



## KOMMUNESTRUKTURPROSJEKTET I SALTEN

**Deltema F**

**- Demokrati -**



Arild Gjertsen  
Nordlandsforskning  
Bodø 23.02.2006

## INNHold

<b>1</b>	<b>INNLEDNING</b> .....	<b>3</b>
1.1	Bakgrunn, mandat og oppdragsspesifikasjon.....	3
<b>2</b>	<b>KOMMUNESTRUKTUR OG DEMOKRATI</b> .....	<b>4</b>
2.1.	Demokrati – deltakelse, påvirkning og handlekraft.....	5
2.1	Data og metode .....	7
<b>3</b>	<b>DAGENS SITUASJON</b> .....	<b>7</b>
3.1	Det representative demokratiet .....	7
3.1.1	Rekruttering til lokalpolitikken.....	9
3.1.2	Partikonstellasjoner – det politiske bildet.....	10
3.1.3	Valgprosessen.....	14
3.1.4	Sosial representasjon .....	18
3.2	Demokratisk organisering.....	21
3.3	Brukerdemokrati og direkte demokrati.....	22
3.4	Er det mulig å identifisere demokrattyper?.....	24
<b>4</b>	<b>STRUKTURALTERNATIVER OG DEMOKRATI</b> .....	<b>29</b>
4.1	Status Quo-modellen (SQM) .....	29
4.2	Regionkommunemodellen (RKM) .....	31
4.2.1	Steigen + Hamarøy .....	31
4.2.2	Sørfold + Fauske + Saltdal .....	32
4.2.3	Meløy + Gildeskål .....	32
4.2.4	Bodø + Beiarn.....	33
4.3	Saltenfjordkommunemodellen (SFM) .....	34
4.3.1	Bodø + Sørfold + Fauske + Saltdal + Beiarn + Gildeskål .....	34
4.3.2	Hamarøy, Steigen og Meløy .....	35
4.4	Saltenkommunemodellen (SKM) .....	36
4.5	En oppsummering av alternativene.....	37
4.6	Avslutningsvis: andre konsekvenser, nye rammebetingelser.....	38
<b>5</b>	<b>REFERANSER</b> .....	<b>40</b>
<b>6</b>	<b>TABELLVEDLEGG</b> .....	<b>41</b>

# 1 INNLEDNING

Nedenfor redegjøres det for bakgrunnen for utredningen samt det mandatet utredningen bygger på. Videre drøftes den metodiske tilnærmingen som legges til grunn og de aktuelle problemstillingene beskrives.

## 1.1 Bakgrunn, mandat og oppdragsspesifikasjon

Salten Regionråd satte i 2002 "Kommunestrukturen i Salten" på dagsorden. Flere kommunepolitikere i regionen hadde da allerede reist spørsmålet om sammenslåing med nabokommuner og det foregikk prosesser/samtaler om kommunesammenslåing i flere av Saltenkommunene. Regionrådet ønsket at framtidig kommunestruktur i Salten skulle sees på i en samlet prosess og inviterte derfor formannskapene i Salten til felles møte i november 2002 for å diskutere behovet for ny kommunestruktur i regionen.

Konklusjonene fra felles formannskapsmøte førte til at kommunestrukturen i Salten ble satt på dagsorden i samtlige 10 kommunestyre våren 2003, og 8 av kommunene vedtok å gi Salten Regionråd mandat til å utrede framtidig kommunestruktur i Salten. Skjerstad kommune hadde ikke noe i mot at utredningsarbeidet ble igangsatt, men så det ikke naturlig å behandle saken, i lys av sammenslåingsprosessen med Bodø kommune. I Sørfold valgte et flertall i kommunestyre å si nei til et slikt mandat.<sup>1</sup>

Med bakgrunn i nevnte mandat fra et stort flertall av kommunene i Salten vedtok Regionrådet i juni 2003 å igangsette utredningsarbeidet og ba Arbeidsutvalget om å framlegge skisse til utredningsprogram/-prosess.

Målsettingen for utredningsarbeidet er følgende:

1. Utredningen skal gi svar på hva som er den beste kommunestrukturen for Salten:
  - i) Hvilken kommunestruktur gir best grunnlag for bosetting, næringsutvikling, infrastruktur, velferd og kommunaløkonomisk handlefrihet?
  - ii) Hvilken struktur gir befolkning og politikere størst innflytelse på sin egen utvikling?
2. Utredningen skal videre gi grunnlag for:
  - i) En bred høringsprosess i regionen om framtidig kommunestruktur.
  - ii) Beslutninger i kommunestyrene om igangsettelse av konkrete utredninger/prosesser mht. kommunesammenslåinger.
  - iii) Forslag til prosjektplan(er) for videre prosess med sikte på iverksetting av konkrete planer for kommunesammenslåing.

---

<sup>1</sup> I vedtaket ble det presisert at Sørfold kommune på et hvilket som helst tidspunkt kan tiltre utredningsarbeidet.

Realiseringen av prosjektets mandat og målsetting skal oppnås gjennom utredning og vurdering av 4 ulike alternative geografiske modeller for revidert kommunestruktur i Salten. Disse 4 modellene omfatter de geografiske inndelingene vist i tabell 1. Utredningsarbeidet omhandler alternative kommunestrukturers betydning for utviklingen i Saltenkommunene, knyttet til følgende temaområder som behandles i hver sin delutredning:

- A. Demografi
- B. Næringsutvikling og sysselsetting
- C. Kultur og idrett
- D. Infrastruktur, samferdsel, høyere utdanning og kompetanse
- E. Kommunal tjenesteproduksjon og økonomi
- F. Demokrati, innflytelse og deltagelse

Utredningsarbeidet skal gi kommunene tilstrekkelig informasjon for å kunne ta stilling til fordeler og ulemper ved en eventuelt ny kommunestruktur for Salten. Hver delutredning består av en kombinasjon av kartlegging av relevant datamateriale og analyser av dette med tanke på å belyse ulike sider ved de alternative kommunestrukturene. Det metodiske opplegget for utredningene presenteres nærmere nedenfor:

**Tabell 1: Alternative modeller for kommunestruktur i Salten.**

Modell	Antall	Kommuner som inngår	Kommunesenter
Status Quo-modellen	9	–Dagens kommunestruktur	–Dagens
Regionkommune-modellen	4	–Steigen + Hamarøy –Sørfold + Fauske + Saltdal –Meløy + Gildeskål –Bodø + Beiarn	–Oppeid eller Leinesfjord –Fauske –Ørnes –Bodø
Saltenfjord-kommunemodellen	4	–Hamarøy –Steigen –Bodø + Sørfold + Fauske + Saltdal + Beiarn + Gildeskål –Meløy	–Oppeid –Leinesfjord –Bodø eller Fauske –Ørnes
Saltenkommune-modellen	1	–Alle 9 kommuner slås sammen	–Bodø

## 2 KOMMUNESTRUKTUR OG DEMOKRATI

Forholdet mellom kommunestruktur, kommunestørrelse og betingelsene for lokaldemokratiet fremstilles ofte som et dilemma. Dilemmaet knytter seg til en avveining og et valg mellom politisk deltakelse og ivaretagelse av demokratiske verdier på den ene siden, og hensyn til effektivitet og handlekraft på den andre. Dette er et dilemma som blant andre ble diskutert av det såkalte Christiansen-utvalgets utredning om kommune- og fylkesinndelingen fra 1992 (NOU 1992:15). Når det gjelder kommunenes rolle som demokratiforvaltere påpekte utvalget

at små kommuner antakeligvis gir de beste forutsetningene for tradisjonell politisk deltakelse gjennom verv og direkte kontakt mellom politikere og befolkning, mens større kommuner i sterkere grad muliggjør politisk deltakelse gjennom interesseorganisasjoner og aksjoner.

Debatten i etterkant av utvalgets innstilling viste imidlertid at sammenhengene mellom kommunestørrelse, demokrati og lokal autonomi ikke er entydige. Lokalpolitisk engasjement og demokratisk deltakelse kan ha et betydelig omfang, men det er ikke gitt at dette er et engasjement som kan omsettes i praktisk politikk og faktiske prioriteringer. Dette er på mange måter en særlig utfordring for mindre og perifert beliggende kommuner; evnen til å påvirke sin egen framtid kan være begrenset gjennom de rammebetingelsene kommunene er gitt, uavhengig av høy valgdeltakelse og demokratisk engasjement i lokalbefolkningen. En kommunestruktur med større kommuneenheter kan dermed tenkes å *styrke* lokaldemokratiet – i den grad en strukturendring også medfører større kommunalt ansvar og frihet. Demokratiske problemer skapt av større avstand mellom styrte og styrende kan dermed tenkes å bli *oppveid* av større tyngde og handlekraft.

## 2.1. Demokrati – deltakelse, påvirkning og handlekraft

Demokrati dreier seg om valg mellom verdier, der faglige vurderinger kommer til kort. Ofte er det prioriteringer mellom flere gode formål som alle har sin støtte og berettigelse, som er demokratiets oppgave. Det dreier seg både om hva som skal prioriteres, og i hvilken rekkefølge. I lokalpolitikken er beslutningene nær de det angår.

Demokrati har også et viktig mindretallsaspekt. I det representative demokrati er det innebygd noen ordninger og elementer som skal sikre at mindretallets rettigheter og interesser ivaretas. I forbindelse med kommunesammenslåing vil befolkningen i små kommuner kunne være redd for å miste makt og innflytelse til de deler av den nye kommunen som blir større befolkningsmessig og dermed kunne ha et flertall. Spesielt vil dette være en viktig faktor i spørsmål som dreier seg om lokalisering. Dette gjelder både offentlig tjenestetilbud og utbygging av eksempelvis industriområder. En viktig debatt i forbindelse med sammenslåing vil derfor være hva som blir utkanter i den nye kommunen og hvordan man sikrer at de demografiske utkantene ikke tappes for innhold.

I tillegg representerer kommunegrenser en viktig identitetsfaktor. Det er elementer vedrørende identitet, tilhørighet og demokrati som er viktige å ta i betraktning og undersøke i forbindelse med kommunestrukturutredninger (Frisvoll og Almås 2004). Et element er hvordan man definerer seg i forhold til ”de andre”, hvem er de og hvordan seg man på de – sammenlikninger mellom egen kommune og nabokommunen. Det er også et spørsmål om det er fellesarena mellom kommunene, herunder også kulturelle arena og fellesprosjekt. Grad av samkvem og samarbeid er aspekter her. Det er også et spørsmål om man i en kommune er redd for å miste dagens fellesarenaer ved en eventuell sammenslåing.

Demokrati handler om evnen til å styre og iverksette tiltak for å påvirke kommunens framtidige utvikling – eller de demokratiske institusjonenes *slagkraft*. Men sammenhengen mellom demokrati og kommunestørrelse eller desentralisering er som sagt ikke entydig. Mens små kommuner kan gi større muligheter for deltakelse og individuell påvirkning, vil større kommuner kunne ha større påvirkningskraft overfor stat og fylkeskommune, og kan ha bedre muligheter for å iverksette tiltak som ligger utenfor lovpålagte kjerneoppgaver. Større kommuner har også gjerne et større handlingsrom i og med at budsjettet er større, og med det

økt budsjettmessig fleksibilitet. I små kommuner derimot, har hver enkelt mer innflytelse gjennom at hver stemme teller og det er enklere å komme med innspill og bli hørt i aktuelle saker. Men det er ikke gitt at økt nærhet er ”mer demokratisk”. Nærheten kan også representere en utfordring i den forstand at lokale politikere – i alle fall i de aller minste kommunene – befinner seg *for* nært de som berøres av beslutninger og vedtak. Dette behøver ikke nødvendigvis å føre til habilitetsproblemer i direkte forstand, men kan likevel tenkes å gjøre beslutningsprosesser mer kompliserte og mindre ryddige når beslutningene berører viktige prinsipielle avveininger.<sup>2</sup>

Disse to sidene ved lokaldemokratiet - deltakelse og slagkraft - betegnes gjerne som henholdsvis *borgereffektivitet* og *systemkapasitet*. Borgereffektivitet handler om muligheten innbyggerne har for å påvirke det politiske systemet, mens systemeffektivitet handler om hva systemet kan utrette. Dette er krefter som altså kan trekke i ulik retning når det gjelder spørsmålet om kommuneinndeling og kommunestørrelse. Begge disse forholdene bør tas i betraktning i en vurdering av forholdet mellom demokrati og endring av kommunestruktur. Det kan derfor være grunn til å legge an en bredere forståelse av demokratibegrepet enn kun å se på betingelser for representasjon og deltakelse gitt en endring av kommunestrukturen i Salten. Systemkapasitet forstått som et demokratisk aspekt vil berøres avslutningsvis i de vurderingene som kommer til uttrykk i denne rapporten.

Hvor stor effekt en endring i kommunestørrelse vil ha på variabler som politisk mangfold, fragmentering eller stabilitet er det generelt vanskelig å ha en klar oppfatning om. En teoretisk antagelse kan være at både de endringer i folketall og areal som en kommunesammenslåing vil innebære, også vil gi en større variasjon i politiske synspunkter – og et mer mangfoldig kommunestyre hva politisk sammensetning angår. Man må også anta at sannsynligheten er større for at det etableres politiske partier eller grupperinger med et spesielt geografisk utgangspunkt (bygde- eller samarbeidslistene). Dette kan i sin tur innebære en sterkere politisk *fragmentering*, og dermed større utfordringer for lokal styring. Flere kompromissløsninger, skiftende allianser og hyppigere regimeskifter kan bli konsekvensen.

Forskning viser imidlertid at en slik sammenheng ikke er entydig. Kommunestørrelse viser seg ikke å ha en direkte effekt på det politiske mangfoldet i kommunene, men har en indirekte effekt gjennom *kommunestyrenes* størrelse. Mangfoldet i politisk sammensetning ser riktignok ut til å øke med størrelsen på kommunestyrene, men dette viser seg ikke å være synonymt med politisk spredning i den lokalpolitiske beslutningsstrukturen. Selv om partifloraen øker med større kommuner, oppveier den økte tyngden til store og etablerte partigrupper tendensen til politisk fragmentering (Jacobsen 2002). En eventuell frykt for at en sammenslått kommune med et økt politisk mangfold vil føre til økte styringsproblemer og mangel på handlekraftige majoriteter, ser dermed ikke ut til å være godt begrunnet. Østlandsforskning har oppsummert resultatene fra en rekke forskningsarbeider i to punkter (Grefsrud et al. 2005):

- Ut fra noen demokratikriterier kommer små kommuner bedre ut enn større kommuner. Ut fra andre demokratikriterier kommer større kommuner bedre ut enn små kommuner.

---

<sup>2</sup> Uansett om en slik nærhet oppleves som et demokratiproblem eller ei, er det sannsynligvis grunn til å anta at nærhet mellom styrende og styrte har betydning for innholdet i *politikerrollen*. Kommunens politiske ledelse – kanskje særlig ordføreren – vil oftere kunne fungere som et ”ombud” for enkeltsaker i små kommuner.

- Uansett hvilke kriterier en ser på, er det relativt små forskjeller mellom store og små kommuner. Det er altså ikke slik at små kommuner kommer svært godt ut etter noen kriterier, mens større kommuner kommer svært godt ut etter andre kriterier

Dette innebærer at det er små forskjeller med hensyn til demokratispekter mellom kommuner med demografisk vekstprofil og kommuner med demografisk uttynningsprofil. Altså er demografi en noe underordnet faktor ved vurderinger av sammenhenger mellom kommunestruktur og kommunens rolle som demokratiutvikler.

## 2.1 Data og metode

Analysene i dette notatet er basert på flere datakilder. Et viktig tilfang for å beskrive lokaldemokratiets kår i Saltenkommunene finnes i kommunedatabasen. Data herfra er i stor grad brukt i kapittel 3. Den såkalte organisasjonsdatabasen gir også en beskrivelse av viktige organisatoriske forhold ved lokaldemokratiene, og er også tatt i bruk her.<sup>3</sup> I tillegg baserer analysen seg også på intervjudata med kommunenes ordførere.

Analysen er i det følgende strukturert etter fire ulike alternative geografiske modeller for en eventuell ny kommunestruktur i Salten. Disse fire modellene omfatter de geografiske inndelingene som vist i tabell 1. Vi retter imidlertid først blikket mot sentrale trekk ved lokaldemokratiet i Salten i dagens situasjon.

## 3 DAGENS SITUASJON

Som et utgangspunkt for analysen, vil vi først rette blikket mot nå-situasjonen, og de nære historiske utviklingstrekkene i Saltenkommunene hva demokrati angår. Vi vil i denne sammenhengen både se på hovedtrekkene i det representative demokratiet, det direkte demokratiet og brukerdemokratiet. I tillegg vil vi gi en oversikt over hvordan utøvelsen av demokratiet varierer mellom kommunene

### 3.1 Det representative demokratiet

Lokalpolitikken i små kommuner skiller seg i vise henseender fra politikken i store kommuner. Generelt er det en tendens til at fokuset på personer snarere enn partier står mer sentralt i små kommuner enn i store (Bjørklund og Saglie, 2000). Dette reflekteres også i at det relativt oftere foretas endringer på stemmesedlene i små kommuner. Når det gjelder sosial representasjon i kommunestyrene, ser vi også forskjeller mellom store og små kommuner. Representasjonen av kvinner er gjennomgående lavere i små kommuner (Hagen og Sørensen, 1997).

Når vi i det følgende skal se nærmere på hvordan det representative demokratiet arter seg i Saltenkommunene, er det særlig fire forhold vi velger å ta utgangspunkt i:

---

<sup>3</sup> Det hefter riktignok betydelige mangler ved dataene i organisasjonsdatabasen. Disse er forsøkt korrigert gjennom å supplere med data fra ordførerne i regionen.

