



Mari Hopland

**Folkebibliotekene et år etter
kommunereformen**

En kvantitativ studie av folkebibliotekstatistikk

**Masteroppgave i styring og ledelse MSL5900
OsloMet – storbyuniversitetet
Handelshøyskolen
Fakultet for samfunnsvitenskap**

Sammendrag

Etter kommunereformen i 2020 ble antallet kommuner i Norge redusert fra 428 til 356. Lov om folkebibliotek pålegger hver kommune å ha minst ett folkebibliotek, og fagutdannet biblioteksjef. Færre kommuner kan dermed føre til færre folkebibliotek, og i fagfeltet var det uttrykt både skepsis og optimisme før reformen. Denne studien undersøker hvilke umiddelbare konsekvenser kommunereformen har hatt for folkebibliotekstjenesten i de sammenslåtte kommunene.

Problemstillingen er undersøkt som et kvasieksperiment der de sammenslåtte kommunene er tiltaksgruppe og de ikke sammenslåtte kommunene er kontrollgruppe. Studien undersøker sammenhenger mellom kommunereformen og endringer i antall bibliotekenheter, andelen kommuner med fagutdannet biblioteksjef og regnskap i kroner per innbygger fra 2019 til 2020. Studien er kvantitativ, og gjort på bakgrunn av data fra Nasjonalbibliotekets folkebibliotekstatistikk og teori om organisasjon og endring.

Studien har funnet endringer i de sammenslåtte kommunene etter kommunereformen. I sammenslåtte kommuner har en større andel av kommunene endret antall bibliotekenheter, det er blitt en større andel kommuner med fagutdannet biblioteksjef og det er brukt mindre penger per innbygger sammenlignet med de ikke sammenslåtte kommunene.

Selv om vi ser ulike endringer i de sammenslåtte og de ikke sammenslåtte kommunene, er det små endringer og foreløpig ikke mulig å konkludere med at tjenestetilbudet er vesentlig endret etter kommunereformen. Samtidig kan de observerte endringene tolkes i retning sentralisering og effektivisering. Studien anbefaler at utviklingen følges nøye, og at det gjøres grundige effektstudier av folkebibliotek sett i sammenheng med kommunereformen i årene fremover.

Abstract of the master thesis «Public libraries in Norway after local government reform. A quantitative study based on national public library statistics. »

Norwegian government initiated a local government reform, that resulted in a reduction from 428 municipalities to 356 by year 2020. Municipalities are by law responsible for providing a public library service and to employ head librarians with degrees in library science in each municipality. A reduction in the number of municipalities was thus feared to result in a reduction in the number of public libraries. This study will examine what short term consequences local government reform has had to public library services in merged municipalities.

The issue has been researched in a quasi-experimental design where the merged municipalities constitute the treatment group, and the non-merged municipalities is the control group. The study observes correlations between local government reform and observed changes from 2019 to 2020 in the number of library branches, the share of municipalities with a qualified head librarian and money used per inhabitant. The study is quantitative and based on data from public library statistics provided by the Norwegian National Library as well as theories of organizational change.

The study finds that there are observed changes in the merged municipalities after the local government reform. In merged municipalities, a larger share has changed the number of library branches, there is a larger share of merged municipalities with qualified head librarian and the merged municipalities tend to use less money per inhabitant than the non-merged municipalities.

Even though we can observe a different type of change in the merged than the non-merged municipalities, the changes are small and it is too soon to conclude that the public library service is significantly changed following the local government reform. At the same time, the observed changes can be interpreted as signs of centralization and improvements of efficiency. The study recommends that the development is monitored closely in the years to come.

Oslo Metropolitan University, Faculty of Social Sciences, Oslo 2021

Innhold

Sammendrag	2
Abstract of the master thesis «Public libraries in Norway after local government reform. A quantitative study based on national public library statistics. »	3
Figurliste	6
Tabelliste	6
Forord.....	7
1. Innledning	8
1.1 Tema: Kommunereformen og folkebibliotekene	9
1.2 Problemstilling	9
1.3 Oppgavens oppbygging	10
2. Bakgrunn	11
2.1 Kommunereformen.....	11
2.2 Nullpunktsmålingen	12
2.3 Folkebibliotekene	12
2.4 Folkebibliotekstatistikk.....	13
2.5 Kommunereformen og folkebibliotekene	14
2.6 Fra bakgrunnskunnskap til teoretiske perspektiver	15
3. Teori	15
3.1 Reformen som politisk virkemiddel.....	16
3.2 Perspektiver fra organisasjonsteori	16
3.4 Kommunalreformen og folkebibliotekene i Danmark	23
3.5 Kommunereform og folkebibliotek i norsk debatt.....	26
3.6 Teoretisk og empirisk grunnlag for studien.....	28
4. Metode.....	29
4.1 Forskningsdesign	30
4.2 Datamaterialet	32

4.3 Variabler	33
4.4 Hvordan kan dataene analyseres?	35
4.5 Styrker og svakheter	36
5. Analyse.....	39
5.1 Univariate analyser.....	40
5.2 Bivariate analyser	45
6. Presentasjon av funn	54
6.1 Antall faste bibliotekenheter i kommunene	54
6.2 Andel kommuner med fagutdannet biblioteksjef	54
6.3 Endring i regnskap per innbygger.....	55
7. Drøfting av funn	55
7.1 Organisasjonsteoretiske perspektiv.....	56
7.2 Iverksetting	57
7.3 Kommunereformen i Danmark	57
7.4 Debatten i Norge	59
7.5 Svar på forskningsspørsmålene	60
8. Konklusjon	62
Referanser.....	63

Figurliste

Figur 1 De strukturelle elementene i Kingdons rammeverk for agendasetting (Vabo et al, 2020 s. 106).....	20
Figur 2 Histogram Prosentvis endring i regnskap pr.innbygger fordelt på kommuner	44
Figur 3 Regnskap per innbygger 2019 og 2020, for alle kommuner, sammenslåtte kommuner og ikke sammenslåtte kommuner	50

Tabelliste

Tabell 1 Nøkkeltall for norske folkebibliotek 2019 og 2020.....	32
Tabell 2 Frekvens antall sammenslåtte kommuner	33
Tabell 3 Frekvensanalyse for antall faste bibliotekenheter for 2019 og 2020	40
Tabell 4 Frekvens fagutdannede biblioteksjefer 2019 og 2020.....	41
Tabell 5 Totalt regnskap lønn og medieutgifter per innbygger.....	41
Tabell 6 Frekvenser Regnskap lønn- og medieutgifter per innbygger, kommuner ...	42
Tabell 7 Gruppert endring i regnskap per innbygger 2019 - 2020	43
Tabell 8 Antall faste bibliotekenheter 2019 – 2020	45
Tabell 9 Krysstabell Sammenslåtte kommuner og endring i antall faste bibliotekenheter 2019 til 2020.....	46
Tabell 10 Kjikvadrattest for endring i antall bibliotekfilialer, etter kommunesammenslåing.....	47
Tabell 11 Frekvens fagutdannede biblioteksjefer 2019 og 2020, fordelt på sammenslåtte og ikke sammenslåtte kommuner	47
Tabell 12 Andel kommuner med fagutdannet biblioteksjef	48
Tabell 13 Regnskap per innbygger 2019 og 2020, for alle kommuner, sammenslåtte kommuner og ikke sammenslåtte kommuner	49
Tabell 14 Sammenlignet gjennomsnitt sammenslåtte og ikke-sammenslåtte kommuner.....	51
Tabell 15 T-test Endring i regnskap per innbygger mellom sammenslåtte og ikke sammenslåtte kommuner	51
Tabell 16 Krysstabell Gruppert endring i regnskap per innbygger, andel kommuner i hver gruppe	52
Tabell 17 Kjikvadrattest av krysstabell gruppert endring i regnskap per innbygger ..	53

Forord

Å skrive en masteroppgave har vært lærerikt. Og læring skal gjøre litt vondt. Det har vært frustrerende underveis, og til syvende og sist veldig morsomt. Men den som sier at tall ikke lyver har ikke prøvd å tolke statistikk. Jeg har prøvd å møte tallene med åpent sinn, og flere ganger latt meg overraske over hva de viser og hvordan de kan tolkes på ulike måter.

Takk til gode hjelpere underveis. Tusen takk til veileder Pål Veiden og takk for statistikk-støtte fra Per Arne Tufte fra OsloMet. Nasjonalbiblioteket ved utviklingsavdelingens Erlend Ra har vært til uvurderlig hjelp med å skaffe fersk statistikk. Fylkesbibliotekene likeså. Takk til Hamsunsenteret for lån av skrivestue. Og takk til mann og barn for støtte og tid til studier, midt oppi pandemi, flytting og jobbskifter.

1. Innledning

Kommunereformen er en reform av kommunestrukturen i Norge, igangsatt av regjeringen Solberg i 2014. Ved reformens start var det 428 norske kommuner, og i løpet av seks år ble dette ved sammenslåing av 119 kommuner redusert til 356. 10 kommuner ble slått sammen i 2017 og 2018. 1.1.2020 ble kommunereformen formelt avsluttet med sammenslåingen av 109 kommuner til 43 nye.

1.1.2020 var likevel ikke avslutningen på kommunereformen for de sammenslåtte kommunene. Det var begynnelsen. 43 nye kommuner oppstod, og 1585222 innbyggere våknet denne dagen opp i en ny kommune.

Jeg er bibliotekleder, og ville undersøke hva som skjer med folkebibliotekene kommunereformen. Siden reformen ble vedtatt i 2014, er det et spørsmål som har blitt gjentatt i bibliotek-Norge:

-Når det blir færre kommuner, vil det også bli færre bibliotek?

Lov om folkebibliotek sier det skal være et folkebibliotek i hver kommune. Men er det antall kommuner som avgjør hvor mange folkebibliotek som trengs? Debatten har gått siden kommunereformen ble vedtatt i 2014. Ragnar Audunson, professor i bibliotek- og informasjonsvitenskap ved OsloMet, oppsummerte utfordringene slik: «Egentlig burde ikke reformen gi grunn til engstelse. I retorikken som brukes når den skal selges, er nettopp bedre tilgang på kommunale tjenester et hovedargument. På bibliotekfeltet gir imidlertid erfaringene fra Danmark etter kommunesammenslåingene, grunn til bekymring.» (Audunson, 2015).

1.1.2020 ble 109 «gamle» folkebibliotek tjenester ble slått sammen til 43 nye. Hva skjer da? Blir det større enheter med mer ressurser, beholdes desentraliserte tilbud eller ser kommunene på lovens minstekrav om et folkebibliotek per kommune og reduserer drifta tilsvarende?

1.1 Tema: Kommunereformen og folkebibliotekene

Målene med kommunereformen har vært å organisere tjenestetilbudet til innbyggerne bedre (Fakta om kommunereformen, 2020). Større og mer robuste kommuner vil være bedre rustet til å gi gode tjenester. Målene for reformen handler også om at kommunene skal drive mer effektivt og mindre kostnadskrevenende.

I 2020 ble folkebibliotekene i 109 gamle kommuner slått sammen til 43 nye. Samtidig er det nesten 300 kommuner som ikke har inngått i sammenslåinger i reformperioden. Dermed har vi tilgang til et naturlig kvasieksperiment. De ikke sammenslåtte kommunene er en naturlig kontrollgruppe for å se om bibliotekene i de nye kommunene endrer seg på en annen måte enn de som ikke er sammenslått.

Jeg ønsker å undersøke hvilke effekter kommunereformen har på strukturen i folkebiblioteketjenesten i de nye kommunene i løpet av 2020, reformens første virkningsår. Forskningsmålet vil være å undersøke endringer i strukturer for folkebibliotek fra 2019 til 2020, og sammenligne endringene i kommuner som er sammenslått og de som ikke er det.

Forskningen på bibliotekfeltet er ikke stor, og forskning på generelle effekter av kommunereformen for folkebibliotekene vil ta lang tid før er tilgjengelig. Ved å gjøre en undersøkelse knyttet til reformens effekter i 2020, vil vi kanskje bli oppmerksom på utvikling som regnes som mer eller mindre ønsket av myndighetene eller fagfeltet. Denne oppmerksomheten kan benyttes til å korrigere kursen raskt, eller til å følge med på videre trender i utviklingen i årene fremover.

1.2 Problemstilling

Hvilke umiddelbare konsekvenser har kommunereformen for folkebiblioteketjenesten i de sammenslåtte kommunene?

Problemstillingen operasjonaliseres i tre målbare forskningsspørsmål:

1. Ser vi ulik endring i antall bibliotekenheter i sammenslåtte og ikke sammenslåtte kommuner?
2. Ser vi endring i andelen kommuner uten fagutdannet biblioteksjef etter kommunereformen?

3. Ser vi ulik endring i antall kroner brukt på bibliotek i sammenslåtte og ikke sammenslåtte?

Problemstillingen vil undersøkes som et kvasieksperiment, der sammenslåtte kommuner er tiltaksgruppen og de ikke sammenslåtte kommunene er kontrollgruppen. Endringer i endringer fra 2019 til 2020 vil undersøkes og sammenlignes mellom de to gruppene ved hjelp av forskningsspørsmålene, for å se etter sammenhenger mellom endringene og kommunereformen.

1.3 Oppgavens oppbygging

Oppgaven er bygget opp med bakgrunn og teori først, så beskrivelser av forskningsmetoden før analyser, drøfting og konklusjon.

Etter denne innledningen, vil jeg fortelle mer om kommunereformen og folkebibliotekene. Når bakgrunnskunnskapen er etablert, går vi videre med teori. Med samfunnsvitenskapene i bunn vil jeg vurdere ulike teoretiske perspektiver for å studere kommunereformen og folkebibliotekene, og se på teoretiske modeller fra organisasjonsteorien. Deretter gjør jeg en oppsummering av relevant forskning på fagfeltet.

I metodekapittelet gjør jeg rede for forskningsdesign og valgt metode, før jeg beskriver data og drøfter utfordringer ved metodevalg. Problemstillingen operasjonaliseres og sees i sammenheng med metodevalg, datamateriale, og vitenskapsteoretiske vurderinger.

Så analyseres data ut fra problemstilling og forskningsspørsmål, og funnene presenteres. Deretter drøftes og diskuteres funnene ut fra teoretiske og empiriske perspektiv.

Avslutningsvis kommer konklusjonen, der vi ser på hvilke umiddelbare konsekvenser kommunereformen har for folkebiblioteketjenesten i de sammenslåtte kommunene.

2. Bakgrunn

2.1 Kommunereformen

Kommunereformen ble i 2014 satt i gang med bred politisk enighet om behov og mål: For mange kommuner var for små til å ivareta de oppgavene de var pålagt, og måtte derfor styrkes for å løse både nåtidens og fremtidens utfordringer ved å gi «mer makt og myndighet til mer robuste kommuner» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014).

To prinsipper skulle være styrende for reformen. Generalistkommuneprinsippet var en forutsetning, at alle kommuner skal kunne løse alle kommunale oppgaver selv. Frivillighet var et annet prinsipp, sammenslåingene skulle så lang det var mulig være resultat av gjensidige, frivillige vedtak i kommunene.

Kommunereformen fikk fire hovedmål:

- Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne
- Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling
- Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner
- Styrket lokaldemokrati

Regjeringen inviterte alle landets kommuner til å gjøre egne vurderinger om mulige kommunesammenslåinger. I løpet av reformperioden fra 2014 til 2020 er 119 kommuner sammenslått til 47 nye, og vi har gått fra 428 kommuner til 356 kommuner.

Etter reformen er det fortsatt stor forskjell på kommunenes størrelse og kapasitet. Allerede når vedtakene om kommunesammenslåingene ble gjort i 2017 vedgikk regjeringen at «Det vil være mange små og sårbare kommuner også etter 2020. Flere kommuner vil ha utfordringer knyttet til samfunns- og næringsutvikling, og mange vil ha uhensiktsmessige grenser. Dagens situasjon og utfordringer [...] vil fortsatt gjelde for mange av kommunene, og vil bli ytterligere forsterket i årene som kommer, blant annet som følge av demografiske endringer. (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017, s. 120)

2.2 Nullpunktsmålingen

Ved oppstart av kommunereformen i 2016, initierte regjeringen en nullpunktsmåling. Kommunal- og moderniseringsdepartementet bestilte en rapport for en grundig status av kommunesektoren før reformen. Senter for økonomisk forskning ved NTNU, NIVI Analyse, Handelshøyskolen BI, Samfunnsøkonomisk analyse og Telemarksforskning gjennomførte nullpunktsmålingen, og arbeidet ble ledet av Senter for økonomisk forskning ved NTNU.

Nullpunktsmålingen (Senter for økonomisk forskning, 2017) beskriver kommunesektoren som den så ut i 2016. Formålet med rapporten er å ha et grunnlag for å kunne evaluere effektene av reformen på et senere tidspunkt. I prosjektet er det utviklet indikatorer for gode og likeverdige tjenester, bærekraftige og økonomisk robuste kommuner, samfunnsutvikling og det kommunale demokratiet.

Folkebibliotekenes virksomhet er inkludert blant aktivitetsindikatorne for kulturtjenester i kommunene med data for brutto driftsutgifter til folkebibliotek, årsverk i folkebibliotek per 10.000 innbyggere og resultatindikatoren bokutlån per innbygger.

