

Kommunalt demokrati på prøve

- Hvorfor Randaberg og Stavanger kommune ikke slo seg sammen som følger av kommunereformen?



Bacheloroppgave i statsvitenskap

Universitetet i Stavanger

Sander Lexau

Studentnummer: 256093

Veileder: Ann-Karin Tennås Holmen

Lvert dato: 12. 05. 2022

Antall ord: 7 618

Forord

Innleveringen av denne oppgaven markerer tre år som student i statsvitenskap på Universitetet i Stavanger. Det har vært en tid av læring, frustrasjon, lettelse, og utvikling både akademisk og personlig. Jeg håper at jeg gjennom denne oppgaven har vist en del av dette.

Jeg vil takke veilederen min Ann-Karin Tennås Holmen, først og fremst for gode tilbakemeldinger og evig tålmodighet for å ha holdt ut med meg gjennom skrivingen av denne oppgaven. Uansett for mørkt det så ut klarte du å spinne det til noe positivt, og du sluttet aldri å tvile på meg. Jeg vil også takke familien min for å være en støttebjelke når jeg har trengt det, og for å sette meg på plass når jeg har vandret av veien. En spesiell takk til Fredrik for å være en kilde til motivasjon og for å dytte meg den ekstra milen.

Takk til slutt til leseren. Jeg håper at oppgaven er like interessant å lese som den har vært å skrive. Jeg håper at jeg, gjennom denne oppgaven, har klart å gjøre et tema som kan virke kjedelig både spennende og lærerikt.

Sammendrag

Denne oppgaven har som formål å se på to kommuner i Rogaland fylke som under kommunereformen 2014 valgte å ikke gjennomføre kommunesammenslåing på tross av geografisk beliggenhet. Problemstillingen er som følger: *Hva kan forklare hvorfor Randaberg kommune og Stavanger kommune ikke slo seg sammen til én kommune som følger av kommunereformen 2014?* Som supplement til problemstillingen skal oppgaven ta for seg to forskningsspørsmål: Hvordan ble prosessen organisert, og hvilke argumenter fra begge kommunene var mest sentrale i diskursen? For å kunne svare på disse spørsmålene tar oppgaven for seg en rekke teoretiske forklaringsperspektiver, kombinert med saksbehandlinger og annen data fra Randaberg kommune og Stavanger kommune. Fra sommeren 2014 til det endelige vedtaket ble levert til Rogalands Statsforvalter i sommer 2016 jobbet alle kommunene i fylket med diverse utredninger og naboprater. Enkelte viste seg derimot å være mer engasjerte enn andre. Randaberg kommune valgte tidlig å melde seg ut av naboprater, mens Stavanger viste stort engasjement for å skape en ny kommune i regionen. Forklaringsperspektivene har hjulpet til å få en bedre forståelse av hvorfor dette var utfallet. Særlig temaene knyttet til økonomi og demokrati har vist seg å være svært innflytelsesrike overfor kommunenes beslutninger, mens identitet har vist seg vanskelig å kunne knyttes til beslutningsprosessen.

Innholdsliste

Table of Contents

Forord.....	I
Sammendrag	II
Innholdsliste.....	III
Innledning	1
Avgrensing	2
Kommunereformen kort fortalt.....	2
Teori.....	3
Økonomisk perspektiv	3
Demokratisk perspektiv	4
Identitetsperspektiv	5
Bruksområde	6
Metode	6
Datakilder.....	7
Vurdering av data.....	8
Utfordringer	9
Data.....	9
Presentasjon av kommunene.....	9
Hvordan ble prosessen organisert?	10
Fase 1. Oppstart og utredningsarbeid.....	11
Fase 2. Politiske vedtak om nabosamtaler	11
Fase 3. Folkehøringer og endelig politisk vedtak	12
Analyse	13
Økonomi	14
Demokrati	16
Identitet	18

Konklusjon.....	20
Kildeliste.....	22
Vedlegg.....	24
1. Dokumenter fra Randaberg kommune.....	24
2. Dokumenter fra Stavanger kommune	24

Innledning

I 2014 startet Solberg-regjeringen prosessen med en ny landsdekkende kommunereform. Målet var enkelt: Kongeriket Norge skulle redusere antall kommuner ved å slå sammen eksisterende kommuner (Mld. St. 14 (2014-2015)). Stavanger kommune valgte å gå sammen med Rennesøy og Finnøy for å skape “Nye Stavanger kommune”. Randaberg kommune, kommunen som skiller landeveien mellom Stavanger og Rennesøy, valgte å fortsette som selvstendig kommune. Resultatet presenterer oss med en unik mulighet for å studere grunnene bak kommunenes beslutning. Det finnes allerede flere studier på kommuner som har gjennomført sammenslåing, men et mindretall av dem som fokuserer på kommuner som unnlatte sammenslåing. I denne oppgaven skal jeg prøve å forstå hva som ligger bak disse beslutningene gjennom analyse av rapporter og andre dokumenter som kan svare på følgende problemstilling:

“Hva kan forklare hvorfor Randaberg kommune og Stavanger kommune ikke slo seg sammen til én kommune som følger av kommunereformen 2014?”

Som følger av problemstillingen må vi gi svare på følgende forskningsspørsmål:

- 1. Hvordan ble prosessen organisert?*
- 2. Hvilke argumenter fra begge kommunene var mest sentrale i diskursen?*

Begrunnelsen for valg av forskningsspørsmål er enkel. For det første må vi forstå prosessen for kommunesammenslåing i de to kommunene. Uten en helhetlig forståelse av kommunenes aktiviteter kan man bare spekulere over hva som har skjedd. Man må vite om kommunene ønsket sammenslåing, om de ønsket sammenslåing med hverandre, om det fantes en intensjonsavtale eller en nabopratt i det hele tatt. Beslutningsprosessen må bli gjort rede for i både Randaberg og Stavanger kommune. Når vi først vet hva som har hendt kan vi begynne å analysere hvorfor. Dette leder oss til forskningsspørsmål nr. 2. For å forstå hvorfor kommunene ikke slo seg sammen må vi se hvilke argumenter som fikk dem til å beslutte at sammenslåing ikke var hensynsfullt. Fantest det ulik prioritering? Ville den ene kommune ha eiendomsskatt, mens den andre ikke? Tenkte de på befolkningen eller gikk de imot offentlig opinion? Målet med andre forskningsspørsmål er å kunne besvare disse spørsmålene for å kunne konkludere med “kommunen ville, eller ville ikke slå seg sammen med den andre på grunn av X”. Videre i teksten vil det være en kort bakgrunn av kommunereformen for å kunne forstå noenlunde

hvilke utfordringer som kommunene sto overfor. Etter det vil jeg rede ut om hvilke teorier som oppgaven tar for seg, og hvilke perspektiver jeg vil gå ut i fra når jeg leser, analyserer, og drøfter mine data, etterfulgt av et kapittel som beskriver den metodiske strategien for oppgaven. Deretter presenterer jeg dataene mine før jeg ender med drøfting og konklusjon. Men før vi går videre er det viktig å forklare hva som ikke kommer til å være med i oppgaven og hvorfor.

Avgrensing

Kommunereformen er et stort tema som kan analyseres fra flere vinkler. I denne oppgaven skal vi se på to kommuner, Randaberg og Stavanger i Rogaland fylke som valgte å ikke gå sammen gjennom kommunereformen. Grunnet oppgavens størrelse og tidsbegrensing har jeg valgt å ikke inkludere flere kommuner i området. En større oppgave med mindre begrensninger ville hatt mulighet til å kunne dra inn flere kommuner eller flere teorier å analysere ut fra. Grunnen for at jeg har valgt Randaberg og Stavanger spesifikt er først og fremst fordi de er kommuner som grenser til hverandre som tilhører tilnærmet samme bo- og næringslivs område. Den andre grunnen er at Stavanger kommunes sammenslåing med tidligere Finnøy kommune og Rennesøy kommune har plassert Randaberg i en unik posisjon hvor kommunen geografisk ligger i mellom deler av Nye Stavanger kommune, ettersom den eneste landeveien fra Rennesøy til Stavanger by går gjennom Randaberg.

