

ØF-rapport nr. 21/2003

Kriterier for kommuneinndeling

av

Reidun Grefsrud

og

Svein Erik Hagen

Østlandsforskning

er et forskningsinstitutt som ble etablert i 1984 med Oppland, Hedmark og Buskerud fylkeskommuner samt Kommunaldepartementet som stiftere, og har i dag 25 ansatte.

Østlandsforskning er lokalisert i høgskolemiljøet på Lillehammer. Instituttet driver anvendt, tverrfaglig og problemorientert forskning og utvikling.

Østlandsforskning er orientert mot en bred og sammensatt gruppe brukere. Den faglige virksomheten er konsentrert om to områder:

Regional- og næringsforskning
Offentlig forvaltning og tjenesteyting

Østlandsforsknings viktigste oppdragsgivere er departement, fylkeskommuner, kommuner, statlige etater, råd og utvalg, Norges forskningsråd, næringslivet og bransjeorganisasjoner.

Østlandsforskning har samarbeidsavtaler med Høgskolen i Lillehammer, Høgskolen i Hedmark og Norsk institutt for naturforskning. Denne kunnskaps-ressursen utnyttes til beste for alle parter

ØF-rapport nr. 21/2003

Kriterier for kommuneinndeling

av

Reidun Grefsrud

og

Svein Erik Hagen



østlandsforskning

Tittel: Kriterier for kommuneinndeling.

Forfattere: Reidun Grefsrud og Svein Erik Hagen

ØF-rapport nr.: 21/2003

ISBN nr.: 82-7356-529-7

ISSN nr: 0809 - 1617

Prosjektnummer: K162

Prosjektnavn: Kriterier for god kommuneinndeling

Oppdragsgiver: Kommunal- og regionaldepartementet.

Prosjektleder: Reidun Grefsrud

Referat: Utgangspunktet for denne utredningen er Christiansen-utvalgets innstilling ,NOU 1992:15 ”Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring”. I utredningen gjennomgås og vurderes de kriteriene og prinsippene for kommuneinndeling som Christiansenutvalget la til grunn i sin utredning i 1992. Er disse kriteriene relevante og nødvendige i dag? Er det behov for andre kriterier når kommuneinndeling skal vurderes? Vi foreslår også et nytt sett av kriterier eller temaer som bør vurderes når kommuneinndeling kommer på dagsorden.

Sammendrag: Norsk

Emneord: Kommuneinndeling, kommunesammenslåing

Dato: 20.11.2003

Antall sider: 129

Pris: Kr. 160,-

Utgiver: Østlandsforskning
Serviceboks
N-2626 Lillehammer
Telefon 61 26 57 00
Telefax 61 25 41 65
e-mail: ofef@ostforsk.no
<http://www.ostforsk.no>
Dette eksemplar er fremstilt etter KOPINOR, Stenergate 1 0050 Oslo
1. Ytterligere eksemplar fremstilling uten avtale og strid med åndsverkloven er straffbart og kan medføre erstatningsansvar.

Forord

Utgangspunktet for denne utredningen er Christiansenutvalgets innstilling, NOU 1992:15 ”Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring” I utredningen gjennomgås og vurderes de kriteriene og prinsippene for kommuneinndeling som Christiansenutvalget la til grunn i sin utredning i 1992. Er disse kriteriene relevante og nødvendige i dag? Er det behov for andre kriterier når kommuneinndeling skal vurderes?

I siste del av utredningen har vi foreslått et nytt sett av kriterier for kommuneinndeling, eller temaer som bør vurderes når endringer i kommuneinndelingen kommer på dagsorden.

Oppdragsgiver for prosjektet er Kommunal- og regionaldepartementet. Departementet har gitt mange nyttige kommentarer og innspill underveis i arbeidet, men forfatterne har likevel ansvaret for innholdet i rapporten.

Rapporten er skrevet av Reidun Grefsrud og Svein Erik Hagen. Reidun Grefsrud har vært prosjektleder.

Lillehammer, november 2003

Kristian Lein
Forskningsleder

Reidun Grefsrud
prosjektleder

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	7
1 Innledning.....	13
1.1 Formålet med utredningen	13
1.2 Kort om Christiansenutvalget.....	13
1.3 Dagens kommuneinndeling.....	15
1.4 Faglig innfallsvinkel.....	16
2. Sentrale problemstillinger og utviklingstrekk	17
2.1 Et territorielt perspektiv	17
2.2 Generalistkommunesystemet under press.....	19
2.3 Modernisering av offentlig sektor – New public management i praksis	21
2.4 Alternative driftsformer og brukerstyring	22
2.5 Fra helhetstenkning til individorientering ?.....	23
2.6 IKT.....	24
2.7 Bo- og arbeidsmarkesregioner.....	25
3 Kommuneinndelingens betydning for tjenesteproduksjonen.....	29
3.1 Innledning	29
3.2 Graden av egenfinansiering	29
3.3 Likhet og tilgjengelighet i tjenestetilbudet.....	37
3.4 Tjenesteproduksjonens tilpasning til befolkningens behov.....	47
3.5 Utnyttelse av stordriftsfordeler.....	53
3.6 Styringsevne over egen økonomi og tjenesteproduksjon.....	63
3.7 Betydningen av geografisk betingede kostnadsforhold	67
3.8 Omfanget av utilsiktede virkninger mellom forvaltningsenhetene	68
3.9 Betingelser for nasjonaløkonomisk styring	69
3.10 Myndighetsutøvelse og rettsikkerhet.....	70
3.11 Oppsummering tjenesteproduksjon og kommuneinndeling	77
4 Kommuneinndelingens betydning for samfunnsutbyggingen.....	81
4.1 Innledning	81
4.2 Forskning om kommuneinndeling og arbeidet med samfunnsutbygging	81
4.3 Fysisk planlegging	83