2.3 Folkebibliotekene

Alle kommuner skal ha et folkebibliotek og en fagutdannet biblioteksjef. I dette avsnittet gjengis lovgrunnlaget og strukturen bak folkebibliotekene, og statistiske nøkkeltall for den kommunale bibliotekstrukturen presenteres.

Folkebibliotekene reguleres hovedsakelig av Lov om folkebibliotek (Folkebibliotekloven, 1985). Formålsparagrafen beskriver formålet med folkebibliotekene som en institusjon som skal fremme opplysning, utdanning og annen kulturell virksomhet, og også være en uavhengig møteplass og arena for offentlig samtale og debatt. I § 4 fastslås det at alle kommuner skal ha et folkebibliotek til dette formålet. Folkebiblioteket kan drives av kommunen alene, eller i helt eller delvis driftsfellesskap med annen kommune, fylkeskommunen eller statlig institusjon. Lovens § 5 fastslår at alle kommuner skal ha fagutdannet biblioteksjef, med enkelte unntak i lovens forskrift.

Omkring 9% av kommunene hadde i 2016 et interkommunalt samarbeid om bibliotektilbud inkludert biblioteksjef (Senter for økonomisk forskning, 2017, s. 94).

Slike samarbeid organiseres ulikt, og samarbeidet fritar ikke kommunene fra lovens krav om å ha et fysisk bibliotek i hver kommune. Eksempelvis har Tønsberg og Færder bibliotek hatt fullt interkommunalt samarbeid siden 1973 («Bibliotekets historie, Tønsberg», u.å.), og Modum bibliotek er verts-kommune for Midt-Buskerud bibliotek, med ansvar for bibliotekdrift i tre kommuner (Om Midt-Buskerud bibliotek | Midt-Buskerudbibliotekene, u.å.).

Nasjonalbiblioteket er en etat underliggende Kulturdepartementet, og er blant annet statens utviklingsorgan for biblioteksektoren (Kirkedepartementet, 2006). De har også ansvaret for å samle inn statistikk fra folkebibliotekene. Denne statistikken publiseres årlig som rådata på Nasjonalbibliotekets nettsider, i KOSTRA og i den årlige kulturstatistikken fra SSB.

Nasjonalbiblioteket får årlige tildelingsbrev fra Kulturdepartementet.

Folkebibliotekene mottar styringssignaler fra regjeringen via Nasjonalbiblioteket, i form av Nasjonal bibliotekstrategi 2015 – 2018 og Nasjonal bibliotekstrategi 2020 – 2023. De nasjonale bibliotekstrategiene setter retning og bruker virkemidler som prosjektmidler og kompetanseutvikling til å utvikle folkebibliotekene i ønsket retning.

2.4 Folkebibliotekstatistikk

I 2019 leverte samtlige kommuner bibliotekstatistikk til Nasjonalbiblioteket (Nasjonalbiblioteket, 2019). Statistikken viser at det i de 422 kommunene var 655 faste bibliotekenheter. Regnskapet viser at det ble brukt i snitt 259 kr per innbygger på lønn- og medieutgifter i folkebibliotekene. Ressursbruken varierer stort mellom kommunene, fra 30 kr til 1900kr per innbygger i lønns- og medieutgifter. Lønns- og medieutgifter per innbygger er et mye brukt nøkkeltall i folkebibliotekstatistikk. Totale driftskostnader vil inkludere husleie og andre driftskostnader som organiseres svært ulikt, mens kostnader til lønn og medieinnkjøp er i større grad sammenlignbare mellom kommunene. Kommuner med få innbyggere vil ofte ha høyere kostnad per innbygger enn de store kommunene, for å nå lovens minstekrav om et bibliotek per kommune.

Folkebibliotekloven pålegger alle kommuner å ha et folkebibliotek og en fagutdannet biblioteksjef. I 2019 rapporterte 102 kommuner at de ikke hadde fagutdannet biblioteksjef. (Nasjonalbiblioteket, 2019).

Bibliotekstatistikken for 2020 kan på mange områder ikke sammenlignes med tallene for 2019. Indikatorer på bruk, som besøk, arrangement og utlån vil være sterkt påvirket av koronapandemien, og er derfor ikke inkludert her. Men mer strukturelle indikatorer, som regnskap, antall ansatte, antall fagutdannede biblioteksjefer og antall bibliotekenheter vil i mindre grad være påvirket av pandemien. Så er spørsmålet mitt: Hvilke umiddelbare konsekvenser har kommunereformen for folkebibliotek tjenesten i de sammenslåtte kommunene?

2.5 Kommunereformen og folkebibliotekene

Kommunereformen er statens forsøk på å sikre at alle kommuner tilbyr likeverdige tjenester til innbyggerne og å møte fremtidens utfordringer knyttet til blant annet demografi, økonomi og globalisering. Reformen holder derfor både argumentasjon og mål på et overordnet nivå, og unngår stort sett å kommentere kommunenes faktiske tjenestetilbud. Folkebibliotek tjenesten som kommunalt tilbud er dermed ikke nevnt i dokumentene rundt kommunereformen.

Kommunereformen søker ikke direkte å påvirke folkebibliotek tjenestene i kommunen, men å skape større og mer robuste kommuner. For folkebibliotekene, og en rekke andre tjenesteområder, kan disse målene tolkes i to retninger. Tjenestetilbudet skal bli mer likeverdig mellom kommunene, og få styrket fagmiljø. Det kan bety at ressursene fra de sammenslåtte kommunenes bibliotek tjenester slås sammen og resulterer i en mer robust bibliotek tjeneste med større budsjett og mer fagkompetanse. Samtidig kan målet om mer økonomisk robuste kommuner tolkes som at kommunene må bruke mindre penger. Da er det mulig at folkebibliotekene heller enn å fortsette med ressursene fra alle de sammenslåtte kommunene, må drive mer effektivt og etter lovens minimumskrav, som tilsier ett folkebibliotek per kommune.

Likeverdige tjenester innebærer også at reformen er tiltenkt en utjevne effekt. Om en av kommunene i en sammenslåing har brukt over gjennomsnittlig med ressurser på folkebiblioteket, kan likeverdig bety en omfordeling der noen innbyggere må godta et dårligere tilbud for at alle i kommunen skal oppnå et likere tilbud.

2.6 Fra bakgrunnskunnskap til teoretiske perspektiver

Kommunereformen er en statlig reform med mål om endringer for å få kommunene til å fungere bedre. Ved å se på dokumentasjon for reformen og nullpunktsmålingen, har jeg ikke funnet noe belegg for at kommunereformen eksplisitt søker å fremme endring i folkebibliotekene. Heller ikke øvrig statlig styring av folkebibliotekene i bibliotekstrategiene nevner noe behov for strukturell eller organisatorisk endring i sektoren.

Nå vil jeg se på teori om politiske reformer og organisasjonsteori som kan bidra til å forutse og forstå endringer i folkebibliotekene etter kommunereformen. Jeg vil se på kommunereformen ut fra ulike teoretiske perspektiv og vurdere hvilke perspektiv som er hensiktsmessige i mine undersøkelser. Så vil jeg se spesielt på teorier om hva som hemmer og fremmer endringer, og se etter teoretisk belegg for å forvente at folkebibliotekene i sammenslåtte kommuner endrer seg på en annen måte enn i kommuner som ikke er sammenslått.

3. Teori

Kommunereformen er en klassisk styringsreform, der statlige myndigheter forsøker å endre strukturene for å få dem til å fungere bedre. Jeg henter derfor teori om hvordan denne reformen påvirker kommunale tjenester fra statsvitenskap og organisasjonsteori, med spesiell oppmerksomhet rundt iverksettingsteorier.

Teoriene vil sammen med empiri fra fagfeltet danne grunnlaget for valg av variabler i studien og formuleringen av forskningsspørsmålene.

Det teoretiske grunnlaget for denne studien baserer seg på en forståelse av at reform er formålsbestemte endringer i offentlige virksomheter, for å få dem til å virke bedre (Pollitt & Bouckaert, 2017, s. 2). Sammenhengen mellom reform i kommunene og endring i folkebibliotekene undersøkes ut fra et instrumentelt perspektiv. Endring møter ofte motstand, og i en situasjon som kommunesammenslåing er det grunn til å forvente mer endring og annen endring enn uten sammenslåingene.

Danske folkebibliotek har gjort mange erfaringer etter kommunalreformen i 2007, og et komparativt blikk på endringene i Danmark ligger til grunn for både bekymring og begeistring i det norske bibliotekfeltet før reformen.

3.1 Reformers som politisk virkemiddel

Reform i offentlig sektor er definert på flere måter. Christopher Pollitt og Geert Bouckaert har en bred definisjon av reform som formålsbestemte endringer i strukturer og prosesser i offentlige virksomheter for å få dem til å virke bedre (Pollitt & Bouckaert, 2017, s. 2). Tom Christensen m.fl. mener reformer er «aktive og bevisste forsøk fra politiske og administrative aktører på å forandre strukturelle eller kulturelle trekk ved organisasjoner, eller gjeldende «policy» på et politikkområde.» Reformers skiller seg dermed fra endringer, et begrep som også omfatter utvikling som ikke er resultat av bevisst handling. Ikke alle endringer er resultat av reformer, og ikke alle reformer fører til endring (Christensen et al., 2015, s. 152).

Kommunereformen er en offentlig styringsreform. Regjeringen mente at reformen ville føre til at kommunene ville løse sine oppgaver bedre, i henhold til Pollitt og Bouckaerts definisjon. Vi kan og si at kommunereformen var et aktivt og bevisst forsøk fra regjeringen på å forandre strukturelle trekk ved kommuneorganisasjonene, i henhold til definisjonene fra Christensen et al.

Reformen har ført til endring. Det er færre kommuner i 2020 enn det var før reformen. Hvorvidt reformen har ført til de andre ønskede endringene, gjenstår å se. Det er ikke min ambisjon å undersøke hva slags endringer kommunereformen har ført til generelt. Jeg nøyer meg med å se etter om kommunereformen har noen umiddelbare konsekvenser for folkebibliotekjenesten i de sammenslåtte kommunene.

3.2 Perspektiver fra organisasjonsteori

Offentlig organisasjonsteori studerer hvordan offentlig sektor fungerer i praksis. Ved hjelp av tre perspektiver kan man undersøke hvordan offentlig politikk gjøres om til praktiske strukturer og virksomhet. Et instrumentelt perspektiv og to institusjonelle perspektiv, kulturperspektivet og myteperspektivet, gir ulike forutsetninger for å diskutere kommunereformens effekt på folkebibliotekene. Avhengig av hvilket perspektiv vi tar utgangspunkt vil vi kunne ha ulike forventninger til endringer som følger kommunereformen. Jeg tar utgangspunkt i perspektivene som de er beskrevet av Christensen m.fl. (2015).

Det instrumentelle perspektivet har som utgangspunkt at offentlige organisasjoner er et redskap ledelsen bruker for å nå mål i samfunnet. Det forutsettes at organisasjonene handler formålsrasjonelt og at ledelsen har kontroll på sammenhengen mellom årsak, virkemiddel og effekt.

Konsekvenslogikken som følger av det instrumentelle perspektivet, tilsier at styringen innebærer å påvirke forhold som øker sjansen til å nå bestemte mål. Det kan skje dels ved utforming av organisasjonsstrukturer og dels ved å forutsette at organisasjonene handler formålsrasjonelt.

Kulturperspektivet viser hvordan organisasjoners institusjonelle preg påvirker det de gjør. Organisasjonskulturen innbefatter organisasjonens uformelle normer og verdier og kulturperspektivet bruker kunnskap om organisasjonskultur til å forstå organisasjonens utvikling. Perspektivet problematiserer også de begrensninger og muligheter som ligger i forutsetningen om formålsrasjonalitet som ligger i det instrumentelle perspektivet.

Når vi studerer endring bidrar kulturperspektivet til å forutse oppslutning eller motstand mot iverksettingen som kan komme fra etablerte organisasjonskulturer. I forbindelse med iverksettingen av kommunereformen har hver kommune vært nødt til å se sin organisasjonskultur opp mot de andre, og symboler som kommunenavn, ordførerkjeder og andre kulturbærere har vært oppe til diskusjon. Kulturperspektivet understreker viktigheten av nettopp organisasjonskultur som dette for å forstå endringer. Et instrumentelt perspektiv på organisasjonskultur kan samtidig hevde at disse spørsmålene brukes instrumentelt av kommunene for å skape samhold og bygge ny organisasjonskultur for å nå målene med sammenslåingen på best vis. Perspektivene tilbyr dermed alternative forklaringsmodeller på samme tiltak i reformarbeidet.

Stiavhengighet er en annen faktor som vektlegges i det kulturelle perspektivet. Det innebærer at vi helst trækker opp den samme stien vi pleier, selv når omgivelser og kontekst endrer seg. Dette kan resultere i lav fleksibilitet og hindre effektiv iverksetting av instrumentelle endringer. Christopher Pollitt (Pollitt, 2008) gjengitt i (Christensen et al., 2015, s. 63) problematiserer stiavhengighet, og sier at selv om det oftest er sånn at organisasjonen følger den vante stien, vil man kunne se større

brudd på denne tendensen når kriser inntreffer. John Kingdon (2014) utdyper dette i flerstrømsmodellen og viser hvordan mulighetsvinduer åpnes når stivhengigheten brytes i slike tilfeller. Hvordan dette kommer til uttrykk i iverksettingen av kommunereformen vil jeg komme tilbake til i et senere avsnitt.

Myteperspektivet handler om at offentlige organisasjoner hele tiden konfronteres med sosialt konstruerte normer og oppskrifter for hvordan de bør være utformet, og hvordan de bør fungere. Disse oppskriftene kalles myter. (Christensen et al., 2015, s. 97). Hva som skjer når organisasjoner tar i bruk slike oppskrifter, vil variere, og myteperspektivet bidrar med teorier om dette.

Den amerikanske sosiologen Talcott Parsons (Christensen et al., 2015, s. 76) understreker at organisasjoner ikke «bare» må være effektive, de må også ha legitimitet i omgivelsene. Noen myter blir til sannheter som alle er enige om uten nødvendigvis å ha entydige kunnskapsbaserte grunner for det. Det kaller Parsons for rasjonaliserte myter. At større kommuner gir bedre tjenester til innbyggerne, kan være en slik rasjonalisert myte. I stortingsmeldingen som viser begrunnelsene for kommunereformen (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2015) viser også myndighetene til en trend med færre og større enheter på lokalt myndighetsnivå i flere land, for å begrunne behovet for større enheter også i Norge. Den brede enigheten om at mange kommuner er for små til å fungere godt, som vi så lå til grunn for kommunereformen, kan dermed finne støtte i myteperspektivet.

3.2.1 Perspektiv på endring

Når vi ser på endringene som følger kommunereformen ut fra et instrumentelt perspektiv kan vi forvente tett kobling mellom reform og endring. Manglende gjennomføring kan i dette perspektivet skyldes faktorer som iverksettingsunderskudd eller at endringer møter motstand i organisasjonen.

Fra kulturperspektivet ville vi derimot tatt utgangspunkt i den andre enden, i de faktiske organisasjonsendringene eller mangelen på dem, og knytte dette som kjennetegn på måloppnåelse til kulturelle trekk og personlig motstand fra aktører i organisasjonen.

Myteperspektivet egner seg for å se sammenheng mellom de symbolske trekkene ved reformen og hvordan de påvirker iverksettingen.

Siden jeg vil undersøke strukturelle endringer som følge av kommunereformen, legger jeg et instrumentelt perspektiv til grunn for mine hypoteser. Kulturperspektivet vil likevel være et viktig perspektiv å ha med i analysen av de empiriske funn, og vil kunne gi oss alternative forklaringer på utfallet. På samme måte som kulturperspektivet vil myteperspektivet være en forklaringsmodell for effekter eller mangel på effekter fra kommunereformen.

Selv om kommunereformen har som mål å gi bedre tjenester til innbyggerne, er det ikke gitt hvordan det skal løses. Det er også stor avstand fra beslutningen om reform på statlig nivå til de beslutninger som faktisk gjøres i hver enkelt kommune. Først i beslutningen om sammenslåing eller alenegang, og siden i hver enkelt sammenslåingsprosess.

For å undersøke nærmere hva som skjer når kommunereformen skal iverksettes i de sammenslåtte kommunene, vil jeg først undersøke ulike perspektiver på iverksetting og så se på en modell for hvordan et mulighetsvindu plutselig kan snu opp ned på det politiske spillet.