- *Rekruttering til politiske verv.* Både manglende rekruttering til lokale partiorganisasjoner og manglende vilje til å stille på lokale valglister har blitt framhevet som en voksende utfordring for lokaldemokratiet. Vi vil se nærmere på hvordan utviklingen har vært i Salten med hensyn til kandidater som stiller til valg, og hvorvidt det finnes forskjeller mellom kommunene i så måte.
- *Partikonstellasjoner i kommunestyrene.* Dette gir oss et bilde av variasjonen i konfliktmønstre, fragmentering og samarbeidsmønstre i kommunene.
- *Valgprosessen.* Et annet viktig aspekt ved det representative demokratiet er knyttet til prosessen rundt de lokale valgene, og hvordan denne kommer til uttrykk gjennom valgdeltakelse, kumuleringer og rettelser på valgsedlene, og i hvor stor grad representanter til kommunestyrene byttes ut eller gjenvelges. Dette kan gi oss et bilde av det lokalpolitiske engasjementet og av hvor ”styrt” valgprosessen er.<sup>4</sup>
- *Sosial representasjon.* Kjønn, alder og yrke er relevante variabler for å kunne se nærmere på kommunestyrenes sosiale representasjon. Den sosiale representasjonen er også påvirket av hvor ”styrt” valgprosessen er – for eksempel kan en lav kvinneandel i kommunestyret forklares ved at kvinner enten ikke nomineres, eller ved at de strykes ved valg.

I skjæringspunktet mellom det politiske engasjementet og graden av ”styrt” valgprosess i kommunene, er det teoretisk sett mulig å identifisere fire lokaldemokratityper – alt etter om kommunene scorer høyt eller lavt på disse variablene. Rent skjematisk kan dette framstilles slik:

Styring av valgprosessen	Politisk engasjement	
	Relativt svakt	Relativt sterkt
Relativt sterk	<i>Det lukkede demokratiet</i>	<i>Konfliktdemokratiet</i>
Relativt svak	<i>Forvittringsdemokratiet</i>	<i>Konkurransedemokratiet</i>

**Figur 1: En firedelt lokaldemokratisk typologi.**

*Det lukkede demokratiet* kjennetegnes av en situasjon der en relativt stabil lokalpolitisk elite styrer uten sterk påvirkning fra et folkelig eller et bredt partiinternt politisk engasjement. Forhåndskumulering av kandidater må forventes å skje i stor grad, samtidig som rekrutteringen av politiske kandidater er svak. Konkurransen om politiske verv vil følgelig være lav, og partier snarere enn bygdelister dominerer. Sammen med lav valgdeltakelse og få endringer på stemmesedlene ved valg må dette forventes å bidra til en relativt liten grad av fornyelse i kommunestyrene, og sannsynligvis en forholdsvis snever sosial representasjon blant representantene.

<sup>4</sup> Valgprosessen kan oppfattes som mer styrt jo høyere andel av kandidatene som er forhåndskumulert, jo mindre konkurranse det er mellom partier og mellom kandidater, jo svakere utskiftningen av representanter er ved valg, jo mer homogen liste-/partistrukturen er over tid, og jo sterkere partiene snarere enn lokale lister står i kommunen.

*Konkurransedemokratiet* representerer derimot speilbildet av den situasjonen som er beskrevet ovenfor. Her vil valgprosessen være åpen i den forstand at forhåndskumuleringer skjer i liten grad, det er relativt stor konkurranse om politiske verv, og rekrutteringen av kandidater er høy. Et sterkt politisk engasjement i form av høy valgdeltakelse og mange endringer på stemmesedlene vil dermed kunne avstedkomme store utskiftninger i kommunestyre og formannskap, og den sosiale representasjonen blant representanter vil sannsynligvis være bred. Samtidig er det grunn til å forvente at innslaget av lokale lister er relativt stort.

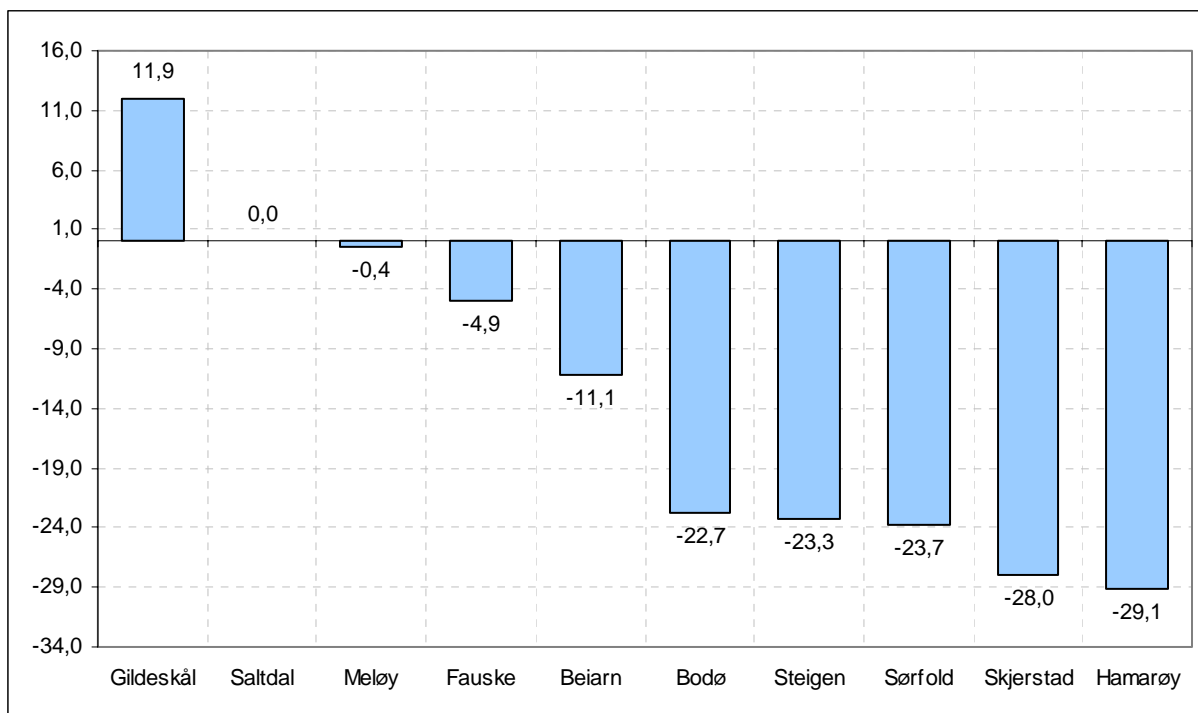
*Konfliktdemokratiet* og *Forvitningsdemokratiet* vil innta en posisjon imellom de forannevnte demokratitypene langs disse variablene – men vil likevel skille seg fra hverandre på enkelte av de variablene vi her legger til grunn for analysen. *Konfliktdemokratiet* preges av en situasjon hvor valgprosessen i utgangspunktet kan være forholdsvis ”sturt” – for eksempel gjennom forhåndskumuleringer og stabilitet i etablerte partiorganisasjoner – men der forhold som konkurranse om politiske verv og stabiliteten i kommunestyre og formannskap utfordres av et sterkt politisk engasjement. I så fall kan det være grunn til å forvente et relativt høyt lokalpolitisk konfliktnivå – for eksempel ved at det etableres lokale lister, eller ved at det gjøres forsøk på ”bygdekupp” gjennom etablerte partiorganisasjoner og ved endringer på stemmesedler.

*Forvitningsdemokratiet* er derimot kjennetegnet av en liten grad av styring av valgprosessen, relativt liten reell konkurranse om politiske verv og relativt høy ”turnover” blant representanter til kommunestyre og formannskap. Et lavt politisk engasjement, både generelt og i det lokale partisystemet gir lokalpolitikken et preg av svarteperspill. Satt på spissen vil kommunestyrets sammensetning preges av de minst uvillige og de minst politisk uengasjerte. I sin ytterste konsekvens vil dette dermed være synonymt med et lokaldemokrati i forvitring.

De fire demokratitypene som presenteres her er selvsagt idealtyper. Det gir liten mening å skulle tvinge Saltenkommunene inn i en slik spissformulert og renskåren typologi; det vil i alle fall ikke være mulig å gjøre det på en entydig måte. Men disse demokratitypene kan gi en analytisk ramme for å se ulike trekk ved Saltenkommunenes representative demokrati i sammenheng. Er det egenskaper ved kommunene som trekker i bestemte retninger? For å svare på dette må vi se nærmere på de ulike variablene som definerer lokalpolitisk engasjement og valgprosesser.

### **3.1.1 Rekruttering til lokalpolitikken**

Et problem og en utfordring for lokalpolitikken som har vært diskutert gjennom flere år, er problemet med å rekruttere kandidater til lokalpolitikken. Færre ønsker å stille som kandidater på valglistene. Det finnes åpenbart andre kanaler for politisk engasjement, men isolert sett er rekrutteringsproblemet også et demokratisk problem – i alle fall på sikt, hvis trenden fortsetter. Følgende figur gir en oversikt over hvordan denne utviklingen har artet seg for Saltenkommunene gjennom de siste seks kommunevalgene:



**Figur 2: Gjennomsnittlig endring i antall kandidater til kommunevalg 1983-2003 (prosent). Kilde: kommunedatabasen.**

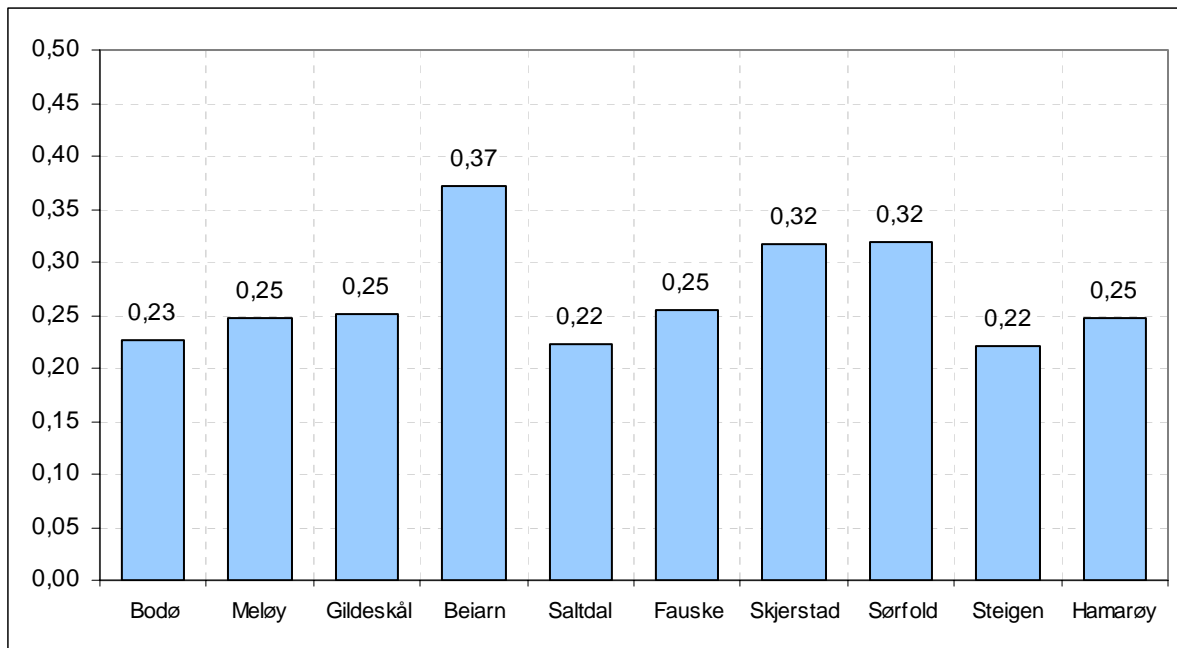
Som figuren viser, er det til dels betydelige forskjeller mellom kommunene. Dette er også forskjeller som ikke viser noen entydig sammenheng med kommunestørrelse. For samtlige kommuner – med unntak av Gildeskål og Saltdal – har det vært en nedgang i antall kandidater som stiller til valg. I så måte samsvarer det generelle bildet i Salten godt med generelle trender. Størst reduksjon finner vi i Hamarøy kommune, mens Gildeskål framstår som den eneste kommunen som faktisk har hatt en økning i antall kandidater mellom 1983 og 2003. Man kunne anta at den negative trenden for Salten som helhet har sammenheng med generelle demografiske trekk; mange av kommunene sliter med reduksjon i folketallet, og dette vil åpenbart ha konsekvenser for rekrutteringstilfanget. Men disse trekkene kan ikke alene bidra til å forklare den relativt store variasjonen mellom kommunene i Salten; det forklarer ikke vekstkommunen Bodøs reduksjon i antall kandidater, og det forklarer ikke uttynningskommunen Gildeskåls økning i antall kandidater. Sannsynligvis er det lokalspesifikke forhold som kommer til uttrykk her. Ulike politiske kulturer og lokale saker og konfliktlinjer må antas å bidra betydelig til den variasjonen vi ser her<sup>5</sup>. Dette kommer vi nærmere tilbake til senere.

### 3.1.2 Partikonstellasjoner – det politiske bildet

Et interessant forhold ved det politiske bildet i Salten knytter seg til hvorvidt partikonstellasjonen i kommunene er fragmentert eller homogen – om det finnes mange eller få representerte partier eller lister i kommunestyrene. Det generelle bildet viser at regionen som helhet ligger omtrent på landsgjennomsnittet i så måte. Vi ser også en tendens til økende fragmentering i kommunestyrene over tid. Det er likevel mulig å se noen variasjoner mellom kommunene. Figuren nedenfor viser den gjennomsnittlige partifragmenteringen i

<sup>5</sup> Endringer i valgloven kan muligens også bidra til å forklare endringer i kandidattilfanget. Men dette gjelder for samtlige kommuner – og det er den relative forskjellen mellom kommuner som er interessant her.

kommunestyrene gjennom de siste fem kommunevalgene målt med den såkalte Herfindals indeks<sup>6</sup>. Jo *lavere* kommunene scorer på denne indeksen, desto sterkere er partifragmenteringen. Det er i hovedsak tre kommuner som skiller seg ut i denne sammenhengen; Beiarn scorer høyest på indeksen og har således den mest homogene sammensetningen av kommunestyret av Saltenkommunene i denne perioden – men også Skjerstad og Sørfold har relativt sett lite fragmenterte kommunestyrer<sup>7</sup>. Variasjonen mellom de øvrige kommunene er relativt liten, men Saltdal og Steigen har relativt sett hatt de mest fragmenterte kommunestyrene gjennom de siste fem valgene:



**Figur 3: Partifragmentering. Gjennomsnitt 1987-2003. Herfindahls indeks. Kilde: kommunedatabasen.**

Igjen er det ikke mulig å se noen umiddelbar og entydig sammenheng mellom partifragmentering og kommunestørrelse. Man kunne i utgangspunktet forvente å finne en mindre grad av fragmentering i de små kommunene, hvor befolknings sammensetningen gir et mindre grunnlag for representasjon av mange ulike partier – mens store kommuner, med en sammensatt befolkning, vil ha mer fragmenterte kommunestyrer. Ser vi isolert på Beiarn og Bodø som eksempler på dette, kan det synes å være en slik sammenheng. Men det kan likevel ikke forklare hvorfor en liten kommune som Steigen har hatt en relativt sterk fragmentering i kommunestyret gjennom de siste fem kommunevalgene. Igjen er dette en indikasjon på at lokalspesifikke forhold og konfliktlinjer bidrar betydelig til den variasjonen vi ser.

Følgende tabell viser den faktiske partifordelingen i antall representanter, og den relative andelen av representanter i kommunestyrene etter valget i 2003:

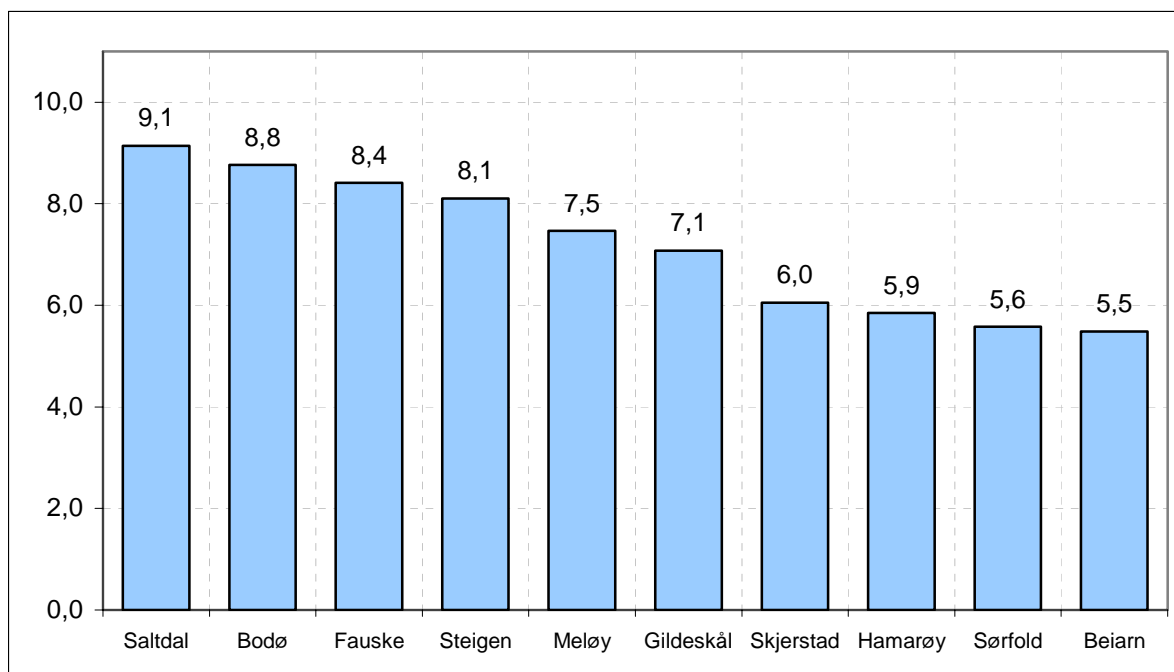
<sup>6</sup> Herfindals indeks viser fordelingene av representanter i kommunestyrene på ulike partier. Indeksen er konstruert ut fra summen av de kvadrerte andelenes kvadrater av samtlige representanter i kommunestyrene. Indeksen varierer mellom 0 og 1. En indeksverdi på 1 vil dermed bety at ett parti/liste har alle representanter.