4.4	<i>Næringsutvikling</i>	86
4.5	<i>Miljøvern</i>	89
4.6	<i>Oppsummering kommuneinndeling og samfunnsutbygging</i>	91
5	Kommuneinndelingens betydning for demokratiet	93
5.1	<i>Innledning</i>	93
5.2	<i>Befolkningens deltakelse</i>	93
5.3	<i>Lokal tilhørighet</i>	96
5.4	<i>Lokal påvirkningskraft</i>	97
5.5	<i>Oppsummering og kommuneinndeling og demokrati</i>	98
6	Forslag til nytt kriteriesett	101
6.1	<i>Oppsummering - Samlet vurdering av Christiansenutvalgets kriteriesett</i>	101
6.2	<i>Krav til et nytt kriteriesett</i>	105
6.3	<i>Sammenfattende oversikt over forslaget til nytt kriteriesett</i>	107
6.4	<i>Forslag til nytt kriteriesett for tjenesteyting</i>	111
6.5	<i>Kriterier for samfunnsutbygging</i>	115
6.6	<i>Kriterier for demokrati</i>	117
7	Prinsipper for kommuneinndeling – trenger vi det ?	119
7.1	<i>Christiansenutvalgets prinsipper</i>	119
7.2	<i>Vurdering av Christiansenutvalgets inndelingsprinsipper i forhold til forslaget til nytt kriteriesett</i>	121
7.3	<i>Hva er en god kommuneinndeling?</i>	122
	Referanser:	125

Sammendrag

Etter den store kommuneinndelingsreformen på 1960-tallet, som følge av Schei-komiteens landsomfattende gjennomgang, ble det ikke foretatt noen samlet gjennomgang av kommuneinndelingen før Christiansenutvalget ble oppnevnt i 1989.

Utgangspunktet for Christiansenutvalget var at kommunene gjennom sin virksomhet skal bidra til realiseringen av overordnede samfunnsmessige mål. Utvalget definerte sju slike mål:

Boks 1 Samfunnsmessige mål (Kilde: NOU 1992:15)

1. Effektiv ressursbruk
2. Rettferdig fordeling
3. Nasjonaløkonomisk styring
4. Rettsikkerhet
5. Regional utvikling
6. Miljøvern og ressursforvaltning
7. Levende demokrati

Det ble videre valgt en tredeling av kommunesektorens virksomhet i *tjenesteproduksjon*, *samfunnsutbygging* og *demokrati*. Med utgangspunkt i de definerte målene og denne tredelingen ble det så avledet 15 kriterier. Kriteriene representerer egenskaper ved eller områder av kommunenes virksomhet og innebærer en ytterligere oppdeling innenfor de tre hovedområdene.

Boks 2 Christiansenutvalgets kriterier (Kilde: NOU 1992:15)

Kriteriene for vurdering av *tjenesteproduksjonen* var:

1. Tjenesteproduksjonens tilpasning til befolkningens behov
2. Graden av egenfinansiering
3. Utnyttelse av stordriftsfordeler
4. Betydningen av geografisk betingede kostnadsforhold
5. Omfanget av utilsiktede virkninger mellom forvaltningsnivåene
6. Styringsevne over egen økonomi og tjenesteproduksjon
7. Likhet og tilgjengelighet i tjenestetilbudet
8. Betingelser for nasjonaløkonomisk styring
9. Betingelser for ivaretagelse av rettsikkerheten

Kriteriene for vurdering av *samfunnsutbyggingen* var:

10. Fysisk planlegging
11. Næringsutvikling
12. Miljøvern

Kriteriene for vurdering av *demokratiet* var:

13. Befolkningens deltakelse
14. Lokal tilhørighet
15. Lokal påvirkningskraft

Med grunnlag i de sju overordnede målene og de 15 kriteriene formulerte Christiansenutvalget følgende prinsipper for kommuneinndeling:

Boks 3 Christiansenutvalgets forslag til hovedprinsipper og tilleggsprinsipper (Kilde: NOU 1992:15)

Hovedprinsipper:

1. Kommunene bør avgrenses slik at de utgjør geografisk funksjonelle enheter tilpasset et felles bolig- og arbeidsmarked og lokaliseringen av private og offentlige tjenestetilbud.
2. Kommunene bør så vidt mulig ha minst 5000 innbyggere
3. Kommunenes utstrekning bør ikke være større enn at kommunens innbyggere får en akseptabel tilgjengelighet til kommunesenteret og de viktigste offentlige tjenestetilbud.

Tilleggsprinsipper:

4. Ved kommunesammenslutninger bør det generelt legges til rette for enheter med ett kommunesenter.
5. Uhensiktsmessige avgrensninger av kommuner, som berører en mindre del av den enkelte kommunes befolkning bør løses på en slik måte at befolkningens egne ønsker om kommunetilhørighet tillegges vekt.
6. Kommuneinndelingen bør primært ta hensyn til kommunenes virksomhet. Samtidig bør kommuneinndelingen gi grunnlag for en god administrativ inndeling for lokal statsforvaltning, når det ikke kommer i strid med de øvrige inndelingsprinsipper.

På bakgrunn av Christiansen-utvalgets utredning la daværende regjering fram Stortingsmelding nr 32 (1994-95) om Kommune- og fylkesinndelingen. Stortinget var imidlertid ikke enig i å igangsette en inndelingsreform og vedtok i 1995 at kommunesammenslutninger skal baseres på frivillighet.

