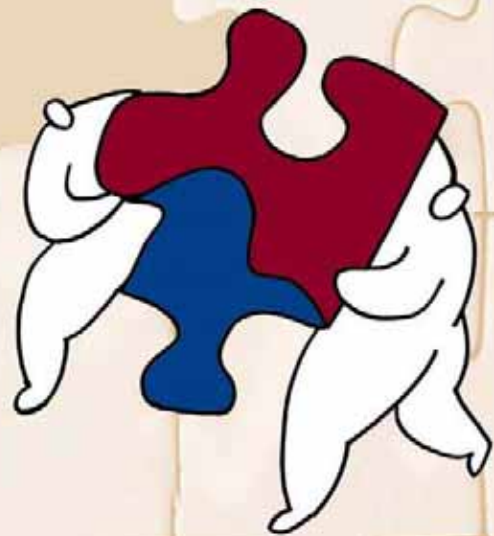




Kronikksamling

Synspunkter på dagens kommunestruktur



Forord

Det er et overordnet mål for regjeringen at alle innbyggere skal gis et tjenestetilbud av god kvalitet og tilgjengelighet. Nærheten til innbyggerne gir kommunene og fylkeskommunene et godt utgangspunkt for å tilpasse tjenestene til innbyggernes behov og å se ulike tjenester i sammenheng. Regjeringen ønsker også et sterkt og reelt lokaldemokrati i Norge. Det forutsetter at kommunene har ansvar for et bredt spekter av tjenester, og at kommunene har reell frihet til å finne ut hvordan oppgavene kan løses på en best mulig måte for sine innbyggere.

Kommunene har over de siste tiårene fått ansvar for flere og mer spesialiserte og ressurskrevende tjenester, mens kommuneinndelingen har ligget fast. Av 433 kommuner har en tredjedel av kommunene under 3000 innbyggere. Halvparten har under 5000 innbyggere. Som følge av befolkningsutviklingen er det også stadig flere kommuner som har færre enn 1000 innbyggere. Et sentralt spørsmål som må stilles er om kommunene, gitt dagens kommuneinndeling, også i fremtiden kan ha et så tungt ansvar for velferden ovenfor sine innbyggere som de har i dag.

Mange kommuner har ikke befolkningsgrunnlag for mer enn små stillinger på mange fagområder. Disse kommunene taper ofte i konkurransen om den kvalifiserte arbeidskraften. Konsekvensen blir ofte sårbare fagmiljøer, og utrygghet for brukerne. For eksempel mangler halvparten av norske kommuner kompetanse på de alvorligste barnevernsakene. Mange av de mindre kommunene vil heller ikke ha kapasitet og kompetanse til å ivareta en utviklingsrolle for lokalsamfunnet og regionen de er en del av.

For byer og befolkningstette områder er det ofte et problem at det mangler beslutningsdyktige organer for å ivareta felles planleggings- og utviklingsoppgaver i et sammenhengende område. Dermed opplever innbyggerne ofte unødvendige barrierer mellom bosted, arbeid og fritid.

Det er min bekymring at sviktende leveringsevne på politikkområder som innbyggerne opplever som viktige vil kunne bidra til svekket legitimitet og tillit til kommunen som politisk institusjon. Dette betyr også en svekket tillit til at kommunene makter å ivareta sin rolle som velferdsprodusent og samfunnsutvikler. Kravet om at staten skal overta ansvaret for flere velferdsoppgaver vil fra flere hold kunne øke.

Etter min og regjeringens oppfatning er det nødvendig med større og mer robuste kommuner. Slik vil vi kunne få kommuner som er faglig og økonomisk bæredyktige og som på en god måte kan fylle sin rolle som velferdsprodusenter, demokratiske arenaer, myndighetsutøvere og samfunnsutviklere. Større og mer robuste kommuner vil også legge til rette for fortsatt desentralisering av oppgaver til kommunene, noe som vil styrke lokaldemokratiet.

Kommunal- og regionaldepartementet og KS satte høsten 2003 i gang prosjektet *Framtidens kommunestruktur – kommuner med ansvar for egen utvikling* hvor alle kommunene gjennom regionale prosesser og konsekvensutredninger vurderte endringer i kommunestrukturen. Prosjektet ledes av KS, og avsluttes for kommunenes del med kommunestyrebehandling denne sommeren. Målsettingen for prosjektet er et styrket lokaldemokrati og mer robuste kommuner.

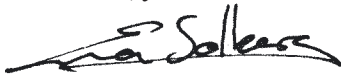
En viktig del av prosjektet har vært å involvere kommunene aktivt i en vurdering av om vi har en kommuneinndeling som bidrar til å støtte opp om viktige samfunns mål. En aldrende befolkning, høyere forventninger til de offentlige tjenestene om både kvalitet, bredde og valgfrihet, knapphet på kvalifisert arbeidskraft og knappe økonomiske rammer er framtidig utfordringer som både lokale og sentrale politikere må ta stilling til.

Departementet vil nå fremover oppsummere prosjektet og regjeringen vil orientere Stortinget om resultatene av prosjektet våren 2006. Resultatene fra prosjektet vil videre inngå som en del av grunnlaget i den meldingen som regjeringen skal legge fram for Stortinget om organiseringen av den lokale og regionale forvaltningen våren 2007.

Dette dokumentet er en samling kronikker som departementet har invitert ulike forskere og utredere til å skrive for å belyse kommunestrukturspørsmålet ut fra ulike tema og innfallsvinkler. Kommunal- og regionaldepartementet håper kronikkene kan være et faglig og balansert innspill i kommunestrukturdebatten, og at kronikkene vil bidra til fortsatt diskusjon og et positivt engasjement i denne viktige debatten som egentlig dreier seg om betingelsene for hvordan velferden vår kan opprettholdes og videreutvikles.

God lesning!

Oslo, juli 2005



Erna Solberg

Innhold

Innledning	5
Kommunen – redningsplanken for det norske demokratiet	
Harald Baldersheim og Lawrence E. Rose	6
Kommune-Norge i omstilling	
Jørn Rattsø og Arild Hervik.....	9
Velferd som rettighet – farvel til en kollektiv velferdsstat?	
Anne Lise Fimreite	12
Fornuft, kjensler og kommunegrenser	
Yngve Flo	15
Bør kommunene ha de samme oppgavene?	
Tor Dølvik og Geir Vinsand.....	18
Forpliktende interkommunalt samarbeid – varige løsninger eller en øvelse på veien mot en ny kommunestruktur?	
Karl Gunnar Sanda.....	21
Få frivillige sammenslutninger	
Audun Langørgen	24
Friske penger til en syk kommunestruktur	
Rune J. Sørensen	26
Vedlegg: Kartmateriale	37

Innledning

Kommunal- og regionaldepartementet inviterte våren 2005 forskere og utredere til å skrive kronikker om kommunestruktur ut fra sitt faglige ståsted. Det har vært et siktemål sett fra departementets side at kronikkene samlet skal være et nyansert og faglig innspill i kommunestrukturdebatten. Bidragsyterne har stått fritt til å konkretisere innfallsvinkel og tittel på sine kronikker under et overordnet tema.

Forfatterne er også oppfordret til å publisere sine kronikker i riksdekkende og regionale aviser for også på denne måten stimulere til debatt. Noen av kronikkene i dette dokumentet har derfor allerede vært publisert.

Kronikksamlingen er sendt alle kommuner, fylkeskommuner og fylkesmannsembeter, og den er også gjort tilgjengelig på Kommunal- og regionaldepartementets nettside www.komsam.dep.no.

Departementet har utarbeidet et kartmateriale som illustrerer dagens kommunestruktur. Kartene finner du som vedlegg til samlingen.

Kommunen – redningsplanken for det norske demokratiet

Professor Harald Baldersheim og professor Lawrence E. Rose, Universitetet i Oslo

Kommunen som institusjon er under press. Men lokaldemokratiet er fortsatt vitalt. Dette er paradokset som et tiår med forskning omkring kommunal styring og lokaldemokrati avdekker. Mye av forklaringen på paradokset ligger i Norges spesielle kommunestruktur med et stort innslag av små kommuner. Alle kommunepolitikere og rådmenn opplever at kommunebudsjettene ikke strekker til når lokale og nasjonale krav skal dekkes inn hver høst. Nesten ett hundre kommuner står til en hver tid i departementets ”skammekrok” for dårlig økonomistyring (ROBEK). Tilliten til kommunene er ubegrenset i festtalene, men hverdagen og praktisk politikk på Stortinget preges av innsnevring av det kommunale handlingsrom. Kommunene er nyttige håndlangere for staten, ikke mer. Presset på kommunene begrenses ikke av et særskilt grunnlovsværn for det kommunale selvstyret, slik man har i nesten alle europeiske land (og slik Norge er forpliktet til av europakonvensjonen om lokalt selvstyre). Det hevdes videre at kvaliteten på de kommunale tjenestene er for dårlig, særlig i de mindre kommunene.

Lokaldemokratiet kan også synes under press. Frammøtet ved lokalvalget har falt til under 60 prosent (men denne tendensen er synlig i et flertall av europeiske land). Til møter i lokalpartiene stiller ofte bare trofaste pensjonister. Noen partier klager over problemer med å få kandidater til sine lister ved valget; det meldes jevnlig før valgene om partier som tyr til telefonkatalogen for å finne kandidater. To tredjedeler av kommunestyrets medlemmer sier takk for seg etter én periode i kommunestyret. Vi vil likevel hevde at lokaldemokratiets krise er betydelig overdrevet. Flere, ikke færre enn før av kommunestyrerepresentantene stiller til gjenvalg. Andelen av velgerne som kunne tenke seg et verv i lokalpolitikken, har ligget konstant på omkring 20 prosent de siste 10-12 år. Interessen blant velgerne for lokalpolitikken har steget, ikke avtatt de siste 10 år (nesten 60 prosent sier seg ”svært” eller ”ganske” interessert). Denne utviklingen samsvarer godt med at velgerne entydig framhever kommunen som det forvaltningsnivået som har størst innflytelse på deres hverdag. Velgerne tillegger også lokalpolitikken en oppsiktsvekkende stor, ja faktisk økende betydning: To tredjedeler mente i 2003 at det hadde en viss eller stor betydning hvilket parti som hadde flertallet i kommunestyret (under halvparten mente det samme i 1971).

Det er heller ikke slik at folk flest er fremmedgjort eller føler avmakt i forhold til lokalpolitikken. De færreste er enig i at kommunestyret skalter og valter over hodene på folk; tvert i mot mener de fleste at kommunestyret i det store og hele lytter til velgerne og avspeiler deres syn på en rimelig god måte. Tilliten til lokalpolitikkerne er stor, og i mangt større enn tilliten til mange av riksinstusjonene. Ja, faktisk er det slik at tilliten til ordføreren bare overgår av tilliten til politiet og domstolene (som er de institusjonene som nyter høyest tillit blant nordmenn flest). Det er særskilt verdt å merke seg at lokalpolitikkerne nyter større tillit enn rikspolitikkerne. Dette er også et mønster som har holdt seg i alle fall siden begynnelsen av 1990-tallet. Samtidig må det innrømmes at innbyggerne rundt omkring i kommunene er mer interessert i kvaliteten på tjenestene som kommunene yter, enn i lokaldemokratiets finesser. Men det er kanskje ikke så overraskende, for det er i jo siste instans debatt om

tjenester og utbygging som gir innhold til lokalpolitikken. Hvor tilfreds er så folk med tjenestene? Igjen er det slik at folk er godt og til dels svært godt fornøyd med de kommunale tjenestene. Dette er også et mønster som har holdt seg de siste 10-15 år. Det kan altså ikke sies at det har vært noen nedgang i folks opplevelse av kvaliteten på tjenestene.

Spiller *størrelsen på kommunene* noen rolle for lokaldemokrati og tjenesteyting slik folk opplever det? Svaret er avgjort ”ja”. I mangt fungerer de mindre kommunene bedre enn de større sett fra velger- og brukersynspunkt. Valgdeltakelsen er høyere i de minste kommunene. Kontakten med og tilliten til kommunepolitikere er større. Det samme gjelder tilliten til kommuneadministrasjonen. Særlig er det verdt å merke seg at *tilfredsheten med de kommunale tjenestene er større i de minste kommunene*. Uansett hvordan kvaliteten på tjenestene måtte være ut fra mer objektive eller faglige målestokker, så oppleves den altså som *god nok* selv i de minste kommunene. Antakelig beror dette på at nærhet til tjenestene og tjenesteyterne i seg selv er en kvalitetsfaktor som kanskje undervurderes i utenforståendes bedømmelser.

Det må også påpekes at når det gjelder alminnelig samfunnsengasjement, i lag og foreninger, finner vi ikke de forventende forskjellene i favør av små kommuner. Det er ikke mer engasjement i lokalsamfunnets ulike arenaer i de små kommunene, men heller ikke mindre engasjement. Det vi imidlertid vil understreke i denne sammenhengen, er at i den grad vi finner forskjeller mellom små og store kommuner m. h. t. lokaldemokratiets forskjellige uttrykksformer, går forskjellene i favør av de små kommunene. Vi finner ingen forskjeller i favør av de større. Dette innebærer at en endring av kommunestrukturen i retning av vesentlig større kommuner, vil svekke de fortrinn som småkommunene tilfører det samlede norske styringssystemet – uten at det er påvist at større kommuner har noen tydelige fortrinn når det gjelder lokaldemokrati og service-kvalitet.

