

# Prosjektbeskrivelse: Rogalandskommunene og kommunestrukturspørsmålet



Utarbeidet av: Einar Leknes og Hilmar Rommetvedt

NORCE Samfunn har tidligere år samarbeidet med Fylkesmannen i Rogaland om faglige spørsmål knyttet til kommunestrukturprosessen. Forskere ved NORCE Samfunn har i samarbeid med fagpersoner hos Fylkesmannen i Rogaland utviklet en skisse til et FoU-prosjekt om kommunestrukturspørsmålet i Rogaland. Siktemålet med forskningsprosjekt er (a) å bedre forståelsen av årsaker til utfallet av kommunereformprosessen i Rogaland og (b) bidra med kunnskap om hvordan utfordringer knyttet til kommunestrukturen i Rogaland kan løses.

## *Utfordringer relatert til kommunestrukturen i Rogaland*

Utfordringer relatert til kommunestrukturen i Rogaland dreier seg blant om hvordan småkommunene i Rogaland kan løse utfordringer framover med å ha tilstrekkelig kapasitet og kompetanse for å gjennomføre kommunale tjenester, videre hvordan samordningsutfordringene i flerkommunale byområder kunne løses, og til slutt om grensejusteringer kunne bidra til å løse utfordringer der lokalsamfunn deles opp av kommunegrensene.

## *Behov for bedre forståelse av årsaker til utfallet av kommunereformprosessen i Rogaland*

Et annet forskningstema som forskerne fra NORCE Samfunn dreier seg om behovet for en mer grunnleggende forståelse av hvorfor resultatet av kommunereformprosessen ble slik det ble. I løpet av kommunereformprosessen kom det fram til dels tydelige forskjeller mellom administrasjonene i kommunene, politikerne og befolkningen i oppfatningen av hva som ville være en hensiktsmessig kommunestruktur i fremtiden. Det finnes ulike forklaringer og teorier om hvorfor resultatet ble som det ble, men det foreligger ingen grundige studier som bekrefter eller avkrefter antagelsene.

Derfor foreslås det som første del av prosjektet gjennomført en bred undersøkelse blant de ansatte i kommuneadministrasjonen og politikerne som kan bidra til å kaste lys over hvilke verdier, holdninger og interesser som ligger til grunn for vurderinger av endringer i kommunestruktur og andre løsningsmuligheter mht. småkommunenes og byområdenes utfordringer. En bedre forståelse av hvilke verdier og interesser som vektlegges av kommunepolitikerne og kommuneadministrasjonen, vil kunne gi viktige innspill til utforming av reformforslag som ivaretar ulike hensyn, og dermed kan imøtekomme grunnleggende ankepunkter mot endringer i kommunestrukturen eller andre tiltak for å løse utfordringene i rogalandskommunene.

I andre del av prosjektet foreslås det å se nærmere på problemstillingene og (a) småkommuneutfordringer, (b) samordningsutfordringer i byområdene og (c) behovet for grensejusteringer. Konkret foreslås det gjennomført sammenligning av kommunerepresentantenes svar og vurderinger i spørreskjemaundersøkelsen relatert til disse tre problemfeltene med en faktabasert beskrivelse av disse tre problemfeltene basert

på blant annet fylkesmannens inngående kunnskap om kjennskap til kommunene. Dette vil gi grunnlag for å vurdere i hvilken grad det er enighet eller uoverensstemmelse i oppfatningene om disse problemfeltene.

### ***Teoretisk utgangspunkt***

Kommunene er både politisk institusjoner og forvaltningsorganer. Denne tosidigheten speiles i de tradisjonelle verdiene som kommuneinstitusjonen er tenkt å ivareta og vurderes i forhold til: Frihet (autonomi i forhold til staten), demokrati (lokalt selvstyre med bred folkelig deltakelse), effektivitet (handlekraft og økonomisk rasjonell tjenesteyting) og likhet (like/likeverdige tilbud av offentlige tjenester).<sup>1</sup>

Det er spenningsforhold mellom disse verdiene. I kommunestrukturspørsmålet *kan* eksempelvis sammenslåing av mindre kommuner ivareta verdier som effektivitet og likhet, men komme i konflikt med verdier som frihet og demokrati. Når kommunepolitikerne og kommuneadministrasjonen utvikler sine standpunkter til bl.a. kommunestrukturspørsmål, legger vi gjerne til grunn at de vil foreta en bevisst eller ubevisst avveining på grunnlag av den vekt de legger på disse verdiene.<sup>2</sup>