3.2.2 Perspektiver på iverksetting

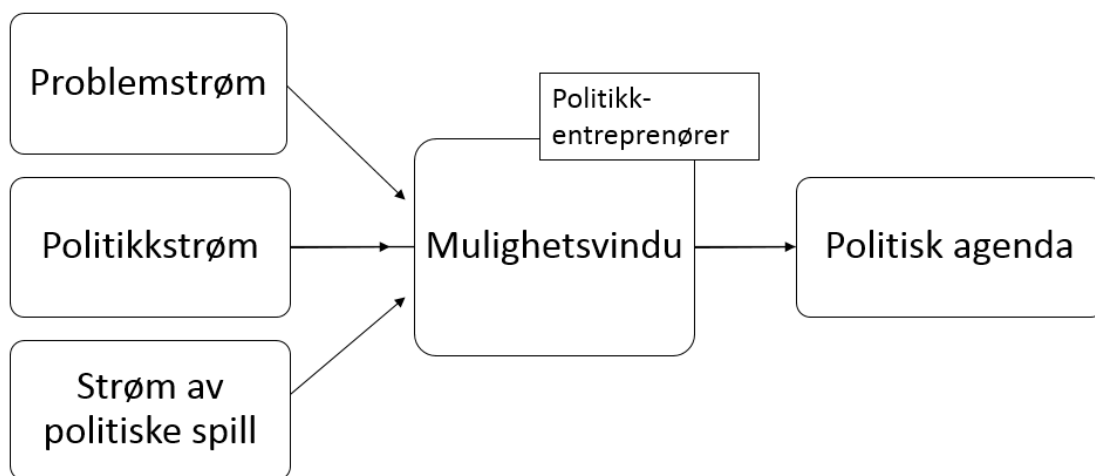
Da kommunereformen skulle iverksettes ute i kommunene, skjedde det mye samtidig. Forståelsesmodellen for kommunesammenslåinger i Nullpunktsmålingen viser at virkningene av kommunereformen handler om «hvordan den nye kommuneenheten løser sine oppgaver annerledes enn under den gamle organiseringen. Det er ingen automatikk i virkningene, de følger av administrative og politiske prosesser basert på nye forutsetninger. Virkningene av kommunereform vil være resultatet av en rekke handlingsvalg som vil avhenge av lokale forutsetninger og innflytelse fra mange aktører.» (Senter for økonomisk forskning, 2017, s. 7)

3.2.3 Flerstrømsperspektivet

Det politiske spillet lokalt er altså avgjørende i implementeringen av kommunereformen. Det betyr også at kommunereformen gir et mulighetsrom for agendasetting lokalt. Folkebibliotekene stod ikke på agendaen da kommunereformen

ble besluttet på nasjonalt nivå. I den enkelte nye kommunesammenslåing måtte det likevel helt konkret og praktisk vedtas en ny folkebibliotekstruktur, det måtte ansettes biblioteksjef og vedtas budsjett. Dermed åpnet det seg muligheter for å sette folkebiblioteket på den lokale agendaen

John Kingdon sitt flerstrømsperspektiv (Vabo et al., 2020, s. 106) viser hvordan ulike politiske prosesser, eller strømmer som han kaller det, lever sine parallelle liv, for så plutselig å aktualiseres ved en endring i omstendigheter.



Figur 1 De strukturelle elementene i Kingdons rammeverk for agendasetting (Vabo et al, 2020 s. 106)

Kingdons modell kan gi teoretisk grunnlag til å forvente endring i sammenslåtte kommuner på mange områder. Folkebibliotekene er et godt eksempel på et tjenesteområde der flere politiske strømninger kan ha fått rom i mulighetsvinduet som kommunereformen åpnet, og dermed havnet på den politiske agendaen i forbindelse med kommunesammenslåingene.

Problemstrømmen. Alle kommunene hadde hver sine bibliotek tjenester og hver sin biblioteksjef, hver sine planer og hver sine budsjett for bibliotekene. I forbindelse med kommunesammenslåing var det ikke bare en mulighet, men en nødvendighet å endre de eksisterende strukturene. Problemstrømmen måtte altså løses, enten administrativt eller politisk, i alle de sammenslåtte kommunene.

Politikkstrømmen på makronivå for folkebibliotek er ellers uavhengig av kommunereformen. I Nasjonal bibliotekstrategi 2020 -2023 (Kulturdepartementet & Kunnskapsdepartementet, 2020) kan vi se at regjeringens strategier for

folkebibliotekene dreier seg om å utvikle folkebibliotekene som debattarena og litteraturhus og nå flest mulig brukere. På lokalt nivå vil det være store forskjeller i hvordan folkebibliotekene blir prioritert i budsjettarbeidet, og om organiseringen av folkebibliotekene gjøres til en politisk sak eller avgjøres administrativt.

Strømmen av politisk spill. Maktkampen er sterk i kommuner som er i prosess med kommunesammenslåing. Både regjeringen og lokalpolitikere lover at ingenting skal bli dårligere med nye kommuner. Det politiske spillet i sammenslåingsprosessene vil handle om hva som skal være hvor, og hvor mye penger man skal bruke på hva. Lokale interessenter ønsker å fremme sine interesser. Noen steder er det betydelige interessenter – eller politikktreprenører - som har meninger om folkebibliotekutviklingen eller prioriteringer som påvirker den, andre steder er det lite spill rundt folkebiblioteket.

Til vanlig driver de ulike strømmene hver for seg. Men når det skjer noe, når et mulighetsvindu åpnes, da hevder Kingdon at det er en større sjanse for at strømmene kobles og noe settes på agendaen.

Kommunereformen er en slik hendelse. Hele kommunens virksomhet må vurderes og organiseres på nytt. Kommunereformen har dermed potensial til å koble strømmene sammen og åpner mulighetsvinduet.

Kingdon er opptatt av at mulighetsvinduet kun kan benyttes der politikktreprenører velger å benytte seg av det. Hvilke politikktreprenører som har benyttet muligheten til å påvirke hva er selvsagt ulikt i de ulike kommunene. Lokale forhold avgjør om bibliotekene styrkes eller svekkes i mulighetsvinduet kommunereformen åpner, prioritert opp mot andre strømninger som også vil ha plass i "vinduet".

Tvetydighet er en forutsetning for at flerstrømsmodellen skal være relevant. Situasjoner der det ikke er enkle løsninger skaper tvetydighet i hvilke løsninger som kan velges. Organisering av folkebibliotek er preget av tvetydighet. Det finnes ingen fasit på hvordan kommunene skal organisere folketjenestene sine, det kan løses på mange måter, også som interkommunale samarbeid. Den store variasjonen i ressursbruk og tilbud ved folkebibliotekene som vi ser ut fra bibliotekstatistikken understreker dette.

Tidspress er også en forutsetning for at mulighetsvinduet skal være potent. Når det ikke er tid til å utrede alle alternativer grundig eller å ta for seg problemene et av gangen, får politikentreprenører større muligheter til å skape endring. Tidspress er en faktor som er spesielt interessant når jeg vil se på endringene umiddelbart etter reformen.

Forutsetningene for at flerstrømsmodellen skal være relevant, tidspress og tvetydighet, er til stede i situasjonen der sammenslåtte kommuner skal lage ny folkebibliotekstruktur. Så gjenstår det å se om lokale politikentreprenører faktisk har benyttet muligheten til å endre organiseringen av folkebibliotekene i 2020, sammenlignet med situasjonen slik den var året før sammenslåingen.

Flerstrømsmodellen møtes med kritikk både på at forutsetningene for modellen ikke alltid kan påvises entydig, at konseptene er for lite konkrete og at funnene Kingdon selv presenterer har svakheter (Vabo et al., 2020, s. 111).

Ut fra flerstrømsmodellen vil jeg hevde at det er rimelig å forvente at kommunereformen er en type hendelse som åpner et mulighetsvindu. De tre strømmene problemstrøm, politikstrøm og strøm av politiske spill lever side om side, helt til kommunereformen ble iverksatt og kommunene plutselig skulle endre strukturen - mulighetsvinduet åpnet seg og politikentreprenørene benytter seg av muligheten.

Hvordan dette faktisk vil påvirke bibliotekene sier selvsagt ikke flerstrømsmodellen noe om. Det kan være ulike forklaringsmodeller for hvorvidt vi kan forvente endringer i bibliotekstrukturen ved kommunereformen. En er at ved enhver stor endring, vil kommunene benytte muligheten til å endre bibliotekstrukturen, uavhengig av målene med kommunereformen. En annen tolkning kan være at når det er kommunereformen som er grunnen til endringene, vil endringene gjøres for å nå målene med reformen. Etter en slik tolkning vil kan vi forvente større enheter, mer robuste fagmiljø og mer effektive tjenester. Hva slags type endring er åpent, innsparing eller styrking av tjenestene er begge like sannsynlige utfall.

Kommunene måtte finne en bibliotekstruktur fra 1.1.2020. Ett hovedbibliotek, én biblioteksjef og ett bibliotekbudsjett måtte på plass. Endringer kan selvsagt komme

både før og etter, men ut fra teoriene om mulighetsrom er det rimelig å forvente at nettopp tidspresset fram mot 1.1.2020 drev frem endringer som ikke-sammenslåtte kommuner ville brukt mye mer tid på å komme frem til.

3.4 Kommunalreformen og folkebibliotekene i Danmark

Kommunereformen i Norge er nettopp gjennomført. Det gjøres følgeforskning, men det vil ta tid før en evaluering av reformen er klar. Utviklingen av folkebibliotek følges opp med Nasjonalbibliotekets bibliotekstatistikk, men Nasjonalbiblioteket forsker ikke på hvordan kommunereformen påvirker folkebibliotekene. Det gjøres meg bekjent heller ingen annen forskning på kommunereform og folkebibliotekene i reformens første virkningsår.

Der det derimot er forsket på kommunesammenslåinger og folkebibliotek, er i forbindelsen med kommunalreformen i Danmark i 2007. Situasjonen der har flere interessante paralleller til situasjonen i Norge.

I 2007 gjennomførte Danmark sin kommunalreform. 271 kommuner ble slått sammen til 98. Folkebibliotekene er bygget opp omtrent som i Norge, med sentralt ansvar hos Nasjonalbiblioteket og Kulturstyrelsen, og desentralisert struktur med et hovedbibliotek i hver kommune og filialer i kommunene. Fram mot kommunalreformen var det en trend med stadig færre bibliotekfilialer, som ble forsterket av reformen (Johannsen & Pors, 2010).

Prof. Niels Ole Pors, daværende rektor for Danmarks biblioteksskole, skrev i 2006 en artikkel der han advarte om de kommende kommunesammenslåingene (Pors, 2006). Han beskrev at bibliotekets utfordring ville være å posisjonere seg ambisiøst i utdannings- og kultursektoren og ikke bare nøye seg med den lavest mulige økonomisk nivå, som godt kunne være utgangspunktet for kommunereformen. Pors viser til en situasjon der bibliotekene har god oppslutning i samfunnet, men også et stort økonomisk press. For å posisjonere seg ser han behovet for å dokumentere bibliotekenes verdi og samfunnsøkonomiske verdi, det vil legitimere kostnadene og samtidig kunne vise måloppnåelse. Pors understreker at den vanlige bibliotekstatistikken ikke sier noe om bibliotekenes verdi, effekt eller legitimitet.

Pors viser til funn fra Norge, som viser at folkebibliotek har en stor samfunnsøkonomisk verdi. Svanhild Aabø viser en kost-nytte-verdi på 1:4 for norske folkebibliotek i sin avhandling *The value of public libraries* (Aabø, 2005). Ved å spørre hvor mye folk er villige til å betale for bibliotekstjenester, med metoden betinget verdsetting, undersøkte Aabø hvordan befolkningen verdsetter bibliotekene. Hun viser at verdsetting av bibliotekstjenester ikke avgjøres av kjønn, alder eller familiestørrelse, men heller av egen bibliotekbruk, avstand til bibliotek og om man bor i en kommune med kvalifisert biblioteksjef. Bibliotekene påvirkes sterkt av digitaliseringen i samfunnet og økonomisk press på offentlig sektor, men hun konkluderer med at bibliotekene verdsettes klart høyere enn kostnaden.

I en undersøkelse om verdien av desentralisert bibliotekstruktur i Danmark, (Svendsen, 2013), pekes det på flere interessante funn etter kommunalreformen. Funnene baserer seg på en spørreundersøkelse fra biblioteksjefer i 62 utkantkommuner i Danmark. Blant hovedfunnene er at desentralisert bibliotekstruktur skaper verdier i lokalsamfunnene, og at denne sosioøkonomiske verdien er lite kjent blant beslutningstakerne. Bibliotekene er sårbare for budsjettkutt, og bibliotek med dårlig økonomi tilbyr dårligere tjenester. Artikkelen viser at antall bibliotekfilialer i Danmark er redusert fra nesten 800 i 1988 til 350 i 2011. Det er en ekstra reduksjon i forbindelse med kommunereformen i 2007, men reduksjonen i antall bibliotekfilialer er tydelig både før og etter reformen. Biblioteksjefene ble i undersøkelsen spurt om endringer etter reformen har vært til det bedre eller dårligere, og det typiske svaret var ja og nei. Noen brukere har fått lenger avstand, mens de som fortsatt har tilgang til bibliotek får bedre tjenester. Kort oppsummert: Det er dyrt å etablere gode, desentraliserte bibliotekstjenester, men gode desentraliserte bibliotekstjenester kan ha stor samfunnsøkonomisk verdi.

Styrelsen for bibliotek og medier, en del av det danske Kulturministeriet, publiserte i 2008 rapporten *Folkebibliotekerne efter kommunalreformen* (Styrelsen for Bibliotek og Medier, 2008). Styrelsen konkluderer med at "folkebibliotekerne er inde i en sund og nødvendig omstillingsproce. Kommunalreformen har fremmet udviklingen af bæredygtige institutioner med en ny profil og nye serviceydelser tilpasset videnssamfundets behov. Kommunalreformen har også fremmet nedlæggelse af omkostningstunge, faste filialer med vigende udlånstal." (s. 4).

Rapporten viser en kraftig nedgang i bibliotekenheter, 131 filialer ble lagt ned fra 2006 til 2007. Samtidig viser de at dette er en del av en større trend, der det i perioden 1988 til 2006 ble lagt ned totalt 425 bibliotekenheter. Økonomisk viser rapporten ingen større endringer i bevilgninger til folkebibliotek før og etter kommunereformen. Rapporten har ikke sett på om det er forskjeller mellom sammenslåtte og ikke sammenslåtte kommuner, kun totale tall for alle folkebibliotek i Danmark.

Konklusjonen fra Styrelsen for Bibliotek og Medier i 2008 var altså at kommunalreformen hadde en positiv effekt på den danske folkebibliotekstjenesten, ved mer effektiv drift av større enheter, som igjen førte til økt bruk av tjenestene.

I en artikkel om folkebibliotekene i Danmark etter kommunereformen, (Johannsen & Pors, 2010), viser Niels Ole Pors og Carl Gustav Johannsen, professorer ved bibliotekarutdanningen i København, andre resultater enn Styrelsen for Bibliotek og Medier. Johannsen og Pors hevder at det var en nedgang i bibliotekbudsjett fra 2006-2007 på 10% som holdt seg til 2010. Nedgangen kan ikke isoleres til å være en effekt av kommunalreformen, siden finanskrisen sammenfalt, men den er der. Pors og Johannsen viser også en markant nedgang i ansatte, særlig bibliotekassistentene er det blitt mye færre av. Likevel konkluderer de med at det generelt er godt fornøyde ledere og ansatte også etter reformen. Tross noe diskusjon virker det som om bibliotekmiljøet er fornøyd med endringene som har funnet sted på grunn av eller samtidig med kommunereformen.

Forskning på folkebibliotekene i Danmark under kommunalreformen viser at det naturlig nok ble færre hovedbibliotek umiddelbart etter at det ble færre kommuner. I løpet av 2007 ble det 131 færre bibliotekenheter. Styrelsen for bibliotek og medier mener at det ikke ble brukt mindre penger på bibliotekene etter kommunalreformen, mens andre viser at det er en markant nedgang i bibliotekbudsjettene etter reformen. Dette er interessant i seg selv, men ikke noe jeg vil gå videre inn i. Det tjener likevel som eksempel på at det er komplekse situasjoner som undersøkes, der det er vanskelig å finne riktige svar og sannheter alle kan enes om.

Den danske kommunalreformen skiller seg dessuten fra kommunereformen i Norge på et viktig punkt. Etter kommunalreformen i 2007 var det kun tre kommuner i

Danmark med under 15000 innbyggere (Johannsen & Pors, 2010, s. 343). I Norge var det 1.1.2020 278 kommuner under 15000 innbyggere, og 77 kommuner med flere (Ssb.no, 2021). Mange norske kommuner har også etter kommunereformen få innbyggere, og stordriftsfordeler som kunne oppnås med kommunalreformen i Danmark kan være vanskeligere å se resultater av i Norge.

3.5 Kommunereform og folkebibliotek i norsk debatt

Folkebiblioteksektoren har i forkant av reformen uttrykt både optimisme og skepsis til reformen. I 2015 intervjuet fagtidsskriftet *Bok og Bibliotek* 19 fylkesbiblioteksjefer om den kommende kommunereformen. Der kom det fram at fylkesbiblioteksjefene mente større kommuner gir bedre mulighet til at folkebibliotekene kan levere på formålet i folkebibliotekloven. Flertallet trodde også det vil bli færre bibliotek og lengre reisevei for mange bibliotekbrukere. Nærhet til biblioteket ble fremhevet som viktig både for lokalsamfunnene og demokratiet (Øvrebø, 2015).

I sin masteroppgave fra 2015 intervjuet Mette Rysjedal 6 biblioteksjefer om kommunereformen. Informantene mente at kommunereformen ville prege bibliotekene sterkt fremover, med både strukturelle og internt organisasjonsmessige endringer for folkebibliotekene. I utgangspunktet var de positive til at større bibliotekorganisasjoner kan gi bedre tjenester til brukerne. Biblioteksjefene i de største kommunene var mest positive, de minste var bekymret for om sammenslåing ville føre til nedleggelse. De ser for seg at nedleggelsene først vil komme etter noen år, men at det er store muligheter for at de minste filialene forsvinner. Informantene deler en frykt for at omorganisering betyr innsparing, for som en av informantene sier: «Effektivisering er ikkje kjekt når ein ikkje får behalde gevinsten sjøl.» (Rysjedal, 2015, s. 49).

