

KOMMUNEFLOKA – SKJER DET NOE UTEN TVANG?

Når spørsmålet om kommunesammenslåing kommer til våre hjemkommuner, rives ellers gode venner mellom ideologier. Parti står mot parti og kamerat mot kamerat. Lekfolk mot eksperter og by mot land – og kommunestrukturen består.

Svein Frisvoll er samfunnsgeograf, **Maja Farstad, Bjørn Egil Flø** og **Oddveig Storstad** er sosiologer, mens **Jostein Vik** er statsviter. De er alle ansatt som forskere ved Norsk senter for bygdeforskning i Trondheim.

Av Svein Frisvoll, Maja Farstad, Bjørn Egil Flø, Oddveig Storstad og Jostein Vik.

Kommunene – velferdsstatens livåre – synes å komme i klem mellom et lokalnivå som spiller distrikts- og demokratikortet og et Storting med beslutnings- og styringsvegving. Kommuneinndelingsspørsmålet skaker ikke bare det lokale selvstyrets fundament, men griper direkte inn i en av de mest stabile motsetningene i norsk politikk: «sentrum-periferi». Hvorfor er kommunefloka så vanskelig å nøste opp i?

Kommunereform 2.0

Ni år etter at forrige forsøk på frivillig kommunesammenslåing strandet, står landet foran et nytt forsøk. Den gangen hadde daværende kommunal- og regionalminister Erna Solberg en ambisiøs visjon om å fjerne 100 kommuner. Noe hun ikke fikk til. Solbergs etterfølger, Åslaug Haga fra det kommunesammenslåingskritiske Senterpartiet, kunne trium-

ferende meddele i VG at forgjengerens kommunereform, som hadde kostet 140 millioner kroner og kun fått til en håndfull sammenslåinger, var lagt død (VG 21.02.06). Nå har det politiske tyngdepunktet dreid. Senterpartiet er ute av regjeringskontorene, og Solberg-regjeringen har løftet kommunestrukturen høyt opp på den politiske agendaen igjen. I hele 302 av landets 428 kommuner drøftes det allerede hvorvidt kommunen bør slå seg sammen med en eller flere naboer (Kommunal Rapport, 12.02.14) – og enda har ikke regjeringens ekspertutvalg, som skal gjennomgå og foreslå prinsipper og kriterier for en ny kommuneinndeling, sagt sitt. Alt ligger med andre ord til rette for storstilte endringer i kommuneinndelingen – eller gjør det det?

Bare gode argumenter?

Et åpenbart problem er at begge leire har gode argumenter. Argumentene som benyttes av de som ønsker en omfattende kommuneinndelingsreform er gjerne at dagens kommuner er for små til å ivareta sine oppgaver kostnadseffektivt og faglig forsvarlig. Et annet argument er at det rundt byer og tettsteder har utviklet seg regioner som gjør kommunene for små til å være funksjonelle inndelingsenheter med god planleggingsevne. Argumentene som gjerne benyttes av motstanderne er at det er i de minste kommunene befolkningen er mest fornøyd med tjenestene, at små kommuner er oversiktlige med korte avstander mellom velger og folkevalgt, mellom byråkrati og folkevalgt og mellom de som utøver tjenesten og de som bruker tjenesten. De økonomiske besparelsene betviles, og det pekes på at interkommunale samarbeid gir småkommunene mulighet til å bygge robuste fagmiljø. At kommunesammenslåinger vil øke transportkostnadene både til det offentlige og til borgerne blir også brukt som et argument mot kommunesammenslutninger (NOU 2004:19).

Kommunesammenslåing – før og nå

Antall kommuner har variert betydelig. I 1838 hadde vi 392 kommuner, altså færre enn i dag. I 1930 hadde vi dobbelt så mange som i dag – hele 747 kommuner. Mellom 1957 og 1964 ble antallet redusert til 454 kommuner. I perioden 1978–1994 ble antallet ytterligere redusert, til 435 kommuner. I dag har Norge 428 kommuner.