Blant befolkningen er synspunktene på kommunestrukturen delte. Omtrent like store andeler av de spurte er henholdsvis for og mot å redusere antallet kommuner i sin alminnelighet. Men på spørsmål om det ville være en god ide å slå *egen kommune* sammen med nabokommunene, er imidlertid signalene entydige: *Nei takk til kommunesammenslåing!* Holdningene har likevel myknet noe i senere år, i retning av litt mindre bastant sammenslåingsmotstand. Men sammenslåingsforslag vil garantert bli møtt med overveldende skepsis, og særlig i de mindre kommunene.

Alt i alt mener vi at lokaldemokratiet fungerer rimelig bra, til tross for slitasjesymptomer i kommuneinstitusjonen; det står i alle fall bedre til enn kriseerklæringene i den senere tid antyder. Makt- og demokratiutredningen har påvist forvitringstendenser i det norske demokratiet. Det ville derfor være en fornuftig strategi med sikte på å utvikle det samlede demokratiet å overlate flere oppgaver og større ansvar til lokalpolitikere mens ”riksløvene” viste mer tilbakeholdenhet. Dessverre går utviklingen i motsatt retning.

Kilder:

Harald Baldersheim, Per Arnt Pettersen, Lawrence E. Rose, Morten Øgård: *Er smått så godt? Er stort så flott? Analyser av kommunestrukturens betydning*. Rapport 1/2003
Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

Se også *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, nr. 3, 2003. Spesialnummer "Foran et nytt kommunalt hamskifte?"

Kommune-Norge i omstilling

Professor Jørn Rattsø, Universitetet i Trondheim og professor Arild Hervik, Høgskolen i Molde

Kommune-Norge har ikke funnet sin form. Det er uro rundt både kommunene og fylkeskommunene. Debatten domineres av lokal- og fylkespolitikere som forsvarer sine posisjoner. Den politiske behandlingen ser ut til å gi oss den dårligste av alle løsninger.

Tilhengerne av landsdelsregioner, mest fylkespolitikere, har som utgangspunkt at vi må ha et sterkt mellomnivå. Debatten har startet med geografi. Deretter har man ganske overflatisk diskutert hva slags oppgaver som skal løses. Distriktskommisjonen følger dette sporet, men kommisjonen fant ikke store oppgaver til de store regioner. Tidligere hadde vi Oppgavefordelingsutvalget, som startet med oppgavene. De fant ikke grunnlag for landsdelsregioner. Det finnes ingen seriøs utredning som anbefaler såkalte sterke landsdelsregioner. Men KS er aktiv og lokalpolitikere har nådd fram i de fleste partier.

Tilhengere av kommunesammenslåinger og regionkommuner finner man helst i nasjonal politikk og utgangspunktet er velferdsoppgavene. Velferdstjenestene har vokst ut av de mange små kommuner og man vurderer løsninger. Interkommunalt samarbeid er i vekst, men er ikke en bærekraftig modell over tid. Større kommuner framstår som bedre enn statsovertagelse av velferden. Men lokalpolitikere har fått med seg sine partier mot "tvangssammenslåing".

Lokalpolitikere og de fleste partier vil altså ha sterke landsdelsregioner og dagens kommunestruktur. Store regioner med store oppgaver må bety at ansvaret for universiteter, forskning, sykehus og samferdsel flyttes ut av statens portefølje. Det virker lite realistisk. Da står vi igjen med store regioner med oppgaver omlag som dagens fylkeskommuner. Noen små oppgaver kan komme til, men andre kan forsvinne, for videregående skoler blir neppe med over til landsdelsregioner. Dette kan vanskelig kalles desentralisering. Og det stimulerer neppe lokaldemokratiet. På den andre siden vil man beholde småkommunene. Gapet mellom de mange små og landsdelsregionene blir stort.

Kommuneutfordringen

Vi tror at hovedutfordringen ligger på kommunenivå og at det er tre ubalanser som må takles. For det første er det ubalanse mellom store oppgaver og små kommuner. Velferdstjenestene har vokst ut av de små kommunene, de krever kompetanse og organisering som de små ikke kan ordne alene. For det andre er det ubalanse mellom store og små kommuner. Mens halvparten av kommunene har mindre enn 5.000 innbyggere, har vi samtidig mange store regionsenterkommuner og bykommuner som er klar for større oppgaver. De mange små hemmer desentralisering av oppgaver og driver fram statlig overstyring. For det tredje er det ubalanse mellom utkant og sentrum. De mange små kommuner i utkanten gir svak organisering overfor de tunge sentra. Små kommuner gir svake distrikter. Det er tre hovedløsninger på disse ubalanser.

Løsning 1: Store oppgaver, store kommuner

Hvis kommunene skal beholde ansvaret for velferdstjenestene må kommunenes størrelse øke. Dette er regionkommunemodellen. Den forutsetter større kommuner bygd rundt regionsentra eller byer og bør helst ha folketall i størrelsesorden 20-30.000 innbyggere. Fordelen med modellen er at den gir solid grunnlag for fortsatt desentralisert velferdspolitik. Sterkere enheter kan også motvirke sentralisering i næringsliv og befolkning. Det er to svakheter som må erkjennes: Den skaper større avstand mellom befolkning og politikere i de mange små kommuner, og den skaper større geografisk avstand til kommunesenteret i enkelte distrikter. Desentralisering innen kommunene, til grendelag eller bydelsutvalg, kan kompensere noe.

Løsning 2: Små oppgaver, små kommuner

Hvis man satser på nærhet og små enheter må man ta konsekvensen av det. Det er rimelig at hele befolkningen får oppleve nærheten, ikke bare de få som idag lever i små kommuner. Det må bli en kommuneoppdelingsreform hvor dagens store kommuner splittes opp i små enheter. Frankrike er det ekstreme eksempel, med 36.000 kommuner som har stor nærhet til befolkningen, men lite ansvar. Etter oppdelingen må velferdsoppgavene da løses med ny statlig organisering (som for sykehusene).

Løsning 3: Oppgavedifferensiering

Hvis man beholder forskjellene mellom kommunene må man også ha forskjeller i oppgaver. Oppgavedifferensiering praktiseres allerede ved at enkelte bykommuner har overtatt ansvaret for videregående skoler, og det gjøres forsøk i flere kommuner. Innen barnevern driver store kommuner eget tilbud, mens man på fylkesnivå tar seg av utkanten. Det er aktuelt at større kommuner kan ta større oppgaver innen arbeids- og velferdsforvaltningen, slik at kommunene blir bedre medspillere for den nye arbeidsmarkedsetaten. Desentraliseringen kan videreføres for store kommuner, men staten må selv ta ansvaret for de små.

Hvis vi bryter med den felles generalistkommunen over hele landet vil forskjellene mellom utkant og sentrum forsterkes. Og lokaldemokratiet får helt forskjellig betydning i bygd og by. I byen vil lokalpolitikere være involvert i hele bredden av velferdstilbudet. I bygda vil lokalpolitikken være begrenset til lokal planlegging. Andre må ta seg av velferdstilbudet. Det er vanskelig å forstå at utkanten skal være tjent med dette.

Fylkeskommuneutfordringen

Fylkeskommunene har beholdt sine politikere og sitt byråkrati og jakter på oppgaver etter statlig overtagelse av sykehusene. Rest-fylkeskommunen er et problem i seg selv. Det er et avgjørende spørsmål hva slags oppgaver som krever et slikt mellomnivå. Slik vi tolker debatten har man ikke funnet nye oppgaver av betydning i forhold til det fylkeskommunene driver med nå. Samferdsel av regional karakter og næringspolitikk vil være de tunge oppgavene, mens videregående skole er et åpent spørsmål. Dernest må det avklares hvordan mellomnivået skal organiseres, gjennom statlige regionale etater eller ved eget politisk nivå. Her er terrenget mer åpent, og flere modeller er mulige.

Styringsmodell for mellomnivået vil avhenge av valg av kommuneløsning. Fortsatt små kommuner tilsier at velferdstilbudet i utkanten må assisteres, i dag gjennom fylkesmennene. Satses det på små kommuner blir det viktig å opprettholde dagens regionale statlige nivå som da neppe kan bygges ned eller bygges inn i større landsdelsregioner. Enhetsfylket i Møre og Romsdal med sammenslåing av fylkemannens viktigste oppgaver med fylkeskommunens, er et interessant eksperiment, spesielt med fortsatt små kommuner. Større kommuner åpner for et mellomnivå som et samarbeidsprosjekt mellom regionkommuner, slik fylkeskommunene var det. Folkevalgte landsdelsregioner framstår som en dramatisk løsning ute av balanse med de oppgaver som skal løses og det lokaldemokrati man vil fremme.

Den dårligste løsningen

Et nytt kommune-Norge må være del av en nasjonal løsning. Hvis nasjonale politikere fortsatt ikke tør ta tak i utfordringene vil vi bare oppleve små justeringer. Vi spår noen fylkessammenslåinger og noen kommunesammenslåinger, men uten at det legger grunnlag for ny organisering av velferden eller andre oppgaver. I tilfelle vil vi oppleve mer oppgavedifferensiering som gir sterke bykommuner med store oppgaver og hvor statlige tiltak må sikre velferdstilbudet i utkanten. De ”nye” fylkeskommunene vil fjerne seg fra folks hverdag ytterligere. Denne realistiske utviklingen ser for oss ut som den dårligste løsningen for lokaldemokratiet, velferdstilbudet og utkant-Norge. Det er et tankekors at det er politikere som påberoper seg lokaldemokrati, velferd og distriktshensyn som vil føre oss i denne retningen.

Velferd som rettighet – farvel til en kollektiv velferdsstat?

Førsteamanuensis Anne Lise Fimreite, Universitetet i Bergen

Både i det offentlige ordskifte og i forskningen kommenteres nå stadig oftere gnisninger mellom stat og kommune. Et element det pekes på i diskusjonene er at statens styringsvirkemidler overfor kommunene er blitt stadig mer raffinert. Ett av disse raffinerte styringsvirkemidlene er individuelle rettigheter til velferdstjenester som i tråd med den internasjonale utviklingen også er blitt viktigere i den norske velferdsstaten. Individuelle rettskrav til velferd gjør noe med relasjonen mellom stat og kommune, men det påvirker i særlig grad individets relasjon til det offentlige. Gjennom dette har det derfor stor betydning for lokaldemokratiet.

Da velferdsstaten skulle realiseres etter andre verdenskrig, ble kommunene valgt som de viktigste iverksettere av velferdstjenester. Kommunene måtte som følge av dette integreres i det nasjonale styringsverket. Integrasjonen har imidlertid foregått med basis i et normsett som har tilsagt måtehold fra statens side når det gjelder grad av standardisering og bruk av styringsvirkemidler overfor kommunene. Selv om likhetsidealet har vært dominerende i integrasjonsprosessen, har det samtidig vært viktig å sikre kommunene rom til å utøve lokalpolitikk og til å tilpasse nasjonale målsetninger til den lokale virkeligheten. Utstrakt bruk av kommunene som iverksettingsapparat har vært kombinert med en betydelig lokal handlingsfrihet.

Innbyggernes rett til velferdstjenester ble lenge garantert gjennom standardkrav nedfelt i særlover. Standardkrav gir rett til det juristene omtaler som rasjonaliserte ytelser. Det betyr at utforming og tildeling av tjenester er underlagt budsjettmessige beskrankninger, og at innhold, kvalitet og omfang av velferdstjenesten ikke har vært fastlagt i detalj fra sentralt hold. Selve utformingen og (delvis) innholdet i tjenestene er det kommunene som har hatt ansvar for. Særlovenes standardkrav har gjennom det åpnet for lokal tilpasning og lokal skjønnsutøvelse i utformingen av tjenestetilbudet.

At rettigheter er individuelle rettskrav, betyr i motsetning til dette, at de utløser rettslige forpliktelser som innebærer en garanti for at kravet blir oppfylt. Domstolene får en sentral rolle. Det blir deres oppgave å avgjøre om et krav faller inn under loven. Avgjørelsen setter til side og overprøver politiske (men også faglige) vedtak, og dette kan gjøres uten å ta hensyn til helheten i en kommunes politikk eller til dens økonomiske situasjon. *Retten til ...* gjelder uavhengig av så vel nasjonale prioriteringer som lokale behov, tilpasninger og hensyn. Det er begrenset hvor mange saker av denne typen som bringes inn for det ordinære domstolsapparatet i Norge. Logikken er imidlertid identisk om det er tilsynsverk, kontrollverk, klageinstanser eller kommisjoner av ulikt slag som settes til å vurdere gyldigheten av vedtak fattet i politiske organ. Konsekvensene for så vel folkestyret som for den enkelte rettighetshaver blir de samme.

En viktig siden ved den individualisering av forholdet mellom den enkelte borger og det offentlige apparat som rettighetsfestingen representerer er at det skyver noe av velferdsstatens kollektive og solidariske grunnlag i bakgrunnen. Det gjør den til fordel for en atferd som kan belønne individuell nyttemaksimering, bl.a. fordi koblingen

mellom rett og plikt blir mer diffus, og i enkelte tilfeller helt fraværende. Å si at alle individ dermed med nødvendighet vil handle egoistisk, er selvsagt ikke riktig. Det er heller ikke slik at handlinger som har utgangspunkt i snevre egeninteresser, ikke kan ha et kollektivt nedslagsfelt. Ulike former for aksjoner med utgangspunkt i enkeltindividets egen situasjon – enten det dreier seg om skolenedleggelse eller kamp for billigere bensin – er eksempler i så måte. Individualisering i form av rettighetslovgivning vil imidlertid med all sannsynlighet legge svakere føringer på den enkelte til å handle ut i fra overordnede helhetshensyn. Samtidig *er* det viktig å understreke at visse grupper kan ha legitime krav på sterkere rettsbeskyttelse rundt sine velferdsordninger. Mennesker med ulike typer handikapp er åpenbare eksempler her. Kampen for rettigheter kan derfor representere politisering av områder som tidligere har ligget utenfor offentlighetens oppmerksomhetshorisont. Når sterkere rettighetsvern oppfattes som ønskelig og nødvendig på stadig flere velferdsområder, er det likevel grunn til å tro at den samlede effekten av utviklingen er større avstand mellom individet og kollektive/politiske beslutningsprosesser. Og når flere og flere områder omslutes av rettigheter, vil det bli færre områder tilbake hvor politikk utøves av kollektive organer.