<sup>7</sup> Skjerstad eksisterer som kjent ikke lenger som egen kommune etter sammenslåingen med Bodø 1/1 2005. Skjerstad tas likevel med i disse oversiktene for sammenligningens skyld.

**Tabell 2: Antall representanter i kommunestyrene etter parti (2003). Relativ andel i parentes. Kilde: kommunedatabasen**

	<b>Bodø</b>	<b>Meløy</b>	<b>Gilde- skål</b>	<b>Beiarn</b>	<b>Saltdal</b>	<b>Fauske</b>	<b>Skjer- stad</b>	<b>Sørfold</b>	<b>Steigen</b>	<b>Hamar- øy</b>
<b>AP</b>	13 (33,3%)	7 (25,9%)	5 (29,4%)	7 (46,7%)	9 (33,3%)	12 (38,7%)	2 (15,4%)	9 (42,9%)	4 (23,5%)	3 (17,6%)
<b>FrP</b>	6 (15,4%)	3 (11,1%)	2 (11,8%)	-	6 (22,2%)	7 (22,6%)	-	1 (4,8%)	1 (5,9%)	-
<b>H</b>	7 (17,9%)	5 (18,5%)	3 (17,6%)	-	2 (7,4%)	2 (6,5%)	-	2 (9,5%)	1 (5,9%)	4 (23,5%)
<b>KrF</b>	2 (5,1%)	2 (7,4%)	1 (5,9%)	-	1 (3,7%)	-	1 (7,7%)	-	1 (5,9%)	-
<b>SP</b>	2 (5,1%)	3 (11,1%)	1 (5,9%)	2 (13,3%)	3 (11,1%)	1 (3,2%)	3 (23,1%)	5 (23,8%)	5 (29,4%)	4 (23,5%)
<b>SV</b>	6 (15,4%)	4 (14,8%)	1 (5,9%)	-	4 (14,8%)	4 (12,9%)	3 (23,1%)	4 (19,0%)	2 (11,8%)	2 (11,8%)
<b>V</b>	1 (2,6%)	1 (3,7%)	1 (5,9%)	-	1 (3,7%)	3 (9,7%)	-	-	3 (17,6%)	-
<b>RV</b>	2 (5,1%)	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Felles</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Lokal</b>	-	-	2 (11,8%)	6 (40,0%)	1 (3,7%)	2 (6,5%)	4 (30,8%)	-	-	-
<b>Andre</b>	-	2 (7,4%)	1 (5,9%)	-	-	-	-	-	-	4 (23,5%)
<b>Sum</b>	<b>39</b> <b>(100%)</b>	<b>27</b> <b>(100%)</b>	<b>17</b> <b>(100%)</b>	<b>15</b> <b>(100%)</b>	<b>27</b> <b>(100%)</b>	<b>31</b> <b>(100%)</b>	<b>13</b> <b>(100%)</b>	<b>21</b> <b>(100%)</b>	<b>17</b> <b>(100%)</b>	<b>17</b> <b>(100%)</b>

Som tabellen ovenfor viser, varierer kommunestyrenes størrelse – naturlig nok – etter befolkningsstørrelsen. Hvorvidt det er stor konkurranse om en plass i kommunestyret må imidlertid sees i forhold til hvor mange kandidater som stiller til valg. Graden av konkurranse vil som nevnt være en variabel som kan bidra til å kaste lys over hvor ”lukket” eller ”åpen” rekrutteringen til politiske verv er. Som tallene i figur 2 viste, har det generelt vært en negativ trend når det gjelder rekrutteringen av listekandidater i regionen som helhet – men med til dels store variasjoner mellom kommuner. Dette betyr imidlertid ikke at konkurransen om en plass i kommunestyret har blitt mindre – kommunestyrenes størrelse har også blitt mindre over tid. Hvis vi ser på gjennomsnittstall for de siste fem kommunevalgene, og beregner antall kandidater pr. representant i kommunestyrene som et uttrykk for konkurranse om representasjon, ser vi klare forskjeller mellom enkelte av kommunene. Følgende figur viser dette:

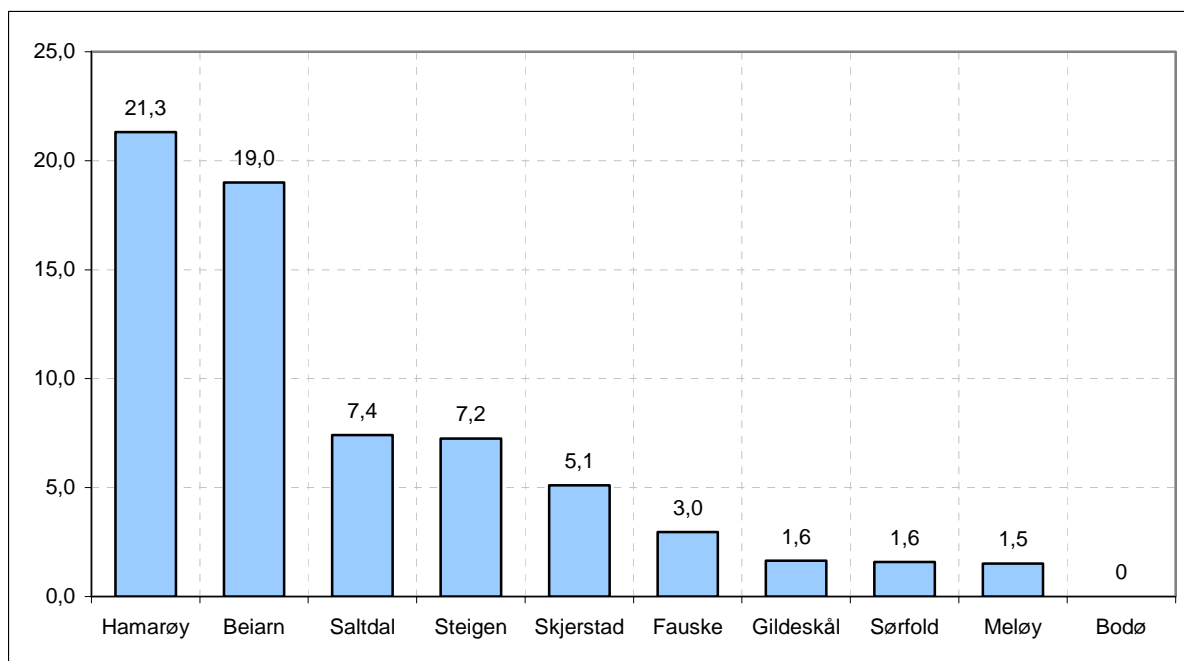


**Figur 4: Antall kandidater pr. representant. Gjennomsnitt 1987-2003. Kilde: kommunedatabasen.**

Som figuren viser er konkurransen om en plass i kommunestyret størst i Saltdal ut fra disse kriteriene, mens den er lavest i Beiarn. Heller ikke her er det en entydig sammenheng mellom kommunestørrelse/størrelse på kommunestyret og konkurransen om representasjon. Hvis vi sammenligner regionen med landsgjennomsnittet fra valget i 1999, ser vi også at mange av Saltenkommunene har en relativt høy konkurranse om representantverv<sup>8</sup>.

I et strukturendringsperspektiv kan det også være interessant å se nærmere på forekomsten av lokale lister i Saltenkommunene. Slike lister kan være et uttrykk for flere forhold. Først og fremst vil lokale lister kunne gi en pekepinn på hvorvidt det eksisterer geografiske konfliktlinjer i kommunene. Lokale lister kan også være en indikasjon på lokal mobiliseringsevne på tvers av – eller som et alternativ til – etablerte partistrukturer. Det er likevel ikke gitt at en slik lokal ”mobiliseringskultur” i så fall vil komme til uttrykk i en eventuell sammenslåingsprosess mellom kommuner. De lokale/geografiske konfliktlinjene kan like gjerne *miste* sin betydning i en ny og større kommune. Dermed er det neppe holdepunkter for å hevde at en tradisjon for lokale lister i en kommune *i seg selv* fører til et sterkere lokalpolitisk engasjement innenfor en ny kommunestruktur, sammenlignet med andre kommuner uten en lokal ”listekultur”. Igjen må dette sammenholdes med den lokalpolitiske konteksten i kommunene – det kan være saks- og personspeifikke forhold som kommer til uttrykk snarere enn en politisk ”kultur”. Følgende figur viser den gjennomsnittlige andelen av kommunestyrerepresentanter som kommer fra lokale lister i Saltenkommunene i perioden 1983-2003:

<sup>8</sup> I 1999 var det på landsbasis 6,5 kandidater pr. representant i gjennomsnitt.

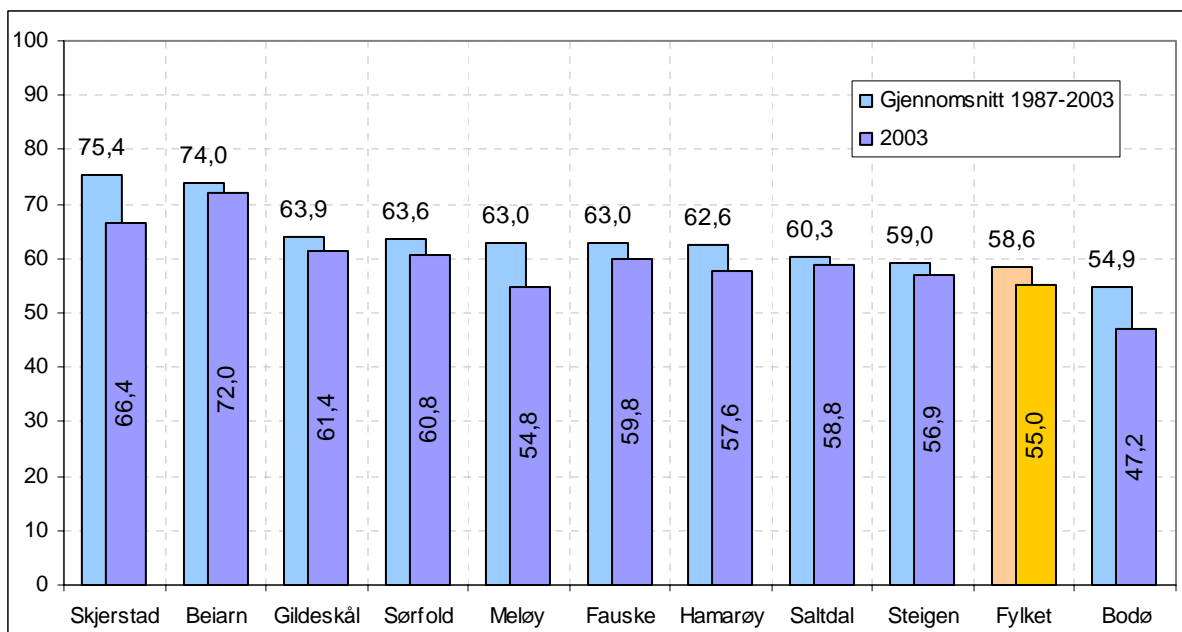


**Figur 5: Andel representanter fra lokale/upolitiske lister av totalt antall representanter. 1983-2003. (Prosent). Kilde: kommunedatabasen.**

Som figuren viser er det to kommuner som utmerker seg; Hamarøy og Beiarn, hvor to av ti kommunestyrerepresentanter kommer fra lokale lister. Hvis vi ser nærmere på de seks kommunestyrevalgene som ligger til grunn for disse gjennomsnittstallene, er det imidlertid klart at det er enkeltvalg som bidrar sterkt til den relativt høye andelen lokale listerepresentanter når det gjelder Beiarn. Lokale lister fikk relativt stor representasjon ved valget i 1983 og i 2003, og dette trekker snittet opp. For Hamarøys vedkommende har lokale lister vært mer jevnt representert i kommunestyret over tid; særlig gjelder dette 1990-tallet.

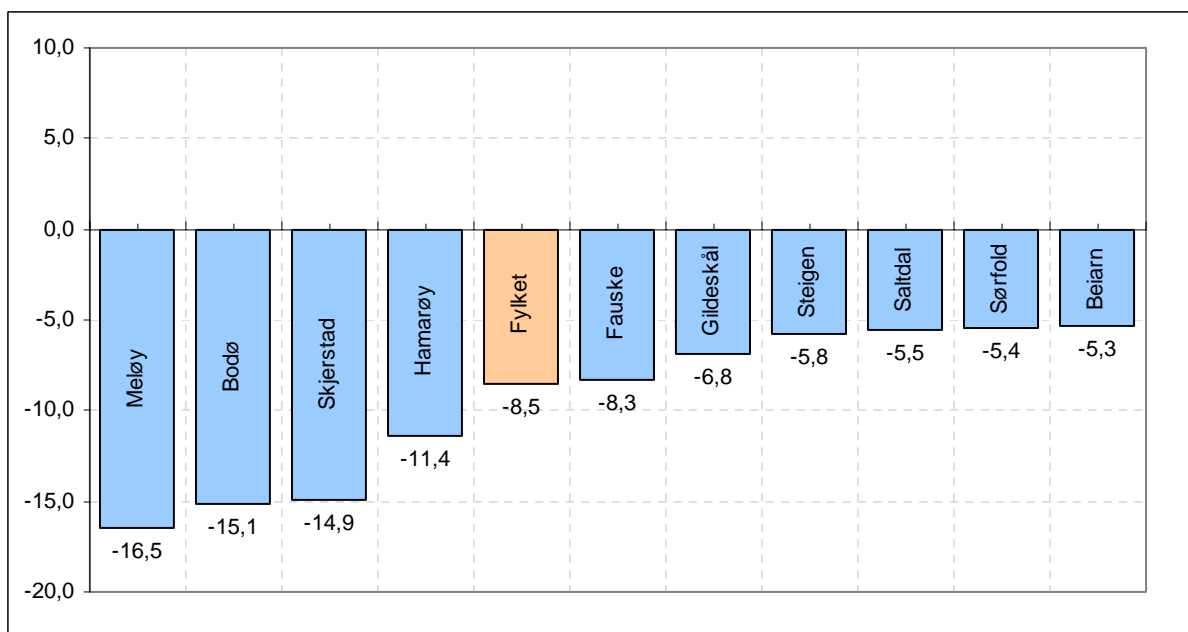
### 3.1.3 Valgprosessen

Deltakelsen ved lokalvalg viser generelt en markant tilbakegang over tid, og Saltenkommunene er ikke noe unntak i så måte. I denne sammenhengen er vi opptatt av valgdeltakelse som et uttrykk for det politiske engasjementet i kommunene. Generelt er det slik at valgdeltakelsen ved kommunevalgene er høyere i små kommuner sammenlignet med store. Dette er et trekk som vi også finner i Salten. Som figuren nedenfor viser, har Bodø den klart svakest valgdeltakelsen, både når vi ser på gjennomsnittet av de siste fem valg og når vi sammenligner kommunene ved siste valg. Beiarn og Skjerstad – som regionens to minste kommuner – har derimot størst valgdeltakelse. Samtlige Saltenkommuner – med unntak av Bodø – har imidlertid en valgdeltakelse over fylkesgjennomsnittet. Dette framgår av følgende figur:



**Figur 6: Valgdeltakelse (andelen avlagte stemmer av antall stemmeberettigede). Prosent. Kilde: kommunedatabasen.**

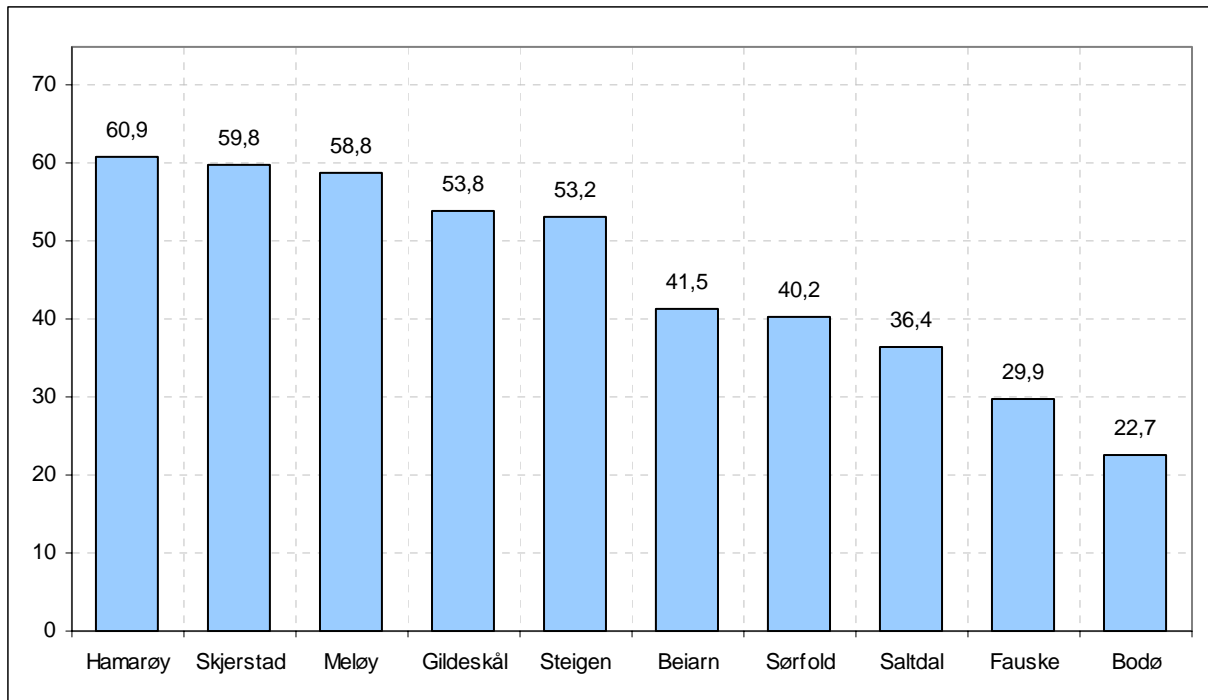
Hvis vi ser nærmere på hvordan utviklingen i valgdeltakelse har vært over tid, er bildet likevel mindre entydig hva forskjeller mellom store og små kommuner angår. Som nevnt preges utviklingen av en negativ trend, og samtlige Saltenkommuner har hatt en reduksjon i valgdeltakelsen gjennom de siste seks valgene – men i ulik grad. Meløy, Bodø og Skjerstad<sup>9</sup> har den klart største tilbakegangen i valgdeltakelse. Denne reduksjonen er nær tre ganger så stor som i Beiarn, Sørfold og Saltal. Følgende figur viser dette.