Kommunereformen kort fortalt

Våren 2015 fremmet Solberg-regjeringen forslag om en ny kommunereform til Stortinget. Målet med reformen var å lage større, mer robuste kommuner som kunne styrke kommunenes kompetanse, økonomi, ressurser, handleevne, og samfunnsutvikling. Med regjeringens egne ord: “En mer robust kommunestruktur vil sikre mer kompetanse og større faglighet i den enkelte kommune. Det vil være en fordel for eksempel i vanskelige barnevernssaker, for ressurskrevende tjenester og for en bedre ledelse og utvikling av omsorgs- og utdanningstjenestene” (Regjeringen, 2013, s. 47). Vedtak om eventuell kommunesammenslåing måtte sendes inn før 1. juli 2016. Deretter skulle Statsforvalteren (tidligere Fylkesmannen) komme med forslag og tilrådning før regjeringen sendte inn det samlede forslaget til Stortinget i 2017. Et viktig moment med kommunereformens utførelse var at kommunene selv fikk bestemme om de skulle slå seg sammen eller ikke, og hvem de i så

fall skulle slås sammen med. Stortinget forbeholdt seg retten til å tvangssammenslå kommuner, men hovedsakelig skulle kommunereformen bygge på frivillighet (Solheim & Enger, 2021).

Teori

For å kunne tolke beslutningene til følgende kommuner må vi se på situasjonen gjennom noen forskjellige perspektiver. I dette kapitlet skal jeg forklare hvilke teoretiske perspektiver jeg valgte å bruke for å drøfte opp mot problemstillingen. Disse teoriene har fungert som hjelpemidler under dokumentanalysen, og omhandler økonomi, demokrati, og identitet. Alle tre har vært sentrale rundt diskursen omkring kommunesammenslåing, og senere skal vi se hvordan, og hvorvidt de har vært relevante for Randaberg og Stavanger.

Økonomisk perspektiv

Økonomiske fordeler ved større kommuner kan virke som en selvfølge, ettersom større kommuner har flere ansatte og større tilgang til å utnytte sine ressurser, men hvor stor faktor spiller det når det kommer til kommunesammenslåing? Klausen, Askim, og Vabo tar for seg nettopp dette spørsmålet i *Kommunereform i perspektiv* (2016).

På kommunenivå viser de mest åpenbare økonomiske stordriftsfordelene seg i kommunal administrasjon, samt virksomheter som barnehager, skoler, og helsevesenet (Klausen et al., 2016). Under virksomhetene gjenspeiler fordelene seg gjennom økt kompetanse, spesialisering, og et stort fagmiljø. Flere ansatte, og flere spesialiserte ansatte, vil føre til at stordriftsulempene opphører når antall brukere, det vil si barn, elever, pasienter, overstiger et kritisk nivå (Klausen et al., 2016). Mindre kommuner har ikke disse fordelene. Hvis en kommune ikke har nok brukere vil det ikke kunne være gunstig å investere i kompetanse, og smådriftsulempene viser seg.

I følge Langørgen mfl. (2005) vil stordriftsfordelene flates ut når kommunen når 5 000 innbyggere. Grunnen til at regjeringen ønsker kommuner på opp til 20 000 innbyggere er da trolig for å sikre kvaliteten av tjenestene gjennom store og robuste fagmiljøer. Spesialiserte tjenester som barnevern og psykisk helsevern er svært sårbare i mindre kommuner (Klausen et al., 2016).

Ulike kommuner har også ulike preferanser når det kommer til hvordan de bruker budsjettet deres. Enkelte bruker mer på utdanning, mens andre har større fokus på helse og omsorg. Kommunene skilles også mellom dem som har innført eiendomsskatt og dem som ikke har, samt på hvilket nivå den i så fall er innført. Potensielle sammenslåinger vil trolig ikke la seg gjøre på grunn av forskjeller i skattenivå og tjenestetilbud (Klausen et al, 2016). Kommuner med store forskjeller i prioriteringer kan føre til store kostnader gjennom sammenslåingsprosessen.

Demokratisk perspektiv

Kommunalt demokrati bygger på tre grunnverdier: *Autonomi, deltagelse, og effektivitet* (Klausen et al., 2016). Lokal autonomi tilsier at man har makt til å sette sin egen dagsorden, utføre egen politikk, samt å velge hvilke oppgaver man skal ha og hvordan de skal løses. Uten lokal autonomi er det vanskelig for folket å engasjere seg i lokalpolitikk, noe som fører til at politikken ikke nødvendigvis gjenspeiler folkets preferanser og ønsker. En befolkning som ikke viser interesse i lokal styring og politikk deltar ikke, og dermed blir styringen umotivert og ineffektiv.

Robert A. Dahl og Edward Tufte beskriver to essensielle hensyn i boken *Size and democracy* (1973) som må tas stilling til når det kommer til kommunal inndeling. *Systemkapasitet* blir beskrevet som kommunens evne til å utføre oppgavene som velgerne ønsker og krever (Klausen et al., 2016). Systemkapasiteten er direkte koblet til verdiene rundt autonomi og effektivitet, ettersom man i essensen spør "hvilke oppgaver har kommunen?", og "hvor effektivt klarer kommunen å løse disse oppgavene?". Det andre hensynet omhandler *borgereffektivitet*, og dreier seg om hvorvidt borgernes mulighet til å påvirke den lokale politikken. Dahl og Tufte beskriver disse to hensynene som motstridende når det kommer til kommunal inndeling og størrelsen kommuner burde være, ettersom en større kommune ender opp med en økt systemkapasitet, mens borgereffektiviteten tjener på mindre kommuner (Dahl & Tufte, 1973). Man risikerer å fremmedgjøre befolkningen for politikken som utføres på lokalt nivå dersom kommunene blir større. Å balansere disse to variablene er den store utfordringen med kommunal inndeling.

Identitetsperspektiv

Teorier som bygger på kommunal identitet vurderer hvorfor enkelte har så sterke meninger om kommunesammenslåing basert på tilknytningen til deres hjemkommuner. Jacobsen gjør en god jobb med å beskrive forholdet mellom innbygger og kommunal identitet, i tillegg til Dahl og Tufte, og deres teorier vil være sentrale for drøftingen.

Jacobsen beskriver kommunen gjennom fire perspektiver: Kommunen som *territorium*, *tjenesteprodusent*, *politisk arena*, og som *en integrert del av den nasjonale politikken* (Jacobsen, 2009). Kommunen som tjenesteprodusent er et viktig økonomisk moment, og de to sistnevnte perspektivene er av demokratisk natur. Gjennom identitetsperspektivet skal vi se på kommunen som territorium, og hvordan det påvirker oss psykologisk i forhold til vår identitet.

Identitet brukes blant mennesker som en måte å beskrive hvem man er, samt hvem man ikke er, og er helt sentral for vår evne til å samhandle med andre. Uttalelsen “jeg er norsk” sier ikke bare at en person er fra Norge, men samtidig at man ikke er amerikaner eller afrikaner. Identiteten vår viser tilhørighet til en gruppe, og avstanden til en annen (Jacobsen, 2009). Eksempelet her var på nasjonal basis, men det kan også brukes på både høyere og lavere nivåer. I en landsomfattende undersøkelse fra 1993 finner Baldersheim (2003) at nasjonal tilhørighet veier sterkest når det kommer til identitet, men bygd/bydel og kommune/by ligger også særdeles høyt. Jacobsen påpeker at kontekst er viktig i slik forstand. Er man utenlands svarer man sjelden med kommunen eller fylket hvis noen spør hvor man er fra. Det studien viser derimot er at nordmenn er ganske sterkt knyttet til sine kommuner.

Når det kommer til kommunesammenslåing ser det ut til at identitet blir nærmest lagt til side til fordel for debatten omkring økonomisk vekst og politisk legitimitet (Jacobsen, 2009). Jacobsen sier at problemet ikke ligger i om nordmenn er for eller mot kommunesammenslåing, men at de ofte er mot kommunesammenslåing i deres egne hjemkommuner. Sammenslåing blant ens hjemkommune blir sett på som et angrep mot deres identitet. Dahl og Tufte hevder at de minste kommunene vil ha en sterkere tilknytning til sin kommune enn større kommuner, og at det er derfor mindre kommuner oftere er sterkere i mot sammenslåing enn større kommuner (1973). Jacobsen er uenig i dette. Han mener at motstanden er sterkere i mindre kommuner fordi der er frykten for å tape på lokalisering av tjenester større.