Debatten rundt kommunesammenslutninger er de siste årene i hovedsak konsentrert rundt småkommuneproblematikken. Behovet for endret kommunestruktur rundt byene hevdes i hovedsak å være gjennomført ved inngangen til 1990-årene. Begrepet små kommuner brukes ofte om kommuner med lavt folketall. Kommuner med lavt folketall har ofte stort territorium, spredt bosetting og store reiseavstander/lange reisetider internt i kommunen. Mange av disse kommunene har i tillegg lang avstand til nærmeste større senter; dvs de kan ikke integreres i det som i siste regionalmelding (St.melding nr 34 (2000-2001) ”Om distrikts- og regionalpolitikken”) benevnes ”robuste bo- arbeidsmarkeds- og serviceregioner

Det er en sammenheng mellom kommunestørrelse (folketall) og sentralitet. Nesten 70% av de minste kommunene (99 stk) ligger i periferien, mens nesten 70% av de største kommunene (92 stk) er sentrale. Bare ca 10% av de små kommunene er sentrale kommuner. Det er ingen tilsvarende klar sammenheng mellom spredtbygghet og folketall. Av de 99 småkommunene som ligger i periferien, er omtrent halvparten også karakterisert som spredtbygde, mens ca 30% er kan betegnes som kompakte.

I kapitlene 3-5 har vi gått gjennom og vurdert Christiansenutvalgets kriterier. Våre vurderinger baserer seg først og fremst på gjennomgang av eksisterende statistikk og forskningsresultater etter at Christiansenutvalget la frem sin utredning. På mange områder foreligger det ikke forskning som på en klar og entydig måte kan si noe om kommuneinndelingens betydning for måloppnåelsen. For noen av kriteriene er det klart at det eksisterer en sammenheng. Dette gjelder f.eks stordriftsfordeler. For andre av

kriteriene peker forskningsresultatene enten i ulike retninger eller i retning av at det ikke er mulig å påvise noen klar sammenheng. Dette gjelder f.eks demokratikriteriene. For enkelte av kriteriene ser det ut som om det er en sammenheng, men det er uklart i hvor sterk grad bakenforliggende faktorer påvirker resultatene (eks inntektsforskjeller eller sentralitet).

De fleste av Christiansenutvalgets kriterier representerer forhold eller faktorer som i utgangspunktet synes relevante i forhold til en vurdering av kommuneinndelingen også i dag. Når vi likevel foreslår å endre eller ta ut kriterier, er dette begrunnet i følgende forhold:

- Enkelte kriterier har ingen relevans for vurdering av kommuneinndelingen. Dette gjelder et fåtall kriterier.
- Enkelte kriterier representerer overordnede målsettinger for kommunens virksomhet, som for så vidt er viktige temaer, men som blir for generelle og lite operasjonaliserbare i forhold til å fungere som vurderingskriterier.
- Enkelte kriterier representerer temaer der forskning viser en liten eller svært uklar sammenheng med kommuneinndelingen.

Christiansenutvalgets kriterier var utformet med utgangspunkt i en overordnet vurdering av kommuneinndelingen. I dag er kommuneinndelingsspørsmål og utredninger om endringer i kommuneinndelinger stort sett overlatt til det lokale initiativ. En lokal utredning vil i stor grad fokusere på forhold eller temaer som har direkte betydning for de berørte kommunene. En vurdering av hvilken kommunestruktur landet er mest tjent med i forhold til overordnede målsettinger om samfunnsøkonomisk effektivitet og fordeling vil imidlertid måtte ha en noe annen vinkling.

Innenfor rammen av dette prosjektet har vi vurdert kriterier for kommuneinndeling ut fra:

- At kommunene fortsatt skal være generalistkommuner
- At oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene skal være slik som vedtatt
- At finansieringen av kommunesektoren skal være som i dag.
- At kommunesammenslutninger fortsatt skal baseres på frivillighet; dvs at kriteriene først og fremst skal anvendes for å vurdere konkrete sammenslutningsprosjekter.

Kriteriesettet må være relevant i forhold til *ulike typer kommuneinndelinger*. Vi har formulert følgende utgangspunkt for utforming av kriterier:

- Kriteriene skal representere tema som er viktige i forhold til sentrale og lokale mål for kommuneinndelingen.
- Så langt det er mulig bør kriteriene representere faktorer der det er dokumentert en empirisk sammenheng med kommuneinndeling.
- Det tas likevel med noen kriterier der det ikke er påvist en slik sammenheng, men der vi ikke kan utelukke at det eksisterer en sammenheng. Samtidig anses kriteriet som et viktig vurderingstema i forhold til målene.
- Det er forsøkt å utforme kriteriene så konkrete som mulig slik at de skal kunne operasjonaliseres. For noen kriterier har dette vært vanskelig.
- Kriteriene skal være relevante i forhold til en lokal vurdering av kommuneinndelingen.

Flertallet i Christiansenutvalget konkluderte med at det var et reformbehov i kommuneinndelingen som de foreslo å løse gjennom forslaget til inndelingsprinsipper.

Christiansenutvalget foreslo tre hovedprinsipper og tre tilleggsprinsipper for kommuneinndelingen, jf. boks 3.

Vi har i denne utredningen valgt ikke å foreslå nye prinsipper for kommuneinndelingen. Inndelingsprinsipper vil primært være av nytte ved en større inndelingsreform, og vil i stor grad måtte baseres på normative/politiske vurderinger der ulike hensyn veies opp mot hverandre. Så lenge kommunesammenslutninger er basert på frivillighet og lokale initiativ, vil det først og fremst være lokale vurderinger som må legges til grunn for hva som anses som en ønsket kommuneinndeling.