I tillegg til disse grunnleggende verdiene vil vi anta at også andre forhold vil kunne påvirke holdninger og standpunkt til kommunestrukturspørsmålet. Dette kan blant annet dreie seg om ønsker om å bevare den eksisterende kommuneidentiteten, om holdninger til sentralisering, redsel for å miste nærhet til rådhuset og andre kommunale tjenester, de folkevalgte og administrasjonens egeninteresser, og usikkerhet i forbindelse med nye endringer. Det vil ofte også være forskjellige interesser knyttet til ivaretagelsen av hver enkelt av de grunnleggende verdiene, avhengig av den enkeltes «ståsted», som bosted, stilling og/eller posisjon i kommunen.

### *Siktemål og problemstillinger*

Siktemålet med prosjektet vil være å utvikle en bedre forståelse av de ulike verdiene og interessene som blir berørt av endringer i kommunestruktur og andre tiltak for å møte småkommunenes og byområdenes utfordringer. En slik forståelse kan danne grunnlag for utvikling av tiltak som ivaretar ulike hensyn basert på mer bevisste prioriteringer og avveininger mellom ulike og til dels motstridende verdier og interesser.

Utgangspunktet for undersøkelsen vil være de store variasjonene i standpunktene til kommunestrukturspørsmålet blant politikerne, administrasjonen og befolkningen for øvrig, både mellom og internt i disse gruppene. Hovedproblemstillingen vil være følgende: *Hvordan påvirker grunnleggende verdier knyttet til kommuneinstitusjonen (som frihet, demokrati, effektivitet og likhet) og ulike aktørers holdninger og interesser standpunkter til kommunestrukturspørsmålet og til andre tiltak for å møte de ulike kommunenes utfordringer?*

---

<sup>1</sup> For nærmere drøfting, se F. Kjellberg (1987): «Frihet, likhet, effektivitet og demokrati» i H. Rommetvedt (red.): *Hafsråsfjord. Fra rikssamling til lokalt selvstyre* (Stavanger: Dreyer Bok/Sola kommune).

<sup>2</sup> Det kan også være motsatt, dvs. at handlinger og standpunkter i konkrete enkeltsaker danner grunnlag for dannelse og endring av mer generelle holdninger og verdioppfatninger.

Problemstillingen knyttet til andre del av prosjektet er: I hvilken grad er det samsvar mellom kommunerepresentantenes oppfatninger om kommunale utfordringer og en faktabasert beskrivelse av disse utfordringene?

### **Forskningsdesign**

I tråd med forslaget om et todelt prosjekt foreslås det også et todelt forskningsdesign, der første del (hoveddelen) dreier seg om surveyundersøkelsen og andre del dreier seg om en sammenlignende analyse av tre problemfelt.

#### **Først del av prosjektet: Surveyundersøkelse**

Vi legger opp til en surveyundersøkelse med utsendelse av spørreskjema til kommune- politikere (kommunestyremedlemmer og medlemmer i hoved-/sektorutvalg), administrative ledere (rådmenn, etatsjefer og ledere av større enheter under etatsjefer), samt tillitsvalgte i hver etat i alle kommunene i Rogaland. Dette utvalget av respondenter forutsettes å ha god kjennskap til kommuneinstitusjonen som sådan og til kommunereformprosessene lokalt. Det ville vært ønskelig også å spørre innbyggerne, men det ville kreve et større prosjekt. Vi foreslår derfor ikke at innbyggerne tas med i denne omgang.

#### *Tema i surveyen*

Vi ser for oss at surveyen både skal ha avkryssingsspørsmål og muligheter for utdypende svar. Foreløpig ser vi for oss at den dekker følgende tema (dette må ses som et utgangspunkt for diskusjon og konkretisering): A) og B) representerer kartlegging av uavhengige variable, mens C er den avhengige variabelen

- A. Prioritering/vektlegging av ulike verdier (frihet, demokrati, effektivitet og likhet)<sup>3</sup>:
  - Ved ulike former for kommunal myndighetsutøvelse
  - Ved ulike kommunale tjenester
  - Ved ulike typer «samfunnsutvikling»
  - Generelt for kommuneinstitusjonen
  
- B. Vektlegging av ulike interesser / holdninger med relevans for kommunestrukturspørsmålet
  - Kommunens historie og identitet
  - Sentrale versus desentrale kommunale tjenester
  - Kommunestørrelse
  - Tilhørighet til bydel/bygd, kommune, byregion/fylkesdel
  - Tilfredshet med dagens kommunale tjenester
  
- C. Vurdering av kommunestrukturspørsmålet
  - Vurderingen av kommunestrukturspørsmålet i 2017?
  - Vurdering av kommunestrukturspørsmålet i 2019?
  - Åpne spørsmål om hvilke forhold som har mest betydning for vurderingen.
  