**Figur 7: Endring i valgdeltakelse 1983-2003 (prosentpoeng). Kilde: kommunedatabasen.**

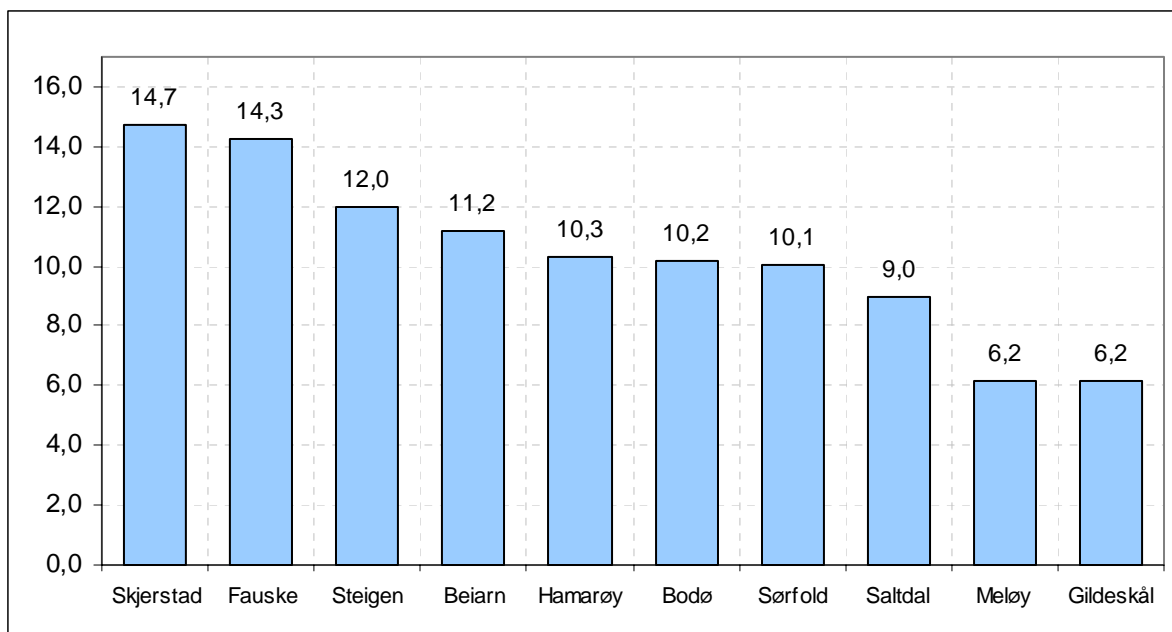
<sup>9</sup> For Skjerstads vedkommende er det særlig kommunevalget i 2003 som trekker ned. Dette må sees i sammenheng med at dette også var det siste valget før kommunen ble slått sammen med Bodø 1/1 2005.

Et annet uttrykk for politisk engasjement er graden av rettelser på stemmesedlene ved kommunestyrevalgene. Generelt sett vet vi at det er forskjeller mellom store og små kommuner; rettelser forekommer hyppigere i små kommuner. Saltenkommunene gjenspeiler dette bildet et stykke på vei. Som figuren nedenfor viser, skjer rettelser på stemmesedlene i relativt liten grad i Bodø og Fauske, mens det finner sted en relativt stor grad av endringer i kommuner som Hamarøy og Skjerstad. Men også her må lokalspesifikke forhold antas å virke inn, noe som gjør at det ikke er noen automatisk sammenheng mellom kommunestørrelse og grad av endring på stemmesedlene. Eksempelvis skjer endringer på stemmesedlene i betydelig større grad i Meløy enn i den langt mindre kommunen Beiarn. Følgende figur viser dette:



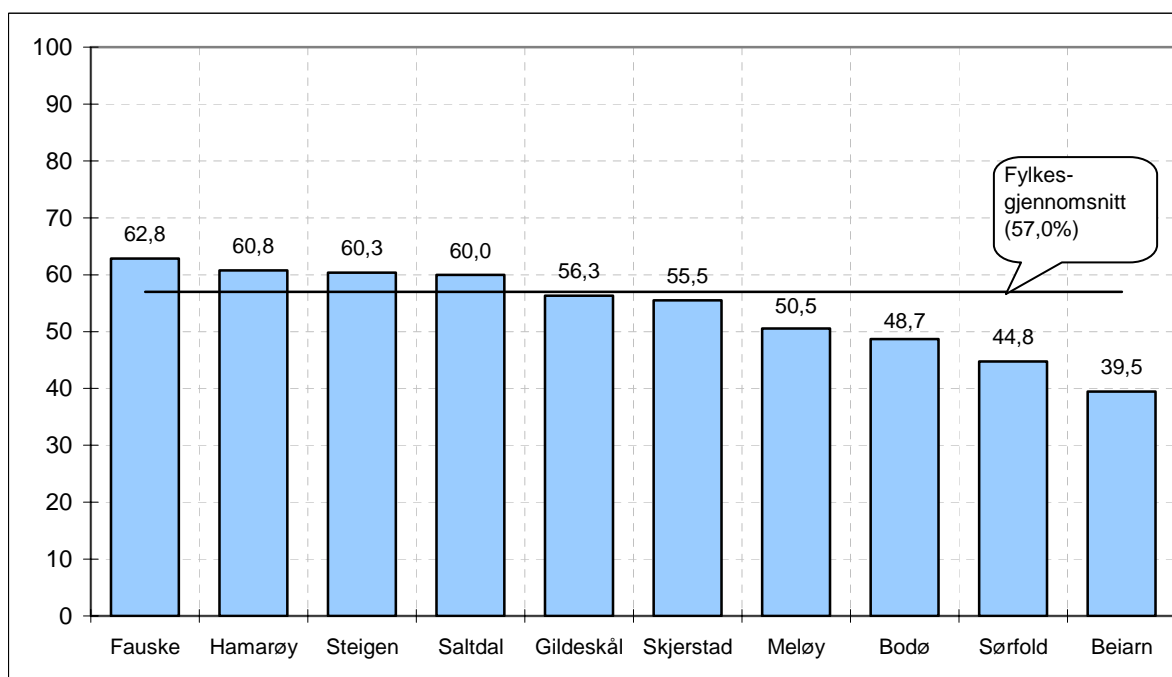
**Figur 8: Andel rettede stemmer (gjennomsnitt 1987-2003). Prosent. Kilde: kommunedatabasen.**

Et uttrykk for hvorvidt det representative demokratiet er ”åpent” eller ”lukket” vil være graden av forhåndskumuleringer på valglistene. Jo hyppigere forhåndskumuleringer forekommer, desto mer ”lukket” vil valgprosessen være, i den forstand at representasjonen til kommunestyrene vil være mindre påvirkelig av velgernes preferanser – partiinterne nominasjonsprosesser betyr dermed relativt sett mer. Hvis vi tar utgangspunkt i gjennomsnittstall for de siste fem kommunestyrevalgene, er det tydelige forskjeller mellom enkelte av Saltenkommunene i så måte. I kommuner som Gildeskål og Meløy skjer forhåndskumuleringer i relativt liten grad (gjennomsnittlig 6,2 % av kandidatene har vært forhåndskumulert i denne perioden), mens dette forekommer i mer en dobbelt så stor grad i kommuner som Steigen, Fauske og Skjerstad. Følgende figur viser dette:



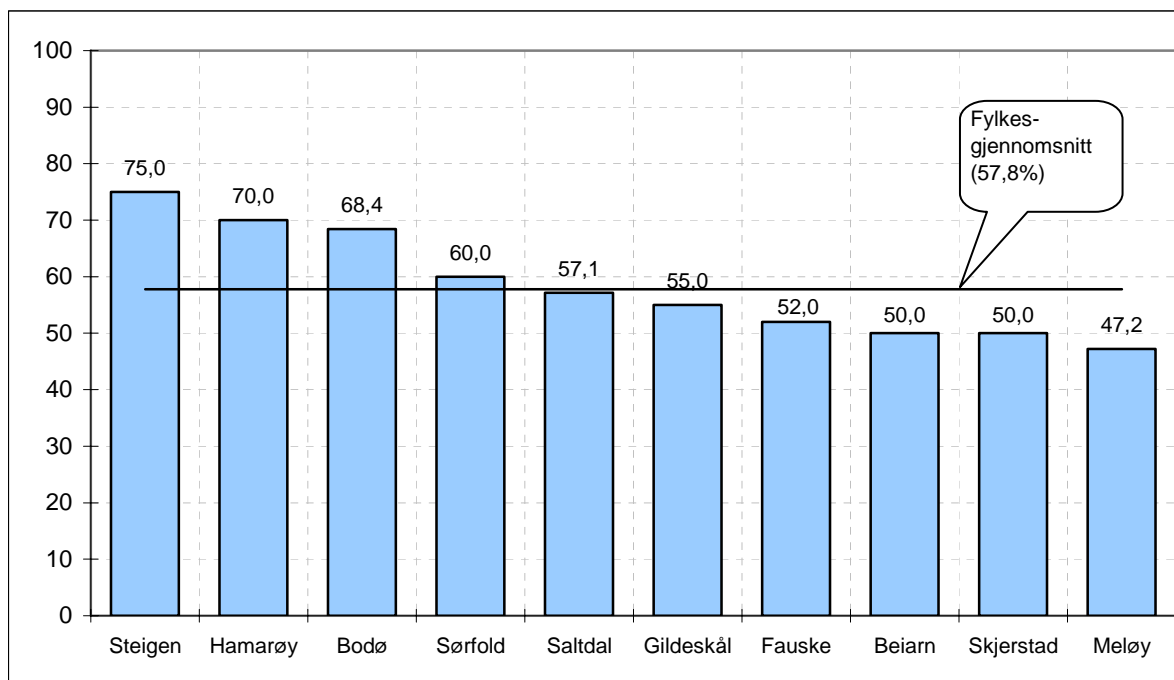
**Figur 9: Andel forhåndskumulerte kandidater av totalt antall kandidater. Gjennomsnitt 1987-2003 (Prosent). Kilde: kommunedatabasen.**

Stabiliteten i kommunestyrene – definert ut fra andelen/gjenvalgte/nyvalgte representanter – varierer også en god del mellom kommunene i Salten. Heller ikke her er det entydige sammenhenger med kommunestørrelse. Figuren nedenfor viser den gjennomsnittlige andelen *nyvalgte* representanter til kommunestyret gjennom de fem siste kommunevalgene. Fauske, Hamarøy, Steigen og Saltdal er kommuner med relativt stor utskiftning i kommunestyret (omkring 6 av 10 representanter er nyvalgte), mens Bodø, Sørfold og – i særdeleshet – Beiarn framstår som kommuner med større grad av stabilitet:



**Figur 10: Andel nyvalgte representanter til kommunestyret (Gjennomsnitt 1987-2003). Prosent. Kilde: kommunedatabasen.**

Dette bildet endrer seg noe når vi ser nærmere på stabiliteten i *formannskapene*. Her er utskiftningen relativt stor for Steigen og Hamarøyys vedkommende – på samme måte som i kommunestyrene – mens utskiftningen er markert høyere i formannskapet i Bodø og i Sørfold sammenlignet med utskiftningen i kommunestyret. Fauske er derimot et eksempel på det motsatte; her er utskiftningen i formannskapet klart lavere enn i kommunestyret. Følgende figur viser dette:

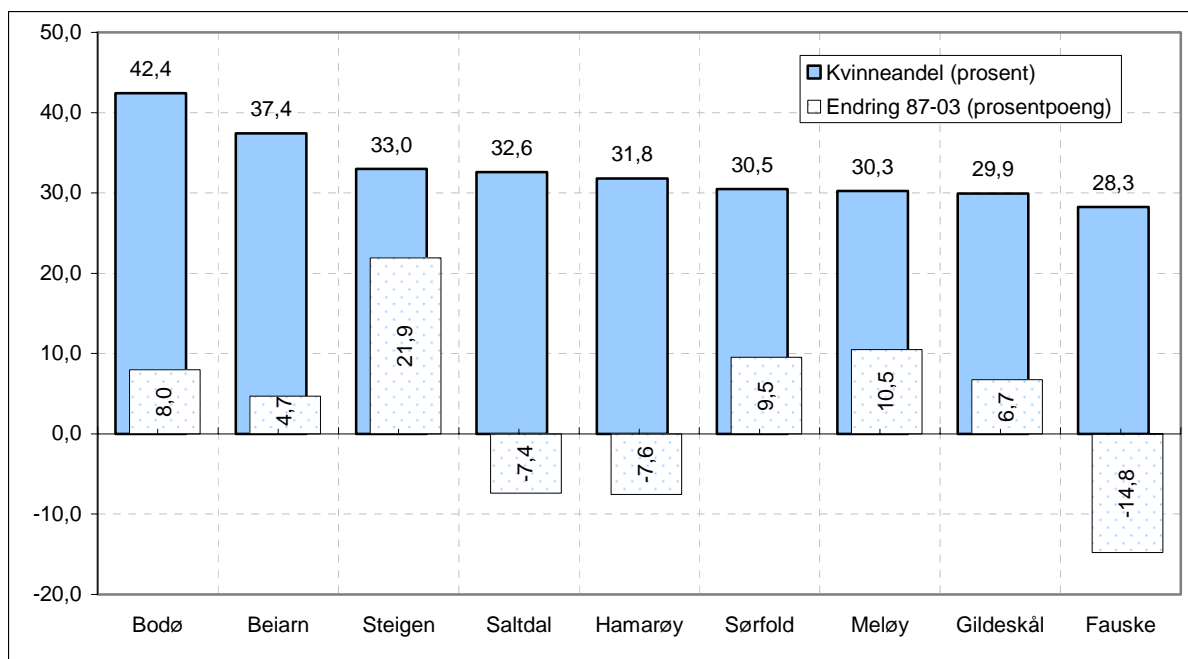


**Figur 11: Andel nyvalgte representanter til formannskapet (Gjennomsnitt 1987-2003). Prosent. Kilde: kommunedatabasen.**

### 3.1.4 Sosial representasjon

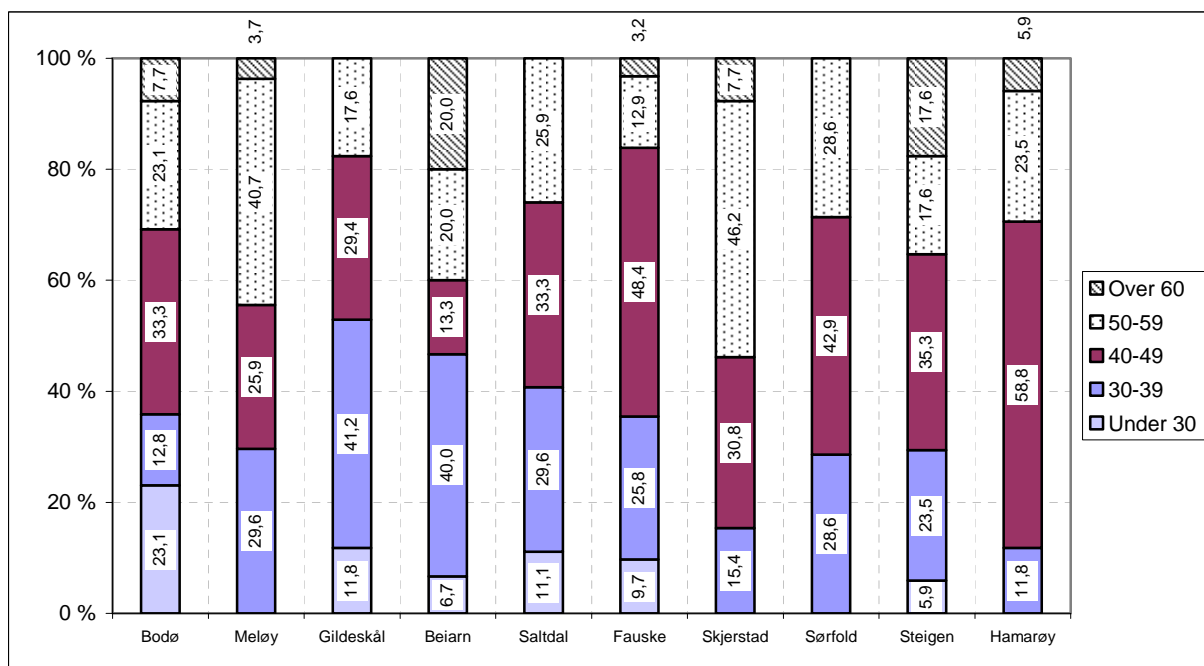
Kjønnsfordelingen i kommunestyrene i Salten varierer forholdsvis lite, men det er likevel noen kommuner som utmerker seg. Bodø har den klart største kvinneandelen i kommunestyret (42,4 %) når vi ser på gjennomsnittet for de siste fem kommunevalgene. Fauske har på sin side den klart laveste kvinneandelen i denne perioden. For øvrig er det forholdsvis små variasjoner mellom kommunene, som ellers ligger omkring landsgjennomsnittet når det gjelder kvinnerepresentasjon<sup>10</sup>. Gjennom de siste fem kommunevalgene har kvinneandelen økt i de fleste kommunene; dette gjelder i særlig grad Steigen som har hatt en økning på nærmere 22 prosentpoeng. I Saltdal, Hamarøy og særlig Fauske, har imidlertid kvinneandelen i kommunestyrene blitt redusert. Figuren nedenfor viser den gjennomsnittlige kvinneandelen i perioden 1987-2003 og endringen i denne perioden:

<sup>10</sup> Gjennomsnitt for landet i 1999: 33 %.