Tabell 1 Forslag til nytt kriteriesett

Kriterier	Temaer	Mulig konkretisering	Bidrar til måloppnåelse
1. Økonomisk bærekraft	Finansieringsgrunnlag og –evne Robusthet (kapasitet)	Endring i inntektsnivået (og inntektsfordelingen) Endring i lokalt finansieringsgrunnlag (næringslivet) Befolkningsendringer Betydningen av robusthet kan f.eks synliggjøres gjennom sensitivitetsanalyser.	Generalistkommunekravet Effektiv ressursbruk
2 Kostnadseffektivitet	Stordriftsfordeler ev. -ulemper Kapasitetsutnyttning	Endring i kostnader ut fra produksjonsstruktur og tjenestetype	Effektiv ressursbruk
3 Eksterne virkninger	Gratispassasjerer Andre indirekte virkninger	Samsvar mellom bosetting og bruk av tjenester	Samsvar mellom bruk av tjenester og lokalpolitisk innflytelse - finansiering
4 Kompetanse	Faglig kompetanse Administrativ- og planleggingskompetanse Forvaltningsmessig kompetanse IKT-kompetanse Profesjonell ledelse Rekruttering	Samsvar mellom tilgang på kompetanse og kompetansebehov og –krav. Rekrutteringssituasjonen	Generalistkommunekravet Brukerorientering Effektivitet
5 Bredd og dybde i tjenestetilbudet	Valgfrihet for brukerne Tilfredsstillende individuelle behov Spesialisering Spisskompetanse	Stillinger – personell med spesialkompetanse Omfang av stillinger som ivaretar mange ulike oppgaver (“potetkompetanse”) Valgmulighet (eks antall leger) Bredd i tjenestetilbudet Mulighet for å dekke ”spesielle” brukerbehov Nærhet og fleksibilitet overfor brukerne Mulighet for alternative løsninger (samarbeid med andre kommuner, kjøp av kompetanse/tjenester)	Generalistkommunekravet Brukerorientering Effektivitet
6 Tilgjengelighet	Geografiske forhold Lokalisering	Avstander – kommunikasjoner Lokalisering av ulike funksjoner Senterstruktur	Brukervennlige tjenester Regional utvikling
7 Rettsikkerhet	Kompetanse Habilitet Lokalkunnskap	Juridisk og forvaltningsfaglig kompetanse og kapasitet	Generalistkommunekravet, likebehandling.

Kriterier	Temaer	Mulig konkretisering	Bidrar til måloppnåelse
8 Planleggingskompetanse og – kapasitet	Formell kompetanse Ressursbruk Oppdaterte planer	Plankompetanse. Ressurser avsatt til planoppgaver Oppdaterte planer	Regional utvikling. Sikrer samordning mellom sektorer og forvaltningsnivåer. Raskere behandling av enkeltsaker.
9 Arealbruk og miljø	Utbygging og arealbruk i grenseområder	Kartlegging av eksisterende og planlagt virksomhet og arealbruk i grenseområdene.	Regional utvikling, Miljø Fornuftig arealbruk
10 Næringsutvikling	Næringsstruktur Lokalisering Kommunikasjoner Bosettingsmønster Samarbeidsklima	Sammenlignende analyse av næringsstruktur og næringsutvikling Kommunikasjonsårer og reisemønstre internt i regionen og ut av regionen Bosettingsmønster Samarbeidsklima må vurderes	Regional utvikling. Sikrer sysselsetting og lokale inntekter
11 Ekstern påvirkningskraft	Partnerskapsavtaler Ekstern prosjektfinansiering Lokalisering av eksterne virksomheter	Partnerskapsavtaler med private og offentlige Prosjekter finansiert av stat, fylkeskommune eller andre eksterne Offentlig eller private virksomheter lokalisert i kommune de siste fem år	Regional utvikling, Sikrer sysselsetting og utvikling av lokalsamfunnet.
12 Politisk deltakelse	Valgdeltakelse	Deltakelse i lokalvalg	Lokaldemokrati
13 Lokal tilhørighet	Følelse av tilhørighet til kommunen og tillit til lokale politikere	Må undersøkes	Lokaldemokrati
14 Stemmefordeling ved kommunevalg	Fordeling av stemmer på ulike politiske partier/ valglistene	Fordeling av stemmer på ulike politiske partier/ valglistene ved de tre siste kommunevalgene	Lokaldemokrati, synliggjør politiske virkninger av endret kommuneinndeling

1 Innledning

1.1 Formålet med utredningen

Formålet med denne utredningen er en gjennomgang og vurdering av de kriteriene og prinsippene for kommuneinndeling som Christiansen-utvalget la til grunn i sin utredning (NOU 1992:15).

Utredningen består av følgende deler:

- En vurdering av Christiansen-utvalgets kriterier med vekt på nødvendighet og tilstrekkelighet. Er alle kriteriene nødvendige for å vurdere kommunestrukturen og er det behov for andre kriterier i tillegg eller istedenfor de eksisterende?
- Forslag til et samlet kriteriesett for å vurdere hvor god kommuneinndelingen er.
- En vurdering av Christiansen-utvalgets prinsipper .

Utredningen baserer seg på en gjennomgang av relevante forskningsresultater.

1.2 Kort om Christiansenutvalget

Etter den store kommuneinndelingsreformen på 1960-tallet, som følge av Schei-komiteens landsomfattende gjennomgang, ble det ikke foretatt noen samlet gjennomgang av kommuneinndelingen før Christiansenutvalget ble oppnevnt i 1989.

