



# Kommunesammenslåing med indirekte valgte kommunestyre

Erfaringer og effekter

BENT ASLAK BRANDTZÆG OG ERIK MAGNUSSEN

TF-rapport nr. 696

2022

**Tittel:** Kommunesammenslåing med indirekte valgte kommunestyreter  
**Undertittel:** Erfaringer og effekter  
**TF-rapport nr:** 696  
**Forfatter(e):** Bent Aslak Brandtzæg og Erik Magnussen  
**Dato:** 15.2.2022  
**ISBN:** 978-82-336-0520-9  
**ISSN:** 2703-7894  
**Pris:** 200 (Kan lastes ned gratis fra [www.telemarksforskning.no](http://www.telemarksforskning.no))  
**Framsidedfoto:** istockphoto.com  
**Prosjekt:** Erfaringer og effekter ved gjennomføring av kommunesammenslåing med indirekte valgte kommunestyreter  
**Prosjektnr.:** 20210810  
**Prosjektleder:** Bent Aslak Brandtzæg  
**Oppdragsgiver(e):** Kommunal- og moderniseringsdepartementet

**Spørsmål om denne rapporten kan rettes til:**

Telemarksforskning  
Postboks 4  
3833 Bø i Telemark  
Tlf: +47 35 06 15 00  
[www.telemarksforskning.no](http://www.telemarksforskning.no)

**Resymé:**

De fleste sammenslåingene i kommunereformen trådte i kraft 1. januar 2020, dvs. etter det ordinære kommunestyrevalget høsten 2019. Noen sammenslåinger trådte imidlertid i kraft på et tidligere tidspunkt, og i de fleste av disse sammenslåingene ble det brukt indirekte valg. Modellen med indirekte valg er i liten grad adressert i tidligere utredninger. Denne utredningen ser derfor nærmere på hvordan denne modellen fungerte i de aktuelle sammenslåingene, og hvilke effekter den har gitt i etableringen av de nye kommunene.



**Bent Aslak Brandtzæg** er utdannet geograf fra Universitetet i Bergen. Brandtzæg er ansatt som seniorforsker og har jobbet ved Telemarksforskning siden 1995. Brandtzægs faglige hovedfokus ligger innenfor kommunestruktur og interkommunalt samarbeid, samt utvikling og innovasjon knyttet til kommunens rolle som samfunnsutvikler, tjenesteprodusent og lokaldemokratisk arena.



**Erik Magnussen** er utdannet statsviter fra Universitetet i Agder, med spesialisering innen endring og omstilling i lokalforvaltningen. Magnussen er ansatt som forsker ved Telemarksforskning, og jobber primært med prosjekter relatert til lokaldemokrati og forvaltning, offentlig (sam)styring og velferdsforskning.

# Forord

Telemarksforskning har på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet gjennomført en kartlegging av erfaringer og effekter med gjennomføring av kommunesammenslåinger med indirekte valgte kommunestyre. Utredningsarbeidet er gjennomført i perioden november 2021 til februar 2022. Ved Telemarksforskning har Bent Aslak Brandtzæg vært prosjektleder og Erik Magnussen har prosjektmedarbeider.

I forbindelse med gjennomføringen har vår hovedkontakt i KMD vært Jørgen Teslo. I tillegg har oppdragsgiver etablert en gruppe som har kommet med innspill til arbeidet i oppstarten og i avslutningsfasen. Denne gruppen har bestått av Lise Wilhelmsen (KMD), Stina Hoel Jensen (KMD), Øyvind Kind Robertesen (KMD), Petter Lodden (Statsforvalteren i Vestfold og Telemark) og Frode Rabben (Statsforvalteren i Trøndelag). Vi vil takke for gode innspill og godt samarbeid i forbindelse med gjennomføringen. Vi vil også benytte anledningen til å takke de som har stilt opp på intervju og bidratt med annen informasjon i forbindelse med gjennomføringen.

Bø, 1.3.2022

Bent Aslak Brandtzæg

Prosjektleder



# Innhold

<b>Sammendrag</b> .....	<b>9</b>
<b>1. Innledning</b> .....	<b>13</b>
1.1 Bakgrunn for utredningen.....	13
1.2 Om indirekte valg .....	13
1.2.1 Hva innebærer indirekte valg?.....	13
1.2.2 Begrunnelser for og erfaringer med indirekte valg .....	14
1.3 Problemstillinger.....	16
1.3.1 Betydning for forhandlingsprosess.....	16
1.3.2 Betydning for gjennomføringsfasen .....	17
1.3.3 Betydning for overgangsfasen .....	18
1.3.4 Betydning for oppstartsfasen .....	19
1.3.5 Betydning for geografisk og politisk representasjon .....	19
1.3.6 Konsekvenser for videre valg til andre folkevalgte organer.....	20
1.3.7 Utfordringer ved gjennomføring av indirekte valg.....	20
1.3.8 Sammenlikning av erfaringer .....	21
<b>2. Metoder og gjennomføring</b> .....	<b>22</b>
2.1 Intervjuer med sentrale aktører .....	22
2.2 Gjennomgang av dokumenter .....	23
2.3 Kartlegging av representasjon .....	23
<b>3. Erfaringer fra Sandefjord</b> .....	<b>25</b>
3.1 Kort om sammenslåingsprosessen .....	25
3.2 Begrunnelser for indirekte valg og betydning for forhandlingsprosess.....	26
3.3 Betydning for representasjon og valg til andre folkevalgte organer .....	27
3.3.1 Geografisk og politisk representasjon .....	27
3.3.2 Kjønn og alder .....	30

3.3.3	Valg til andre folkevalgte organer .....	35
3.4	Betydning for gjennomføringsfasen .....	35
3.5	Betydning for overgangsfasen .....	36
3.6	Betydning for oppstartsfasen .....	36
3.7	Andre utfordringer ved gjennomføring av indirekte valg .....	37
3.8	Oppsummerende vurdering .....	37
<b>4.</b>	<b>Erfaringer fra Larvik .....</b>	<b>38</b>
4.1	Kort om sammenslåingsprosessen .....	38
4.2	Begrunnelser for indirekte valg og betydning for forhandlingsprosess .....	39
4.3	Betydning for representasjon og valg til andre folkevalgte organer .....	40
4.3.1	Geografisk og politisk representasjon .....	40
4.3.2	Kjønn og alder .....	43
4.3.3	Valg til andre folkevalgte organer .....	46
4.4	Betydning for gjennomføringsfasen .....	47
4.5	Betydning for overgangsfasen .....	47
4.6	Betydning for oppstartsfasen .....	48
4.7	Andre utfordringer ved gjennomføring av indirekte valg .....	49
4.8	Oppsummerende vurdering .....	50
<b>5.</b>	<b>Erfaringer fra Indre Fosen.....</b>	<b>51</b>
5.1	Kort om sammenslåingsprosessen .....	51
5.2	Begrunnelser for indirekte valg og betydning for forhandlingsprosess .....	52
5.3	Betydning for representasjon og valg til andre folkevalgte organer .....	54
5.3.1	Geografisk og politisk representasjon .....	54
5.3.2	Kjønn og alder .....	57
5.3.3	Valg til andre folkevalgte organer .....	60
5.4	Betydning for gjennomføringsfasen .....	60
5.5	Betydning for overgangsfasen .....	61

5.6	Betydning for oppstartsfasen .....	61
5.7	Andre utfordringer ved gjennomføring av indirekte valg .....	62
5.8	Oppsummerende vurdering .....	63
<b>6.</b>	<b>Erfaringer fra Trøndelag .....</b>	<b>65</b>
6.1	Kort om sammenslåingsprosessen .....	65
6.2	Begrunnelser for indirekte valg og betydning for forhandlingsprosess .....	66
6.3	Betydning for representasjon og valg til andre folkevalgte organer .....	67
6.3.1	Geografisk og politisk representasjon .....	67
6.3.2	Kjønn og alder .....	69
6.3.3	Valg til andre folkevalgte organer .....	71
6.4	Betydning for gjennomføringsfasen .....	72
6.5	Betydning for overgangsfasen .....	72
6.6	Betydning for oppstartsfasen .....	73
6.7	Andre utfordringer ved gjennomføring av indirekte valg .....	74
6.8	Oppsummerende vurdering .....	74
<b>7.</b>	<b>Erfaringer fra Færder .....</b>	<b>76</b>
7.1	Kort om sammenslåingsprosessen .....	76
7.2	Begrunnelser for direkte valg og betydning for forhandlingsprosess .....	77
7.3	Betydning for representasjon og valg til andre folkevalgte organer .....	78
7.3.1	Geografisk og politisk representasjon .....	78
7.3.2	Kjønn og alder .....	81
7.3.3	Valg til andre folkevalgte organer .....	84
7.4	Betydning for gjennomføringsfasen .....	84
7.5	Betydning for overgangsfasen .....	84
7.6	Betydning for oppstartsfasen .....	85
7.7	Andre utfordringer ved gjennomføring av ekstraordinært valg .....	85
7.8	Oppsummerende vurdering .....	86

<b>8. Sammenligning av erfaringer .....</b>	<b>87</b>
8.1 Erfaringer med indirekte valg .....	88
8.2 Demokratiske konsekvenser .....	89
8.3 Konkluderende vurderinger .....	91
<b>Referanser.....</b>	<b>93</b>



# Sammendrag

De fleste sammenslåingene i forbindelse med kommunereformen trådte i kraft 1. januar 2020 – etter det ordinære kommunestyrevalget høsten 2019. Noen sammenslåinger trådte imidlertid i kraft på et tidligere tidspunkt.

I Færder kommune, som trådte i kraft 1. januar 2018, ble det gjennomført ekstraordinært valg i gamle Tjøme og Nøtterøy kommuner forut for sammenslåingen. Det ekstraordinære valget ble gjennomført høsten 2017, og deretter ble det gjennomført ordinært kommunestyrevalg høsten 2019.

I de andre sammenslåingene som trådte i kraft tidligere enn årsskifte 2019–20 (Sandefjord, Larvik, Indre Fosen og Holmestrand) ble kommunestyret i den nye kommunen valgt gjennom indirekte valg. Det vil si at representantene til det nye kommunestyret ble valgt blant medlemmene av kommunestyrene i de tidligere kommunene. Modellen med indirekte valg ble gjort mulig av unntakshjemmel i inndelingsloven §17, og fastsatt gjennom forskriftene for hver enkelt sammenslåing.

I og med at modellen med indirekte valg i liten grad er adressert i tidligere utredninger, har Kommunal- og moderniseringsdepartementet ønsket mer kunnskap om hvordan denne modellen fungerte i de aktuelle sammenslåingene, og hvilke effekter den har gitt i etableringen av de nye kommunene.

Et viktig formål med utredningen har vært å sammenlikne erfaringene fra kommunene som har gjennomført indirekte valg, med erfaringer fra kommuner som ble konstituert etter ekstraordinært valg og etter ordinært valg. Et overordna mål er å få svar på følgende spørsmål:

- Skiller erfaringene fra kommunene som har gjennomført kommunesammenslåing ved bruk av indirekte valg, seg fra erfaringene til kommuner hvor det nye kommunestyret ble konstituert etter ekstraordinært valg (Færder) og ordinært valg?
  - Hvordan, eller på hvilke måter skiller erfaringene seg i tilfelle fra hverandre?
- Er det på bakgrunn av en sammenlikning mulig å peke på eventuelle fordeler og/eller ulemper ved indirekte valg i en sammenslåingsprosess sammenliknet med ekstraordinært og ordinært valg?

I denne utredningen har vi sett på fire kommuner som er etablert med indirekte valg; Sandefjord, Larvik, Indre Fosen og Trøndelag fylkeskommune. Som nevnt over, benyttet man også i Holmestrand indirekte valg. Denne sammenslåingsprosessen er imidlertid ikke med i denne studien, ettersom den skjedde i flere omganger (først Holmestrand og Hof, deretter Sande). Færder, som hadde ekstraordinært valg, har vært med som sammenligningskommune.

Innledningsvis i rapporten gjør vi rede for hva som ligger i begrepet indirekte valg, den historiske bruken av indirekte valg i Norge, og hva som har vært viktige argumenter for å bruke indirekte valg i kommunesammenslåingsprosesser. Indirekte valg i kommunesammenslåingsprosesser innebærer at man velger nytt kommunestyre for den sammenslåtte kommunen blant repre-

sentanter i kommunestyrene i de gamle kommunene. Viktige argumenter for å gjennomføre indirekte valg er at dette har vært formålstjenlig i de tilfellene hvor sammenslåingstidspunktet ikke skjer i tilknytning til et ordinært kommunevalg. Man vil da unngå at innbyggere blir «ut-satt» for valg tre år på rad, med den valgtretthet det kan medføre.

Metodisk er utredningen basert på intervjuer, sammenstilling av valgdata fra det ordinære valget i 2015, ekstraordinære valg i 2016 og 2017 samt det ordinære valget i 2019. I tillegg har vi gått igjennom forhandlingsdokumenter, intensjonsavtaler, saksutredninger og kommunestyrevedtak som belyser sentrale problemstillinger vi har hatt søkelys på. Viktige informanter har vært ordførere, opposisjonspolitikere, kommunedirektører og prosjektledere som har vært involvert i de aktuelle sammenslåingene.

I kapittel 3–7 går vi gjennom erfaringene fra henholdsvis Sandefjord, Larvik, Indre Fosen, Trøndelag og Færder. Kapittel 8 omfatter en sammenstilling av erfaringer vi finner på tvers av disse gjennomgangene. I denne sammenstillingen trekker vi også veksler på relevante resultater fra en utredning gjennomført av Agenda Kaupang. Utredningen handler om erfaringer med bruk av Inndelingsloven i forbindelse med kommunereformen. Agenda Kaupangs utredning knytter de største utfordringene til overgangsfasen. Mer konkret handler det om at en del av de gamle kommunene/fylkeskommunene vedtok og/eller gjennomførte investeringer eller andre vesentlige økonomiske disponeringer som ikke var inkludert i økonomiplanen som var gjeldende på tidspunktet for vedtak om sammenslåing.

Hovedkonklusjonen fra vår utredning er at erfaringene med indirekte valg er gode. De viktigste fordelene er at det sikrer kontinuitet og forutsigbarhet i sammenslåingsprosessen. Mye tyder på at legitimiteten til forhandlingsdokumentet blir sterkere ved indirekte valg, og at forpliktelsene til å følge opp de prioriteringer og avtaler som ble lagt til grunn for sammenslåingen, blir styrket. At politikere som er med å planlegge den nye kommunen, også har ansvar for oppstarten, kan også gi økt bevissthet om betydningen av prioriteringer foretatt i egen kommune.

Etter de indirekte valgene har de minste kommunene hatt betydelig grad av overrepresentasjon i forhold til innbyggertallet. Det har vært et bevisst valg for å sikre god geografisk og partipolitisk representasjon fra de gamle kommunene, og har vært en måte for de største kommunene å signalisere raushet og likeverdighet. Dette ser ut til å ha gitt økt trygget for at de minste kommunenes interesser blir ivaretatt i overgangen til, og oppstarten av den nye kommunen.

Det viktigste argumentet for å gjennomføre ekstraordinært valg i stedet for indirekte valg, er knyttet til demokratiske hensyn. Direkte valg innebærer at innbyggerne umiddelbart får komme på banen for å si sin mening om hvem som skal styre kommunen. Direkte valg kan slik sett gi større demokratisk legitimitet og i større grad bidra til å tydeliggjøre overgangen til en ny kommune. Erfaringene fra denne utredningen tyder likevel på at fordelene med indirekte valg for sammenslåingsprosessen er større enn de demokratiske ulempene. Selv om det åpenbart er demokratiske styrker ved et ekstraordinært valg, så tilsier de samlede erfaringene fra våre case at de som gikk for indirekte valg, har vært flinke til å sikre mindretallet (geografisk og politisk) god representasjon i en overgangs- og oppstartsfase. At et flertall ivaretar et mindretall på en god måte, er også en demokratisk verdi.

Det er også viktig å være oppmerksom på at legitimiteten til indirekte valg kan være avhengig av hvordan sammenslåingsprosessene er lagt opp. Dersom forhandlingsgrunnlaget og premisene for det indirekte valget er på plass før det siste ordinære kommunevalget, vil velgerne kunne ta stilling til hvilke representanter de mener er best egnet til å ivareta deres interesser i overgangen og oppstarten av den nye kommunen. Dette vil gi sterkere legitimitet sammenlignet med om premissene først blir kjent i etterkant av det siste ordinære kommunevalget.

Vi mener gyldigheten og overførbarheten til rapportens overordnede funn og konklusjoner er høy. Samtidig må vi presisere en begrensning i så måte. Den handler om at studien er basert på et lite antall case. Den er også basert på kommunesammenslåinger som gjennomgående har vært lite konfliktfylte, i de fleste tilfeller preget av stor grad av frivillighet og ikke minst av gjensidig tillit og respekt mellom partene – selv om det også her var tøffe tak, debatt og uenighet underveis. Det kan ikke utelukkes at erfaringene ville vært annerledes dersom flere, andre og mer konfliktfylte kommunesammenslåinger ble gjennomført med bruk av indirekte valg. Når det er sagt utgjør de fire (fylkes)kommunesammenslåingene vi har studert, hele populasjonen av case med indirekte valg. Det kan selvsagt heller ikke utelukkes at enkelte av både de positive og mindre positive erfaringene vi trekker frem fra akkurat disse fire sammenslåingsprosessene, ville funnet sted om (fylkes)kommunene benyttet ekstraordinært valg. Likevel, vi har forsøkt å være bevisste på å skille mellom erfaringer av mer generell art, og erfaringer knyttet til indirekte valg som metode.



# 1. Innledning

## 1.1 Bakgrunn for utredningen

---

De fleste sammenslåingene i kommunereformen trådte i kraft 1. januar 2020 – etter det ordinære kommunestyrevalget høsten 2019. Noen sammenslåinger trådte imidlertid i kraft på et tidligere tidspunkt. I Færder kommune, som trådte i kraft 1. januar 2018, ble det gjennomført ekstraordinært valg i gamle Tjøme og Nøtterøy kommuner forut for sammenslåingen. Det ekstraordinære valget ble gjennomført høsten 2017, og deretter ble det gjennomført ordinært kommunestyrevalg høsten 2019.

I de andre sammenslåingene som trådte i kraft tidligere enn årsskifte 2019–20 (Sandefjord, Larvik, Indre Fosen og Holmestrand<sup>1</sup>) ble kommunestyret i den nye kommunen valgt gjennom indirekte valg. Det vil si at representantene til det nye kommunestyret ble valgt blant medlemmene av kommunestyrene i de tidligere kommunene. I og med at modellen med indirekte valg i liten grad er adressert i tidligere utredninger, har Kommunal- og moderniseringsdepartementet ønsket mer kunnskap om hvordan denne modellen fungerte i de aktuelle sammenslåingene, og hvilke effekter den har gitt i etableringen av de nye kommunene. Dette dreier seg spesielt om hvilke demokratiske fordeler og ulemper modellen med indirekte valg av nytt kommunestyre ga i sammenslåingsprosessen og oppstarten av de nye kommunene. Det inkluderer også erfaringer med indirekte valg i sammenslåingen av Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag til Trøndelag fylke. Det nye fylket trådte i kraft fra 1.1.2018.

Som en del av utredningsoppdraget har det vært ønskelig å sammenligne erfaringene fra modellen med indirekte valg med ordningen med ekstraordinært valg, som ble gjennomført i nye Færder kommune. Før vi går nærmere inn på problemstillinger for utredningen, vil vi først se nærmere på hva indirekte valg innebærer, og begrunnelser som er brukt for å bruke slike valg i kommunesammenslåingsprosesser.

## 1.2 Om indirekte valg

---

### 1.2.1 Hva innebærer indirekte valg?

Indirekte valg innebærer at velgerne ikke stemmer direkte på politiske kandidater. Isteden stemmer velgerne på valgmenn-/kvinner som skal representere velgernes interesser. Disse samler seg i et valgkollegium og bestemmer i neste omgang hvilken kandidat eller hvilke kandidater som skal få velgernes stemme (Berg & Evjen 2020).

---

<sup>1</sup> Sammenslåingsprosessen i Holmestrand er ikke med i studien, ettersom den skjedde i flere omganger (først Holmestrand og Hof, deretter Sande).

Indirekte valg var mange steder en nokså vanlig ordning i det moderne demokratiets «barn-dom», men de fleste land har erstattet denne indirekte valgordningen med direkte valg. Det kanskje mest kjente unntaket er det amerikanske presidentvalget, som fremdeles bruker ordningen med valgmenn. I dag er imidlertid valgmennene som regel så bundet til de egentlige kandida-tene at valget i realiteten er direkte.

Også i Norge har indirekte valg blitt praktisert, både med valgkollegiet til riksforsamlingen i 1814 og frem til unionsoppløsningen i 1905. Ettersom regjeringen i Norge utgår av Stortinget, kan en også betrakte valg av regjeringen som et indirekte valg. Også på regionalt nivå har indi- rekte valg vært praktisert. Frem til fylkesreformen i 1975-76 var det ordførerne i kommunene i fylkene som utpekte representanter til fylkestinget. Til slutt kan en og betrakte valg til styrende organer i interkommunale samarbeid, kommunale selskaper mv. som et indirekte valg. Her vel- ges representanter fra den enkelte kommune gjennom valg i det aktuelle kommunestyret (folke- valgte-valgte).

### **1.2.2 Begrunnelser for og erfaringer med indirekte valg**

Det har vært ulike hensyn bak valget av indirekte valg i de ulike kommunesammenslåingene. Det har blant annet vært vist til at dette har vært en måte å sikre god representasjon fra de minste kommunene i oppstarten av den nye kommunen.

Historisk sett ble ordninger med indirekte valg kanskje først og fremst begrunnet med at det kre- ves «en viss kompetanse» for å gjøre gode politiske valg. Indirekte valg, i den forstand at folket valgte «kompetente» valgmenn», ble ansett for å være en form for forsikring mot at befolk- ningen valgte inkompetente politiske ledere.

I arbeidet med kommunereformen anså Kommunal- og moderniseringsdepartementet direkte valg for den ideelt sett beste måten å sette sammen et kommunestyre på. Samtidig påpekte de- partementet at indirekte valg er vel så formålstjenlig som å arrangere ekstraordinært valg – i de tilfellene hvor sammenslåingstidspunktet ikke skjer i tilknytning til et kommunevalg (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016). Et av de fremste argumentene for indirekte valg, fra departementets side, var dermed effektivitet. Indirekte valg er rett og slett langt mindre tids- og ressurskrevende å gjennomføre enn omfattende direkte valg. Dessuten vil et ekstraordinært direkte valg innebære at innbyggerne blir «utsatt» for valg tre år på rad, noe som kan påvirke valgoppslutningen negativt – som igjen kan påvirke legitimiteten til valget. Da departementet sendte på høring forslag om å åpne for indirekte valg i forbindelse med kommunesammenslå- inger, støttet et klart flertall av høringsinstansene opp om disse argumentene. (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016, s. 25–28). Forslaget var for øvrig ment som en kodifisering av gjeldende rett – knyttet til bestemmelser i inndelingsloven, fra departementets side.

Selv om et flertall av høringsinstansene var positive til å åpne for indirekte valg av nytt kommu- nestyre, kom det samtidig inn flere innvendinger blant høringsinnspillene. Flere av disse sam- menfaller med andre ofte fremstilte argumenter mot indirekte valg.

KS pekte for eksempel på at indirekte valg, rent prinsipielt, er mindre demokratisk enn et ny- valg. Mer konkret argumenterte KS for at innbyggernes legitime forventninger i et levende lo-

kaldemokrati handler om å være med og velge hvem som til enhver tid skal utgjøre kommunes folkevalgte ledelse. I en situasjon med kommunesammenslåing vil innbyggerne sannsynligvis ha enda større forventninger om å få delta i lokaldemokratiet enn ellers.

I et overordnet demokratiperspektiv blir velgernes demokratiske påvirkningskraft svakere ved indirekte enn ved direkte valg. Avstanden fra velgerne til utøverne av politikken er lengre, og innbyggerne kan ikke direkte stille politikerne til ansvar på samme måte som ved direkte valg. Velgerinnflytelsen blir med andre ord svakere. Ved direkte valg sikrer man også at stemmene i (de gamle) kommunene veies likt.

Utover ovenfor nevnte argumenter er det gjerne ulike representativitetshensyn som går igjen i litteraturen om indirekte valg. For det første har indirekte valgordninger vist seg godt egnet til å ivareta hensynet til geografisk representasjon. Vi kan her ta fylkeskommunen som eksempel. Som nevnt over utgjorde velgerskaren til fylkestinget fylkets kommuner frem til fylkestingsvalget i 1975. Velgerne stemte frem kommunestyrene, mens hvert kommunestyre så utpekte et begrenset antall representanter til de politiske organene «på fylket». På denne måten ble samtlige kommuner garantert representasjon.

Indirekte valg har imidlertid vist seg mindre egnet for å ivareta andre former for representativitet. Særlig kan en indirekte valgordning medføre en skjev partipolitisk sammensetning i forhold til partienes oppslutning i en region eller en kommune. Erfaringen fra ordningen med valg til fylkesting frem til reformen i 1975-76 var at det var dårlig samsvar mellom partienes representasjon i fylkestinget og partienes stemmetall ved kommune- og stortingsvalgene. Mindre partier fikk sjelden inn delegater, mens de typiske «ordførerpartiene» fikk en overrepresentasjon i forhold til oppslutningen ved valg.

Et vanlig krav er videre at politiske forsamlinger ikke bare skal avspeile partipolitisk sammensetning i befolkningen, men også i seg selv utgjøre et tverrsnitt av befolkningen med hensyn til sosiale og demografiske kjennetegn, som f.eks. kjønn, alder, utdanning, etc. Også slike representativitetshensyn kan være vanskeligere å ivareta i en indirekte valgmodell, enn i en modell basert på direkte valg. Eksempelvis viste erfaringene fra det indirekte valgte fylkestinget at den geografiske representasjonen var god, men at fylkestingene var «skjeve» med hensyn til politiske preferanser, alder og kjønn. Det skyldtes at hver kommune normalt kun utpekte én representant som representerte kommunen i fylkestinget (uavhengig av kommunestørrelse). Det var som hovedregel ordføreren i kommunen, som på den tiden vanligvis var en godt voksen mann (Kommunal- og regionaldepartementet, 2001; NOU 2000:22). I dag er imidlertid ordførerpopulasjonen mer variert med hensyn til sosial, demografisk og økonomisk bakgrunn enn den var i 1975. Dessuten, jo flere representanter den enkelte kommune skal velge, desto lettere vil det være å ivareta også slike representativitetshensyn.

Det er ikke gjort kartlegginger av erfaringer knyttet til representativitet og indirekte valg ved kommunesammenslåinger. Brandtzæg og Sunde (2006) gjennomførte imidlertid en følgeevaluering av fire frivillige sammenslåingsprosesser tidlig på 2000-tallet, og gjorde følgende funn knyttet til representativitet:

- Den politiske sammensmeltingen gikk bra

- Partiene var bevisst på å samordne seg tidlig, for å forberede og gjennomføre nominasjonsprosessene mot neste valg, slik at uenigheter gikk langs politiske skillelinjer i stedet for langs kommunegrensene
- Partiene la vekt på å tenke representasjon fra hele kommunen da de utarbeidet valglistene for den nye kommunen
- Kommunene som har slått seg sammen med større bykommuner, har god representasjon i forhold til folketallet i de nye kommunene
- Det har sjelden eller aldri vært voteringer i de nye kommunestyrene som har fulgt de gamle kommunegrensene

## 1.3 Problemstillinger

---

Som nevnt innledningsvis er hovedformålet med utredningen å se på demokratiske fordeler og ulemper modellen med indirekte valg av nytt kommunestyre ga i sammenslåingsprosessen og oppstarten av de nye kommunene.

Det er vanlig å dele en kommunesammenslåingsprosess inn i ulike faser (Brandtzæg, 2014; Brandtzæg et al., 2017, 2018). Vi har sett det som hensiktsmessig å se nærmere på hvilke konsekvenser indirekte valg har for ulike faser i sammenslåingsprosessen. Vi har valgt å operere med følgende fire faser:

- Forhandlingsfasen
- Gjennomføringsfasen
- Overgangsfasen
- Oppstartsfasen

I tillegg er det tre temaer som ikke nødvendigvis kan knyttes direkte til en bestemt fase i sammenslåingsprosessen, men som likevel berører sentrale problemstillinger med tanke på konsekvenser av indirekte valg. Disse er:

- Politisk og geografisk representasjon
- Utfordringer ved gjennomføring av indirekte valg
- Konsekvenser for videre valg til andre folkevalgte organer

I det følgende vil vi bruke denne temainndelingen som grunnlag for en kortfattet gjennomgang av kunnskapsstatus, og påfølgende konkretisering av problemstillinger som det er aktuelt å se nærmere på.

### 1.3.1 Betydning for forhandlingsprosess

En kommunesammenslåingsprosess starter som oftest med sonderingsfase og utredningsfase (Brandtzæg 2014). Sonderingsfasen er den første fasen i en sammenslåingsprosess, hvor man klarlegger hva slags sammenslåingsalternativ(er) man ønsker å utrede og se nærmere på – altså hvilke kommuner som er aktuelle for en sammenslåing. I utredningsfasen er hovedoppgaven å utrede en rekke temaer som skal gi innbyggerne og politikerne et kunnskapsgrunnlag for å



kunne vurdere ett eller flere sammenslåingsalternativer. Dette dreier seg gjerne om spørsmål knyttet til kommunal økonomi og kommunenes muligheter for å fylle rollen som tjenesteproducent, myndighetsutøver og demokratisk arena. Disse rollene må vurderes ut fra hvilke samfunnsmessige utfordringer og muligheter kommunene står overfor i framtida.

Dersom man velger å gå over i en forhandlingsfase, er det gjerne et mål å komme fram til en intensjonsavtale for sammenslåingen. En intensjonsavtale vil igjen danne grunnlag for debatter og vedtak om hvorvidt en vil gjennomføre en sammenslåing eller ikke. Intensjonsavtalene gir en god del overordna føringer og mål for sammenslåingen og hvordan sammenslåingsprosessen skal gjennomføres. Dette inkluderer også sammenslåingstidspunkt, hvor mange medlemmer som skal være i det nye kommunestyret, og hvordan disse skal velges. I denne sammenhengen har det vært ønskelig å se nærmere på konsekvenser av indirekte valg for forhandlingsprosess og -utfall forut for de lokale vedtakene om sammenslåing. Sentrale spørsmål i den forbindelse har vært:

- Når i forhandlingsprosessen ble man enige om gjennomføring av indirekte valg?
- Hva var begrunnelsen for at man gjennomførte indirekte valg?
  - I hvilken grad var det effektivitetshensyn, prosessuelle hensyn eller demokratiske argumenter som var utslagsgivende?
- Hvilken betydning hadde det for de videre forhandlingene at man valgte å gjennomføre indirekte valg?
  - Hva hadde det å si for ambisjonene og målsettingen som ble lagt til grunn for sammenslåingen?
  - Hva hadde det å si for politikernes deltakelse og engasjement i sammenslåingsprosessen?
  - Var det viktig for å ivareta enkeltkommunes interesser, ev. på hvilken måte?
  - Var det avgjørende for deltakerkommuners tilslutning til sammenslåingen, og eventuelt hvorfor?

### **1.3.2 Betydning for gjennomføringsfasen**

Gjennomføringsfasen er tiden fra vedtak om sammenslåing er fattet, og fram til ny kommune er satt i drift. Gjennomføringsfasen vil omfatte en planleggingsdel og en implementeringsdel.

Gjennomføringsfasen kan være krevende, og det er mange beslutninger som skal fattes når det gjelder både politisk og administrativ organisering av den nye kommunen. Mange arbeidsgrupper er gjerne i sving for å klarlegge hvordan oppgaver skal løses på ulike tjenesteområder, og hva som kreves av bl.a. bemanning, lokaler, infrastruktur, fagsystemer og overordna styrings-systemer.

Fellesnemnda har ansvar for å styre og følge opp sammenslåingsprosessen. Erfaringene her er at man bør sørge for en klar rollefordeling mellom fellesnemnda, kommunestyrene og mellom fellesnemnda, arbeidsutvalg og prosjektleder.

Generelt sett er det fellesnemnda som fatter beslutninger om utforming av den nye kommunen, mens de opprinnelige kommunestyrene har ansvar for drift av deltakerkommunene fram til sam-

men slåingstidspunktet. Flere har i forbindelse med intensjonsavtalene blitt enige om at sammenslåingskommunene i sammenslåingsperioden ikke skal foreta investeringer eller prioriteringer som kan ha negative effekter for bygging av den nye kommunen. I og med at man har valgt å benytte indirekte valg, kan dette potensielt påvirke sammenslåingsprosessen på flere måter.

Følgende spørsmål har vært av interesse:

- Har indirekte valg betydning for forhandlingsdokumentets status og legitimitet?
  - Forplikter forhandlingsdokumentet mer når politikerne vet at de selv vil få ansvar for å styre oppstarten av den nye kommunen?
  - Føler politikerne sterkere forpliktelse til å følge opp og realisere de målsettingene som ble lagt til grunn for sammenslåingen?
- Blir politikerne mer bevisst på beslutninger som fattes når det gjelder utformingen av den nye kommunen, når de selv vet at de vil få ansvar for å styre utviklingen etter sammenslåingen? Hvilke utslag gir i tilfelle dette?
- Blir politikerne mer bevisst på hvordan prioriteringer og beslutninger i sammenslåingskommunene kan påvirke oppstarten av den nye kommunen?

### 1.3.3 Betydning for overgangsfasen

Overgangsfasen er perioden fra konstituering av nytt kommunestyre/fylkesting og fram til de gamle kommunestyrene/fylkestingene går av ved årsskiftet. Når nytt kommunestyre er konstituert, overtar dette kommunestyret fellesnemdas oppgaver. I denne fasen vil det altså være flere kommunestyre forholde seg til. For å få til en god overgangsfase er det viktig med klare spilleregler for hvilke saker som skal behandles i de ulike kommunestyrene, og hvilke vedtak som skal fattes. I prinsippet skal det nye kommunestyret behandle saker som omfatter den nye kommunen, mens de tidligere kommunestyrene skal behandle saker som knytter seg til avvikling av de gamle kommunene. Agenda Kaupang sin kartlegging av erfaringer fra bruk av inndelingsloven ved kommune- og fylkessammenslåinger viste at det i en del kommuner ikke var tydelig avklart i praksis hvilke saker som skulle behandles av nytt kommunestyre/fylkesting, og hvilke saker som skulle behandles i de gamle (Wærnor et al., 2020). Det kan tenkes at indirekte valg påvirker forutsetninger og muligheter for kompetansestrid/usikkerhet om fullmakter og vedtaksmyndighet i det nye og de gamle kommunestyrene. Sentrale spørsmål har vært:

- Påvirker indirekte valg muligheter for kompetansestrid/usikkerhet om fullmakter og vedtaksmyndighet i det nye og de gamle kommunestyrene, ev. hvordan?
- Bidrar indirekte valg til at ansvarfordelingen mellom det nye og de gamle kommunestyrene i større grad blir tydeliggjort, ev. hvorfor og på hvilken måte?
- Bidrar det indirekte valget til at politikerne i de gamle kommunene er mer bevisste på at de ikke skal behandle saker som får konsekvenser for den nye kommunen? Hvorfor, hvorfor ikke?