Frykten for at kommunereformen vil svekke norske bibliotek har holdt seg også etter at det ble klart at reformen ble langt mindre omfattende enn det man så for seg i oppstartsfasen. Høsten 2020 var det en interessant debatt om det går bedre eller dårligere med økonomien i norske folkebibliotek, og om de nye kommunene kutter uforholdsmessig mye i folkebibliotek. Klassekampen viste til bekymring for nedleggelse i sammenslåtte kommuner, med eksempel fra nye Stavanger kommune. Direktør for bibliotekutvikling ved Nasjonalbiblioteket Svein Arne

Tinnesand siteres på at «Det er riktig at disse stedene ikke lenger har en garanti om å ha et eget bibliotekhus i overskuelig framtid, men det er viktig å huske på at disse to kommunene med åpne øyne er blitt en del av en større kommune» (Espevik, 2020). Tinnesand sier at han ikke bekymrer seg for nedleggelse, «Men det er klart at når kommuner slås sammen, så innebærer nok dette en tenkning som går i retning av færre og større avdelinger.»

Disse utsagnene startet en debatt mellom blant annet Nasjonalbibliotekets Tinnesand og Vidar Lund, leder i Norsk bibliotekforening. Norsk bibliotekforening hevder at norske bibliotek har stadig mindre ressurser tilgjengelig og er svært bekymret for at den trenden skal forsterkes av kommunesammenslåinger (Lund, 2021). Samtidig mener Nasjonalbiblioteket at de samme tallene tvert imot viser en solid og stabil økonomisk situasjon for norske folkebibliotek, og ser ingen grunn til bekymring (Tinnesand, 2020, 2021).

Kommunal- og moderniseringsdepartementet presenterte i 2019 rapporten *Gevinstrealisering ved kommunesammenslåinger* (Bjelland et al., 2019). Rapporten er utarbeidet av Menon economics og ment å overføre erfaringer om gevinstrealisering fra tre tidligere kommunesammenslåinger til kommunene som ble sammenslått i 2020. Rapporten finner blant annet at det har vært økonomiske besparelser i administrasjonskostnader og kommunene melder at de opplever større økonomisk robusthet. De tre kommunene har også benyttet momentet i kommunesammenslåingen til å gjennomføre tiltrengt omorganisering (2019, s. 4).

For å kunne si noe om gevinster som realiseres, tar rapporten utgangspunkt i at gode og likeverdige tjenester, altså resultatene for bruker, er den viktigste gevinsten. Men i praksis er det vanskelig å isolere virkningene av kommunesammenslåinger på brukernes opplevelse av tjenesten. Rapporten legger derfor til grunn at bedre økonomi tas ut i styrket tjenesteproduksjon, og dermed at økonomiske besparelser er en nærliggende indikator til kvalitet i kommunale tjenester (2019, s. 42).

Både Nullpunktsmålingen (Senter for økonomisk forskning, 2017) og *Gevinstrealiseringsrapporten* har som utgangspunkt å observere observasjonshetene på kommunenivå. For mitt formål, som er å undersøke reformens effekt på tjenestenivå, må undersøkelsene legges opp med noen andre

forutsetninger, særlig i forbindelse med å tolke funnene. Målene med kommunereformen er ikke nødvendigvis i tråd med målene for folkebibliotekene. Forutsetningen om at bedre økonomi tas ut i styrket tjenesteproduksjon, kan ikke nødvendigvis overføres til et tjenestenivå som folkebibliotekene. Samtidig som det er rimelig å anta at det vil bli stordriftsfordeler også for folkebibliotekene i de nye kommunene, kan økonomiske besparelser i folkebibliotekjenestene like godt skyldes kutt til et lavere nivå på tjenesten. Det vil likevel være interessant å undersøke nettopp økonomi som variabel, uten at endringer i kostnader dermed kan tolkes som en indikator direkte knyttet til kvalitet i tjenestene.

3.6 Teoretisk og empirisk grunnlag for studien

Dette bakteppet av teoretiske forventinger om økt endring og erfaringer fra Danmark om faktiske endringer, understreker behovet for kunnskap om situasjonen i Norge nå. Hvordan ser egentlig folkebibliotekøkonomien ut? Kan vi se effekter av kommunesammenslåinger på folkebibliotekene allerede i reformens første virkningsår?

Problemstilling og forskningsspørsmål er utarbeidet fra både de teoretiske forventningene, tilgjengelige data, erfaringer fra Danmark og for å kunne bidra med kunnskap til debatten i Norge. Ut fra de organisasjonsteoretiske perspektivene om iverksettingsteori forventer vi at det er en større endring i sammenslåtte kommuner enn ikke sammenslåtte kommuner allerede kort tid etter endringen. Samtidig vil endringer også kunne inntreffe senere, og det er ikke noe teoretisk belegg for å si at effektene av kommunereformen i hovedsak vil være synlige som endringer allerede i 2020. Lokale variasjoner kan like gjerne gi seg utslag i at desentraliserte tjenester «fredes», for eksempel ved at bibliotekenheter som var før sammenslåingen beholdes.

Debatten i Danmark og Norge har i stor grad dreid seg om sentralisering og effektivisering, og hvorvidt økt sentralisering og økt økonomisk effektivisering fører til bedre tjenester til brukerne. Det er flere variabler som er brukt som indikatorer på sentraliserings- og effektiviseringstendenser, men antall bibliotekenheter og kroner per innbygger går igjen i forskning og debatt både i Danmark og Norge. En reduksjon i antall bibliotekenheter kan indikere både en sentraliserings- og effektiviserings-

tendens. Reduksjon i kroner per innbygger brukt på bibliotek tjenester vil være tegn på effektivisering, og kan komme både av stordriftsfordeler og rene kutt i tjenestenivået. Styrkede fagmiljøer regnes som en gevinst, og andel kommuner med fagutdannede biblioteksjefer er en indikator på det bibliotekfaglige miljøet i kommunene.

Ut fra teori og empiri er derfor disse tre variablene valgt som indikatorer på endring i forbindelse med kommunereformen: Antall bibliotekenheter, andel kommuner med fagutdannede biblioteksjefer og regnskap til lønn- og medier per innbygger.

I metodekapittelet vil forskningsspørsmålene operasjonaliseres og sees i sammenheng med metodevalg, datamateriale, og vitenskapsteoretiske vurderinger.

4. Metode

I dette kapittelet presenteres og drøftes den valgte forskningsmetoden, datamaterialet gjennomgås, variablene gjøres rede for, og styrker og svakheter ved metoden drøftes.

Forskningsmetoden jeg velger er et kvasiekperiment. Kommunereformen representerer en naturlig eksperiment-situasjon, men uten tilfeldig tildeling til testgruppe og kontrollgruppe, og regnes derfor som et kvasiekperiment. Jeg undersøker effekter av endring i den dikotome uavhengige variabelen – er observasjonsenheten utsatt for kommunereformen eller ikke – og registrerer variasjoner i avhengig variabel før og etter endring i den uavhengige variabelen. Jeg vil se på endringer i variabler som indikerer kvalitet i folkebibliotek i sammenslåtte kommuner og sammenligner med ikke sammenslåtte kommuner.

Observasjonsenhetene er norske folkebibliotek. Populasjonen er folkebibliotekene i landets 422 kommuner i 2019 og 356 kommuner i 2020, og spesielt interessant er de 109 kommunene fra 2019 som ble slått sammen til 43 nye kommuner 1.1.2020 (*Fakta om kommunereformen*, 2020). For å gjennomføre dette kvasiekperimentet trenger jeg informasjon om flere variabler ved observasjonsenhetene.

Uavhengig variabel er kommunereformen. Det er en dikotom variabel på nominalnivå, kommunene er enten sammenslått 1.1.2020 eller ikke. De avhengige variablene skal si noe om effektene av kommunereformen, og samtidig være

kvantitativt målbare. Ved å benytte variabler som det finnes data på i offentlig tilgjengelig statistikk, registreres data for hele populasjonen.

Problemstillingen *Hvilke umiddelbare konsekvenser har kommunereformen for folkebibliotekstjenesten i de sammenslåtte kommunene?* er utdypet i tre forskningsspørsmål:

1. Ser vi ulik endring i antall bibliotekenheter i sammenslåtte og ikke sammenslåtte kommuner?
2. Ser vi endring i andelen kommuner uten fagutdannet biblioteksjef etter kommunereformen?
3. Ser vi ulik endring i antall kroner brukt på bibliotek i sammenslåtte og ikke sammenslåtte?

Forskningsspørsmålene er utarbeidet ut fra bakgrunnen for kommunereformen og målene for folkebibliotekstjenesten og aktuell organisasjonsteori. Jeg støtter meg også til tidligere forskning og rapporter som Nullpunktsmålingen (Senter for økonomisk forskning, 2017) og Gevinstrealisering ved kommunesammenslåinger (Bjelland et al., 2019). Ut fra dette velger jeg noen få variabler som kan si noe om hvordan folkebibliotekene har utviklet seg etter kommunereformen. Uavhengig variabel er kommunereformen. Avhengige variabler er regnskap lønn- og medieutgifter per innbygger, andel kommuner med fagutdannet biblioteksjef og antall folkebibliotekenheter i kommunen.

Alle forskningsdesign har, som Ole-Jørgen Skog (2004, s. 86) gjør rede for, sine svakheter. Han anbefaler metodologisk pluralisme, men erkjenner samtidig at alle forskningsdesign begrenses av en rekke faktorer, og derfor må sees som et bidrag til en større helhet. Styrker og svakheter ved dette forskningsdesignet vil jeg drøfte senere.

4.1 Forskningsdesign

Et godt forskningsdesign ser helheten mellom problemstillingen, data, analyse og tolkning av analyse, slik at tolkningen av analysen gir svar på problemstillingen. For å lage et forskningsdesign tar jeg i bruk metodeprinsippene for å få oversikt over behovet.

Problemstillingen legger opp til å se etter sammenhenger i endringer i en tiltaksgruppe og en kontrollgruppe. Jeg må undersøke observasjonsenheter som er utsatt for påvirkning fra kommunereformen og sammenligne dem med observasjonsenheter som ikke er utsatt for påvirkningen. Dette har jeg valgt å undersøke kvantitativt.

Formålet med undersøkelsen er først og fremst å beskrive hvordan situasjonen var før kommunereformen, og hvordan den ser ut umiddelbart etter reformen. Det er også et hvorfor-aspekt, jeg ønsker å undersøke om det har oppstått endringer, og hvorfor de har oppstått. Er det sannsynlig at kommunereformen er årsak til eventuelle endringer? Kausalitet er likevel nedtonet i denne studien. Metoden med kvasieksperiment gjør det mulig å se etter kausale sammenhenger, men jeg vil ikke benytte kontrollvariabelmetoden og gjøre analyser som kontrollerer for bakenforliggende faktorer.

Når jeg baserer undersøkelsen på Nasjonalbibliotekets folkebibliotekstatistikk, har jeg tilgjengelig data om hele populasjonen. Dermed vil resultatene beskrive både utvalget og hele populasjonen samtidig, altså situasjonen for alle folkebibliotek i sammenslåtte kommuner og alle folkebibliotek. Jeg ønsker også å kunne generalisere fra de faktiske tilfellene av kommunesammenslåing i 2020 til andre tenkte sentraliseringsreformer, og vil derfor benytte slutningsstatistikk selv om jeg har data om hele populasjonen.

Variablene er valgt ut både av hensyn til tilgjengelighet og ut fra teori og empiriske erfaringer. Siden folkebibliotekstatistikken gjør tilgjengelig data av høy kvalitet for hele populasjonen, er variabler som henter data herfra spesielt godt egnet til å belyse problemstillingen.

Nullpunktsmålingen (Senter for økonomisk forskning, 2017) ligger til grunn for arbeidet med forskningsdesignet for denne studien. Nullpunktsmålingen legger opp til en svært bred og omfattende forskning på kommunene som tjenesteytere og samfunnsutviklere, og går grundig inn i de metodologiske utfordringene ved å undersøke årsakssammenhenger mellom kommunereform og senere samfunnsendringer. Utgangspunktet er at kommunereformen anses som et naturlig kvasieksperiment der sammenslåtte kommuner er behandlingsgruppen og ikke-

sammenslåtte kommuner er kontrollgruppen. Så undersøker man endringen i de sammenslåtte kommunene mot endring i de ikke-sammenslåtte kommunene. Denne metoden er mye brukt for å evaluere effektene av kommunereformen i Danmark i 2007, og gjør det mulig å tolke årsakssammenhenger av reformen (Senter for økonomisk forskning, 2017, s. 10). I min studie vil jeg ikke gå like grundig til verks, og kan derfor ikke tolke funnene som kausale.

4.2 Datamaterialet

Datasettet analysen bygger på, består av data fra flere kilder. Utgangspunktet er Nasjonalbibliotekets folkebibliotekstatistikk for 2019 (Nasjonalbiblioteket, 2019). Denne type data er offentlig tilgjengelige og kan forskes på uten videre etiske implikasjoner. Kommunene har pålagt ved lov å melde inn data til KOSTRA og folkebibliotekstatistikken, og Nasjonalbiblioteket gjør en grundig jobb med å kvalitetssikre tallene. Data fra disse kildene regnes derfor som pålitelige.

For de 109 kommunene som ble slått sammen 1.1.2020 ble data aggregert og lagt sammen på de 43 nye kommunene. I de to tilfellene der kommuner ble delt, ble data fra den delte kommunen delt på de nye.

For 2020 har jeg fått rådata for foreløpig KOSTRA-publisering tilsendt fra Nasjonalbiblioteket, og oversikt over antall faste bibliotekenheter per 31.12.2020 fra fylkesbibliotekene. Data om fylkestilhørighet og kommunenummer er hentet fra Statistisk sentralbyrå («Kommunegrupperinger», 2021) og lagt til datasettet.

4.2.1 Nøkkeltall for norske folkebibliotek 2019 – 2020

Tabell 1 Nøkkeltall for norske folkebibliotek 2019 og 2020

Norske folkebibliotek 2019 - 2020	2019	2020
Kommuner	422	356
Faste bibliotekenheter	664	643
Antall innbyggere per 1.januar	5329213	5340850
Regnskap lønn- og medieutgifter per innbygger i kr.	259	257
Antall kommuner uten fagutdannet biblioteksjef	102	78

Folkebibliotekstatistikken består av data om alle landets folkebibliotek. Per 1.1.2020 er det 355 bibliotekenheter som rapporterer statistikk i Norge, Svalbard ikke inkludert. Det er 356 norske kommuner, men kommunene Tønsberg og Færder har et interkommunalt samarbeid der data for begge kommuner rapporteres fra Tønsberg kommune. For å kunne sammenligne data fra 2019 til 2020 har jeg aggregert data for de sammenslåtte kommunene pluss Tønsberg og Færder, og har data om totalt 355 observasjonsenheter.

4.3 Variabler

Kommunereformen er uavhengig variabel, også kalt tiltaksvariabel i studien. Ut fra teori og empiri er tre avhengige variabler valgt som indikatorer på endring i forbindelse med kommunereformen: Antall bibliotekenheter, andel kommuner med fagutdannede biblioteksjefer og regnskap til lønn- og medier per innbygger.

Før jeg starter analysene vil jeg beskrive hovedtrekk ved variablene.

4.3.1 Tiltaksvariabel Kommunesammenslåing 1.1.2020

Variabelen *Kommunesammenslåing 1.1.2020* er den uavhengige variabelen i undersøkelsene, tiltaksvariabelen. Etter de innledende frekvensanalysene av hver enkelt variabel vil jeg undersøke hvordan kommunesammenslåingen har påvirket de avhengige variablene.

Tabell 2 Frekvens antall sammenslåtte kommuner

Kommunesammenslåing 1.1.2020	Frekvens	Prosent
Ikke sammenslått 1.1.2020	312	87,9
Sammenslått 1.1.2020	43	12,1
Total	355	100

4.3.2 Avhengig variabel Faste bibliotekenheter

Hver kommune er pålagt å ha et folkebibliotek. Kommunen står likevel fritt til å ha flere bibliotekenheter. Faste bibliotekenheter inkluderer hovedbibliotek, filialer og kombinasjonsbibliotek. I 2019 hadde 421 kommuner til sammen 664 bibliotekenheter, mens i 2020 hadde 355 kommuner til sammen 643 bibliotekenheter.

Data for denne variabelen er hentet inn på to måter. Data for 2019 er hentet fra Nasjonalbibliotekets folkebibliotekstatistikk, mens data for 2020 er hentet inn ved

direkte forespørsel til fylkesbibliotekene. Nasjonalbiblioteket publiserer ikke folkebibliotekstatistikk 2020 før i juni 2021, og antall bibliotekenheter var ikke inkludert i materialet som publiseres i foreløpig KOSTRA i mars 2021.

Fylkesbibliotekene har god oversikt over antall bibliotekenheter i sine områder, og jeg anser tallene fra dem som av like høy kvalitet som Nasjonalbibliotekets folkebibliotekstatistikk.

4.3.3 Avhengig variabel Fagutdannet biblioteksjef

Lov om folkebibliotek (Folkebibliotekloven, 1985) stiller krav til at alle kommuner skal ha biblioteksjef med bibliotekfaglig utdanning. Data om disse variablene er hentet fra Nasjonalbibliotekets folkebibliotekstatistikk. I 2019 var det 102 kommuner som rapporterte at de ikke hadde fagutdannet biblioteksjef. I 2020 var antallet nede i 78.

