059/>

Regjeringen. (2014b, 13.oktober). Sentrale mål og føringer. Henta frå <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/Verktoy/Veileder-for-utredning-og-prosess/Sentrale-mal-og-foringer/id2001817/>

Regjeringen. (2016, 26.februar). Regionreformen. Henta frå <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/regionreform/regionreform/id2477186/>

Regjeringen. (2017, 14.juni). Ekspertutvalg skal vurdere flere oppgaver til de nye fylkeskommunene. Henta frå <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/ekspertutvalg-skal-vurdere-flere-oppgaver-til-de-nye-fylkeskommunene/id2556783/>

Regjeringen. (2018, 1. februar). Ekspertutvalg foreslår nye oppgaver. Henta frå <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/ekspertutvalg-foreslar-nye-oppgaver/id2588272/>

Regjeringen. (2019a, 11.februar). Nye kommuner. Henta frå <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/kommunereform/id2548377/>

Regjeringen. (2019b, 2.april). Oppgåver til dei nye regionane. Henta frå <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/regionreform/oppgaver-til-nye-regioner/id2628105/>

Regjeringen. (2019c, 7.oktober). Tilskuddsordningen Arktis 2030. Henta frå <https://www.regjeringen.no/no/tema/nordomradene/tilskudd-arktis-2030/id2583068/>

Regjeringen. (2019d, 19.november). Nye fylker. Henta frå <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/regionreform/regionreform/nye-fylker/id2548426/>

Regjeringen. (2019e, 14.desember). Areal og transportplanlegging. Henta frå <https://www.regjeringen.no/no/sub/stedsutvikling/ny-emner-og-eksempler/areal-og-transportplanlegging-ny/id2363917/>

- Regjeringen. (U.å). Prop. 96 S (2016-2017). Endringer i kommunestrukturen. Henta frå <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-96-s-20162017/id2548145/>
- Rose, L. E., Klausen, J.E. & Winswold, M. (2017). Holdninger til kommunereform: Hva er utslagsgivende? I Saglie, J & Christensen, D.A (Red.), *Lokalvalget 2015 – et valg i kommunereformens tegn?* (s. 268-301). Oslo: Abstrakt Forlag
- Sinnes, A. T. (2015). *Utdanning for berekraftig utvikling. Hva, hvorfor og hvordan?* Oslo: Universitetsforlaget
- Statistisk Sentralbyrå. (2020, 3.januar). Store endringer i kommunekartet- og statistikken. Henta frå <https://www.ssb.no/offentlig-sektor/artikler-og-publikasjoner/store-endringer-i-kommunekartet-og-statistikken>
- Stavem, A.L. (2016). *Kommunesammenslåing. Roller – Retning – Verdier – Identitet.* Oslo: Kommuneforlaget
- Stortinget. (2019, 21.oktober). Om regjeringens publikasjoner. Henta frå <https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Arbeidet/Om-publikasjonene/Regjeringens-publikasjoner/>
- Unicef.no. (u.å). FNs tusenårs mål. Henta frå <https://www.unicef.no/resultater/fns-tusenarsmal>
- Venstre. (2019, 23.februar). Om partiet venstre. Henta frå <https://www.venstre.no/om/>
- Waite, Gordon (2010). Doing Foucauldian Discourse Analysis – Revealing Social Identities. I Hay, Iain. (Red.), *Qualitative research methods in human geography.* (s. 217-240) South Melbourne, Victoria: Oxford University Press

Analyserte dokument i kapittel 4:

Fylkesmannen i Sogn og Fjordane. (2016). *Kommunereforma. Oppsummering, vurdering og tilråding til Kommunal- og moderniseringsdepartementet*. Henta frå https://www.regjeringen.no/contentassets/a5b5801a50034fdaa0a9f8d7bab94f5b/so_gn_og_fjordane.pdf

Hagen-utvalget. (2018). *Regionreformen. Desentralisering av oppgavene frå staten til fylkeskommunene*. Henta frå https://www.regjeringen.no/contentassets/2ac32be8629541259acade7d15d9451e/r_egionreform---rapport-fra-ekspertutvalget.pdf

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2014). *Kommuneproposisjonen 2015 (Prop. 95 S (2013-2014))*. Henta frå <https://www.regjeringen.no/contentassets/3734f7f4f242428990d58993156f51e3/no/pdfs/prp201320140095000dddpdfs.pdf>