Bruksområde

Gjennom de teoretiske perspektivene kommer analysen av dokumentene til å forandre seg vesentlig. Det økonomiske perspektivet brukes til å se hvilke økonomiske insentiver Randaberg og Stavanger kommune har for å slå seg sammen eller forbli selvstendige, eventuelt hva de vinner og/eller taper på alternativene presentert. Hvorvidt befolkningen har hatt noe å si vil falle under det demokratiske perspektivet. Gjennom dette perspektivet vil jeg lete etter data angående spørreundersøkelser eller annen opinionsmålinger som viser om beslutningen til kommunene har vært en direkte demokratisk prosess, eller om det falt på administrasjonen, statsforvalteren, eller de folkevalgte. Vinklingen omkring identitet er relevant hvis vi finner data som tilsier at den kommunale identiteten blir angrepet gjennom sammenslåing, om den blir styrket, eller nevnt i det hele tatt.

Metode

For å kunne svare på forskningsspørsmålene, og dermed problemstillingen, er det nødvendig med et dypdykk i både Randaberg og Stavangers innledende ståsted på kommunesammenslåing, beslutningsprosess, og argumenter brukt bak begrunnelsen til begge kommunene. Randaberg og Stavanger kommune ble valgt for en del grunner. For det første er de geografisk nær hverandre og inngår begge i tilnærmet samme bo- og næringsområde. De er partnere i en rekke interkommunale samarbeid, og jeg er personlig oppvokst i Randaberg kommune. Det som vekket min interesse primært var resultatet av kommunereformen, hvorav ettersom Stavanger slo seg sammen med kommunene Rennesøy og Finnøy har Randaberg blitt plassert inne i nye Stavanger kommune via landevei. Gjennom analyse av styringsdokumenter håper jeg å kunne svare på hvorfor sluttresultatet er slik det er.

Oppgavens data baserer seg på dokumentanalyser, som er supplementert med relevant teori. Dokumentanalyse blir som regel brukt for å belyse samfunnsfenomener og historiske hendelser (Halvorsen, 2008). Metoden brukt i denne oppgaven kan også sees på som en kombinasjon av en helhetsanalyse og en delanalyse som ligger innenfor tekstanalyse. Halvorsen definerer en delanalyse som å sortere utsagn fra én eller flere tekster inn i tidligere bestemte kategorier, mens helhetsanalyser derimot fokuserer på å danne seg et inntrykk av repeterende temaer først etter at man har lest alle tekstene (Halvorsen, 2008). Fordelen med å kombinere metodene er at man får en helhetlig forståelse, samtidig som man kan studere datamaterialet med en aning

om hva man burde lete etter. Gjennom denne metoden kan en typologisk gruppere diverse funn, strategier eller argumenter inn i de valgte teoretiske perspektivene ovenfor.

Å bruke en kvalitativ dokumentanalyse fremfor en kvantitativ forskningsmetode kom naturlig på grunn av oppgavens problemstilling. Kvantitative tilnærminger vil antagelig ikke gi like gunstige resultater ettersom vi analyserer et utvalg av organisasjoner, Randaberg og Stavanger kommune, og vi ser på handlinger som allerede har hendt. Hadde offentlig opinion vært hensiktsmessig, eller det var et større antall kommuner som skulle studeres, kunne det vært hjemmel for å bruke kvantitative metoder.

Datakilder

Dataene som jeg har brukt i analysen er interne data fra Randaberg og Stavanger kommune som har blitt gitt meg gjennom forespørsel om innsyn. Mest relevant fra Randaberg kommune har vært kommunestyrets saksframlegg 15/2172-9 tittel: KOMMUNEREFORMEN. Dokumentet beskriver i korte trekk Randabergs prosess siden begynnelsen av naboprattene til beslutningen om å gjenvære en selvstendig kommune. I tillegg inneholder rapporten en vurdering av positive og negative sider i tilfelle tvangssammenslåing, og er supplementert med data fra folkeavstemningene i kommunene Finnøy, Kvitsøy, Rennesøy, Sandnes, Sola, og Stavanger, samt spørreundersøkelsene fra Finnøy, Randaberg, og Rennesøy. For å kunne besvare problemstillingen gjennom forskningsspørsmålene har jeg forsøkt å lese dokumentene gjennom de valgte teoretiske perspektivene ovenfor. Med andre ord lette jeg etter økonomiske gevinster eller tap, hva sammenslåing vil bety for demokratiutøvelsen, og om lokal identitet var noe som ble vektlagt.

Angående prosessen i Stavanger kommune finnes det veldig mye data. Dokumentet som har vært mest nyttig for å beskrive beslutningsprosessen i Stavanger er et saksdokument med navn "Kommunereformen - status og anbefaling" fra juni 2016 (saksnr.: 16/00109-11). Dokumentet beskriver alle tidligere diskusjoner og beslutninger som har blitt gjort, samt strategien for videre utføring for Stavanger kommune og nærkommunene, spesifikt alternativene Nord-Jæren kommune med Sandnes og Sola, og Finnøy, Rennesøy, og Stavanger alternativet. Dokumentet inneholder også en utredning av kommunens fire roller som samfunnsutvikler, demokratisk arena, tjenesteyter og myndighetsutøver, samt kommuneøkonomien for alle fem nevnte kommuner. Saksframlegget, sammen med de andre dokumentene som supplementerer det, har

vært ypperlige for å kunne forstå Stavangers ståsted når det kommer til spørsmål om økonomisk vektlegging, demokratisk utøvelse, og identitetskonflikter.

Vurdering av data

Ved en oppgave av slik natur som denne må man alltid spørre oss selv om kildene og metoden som er brukt er god. Nøkkelordene her er validitet og reliabilitet. Validitet omhandler hvor gode dataene våre er. Finnes det bedre kilder vi kunne brukt? Er metoden mangelfull? En kritisk vurdering av kilder og metode må til for å sikre god validitet. Metoden for datainnsamling har som sagt vært dokumentanalyser, og dokumentene har blitt delt med meg fra Randaberg og Stavanger kommune. Dataene er styringsdokumenter som kommunene har forholdt seg til, rapporter for hva som har foretatt seg i kommune/bystyret, og diskusjoner rundt naboprater. Dataene er primærdata. Den eneste realistiske måten å skaffe bedre materiale ville vært hvis det finnes dokumenter som kommunene har unnlatt å gi meg, som eventuelle memoer og interne dokumenter som ikke kan deles. Oppgaven kunne også utvides til flere kommuner i nærområde. De tidligere øykommunene Finnøy og Rennesøy kunne hatt mer innsikt i nye Stavangers beslutningsprosess, i tillegg til Sandnes og Sola som viser seg å være sentrale i diskursen i regionen, men basert på avgrensningen i oppgaven har de vært unnlatt. En annen mulighet for å sikre høyere grad av validitet kunne vært ved hjelp av kvalitative intervjuer med folk som var direkte involvert i prosessen. Ordførerne, rådmenn, og saksbehandlere kunne ha gitt en dypere innsikt. Beslutningen om å ikke utføre intervjuer ble gjort tidlig i oppgaven, og grunnet dens natur så jeg det ikke nødvendig å skaffe informanter ettersom beslutningsprosessen burde være dokumentert. Argumentet for en kvantitativ tilnærming faller bort basert på grunner tidligere spesifisert. Hadde oppgaven åpnet for å analysere offentlig opinion i ettertid kunne det finnes hjemmel for en spørreundersøkelse, men det har ikke vist seg nødvendig for å besvare denne problemstillingen.

Det andre viktige momentet vi må ta for oss er reliabilitet. Reliabilitet går ut på hvor etterprøvable studien er. Målet er at en uavhengig undersøkelse skal kunne, ikke nødvendigvis ende i samme konklusjon, men at den sitter igjen med de samme dataene. Ettersom oppgaven bygger på eksisterende data basert på beslutninger tatt i fortid er det usannsynlig at det vil danne seg nye data som ugyldiggjør brukte dokumenter. Dersom en ny, uavhengig studie blir gjort på samme område finnes det to muligheter for at dataene ikke er etterprøvbare: Nye

dokumenter kommer frem som ikke ble tildelt meg, eller metoden forandres for å skaffe annerledes data.

