



## DET KONGELIGE KOMMUNAL- OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

Norges forskningsråd  
Postboks 564  
1327 LYSAKER

Deres ref

Vår ref

Dato

14/5600-3

04.06.2015

### **Oppdrag om forskning på kommunereform**

Kommunal- og moderniseringsdepartementet ønsker å gi grunnlag for forskning på kommunereformen og gir derfor Forskningsrådet i oppdrag å gjennomføre dette på vegne av departementet, gjennom programmet DEMOS.

### **Bakgrunn**

I Sundvolden-erklæringen står det at ”regjeringen vil gjennomføre en kommunereform hvor det sørges for at nødvendige vedtak blir fattet i perioden.” Regjeringen har forelagt Stortinget rammene for gjennomføring av reformen i Prop. 95 S (2013-2014) Kommuneproposisjonen 2015 og Meld. St. 14 (2014-2015) *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner*.

Departementet ønsker med utlysningen at det forskes på reformens virkemidler, aktørene og deres roller, hvilke drivere reformen har på ulike nivåer/områder og hvordan disse påvirker prosess og utfall. Kommunereformen bør analyseres både nasjonalt, lokalt og regionalt.

Evaluering av måloppnåelse av reformen gjøres i egen prosess.

### **Om kommunereformen**

Regjeringen satte 3. januar 2014 ned et ekspertutvalg som på fritt faglig grunnlag skulle foreslå kriterier for en god kommunestruktur. Utvalget leverte 31. mars 2014 delrapporten Kriterier for god kommunestruktur, og fikk samme dag et tilleggsmandat for å vurdere disse kriteriene og eventuelt nye, for å kunne overføre nye oppgaver til kommunene.

I den første delrapporten formulerte utvalget 12 kriterier (ti rettet mot kommunene og to mot

staten) for en kommunestruktur som tar utgangspunkt i samfunnsmessige hensyn knyttet til tjenesteyting, myndighetsutøvelse, samfunnsutvikling og demokratisk arena. Utvalget ga deretter anbefalinger om kommunestørrelse gitt dagens oppgaver. I sluttrapporten som ble avlevert 1. desember 2014 har utvalget vurdert ti eksempler på oppgaver (statlige og fylkeskommunale) det kan være aktuelt å overføre til kommunene, og mener at kommuner med et visst antall innbyggere kan være i stand til å overta ansvaret for flere av de ti oppgavene som ble vurdert.

Stortinget ba regjeringen vurdere oppgaver til fylkeskommunene/regionalt folkevalgt nivå parallelt med kommunereformen, jf. Innst 300 S (2013 – 2014) og anmodningsvedtak (Innst. 262 S (2013 – 2014)).

Regjeringen la i mars 2015 frem Meld. St. 14 (2014 – 2015) *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner* med forslag til hvilke oppgaver det er aktuelt å overføre til større kommuner. I meldingen skisseres det også hvilke perspektiv KMD foreslår legges til grunn for det videre arbeidet med vurdering av oppgaver og roller for det regionale folkevalgte nivået, samt sentrale milepæler for dette arbeidet. Meldingen varsler også tiltak for redusert statlig styring. Stortinget skal behandle meldingen 9. juni.

I Kommuneproposisjonen 2015 (Prop. 95 S (2013 – 2014)) presenterte regjeringen en helhetlig plan for gjennomføring av kommunereformen. Behandlingen av Innst. 300 S (2013-2014) om kommuneproposisjonen 2015 viser at det er bred politisk enighet om hovedlinjene i reformen – behovet, målene og oppstart av de lokale prosessene høsten 2014.

Alle landets kommuner ble i august 2014 invitert til å starte prosesser for å vurdere og avklare om det er aktuelt å slå seg sammen med nabokommuner.

I reformperioden legger departementet opp til to ulike løp når det gjelder endringer i kommunestruktur:

1. For kommuner som gjør kommunestyrevedtak om sammenslåing i løpet av høsten 2015, vil departementet legge til rette for at sammenslåing skal kunne vedtas på nasjonalt nivå i løpet av våren 2016. Disse sammenslåingene kan tre i kraft fra 1. januar 2018.
2. Det legges opp til at øvrige kommuner gjør vedtak om sammenslåing innen 1. juli 2016. Regjeringen planlegger å fremme en proposisjon til Stortinget om ny kommunestruktur våren 2017 og en samlet proposisjon om nye oppgaver til større kommuner. Departementet legger til grunn at sammenslåingene som et utgangspunkt vil iverksettes senest fra 1. januar 2020.

Når det gjelder fylkeskommunene, foreslås det at disse sommeren 2015 inviteres til å innlede nabosamtaler med sikte på å fatte eventuelle vedtak om sammenslåing innen høsten 2016.

Regjeringen benytter positive økonomiske virkemidler for å legge til rette for overgangen til en ny kommune for kommuner som slår seg sammen. De økonomiske virkemidlene gjøres gjeldende for kommuner som slår seg sammen i reformperioden, det vil si sammenslåinger der

det er fattet nasjonale vedtak innen 1.1.2018. Det etableres ingen spesifikke økonomiske virkemidler for sammenslåing på inndelingslova §15.

Departementet ønsker med utlysningen at det forskes på reformens virkemidler, aktørene og deres roller, hvilke drivere reformen har på ulike nivåer/områder og hvordan disse påvirker prosess og utfall. Kommunereformen bør analyseres både nasjonalt, lokalt og regionalt.