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2017). *Endringer i kommunestrukturen (Prop. 96 S (2016-2017))*. Henta frå <https://www.regjeringen.no/contentassets/6381fed4b86d4d779c26eaf69e6f3fcd/no/pdfs/prp201620170096000dddpdfs.pdf>

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2018). *Oppgaver til nye regioner (Meld. St. 6 (2018-2019))*. Henta frå <https://www.regjeringen.no/contentassets/4095feb6db1f4c228552fe41d4d18ff2/no/pdfs/stm201820190006000dddpdfs.pdf>

Regjeringen. (2013). *Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre og Fremskrittspartiet*. Henta frå <https://www.regjeringen.no/contentassets/a93b067d9b604c5a82bd3b5590096f74/plattform.pdf>

Vabo-utvalget. (2014). *Kriterier for god kommunestruktur*. Henta frå https://www.regjeringen.no/contentassets/8f7e292dbeb24230beb2e58592f4949e/kriterier_for_god_kommunestruktur_sluttreport.pdf

Vil du delta i forskingsprosjektet
«Berekraftig utvikling som argument for sentralisering og samanslåingar i Noreg»?

Dette er eit spørsmål til deg om å delta i eit forskingsprosjekt der føremålet er å etablere ny kunnskap om korleis omgrepet *berekraftig utvikling* har vore nytta for å gjennomføre ulike samanslåingsprosessar i Noreg etter 2013. I dette skrivet gjer vi deg informasjon om måla for prosjektet og kva deltaking vil innebere for deg.

Føremål

Eg er student ved Høgskulen på Vestlandet (Bergen) der eg for tida arbeider med masteroppgåva mi samfunnsfagdidaktikk. Eg har valt temaet *berekraftig utvikling* som hovudtema for oppgåva og ønskjer, som nemnd, etablere kunnskap om korleis omgrepet *berekraftig utvikling* har vore nytta i samband med å gjennomføre ulike samanslåingsprosessar i Noreg etter regjeringsskiftet i 2013. I samband med dette temaet har eg formulert følgjande forskingsspørsmål for masteroppgåva mi:
På kva måte og i kva grad vert omgrepet berekraftig utvikling nytta som eit argument for å gjennomføre ulike samanslåingsprosessar i Noreg frå 2016 til 2020.

Kven er ansvarleg for forskingsprosjektet?

Høgskulen på Vestlandet.

Kvifor får du spørsmål om å delta?

Grunnen til at eg kontaktar deg er fordi eg trur du har informasjon som kan gje svar på forskingsspørsmålet eg har formulert ovanfor, og eg ville setje stor pris på om du ville stille til eit intervju.

Kva inneber det for deg å delta?

Eg ønskjer å gjennomføre eit intervju med deg i løpet av hausten 2019, der eg ønskjer å stille deg spørsmål som kan gje svar på forskingsspørsmålet til masteroppgåva mi. I samband med intervjuet vil eg gjer bruk av lydopptak slik at intervjuet kan transkriberast i etterkant og eventuelt leggjast ved som vedlegg i den ferdige masteroppgåva.

Den kan vere aktuelt for meg å stille deg spørsmål om politisk oppfatting under intervjuet.

Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Dersom du vel å delta, kan du når som helst trekkje samtykke tilbake utan å oppgje grunn. Det vil ikkje ha nokon negative konsekvensar for deg dersom du ikkje vil delta eller seinare vel å trekke deg.

Ditt personvern – korleis vi oppbevara og nyttar dine opplysningar

Vi vil berre nytte opplysningane om deg til føremålet vi har fortalt om i dette skrivet. Vi behandlar opplysningane konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket. Det vil kun vere meg og rettleiar som har tilgang til opplysningane, men av den grunn at eg intervjuar deg i kraft av di stilling ønskjer eg å oppgje namn og stilling i den ferdige masteroppgåva.

Høgskulen på Vestlandet sitt personvernombod er Halfdan Mellbye. Kontaktinfo: personvernombud@hvl.no. Tlf. 55 30 10 31.

Kva skjer med opplysningane dine når vi avsluttar forskingsprosjektet?

Prosjektet skal etter planen avsluttast i juni 2020. Lydopptak og eventuelle notatar frå intervju vil bli sletta etter at forskingsprosjektet er ferdigstilt.