Utfordringer

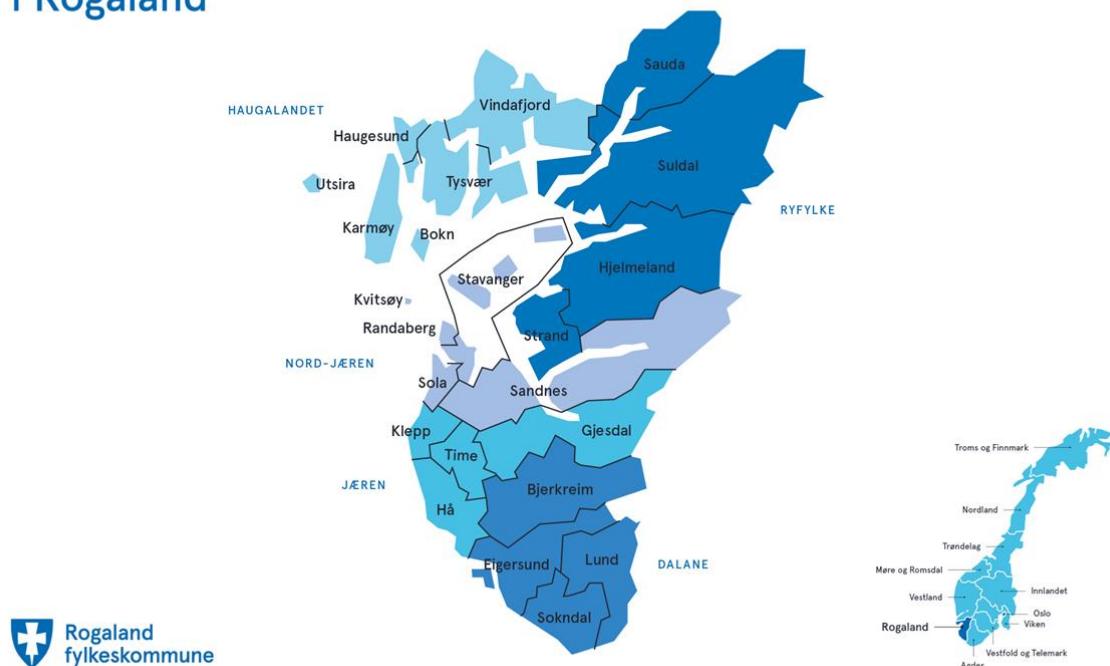
De mest sentrale utfordringene med oppgaven har vært å filtrere bort hvilke data som er nyttige og hvilke som er unødvendige. Dette har vist seg å være en større utfordring enn opprinnelig forestilt. Enkelte dokumenter omhandler forholdet mellom én av kommunene i fokus og et par andre som oppgaven ikke tar for seg, men dokumentene kan likevel avsløre Randaberg eller Stavangers forhold til kommunesammenslåing generelt, eller hvilke verdier som er viktige for dem. Det burde også poengteres at jeg som forsker kan være partisk i denne saken. Oppgavens tema kan bli fargelagt på en måte som fremstiller én kommune i et bedre lys enn den andre, eller jeg kan ha bekreftelsestendenser, såkalt “confirmation bias”, overfor et utfall eller en tilknytning. Min jobb som forsker er da å sette til side disse feilkildene etter beste evne. Studien skal være så fri for partiskhet som mulig for å sikre verdiene omkring validitet og reliabilitet.

Data

Presentasjon av kommunene

Stavanger kommune ligger midt i midten av Rogaland fylke. Det er Norges fjerde største kommune i folketall med 144 515 per 2021, til tross for sitt relativt lite areal på 241 kvadratkilometer (Stavanger kommune, 2022) . Ordfører i kommunen er Kari Nessa Nordtun (Ap) og varaordfører er Dagny Sunnanå Hausken (SP). Kommunen er mest kjent for å være Norges Olje- og energihovedstad og er hjembyen for Equinor, oljedirektoratet, og Petroleumstilsynet. Direkte nord for Stavanger ligger Randaberg kommune. En vesentlig mindre kommune med innbyggertall på 11 452 og et areal på 24.71 kvadratkilometer (Randaberg, 2022). I areal er kommunen Norges minste landbrukskommune.

Kommuner og regioner i Rogaland



Figur 1, ("Kart over kommuner og regioner i Rogaland", hentet 25. april, 2022.)

Kommunene på Nord-Jæren, som vist i midten av figur 1, er alle i samme næringslivsregion. Kommunene er knyttet til hverandre gjennom en rekke interkommunale samarbeid som IVAR, Folkehallene IKS, og Jærmuseet. Næringsområdet Forus fører også til at det er mye pendling fra hjemkommune til arbeidskommune. En kommunesammenslåing av samtlige kommuner i Nord-Jæren ville fulgt opp kravene plassert av Vabo-utvalget.

Hvordan ble prosessen organisert?

Tidslinjen for kommunereformen starter med stortingsmelding 14 (2014-2015). Prosessen for Randaberg og Stavanger kan deles inn i tre faser. Fase 1 er oppstart og utredningsarbeid fra 2014 til sommeren 2015. Dette er en forberedende fase hvor kommunene i regionen lager planer for hva som kan skje i forhold til regionen. Fase 2 omhandler naboprater. Kommunene kommer sammen for å diskutere alternative kommunesammenslåinger, og varer fra sommeren 2015 til omkring april/mai 2016. Sluttfasen, fase 3, består av de siste forberedelsene før vedtak om kommunesammenslåing sendes inn til Statsforvalteren 1. juli. Kommunene fikk mulighet til å, ved etterspørsel, utsette fristen til 1. oktober. Fase 3 er preget av folkehøringer og

spørreundersøkelser. Etter at kommunene har sendt inn vedtak om kommunesammenslåing skal Statsforvalteren komme med en oppsummering og tilråding til hele fylket. Beslutningen er deretter endelig, og resten av arbeidet frem til 2020 gikk ut på forberedende arbeid og administrativ organisasjon. I denne delen skal vi ta for oss fasene separat for å forstå hvordan kommunene Randaberg og Stavanger organiserte sin strategi opp mot kommunereformen.

Fase 1. Oppstart og utredningsarbeid

Veldig tidlig i oppstartsfasen blir det gitt uttrykk fra Stavanger kommune om at de ønsker å aktivt være med på arbeidet med kommunereformen i regionen. Jærrådet, et interkommunalt samarbeidsråd mellom kommunene Gjesdal, Hå, Klepp, Sandnes, og Time, gikk tidlig til verks med å utarbeide en felles utredning. Randaberg, Sola, og Stavanger ble senere invitert til dette arbeidet for en enda mer utbredt plan for regionen. Hovedtemaer rundt arbeidet var samfunnsutvikling, tjenester, kommuneøkonomi, og lokaldemokrati. På samme tid, omkring desember-januar 2014-2015, inngår Stavanger kommune en del møter med Finnøy og Rennesøy kommune. Nøyaktig hva som blir diskutert i disse møtene er uklart, men da 8-kommuners samarbeidet, det vil si jærrådet i tillegg til Randaberg, Sola, og Stavanger, presenterte sin utredning hadde også Finnøy, Rennesøy, og Stavanger gjennomført en tilleggsutredning. Man kan anta at møtene mellom øykommunene og Stavanger baserte seg på mye av det samme som 8-kommuners samarbeidet gjorde, hovedsakelig på grunn av tidsrommet hvor møtene ble avholdt og arbeidet ble presentert.

Fase 2. Politiske vedtak om nabosamtaler

Etter at utredningsarbeidet er ferdig beveger kommunene seg over til neste fase, nabopraten. Den første utviklingen for Randaberg og Stavanger skjer når Sola inviterer dem begge, i tillegg til Sandnes, til en nabopratt i november. Randaberg takker nei til dette. I svaret til Sola kommune skriver Randaberg: “Randaberg kommune fortsetter som egen selvstyrt landbrukskommune. Randaberg kommune vil fortsette det godt etablerte regionale samarbeidet. [...]Randaberg kommune vil ikke ta initiativ til flere samtaler eller utredninger” (Randaberg kommune, 2015). I følge Randabergs kommunestyre ble beslutningen om å forbli selvstendig vedtatt to måneder før invitasjonen fra Sola kommune. Stavanger kommune godtok derimot invitasjonen, og begynte sammen med Sandnes og Sola arbeidet med å lage et prinsippdokument. Prinsippdokumentet skiller seg fra en intensjonsavtale. En intensjonsavtale vil i lekmannsord si at man avtaler å lage en avtale. Hvis to eller flere parter skal inngå i en

avtale kan dette være naturlig å signere en intensjonsavtale først hvis partene har blitt enige om utfallet, men enda ikke ordnet detaljene som forpliktelser og rettigheter. Prinsippdokumentet for sammenslåing mellom Sandnes, Sola, og Stavanger fungerer som en utredning for gjennomføring og planlegging, samt en brosjyre for de forekommende folkeavstemningene i de tre kommunene. Stavanger fortsetter også arbeidet sitt sammen med Finnøy og Rennesøy og signerer en intensjonsavtale 10. mai 2016 (Intensjonsavtale mellom Finnøy Rennesøy og Stavanger, 2016).