Reformarbeid som tar sikte på å endre kommunestrukturen er ikke noe nytt. Mellom 1958 og 1967 pågikk en storstilt kommunereform basert på Schei-komiteéns arbeid. I dette arbeidet ble antallet kommuner redusert med 290. Bakgrunnen for reformen var velferdsstatens utvikling og modernisering, som medførte nye og mer komplekse oppgaver til kommunene – blant annet innføringen av niårig grunnskole på 1960-tallet (Hansen 2003). Siden den gang har kommunene fått flere, men også mer komplekse oppgaver. Endringene i hva kommunen skal løse av oppgaver følges av et behov for å vurdere om kommunestrukturen passer til oppgavene.

Fra tvang til frivillighet

Christiansen-utvalget (NOU 1992:15) markerer på mange måter starten på den moderne kommunereformdebatten. Utvalget konkluderte med at en nasjonal styrt reform måtte til for å få en hensiktsmessig kommuneinndeling. Slik skulle det imidlertid ikke gå, for selv om bakgrunnen og motivene for å ønske seg en reformert kommunestruktur i hovedsak er de samme i dag som på Schei-komiteéns tid, er det ett vesentlig skille: Før 1. juni 1995 var kommunesammenslutningene nasjonalt styrte prosesser, ofte omtalt som tvangssammenslåinger, men etter 1. juni 1995 har prosessene vært frivillige og lokalt styrte. Med dette abdiserte Stortinget langt på vei i spørsmålet om hvordan landets politiske og administrative inndeling skulle være, og den enkelte kommune ble gitt en absolutt vetorett i spørsmålet om kommunesammenslutning (Hansen 2003).

Stortingsvedtaket i 1995 representerer på mange måter et *paradigmeskifte* i statens tilnærming til kommunestrukturspørsmålet. Før 1. juni 1995 trumfet rollen som tjenesteproducent på vegne av staten rollen som lokaldemokratisk arena i spørsmål om kommuneinndelinger. Etter 1. juni 1995 har kommunen som lokaldemokratisk arena, med et behov for å være herre over egen skjebne, trumfet statens behov for å foreta endringer i strukturen velferdsstatens tjenester produseres innenfor.

Det er liten tvil om at dersom hensikten er å få til en radikal endring i kommunestrukturen – som såkalte regionkommuner – er frivillighetslinja lite effektiv. Mellom 1958 og 1967 klarte et handlekraftig Storting å redusere antallet kommuner med nesten 40 prosent, og antall tvangssammenslåtte kom-



muner som måtte oppløses etterpå var lavt. Siden frivillighet ble gjeldende i norsk politikk for 19 år siden, har sju sammenslåinger funnet sted i en sektor hvor så å si alle ekspertutredninger har konkludert med at det er behov for store endringer.

De vanskelige kommunene

Hvorfor er kommunespørsmålet så vanskelig? Det skorter tilsynelatende ikke på ekspertvurderinger som anser den gjeldende kommuneinndelingen å

Hvem havner i Ernas «kommunegryte»? (Tegning: Trond Sandnes/Folkebladet.no)

være moden for skraphaugen. Men faktum er at når folket kalles til stemmeurna for å gi sine råd i konkrete kommunesammenslåingsprosesser, vendes tommelen ned. Hva er det ekspertene ser, som folket ikke ser? Og hva er det folket skjønner, som ekspertene ikke forstår?

Etter vårt skjønn er det flere forhold som spiller inn og kompliserer. Noen av disse representerer fundamentalt endrede betingelser for kommunereformprosesser sammenlignet med på 1960-tallet. For det første er den norske staten i dag en rik stat. Selvsagt er ikke ressursene ubegrensede, men finansene er i det minste gode nok til at det ikke finnes incentiv – som akutte kriser – til å ta den politiske kostnaden med en tvangsreform. Problemene man ser, er for en stor del mulige problemer som kan dukke opp en gang i fremtiden – ikke som på 60-tallet og 90-tallet hvor utfordringene var «her og nå».