Dine rettar

Så lenge du kan identifiserast i datamaterialet, har du rett til: innsyn i kva personopplysningar som er registrert om deg, å få retta personopplysninga om deg, få sletta personopplysninga om deg, få utlevert en kopi av dine personopplysninga (dataportabilitet), og å sende klage til personvernombudet eller Datatilsynet om behandlinga av dine personopplysningar.

Kva gir oss rett til å behandle personopplysninga om deg?

Eg behandlar opplysningar om deg basert på ditt samtykke. På oppdrag fra Høgskulen på Vestlandet har NSD – Norsk senter for forskingsdata AS vurdert at behandlinga av personopplysningar i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Kvar kan eg finne ut meir?

Dersom du har spørsmål til studien, eller ønskjer å benytte deg av dine rettar, ta kontakt med:

Høgskulen på Vestlandet ved Erlend Eidsvik (erlend.eidsvik@hvl.no).

Vårt personvernombod: Halfdan Mellbye. Kontaktinfo: personvernombud@hvl.no. Tlf. 55 30 10 31.

NSD – Norsk senter for forskningsdata AS, på epost (personverntjenester@nsd.no) eller telefon: 55 58 21 17.

Med vennleg helsing

Prosjektansvarleg
(Forskar/rettleiar)

Student

Samtykkeerklæring

Eg har motteke og forstått informasjon om prosjektet *Berekraftig utvikling som argument for sentralisering og samanslåingar i Noreg.* , og har fått anledning til å stille spørsmål. Eg samtykka til:

- Å delta i *intervju*
- At *opplysningar om meg publiserast slik at eg kan gjenkjennast i masteroppgåva*

Eg samtykka til at mine opplysningar behandlast fram til prosjektet er avslutta, ca. juni 2020.

(Signert av prosjektdeltakar, dato)

Vedlegg 2 – Intervjuguide

Namn:

Stilling:

Politisk parti:

Kan du fortelje litt om bakgrunnen for kommune/regionsreforma?

Korleis påverka reforma din heimkommune/heimfylke? Kva vil skje i praksis etter 01.01.2020? Kva kommunar vil slå seg saman og korleis vil grensene endrast?

Kva er dei viktigaste drivkreftene bak reforma? Dei faglege omsyna av drifta til ein kommune eller det overordna politiske?

Korleis har din kommune kome fram til denne løysinga av oppdraget frå Staten? Har de til døme samarbeida eller søkt hjelp frå nokon?

Kva legg du i omgrepet «berekraftig utvikling»?

Korleis stiller du deg til påstanden om at reforma vil bidra til eit meir berekraftig samfunn?

Kva argument (og evt. motargument) meiner du kan nyttast i ein debatt om ei berekraftig kommune- og fylkessamanslåing i Noreg?

**Har du konkrete døme på tilfelle der reforma har bidrege til eit meir berekraftig samfunn?
Gjerne i ditt lokalmiljø.**

Vi deler ofte berekraftig utvikling inn i dei tre kategoriane miljø (klima), samfunn og økonomi. Kan du tenke på enkelte døme der reforma har bidrege eit større fokus på ein av kategoriane?

Har dette fokuset gått på kostnad av dei to andre kategoriane?

Forholdet mellom staten og distrikta?

Til slutt: Kva samanheng er det mellom kommunal storleik og berekraft?

Fleire kommentarar?

Vedlegg 3 – Godkjenning frå NSD

Det innsendte meldeskjemaet med referansekode 448776 er nå vurdert av NSD.

Følgende vurdering er gitt:

Det er vår vurdering at behandlingen av personopplysninger i prosjektet vil være i samsvar med personvernlovgivningen så fremt den gjennomføres i tråd med det som er dokumentert i meldeskjemaet den 19.08.2019 med vedlegg, samt i meldingsdialogen mellom innmelder og NSD. Behandlingen kan starte.

MELD VESENTLIGE ENDRINGER

Dersom det skjer vesentlige endringer i behandlingen av personopplysninger, kan det være nødvendig å melde dette til NSD ved å oppdatere meldeskjemaet. Før du melder inn en endring, oppfordrer vi deg til å lese om hvilke type endringer det er nødvendig å melde: nsd.no/personvernombud/meld_prosjekt/meld_endringer.html Du må vente på svar fra NSD før endringen gjennomføres.

TYPE OPPLYSNINGER OG VARIGHET

Prosjektet vil behandle særlige kategorier av personopplysninger om politisk oppfatning og alminnelige kategorier av personopplysninger frem til 19.06.2020.