Etter forskrift til bibliotekloven (*Forskrift om kvalifikasjonskrav for ansatte i folkebibliotek - Lovdata, 2014*) har kommunene anledning til å ansette biblioteksjef uten fagutdanning dersom kommunen har minst fem årsverk med bibliotekfaglig kompetanse. I denne undersøkelsen har idet ikke vært anledning til å hente inn data om hvorvidt kommunene som oppgir at de ikke har fagutdannet biblioteksjef har lovlig unntak fra kravet etter forskriften.

4.3.4 Avhengig variabel Regnskap lønn- og medieutgifter

Nasjonalbiblioteket samler inn regnskapstall for lønnsutgifter og medieutgifter i folkebibliotekene. Data for 2019 er hentet fra Nasjonalbibliotekets folkebibliotekstatistikk 2019, data for 2020 er hentet fra rådata til foreløpig KOSTRA-publisering fra mars 2020. Lønns- og medieutgifter per innbygger er et mye brukt nøkkeltall i folkebibliotekstatistikk. Totale driftskostnader presenteres årlig i KOSTRA, og inkluderer husleie og andre driftskostnader som organiseres svært ulikt. Regnskap for lønn og medieinnkjøp er i større grad sammenlignbare mellom kommunene.

Kommuner med få innbyggere vil ofte ha høyere kostnad per innbygger enn de store kommunene, for å nå lovens minstekrav om et bibliotek per kommune.

Regnskap lønn- og medieutgifter er fordelt på flere variabler i datasettet: *Regnskap lønn- og medieutgifter totalt 2019, Regnskap lønn- og medieutgifter totalt 2020,*

Regnskap lønn- og medieutgifter per innbygger 2019 og Regnskap lønn- og medieutgifter per innbygger 2020.

For å sammenligne kommuner er det variabelen *Regnskap lønn- og medieutgifter per innbygger* som er mest interessant. I 2019 viser regnskapet at det ble brukt 259 kroner per innbygger på lønn- og medier i norske folkebibliotek, og i 2020 er det en nedgang til 257 kroner per innbygger. Videre analyser vil undersøke hvordan dette fordeler seg mellom sammenslåtte og ikke sammenslåtte kommuner.

Det mangler data for enten 2019 eller 2020 for totalt 23 kommuner. Kommunene som mangler data på en av disse variablene regnes ikke med når vi undersøker regnskap lønn- og medieutgifter per innbygger for 2019 og 2020, eller i videre utregninger basert på disse tallene.

For å undersøke endringen i endring mellom sammenslåtte kommuner og ikke-sammenslåtte kommuner, må endringen tallfestes for hver kommune. Disse variablene består av differansen fra regnskap per innbygger i 2019 og 2020, i hele kroner og i prosentvis endring fra 2019 til 2020.

4.4 Hvordan kan dataene analyseres?

Problemstillingen undersøker om utviklingen fra 2019 til 2020 i kommuner som er del av kommunereformen skiller seg fra kommuner som ikke er berørt.

Vi har data om et representativt utvalg av observasjonsenheter på tidspunkt umiddelbart før og etter kommunereformen. Variablene vi undersøker for å se utvikling i løpet av tidsrommet vi undersøker er:

- Sammenslått / Ikke sammenslått kommune
- Fagutdannet biblioteksjef
- Regnskap i kroner per innbygger
- Antall bibliotekenheter

Disse variablene har ulike nivå, fra antall bibliotekenheter og regnskapskroner som forholdstall, til kommunestørrelse som ordinalnivå og sammenslått/ikke sammenslått på nominalnivå. Analyse er forenkling, og variablene som er valgt her representerer forenklinger av målene vi ønsker å undersøke i problemstillingen.

Observasjonsenhetene må grupperes på en måte så de kan sammenlignes. Sammenslåtte kommuner som var enkeltstående kommuner i 2019 må aggregeres og regnes som en enhet, for å være sammenlignbar med den nye kommunen i 2020.

For å finne svar på problemstillingen “Hvilke umiddelbare konsekvenser har kommunereformen for folkebibliotek tjenesten i de sammenslåtte kommunene?” bryter jeg problemstillingen opp i målbare forskningsspørsmål og kombinerer ulike former for analyse.

Variablene analyseres med univariate analyser som frekvenstabeller, analyser av gjennomsnitt og spredning. Deretter undersøkes forskningsspørsmålene med bivariate analyser som sammenligner gjennomsnitt og gjør t-test, og krysstabeller med kjiqvadrattest.

4.5 Styrker og svakheter

Den største svakheten ved forskningsdesignet, er at det er et kvasieksperiment hvor jeg ikke benytter kontrollvariabelmetoden. Dette valget er gjort av flere hensyn. Problemstillingen kan besvares ved en deskriptiv studie av korrelasjon. Selv uten å påvise kausalitet til kommunereformen vil beskrivelsen av endringer, eller fravær av endringer, i sammenslåtte og ikke sammenslåtte kommuner ha verdi som kunnskapsgrunnlag for bibliotekfeltet. Det er mulig å tenke seg en mengde bakenforliggende faktorer man kunne kontrollert mot, med innbyggerantall, koronapandemien, politisk styring som noen interessante faktorer. Innenfor rammene av denne studien måtte jeg likevel gjøre noen begrensninger, og en begrensning ble å ikke kontrollere for flere uavhengige variabler.

Spørsmålet om hva som skjer med folkebibliotekene når det blir færre kommuner, er et aktuelt og forskbart spørsmål. Forskningsopplegget har sin styrke i at det er helt konkrete fenomen som undersøkes, med mål om å identifisere endringer som har inntruffet. Det er offentlig tilgjengelige datasett som gir tilgang til data om hele populasjonen, alle landets folkebibliotek. Dataene er også spesifisert på hver enkelt kommune, som gir meg mulighet til å analysere sammenslåtte og ikke-sammenslåtte

kommuner hver for seg, og sammenligne ut fra variabler som innbyggertall eller annet.

Etter kommunesammenslåingene er det vanskelig å sammenligne utvikling i den ordinære folkebibliotekstatistikken og KOSTRA, siden tidsseriene er brutt for de sammenslåtte kommunene. Aggregeringen av data for 2019 som gjøres i denne studien kan dermed være nyttig også for andre studier.

Å bygge opp forskningsdesignet til tilgangen på data fra folkebibliotekstatistikken er en stor fordel med tanke på kvaliteten på data. Det har også pragmatiske fordeler knyttet til tidsbruk. Samtidig er det detaljer i datasettet jeg ikke vil ha tilgang til innenfor den planlagte tidsrammen for studien. Studien ferdigstilles i mai 2021, mens fullstendig rådata for folkebibliotekstatistikk ikke publiseres før i juni.

Det er en utfordring å vurdere effekter av en reform så tidlig etter at reformen inntraff. Denne formen for kvasiexperiment tilsier at vi kun vil registrere endring i de avhengige variablene på tidspunkt svært nært endringen vi undersøker i den uavhengige variabelen. Denne undersøkelsen vil ikke kunne si noe om eventuelle endringer er av kort eller langvarig art. Vi vil heller ikke oppdage gradvise eller forsinkede effekter av kommunereformen.

Det er ikke tilfeldig hvilke kommuner som er sammenslått, og det er heller ikke sikkert at gruppen av kommuner som er slått sammen er sammenlignbare med de som ikke er sammenslått. Dette kalles også det praktisk-epistemologiske problemet – hvordan skal vi skille kausalitet fra tilfeldige sammentreff og spuriøs korrelasjon (Skog, 2004, s. 37).

Videre er spørsmålet – kan denne studien svare på om kommunereformen har hatt konsekvenser for folkebibliotekene i de sammenslåtte kommunene? Ole Jørgen Skog setter opp fire former for validitet som forskning kan vurderes opp mot når vi skal vurdere resultatenes gyldighet (Skog, 2004, s. 87). Jeg vil diskutere forskningsdesignet for denne studien ut fra begrepsvaliditet, konklusjonsvaliditet, intern validitet og ekstern validitet.

Begrepsvaliditet handler både om hvorvidt jeg har operasjonalisert det jeg ønsker å måle på en god måte, og om utvalget av observasjonsheter og hvordan det er

valgt ut tiltaksgruppe og kontrollgruppe. Det jeg ønsker å måle er om utviklingen i de sammenslåtte kommunene er lik utviklingen i de ikke sammenslåtte kommunene rett etter at kommunereformen ble gjennomført. Jeg har data om så godt som alle observasjonsenheter. Begrepsvaliditeten utfordres når det ikke er gjort en tilfeldig tildeling til tiltaksgruppen. 109 av 422 kommuner ble slått sammen, og det er ikke et tilfeldig utvalg. Denne studien undersøker ikke egenskaper ved de sammenslåtte kommunene som kunne skille dem fra de 313 kommunene som ikke inngikk i noen sammenslåing 1.1.2020. Det vil også være utfordringer med å undersøke om det faktisk er kommunereformens påvirkning som har fremkalt endringene vi observerer, eller andre uobserverte forskjeller mellom tiltaksgruppen og kontrollgruppen.

Konklusjonsvaliditet dreier seg om statistiske slutninger. Er sammenhengen mellom kommunereformen og de endringene vi observerer reell, eller tilfeldig? Ville de 109 kommunene hatt den samme utviklingen hvis de ikke ble slått sammen til 43 nye kommuner? For enkelte av variablene i denne studien er det helt åpenbart at tallene ville sett annerledes ut dersom kommunene ikke var slått sammen. Det er for eksempel helt reelt 66 færre kommuner å være biblioteksjef i. Mens for andre sammenhenger er ikke svaret like åpenbart, som om antallet bibliotekenheter i Norge vil endre seg når det blir færre kommuner. Slutningsstatistikken vil hjelpe oss å vurdere om sammenhengene kan tenkes å være tilfeldige, eller om det ser ut til å være systematisk korrelasjon med påvirkningen fra kommunereformen.

Intern validitet tar for seg spørsmålet om kausalitet. Er endringene vi observerer i de avhengige variablene et resultat av påvirkningen i den uavhengige variabelen? Og hvis det er kommunereformen som har forårsaket endringene, hvordan har det skjedd? I et kontrollert eksperiment kan disse sammenhengene undersøkes sikkert. I virkeligheten kan vi kun kontrollere for mellomliggende og bakenforliggende variabler, men aldri være 100% sikre. Flere metoder kan belyse sammenhengene på ulikt vis, og slik kan en enkelt studie sees som en brikke i et puslespill like gjerne som selve svaret. Denne studien løser utfordringene knyttet til kausalitet og intern validitet ved å unngå å lete etter korrelasjon, ikke kausalitet, og samtidig bidra med denne brikken i puslespillet som vil komme av observerte effekter av kommunereformen.

Ekstern validitet dreier seg om hvordan resultatene og konklusjonen av studien kan generaliseres. Vil de endringene vi observerer i folkebibliotekene etter kommunereformen kunne gjenta seg i andre situasjoner? I nye kommunesammenslåinger i fremtiden? I andre land? Skog hevder at dette er et spørsmål uten fasit, der vi må vurdere hver studie for seg for å avgjøre om resultatene kan ha relevans under for andre omstendigheter. I hovedsak er resultatene av denne studien kun gyldige for Norge i dag. Samtidig kan vi se for oss at dersom nye kommuner slås sammen i Norge i relativt nær fremtid, vil vi kunne forvente å se lignende resultater. Bruk av slutningsstatistikk i analysene er gjort dels med tanke på studiens eksterne validitet, og muligheten til å generalisere resultatene.

Sett under ett, er det altså et problem med validiteten av resultatene i denne undersøkelsen, om målet er kausalitet. Når vi begrenser oss til å studere korrelasjon mellom kommunereformen og observerte endringer, ligger det til rette for at studien vil kunne svare på problemstillingen, og gi noen svar på hvilke umiddelbare konsekvenser kommunereformen har for folkebibliotek tjenesten i de sammenslåtte kommunene.

5. Analyse

Analysen vil vise hovedtrekk fra datamaterialet gjennom analyser som undersøker problemstillingen og forskningsspørsmålene. Det er tre områder jeg vil undersøke i kvasieksperimentet med data fra før og etter kommunereformen: Antall bibliotekenheter, andel kommuner med fagutdannet biblioteksjef og regnskap per innbygger. Først vil jeg gjøre univariate analyser av hver variabel, deretter bivariate analyser for å undersøke sammenhenger mellom kommunereformen og de avhengige variablene. Deretter vil jeg presentere funn, som danner grunnlaget for drøfting av forskningsspørsmål og problemstillingen, hvorvidt kommunereformen har hatt umiddelbare konsekvenser for folkebibliotek tjenesten i de sammenslåtte kommunene.

Datamaterialet er registrert og utregninger gjort i IBM SPSS Statistics v.27.

5.1 Univariante analyser

Her vil jeg beskrive datamaterialet for hver variabel med univariate analyser.

5.1.1 Faste bibliotekenheter

Fra 2019 til 2020 ble antallet faste bibliotekenheter i Norge redusert med 21 enheter, fra 664 til 643.

Tabell 3 Frekvensanalyse for antall faste bibliotekenheter for 2019 og 2020

		Antall faste bibliotek- enheter 2019	Antall faste bibliotek- enheter 2020
Observasjonsenheter	Valid	421	355
	Missing	0	0
Gjennomsnitt		1,58	1,81
Median		1	1
Minimum		0	0
Maximum		20	20
Antall bibliotekenheter		664	643

I 2019 hadde 421 kommuner¹ til sammen 664 folkebibliotekenheter. Gjennomsnittet var 1,58 bibliotekenheter per kommune, og medianen 1. Antallet bibliotekenheter varierte fra ingen til 20 bibliotekenheter. 11 kommuner hadde 5 eller flere bibliotekenheter.

I 2020 hadde 355 kommuner til sammen 643 folkebibliotekenheter. Gjennomsnittet hadde økt til 1,81 filial per kommune, men medianen er fortsatt på 1. Antallet bibliotekenheter varierte fra ingen til 20 bibliotekenheter. 19 kommuner hadde 5 eller flere bibliotekenheter.

Fra 2019 til 2020 ble 25 bibliotekenheter lagt ned, og 4 bibliotekenheter opprettet. Totalt ser vi altså en netto nedgang på 21 bibliotekenheter. Disse endringene er fordelt på 25 2020-kommuner der 20 kommuner hadde en nedgang i antall bibliotekenheter i perioden, mens 5 kommuner hadde en økning.

5.1.2 Fagutdannet biblioteksjef

Vi ser på frekvensen av fagutdannede biblioteksjefer i 2019 og 2020.

¹ Tønsberg og Færder samarbeider om bibliotek tjenester og blir regnet som en enhet i folkebibliotekstatistikken både i 2019 og 2020.

Tabell 4 Frekvens fagutdannede biblioteksjefer 2019 og 2020

Utdanning biblioteksjefer 2019 og 2020	31.12.2019	01.01.2020	31.12.2020
Antall kommuner med fagutdannet biblioteksjef	319	273	275
Antall kommuner uten fagutdannet biblioteksjef	102	83	80
Antall kommuner	421	355	355

Tabellen viser at antall kommuner uten fagutdannet biblioteksjef gikk ned betydelig når kommunene ble slått sammen 1.1.2020, og at det har vært små endringer i løpet av 2020.

5.1.3 Regnskap lønn- og medieutgifter per innbygger

Når vi ser på regnskap per innbygger, vil jeg undersøke to ulike sammenhenger. Det ene er totalen av alle utgiftene summert, fordelt på samlet antall innbyggere. Da er det innbyggerne som er enheten, og hver innbygger teller like mye, enten de bor i en stor eller liten kommune. Vi summerer regnskapssummen, og deler på antallet innbyggere i kommunene vi har data for.

Den andre sammenhengen ser vi når vi undersøker kroner per innbygger i hver enkelt kommune, og ser hvor mye penger den samme kommunen har brukt per innbygger i 2019 og 2020. Kostnaden med å drive bibliotek vil normalt være større per innbygger i små kommuner, mens de store kommunene har flere innbyggere å dele antallet på.

Først ser vi på totalen, regnskap lønns- og medieutgifter i kroner per innbygger for hele landet under ett.

Tabell 5 Totalt regnskap lønn og medieutgifter per innbygger

Regnskap lønns- og medieutgifter kr per innbygger	2019	2020	Endring i %
Alle kommuner	259,07	257,61	-0,56 %

Det er en liten nedgang i totalt regnskap per innbygger fra 2019 til 2020, fra kr 259 til kr 257.

Så undersøker vi regnskap per innbygger med kommunene som enhet. En frekvenstabell gir oss oversikten. Her er hver kommune en observasjon, og teller like mye uavhengig av innbyggertall.

Tabell 6 Frekvenser Regnskap lønn- og medieutgifter per innbygger, kommuner

		Regnskap lønn- og medieutgifter per innbygger 2019	Regnskap lønn og medieutgifter per innbygger 2020
N	Valid	349	338
	Missing	6	17
Mean		318,32	318,02
Std. Error of Mean		9,59	10,43
Median		276,94	272,41
Std. Deviation		179,12	191,80
Minimum		0,00	0,00
Maximum		1963,15	2500,89
Percentiles	25	216,98	219,88
	50	276,94	272,41
	75	359,50	365,66

Vi ser at det er store variasjoner i hvor mange kroner hver kommune bruker til lønn og medier i folkebibliotekene per innbygger, både i 2019 og 2020.