### 1.3.4 Betydning for oppstartsfasen

Etter oppstartstidspunktet for den nye kommunen er kommunestyrene i de gamle kommunene avvirket. Fram til neste ordinære kommunestyrevalg er det altså det indirekte valgte kommunestyret som styrer oppstarten av den nye kommunen. Kartlegginger av tidligere kommunesammenslåinger viser at oppstarten av den nye kommunen kan være krevende (Brandtzæg 2009, 2017, 2018). Dette fordi det kan være mange sammenslåingsrelaterte oppgaver som gjenstår, samtidig som det også vil gjenstå oppgaver knyttet til avvikling av de gamle kommunene. Kombinert med at nye kulturer og rutiner skal samkjøres, er det mange som opplever en pukkeeffekt i arbeidsoppgaver rett etter sammenslåingen. Det er grunn til å tro at oppstarten av en ny kommune kan være forskjellig ut fra hvorvidt kommunen har et indirekte valgt kommunestyre eller et nyvalgt kommunestyre som har ansvar for den politiske styringen i oppstartsfasen. Spørsmål av særlig interesse har vært:

- Hvordan påvirker et indirekte valgt kommunestyre kontinuiteten i arbeidet med kommunesammenslåingen i oppstartsfasen av den nye kommunen?
- Føler indirekte valgte kommunestyrer større forpliktelser til oppfølging av politiske intensjonsavtaler som ble lagt til grunn for sammenslåingen?
- Har indirekte valgte kommunestyrer større forståelse for de utfordringer som den nye kommunen står overfor i oppstartsfasen?
- Hva slags betydning har indirekte valgte kommunestyrer for oppslutning/legitimitet til prosessen blant innbyggerne i ulike deler av kommunene, spesielt blant innbyggerne i de minste sammenslåingskommunene?
- Gir indirekte valgte kommunestyrer i større eller mindre grad en garanti for at ulike innbyggers interesser blir ivaretatt i oppstarten av den nye kommunen?

### 1.3.5 Betydning for geografisk og politisk representasjon

Et sentralt element i diskusjonen om indirekte valgordninger handler nettopp om ulike former for representativitet. Mens tidligere erfaringer med indirekte valg indikerer at sosial og partipolitisk representativitet kan bli svekket ved indirekte valgordninger, har indirekte valg vist seg nokså godt egnet til å ivareta geografisk representativitet. Samtidig bygger en del av disse erfaringene på relativt «gammel» empiri. Vi har rett og slett få erfaringer fra indirekte valg på lokalt nivå i Norge fra de siste tiårene.

Det har derfor vært av interesse å se nærmere på geografisk og politisk representasjon både ved oppstart av ny kommune og ved kommunevalget i 2019. I tillegg til å undersøke representasjonen rent faktisk, har det også vært av interesse å se nærmere på hvilke effekter/konsekvenser geografisk og politisk representasjon har hatt på sentrale veivalg i sammenslåingsprosessen og i perioden etter ordinært kommunestyrevalg i 2019. Som påpekt i avsnitt 1.2.2 har erfaringer fra tidligere sammenslåinger vist at partiene har vært bevisste på å samordne seg tidlig for å forbedre og gjennomføre nominasjonsprosessene mot neste valg, slik at uenigheter går langs politiske skillelinjer i stedet for langs kommunegrensene. Partiene har også lagt vekt på å tenke representasjon fra hele kommunen når de har utarbeidet valglister for den nye kommunen. Sentrale spørsmål knyttet til politisk representasjon har vært:

- Hvordan og på hvilke måter har politisk og geografisk representasjon vært et tema i de aktuelle sammenslåingene?
- I hvilken grad har en sikret politisk og geografisk representasjon fra de minste kommunene i sammenslåingene, både ved oppstart av ny kommune og etter kommunevalget i 2019?
- Er det gjort særskilte grep for å sikre geografisk og politisk representasjon, i så fall hvilke og hvordan har de fungert?
- Har politisk og geografisk representasjon hatt konsekvenser for arbeid/veivalg i de enkelte sammenslåingene? I så fall hvordan eller på hvilke måter?

### 1.3.6 Konsekvenser for videre valg til andre folkevalgte organer

Kommuneloven lister opp hvilke organer kommunen kan opprette som del av den politiske organiseringen. Noen av organene er kommunen pliktig til å opprette, som formannskap, kontrollutvalg, partssammensatte utvalg og råd for brukermedvirkning (eldreråd, råd for personer med nedsatt funksjonsevne, ungdomsråd). Andre organ er frivillig å opprette, slik som styrer og representantskap til ulike interkommunalt samarbeid og folkevalgte organer med hjemmel i særlov (Kommuneloven, 2019, §5-1, 5-2).

Kapittel 7 i kommuneloven legger videre føringer for gjennomføring av valg av medlemmer og ledere til denne typen folkevalgte organer. Her heter det at medlemmer til folkevalgte organer skal velges ved forholdsvalg hvis minst ett medlem krever det. I andre tilfeller skal medlemmene velges ved avtalevalg. I tilfeller hvor det kun skal velges én kandidat til et verv, ikke minst gjelder det leder- og nestlederverv for folkevalgte organer, så skal disse velges ved flertallsvalg (Kommuneloven, 2019, §7-4). Kommuneloven har også enkelte krav til representasjon, blant annet til en balansert kjønnsmessig fordeling.

Ettersom det i forkant av utredningsarbeidet var lite kunnskap i hvilken grad eller hvordan indirekte valg til kommunestyre har hatt konsekvenser for valg til, og sammensetning av andre folkevalgte organer, har det vært lagt en eksplorativ tilnærming til grunn for kartleggingen av dette temaet. Det sentrale spørsmålet i denne sammenheng har derfor vært:

- Har indirekte valg til kommunestyre hatt konsekvenser for videre valg til andre folkevalgte organer, i tilfelle hvordan eller på hvilke måter?
  - Hvilke valgordninger har kommunene benyttet, og hva har vært begrunnelsene for valgene?
  - Hva slags betydning har indirekte valg hatt for representativitet også i øvrige folkevalgte organer?

### 1.3.7 utfordringer ved gjennomføring av indirekte valg

Ekstraordinære valg kan være krevende administrativt og økonomisk, og for partiene. I tillegg kan ekstraordinært kommunestyrevalg i mellomvalgår gi valg tre år på rad. Indirekte valg kan være et praktisk, effektivt og ressursparende alternativ til direkte valg i en overgangsfase, og det er opp til kommunene å velge hvilken løsning de vil benytte.

Samtidig er det klart at indirekte valg også kan utløse diskusjoner om størrelse og sammensetning av kommunestyret. Gjennom utredningsarbeid som Telemarksforskning har gjennomført i forbindelse med sammenslåingen av Sandefjord, Andebu og Stokke og mellom Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag, bestod det indirekte valgte kommunestyret og fylkestinget av flere medlemmer enn det man ville få etter at ordinært kommunestyre- eller fylkestingsvalg var gjennomført (Brandtzæg et al., 2017, 2018). Erfaringene på det tidspunktet var at man fikk bredere representasjon, men at det også kan være mer krevende å bygge felles politisk kultur midt i en valgperiode. I Trøndelag var det en ekstra utfordring knyttet til at Nord-Trøndelag hadde parlamentarisme, mens Sør-Trøndelag hadde formannskapsmodellen. For den nye fylket var det formannskapsmodellen som ble valgt. Samtidig er det også demokratiske problemstillinger relatert til at politikerne i utgangspunktet er valgt av innbyggerne for å ivareta de gamle kommunene eller fylkenes interesser, ikke den nye kommunen/fylket.

Det har derfor vært av interesse å få nærmere innsikt i begrunnelsene for å bruke indirekte valg og hvilke erfaringer og utfordringer kommunene eventuelt har hatt med dette. Spørsmål av spesiell interesse har vært:

- Hva er viktigste begrunnelser for at man har valgt å bruke indirekte valg?
- Hvordan ble effektivitetshensyn og demokratiske hensyn balansert?
- Var det juridiske spørsmål som skapte utfordringer ved gjennomføring av indirekte valg?
- Var det utfordringer knyttet til størrelse og sammensetning av det indirekte valgte kommunestyret, og hva dreide disse seg i tilfelle om?
- Er det juridiske spørsmål som krever nærmere avklaring, og hva dreier i tilfelle disse seg om?
- Er det andre praktiske sider ved indirekte valg til nytt kommunestyre som det er viktig å være oppmerksom på?

### 1.3.8 Sammenlikning av erfaringer

Et gjennomgående fokus har vært å sammenlikne erfaringene fra kommunene som har gjennomført indirekte valg, med erfaringer fra kommuner som ble konstituert etter ekstraordinært valg (Færder) og etter ordinært valg. På et overordna nivå har det vært sentralt å få svar på følgende spørsmål:

- Skiller erfaringene fra kommunene som har gjennomført kommunesammenslåing ved bruk av indirekte valg, seg fra erfaringene til kommuner hvor det nye kommunestyret ble konstituert etter ekstraordinært valg (Færder) og ordinært valg?
  - Hvordan eller på hvilke måter skiller erfaringene seg i tilfelle fra hverandre?
- Er det på bakgrunn av en sammenlikning mulig å peke på eventuelle fordeler og/eller ulemper ved indirekte valg i en sammenslåingsprosess sammenliknet med ekstraordinært og ordinært valg?

## 2. Metoder og gjennomføring

Gjennom utredningen har vi innhentet erfaringer fra de fire kommunesammenslåingene Sandefjord, Larvik, Indre Fosen (indirekte valg) og Færder (ekstraordinært valg). I tillegg har vi innhentet erfaringer om utfordringer ved gjennomføring av indirekte valg og evt. konsekvenser av indirekte valg for videre valg til andre folkevalgte organer i sammenslåingen av Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag til Trøndelag fylke. Vi har brukt eksisterende utredninger for å sammenligne mot de som hadde ordinært valg.

Vi mener den gyldigheten og overførbarheten til rapportens overordnede funn og konklusjoner er høy. Samtidig må vi presisere en begrensning i så måte. Den handler om at studien er basert på et lite antall case. Den er også basert på kommunesammenslåinger som gjennomgående har vært lite konfliktfylte, i de fleste tilfeller preget av stor grad av frivillighet og ikke minst av gjensidig tillit og respekt mellom partene – selv om det også her var tøffe tak, debatt og uenighet underveis. Det kan ikke utelukkes at erfaringene ville vært annerledes dersom flere, andre og mer konfliktfylte kommunesammenslåinger ble gjennomført med bruk av indirekte valg. Når det er sagt utgjør de fire (fylkes)kommunesammenslåingene vi har studert, hele populasjonen av case med indirekte valg. Det kan selvsagt heller ikke utelukkes at enkelte av både de positive og mindre positive erfaringene vi trekker frem fra akkurat disse fire sammenslåingsprosessene, ville funnet sted om (fylkes)kommunene benyttet ekstraordinært valg. Likevel, vi har forsøkt å være bevisste på å skille mellom erfaringer av mer generell art, og erfaringer knyttet til indirekte valg som metode.

I og med at prosjektet har fokus på sammensatte problemstillinger, har det vært behov for å innhente data fra ulike kilder og ved hjelp av ulike metoder.

### 2.1 Intervjuer med sentrale aktører

---

Den viktigste delen av datainnsamlingen har omfattet intervjuer med forskjellige aktører. Vi har intervjuet følgende aktører i de fire aktuelle kommune- og fylkessammenslåingene:

- Ordførere i gamle og nye kommuner/fylkeskommuner
- Sentrale aktører i fellesnemnd og nye kommunestyre/fylkesting
- Prosjektledelse
- Administrativ ledelse i de nye kommunene og enkelte av de gamle

Målet med intervjuene har vært å få opplysninger om erfaringer med problemstillingene skissert i avsnitt 2.1–2.7, sett fra de ulike aktørene sitt ståsted. Totalt er det gjennomført 21 intervjuer. De fleste intervjuene er gjennomført via Teams. Det er verdt å påpeke at disse sammenslåingsprosessene startet opp for en god del år siden. I enkelte tilfeller husket (naturlig nok) derfor representantene ikke alle detaljer knyttet til alle enkelttemaene vi ønsket belyst, like godt. Samlet sett har likevel de ulike aktørene hatt god innsikt i sammenslåingsprosessen både fram til, under og i etterkant av gjennomføringen av både det indirekte valget og selve sammenslåingen. Vi har

også fått belyst temaene og problemstillingene i utredningen både fra et politisk og et administrativt ståsted. Utvalget har gitt grunnlag for å avdekke eventuelle forskjeller i erfaringer og synspunkter mellom aktører i de ulike kommunene, som har vært involvert i prosessen.

## 2.2 Gjennomgang av dokumenter

---

I tillegg til å intervju sentrale aktører har vi gjennomgått ulike dokumenter med relevans for utredningen. Dette gjelder blant annet dokumenter som omhandler og beskriver de enkelte sammenslåingsprosessene som skal undersøkes. Det dreier seg om intensjonsavtaler, styringsdokumenter, vedtak, utredninger og andre relevante dokumenter. Det innebærer viktige saksframlegg, vedtak og møtereferater. Her har fylkesmennene i Trøndelag og Vestfold og Telemark vært behjelpelig med å framskaffe dokumentasjon.

For det andre har vi gjennomgått utredninger fra kommunesammenslåinger med ordinært valg. Formålet har vært å sammenlikne erfaringer disse sammenslåingene med erfaringene fra sammenslåingsprosesser med ekstraordinært valg. Aktuelle utredninger i denne sammenheng har vært:

- Erfaringer fra bruk av inndelingsloven i kommune- og fylkessammenslåinger (Agenda Kaupang, 2020)
- Erfaringer og lærdom fra sammenslåingsprosessen mellom Sandefjord, Andebu og Stokke (Telemarksforskning og Deloitte, 2017)
- Nye Trøndelag: Erfaringer og læring fra en fylkessammenslåingsprosess (Telemarksforskning, 2018)
- Gevinstrealisering ved kommunesammenslåing (Menon, 2019)
- Kunnskap og erfaringer fra prosesser med kommunesammenslåing (Distriktssenteret, 2014)
- Hvordan gjennomføre en kommunesammenslåing? Erfaringer og innspill fra frivillige sammenslåinger (Telemarksforskning, 2014)
- Frivillige kommunesammenslutninger 2005–2008. Erfaringer og effekter fra Bodø, Vindafjord og Kristiansund (Telemarksforskning, 2009)
- Å bygge en ny kommune! Erfaringer fra gjennomføring av fire kommunesammenslutninger (Telemarksforskning og Asplan Viak, 2006)

Det er utredningen fra Agenda Kaupang om erfaringer med bruk av inndelingsloven i kommune- og fylkessammenslåinger (Wærnor et al, 2020) som har mest relevans for denne utredningen. Erfaringer fra denne utredning er derfor i størst grad trukket inn som sammenligningsgrunnlag.

## 2.3 Kartlegging av representasjon

---

For å få oversikt over konsekvenser av indirekte valg for faktisk representasjon, har vi sammenstilt data fra valgene i kommunene, som viser representasjon ut fra geografi (kommunestørrelse), partitilhørighet, kjønn og alder. Her har vi også sammenlignet de indirekte valgene opp mot de ordinære valgene i 2019 for å se på forskjeller i representasjon. Vi har sammenstilt data

som har vært tilgjengelige på kommunenes nettsider, eller samlet inn opplysninger fra kommunene direkte. Vi har også benyttet valglister fra Valgdirektoratet for å få informasjon om representantenes alder og kjønn.



# 3. Erfaringer fra Sandefjord

## 3.1 Kort om sammenslåingsprosessen

Som grunnlag for de fleste kommunesammenslåinger er det forhandlet fram intensjonsavtaler. For Sandefjord, Andebu og Stokke (SAS-kommunene), som var tidlig ute, ble dette dokumentet kalt forhandlingsutvalgets utredning. Forhandlingsutvalgets utredning framstår som en kombinert utredning og intensjonsavtale, hvor rådmennene gjennomførte egne utredninger av aktuelle tema etter hvert som man hadde behov for grunnlagsinformasjon for de politiske forhandlingene. Denne tilnærmingen skiller seg dermed fra mange andre sammenslåingsprosesser, hvor det gjerne ble gjennomført en større utredning i forkant av forhandlingene. Forhandlingsutvalget i SAS-kommunene besto av tre politikere (ordfører, varaordfører og leder for opposisjonen) fra hver av de tre kommunene. Utviklingen av styringsdokumentet var slik sett en politisk drevet prosess, noe som bidro til å sikre god politisk forankring i de tre kommunene.

Forhandlingsutvalget skisserte en rekke mål og føringer for utvikling av den nye kommunen, som hadde betydning for de prioriteringer og prosesser som ble gjennomført etter at vedtak om sammenslåing var fattet. Gjennom forhandlingsutvalgets utredning ble det skissert prinsipper for sammenslåingsprosessen. Det gjaldt både hvordan prosessen skulle organiseres politisk, og hvordan den politiske organiseringen skulle være i den nye kommunen.

Noen viktig milepeler for prosessen, og som er av relevans for denne utredningen, er vist i tabellen under.

Tabell 1 Grovmasket oversikt over noen sentrale milepeler i prosessen.

Milepel	Tidsrom
Signering av forhandlingsutvalgets utredning	19. desember 2014
Vedtak om sammenslåing i kommunestyrene	2.-5 februar 2015
Felles kommunestyre med Fylkesmannen <ul style="list-style-type: none"><li>Den nye kommunens navn</li><li>Antall medlemmer i det nye kommunestyret</li><li>Kriterier for sammensetning og funksjoner til fellesnemnda, jf. inndelingslovens § 26</li><li>Valg av revisor for fellesnemnda</li><li>Opprettelse av partssammensatt utvalg</li><li>Andre forhold ved sammenslåingen, herunder økonomi</li></ul>	5. februar 2015
Søknad om sammenslåing til KMD	6. februar 2015
Søknad om sammenslåing godkjent av Kongen i statsråd	24. april 2015
Nedsettelse av fire politiske temakomiteer: <ul style="list-style-type: none"><li>Kommunevåpen og ordførerkjede</li><li>Nærdemokrati</li><li>Reglement for folkevalgte</li></ul>	April 2015

• Bli bedre kjent på tvers av kommunegrensene	
Folkeavstemning om grensejustering mellom Stokke og Tønsberg kommuner (områdene Vear og Bruåsen) avholdes på valgdagen	14. september 2015
Rekruttering og ansettelse av prosjektleder/rådmann	April-september 2015
Prosjektleder/rådmann på plass	19. oktober 2015
Prosjektkoordinator på plass	2. november 2015
Grensejustering vedtatt: Vear til Tønsberg	Desember 2015
Skyggebudsjett for 2016	Desember 2015
Valgkomiteens innstilling til politisk ledelse	September 2016
Vedtak om grensejustering mellom Stokke og Tønsberg for områdene Vear og Bruåsen	September 2016
Siste møte i fellesnemnda og PSU	11. oktober 2016
Konstituerende kommunestyremøte	19. oktober 2016
Budsjett behandlet i formannskapet	November 2016
Politisk reglement, delegeringsreglement og godtgjøringsreglement for folkevalgte	13. desember 2016
Kommunegrensen mellom Stokke og Tønsberg kommuner justeres slik at Vear og Bruåsen i Stokke kommune overføres til Tønsberg kommune	1. januar 2017
Ny kommune	1. januar 2017

### 3.2 Begrunnelser for indirekte valg og betydning for forhandlingsprosess

Viktige prinsipper for organisering av den nye kommunen ble vedtatt i forhandlingsutvalgets utredning. Det ble slått fast at Fellesnemnda skulle bestå av 13 personer, henholdsvis 3 fra Stokke, 3 fra Andebu og 7 fra Sandefjord. Videre ble det slått fast at det nye kommunestyret for den sammenslåtte kommunen skulle ha sitt konstituerende møte i oktober 2016. Dette innebar valg/stadfesting av sammensetning av formannskap, utvalg og posisjoner for den nye kommunen i samsvar med den forutsetning som lå til grunn ved søknaden. I søknaden ble det bl.a. lagt til grunn at fra etablering av den nye kommunen 1. januar 2017, og fram til kommunevalget i 2019, skulle kommunestyret bestå av 57 representanter. Sandefjord skulle ha 39, Stokke 11 og Andebu 7. Etter kommunevalget i 2019 skulle kommunestyret reduseres til 45 representanter.

Ut fra intervjuer med sentrale aktører som var med i prosessen, nå fem år etter, går det fram at man relativt tidlig ble enig om å gå for indirekte valg. Det var en diskusjon i en tidlig fase om man skulle prolongere kommunevalget fra 2015, slik at alle kommunestyremedlemmene i de gamle kommunene ble med i kommunestyret for den nye kommunen. Man ble relativt raskt enig om at det ville resultere i at kommunestyret ble altfor stort. I stedet ble partene enig om en brøk for fordeling av representantene mellom kommunene. Man var bevisst på at dette var en skjevfordeling til fordel for Andebu og Stokke, som var de minste kommunene ut fra folketall. Det ble imidlertid sett som viktig å sikre geografisk representasjon og at det var noen som representerte Andebu og Stokke inn i det nye kommunestyret. Videre ble det sett som en fordel at de lokale politikerne, som kjente sammenslåingsprosessen og sine egne kommuner godt, fikk være med videre og bygge den nye kommunen fram mot det ordinære valget i 2019. Slik sett anså man at en av fordelene med indirekte valg var at det sikret tilslutning og forutsigbarhet rundt

gjennomføringen av prosessen. Man hadde også større trygghet for at ambisjonene og målsettingene som i forhandlingsdokumentet ble lagt til grunn for sammenslåingen, ble fulgt opp.

Med et ekstraordinært valg ble det i intervjuene gitt uttrykk for at det teoretisk sett kunne være mer tilfeldig hvordan den partipolitiske og personmessige sammensetningen ville bli, og overgangen til den nye kommunen kunne blitt vanskeligere. I Sandefjord er det også viktig å være klar over at forhandlingsutvalgets utredning var klar, og vedtak om kommunesammenslåing fattet, før kommunevalget høsten 2015. Det var da kjent for velgerne hvordan de skulle bli representert i oppstarten av den nye kommunen. Ved valget i 2015 kunne de derfor stemme på kandidater som de mente var best egnet til å ivareta egen kommunes interesse i sammenslåingsprosessen. Slik sett kan man si at demokratiske hensyn var godt ivaretatt.

I denne sammenhengen blir det framhevet at forhandlingsutvalgets utredning ble utarbeidet gjennom en politisk prosess, og dokumentet hadde dermed god politisk forankring. I ettertid er tilbakemeldingene at man hele tiden hadde fokus på målet for den nye kommunen, og hva den nye kommunen skulle bli. Selv om det var en situasjon der Sandefjord hadde over 40 000 innbyggere, Stokke rundt 13 000 og Andebu 7000, var man tidlig enig om at man skulle prøve å ta det beste fra hverandres kommuner og behandle hverandre som likeverdige parter. At det var raushet fra den største kommunen, bidro også til godt samarbeid. Det ble sett som en fordel for sammenslåingen at de politikerne som hadde lagt ned mye tid og ressurser i arbeidet med sammenslåingen, også fikk være med videre i oppstarten fram mot det ordinære valget i 2019.

### 3.3 Betydning for representasjon og valg til andre folkevalgte organer

---

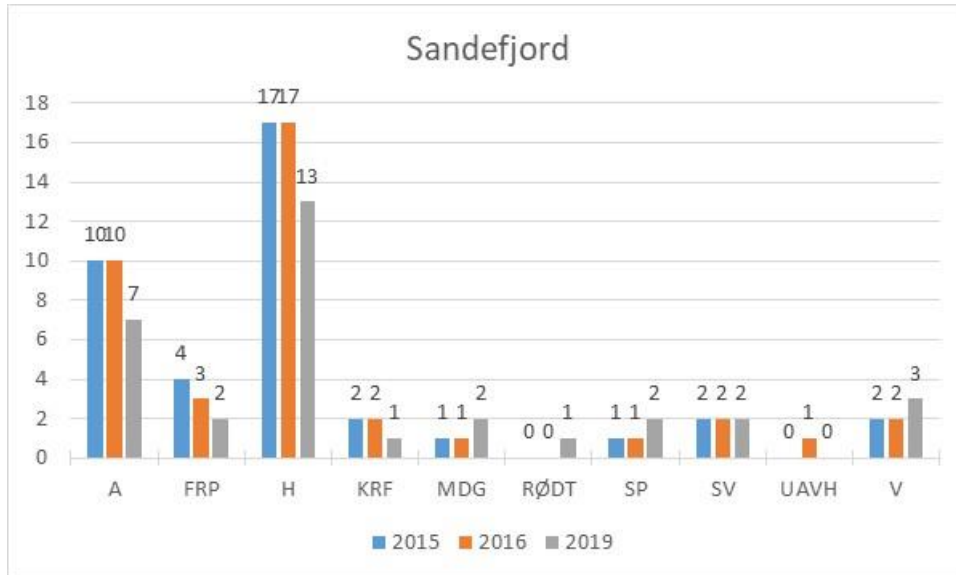
#### 3.3.1 Geografisk og politisk representasjon

I forhandlingsutvalgets utredning var man enig om hvordan man skulle organisere den politiske overgangen til ny kommune, og hvordan det indirekte valget skulle foregå. Prinsippet var at kommunestyret, formannskapet og hovedutvalgene i overgangsperioden fram til ordinært valg i 2019, skulle settes sammen fra tre valgkretser, der henholdsvis Andebu, Stokke og Sandefjord valgte et gitt antall representanter med utgangspunkt i valgresultatet i 2015.

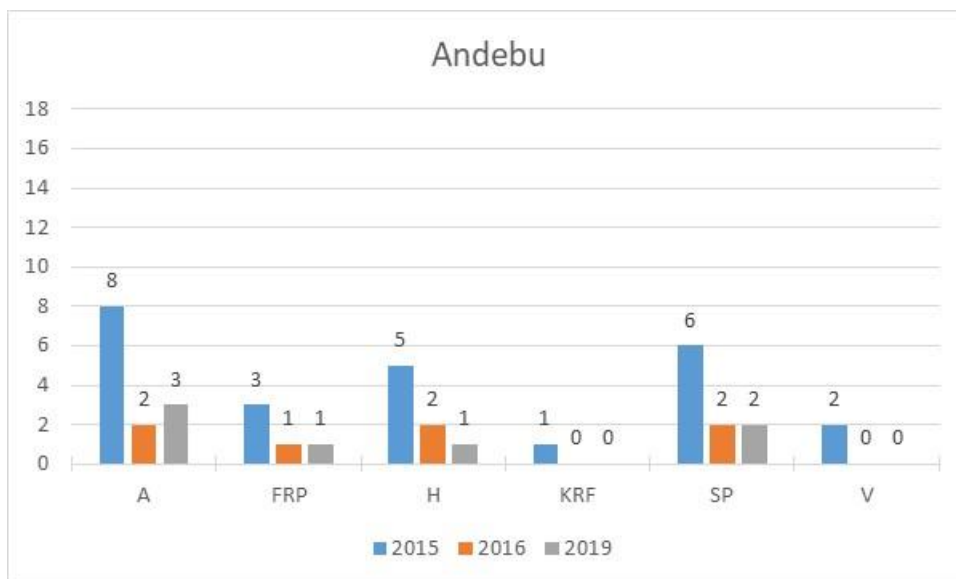
Det var enighet om at sammensetningen skulle være som følger:

- Kommunestyret skulle bestå av 57 representanter i overgangsperioden, der Sandefjord hadde 39, Stokke 11 og Andebu 7.
- Formannskapet skulle bestå av 19 representanter i overgangsperioden, der Sandefjord hadde 11, Stokke 5 og Andebu 3.
- Hovedutvalgene skulle bestå av 19 representanter i overgangsperioden, der Sandefjord har 11, Stokke 5 og Andebu 3.
- Alle andre valg til posisjoner og utvalg for perioden 1.1.2017 frem til nye valg etter kommunevalget i 2019 skulle gjøres av det nye kommunestyret, enten selv eller etter delegering, iht. de regler som gjelder og reglementer ble fastsatt.

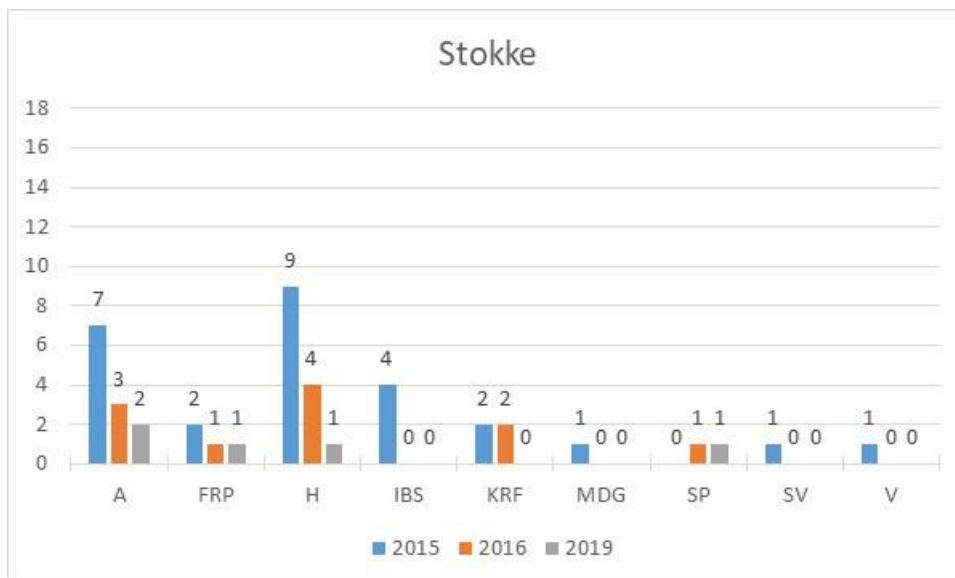
Et sentralt spørsmål har vært å se nærmere på hva slags betydning indirekte valg har for å sikre geografisk og politisk representativitet (jf. kap. 1.3.5). Figur 1–Figur 3 viser fordelingen av antall kommunestyrerepresentanter bosatt i de tre gamle kommunene ved kommunevalget i 2015, det indirekte valget i 2016 og ved kommunevalget i 2019.



Figur 1 Fordeling av antall kommunestyrerepresentanter bosatt i gamle Sandefjord kommune ved kommunevalget i 2015, indirekte valg 2016 og kommunevalget i 2019.



Figur 2 Fordeling av antall kommunestyrerepresentanter bosatt i gamle Andebu kommune ved kommunevalget i 2015, indirekte valg 2016 og kommunevalget i 2019.



Figur 3 Fordeling av antall kommunestyrerepresentanter bosatt i gamle Stokke kommune ved kommunevalget i 2015, indirekte valg 2016 og kommunevalget i 2019.

I Sandefjord var det ved valget i 2015 H som var det klart største partiet. Videre fulgte Ap og FrP som de nest største. KrF, MDG, R, SP, SV og V var også representert i kommunestyret.

I Andebu var det AP som var det største partiet, med SP og FrP som de nest største. I tillegg var KrF og V representert.

I Stokke var H det største partiet med Ap og IBS (Innbyggerlista Stokke) som de nest største. I tillegg var FrP, KrF, MDG, SV og V representert.

Som tidligere nevnt skulle Sandefjord etter det indirekte valget ha 57 representanter, dvs. 39 representanter fra Sandefjord, 11 fra Stokke og sju fra Andebu. Sammensetningen baserte seg på valgresultatet i 2015. I praksis innebar det at antallet representanter i Sandefjord ble som før, mens antallet representanter i Andebu og Stokke ble redusert. De minste kommunene var likevel overrepresentert i forhold til innbyggertallet. Etter det indirekte valget hadde gamle Sandefjord 1 representant per 1175 innbyggere, Stokke hadde 1 representant per 833 innbyggere og Andebu hadde 1 representant per 848 innbyggere. Det er i disse beregningene tatt hensyn til at innbyggertallet i Stokke ble redusert med ca. 2500 personer i forbindelse med overføringer av Vear til Tønsberg.

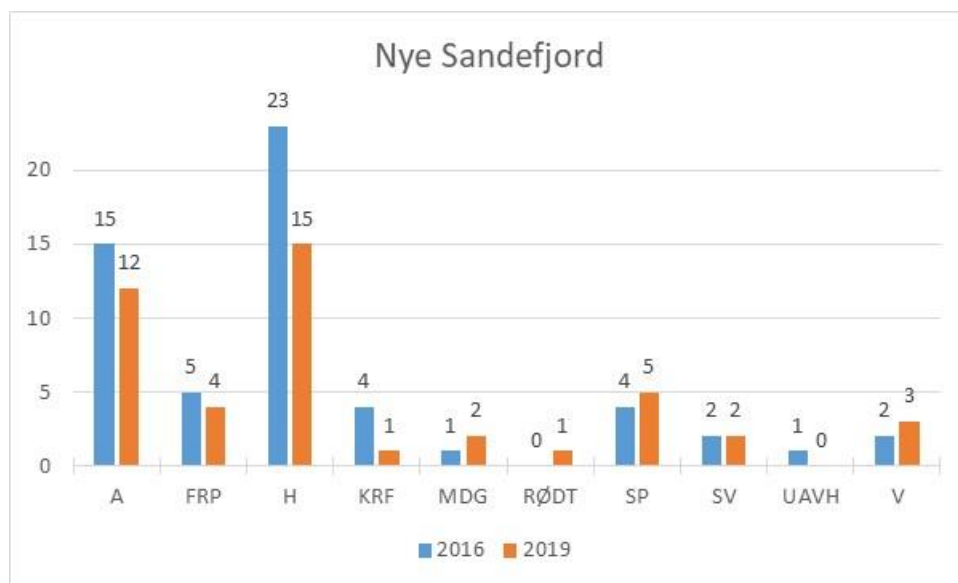
For Andebu innebar det at kommunestyrerepresentanter fra de fire største partiene (Ap, Sp, H og FrP) fortsatt hadde representasjon i det indirekte valgte kommunestyret, mens representantene fra V og KrF falt ut.

I Stokke ble fem partier representert etter det indirekte valget (H, Ap, KrF, Frp og Sp). IBS, MDG, SV og V fikk ikke representasjon fra Stokke i det indirekte valget. Vi ser at innbyggerlista i Stokke hadde fire representanter ved valget i 2015, men er ikke representert videre. Etter det vi forstår, var denne innbyggerlista opptatt av at Vear (et tettsted mellom Sandefjord og Tønsberg) skulle gå til Tønsberg i forbindelse med sammenslåingen. Når det ble en realitet fra sammenslåingstidspunktet, hadde ikke lenger denne lista noen funksjon, og representantene på

lista gav sine stemmer til andre partier. Det resulterte bl.a. i at SP i Stokke, som ikke hadde representasjon ved valget i 2015, fikk representasjon ved det indirekte valget. MDG, SV og V fikk ikke representasjon.

Etter det ordinære valget i 2019 gikk antall kommunestyrerepresentanter ned fra 57 til 45. Da var det opp til partiene å nominere kandidater til listene, og sikre geografisk representasjon. Geografisk ble resultatet 33 representanter fra gamle Sandefjord, fem representanter fra Stokke og sju representanter fra Andebu. Etter det ordinære valget i 2019 var det Stokke som fikk lavest representasjon med 1 representant per 1831 innbyggere. Gamle Sandefjord fikk også lavere representasjon sammenlignet med det indirekte valget (1 representant per 1388 innbyggere), men Andebu opprettholdt samme representasjon (1 representant per 848 innbyggere).