**Figur 12: Gjennomsnittlig kvinneandel i kommunestyret 1987-2003 (prosent) og endring i kvinneandel 1987-2003 (prosentpoeng). Kilde: kommunedatabasen.**

Betrakter man regionen som helhet er det aldersgruppen 40-49 år som dominerer i kommunestyrene, men alderssammensetningen varierer likevel en god del mellom kommuner. Hvis vi tar utgangspunkt i siste kommunevalg (2003) framstår for eksempel Beiarn og Gildeskål som kommuner med en relativt ung sammensetting av kommunestyret (omkring 40% er under 40 år), mens Hamarøy kommune (og tidligere Skjerstad kommune) har få representanter i denne aldersgruppen. Bodø, Steigen og Beiarn framstår også med en relativt jevn fordeling mellom aldersgruppene. Bodø har klart den største andelen i den yngste aldersgruppen (under 30 år). Følgende figur viser dette:



**Figur 13: Kommunestyrerepresentanter etter alder, 2003. Prosent. Kilde: kommunedatabasen.**

En annen måte å betrakte aldersfordelingen i kommunestyrene på, er å se aldersgruppens andel i forhold til aldersgruppenes størrelse i befolkningen. Ut fra et demokratisk representativitetsideal kan man hevde at det bør være en rimelig grad av samsvar mellom alderssammensetningen i kommunestyret og alderssammensetningen i befolkningen. Som tabellen nedenfor viser, er det ikke uventet en tendens til at de eldste og yngste aldersgruppene er underrepresentert i kommunestyret<sup>11</sup>.

**Tabell 3: Samsvar/avvik mellom aldersfordeling i kommunestyre og i befolkningen, 2003. Prosentpoeng.**

	Under 30 år <sup>12</sup>	30-39 år	40-49 år	50-59 år	Over 60 år
<b>Bodø</b>	1,5	-3,8	18,8	11,0	-7,9
<b>Meløy</b>	-18,9	16,1	13,1	28,5	-17,8
<b>Gildeskål</b>	-4,9	30,3	16,0	4,1	-27,5
<b>Beiarn</b>	-8,4	28,1	0,4	5,4	-9,2
<b>Saltdal</b>	-7,1	16,2	19,3	10,9	-21,3
<b>Fauske</b>	-8,9	12,3	34,0	-1,1	-17,7
<b>Skjerstad</b>	-14,9	5,0	19,0	31,9	-21,4
<b>Sørfold</b>	-16,1	17,0	30,2	11,6	-24,5
<b>Steigen</b>	-12,0	13,0	22,5	3,8	-8,2
<b>Hamarøy</b>	-16,2	2,0	45,3	8,2	-20,8

Kommunestyrerepresentantenes yrkestilknytning varierer ikke overraskende med næringsstrukturen i de ulike kommunene. Representanter fra primærnæringene finner vi i størst grad i Skjerstad, Steigen og Gildeskål. Representanter fra sekundærnæringene gjør seg først og fremst gjeldende i Meløy, Sørfold og Saltdal. Representanter med bakgrunn fra tjenesteytende næringer finnes særlig i Fauske, Hamarøy og Bodø. For regionen samlet sett er det likevel slik at representanter med en yrkestilknytning til offentlig sektor dominerer. Dette er den best representerte yrkestilknytning i samtlige kommuner med et unntak for Meløy. I 6 av de 10 kommunene i tabellen nedenfor har over halvparten av representantene tilknytning til offentlig sektor:

**Tabell 4: Kommunestyrerepresentanter etter yrkestilknytning, 2003. Prosent. Kilde: kommunedatabasen.**

	Sektor					
	Primærnæring	Industri/bygg/anlegg	Tjenesteyting	Offentlig sektor	Uoppgitt	Ikke yrkesaktiv
<b>Bodø</b>	2,6	13,2	31,6	52,6	0,0	0,0
<b>Meløy</b>	3,7	37,0	22,2	33,3	0,0	3,7
<b>Gildeskål</b>	17,6	5,9	5,9	64,7	0,0	5,9
<b>Beiarn</b>	13,3	13,3	20,0	46,7	6,7	0,0
<b>Saltdal</b>	11,1	22,2	3,7	59,3	0,0	3,7
<b>Fauske</b>	3,2	3,2	41,9	48,4	3,2	0,0
<b>Skjerstad</b>	30,8	0,0	7,7	53,8	0,0	7,7
<b>Sørfold</b>	9,5	28,6	4,8	47,6	0,0	9,5
<b>Steigen</b>	17,6	11,8	5,9	52,9	0,0	11,8
<b>Hamarøy</b>	0,0	11,8	35,3	52,9	0,0	0,0
<b>Salten</b>	<b>11,0</b>	<b>14,7</b>	<b>17,9</b>	<b>51,2</b>	<b>1,0</b>	<b>4,2</b>

<sup>11</sup> Et perfekt samsvar mellom aldersfordeling i kommunestyre og befolkning gir en differanse på 0.

<sup>12</sup> I aldersgruppen under 30 år er differansen beregnet på grunnlag av andelen i befolkningen mellom 18 og 29 år, siden mindreårige ikke besitter politiske verv – og fordi samtlige representanter må antas å representere barnegruppene.

### 3.2 Demokratisk organisering

Når vi ser nærmere på hvordan Saltenkommunene organiserer sitt lokaldemokrati, er det flere aspekter som kan være interessant å se nærmere på. Ett forhold knytter seg til profesjonaliseringen av lokalpolitikken. Det er få variasjoner mellom kommunene når vi ser på politikernes stillingsandeler lønnet av kommunen som et uttrykk for profesjonalisering; det er heller ikke mulig å se noen systematisk variasjon mellom små og store kommuner i regionen. Unntaket er Bodø kommune, som oppgir å bruke 5,25 årsverk på frikjøp av politikere. I de øvrige kommunene frikjøpes varaordførere (i tillegg til ordføreren) i 10-30% stilling. I tillegg kommer enkelte godtgjørelser for formannskaps- og utvalgsledere.

Det kunne være rimelig å anta at aktiviteten i kommunestyrene varierer systematisk mellom små og store kommuner, og dette stemmer til en viss grad hva Saltenkommunene angår. Som tabellen nedenfor viser, er det de to største kommunene – Bodø og Fauske – som også topper listen i antall behandlede saker i kommunestyret. Men antall behandlede saker har åpenbart også sammenheng med i hvor stor grad kommunestyrene delegerer beslutningsmyndighet til andre organer, og vi ser også at de to kommunene med færrest behandlede saker (Beiarn og Hamarøy) også oppgir at slik delegering skjer i svært stor grad:

**Tabell 5: Kommunestyrenes aktivitet. Kilde: organisasjonsdatabasen 2004.**

	Antall møter i kommunestyret	Antall behandlede saker
<b>Bodø</b>	9	126
<b>Meløy</b>	8	92
<b>Gildeskål</b>	9	100
<b>Beiarn</b>	8	84
<b>Saltdal</b>	8	106
<b>Fauske</b>	9	144
<b>Sørfold</b>	8	110
<b>Steigen</b>	8	64
<b>Hamarøy</b>	10	98

Dataene i tabellen ovenfor må imidlertid betraktes som et ”øyeblikksbilde”; tabellen gir bare oversikt over situasjonen i 2004, og vi besitter ikke data som kan fortelle oss om hva som er ”normalsituasjonen” over tid. Antall behandlede saker kan åpenbart variere fra år til år. Samtidig kan sakskartene i de ulike kommunene se svært forskjellig ut; disse dataene sier ikke noe om de behandlede sakenes relative tyngde og omfang. Dette bør tas i betraktning når tabellen leses; en direkte sammenligning kan bli en sammenligning av ”epler og pærer”. Aktiviteten i formannskapene må også leses med dette i mente. Tabellen nedenfor viser at det også her er en viss sammenheng mellom kommunestørrelse og antall behandlede saker, om enn ikke systematisk. Bodø og Fauske topper igjen listen over antall behandlede saker, men vi ser også at aktiviteten Saltdal og Sørfold er relativt stor målt på denne måten. Det er for øvrig ikke mulig å se noen systematisk sammenheng mellom antallet behandlede saker og formannskapets beslutningsmyndighet:

**Tabell 6: Formannskapenes aktivitet. Kilde: organisasjonsdatabasen 2004.**

	Antall møter i formannskapet	Antall behandlede saker	Myndighet til å fatt endelige beslutninger (ut over hasteparagrafen)
<b>Bodø</b>	12	179	Ja, men svært begrenset
<b>Meløy</b>	11	107	Ja, men svært begrenset
<b>Gildeskål</b>	14	100	Ja, omfattende
<b>Beiarn</b>	9	60	Ja, omfattende
<b>Saltdal</b>	23	166	Ja, omfattende
<b>Fauske</b>	13	177	Ja, omfattende
<b>Sørfold</b>	17	165	Ja, omfattende
<b>Steigen</b>	13	71	Ja, omfattende
<b>Hamarøy</b>	14	73	Ja, omfattende

Det er heller ikke systematiske variasjoner mellom kommuner av ulik størrelse når det gjelder den politiske utvalgsstruktur. Bodø og Steigen hadde for eksempel like mange utvalgsmedlemmer i 2004, mens en i denne sammenhengen stor kommune som Fauske har langt færre utvalg og dermed også utvalgsmedlemmer. Følgende tabell viser dette.<sup>13</sup>

**Tabell 7: Utvalgsstruktur. Kilde: organisasjonsdatabasen 2004.<sup>14</sup>**

	Antall utvalg	Totalt antall utvalgsmedlemmer
<b>Bodø</b>	5	41
<b>Meløy</b>	4	26
<b>Gildeskål</b>	4	22
<b>Beiarn</b>	3	18
<b>Saltdal</b>	2	17
<b>Fauske</b>	2	18
<b>Sørfold</b>	3	16
<b>Steigen</b>	2	15
<b>Hamarøy</b>	4	21

Når det gjelder forekomsten av lokalutvalg og lokallag/bygdslag er det likeledes ingen systematisk variasjon mellom kommunene. Bodø og Gildeskål skiller seg riktignok ut i denne sammenhengen; disse har kommunedel/bydelsutvalg opprettet av kommunen.

### 3.3 Brukerdemokrati og direkte demokrati

Demokratisk deltakelse er ikke begrenset til befolkningens deltakelse i valg. For det første er også lokalpolitikken en arena for "irregulær" politikk i form av ulike folkelige aksjoner, gjerne i samspill med media som en aktør i de politiske prosessene. For det andre bidrar nye styringsideologier for kommunal virksomhet, som med en samlebetegnelse ofte kalles "*New Public Management*" (NPM), til nye former for med- og påvirkning fra lokalbefolkningen på

<sup>13</sup> Se tabellen i vedlegget for en mer detaljert oversikt.

<sup>14</sup> Medlemstall for administrasjonsutvalg (Sørfold) og naturutvalg (Hamarøy) mangler.

politiske beslutningsprosesser. NPM kan neppe hevdes å være en enhetlig og konsistent ideologi som sådan, men de perspektivene på kommunal styring som inngår i NPM-begrepet har et felles utgangspunkt; kritikken av offentlig sektors størrelse og manglende effektivitet. Et trekk ved NPM er derfor å ta til orde for introduksjonen av kjøper/selger relasjoner i offentlig virksomhet, og ved å endre tidligere sentraliserte planleggingsfunksjoner gjennom desentralisering, ”outsourcing” og privatisering. Dette setter igjen et økt fokus på brukermedvirkning i de beslutninger som angår tjenesteproduksjonen. Innslaget av ”New Public Management”- teknikker i norske kommuner synes riktignok å være relativt beskjedent, og i liten grad et resultat av et erkjent reformbehov i den enkelte kommune (Hagen og Sørensen 1998).

Når det gjelder den ”irregulære” politikkenes innslag i Saltenkommunene har vi ingen systematiserte datakilder å bygge på. Det generelle inntrykket som gis av kommunenes politiske ledelse (ordførerne) er imidlertid at aksjonsdemokratiet ser ut til å få noe økt betydning over tid, noe som kanskje særlig oppleves som en utfordring gjennom det medietrykket som skapes i slike sammenhenger. På hvilken måte – og hvor sterkt – dette påvirker politiske beslutningsprosesser er det imidlertid vanskelig å vurdere. Generelt sett gis det likevel ikke inntrykk av at ”irregulær” politikk representerer et demokratisk problem. I den kommunale organisasjonsdatabasen<sup>15</sup> finnes det imidlertid data som gir en viss innsikt i organiseringen av brukerdemokratiet. Følgende tabell viser forekomsten av ulike råd og utvalg i Saltenkommunene:

**Tabell 8: Råd, utvalg og lignende i Saltenkommunene. Kilde: organisasjonsdatabasen 2004.**

	Barn/unges komm.styre	Barne-/ungd. råd	Råd for funksjons-hemmede	Kontakt-utvalg (frivill. org.)	Kontakt-utvalg for innvandrere	Kontakt-forum, næringslivet	Faste kanaler for innb.deltak.	Faste borger-panel	Eldreråd
<b>Bodø</b>	x		x	x	x	x			x
<b>Meløy</b>		x		x					x
<b>Gildeskål</b>		x				x			x
<b>Beiarn</b>		x	x	x					x
<b>Saltdal</b>		x	x			x			x
<b>Fauske</b>		x	x		x	x			x
<b>Sørfold</b>		x		x					x
<b>Steigen</b>		x	x		x				x
<b>Hamarøy</b>		x		x		x			x

Som tabellen viser er det visse, om enn ikke store, variasjoner mellom Saltenkommunene hva organisert brukermedvirkning angår. Ut fra de foreliggende data er det Bodø og Fauske som

<sup>15</sup> <http://krd.vestforsk.no/>

topper listen, kanskje ikke uventet ut fra kommunestørrelse. Barne- og ungdomsråd, råd for funksjonshemmede og kontaktutvalg for frivillige organisasjoner forekommer i størst grad.

### **3.4 Er det mulig å identifisere demokratityper?**

Som nevnt er det sannsynligvis lite fruktbart å tvinge de ulike Saltenkommunene inn i de idealtypiske demokratimodellene som er presentert foran. Men det kan likevel være interessant å se nærmere på om det er trekk ved de ulike kommunenes representative demokrati som bærer preg av disse modellene. Trekker kommunene i ulik retning, og i så fall hvilken betydning har dette for en prosess hvor man ser for seg en integrasjon av ulike lokaldemokratiske tradisjoner og forutsetninger? Dette er et spørsmål som det ikke er gitt å finne entydige svar på, ikke minst fordi dette er betinget av hvordan regionens partipolitiske system velger å tilnærme seg spørsmålet om kommunestruktur.

Dette kommer vi nærmere tilbake til. Men først; hvis vi betrakter de ulike variablene som er presentert foran i sammenheng – er det mulig å identifisere trekk ved Saltenkommunene<sup>16</sup> som speiles av de fire demokratitypene som er diskutert foran? Tabellen nedenfor gir en sammenfatning av variablene:

---

<sup>16</sup> Selv om Skjerstad kommune er tatt med i de historiske oversiktene foran, utelukkes kommunen i den videre drøftingen – naturlig nok siden Skjerstad opphørte å eksistere som egen kommune 1/1 2005.

**Tabell 9: Oppsummering av variabler: representativt demokrati.**

	<b>Rekruttering</b>	<b>Parti-fragmentering</b>	<b>Lokale lister</b>	<b>Valgdeltakelse</b>	<b>Endring i valgdeltakelse</b>	<b>Andel rettede stemmer</b>	<b>Forhåndskumulering</b>	<b>Konkurransen ml. kandidater</b>	<b>Stabilitet i k.styret</b>	<b>Stabilitet i f.skapet</b>	<b>Kvinneandel</b>	<b>Aldersfordel.</b>	<b>Yrkesfordel.</b>
<b>Bodø</b>	Betydelig reduksjon	Moderat	Ingen	Lav	Betydelig reduksjon	Lav	Moderat	Høy	Høy	Lav	Høy	Bred/ung	Off. og tjeneste
<b>Meløy</b>	Stabil	Moderat	Få	Moderat	Betydelig reduksjon	Høy	Lav	Moderat	Høy	Høy	Lav	Middelaldrende	Bred/industri
<b>Gildeskål</b>	Vekst	Moderat	Få	Moderat	Reduksjon	Høy	Lav	Moderat	Moderat	Høy	Lav	Ung	Off. og primær
<b>Beiarn</b>	Reduksjon	Liten	Betydelig	Høy	Reduksjon	Lav	Moderat	Lav	Høy	Høy	Høy	Bred/ung	Bred/off.
<b>Saltdal</b>	Stabil	Moderat	Få	Moderat	Reduksjon	Lav	Lav	Høy	Lav	Moderat	Moderat	Middelaldrende/ung	Off. og industri
<b>Fauske</b>	Reduksjon	Moderat	Få	Moderat	Reduksjon	Lav	Høy	Høy	Lav	Høy	Lav	Middelaldrende/ung	Off. og tjeneste
<b>Skjerstad</b>	Betydelig reduksjon	Liten	Få	Høy	Betydelig reduksjon	Høy	Høy	Lav	Moderat	Høy	Moderat	Aldrende	Off. og primær
<b>Sørfold</b>	Betydelig reduksjon	Liten	Få	Moderat	Reduksjon	Lav	Moderat	Lav	Høy	Moderat	Lav	Middelaldrende	Off. og industri
<b>Steigen</b>	Betydelig reduksjon	Moderat	Få	Moderat	Reduksjon	Høy	Moderat	Høy	Lav	Lav	Moderat	Bred	Off. og primær
<b>Hamarøy</b>	Betydelig reduksjon	Moderat	Betydelig	Moderat	Betydelig reduksjon	Høy	Moderat	Lav	Lav	Lav	Moderat	Middelaldrende	Off. og tjeneste

**Bodø kommune** står selvsagt i en særstilling i regionen; spørsmålet er om dette reflekteres i særtrekk ved kommunens representative demokrati – ut fra de variabler vi legger til grunn her. Som nevnt innledningsvis grupperes de fire idealtypiske ”demokratimodellene” (skissert i figur 1) omkring to dimensjoner: hvor styrt (eller, om man vil, hvor lukket) den lokaldemokratiske prosessen er, og hvor sterkt det lokalpolitiske engasjementet er. I Bodøs tilfelle scorer kommunen relativt lavt på politisk engasjement. Valgdeltakelsen er nokså lav og har blitt betydelig redusert over tid, velgere retter i liten grad på stemmesedlene og rekrutteringen av kandidater til valg har avtatt merkbart gjennom de siste valgene. Samtidig framstår kommunen som moderat ”åpen” i valgprosessen. Men her er det forhold som trekker i ulik retning; kommunen er ”åpen” i den forstand at det er relativt stor konkurranse om representasjon, selv om forhåndskumulering av kandidater skjer i en viss utstrekning. Samtidig er stabiliteten i kommunestyret relativt sterk, noe som antyder at konkurranse mellom kandidater ikke nødvendigvis har stor praktisk betydning for representasjonsmønsteret over tid – med andre ord en tendens til ”lukkethet”. I den grad stabilitet i formannskapet kan tolkes som uttrykk for en stabil politisk ”elite”, framstår derimot Bodø som mer åpen. Denne åpenheten kan muligens også gjenfinnes i en relativt bredt sammensatt sosial representasjon i kommunestyret, i det minste hva angår kvinneandel og aldersfordeling. I en helhetlig betraktning ser Bodø ut til å være en kommune som har trekk av ”konkurransedemokratiet” – men som likevel i en viss grad trekkes i retning av lukkethet i valgprosessen.