Det finnes utfordringer som gjorde seg gjeldende også i tvangsrundene. Men i dag vektet disse annerledes. Et viktig eksempel her er forholdet mellom kommunen og stat i et land uten føderal tradisjon. Dette forholdet har et innebygd og uløselig paradoks: kommunen som forvaltningsstruktur, og kommunen som lokaldemokrati. Den første funksjonen forutsetter et visst rom for hierarkiske kommandolinjer og underkastelse, mens den andre forutsetter en autonomi som er følsom for statlig inngripen. Slik inngripen demonstrerer lite annet enn at kommunen kun er herre i eget hus så lenge den gjør som staten sier. I tvangsrundene har man fra politisk hold sett behovet for å gjøre endringer i forvaltningsstrukturen som stort nok til at man midlertidig har vektet hensynet til forvaltningsstruktur over lokaldemokrati.

Videre er det nok en mismatch mellom retorikken på nasjonalt nivå og opplevelsene på lokalt plan – og ikke minst mellom tidshorizonten «de styrende» har i sin omgang med kommunespørsmålet og «de styrtes» tidshorizont. De styrende, og da særlig teknokratene, mener å se velferdsstatens utfordringer hildre i horisonten. De ser en jamt aldrende befolkning, store finansieringsutfordringer, og en krympende arbeidskraftreserve med stadig mer utilstrekkelig kompetanse i møte med framtiden. De kjenner «de stigende forventningers misnøye» på kroppen, og de mener å se et økende rettighetsfokus der politikerne og kommunen må stå til ansvar ovenfor en befolkning som vet å kreve sin rett.

Parallelt med disse mer eller mindre foruroligende visjonene utvikles praktiske løsninger og samarbeidskonstellasjoner på tvers av eksisterende kommunegrenser. En stadig større del av kommunenes oppgaver løses ikke innenfor kommunegrensene, men i – og av – et stadig voksende nettverk av kryssende samhandlingskonstellasjoner der flere

kommuner samt hel- og halvoffentlige virksomheter inngår sammen med private tilbydere. *Governance*, eller samstyring, er begrep som brukes (jf. Vabo og Røiseland 2008). Dels er dette pragmatiske løsninger på de praktiske og finansielle utfordringene kommunene møter. Løsningene og deltagerne som inngår i dem varierer, og et eventuelt samsvar med potensielle framtidige kommunegrenser er mer eller mindre tilfeldige. Derfor kan de mange konstellasjonene gjøre framtidige kommunereformer mer kompliserte og mindre aktuelle.

De styrte ser ikke den samme hildringen som teknokratene. De er opptatt av at kommunene funker her og nå, at de tjenestene de har behov for er tilgjengelige innenfor rammene av deres hverdagsliv. Folk er når alt kommer til alt relativt fornøyde med de tjenestene de har innenfor rammene av dagens kommunestruktur. Da blir det også usikkert hva de har å vinne på kommunesammenslutning. Videre er det nærliggende å anta at folk også frykter at deres lokalsamfunn skal bli dårligere med en ny kommuneinndeling, som for mange vil medføre at man bor lengre unna sentrum.

Hva kommunereformens aktører sier

Mange faglige og politiske utredninger har kommet til at det er nødvendig å gjøre endringer i kommuneinndelingen. Hva det siste ekspertutvalget faller ned på er i skrivende stund uvisst, annet enn at det – med tanke på mandatet – vil anbefale en kommunereform som tar sikte på å redusere antall kommuner. Men en forestående kommunereform vil involvere flere aktører.

Signalene fra kommunal- og moderniseringsminister Jan Tore Sanner er at også den forestående reformen vil være basert på frivillighet. Dette gjør innbyggerne til en viktig aktør. Om gjeldende praksis fortsetter, skal også innbyggerne si sitt i folkeavstemninger når den bebudede kommunereformen begynner å materialisere seg i konkrete sammenslutningsprosesser. Så langt synes folk å si: endringer må til, men ikke i min kommune. Et interessant trekk ved folkets holdning til spørsmålet om kommunesammenslåing er at så lenge man spør generelt om sammenslåinger, så er folket på linje med utredningene som argumenterer for en reduksjon i antall kommuner. Men om man spør om kommunesammenslåing knyttet til kommunen man selv bor i, er folk langt mere negativ. Forskere omtaler dette som et «ikke i min bakgård-fenomen». Man er tilfreds med tjenestene og det politiske systemet i kommunen der man bor – særlig i småkommunene – og ønsker ikke å risikere dette for noe man er usikker på konsekvensene av (Rose and Pettersen 2005).