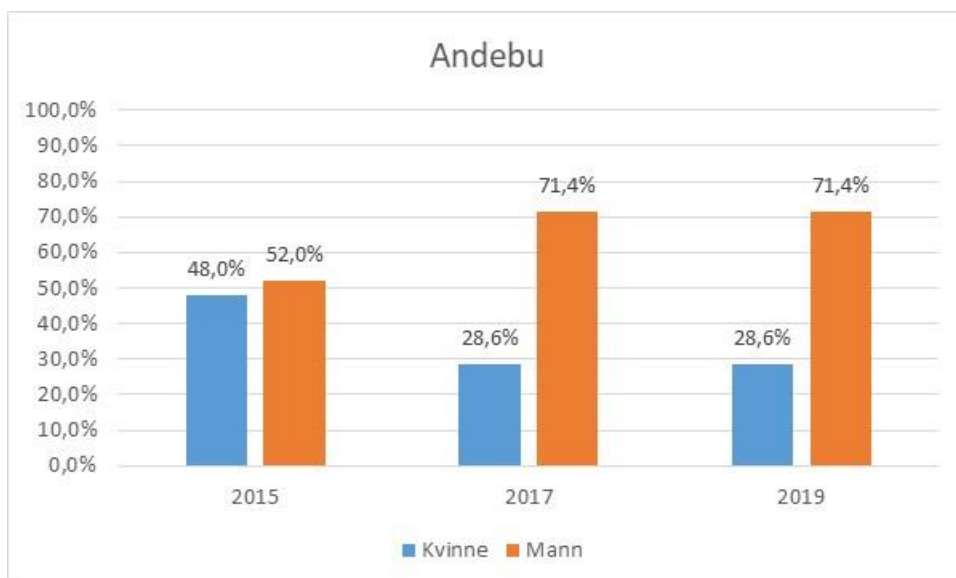
Figur 4 viser partipolitisk fordeling av kommunestyrerepresentanter etter det indirekte valget i 2016 og etter det ordinære valget i 2019. Det var 12 færre representanter etter valget i 2019. Det er derfor naturlig at partier har færre representanter. Vi ser at det er H som har hatt den største nedgangen, med 8 færre representanter. Høyre var likevel det største partiet. Helhetsinntrykket er at det etter valget i 2019 ble en jevnere partipolitisk fordeling, og flere av de minste partiene har opprettholdt eller økt sin representasjon. De minste kommunene har imidlertid ingen, eller svært få representanter fra de minste partiene. Gjennom intervjuene har vi fått tilbakemeldinger om at de partiene som ikke fikk med representanter inn i det indirekte valgte kommunestyre, fikk det tungt med å komme tilbake i valget i 2019. Dette må sees på som en konsekvens av at den nye sammenslåtte kommunen har færre representanter enn det de tre gamle kommunene hadde til sammen.



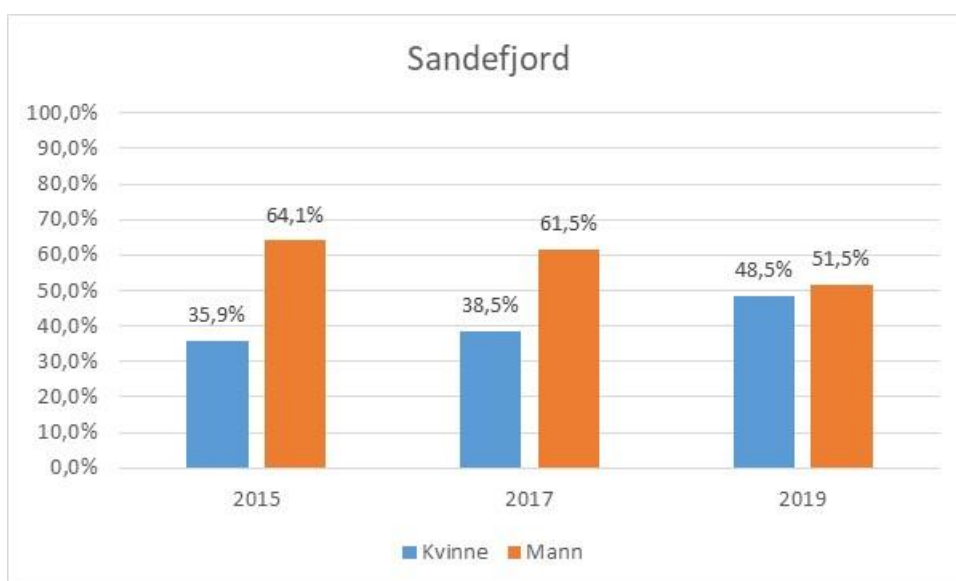
Figur 4 Fordeling av antall kommunestyrerepresentanter i nye Sandefjord etter det indirekte valget i 2016 og kommunevalget i 2019.

### 3.3.2 Kjønn og alder

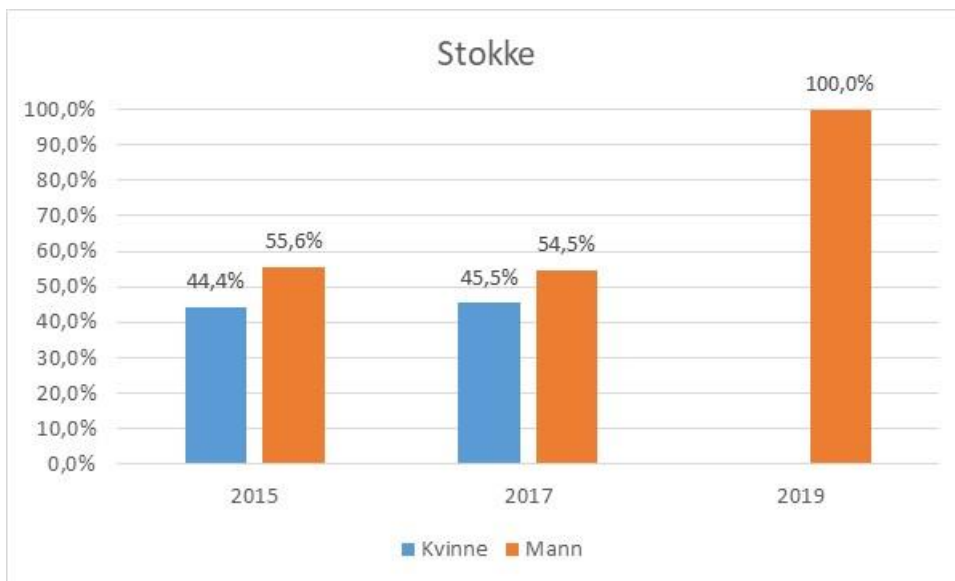
Figur 5–Figur 7 viser kjønnsfordelingen i kommunestyrene blant representantene bosatt i de tre sammenslåingskommunene.



Figur 5 Kjønnfordeling i kommunestyret blant representanter bosatt i Andebu.

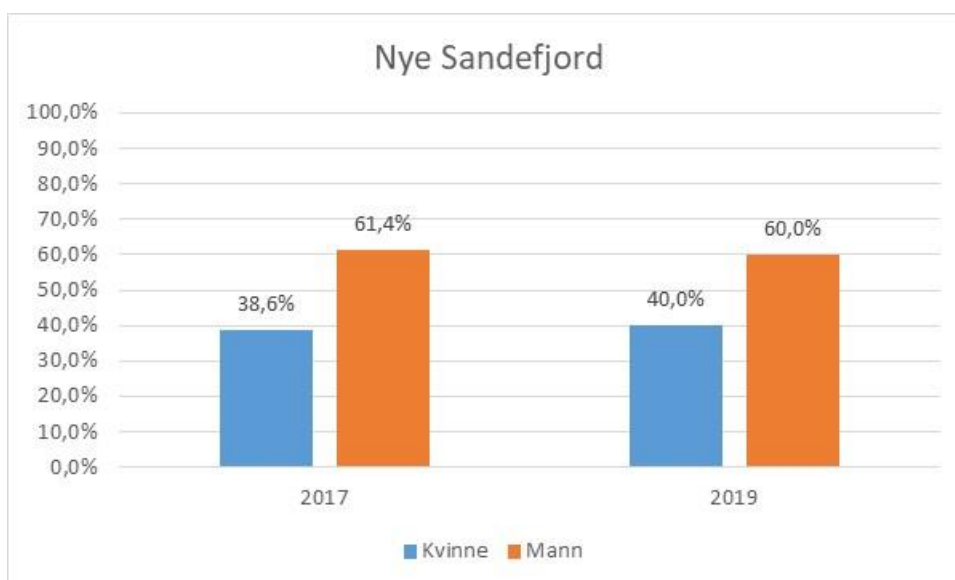


Figur 6 Kjønnfordeling i kommunestyret blant representanter bosatt i Sandefjord.



Figur 7 Kjønnfordeling i kommunestyret blant representanter bosatt i Stokke.

Figurene viser at Andebu og Stokke hadde en jevnere kjønnsbalanse enn Sandefjord i 2015. Etter det indirekte valget i 2017 ble det skjevare kjønnsbalanse i Andebu, med over 70 prosent menn. Andebu som var den minste kommunen, fikk også med færrest representanter inn i det indirekte valgte kommunestyret, slik at små endringer i fordelingen gir større prosentvise utslag. For Andebu ble den samme fordelingen opprettholdt etter det ordinære valget i 2019. Stokke, som fikk med fem representanter i kommunestyret etter det ordinære valget i 2019, var kun representert med menn. Sandefjord hadde derimot en tilnærmet lik kjønnsbalanse. I og med at det er et klart flertall i kommunestyret for nye Sandefjord som kommer fra gamle Sandefjord, er det likevel samlet sett en fordeling med 40 prosent kvinner og 60 prosent menn (jf. Figur 8).

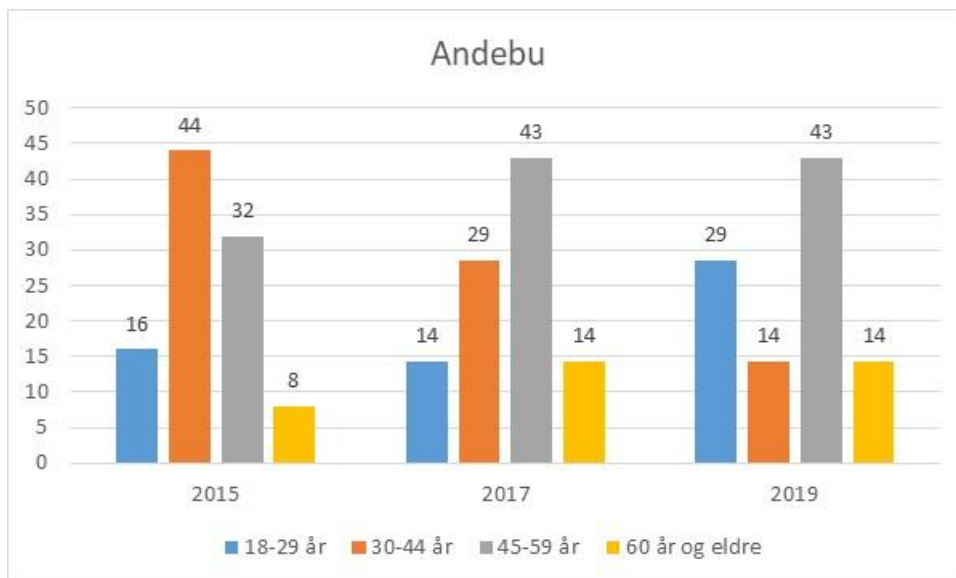


Figur 8 Kjønnfordeling i kommunestyret blant representanter bosatt i nye Sandefjord.

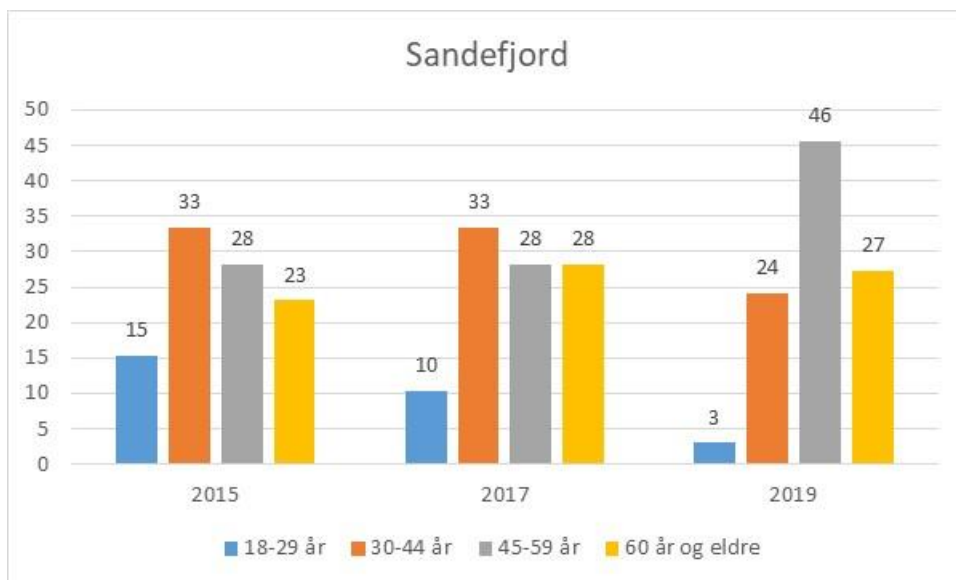


Det er få kvinner som representerer Andebu og Stokke, som er de minste sammenslåingskommunene. Det kan ha sammenheng med at når politisk representasjonen blir mindre, er det de mest sentrale politikerne som blir med videre. Kvinner er fortsatt underrepresentert i kommunepolitikken, og dermed også i ledende politiske posisjoner.

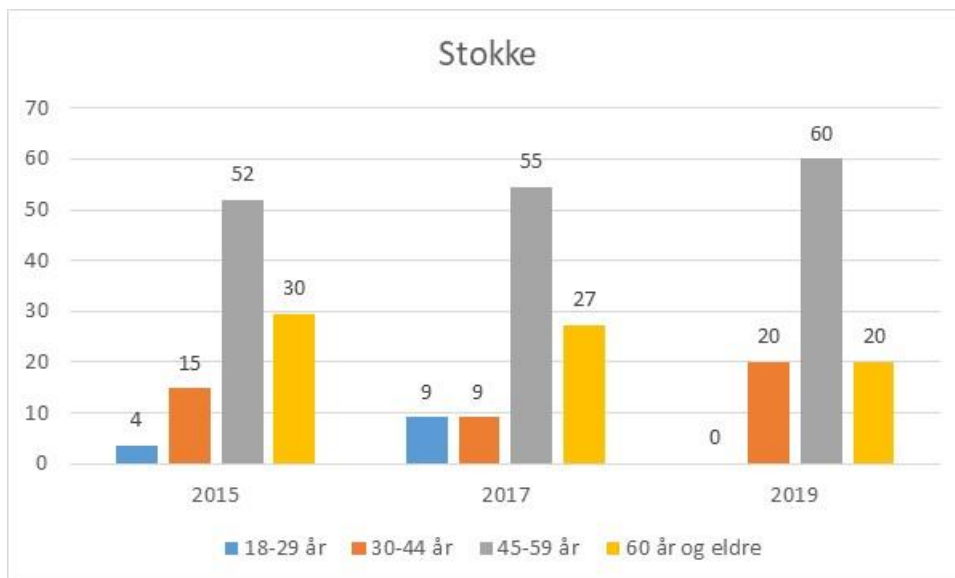
Når det gjelder alder, ser vi at Sandefjord, som er den største kommunen, hadde jevnere aldersfordeling i kommunestyret sammenlignet med de to andre kommunene (jf. Figur 9–Figur 11).



Figur 9 Aldersfordeling i kommunestyret blant representanter bosatt i Andebu. Prosent



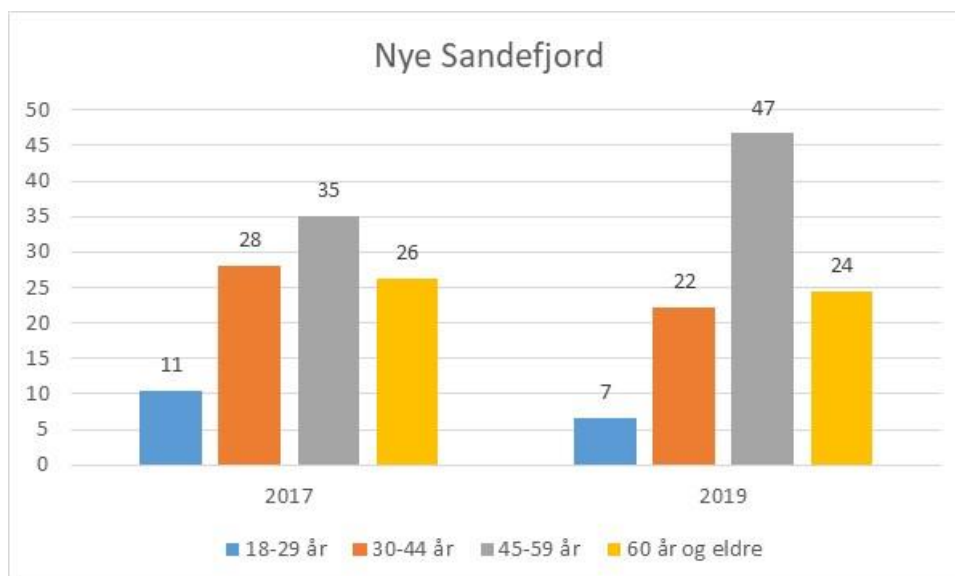
Figur 10 Aldersfordeling i kommunestyret blant representanter bosatt i Sandefjord. Prosent.



Figur 11 Aldersfordeling i kommunestyret blant representanter bosatt i Sandefjord. Prosent.

Andebu var den kommunen som hadde høyest andel representanter under 45 år ved valget i 2015 (60 prosent). Stokke hadde den laveste andelen med 19 prosent.

Når antallet medlemmer i kommunestyret blir redusert, er det ikke unaturlig at de mest erfarne politikerne blir med videre. Vi ser at dette gir seg utslag i det blir høyere representasjon blant de eldre aldersgruppene. Dette er en utvikling som ser ut til å gjøre seg gjeldende for alle tre kommunene. For Sandefjord er dette også synlig etter valget i 2019. Etter valget i 2019 var andelen representanter som var 45 år eller eldre, 71 prosent i nye Sandefjord. Dette var 10 prosentpoeng flere enn etter det indirekte valget i 2017 (jf. Figur 12).



Figur 12 Aldersfordeling i kommunestyret i nye Sandefjord kommune. Prosent.

I sammenslåingsprosesser hvor antallet representanter i sammenslåingskommunene blir redusert betydelig, kan det i fra disse kommunene være krevende å sikre representasjon blant kvinner og

ynge aldersgrupper. I en sammenslått kommune er imidlertid dette hensyn som må ivaretas for den nye kommunen som helhet.

### 3.3.3 Valg til andre folkevalgte organer

I forhandlingsutvalgets utredning ble det besluttet at den nye kommunens politiske hovedstruktur skulle organiseres etter formannskapsmodellen, med kommunestyre, formannskap, fem hovedutvalg og ytterligere seks råd og utvalg. Disse utvalgene omfattet kontrollutvalg, eldreråd, råd for brukere med nedsatt funksjonsevne, ungdomsråd, nærmiljøutvalg og administrasjonsutvalget. Etter det indirekte valget hadde formannskapet og hvert av hovedutvalgene 19 medlemmer. Begrunnelsen for dette var å sikre best mulig geografisk representasjon fra de gamle kommunene i alle utvalgene. Etter det ordinære valget i 2019 ble antall medlemmer i utvalgene redusert til 13 samtidig som antall medlemmer i kommunestyret ble redusert.

## 3.4 Betydning for gjennomføringsfasen

---

Når det gjelder gjennomføringsfasen, dvs. tiden fra vedtak om sammenslåing er fattet og fram til ny kommune er satt i drift, har vi vært spesielt opptatt av om indirekte valg har hatt betydning for forhandlingsdokumentets status og legitimitet, og om politikerne blir mer bevisst hvordan politiske beslutninger påvirker oppstarten av den nye kommunen.

Tilbakemeldingene fra SAS-kommunene er at forhandlingsutvalgets utredning har vært det viktigste grunnlagsdokumentet for sammenslåingen. Dokumentet blir av flere omtalt som «bibelen» for sammenslåingsprosessen, og har vært førende både for de administrative og politiske prosessene.

At man hadde indirekte valg, sikret at alle politikerne som ble med videre, hadde god kjennskap til dokumentet og historikken knyttet til sammenslåingsprosessen. Tilbakemeldingene er at forhandlingsutvalgets utredning i stor grad er fulgt opp. Det blir trukket fram som en fordel at man gjennom dette dokumentet hadde relativt klare retningslinjer i forkant av sammenslåingen, og at disse var forankret bredt politisk. Forhandlingsutvalgets utredning hadde et eget kapittel om økonomiforvaltning. Her ble det blant annet slått fast at: «*Den nye kommunens økonomiforvaltning skal sikre at kommunens økonomi er i balanse og forblir robust i et langsiktig perspektiv*». Et annet viktig punkt var at: «*Investeringsprosjekter innarbeidet i de tidligere kommunenes økonomiplaner når søknad om sammenslåing vedtas, prioriteres i den nye kommunens budsjett og økonomiplan. Det er en forutsetning at prosjektene er fullfinansiert i balansert budsjett/økonomiplan*».

Flere informanter viser til at Sandefjord, som var den største kommunen i sammenslåingsprosessen, var kjent for god økonomistyring, og det har vært viktig å sikre realistiske økonomiske forventninger. Fra politisk hold er tilbakemeldingene at det var viktig at man hadde klare omforente retningslinjer knyttet til økonomi i forkant av sammenslåingen. Ingen av kommunene kunne legge inn investeringer i egen kommune som de ikke hadde dekning for innenfor egne budsjetter, samtidig som investeringene som ble lagt inn, skulle være førende for den nye kommunen. At man hadde indirekte valg blir oppfattet som positivt for forhandlingsdokumentets

status og legitimitet, og det bidro til å sikre oppfølging av prioriteringer og føringer som lå til grunn for sammenslåingen.

### 3.5 Betydning for overgangsfasen

---

Det rapporteres ikke om spesielle problemer knyttet til konstituering av nytt kommunestyre eller usikkerhet om fullmakter og vedtaksmyndighet i de gamle og nye kommunestyrene. At man hadde et indirekte valgt kommunestyre, bidro sannsynligvis til å redusere eventuelle uklarheter rundt dette. Det var lagt tydelige premisser for overgangen på forhånd, og den var godt forankret blant involverte politikere.

Selv om Andebu og Stokke hadde færre representanter enn gamle Sandefjord i det nye kommunestyret, blir det poengtert at disse kommunene likevel var overrepresentert i det indirekte valgte kommunestyret. Dette var en måte å sikre geografisk representasjon fra de minste kommunene inn i oppstarten av kommunen. Det blir hevdet at dette også bidro til å sikre forutsigbarhet og trygget for at de små kommunenes interesser ble ivaretatt i overgangsfasen, og flere understreker viktigheten av at Sandefjord utviste raushet i prosessen. Dersom det hadde vært uklart hvordan de minste kommunenes interesser skulle ivaretas inn den nye kommunen, er det, ifølge informantene, sannsynlig at sammenslåingskommunene i denne fasen kunne fattet vedtak for å sikre egne interesser, men som ikke nødvendigvis var til det beste for den nye kommunen som helhet.

### 3.6 Betydning for oppstartsfasen

---

Gjennom intervjuene har vi fått klare tilbakemeldinger på at indirekte valg var en fordel med tanke på oppstarten av den nye kommunen. Det blir her pekt på at de som ble valgt inn i kommunestyret høsten 2015, hadde jobbet intenst fram mot å bli en ny kommune i 2017, og det hadde vært uheldig å gjennomføre et ekstraordinært valg hvor de som kjente prosessen, risikerte å bli «tatt av plakaten». Det blir blant annet uttrykt på følgende måte:

«Vi hadde det i hodet. Vi hadde laget malen på den nye kommunen. Ved et nytt valg kunne det i teorien blitt en ny konstellasjon. Forhandlingsutvalgets komite kunne blitt «borte for alle vindar». Det hadde til de grader vært å sleppe prosjektet på dypt vann for å se om det kunne flyte».

Et viktig prinsipp som ble lagt til grunn for sammenslåingen, var at primærtjenestene skulle være nært der folk bor, og at man skulle utvikle hele kommunen. Man har derfor jobbet for å opprettholde de lokalsentrene man hadde fra før. Det innebærer at kommunen har tre bibliotek, tre frivillighetssentraler, tre helsestasjoner, hjemmesykepleie og sykehjem i alle tre sentraene og skoler og barnehager nært der folk bor. Det blir også gitt uttrykk for at man har fått gevinster ved sentralisering av administrative og mer spesialiserte kommunale tjenester. Her har man fått større og sterkere fagmiljøer. På de områdene hvor man har desentraliserte tjenester, blir det også trukket fram eksempel på at man har fått større fleksibilitet i ressursutnyttelsen, og at det har blitt lettere å lære av hverandre.

Oppstarten av kommunen beskrives som bra, og man har fulgt opp ambisjoner i forhandlingsutvalgets utredning. Alle vi har snakket med, gir uttrykk for at det indirekte valget bidro til å sikre

kontinuitet, stabilitet og trygghet for oppstarten av den nye kommunen. Spesielt var det viktig for de minste kommunene å vite at de var representert med sentrale politikere. Nå, fem år etter sammenslåingen, er tilbakemeldingene at man har gjennomført de investeringene som man ble enige om den gangen, og i prioritert rekkefølge. Det innebærer at kommunen i dag er i en situasjon hvor nye investeringer kan vurderes.

### 3.7 Andre utfordringer ved gjennomføring av indirekte valg

---

Forut for gjennomføringen av det indirekte valget var det behov for å avklare lovligheten og gjennomføringen med departementet. Det var behov for å avklare hvordan valget skulle gjennomføres, og hvordan representantene skulle fordeles mellom kommunene. Etter råd fra departementet valgte man å ta utgangspunkt i valresultatet fra 2015. Det blir ikke pekt på større utfordringer med selve gjennomføringen.

### 3.8 Oppsummerende vurdering

---

Sandefjord, Andebu og Stokke var frontløpere i kommunereformen, og kommunene slo seg sammen med virkning fra 1.1.2017. Forhandlingsutvalgets utredning har vært et førende dokument for sammenslåingsprosessen. Dette dokumentet ble utarbeidet gjennom en politisk drevet prosess, og bidro til å sikre god politisk forankring i de tre kommunene.

Premissene for det indirekte valget ble lagt gjennom forhandlingsutvalgets utredning. Generelt er tilbakemeldingene at det indirekte valget bidro til økt legitimitet, kontinuitet, forutsigbarhet og økt trygghet for det videre arbeidet med sammenslåingen. Det var et mål å bygge den nye kommunen på grunnlaget som var lagt i forhandlingene mellom de gamle kommunene, og det var derfor viktig å videreføre det politiske miljøet og lokalkunnskapen som disse hadde i overgangsfasen.

At man var enig om retningslinjer og føringer for overgangsfasen, og at det samme politiske miljøet var med på prosessen før og etter sammenslåingstidspunktet, bidro til at overgangen til ny kommune gikk relativt bra. Det blir vist til at situasjonen lett kunne vært en annen dersom man hadde hatt ekstraordinært valg, hvor man kanskje hadde fått nye politiske konstellasjoner.

Indirekte valg sikret god geografisk representasjon. Dette ble spesielt sett på som viktig for de minste kommunene i overgangen og oppstarten av den nye kommunen. Både etter det indirekte valget i 2017 og etter det ordinære valget i 2019 har de minste kommunene en noe skjev representasjon, med hensyn til kjønn og alder. Fordelingen er jevnere for den nye kommunen som helhet. Samlet sett er tilbakemeldingene at fordelene ved gjennomføring av indirekte valg for sammenslåingsprosessen og oppstarten av den nye kommunen, er langt større enn ulempene.

# 4. Erfaringer fra Larvik

## 4.1 Kort om sammenslåingsprosessen

---

Larvik kommune hadde før sammenslåingen om lag 44 000 innbyggere og Lardal kommune om lag 2400 innbyggere.

Etter at begge kommuner i kjølvannet av Stortingsvalget i 2013 hadde sondert mulighetene for ulike sammenslåingsalternativer, avholdt de to kommunene felles formannskapsmøte i august 2014. Her ble det enighet om at rådmennene i de to kommunene skulle fremme et felles saksframlegg om en utredning og en prosess for å avklare om det kunne være grunnlag for en sammenslutning av de to kommunene. I september vedtok kommunestyrene i begge kommuner å igangsette en utredning. Utredningen ble et viktig grunnlag for den videre politiske prosessen.

Parallelt med utredningsarbeidet gjennomførte kommunene i denne fasen flere folkemøter. Lardal gjennomførte dessuten en innbyggerundersøkelse (utvalgsundersøkelse). Undersøkelsen viste at 56 prosent av kommunens innbyggere var mot sammenslåing med Larvik. Blant de som var for sammenslåing, var de fremste argumentene bedre tjenestetilbud, økonomi og kommunale utgifter, overlevelse/robusthet samt fagmiljø. De fremste argumentene til de som var imot en sammenslåing, var at Lardal ville bli en utkant i en stor kommune, herunder større avstander og mindre tilgjengelighet, økonomi, dårligere og færre tjenestetilbud og et forringet lokaldemokrati.

Våren 2015 behandlet kommunestyrene i Lardal og Larvik utredningen politisk, og vedtok å gå videre med prosessen. De nedsatte et politisk forhandlingsutvalg. Det politiske forhandlingsutvalget skulle utarbeide og avklare en felles politisk plattform for en mulig sammenslutning av Larvik og Lardal kommuner. Forhandlingsutvalget bestod av ordfører, varaordfører og gruppeleder for hvert av de to største opposisjonspartiene – med rådmennene i de to kommunene som sekretariat.

I juni samme år kom forhandlingsutvalget med sin anbefaling – i form av et forslag til politisk plattform. I september 2015 var det kommunestyrevalg, og i november 2015 vedtok kommunestyrene i de to kommunene at Larvik og Lardal skulle slå seg sammen til Larvik kommune. Samtidig vedtar de å nedsette en fellesnemnd bestående av 12 personer – fem fra Lardal og syv fra Larvik.

I februar 2016 vedtar Kongen i statsråd at Larvik og Lardal slås sammen til én kommune, med virkning fra 1. januar 2018. I mars 2016 konstitueres fellesnemnda og starter sitt arbeid. Formannskapene i de to gamle kommunene blir valgt til medlemmer av fellesnemnda. Ordfører i Lardal blir valgt til leder, og ordfører i Larvik til nestleder av nemnda.

I mars 2017 ansettes prosjektrådmann for den nye kommunen, et knapt år før den nye kommunen trer i kraft. På sammenslåingstidspunktet bodde det til sammen om lag 46 000 innbyggere i de to kommunene.

Milepeler	Tidsrom
Felles formannskapsmøte for Larvik og Lardal enige om å utrede sammenslåing	August 2014
Kommunestyrene i de to kommunene vedtar formelt å utrede sammenslåing	September 2014
TNS Gallup gjennomfører innbyggerundersøkelse i Lardal kommune	Februar 2015
Kommunestyrene i Larvik og Lardal behandler utredningen politisk, og vedtar samtidig å nedsette et forhandlingsutvalg	Mars–april 2015
Forhandlingsutvalg kommer med sin anbefaling med forslag til politisk plattform	Juni 2015
Avklaring knyttet til lovlighet av bestemmelse om sammensetning av kommunestyret	September 2015
De to kommunestyrene i Lardal og Larvik vedtar politisk plattform i felles kommunestyremøte i regi av Fylkesmannen i Vestfold. Samtidig vedtar de to kommunestyrene å nedsette en fellesnemnd for sammenslåingsprosessen	November 2015
Søknad om sammenslåing oversendes Kommunal- og moderniseringsdepartementet	November 2015
Kongen i statsråd vedtar at Larvik og Lardal skal bli én kommune	Februar 2016
Fellesnemnd for sammenslåingen konstitueres	Mars 2016
Prosjektrådmann tiltrer	Mars 2017
Indirekte valgt, kommunestyre konstitueres	Oktober 2017
Larvik og Lardal kommuner slår seg formelt sammen	1. januar 2018
Kommunestyret vedtar å skifte politisk organisering fra komité- til hovedutvalgsmo- dell fra og med valget i 2019	Høst 2018
Det avholdes ordinært kommunestyrevalg i nye Larvik kommune	September 2019

## 4.2 Begrunnelser for indirekte valg og betydning for forhandlingsprosess

Beslutningen om å gå for indirekte valg har sitt opphav i den politiske plattformen fremforhandlet av forhandlingsutvalget. Her heter det at Larvik kommunestyre og faste utvalg og komiteer skal beholdes etter sammenslåingen, og at det ikke skal foretas nyvalg av politisk ledelse. Både å utsette sammenslåingen til 2019 og å gjennomføre ekstraordinært valg ble vurdert, men man gikk altså for en løsning med indirekte valg.

Mer konkret ble det eksisterende kommunestyret i Larvik (35 medlemmer, valgt i 2015) supplert med de åtte medlemmene fra Lardal kommunestyre med størst stemmetall ved kommunevalget i Lardal i 2015. Det betyr at Lardal fikk åtte av 43 medlemmer i det nye kommunestyret. Det innebærer at det stod langt færre velgere bak kommunestyremedlemmene fra Lardal enn

medlemmene fra Larvik. Formannskapet (11 medlemmer i Larvik) og øvrige utvalg, komiteer og styrer ble supplert med to medlemmer fra Lardal.

Plattformen inneholdt videre en sikringsbestemmelse, hvor det het som følger:

«Partene er enige om at det kan gjøres endringer i hovedregelen om hvilke personer som blir valgt inn fra Lardal, for å unngå endringer i flertallskonstellasjonen i Larvik formannskap og kommunestyre etter valget i 2015».

Ovennevnte innebærer i prinsippet en forsikring mot at daværende flertallskonstellasjon i Larvik kommunestyre, formannskap og utvalg/komiteer skulle bli endret som følge av at representanter fra Lardal trådte inn i kommunestyret. Ellers ble det beslutta å gjennomføre forholdsvalg til øvrige komiteer og utvalg.

Enkelte påpeker at en viktig begrunnelse for at man gikk for indirekte valg, var at man fulgte Sandefjord-prosessen – som lå litt foran i løypa – og fulgte mye av den samme «oppskriften». Den viktigste begrunnelsen var nok likevel at Larvik var den «overlegent» største kommunen, og at Lardal skulle innlemmes i Larvik. Det var således i Lardal følelsene var sterkest, og engasjementet og motstanden størst mot sammenslåingen. I Larvik var ikke engasjementet, hverken blant innbyggerne eller politikerne, like sterkt. Begge parter ønsket derfor at Lardal, som «lillebror», skulle sikres god og bredest mulig representasjon i den første perioden etter sammenslåingen, og at også de i Lardal kommunestyre som var mest kritiske, skulle komme med. I den første perioden etter sammenslåing skulle viktige beslutninger og veivalg tas, og planer og strategier vedtas. Om man hadde gått for et ekstraordinært valg, hadde en risikert at Lardal ble underrepresentert i de politiske organene i den nye kommunen. Flere er inne på at det kosta lite for Larvik å være storsinnet i denne sammenheng, og at det var lite problematisk å gi lardølene ekstra god representasjon. Forskjellen i kommunestørrelse og ressurser var såpass stor at det opplevdes ufarlig. Larvik visste at de ville bli storebror i den nye kommunen, uansett.

Et annet argument, som i de fleste andre casene i denne undersøkelsen, var ønsket om kontinuitet. Man ønsket rett og slett å unngå å måtte bruke tid på en omfattende prosess som gjennomføring av et valg tross alt er, herunder valgkamp og valgtretthet blant innbyggere. Flere nevner òg at en ved et ekstraordinært valg er sikre på at motstanderne av sammenslåingen ville kjørt hardt på omkamp. Ved å gå for et indirekte valg kunne man fokusere på viktige spørsmål og prosesser knyttet til det å «bygge kommune».