**Meløy kommune** framstår som en kommune med et relativt sett sterkere politisk engasjement. Valgdeltakelsen er riktignok ikke spesielt høy, og har blitt redusert betydelig over tid, men dette er ikke unikt verken i regional eller nasjonal sammenheng. Likevel ser rekrutteringen av kandidater ut til å være relativt god, og velgerne benytter seg i forholdsvis stor grad av muligheten til å endre valglistene. Den lokaldemokratiske prosessen framstår som relativt åpen i den forstand at forhåndskumuleringer skjer i et begrenset omfang, og konkurransen om representasjon er heller ikke spesielt lav. Samtidig finner vi trekk av lukkethet også her; representasjonen i både kommunestyre og formannskap er forholdsvis stabil. Meløy har på samme måte som Bodø visse trekk av ”konkurransedemokratiet”, men med forhold som trekker i retning av lukkethet – men ut fra litt andre forutsetninger enn Bodø. Meløy beskrives for øvrig av kommunens ledelse som en ”desentralisert kommune mellom store tettsteder”, noe som gir opphav til en viss dragkamp mellom bygder. Demokratisk sett beskrives rekrutteringssituasjonen som rimelig god; folk engasjeres på bakgrunn av lokal tilknytning. Innslaget av aksjonsdemokrati er begrenset slik kommunens ledelse ser det. En aktivisering vil kunne skje i forbindelse med endringer i kommunens tjenestetilbud, men kommunestrukturspørsmålet vil i seg selv neppe øke politisk engasjement gjennom aksjonskanalen, hevdes det.

Det politiske engasjementet i **Gildeskål** er på samme måte som i Meløy relativt høyt, vi ser her en vekst i rekrutteringen av kandidater over tid (som eneste kommune i regionen) samtidig som valgdeltakelsen ikke følger den negative trenden i samme grad som enkelte andre kommuner i regionen. Velgere benytter seg også av muligheten for å endre på stemmesedlene i forholdsvis stor grad. Valgprosessen framstår også her som forholdsvis åpen. Samlet sett preges også Gildeskål av ”konkurransedemokratiet”, kanskje også i noe større grad enn både Bodø og Meløy. Tautrekkingen mellom bygdesamfunn i Gildeskål beskrives av kommunens ledelse som relativt sterk, historisk sett. Den lokale politiske mobiliseringen oppleves dermed å ”gå på rundgang mellom bygder” i ”fireårssykluser”. En mobilisering mot kommunesenteret oppleves likevel å være et felles trekk ved dette. Det lokalpolitiske engasjementet oppleves dermed å være nært knyttet til de enkelte bygdesamfunnenes

interesser. Over tid hevder kommunen at tendensen går i retning av sterkere parti-/listefragmentering. Dette oppleves ikke som et demokratisk problem av betydning, selv om kommunens ledelse gir uttrykk for at det kan være en utfordring for kommunen å stå samlet utad politisk sett.

I **Beiarn kommune** ser derimot bildet noe annerledes ut. Det politiske engasjementet er relativt stort i betydningen valgdeltakelse, men samtidig er rekrutteringen av kandidater i tilbakegang, om enn ikke like sterkt som i enkelte av de andre kommunene. Endringer på stemmesedlene skjer også i forholdsvis liten grad. Valgprosessen framstår som nokså lukket i den forstand at partifragmenteringen er lav over tid, stabiliteten i kommunestyre og formannskap er stor, og konkurransen mellom kandidater er forholdsvis lav. Samtidig ser vi at lokale lister gjør seg gjeldende til en viss grad. Samlet sett framstår Beiarn som et kanskje mer lukket demokrati enn de foregående kommunene. Ap og Sp er de partiene i Beiarn som har vært stabilt representert over tid. Bygdelistefenomenet i Beiarn har i følge ordføreren tidligere vært knyttet til motstanden mot kraftutbygging på 1970-tallet, og til splittelse i Arbeiderpartiet tidlig på 1980-tallet på bakgrunn av fjordveisaken. Dagens bygdeliste hadde sin bakgrunn i at man ønsket å etablere et reelt alternativ til Ap og Sp, som ellers ville vært enerådende på den lokalpolitiske arenaen. Bygdelistefenomenet i Beiarn beskrives dermed av ordføreren som å være et aktivt forsøk på å begrense problemer med lokalpolitisk ”lukkethet”. Dette er en demokratisk utfordring for kommunen som man også forventer vil vedvare i overskuelig framtid. Det demokratiske engasjementet målt i valgdeltakelse vil neppe styrkes i tiden framover, slik kommunens ledelse ser det. Men det hevdes at det finnes et uutnyttet potensial for engasjement innenfor partiorganisasjonene. Spørsmålet om kommunestruktur antas heller ikke å være av betydning for det demokratiske engasjementet.

**Saltdal kommune** har hatt en relativt stabil rekruttering av kandidater til politiske verv, men har som flertallet av Saltenkommunene hatt en relativt begrenset reduksjon i valgdeltakelsen over tid, relativt sett. Dette kan peke i retning av en forholdsvis høy grad av politisk engasjement i kommunen, selv om endringer på valglistene ikke er en variabel som slår sterkt ut for kommunen. Valgprosessen framstår som relativt åpen; forhåndskumuleringer skjer i relativt liten grad og konkurransen mellom kandidater er forholdsvis høy. Vi ser også at stabiliteten i kommunestyret og formannskapet er lavere enn for flere av de andre kommunene. **Fauske kommune** preges på mange måter av det samme bildet, men framstår muligens som et mer lukket demokrati – forhåndskumuleringer finnes i større grad og stabiliteten i formannskapet er høyere. Det politiske engasjementet ser også ut til å være på vikende front som regionen totalt sett, om enn ikke i samme grad som enkelte av de andre Saltenkommunene. Når det gjelder Fauskes grad av ”lukkethet” i lokaldemokratiet, peker kommunens ledelse på at betydningen av forhåndskumuleringer framsto som særlig viktig foran valget i 1999; hensynet til å sikre representasjon av politikere med erfaring var et viktig argument i denne sammenhengen. Når det gjelder den geografiske dimensjonen har kommunen for øvrig to nærmiljøutvalg (Sulis og Valnesfjord). Disse er til en viss grad målbærere av et bygdepolitisk engasjement, delvis i konkurranse med de etablerte partistrukturene.

Utfordringene knyttet til synkende valgdeltakelse er et spørsmål som kommunen er opptatt av, og er noe som står på agendaen. Kommunen ser på tiltak for å legge bedre til rette for deltagelse. Generelt oppleves det at det finnes et stort potensial for politisk engasjement i kommunen, men da særlig knyttet til enkeltsaker. Det representative demokratiet har også blitt utfordret gjennom folkelige aksjoner; dette har først og fremst vært knyttet til diskusjoner

om skolestrukturen i kommunen. Et sterkt mediepress mot kommunen og de politiske institusjonene oppleves å bygge opp under dette.

**Sørfold kommune** har sett en relativt betydelig reduksjon i valgbare kandidater over tid. Sammen med reduksjonen i valgdeltakelse og en lav andel rettede stemmer ved valg antyder dette et noe lavere engasjementsnivå i Sørfold enn i mange andre Saltenkommuner. Valgprosessen framstår som relativt lukket i Saltensammenheng; partifragmenteringen er liten, konkurransen mellom kandidater er heller ikke stor, og stabiliteten i kommunestyre og formannskap er forholdsvis høy. Ut fra disse variablene kan Sørfold se ut til å være det mest lukkede lokaldemokratiet blant kommunene i Salten, med et mulig unntak for Beiarn. Som tilfellet har vært i Sørfold, har også **Steigen** vært preget av en betydelig reduksjon i kandidater til valg siden 1980-tallet. Også her er valgdeltakelsen i tilbakegang, men ulikt Sørfold gjør velgerne endringer på stemmesedlene i større grad. Steigen framstår også som et mer åpent lokaldemokrati i den forstand at konkurransen om representasjon er relativt stor, og stabiliteten i kommunestyre og formannskap er forholdsvis lav.

Også **Hamarøy** ser ut til å ha en utfordring med hensyn til å rekruttere kandidater til valg, reduksjonen i kandidattilfanget har vært betydelig over tid. Dette gjelder også valgdeltakelsen. Imidlertid gjør velgerne endringer på stemmesedlene i høyere grad enn i mange andre Saltenkommuner, noe som kanskje må sees i sammenheng med det betydelige innslaget av lokale lister. Når det gjelder valgprosessens åpenhet, trekker variablene i til dels ulik retning. Konkurransen mellom kandidater er relativt sett lav, men utskiftningen i kommunestyre og formannskap er likevel forholdsvis høy. Dette må muligens også sees i forhold til bygdelistefenomenet i Hamarøy. Samlet sett har kommunen kanskje et sterkere innslag av ”konfliktdemokrati” enn de øvrige Saltenkommunene. Forutsetningene for lokaldemokratiet i Hamarøy må sees i lys av demografiske endringer i kommunen. Kommunens ledelse hevder at kommunen har vært preget av sterke geografiske motsetninger gjennom lang tid – helt siden midten av 1950-tallet. Bildet preges til en viss grad av et motsetningsforhold mellom kommunesenteret Oppeid og de øvrige bygdene i kommunen, men det finnes også andre geografiske konfliktlinjer. En relativt stor utskiftning i kommunestyre og formannskap forklares også ut fra geografiske motsetninger internt i kommunen.

## 4 STRUKTURALTERNATIVER OG DEMOKRATI

I det følgende ser vi nærmere på de ulike strukturalternativene som utredningen omfatter. Det datamaterialet som er presentert foran er åpenbart et viktig grunnlag for en slik drøfting. Men spørsmålet om lokaldemokratiets kår i de ulike modellene er også avhengig av forhold som er belyst i andre delutredninger. Data og vurderinger fra disse vil derfor også legges til grunn for drøftingen her.

### 4.1 Status Quo-modellen (SQM)

”Modell”	Antall kommuner	Kommuner som inngår	Kommunesenter
Status Quo modellen (SQM)	9	Dagens kommunestruktur	Dagens

Demografisk sett, innebærer en videreføring av dagens kommunestruktur at én kommune (Bodø) har en forventet vekstprofil, mens de øvrige 8 kommunene preges av en forventet uttynningsprofil. I denne modellen bor 59 % av regionens innbyggere i et demografisk vekstområde mens 41 % bor i et uttynningssamfunn. I 2020 vil disse andelene ha forskjøvet seg til henholdsvis 64 % og 36 %.

Lokaldemokratiets kår gitt en videreføring av dagens kommunestruktur i Salten er åpenbart knyttet til usikkerhet når det gjelder utviklingen i kommunenes rammebetingelser. Noen av disse er strukturelle forhold (for eksempel knyttet til befolkningsutvikling) som ikke er *direkte* påvirket av politiske valg. Andre forhold henger sammen med de rammebetingelser som kommunene gis av sentrale myndigheter – og som kommunene har begrensede muligheter til å påvirke. De føringene som legges på kommuneøkonomi og oppgavestruktur har åpenbart konsekvenser for lokaldemokratiet; ikke minst ut fra en vurdering av demokratiets systemkapasitet, slik dette ble definert innledningsvis.

Men hvis vi tar utgangspunkt i de utviklingstrekk som gjør seg gjeldende på sentrale demokrativariabler for Saltenkommunene, slik disse har blitt presentert foran, er det likevel mulig å peke på noen sannsynlige utfordringer for lokaldemokratiet i Salten. Det er neppe grunn til å anta at det vil skje *store* endringer på viktige lokaldemokratiske forhold, i alle fall i overskuelig framtid. På noe lengre sikt er det likevel sannsynlig at lokaldemokratiene i regionen vil møte utfordringer. En framskrivning av utviklingstrekkene tilsier sannsynligvis et økt legitimitetspress på lokaldemokratiet, ut fra et generelt lavere demokratisk engasjement i befolkningen og rekrutteringsproblemer i partisystemene. Disse utfordringene er ikke likt fordelt mellom Saltenkommunene.

Når det gjelder spørsmålet om rekruttering til lokalpolitikken, er det vanskelig å si om den negative trenden som bl.a. vises i figur 2 vil forsterkes ytterligere. Det er likevel sannsynlig at rekrutteringsproblematikken vil vedvare, gitt de sannsynlige demografiske utviklingstrekkene. Men Steigen, Sørfold og Hamarøy vil kanskje være mest utsatt (ut fra demografiske forhold). Partifragmenteringen i Saltenkommunene har også økt over tid; flere partier er representert i kommunestyrene i dag enn tidligere. Dette er en utvikling som speiler generelle utviklingstrekk i velgeradferd i landet som sådant. Rent prinsipielt kan man hevde at det ideelle er en moderat partifragmentering; en for homogen sammensetning av kommunestyrene over tid kan oppleves som et demokratisk problem – lokaldemokratiet

fremstår som for ”lukket”. På den annen side kan en svært fragmentert og omskiftelig partisammensetning representere manglende kontinuitet og store beslutningsmessige transaksjonskostnader. Det er neppe grunn til å hevde at dette representerer noen form for demokratisk utfordring i Saltenkommunenes overskuelige framtid. Det er heller ingen spesielle grunner til å anta at det vil inntreffe betydelige endringer i dette bildet framover, selv om vi i dag ser visse forskjeller mellom kommunene. Dermed er det også sannsynlig at Beiarn og Sørfold fortsatt vil framstå som de relativt mest homogene kommunene politisk og partimessig, sammenlignet med de øvrige Saltenkommunene.

Valgdeltakelsen i Saltenkommunene følger en nasjonal trend som har gått i retning av en til dels betydelig reduksjon over tid. Det knytter seg åpenbart usikkerhet til i hvilken grad dette vil fortsette. Men det er utvilsomt et viktig demokratisk problem knyttet til denne situasjonen; finnes det noen form for ”nedre grense” for hva som oppfattes demokratisk legitimt? Ut fra de relative forskjellene mellom kommunene i Salten er det sannsynligvis Bodø som står overfor de største legitimitetsproblemene i framtida, i alle fall om man forutsetter at valgdeltakelsen reduseres ytterligere. Det er grunn til å minne om at representantene i kommunestyret allerede i dagens situasjon har sitt mandat fra et *mindretall* av Bodøs stemmeberettigede befolkning. Legitimitetsutfordringene for de andre kommunene i Salten framstår som mindre, men i den grad reduksjonen i valgdeltakelse tiltar er det kanskje Hamarøy, Steigen og Meløy som er mest utsatt, selv om disse har ”mer å gå på” enn hva tilfellet er for Bodø.

Som en oppsummering av de utfordringene som reises av en Status Quo-modell, kan det være fornuftig å vende tilbake til de fire demokratiske ”idealtypene” som ble presentert i figur 1. Man skal åpenbart være forsiktig med ukritisk å framskrive de lokaldemokratiske utviklingstrekkene som er dokumentert foran. Men i den grad tendensene til sviktende rekruttering til lokalpolitikken og et svekket politisk engasjement i befolkningen ytterligere tiltar, vil utfordringen være knyttet til å unngå for sterke innslag av ”lukkede” eller ”forvitrende” lokaldemokratier. Bildet for Saltenkommunene er riktignok ikke entydig i dag, og kommer neppe til å være det i framtida heller. Lokaldemokratisk forvitring er likevel en potensiell utfordring for samtlige kommuner i regionen. Men i den grad ”lukkethet” oppleves som en demokratisk utfordring, er det kanskje Sørfold og Beiarn som vil merke dette best (gitt de demografiske utviklingstrekkene). Det mulige framtidspromblemet for disse kommunene vil være knyttet til hvilke reelle demokratiske valgmuligheter en mer uttynnet befolkning vil ha på sikt.

Det er som sagt usikkerhet knyttet til utviklingen i eksternt gitte rammebetingelser. Men det viktigste i så måte vil angå oppgavefordeling og økonomiske rammebetingelser. Hva det konkrete utfallet av Borgeutvalgets innstilling<sup>17</sup> blir, skal ikke predikeres her. Men i utvalgets innstilling legges det opp til inntektsmodeller for kommunene som for Saltens vedkommende representerer reduserte inntekter for seks av de ni kommunene i regionen. Det synes åpenbart at dette i så fall er en utvikling som vil ha demokratiske konsekvenser, i den forstand at system- og handlingskapasitet utgjør et sentralt aspekt ved lokaldemokratiet, slik vi har definert det. Under enhver omstendighet vil en fortsatt kombinasjon av økt oppgaveansvar og stram kommuneøkonomi medføre en betydelig demokratisk utfordring for alle Saltenkommuner – men i særlig grad for de minste utkant- og uttynningspregede kommuner i regionen.

---

<sup>17</sup> NOU 2005:18.