Politikken for kommunestrukturspørsmålet ser ut til å bli: med oppgaveoverføringer skal ny kom-



munestruktur frivillig bygges. «Sundvollen-erklæringen» – dokumentet som binder Solberg-regjeringen sammen – forplikter regjeringen til å gjennomføre en kommunereform med formål å skape en «mer robust kommunestruktur» som «vil sikre mer kompetanse og større faglighet i den enkelte kommune». Men det skisseres også et lokaldemokratiske aspekt i kommunereformen: Regjeringen Solberg ser kommunene som «grunnmuren i det norske demokratiet», og «vil styrke lokaldemokratiet ved å flytte makt og ansvar til kommunene». Kommunereformprosessen vil innebære en gjennomgang av oppgavene til fylkeskommunene, fylkesmennene og staten med sikte på å overføre oppgaver til kommunene (Sundvollen-erklæringen, 2013: 47).

Den parlamentariske situasjonen ser ut til å tilsi at frivillighetslinja består. Men om vi blir i parti-programmene, ser vi at et mer aktivt Storting ikke er helt utenkelig. Det er bare de minste opposisjonspartiene, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Miljøpartiet de grønne, som står for en ubetinget frivillighetslinje. De andre partiene har nedfelt en politikk som ved behov synes å kunne åpne for et aktivt Storting. Det er slik sett ikke utenkelig at kommunereformen vil bli en prosess som baserer seg på lokale initiativ, men hvor Stortinget trår inn og vedtar sammenslåing når lokale forsøk stoppes av én eller flere motvillige kommuner.

Forskning har vist at de økonomiske besparelsene som følger av kommunesammenslutninger er beskjedne. De varierer ikke bare for kommunens

ulike tjenester, men også utfra hvorvidt det er sentraliseringspotensial for tjenestene og om eksisterende infrastruktur har ledig kapasitet. Må det bygges nytt, forsvinner innsparingspotensialet. Slik handler kommunesammenslåingsspørsmålet også om hvor langt folk må reise for å få tilgang på tjenestene. Når det gjelder kvalitet synes forskning å dokumentere at gevinsten er størst for tjenester som krever høy grad av spisskompetanse og som benyttes av en liten andel av kommunens innbyggere, for eksempel barnevern og psykiatri/rusomsorg (Myrvold and Toresen 2003). Med hensyn til kommunens funksjon i et regionalt system, synes forskning å vise at det er i tettbygde bo- og arbeidsregioner med et dominerende sentrum at sammenslåing kan føre til bedre arealutnyttelse og samfunnsplanlegging (Amdam 2003). Når det gjelder tilhørighet viser forskning at befolkningen lettere ser ut til å godta kommunesammenslutning om kommunene allerede er bygd sammen på tvers av kommunegrensene av felles tjenesteproduksjon over tid (Frisvoll og Almås, 2004).

Mangfoldige kommuner i en verden av enfold

Kommunene er mangfoldige. Ordskiftene om kommunesammenslåing kan imidlertid virke enfoldige, preget av sektorielle skylapper hvor forkjemperne i begge leire synes blindet av ideologisk og retorisk los. Dette er en betydelig utfordring for en frivillig kommunereform. Kommunene omtales enten som tjenesteprodusenter eller lokaldemokratiske arenaer.

Kommunegrensen mellom Moss og Rygge deler et tett og sammenhengende nærings- og boligområde i to adskilte kommuneforvaltninger. Grensen følger Varnaveien som skjærer seg diagonalt gjennom området midt på bildet, med Moss øverst og Rygge nederst. Og på hver side av grenselinjen er det etablert konkurrerende kjøpsentre og annen varehandel. I slike tettbygde bo- og arbeidsregioner kan kommunesammenslåing føre til bedre arealutnyttelse og samfunnsplanlegging. (Foto: Terje Holm/Moss Avis)

Sjelden begge deler samtidig. Kommunestørrelse ses ofte ensbetydende med folketall, sjelden som en funksjon av kommunens areal, folketall og topografi. Etter vårt skjønn er det en utfordring at svaret på spørsmålet om sammenslutning til større enheter har noe for seg eller ikke, varierer – ikke bare med hvem man spør, men også mellom hvilken av kommunenes roller det fokuseres på. Og ikke minst – sammenslåingseffektene som kan forventes, vil være ulike for kommuner i en sentrumsorientert, tettbygd region sammenlignet med vidstrakte kommuner med spredtbygd bosettingsstruktur.