## 4.3 Betydning for representasjon og valg til andre folkevalgte organer

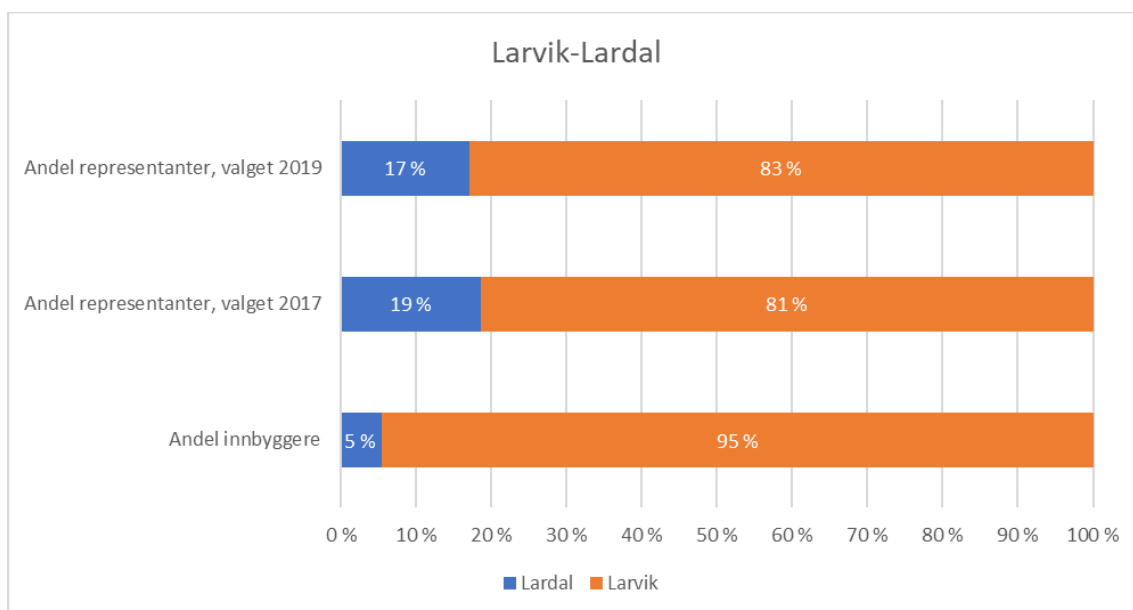
---

### 4.3.1 Geografisk og politisk representasjon

Som nevnt i forrige avsnitt ble daværende Larvik kommunestyre supplert med de åtte medlemmene fra Lardal kommunestyre med størst stemmetall ved kommunevalget i Lardal i 2015. Det betyr at Lardal fikk åtte av 43 medlemmer i det nye kommunestyret. Formannskapet (11 medlemmer i Larvik) og øvrige utvalg, komiteer og styrer ble supplert med to medlemmer fra Lardal.



Vi har sett nærmere på hvordan den geografiske representasjonen var for det indirekte valgte kommunestyret av 2017 og kommunestyret som ble valgt ved ordinært valg i 2019. Resultatet er gjengitt i figuren under.



Figur 13 Andel representanter i kommunestyret bosatt i Lardal og gamle Larvik. Prosent. Andel innbyggere er regnet ut basert på innbyggertall ved utgangen av 2017.

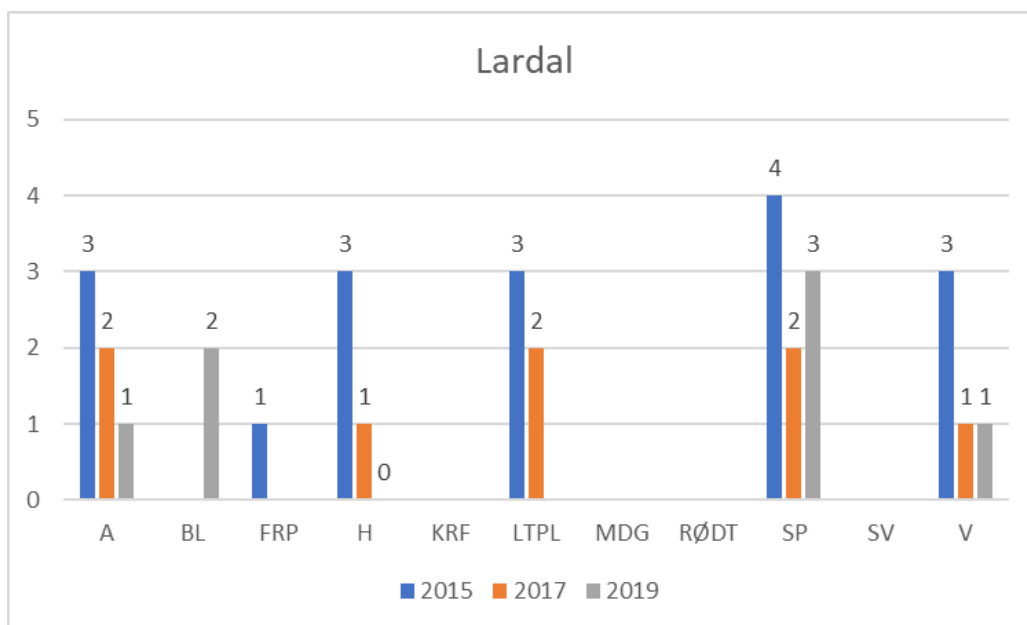
Det samlede innbyggertallet i Lardal og Larvik på sammenslåingstidspunktet var om lag 46 500. Av disse ser vi av figuren at 95 prosent (om lag 44 000) bodde i gamle Larvik og 5 prosent (om lag 2500) i gamle Lardal.

Samtidig, og som nevnt over, var Lardal representert med åtte av 43 medlemmer i det indirekte valgte kommunestyret av 2017. Som figuren over viser, utgjør det 19 prosent av kommunestyremedlemmene. De resterende 35 representantene (81 prosent) kom fra gamle Larvik.

Det indirekte valgte kommunestyret besluttet å redusere antallet representanter i det kommende kommunestyret til 41 representanter fra og med valget i 2019. Ved 2019-valget ble det valgt inn syv representanter med bosted i gamle Lardal. Det utgjorde 17 prosent av kommunestyremedlemmene i det nye kommunestyret. De resterende 34 medlemmene hadde bosted i gamle Larvik.

Konklusjonen er med andre ord at Lardal, ut fra folketall, har fått en klar overrepresentasjon både i det indirekte valgte kommunestyret av 2017 og i kommunestyret valgt i 2019. Det innebærer at det stod langt færre innbyggere bak hvert kommunestyremedlem fra Lardal enn bak kommunestyremedlemmene fra Larvik. I det indirekte valgte kommunestyret fra 2017 var det én representant fra Lardal per 318 innbyggere, mens det var én representant fra Larvik per 1265 innbyggere. Etter valget i 2019 var det én representant fra gamle Lardal per 363 innbyggere, og én representant fra gamle Larvik per 1302 innbyggere. Også i 2019 hadde med andre ord Lardal en klar overrepresentasjon av representanter i kommunestyret, sett ut fra folketall.

Neste spørsmål er om den politiske representativiteten endres. Vi har sett på hvorvidt de ulike partiene har representasjon fra Lardal.

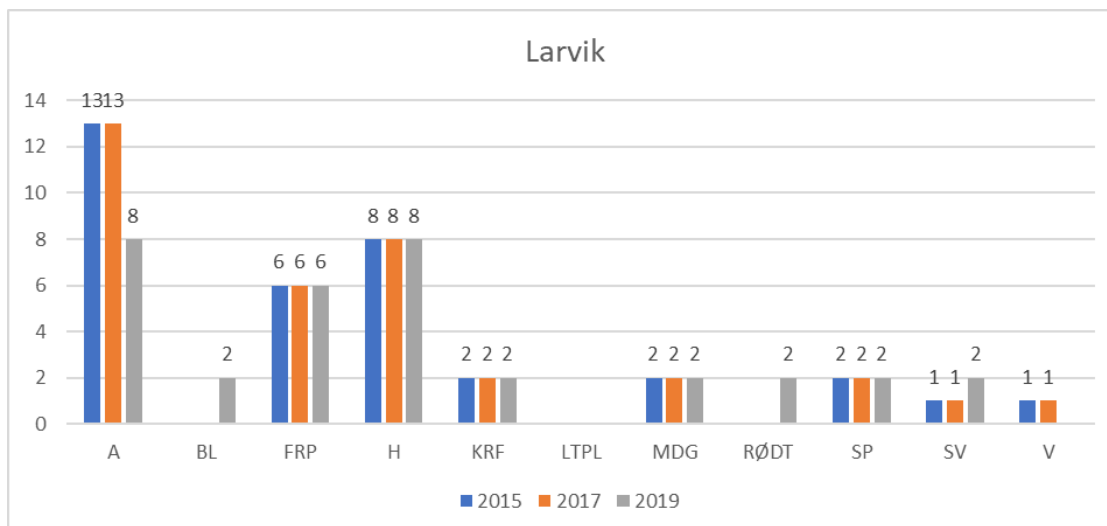


Figur 14 Antall kommunestyrerepresentanter for ulike partier bosatt i gamle Lardal ved kommunevalget i 2015, ved indirekte valg i 2017 og kommunevalget i nye Larvik i 2019.

Figur 14 viser at kommunestyret i Lardal i perioden 2015–17 bestod av fire representanter fra Senterpartiet og tre representanter fra henholdsvis Arbeiderpartiet, Høyre, Lardal Tverrpolitiske Liste og Venstre. Fremskrittspartiet var representert med én representant.

De åtte representantene som fikk flest stemmer i kommunestyrevalget i 2015, ble med over i det indirekte valgte kommunestyret høsten 2017; To fra A, LTPL, Sp og en fra H og V. Det betyr at A, Frp og LTPL mistet én representant hver, mens H, Sp og V mistet to representanter. Frp mistet sin eneste representant, og var dermed ikke lenger representert fra Lardal i det indirekte valgte kommunestyret.

Går vi videre til valget i 2019, ser vi at A og H mister en representant hver. Det betyr at gamle Lardal ikke har representasjon fra H. V beholder sin ene representant fra 2017, mens Sp økte med én representant – og har tre representanter fra Lardal i dagens kommunestyre. Begge representantene som satt for LTPL i det indirekte valgte kommunestyret fra 2017–19, ble i 2019 valgt inn for BL (Bedre Larvik).



Figur 15 Fordeling av antall kommunestyrerepresentanter bosatt i gamle Larvik ved kommunevalget i 2015, ved indirekte valg i 2017 og kommunevalget i nye Larvik i 2019.

Figur 15 viser at Arbeiderpartiet var det største partiet i kommunestyret i gamle Larvik i perioden 2015–17, med 13 av 35 representanter. Dernest fulgte Høyre med åtte representanter og Fremskrittspartiet med seks. Kristelig Folkeparti, Miljøpartiet De Grønne og Senterpartiet hadde to representanter hver, mens Sosialistisk Venstreparti og Venstre var representert med ett kommunestyremedlem hver.

Hele kommunestyret i gamle Larvik ble med over i det indirekte valgte kommunestyret. Det er derfor ingen endring her fra 2015 til 2017.

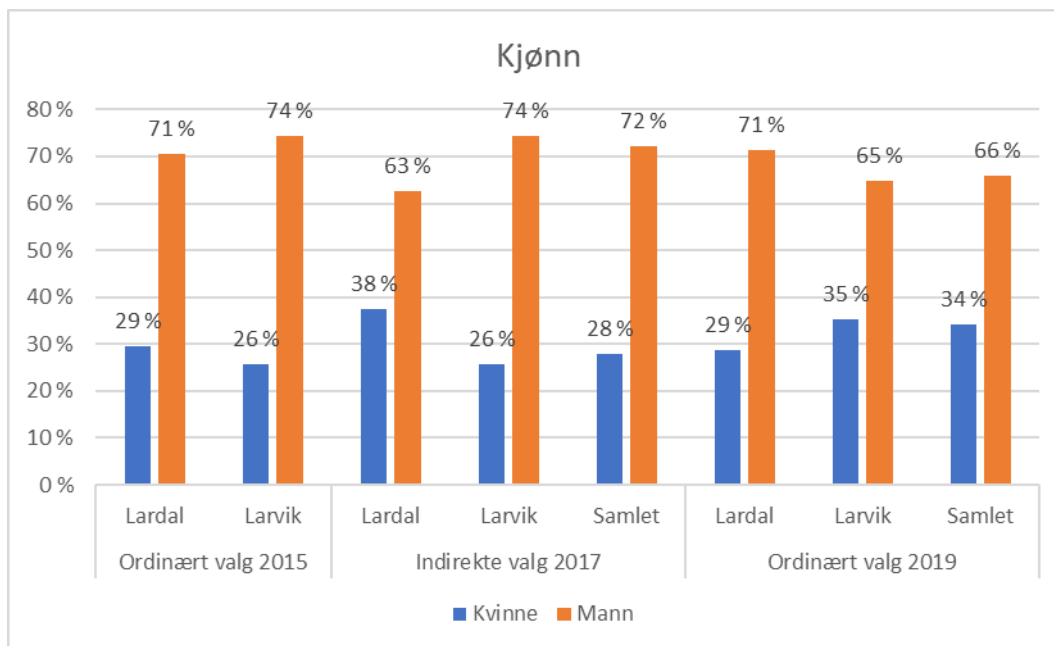
Fra 2017 til 2019 reduseres som nevnt antall representanter fra 43 til 41. Videre ser vi at A i «gamle» Larvik mister fem mandater fra 2017 til 2019. Ellers er det mindre endringer. BL kommer inn med to representanter med bosted i «gamle» Larvik, og SV får en representant ekstra.

Oppsummert ser vi at alle partier som hadde representasjon i kommunestyret i Lardal i 2015–2017, fikk med medlemmer i det indirekte valgte kommunestyret i 2017.

Våre informanter opplever at partiorganisasjonene i den nye kommunen var relativt flinke til å nominere politikere fra Lardal på sine lister ved det første ordinære kommunestyrevalget i den nye kommunen i 2019. Likevel ser vi at to av seks partier som var representert i Lardal i 2015–17, mistet sin representasjon fra Lardal ved valget i 2019: Høyre og Fremskrittspartiet. De fire andre partiene som var representert i kommunestyret i Lardal i 2015, er representert også i kommunestyret i nye Larvik (A, V, SP og LTPL (BL i 2019)).

### 4.3.2 Kjønn og alder

I dette delkapitlet ser vi på representativitet mht. kjønn og alder. Først ser vi på kjønnsbalanse (jf. Figur 16).



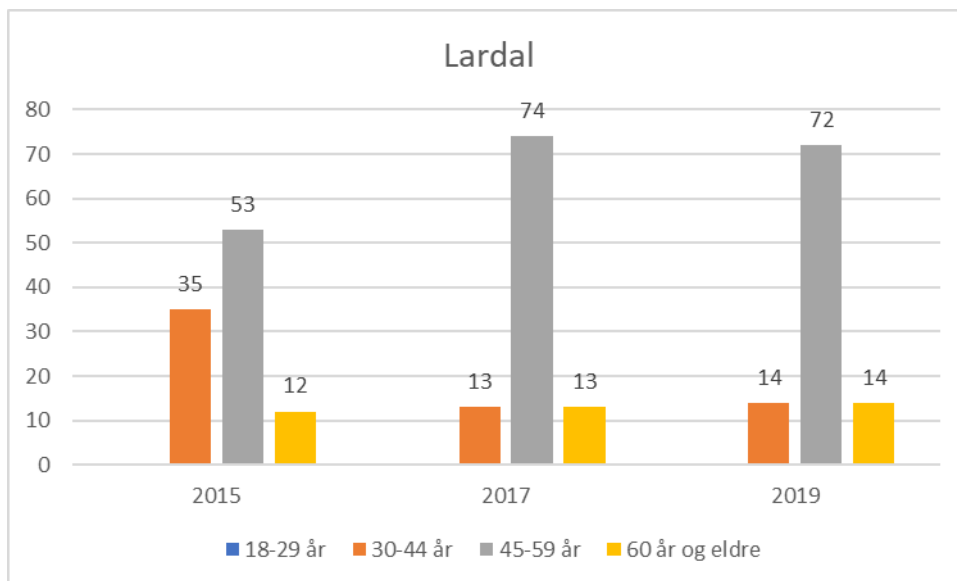
Figur 16 Kjønnfordeling blant kommunestyrerepresentanter bosatt i henholdsvis Lardal og Larvik i 2015, 2017 og 2019.

Som vi ser av figuren over: Det er relativt små endringer i kjønnfordelingen når vi ser de to kommunestyrene fra 2015 opp mot kommunestyret som ble valgt ved ordinært valg i 2019. Vi ser imidlertid en svak utvikling i retning av et mer kjønnsbalansert kommunestyre i 2019 – samlet sett. Det er tilfellet også om vi sammenlikner med det indirekte valgte kommunestyret fra 2017.

Den trenden gjenspeiles også i at det er en større andel kvinner fra gamle Larvik i det nye kommunestyret i 2019 sammenliknet med 2015 og 2017. Blant representantene fra gamle Lardal er andelen kvinner like høy i 2019 som i 2015, men i 2019 er den lavere enn blant representantene fra Larvik.

I tolkningen av tallene for Lardal i 2017 og i 2019 er det viktig å huske på at det er snakk om et lavt antall representanter totalt (hhv. åtte og syv).

I Figur 17 og Figur 18 ser vi aldersfordelingen blant representantene i henholdsvis Lardal og Larvik.

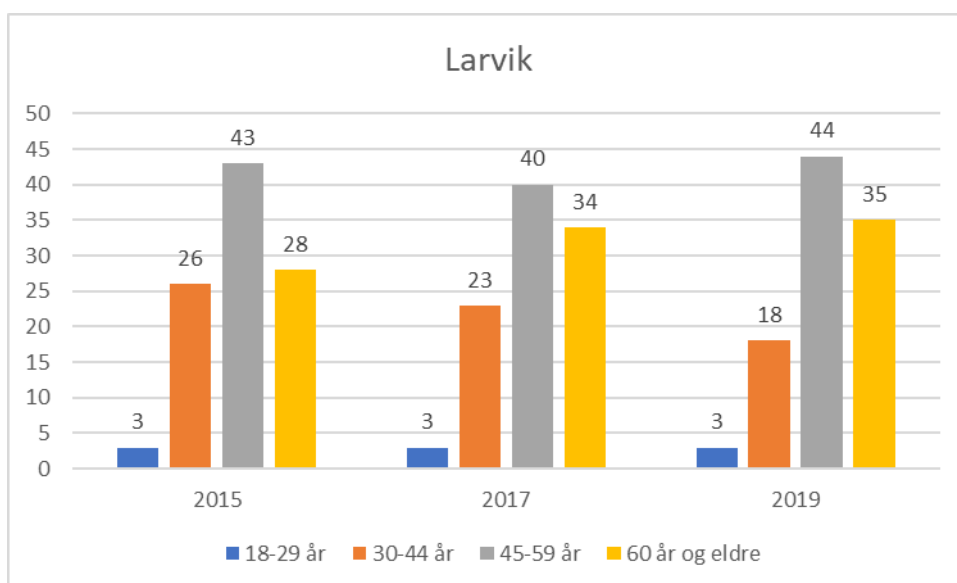


Figur 17 Aldersfordeling i kommunestyret blant representanter bosatt i Lardal. Prosent.

I figuren over er det først og fremst interessant å merke seg at det er representanter i de eldre aldersgruppene som blir med over i det indirekte valgte kommunestyret i 2017. Kun én av de åtte representantene fra Lardal i det indirekte valgte kommunestyret var under 45 år (13 prosent). Det er ikke helt unaturlig, ettersom det var representantene med flest stemmer som ble med videre. I norsk lokalpolitikk er det en overrepresentasjon av «godt voksne» blant partitoppene – som også gjerne får flest stemmer. Seks av åtte var i alderen 45–59 år, mens én var over 60 år. Dette betyr at de unges stemme forsvinner ut i den viktige oppstartsfasen.

Også blant de syv fra Lardal som ble valgt inn i kommunestyret i 2019, er seks av syv representanter (86 prosent) 45 år eller eldre, mens bare én av syv (14 prosent) er under 45 år.

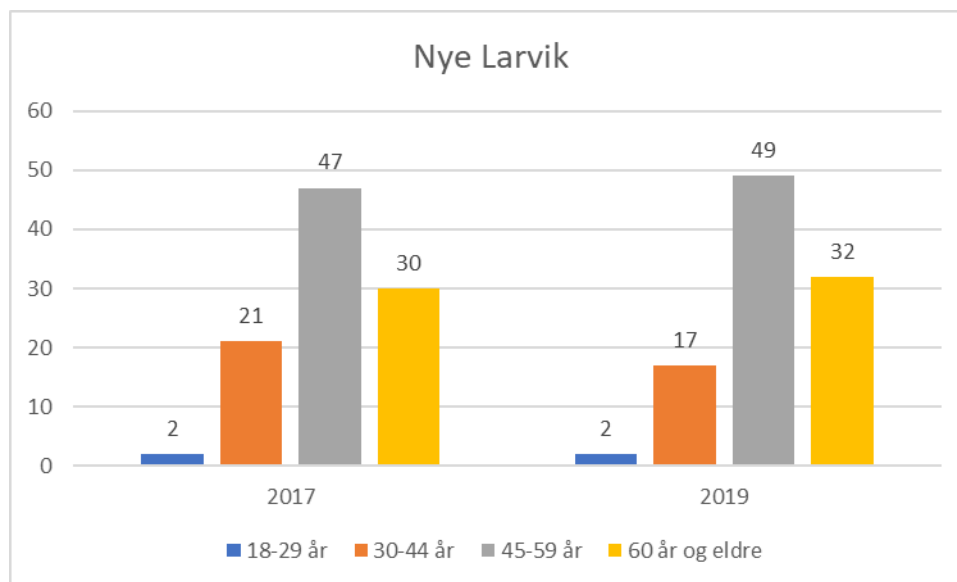
Figur 18 viser alderssammensetningen blant representantene bosatt i Larvik.



Figur 18 Aldersfordeling i kommunestyret blant representanter bosatt i Larvik. Prosent.

Blant representantene bosatt i Larvik er det fra 2015 til 2019 en svak trend i retning av at en større andel representanter befinner seg i de eldre aldersgruppene. I 2015 var 26 prosent av representantene 44 år eller yngre, mens andelen i 2019 var nede i 21 prosent.

Figur 19 viser aldersfordeling blant representanter i den nye kommunen i 2017 og etter det ordinære valget i 2019, sett under ett.



Figur 19 Aldersfordeling blant representanter i kommunestyret i den nye kommunen. Samlet. Prosent.

På samme måte som aldersfordelingen i Larvik og Lardal separat, ser vi at det er små endringer, men at kommunestyret sett under ett er blitt «noe eldre» fra 2017 til 2019. Det henger nok sammen med at relativt mange av de representantene som satt i kommunestyret i perioden 2017–2019, også ble valgt inn i 2019. Som alle andre har disse representantene blitt to år eldre i den perioden.

### 4.3.3 Valg til andre folkevalgte organer

Formannskapet (11 medlemmer i Larvik) og øvrige utvalg og komiteer ble supplert med to medlemmer fra Lardal – uavhengig av antall medlemmer i det opprinnelige organet.

Flere av våre informanter mener nå i ettertid at denne bestemmelsen med fordel burde ha vært nyansert. Det er forskjell på å supplere et organ med fire medlemmer med to nye medlemmer, og å supplere et organ med 15 medlemmer med to nye. Selv om det i praksis ikke førte til store problemer, eller påvirket viktige saker, er det flere som mener at bestemmelsen i noen tilfeller ga Lardal en vel stor overrepresentasjon i forhold til folketall. Eksempler på styrever som var små i utgangspunktet, og hvor Lardal kom inn med to, er havnestyret og kulturhusstyret.

## 4.4 Betydning for gjennomføringsfasen

---

Gjennomføringsfasen er perioden fra vedtak om sammenslåing er fattet, og fram til ny kommune er i drift.

Våre informanter gir uttrykk for at de ikke hadde mer enn tida og veien i denne fasen. Gjennomføringsfasen var med andre ord preget av et høyt arbeidstempo. Mange beslutninger skulle fattes på kort tid – både politisk og administrativt. Ekstra hektisk ble det fordi man brukte lang tid på ansettelse av en prosjektrådmann.

Flere fremhever videre at det faktum at man allerede hadde bestemt seg for å gå for indirekte valg høsten 2017, hadde stor betydning for en vellykket gjennomføringsfase. Det ga ro til å gjennomføre de prosessene man hadde sett seg fore å gjennomføre. Skulle man gjennomført et ekstraordinært valg høsten 2017, er det flere som tror at motstanderne av sammenslåingen ville kjørt hardt på omkamp, og at mye tid i gjennomføringsfasen hadde gått med til opprivende valgkamp.

I denne fasen påtok Larvik kommune seg mye av det administrative og politiske ansvaret knytta til utredninger mv., noe våre informanter fra Lardal opplevde som storsinnet.

Politikerne som var imot sammenslåingen, og de fremste talspersonene for motstanden i befolkningen i Lardal, var godt representert i fellesnemnda og ble opplevd som konstruktive i viktige veivalg og generelt i fellesnemndas arbeid. Tonen i fellesnemnda blir ellers beskrevet som høflig og preget av gjensidig respekt. Våre informanter stiller spørsmål ved om de som i utgangspunktet var negative til sammenslåing hadde vært like konstruktive i fellesnemnd, dersom de visste at det var muligheter for omkamper ved et ekstraordinært valg i 2017. Det er i den forbindelse også verdt å nevne at «begge parter» opplevde at politikerne fra Larvik var hensynfulle og strakk seg langt for å imøtekomme de bekymringer og synspunkter Lardal sine folkevalgte hadde, etter hvert som fellesnemndas arbeid skred frem.

## 4.5 Betydning for overgangsfasen

---

Det var i Larvik-Lardalprosessen ingen store utfordringer knyttet til selve konstitueringen av nytt kommunestyre. Usikkerheten knyttet til sikringsbestemmelser, endring av flertallskonstellasjoner, kjønnsbalanse i nytt kommunestyre, formannskap, utvalg og komiteer mv. ble håndtert i forkant – altså i gjennomføringsfasen.

Et av våre spørsmål knyttet til denne fasen er hvorvidt indirekte valg bidrar til at politikerne i de gamle kommunene er mer bevisste på at de ikke skal behandle saker som får konsekvenser for den nye kommunen.

Det var så vidt vi har fått kartlagt, ingen store usikkerheter om fullmakter og vedtaksmyndighet mellom kommunestyrene i Lardal og gamle Larvik, som skulle oppløses ved årsskiftet 2017–18 på den ene siden, og det nye kommunestyret som ble konstituert høsten 2017 på den andre.

At man hadde et indirekte valgt kommunestyre, bidro sannsynligvis til å redusere mulighetene for uklarheter rundt dette. Det var lagt tydelige premisser for overgangen på forhånd, og som var godt forankret blant involverte politikere.

Ellers gir ikke våre informanter i Larvik og Lardal uttrykk for at indirekte valg hadde særlig stor betydning i denne sammenheng. Unntaket er at flere mener det kan ha gitt mer ro – også i overgangsperioden – sammenliknet med ekstraordinært valg. Med det mener vi at alle i Larvik kommunestyre, i tillegg til toppolitikerne i Lardal, både de som i utgangspunktet var for og imot sammenslåingen, visste at de skulle være med videre og dermed få en hånd på rattet i oppstartsfasen. Det kan ha bidratt til mindre «kompetansestrid» mellom de to avtroppende og det påtroppende kommunestyret.

## 4.6 Betydning for oppstartsfasen

---

Som i Sandefjord gir våre intervjuer med representanter som var tett på prosessen i Larvik og Lardal, klart inntrykk av at et indirekte valgt kommunestyre i den nye kommunens første periode var fordelaktig. Der hele kommunestyret i gamle Larvik ble med videre, ble også toppene i Lardal kommunestyre det samme. Blant disse var både de som var forkjempere og motstandere av sammenslåing. Det faktum at Lardal også hadde solid overrepresentasjon – sett ut fra folketall – ga det nye kommunestyret legitimitet i «begge leirer».

For det første trekker enkelte særlig frem én stor fordel med et indirekte valgt kommunestyre i oppstartsfasen, sett opp mot de kommunesammenslåingene som hadde fellesnemnd i perioden fram mot valget i 2019. Flere av de sistnevnte kommunene hadde relativt godt med tid i perioden før sammenslåing. Derfor begynte fellesnemnda i mange av disse kommunene å kjøre store planprosesser på vegne av den nye kommunen – lenge før sammenslåingstidspunktet. Dette kan være problematisk da det ligger mye politikk i de føringene som blir nedfelt i en kommune sitt overordnede planverk. Om planene i realiteten er ferdigbehandlet før kommunestyret konstitueres, vil det bli mindre interessant å være folkevalgt. Det nye kommunestyret blir på sett og vis et sandpåstrøingsorgan.

I Larvik-Lardalprosessen bestemte man seg tidlig for at fellesnemnda ikke skulle igangsette store planprosesser. Det var det heller ikke tid til – fordi gjennomføringsfasen var såpass kort. Isteden ble flere planprosesser først igangsatt av det indirekte valgte kommunestyret, men vedtatt av kommunestyret som ble valgt ved ordinært valg i oktober 2019. Våre informanter peker på at det ville vært demokratisk tvilsomt om den nye kommunens overordnede planverk i realiteten ble utarbeida av en fellesnemnd. I Larvik derimot opplevde politikere å få mange interessante saker og planer til behandling tidlig i kommunestyreperioden.

Videre ble det ansett som en fordel at kommunestyret kjente historikken i prosessen, og at Lardal ut fra folketallet fikk såpass god representasjon i det indirekte valgte kommunestyret som de gjorde.

Med indirekte valgt kommunestyre sikret man Lardal mange tunge og sentrale politikere som kunne påse at den politiske plattformen som ble fremforhandlet før sammenslåingen, faktisk ble



fulgt opp. Den inneholdt viktige formuleringer for Lardal, bl.a. en del om arealpolitikk, desentraliserte tjenester og administrativ-politisk tilstedeværelse i Svarstad.

Dersom man isteden hadde gjennomført et ekstraordinært valg høsten 2017, ville risikoen vært stor for at Lardal hadde fått langt svakere representasjon i denne fasen – som tross alt er en kritisk fase for en ny kommune.

Særlig fra Lardal sin side ble dette opplevd positivt. En representant fra «gamle» Larvik sier det slik:

«Kvaliteten på et demokrati kan måles på hvordan et flertall ivaretar et mindretall. Og ettersom konsekvensene ville være minst for Larvik, så måtte vi ivareta Lardal mer enn det regnestykkene tilsier. Involvere og ivareta dem på en god måte. Jeg tror det betydde mye for Lardal, uten at det gikk utover politikken i Larvik».

## 4.7 Andre utfordringer ved gjennomføring av indirekte valg

---

Den politiske plattformen inneholdt en sikringsbestemmelse med føringer for hvilke personer fra Lardal som kunne velges til kommunestyre, formannskap og komiteer/utvalg, hvor det het følgende:

«Partene er enige om at det kan gjøres endringer i hovedregelen om hvilke personer som blir valgt inn fra Lardal, for å unngå endringer i flertallskonstellasjonen i Larvik formannskap og kommunestyre etter valget i 2015».

Ovennevnte innebærer i prinsippet en forsikring mot at daværende flertallskonstellasjon i Larvik kommunestyre, formannskap og utvalg/komiteer skulle bli endret som følge av at representanter fra Lardal trådte inn i kommunestyret. Denne sikringsbestemmelsen var til vurdering først hos Fylkesmannen i Vestfold<sup>2</sup>, og deretter i Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Departementet konkluderte til slutt med at bestemmelsen var innenfor lovverket (regulert etter inndelingsloven).

Denne bestemmelsen medførte imidlertid visse utfordringer. Larvik hadde på sammenslåingstidspunktet og etter valget i 2015 en tradisjonell rødgrønn flertallskonstellasjon, mens Lardal hadde en styringskonstellasjon bestående av Arbeiderpartiet, Høyre og Senterpartiet.

At det var de åtte kommunestyrepreressantene med flest stemmer i Lardal som gikk inn i kommunestyret i Larvik, endret ikke flertallet i det nye kommunestyret. Som følge av forholdsvalg til øvrige utvalg/komiteer viste det seg imidlertid umulig å unngå at flertallsbalansen i enkelte utvalg og komitéer ble endret. Selv om det ble noe diskusjon rundt dette, viste det seg ifølge våre informanter å ha liten betydning i praksis for de beslutninger og vedtak som ble fattet i disse organene.

---

<sup>2</sup> Fylkesmannsembetet endret navn til Statsforvalter ved inngangen til 2020

## 4.8 Oppsummerende vurdering

---

Lardal slo seg sammen med Larvik kommune fra 1.1.2018. I sammenslåingsprosessen valgte man å gjennomføre et indirekte valg framfor et ekstraordinært valg. Det var flere begrunnelser for det.

Dels handlet det om at man fulgte Sandefjord-prosessen, som lå litt foran i løypa. Den viktigste begrunnelsen var at man ønsket å sikre Lardal, som åpenbar lillebror i sammenslåingen, sterk geografisk og bred politisk representasjon i sammenslåingsprosessen – og i den nye kommunens første fase. Et annet argument var ønsket om ikke bare administrativ, men også politisk kontinuitet. På den måten fikk de samme politikerne som vedtok den politiske plattformen for den nye kommunen, også et ansvar for å følge den opp – og for å igangsette viktig planarbeid.

Gjennomføringsfasen i Lardal-Larvikprosessen var preget av høyt tempo og at mange beslutninger skulle fattes på svært kort tid – både politisk og administrativt. Flere fremhever at et indirekte valgt kommunestyre i denne fasen ga ro til å gjennomføre de prosessene man hadde sett seg fore å gjennomføre. Skulle man gjennomført et ekstraordinært valg høsten 2017, er det flere som tror at motstanderne av sammenslåingen ville kjørt hardt på omkamp, og at mye tid i gjennomføringsfasen hadde gått med til opprivende valgkamp. Politikerne som var imot sammenslåingen, var godt representert i fellesnemnda og ble opplevd som konstruktive i viktige veivalg og generelt i fellesnemndas arbeid.

Det var ingen store utfordringer knyttet til selve konstitueringen av nytt kommunestyre. Usikkerhet knyttet til sikringsbestemmelser og lovlighet av bestemmelser om at flertallskonstellasjoner ikke kunne endres, kjønnsbalanse i nytt kommunestyre, formannskap, utvalg og komiteer mv. ble håndtert og avklart før konstitueringen.

Det var heller ingen store usikkerheter om fullmakter og vedtaksmyndighet i de gamle og nye kommunestyrene. At man hadde et indirekte valgt kommunestyre, bidro sannsynligvis til å redusere mulighetene for uklarheter rundt dette. Det var lagt tydelige premisser for overgangen på forhånd, som var godt forankret blant involverte politikere. Alle i Larvik kommunestyre, i tillegg til toppolitikere i Lardal, både de som i utgangspunktet var for og imot sammenslåingen, visste at de skulle være med videre og dermed få en hånd på rattet i oppstartsfasen. Det kan ha bidratt til mindre «kompetansestrid» mellom de to avtroppende og det påtroppende kommunestyret.

Når det gjelder oppstartsfasen, ble det ansett som en fordel at kommunestyret kjente historikken i prosessen. Med et indirekte valgt kommunestyre sikret man at Lardal fikk mange tunge og sentrale politikere inn i kommunestyret, fra ulike politiske partier, som kunne påse at den politiske plattformen som ble fremforhandlet før sammenslåingen, faktisk ble fulgt opp. Den inneholdt viktige formuleringer for Lardal, bl.a. en del om arealpolitikk, desentraliserte tjenester og administrativ-politisk tilstedeværelse i Svarstad. Dersom man isteden hadde gjennomført et ekstraordinært valg høsten 2017, ville risikoen vært stor for at Lardal hadde fått langt svakere representasjon i denne fasen – som tross alt er en kritisk fase for en ny kommune.