Fase 3. Folkehøringer og endelig politisk vedtak

En rekke folkeavstemninger ble utført i løpet av 2016. Randaberg holdt én spørreundersøkelse for å se om befolkningen ville gå sammen med Kvitsøy, Finnøy, og Rennesøy, døpt Utstein-alternativet, eller om de ville forbli selvstendige. Tidligere vedtok Randaberg kommunestyre at kommunen ikke ville si ja til naboprater. Skiftet i holdning kan muligens skyldes endringen i kommunestyret som følger av kommunevalget 2015. Uansett resulterte undersøkelsen i 62% flertall for å fortsette som selvstendig kommune. 26% var for Utstein-alternativet, mens resterende stemmer resulterte i “vet ikke”, eller “vil ikke svare” og ble ikke lest (Opinion AS, 2016).

Stavanger kommune utførte en felles innbyggerundersøkelse med Sandnes og Sola i januar 2016 som prinsippdokumentet skulle bygges på. Målet med undersøkelsen var å velge ut aktuelle temaer for prinsippdokumentet, samt identifisere problemer og løsninger med kommunesammenslåing. Som følger av dette fulgte det med et spørsmål om innbyggernes holdning til en sammenslåing av de tre kommunene. I Sandnes var det 28% som var positivt innstilt til sammenslåingen. I Sola var det omkring en tredjedel som støttet sammenslåing, mens Stavanger fikk et flertall på 60% som var positivt innstilt. En senere folkeavstemning ble holdt i mai samme år hvor også 16 og 17-åringer fikk lov til å stemme. Utfallet var nokså likt hvor spørsmålet om sammenslåing mellom de tre kommunene fikk 18% “ja” i Sandnes, 17% i Sola, og 57% i Stavanger. Et annet spørsmål som ble stilt innbyggerne i Stavanger var om de støttet at Stavanger kommune jobber for en større kommune sammen med andre kommuner, hvorav 74% var positivt innstilt. Basert på disse funnene valgte Stavanger kommune å heller fokusere på alternativet sammen med Finnøy og Rennesøy kommune. Øykommunene hadde tilsvarende utført innbyggerundersøkelser basert på Utstein-alternativet og en storkommune med kombinert Finnøy, Rennesøy, og Stavanger. Utstein-alternativet fikk 54% positivt fra Finnøy og 57% fra Rennesøy, mens storkommunen med Stavanger fikk 39% fra begge øykommunene.

Etter å ha utført alt utredningsarbeidet, holdt naboprater, og forhørt seg med befolkningen ble det endelige vedtaket sendt inn til Statsforvalteren for behandling. Randaberg kommune konkluderte med at det beste for kommunen og regionen var å forbli en selvstendig kommune, mens Stavanger, ettersom befolkningen i Sandnes og Sola var motvillige til å slå seg sammen, valgte å gå videre med Finnøy og Rennesøy alternativet. Statsforvalteren tok imot alle kommunene i Rogalands beslutninger og sendte en oppsummering og tilrådning til Kommunal- og moderniseringsdepartementet (heretter KMD). Angående Stavanger kommunes sammenslåing med Finnøy og Rennesøy anbefaler Statsforvalteren at Stortinget aksepterer kommunenes vedtak, men advarer om at det kan bli en kostbar prosess, ettersom man kombinerer storbyutfordringer med utfordringer knyttet til øysamfunnene. Statsforvalteren har ingen innvendinger mot sammenslåingen av Finnøy, Rennesøy, og Stavanger, men Randaberg er på listen av kommuner hvor en ny gjennomgang kan være hensiktsmessig.

Totalt sett ser Statsforvalteren på Randaberg som en godt fungerende kommune med høy kompetanse og kvalitetstilbud, men lokaliseringen av kommunen er ikke hensiktsmessig i det lange løp (Fylkesmannen i Rogaland, 2016). Ettersom kommunens landegrenser møter både Stavanger i sør og Rennesøy i nord via tunnel vil det ligge om lag tre kilometer vei hvor man må krysse kommunegrenser for å nå to deler av det som blir Nye Stavanger kommune. På sikt ser ikke Statsforvalteren dette som hensiktsmessig, og skriver at både Randaberg, Kvitsøy, og Sola kunne være aktuelle å slå sammen med Nye Stavanger kommune. Likevel vil ikke Statsforvalterens kontor tilråde endringer i kommunestyrets vedtak.

Det endelige vedtaket fra Stortinget bestemte å ikke forandre vedtakene fra Randaberg og Stavanger. Stavanger kommune endte opp med å slå seg sammen med Finnøy og Rennesøy som Nye Stavanger kommune, mens Randaberg forble en selvstendig kommune. I neste kapittel skal vi forsøke å se nærmere på grunnene som ligger bakenfor kommunenes beslutninger.

Analyse

Problemstillingen for oppgaven er hvorfor Randaberg og Stavanger kommune ikke gikk sammen som én kommune som følger av kommunereformen 2014-2020. Vi har svart på det første forskningsspørsmålet om hvordan prosessen var organisert. I denne delen av oppgaven

skal vi se nærmere på hvilke argumenter som har blitt vektlagt under beslutningsprosessen, og drøfte dem opp mot våre valgte teorier.

Økonomi

For Randaberg var det ikke store økonomiske grunner for å slå seg sammen med Stavanger. Stordriftsfordelene som Klausen poengterer at større kommuner har tilgang til vil som nevnt tidligere vise seg primært gjennom økt kompetanse og effektiv arbeidsdeling (Klausen et al., 2016). Randaberg kommune har, ifølge kommunens rådmann og Statsforvalteren i Rogaland, god økonomi og et høyt nivå av kompetanse (Rådmannen i Randaberg kommune, 2016; Fylkesmannen i Rogaland, 2016). Dette stemmer med Langørgens data som påstår at stordriftsfordelene jevner seg ut etter 5 000 innbyggere. For å sikre kompetansenivået i kommunene ble det derimot anbefalt av Vabo-utvalget at kommunene burde ha et innbyggertall på mellom 15 000 og 20 000 innbyggere (KMD, 2014). Grunnen for dette var at spesialiserte tjenester innenfor barnevern og helse trolig vil kreve et enda høyere innbyggertall for å sikre at kravene innenfor disse feltene blir møtt. Randaberg kommune har omkring 11 000 innbyggere (Randaberg kommune, 2022). Godt nok til å møte Langørgens krav, men under det Vabo-utvalget anbefaler som minstestørrelse. Det er Statsforvalterens formening også at Randaberg kommer til å få problemer innenfor kompetanse og økonomi på lengre sikt (Fylkesmannen i Rogaland, 2016). Dette antyder at en kommunesammenslåing kunne være en attraktiv mulighet for å løse disse utfordringene før de manifesterer seg som større problemer. Likevel vedtok kommunen å forholde seg til at lokaløkonomien var god nok til å kunne fortsette som selvstendig kommune. Det er mulig at det fantes preferanseforskjeller i hvordan kommunene deler opp budsjettet sitt, men det ser ikke ut til å ha blitt nevnt i stor detalj under diskusjonen innad i kommunen. Temaet omkring eiendomsskatt er også lite sannsynlig for å ha hatt noen stor relevanse for sammenslåing med Stavanger, ettersom både Randaberg og Stavanger har innført eiendomsskatt på omtrent samme skattesats. Nøyaktig hvor sentralt kommuneøkonomien var som tema under beslutningsprosessen er uklart, men for kommunestyret kan det se ut som om de var fornøyde med kommunens økonomi på den tiden og fordelene med en større kommune var ikke store nok til å overbevise dem om å gå med på kommunesammenslåing.