To roller dominerer debatten, og de synes å dominerer hvert sitt standpunkt: kommunen som *forvaltningsnivå* og kommunen som *demokratisk arena*. Den første viser til kommunen som tjenesteprodusent og forvaltningsaktør på vegne av staten. Tradisjonelt er det denne rollen reformbehovet springer ut av, med bekymringer for kostnader, kvalitet og robusthet. Den andre refererer til kommunen som arena for folkestyret. Ofte forklares mye av motstanden mot sammenslåinger med at forhold som nærhet til de folkevalgte, ansikt til ansikt relasjoner og oversiktighet – kvaliteter som svekkes med størrelse – er viktige for lokaldemokratiet. En rolle som ser ut til å oppta mye mindre plass i kommunestrukturspørsmålet er rollen som tjenesteprodusent på vegne av seg selv, altså hva kommunen får ut av midlene den fritt disponerer uten føringer fra staten.

En rolle som har fått noe oppmerksomhet, men på langt nær nok, er kommunens rolle som tilrettelegger for nærings- og samfunnsutvikling. Her er det kommunen som enhet for planlegging som er i fokus. Etter vårt skjønn er denne rollens betydning for sammenslåingsbehovet avhengig av hva som skjer med mellomnivået (fylkeskommunen). Per i dag er kommunene det primære nivået for planlegging etter plan- og bygningsloven, mens fylkeskommunen har ansvar for regional koordinering av kommunens planlegging. Dagens regjeringspartier Høyre og Fremskrittspartiet har programfestet en forvaltningsmodell bestående av to nivåer: stat og kommune. En slik modell er det ikke parlamentarisk støtte for i dag. Men om to-nivå modellen skulle bli en realitet, vil det tilsi at enten må staten ta et betydelig større ansvar for regional koordinering, eller så må planleggingen i langt større grad enn i dag skje interkommunalt, eller så må mange kommuner bli betydelig større.

I tillegg er kommunen en lokalsamfunnsbygger. Kommunestrukturen spiller også en rolle som bremse i sentraliseringen fordi den begrenser det geografiske området sentraliseringen av folk og tjenester skjer innenfor. Ikke minst er kommunesektoren en bærebjelke i den brede distriktpolitikken. Disse rollene er etter vår oppfatning viktige for å

forstå mye av motstanden mot kommunesammenslutninger i distrikts-Norge. Når det gjelder rollen som bærebjelke i den brede distriktpolitikken, er det særlig det at kommunen er en tilbyder av kompetansearbeidsplasser i distriktsområder, kanskje den eneste i mange utkantsområder, som gjør den viktig. Kommunen i disse områdene er også viktig for å løse to-jobsproblematikk, som er en stor utfordring i mange distriktsområder: kommunesektoren gir arbeidsplasser også til partneren i primærnærings-/industrinæringsstunge deler av landet. Dette betyr at kommunesammenslåinger vil kunne representere en ytterligere svekkelse av den brede distriktpolitikken (jf. NOU 2004: 2; NOU 2004: 19).

Til sist har kommunene også symbolske verdier. Symbol som mobiliseres, som mobiliserer og oppildner i debattene om kommunestruktur: Kommunen er symbol på det som er bra i Norge, samtidig som den også er symbol på mye av det som oppfattes som feil i Norge – og den er en kilde til, og et symbol på tilhørighet.