Nå er det imidlertid ikke slik at kommunene bare er under press fra staten og statens styring i sin tjenesteproduksjon. Kommunene er også under press fra en befolkning som krever stadig mer og bedre tilpassede tjenester, og som ikke har tid til å vente på de demokratiske prosessene. Individet synes å *ønske* en endring i sin relasjon til det politiske system, dvs. at fokuset flyttes fra lokale politiske prosesser (og deltakelse i disse) til at det utelukkende er resultatet (i form av velferdstilbud) som teller. Brukerundersøkelser, servicekontrakter, kundegarantier og klageordninger er alle eksempler på en slik utvikling. Denne utviklingen indikerer en bevegelse vekk fra tradisjonell politikkutforming og meningsdanning i kollektive organ og i åpne fora, samtidig som befolkningens respons på rettigheter, serviceerklæringer og kundegarantier er større forventninger til det offentlige som tjenesteleverandør.

Dette har imidlertid også en annen og mer vidtrekkende konsekvens enn at forventningene øker. De svenske statsviterne Staffan Kumlin og Bo Rothstein hevder at det er de institusjoner i velferdsstaten som produserer kollektive, universelle velferdsgoder som skaper tillit mellom individ. Kommunene har gjennom særlovene vært en slik institusjon. Selektive og behovsprøvende velferdsinstitusjoner derimot skaper mistillit. Begrunnelsen for dette er enkel: Ordninger som behovsprøves på individuelt nivå, dvs. ordninger der noen får og andre ikke, kan fremme mistro og mistillit fordi ulike behov konkurrerer med hverandre om å bli imøtekommet. Mistilliten rettes ikke nødvendigvis bare mot systemet, men også mot de som fikk tjenesten(e) man selv ble nektet. Å gjøre mer av velferdspolitikken individuell og selektiv kan bety, om dette er rett, at slike ordninger ikke bare endrer individets relasjon til lovgiver og det politiske system, men at individenes relasjoner til hverandre også endres.

Den norske Maktutredningen vektlegger at politisk organisering og styring i tradisjonelt statsvennlige land som de skandinaviske, i stor grad er basert på gjensidig tillit mellom samfunnsborgere. Hvis denne tilliten svekkes, vil det ha konsekvenser for individenes forhold til hverandre, men det vil sannsynligvis også ha noe å si for kommunenes posisjon i styringsverket. Kommunenes legitimitet er i stor grad tuftet på

tillitsbaserte relasjoner mellom individ i lokalsamfunn. Denne tilliten har sannsynligvis gjorde geografisk omfordeling og omfordeling mellom grupper lettere å iverksette enn om prosessene utelukkende skulle foregått på sentralt nivå. Omfordeling og tildeling er akseptert ut fra argumentet om at "slik gjør vi det her fordi vi er oss og har bestemt det selv". Når ressurser og tjenester i stadig større grad omfordeles med utgangspunkt i individuelle rettskrav, er ikke denne logikken gangbar lengre. Sannsynligvis trengs da andre institusjoner enn de som tar utgangspunkt i de klassiske selvstyreverdiene deltakelse, lekmannsstyre og prioriteringseffektivitet. Lokalt selvstyre basert på den tidligere omtalte logikken, kan føre til at like saker ikke alltid blir behandlet helt likt i alle kommuner, men det kan også føre til at ulike saker ikke blir behandlet så ulikt som de kanskje burde. Dette er i strid med de strenge kravene til individuell standardisering av tjenesteytingen som statlig styring av kommunene gjennom rettigheter innebærer. Dette betyr en forskyvning av makt mellom stat og kommune i favør staten. Men det som kanskje er mer dramatisk er at det utfordrer den gjensidige tillit mellom individer, men også mellom individ og system, som velferdsstaten er avhengig av. Institusjoner som er velegnet til omfordeling basert på standardisert likhet som marked og domstoler, er mer innrettet mot konfliktløsning enn mot konsensusbygging. Kommuner med et politisk mandat er ikke det, deres styrke er å skape oppslutning om politikk og å være rammer rundt fordelingsprosesser i lokalsamfunnet. Svekkes denne siden ved kommunene, tapes også noe av fundamentet for den kollektive velferdsstaten slik vi kjenner den i dag.

Fornuft, kjensler og kommunegrenser

Førstelektor Yngve Flo, Universitetet i Bergen

Eit fleirtal av stortingsrepresentantane våre ynskjer færre og større kommunar, men lokalpolitikarar og innbyggjarar i småkommunar vender tommelen ned – og hindrar såleis samanslåing. Kvifor i alle dagar kan ikkje rikspolitikarane setje makt bak kravet og tvinge gjennom endringar?

Denne sommaren er det er ti år sidan stortingsfleirtalet tok frå seg sjølv makta til å gjere endringar i kommunestrukturen i strid med den lokale folkeviljen. Prinsippvedtaket gjeld framleis, noko som på eitt vis er høgst oppsiktsvekkjande. Det vert jamleg, og heller ikkje utan grunn, klaga over at staten styrer kommunane meir og meir nærgåande, og at det lokalpolitiske handlingsrommet forvitrar. Men når det gjeld sjølve kommunegrensene, har rikspolitikarane – som statsvitaren Tore Hansen formulerer det – *abdisert*.

Sentrale styresmakter detaljstyrer korleis kommunane løyser dei velferdspolitiske oppgåvene, men samstundes har dei altså – iallfall førebels – gjeve frå seg makta over velferdsstatens viktigaste infrastruktur. Dette er eit paradoks som ikkje vert mindre når vi ser korleis denne forma for lokal fridom vert forvalta. Trass i at departementet og KS med sameinte krefter gjer sitt beste for å inspirere kommunar til å slå seg saman av eigen, fri vilje, har utbyttet så langt vore heller magert. Skepsisen synest til overmål vere størst i kommunar som av mange vert rekna som dårlegast skikka til å handtere dagens krav. Ingen kan vel for alvor hevde at dei er overraska over dette, for motstanden er ikkje ny. Går vi til historia, ser vi at det fanst sterke motkrefter også i prosessen som førte fram mot den store reforma i kommuneinndelinga midt på 1960-talet. Mange av dagens argument mot større og etter seiande meir «rasjonelle» kommunar er eit ekko av argument som vart ytra for eit halvt hundreår sidan.

Nettopp her har vi då òg ein viktig del av forklaringa på at rikspolitikarane har lagt seg på den såkalla "frivillighetslinjen": Dei gjer ikkje dette *trass i*, men *på grunn av* den sterke motstanden. Når rikspolitikarar som eigentleg vil ha endringar kvir seg for å gå inn meir direkte, kan dette nettopp skuldast frykt for at den politiske kostnaden skal verte for stor.

Inndelingsproblematikken ber i seg mykje av den same kløyvande krafta som EU-saka. Spørsmålet kan skape eit breitt og uhandterleg folkeleg engasjement; det kan utløyse intern strid i partia, og splid i politiske alliansar. Partia som ivrar mest for større kommunar lyt alle vise varsemnd for å unngå å støyte frå seg veljarar og partimedlemer. At Ap på landsmøtet i vår sette døra på gløtt for tvangssamanslåingar, møtte straks sinte krav i Sp: Skal det i det heile verte aktuelt med tingingar om ei raudgrøn regjering etter valet, lyt Ap skrinleggje alle slike tankar.

Vi ser av dette at det kan vere høgst freistande å fråseie seg makta til å ta ei endeleg avgjerd for å unngå slitande politisk splid. I tillegg til strategiske vurderingar av denne typen, stør ynsket om brei lokal oppslutnad om reformene seg nok òg på avvegingar som trivst betre i dagslyset. For det fyrste kan det vere at ein reint sakleg vurderer

inkluderande prosessar som ein avgjerande føresetnad for å nå det som er det faktiske føremålet med ei ny kommuneinndeling, nemleg meir velfungerande einingar. Dette målet er vanskelegare å nå om ei inndelingsreform tek form av eit diktat ovanfrå. Store grupper blant innbyggjarane, ja kanskje heile lokalsamfunn kan sitje bitre og mismodige att om så er tilfelle. Då kan sjølv ein ny storkommune som på papiret synest fylle alle krav til rasjonalitet, like fullt få stri med store vanskar i lang tid framover.

For det andre har nok mange rikspolitikarar reelle, ideologiske motførestellingar mot å gripe inn med "tvangstiltak". Lovverket fortel på langt nær heile sanninga om forholdet mellom stat og kommune. Kommunane har i Noreg, i motsetnad til mest alle andre europeiske land, aldri hatt noko grunnlovsværn. Til gjengjeld har respekten for prinsippet om «kommunalt sjølvstyre» lenge vore grunnfest. Meiningsinnhaldet i omgrepet har endra seg gjennom historia, og glansen av det har nok vore bleikare dei siste par tiåra. Men der er verd å leggje merke til at kommunane har vore tillagt ein viss råderett over egne grenser – trass i at kommunen i prinsippet alltid har vore eit forvaltningsorgan for staten, i tillegg til å vere ein lokalpolitisk arena på egne premissar.

Råderetten har rett nok endra innhald. Frå byrjinga var dette ein fridom for bygdekommunar til å dele seg opp når dei interne interessemotsetnadene vart for store, og denne fridomen vart verkeleg nytta. På lokalt initiativ auka talet på norske kommunar frå 392 i 1837 (altså kring 40 færre enn i dag!) til 744 i 1930. Oppsplittingane stansa så opp, og i etterkrigstida tok staten grep, og reverserte utviklinga – til dels mot store lokale protestar. I dag har kommunane på ny fått råderetten; ikkje i form av fridom til oppsplittingar, men i form av eit veto mot samanslåingar.

Vert så denne lokale vetoretten ståande til evig tid? Det er lite truleg. Den dagen då eit stortingsfleirtalet oppfattar kostnadene ved ein lite rasjonell struktur som større enn alle ulempene ved å ta i bruk ei eller anna form for tvang, treng ikkje vere langt unna. At kommunane over nokre år har vore gjevne ei nådetid der dei sjølve har hatt sjansen til å finne saman med grannane, men har misbrukt denne sjansen, vil då kunne vere eit argument for bruk av tvang. Kommunane vil ha synt for all verda at dei ikkje maktar å ivareta sitt eige beste, kan ein hevde.

For dei som ivrar for kommunesamanslåingar i stor skala, er dette eit spørsmål om korleis sunn fornuft skal overvinne kjensler og snevre eigeninteresser. Slik har det vore lenge. Edvard Bull d.e., nestformann i Ap, føreslo i 1929 som den aller fyrste å redusere talet på norske kommunar drastisk, til ein stad mellom 200 og 300. Han spådde den gong at "*alskens små lokale ærgjerrigheter*" ville verte den viktigaste motkrafta. Ei reform laut difor byggje på "*en strengt videnskapelig undersøgelse*" og "*en objektiv påvisning av og begrunnelse for hvor stor kommunen helst skulle være*". Berre saklege argument kunne overvinne den bakstreverske tradisjonalismen, meinte Bull. Det går ei rett line frå dette synspunktet fram til dagens konsekvensutgreiingar som konkluderer med at større kommunar vil gje "meir velferd for pengane", for å bruke ein terminologi som kommunalministeren kjenner seg heime i.

Men om fornufta, "det rasjonelle", eintydig tilseier større kommunar, kvifor er dette ikkje eit argument med større gjennomslagskraft? Forklaringa er vel dels at også motstandarane av større kommunar kan mobilisere saklege, rasjonelle argument, og

har ein ekspertise å stø seg til. Vel så viktig er det truleg at mange lét seg provosere av tendensen til å diskreditere argument som ikkje fyrst og fremst har med «fornuft» å gjere. Kommunegrenser er framleis noko meir enn administrative grenser. Dei kan òg vere rammer kring eit fellesskap med djup historisk forankring, og samfunn med ei sterk indre samkjensle. Om det er små eller store kommunar som er «best», kjem heilt an på kva element ved det kommunale livet ein målar. Det inneber sjølvsagt ikkje at ein skal avstå frå å gjere endringar.

Om ein av frykt for krafta i "kjenslene" legg for mykje kraft i å halde debatten sakleg og "fornuftig", kan resultatet verte at berre teknokratiske argument vert stovereine. Kjem vi til det punktet der eit rikspolitisk fleirtal finn at dei lyt tvinge gjennom større kommunar, får vi tru at dei vågar å ta motførestellingane på alvor. Haldningar som lett kan oppfattast som uttrykk for kjensler, sentimentalitet og prestisje, uttrykkjer kvalitetar som bør vernast om og nyttast som ei progressiv kraft. Fellesskapskjensle og identitet skapar engasjement, som er eit vilkår for eit levande lokaldemokrati. Dette er igjen ein føresetnad for at vi i det heile skal organisere oss gjennom kommunar i staden for lokale, statlege forvaltningsorgan.

Bør kommunene ha de samme oppgavene?

Konsulent Tor Dølvik og konsulent Geir Vinsand, AGENDA

Grenser for kommunalisering?