Stavanger kommune har mer eksplisitte data omkring økonomi og hvorvidt det var relevant for diskursen omkring sammenslåing. Dataene presentert av Stavanger er derimot bygget på

eventuelle sammenslåinger med Sandnes og Sola, og med Finnøy og Rennesøy. Analysen må dermed filtreres slik at man ikke forveksler påstander som bare stemmer i et spesifikt tilfelle med generelle påstander som er universelt overførbare.

Stavanger var, og er, Norges fjerde største kommune med over 130 000 innbyggere i 2015. Kommunen var allerede påvirket av alle fordeler og ulemper som oppstår gjennom stordrift i kommunesektor. På grunnlag av dette er det rimelig utenkelig at Stavangers initiativ til kommunesammenslåing kommer av et ønske om å nyte stordriftsfordeler. Det finnes derimot andre økonomiske insentiver for kommunesammenslåing enn bare stordriftsfordeler.

Nord-Jæren alternativet er det som det finnes mest data for i Stavanger kommunes utredningsdokumenter. En stor regionkommune med Sandnes og Sola hadde løst mange av utfordringene kommunen møter i dag, spesielt med tanke på Forus området. Forus er Norges største næringsområde, og ligger midt i mellom Sandnes, Sola, og Stavanger. Ettersom området deles mellom tre kommuner er det vanskelig å drive planlegging og å utføre en felles politikk for området. En kombinert kommunestruktur ville hatt mulighet til å kunne enklere utnytte Forus på måter som hittil har vist seg utfordrende, eller umulig.

Kommuner som gjennomgår kommunesammenslåing på vegne av kommunereformen vil også bli tildelt støtte fra staten i form av reformstøtte, samt støtte for å dekke engangskostnader som bytte av våpenskjold, navn, osv. Samlet fikk Nye Stavanger kommune et kombinert beløp på 83.6 millioner kroner for å utføre sammenslåingen mellom de tre kommunene (Stavanger kommune, 2021). Pengenes primære formål var for å lette på byrdene som kommer med kommunesammenslåing. Stavanger bystyret planla originalt å få en større pengesum tildelt seg, gitt at Nord-Jæren kommune forslaget ble vedtatt, og gjorde også utregninger for hvis Finnøy og Rennesøy ble slått sammen med de tre jærkommunene. Det kan dermed argumenteres for at pengene kommunen ville blitt tildelt av staten har spilt en rolle for Stavanger kommunes engasjement for kommunesammenslåing, men midlene som kommunen blir tildelt er som nevnt til å dekke kostnadene som kommer med å slå sammen kommuner. Denne prosessen kan bli lang og ressurskrevende, og det er ikke like klart å se om kommunen vil få noen form for økonomisk gevinst i løpet av de første par årene etter sammenslåingen. Finnøy, Rennesøy, og Stavanger satte av en samlet egenandel på omkring 50 millioner til investering og samfunnsutvikling som følger av sammenslåingen (Stavanger kommune, 2021). Om midlene kommunen får av staten kan sees på som et økonomisk insentiv, eller i hvor stor grad det har

påvirket kommunenes meninger er vanskelig å forutse, men det kan nok trygt sies at det var en faktor i beslutningsprosessen.

Ettersom Randaberg kommune vurderte sin egen økonomiske tilstand som tilfredsstillende fant ikke kommunen store nok insentiver for å slå seg sammen med Stavanger kommune basert på økonomi alene. Selv om staten tilbød en pengesum for at prosessen med kommunesammenslåingen skulle gå glattere var det ikke nok til å overbevise Randaberg kommune. Kommunen kom frem til at de hadde en god nok økonomi som mellomstor kommune til å tilby de tjenester som kreves av innbyggerne, på tross av Statsforvalterens advarsel om at utfordringene vil bli større i fremtiden. Stavanger på sin side har et klart insentiv for å samle kommunene i Nord-Jæren, men lyktes ikke i å samle kommunene i regionen. En samling av kommunene Finnøy, Randaberg, Rennesøy, og Stavanger kunne fungert som et attraktivt alternativ, men ettersom Randaberg vedtok å forbli selvstendig gikk Stavanger videre med bare Finnøy og Rennesøy.

Demokrati

Et poeng som blir dratt opp i Randaberg kommunes saksdokumenter er påstanden om at en sammenslåing med Stavanger kommune vil svekke lokaldemokratiet og føre til større avstand til tjenester. Deltakelse er ifølge Klausen et al. (2016) en sentral verdi som det kommunale selvstyret er bygget på, sammen med autonomi og effektivitet. Dersom Randabergs autonomitet forsvinner mister de muligheten til å sette sin egen dagsorden. Man risikerer da at lokaldemokratiet svekkes i form av mindre engasjerte innbyggere, som vil føre til mindre engasjerte politikere, og effektiviteten i kommunen vil synke som resultat. Bekymringen til Randaberg kommunes formannskap er at Randaberg, i en eventuell sammenslåing med Stavanger, vil forbli en periferi som ikke klarer å uttale sine interesser. Ettersom Randaberg har en befolkning på en brøkdel av Stavangers kan en risikere at befolkningen blir lagt til side til fordel for den større populasjonen i Stavanger by.

Hvis man tar for seg Dahl og Tufte's begreper om systemkapasitet og borgereffektivitet kan man ganske enkelt se hvor linjene går overfor Randaberg kommune og kommunereformen. Ønske om en landsdekkende kommunereform kom på begrunnelsen av at "regjeringen vil foreta en gjennomgang av oppgavene til fylkeskommunen, fylkesmennene og staten med sikte på å gi mer makt og myndighet til mer robuste kommuner" (Regjeringen, 2013). Regjeringen formidler tydelig et ønske på økt effektivitet og mer effektiv oppgavebehandling, eller en

forsterkning av systemkapasiteten. Dette gjenspeiles igjen via Vabo-utvalgets tilrådning om at kommunene burde ha en befolkning på 15 000 - 20 000 innbyggere. Stavanger kommune ser ut til å dele dette engasjementet med tanke på deres villighet til å ta initiativ til kommunereformens utføring i regionen. Randaberg på sin side ser ut til å være bekymret overfor borgereffektiviteten. Dahl og Tuft poengterer at en perfekt balanse mellom de to ikke er mulig, ettersom en økning i det ene hensynet har en direkte negativ effekt overfor det andre. Dette synet deles også av antikkens filosofer Aristoteles og Platon (Klausen et al., 2016). Aristoteles formidlet også et syn om at et politisk fellesskap, i dette tilfellet kommunen, måtte være stort nok til å kunne gjøre oppgavene sine, og å gjøre dem effektivt, men samtidig små nok til at medlemmene i fellesskapet skulle kunne forholde seg til den politiske diskursen og følge med på om de styrende utførte sin plikt overfor folket. Platon tok dette et skritt videre og konkluderte med at 5 040 innbyggere var den optimale størrelsen for et politisk fellesskap (Klausen et al., 2016).

Platons estimering er nok utdatert. Norske kommuner i dag er mer sofistikerte med flere oppgaver enn greske poliser for over 2 000 år siden. Randaberg kommune ser på seg selv som en kommune som er stor nok til å takle oppgavene tildelt dem av staten (Rådmannen i Randaberg kommune, 2016). Med et innbyggertall på 11 000 kvalifiserer Randaberg som en mellomstor kommune. Det er mulig at kommunens oppfatning er at de ligger i et perfekt "sweet spot" hvor de klarer å balansere systemkapasitet og borgereffektivitet på en hensiktsmessig måte. En sammenslåing med andre kommuner, og spesielt en storbykommune som Stavanger vil uten tvil øke kompetanseutvalget og muligens føre til økt effektivitet, men på bekostning av borgereffektiviteten i form av mindre deltakelse og fremmedgjøring av lokalbefolkningen i kommunens periferi.