Å navigere mellom verdier og ideologiske preferanser

På mange måter er kommunene en pådriver og et instrument i landets og lokalsamfunnets utvikling. Gjennom demokratiske prosesser er det satt en rekke «grensesteiner» for den norske samfunnsutviklingen. Når det gjelder å forstå kommunesammenslåing er særlig tre grensesteiner sentrale etter vår oppfatning: hovedtrekkene i bosettingsmønsteret skal bevares, geografisk blind velferdsstat som innebærer lik rett til offentlige tjenester uavhengig av bosted, og en folkestyrt tjenesteproduksjon på lokalt nivå. Disse grensesteinene er i spill, og det bidrar til å gjøre kommunesammenslåingsspørsmålet ekstra vanskelig – fordi debatten aktualiserer at man egentlig ikke er enige om samfunnsutviklingen. Denne grunnleggende uenigheten avler mistillit som kommer til syne i kommunestrukturspørsmålet.

Å bevare hovedtrekkene i bosettingsmønsteret har vært et bærende premiss, en visjon som har overlevd skiftende regjeringer og slik sett må forstås å ha en viss legitimitet på tvers av politiske parti. Denne grensesteinen undergraves imidlertid av den faktiske utviklingen. Som de fleste vet, siger landets befolkning inn mot større sentra og tettsteder, en sentralisering som har pågått i lang tid. I de senere årene skjer den i en tid hvor landet har historisk høy innvandring, som bremser befolkningsnedgangen i utkantkommunene. Hvor permanent denne bremsen er, gjenstår å se. Landets fødselsgeografi har også endret seg dramatisk. Fødselsratene faller i de usentrale kommunene, mens den vokser i de sentrale (Brunborg and Tønnessen 2013, Båtevik 2013). Summen av lav fertilitet og en aldrende

befolkning i usentrale kommuner er ikke bare at landets bosettingsmønster allerede er i endring, men at det også er et reelt potensiale for at endringene akselereres dramatisk i løpet av de neste 30–40 årene. En slik utvikling kan bidra til å sette prinsippet om den «geografisk blinde» velferdsstaten under press.

Når det gjelder lokaldemokrati, gjorde den siste maktutredningen et poeng ut av at lokaldemokratiet svekkes og uthules av rettighets- og lovfesting av velferdstjenestene, noe som svekker lokalpolitikernes handlingsrom til å tilpasse tjenesteproduksjonen. Slik maktutredningen så dette, skyldes uthulingen i stor grad rikspolitikernes iver etter å overby hverandre og vise handlekraft på områder som er viktige for folk: eldreomsorg, skole og barnehage. Disse områdene er kommunens domene. Konsekvensen er, sier maktutredningen, at lokalpolitikens rom til å gjøre egne vurderinger og prioriteringer blir snevert (NOU 2003:19). Det er imidlertid viktig å være klar over at denne utviklingen vurderes ulikt. For noen er den en ønsket utvikling, mens andre deler vurderingen til maktutredningens flertall og ser det lokale folkestyret som et uthulet skinndemokrati.

Norge har ingen føderal tradisjon. Det lokal-demokratiske nivået er avhengig av statlig finansiering, noe som innebærer at staten til syvende og sist sitter med det politiske ansvaret. Mye av det demokratiske ordsiftet om tjenestene som kommunene leverer skjer derfor på nasjonalt nivå. Det er i stor grad nasjonale politikere som stilles til veggs, og det er nasjonale politikere som lover bot og bedring og som setter dagsorden – også på tjenestene som kommunene produserer. Det er i så måte interessant å merke seg at en uttalt forutsetning for Solberg-regjeringens kommunereformønske er å overføre makt og oppgaver til kommunene for å styrke det lokale folkestyret.

Store oppgaver, små kommuner – gjør det noe?

Framveksten av interkommunale samarbeid viser unektelig at oppgavene allerede er for store for dagens kommunestruktur. Men gjør det noe? Regjeringen Solberg mener åpenbart det, og de har en god håndfull utredninger å støtte seg på. Samtidig er det et klart misforhold mellom den retoriske forklaringen og den geografiske virkeligheten ute i kommune-Norge. Det er også en grunnleggende disharmoni mellom kommunereformønskets ideologiske patos og forskningsfunnenes tvetydige svar på inndelingsspørsmålets gevinster. På mange måter er det naturlig, for inndelingsspørsmålet er når alt kommer til alt et politisk spørsmål.