Utgangspunktet for Christiansenutvalget var at kommunene gjennom sin virksomhet skal bidra til realiseringen av overordnede samfunnsmessige mål. Utvalget definerte 7 slike mål:

Boks 1.1 Samfunnsmessige mål

1. Effektiv ressursbruk
2. Rettferdig fordeling
3. Nasjonaløkonomisk styring
4. Rettsikkerhet
5. Regional utvikling
6. Miljøvern og ressursforvaltning
7. Levende demokrati

Kilde: NOU 1992:15

Det ble videre valgt en tredeling av kommunesektorens virksomhet i *tjenesteproduksjon*, *samfunnsutbygging* og *demokrati*. Med utgangspunkt i de definerte målene og denne tredelingen ble det så avledet 15 kriterier. Kriteriene representerer egenskaper ved eller områder av kommunenes virksomhet og innebærer en ytterligere oppdeling innenfor de tre hovedområdene.

Boks 1.2 *Christiansenutvalgets kriterier*

Kriteriene for vurdering av *tenesteproduksjonen* var:

1. Tjenesteproduksjonens tilpasning til befolkningens behov
2. Graden av egenfinansiering
3. Utnyttelse av stordriftsfordeler
4. Betydningen av geografisk betingede kostnadsforhold
5. Omfanget av utilsiktede virkninger mellom forvaltningsnivåene
6. Styringsevne over egen økonomi og tjenesteproduksjon
7. Likhet og tilgjengelighet i tjenestetilbudet
8. Betingelser for nasjonaløkonomisk styring
9. Betingelser for ivaretagelse av rettsikkerheten

Kriteriene for vurdering av *samfunnsutbyggingen* var:

10. Fysisk planlegging
11. Næringsutvikling
12. Miljøvern

Kriteriene for vurdering av *demokratiet* var:

13. Befolkningens deltakelse
14. Lokal tilhørighet
15. Lokal påvirkningskraft

Kilde: NOU 1992:15

Hovedpoenget for utvalget var at det var effekten av inndelingen som rammebetingelse som skulle studeres. Utvalget stilte seg følgende spørsmål:

- Hvilke betingelser gir inndelingen for utøvelse av kommunenes og fylkeskommunenes virksomhet ?
- I hvilken grad bidrar kommunenes og fylkeskommunenes virksomhet til realiseringen av de overordnede samfunnsmessige målene, gitt gjeldende inndeling ?

Betydningen av gjeldende inndeling ble så vurdert i forhold til hvert av de 15 kriteriene for å se hvilke vilkår inndelingen ga for de enkelte delene av kommunenes virksomhet. På bakgrunn av disse vurderingene konkluderte utvalget med at det var behov for en inndelingsreform. Det var særlig tre svakheter ved dagens inndeling som ble trukket fram; *flerkommunale byområder, småkommuner og uhensiktsmessige avgrensinger som følge av endring i kommunikasjoner og bosettingsmønstre*. Flertallet i utvalget formulerte så et overordnet mål for en slike reform og tre generelle hovedprinsipper og tre tilleggsprinsipper for endringer i kommuneinndelingen.

Forslaget til overordnet mål var følgende:

”Det overordnede målet for en reform av kommune- og fylkesinndelingen bør være å skape grunnlag for et reelt lokalt selvstyre innen rammen av det nasjonale fellesskap gjennom:

- *En tjenesteproduksjon som er effektiv og som frambringer tjenester som er praktisk tilgjengelige for brukerne,*
- *En samfunnsutbygging som gir gode utbyggingsmønstre og utviklingsdyktige kommuner og fylkeskommuner, og*
- *Et levende lokaldemokrati som også gir kommunene og fylkeskommunene økt påvirkningskraft overfor omverdenen.*

Inndelingen skal i tillegg legge til rette for enheter som er hensiktsmessige for den lokale statsforvaltning på kommune- og fylkesnivå.”

Forslaget til hovedprinsipper og tilleggsprinsipper vises i boks 1.3.

Boks 1.3 Christiansenutvalgets forslag til hovedprinsipper og tilleggsprinsipper

Hovedprinsipper:

1. Kommunene bør avgrenses slik at de utgjør geografisk funksjonelle enheter tilpasset et felles bolig- og arbeidsmarked og lokaliseringen av private og offentlige tjenestetilbud.
2. Kommunene bør så vidt mulig ha minst 5000 innbyggere
3. Kommunenes utstrekning bør ikke være større enn at kommunens innbyggere får en akseptabel tilgjengelighet til kommunesenteret og de viktigste offentlige tjenestetilbud.

Tilleggsprinsipper:

4. Ved kommunesammenslutninger bør det generelt legges til rette for enheter med ett kommunesenter.
5. U hensiktsmessige avgrensninger av kommuner, som berører en mindre del av den enkelte kommunes befolkning bør løses på en slik måte at befolkningens egne ønsker om kommunetilhørighet tillegges vekt.
6. Kommuneinndelingen bør primært ta hensyn til kommunenes virksomhet. Samtidig bør kommuneinndelingen gi grunnlag for en god administrativ inndeling for lokal statsforvaltning, når det ikke kommer i strid med de øvrige inndelingsprinsipper.

Kilde: NOU 1992:15

På bakgrunn av Christiansen-utvalgets utredning la daværende regjering fram Stortingsmelding nr 32 (1994-95) Om Kommune- og fylkesinndelingen. Stortinget var imidlertid ikke enig i å igangsette en reform og vedtok i 1995 at kommunesammenslutninger skal baseres på frivillighet.