- D. Vurdering av særskilte problemområder (ulike spørsmål til ulike kommuner)
  - Utfordringer mht kompetanse og kapasitet på ulike tjenesteområder (spørsmål til mindre kommuner)

---

<sup>3</sup> Se forslag til analysematrise i vedlegg

- Utfordringer mht samordning mellom kommunene i flerkommunale byområder (spørsmål til bykommunene)
- Utfordringer med lokalsamfunn som deles av kommunegrenser (sendes til alle)

I tillegg vil vi spørre om kjennetegn ved respondenten som alder, kjønn, antall år med jobb / verv i kommunen og bosted. Vi vil spørre administrativt ansatte om etatstilknypning og stillingsnivå, mens politikere vil bli spurt om politisk verv i kommunen og politisk parti.

Med om lag 700 kommunestyrerepresentanter i Rogaland og tilsvarende antall i administrasjonen og en antakelse om 50% svarandel vil dette tilsvare 700. Dette vil gi et godt grunnlag for statistiske analyser

Vi vil også vurdere om denne undersøkelsen kan kobles til andre nasjonale spørreskjemaundersøkelser<sup>4</sup>.

### *Analyse*

Den første delen av analysen<sup>5</sup> vil dreie seg om å kartlegge forskjeller og likheter i (a) prioritering av verdier, (b) vektlegging av interesser og (c) vurdering av kommunestrukturspørsmålet m.m. mellom de tre respondentgruppene (politikere, administrasjon og tillitsvalgte), mellom ulike grupper av kommuner, og mellom undergrupper i respondentutvalget. Finner vi tydelige mønstre når det gjelder verdiprioriteringer og vektlegging av interesser?

I den andre delen av analysen vil vi undersøke samvariasjonen mellom verdiprioriteringer og vektlegging av interesser på den ene siden, og vurderinger av kommunestrukturspørsmålet på den andre.

### ***Andre del av prosjektet: Sammenlignende analyse***

Den sammenlignende analysen vil bestå av (a) en analyse av hvilke kunnskaper surveyresultatene gir for disse tre problemområdene, (b) en faktabasert beskrivelse og vurdering av disse problemfeltene og (c) en sammenligning mellom disse to.

Den første delen av analysen vil være en drøfting av hvilken betydning resultatene fra surveyen gir for kommunereformarbeidet videre framover i Rogaland. Bidrar surveyresultatene med kunnskap om hvordan nye kommunealternativ bør utformes for å imøtekomme de ulike verdimesige prioriteringene og vektleggingene av ulike interesser som fremkommer? Hvordan kan ulike hensyn balanseres og prioriteres når man skal forsøke å løse utfordringene (dilemmaene) de mindre kommuner i Rogaland står ovenfor? Er det resultater som gir retning for samordningsutfordringene i de flerkommunale byområdene?

---

<sup>4</sup> Dette gjelder blant annet forskningsrådsprosjektet «Reshaping the Map of Local and regional Self-Government» som studerer kommunereformprosessen mellom 2014 og 2019. Her er det gjennomført en stor spørreskjemaundersøkelse om politisk ledelse og kommunereform. Yngve Flo og Elisabeth Angell, begge NORCE er involvert i den studien

<sup>5</sup> Vedlegg 1 viser eksempel på et analyseskjema for vurdering av viktigheten av de tradisjonelle verdiene for ulike kommunale oppgaver.