Like overbevist som teknokratene synes å være

over kommuneinndelingsreformens nødvendighet, har innbyggerne så langt motsatt seg sammenslåinger i sine bostedskommuner. Hvorfor det er slik, vet vi egentlig lite om – til tross for at det har blitt forsket relativt mye på kommunesammenslåing siden årtusenskiftet. Som vi har vist i artikkelen har kommunene mange roller, og hvorvidt det kan være lurt med en sammenslåing eller ikke varierer som vi har diskutert, ikke bare med rollen, men også med type kommune.

Dette mangfoldet gjenspeiler seg ikke i forskningstilnærmingene, som etter vår oppfatning i for liten grad har vært tverrfaglige, og for lite innrettet mot å forstå konsekvenser for lokalsamfunnet av ny kommuneinndeling. Vi trenger å undersøke hele spekteret av hinder som implementeringen av kommunereformen må navigere gjennom ute i lokalsamfunnene. Finnes det grep som kan tas for å omgå hindringene, eller er frivillighetslinja en blindvei mot en fremtidsrettet kommuneinndeling?

Referanser:

- Amdam, J. 2003. Kommunestrukturen – hva betyr den for regional utvikling? I Er sammenslutning av kommuner svaret på Kommune-Norges utfordringer? Om konsekvensene ved endring av kommunestrukturen, Kommunenes Sentralforbund (red.), 73–95. Oslo: Kommuneforlaget.
- Brunborg, H. & M. Tønnessen (2013) Befolkningsutviklingen. Økonomiske analyser – Statistic Norway, 3–13.
- Båtevik, F. O. 2013. Population and settlements – long-term trends and current changes. I Norway: Nature, Industry and Society. G. Rusten, K. Potthoff & L. Sangholt (red.), 53–66. Bergen: Fagbokforlaget.
- Frisvoll, S. & R. Almås. 2004. Kommunestruktur mellom fornuft og følelser. Betydningen av tilhørighet og identitet i spørsmål om kommunesammenslutning. Trondheim: Report 05/04, Centre for Rural Research.
- Hansen, T. 2003. Kommunensammenslutningens politiske legitimitet. I Er sammenslutning av kommuner svaret på Kommune-Norges utfordringer? Om konsekvensene ved endring av kommunestrukturen, Kommunenes Sentralforbund (red.), 15–29. Oslo: Kommuneforlaget.
- Kommunal Rapport, 12.02.14. Strukturdebatt i 302 kommuner
- Myrvold, T. M. & J. Toresen. 2003. Har kommunestørrelse noen betydning for effektivitet og kvalitet i kommunal tjenesteproduksjon? I Er sammenslutning av kommuner svaret på Kommune-Norges utfordringer? Om konsekvensene ved endring av kommunestrukturen, Kommunenes Sentralforbund (red.), 97–121. Oslo: Kommuneforlaget.
- NOU 1992:15. Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring. Oslo: Kommunaldepartementet.
- NOU 2003:19. Makt og demokrati. Sluttrapport fra Makt- og demokratiutredningen. Oslo: Arbeids- og administrasjonsdepartementet.
- NOU 2004: 2. Effekter og effektivitet. Effekter av statlig innsats for regional utvikling og distriktpolitiske mål. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.
- NOU 2004:19. Livskraftige distrikter og regioner. Rammer for en helhetlig tilpasset politikk. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.
- Regjeringen.no, Historikk. Utviklingen i kommunestrukturen fra 1838 til i dag. <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kmd/tema/kommunejuss/kommunestruktur-/historikk-2.html?id=555878>. Lastet 6.3.14
- Rose, L. E. & P. A. Pettersen. 2005. Endringer i kommunestrukturen. Hva skiller motstanderne fra de velvillige? I Lokalvalg og lokalt folkestyre, J. Saglie & T. Bjørklund (red.), 288–318. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Signy Irene Vabo & Asbjørn Røiseland 2008. Governance på norsk. Samstyring som empirisk og analytisk fenomen. Norsk statsvitenskapelig tidsskrift 01–02/2008
- Sundvollen-erklæringen, 2013. Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre og Fremskrittspartiet. Sundvollen. 7. oktober 2013.
- VG 21.02.06. Brukte 140 mill på 5 kommunesammenslåinger.