### **Aktuelle problemstillinger**

Departementet ønsker å få belyst prosesser og samspillet mellom 1) den nasjonale reformprosessen med hensyn til endring i strukturer, oppgaver og roller; 2) lokale prosesser for sammenslåing i kommunene; og 3) prosesser for sammenslåing i fylkeskommunene. Det er interessant å se på driverne i de ulike delene av reformen, prosessen og på tvers av nivåer.

#### 1: Nasjonal/overordnet reformprosess

Aktørene i reformprosessen er mange. Det er flere ulike aktører som har ulikt ansvar og roller i reformprosessen på nasjonalt/regionalt nivå. Stortinget behandler og gjør vedtak om tiltak og virkemidler som fremmes av regjeringen, Kommunal- og moderniseringsdepartementet har ansvar for å gjennomføre reformen med de rammer og virkemidler som blir vedtatt. Regjeringen har kommunereform som et av sine viktigste tiltak under satsingsområdet Levende lokalsamfunn.

Fylkesmannen har fått et konkret oppdrag med å tilrettelegge for gode lokale prosesser og har også fått midler til å ansette prosessveileder for å understøtte en slik rolle. Også KS har en sentral rolle i prosessen. Kompetansesenteret for distriktsutvikling (KDU) har fått i oppdrag å bidra med kunnskap inn i reformen, samt kunne bistå prosessveilederne i de enkelte fylkene der det er ønsket fra fylkesmannen.

Mht den nasjonale reformprosessen, er håndteringen av for eksempel følgende temaer relevant å belyse:

- Generalistkommuneprinsippet
- Statlig styring
- Ansvarsdeling mellom lokalt og regionalt folkevalgt nivå, og nivåenes rolle
- Forholdet mellom byer, senterkommuner og omlandet rundt

Relevante problemstillinger/tema:

- Hvordan har de ulike aktørene nevnt ovenfor agert i reformprosessen, og hva var driverne for dette?
- Hvordan har samspillet mellom aktørene vært?
- Hvordan har de ulike fylkesmannsembetene utformet sitt oppdrag? Og hvordan har de ulike tilnærmingene fungert?
- Reformen gjennomføres innenfor ulike rammebetingelser og med ulike tiltak/virkemidler. Hvordan har disse fungert?
- Oppgavedelen av reformen som driver

## 2: Lokale prosesser i kommunene

Se nærmere på prosessen i et utvalg av kommuner som diskuterer/har vedtatt/er i ferd med å vedta sammenslåing.

Relevante problemstillinger/tema:

- Hvilke mål blir satt for prosessene/sammenslåingen?
- Hva og/eller hvem er driverne i prosessene lokalt?
- Hvilken betydning har de nasjonale tiltakene/virkemidlene/nye oppgaver for prosessene?
- Hvordan foregår de lokale prosessene, hva er hovedelementene og hva er likheter/ulikheter?
- Hva er hovedårsakene til ulike vedtak, hva kjennetegner prosessene med ulike utfall?
- Hva skjer fra politisk vedtak om sammenslåing er gjort til ny kommune trer i kraft?

## 3: Prosesser på regionalt folkevalgt nivå

Fylkeskommunene er invitert inn i kommunereformen, jf. Meld. St. 14 (2014-15). Det tas sikte på å legge fram forslag til Stortinget om et nytt regionalt folkevalgt nivå våren 2017. Det er interessant og se nærmere på prosessene rundt sammenslåinger av fylkeskommuner, hva er driverne her, hvem er pådrivere, hvordan drives prosessene osv.

Relevante problemstillinger/tema:

- Hvilke mål blir satt for prosessene/sammenslåingen?
- Hva og/eller hvem er driverne i prosessene?
- Hvilken betydning har de nasjonale tiltakene/virkemidlene?
- Hvordan foregår de lokale prosessene, hva er hovedelementene og hva er likheter/ulikheter?
- Hva er hovedårsakene til ulike vedtak, hva kjennetegner prosessene med ulike utfall?
- Betydningen av oppgaveoverføring som driver og hvordan dette påvirker rollefordelingen mellom nivåene

### **Organisering**

Forskningsprosjektet om kommunereformen organiseres under forskningsprogrammet DEMOS i Norges Forskningsråd. Det skal finansieres ett prosjekt med varighet 4 år, med oppstart januar 2016. Kommunal- og moderniseringsdepartementet gir oppdraget til Forskningsrådet for en periode på 4 år (2016 – 2019), med forbehold om Stortingets behandling av statsbudsjettet.

Prosjektet må igangsettes umiddelbart etter tildeling for å sikre mest mulig innhenting av empiri våren 2016, da sannsynligvis de fleste kommunene vil gjøre sine vedtak våren 2016.

Mange kommuner er allerede i gang og noe av innhenting av informasjon vil skje i etterkant av prosessene.

Den økonomiske rammen vil være min 16 mill. kr fordelt over 4 år, med forbehold om Stortinget bevilger de nødvendige midler i de årlige statsbudsjett.

KMD ønsker kontakt underveis i perioden med forskerne på relevante og aktuelle tidspunkter gjennom for eksempel en referansegruppe. Dette kan avklares på et senere tidspunkt.

Med hilsen

Hans Petter F. Gravdahl  
Avdelingsdirektør

Ina Kathrine Ruud  
fagdirektør

*Dette dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur.*

Kopi til:

Kunnskapsdepartementet	Postboks 8119 Dep	0032	OSLO
Kunnskapsdepartementet	Postboks 8119 Dep	0032	OSLO
Kommunesektorens organisasjon	Postboks 1378 Vika	0114	OSLO