Stavanger kommune vil også bli påvirket av økt systemkapasitet og redusert borgereffektivitet som følge av kommunesammenslåing, men trolig i mindre vesentlig grad, eller eventuelt på andre områder. Stavanger kommune er Norges fjerde største bykommune. Kommunen har et høyt kompetansenivå, og opplever innflytting fra mange steder i landet på grunn av næringsmulighetene i regionen. En større kommune fører med et større nivå av kompetanse, men i hvor stor grad økningen er når kommunen blir slått sammen med mindre kommuner som Finnøy, Randaberg, og Rennesøy er vanskelig å si. Man kan argumentere, gjennom Dahl og Tuftes to hensyn om størrelse, at Stavanger kommune tjener relativt lite i form av systemkapasitet på en sammenslåing med Randaberg, ettersom kommunen allerede har en høy

grad av effektivitet og kompetanse, og at Randaberg har anledning til å tape stort på borgereffektivitet.

Det siste vi må ta for oss innen den demokratiske diskursen omkring kommunesammenslåing er folkeavstemningene og spørreundersøkelsene utført av kommunene. Folkets vilje kan reflekteres gjennom kommunereformen på en rekke ulike metoder, hvorav ulike kommuner har ulike fremgangsmåter. Én løsning kan være gjennom at de folkevalgte utfører bestemmelsen selv. Politikerne skal tross alt representere innbyggernes meninger, men i en del kommuner ble det gjort offisielle avstemninger. I Stavanger kommune ble det gjort en folkeavstemning hvor alle innbyggere som fylte 16 år i 2016 og eldre kunne stemme. Resultatet var en 74% enighet i at Stavanger kommune burde jobbe videre med å opprette en ny kommune i samarbeid med andre kommuner, og 57% ga støtte for Nord-Jæren forslaget (Rådmannen i Stavanger kommune, 2016). Avstemningen fikk en valgdeltakelse på totalt 25.7% av dem som hadde stemmerett.

Randaberg på sin side hadde ikke en folkeavstemning. I stedet for utførte kommunen en spørreundersøkelse basert på et representativt utvalg. 1 000 personer svarte på en telefonundersøkelse hvor utvalget ble spurt om kommunen burde slå seg sammen med Finnøy, Kvitsøy, og Rennesøy, eller fortsette som egen kommune (Opinion AS, 2016). 62% av utvalget svarte at de ville forbli en selvstendig kommune, mens 26% foretrakk Utstein-alternativet. Resterende stemmer består av “vet ikke” og “vil ikke svare” og ble ikke telt opp. Begge metodene for å konsultere befolkningen er valide, og reflekterer det kommunenes endelige vedtak, med unntak av Nord-Jæren alternativet i Stavanger grunnet Sandnes og Solas negative respons på folkeavstemningen. Det som er fascinerende med folkeavstemningen og spørreundersøkelsen er for det første at befolkningens opinion gjenspeiler arbeidet som allerede var gjort av kommunene. Det andre interessante momentet er at Randaberg kommune allerede hadde vedtatt å fortsette som en selvstyrt kommune i 2015 (Randaberg kommune, 2015). Hvorvidt innbyggernes mening hadde hatt muligheten til å endre beslutningen til kommunestyret er ukjent, men det er tydelig at vedtakene til begge kommunene gjenspeiler folkets ønsker.

Identitet

Å analysere hvorvidt kommunal identitet har hatt en effekt på kommunenes ståsted er vanskelig å vurdere gjennom dataene. Det er utfordrende å skape et godt argument basert på kommunal

identitet fordi det sjelden kan rasjonaliseres. Økonomiske vinninger kan la seg kvantifisere og regnes ut. Demokratiutøvelse blir også vektlagt, ofte som et argument mot sammenslåing på grunn av et resulterende svekket demokrati. Et argument som bygger på identitet kan risikere å bli oppfattet som irrasjonelt og følelsesbasert.

Som påpekt av Jacobsen (2009) er den norske befolkning relativt positivt innstilt til kommunesammenslåing, men ofte ikke i sin egen kommune. Motstandere hevder at kommunesammenslåing vil føre til dårligere tilbud på tjenester, mens tilhengere hevder det motsatte. Regjeringen og Stavanger kommune ser ut til å falle i den sistnevnte kategorien, mens Randaberg trolig havner i den første. Skal man tro Dahl og Tufte skjer denne grupperingen på grunn av størrelse. I *Size and democracy* (1973) argumenterer de for at identitetsfølelsen vil være direkte tilknyttet størrelsen på kommunen, og de minste kommunene vil dermed ha sterkest tilknytning til kommunen sin. Hvis vi også ser på resultatene av Baldersheims artikkel fra 2003, spesifikt om hvor nordmenn føler sterkest tilknytning, virker Dahl og Tuftes påstand logisk. Baldersheim konkluderte at nordmenn har sterkest tilknytning til først og fremst Norge, og deretter bygd/bydel etterfulgt av kommune/by. Hvis bygda resonnerer sterkere med innbyggerne enn byen bekrefter Baldersheims funn påstanden til Dahl og Tufte.

Jacobsen er derimot uenig i Dahl og Tuftes påstand. Tilknytningen er sterkt knyttet til bygda, men ettersom landet er rangert høyest etterlater det lite hjemmel for at størrelse er den avgjørende faktoren. Jacobsen påstår at det derimot er hvor lenge man har bodd i en kommune som skaper tilhørighet, ikke størrelsen (2009). Det finnes også en del andre faktorer som bidrar til en økt eller svekket kommunal tilhørighet. En kommune som ligger i det Jacobsen kaller en "åpen" region, altså en region med mange pendlere og innbyggere som ofte flytter inn og ut, vil antagelig ha innbyggere som ikke er like knyttet til kommunen. Gitt denne forklaringen gir det mening at Stavangers innbyggere er for kommunesammenslåing. Nord-Jæren er et område som opplever en stor grad av arbeidspendlere, særlig fra kommunene omkring Forus området. Ettersom Forus grenser mellom tre kommuner er det fullt mulig at en person bor i Stavanger, men jobber i for eksempel Sandnes. Tilhørigheten splittes dermed mellom to kommuner, som enten svekker identitetsfølelsen overfor én kommune, eller splitter den utover begge. På den andre siden kan kommuner som konkurrerer med hverandre utvikle en befolkning med sterkere identitet knyttet til det kommunale rivaleriet. Dette kan muligens forklare hvorfor Sandnes og Solas innbyggere var så motvillige til å slå seg sammen med Stavanger, hvis de ser på kommunen som en rival. Jacobsen konkluderer sine påstander om størrelse ved å peke på andre faktorer som kan forklare trenden med at små kommuner opplever sterkere grad av tilhørighet:

“Når motstanden faktisk sett ofte er større i de minste kommunene, skyldes det altså ikke at identiteten er sterkere i små kommuner, men at de minste kommunene ofte er de som blir tapere når lokalisering av tjenestetilbudet skal bestemmes i en ny og større kommune” (Jacobsen, 2009, s. 43). Denne påstanden samsvarer med konklusjonen vår tidligere angående demokratiske argumenter. Randaberg kommune kan ha fryktet en forflytting av vesentlige tjenester til bydelen av Stavanger som følger av sammenslåingen.

Sluttvis kan man diskutere om lokal identitet er en god ting. Jacobsen hevder at denne påstanden er en implisitt tanke som man tar for gitt, uten noen forklaring på hvorvidt det er en god ting (2009). Hvis vi ser for oss to kommuner med en bitter rivalisering mot hverandre kan muligens stoltheten komme i veien for et fruktbart samarbeid. Det kan også bli vanskelig å sette kommunen til sides for noe som bringer nytte for en flere, som regionen eller landet. I Randaberg kommunes saksprotokoll overfor kommunereformen skriver formannskapet “ein stor regionkommune med utgangspunkt i Stavanger og Sandnes er og uaktuelt så lenge Sandnes og Sola ikkje vil gå saman med Stavanger” (Rådmannen i Randaberg kommune, 2016). Fra denne formuleringen kan det tolkes som om Randaberg kommune kunne vært interessert i Nord-Jæren kommune alternativet dersom Sandnes og Sola også var med. Dersom det stemmer kan det tolkes som om at kommunen prioriterer en mer effektiv regionalpolitikk til fordel for en sterk kommunal identitet.

Konklusjon

Formålet med denne oppgaven var å besvare problemstillingen: *Hva kan forklare hvorfor Randaberg kommune og Stavanger kommune ikke slo seg sammen til én kommune som følger av kommunereformen 2014?* For å kunne oppnå et tilfredsstillende svar har vi undersøkt hvordan prosessen bak beslutningene ble organisert, samt hvilke argumenter fra kommunene som fremstod som mest sentrale. I følgende kapittel vil jeg presentere de viktigste funnene i oppgaven.