Dagens kommunesystem bygger på at alle kommunene er i stand til å løse de samme oppgavene, innenfor rammene av den samme statlige styringen og ut fra de samme lokale styringsprinsippene. Den betydelige kommunale ekspansjonen gjennom flere tiår, har foregått innenfor dette generalistkommunesystemet. Økende forskjeller mellom kommunene, både i folketall, økonomiske og kompetansemessige ressurser, gjør at det nå reises spørsmål om de lokale forutsetningene for god oppgaveløsning er ivare tatt i alle kommuner. Endret kommuneinndeling kan være en strategi for å besvare utfordringene. En annen tilnærming kan være å åpne for et mer differensiert kommunesystem, der kommunenes roller og oppgaver differensieres ut fra forskjellene i lokale forutsetninger eller lokale ønsker.

Store utfordringer

Kommunene må i likhet ned hele offentlig sektor mestre utfordringene som følger av eldrebølge og lavere andel av befolkningen i yrkesaktiv alder. Kommunene stilles overfor store krav til omstillingsevne og må kontinuerlig arbeide for å utnytte tilgjengelige ressurser mer effektivt. De demografiske utfordringene slår ulikt inn i de norske kommunene, parallelt med en økende polarisering i folketall og bosettingsmønstre. Folketallet vil fortsette å øke i de store og sentrale kommunene, mens det ser ut til at tilbakegangen vil fortsette i mange av de minste kommunene. Forventninger om økt kvalitet og høyere nivå på ytelsene kombinert med økende kompleksitet i oppgavene, skjerper kompetansekravene innenfor kommunal tjenesteproduksjon, forvaltningsoppgaver, styring og ledelse. Nedgangen i valgdeltakelsen ved lokalvalgene kan indikere en svekket oppslutning om kommunene som grunnleggende byggesteiner i demokratiet. Ved kommunevalget i 2003 var valgdeltakelsen for første gang siden 1922 under 60 prosent.

Generalistkommunesystemet

Demokratifordelene ved dagens kommunesystem henger sammen med muligheten til direkte demokratisk styring og kontroll, mens det brede oppgaveansvaret skaper grunnlag for interessante politiske roller. En enhetlig oppgavefordeling bidrar til et likeverdig lokalt selvstyre i alle deler av landet. Effektivitetsfordeler kan utløses gjennom muligheten til å allokere ressurser på tvers av oppgaver. Systemet legger til rette for en oversiktlig offentlig forvaltning med lave prosesskostnader. Systemet kan legge til rette for å sikre likeverdighet og rettferdig fordeling. For staten kan det være en fordel at systemet gjør det mulig å utforme et enhetlig overføringssystem og enhetlig lovgrunnlag. Likebehandlingen i den statlige styringen innebærer også at alle kommuner har den samme friheten overfor staten.

Men dagens kommunesystem kan også innebære begrensninger. De strukturelle ubalansene kan føre til ujevn kvalitet på offentlige tjenester fordi det er store ulikheter i kompetanse og andre lokale ressurser. Kostnadseffektiviteten kan bli lav i enkelte

kommuner, fordi enhetskommunale løsninger kan medføre dårlig utnyttelse av stordriftsfordeler eller høye geografisk betingede kostnader. Systemets evne til å takle dynamikk i strukturelle utviklingstrekk og oppgaver kan bli for liten, samtidig som systemet kan framstå som lite fleksibelt i løpende nasjonal reformpolitikk.

Differensiert oppgavefordeling

Alternativet til å videreføre dagens kommunesystem kan være å åpne for oppgavedifferensiering. Staten kan gjennom lovgivningen fastlegge en differensiert ansvarsdeling mellom kommuner, fylkeskommuner eller statlige forvaltningsorganer. Argumentene for et slikt system kan være at oppgavefordelingen dermed tilpasses mer fleksibelt til de ulike lokale forutsetningene i geografi og befolkningsgrunnlag. Lokalpolitikken kan vitaliseres gjennom større oppgaveansvar lokalt, der det er mulig. Forvaltningsstrukturen kan bli enklere og mer oversiktlig for innbyggerne, ved at kommunale og fylkeskommunale oppgaver enkelte steder løses av ett forvaltningsnivå. Oppgavedifferensiering kan være et alternativ til interkommunalt samarbeid, som kan gi et lite beslutningseffektivt system, innebære uklare ansvarsforhold og være et sårbart grunnlag for å løse tunge forvaltningsoppgaver og velferdstjenester.

Motforestillingene mot et differensiert system er knyttet til demokrati, effektivitetshensyn, oversiktlig i forvaltningen og den statlige styringen. Det vil være demokratisk problematisk at borgernes stemme ved lokalvalgene får ulik vekt og at det lokale selvstyret får forskjellig tyngde i ulike kommuner. Effektiviteten kan svekkes ved at prioriteringene blir mindre helhetlige eller at det oppstår gråsoner. Differensiering kan kreve mer samordning mellom offentlige organer og lede til en mer oppstykket forvaltning for brukerne. En mer fragmentert forvaltningsstruktur kan også lede til et behov for en mer selektiv eller oppgavespesifikk statlig styring og det kan bli vanskeligere for staten å styre på en rettferdig måte. Systemet kan medføre tilbakevendende diskusjoner og uro om selve oppgavefordelingen.

Modeller for differensiering

Det kan være særlig aktuelt å vurdere modeller for oppgavedifferensiering der en utnytter potensialet for påfyll av oppgaver i større og sentrale kommuner, samtidig som små og perifere kommuner avlastes for krevende oppgaver. Dette kan lede til at det vokser fram et system med tre hovedtyper av kommuner:

- Sentrale kommuner med utvidet oppgaveportefølje i storbyregionene
- Dagens generalistkommuner med i hovedsak dagens oppgaveportefølje
- Små kommuner i uttynningssamfunn som avlastes for enkelte oppgaver som stiller særlige krav til kompetanse eller ressurser

Ut fra dagens kommuneinndeling vil det trolig være svært få av dagens storbykommuner som har nødvendig kapasitet og kompetanse til å overta ansvaret for hele den regionale tjenesteproduksjonen og de utviklingsoppgavene som fylkeskommunene i dag ivaretar. Mer begrensede former for oppgavedifferensiering framstår da som det mest aktuelle alternativ for å etablere kommuner med utvidet oppgaveportefølje.

Avlastningsmodellene vil gi forskjellige virkninger, avhengig av hvem som overtar oppgavene. Det kan være nabokommune(r), statlig pålagt samarbeidsorgan, etater i lokal eller regional statsforvaltning eller fylkeskommunen. "Offentlig samforvaltning" kan være en betegnelse på samarbeidsløsninger som innebærer en felles statlig-kommunal oppgaveløsning på lokalt nivå, slik regjeringen nå har foreslått for ny arbeids- og velferdsforvaltning, med en felles førstelinje mellom A-etat, sosialkontor og trygdekontor i hver kommune.

Flertallet av kommunene vil antakelig kunne videreføres som dagens generalistkommuner, men vil kunne påvirkes av differensieringen ved å være potensielle avlastningsarenaer, eller at differensieringen endrer grunnlaget for samarbeid og dialog mellom kommuner og på tvers av forvaltningsnivåene. Differensiering vil innebære utfordringer for både mottaker- og avgiversiden. Sentrale spørsmål vil dreie seg om kriteriene for å fastlegge hvilke oppgaver som skal plasseres differensiert, og om kriteriene for å bestemme hvilke kommuner som skal omfattes. Videre vil det være et spørsmål om graden av lokal innflytelse over differensieringen. Både utvalget av kommuner og graden av differensiering vil kunne tilpasses fleksibelt, i retning av de kommunetypene som er skissert.

Veien videre

Det videre reformarbeid dreier seg neppe om at det nå må treffes et valg mellom å videreføre generalistkommunesystemet eller å innføre et differensiert system. Oppgavedifferensiering i større eller mindre skala kan innpasses i reformarbeidet, for å møte utfordringene i offentlig sektor. På denne måten kan differensiering bidra til å skape en endringsdynamikk og et erfaringsbasert reformarbeid i kommunesektoren og i forholdet mellom staten og kommunene. Det kan også åpne for nye erkjennelser om hvordan sentrale rammebetingelser som kommuneinndeling, statlig styring og finansiering bør utformes. Oppgavedifferensiering kan dermed føre til justeringer i generalistkommunesystemet, men det kan på lengre sikt også åpne for en mer permanent og omfattende oppgavedifferensiering som representerer brudd med sentrale kjennetegn ved generalistkommunesystemet.

Hvorvidt oppgavedifferensiering blir et sentralt verktøy for å sikre likeverdig velferd og god ressursbruk i landets kommuner, vil avhenge av hvordan den framtidige kommuneinndelingen utformes og organiseringen av det interkommunale samarbeidet. Alternativet til differensiering kan være generelle endringer i oppgavefordelingen, som innebærer at alle kommunene avgir oppgaver til et evt. regionalt nivå eller til staten.

Forpliktende interkommunalt samarbeid – varige løsninger eller en øvelse på veien mot en ny kommunestruktur?

Direktør og forsker Karl Gunnar Sanda, Telemarksforskning – Bø

Etter pålegg fra KS – medlemsorganisasjonen for kommunene – har så godt som alle norske kommuner brukt det siste året til å vurdere hvilken lokal kommunestruktur som vil være den beste til å løse fremtidens utfordringer. Det nær unisone svaret fra grasrota lyder omtrent slik: ”Vi vil fortsette å være egen kommune, og i stedet for kommunesammenslåing vil vi videreutvikle det interkommunale samarbeidet i mer forpliktende retning”. Som eksempel kan det nevnes at så godt som alle de 53 kommunene i Buskerud, Telemark og Vestfold har fattet slike vedtak i løpet av våren 2005. Bare 1 kommune har åpent gått inn for sammenslåing.

Basert på den forskning og praksis som jeg kjenner til, er jeg usikker på om flertallet av norske kommuner virkelig er villig til å ta de grep som kreves for å få et mer forpliktende interkommunalt samarbeid til å fungere godt. En annen konsekvens av vegringen blant kommunene (og i Stortinget!) i sammenslåingsspørsmålet, er at selve basisen i det norske kommunesystemet nå er satt i spill. Generalistkommuneprinsippet – det at alle kommuner skal ta seg av de samme oppgavene – utfordres nå av en utålmodig kommunalminister som mer enn antyder at de minste kommunene vil måtte regne med å miste oppgaver og ansvar hvis de fortsatt velger å være små. Er dette et akseptabelt offer for å bevare en eksisterende kommunestruktur?

Men la oss nå ta kommunene på ordet og se på mulighetene for et mer forpliktende interkommunalt samarbeid på bred basis. Hvilken vilje er nødvendig, hva slags verktøy kan brukes og hvilke virkemidler vil det være behov for?

Vilje til samarbeid

La oss med en gang slå fast: Sterk samarbeidsvilje må til for å overvinne det prinsipielle dilemmaet som alt interkommunalt samarbeid til syvende og sist vil stå overfor; nemlig forholdet mellom resultat og styring. Dilemmaet kan formuleres slik: For at interkommunalt samarbeid skal fungere effektivt og gi resultater både økonomisk og kvalitetsmessig, må det gis makt. Denne makten må nødvendigvis tas fra kommunestyrene.

Alt for ofte blir situasjonen den at når kommunestyrene ikke liker de praktiske konsekvensene av samarbeidet – enten det nå dreier seg om lokalisering eller andre prioriteringer – så vil de ha tilbake styringen, og samarbeidstiltaket risikerer havari.

Verktøy

Vi begynner imidlertid å få utprøvd noen verktøy som håndterer dette dilemmaet. Felles for dem alle er at man gjennom ulike grep ”binder seg til masta” så det ikke skal være så lett å bryte et ellers fornuftig samarbeid på grunn av det som i ettertid lett vil kunne karakteriseres som bagateller. Alle verktøyene har sine ulemper i form av reduserte styringsmuligheter og oversikt, sett fra kommunenes side. Så får det da være

opp til kommunene å vurdere om disse ulempene er til å leve med – når man til gjengjeld kan bevare den eksisterende kommunestrukturen.

Et av verktøyene tar utgangspunkt i det frivillige og konsensusbaserte samarbeidet som vi kjenner godt, men som er videreutviklet til en *strategisk samarbeidsallianse* mellom en fast krets av kommuner som finner det naturlig å utvikle et bredt samarbeid. Midt-Telemarksamarbeidet, mellom Bø, Nome og Sauherad, er bare ett av flere eksempler på slike allianser. Samarbeidet her blir koordinert gjennom et felles regionråd, men ansvaret ligger igjen i de tre kommunestyrene. De tre kommunene har forpliktet seg i traktatsform: i den såkalte "Viljeserklæringen" er det blant annet presisert at samarbeidet skal sørge for en balansert utvikling i de tre deltakerkommunene. I tråd med dette har man løst det vanskelige lokaliseringsspørsmålet ved å framforhandle en fordelingsnøkkel for i alt 15 interkommunale tiltak som man ville innlede samarbeidet med. Dette grepet sikrer at alle kommuner får noe konkret å vise til allerede ved oppstart av samarbeidet. Akilleshælen for den strategiske samarbeidsalliansen er den sterke avhengigheten av et vedvarende godt samarbeidsklima der man står ved intensjonene, og der uenigheter løses i fordragelighet og ikke gjennom utmeldingstrusler.

En annen løsning er *kjøp og salg av tjenester* i et "marked for kommunetjenester". Kommuner med ledig kapasitet kan selge denne til en eller flere nabokommuner med støtte i en kontrakt der det klart går fram hvilke rettigheter og plikter som gjelder. Kontrakten vil typisk inneholde noe om hvilken standard tjenesten skal ha, mens det blir opp til selgerkommunens politikere å bestemme hvordan man vil organisere tjenesten for å kunne yte den kontraktsfestede standard. Kjøperkommunens politikere får da reduserte muligheter til å påvirke detaljene knyttet til selve produksjonen av tjenestene. En annen ulempe med et omfattende forpliktende samarbeid basert på kjøp og salg, vil være at det lett kan bli et svært uoversiktlig system for innbyggerne. I tillegg er man avhengig av at det finnes et fungerende "marked". Det er nemlig ikke gitt at noen i nabolaget har ledig kapasitet å selge.