1.3 Dagens kommuneinndeling

Etter den omfattende kommuneinndelingsreformen som følge av Schei-komiteens gjennomgang i 60-årene og sammenslutningen av innklemte byområder i perioden 1988-94, som følge av Buvik-utvalgenes arbeid, har det skjedd få konkrete endringer i kommuneinndelingen. Etter 1995 har det pågått utredningsarbeid i relativt mange

kommuner, blant annet etter initiativ fra Kommunal- og regionaldepartementet, som også støtter slike utredninger økonomisk. Ramnes og Våle kommuner ble slått sammen til Re kommune fra 1.1.2002. Vindafjord og Ølen og Bodø og Skjerstad har også utredet sammenslåing og har vedtatt å slå seg sammen til 2 nye kommuner hhv i 2006 og 2005. I de to konstellasjonene Aure og Tustna og Bjarkøy og Harstad har det vært folkeavstemninger med en overvekt av ja-stemmer. Sammenslutning mellom disse kommunene er betinget av nye kommunikasjonsløsninger. Mange av de kommunene som utreder sammenslutning ender imidlertid opp med å avslutte prosessene, noen på grunn av nei-flertall ved folkeavstemming, andre etter lokale politiske vedtak. Dette gjelder 20 kommuner fordelt på 6 konstellasjoner som har utredet sammenslutning i 2002 og senere. I tillegg til disse kommunene er det ved utgangen av september 2003, ifølge KR D's oversikt (<http://odin.dep.no/krd/komsam/kommuner>), 6 ulike konstellasjoner som omfatter i alt 20 kommuner som er i inne i en utredningsprosess .

1.4 Faglig innfallsvinkel

Utgangspunktet for utredningen er Christiansenutvalgets innstilling, NOU 1992:15 "Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring". Vi har tatt utgangspunkt i utvalgets kriterier og prinsipper. I tilknytning til drøfting av hvert enkelt kriterium, har vi sammenstilt eksisterende empiri og omtalt tidligere analyser av relevans for det aktuelle kriterium, samt sett på drøftingene, begrunnelsene og konklusjonene for hvert av de 15 kriteriene. Christiansenutvalgets kriterier er så drøftet i forhold til nødvendighet og tilstrekkelighet i lys av målsettingene for kommunenes oppgaveløsning innenfor de tre hovedområdene (tjenesteproduksjon, samfunnsutbygging og demokrati) og i lys av relevante samfunnsmessige endringer siden utvalget la fram sin innstilling. Derne st har vi vurdert om kriteriene bør endres eller om det bør tas inn helt nye kriterier. Disse vurderingene baseres på analyser og utredninger som er gjort etter 1992, og på viktige samfunnsendringer med relevans for kommuneinndelingen.

Deretter har vi foreslått et revidert sett av kriterier for å vurdere kommuneinndelingen. Begrunnelsen for forslaget er tett knyttet til vurderingene som er gjort i første del av prosjektet. Til slutt har vi vurdert Christiansenutvalgets inndelingsprinsipper i lys av det reviderte kriteriesettet. Det er ikke slik at prinsippene uten videre kan utledes av kriteriene. Det er større faglig og politisk uenighet om prinsippene enn om kriteriene. Det er også svært omdiskutert om en ved vurderingen av kommuneinndelingen skal ta utgangspunkt i inndelingsprinsipper. I del tre av utredningen foretar vi en faglig vurdering av disse spørsmålene.

2. Sentrale problemstillinger og utviklingstrekk

2.1 Et territorielt perspektiv

Debatten rundt kommunesammenslutninger er de siste årene i hovedsak konsentrert rundt småkommuneproblematikken. Behovet for endret kommunestruktur rundt byene hevdes i hovedsak å være gjennomført ved inngangen til 1990-årene, mens problemet med uhensiktsmessige avgrensinger stadig vil dukke opp som følge av kommunikasjonsendringer, flyttebevegelser og nye senterdannelser. Hansen (2003).

Begrepet små kommuner brukes ofte om kommuner med lavt folketall. Mange kommuner med lavt folketall har ofte et stort territorium, spredt bosetting og store reiseavstander/lange reisetider internt i kommunen. Mange av disse kommunene har i tillegg lang avstand til nærmeste større senter; dvs de kan ikke integreres i det som i siste regionalmelding (St.melding nr 34 (2000-2001) Om distrikts- og regionalpolitikken) benevnes ”robuste bo- arbeidsmarkeds- og serviceregioner.

Baldersheim et al (2003) sier at mye av kommuneinstitusjonens rasjonale følger av “avstandens imperativ”. ”Organiseringen av forvaltningen må tilpasses befolkningens geografiske fordeling, da mange av tjenestene bare kan produseres og leveres meningsfullt i nær kontakt med mottakerne. Kommunegrensene er utformet ut fra slike geografiske imperativer, satt av befolkningens fordeling, som grupperer seg atskilt av fjorder og fjell, skoger og vidder. ... Problemer knyttet til avstandens imperativ kan deles i tre komponenter: Noen kommuner har for få folk, i noen er det langt mellom folk, mens andre ligger langt fra (andre) folk.” (s. 157) “Kommunsammanslagning kan kanskje hjelpe mot det första problemet men knappast mot de två andra.” (Baldersheim 2003b, s. 92)

I tabellen nedenfor, som er hentet fra boken ”Er smått så godt? Er stort så flott?” (Baldersheim m.fl 2003) er kommunene gruppert etter folketall, bosettingsmønster og sentralitet. Det går ikke fram av boken hvilke kriterier som ligger bak inndelingen i bosettingsmønster og sentralitet.

Tabell 2.1 Kommunene gruppert etter folketall, bosettingsmønster og sentralitet. Antall kommuner.