Samlet sett er tilbakemeldingene at det å ta i bruk indirekte valg hadde flere fordeler enn ulemper.

# 5. Erfaringer fra Indre Fosen

## 5.1 Kort om sammenslåingsprosessen

---

Leksvik med omtrent 3500 innbyggere og Rissa med 6700 innbyggere var to nabokommuner på Fosenhalvøya, i henholdsvis Nord- og Sør-Trøndelag. De to kommunene slo seg sammen til Indre Fosen kommune.

Allerede i desember 2013 var det uformelle møter om kommunereformen mellom ordførere og rådmenn i de to kommunene. Da hadde kommunene fra før et utstrakt interkommunalt samarbeid. I 2014 var kommunereformen på dagsorden i de fleste politiske møtene i de to kommunene.

I september 2014 ferdigstilte Rissa kommune en utredning av sammenslåing med Leksvik. Utredningen ble lagt frem for lokalpolitikere. Først i Rissa og deretter i Leksvik. Noe senere den samme høsten viste en innbyggerundersøkelse for alle kommunene på Fosen at verken leksværingene eller rissværingene ønsket en storkommune på halvøya Fosen. De ønsket heller en sammenslåing av bare Rissa og Leksvik. Dette bidro til at politikere i de to kommunene ønsket å forfølge dette nærmere.

I et felles formannskapsmøte for Rissa og Leksvik i februar 2015 ble innholdet i en intensjonsavtale skissert. Det ble opprettet et forhandlingsutvalg bestående av ordførere, varaordførere og opposisjonsledere, personer fra administrasjonen samt tillitsvalgte i begge kommuner. En drøy måned senere ble en intensjonsavtale enstemmig vedtatt i kommunestyrene i begge kommuner.

Intensjonsavtalen er nokså kortfattet og inneholder nokså generelle mål. Ellers fremgår det at kommunesenteret skal ligge i Rissa. Begrunnelsen er at Rissa anses å ha størst utviklingspotensial som kommunesenter, i samarbeid og konkurranse med andre sentra i regionen. Samtidig tydeliggjør avtalen at sentrale funksjoner og lederstillinger også skal legges til Leksvik. Navnet Indre Fosen ble først bestemt i forbindelse med vedtaket om sammenslåing i desember 2015.

I avtalen heter det videre at kommunen, i samarbeid med de to fylkeskommunene (Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag), skal utrede og arbeide for en felles videregående skole som legges til Vanvikan (videregående skole er en fylkeskommunal oppgave). Avtalen legger videre til grunn at en skal følge med på prosessen med fylkessammenslåing av Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag.

Ved folkeavstemningen høsten 2015 var det i Rissa 63,3 prosent som stemte for sammenslåing. I Leksvik stemte nøyaktig 50 prosent for og 50 prosent mot sammenslåing.

Etter både innbyggerundersøkelse, rådgivende folkeavstemning og vedtak om sammenslåing i 2015, startet en rekke arbeidsgrupper, i februar 2016, arbeidet med å konkretisere og utvikle den nye kommunen. De fremste milepelen i prosessen er gjengitt i tabellen under.

Tabell 2 Grovmasket oversikt over noen sentrale milepeler i prosessen.

Milepel	Tidsrom
Felles utredning legges frem for, og vedtas av kommunestyrene i begge kommuner	September 2014
Forhandlingsutvalg	Feb. 2015
Intensjonsavtale vedtas av kommunestyrene	19. mars 2015
Innbyggerundersøkelse per telefon i Rissa og Leksvik. To tredeler var positive til sammenslåing	Mai 2015
Vedtak om nedsettelse av fellesnemnd og leder/nestleder av denne	Juni 2015
Rådgivende folkeavstemning om sammenslåing (ifm. ordinært kommunevalg)	September 2015
Rissa og Leksvik kommunestyre vedtar sammenslåing i fellesmøte i regi av Fylkesmennene i Sør- og Nord-Trøndelag. Søknad om sammenslåing oversendes KMD	Desember 2015
Prosjektleder/rådmann på plass	1. januar 2016
En rekke arbeidsgrupper starter arbeidet med å utvikle den nye kommunen	Februar 2016
Trøndelagsfylkene vedtar fylkessammenslåing	April 2016
Søknad om sammenslåing godkjent av Kongen i statsråd	17. juni 2016
Nye Indre Fosen kommune trer i kraft.	1. januar 2018

## 5.2 Begrunnelser for indirekte valg og betydning for forhandlingsprosess

Beslutningen om å gjennomføre valg til nytt kommunestyre som indirekte valg i 2017, kom til på følgende måte.

Fellesnemnda, bestående av formannskapene i de to kommunene samt gruppelederne for de partiene som ikke var representert i formannskapene, drøftet spørsmålet om valg til kommunestyre i den nye kommunen i desember 2015. De ønsket ikke å gjennomføre ekstraordinært valg i 2017, men isteden velge nytt kommunestyre gjennom indirekte valg.

Mer konkret anbefalte de at det nye kommunestyret skulle bestå av kommunestyrene i de to gamle kommunestyrene. Den største kommunen, Rissa, hadde på det tidspunktet 23 medlemmer i kommunestyret, mens Leksvik hadde 25. Det ga 48 representanter. Kommuneloven krever at det skal være oddetall i et kommunestyre, og det ble derfor anbefalt at man skulle velge inn én ekstra representant.. Den siste og 49. plassen skulle gå til den kandidaten som var nærmest å komme inn i kommunestyret i den største kommunen, Rissa, ved valget i 2015. Formannskap og utvalg i den nye kommunen foregikk på samme vis, altså at man slo sammen formannskap og utvalg/komiteer fra de gamle kommunene. Denne anbefalingen fikk sin tilslutning av kommunestyrene i begge kommuner, og lå ved søknaden til Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Det viste seg imidlertid å bryte med kommuneloven å legge til ekstra medlemmer i et nytt kommunestyre, på daværende tidspunkt. Det ble derfor gjort et unntak fra kommuneloven §7 nr. 2 om at kommunestyrets medlemstall «skal være et ulike tall/oddetall» (§ 5-5 annet ledd i ny kommunelov). Dette for å sikre at kommunestyret kunne settes sammen av daværende kommunestyre i Leksvik og Rissa. Med andre ord endte man opp med en variant med partall, 48 medlemmer, og der Leksvik, den minste kommunen, hadde flere representanter i det nye kommunestyret enn Rissa.

Underveis i prosessen var det noe debatt blant politikerne de i to kommunene om hvorvidt dette var den beste løsningen. Det var også en del frem og tilbake i prosessen (blant annet mye kontakt med fylkesmannen og departementet om lovlighet). Debatten dreide seg bl.a. om at modellen de endte opp med, ville gi Leksvik en uforholdsmessig stor representasjon i kommunestyret. Når man til slutt endte opp med å gå for denne modellen likevel, vektlegger våre informanter at det skyldtes stor tillit mellom partene i sammenslåingsprosessen, og at Rissa-politikerne ønsket å fremstå som en «storsindig» storebror. En informant sier det slik:

«For å få til en intensjonsavtale, i en frivillig sammenslåing, så er det jo viktig at storebror i en sammenslåing er litt raus med lillebror. Rissa skjønnte tidlig i prosessen at om Leksvik skulle bli med i en slik prosess, så måtte Leksvik også sitte igjen med noe. Samtidig måtte lillebror Leksvik forstå at Leksvik faktisk er lillebror, og at Rissa kom til å sitte igjen med flere funksjoner og tjenester enn det Leksvik ville gjøre. Det var raushet fra begge hold».

Enkelte mente også at 48 representanter ville bli veldig mange, mens andre mente at det var viktigere med best mulig geografisk og politisk representasjon underveis i sammenslåingsprosessen. Dette både for å gi flest mulig perspektiver og størst mulig legitimitet til sammenslåingsprosessen.

Ifølge våre informanter fikk det liten reell betydning for utfallet av sentrale saker knytta til «byggingen» av den nye kommunen, at Leksvik var såpass overrepresentert i kommunestyret.

Det var tilsynelatende også lite uenighet rundt beslutningen om å gå for indirekte valg istedenfor ordinært valg i 2017. To sentrale argumenter ble utslagsgivende for at man gikk for indirekte valg. Det første var knyttet til kostnader og ressursbruk. Både politisk og administrativ ledelse var av den oppfatning at det ikke var noe poeng å bruke mye penger på å gjennomføre et ekstraordinært valg, og at det ville «binde opp» kapasitet, tid og ressurser blant personer som var sentrale i gjennomføringsprosessen – både politisk og administrativt.

Det andre argumentet var knyttet til forutsigbarhet og kontinuitet. Man mente rett og slett at det ville være uheldig å skifte ut kommunestyrene i de to gamle kommunene, ettersom de hadde vært med i prosessen frem til sammenslåing. Som følge av at både politisk og administrativ ledelse var av den oppfatning at et indirekte valg både var mer effektivt og ville sikre kontinuitet, ble det ikke mye diskusjon rundt spørsmålet.

Det var lite diskusjon rundt beslutningen om å gå for indirekte valg blant innbyggere og politikere. Flere av våre informanter peker imidlertid på at et indirekte valgt kommunestyre bidro til lojalitet og forpliktelse overfor de mål, føringer og beslutninger som lå i forhandlingsresultatet, i form av intensjonsavtalen og søknaden. Enkelte peker på at det hadde sammenheng nettopp med at kommunestyremedlemmene i de gamle kommunestyrene visste at de ville bli ansvarliggjort også for gjennomføring av de mål og føringer de hadde blitt enige om i forhandlingsfasen.

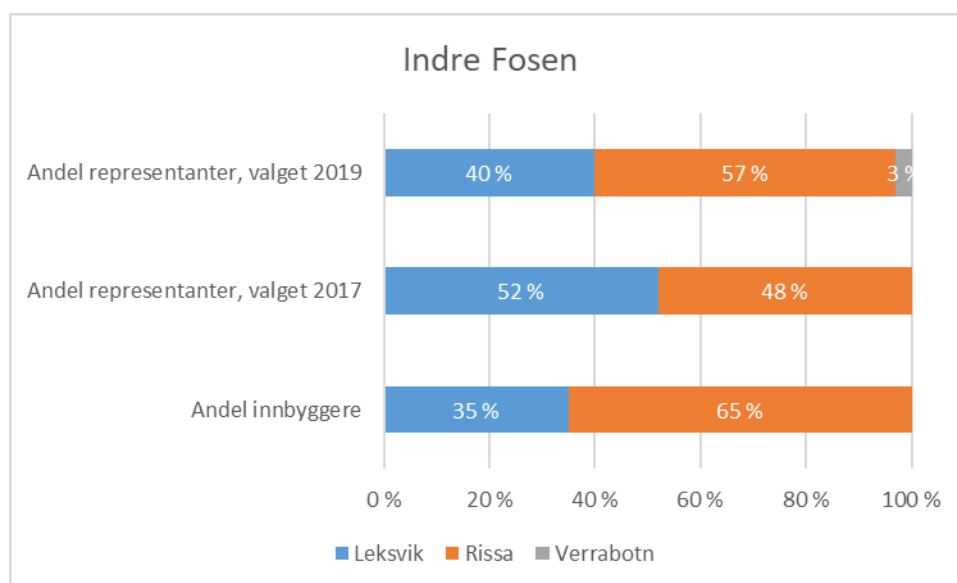
## 5.3 Betydning for representasjon og valg til andre folkevalgte organer

### 5.3.1 Geografisk og politisk representasjon

Som nevnt over ble begge kommunestyrene i sin helhet med inn i det indirekte valgte kommunestyret for Indre Fosen. I tolkingen av geografisk og politisk representasjon er det imidlertid viktig å huske på at man i Indre Fosen reduserte antallet kommunestyrerepresentanter fra 48 i 2017–19 til 37 ved valget i 2019.

Vi har sett nærmere på hvordan den geografiske representasjonen var for det indirekte valgte kommunestyret av 2017 og kommunestyret som ble valgt ved ordinært valg i 2019. Selv om begge kommunestyrene i sin helhet ble med inn i det indirekte valgte kommunestyret for Indre Fosen, er det likevel interessant å sammenlikne den geografiske representasjonen i det indirekte valgte kommunestyret med den geografiske representasjonen fra de to gamle kommunene etter det ordinære valget i 2019. Resultatet er gjengitt i figuren under.

I figuren under ser vi andelen representanter i kommunestyret bosatt i gamle Leksvik og gamle Rissa.



Figur 20 Andel representanter i kommunestyret bosatt i Leksvik og Rissa. Prosent.

På sammenslåingstidspunktet bodde det drøyt 10 000 innbyggere i de to kommunene, fordelt på 6644 innbyggere i Rissa og 3531 innbyggere i Leksvik. Det betyr at 65 prosent av innbyggerne i den nye kommunen bodde i gamle Rissa, og 35 prosent i Leksvik.

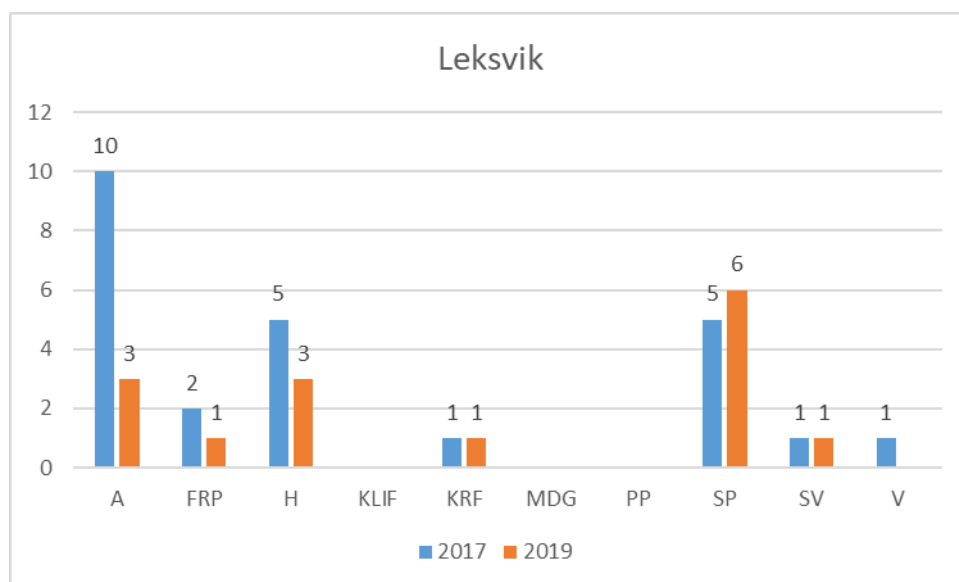
Som nevnt ble det indirekte valgte kommunestyret satt sammen av begge de to gamle kommunestyrene. Det betyr at Leksvik med sine 25 representanter (52 prosent) fikk en nokså klar over-

representasjon ut fra folketall. Tilsvarende fikk Rissa med 23 representanter en nokså klar underrepresentasjon ut fra folketall (48 prosent). Det betyr at det var langt færre velgere bak hver representant fra Leksvik enn det var bak hver representant fra Rissa.

Ved valget i 2019 snudde dette. Blant kommunestyrerepresentantene i dagens kommunestyre er 57 prosent bosatt i gamle Rissa, og 41 prosent bosatt i gamle Leksvik. Sett opp mot folketallet har imidlertid Leksvik fortsatt overrepresentasjon i kommunestyret.

Som den observante leser vil merke seg, summerer antall kommunestyrerepresentanter fra Leksvik i 2019 seg til kun 98 prosent. Det er fordi grenda Verrabotn (som tidligere lå i gamle Verran kommune) ble innlemmet i Indre Fosen kommune i 2020. Innbyggerne herfra deltok i valget i 2019, og det ble valgt inn én representant herfra ved valget i 2019 (utgjør 3 prosent av kommunestyret).

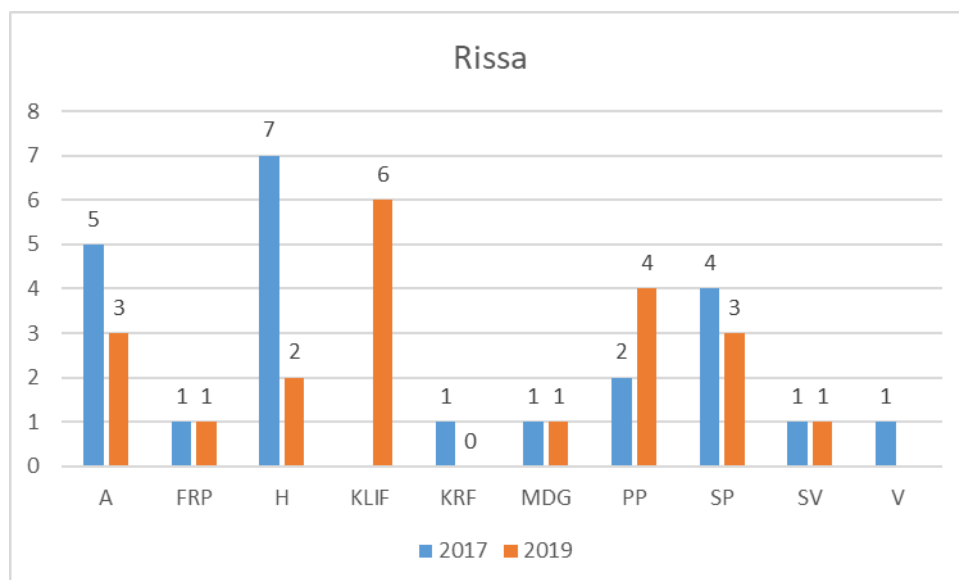
Figur 21 og Figur 22 viser antall kommunestyrerepresentanter for ulike partier bosatt i gamle Leksvik og Rissa ved det indirekte valgte kommunestyret i 2017 og kommunevalget i Indre Fosen i 2019.



Figur 21 Antall kommunestyrerepresentanter for ulike partier bosatt i gamle Leksvik ved det indirekte valgte kommunestyret i 2017 og kommunevalget i Indre Fosen i 2019.

Av større endringer er det først og fremst verdt å merke seg at Arbeiderpartiet (A), som stod sterkt i gamle Leksvik, mistet syv representanter fra gamle Leksvik i 2019. Høyre (H) mistet to representanter, og Fremskrittspartiet (FRP) mistet én. Tross færre representanter i kommunestyret valgt i 2019 øker Senterpartiet sin representasjon fra gamle Leksvik med ett mandat, mens Kristelig Folkeparti, Sosialistisk Venstreparti og Venstre beholder hvert sitt mandat.

Figuren under viser partipolitisk fordeling blant representantene bosatt i gamle Rissa.



Figur 22 Antall kommunestyrerepresentanter for ulike partier bosatt i gamle Rissa ved det indirekte valgte kommunestyret i 2017 og kommunevalget i Indre Fosen i 2019.

Også i Rissa gikk Arbeiderpartiet og Høyre tilbake fra 2017 til 2019. «Styrken» på tilbakegangen er imidlertid motsatt. Der Arbeiderpartiet gikk kraftigst tilbake i Leksvik, gikk Høyre kraftigst tilbake i Rissa (fra syv til to representanter). Arbeiderpartiet mistet to mandater. Der Senterpartiet fikk en ekstra representant fra Leksvik, mistet de en representant fra Rissa. Samlet sett gjør de likevel et relativt godt valg. De beholdt samme antall representanter, til tross for at kommunestyret som nevnt ble redusert med elleve representanter. Kristelig Folkeparti mistet sin ene representant fra Rissa. Fremskrittspartiet, Miljøpartiet De Grønne, Sosialistisk Venstreparti og Venstre beholdt hver sin representant fra Rissa.

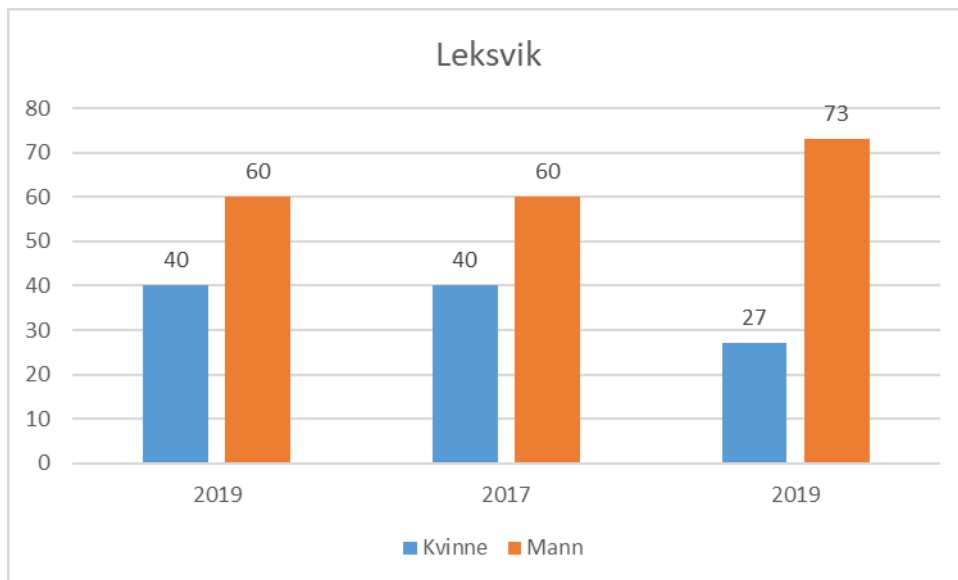
Som figuren viser, får Kommunelista Indre Fosen (KLIF) seks mandater fra Rissa ved valget i 2019. Årsaken til KLIFs geografisk avgrensede, men sterke valg i 2019 skyldes ifølge våre informanter debatt rundt videregående skolestruktur (jf. avsnitt 5.1). Også Pensjonistpartiet (PP) gjør et godt 2019-valg og går frem med to mandater – til tross for reduksjonen i antall representanter totalt i kommunestyret.

Når det gjelder partipolitisk sammensetning, er det ellers interessant å påpeke et moment ved sammensetningen av det indirekte valgte kommunestyret i 2017. Arbeiderpartiet og Høyre fikk ved valget i 2015 omtrent identisk oppslutning (om lag 26 prosent), de to kommunene sett under ett. Som vi ser av de to figurene over, stod imidlertid Arbeiderpartiet sterkest i Leksvik, og Høyre i Rissa. Arbeiderpartiet endte derfor opp med å få tre mandater flere enn Høyre i det indirekte valgte kommunestyret (15 versus 12). Det var fordi Leksvik hadde 25 representanter i sitt kommunestyre av 2015, mens Rissa kun hadde 23. Slik sett kan man si at Arbeiderpartiet fikk en «bonus» i det indirekte valgte kommunestyret.



### 5.3.2 Kjønn og alder

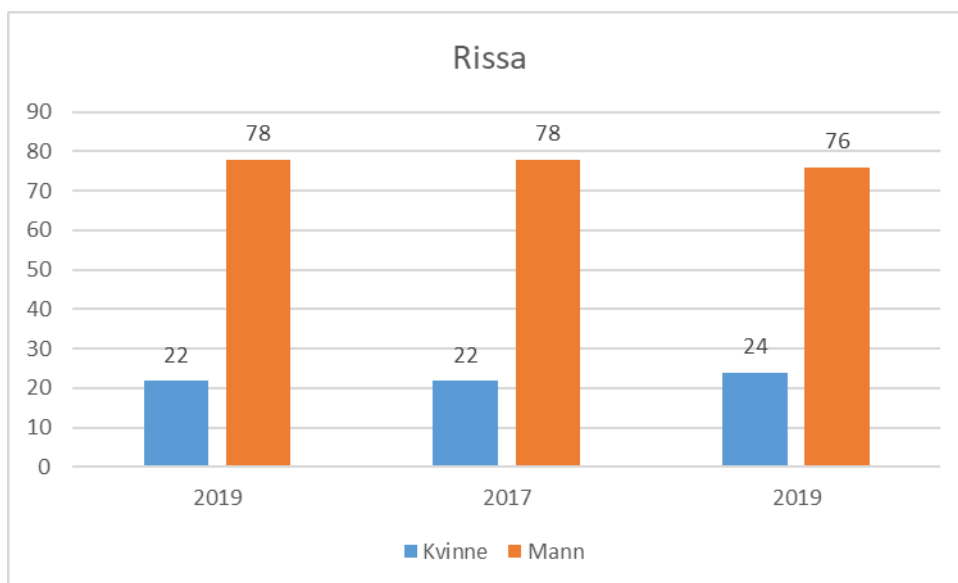
I dette delkapitlet ser vi på representativitet mht. kjønn og alder, og først ser vi på kjønnsbalanse (jf. Figur 23). Husk at kommunestyrene fra 2015, både Leksvik og Rissa, i sin helhet ble en del av det indirekte valgte kommunestyret i 2017.



Figur 23 Kjønnfordeling. Leksvik. Prosent.

Figuren over viser at det blant kommunestyrerepresentantene fra Leksvik i 2015 (og 2017) var 40 prosent kvinner. Blant representantene valgt inn fra Leksvik i 2019 (15) er andelen kvinner redusert til 27 prosent, mens andelen menn er 73 prosent.

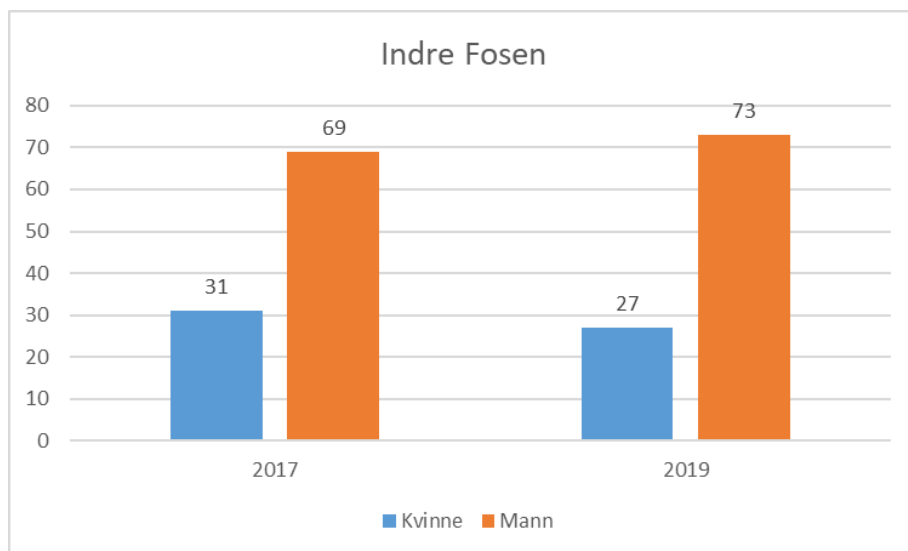
I figuren under ser vi fordelingen blant representantene bosatt i Rissa.



Figur 24 Kjønnfordeling. Rissa. Prosent.

Figuren over viser at det blant kommunestyrerepresentantene fra Rissa i 2015 (og 2017) var 22 prosent kvinner. Blant representantene valgt inn fra Leksvik i 2019 (21), er andelen kvinner noen få prosentpoeng høyere (24 prosent). Andelen menn er 76 prosent.

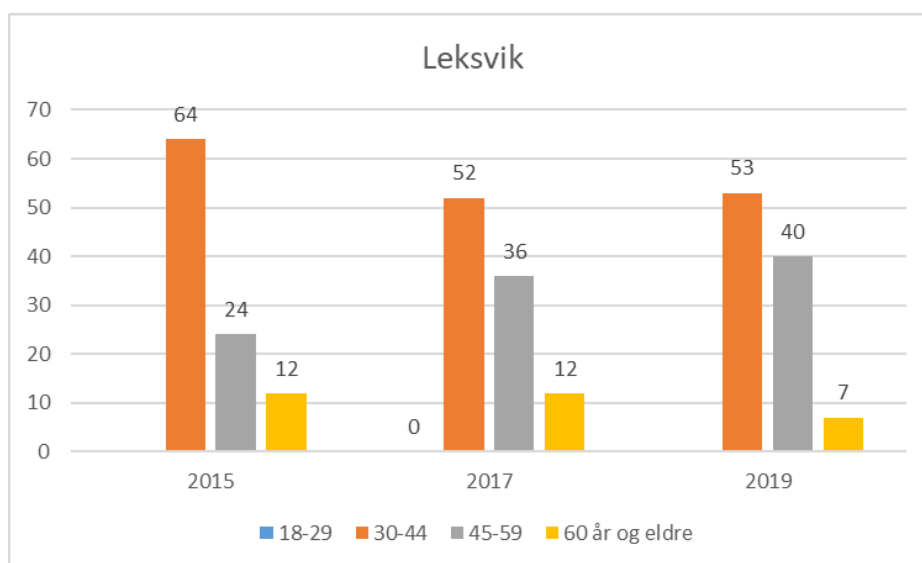
Figur 25 viser kjønnsfordelingen i kommunestyret i nye Indre Fosen både i 2017 og etter valget i 2019.



Figur 25 Kjønnfordeling Indre Fosen. Prosent

Figuren over viser at det var en klar overrepresentasjon av menn i det indirekte valgte kommunestyret av 2017 (69 prosent menn versus 31 prosent kvinner). Denne overrepresentasjonen ble enda større etter valget i 2019 (73 prosent menn versus 27 prosent kvinner). Til sammenlikning ble det valgt inn 40 prosent kvinner ved kommunevalget i 2019, landet sett under ett.

I figurene under ser vi på aldersfordelingen. Vi begynner med Leksvik.

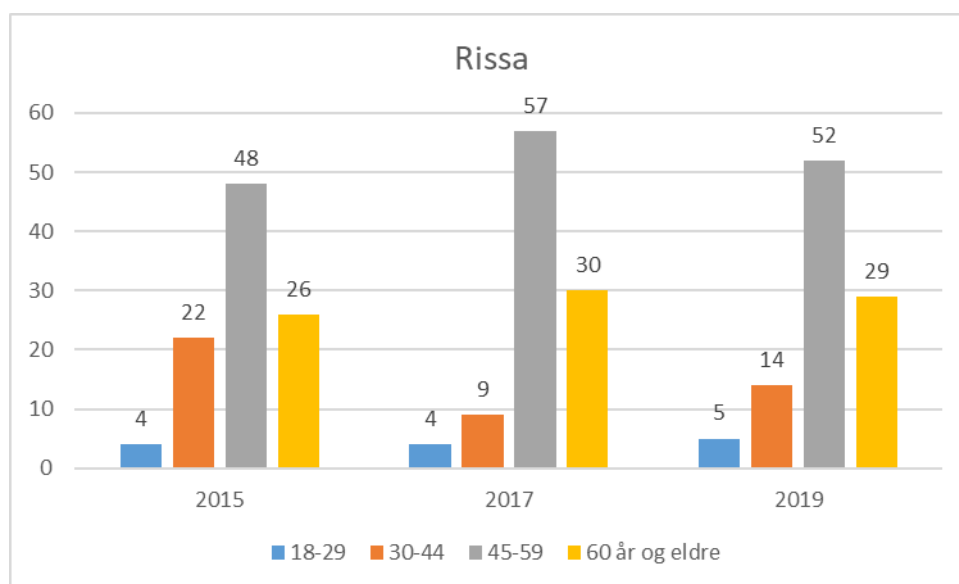


Figur 26 Aldersfordeling i kommunestyret blant representanter bosatt i Leksvik. Prosent.

I figuren over er det først og fremst viktig å påpeke at årsaken til at aldersfordelingen er annerledes i 2017 enn i 2015 (når representantene er de samme), er fordi representantene rett og slett har blitt to år eldre. Noen har dermed skiftet alderskategori.

Vi ser at det ikke er noen representanter fra Leksvik i den yngste aldersgruppen, hverken i 2015 eller ved det ordinære valget i den nye kommunen i 2019. I 2015 var det imidlertid en stor andel i den nest yngste aldersgruppen, 30–44 år (64 prosent). Denne andelen gikk ned ved valget i 2019, samtidig som andelen i aldersgruppen 45–59 år gikk opp fra 24 til 40 prosent. Andelen i den eldste aldersgruppen sank med fem prosentpoeng fra 2015 til 2019 (fra henholdsvis 12 til 7 prosent).

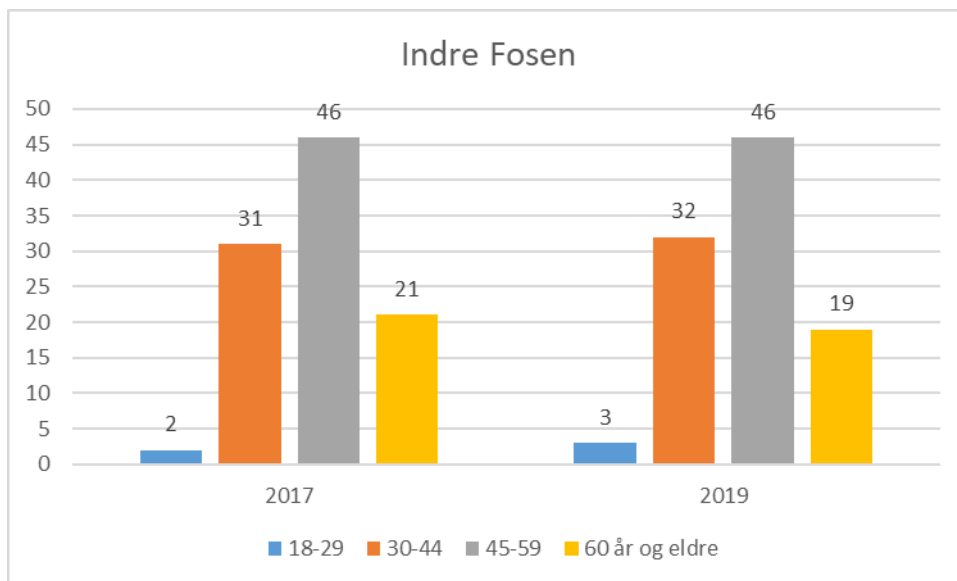
I Figur 27 ser vi aldersfordelingen blant representanter bosatt i Rissa.



Figur 27 Aldersfordeling i kommunestyret blant representanter bosatt i Rissa. Prosent.

Blant representantene i Rissa var det i 2015 26 prosent av representantene i de to yngste aldersgruppene, hvorav fire prosent i aldersgruppen 18–29 og 22 prosent i aldersgruppen 30–44 år. 74 prosent av representantene var 45 år eller eldre, hvorav 26 prosent var over 60 år. I 2019 var det en liten nedgang i de to yngste aldersgruppene sett under ett (til 19 prosent), mens andelen i de to eldste aldersgruppene økte til 81 prosent.

I Figur 28 ser vi på aldersfordelingen i Indre Fosen, sett under ett.



Figur 28 Aldersfordeling i kommunestyret i Indre Fosen som helhet. Prosent.

Som det kommer frem av figuren over, er det minimale endringer i alderssammensetningen fra det indirekte valgte kommunestyret i 2017 og til kommunestyret som ble valgt på ordinært vis ved valget i 2019. Det er likevel verdt å poengtere at aldersgruppen 18–29 er så å si fraværende i kommunestyret (kun en representant er 29 år eller yngre).

### 5.3.3 Valg til andre folkevalgte organer

Valg til øvrige folkevalgte organer (komitéer, utvalg, styrever mv.) foregikk ved at man slo sammen formannskap, komiteer og utvalg i de to gamle kommunene. Som i det indirekte valgte kommunestyret fikk med andre ord Leksvik en overrepresentasjon i disse organene, sett opp mot folketallet i de to kommunene.