En tredje forpliktende modell er under utprøving i Innherred *samkommune*, som Verdal og Levanger kommuner har gått sammen om å danne. Her består "mastebindinga" i at kommunestyrene gir fra seg makt og ansvar for en del felles utviklings- og driftsoppgaver til et nytt samkommunestyre som er indirekte valgt av de samme kommunestyrene. Man oppretter altså et nytt politisk organ med egen administrasjon som tar seg av de oppgavene man ønsker å løse i fellesskap. Mange kommuner besnæres av at samkommunemodellen synes å løse styringsproblemene man forbinder med interkommunalt samarbeid. At ikke flere har fulgt etter Innherred, skyldes kanskje at man ved nærmere ettertanke ser at en massiv overflytting av oppgaver og ansvar til et samkommunestyre bare kan bli en annen måte å stave "kommunesammenslåing" på.

Virkemidler

Staten har til nå blandet seg lite inn i hvordan interkommunalt samarbeid drives. Hvis interkommunalt samarbeid skal bli en viktig organisasjonsmodell for å løse tyngre velferdsoppgaver i kommunene – slik kommunene nå synes å ønske – må staten på en mer aktiv måte sikre at dette blir stabile og funksjonelle løsninger. Åpenbare

virkemidler vil være et mer tydelig lovverk, pålegg om samarbeid fra statens side og økonomi.

Vi vet at regjeringen arbeider med et nytt lovverk som vil gi klarere retningslinjer for hvordan interkommunalt samarbeid skal organiseres og drives. Man skal ikke bli overrasket om noen av de verktøyene som er beskrevet over, vil ende opp som permanente lovfestede modeller for samarbeid.

Når det gjelder mulige effekter av et pålegg om samarbeid, kan man se til Danmark: her fikk kommunene valget mellom pålagt samarbeid om en rekke tunge velferdsoppgaver – eller sammenslåing. Så nær som alle valgte sammenslåing. Hva ville utfallet av et liknende pålegg blitt i Norge?

Et tredje virkemiddel for økt samarbeid er selvsagt økonomi. Allerede har fylkesmennene fått beskjed om å støtte samarbeidstiltak med økonomiske tilskudd fra skjønnsmiddelpotten – penger som ellers ville gått til kommune direkte. Dette vil det kunne bli mer av framover.

Via samarbeid til sammenslåing?

Min påstand er altså at et mer forpliktende interkommunalt samarbeid bare kan komme i stand ved at kommunene frivillig gir slipp på makt for å få de interkommunale ordningene til å fungere effektivt.

En mer langsiktig konsekvens av mer forpliktende samarbeid vil kunne være at man etter hvert vil samarbeide om så mange oppgaver at steget over i en full sammenslåing vil være kort. Fordelen med denne mulige veien til en gradvis endret kommunestruktur er at man kan unngå den motstanden som tvangssammenslåing ofte vil utløse. Ulempen er selvsagt at en mer gradvis prosess vil ta tid – lang tid, kostnadene vil bli høye både økonomisk og demokratisk, og dessuten vil vi i en lang overgangsperiode ha et uensartet kommunesystem i landet – noe som åpner for at staten rykker inn og fyller det styringsvakuemet som måtte oppstå.

Er de kommunene som vil ha mer forpliktende samarbeid framfor sammenslåing klar over disse mulige konsekvensene av sitt valg?

Få frivillige sammenslutninger

Forsker Audun Langørgen, Statistisk sentralbyrå

Kommunestrukturen i Norge ble betydelig endret på 1960-tallet ved at antall kommuner ble redusert fra 744 til 454, mens vi i dag har 433 kommuner. Siden 1960-tallet har det norske samfunnet imidlertid gjennomgått store endringer. Blant annet har infrastrukturen blitt betydelig forbedret som en følge av politiske prioriteringer. Dette har gitt opphav til nye reise- og pendlingsmønstre, tettstedsvekst og store regionale forskjeller i befolkningsutviklingen. For 35 år siden hadde få mennesker personbil; nå er det svært vanlig. I de siste årene har bruken av internett ytterligere forenklet kommunikasjonene. Kommunene på sin side har blitt pålagt større krav til bredde og kvalitet i tjenesteproduksjonen i tillegg til nye oppgaver. På denne bakgrunn konkluderte Christiansen-utvalget (NOU 1992:15) med at det var et behov for reformer i kommunestrukturen.

Christiansen-utvalgets anbefalinger har i liten grad blitt fulgt opp i praktisk politikk, selv om økonomiske analyser viser at sammenslåinger kan gi betydelige økonomiske besparelser. For eksempel viser resultatene fra en studie av Langørgen, Aaberge og Åserud (Rapporter 2002/15, Statistisk sentralbyrå) at en årlig kan spare i underkant av 3 milliarder kroner på å redusere antall kommuner fra 434 til 217, som betyr at alle kommuner får minst 5000 innbyggere. Går en mer drastisk til verks og erstatter dagens kommunestruktur med 90 kommuner vil besparelsene bli i overkant av 4 milliarder kroner. Det største potensialet for besparelser er anslått innenfor administrasjon og infrastruktur. Ved å slå sammen kommuner er det dermed mulig å frigjøre økonomiske ressurser som kan bli brukt til å øke omfanget og kvaliteten av tjenester til innbyggerne. Det er i denne forstand at vi forventer en effektiviseringsgevinst i forbindelse med sammenslåinger.

Stordriftsfordeler betyr at gjennomsnittskostnadene per produsert enhet faller når antallet produserte enheter øker. For eksempel er det mange oppgaver innen administrasjon som må utføres uansett om det dreier seg om en stor eller en liten kommune. Økt utnyttelse av stordriftsfordeler kan gi flere eller bedre tjenester per krone. Uavhengig av antall beboere må f.eks. et sykehjem ha noen grunnleggende funksjoner. Det må bygges kjøkken, det trengs en administrasjon og en viss mengde utstyr må være på plass. Et større sykehjem vil i mange tilfeller kunne utnytte slike investeringer bedre, slik at kostnadene per beboer blir lavere enn for et sykehjem med få plasser.

En annen faktor som gir økonomiske utslag, er bosettingsstrukturen. En kommune med lange reiseavstander og tynt befolkede områder vil ofte måtte bruke mye ressurser på å få tjenestene ut til brukerne. I hjemmesykepleien vil det for eksempel være nødvendig med flere ansatte per mottaker dersom de ansatte må bruke en stor del av arbeidstiden på å komme seg rundt til mottakerne. I våre anslag over besparelser er det tatt hensyn til at en ny felleskommune kan spare inn på bedre utnyttelse av stordriftsfordeler, men også at slik sentralisering har sin pris i form av lengre avstander mellom tjenesteproduksjon og brukere. Dette betyr at geografien kan hindre besparelser ved sammenslåing av kommuner.

Imidlertid er det også noen fordeler ved kommunesammenslåinger som ikke så lett lar seg måle i penger. For eksempel er små kommuner kjennetegnet ved relativt små fagmiljøer innenfor de ulike tjenestene. Sammenslåinger kan derfor bidra til å gjøre det lettere å rekruttere personell, og derved utnytte fordeler ved spesialisering i et godt fagmiljø. Videre kan sammenslåinger ha positive virkninger gjennom samordning av areal- og transportplanlegging og næringsutvikling. Dessuten vil større kommuner være bedre rustet til å takle de utfordringer som følger av vedtak i Stortinget. Små kommuner har mindre muligheter og evne til å ta på seg et omfattende ansvar for produksjon av velferdstjenester. At vi har mange små kommuner kan derfor være til hinder for å overføre flere oppgaver til kommunene. Større enheter kan også styrke kommunenes krav om redusert statlig detaljstyring og økt lokalt selvstyre. I 1995 vedtok Stortinget at ingen kommunesammenslåinger skal finne sted uten at de involverte kommunene selv ønsker sammenslåing. Etter at Stortinget gjorde sitt vedtak har det vært to frivillige sammenslåinger og ytterligere tre sammenslåingsprosjekter er vedtatt. Det har vært flere folkeavstemninger hvor forslag om sammenslåing har blitt nedstemt i minst én av de berørte kommunene. Frivillighetslinjen har derfor ikke bidratt til noen omfattende revisjon av kommunestrukturen. Imidlertid kan samordningsgevinster til en viss grad ha blitt hentet ut gjennom økt satsing på interkommunalt samarbeid.

At sammenslåing av kommuner ikke er spesielt populært på lokalplanet, kan skyldes at folk opplever at deres lokale tilknytning og identitet blir negativt berørt. Historiske motsetninger mellom nabobygder kan gjøre sammenslåing til et følelsesladet spørsmål. På den annen side vil en sammenslåing også berøre kommunenes økonomi. Hvis sammenslåing fører til at kommunene kan yte flere og bedre tjenester til innbyggerne, vil lokalbefolkningen kunne se at de har interesse av å delta i en sammenslåing. Lav lokal oppslutning om sammenslåinger kan derfor skyldes at innbyggerne ikke ser at de selv vil få en vesentlig økonomisk gevinst. Det er tre mulige forklaringer på hvorfor innbyggerne ikke tror på noen lokal økonomisk gevinst ved sammenslåing: (i) Nabokommunen vil ta gevinsten, (ii) Staten vil inndra gevinsten, (iii) Stordriftsfordelene kan være overvurdert.

Relativt rike kommuner har ikke økonomiske fordeler av å delta i sammenslutninger, særlig når nabokommunene er vesentlig fattigere. Dette skyldes at tjenestetilbudet trolig vil jevne seg ut internt i den nye kommunen etter en sammenslåing, og at gevinstene ved sammenslåing først og fremst vil tilfalle de fattige nabokommunene. I inntektssystemet for kommunene blir de små kommunene kompensert for smådriftsulempen. Slik kompensasjon innebærer i utgangspunktet at små kommuner vil få reduserte tilskudd fra staten dersom de slår seg sammen. For å stimulere til frivillige sammenslutninger ble det imidlertid innført et inndelingstilskudd i 2001. Dette tilskuddet innebærer at kommuner som velger å slå seg sammen får beholde sin kompensasjon for smådriftsulempen i en periode på 10-15 år. Gevinstene i form av stordriftsfordeler som kommunene får ved en frivillig sammenslutning vil derfor etter en tid kunne bli inndratt gjennom reduserte overføringer fra staten. Omstillingskostnader kan også bidra til å redusere gevinstene i den perioden hvor den sammenslåtte kommunen får inndelingstilskudd. Videre er det reist spørsmål ved om det er troverdig at staten vil opprettholde inndelingstilskuddet over tid.

Et tredje økonomisk argument mot sammenslåinger er at de antatte stordriftsfordelene er overvurdert eller ikke-eksisterende. Hvis dette var tilfelle ville lokalsamfunnet ha lite å tjene på sammenslåing selv om inndelingstilskuddet hadde vært evigvarende. På den annen side vil dette argumentet undergrave begrunnelsen for dagens ordning hvor små kommuner mottar økonomisk kompensasjon nettopp fordi de er små. Hvis ulempene ved å være små var ubetydelige, ville dette være et argument for å oppheve dagens ordning med særskilte tilskudd til små kommuner.

Friske penger til en syk kommunestruktur¹

Professor Rune J. Sørensen, Handelshøyskolen BI

Innledning

Veksten de seneste tiår har ført til at kommunesektoren har blitt en kjempesektor i norsk økonomi. Kommuner og fylkeskommuner er blitt det viktigste instrument for å produsere velferdstjenester til befolkningen. Selv om kommuner og fylkeskommuner er selvstendige demokratiske institusjoner er de tett innvevd i staten gjennom økonomiske tilskuddsordninger, omfattende reguleringer og rapporteringsordninger. Reformen har endret det meste i kommunesektoren de seneste tiårene. Oppgavefordelingen har vært under kontinuerlig revisjon, finansieringssystemet er lagt om, og kommunenes lovbestemte organisering er forandret.

Kommunestrukturen står imidlertid nokså urørt – den er i stor grad en arv fra Scheikomiteens anbefalinger på 1960-tallet. I løpet av 50 år er samfunnet nå vesentlig endret, kommunikasjonene er radikalt forbedret (særlig gjennom veibygging), bosettingsmønsteret er mer konsentrert og urbanisert (reduert folketall i mange små kommuner), og vi står overfor tunge demografiske utfordringer (økende andel eldre, ikke minst i utkantene). Kommunene skal løse flere oppgaver, og kravene til kvalitet, brukerinnflytelse og valgfrihet har økt. Det er større behov for faglige kompetansemiljøer med bredde og en viss størrelse (eksempelvis innen barnevern). Forskere har påvist betydelige stordriftsfordeler ved sammenslåinger, særlig innenfor administrasjon og i teknisk sektor (se også Langørgen, Aaberge og Åserud 2002). Gevinstene er størst når den nye enheten får et klart kommunesenter (Amdam, Barstad, Halvorsen og Tangen 2003).

Frivillighet som reformstrategi

Mange har erkjent at det eksisterer argumenter for å revidere kommunestrukturen. For eksempel påpekte Christiansen-utvalget behov for sammenslåinger i sin utredning (NOU 1992:15) for godt og vel 10 år siden. Motstanden mot påtvungne sammenslåinger førte til at Stortinget i 1995 vedtok at sammenslåinger bare kan gjennomføres på frivillig basis. Det er senere vedtatt en inndelingslov der regjeringen gis fullmakt til å slå sammen kommuner når disse har sagt seg enige i forslaget om sammenslåing. Hvis noen av kommunene går imot sammenslåing, må regjeringen eventuelt sende saken til Stortinget for endelig beslutning (Lov om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser). Umiddelbart fremstår dette som en god løsning vurdert ut fra demokrati- og effektivitetshensyn:

¹ Kapitlet inngår som en del av prosjektet “Alternative modeller for kommunal og statlig organisering” under programmet Forskning for fornyelse og innovasjon i offentlig sektor (FIFOS), Norges forskningsråd (prosjektnummer 153240/530). Lars Chr Monkerud (BI) har bistått med forskningsassistanse i forbindelse med tilrettelegging og analyse av data.