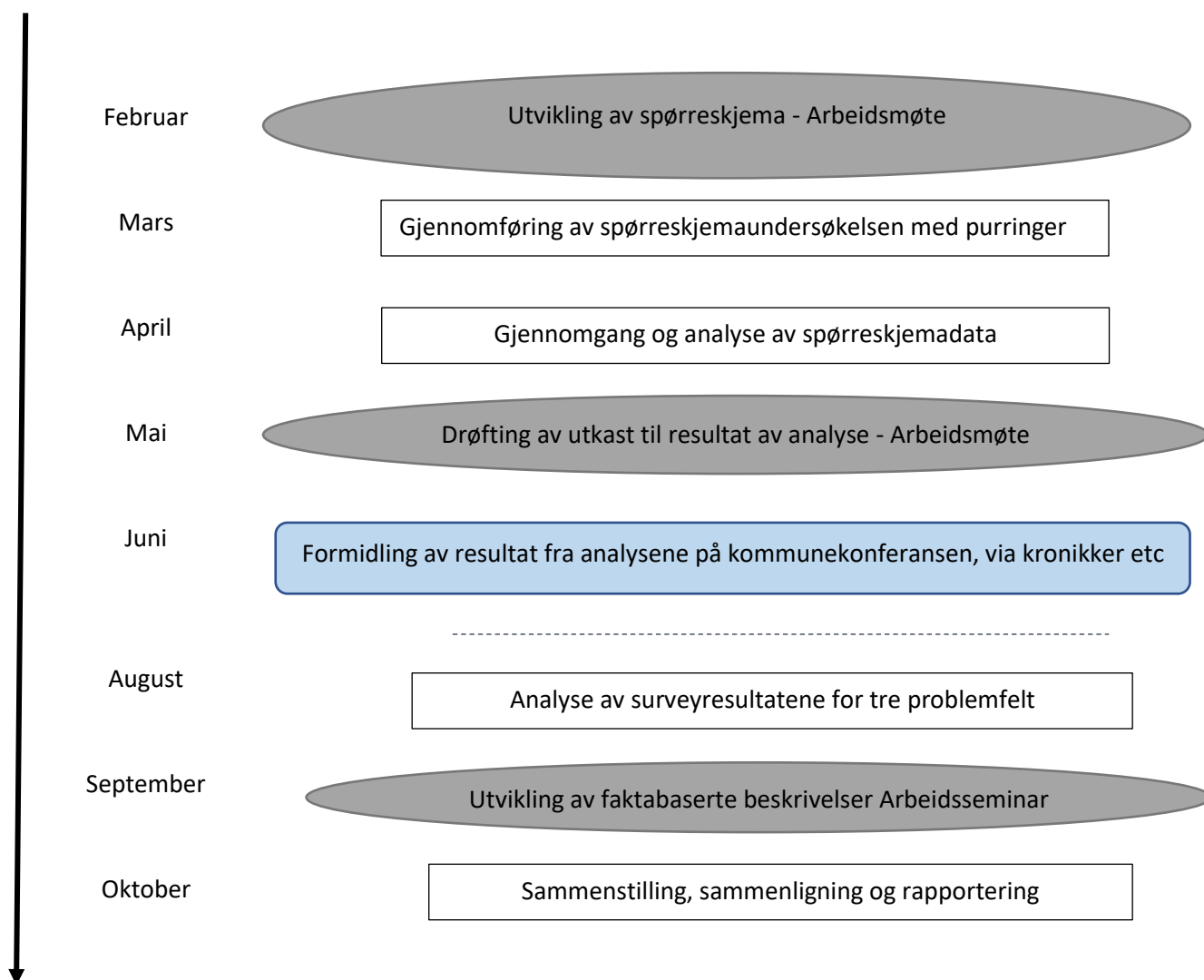
Er det resultater som tyder på at det er behov for å ta opp problemstillinger om grensejusteringer?

Andre del foreslås lagt opp som et arbeidsseminar med deltakelse fra flere av fylkesmannens avdelinger, forskerne fra NORCE, representanter fra KS og eventuelt andre ressurspersoner. Opplegg for arbeidsseminaret utvikles som en del av prosjektet og her foreslås det at fylkesmannen har en sentral rolle. Siktemålet vil være at en kommer fram til faktabaserte beskrivelser og vurderinger av problemfeltene.

Siste del vil bestå i en sammenligning av disse to delene.

### **Prosjektgjennomføring**

Forskningsprosjektet foreslås gjennomført som et samarbeidsprosjekt mellom forskere i NORCE og ansatte hos Fylkesmannen i Rogaland, men der NORCE har ansvaret for gjennomføring av prosjektet. Vi har også hatt uformell kontakt med KS i Rogaland, og vi tror at KS også vil kunne bidra konstruktivt i deler av dette prosjektet. Figuren under viser hoveddeler i prosjektgjennomføringen.



Første oppgave vil dreie seg om å utvikle forskningsspørsmål og spørreskjema. NORCE vil utvikle et første utkast til spørreskjema som diskuteres i et arbeidsmøte med ansatte hos Fylkesmannen i Rogaland. Dette blir så utgangspunkt for utprøving og konsultasjon hos noen få utvalgte respondenter i kommunene og KS.