## 5.4 Betydning for gjennomføringsfasen

Gjennomføringsfasen er tiden fra vedtak om sammenslåing er fattet, og fram til ny kommune er satt i drift.

Som vi påpeker i kap. 1, kan denne fasen være krevende. Mange beslutninger skal fattes når det gjelder bl.a. politisk og administrativ organisering, samtidig som mange arbeidsgrupper jobber med ulike spørsmål. På Fosen-halvøya var 26 administrative arbeidsgrupper og en rekke politiske arbeidsgrupper i full sving med å bygge nye Indre Fosen kommune.

Flere fremhever det som positivt for denne fasen at man gikk for indirekte valg. At man allerede hadde besluttet indirekte valg, betød at alle politikerne som var med i gjennomføringsfasen visste at de også ville bli med videre. Flere fremhever nettopp det som en viktig årsak til at man forholdt seg svært lojalt til føringene i intensjonsavtalen gjennom hele gjennomføringsfasen. Både administrative og politiske informanter gir uttrykk for at man i stor grad forholdt seg lojalt

til føringene i intensjonsavtalen, både de momentene som var helt uten kontrovers, og de beslutningene det var mest diskusjon rundt.

Et eksempel på sistnevnte var diskusjoner rundt videregående skole. Begge kommuner hadde videregående skoler som før og gjennom sammenslåingsprosessen var nedleggingstrua. Der noen ønsket å oppgradere skolene både i Leksvik og Rissa, ønsket andre å arbeide for én ny felles skole. I intensjonsavtalen ble man enige om sistnevnte. Her heter det at «I samarbeid med fylkeskommunene skal det utredes og arbeides for en felles videregående skole som legges til Vanvikan». Flere peker på at man hadde risikert omkamper om slike kontroversielle spørsmål, dersom en istedenfor et indirekte valg hadde gått for ekstraordinært valg i 2017. Et annet eksempel er økonomi.

Når det gjelder økonomien, var det ingen problemer knyttet til at politikerne «tømte reservene» i de to gamle kommunene. Nettopp det vet vi var et problem i mange av kommunene som slo seg sammen på ordinær måte. Hvorvidt politikerne i Rissa og Leksvik opptrådte økonomisk ansvarlig fordi de visste at de skulle være med videre, er selvsagt vanskelig å si, men flere av våre informanter er av den oppfatning.

En tilgrensende årsak flere peker på, var at de to gamle kommunestyrene avholdt sine separate møter fysisk samlet gjennom hele 2017, dvs. store deler av gjennomføringsfasen. Først gikk ett av kommunestyrene gjennom sin sakliste, mens det andre satt og hørte på. Deretter skiftet de roller, før fellesnemnda trådte sammen, og behandlet saker av relevans for den nye kommunen. En gjennomførte møtene på denne måten gjennom hele 2017.

Det blir videre påpekt at representantene fra Leksvik, som den minste kommunen, opplevde at deres interesser ble ivaretatt på en god måte – også i overgangsfasen – noe som tilskrives at de hadde en overrepresentasjon ut fra folketall i fellesnemnda.

## 5.5 Betydning for overgangsfasen

---

Heller ikke i Indre Fosen rapporteres det om store utfordringer knyttet til konstitueringen av det indirekte valgte kommunestyret høsten 2017. Man hadde i gjennomføringsfasen brukt mye tid på å etablere og skape en omforent forståelse av hvilke organer som skulle ha ulike fullmakter og myndighet til å fatte vedtak på sentrale felt, og det rapporteres om at politikerne fra begge de «gamle» kommunene i stor grad hadde felles oppfatninger om slike forhold. Som i flere av de andre kommunene bidro det faktum at man hadde et indirekte valgt kommunestyre – bestående av samtlige av kommunestyrerepresentantene i de to gamle kommunene – til felles oppfatninger og sterk forankring om slike spørsmål.

## 5.6 Betydning for oppstartsfasen

---

Også oppstartsfasen i nye Indre Fosen blir beskrevet som relativt god. Flere tilskriver det delvis til at kommunestyret i den nye kommunen hadde vært med på, og følte et stort eierskap til prosessen – og ønsket å «ro det hele trygt i havn».

Samtidig er det flere som påpeker at Indre Fosen foreløpig ikke har utløst sitt potensial som ny kommune. En informant sier det slik:

«Det ble nok ikke like bra som vi trodde, sånn i ettertid. Det har vært mye tøffere tak i en ny kommune enn det jeg skulle trodd. Økonomien er dårlig. Vi har ikke klart å få robuste fagmiljøer. Vi er en stor kommune med sju grendeskoler på ti tusen innbyggere. Det er en krevende kommune å drive. Mye areal og mange små sentrum. Men det skyldes ikke prosessen fram mot sammenslåinga. Den mener jeg var utmerket».

I etterkant av sammenslåingen har Indre Fosen kommune kommet på lista over kommuner som Statsforvalteren i Trøndelag følger tettest på grunn av høy gjeld. I forlengelsen av dette poenget, er det samtidig enkelte som påpeker at noen av de mer konfliktfylte eller kontroversielle sakene som ble satt litt «på hold» i gjennomførings- og overgangsfasen for å smøre prosessen, kom til overflaten igjen i oppstartsfasen. For det første blusset enkelte grendekamper opp igjen. For eksempel opplevde en del i Rissa at Leksvik fikk for mye gjennomslag i enkelte saker. Andre opplever at man ikke fikk utnytta stordriftspotensialet i en ny større kommune på en god nok måte grunnet beslutninger om å holde på enkelte ordninger og strukturer fra de to gamle kommunene. En informant sier det slik:

«Men det skjøv en del problemer foran oss [den store enigheten i fellesnemnd/indirekte valgt kommunestyre] til 2019-valget. For sentrum i den nye kommunen, følte seg helt tydelig tilsidesatt. Opplevde at den lille kommunen hadde fått for mye å si».

En annen sier det slik:

Der vi var så rause med hverandre i intensjonsavtalen, og i sammenslåingsprosessen, så var det nå motkrefter. [...] Og det er nok der vi har størst utfordring nå i dag – i kommunen da. Det er blitt veldig mye grendekamper. Ting vi var enige om i forhandlingene, og som befolkninga ga sitt samtykke til.. Nå er det omkamper på veldig mange områder. Det preger kommunen litt i dag.

I forlengelsen av dette er det kanskje mulig å si at dersom det hadde vært litt større opposisjon og diskusjon blant de opprinnelige kommunestyrene underveis i sammenslåingsprosessen, så hadde en kanskje blitt ferdig med en del av de diskusjonene og omkampene som nå går i kommunen. «Vi hadde fått det mer opp i lufta tidligere», som en av informantene sier det. På den annen side kan man selvsagt tenke seg at dersom en hadde tatt alle disse kampene i forkant og tidlig i prosessen, og konkludert på alle de mest følsomme sakene allerede i forhandlingsfasen, så ville det aldri blitt noen sammenslåing. Hvorvidt slike forhold ville vært annerledes om man hadde gått for ekstraordinært valg i 2017 istedenfor indirekte valg, er også umulig å si. At disse sakene hadde kommet til overflaten i en valgkamp allerede da, er imidlertid ikke utenkelig.

## 5.7 Andre utfordringer ved gjennomføring av indirekte valg

---

Det var ingen store utfordringer knyttet til selve gjennomføringen av valget. De største utfordringene var knyttet til lovligheten av sammensetningen av det indirekte valgte kommunestyret forut for selve valget (jf. kap. 5.2).

## 5.8 Oppsummerende vurdering

---

Ifølge sentrale informanter var det i Indre Fosen lite debatt rundt beslutningen om å gå for indirekte valg. Mest diskusjon var det rundt det faktum at Leksvik (som hadde 25 representanter) ville få flere representanter enn «storebror» Rissa (som hadde 23 representanter). Enkelte mente også at 48 representanter ville bli *for* mange.

Etter litt frem og tilbake endte man likevel med å gå for denne løsningen, og ifølge våre informanter hadde det liten reell betydning for utfallet av sentrale saker og beslutninger – hverken i forkant, underveis eller i etterkant av sammenslåingen. De fremste begrunnelsene *for* indirekte valg istedenfor ekstraordinært valg, var som følger:

- Sikre geografisk og politisk representativitet fra begge kommuner. Gi flest mulig perspektiver og størst mulig legitimitet til sammenslåingsprosessen.
- Politisk og administrativ ledelse ønsket ikke å bruke mye penger på å gjennomføre et ekstraordinært valg. Men mente det ville bundet opp kapasitet, tid og ressurser blant personer som var sentrale i gjennomføringsprosessen.
- Forutsigbarhet og kontinuitet. Man mente rett og slett at det ville være uheldig å skifte ut kommunestyrene i de to gamle kommunene, ettersom de hadde vært med i prosessen frem til sammenslåing.

At man alt hadde besluttet indirekte valg, betød at alle politikerne som var med i gjennomføringsfasen visste at de også ville bli med videre. Flere fremhever nettopp det som en viktig årsak til at man forholdt seg svært lojalt til føringene i intensjonsavtalen gjennom hele gjennomføringsfasen.

I mange av kommunene som slo seg sammen på ordinær måte, var det en utfordring at de «gamle» kommunestyrene bandt opp mye av de finansielle reservene. Hvorvidt politikerne i Rissa og Leksvik opptrådte økonomisk ansvarlig fordi de visste at de skulle være med videre, er selvsagt vanskelig å si, men flere av våre informanter er av den oppfatning. Samtidig er Indre Fosen nå i etterkant av sammenslåingen kommet på lista over de kommunene Statsforvalteren i Trøndelag følger tettest på grunn av høy gjeld.

Representantene fra Leksvik, den minste kommunen, opplevde at deres interesser ble ivaretatt på en god måte, også i overgangsfasen, noe som tilskrives at de hadde en overrepresentasjon ut fra folketall i fellesnemnda.

Heller ikke i Indre Fosen rapporteres det om store utfordringer knyttet til konstitueringen av det indirekte valgte kommunestyret høsten 2017. Man hadde i gjennomføringsfasen brukt mye tid på å etablere og skape en omforent forståelse av hvilke organer som skulle ha ulike fullmakter og myndighet til å fatte vedtak på sentrale felt, og ifølge våre informanter hadde politikerne fra begge de «gamle» kommunene i stor grad felles oppfatninger om slike forhold.

Også oppstartsfasen i nye Indre Fosen blir beskrevet som relativt god. Flere tilskriver det delvis til at kommunestyret i den nye kommunen hadde vært med på, og følte et stort eierskap til prosessen – og ønsket å «ro det hele trygt i havn».

Enkelte hevder at dersom det hadde vært litt større opposisjon og diskusjon blant de opprinnelige kommunestyrene underveis i sammenslåingsprosessen, så hadde en kanskje blitt ferdig med en del av de diskusjonene og omkampene som nå går i kommunen. På den annen side kan man selvsagt tenke seg at dersom en tatt alle disse kampene, og konkludert på alle de mest følsomme sakene allerede i forhandlingsfasen, så ville det aldri blitt noen sammenslåing. Hvorvidt slike forhold ville vært annerledes om man hadde gått for ekstraordinært valg i 2017 istedenfor indirekte valg, er umulig å si. At disse sakene hadde kommet til overflaten i en valgkamp allerede da, er imidlertid ikke utenkelig.



# 6. Erfaringer fra Trøndelag

## 6.1 Kort om sammenslåingsprosessen

Nord- og Sør-Trøndelag var først ute i regionreformen. Sammenslåingen av de to fylkeskommunene skjedde 1. januar 2018. Initiativet til fylkessammenslåingen kom opprinnelig fra politisk ledelse i Nord-Trøndelag, og ledelsen i Sør-Trøndelag responderte positivt på dette initiativet. Det er flere årsaker til at man politisk ønsket å se nærmere på mulighetene for en sammenslåing. En av årsakene var at de to fylkeskommunene over flere år samarbeidet så tett at det neste naturlige steget var en sammenslåing. Videre ble kommunereformen igangsatt i 2014. Da initiativet til sammenslåing av Trøndelagsfylkene ble tatt, var det fremdeles usikkerhet om det regionale nivåets framtid. Politisk var det frykt for en svekket fylkeskommune med mindre penger og mindre oppgaver. Oppfatningen var at det var behov for et regionalt nivå, men at man stod i fare for å miste det, enten gjennom nedlegging eller gradvis utarming. Det var derfor et ønske om å forsøke å ta grep om prosessen, og det var en erkjennelse av at det var vanskelig å drive oppgaveoverføring til 19 fylkeskommuner.

Fylkestingene i Nord- og Sør-Trøndelag fattet i oktober 2014 vedtak om mandat for felles utredning om samling av Trøndelagsfylkene (Fylkestingssak 47/2014 i NTFK, og sak 88/14 i STFK). I saksframleggene ble det gjort rede for bakgrunn og mål for utredningsarbeidet.

Noen viktig milepeler for prosessen, og som er av relevans for denne utredningen, er vist i tabellen under.

Tabell 3 Grovmasket oversikt over noen sentrale milepeler i prosessen.

Milepel	Tidsrom
Fylkestinget i Nord-Trøndelag vedtar å kontakte Sør-Trøndelag fylkeskommune for å få gjennomført en felles utredning om å samle Trøndelagsfylkene	29. april 2014
Vedtak om mandat for Trøndelagsutredningen	Oktober 2014
Fylkestingene behandler «Trøndelagsutredninga. Undervegsrapport juni 2015»	N-T: 9. juni 2015 S-T: 18. juni 2015
Intensjonsplanen og Trøndelagsutredningen legges fram	4. november 2015
Resultat av innbyggerundersøkelsen og høringsrunden presenteres for de to fylkestingene	2. mars 2016
Fylkestingene i de to trøndelagsfylkene vedtar å søke Stortinget om sammenslåing	27. april 2016
Fylkestingene oppnevner fellesnemnd og revisor for fellesnemnd. Vedtak om reglement for fellesnemndas oppgaver og fullmakter. Utpeker prosjektleder og assisterende prosjektleder. Vedtak om formannskapsmodellen som styringsform.	27. april 2016

Stortinget vedtar «Nord-Trøndelag fylke og Sør-Trøndelag fylke slås sammen til Trøndelag fylke fra 1. januar 2018»	8. juni 2016
Første møte i fellesnemnda. Valg av leder og nestleder, arbeidsutvalg og partssammensatt utvalg. Oppnevner utvalg for å utrede politisk organisering. Prosjektplan for sammenslåingsprosjektet og omstillingsdokument ble vedtatt.	22. juni 2016
Kongen i statsråd sluttbehandler vedtak om sammenslåing	September 2016
Fylkestinget for Trøndelag konstitueres	18 oktober 2017
Nytt fylke	1. januar 2018

## 6.2 Begrunnelser for indirekte valg og betydning for forhandlingsprosess

Tilbakemeldingene fra sentrale aktører i prosessen er at det ikke var noe særlig diskusjon om man skulle ha indirekte valg, eller ikke. Når man ble klar over at det var mulig å slå seg sammen midt i en valgperiode, ble man raskt enig om at fellesnemnda skulle bestå av begge fylkesting, og at det nye fylkestinget skulle bestå av de tidligere fylkestingene fra oppstarten av det nye fylket og fram til det ordinære valget i 2019. Det ble sett på som riktig at alle de folkevalgte fikk fullføre perioden de var valgt inn i, og det nye fylkestinget bestod derfor av alle medlemmer fra tidligere Nord-Trøndelag (35) og Sør-Trøndelag (43), dvs. 78 totalt.

I forbindelse med gjennomføringen av fylkessammenslåingen hadde man et arbeidsutvalg for fellesnemnda som utførte mye av det praktiske politiske arbeidet. Dette arbeidsutvalget var på størrelse med det kommende fylkesutvalget.

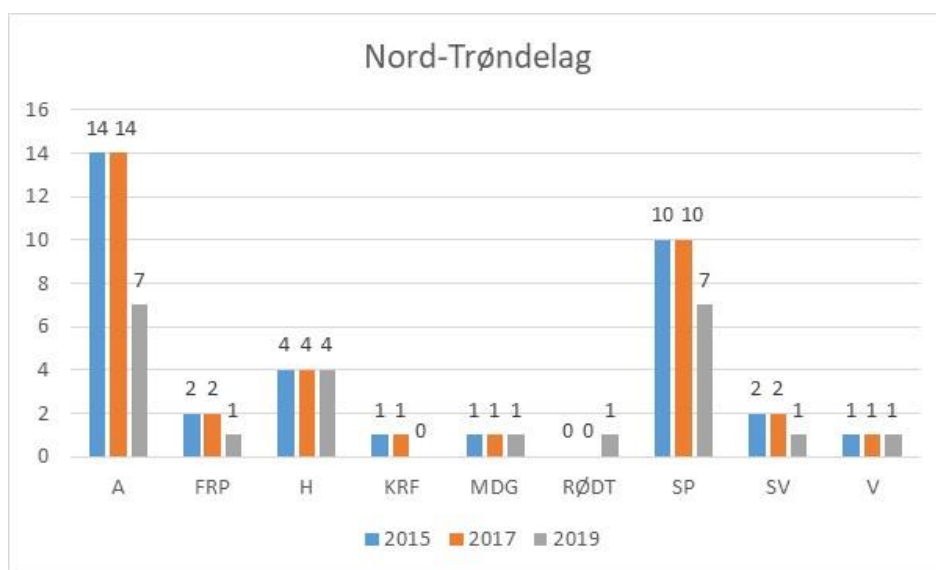
Her er det relevant å være oppmerksom på at det i intensjonsplanen for sammenslåingen ble lagt føringer på hvordan den politiske organiseringen skulle være. Her ble det slått fast at det nye fylket skulle bruke formannskapsmodellen som styringsform. Tidligere hadde Nord-Trøndelag hatt parlamentarisme, mens Sør-Trøndelag hadde formannskapsmodell med komiteer. Det ble videre lagt føring på at fylkestinget skulle bestå av 59 medlemmer etter valget i 2019.

I tillegg til fylkesting og fylkesutvalg ble det lagt opp til en utvalgsstruktur med fem ulike hovedutvalg for kultur, næring, transport, veg og utdanning. Det ble lagt opp til gjennomgående representasjon, hvor lederne for hovedutvalgene sitter i fylkesutvalget.

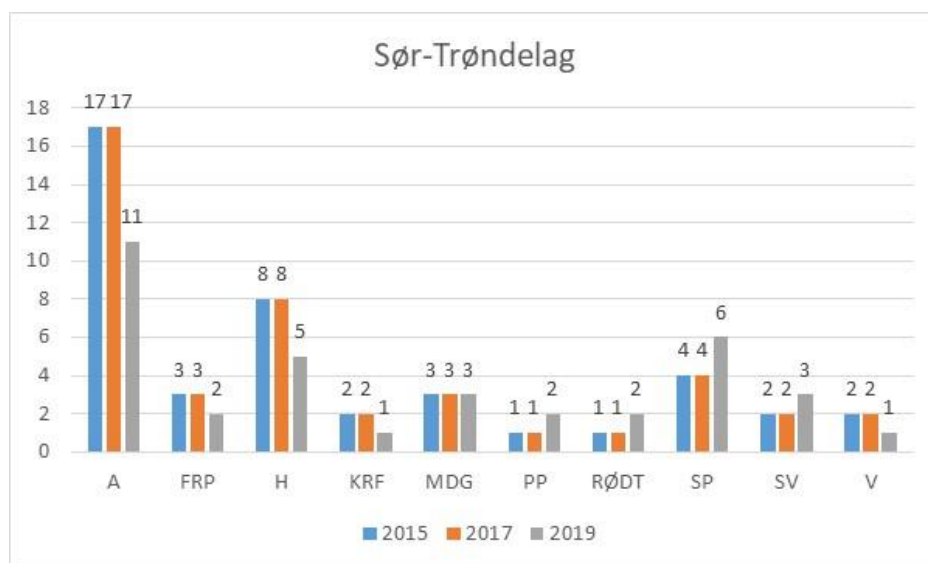
## 6.3 Betydning for representasjon og valg til andre folkevalgte organer

### 6.3.1 Geografisk og politisk representasjon

Som tidligere nevnt valgte man i sammenslåingen av Nord- og Sør-Trøndelag at fylkestinget gjennom det indirekte valget skulle bestå av fylkestingene i de gamle fylkene. Som Figur 29 – Figur 30 viser, så innebærer det at fylkene ble representert med samme antall representanter før og etter det indirekte valget, dvs. 35 representanter fra Nord-Trøndelag og 43 fra Sør-Trøndelag.



Figur 29 Fordeling av antall fylkestingsrepresentanter bosatt i Nord-Trøndelag ved fylkestingsvalget i 2015, det indirekte valget i 2017 og fylkestingsvalget i 2019.



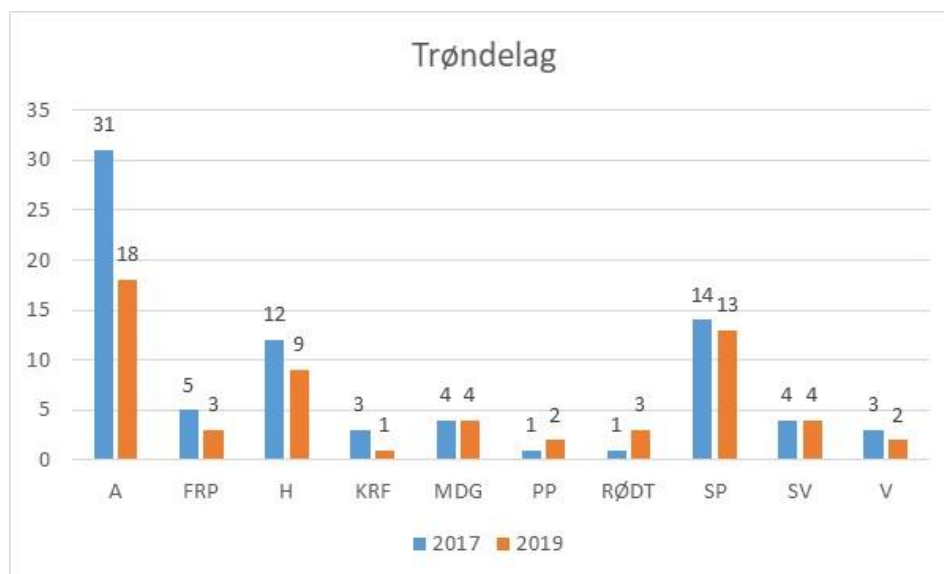
Figur 30 Fordeling av antall fylkestingsrepresentanter bosatt i Sør-Trøndelag ved fylkestingsvalget i 2015, det indirekte valget i 2017 og fylkestingsvalget i 2019.

I og med at Sør-Trøndelag i 2017 hadde 317 363 innbyggere, mens Nord-Trøndelag hadde 137 233, ble Nord-Trøndelag overrepresentert i fylkestinget etter det indirekte valget. Nord-Trøndelag hadde da 1 fylkestingsrepresentant per 3921 innbyggere, mens Sør-Trøndelag var representert med 1 representant per 7381 innbyggere. Dette ble sett på som en grei løsning i en overgangsperiode. Motstanden mot sammenslåingen var størst i Nord-Trøndelag. At Nord-Trøndelag var overrepresentert, ble derfor også tolket som et uttrykk for raushet og likeverdighet i prosessen fra Sør-Trøndelag sin side. Selv om Nord-Trøndelag var overrepresentert ut fra innbyggertall, hadde likevel Sør-Trøndelag flere representanter i det indirekte valgte fylkestinget.

Før vedtaket om sammenslåing var det ulike partikonstellasjoner som hadde flertall i de to fylkene. I begge fylker var samarbeidskonstellasjoner ledet av AP. I Nord-Trøndelag var det en samarbeidskonstellasjon bestående av AP, H og KRF. I Sør var det AP og Sp. Når man så det som sannsynlig at en framtidig samarbeidskonstellasjon for nye Trøndelag ville bestå av Ap og Sp, ble det i Nord-Trøndelag dannet nytt fylkesråd, hvor Sp kom inn i stedet for H. Dette var altså en tilpasning for å danne en flertallskonstellasjon i det indirekte valgte fylkestinget.

Etter det ordinære valget i 2019 ble fylkestinget redusert fra 78 til 59 representanter. Dette tilsvarer en reduksjon på ca. 24 prosent. I det nye fylkestinget er det 23 representanter fra Nord-Trøndelag og 36 representanter fra Sør-Trøndelag. Nord-Trøndelag er fremdeles overrepresentert med 1 representant per 5966 innbyggere, mens Sør-Trøndelag har 1 representant per 8815 innbyggere. Overrepresentasjonen er imidlertid mindre etter det ordinære valget i 2019, sammenlignet med det indirekte valget i 2017.

Etter det ordinære valget i 2019 ser vi at det var Ap som mistet flest representanter (jf. figuren under).

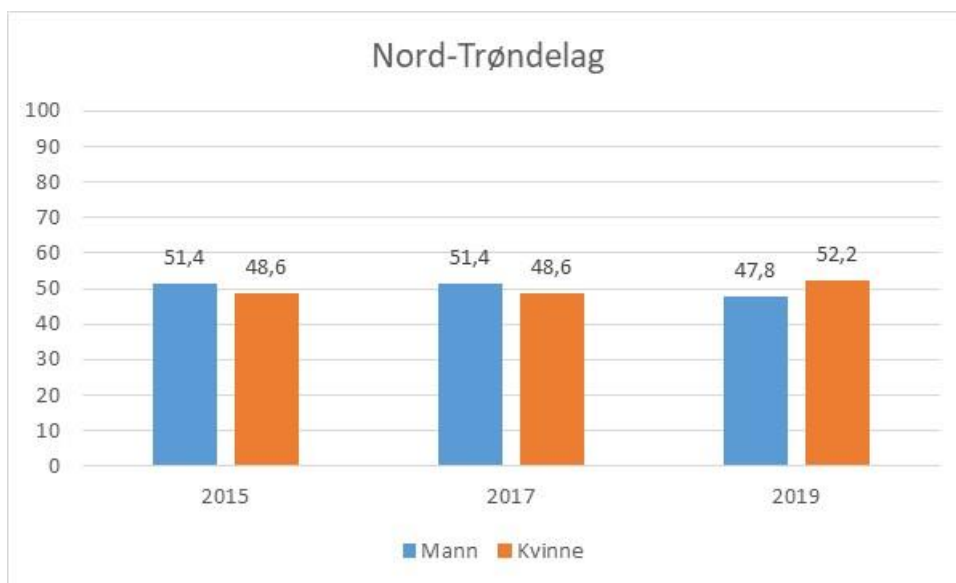


Figur 31 Fordeling av antall fylkestingsrepresentanter i nye Trøndelag etter det indirekte valget i 2017 og fylkestingsvalget i 2019.

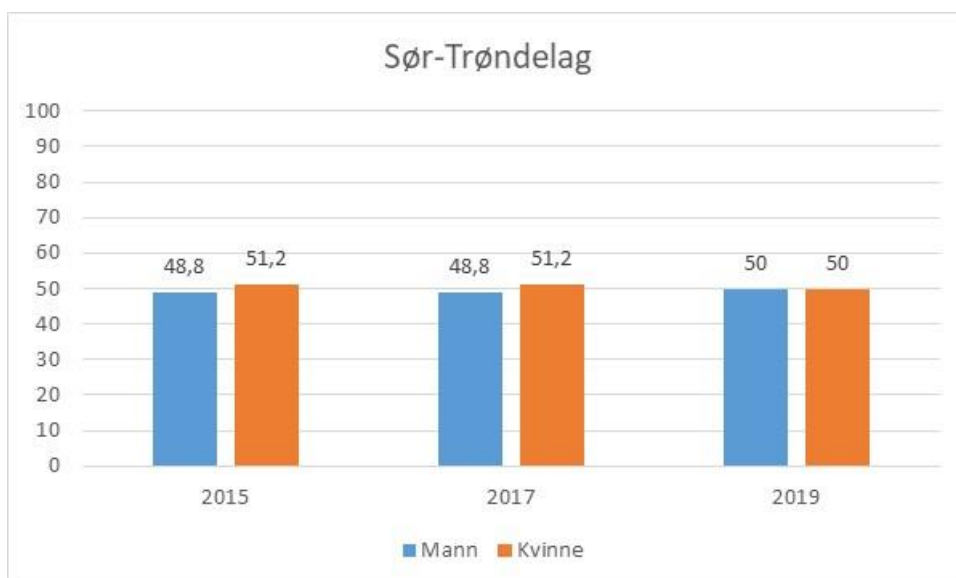
Av de 19 som gikk ut av fylkestinget, kom 13 fra Ap. Relativt sett var det Krf, V, og Ap som i størst grad ble redusert, henholdsvis med 67, 42 og 33 prosent. Tatt i betraktning reduksjonen i antall medlemmer i fylkestinget, ble representasjon fra de andre partiene styrket i dette valget.

### 6.3.2 Kjønn og alder

Figur 32 og Figur 33 viser kjønnsfordelingen i fylkestinget blant representanter bosatt i Nord- og Sør-Trøndelag før og etter sammenslåingen.



Figur 32 Kjønnfordeling i fylkestinget blant representanter bosatt i Nord-Trøndelag. Prosent.

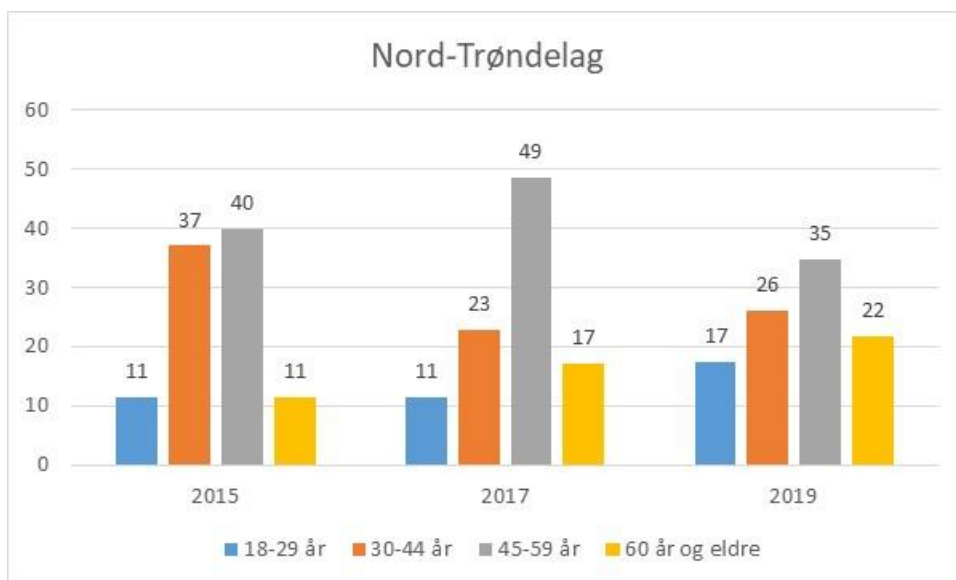


Figur 33 Kjønnfordeling i fylkestinget blant representanter bosatt i Sør-Trøndelag. Prosent.

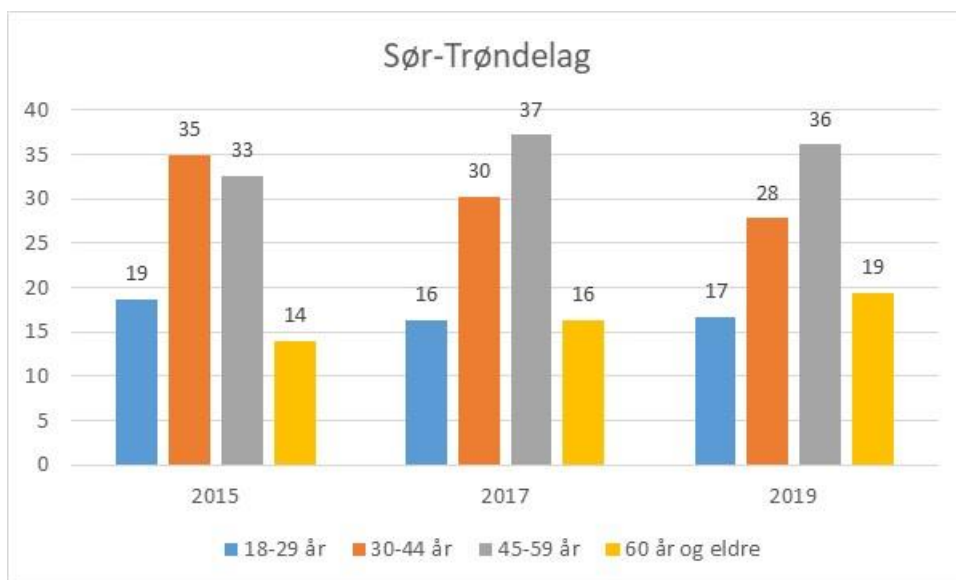
Vi ser at kjønnsfordelingen var jevn i begge kommunene før sammenslåingen. I og med at man hadde indirekte valg hvor alle fylkestingsmedlemmene ble med videre, hadde ikke det indirekte

valget noen betydning for kjønns- og aldersbalansen i fylkestinget. Vi ser at kjønnsbalansen er god også etter det ordinære valget i 2019. Av de 59 fylkestingsrepresentantene er det 30 kvinner.

Når det gjelder alder, ser vi at det er en viss endring i alderssammensetningen fra 2015–2017 (jf. Figur 34 og Figur 35). I og med at det er de samme representantene som var med videre gjennom det indirekte valget, er forklaringen at alle representantene har blitt to år eldre.

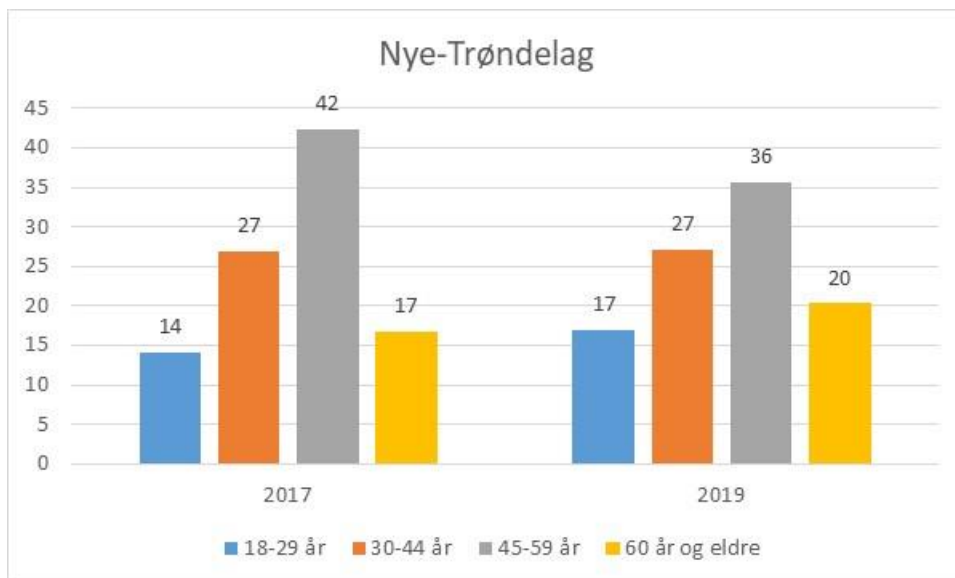


Figur 34 Aldersfordeling blant representanter i fylkestinget bosatt i Nord-Trøndelag. Prosent.



Figur 35 Aldersfordeling blant representanter i fylkestinget bosatt i Sør-Trøndelag. Prosent.