LOVLIG GRUNNLAG

Prosjektet vil innhente samtykke fra de registrerte til behandlingen av personopplysninger. Vår vurdering er at prosjektet legger opp til et samtykke i samsvar med kravene i art. 4 nr. 11 og art. 7, ved at det er en frivillig, spesifikk, informert og utvetydig bekreftelse, som kan dokumenteres, og som den registrerte kan trekke tilbake.

Lovlig grunnlag for behandlingen vil dermed være den registrertes uttrykkelige samtykke, jf. personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a, jf. art. 9 nr. 2 bokstav a, jf. personopplysningsloven § 10, jf. § 9 (2).

PERSONVERNPRINSIPPER

NSD vurderer at den planlagte behandlingen av personopplysninger vil følge prinsippene i personvernforordningen om:

- lovlighet, rettferdighet og åpenhet (art. 5.1 a), ved at de registrerte får tilfredsstillende informasjon om og samtykker til behandlingen
- formålsbegrensning (art. 5.1 b), ved at personopplysninger samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål, og ikke viderebehandles til nye uforenlige formål
- dataminimering (art. 5.1 c), ved at det kun behandles opplysninger som er adekvate, relevante og nødvendige for formålet med prosjektet
- lagringsbegrensning (art. 5.1 e), ved at personopplysningene ikke lagres lengre enn nødvendig for å oppfylle formålet

DE REGISTRERTES RETTIGHETER

Så lenge de registrerte kan identifiseres i datamaterialet vil de ha følgende rettigheter: åpenhet (art. 12), informasjon (art. 13), innsyn (art. 15), retting (art. 16), sletting (art. 17), begrensning (art. 18), underretning (art. 19), dataportabilitet (art. 20).

NSD vurderer at informasjonen som de registrerte vil motta oppfyller lovens krav til form og innhold, jf. art. 12.1 og art. 13.

Vi minner om at hvis en registrert tar kontakt om sine rettigheter, har behandlingsansvarlig institusjon plikt til å svare innen en måned.

FØLG DIN INSTITUSJONS RETNINGSLINJER

NSD legger til grunn at behandlingen oppfyller kravene i personvernforordningen om riktighet (art. 5.1 d), integritet og konfidensialitet (art. 5.1. f) og sikkerhet (art. 32).

For å forsikre dere om at kravene oppfylles, må dere følge interne retningslinjer og eventuelt rådføre dere med behandlingsansvarlig institusjon.

OPPFØLGING AV PROSJEKTET

NSD vil følge opp ved planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet. Lykke til med prosjektet!

Kontaktperson hos NSD: Jørgen Wincentsen Tlf. Personverntjenester: 55 58 21 17 (tast 1)

Vedlegg 1 – Informasjonsskriv og samtykkeskjema

Vil du delta i forskingsprosjektet **«Berekraftig utvikling som argument for sentralisering og samanslåingar i Noreg»?**

Dette er eit spørsmål til deg om å delta i eit forskingsprosjekt der føremålet er å etablere ny kunnskap om korleis omgrepet *berekraftig utvikling* har vore nytta for å gjennomføre ulike samanslåingsprosessar i Noreg etter 2013. I dette skrivet gjer vi deg informasjon om måla for prosjektet og kva deltaking vil innebere for deg.

Føremål

Eg er student ved Høgskulen på Vestlandet (Bergen) der eg for tida arbeider med masteroppgåva mi samfunnsfagdidaktikk. Eg har valt temaet *berekraftig utvikling* som hovudtema for oppgåva og ønskjer, som nemnd, etablere kunnskap om korleis omgrepet *berekraftig utvikling* har vore nytta i samband med å gjennomføre ulike samanslåingsprosessar i Noreg etter regjeringsskiftet i 2013. I samband med dette temaet har eg formulert følgjande forskingsspørsmål for masteroppgåva mi:
På kva måte og i kva grad vert omgrepet berekraftig utvikling nytta som eit argument for å gjennomføre ulike samanslåingsprosessar i Noreg frå 2016 til 2020.

Kven er ansvarleg for forskingsprosjektet?

Høgskulen på Vestlandet.

Kvifor får du spørsmål om å delta?

Grunnen til at eg kontaktar deg er fordi eg trur du har informasjon som kan gje svar på forskingssprøsmålet eg har formulert ovanfor, og eg ville setje stor pris på om du ville stille til eit intervju.

Kva inneber det for deg å delta?