Tanken om frivillige sammenslåinger betyr at borgere og representanter i hver enkelt kommune kan avveie fordelene ved en større enhet mot ulempene. For ikke alle er overbevist om velsignelsene ved store kommuner. Folk i små kommuner identifiserer seg med hjemstedet, og forholdet til nabokommunen preges enkelte steder av rivalisering og forskjellig politisk orientering. Hvis den ene kommunen har vesentlig flere innbyggere, kan den minste kommunens interesser bli nedstemt i et nytt kommunestyre. Sammenslåing medfører ofte at flere får økt reiseavstand til kommunens administrasjonssentrum. Selv om små kommuner ikke har nevneverdig høyere politisk deltakelse gir de små enheter stor nærhet mellom representant og velger, noe som kan sees som en viktig kvalitet ved lokaldemokratiet. Muligens får folk i liten enhet et dårligere tjenestetilbud. Mens hvis befolkningen synes disse ulempene er beskjedne sammenlignet med demokrati og nærhetsgevinstene, så bør vel det være utslagsgivende? Frivillighet kan sees som en del av lokaldemokratiet – et element i lokalbefolkningens selvbestemmelse. Hvis folk prioriterer ”politisk nærhet” høyere i noen deler av landet er det vel ingen grunn til at sentralmyndighetene skal nekte dem det?

Det såkalte Coase-teoremet sier at (under visse betingelser) kan parter inngå en avtale som eliminerer effektivitetstap. Selv når en kommunes beslutninger har uheldige sidevirkninger for nabokommunen kan frivillighet virke godt. Hvis prinsippet ikke fører til noen kommunesammenslåinger kan det rett og slett bety at det ikke er gevinster å høste. Eller det kan bety at kommunene løser samordningsproblemer ved interkommunalt samarbeid. Så hva er egentlig problemet?

Kan kommunene stole på statlige løfter?

Så langt er intet sagt om statens overføringer til kommunene. Staten kompenserer småkommunene for kostnadene ved smådriftsulempene. Små kommuner skal kunne tilby de samme tjenestene som folkerike kommuner. Høyst sannsynlig overkompenserer disse tilskuddene (basistilskudd, regionaltilskudd) kostnadene ved lavt folketall. Selv om en kommune mener det kan høstes en effektivitetsgevinst ved sammenslåing, kan prosjektet bli forkastet fordi kommunen taper småkommunetillegget.

Dette har myndighetene forutsett, og sammenslåinger skal oppmuntres ved forskjellige økonomiske stimulanser. Det er etablert en ordning der kommuner som slår seg sammen ikke skal få mindre rammeoverføringer (inklusive ”småkommunetilskudd”) i en periode på 10-15 år. Hvilke inntekter en kommune har om 10-15 år kan kanskje betraktes som svært usikkert uansett. I tillegg kommer statlig støtte til utredninger og dekning av engangskostnader ved sammenslåingen.²

Hvis velgerne og lokalpolitikere i de berørte kommunene tror på løftet om like store overføringer, vil det stimulere til sammenslåing. Problemet er at staten – i motsetning til alle andre rettssubjekter - ikke kan gi bindende løfter. I denne sammenheng er det en ulempe å være (all)mektig – det er ingen ”overordnet” som sanksjonerer brudd på en avtale (Dixit og Londregan 1995). Lovbestemmelsene om dette i den såkalte

² Kommunal- og regionaldepartementet vedlikeholder en hjemmeside med omfattende dokumentasjon om kommunesammenslåinger og interkommunalt samarbeid, se www.komsam.dep.no.

Inndelingsloven kan endres, og de er heller ikke særlig forpliktende. Statsbudsjettet skal etter Grunnloven vedtas for ett år av gangen, og politiske løfter som er gitt av en regjering eller et Storting er ikke bindende for etterfølgerne. Hvis frivillige sammenslåinger blir en suksess, hvilket motiv har da staten til å holde sitt løfte til de sammenslåtte kommunene? I denne situasjonen er det jo ikke behov for å opprettholde den økonomiske stimulansen. Hvis befolkningen og politikerne i småkommunene ikke tror at fremtidige Storting vil etterleve løftene, vil de lett tape økonomisk på en sammenslåing.

Vil de velstående kommunene dele med naboen?

La oss anta at troverdighet ikke er et problem – la oss forutsette at små kommuner virkelig tror at det ikke foretas noen kutt i statlige rammetilskudd. To kommuner vurderer sammenslåing for å utnytte stordriftsfordeler. Den ene kommunen har høye ”frie” kommunale inntekter (skatteinntekter og rammetilskudd, regnet per innbygger) og den andre har lave inntekter. Hvis det var aksjeselskaper som vurderte en fusjon, ville eierne foretatt en gjennomgang av selskapenes nåværende og forventede inntjening, egenkapital/gjeld og øvrige forpliktelser, og ut fra dette forhandlet seg frem til et bytteforhold mellom aksjene i de to selskapene. At ett av selskapene hadde høy gjeld som skal overtas av det fusjonerte selskapet, vil derfor ikke stå i veien for en lønnsomhetsfremmende sammenslåing. Igjen kan vi vise til Coase-teoremet: veldefinerte eiendomsrettigheter gjør det mulig å fremforhandle avtaler som eliminerer et effektivitetstap.

Situasjonen er annerledes når to kommuner skal slå seg sammen. Før sammenslåingen har den rike kommunen full disposisjonsrett over inntektene – og etter sammenslåingen har det nye kommunestyret ansvaret for hele den nye kommunens økonomi. Det er ikke mulig for befolkningen i den velstående kommunen å inngå en avtale som sikrer innbyggerne en like stor andel av de totale inntektene som før. En slik avtale vil rett og slett ikke være praktisk og rettslig bindende for det nye kommunestyret. Derfor vil inntekts- og fordringssituasjonen før sammenslåing påvirke viljen til sammenslåing. Vi forventer derfor at kommuner med relativt høye inntekter (relativt til nabokommunene), vil være mindre interessert i sammenslåing enn kommuner med lave kommunale inntekter.³

Dårlig ”lønnsomhet” i mange sammenslåinger

La oss først se på de økonomiske effektene av en kommunesammenslåing.⁴ ”Lønnsomheten” i en sammenslåing er rett og slett inntekt per innbygger *før*

³ Et analogt problem oppstår hvis to (ellers like) kommuner har forskjellige politiske prioriteringer. Anta at velgerne i den ene er sosialistisk orientert, og vil ha eiendomsskatt; velgerne i den andre er ikke-sosialistiske, og vil slett ikke ha eiendomsskatt. I prinsippet kan de ønske seg å utnytte stordriftsfordelene med en sammenslåing, men uten å godta de politiske prioriteringene til naboen. Dette ville da bety at velgerne i den ene kommunen måtte inngå en avtale om sammenslåing der de reserverte seg mot innføring/avvikling av eiendomsskatt i sin del av kommunen. Men heller ikke en slik avtale vil være bindende for det nye kommunestyret – og derfor heller ikke troverdig. Velgerne i en kommune kan ikke forhandle med naboen fordi det er felles eie og felles politikk etter sammenslåingen.

⁴ Mye av dette materialet bygger på en artikkel i *Samfunnsspeilet*, se www.ssb.no/vis/samfunnsspeilet/utg/200402/01/art-2004-04-29-01.html

sammenslåing minus inntekt per innbygger *etter* sammenslåing. Sett at dagens inntekt opprettholdes hvis det ikke blir noen sammenslåing. Vi har tre effekter av en sammenslåing:

For det første gir sammenslåingen en effektivitetsgevinst, og denne er størst for de små kommunene (Langørgeren, Aaberge og Åserud 2002). Stordriftsgevinsten skal imidlertid fordeles på alle innbyggere i den sammenslåtte kommunen. Hvis en folkerik kommune slås sammen med en kommune med lavt folketall vil gevinsten for småkommunen bli liten, regnet per innbygger. For det andre må småkommunene vurdere faren for tap av småkommunetilskudd. Dette omfatter blant annet et basistilskudd (likt for alle kommuner uavhengig av folketall) og et regionaltilskudd (gis til utkantkommuner med mindre enn 3200 innbyggere). Statistisk sentralbyrås beregninger av effektivitetsgevinstene tyder på at disse er mindre enn småkommunetilskuddene (omtrent halvparten, se Sørensen 2004: tabell 1 øvre del). Den tredje effekten er viktigere enn de foregående virkningene. Småkommuner har gjennomgående høyere kommunale inntekter enn mer folkerike kommuner. Ofte innebærer sammenslåing at småkommuner skal slås sammen med en større senterkommune. Den sentrale kommunen vil vinne på sammenslåingen, mens småkommunene derfor vil tape inntekter (Sørensen 2004: tabell 1 nedre del). Grunnen til at småkommuner taper økonomisk på sammenslåing er rene fordelingseffekter, enten i form av statlige overføringer eller i form av omfordeling av inntekt mellom nabokommuner som slås sammen. Sammenslåing lønner seg altså for samfunnet, men ikke nødvendigvis for den enkelte småkommune.

Det er imidlertid en fjerde effekt av sammenslåing. Når to kommuner slås sammen må velgerne i minst en av de to tidligere kommunene akseptere en endret politikk. Sett at en sosialdemokratisk kommune slås sammen med en kommune med ikke-sosialistisk flertall, og at sosialdemokratene kommer i mindretall i det nye kommunestyret. I så fall vil flertallet i den sosialdemokratiske kommunen bli påført et reelt velferdstap som følge av sammenslåingen. Partipolitiske forskjeller eller andre former for politisk uenighet er derfor et motiv til å gå imot sammenslåinger, særlig for småkommunene som lett blir juniorpartner i den sammenslåtte enheten. Monkerud (2004) har påvist at dette har en viss betydning for motstanden mot sammenslåinger. Monkerud viser også at de partipolitiske forskjellene mellom nabokommuner oftest er små, slik at velferdstapet ved sammenslåinger er beskjedent.

Lokalpolitikernes motstand mot sammenslåing

En ting er å påvise at mange kommuner vil tape økonomisk på sammenslåing – et annet spørsmål er om dette påvirker lokalpolitikernes vilje til å slå egen kommune sammen med naboen. For å undersøke dette nærmere, spurte vi høsten 2002 medlemmer av kommunestyret og administrasjonssjefer i alle landets kommuner ”Mener du at din kommune bør slås sammen med en eller flere av nabokommunene?”. Utvalget omfattet alle ordførere (svarprosent: 71%), rådmenn (svarprosent: 80%) og alle medlemmer i kommunestyret i et utvalg på 120 kommuner (svarprosent: 58%). Nærmere dokumentasjon av undersøkelsen finnes i Monkerud (2003). Tabell 1 viser prosentandelen i de tre gruppene som går inn for sammenslåing med en eller flere av nabokommunene.

Tabell 1. Prosent av kommunestyrerepresentanter, ordførere/varaordførere og administrasjonssjefer som ønsker sammenslåing med en eller flere av nabokommunene. 2002/2003 (N)

	Ordførere/ varaordførere	Kommunestyre- representanter	Administrasjons- sjefer
Under 5 000 innbyggere	18 (170)	34 (28)	34 (193)
Over 5 000 innbyggere	39 (126)	48 (82)	53 (146)
Totalt	27 (296)	45 (110)	42 (339)

Et slående trekk ved tabell 1 er motviljen mot sammenslåing. Motstanden er sterkest i ordførergruppen, mens rådmennene er mest positive. Bare blant rådmennene i folkerike kommuner ønsker et knapt flertall sammenslåing. Stordriftsgevinstene ved sammenslåing er størst i småkommunene. Slik sett er det påfallende at motstanden mot sammenslåing er sterkest i denne gruppen. Blant medlemmene av kommunestyret ønsker 34 prosent av representantene fra småkommunene sammenslåing, mens 48 prosent av de folkevalgte fra større kommuner ønsker dette.

I hvilken grad påvirkes disse holdningene av økonomiske forhold? For å undersøke dette har vi studert hvordan ønsket om sammenslåing påvirkes av den økonomiske nettogevinsten (for beregninger, se Sørensen 2004). Vi presenterer i tabell 2 prosentandel av lokalpolitikere og administrasjonssjefer som ønsker sammenslåing, betinget av kommunens folketall og om sammenslåing gir en positiv eller negativ økonomisk effekt.⁵

⁵ Vi har også studert sannsynligheten for kommunesammenslåing i en logistisk regresjonsmodell med såkalt "random effect" for kommune analyser (Sørensen 2003a). Her kontrolleres for andre forhold, blant annet folketall, kommunens frie inntekter korrigert for kostnadsforhold (såkalt korrigerte frie inntekter), andel representanter fra sentrumspartiene og representantenes ansiennitet, kjønn og utdanningsbakgrunn. Analysen viste statistisk utsagnskraftige effekter av effektivitetsgevinst og fordelingseffekt. Analysen viser ingen selvstendig effekt av størrelsen på småkommunetilskudd, noe som kan tyde på at faren for at staten skal inndra deler av rammetilskuddet ikke spiller en avgjørende rolle.