## 4.2 Regionkommunemodellen (RKM)

”Modell”	Antall kommuner	Kommuner som inngår	Kommunesenter
Regionkommunemodellen (RKM)	4	1. Bodø + Beiarn 2. Sørfold + Fauske + Saltdal 3. Steigen + Hamarøy 4. Meløy + Gildeskål	Bodø Fauske Oppeid eller Leinesfjord Ørnes

Regionkommunemodellen omfatter altså fire ulike inndelingsalternativer. Disse alternativene har ulike forutsetninger, noe som må antas å gi ulike rammer for det framtidige lokaldemokratiet. Vi skal nedenfor se nærmere på hvert enkelt av de fire inndelingsalternativene, men rent generelt vil det i regionkommunemodellen kun være én kommune med en forventet demografisk vekstprofil (det alternativet som inkluderer Bodø), mens tre kommuner forventes å ha en fortsatt demografisk uttynningsprofil. I denne modellen bor 63 % av regionens innbyggere i et demografisk vekstområde mens 37 % bor i et uttynningssamfunn. I 2020 vil disse andelene ha forskjøvet seg til henholdsvis 68 % og 32 %.

De økonomiske rammebetingelsene som gis gjennom rammeoverføringer og potensiell kostnadseffektivisering, varierer til dels betydelig mellom de fire inndelingsalternativene i modellen<sup>18</sup>. Dette vil åpenbart representere viktige – men ulike – rammebetingelser for lokaldemokratiet forstått som handlings- eller systemkapasitet.

### 4.2.1 Steigen + Hamarøy

Begge kommunene har et relativt likt utgangspunkt; demografisk sett preges dette alternativet av en klar uttynningsutfordring på sikt. Kommunene deler også det utgangspunktet at begge sannsynligvis står overfor en utfordring med hensyn til å ivareta lokalpolitisk rekruttering. Forskjellen mellom kommunene hva det lokaldemokratiske bildet angår, er kanskje først og fremst knyttet til at Hamarøy framstår som et mer konfliktpreget lokaldemokrati, langs geografiske skillelinjer. Riktig nok har Steigen kommune også en forhistorie med geografisk splid (i etterkant av 1960-tallets kommunestrukturændring), men kommunen framstår kanskje likevel som mer enhetlig på det lokaldemokratiske området enn Hamarøy gjør. Det interessante spørsmålet er knyttet til hvordan disse forskjellene vil påvirke eventuelle politiske mobiliseringsprosesser langs den geografiske akse i den nye, sammenslåtte kommunen. Det kan åpenbart ikke gis noen entydig prediksjon av hvordan slike prosesser vil forløpe, men det er muligens Hamarøysamfunnet som står overfor den største utfordringen når det gjelder å sikre seg politisk innflytelse og representasjon i en ny sammenslått kommune. Dette forutsetter sannsynligvis en forenende mobilisering i Hamarøysamfunnet. Dette er ikke et utenkelig utfall av en sammenslåingsprosess, men ei heller en utvikling man kan ta for gitt.

Analysen av de økonomiske rammebetingelsene ved en sammenslåing antyder en viss økning i det økonomiske handlingsrommet på kort sikt. Dette kan borge for en viss økning i lokalpolitikken handlingskapasitet, men det er åpenbart et spørsmål om denne handlingskapasiteten vil være tilstrekkelig til at det også gir uttelling i økt lokaldemokratisk engasjement, rekruttering og deltakelse – ikke minst på noe lengre sikt. Analysen av de økonomiske rammebetingelsene antyder at en økt handlingskapasitet vil settes under press etter de første ti årene. På noe lengre sikt antyder denne utviklingen at spørsmålet om politisk vilje og evne til å gjøre strukturendringer i det kommunale tjenestetilbudet vil måtte settes på

<sup>18</sup> Se delutredningen om økonomi og tjenesteproduksjon.

agendaen. Det er vanskelig å si om den tidsavgrensede systemkapasiteten som kommunene muligens kjøper seg vil være attraktiv nok til at engasjementet om lokalpolitikken styrkes. Vår vurdering er at det neppe er sannsynlig at dette i seg selv vil avstedkomme store effekter på lokalpolitisk rekruttering og engasjement.

#### **4.2.2 Sørfold + Fauske + Saltdal**

Dette er også et sammenslåingsalternativ som preges av en felles demografisk uttynningsutfordring, og har på samme måte potensielle framtidige rekrutteringsutfordringer. En slik sammenslåing vil også representere et møte mellom relativt sett "lukkede" (Sørfold, delvis Fauske) og et "åpent" (Saltdal) lokaldemokrati. Analysen av de potensielle økonomiske effektene ved dette sammenslåingsalternativet viser for øvrig ingen betydelig økning i økonomisk handlingsrom (store kostnadsreduksjoner må i så fall kompensere for reduserte inntekter). På inntektssiden (rammeoverføringer) kommer dette sammenslåingsalternativet ut som det klart minst lønnsomme av samtlige alternativer i utredningen. Dette vil dermed også forventes å ha betydning for det handlingsrommet som lokaldemokratiet opererer i.

Ut fra en betraktning om systemeffektivitet, vil dette sammenslåingsalternativet sannsynligvis ikke bidra til å styrke lokaldemokratiet i særlig grad. Det er snarere grunn til å anta at dette alternativet – ut fra de gitte økonomiske rammebetingelsene – kan ha et betydelig iboende potensial for geografiske representasjons- og fordelingskonflikter. Når krybba er tom – særlig etter de første 10 årene som sammenslått kommune – er det ikke urimelig å forvente at hestene bites. Slike konflikter vil i så fall være knyttet til det økte presset som trolig vil oppstå mot den kommunale tjenesteproduksjonen. Det er selvsagt mulig å tenke seg at dette vil avstedkomme mobiliseringsprosesser lokalt, noe som i seg selv kan betraktes som positivt ut fra et deltakelses- og engasjementsperspektiv på lokaldemokratiet. Hvordan dette i så fall vil slå ut på gjennomslagskraften til de ulike delene av den sammenslåtte kommunen er det naturligvis også knyttet stor usikkerhet til. Men kanskje representerer Saltdals noe mer "åpne" lokaldemokrati et større potensial for "enhetlig" lokal interessenmobilisering enn det relativt lukkede Sørfold, og et Fauske preget av tendenser til lokaldemokratiske motsetninger langs geografiske skillelinjer.

#### **4.2.3 Meløy + Gildeskål**

Utgangspunktet for en sammenslåing av Meløy og Gildeskål deler den samme befolkningsmessige uttynningsutfordringen som for de øvrige alternativene som ikke inkluderer Bodø. Analysen av de økonomiske konsekvensene ved en sammenslåing antyder for øvrig at man kan stå overfor en økning i økonomisk handlingsrom på kort sikt, men denne må likevel karakteriseres som forholdsvis svak. På lengre sikt vil dette potensialet for økt demokratisk systemkapasitet imidlertid reduseres betraktelig. Når det gjelder de mer grunnleggende karakteristika ved lokaldemokratiet i de to kommunene, kan det være grunn til å hevde at en eventuell sammenslåingsprosess representerer et møte mellom relativt "åpne" lokaldemokratier, med relativt gode rekrutteringsforutsetninger sammenlignet med flere av de andre kommunene i Salten.

På sammen måte som tilfellet sannsynligvis vil være for en sammenslåing mellom Steigen og Hamarøy, vil det trolig være viktige spørsmål knyttet til effekten på lokaldemokratiets systemkapasitet på noe lengre sikt. Det politiske handlingsrommet vil som sagt kunne tenkes

å øke noe i de første ti årene etter en sammenslåing, men det er åpenbart et spørsmål om dette er stort nok til å håndtere den diskusjonen om strukturendringer i tjenestetilbudet som ventelig vil komme. Demokratiets systemkapasitet på lang sikt kan dermed bli problematisk. Om dette i så fall vil avstedkomme geografiske representasjonskonflikter mellom de to tidligere kommunene er det åpenbart vanskelig å gi et entydig svar på. Men sett i forhold til alternativet Sørfold/Fauske/Saltdal, representerer kanskje Meløy og Gildeskål et mindre problematisk alternativ. Kombinasjonen av (relativt sett) åpne lokaldemokratier uten de mest påtakelige rekrutteringsproblemene kan være et gunstig utgangspunkt for en prosess som tar høyde for lokale interesser. Likevel er det klart at kommunene skiller seg fra hverandre langs viktige variabler; Meløy utgjør utvilsomt et tyngdepunkt i en slik sammenslutning, både befolknings- og næringsmessig – og dette sammenslåingsalternativet forutsetter også at kommunesenteret lokaliseres til Ørnes. Sett i et slikt perspektiv vil det ikke være usannsynlig at det er Gildeskålsamfunnet som vil ha de største utfordringene med å sikre demokratisk representasjon innenfor den nye kommunestrukturen.

#### **4.2.4 Bodø + Beiarn**

Ut fra et demokratisk perspektiv vil situasjonen ved en sammenslåing mellom Bodø og Beiarn langt på vei være sammenlignbar med den nylig gjennomførte innlemmelsen av Skjerstad i Bodø kommune. De økonomiske forutsetningene ved en sammenslåing av Bodø og Beiarn antyder en viss økning i økonomisk handlingsrom på kort sikt, noe som kan ha en positiv effekt på lokaldemokratiets systemkapasitet. Ved en sammenslåing med Bodø, vil Beiarsamfunnet kanskje oppnå en større forutsigbarhet i det være en del av en kommune som har større ”slagkraft” overfor sentrale myndigheter og omverdenen for øvrig. For Beiarns vedkommende vil en sammenslåing dermed sannsynligvis representere et kompromiss mellom å miste noe av nærheten mellom innbyggere og beslutningstakere, og det å få en lengre og tryggere utviklingshorisont for lokalsamfunnet. Men ulikt den situasjonen som lå til grunn for sammenslutningen av Bodø og Skjerstad, oppleves de økonomiske forutsetningene å være annerledes – og bedre – i Beiarn enn i Skjerstad. Det er derfor ikke gitt at den opplevde ”gevinst” i økt demokratisk systemkapasitet vil være av like stor betydning ved en sammenslåing – sett fra Beiarns ståsted. De viktigste demokratiske utfordringene vil uansett være knyttet til hvordan Beiarsamfunnets interesser skal representeres i den nye kommunen.

Et avgjørende premiss for de demokratiske konsekvensene av en sammenslåing mellom Bodø og Beiarn vil derfor være knyttet til politiske valg med hensyn til desentralisering av beslutningsmakt. Et fokus på organisatoriske løsninger og partiorganisering fremstår kanskje som viktigere i dette scenariet, sett i forhold til de andre sammenslåingsalternativene som inngår i regionkommunemodellen. En mulig variant kan være at det eksisterende kommunestyret i Beiarn omdefineres til et ”kommunedelsutvalg”; dette vil for så vidt være analogt med den løsningen som har blitt valgt i sammenslåingen mellom Bodø og Skjerstad. En åpenbar fordel med en slik modell vil være en nærmere kobling mellom det politiske beslutningsnivået og lokalbefolkningen. Dette betyr imidlertid ikke at en slik modell er uproblematisk. Studier av bydelsutvalgene i Oslo peker på flere slike utfordringer som også kan ha generell relevans i denne sammenhengen (Røiseland 1991). Det knytter seg særlig en utfordring til å hindre at kommunedelsutvalgene blir ”isolerte”; en utfordring som ikke blir mindre hvis en forutsetter at disse skal fungere uten et eget administrativt apparat på kommunedelsnivå. Men det avgjørende spørsmålet vil likevel henge sammen med hvor vidtgående beslutningsfullmakter et lokalutvalg i Beiarn i så fall skal ha. Selv om Bodø kommune i dag har lokalutvalg knyttet til kommunens periferier som Skjerstad, Kjerringøy og

Saltstraumen, kan ikke disse beskrives som å ha en sterk grad av autonomi. En ytterligere desentralisering av beslutningsmakt til et slikt organ – ved en sammenslåing med Beiarn – vil åpenbart kreve en betydelig omstrukturering av det politiske nivået i den nye kommunen. Dette er et scenario som etter vår oppfatning ikke framstår som videre sannsynlig.

I sum framstår de demokratiske utfordringene og konsekvensene i regionkommunemodellen som sprikende. En fellesnevner vil være utfordringer knyttet til demokratisk representasjon over gamle geografiske skillelinjer – som tilfellet vil være i enhver sammenslåingsprosess. Men de sammenslåingsalternativene som er lagt til grunn for regionkommunemodellen gir sannsynligvis ulike forutsetninger for de framtidige lokaldemokratiene. Etter vår vurdering framstår det indre Salten som det alternativet som trolig har de største utfordringene ut fra representasjonshensyn og geografiske/lokale motsetninger. For henholdsvis Nord- og Sør-Salten er dette sannsynligvis mindre problematisk. I tilfellet Bodø/Beiarn kan periferiens interesserepresentasjon også framstå som en betydelig utfordring, men ut fra helt andre forhold enn i det indre Salten; her er det snakk om å sikre et svært lite lokalsamfunns interesser i en kommune med betydelig større ”kjøttvekt” enn i de andre sammenslåingsalternativene.

Et annet forhold som peker seg ut er det som må karakteriseres som svært begrensede (positive) effekter for demokratisk systemkapasitet – i det minste på noe lengre sikt. Dette er trolig særlig relevant for indre Salten-alternativet. Det mulige unntaket fra dette kan være en sammenslåing mellom Bodø og Beiarn, i alle fall hvis man betrakter prosessen fra Beiarns ståsted. Men som sagt; dette vil i så fall være nært koblet til de organisatoriske løsninger som velges som ramme for lokaldemokratiet.

### 4.3 Saltenfjordkommunemodellen (SFM)

”Modell”	Antall kommuner	Kommuner som inngår	Kommunesenter
Saltenfjord-kommune-modellen (SFM)	4	1. Bodø + Sørfold + Fauske + Saltdal + Beiarn + Gildeskål 2. Steigen 3. Hamarøy 4. Meløy	Bodø eller Fauske  Leinesfjord Oppeid Ørnes

Saltenfjordkommunemodellen består også av én kommune med forventet demografisk vekstprofil (alternativet som inkluderer Bodø) og tre kommuner med forventet demografisk uttynningsprofil. I denne modellen bor 85 % av regionens innbyggere i et demografisk vekstområde mens 15 % bor i et uttynningssamfunn. I 2020 vil disse andelene ha forskjøvet seg til henholdsvis 87 % og 13 %.

#### 4.3.1 Bodø + Sørfold + Fauske + Saltdal + Beiarn + Gildeskål

Dette sammenslåingsalternativet representerer en omfattende strukturendring, og skiller seg således i liten grad fra Saltenkommunemodellen (omtalt nedenfor) både hva forutsetninger og konsekvenser angår. Som nevnt er dette et alternativ som samlet sett forventes å ha en demografisk vekst, men denne veksten er knyttet til Bodø-området. Demografiske uttynningsprosesser vil fortsatt være et problem i den nye kommunens utkanter. Våre analyser av de økonomiske rammebetingelsene gitt dette sammenslåingsalternativet tilsier en betydelig økning i økonomisk handlingsrom på kort sikt, som riktignok vil variere avhengig av om

kommunesenteret lokaliseres til Fauske eller Bodø (et kommunesenter i Fauske vil gi større inntekter på grunn av reisetidskriteriene i inntektssystemet).

De demokratiske utfordringene knyttet til dette inndelingsalternativet vil i prinsippet ikke skille seg fra de øvrige modellene, men spørsmålet om geografisk/territoriell representasjon vil sannsynligvis bli sterkere aksentuert, og representerer utvilsomt en mer kompleks utfordring enn de fleste andre alternativene. Følgelig framstår spørsmålet om desentralisert beslutningsmakt som et viktigere spørsmål. Igjen handler dette om hvor omfattende en slik desentralisering skal være. Muligens vil dette være en problemstilling som framstår som særlig relevant for Beiarn-, Gildeskål- og Sørfoldsamfunnene innenfor en slik kommunestruktur. I første rekke handler dette om demografisk tyngde; både Beiarn, Gildeskål og Sørfold er områder som i et slikt perspektiv vil måtte kjempe en hard kamp om representasjon i det nye kommunestyret. Geografisk-politiske skillelinjer ut fra potensielle fordelingskonflikter knyttet til tjenestetilbud og lokalsamfunnsutvikling kan også tenkes å bli en demokratisk utfordring når såpass mange kommuner slås sammen. Hvis vi imidlertid legger beregningene av den nye kommunens økonomiske handlingsrom til grunn, er det likevel ingen automatikk i dette. Den betydelige økningen i økonomisk handlingsrom – og dermed også i potensiell demokratisk handlingskapasitet – betyr sannsynligvis at det finnes et godt grunnlag for å sikre en rimelig fordeling av tjenesteproduksjon og utviklingsoppgaver, i det minste på kort sikt. På noe lengre sikt – etter hvert som inntekter/overføringer reduseres – er det likevel rimelig å forvente større beslutningsdilemmaer knyttet til tjenestetilbudsstruktur. Hvorvidt dette vil medføre et sterkere geografisk konfliktpotensial vil avhenge av de politiske valg som gjøres tidlig i sammenslåingsprosessen. Hvis dette er valg som oppleves å sikre løsningen av velferds- og utviklingsoppgaver i lokalsamfunnene, er det også sannsynlig at de representasjonsmessige utfordringene vil innebære mindre av et opplevd demokratisk problem i kommunens periferi.

#### **4.3.2 Hamarøy, Steigen og Meløy**

Saltenfjordkommunemodellen forutsetter altså at Hamarøy, Steigen og Meløy fortsetter å eksistere som selvstendige kommuner. I utgangspunktet vil disse tre kommunene stå overfor de samme utfordringene som i Status Quo- modellen. Men når disse kommunene må forholde seg til en ny storkommune som nabo, åpnes det for nye problemstillinger. En slik modell vil sannsynligvis representere økte utfordringer for de tre kommunene når det gjelder muligheten for å koble seg til regionale utviklingsprosesser i Salten. Modellen vil sannsynligvis også ha stor betydning for samhandlingen mellom kommunene i regi av regionrådet. For Hamarøy, Steigen og Meløy vil det åpenbart være færre allianser å spille på i en regional sammenheng. Det er ikke gitt at dette vil representere endringer i ”regional gjennomslagskraft” for de tre kommunene, men sannsynligvis vil muligheten for å påvirke regionens (og derigjennom egen) utvikling svekkes. I så måte er det grunn til å anta at modellen representerer en større utfordring for Steigen og Hamarøy enn for Meløy. Dette har å gjøre med ulike forutsetninger mellom kommunene, både av demografisk og næringsmessig art. Meløy befinner seg således i en situasjon som må karakteriseres som relativt gunstigere; kommunen representerer utvilsomt et sterkere tyngdepunkt i kraft av sitt befolkningsgrunnlag, og har også et næringsmessig/industrielt fundament som mangler i de to andre kommunene. Dette kan gjøre Meløy til en mer ”interessant” samarbeidspartner for den store fjordkommunen.