	Bosetting i 3 grupper	Folketall i 3 grupper			Totalt
		<2780	2781-7000	>7000	
Perifert	<i>Spredt</i>	43	32	7	82
	<i>Halvspredt</i>	26	18	2	46
	<i>Kompakt</i>	30	9	1	40
Halvsentralt	<i>Spredt</i>	8	16	14	38
	<i>Halvspredt</i>	10	15	17	42
	<i>Kompakt</i>	12	16	10	38
Sentralt	<i>Spredt</i>	4	10	15	29
	<i>Halvspredt</i>	3	13	41	57
	<i>Kompakt</i>	9	18	36	63
Totalt		145	147	143	435

Kilde: Baldersheim m.fl. 2003.

På bakgrunn av denne tabellen kan en se at det er en sammenheng mellom kommunistørrelse (folketall) og sentralitet. Nesten 70% av de minste kommunene (99 stk) ligger i periferien, mens nesten 70% av de største kommunene (92 stk) er sentrale. Bare ca 10% av de små kommunene er sentrale kommuner. Det er ingen tilsvarende klar sammenheng mellom spredtbygdhet og størrelse. Av de 99 småkommunene som ligger i periferien, er omtrent halvparten også karakterisert som spredtbygde, mens ca 30% er betegnet som kompakte.

I Hovik og Myrvold (2001) vises det til at de minste kommunene (under 3000 innbyggere) jevnt over er mindre sentralt plassert og at det er relativt sett flere mindre kommuner i Nord-Norge. Småkommunene har dessuten i gjennomsnitt lavere bosettingstetthet og lengre reiseavstand til nærmeste sonesentrum enn større kommuner.

Dette perspektivet er det viktig å ha med seg når en vurderer kriterier for kommuneinndeling i forhold til kommunenes "territorielle oppdrag" (Aarsæther og Vabo, 2002). Det territorielle oppdraget "*...dreier seg om at kommunen- og dei som regulerer kommunesektoren i kraft av lovgivande myndigheit – må ta på alvor at det er dei busette i eit territorium og dermed dette territoriumet sine vilkår som ligg til grunn for kommunen som politisk institusjon og aktør.*" (Aarsæther og Vabo 2002).

Det territorielle oppdraget er ikke bare knyttet til tjenesteproduksjonen, men også til den grunnleggende legitimiteten til kommunen som politisk institusjon. Hvilken betydning kommuneinndelingen kan ha for kommunenes evne til å utføre sitt "territorielle oppdrag" er derfor et viktig tema.

Hvilken vekt som skal legges på det territorielle perspektivet er selvsagt et politisk spørsmål. Den ene ytterligheten er at en tenker på fordeling av arbeidsplasser og bosetting ut fra et eller annet optimaliseringsperspektiv, f.eks at en vil maksimere vekst i BNP, eller minimere driftskostnadene i grunnskolen. Da bør en bygge opp en tjenestestruktur som sterkt bidrar til at folk flytter inntil en "optimal" bosettingsstruktur er nådd. (Hva som er optimalt vil selvsagt endres over tid.)

Den andre ytterligheten er at en tenker seg territoriet som ferdig møblert, en gang for alle. Da bør en legge opp til en tjenesteforsyning som gjør det attraktivt for folk å bli boende der de bor i dag. Da må en unngå for eksempel økonomiske incentiver eller innstramminger som bidrar til nedlegging av små grendeskoler.

Hvor en legger seg mellom disse ytterpunktene vil ha betydning for hvordan kommuneinndeling skal vurderes, og hva en skal vurdere, dvs. hvilke kriterier som danner utgangspunkt for vurderingene. Det kan f.eks hevdes at Christiansenutvalget (flertallet) var klart normative, og uten faglig/empirisk grunnlag i forholdet mellom sine overordnede mål og prinsipper, når de kom fram til at et av prinsippene var et folketall på minimum 5.000 innbyggere.

I det territorielle perspektivet ligger ikke en bestemt oppfatning om hvordan bosettingen bør være, men heller en bevissthet om betydningen av geografi, topografi og reiseavstander/tider når kommunens virksomhet skal vurderes. Kommunen består ikke først og fremst av sektorer eller produksjonsenheter som skal samordnes i en rådmannsstab. Kommunen som institusjon er der for å ta seg av oppgaver, herunder levere tjenester, rettet mot personer, bedrifter og organisasjoner i alle deler av sitt

avgrensede territorium. For kommunen er ikke spørsmålet hvor i territoriet det er optimalt å ha folk boende. Kommunen er der for å betjene de som bor og driver næringsvirksomhet i kommunene, dvs. brukere i alle deler av territoriet.

Aarsæther og Vabo(2002) sier at *“Særlovgivinga og andre statlege signal i form av reformer og tiltak som involverar kommunar, er i stor grad basert på ein sektorisert “forvaltningsideologi” heller enn på ein idé om at det spesifikke tiltaket må gi mening innafor ramma av eit territorielt definert politisk ansvar. Kommunelova er klar på at sektorsystemet må samordnast, og det er lagt stor vekt på økonomiplanen som det verktøyet som kommunane skal nytte for å sikre ei samordna styring av aktivitetane. Samordning av sektorar og av ulike pålagde oppgaver er imidlertid ikkje det same som territorielt basert styring. Utviklinga av kommunen - forstått som alle innbyggjarar sitt lokale samfunn - går vidare enn det å stå for ei administrativt kompetent og politisk forankra avstemming av ulike sektorinnsatsar gjennom vedtak og bruk av ein økonomiplan. Det som kan seiast å vere eit problem, er at statsnivået i liten grad har lagt til rette for dyktiggjering av kommunane som territoriale aktørar, og å sikre dei tilgang på høvelege verkemiddel i dette arbeidet.”* (s. 160)

Hvilken betydning kommunestrukturen kan ha for kommunenes evne til å utføre sitt “territorielle oppdrag”, bør derfor være et bakenforliggende perspektiv når kriterier for kommuneinndeling skal drøftes.