Tabell 2. Prosent av kommunestyrerepresentanter, ordførere/varaordførere og administrasjonssjefer som ønsker sammenslåing, betinget av kommunestørrelse og sammenslåingens økonomiske gevinst/tap. 2002/2003 (Antall respondenter: N)

	Under 5000 innbyggere		Over 5000 innbyggere	
	Inntekts- tap	Inntekts- gevinst	Inntekts- tap	Inntekts- gevinst
Rådmenn	28,6 (133)	36,4 (115)	48,1 (101)	59,7 (88)
Ordførere	10,7 (200)	34,8 (177)	32,6 (154)	48,4 (147)
Kommunestyrerepresentanter	25,7 (202)	43,6 (202)	40,2 (921)	54,1 (1001)

Lokalpolitikere i småkommuner er mindre entusiastiske for sammenslutning enn politikere i større kommuner, også når vi sammenligner gruppene med økonomisk tap og gevinst hver for seg. Men tabell 2 viser også at "lønnsomhet" er vesentlig for folkevalgtes syn på sammenslåing. I småkommunene betyr økonomi at andelen folkevalgte som er positive til sammenslåing øker fra 26 til 44 prosent, og i de større kommunene øker andelen fra 40 til 54 prosent. Et tilsvarende mønster går igjen for ordførere/varaordførere. De økonomiske effektene har litt mindre betydning for administrasjonssjefenes sammenslåingsønsker. Rådmennene vektlegger effektivitetsgevinster, og ikke de fordelingsmessige virkninger. Spissformulert: ved å eliminere småkommunenes økonomiske tap kan lokalpolitikernes oppslutning om sammenslåing fordobles!

Frivillighet betyr at dagens kommunestruktur bevares

Som sagt kan kostnadene ved å bestå som en liten kommune betraktes som frivillig: kommunen kan velge om den vil gå sammen med nabokommunen for å utnytte stordriftsfordeler, eller ivareta lokal identitet og autonomi ved å bestå som en liten kommune. Dette er et argument for å ta kommunestørrelse (basistilskudd og regionaltilskudd) ut av kriteriene for å tildele statlige rammetilskudd. Det kan være situasjoner der befolkningen og de folkevalgte ønsker sammenslåing med naboen, men der naboen ikke vil. For eksempel kan en folkerik kommune motsette seg at en småkommune innlemmes fordi småkommunen har pådratt seg stor gjeld. I så fall er kommunestørrelsen ikke frivillig – den folkerike kommunen påfører naboen ufrivillige kostnader. Slike eksempler kan gjøre det vanskelig å argumentere for et befolkningsuavhengig overføringssystem.

I et litt lenger tidsperspektiv har favoriseringen av småkommunene endret seg mye (Sørensen 2004, figur 1). I perioden 1965-1970 hadde små kommuner i utkantstrøk noe lavere inntekter enn de folkerike kommunene i sentrale strøk. I denne perioden ble det gjennomført omfattende sammenslåinger, de relativt små inntektsforskjellene mellom kommunene på 1960-tallet dempet trolig motstanden mot sammenslåingene. Etter dette tidspunktet fikk småkommunene en dramatisk bedre inntektsutvikling enn de folkerike kommunene. I 1990 hadde de minste kommunene (under 2500 innbyggere) et inntektsnivå som var dobbelt så høyt som nivået i de folkerike kommunene! Etter 1990 har den relative inntektsutviklingen gått noe i småkommunenes disfavør. Hvis

inntektsforskjellene (per innbygger) mellom kommuner med ulikt folketall reduseres ytterligere, vil det kunne øke interessen for sammenslåinger. I dag virker det lite sannsynlig.

100 kommuner er nok

Alt tyder på at ideen om frivillige kommunesammenslutninger vil mislykkes – hvis en ønsker sammenslåinger. En viktig grunn er de gunstige overføringene til småkommunene. Ofte hevdes at små kommuner ivaretar det ekte lokaldemokratiet, med sterke lokale identiteter, tett kontakt mellom borger og representant, og en bred politisk deltakelse. Forskning underbygger noe av denne påstanden; blant annet er valgdeltakelsen litt høyere i de minste kommunene enn i mer folkerike kommuner. Hvis vi mener at denne kvaliteten ved demokratiet er prinsipielt viktig bør alle landets innbyggere få bo i en liten kommune – et godt demokrati kan ikke forbeholdes de få som bor i dagens småkommuner. Vi bør i så fall øke dagens 433 kommuner til 1 000 kommuner. Prinsipielt sett er ikke spørsmålet om samfunnet er villig til å bære kostnadene ved å opprettholde dagens kommunestruktur, men om vi vil betale prisen ved å opprette små kommuner over hele landet.

Offentlig debatt har imidlertid en tendens til å romantisere demokratiet i små enheter. Små kommuner har demokratiske skyggesider, spesielt når slektninger, naboer og venner utgjør et maktpolitisk nettverk i bygden. Formannskapsprinsippet legger opp til et samstyre av alle partier, og spesielt i små kommuner er enigheten mellom partiene så stor at det er vanskelig for velgerne å vite hvem de skal holde ansvarlige for en feilslått politikk. Dessuten er mønsteret internasjonalt at småkommuner har beskjedne oppgaver eller at oppgaveløsningen er underlagt sterk statlig styring. Slik er det også i Norge. De ambisiøse reformene med rammefinansiering fra 1986 og ny kommunelov i 1993 la opp til større lokal handlefrihet. Men disse reformene har stort sett løpt ut i sanden; spillerommet for lokalpolitiske prioriteringer nå er sterkt begrenset. Mange av dagens kommuner er mest opptatt av å tekkes staten, og å reagere på statlige handlingsplaner og ny lovgivning. Med færre kommuner er det enklere for staten å gi kommunene flere oppgaver og mer autonomi, noe som i seg selv er en demokratigevinst. For å vitalisere kommunenes rolle i velferdspolitikken bør de både ha en viss minstepørrelse og langt videre statlig styringsmandat enn i dag.

Alternativet til større kommuner kan være et enda sterkere statlig ansvar for velferdstjenestene, slik vi har sett i spesialisthelsetjenesten. For mange er brukerinnflytelse minst like viktig som lokalt representativt demokrati. Befolkningen ser på seg selv som kunder, og de etterspør kvalitet og tilgjengelighet til offentlige tjenestene, og er lite opptatt av hvem som leverer. De vil selv bestemme hvilken barnehage, skole, lege, eller hvilket sykehus osv. de skal bruke. Selv om en slik modell har mye desentralisert beslutningstaking betyr det en drastisk nedbygging av det essensielt lokale demokratiet.

Med dagens politikk kan vi ikke forvente særlige endringer i kommunestrukturen - til tross for endringer i bosettingsmønster, reisetid og telekommunikasjoner. Prognosene viser at folk vil fortsette å flytte til sentrale strøk, både til storbyer og regionsentra. Innbyggertallet i de kommunene som i dag har mindre enn 5 000 innbyggere vil fortsette å falle, og befolkningen i disse kommunene eldes mer enn i landet for øvrig

(Brunborg og Texmon 2003). Samtidig vil de mangle folk til å utføre mange offentlige tjenester. Mitt alternativ er å erstatte dagens kommuner og fylkeskommuner med ett lokalt forvaltningsnivå med omtrent 100 kommuner.⁶ Dette vil både gi mer vitalt lokaldemokrati og mer effektiv tjenesteproduksjon.

Det blir bare én type kommuner, og disse får et helhetlig ansvar for mesteparten av det offentlige tjenestetilbudet: De nye kommunene kan overta fylkeskommunenes ansvar for videregående opplæring, slik at grunnskole og videregående opplæring kan planlegges og drives innenfor en helhetlig plan. Vi kan ta et nytt grep på helsevesenet fordi de nye kommunene kan gis ansvaret for alle helsetjenester, inklusive kjøp av tjenester fra statlige, private og utenlandske sykehus. Kommunene får et sterkere motiv til å bygge ut primærhelsetjenesten slik at ferdigbehandlede pasienter ikke opptar kostbare plasser på sykehusene.

Dessuten blir det politiske ansvaret for de offentlige tjenester klarere når borgernes oppmerksomhet kan rettes mot ett kommunalt nivå. Ytterligere tydeliggjøring av politisk ansvar kan oppnås ved å avvikle formannskapsordningen, og innføre lokal parlamentarisme. Med færre kommuner blir det dessuten mindre behov for statlig inntektsutjamning. Det er i seg selv en demokratigevinst at kommunene kan få større ansvar for egne inntekter. Og 100-kommune-modellen betyr *ikke* at eksisterende lokalpolitiske identiteter blir avviklet. En rekke av dagens større kommuner har etablert kommunedels- og bydelsdemokrati, og den enkelte kommune bør selv bestemme hvor mye intern desentralisering den vil ha.

Dagens frivillighetsprinsipp bidrar verken til færre kommuner, effektiv tjenesteyting eller mer lokaldemokrati. 100 kommuner forutsetter derfor upopulære beslutninger i Storting og regjering.

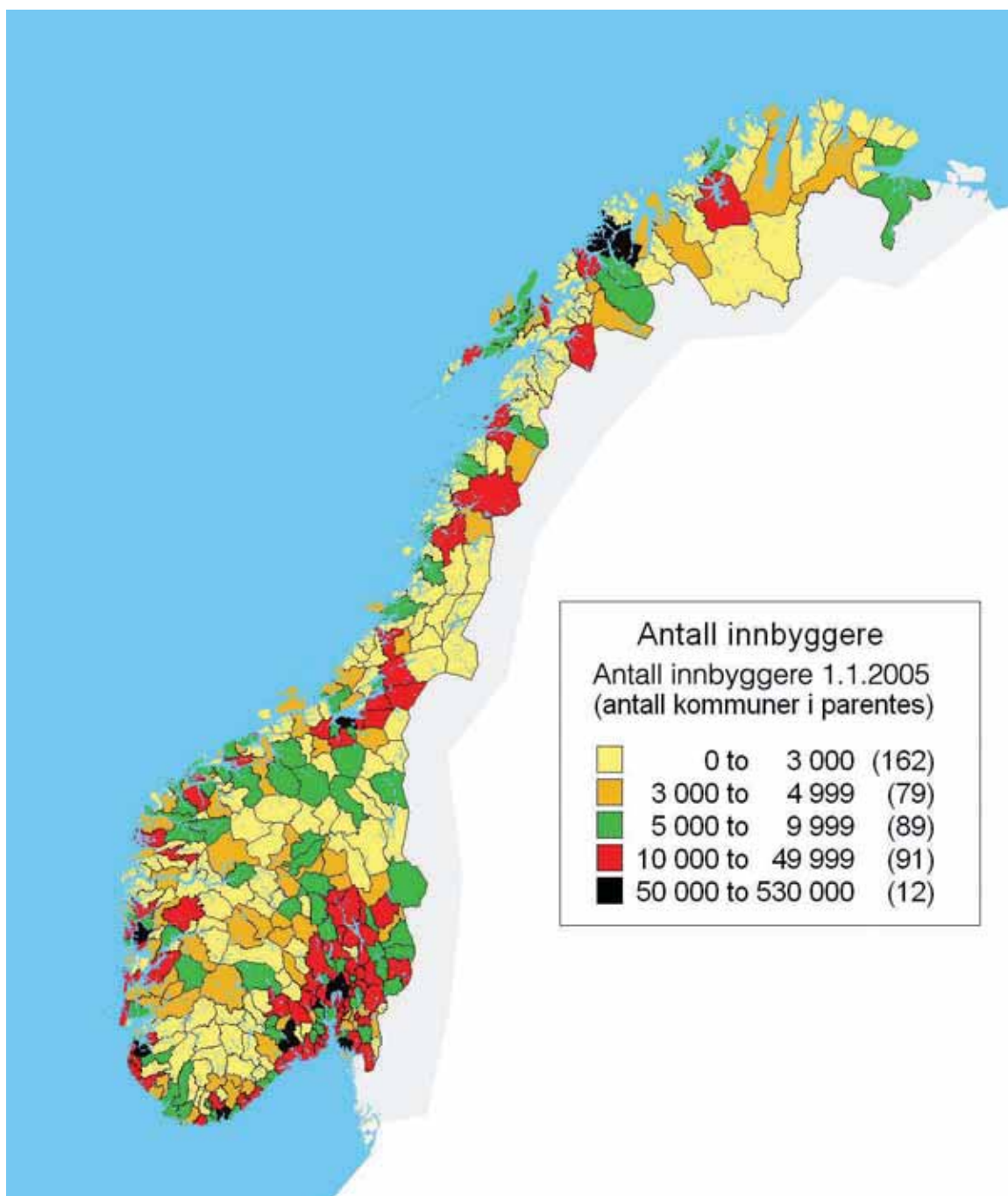
⁶ Forslaget ble opprinnelig diskutert i en kronikk i *Aftenposten* 5. desember 2001, se <http://www.aftenposten.no/meninger/kronikker/article240635.ece>