Eg ønskjer å gjennomføre eit intervju med deg i løpet av hausten 2019, der eg ønskjer å stille deg spørsmål som kan gje svar på forskingsspørsmålet til masteroppgåva mi. I samband med intervjuet vil eg gjer bruk av lydopptak slik at intervjuet kan transkriberast i etterkant og eventuelt leggjast ved som vedlegg i den ferdige masteroppgåva.

Den kan vere aktuelt for meg å stille deg spørsmål om politisk oppfatting under intervjuet.

Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Dersom du vel å delta, kan du når som helst trekkje samtykke tilbake utan å oppgje grunn. Det vil ikkje ha nokon negative konsekvensar for deg dersom du ikkje vil delta eller seinare vel å trekke deg.

Ditt personvern – korleis vi oppbevara og nyttar dine opplysningar

Vi vil berre nytte opplysningane om deg til føremålet vi har fortalt om i dette skrivet. Vi behandlar opplysningane konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket. Det vil kun vere meg og rettleiar som har tilgang til opplysningane, men av den grunn at eg intervjuar deg i kraft av di stilling ønskjer eg å oppgje namn og stilling i den ferdige masteroppgåva.

Høgskulen på Vestlandet sitt personvernombod er Halfdan Mellbye. Kontaktinfo: personvernombud@hvl.no. Tlf. 55 30 10 31.

Kva skjer med opplysningane dine når vi avsluttar forskingsprosjektet?

Prosjektet skal etter planen avsluttast i juni 2020. Lydopptak og eventuelle notatar frå intervju vil bli sletta etter at forskingsprosjektet er ferdigstilt.

Dine rettar

Så lenge du kan identifiserast i datamaterialet, har du rett til: innsyn i kva personopplysningar som er registrert om deg, å få retta personopplysninga om deg, få sletta personopplysninga om deg, få utlevert en kopi av dine personopplysninga (dataportabilitet), og å sende klage til personvernombudet eller Datatilsynet om behandlinga av dine personopplysningar.

Kva gir oss rett til å behandle personopplysninga om deg?

Eg behandlar opplysningar om deg basert på ditt samtykke. På oppdrag fra Høgskulen på Vestlandet har NSD – Norsk senter for forskingsdata AS vurdert at behandlinga av personopplysningar i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Kvar kan eg finne ut meir?

Dersom du har spørsmål til studien, eller ønskjer å benytte deg av dine rettar, ta kontakt med:

Høgskulen på Vestlandet ved Erlend Eidsvik (erlend.eidsvik@hvl.no).

Vårt personvernombod: Halfdan Mellbye. Kontaktinfo: personvernombud@hvl.no. Tlf. 55 30 10 31.

NSD – Norsk senter for forskningsdata AS, på epost (personverntjenester@nsd.no) eller telefon: 55 58 21 17.

Med vennleg helsing

Prosjektansvarleg
(Forskar/rettleiar)

Student

Samtykkeerklæring

Eg har motteke og forstått informasjon om prosjektet *Berekraftig utvikling som argument for sentralisering og samanslåingar i Noreg.* , og har fått anledning til å stille spørsmål. Eg samtykka til:

- Å delta i *intervju*
- At *opplysningar om meg publiserast slik at eg kan gjenkjennast i masteroppgåva*

Eg samtykka til at mine opplysningar behandlast fram til prosjektet er avslutta, ca. juni 2020.

(Signert av prosjektdeltakar, dato)

Vedlegg 2 – Intervjuguide

Namn:

Stilling:

Politisk parti:

Kan du fortelje litt om bakgrunnen for kommune/regionsreforma?

Korleis påverka reforma din heimkommune/heimfylke? Kva vil skje i praksis etter 01.01.2020? Kva kommunar vil slå seg saman og korleis vil grensene endrast?

Kva er dei viktigaste drivkreftene bak reforma? Dei faglege omsyna av drifta til ein kommune eller det overordna politiske?

Korleis har din kommune kome fram til denne løysinga av oppdraget frå Staten? Har de til døme samarbeida eller søkt hjelp frå nokon?

Kva legg du i omgrepet «berekraftig utvikling»?

Korleis stiller du deg til påstanden om at reforma vil bidra til eit meir berekraftig samfunn?

Kva argument (og evt. motargument) meiner du kan nyttast i ein debatt om ei berekraftig kommune- og fylkessamanslåing i Noreg?