Gjennomsnittet ligger på 318kr per innbygger både i 2019 og 2020, og median er 272 kr i 2020, litt ned fra 2019. De øvrige statistiske målene viser også liten endring fra 2019 til 2020. Percentilene viser at de fleste kommunene ligger mellom 220 og 366kr per innbygger i 2020.

Samtidig ser vi en stor spredning, med utgifter fra 0 til 2500kr per innbygger. Enkelte kommuner har ikke hatt utgifter til folkebibliotek i perioden. Det kan forklares med vakante stillinger eller nedlagte bibliotek, og både Flakstad og Moskenes er små kommuner som ikke har hatt folkebibliotektilbud i perioden. Andre kommuner har spesielt store utgifter når man ser dem fordelt per innbygger. Utsira kommune har 198 innbyggere, så selv om det ser voldsomt ut med 2500kroner per innbygger til lønn og medier i folkebiblioteket, er totalsummen på kr 495176 en relativt beskjeden kostnad for å drive folkebibliotek. Neste kommune på lista er Bokn kommune med 1100kr på hver av sine 852 innbyggere.

For å undersøke utviklingen, vil jeg se på hvor stor prosentvis endring det har vært for hver kommune fra 2019 til 2020. Differansen mellom variablene *Regnskap lønn- og medieutgifter per innbygger 2019* og *Regnskap lønn- og medieutgifter per*

innbygger 2020 ble regnet ut for hver kommune, og utgjør en ny variabel, *Kr Differanse regnskap per innbygger 2019-2020*. Endringen i kroner regnes om til prosent i en ny variabel, *Prosentvis endring i regnskap per innbygger 2019-2020*.

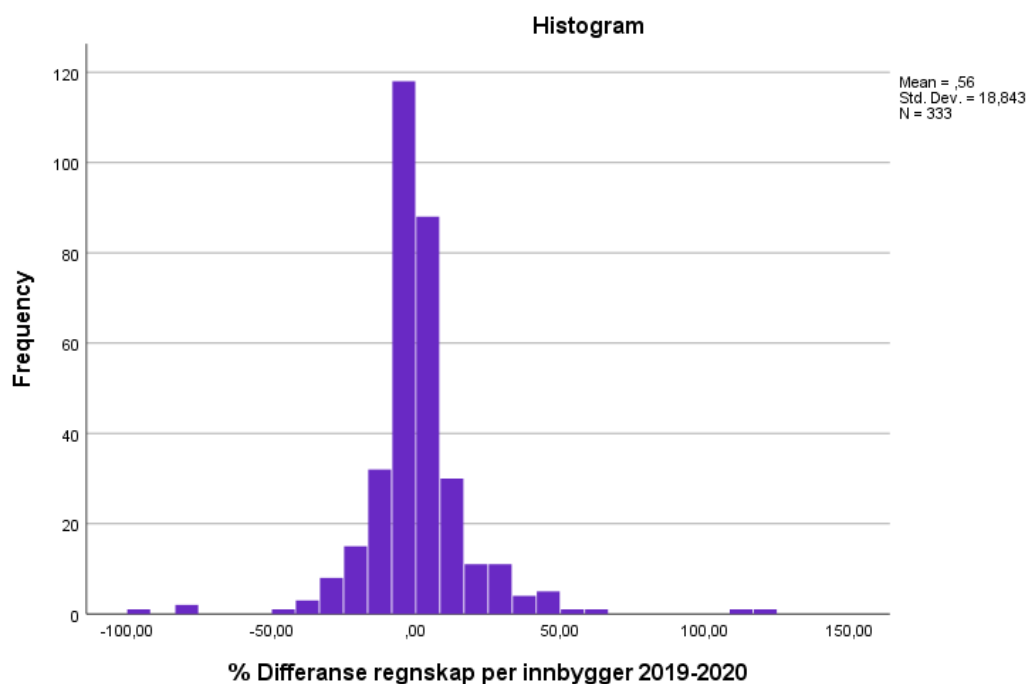
Jeg gjør en frekvensanalyse på variabel *Prosentvis endring i regnskap per innbygger 2019-2020* for å få oversikt over materialet, og fremstiller den i en frekvenstabell og som et histogram.

I frekvenstabellen er kommunene gruppert etter hvor stor endring det er i regnskapet fra 2019 til 2020. Kommunene er samlet i 7 grupper.

Tabell 7 Gruppert endring i regnskap per innbygger 2019 - 2020

Gruppert endring i regnskap per innbygger 2019 – 2020				
		Antall kommuner	Prosent	Gyldig prosent
Gyldig	Stor nedgang, over -15%	32	9,0	9,6
	Middels nedgang, -7% - -15%	45	12,7	13,5
	Liten nedgang -3% - -7%	43	12,1	12,9
	Ingen endring, fra -3% til +3%	101	28,5	30,3
	Liten økning, +3 - +7%	35	9,9	10,5
	Middels økning, +7 - +15%	40	11,3	12,0
	Stor økning, over +15%	37	10,4	11,1
	Total	333	93,8	100,0
Missing	System	22	6,2	
Total		355	100,0	

Vi kan se at 30% av kommunene har en liten endring, på under 3% opp eller ned. Videre fordeler kommunene seg jevnt på de andre gruppene av endring. Fordelingen viser at 23% av kommunene har hatt endringer tilsvarende nedgang på mer enn -7%, og 23% har hatt økninger tilsvarende 7% eller mer. I histogrammet ser vi tydelig at selv om de fleste observasjonene ligger rundt 0, er det også mange observasjoner med til dels store endringer.



Figur 2 Histogram Prosentvis endring i regnskap per innbygger fordelt på kommuner

Vi ser at gjennomsnittlig endring i regnskap per innbygger fra 2019 til 2020 er 0,6%. Begge disse verdiene tilsier at gjennomsnittlige endringer i regnskap per innbygger for norske folkebibliotek er liten, de fleste kommuner har brukt omtrent like mye i 2020 som i 2019. Vi ser likevel et standardavvik på 19, og en stor spredning med observasjoner fra -100% til +124%.

Det er observert en endring på -100%, altså at regnskapet i 2020 viser 0 kr, mens 2019-regnskapet viste et forbruk. Det er også observert en økning på 124% i kroner brukt per innbygger. Disse ytterlighetene kan skyldes situasjoner som stengte bibliotek og vakante stillinger, eller feil i rapporterte tall for en av periodene. Flakstad kommune hadde folkebibliotek i 2019, men i 2020 har stillingen stått vakant og kommunen har ikke hatt noe folkebibliotektilbud, og dermed heller ikke noen utgifter til tjenesten (Mändla, 2019), noe som resulterer i en endring på -100%. Vardø bibliotek hadde kun 20% stilling i biblioteket i 2019, som ble økt til 50% i 2020, noe som resulterte i en økning på 124% i regnskapet. Når regnskapet viser kr 262278 til lønn og medier i 2020, kr 129 per innbygger, er det likevel ikke ekstreme tall som ligger bak endringene.

5.2 Bivariate analyser

5.2.1 Ser vi ulik endring i antall bibliotekenheter i sammenslåtte og ikke sammenslåtte kommuner?

I de univariate analysene så vi at netto nedgang i bibliotekenheter fordelte seg ganske jevnt på sammenslåtte og ikke sammenslåtte kommuner, med en litt større nedgang i de sammenslåtte kommunene. Vi så også at det var flere kommuner som opplevde en endring, når vi tok med både opprettelse av nye filialer og nedleggelser. 20 kommuner hadde en nedgang i antall bibliotekenheter i perioden, mens 5 kommuner hadde en økning.

Mer interessant er hva som har skjedd med de sammenslåtte og de ikke sammenslåtte kommunene i løpet av 2020.

Jeg setter opp en tabell med antallet faste bibliotekenheter fordelt på sammenslåtte og ikke sammenslåtte kommuner.

Tabell 8 Antall faste bibliotekenheter 2019 – 2020

Antall faste bibliotekenheter	Antall faste bibliotekenheter 2019	Antall faste bibliotekenheter 2020	Nedlagte filialer	Nye filialer	Netto nedgang	Prosentvis nedgang
Sammenslåtte kommuner 1.1.2020	160	154	-7	1	-6	-3,8
Ikke sammenslåtte kommuner 1.1.2020	504	489	-18	3	-15	-3,0
Totalt antall faste bibliotekenheter	664	643	-25	4	-21	-3,2

Når vi ser på antallet bibliotekenheter i sammenslåtte og ikke sammenslåtte kommuner i 2019 og 2020, det er en litt større andel nedgang i filialer i sammenslåtte kommuner, en nedgang på -3,8%, enn i ikke sammenslåtte kommuner, med en nedgang på -3%. Men forskningsspørsmålet dreier seg ikke kun om nedgang i antall

bibliotekenheter. Vi ser etter all endring, og om det er forskjeller i endringen mellom de sammenslåtte og de ikke sammenslåtte kommunene.

Endringene på 25 nedlagte filialer og 4 nye filialer fra tabellen over, fordeler seg på 25 kommuner. Jeg deler inn kommunene i om de har opplevd endring fra 2019 til 2020, eller ikke. Mer presist dreier det seg altså om endring i antall bibliotekenheter de nye kommunene startet med 1.1.2020 til antallet som er rapportert fra 31.12.2020.

Tabell 9 Krysstabell Sammenslåtte kommuner og endring i antall faste bibliotekenheter 2019 til 2020

Kategorisk Differanse faste bibliotekenheter fra 2019 til 2020 * Sammenslått 1.1.2020 Crosstabulation					
			Sammenslått 1.1.2020		Total
			Ikke-sammenslått 2020	Sammenslått 2020	
Endring i antall faste bibliotekenheter fra 2019 til 2020	Ingen endring	Antall kommuner	297	33	330
		% innen Sammenslått 1.1.2020	95,2%	76,7%	93,0%
	Endring	Antall kommuner	15	10	25
		% innen Sammenslått 1.1.2020	4,8%	23,3%	7,0%
Total		Antall kommuner	312	43	355
		% innen Sammenslått 1.1.2020	100,0%	100,0%	100,0%

Krysstabellen viser at 23,3% av de sammenslåtte kommunene har opplevd endringer i samlet antall bibliotekenheter, mens bare 4,8% av kommuner som ikke ble slått sammen i 2020 hadde endring i antall bibliotekenheter.

Vi tester hypoteser. Nullhypotesen er at det ikke er noen forskjell mellom nedgangen i bibliotekenheter på sammenslåtte og ikke-sammenslåtte kommuner. Alternativ hypotese er at det er en forskjell.

H_0 : Fordelingen over endring i antall bibliotekenheter fra 2019 til 2020 er lik mellom sammenslåtte og ikke sammenslåtte kommuner

H₁: Fordelingen over endring i bibliotekenheter fra 2019 til 2020 er ikke lik mellom sammenslåtte og ikke sammenslåtte kommuner

Siden vi ikke har å gjøre med et utvalg, men med den faktiske populasjonen, er det ikke behov for å benytte slutningsstatistikk for å vurdere hypotesene. Jeg gjør likevel en kjiqvadrattest på krysstabellen, og får en p-verdi på 0,000.

Tabell 10 Kjiqvadrattest for endring i antall bibliotekfilialer, etter kommunesammenslåing

Chi-Square Tests					
	Value	df	Asymptotic Significance (2- sided)	Exact Sig. (2- sided)	Exact Sig. (1- sided)
Pearson Chi-Square	19,647 ^a	1	,000		
Continuity Correction ^b	16,930	1	,000		
Likelihood Ratio	13,901	1	,000		
Fisher's Exact Test				,000	,000
Linear-by-Linear Association	19,592	1	,000		
N of Valid Cases	355				

a. 1 cells (25,0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 3,03.

b. Computed only for a 2x2 table

Nullhypotesen faller. Vi kan konkludere med at det er en forskjell i endring i antall bibliotekenheter mellom sammenslåtte og ikke-sammenslåtte kommuner, der en betydelig større andel av sammenslåtte kommuner har endret antall bibliotekenheter i løpet av 2020.

5.2.2 Ser vi endring i andelen kommuner uten fagutdannet biblioteksjef etter kommunereformen?

I de univariate analysene så vi at antall kommuner uten fagutdannet biblioteksjef falt kraftig fra 31.12.2019 til 1.1.2020. Det er nærliggende å anta at denne endringen kom av kommunesammenslåingene. Vi ser derfor på endringen i de sammenslåtte og ikke sammenslåtte kommunene hver for seg.

Tabell 11 Frekvens fagutdannede biblioteksjefer 2019 og 2020, fordelt på sammenslåtte og ikke sammenslåtte kommuner

Sammenslåtte kommuner	31.12.2019	01.01.2020	31.12.2020
Uten fagutdannet biblioteksjef	23	2	5
Med fagutdannet biblioteksjef	86	41	38
Antall sammenslåtte kommuner	109	43	43

Ikke sammenslåtte kommuner	31.12.2019	01.01.2020	31.12.2020
Uten fagutdannet biblioteksjef	79	79	75
Med fagutdannet biblioteksjef	233	233	237
Antall ikke sammenslåtte kommuner	312	312	312

For de sammenslåtte kommunene gikk antallet fra 23 kommuner uten fagutdannet biblioteksjef 31.12.2019 til 2 kommuner 1.1.2020, og 5 kommuner ved utgangen av året. 38 av 43 sammenslåtte kommuner hadde fagutdannet biblioteksjef 31.12.2020.

For de ikke sammenslåtte kommunene var antallet kommuner med fagutdannede biblioteksjefer likt 31.12.2019 og 1.1.2020. 31.12 var det en liten endring, fra 233 til 237 kommuner med fagutdannet biblioteksjef.

Tabell 12 Andel kommuner med fagutdannet biblioteksjef

Andel kommuner med fagutdannet biblioteksjef	31.12.2019	01.01.2020	31.12.2020
Sammenslåtte	76 %	95 %	88 %
Ikke sammenslåtte	79 %	75 %	76 %
Alle	75 %	77 %	77 %

På landsbasis hadde 75% av kommunene fagutdannet biblioteksjef i 2019. Etter kommunereformen har det økt til en andel på 77%.

For de sammenslåtte kommunene, har endringen vært større. I 2019 hadde 76% av kommunene som skulle slås sammen fagutdannet biblioteksjef. 31.12.2020 var andelen oppe i 88%.

Andelen 1.1.2020 viser at 95% av de 43 nye, sammenslåtte kommunene, hadde minst en kommune med fagutdannet biblioteksjef. At tallet så synker til 31.12.2020 betyr at ikke alle de nye kommunene valgte å ansette en fagutdannet bibliotekar som biblioteksjef for folkebibliotekene i de nye kommunene.

Ut fra forskningsspørsmålet «Ser vi endring i andelen kommuner uten fagutdannet biblioteksjef etter kommunereformen?» utleder jeg en nullhypotese og alternativ hypotese:

H_0 : Andelen kommuner med fagutdannet biblioteksjef er lik 31.12.2019 og 31.12.2020.

H₁: Andelen kommuner med fagutdannet biblioteksjef er ikke lik 31.12.2019 og 31.12.2020.

Hypotesen testes i tabellen *Andel kommuner med fagutdannet biblioteksjef*. Tabellen viser at andelen er endret fra 75% av kommunene i 2019 til 77% av kommunene i 2020. I tillegg viser tabellen at denne endringen hovedsakelig kommer av at andelen kommuner med fagutdannet biblioteksjef i de sammenslåtte kommunene er endret med 12 prosentpoeng fra 76% 31.12.2019 til 88% 31.12.2020, mens de ikke sammenslåtte er endret med 3 prosentpoeng.

Nullhypotesen faller, andelen kommuner med fagutdannet biblioteksjef er ikke lik 31.12.2019 og 31.12.2020 og alternativ hypotese er sannsynlig.

5.2.3 Ser vi ulik endring i antall kroner brukt på bibliotek i sammenslåtte og ikke sammenslåtte?

Det var små endringer i antall kroner brukt på bibliotek fra 2019 til 2020 når vi ser alle kommunene samlet. Jeg vil først se på hvordan endringene ser ut når vi sammenligner tallene på bakgrunn av innbyggere i sammenslåtte og ikke sammenslåtte kommuner. Deretter vil jeg sammenligne endringene når vi tar utgangspunkt i kommunene som enhet, og ser endringene i de 43 sammenslåtte kommunene mot endringer i de 312 ikke sammenslåtte.