Referanser

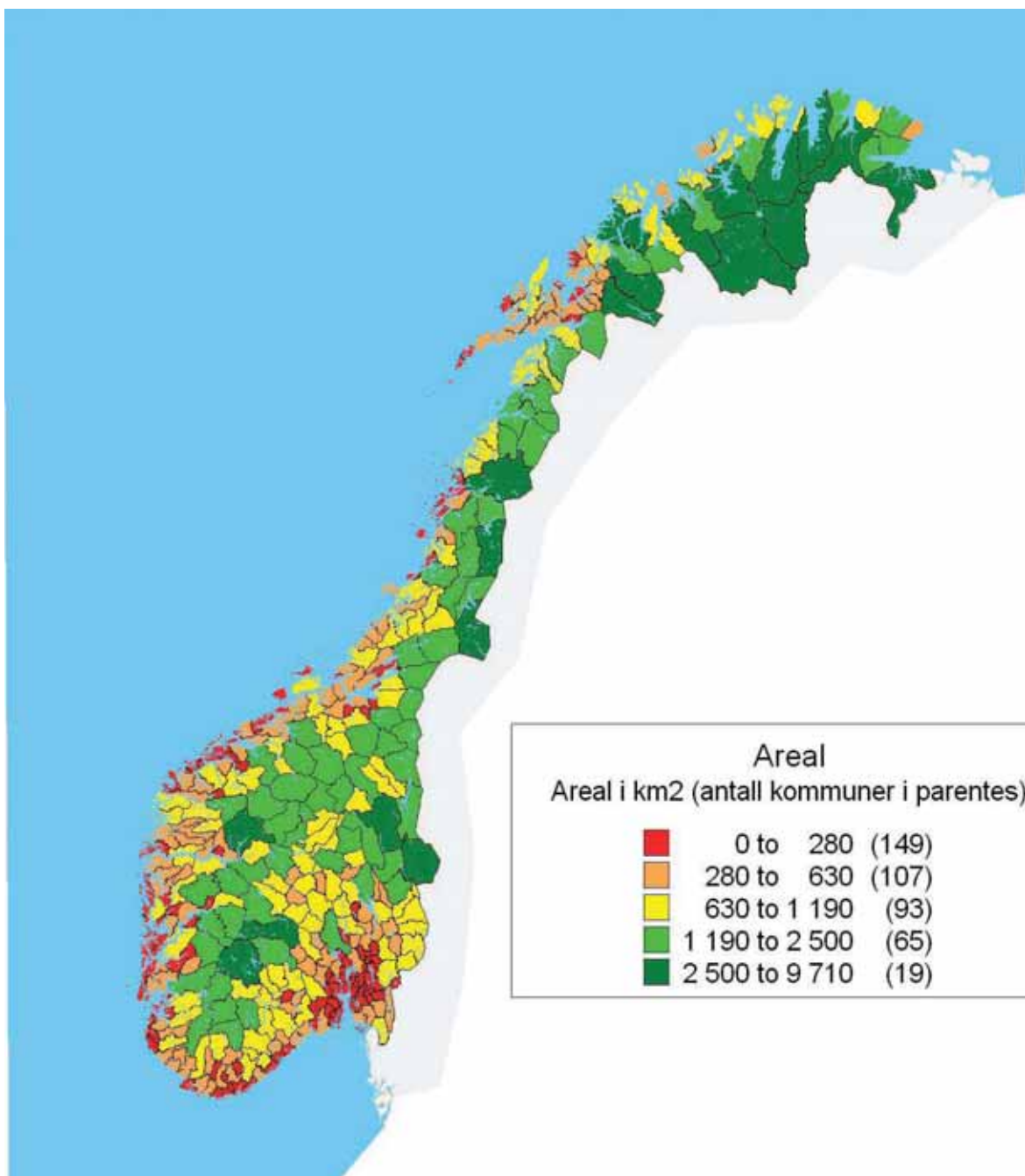
- Amdam, J., Barstad, J. Halvorsen, L.J. og Tangen, G. 2003. Kommunestruktur og regional samfunnsutvikling, *Forskningsrapport* nr. 52, Møreforskning, se http://www.moreforsk.no/Volda/prosjekt/1355_kommune.htm
- Brunborg, H. og Texmon, I. 2003 Fortsatt sentralisering. Regionale befolkningsfremskrivinger 2002-2020. *Økonomiske Analyser* 4/2003
- Coase, R.H. 1960. The Problem of Social Cost. *Journal of Law and Economics*, 3: 1-44
- Dixit, A. and Londregan, J. 1995. Redistributive Politics and Economic Efficiency, *American Political Science Review* 89:856-866.
- Monkerud, L. C. 2003. Undersøkelse av lokalpolitikere og rådmenn 2002/2003. En redegjørelse for undersøkelsens relevans, gjennomføring og datakvalitet - samt noen hovedtendenser, *BI Discussion Paper* 2003/3
- Monkerud, L. C. 2004. Politiske og økonomiske drivkrefter ved kommunesammenslåinger – en analyse av holdningene hos norske lokalpolitikere, *Hovedoppgave* i statsvitenskap, Universitet i Oslo
- NOU 1992:15: *Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring*.
- Langørgen, A., R. Aaberge og R. Åserud. 2002. *Kostnadsbesparelser ved sammenslåing av kommuner*, Rapporter 2002/15, Statistisk sentralbyrå.
- Langørgen, A. og R. Aaberge. 2003. Sammenslåing av kommuner: Gevinster å hente Samfunnsspeilet 2/2003
- St.prp. 66 (2002-2003) Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2004, kommuneproposisjonen
- Sørensen, R. J. 2003a. Local government consolidations: The impact of political transaction costs, Working Paper, Norwegian School of Management (BI)
- Sørensen, R. J. 2003b. The political economy of intergovernmental grants: the Norwegian Case, *European Journal of Political Research* 42:77-110
- Sørensen, R. J. 2004. Frivillige sammenslåinger av kommuner – en vakker men håpløs idé, Samfunnsspeilet 2, se <http://www.ssb.no/vis/samfunnsspeilet/utg/200402/01/art-2004-04-29-01.html>

Vedlegg: Kartmateriale

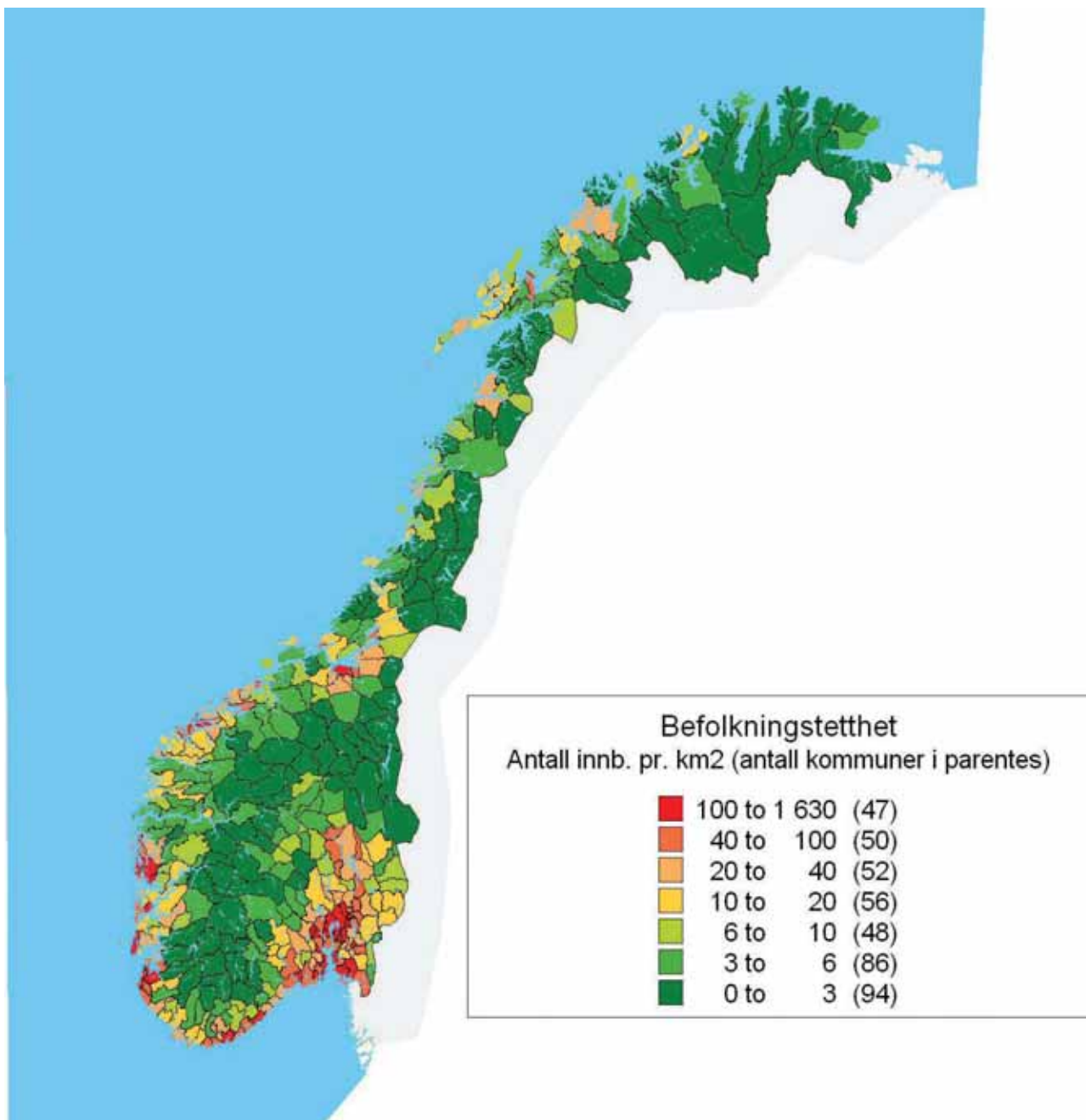
Temakart 1 Antall innbyggere kommunefordelt



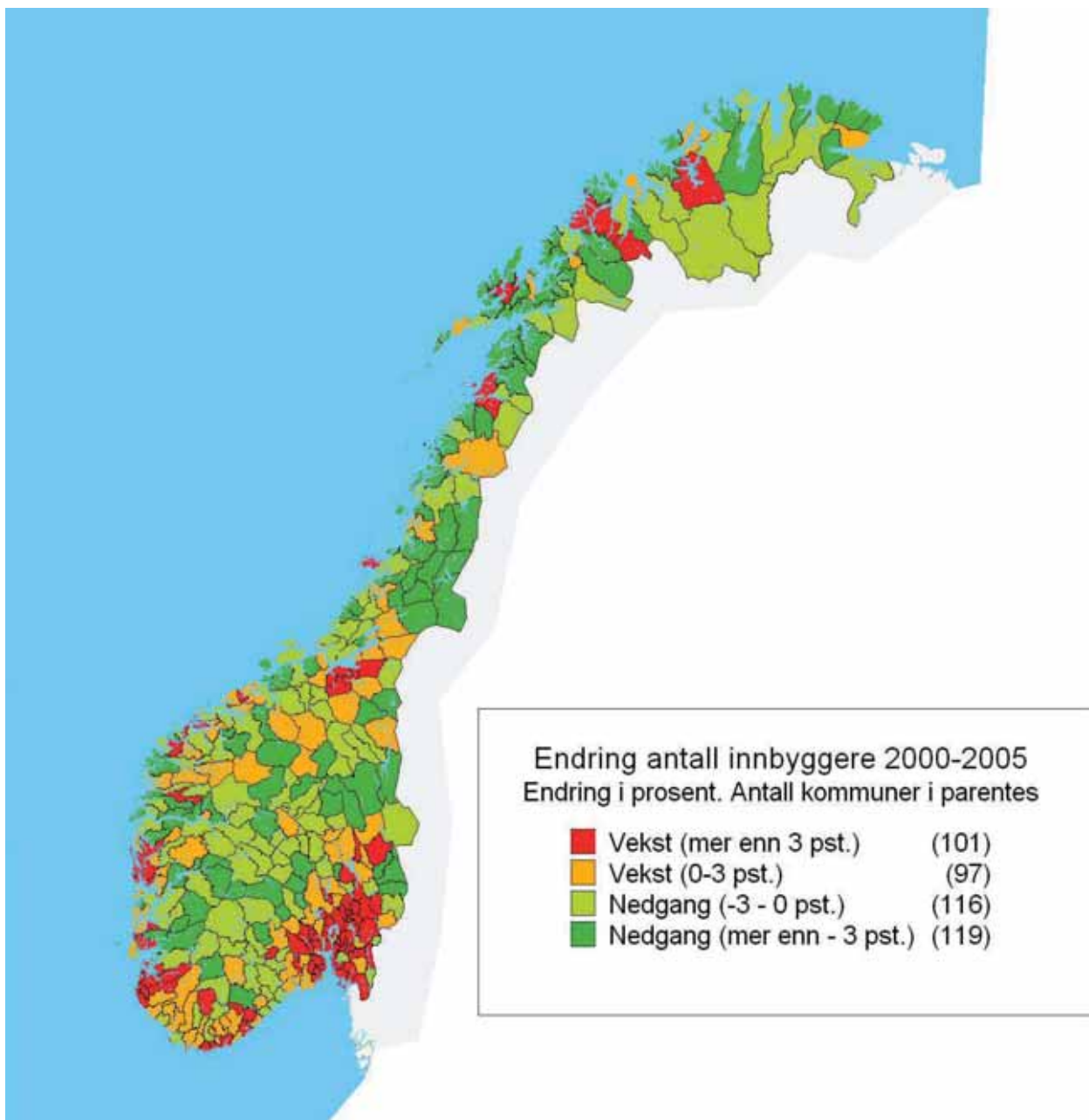
Temakart 2 Kommunenes areal



Temakart 3 Befolkningsstetthet i kommunene



Temakart 4 Endring i antall innbyggere i kommunene





Utgitt av:
Kommunal- og regionaldepartementet

Publikasjonen er tilgjengelig på internett:
www.odin.dep.no/krd/komsam
Nyhetsbrev om kommune- og fylkesforvaltning:
www.kommunalnytt.no

Offentlige institusjoner kan bestille flere
eksemplarer av denne publikasjonen fra:
Statens forvaltningstjeneste
Kopi- og distribusjonsservice
www.publikasjoner.dep.no
E-post: publikasjonsbestilling@ft.dep.no
Telefaks: 22 24 27 86

Oppgi publikasjonskode: H-2173
Trykk: www.kursiv.no 07/2005 – 1500