**Har du konkrete døme på tilfelle der reforma har bidrege til eit meir berekraftig samfunn?
Gjerne i ditt lokalmiljø.**

Vi deler ofte berekraftig utvikling inn i dei tre kategoriane miljø (klima), samfunn og økonomi. Kan du tenke på enkelte døme der reforma har bidrege eit større fokus på ein av kategoriane?

Har dette fokuset gått på kostnad av dei to andre kategoriane?

Forholdet mellom staten og distrikta?

Til slutt: Kva samanheng er det mellom kommunal storleik og berekraft?

Fleire kommentarar?

Vedlegg 3 – Godkjenning frå NSD

Det innsendte meldeskjemaet med referansekode 448776 er nå vurdert av NSD.

Følgende vurdering er gitt:

Det er vår vurdering at behandlingen av personopplysninger i prosjektet vil være i samsvar med personvernlovgivningen så fremt den gjennomføres i tråd med det som er dokumentert i meldeskjemaet den 19.08.2019 med vedlegg, samt i meldingsdialogen mellom innmelder og NSD. Behandlingen kan starte.

MELD VESENTLIGE ENDRINGER

Dersom det skjer vesentlige endringer i behandlingen av personopplysninger, kan det være nødvendig å melde dette til NSD ved å oppdatere meldeskjemaet. Før du melder inn en endring, oppfordrer vi deg til å lese om hvilke type endringer det er nødvendig å melde: nsd.no/personvernombud/meld_prosjekt/meld_endringer.html Du må vente på svar fra NSD før endringen gjennomføres.

TYPE OPPLYSNINGER OG VARIGHET

Prosjektet vil behandle særlige kategorier av personopplysninger om politisk oppfatning og alminnelige kategorier av personopplysninger frem til 19.06.2020.

LOVLIG GRUNNLAG

Prosjektet vil innhente samtykke fra de registrerte til behandlingen av personopplysninger. Vår vurdering er at prosjektet legger opp til et samtykke i samsvar med kravene i art. 4 nr. 11 og art. 7, ved at det er en frivillig, spesifikk, informert og utvetydig bekreftelse, som kan dokumenteres, og som den registrerte kan trekke tilbake.

Lovlig grunnlag for behandlingen vil dermed være den registrertes uttrykkelige samtykke, jf. personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a, jf. art. 9 nr. 2 bokstav a, jf. personopplysningsloven § 10, jf. § 9 (2).

PERSONVERNPRINSIPPER

NSD vurderer at den planlagte behandlingen av personopplysninger vil følge prinsippene i personvernforordningen om:

- lovlighet, rettferdighet og åpenhet (art. 5.1 a), ved at de registrerte får tilfredsstillende informasjon om og samtykker til behandlingen
- formålsbegrensning (art. 5.1 b), ved at personopplysninger samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål, og ikke viderebehandles til nye uforenlige formål
- dataminimering (art. 5.1 c), ved at det kun behandles opplysninger som er adekvate, relevante og nødvendige for formålet med prosjektet
- lagringsbegrensning (art. 5.1 e), ved at personopplysningene ikke lagres lengre enn nødvendig for å oppfylle formålet

DE REGISTRERTES RETTIGHETER

Så lenge de registrerte kan identifiseres i datamaterialet vil de ha følgende rettigheter: åpenhet (art. 12), informasjon (art. 13), innsyn (art. 15), retting (art. 16), sletting (art. 17), begrensning (art. 18), underretning (art. 19), dataportabilitet (art. 20).

NSD vurderer at informasjonen som de registrerte vil motta oppfyller lovens krav til form og innhold, jf. art. 12.1 og art. 13.

Vi minner om at hvis en registrert tar kontakt om sine rettigheter, har behandlingsansvarlig institusjon plikt til å svare innen en måned.

FØLG DIN INSTITUSJONS RETNINGSLINJER

NSD legger til grunn at behandlingen oppfyller kravene i personvernforordningen om riktighet (art. 5.1 d), integritet og konfidensialitet (art. 5.1. f) og sikkerhet (art. 32).

For å forsikre dere om at kravene oppfylles, må dere følge interne retningslinjer og eventuelt rådføre dere med behandlingsansvarlig institusjon.

OPPFØLGING AV PROSJEKTET

NSD vil følge opp ved planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet. Lykke til med prosjektet!

Kontaktperson hos NSD: Jørgen Wincentsen Tlf. Personverntjenester: 55 58 21 17 (tast 1)