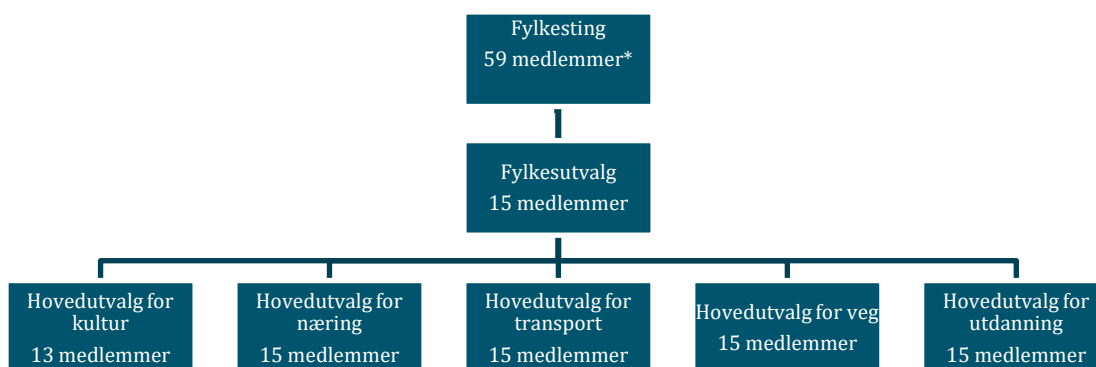
Etter det ordinære valget i 2019 ser vi at det har blitt en noe jevnere fordeling på ulike aldersklasser sammenlignet med situasjonen etter det indirekte valget (jf. Figur 36). Dette er en effekt av at en del gikk ut av fylkespolitikken samtidig som noen nye kom inn.



Figur 36 Aldersfordeling blant representanter i fylkestinget i nye Trøndelag. Prosent.

### 6.3.3 Valg til andre folkevalgte organer

Som nevnt innledningsvis ble det allerede i intensjonsavtalen slått fast at man skulle ha en formannskapsmodell bestående av fylkesting, fylkesutvalg og fem ulike hovedutvalg for kultur, næring, transport, veg og utdanning. Det er lagt opp til gjennomgående representasjon, hvor lederne for hovedutvalgene sitter i fylkesutvalget.



Figur 37 Politisk organisering Trøndelag fylkeskommune.

Konstitueringen av Trøndelag fylkeskommune ble gjort 18. oktober 2017. Fra dette tidspunktet overtok de formelle organene arbeidet fra fellesnemnd og arbeidsutvalg. I tillegg til å konstituere utvalg i tråd med figuren ovenfor, ble det også valgt medlemmer til kontrollutvalg, valg-nemnd og andre formelle organer.

Begrunnelser for å velge formannskapsmodellen som politisk styringsmodell er at det gir bredere politisk representasjon, samtidig som den er mindre kostnadskrevende. Alle fikk i tillegg til å være fylkestingsmedlemmer, mulighet til å være med i hovedutvalg eller kontrollutvalg. Alle satt i utvalg i tillegg til å være fylkestingsrepresentant.

Fylkesutvalget ble sammensatt av hovedutvalgsledere og gruppeledere. Partiene forhandlet fram en fordeling som ble vedtatt av fylkestinget. Tilbakemeldingene er at dette skjedde rasjonelt og greit. I og med at samtlige representanter fra de gamle fylkestingene ble med videre gjennom det indirekte valget, ble det en stor forsamling, og man gjorde visse tilpasninger for å håndtere utfordringer med frikjøpte politikere. Man valgte blant annet å ha to nestledere i de nye hovedutvalgene. En fordel med dette var at man fikk involvert flere politikere i arbeidet med ny fylkesplan.

## 6.4 Betydning for gjennomføringsfasen

---

Når det gjelder betydningen av indirekte valg for gjennomføringsfasen, er tilbakemeldingene fra sentrale aktører sammenfallende. At fellesnemnda og arbeidsutvalget stort sett var identisk sammensatt med det nye fylkestinget og fylkesutvalget, bidro til en sømløs sammenslåingsprosess. I og med at fellesnemnda og fylkestingene var identiske, ble fylkestingene og møtene i fellesnemnda kjørt på samme plass. Det var separate møter i fylkestingene og felles møter i fellesnemnda. Dette blir beskrevet som en effektiv måte å gjennomføre den politiske sammenslåingsprosessen på, og det var også viktig for å forankre prosessen og forene de ulike politiske kulturene.

At man hadde møtene i fylkestingene og fylkesnemnda på samme sted, bidro til at det ble lettere for politikerne å bli kjent med hverandre, starte arbeidet med å slå sammen partigruppene og utarbeide felles program.

Tilbakemeldingene i ettertid er at det var allmenn tilfredshet blant fylkestingsmedlemmene over at de fikk være med i prosessen. Dersom man hadde plukket ut et lite utvalg, er vurderingene at dette kunne medført større risiko for komplikasjoner, uavklarte situasjoner eller tilbakefall for prosessen. At alle fylkespolitikere var med, beskrives også som konfliktforebyggende, og det blir sett som en fordel at alle større beslutninger var godt forankret politisk.

I forkant av sammenslåingen var det i Nord-Trøndelag motstanden var størst. Et av de mest betente diskusjonsspørsmålene var om det skulle gjennomføres folkeavstemming eller innbyggerundersøkelse. Fylkestinget vedtok det siste, og undersøkelsen viste at 54 prosent var ganske eller svært positive til sammenslåingen, 36 prosent var ganske eller svært negative og 22 prosent var verken positive eller negative. Etter at resultatet var kjent, og vedtak om sammenslåing fattet, aksepterte motstanderne dette, og de gikk over i en fase med å jobbe for å finne de beste løsningene for det nye fylket. Dette omtales av alle som positivt for den videre prosessen.

## 6.5 Betydning for overgangsfasen

---

I og med at man tidlig hadde bestemt at fylkestingene i de gamle fylkene skulle danne det nye fylkestinget fram til ordinært valg i 2019, var overgangen til det nye fylket forutsigbar. Det beskrives som en fordel at alle politikere hadde vært involvert i prosessen og sakene fram mot overgangen til nytt fylket, noe som gjorde at de fleste var godt forberedt på situasjonen. Det blir



i den forbindelse gitt uttrykk for at det var en fordel at administrasjonen var godt sammensveiset, og at den nye ledergruppen stort sett besto av de samme personene som hadde vært ledere i de gamle fylkeskommunene.

Vi har i foregående avsnitt vist til at det store diskusjonsspørsmålet var om man skulle gjennomføre folkeavstemning, eller ikke. I ettertid er det også enkelte som poengterer at en folkeavstemning ville hatt større legitimitet enn en innbyggerundersøkelse. Dersom man hadde hatt ekstraordinært valg i stedet for indirekte valg, er det noen som mener at dette lettere kunne utløst en omkamp. Samtidig blir sannsynligheten for omkamp sett på som mindre dersom beslutningen om sammenslåing var basert på en folkeavstemning. Uavhengig av valg av høringsform blir indirekte valg vurdert som best for selve sammenslåingsprosessen.

Agenda Kaupang (2020) viser i sin kartlegging av erfaringer med bruk av inndelingsloven og kommune- og fylkessammenslåinger at uklarheter knyttet til fullmakter var ekstra store i overgangsperioden, tiden fra det nye kommunestyret/fylkestinget ble konstituert i oktober 2019, til de gamle kommunestyrene/-fylkestingene gikk av 31.12.2019. Dette har gitt seg utslag i disposisjoner foretatt av de «gamle» kommunestyrene/fylkestingene om forhold knyttet til økonomiske disposisjoner, eiendom og eierskap, og reguleringssaker som har fått negative konsekvenser for den nye kommunen. Typiske forhold som knytter seg til investeringer, er skoler, kulturhus, sykehjem, idrettsanlegg osv.

I Trøndelag blir det også rapportert om at investeringsnivået i sum ble for stort de første årene. Sammenliknet med vedtatt finansielle mål har man derfor ligget litt for høyt i gjeldsgrad. Både i Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag ble det satt i gang utbyggingsprosjekter rett før fusjonen, men det blir presisert at dette skjedde i full åpenhet, og at det som ble satt i gang, ikke ble holdt unna fellesnemda. Det var bygging av skoler og utbedring av veistrekninger. Høyt investeringsnivå i oppstarten innebar at man må ta dette noe ned nå for å unngå at gjelda blir for høy. Investeringene som ble gjennomført, omtales som fornuftige. Det ble diskutert om man skulle sette på bremsen det første året, men man valgte å se pukkelen på investeringsnivået over tid. Det meldes også om at dette ikke har ført til store problemer så langt.

På spørsmål om investeringsiveren ville vært større dersom man ikke hadde hatt indirekte valg, er tilbakemeldingene at man ikke skal se bort fra det. Samtidig blir det pekt på at det er vanskelig å unngå taktiske disposisjoner i forbindelse med slike prosesser.

## 6.6 Betydning for oppstartsfasen

---

Et indirekte valgt fylkesting omtales som en myk oppstart på det nye fylket. Det blir kommentert at det nye fylkestinget med 78 representanter var et stort forum, og at man etter det ordinære valget i 2019 er nede på et riktigere og mer fornuftig nivå.

Erfaringene var også at hovedutvalgene var store, og det sies at hvert hovedutvalg var på «størrelse med et kommunestyre». Samtidig blir ikke dette trukket fram som noe stort problem. De største utfordringene var kanskje å tilpasse en ny politisk styringsmodell som ingen hadde erfaring med fra tidligere. Gamle Sør-Trøndelag hadde formannskapsmodell fra før, men man brukte komiteer i stedet for utvalg. Det ble derfor brukt noe tid på å finne en god arbeidsform.

Som følge av det indirekte valget var det de samme politikerne som var med i sammenslåingsprosessen, som også var med på oppstarten av det nye fylket. Det blir kommentert at dette bidro til at politikerne hadde realistiske forventninger i sammenslåingen.

Etter det ordinære valget i 2019 er tilbakemeldingene at plattformen for sammenslåingen i stor grad er videreført. Politisk er det også de samme samarbeidskonstellasjonene. Selv om det ble færre representanter, meldes det om at sentrale politikere ble med videre, og at det ikke har vært vesentlige endringer av fylkeskommunale planer.

I intensjonsavtalen var det lagt opp til en overgangsperiode på fem år, og at man skulle evaluere overgangen administrativt og politisk etter fem år. Det er nå satt i gang prosesser for å komme i gang med denne evalueringen. Man ønsker å se nærmere på hva man har oppnådd gjennom sammenslåingen, om man har organisert seg riktig for å nå målene, og om man har satt seg realistiske mål. Spesielt er man opptatt av styrkingen av samfunnsutviklerrollen, og om man har tatt de riktige grepene der. Dette omfatter også samarbeid og samhandling med eksterne aktører.

## 6.7 Andre utfordringer ved gjennomføring av indirekte valg

---

Det rapporteres ikke om spesielle utfordringer ved gjennomføring av det indirekte valget. I forbindelse med søknad om sammenslåing fikk fylkene tilbakemelding fra departementet om at fellesnemnd bestående av begge fylkesting var for stor. I og med at planen var at fylkestinget i de gamle fylkeskommunene gjennom indirekte valg skulle danne fylkestinget i det nye fylket, ble det fra fylkenes side argumentert med at det også var fornuftig å bruke fylkestingene som fellesnemnd. Man hadde da et arbeidsutvalg under fellesnemnda som var på størrelse med fylkesutvalget, og som gjennomførte mye av det praktiske politiske arbeidet i sammenslåingsprosessen. Denne løsningen ble godkjent og vedtatt av Stortinget i 2016.

Erfaringene med dette er i det store og hele positive, og tilbakemeldingene fra informantene er at de ville valgt tilsvarende løsninger dersom prosessen skulle bli gjennomført på nytt. Fylkesdeling er ikke et spørsmål som står på dagsorden blant fylkespolitikere i Trøndelag.

## 6.8 Oppsummerende vurdering

---

Sammenslåingen av Nord- og Sør-Trøndelag var en frivillig fylkessammenslåing, og den første sammenslåingen som ble gjennomført i forbindelse med fylkesreformen. Gjennom involverende prosesser på tvers av fylkesgrensene dannet Trøndelagsutredningen et viktig fundament for sammenslåingen.

Det var ikke noe særlig diskusjon om man skulle ha indirekte valg eller ikke. I og med at man skulle slå seg sammen midt i en valgperiode, var det enighet om at dette var den beste løsningen. Blant fylkestingsmedlemmene var det tilfredshet med at de alle fikk være med i prosessen. Dersom man hadde plukket ut et lite utvalg, er informantenes vurdering at dette kunne medført større risiko for komplikasjoner, uavklarte situasjoner eller tilbakefall for prosessen. At alle fylkespolitikere var med, beskrives også som konfliktforebyggende, og det blir sett som en fordel at alle større beslutninger var godt forankret politisk.

Som følge av at både fellesnemnda og det nye fylkestinget bestod av fylkestingene i de gamle fylkene, var Nord-Trøndelag overrepresentert ut fra folketallet. Dette ble sett på som viktig for å sikre likeverdighet i prosessen, og det var samtidig et uttrykk for raushet fra det største fylket sin side.

I og med at fylkestingsrepresentantene ble med over i det indirekte valgte fylkestinget, hadde ikke det indirekte valget noen effekt på representasjonen ut fra kjønn og alder. Konstituering av valg til fylkesutvalg og hovedutvalg gikk greit. I tillegg til å sitte i fylkestinget, var alle fylkestingsrepresentantene med i utvalg.

At man gjennomførte indirekte valg, synes å ha ført til en «sømløs» sammenslåingsprosess og en myk overgang til den nye kommunen. Det gav trygghet og stabilitet med tanke på overgangen til nytt fylke. Et ordinært valg midt i prosessen kunne øket faren for omkamper. Ved oppstarten av det nye fylket var alle politikerne godt kjent med plattformen for sammenslåingsprosessen og hadde realistiske forventninger til det nye fylket. I intensjonsavtalen var det lagt opp til en overgangsperiode på fem år, og at man skulle evaluere overgangen administrativt og politisk etter at denne perioden var over. Man er nå i ferd med å sette i gang en slik evaluering.

# 7. Erfaringer fra Færder

## 7.1 Kort om sammenslåingsprosessen

Færder kommune består av øykommunene Nøtterøy og Tjøme, og ble etablert 1.1.2018. Kommunene var tidlig i gang med å vurdere sammenslåing. Viktige milepeler i prosessen er vist i Tabell 4. Prosessen startet med et utredningsarbeid hvor også Tønsberg var med, det såkalte TNT-alternativet. Med 21 mot 20 stemmer valgte Nøtterøy kommunestyre i februar 2015 å avslutte arbeidet med utredningen av sammenslåing av disse tre kommunene. Kommunestyret anså en sammenslåing med Tønsberg som lite aktuelt. Tjøme og Tønsberg fullførte utredningen om en sammenslåing av de tre kommunene. På Tjøme ble det holdt folkeavstemning på valgdagen. 45 prosent stemte for sammenslåing med Nøtterøy, 18 prosent stemte for sammenslåing med Tønsberg og Nøtterøy og 36 prosent stemte for at kommunen skulle bestå som selvstendig kommune. Tjøme kommunestyre vedtok deretter den 28. oktober 2015 å invitere Nøtterøy kommune til forhandlinger om etablering av en ny kommune.

Tabell 4 Viktige milepeler i sammenslåingsprosessen mellom Nøtterøy og Tjøme.

Milepel	Tidsrom
Planer om sammenslåing av Nøtterøy, Tjøme og Tønsberg avsluttet	Februar 2015
Folkeavstemning i Tjøme om sammenslåing på valgdagen	September 2015
Tjøme inviterte Nøtterøy til forhandlinger som sammenslåing	28. oktober 2015
Nøtterøy takket ja til invitasjonen fra Tjøme om forhandlinger om sammenslåing	4. november 2015
Forhandlingsutvalget ferdig med forhandlingene	17. desember 2015
Søknad om sammenslåing godkjent i kommunestyrene	20. januar 2016
Sammenslåing vedtatt gjennom kongelig resolusjon	18. mars. 2016
Prosjektleder og rådmann for den nye kommune tilsatt (tidligere rådmann i Nøtterøy)	Mai/juni 2016
Direkte valg til nytt kommunestyre	September 2017
Budsjett for den nye kommunen vedtatt av nytt kommunestyre	Desember 2017
Ny kommune	1. januar 2018

Den 4. november 2015 takket et enstemmig Nøtterøy kommunestyre ja til invitasjonen. Et forhandlingsutvalg ble raskt etablert, og det ble nedfelt som et overordnet prinsipp at det skulle være likeverdighet i forhandlingene. Forhandlingsutvalget besto av ordfører og varaordfører pluss en representant fra hver av de øvrige partiene i kommunestyret, alle med varamedlem. Forhandlingsutvalget utarbeidet en ny utredning som kun så på en sammenslåing av Tjøme og Nøtterøy. Forhandlingene gikk raskt, og forhandlingsutvalget sluttførte sitt arbeid 17. desember

2015. Kommunene hadde frist til å sende søknad om sammenslåing innen 31.1.2016 for å gjennomføre en sammenslåing med virkning fra 1.1.2018. Søknad om sammenslåing ble godkjent med likelydende vedtak i kommunestyrene 20. januar 2016.

## 7.2 Begrunnelser for direkte valg og betydning for forhandlingsprosess

---

At man skulle ha direkte valg, er nedfelt i forhandlingsutvalgets utredning. Her var det også nedfelt at kommunestyret skulle ha 47 medlemmer, og at formannskapet og hovedutvalgene skulle ha 11 medlemmer.

Alle informantene trekker fram demokratiske hensyn som den viktigste årsaken til at man valgte å ha direkte valg. Det ble sett som viktig at innbyggerne skulle velge et nytt kommunestyre som hadde ansvar for overgangen til den nye kommunen, med ny kultur og nytt budsjett som det nye kommunestyret hadde ansvar for å vedta. Man ønsket ikke at de gamle kommunene «skulle leve videre» fram til det ordinære valget i 2019. Demokratisk ble det også sett som en fordel at det ble tydeliggjort når skiftet til den nye kommunen skjedde.

Det ble i forbindelse med forhandlingene diskutert om man skulle ha indirekte valg eller ikke. Dette er bl.a. kommentert på følgende måte:

Indirekte valg framsto som det enkleste. Bare to år tidligere hadde vi vært igjennom ordinært valg. Det er klart at arbeidet med valg og valgprosess tar mye tid, samtidig som man så at det også hadde en verdi opp mot den nye kommunen. Politikerne med sine programmer ville da etter valget forholde seg til at vi var én kommune. Det var en bevisstgjøring i partiene hva de ønsket med den nye kommunen. Det var en demokratisk god prosess fordi det var en gjennomtenkning i partiene opp mot valget. Når valget foregikk for ny kommune, var det partiprogrammene som politikerne forholdt seg til.

Demokratihensyn, legitimiteten til den nye kommunen, og det at man skulle få en raskest mulig overgang til full og effektiv drift av den nye kommunen, er det som trekkes fram som de viktigste argumentene. Det blir også vist til at denne konklusjonen er i tråd med uttalelser fra jusprofessor Jan Fridthjof Bernt, som kritiserte lovforslaget som lovliggjorde indirekte valg av kommunestyre ved sammenslåinger. Lovforslaget var på høring høsten 2015. Endringene innebar at kommuner som valgte å slå seg sammen fra 2017, 2018 eller 2019, ikke trengte å gjennomføre et ekstraordinært valg. Et flertall av tilbakemeldingene i høringen var positive til forslaget, men Bernt uttalte blant annet til Kommunal Rapport at mange kommuner støttet forslaget fordi de fryktet velgernes reaksjon på sammenslåingen<sup>3</sup>. Her uttalte han bl.a. følgende:

Når man har gjort noe så dramatisk som å slå sammen kommunene, burde velgerne få anledning til å komme på banen ganske umiddelbart for å si sin mening.

Det vises gjerne til at det koster penger og arbeid å holde et ekstraordinært kommunestyrevalg. Jeg tror nok likevel hovedgrunnen flere steder kan være frykt for hvordan velgerne vil reagere på sammenslåingen, og at det kan få konsekvenser for maktforhold og posisjoner.

---

<sup>3</sup> <https://www.kommunal-rapport.no/jus/mener-nye-regler-umyndiggjor-velgere/30580/>

KS var også kritiske til lovforslaget og konkluderte med følgende:

KS mener at innbyggernes legitime forventning i et levende lokaldemokrati handler om å være med og velge hvem som til enhver tid skal utgjøre kommunens folkevalgte ledelse, og ikke bare om å velge sine representanter hvert fjerde år.

De kritiske merknadene til lovforslaget ble altså tatt med i vurderingene da det ble besluttet å ha ekstraordinært valg i Færder.

I forbindelse med lovendringen er det viktig å være klar over at inndelingsloven tidligere også åpnet for å gjøre unntak fra valgloven og kommuneloven. I forbindelse med de tidligere sammenslåingene av Bodø og Skjerstad (fra 2005) og Bjarkøy og Harstad (fra 2013) skjedde begge ved at valgperioden ble forkortet for enkelte representanter. Endringene var slik sett å betrakte som kodifisering av gjeldende praksis.

Tilbakemeldingen fra Færder er at prosessen med ekstraordinært valg gikk bra. Det sies at mye av den politiske kulturen og det nye felleskapet som kommunen skulle basere seg på, ble utviklet i valgperioden. Det blir også pekt på at administrasjonens arbeid med å sy kommunene sammen, slik at man mest mulig effektivt kunne se den nye kommunen som helhet, var et viktig grunnlag for budsjettet som ble vedtatt for den nye kommunen.

I denne prosessen var det en fordel å ha en prosjektleder/rådmann som hadde god oversikt over kommunene fra tidligere. Det blir også pekt på at sammenslåingen var frivillig og godt forankret politisk. Dette blir bl.a. uttrykt på følgende måte:

Det var bred enighet – tror vi hadde så godt som enstemmig budsjettvedtak. Det sier litt om hvilken tillit vi hadde til hverandre, både på tvers av partiene, men også på tvers av de gamle kommunene.

På spørsmål om det å ha et ekstraordinært valg kunne innebære en risiko for overgangen til ny kommune – f.eks. ved at nye politikere kommer inn, og at kontinuiteten ville bli brutt – har vi fått tilbakemeldinger om at det kunne vært tilfellet dersom man hadde hatt en dårlig prosess. Selv om Færder hadde ekstraordinært valg, var inntrykket likevel at man fikk betydelig grad av kontinuitet – også politisk. Det vises til at partiene satte opp sine representanter på valglistene med tydelig kontinuitet i bakhodet. Sentrale politikere fra de gamle kommunene fikk også sentrale posisjoner i den nye kommunen.

## 7.3 Betydning for representasjon og valg til andre folkevalgte organer

---

### 7.3.1 Geografisk og politisk representasjon

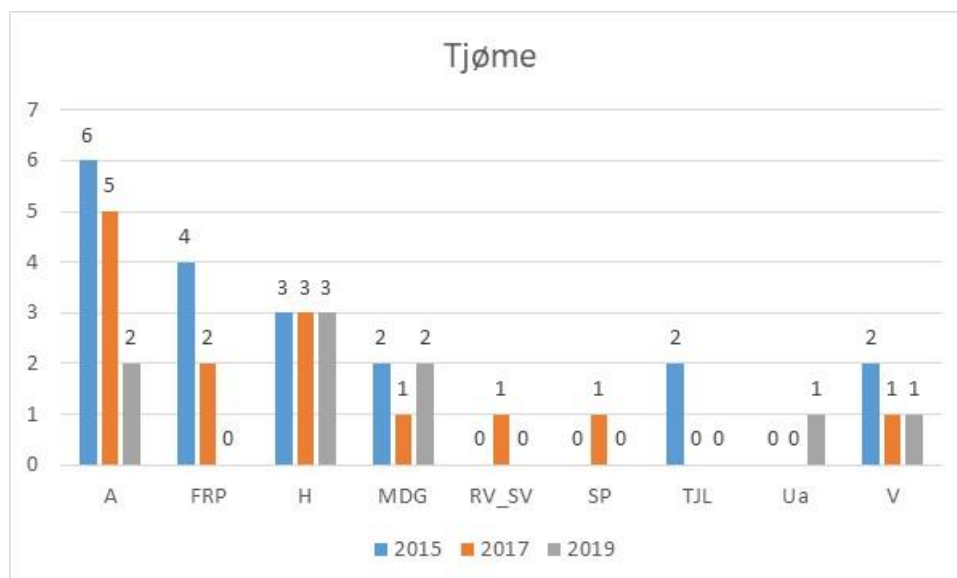
Tjøme hadde i 2017 4928 innbyggere mens Nøtterøy hadde 21748 innbyggere. Ved valget i 2015 hadde Nøtterøy 35 representanter i kommunestyret, mens Tjøme hadde 19. Selv om Tjøme hadde færre representanter i kommunestyret sammenlignet med Nøtterøy, hadde likevel Tjøme betydelig høyere representasjon per innbygger. Tjøme hadde 1 representant per 259 innbyggere mens Nøtterøy hadde 1 representant per 621 innbyggere.

Som tidligere nevnt ble det i sammenslåingsprosessen fokusert på likeverdighet. Forhandlingsutvalget hadde seks representanter fra Tjøme og sju fra Nøtterøy. Fellesnemda besto av 19 representanter hvor sju kom fra Tjøme og 19 fra Nøtterøy. Fellesnemnda ble satt sammen av formannskapet i de to kommunene samt gruppeledere fra partier som ikke var representert i formannskapet.

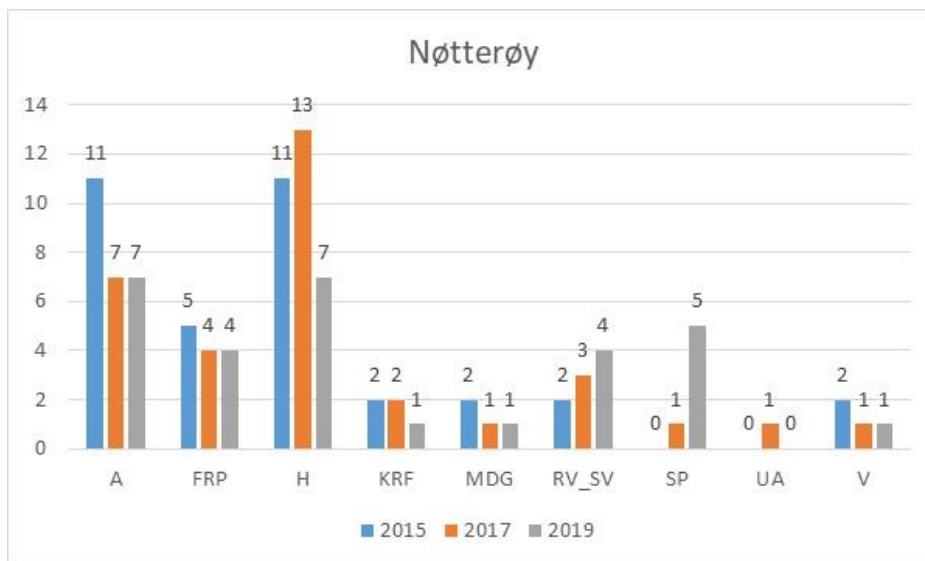
Nøtterøy var 4,4 ganger så stor som Tjøme befolkningsmessig, men hadde 2,7 ganger så mange representanter som Tjøme i fellesnemda. Det vil si at Tjøme også var overrepresentert i fellesnemda ut fra folketallet, men den største kommunen hadde likevel klart flest representanter.

I forhandlingsutvalgets utredning var det nedfelt at den nye kommunen etter det ekstraordinære valget skulle ha 47 medlemmer. Begrunnelsen for dette var å få en bredest mulig representasjon fra alle partier i det første kommunestyret i den nye kommunen. Forhandlingsutvalget framhevet også betydningen av at det nye kommunestyret skulle få en sammensetning som representerte alle geografiske områder i den nye kommunen, men at det var de politiske partiene som hadde et ansvar for å sikre dette.

Figur 38 og Figur 39 viser partifordeling av antall kommunestyrerepresentanter bosatt i gamle Tjøme og Nøtterøy kommuner ved kommunevalget i 2015, det ekstraordinære valget 2016 og kommunevalget i 2019. I 2015 var Ap det største partiet i Tjøme, mens høyresiden hadde flertall i Nøtterøy. Etter det ekstraordinære valget i 2017 var det borgerlig flertall i Færder, mens det kom et skifte etter det ordinære valget i 2019. Da ble det en flertallskonstellasjon ledet av Ap.



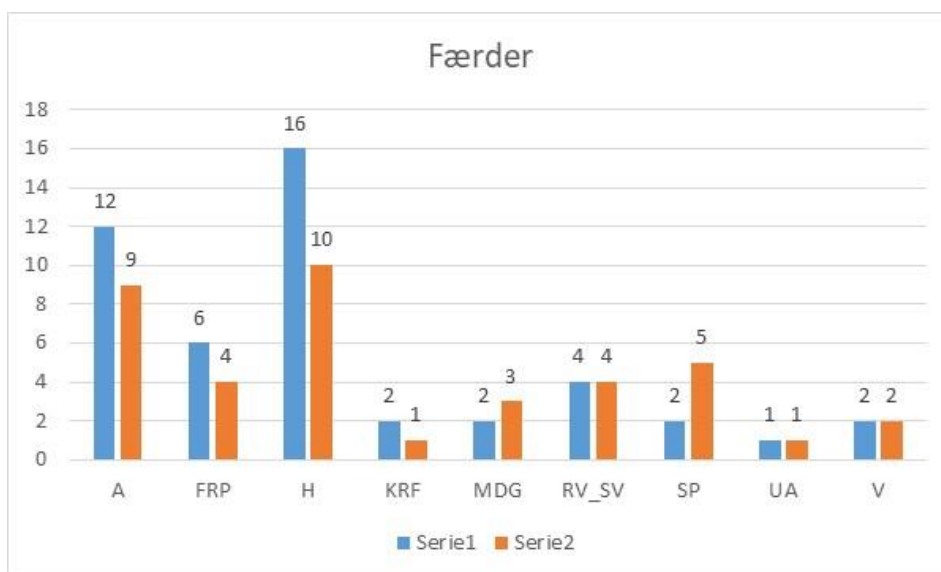
Figur 38 Fordeling av antall kommunestyrerepresentanter bosatt i gamle Tjøme kommune ved kommunevalget i 2015, det ekstraordinære valget 2016 og kommunevalget i 2019. TJL: Tjømelista. RV-SV: Felleslista for Sosialistisk Venstreparti og Rødt. UA: Uavhengig.



Figur 39 Fordeling av antall kommunestyrerepresentanter bosatt i gamle Nøtterøy kommune ved kommunevalget i 2015, det ekstraordinære valget 2016 og kommunevalget i 2019. RV-SV: Felleslista for Sosialistisk Venstreparti og Rødt. UA: Uavhengig.

Et viktig formål med å ha et stort kommunestyre etter det ekstraordinære valget i 2017, var å sikre partipolitisk representasjon fra de ulike delene av den sammenslåtte kommunen fram til det ordinære valget i 2019. Vi ser også at Tjøme, som den minste kommunen, hadde representasjon fra flere mindre partier etter det ekstraordinære valget i 2016. Etter det ekstraordinære valget i 2019 er det noen av de minste partiene som ikke lenger har representanter i kommunestyret, som er bosatt i gamle Tjøme.

Med unntak av Tjømelisten er partiene likevel representert i den nye kommunen som helhet (jf. Figur 40). Det var bred politisk enighet om at man etter valget i 2019 skulle redusere antallet medlemmer i kommunestyret til 39. Dette for å sikre et mer effektivt kommunestyre.



Figur 40 Fordeling av antall kommunestyrerepresentanter i Færder kommune etter det ekstraordinære valget 2016 og kommunevalget i 2019. RV-SV: Felleslista for Sosialistisk Venstreparti og Rødt. UA: Uavhengig.

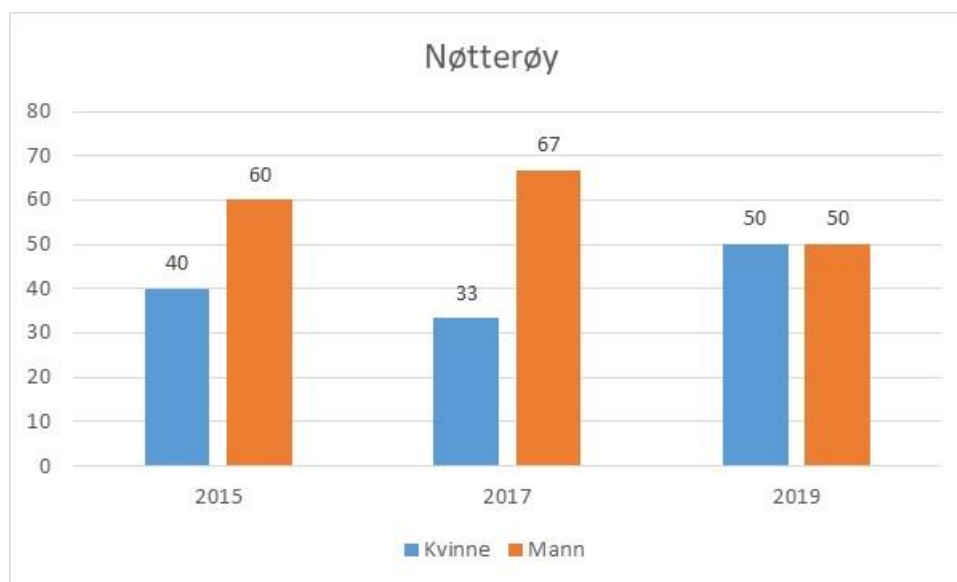


### 7.3.2 Kjønn og alder

Før kommunesammenslåingen, ved valget i 2015, var det en svak overvekt av kvinner i kommunestyret i Tjøme (53 prosent), mens de var i mindretall i Nøtterøy (40 prosent) (jf. Figur 41 og Figur 42). Etter det ekstraordinære valget i 2016 økte kvinneandelen av representanter bosatt i gamle Tjøme, mens den ble redusert blant representanter bosatt i gamle Nøtterøy.



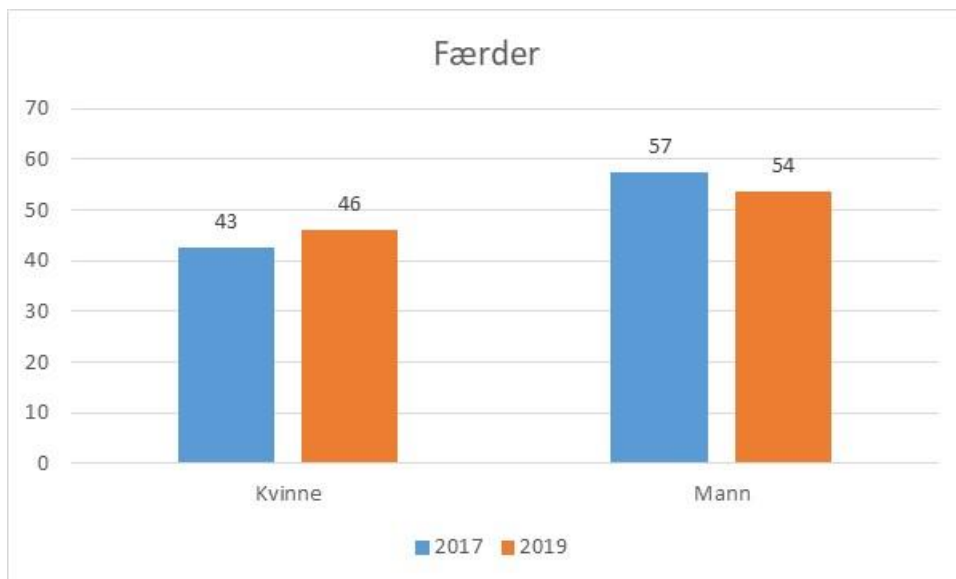
Figur 41 Kjønnfordeling i kommunestyret blant representanter bosatt i Tjøme. Prosent.