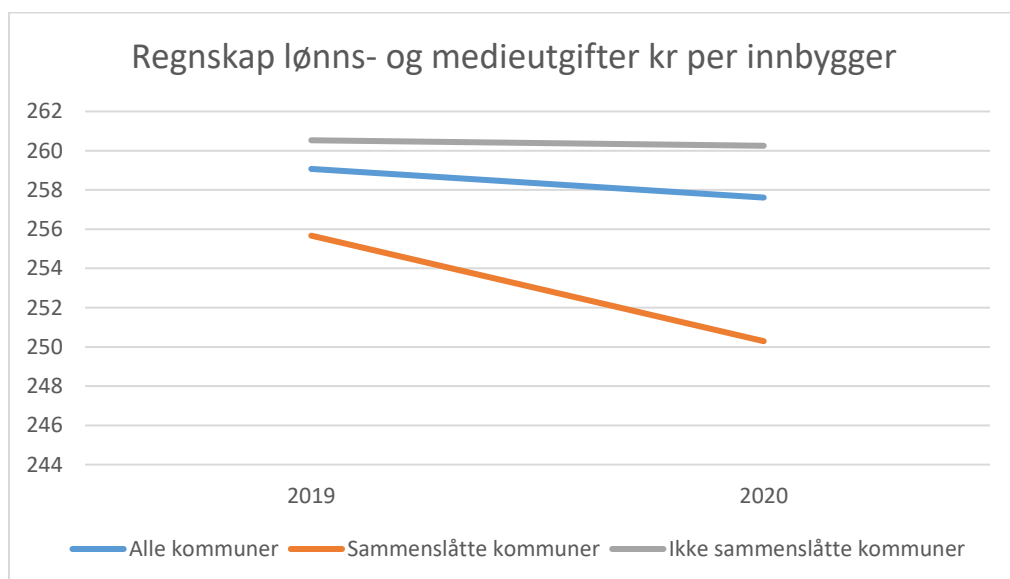
Det mangler data på regnskapstall for noen av kommunene for enten 2019 eller 2020, totalt 22 observasjonseenheter mangler data. De videre utregningene i analysen gjøres med data for 333 av 355 observasjonseenheter.

5.2.3.1 Regnskap lønn- og medieutgifter per innbygger

Regnskapstallene summeres og deles på antall innbyggere i alle kommuner, og så i gruppene sammenslåtte og ikke sammenslåtte kommuner.

Tabell 13 Regnskap per innbygger 2019 og 2020, for alle kommuner, sammenslåtte kommuner og ikke sammenslåtte kommuner

Regnskap lønns- og medieutgifter kr per innbygger	2019	2020	Endring i %
Alle kommuner	259,07	257,61	-0,56 %
Sammenslåtte kommuner	255,67	250,29	-2,10 %
Ikke sammenslåtte kommuner	260,53	260,25	-0,11 %



Figur 3 Regnskap per innbygger 2019 og 2020, for alle kommuner, sammenslåtte kommuner og ikke sammenslåtte kommuner

Tabellen og figuren viser at det er en nedgang i kroner brukt per innbygger for alle kommuner, fra 259,07kr i 2019 til 257,61kr i 2020. Når vi ser på gruppene hver for seg, kommer det frem at de ikke sammenslåtte kommunene har hatt en svært liten nedgang i perioden, mens det i de sammenslåtte kommunene er endret med 2,1% fra 255,67 kr per innbygger til 250,29kr. Figuren viser endringen med kuttet y-akse, som gjør at funnene ser større ut enn de er. Jeg har likevel valgt å inkludere den, siden regnskap lønns- og medieutgifter per innbygger er et sentralt tall i debatten om vilkårene for norske folkebibliotek, og figuren tydelig viser hvordan endringen fra 2019 til 2020 kommer av nedgang i de sammenslåtte kommunene.

5.2.3.2 Prosentvis endring i regnskap per innbygger med kommunene som enhet

Så er spørsmålet – er det like store endringer i sammenslåtte kommuner og ikke sammenslåtte kommuner?

Variablene for regnskap per innbygger deles i to grupper, testgruppen er sammenslåtte kommuner og kontrollgruppen er ikke sammenslåtte kommuner. Jeg gjør en analyse som sammenligner gjennomsnittene i de to gruppene:

Tabell 14 Sammenlignet gjennomsnitt sammenslåtte og ikke-sammenslåtte kommuner

Report

% Differanse regnskap per innbygger 2019-2020

Sammenslått 1.1.2020	Mean	N	Std. Deviation
Ikke-sammenslått 2020	,5450	291	19,37080
Sammenslått 2020	,6450	42	14,87165
Total	,5576	333	18,84339

Gjennomsnittet for endring i ikke-sammenslåtte kommuner er på 0,5%, for sammenslåtte kommuner er det gjennomsnittlig en endring på 0,6%.

For å undersøke om det er signifikante forskjeller mellom sammenslåtte og ikke sammenslåtte kommuner, kjører vi en t-test med nullhypotese at det ikke er noen forskjell i endring mellom testgruppe og kontrollgruppe.

H_0 = Det er ingen forskjell i endring av regnskap per innbygger fra 2019 til 2020 mellom sammenslåtte og ikke sammenslåtte kommuner.

H_1 = Det er en forskjell i endring av regnskap per innbygger fra 2019 til 2020 mellom sammenslåtte og ikke sammenslåtte kommuner.

T-test:

Tabell 15 T-test Endring i regnskap per innbygger mellom sammenslåtte og ikke sammenslåtte kommuner

Independent Samples Test										
		Levene's Test for Equality of Variances		t-test for Equality of Means						
		F	Sig.	t	df	Sig. (2-tailed)	Mean Difference	Std. Error Difference	95% Confidence Interval of the Difference	
									Lower	Upper
% Differanse regnskap per innbygger 2019-2020	Equal variances assumed	0,348	0,556	0,032	331	0,974	0,10002	3,11504	-6,02776	6,22780
	Equal variances not assumed			0,039	63,004	0,969	0,10002	2,56033	-5,01639	5,21643

Levenes test viser at vi kan forutsette lik varians mellom gruppene, med signifikansverdi større enn 0,05, og vi kan benytte tallene fra raden for *Equal variances assumed*. Signifikansen viser 0,974, som altså gir en 97% sannsynlighet

for å avvise en riktig nullhypotese. Vi beholder dermed nullhypotesen, om at det ikke er noen forskjell i endringen av regnskap per innbygger fra 2019 til 2020 mellom sammenslåtte og ikke sammenslåtte kommuner. Forskjellen mellom de to gruppene er svært liten.

Jeg ønsker å undersøke dette nærmere, og grupperer endringene i kategorier etter hvor stor prosentvis økning eller nedgang det var i regnskap per innbygger fra 2019 til 2020, og genererer en krysstabell med avhengig variabel *Gruppert prosent differanse regnskap per innbygger 2019 - 2020* og uavhengig variabel *Sammenslått 1.1.2020*.

Tabell 16 Krysstabell Gruppert endring i regnskap per innbygger, andel kommuner i hver gruppe

Gruppert_prosent_differanse regnskap per innbygger 2019-2020 *				
Sammenslått 1.1.2020 Crosstabulation				
		Sammenslått 1.1.2020		Total
		Ikke-sammenslått 2020	Sammenslått 2020	
Gruppert prosentvis endring i regnskap per innbygger, andel kommuner i hver gruppe	Stor nedgang, over -15%	10 %	7 %	10 %
	Middels nedgang, -7% - -15%	13 %	17 %	14 %
	Liten nedgang -3% - -7%	12 %	17 %	13 %
	Ingen endring, fra -3% til +3%	31 %	29 %	30 %
	Liten økning, +3 - +7%	11 %	10 %	11 %
	Middels økning, +7 - +15%	12 %	12 %	12 %
	Stor økning, over +15%	11 %	10 %	11 %
Total	Count	291	42	333
	% within Sammenslått 1.1.2020	100,00 %	100,00 %	100,00 %

Tabell 17 Kjikvadrattest av krysstabell gruppert endring i regnskap per innbygger

Chi-Square Tests			
	Value	df	Asymptotic Significance (2-sided)
Pearson Chi-Square	1,385 ^a	6	,967
Likelihood Ratio	1,359	6	,968
Linear-by-Linear Association	,131	1	,717
N of Valid Cases	333		

a. 3 cells (21,4%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 4,04.

Endringen fra 2019 til 2020 fordeler seg jevnt på de ulike kategoriene av endring for både sammenslåtte og ikke sammenslåtte kommuner. Omtrent 30% av kommunene har under 3% endring, enten nedgang eller økning, mens de øvrige kategoriene for grad av endring fordeler seg relativt jevnt mellom sammenslåtte og ikke sammenslåtte kommunene. Jeg sjekker om dette stemmer, at det ikke er noen signifikant forskjell i endringen mellom de sammenslåtte og ikke-sammenslåtte gruppene med en kjikvadrattest på den samme hypotesen som tidligere.

H_0 = Det er ingen forskjell i endring av regnskap per innbygger fra 2019 til 2020 mellom sammenslåtte og ikke sammenslåtte kommuner.

H_1 = Det er en forskjell i endring av regnskap per innbygger fra 2019 til 2020 mellom sammenslåtte og ikke sammenslåtte kommuner.

Kjikvadrattesten gir en p-verdi på 0,967 og nullhypotesen står, det er ingen forskjell i endring av regnskap per innbygger fra 2019 til 2020 mellom sammenslåtte og ikke sammenslåtte kommuner.

6. Presentasjon av funn

Problemstillingen er operasjonalisert i fire variabler. Variablene er analysert med univariate analyser. Deretter er forskningsspørsmålene undersøkt hver for seg med bivariate analyser. Sammen viser disse analysene at de sammenslåtte kommunene har hatt større endringer i 2020 enn de ikke sammenslåtte kommunene.

Her presenteres funn fra datamaterialet som belyser problemstillingen og forskningsspørsmålet. Funnene vil så inngå i en drøfting om de endringer i folkebibliotekenes ressurser og antall enheter fra 2019-2020 kan ha en sammenheng med kommunereformen.

6.1 Antall faste bibliotekenheter i kommunene

Det er blitt færre bibliotekenheter i Norge i 2020, og det er større nedgang i de sammenslåtte kommunene sammenlignet med de ikke sammenslåtte.

Antall bibliotekenheter i norske folkebibliotek er redusert med 3% fra 664 i 2019 til 643 i 2020. 23% av de 43 sammenslåtte kommunene har opplevd endring i antallet bibliotekenheter, 7 enheter er lagt ned og 1 opprettet. 5% av de 312 ikke-sammenslåtte kommunene har opplevd endring i antall bibliotekenheter i 2020, 18 bibliotekenheter er lagt ned, og 3 opprettet.

6.2 Andel kommuner med fagutdannet biblioteksjef

Det er flere kommuner med fagutdannet biblioteksjef i 2020 enn i 2019, og grunnen er kommunesammenslåinger.

Andelen kommuner med fagutdannet biblioteksjef er økt fra 75% i 2019 til 77% i 2020. Antallet kommuner uten fagutdannet biblioteksjef er redusert fra 102 i 2019 til 80 i 2020. Endringen kommer hovedsakelig av at de 109 kommunene som ble slått sammen bestod av 86 kommuner med og 23 kommuner uten fagutdannet biblioteksjef. Ved sammenslåingen var det kun to nye kommuner som ikke bestod av minst 1 kommune med fagutdannet biblioteksjef, og andelen kommuner uten fagutdannet biblioteksjef sank umiddelbart.

6.3 Endring i regnskap per innbygger

Sammenslåtte kommuner bruker 5 kroner mindre per innbygger på bibliotek i 2020 sammenlignet med 2019. De ikke sammenslåtte kommunene brukte like mye penger i 2020 som i 2019.

Regnskap lønn- og medieutgifter per innbygger er analysert på to nivå. På innbyggernivå med totalsum per innbygger i sammenslåtte og ikke sammenslåtte kommuner, og på kommunenivå med endring i % for hver enkelt kommune.

For alle norske kommuner ser vi at det brukes 1,46 kr eller 0,56% mindre per innbygger i 2020 enn i 2019. De ikke sammenslåtte kommunene har nesten uendret regnskap i kroner per innbygger, ned 28 øre eller 0,11%. De sammenslåtte kommunene har en større endring, med en nedgang på 5,38kr eller 2,10%.

Når vi analyserer endringen fra 2019 til 2020 som prosentvis endring i hver kommune, heller enn som rene kroner og ører samlet sett, er det ikke en klar sammenheng mellom endringene og kommunesammenslåinger. Omtrent 30% av kommunene hadde under 3% endring, 30% hadde nedgang og 30% hadde økning. Selv om det ikke er store forskjeller i endring på sammenslåtte og ikke sammenslåtte kommuner er det verdt å merke seg at i de to gruppene for nedgang i regnskap fra -3 – -7% og -7 – -15% er det en større andel sammenslåtte kommuner. Vi ser altså ikke ulik endring i antall kroner brukt på bibliotek i sammenslåtte og ikke sammenslåtte kommuner på kommunenivå.

7. Drøfting av funn

Nå vil jeg drøfte funnene ut fra mitt teoretiske utgangspunkt, ut fra øvrig forskning og diskurs og diskutere hvordan forskningsspørsmålene belyser problemstillingen.

Denne studien viser at det er forskjeller i hvordan sammenslåtte og ikke sammenslåtte kommuner har utviklet seg i 2020. Undersøkelsen ser i hovedsak på sammenfall, at endringene skjer samtidig som kommunereformen, og ikke kausalitet, at endringene skjer på grunn av kommunereformen.

For å diskutere funnene videre vil jeg se hvordan de kan tolkes i lys av ulike organisasjonsteoretiske perspektiv og om de er i tråd med de teoretiske idéene om

iverksetting. Jeg vil også se hvordan de kan sammenlignes med forskningen på kommunereform i Danmark, og om funnene har en plass i den norske debatten.

7.1 Organisasjonsteoretiske perspektiv

Endringene jeg har undersøkt er i hovedsak strukturelle og kvantifiserbare endringer. Undersøkelsen er gjort med forutsetningen om at offentlige organisasjoner er redskap politisk ledelse kan bruke for å nå mål i samfunnet, altså med et instrumentelt perspektiv som grunnlag. Jeg har forutsatt at når kommuner blir slått sammen, er det et ledd i statens ønske om å nå målene om gode og likeverdige tjenester til innbyggerne, helhetlig og samordnet samfunnsutvikling, bærekraftige og økonomisk robuste kommuner og styrket lokaldemokrati (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014).

Indikatorene *antall bibliotekenheter*, *andel kommuner med fagutdannet biblioteksjef* og *regnskap til lønn- og medieutgifter per innbygger* sier noe om strukturell, instrumentell utvikling i folkebibliotekene. Hva som er ønsket utvikling for indikatorene ut fra målene for kommunereformen, er det vanskelig å si noe om. Ser man endringene fra et instrumentelt perspektiv er det naturlig å anta at lavere kostnad per innbygger kan skape mer bærekraftige og økonomisk robuste kommuner, og friggi offentlige midler til å skape bedre tjenester i kommunen som helhet.

Kulturperspektivet gir en forståelsesmodell hvor endringer som mindre penger per innbygger like godt kan føre til motstand i organisasjonen som ren gevinst. Om lavere kostnad per innbygger derfor fører til at folkebibliotekene leverer dårligere tjenester kan det også hevdes å svekke lokaldemokratiet. Ut fra kulturperspektivet kan vi spørre om virkeligheten ikke nødvendigvis er formålsrasjonell, og det er grunn til å problematisere forventningen om at lavere kostnad per innbygger for en tjeneste gir mer økonomisk robuste kommuner.

Færre bibliotekenheter, flere fagutdannede biblioteksjefer og færre kroner per innbygger kan altså forstås ulikt. Om vi antar at sentralisering med lavere kostnader og høyere fagkompetanse tilsier en bedre organisering av tjenestene og bedre utnyttelse av felles ressurser, som er naturlig ut fra et instrumentelt perspektiv, vil disse funnene tyde på at endringene er i tråd med kommunereformens mål.

Om vi derimot legger mer vekt institusjonelt perspektiv om at endringer ofte skaper motstand, at aktører påvirkes av organisasjonens kultur og omgivelsenes forventninger i større grad enn av kommunereformens mål, er det grunn til å være mer skeptisk til om funnene faktisk kan si noe om måloppnåelse.

7.2 Iverksetting

For å forstå funnene, kan vi også se til iverksettingsteorien. I Nullpunktsmålingen antar Senter for økonomisk forskning at virkningene av kommunereformen vil handle om hvordan de nye kommunene løser oppgavene annerledes enn de gamle, og at virkningene dermed vil være «resultatet av en rekke handlingsvalg som vil avhenge av lokale forutsetninger og innflytelse fra mange aktører.» (Senter for økonomisk forskning, 2017, s. 7).

En teori om hva som skjer ved iverksetting er John Kingdon sitt flerstrømsperspektiv (Vabo et al., 2020, s. 120). Kingdons modell viser hvordan ulike politiske prosesser, eller strømmer som han kaller det, lever sine parallelle liv, for så plutselig å aktualiseres ved en endring i omstendigheter. Modellen kan gi teoretisk grunnlag til å forvente endring i sammenslåtte kommuner på mange områder.

Folkebibliotekene i de sammenslåtte kommunene var i overgangen fra 2019 til 2020 i en situasjon der flere strukturer, som antall bibliotekenheter, hvem som skulle være biblioteksjef i den nye kommunen og hvor mye penger kommunen skulle bruke på tjenesten, var på agendaen. Kommunereformen endret omstendighetene og skapte et mulighetsrom, som Kingdon hevder gjør at vi kan forvente større endringer enn vi ville sett uten reformen.

Funnene viser at vi ser større grad av endring i de sammenslåtte kommunene enn de ikke sammenslåtte. Flerstrømsperspektivet kan være en del av forklaringen på at flere sammenslåtte kommuner gjennomførte endringer i 2020. Ut fra dette perspektivet vil det også være grunn til å forvente fortsatt større endringer i de sammenslåtte kommunene i tiden fremover.

7.3 Kommunereformen i Danmark

Et år etter kommunereformen i Danmark skrev bibliotekmyndighetene rapporten *Folkebibliotekerne efter kommunalreformen* (Styrelsen for Bibliotek og Medier, 2008).