Opgaven tar for seg tre forklaringsperspektiver som alle har blitt brukt til å forklare kommunenes argumenter og beslutninger. Den første teorien omhandlet økonomi. Det fantes klare økonomiske insentiver til fordel for sammenslåing. Stavanger kommune viste seg å ha et ønske om en forent region for å gjøre næringsutvikling enklere, mens Randaberg ville fått tilgang til større kompetanse, i tillegg til andre stordriftsfordeler. Den nye kommunen ville også

fått tildelt et vesentlig beløp fra staten for å gjøre overgangen til én kommune enklere. For Randaberg var det derimot ikke et stort nok incentiv. Kommunen vurderte at egen økonomi og kompetansenivå var god, og så ikke på stordriftsfordelene som et godt nok bytte mot egen autonomi. Stavanger fikk heller ikke sin foretrukne sammenslåing med Sandnes og Sola, men endte opp med en sammenslåing sammen med Finnøy og Rennesøy.

Det andre perspektivet fokuserte på demokratiske grunner for og mot kommunesammenslåing. Diskursen her baserer seg rundt to hovedmomenter: Dahl og Tufte teori omkring systemkapasitet og borgereffektivitet, og den offentlige opinion som viser seg gjennom spørreundersøkelser og folkeavstemninger. Randaberg og Stavanger viser seg å verdsette hensynene til Dahl og Tufte ulikt, ettersom Stavanger ønsker en høyere systemkapasitet mens Randaberg prioriterer borgereffektivitet. Samtidig viser det seg at Randabergs innbyggere, gjennom spørreundersøkelsen foretrekker å bli værende som én selvstendig kommune, mens Stavangers innbyggere var mer åpne for kommunesammenslåing. Det siste perspektivet omhandlet identitet, og selv om det ikke nevnes eksplisitt i dataene kan det tenkes at borgerne i Stavanger kommune føler en mindre grad av tilhørighet til kommunen enn dem i Randaberg. Skal man tro Dahl og Tufte skyldes dette at Randaberg er en mindre kommune, og mindre kommuner har en sterkere identitet knyttet til kommunen. På den andre siden hevder Jacobsen at det er tiden man har tilbragt i kommunen som leder til en økt tilhørighet. Nord-Jæren er også en ganske åpen region, noe som fører til at identitetsfølelsen kan være spredd over kommunen man bor i og kommunen man jobber i. Skal man tro Jacobsen er grunnen for at innbyggerne i Randaberg opplever en større grad av identitet knyttet til kommunen fordi en sammenslåing med Stavanger kan oppleves som en trussel mot deres lokaldemokrati.

Oppsummert kan man dermed si, basert på innhentet data fra Randaberg kommune og Stavanger kommune, at Randaberg takket nei til kommunesammenslåing på en basis av at deres økonomi og kompetansenivå var tilfredsstillende, og at demokratiutøvelsen ville bli svekket gjennom en kommunesammenslåing. Det er også hjemmel for å si at kommunal identitet har hatt en påvirkning, men påstanden er for øyeblikket for hypotetisk. Stavanger på sin side ser ut til å ha vært positivt innstilt til en sammenslåing med nabokommunene, inkludert Randaberg, for å skape en større, mer funksjonell regionskommune, men ettersom Randaberg kommune takket nei til naboprater førte det til at kommunen rettet sitt fokus mot andre kommuner.

Kildeliste

Baldersheim, H. (2003). Det regionpolitiske regimet i omforming - retrett fra periferien; landsdelen i sikte! *Norsk Statsvitenskapelig tidsskrift*, 19, 276-307.

<https://www.idunn.no/doi/pdf/10.18261/ISSN1504-2936-2003-03-03>

Dahl, R. A. & Tuft, E. R. (1973). *Size and democracy*. Oxford University Press.

Halvorsen, K. (2008). Å forske på samfunnet: En innføring i samfunnsvitenskapelig metode (5 ed.). Cappelen akademisk forlag.

Jacobsen, D. I. (2009). *Perspektiver på Kommune-Norge*. Fagbokforlaget.

Klausen, J. E., Askim, J., & Vabo, S. I. (2016). *Kommunereform i perspektiv*. Fagbokforlaget.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2014). *Kriterier for god kommunestruktur. Sluttrapport fra ekspertutvalg*.

https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/komm/rapporter/kriterier_for_god_kommunestruktur_sluttrapport.pdf

Langørgen, A., Galloway, T. A., Mogstad, M., & Aaberge, R. (2005). *Sammenlikning av simultane og partielle analyser av kommunenes økonomiske atferd (2005/25)*. S. sentralbyrå.

https://ssb.brage.unit.no/ssb-xmlui/bitstream/handle/11250/181121/rapp_200525.pdf?sequence=1

Randaberg kommune. (2022). Om kommunen. Retrieved 25.04.2022 from

<https://www.randaberg.kommune.no/om-kommunen/>

Regjeringen. (2013). *Sundvollen-plattformen. Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre og Fremskrittspartiet*. Sundvollen Retrieved from

<https://www.regjeringen.no/contentassets/a93b067d9b604c5a82bd3b5590096f74/plattform.pdf>

Rogaland fylkeskommune. (2021). Kommuner og regioner i Rogaland.

<https://www.rogfk.no/om-fylkeskommunen/om-rogaland/>

St.meld. nr.14. (2014-2015). Kommunereformen - nye oppgaver til større kommuner.

Retrieved from <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-14-2014-2015/id2401505/>

Statistisk sentralbyrå. (05. 05. 2022.). Kommune Randaberg (Rogaland).

<https://www.ssb.no/kommunefakta/randaberg>

Stavanger kommune. (2021, 05.01.2021.). Sluttrapport for Nye Stavanger.

<https://www.stavanger.kommune.no/samfunnsutvikling/prosjekter/sluttrapport-for-nye-stavanger/#14464>

Stavanger kommune. (2022, 21.03.). Fakta om Stavanger.

<https://www.stavanger.kommune.no/om-stavanger-kommune/fakta-om-stavanger/>

Solheim, L. M., & Enger, K. (2021). Kommunereformen har ingen sluttdato.

<https://www.statsforvalteren.no/nn/Rogaland/Kommunal-styring/kommunestruktur/kommunereformen-har-ingen-sluttdato/>

Vedlegg

1. Dokumenter fra Randaberg kommune

- a. Invitasjon til møte om videre arbeid med kommunestruktur. Sola kommune. (03. 11. 2015). saksnr.: 14/5703-30
- b. Svar - invitasjon til møte om videre arbeid med kommunestruktur. Randaberg kommune. (05. 11. 2015). arkivsaksnr.: 15/2172-2
- c. Innbyggerundersøkelse Kommunereformen - Undersøkelse gjennomført i Randaberg kommune. Opinion AS. (06. 2016)
- d. KOMMUNEREFORMEN. Rådmannen i Randaberg kommune. arkivsak: 15/2172-9
- e. MELDING OM VEDTAK: KOMMUNEREFORMEN. Randaberg kommune. (23. 06. 2016). arkivsaksnr.: 15/2172-15
- f. Kommunereform i Rogaland - oppsummering og tilrådning. Fylkesmannen i Rogaland. (27. 09. 2016). arkivnr. 311

2. Dokumenter fra Stavanger kommune

- a. Kommunereformen - status og anbefaling. Rådmannen i Stavanger kommune. (01. 06. 2016). Saksnummer: 16/00109-11. Hentet fra <https://opengov.360online.com/Meetings/STAVANGER/Meetings/Details/206502?agendaItemId=204146>
- b. Prinsippdokument Sandnes Sola Stavanger. Sandnes kommune, Sola kommune, Stavanger kommune. (u.å.). Hentet fra <https://opengov.360online.com/Meetings/STAVANGER/Meetings/Details/206502?agendaItemId=204146>
- c. Intensjonsavtale mellom Finnøy Rennesøy og Stavanger. Finnøy kommune, Rennesøy kommune, Stavanger kommune. (10. 05. 2016). Hentet fra

<https://opengov.360online.com/Meetings/STAVANGER/Meetings/Details/206502?agendaItemId=204146>