Figur 42 Kjønnfordeling i kommunestyret blant representanter bosatt i Nøtterøy. Prosent.

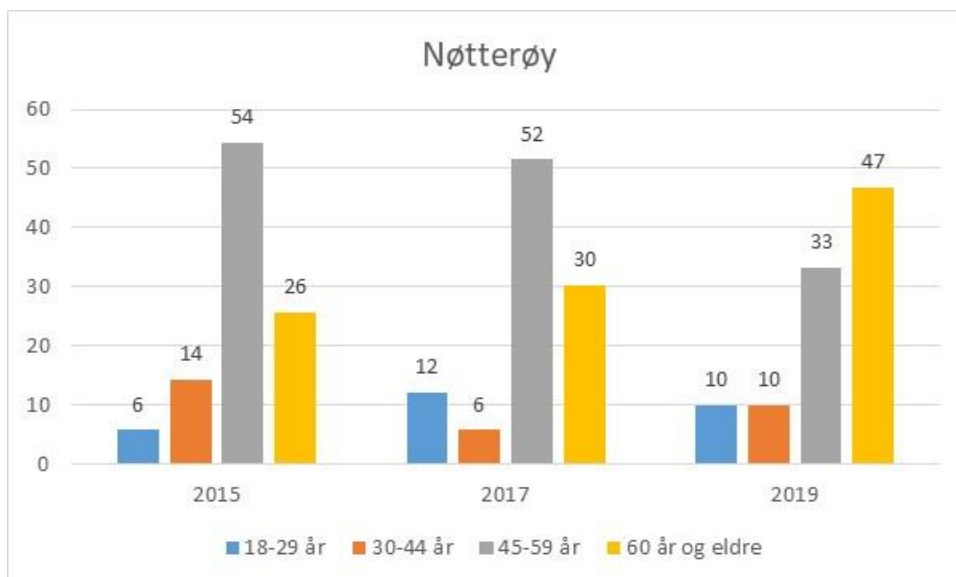
Etter det ordinære valget i 2019 sank andelen kvinner i kommunestyret bosatt i gamle Tjøme betydelig. Kun 33 prosent av representantene i kommunestyret som var bosatt i gamle Tjøme kommune, var kvinner. Blant representantene bosatt i gamle Nøtterøy var det imidlertid en jevn

kjønnsfordeling. Samlet sett hadde kommunestyret etter valget i 2019 en viss overvekt av menn (54 prosent).

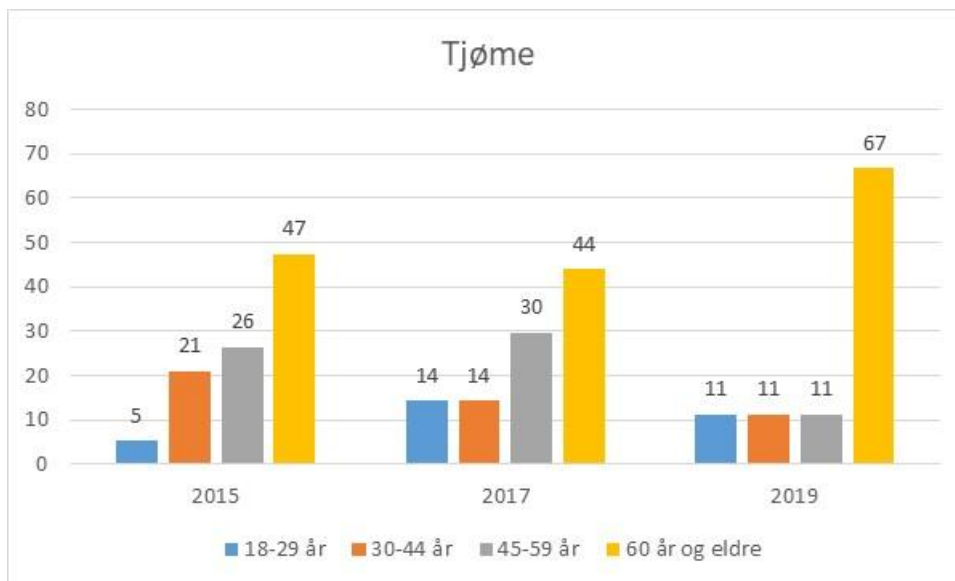


Figur 43 Kjønnsfordeling i kommunestyret blant representanter bosatt i Færder. Prosent.

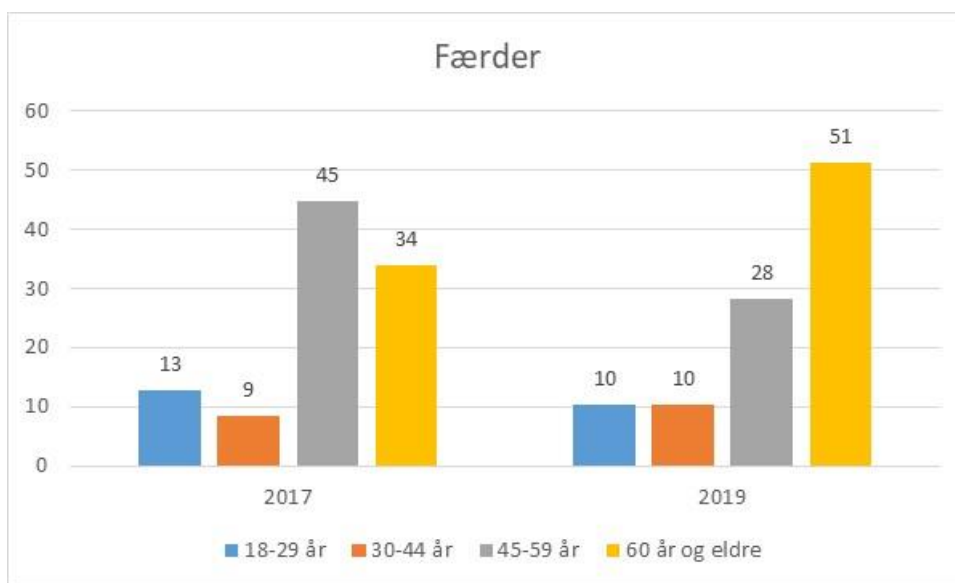
Når kommuner slås sammen, går antallet kommunestyrerepresentanter ned. Prosentvis vil reduksjonen være størst for de minste kommunene, som har høyere politiske representasjon enn stor kommune. At det er en overvekt av menn blant representantene som kommer fra Tjøme i det nye kommunestyret for Færder, kan ha sammenheng med at det er de mest erfarne politikerne som ble med videre. Dette gjenspeiles også av aldersfordelingen i kommunestyret (jf. Figur 44–Figur 46).



Figur 44 Aldersfordeling i kommunestyret blant representanter bosatt i Nøtterøy. Prosent.



Figur 45 Aldersfordeling i kommunestyret blant representanter bosatt i Tjøme. Prosent.



Figur 46 Aldersfordeling i kommunestyret blant representanter bosatt i Færder. Prosent

Oversiktene over aldersfordelingen i kommunestyret viser også at andelen i den eldste aldersgruppen øker etter det ordinære valget i 2019, spesielt blant de som er bosatt i gamle Tjøme, men også blant de som er bosatt i gamle Nøtterøy. Det totale antallet representanter i kommunestyret ble da redusert med åtte.

### 7.3.3 Valg til andre folkevalgte organer

Vi har ikke fått tilbakemeldinger om spesielle utfordringer i forbindelse med valg til andre folkevalgte organer knyttet til det ekstraordinære valget. Kommunene var relativt likt organisert med hovedutvalg, og endringene som ble foretatt, sies å være av kosmetisk art. Det ble i forbindelse med valg til andre folkevalgte organer ansett som viktig at Tjøme, som den minste kommunen, var representert i viktige utvalg som formannskap og hovedutvalg for kommunalteknikk. Dette for å sikre at man hadde representanter med lokalkunnskap og historikk fra ulike deler av ny kommune.

## 7.4 Betydning for gjennomføringsfasen

---

I og med at man i Færder hadde ekstraordinært valg høsten 2017, innebar dette at partilagene måtte slå seg sammen og utvikle partiprogram for den nye kommunen i forkant av valget. Det sies at dette var en nyttig prosess for å bygge felles politisk kultur og skape et felles fundament for den nye kommunen. En viktig forutsetning for at det nye kommunestyret skulle vedta et budsjett for den nye kommunen i desember 2017, var at den administrative organiseringen var på plass. Som tidligere nevnt ble prosjektleder for sammenslåingen og ny rådmann for den nye kommunen tilsatt våren 2017. Det var tidligere rådmann i Nøtterøy som gikk inn i denne stillingen, og han fungerte samtidig som rådmann i Nøtterøy. Flere peker på at dette var en fordel for prosessen fordi rådmannen hadde lokalkunnskap og kjennskap til kommunene på en helt annen måte enn om man hadde hentet en prosjektleder utenfra.

## 7.5 Betydning for overgangsfasen

---

Et interessant spørsmål i utredningen har vært om indirekte og ekstraordinært valg har betydning for beslutninger og ansvarsfordeling mellom de gamle kommunestyrene og det nye. Det er ikke unaturlig å tenke seg at det er større sannsynlighet for å unngå taktiske disposisjoner i de gamle kommunestyrene dersom man har indirekte valg.

I Færder, med ekstraordinært valg, vises det til at kommunene hadde avtaler om å ikke bruke penger på fond eller gjennomføre store investeringer i sammenslåingsfasen. Mens de gamle kommunestyrene var operative, kom det i Tjøme forslag om bygging av ny ungdomsskole. Dette ble vedtatt i Tjøme og tatt med inn i Færder kommune. I Tjøme kom det også på tampen et vedtak om å bygge nytt bibliotek og ungdomsklubb. Det blir i den forbindelse pekt på at Tjøme var en mye mindre kommune enn Nøtterøy, og at det var frykt i Tjøme for at kommunen ville bli «glemt» når man gikk inn i Færder.

I forbindelse med oppfølgingen av vedtaket om å bygge ny ungdomsskole på Tjøme, ble det foreslått å heller bygge et oppvekstsenter for å unytte arealer, kompetanse og ressurser på en bedre måte, og som var bedre tilpasset elevgrunnlaget. Det utløste sterk motstand lokalt, og det ble bl.a. arrangert fakkeltog som støttet opp om bygging av ny ungdomsskole. Motstanden resulterte i at vedtaket ble opprettholdt. I Nøtterøy var man opptatt av raushet og likeverdighet i prosessen, og man var politisk opptatt av å ta hensyn til prioriteringer som var sterkt ønsket av den ene parten. Samtidig blir det pekt på at det i slike prosesser alltid vil være en fare for at den ene

parten står sterkt på opprettholdelse av investeringsforslag som det kanskje ikke lenger er grunnlag for etter at to kommuner har slått seg sammen til én. Hvorvidt prioriteringene ville blitt annerledes om man hadde hatt et indirekte valg, er vanskelig å si. Faktum er i alle fall at budsjettet ble vedtatt av nytt kommunestyre valgt gjennom ekstraordinært valg, og at det avtroppende kommunestyret i Tjøme fremmet investeringsforslag som ble tatt med inn i den nye kommunen. Med et indirekte valgt kommunestyre kunne det tenkes at forpliktelsene til inngåtte avtaler når det gjelder investeringer, hadde vært sterkere.

## 7.6 Betydning for oppstartsfasen

---

Etter det ekstraordinære valget ble sentrale politikere fra de gamle kommunene med over i den nye. Tilbakemeldingene er at dette bidro til å sikre kontinuitet i arbeidet med å bygge kommunene sammen, og at man i oppstarten av den nye kommunen var opptatt av å følge opp føringene i forhandlingsdokumentet. Fra den største kommunen ble det fortsatt lagt vekt på raushet og likeverdighet.

Politisk ble det en større endring etter det ordinære valget i 2019. Det har blitt mer diskusjon om hva som er hensikten med sammenslåingen, hva man har oppnådd, og hva som har blitt bedre. Gamle Nøtterøy hadde alltid vært en høyrestyrt kommune, mens Tjøme tidligere hadde mer skiftende flertall. Høyre hadde også ordfører i Færder etter det ekstraordinære valget i 2017. Etter det ordinære i valget i 2019 ble det et politisk skifte med ordfører fra Ap, i en samarbeidskonstellasjon bestående av MDG, KrF, AP og Sp. Dette resulterte i nye måter å jobbe på og litt andre prioriteringer. Partipolitikken har igjen blitt mer framtrædende.

Politisk ble det altså en større overgang etter det ordinære i valget i 2019, sammenlignet med det ekstraordinære valget i 2017. Et interessant spørsmål er således om de politiske endringer man fikk etter valget i 2019, ville påvirket prosessen dersom disse endringene hadde kommet etter det ekstraordinære valget i 2017. Det er litt ulike oppfatninger av dette, men vi har fått tilbakemeldinger på at det kunne påvirket kontinuiteten i sammenslåingsprosessen dersom det hadde blitt større utskiftning av politikere og endringer i partipolitisk sammensetning.

## 7.7 Andre utfordringer ved gjennomføring av ekstraordinært valg

---

Færder var den eneste kommunen som gjennomførte ekstraordinært kommunevalg sammen med stortingsvalget i 2017. I forbindelse med gjennomføringen av valget var kommunen i kontakt med Valgdirektoratet og KMD for å avklare spørsmål knyttet til gjennomføringen. På den tiden var Valgdirektoratet nyetablert, og det var lite erfaring med gjennomføring av slike valg fra tidligere. Tilbakemeldingen fra kommunen er at administrasjonen selv måtte lage de systemene de trengte for å gjennomføre valget og informere innbyggerne.

## 7.8 Oppsummerende vurdering

---

Færder omfatter sammenslåing av Nøtterøy og Tjøme fra 1.1.2018. I Færder valgte man å gjennomføre ekstraordinært valg framfor indirekte valg. De viktigste begrunnelsene for dette var knyttet til demokratiske hensyn, legitimiteten til den nye kommunen og det at man skulle få en raskest mulig overgang til full og effektiv drift av den nye kommunen. Ekstraordinært valg ble sett som viktig for å tydeliggjøre overgangen til en ny kommune, og at innbyggerne fikk bestemme hvem som skulle styre den nye kommunen.

Ved det ekstraordinære kommunevalget i 2017 valgte man inn et ekstra stort kommunestyre sammenlignet med det ordinære valget i 2019. Begrunnelsen for dette var at man i forbindelse med oppstarten av den nye kommunen skulle sikre bred geografisk og partipolitisk representasjon i det nye kommunestyret. I Tjøme, som var den minste kommunen, ser vi også at det var bredere partipolitisk representasjon av politikere etter det indirekte valget i 2017. Etter det ordinære valget i 2019 var det to-tre partier som ikke lenger hadde representanter bosatt i Tjøme. Etter det ordinære valget i 2019 var det blant representantene fra Tjøme en stor overvekt menn som er 60 år og eldre. Det har nok sammenheng med at når antallet representanter går ned, er det de mest erfarne i sentrale posisjoner som blir med videre. Ofte er det godt voksne menn som har slike posisjoner. For den nye kommunen som helhet er det jevnere kjønnsbalanse, men også her er det blitt en økning i andelen representanter i de eldste aldersgruppene.

Etter det ekstraordinære valget i 2017 var fortsatt mange sentrale politikere fra de gamle kommunene med videre. Det bidro til å sikre kontinuitet i sammenslåingsprosessen, og forhandlingsutvalgets utredning ble vektlagt i det administrative og politiske arbeidet. Det var nyvalgt kommunestyre som ble valgt gjennom det ekstraordinære valget som vedtok budsjettet for den nye kommunen.

I sammenslåingsprosessen hadde man avtaler om at kommunene ikke skulle foreta økonomiske disposisjoner som kunne ha negative innvirkninger på bygging av den nye kommune. I budsjettmøter på tampen av de gamle kommunenes levetid, kom det forslag fra Tjøme om å bygge ny ungdomsskole. Dette forslaget ble tatt med inn i den nye kommunen og vedtatt. I Nøtterøy var man opptatt av raushet og likeverdighet i prosessen, og man var politisk opptatt av å ta hensyn til prioriteringer som var sterkt ønsket av den ene parten. Samtidig blir det også pekt på at det alltid vil være en fare i slike prosesser at den ene parten står sterkt på opprettholdelse av investeringsforslag som det kanskje ikke er behov for når man slår seg sammen og blir en ny kommune. Hvorvidt prioriteringene ville blitt annerledes om man hadde hatt et indirekte valg, er vanskelig å si. Det kan hende at frykten for å bli «glemt» i den minste kommunen hadde vært mindre, og at dette kunne påvirket prioriteringene i overgangsfasen.

Etter det ordinære valget i 2019 ble det et skifte av politisk flertall i Færder. Dersom skiftet hadde kommet i forbindelse med det ekstraordinære i valget i 2017, har vi fått tilbakemeldinger på at det fort kunne påvirket kontinuiteten i arbeidet. Her blir det også understreket at stabil ledelse i administrasjonen har vært viktig for å sikre en god overgang.

## 8. Sammenligning av erfaringer

Et viktig formål med utredningen har vært å sammenlikne erfaringene fra kommunene som har gjennomført indirekte valg, med erfaringer fra kommuner som ble konstituert etter ekstraordinært valg og etter ordinært valg. Som vist i kap. 1.3.8 har et overordna mål vært å få svar på følgende spørsmål:

- Skiller erfaringene fra kommunene som har gjennomført kommunesammenslåing ved bruk av indirekte valg, seg fra erfaringene til kommuner hvor det nye kommunestyret ble konstituert etter ekstraordinært valg (Færder) og ordinært valg?
  - Hvordan eller på hvilke måter skiller erfaringene seg i tilfelle fra hverandre?
- Er det på bakgrunn av en sammenlikning mulig å peke på eventuelle fordeler og/eller ulemper ved indirekte valg i en sammenslåingsprosess sammenliknet med ekstraordinært og ordinært valg?

I denne utredningen har vi sett på tre kommuner og én fylkeskommune som er etablert med indirekte valg; Sandefjord, Larvik, Indre Fosen og Trøndelag fylkeskommune. Færder, som også ble etablert midt i kommunestyreperioden, hadde ekstraordinært valg og har vært med som sammenligningskommune. I og med at Færder hadde ekstraordinært valg, er erfaringene her mer sammenlignbare med de sammenslåingene som sammenfalt med ordinært kommunevalg høsten 2019.

Før vi presenterer vår oppsummering og våre konklusjoner, må vi igjen presisere at denne studien er basert på et lite antall case. Den er også basert på kommunesammenslåinger som gjennomgående har vært lite konfliktfylte, i de fleste tilfeller preget av stor grad av frivillighet og ikke minst av gjensidig tillit og respekt mellom partene – selv om det også her var tøffe tak, debatt og uenighet underveis. Som påpekt i metodekapitlet, kan det ikke utelukkes at erfaringene ville vært annerledes dersom flere, andre og mer konfliktfylte kommunesammenslåinger ble gjennomført med bruk av indirekte valg. Når det er sagt utgjør de fire (fylkes)kommunesammenslåingene vi har studert, hele populasjonen av case med indirekte valg. Det kan selvsagt heller ikke utelukkes at enkelte av både de positive og mindre positive erfaringene vi trekker frem fra akkurat disse fire sammenslåingsprosessene, ville funnet sted om (fylkes)kommunene benyttet ekstraordinært valg. Likevel, vi har forsøkt å være bevisste på å skille mellom erfaringer av mer generell art, og erfaringer knyttet til indirekte valg som metode. Vi mener derfor gyldigheten og overførbarheten til rapportens overordnede funn og konklusjoner er høy. Erfaringer fra kommuner med ordinært og ekstraordinært valg

Agenda Kaupang (2020) gjennomførte et oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) som omfattet en kartlegging av erfaringer som var gjort i kommuner og fylker i sammenslåingsprosessene, blant annet for å bruke disse til å evaluere og eventuelt revidere inn-delingsloven og veiledningsmateriell. Denne utredningen viser at de største utfordringene var knyttet til overgangsfasen, dvs. tiden fra det nye kommunestyret/fylkestinget ble konstituert i oktober 2019, til de gamle kommunestyrene/-fylkestingene gikk av 31.12.2019. I denne perioden hadde de sammenslåtte kommunene/fylkene både gamle og nye kommunestyrer/fylkesting.

I en sammenslått kommune bestående av f.eks. tre tidligere kommuner forholdt man seg i denne perioden til fire ulike kommunestyre.

Det pekes spesielt på utfordringer med å balansere mellom gamle og nye kommunestyre/fylkesting sin makt og myndighet. Agenda Kaupang peker på at det kun i varierende grad var avklart hvilke saker som skulle behandles av nytt kommunestyre/fylkesting, og hvilke saker som skulle behandles av de gamle. Deres undersøkelse viste at 39 prosent av kommunene opplevde at dette i stor grad var klart, 33 prosent svarte at det i liten eller svært liten grad var klart, mens 28 prosent svarte «verken eller».

Støtter vi oss til Agenda Kaupang sin utredning, dreier de største utfordringene i forbindelse med overgangsfasen seg om at det i en del av de gamle kommunene/fylkeskommunene ble gjennomført investeringer eller andre vesentlige økonomiske disponeringer som ikke var inkludert i økonomiplanen som var gjeldende på tidspunktet for vedtak om sammenslåing. Selv om det var 69 prosent av fellesnemndene som la føringer for kommunenes/fylkenes praksis for investeringer i overgangsperioden, var det 61 prosent av kommunene som foretok økonomiske disposisjoner som hadde konsekvenser for ny kommune/ny fylkeskommune, og som ikke var innbakt i økonomiplan da vedtak om sammenslåing ble fattet.

Vi har i denne undersøkelsen også sett at det i Færder, som gjennomførte indirekte valg, kom forslag om større investeringsprosjekter fra den ene kommunen på ett av de siste budsjettmøtene før sammenslåingen.

## 8.1 Erfaringer med indirekte valg

---

Et sentralt spørsmål i denne utredningen er om bruken av indirekte valg har betydning for sammenslåingsprosessen og oppstarten av den nye kommunen. Spesielt dreier dette om forhandlingsdokumentets status og legitimitet, og om dette oppleves mer forpliktende når politikerne vet at de selv vil få ansvar for å styre oppstarten av den nye kommunen. Med indirekte valg kan det tenkes at politikerne både blir mer bevisst de beslutninger som gjelder utforming av den nye kommunen, og hvordan prioriteringer og beslutninger i sammenslåingskommunene kan påvirke oppstarten av den nye kommunen.

En sammenslåingsprosess er ikke over ved sammenslåingstidspunktet, og i de kommunene som har hatt indirekte valg, blir det opplevd som uheldig å skulle gjøre omfattende endringer i den politiske ledelsen i overgangsfasen. I overgangen til, og oppstarten av en ny kommune er det mye historie, prioriteringer og vedtak som det er viktig at også politisk ledelse har oversikt over. I de kommunene hvor man valgte å ha indirekte valg, var det, når man skjønnte at man kunne bruke indirekte valg, liten diskusjon om hvilken løsning man skulle velge. Indirekte valg ble sett som den beste løsningen for å få til en forutsigbar sammenslåingsprosess.

De som hadde indirekte valg, har også hatt bred representasjon i overgangsfasen fram mot ordinært valg i 2019. Spesielt var de minste kommunene og fylkeskommunen overrepresentert i denne fasen. Dette har gitt trygghet og forutsigbarhet i de minste kommunene for at deres interesser ville bli ivaretatt i forbindelse med overgangen til og oppstarten av ny kommune. Indirekte valg kan slik sett også ha bidratt til å sikre oppslutning om sammenslåingsprosessen, spesielt i



de kommunene hvor en del fryktet at de ville bli «glemt» eller «slukt» ved å slå seg sammen med en større kommune. Indirekte valg, og hvor den minste kommunen var overrepresentert i forbindelse med dette valget, ble også oppfattet som en måte å vise raushet og likeverdighet i prosessen, fra den store kommunens side. En viktig suksessfaktor for en sammenslåingsprosess er nettopp at den store kommunen utviser raushet og vilje til å gå inn i en likeverdig prosess.

I sammenslåingsprosesser med indirekte valg synes det ikke ha vært vesentlige utfordringer med at sammenslåingskommunene har lagt inn investeringer som får konsekvenser for oppstarten av den nye kommunen. Det er også her eksempler på at investeringer er forsert, men det er ikke trukket fram eksempler på investeringer som ikke gagnar den nye kommunen/fylkeskommunen som helhet. Det kan tyde på at man i prosesser med indirekte valg forholder seg mer lojalt til de avtaler om økonomiske disponeringer som er inngått. Dette var en utfordring i Færder, som hadde ekstraordinært valg, og i flere av sammenslåingene som sammenfalt med det ordinære valget høsten 2019. Her er det verdt å merke seg at alle sammenslåingene vi har sett på i denne prosessen, er basert på frivillige prosesser hvor tilliten mellom involverte politikere har vært god. Det er ikke usannsynlig at taktiske disposisjoner har vært foretatt i større grad i kommuner hvor motstanden mot sammenslåing har vært stor.

I de sammenslåingene hvor det er gjennomført indirekte valg, er tilbakemeldingene på sammenslåingsprosessen i stor grad positive. Alle våre informanter gir uttrykk for at de ville gjennomført sammenslåingen på samme måte dersom de skulle gjennomført sammenslåingsprosessen på nytt. Den viktigste årsaken er at indirekte valg sikrer kontinuitet og forutsigbarhet i sammenslåingsprosessen. I enkelte av prosessene blir det også pekt på at det rent praktisk og ressursmessig ville vært krevende å arrangere kommunevalg. Sammenslåingsprosessen var flere steder arbeidskrevende, og et ekstraordinært valg kunne i enkelte av prosessene resultert i forsøk på omkamper blant motstanderne av sammenslåingene.

## 8.2 Demokratiske konsekvenser

---

Selv om det for sammenslåingsprosessene synes å være klare fordeler med gjennomføring av indirekte valg, er det vektige demokratiske argumenter som taler imot. I Færder var det nettopp demokratiske argumenter som var utslagsgivende for at man gikk for ekstraordinært valg. Det ble sett som viktig at innbyggerne gjennom direkte valg fikk anledning til å velge et nytt kommunestyre for den nye kommunen. Dette for å tydeliggjøre overgangen til ny kommune også ovenfor innbyggerne, trekke dem med i prosessen – og gjennom det sikre legitimitet til det nye kommunestyret. I og med at flertallet av kommunesammenslåingene ble gjennomført med virkning fra 1.1.2020, var det her sammenfall mellom kommunesammenslåingstidspunktet og det ordinære kommunevalget høsten 2019.

Det ble i Færder også lyttet til jusprofessor Jan Fritjof Bernt. Han uttalte seg kritisk til indirekte valg og mente innbyggerne i en sammenslått kommunene må få anledning til å komme på banen ganske umiddelbart for å si sin mening. KS hadde også fremmet lignende synspunkter.

Informantene fra kommuner med indirekte valg ble utfordret på om det ikke ville vært mer demokratisk med ekstraordinært valg. Enkelte peker på at dette ut fra rene demokratiske prinsipper kanskje ville vært det mest riktige, men at ulempene for sammenslåingsprosessen ville vært

større. Samtidig er det viktig å være oppmerksom på at indirekte valg også kan legges opp slik at de har høy demokratisk legitimitet. I Sandefjord var vedtaket om sammenslåing fattet før det ordinære kommunevalget høsten 2015. Forutsetningene for gjennomføring av det indirekte valget var også kjent. Ved valget i høsten 2015 kunne altså innbyggerne stemme på hvilke kandidater de ville skulle ha ansvar for det videre arbeidet med sammenslåing, og dermed også i prinsippet hvem som skulle representere kommunene gjennom det indirekte valget.

I Larvik var forhandlingsutvalget klar med sin anbefaling og forslag til politisk plattform i juni 2015, og lovlighet knyttet til sammensetning av kommunestyret ved indirekte valg var også klarlagt. Også her hadde velgerne mulighet for å ta stilling til dette i forbindelse med valget høsten 2015.

I Rissa og Leksvik var intensjonsavtalen vedtatt av kommunestyrene i mars 2015. Grunnlaget for sammenslåingen var med andre ord kjent før valget i 2015, men avklaringen om at man skulle ha indirekte valg, kom ikke før i desember 2015, dvs. etter valget.

I Trøndelag var utredningsarbeidet satt i gang før valget høsten 2015, men utredningen og den politiske intensjonsplanen ble ikke behandlet i fylkestingene før etter valget.

For å sikre best mulig demokratisk legitimitet ved indirekte valg, synes det å være en fordel om grunnlaget for sammenslåingene og premisene for det indirekte valget er kjent i forkant av det siste ordinære kommunevalget. Samtidig ser vi at man i forbindelse med indirekte valg har lagt vekt på bred politisk representasjon. I Trøndelag ble det f.eks. vedtatt at fellesnemda og det nye fylkestinget skulle bestå av begge de gamle fylkestingene. Dette bidro til å sikre bred politisk forankring av sammenslåingsprosessen og oppstarten av det nye fylket.

Når det gjelder demokratisk representasjon, vil man som oftest i sammenslåingsprosesser etter ordinært valg ende opp med nye kommunestyre eller fylkesting som har lavere politiske representasjon per innbygger. For at et kommunestyre eller fylkesting skal fungere effektivt, bør det heller ikke være for mange representanter, og det nye kommunestyret/fylkestinget må representere innbyggerne i den nye kommunen/fylket som helhet. Når små kommuner slår seg sammen med større, vil den prosentvise reduksjonen av kommunestyrerepresentanter i de minste kommunene være størst.

I de nye sammenslåtte kommunene vi har undersøkt, ser vi ellers at det blant representantene bosatt i de gamle små kommunene gjerne er en overvekt av eldre menn, spesielt etter det ordinære valget i 2019. Dette har høyst sannsynlig sammenheng med at det gjerne er de mest erfarne politikerne i de mest sentrale posisjonene som blir med videre.

Dette ble også trukket fram som en utfordring ved det indirekte valgte fylkestinget (jf. gjennomgangen i kap. 1.2.2). I sammenslåingsprosessene med indirekte valg som vi har sett på i denne utredningen, har representasjonen jevnt over vært bredere sammenlignet med det påfølgende ordinære valget. Indirekte valg har med andre ord blitt brukt for å sikre bred representasjon i overgangsfasen fram mot ordinært valg. Representasjonen avhenger således av hvordan det indirekte valget innrettes. Slike hensyn er også mulig å ivareta med ekstraordinært valg. I Færder ble det gjennom det ekstraordinære valget i 2017 valgt inn flere representanter enn det som var tilfellet etter det ordinære valget i 2019.

## 8.3 Konkluderende vurderinger

---

Erfaringene med indirekte valg er gode. De viktigste fordelene er at det sikrer kontinuitet og forutsigbarhet i sammenslåingsprosessen. Mye tyder på at legitimiteten til forhandlingsdokumentet blir sterkere, og at forpliktelsene til å følge opp de prioriteringer og avtaler som ble lagt til grunn for sammenslåingen, blir styrket. At politikere som er med å planlegge den nye kommunen, også har ansvar for oppstarten, kan gi økt bevissthet om betydningen av prioriteringer foretatt i egen kommune.

Etter de indirekte valgene har de minste kommunene hatt betydelig grad av overrepresentasjon i forhold til innbyggertallet. Dette har vært et bevisst valg for å sikre god geografisk og partipolitisk representasjon fra de gamle kommunene, og har vært en måte for de største kommunene å signalisere raushet og likeverdighet. Dette ser ut til å ha gitt økt trygghet for at de minste kommunes interesse ble ivarettatt i overgangen til, og oppstarten av den nye kommunen.

De viktigste argumentet for å gjennomføre ekstraordinært valg i stedet for indirekte valg er knyttet til demokratiske hensyn. Direkte valg innebærer at innbyggerne umiddelbart får komme på banen og anledning til å si sin mening om hvem som skal styre den kommunen. Direkte valg kan slik sett gi større demokratisk legitimitet og i større grad bidra til å tydeliggjøre overgangen til ny kommune.

Erfaringene fra denne utredningen tilsier likevel at fordelene med indirekte valg for sammenslåingsprosessen er større enn de demokratiske ulempene. Selv om det åpenbart er demokratiske styrker ved et ekstraordinært valg, så tilsier de samlede erfaringene fra våre case at de som gikk for indirekte valg, har vært flinke til å sikre mindretallet (geografisk og politisk) god representasjon i en overgangs- og oppstartsfase. At et flertall ivaretar et mindretall på en god måte, er også en demokratisk verdi.

Det er viktig å være oppmerksom på at legitimiteten til indirekte valg kan være avhengig av hvordan sammenslåingsprosessene er lagt opp. Dersom forhandlingsgrunnlaget og premissene for det indirekte valget er på plass før det siste ordinære valget, vil velgerne kunne ta stilling til hvilke representanter de mener er best egnet til å ivareta deres interesser i overgangen til og oppstarten av den nye kommunen. Dette vil gi sterkere legitimitet sammenlignet med om premissene først blir kjent i etterkant av det siste ordinære kommunevalget.



# Referanser

- Berg, O. T., & Evjen, K. (2020). Indirekte valg. I *Store norske leksikon*. snl.no. [https://snl.no/indirekte\\_valg](https://snl.no/indirekte_valg)
- Brandtzæg, B.A. 2009. *Frivillige kommunesammenslutninger 2005-2008. Erfaringer og effekter fra Bodø, Aure, Vindafjord og Kristiansund*. – Telemarksforskning. Rapport nr. 258.
- Brandtzæg, B. A. (2014). *Hvordan gjennomføre en kommunesammenslåing? Erfaringer og innspill fra frivillige sammenslåinger* (TF-notat nr. 35/2014). Telemarksforskning.
- Brandtzæg, B. A., Hjelseth, A., Johnsen, E. T., & Modell, H. L. (2018). *Nye Trøndelag. Erfaringer og lærdom fra en fylkessammenslåingsprosess* (TF-rapport nr. 438). Telemarksforskning og Deloitte.
- Brandtzæg, B.A. 2017, Williksen, R.M., Johnsen E.T., & Groven, S. 2017. *Erfaringer og lærdom fra sammenslåingsprosessen mellom Sandefjord, Andebu og Stokke*. Telemarksforskning. Rapport 396.
- Brandtzæg, B. A., Williksen, R. M., Johnsen, E. T., & Groven, S. (2017). *Erfaringer og lærdom fra sammenslåingsprosessen mellom Sandefjord, Andebu og Stokke* (TF-rapport nr. 396). Telemarksforskning og Deloitte.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2016). *Endringer i inndelingslova og kommune-lova (behandling av kommunesammenslåingar mv.)*. (Prop. 76 L (2015-2016)).
- Kommunal- og regionaldepartementet. (2001). *Kommune, fylke, stat—En bedre oppgavefordeling* (St. Meld. Nr. 31). (Meld. St. nr. 31 (2000-2001)).
- Kommuneloven. (2019). *Lov om kommuner og fylkeskommuner (LOV-2018-06-22-83)*. Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/LTI/lov/2018-06-22-83>
- NOU 2000:22. (2000). *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- Sunde, H. & Brandtzæg, B.A. 2006. *A bygge en ny kommune! Erfaringer fra gjennomføring av fire kommunesammenslutninger*. Asplan Viak og Telemarksforskning-Bø.
- Wærnor, K. E., Brochmann, M., Aagestad, C., Holbæk, R., & Nilsen, Ø. L. (2020). *Erfaringer fra bruk av inndelingsloven og kommune- og fylkessammenslåinger* [Rapport nr. R1021221]. Agenda Kaupang.