Der viser de til en stor nedgang i bibliotekenheter, økt bruk av bibliotekene og ingen endring i økonomien. Konklusjonen var at kommunalreformen hadde en positiv effekt på den danske folkebibliotekstjenesten, ved mer effektiv drift av større enheter, som igjen førte til økt bruk av tjenestene. Litt senere gjennomførte Johannsen og Pors (2010) en undersøkelse som viste en nedgang i danske bibliotekbudsjett før og etter reformen på 10%, og at de i tillegg til å bli færre bibliotekenheter også ble færre ansatte i bibliotekene. En tredje undersøkelse, av Gunnar Lind Svendsen (2013) antydte at kommunalreformen har ført både til positive og negative endringer, der noen brukere har fått større avstand til bibliotekstjenestene, mens andre har fått tilgang til bedre tjenester. Denne studien fant også at desentraliserte folkebibliotekstjenester hadde en stor samfunnsøkonomisk verdi.

Niels Ole Pors (2006) advarte om at bibliotekene hadde et dårlig utgangspunkt til å posisjonere seg i kommunereformen, og at manglende dokumentasjon av verdien i folkebibliotekene ville gjøre posisjonering vanskelig. Han mente at folkebibliotekstatistikken ikke egner seg til å si noe om bibliotekenes verdi, effekt eller legitimitet. Pors viser til at Svanhild Aabøs forskning (2005) som viser at folkebibliotekenes samfunnsøkonomiske verdi er høy, og at bibliotekstjenestene verdsettes høyest av dem som har kort avstand til biblioteket, bor i en kommune med kvalifisert biblioteksjef og bruker biblioteket. Endringer i strukturene som de vi ser etter kommunereformen, vil dermed kunne påvirke hvordan befolkningen verdsetter bibliotekene. En ny undersøkelse av kost-nytte-verdi i etterkant av kommunereformen ville vært svært interessant.

Forskning på folkebibliotek og kommunereform fra Danmark har altså funn som spriker, og som forstås ulikt. Funnene fra Styrelsen for bibliotek og medier året etter kommunalreformen, ligner på funnene i min undersøkelse fra Norge. Det er en nedgang i antall bibliotekenheter, selv om antallet er betraktelig lavere enn tallene man så i Danmark rett etter reformen. Regnskapstallene fra Norge viser en nedgang i sammenslåtte kommuner, og ingen endring i ikke sammenslåtte. Fra Danmark har vi en studie som viser ingen endring i økonomien og en annen som viser nedgang. Her er det mulig å lese tall på forskjellige måter og ta utgangspunkt i ulike tall, kanskje også avhengig av hvilke endringer man ønsker å finne?

7.4 Debatten i Norge

Hvordan kan disse funnene brukes i kunnskapsbasert samtale i Norge? Om vi ser for oss to synspunkt i debatten – de bekymrede og de optimistiske, kan funnene tas til inntekt for den ene eller andre siden?

Debatten rundt kommunereformen og folkebibliotekene i Norge har siden 2014 dreid seg rundt to muligheter, begge uttalt av Ragnar Audunson i artikkelen *Kommunereformen: Den største bibliotekutfordringen nå?* (2015). Den optimistiske forventningen om at kommunereformen vil føre til gode, likeverdige tjenester og mer økonomisk robuste kommuner, noe som også vil komme folkebibliotekene til gode. Samtidig er det en frykt for økt sentralisering og at det vil bli kutt i budsjett, så lenge folkebibliotekloven kun setter krav om et folkebibliotek per kommune.

Fylkesbiblioteksjefene var i 2015 optimistiske på at folkebibliotekene i større kommuner ville levere bedre tjenester, samtidig som de trodde det ville bli færre bibliotek og større avstand for flere brukere, noe de regnet som en uheldig effekt. (Øvrebø, 2015). I en masteroppgave fra 2015 ble det også registrert blandende forventninger, der biblioteksjefer i større kommuner var mest positive, mens biblioteksjefer fra små kommuner fryktet at omorganisering ville bety innsparing (Rysjedal, 2015).

I 2020 er debatten fortsatt delt, både i optimisme og bekymring for hva slags endringer kommunereformen bringer med seg, og i en uenighet i om reduksjon i antall enheter og kroner per innbygger er ønsket eller uønsket utvikling. Nasjonalbibliotekets utviklingsdirektør Svein Arne Tinnesand har sagt at han ikke bekymrer seg for nedleggelser, «Men det er klart at når kommuner slås sammen, så innebærer nok dette en tenkning som går i retning av færre og større avdelinger.» (Espevik, 2020), mens leder i Norsk bibliotekforening, Vidar Lund, hevder at norske bibliotek har stadig mindre ressurser tilgjengelig og er svært bekymret for at den trenden skal forsterkes av kommunesammenslåinger (Lund, 2021).

Funnene i denne undersøkelsen tyder på at det er endringer knyttet til kommunereformen. Flere kommuner med fagutdannet biblioteksjef vil nok regnes som en fordel av de fleste. Likevel er det nok noen av biblioteksjefene i de små kommunene Rysjedal viste til som vil hevde at det er akkurat det de var redd for, at

omorganisering ville bety innsparing, og en biblioteksjef i en liten kommune ville «degraderes» til avdelingsleder ved sammenslåing.

Større nedgang i antall bibliotekenheter i de sammenslåtte kommunene kan tolkes som at Tinnesand har rett, det går i retning av færre og større avdelinger når kommuner slås sammen. En nedgang i kroner brukt per innbygger i sammenslåtte kommuner, tyder på at Vidar Lund sin bekymring for at norske bibliotek får mindre ressurser vil forsterkes av kommunesammenslåingene. Så vil den ene kanskje si at dette er ønsket utvikling, der den andre vil hevde det motsatte.

Når vi sitter med data og funn på de faktiske endringene som er observert i norske folkebibliotek i kommunereformens første virkningsår, hadde det vært fint om funnene kunne bidra til å avklare debatten. Er det grunn til bekymring, eller optimisme? Men som vi ser både fra Danmark og debatten i Norge, er det ikke de faktiske tallene som avgjør denne debatten, det er hvordan tallene forstås.

7.5 Svar på forskningsspørsmålene

Undersøkelsen er et forsøk på å finne ut hvilke umiddelbare konsekvenser kommunereformen har hatt for folkebibliotektjenesten i de sammenslåtte kommunene. Problemstillingen er brutt ned i tre forskningsspørsmål om hvorvidt vi ser endringer etter kommunereformen i antall bibliotekenheter i de nye kommunene, andelen kommuner uten fagutdannet biblioteksjef og antall kroner per innbygger brukt på bibliotek i de nye kommunene.

Jeg har undersøkt data fra folkebibliotekstatistikken, og gjort funn på de tre forskningsspørsmålene. Funnene er diskutert i lys av organisasjonsteoretiske perspektiv, iverksettingsteori, erfaringer fra kommunalreformen i Danmark og debatten i Norge.

Funnene er til en viss grad svar på forskningsspørsmålene. Funnene besvarer forskningsspørsmålene med statistiske data for korrelasjon. Disse kvantitative funnene utgjør likevel et kunnskapsgrunnlag som gjør det mulig å diskutere reformens konsekvenser for folkebibliotekene allerede et år etter sammenslåingene.

Hvorvidt funnene kan vise kausalitet, har jeg diskutert i metodekapittelet. Metoden undersøker korrelasjon, men er ikke kontrollert for andre mulige forklaringsvariabler

som kreves for å påvise kausalitet. Funnene viser sammenfall, at det har skjedd en annen type endringer i de sammenslåtte kommunene enn de ikke sammenslåtte, i hvert fall for tre av fire analyser. Manglende kontroll for andre variabler gjør det rimelig å stille spørsmål ved om det er en like mot like-sammenligning. Ville det samme skjedd dersom det var andre kommuner som ble slått sammen, eller om nye kommuner slår seg sammen i fremtida?

Korrelasjon eller kausalitet er kan hende likevel mindre avgjørende for relevansen av disse funnene. Med en problemstilling som tar inn i seg begrepet «umiddelbare konsekvenser» av en omfattende reform, ligger det en begrensning. De faktiske konsekvensene og effektene av kommunereformen vil ikke være synlige eller forskbare før etter en periode. Som vi ser av forskningen fra Danmark, vil det være ulike resultater om man studerer effekter av en reform umiddelbart etter endringen eller etter en lengre periode. De første resultatene av effektstudier i av kommunalreformen i Danmark var utgangspunkt både for debatt i samtiden og videre studier senere.

8. Konklusjon

Hvilke umiddelbare konsekvenser har kommunereformen for folkebibliotekstjenesten i de sammenslåtte kommunene?

- Det er blitt færre bibliotekenheter i Norge i 2020, og det er større nedgang i de sammenslåtte kommunene sammenlignet med de ikke sammenslåtte.
- Det er flere kommuner med fagutdannet biblioteksjef i 2020 enn i 2019, og grunnen er kommunesammenslåinger.
- Sammenslåtte kommuner bruker 5 kroner mindre per innbygger på bibliotek i 2020 sammenlignet med 2019. De ikke sammenslåtte kommunene brukte like mye penger i 2020 som i 2019.

Funnene er i tråd med de teoretiske forventningene om endring etter reform, og i tråd med erfaringene fra kommunalreformen i Danmark. Studien har ikke klart å finne en direkte sammenheng mellom mål for kommunereformen og mål for folkebibliotekene.

Funnene kan tolkes som at folkebibliotekene etter kommunereformen dreies i retning av effektivisering med tanke på større fagmiljø og lavere kostnad per innbygger, og sentralisering med færre enheter. Studien påviser likevel ingen drastiske endringer etter kommunesammenslåingene.

Jeg er glad for at vi ikke ser noen drastiske endringer allerede. Før kommunereformen var bibliotekfeltet både skeptiske og optimistiske, og foreløpig ser jeg få tegn til at sammenslåingene er en stor trussel mot folkebibliotekene. Det første året som sammenslåtte kommuner kan godt ha vært et «fredningsår», der kun de mest nødvendige endringene er gjennomført. Men det er gjort endringer i større grad i de sammenslåtte enn i de ikke sammenslåtte kommunene, og det er grunn til å følge nøye med på disse tendensene også i årene som kommer.

Vil færre kommuner bety færre bibliotek på sikt? Og er det en dårlig ting? Det spørsmålet er fortsatt åpent for debatt, og jeg håper funnene fra denne studien kan bidra til at den debatten holdes åpen.

Referanser

- Audunson, R. (2015). Kommunereformen: Den største bibliotekutfordringen nå? *Bok og Bibliotek*, 2. <https://www.bokogbibliotek.no/arkiv2/tidligere-utgaver/nr-2-2015/kommunereformen-den-storste-bibliotekutfordringen-na-2>
- Bibliotekets historie, Tønsberg. (u.å.). *Tønsberg og Færder bibliotek*. Hentet 31. januar 2021, fra <https://tnb.no/bibliotekets-historie/>
- Bjelland, C., Bruvoll, A., Hveem, E., Aalen, P., & Erraia, J. (2019). *Gevinstrealisering ved kommunesammenslåing* (Menon-publikasjon Nr. 94/2019; s. 56). https://www.regjeringen.no/contentassets/2932c201eae940f9ba9b241f10353733/ny_2019-94-gevinstrealisering-kommunesammenslainger.pdf
- Christensen, T., Egeberg, M., Lægreid, P., Roness, P. G., & Røvik, K. A. (2015). *Organisasjonsteori for offentlig sektor* (3. utg.). Universitetsforl.
- Espevik, T. (2020, september 23). Slåss for nærbiblioteket. *Klassekampen*. <https://klassekampen.no/utgave/2020-09-23/slass-for-naerbiblioteket>
- Fakta om kommunereformen*. (2020, januar 3). [Redaksjonellartikkel]. Regjeringen.no; regjeringen.no. <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/kommunereform/id2548377/>
- Folkebibliotekloven. (1985). *Lov om folkebibliotek* (LOV-2013-06-21-95). Kulturdepartementet. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1985-12-20-108>
- Forskrift om kvalifikasjonskrav for ansatte i folkebibliotek—Lovdata* (FOR-2020-03-20-442). (2014). Kulturdepartementet. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2013-12-20-1656>

- Johannsen, C. G., & Pors, N. O. (2010). The 2007 Structural Reform and the Public Libraries in Denmark. *Bibliothek Forschung Und Praxis*, 34(3), 342–350.
<https://doi.org/10.1515/bfup.2010.051>
- Kingdon, J. W. (2014). *Agendas, alternatives, and public policies* (Second edition, Pearson new international ed.). Pearson Education Limited.
- Kirkedepartementet, K. (2006, november 8). *Nasjonalbiblioteket* [Eksternvirksomhet].
 Regjeringen.no; regjeringen.no.
https://www.regjeringen.no/no/dep/kud/org/etater-og-virksomheter-under-kulturdepartementet/underliggende_etater/nasjonalbiblioteket/id408537/
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2014). *Prop 95S (2013-2014) Kommuneproposisjonen 2015* (Prop. 95S (2013-2014)).
<https://www.regjeringen.no/contentassets/3734f7f4f242428990d58993156f51e3/no/pdfs/prp201320140095000dddpdfs.pdf>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2015, mars 20). *Meld. St. 14 (2014-2015) Kommunereformen—Nye oppgaver til større kommuner* [Stortingsmelding]. Regjeringen.no; regjeringen.no.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-14-2014-2015/id2401505/>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2017, april 5). *Prop. 96 S (2016–2017) Endringer i kommunestrukturen* [Proposisjon]. Regjeringen.no; regjeringen.no. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-96-s-20162017/id2548145/>
- Kommunegrupperinger. (2021). I *Ssb.no*. <https://www.ssb.no/offentlig-sektor/kommune-stat-rapportering/kommunegrupperinger>

- Kulturdepartementet & Kunnskapsdepartementet. (2020). *Nasjonal bibliotekstrategi 2020—2023. Rom for demokrati og dannelse*. (s. 48) [Strategi].
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nasjonal-bibliotekstrategi-2020-2023---rom-for-demokrati-og-dannelse/id2667015/>
- Lund, V. (2021). Korleis måle bibliotekøkonomi? | Bok og Bibliotek. *Bok og Bibliotek*, 1. https://digitalutgave.bokogbibliotek.no/journal/2021/1/m-1212/Korleis_måle_bibliotekøkonomi
- Mändla, G. (2019, oktober 11). Bibliotek koster og bibliotek skal koste, kommunene kan ikke fraskrive seg ansvaret. *Lofotposten*. <https://www.lofotposten.no/5-29-536336>
- Nasjonalbiblioteket. (2019). *Statistikk for folkebibliotek*. Statistikk.
<https://bibliotekutvikling.no/statistikk/forside/statistikk-for-folkebibliotek/>
- Om Midt-Buskerud bibliotek | Midt-Buskerudbibliotekene*. (u.å.). Hentet 31. januar 2021, fra <https://midtfylkebiblioteket.no/om-midt-buskerud-bibliotek/>
- Pollitt, C. (2008). *Time, Policy, Management: Governing with the Past*. University Press.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public management reform: A comparative analysis--into the age of austerity* (Fourth edition.). Oxford University Press.
- Pors, N. O. (2006). Quality and social value in the public libraries. *Scandinavian Public Libraries Quarterly*, 4:2006, 10–11.
- Rysjedal, M. (2015). *Folkebiblioteka og kommunereform—Utfordringar i eit leiingsperspektiv*. <https://oda.oslomet.no/handle/10642/2735>
- Senter for økonomisk forskning. (2017). *Nullpunktsmåling: Hovedrapport*. 125.

- Skog, O.-J. (2004). *Å forklare sosiale fenomener: En regresjonsbasert tilnærming* (2. [rev. og utvidet] utg.). Gyldendal akademisk.
- Ssb.no. (2021). *Befolkning—Årleg, per 1. Januar—SSB*.
<https://www.ssb.no/befolkning/statistikker/folkemengde>
- Styrelsen for Bibliotek og Medier. (2008). *Folkebibliotekerne etter kommunalreformen*. Styrelsen for Bibliotek og Medier.
- Svendsen, G. L. H. (2013). Public Libraries as Breeding Grounds for Bonding, Bridging and Institutional Social Capital: The Case of Branch Libraries in Rural Denmark. *Sociologia Ruralis*, 53(1), 52–73. <https://doi.org/10.1111/soru.12002>
- Tinnesand, S. A. (2020). Nedgang eller oppgang? | Bok og Bibliotek. *Bok og Bibliotek*, 5. https://digitalutgave.bokogbibliotek.no/journal/2020/5/m-108/Nedgang_eller_oppgang
- Tinnesand, S. A. (2021). Fakta eller myter? | Bok og Bibliotek. *Bok og Bibliotek*, 1. https://digitalutgave.bokogbibliotek.no/journal/2021/1/m-1176/Fakta_eller_myter
- Vabo, S. I., Klausen, J. E., & Askim, J. (2020). *Offentlig politikk*. Universitetsforlaget.
- Øvrebø, O. A. (2015). Oppblomstring eller massedød. *Bok og Bibliotek*, 2. <https://www.bokogbibliotek.no/arkiv2/tidligere-utgaver/nr-2-2015/oppblomstring-eller-massedod>
- Aabø, S. (2005). *The value of public libraries: A methodological discussion and empirical study applying the contingent valuation method*.
<http://hdl.handle.net/10852/27223>