Neste oppgave omfatter gjennomføring av selve spørreskjemaundersøkelsen. Det forutsettes at nødvendige tillatelser fra NSD foreligger før igangsetting. Her er det ønskelig at Fylkesmannen bidrar med fremskaffelse av e-postadresser til de tre respondentgruppene i kommunene. Selve surveyen vil være en web-basert survey. Det vil bli tre purringer. Det foreslås et oppfordringsbrev fra Fylkesmannen for å bidra til så høy svarprosent som mulig.

Så følger i analyse av spørreskjemadata. Innledningsvis vurderes representativitet og eventuelle skjevheter i datamaterialet. Dette gjennomgås svarfordelinger (krysstabeller) for de tre respondentgruppene tema for tema. Deretter undersøkes andre mulige mønstre og samvariasjoner i datamaterialet, eksempelvis mellom store, middels og små kommuner, og mellom distriktskommuner og sentrale kommuner. Også andre typer analyser vil være relevant, men det kan vi se på mer i detalj i forbindelse med utvikling av spørreskjema.

Første utkast til resultat av analysen presenteres og drøftes i et arbeidsmøte med Fylkesmannen i Rogaland. På grunnlag av dette møtet utvikles en presentasjon til Fylkesmannens kommunekonferanse i juni 2019 – og det utarbeides videre to kronikker, en artikkel til Kommunal rapport. Dette avslutter første del av forskningsprosjektet.

Etter sommeren gjennomføres andre del av prosjektet. Det foreslås et kort møte om opplegg og innhold i denne delen etter kommunekonferansen da vi da vil kjenne bedre til forskningsresultatene så langt. Andre del av prosjektet vil bestå av en ny runde med analyse av surveyresultater, deretter et arbeidsseminar der fagpersoner fra Fylkesmannen forutsettes å ha en sentral rolle. Prosjektet avsluttes med en sammenlignende analyse og drøfting og en avsluttende rapport som munner ut i forslag til tiltak og oppsummerer hele prosjektet.

### **Organisering**

Som nevnt ovenfor foreslås dette forskningsprosjektet gjennomført som et samarbeidsprosjekt mellom forskere i NORCE og ansatte hos Fylkesmannen i Rogaland og eventuelt KS, men der NORCE har ansvaret for gjennomføring av prosjektet. Hos NORCE vil Einar Leknes være prosjektleder, Hilmar Rommetvedt og Elisabet Angell prosjektmedarbeidere og Yngve Flo rådgiver. Vi regner med at Fylkesmannen i Rogaland også vil ha noen ansatte som kan delta i en utvidet prosjektgruppe, samt at noen kan delta i en referansegruppe.

### **Finansiering**

Dette prosjektet er bidragsprosjekt der anskaffelsesreglementets bestemmelser om FoU-unntak kommer til anvendelse. Det henger sammen med at dette er et FoU-prosjekt med flere samarbeidspartnere som bidrar og der forskningsresultatet ikke er eksklusivt for Fylkesmannen, men presenteres for allmennheten.

Det økonomiske bidraget fra Fylkesmannen til gjennomføring av forskningsoppgavene er anslått til 600 000 kroner.

Analyseskjema: Verdier i forhold til kommunale oppgaver/roller

<b>VERDIER</b> <b>ROLLER/OPPGAVER<sup>6</sup></b>	<b>DEMOKRATI</b> (lokal selvbestemmelse)	<b>EFFEKTIVITET</b> (økonomisk)	<b>FRIHET</b> (lokal tilpasning)	<b>LIKHET</b> (standardi- sering)
<b>Myndighetsutøving</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rettsikkerhet</li> <li>• Likebehandling</li> <li>• Åpenhet</li> </ul>				
<b>Tjenesteyting</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Barnehager</li> <li>• Skole</li> <li>• Sosialhjelp</li> <li>• Helsetjenester</li> <li>• Pleie og omsorg</li> <li>• Kultur</li> <li>• Tekniske tjenester (inkl byggesak)</li> </ul>				
<b>Samfunnsutvikling</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Arealbruk</li> <li>• Stedsutvikling</li> <li>• Næringsutvikling</li> <li>• Infrastruktur</li> <li>• Miljø</li> <li>• Folkehelse</li> <li>• Samfunnsikkerhet, beredskap</li> </ul>				
Demokratisk arena ? <ul style="list-style-type: none"> <li>•</li> </ul>				

<sup>6</sup> Denne oppdelingen er med noen tilpasninger basert på inndelingen i utredningen om ny kommunestruktur som ble gjennomført for de 8 kommunene på Jæren. Den må betraktes som et eksempel og utgangspunkt for videre diskusjon og konkretisering.