Rent generelt synes Saltenfjordkommunemodellen å peke i retning av en utvikling preget av et A-lag og tre B-lag, i alle fall når vi tar demokratisk systemkapasitet i betraktning.

Forskjellen i handlingsbetingelser vil høyst sannsynlig utvikle seg forskjellig mellom den store fjordkommunen og dens tre ”satellitter”. Enkelte vil kanskje hevde at dette er en variasjon over et kjent tema; regionen preges allerede i dag av en stor kommune i spissen for regionens utvikling. Poenget her er at denne dynamikken høyst sannsynlig vil forsterkes gitt at Saltenfjordkommunemodellen velges som strukturalternativ. Ut fra en mer snever lokaldemokratisk forståelse er det riktignok liten grunn til å hevde at ”satellittkommunenes” utfordringer vil endres vesentlig fra de man vil stå overfor hvis kommunestrukturen *ikke* endres. De legitimitets- og rekrutteringsutfordringene som ble diskutert i Satus Quo-modellen vil gjelde uansett. I så måte er det kanskje den store fjordkommunen som møter de største *nye* utfordringene. Den demokratiske nøtten som i så fall må knekkes vil altså være knyttet til hvordan man skal sikre geografisk representasjon og innflytelse.

#### 4.4 Saltenkommunemodellen (SKM)

”Modell”	Antall kommuner	Kommuner som inngår	Kommunesenter
Saltenkommunemodellen (SKM)	1	Alle 9 kommuner slås sammen	Bodø

Saltenkommunemodellen består av én kommune med forventet demografisk vekstprofil. I denne modellen bor 100 % av regionens innbyggere i et demografisk vekstområde. I likhet med fjordkommunen i Saltenfjordkommunemodellen er dette et alternativ som samlet sett forventes å ha en demografisk vekst, men da knyttet til Bodø-området. Demografiske uttynningsprosesser vil følgelig også være et problem i den nye kommunens utkanter i dette alternativet. De økonomiske rammebetingelsene gitt en stor Saltenkommune innebærer en betydelig økning i økonomisk handlingsrom på kort sikt.

Som beskrevet for fjordkommunen ovenfor, vil den største demokratiske utfordringen i Saltenkommunemodellen være koblet til territoriell/geografisk representasjon og til spørsmålet om graden av desentralisert beslutningsmakt. Sammenlignet med fjordkommunen vil det neppe være store forskjeller i så måte, men når ytterligere tre kommuner innlemmes i storkommunekonstruksjonen framstår situasjonen som ytterligere kompleks. En betydelig økning i økonomisk handlingsrom betyr også i dette tilfellet at det finnes et godt grunnlag for å sikre en rimelig fordeling av tjenesteproduksjon og utviklingsoppgaver. Forutsatt at slike spørsmål håndteres på en måte som oppleves som rimelig tidlig i sammenslåingsprosessen, er det mulig at kommunens periferi vil oppleve demokratiske representasjonsutfordringer som mindre problematiske.

Problemet med å sikre periferiens stemme i den nye kommunen består imidlertid som en prinsipiell utfordring, uavhengig av hvor godt det kommunale tjenestetilbudet måtte sikres i kommunens mange bygdesamfunn. Det er derfor ikke urimelig å forvente at denne sammenslåingsmodellen vil være den som i aller sterkest grad vil bidra til å sette søkelyset på hvilken beslutningsmakt som skal desentraliseres, på hvilket geografisk nivå denne i så fall skal lokaliseres, og hvor vidtrekkende et slikt desentralisert demokrati skal være i sitt innhold.

En mulig fordel med å samle samtlige Saltenkommuner i én enhet – med et mulig unntak for fjordkommunealternativet – vil være at regionen som sådan står samlet i forhold til omverdenen. Demokrati forstått som handlingskapasitet får også betydning i et slikt perspektiv. Saltenregionen – samlet i én kommune – vil åpenbart representere et betydelig tyngdepunkt i så vel fylkes- som landsdelssammenheng. Selv om utviklingen framover

fortsatt innebærer uklarheter med hensyn til struktur- og oppgavefordeling mellom kommuner, fylker eller et nytt og større folkevalgt regionnivå, er det likevel klart at en Saltenkommune vil måtte bli en betydelig aktør. Selv om man ikke ser for seg store endringer i kommunenes oppgaveportefølje, vil Saltenkommunen kunne innta, om ikke nye, så i alle fall forsterkede roller blant annet knyttet til regional utvikling. Som samarbeidspartner for regionale utviklingsmyndigheter på både statlig og fylkes-/regionnivå vil Salten som region sannsynligvis besitte en betydelig definisjonsmakt, betydelig sterkere enn i de andre sammenslåingsalternativene, og i alle fall sett i forhold til Status Quo-modellen. Kommunens evne til kunne påvirke sine rammebetingelser for framtiden vil trolig styrkes. På denne måten vil derfor Saltenkommunemodellen også ha implikasjoner demokratiet, forstått som handlings- og systemkapasitet.

#### 4.5 En oppsummering av alternativene

De demokratiske utfordringene ved ulike strukturalternativer er komplekse og sammensatte, men mange av utfordringene vil være de samme uavhengig av hvilket strukturalternativ man måtte velge. Det er grunn til å minne om det som ble sagt innledningsvis; basert på de erfaringer som forskning kan vise til, er det verken sterke eller entydige sammenhenger mellom kommunestørrelse og lokaldemokrati. Likevel skjer strukturendringer i en spesifikk geografisk, historisk og politisk-kulturell sammenheng. Dette gjelder selvsagt også for Saltenregionen. Som drøftingen foran har vist, kan dette representere noen spesielle utfordringer i de ulike sammenslåingsalternativene. Tabellen nedenfor antyder på hvilken måte de ulike alternativene skiller seg fra hverandre langs de viktigste variablene:

**Tabell 10: En oppsummering av de viktigste demokratiske utfordringene.**

<b>Struktur</b>	<b>Territoriell representasjon</b>	<b>Demokratisk systemkapasitet</b>	<b>Rekruttering, deltakelse og engasjement</b>	<b>Rekruttering og sosial representasjon</b>
<b>Status Quo</b>	Få endringer på kort sikt. På lengre sikt: problemer for uttynningsamfunn?	Få endringer på kort sikt. På lengre sikt avhengig av statlig politikk.	Få endringer på kort sikt. På lengre sikt: legitimitetsproblemer hvis fortsatt lav valg- og partideltakelse.	Få endringer på kort sikt. Problem: rekruttering av kandidater - særlig under 30 år, og særlig i de mest utsatte uttynningskommunene.
<b>Regionkommune</b>	Variierende grad av utfordringer i regionen. Indre Salten som mest problematisk? Unike utfordringer for Beiarn.	Variierer mellom alternativer. Men generelt ingen sterke positive effekter. Indre Salten mest problematisk også her?	Usikkert hvorvidt strukturendring medfører en mobilisering eller forvitring. Kanskje størst utfordring i Hamarøy, Sørfold, Fauske og Beiarn.	Som over

(fortsettes)

<b>Struktur</b>	<b>Territoriell representasjon</b>	<b>Demokratisk systemkapasitet</b>	<b>Rekruttering, deltakelse og engasjement</b>	<b>Rekruttering og sosial representasjon</b>
<b>Saltenfjord</b>	Betydelig utfordring for fjordkommunen, for "satellittene" Hamarøy, Steigen og Meløy vil situasjonen være lik Status Quo-modellen.	Fjordkommunen vil ha mulighet for økt systemkapasitet. For "satellittene" vil det ikke være sannsynlig med store endringer på kort sikt.	Også her usikkerhet om mobilisering eller forvitring i deltakelse og rekruttering, men størst utfordring i fjordkommunen. For "satellittkommunene" vil situasjonen neppe variere mye fra Status Quo-modellen.	Som over
<b>Salten</b>	Utfordringer tilsvarende fjordkommunen i Saltenfjordkommune-modellen., men sannsynligvis ytterligere forsterket.	Potensial for betydelig økning i systemkapasitet og handlingsrom, også når det gjelder muligheten for å innta en regional utviklerrolle	Utfordringer tilsvarende fjordkommunen i Saltenfjordkommune-modellen.	Som over

#### **4.6 Avslutningsvis: andre konsekvenser, nye rammebetingelser**

En kommunestrukturrendring vil også berøre det representative demokratiet i regionen når det gjelder det mest sentrale inntaket til politisk deltakelse og påvirkning – de lokale politiske partiorganisasjonene. I drøftingen foran har dette i liten grad vært berørt, men det er åpenbart slik at kommunestrukturrendringer vil ha betydning både for den interne/territorielle organiseringen av de politiske partiene, og til hvilken rolle de nye partiorganisasjonene som nødvendigvis må dannes vil spille i forhold til omverdenen for øvrig. For det første er det grunn til å anta at arbeidet på lagnivå vil vitaliseres – lokallagenes rolle for å sikre geografisk representasjon vil antakelig bli viktigere, og det er ikke usannsynlig at partienes nominasjonsprosesser vil bli mer komplekse og konfliktfylte. Her finnes det åpenbart ulike tradisjoner mellom politiske partier av ulik kulør som vil ha betydning. Konsekvensene for partiorganisasjonene vil likevel forventes å variere betydelig alt etter hvilken av de forannevnte strukturmodellene som velges. Utfordringen for partiorganisasjonene er utvilsomt størst i de modellene der store geografiske områder og mange kommuner inngår; fjordkommunen og Saltenkommunen står således i en særstilling her.

Den andre konsekvensen knytter seg til de "nye" Saltenpartienes relative betydning i fylkes- og landsdelssammenheng. Saltenpartiene vil ha en stor tyngde her – særlig når en stor Saltenkommune legges til grunn – noe som ikke nødvendigvis er uproblematisk i forholdet mellom partier fra ulike kommuner i fylket. Saltenpartienes "eksterne tyngde" er imidlertid også av betydning, når vi tar debatten om et nytt regionalt nivå i betraktning. Sannsynligvis er ikke dette en tyngde som vil oppleves uproblematisk i landsdelen for øvrig; uansett vil Saltenregionen spille en sentral rolle i partifloraen.

Regiondebatten vil i alle tilfeller være et sentralt premiss for strukturdebatten i Salten, selv om konkrete spørsmål knyttet til funksjons- og oppgavefordeling mellom administrative nivåer ikke på langt nær har funnet sin avklaring. Både motstandere og tilhengere av et folkevalgt regionnivå ønsker å framstå som demokratiets støttespillere. For tilhengere av en

tonivåmodell er det åpenbart det primærkommunale demokratiet som står i fokus. En fjerning av regionnivået vil styrke kommunenes posisjon, og vil dermed også kunne vitalisere lokaldemokratiet. Argumentet mot å videreføre et regionalt nivå knyttes også til at et sterkt regionnivå fryktes å tappe kommunene for oppgaver, og dermed vil utarme lokaldemokratiet. Tilhengere av et folkevalgt nivå mellom kommune og stat er imidlertid uenige i at sterke regioner vil utarme det kommunale demokratiet. Sterkere regioner vil ikke være til hinder for at lokaldemokratiet også styrkes hevdes det; tvert i mot tas det til orde for en styrking av både det regionale og lokale politiske nivået gjennom den ønskede myndighetsoverføringen fra staten<sup>19</sup>. Hvor store endringer i forholdet mellom et lokalt og et regionalt forvaltningsnivå som faktisk vil inntreffe, og på hvilke områder dette eventuelt vil gjelde, er det ikke gitt å ha en klar formening om. Men det synes klart at det rikspolitiske flertallet ønsker et nytt mellomnivå, noe som også innebærer forskyvninger i makt-, kompetanse- og myndighetsforhold. De demokratiske utfordringene – og kanskje mulighetene – som Saltenregionen står overfor i så måte handler om mer enn det representative demokratiet og partiorganisasjonenes rolle innenfor en reformert forvaltningsstruktur. Dette handler også om demokrati forstått som systemkapasitet og evne til å påvirke sine rammebetingelser. Også ut fra et slikt perspektiv vil en samlet Saltenkommune representere et betydelig tyngdepunkt, med en fjordkommune som en god nummer to.

Samtidig er det *generelle* utviklingstrekk ved styringsformer i lokalforvaltningen som reiser demokratiske problemstillinger. Det skjer som tidligere nevnt endringer i de kommunale styringsformene med økt vektlegging av såkalte "New Public Management"-elementer, hvor kommunene i større grad er bestillere av serviceproduksjon – men ikke nødvendigvis er utøverne av denne produksjonen. Ett spørsmål er i hvilken grad kommunestørrelse fortsatt vil være en kritisk variabel for effektivitet og demokrati. Kommunene kan bestille tjenester fra den leverandøren som best eller billigst kan levere disse, og kommunen behøver ikke selv "eie" en produsentorganisasjon. Hvis dette er en utvikling som tiltar, vil noen hevde at stordriftsargumentet bak kommunesammenslåinger miste mye av sin relevans. Så lenge kommunen besitter de nødvendige inntekter kan tjenester kjøpes hvor som helst – kommunestørrelse spiller mindre rolle.

Men dette er også en utvikling som kan være problematisk i et demokratiperspektiv. Og ut fra et demokratiperspektiv kan man argumentere for at kommunestruktur *får* betydning i lys av denne utviklingen – fordi forutsetningene for å håndtere nye styringsmodeller kan variere mellom store og små kommuner. Offentlig styring gjennom forvaltning og politisk representasjon representerer den tradisjonelle styringsformen som vi finner i kommunene. I mange av de senere organisasjons- og reformtiltakene innen offentlig sektor har imidlertid ønsket om styring gjennom delegering til selvstendige resultatenheter vært et viktig tiltak. Det medfører et sterkere fokus på en *kontraktdialog* mellom kommunene og leverandørene av tjenester. Leverandørene av tjenester til kommunene kan åpenbart være aktører av ulik karakter – fra rent private aktører til (inter-) kommunalt eide selskaper – men den demokratiske utfordringen vil uansett knyttes til muligheten for politisk kontroll når det skal styres gjennom en kontraktdialog. Det er ikke utenkelig at kommunenes evne til å håndtere en slik kontraktdialog vil variere med kommunestørrelse. En større kommune med en sterkere administrativ kompetanse vil antakeligvis kunne legge bedre til rette for utøvelse av politisk kontroll i en slik kontraktdialog, selv om det neppe er noen automatisk sammenheng her. Uansett representerer en slik utvikling som skisseres her en demokratisk utfordring – både for store og små.

---

<sup>19</sup> Se for øvrig Gjertsen 2005.

## 5 REFERANSER

Bjørklund, T. og J. Saglie (2000): *Lokalvalget i 1999. Rekordlav og rekordhøy deltakelse*. ISF-rapport 12:2000. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

Frisvoll, S. og R. Almås (2004): *Kommunestruktur mellom fornuft og følelser. Betydningen av tilhørighet og identitet i spørsmål om kommunesammenslutning*. Norsk senter for bygdeforskning/KS.

Grefsrud, R., G. M. Grimsrud, S. E. Hagen og E. Køhn (2005): *Kommunestruktur i Hedmark*. ØF-rapport nr. 01/2005.

Gjertsen, A. (2005): *Status i regionaliseringsdebatten*. Bodø: NF-arbeidsnotat nr. 1005/2005.

Hagen T.P. og R.J. Sørensen (1997): *Kommunal organisering. Effektivitet, styring og demokrati*. Oslo: Tano Aschehoug.

Jacobsen, D.I. (2002): *Kommunestørrelse og kommunal politikk*. *Statsvitenskapelig Tidsskrift* nr. 3/02. Oslo: Universitetsforlaget.

NOU 1992:15: *Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring*.

Røiseland, A. (1991): *Bydelsutvalgene i Oslo: Politikere på vikende front?* Rapport 1991:34 NIBR, Oslo.

## 6 TABELLVEDLEGG

Tabell 11: Utvalgsstruktur (detaljert). Kilde: organisasjonsdatabasen 2004.<sup>20</sup>

	Utvalg	Med- lemmer	Beslutnings- myndighet	Utvalg innstiller til:	
				Formannskap	Kommunestyret
Bodø <sup>21</sup>	Planutvalg	5	x		x
	Adm. utvalg	6	x		x
	Oppvekst/kultur	10			x
	Helse/sosial	10			x
	Næring/miljø	10			x
Meløy	Adm. utvalg	5	x		x
	Driftsutvalg	9	x		x
	Plan- og utvikling	9	x		x
	Kommunikasjonsnemnd	3		x	x
Gildeskål	Adm. utvalg	3	x	x	x
	Plan og næring	7	x		x
	Helse/omsorg	5	x		x
	Underv/kultur/nærmiljø	7	x		x
Beiarn	Adm. utvalg	8	x		x
	Plan og ressursutvalg	5	x		x
	Driftsutvalg	5	x		x
Saltdal	Adm. utvalg	10	x		x
	Levekårsutvalg	7	x		x
Fauske	Driftsutvalg	9	x	x	x
	Plan/utviklingsutvalg	9	x		
Sørfold	Plan og ressursutvalg	8	-	-	-
	Driftsutvalg	8	-	-	-
	Adm.utvalg	?	-	-	-
Steigen	Adm. utvalg	8	x		x
	Plan og ressurs	7	x		x
Hamarøy	Velferd og driftsutvalg	7	x		x
	Plan og ressursutvalg	7	x		x
	Adm. utvalg	7	x		x
	Naturutvalg	---	---		x

<sup>20</sup> Justert av ordførerne i møte 11/1/06.

<sup>21</sup> For Bodøs vedkommende er disse å betrakte som komiteer.