2.2 Generalistkommunesystemet under press

I høringsuttalelsene og debatten som fulgte Christiansenutvalgets utredning, ble det hevdet at en først måtte få en bedre avklaring på hvilke oppgaver kommunene skulle ha i fremtiden før en avgjorde fremtidig kommunestruktur. Et resultat av behandlingen av Christiansenutvalgets innstilling var at det i 1998 ble nedsatt et oppgavefordelingsutvalg. Dette utvalget avla sin innstilling i 2000. (NOU 2000:22). Deretter har oppgavefordelingen vært behandlet i Stortinget med bakgrunn i to stortingsmeldinger. (St.meld. 31 (2000-2001 Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling og St.melding nr 19 (2001-2002 – Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå). De vedtatte endringene i oppgavefordelingen har blant annet medført at kommunene har fått tilført flere oppgaver, spesielt innenfor områdene landbruk og miljø.

Oppgavefordelingsutvalget formulerte 7 retningslinjer for oppgavefordelingen:

- Oppgaver bør legges på lavest mulig effektive nivå
- Oppgaver som krever utøvelse av lokalpolitisk skjønn og vurdering bør legges til folkevalgte organer
- Oppgaver som er kjennetegnet av standardisering, regelorientering og kontroll, bør i utgangspunktet være et statlig ansvar.
- Staten bør ha ansvar for oppgaver som gjør krav på sentrale beslutninger og som forutsetter et helhetsgrep for god oppgaveløsning.
- Oppgaver som krever stor grad av koordinering bør legges til samme forvaltningsorgan.
- Oppgaver som krever stor grad av samordning overfor brukerne legges til samme forvaltningsorgan.

- Det myndighetsorgan som er tillagt ansvar og beslutningskompetanse for en oppgave, skal også ha ansvaret for finansieringen.

Debatten om kommunestruktur i forhold til oppgavefordeling er i stor grad knyttet til kommunenes rolle som generalistkommuner. (jfr. boks 2.1).

Generalistkommunesystemet har tradisjonelt stått sterkt i Norge og dette prinsippet fremheves også i St.melding 31 (2000-2001) om oppfølgingen av Oppgavefordelingsutvalgets arbeid (jfr. boks 2.1). Det oppfattes imidlertid som et problem at generalistkommunesystemet stiller visse krav til likhet i forutsetninger mellom kommunene. Med dagens kommuneinndeling hevdes disse forutsetningene å være svært forskjellige. Det ble også hevdet i St.melding 31(2001-2002) at ulikhetene vil forsterkes fremover ved at kompleksiteten i og kravene til den offentlige oppgaveløsningen stadig øker, og at denne utviklingen vil være vanskeligere å møte for små enn for store kommuner. Det argumenteres derfor med at det fortsatt er behov for endringer i kommunestrukturen.

Boks 2.1 Kjennetegn ved generalistkommunesystemet

- Kommunene er generalistorganer ved at de skal ivareta både demokratiske funksjoner, tjenesteproduksjon overfor innbyggere og utviklingsoppgaver i lokalmiljøet. Til kommunene knytter det seg dermed både demokratiske, velferdspolitiske og regionalpolitiske verdier.
- Kommunene skal sikre innbyggere i alle deler av landet gode muligheter for reell deltakelse og påvirkning i lokalpolitikken. Lokaldemokratiet bygger på de samme friheter og de samme begrensninger for alle kommuner.
- Kommunene bør ha et bredt og enhetlig ansvar for offentlig tjenesteproduksjon innenfor sine geografiske områder, på en slik måte at innbyggerne har akseptabel tilgjengelighet til et mest mulig likverdig tjenestetilbud. I lovgivningen defineres kommunenes velferdspolitiske rolle på en likeartet måte ved at alle kommuner skal ivareta de samme lovpålagte oppgaver, og ved at kommunene er likestilte som forvaltningsorganer i forhold til statlig styring.
- Kommunene er viktige distrikts- og regionalpolitiske aktører, i kraft av deres velferdspolitiske rolle som utviklingsorganer overfor omgivelsene.

Kilde: St.melding nr 31 (2001-02)

Jørn Rattsø hevder i en artikkel i tidsskriftet *Horisont* (Rattsø 2003) at kommunestrukturen er av betydning for desentraliseringen av oppgaver. Store og kompetansekrevende oppgaver krever store kommuner. Han uttaler videre at hvis man vil stå fast på kommunestrukturen, bør man rette opp ubalansen ved å flytte oppgaver ut av kommunene. Et annet alternativ er å beholde og utvide oppgavene i største kommunene, mens andre tar seg de ”store” oppgavene i de små kommunene.

Tor Selstad (Selstad 2003) tar til orde for å ”verne” de små distriktskommunene, men å legge større press på fusjoner i sentrale strøk. Han uttaler at det er geografien som forhindrer en sterkere regional integrasjon. En sammenslåing av spredt bosatte nabokommuner vil ikke fjerne smådriftsulempene siden disse er bygd inn i geografien. Dette vil kunne skape forskjeller ved at store kommuner vil være i stand til å ta på seg nye oppgaver, mens små kommuner ville være mer fastlåste. Til gjengjeld ville demokratiet være mer levende i småkommunene, mens de som flytter til byene må avfinne seg med større avstand til politiske og administrative organer.

I St.meld. nr.31 (2002-2003) Storbymeldingen, sies det at generalistkommunesystemet fungerer slik at de minste kommunenes forutsetninger legger premisser for hvilke oppgaver, beslutninger og ansvar som kan desentraliseres til kommunesektoren. *Oppgavedifferensiering* er i praksis i ferd med å bli innført i mindre målestokk i forbindelse med en ny forsøksordning. Denne ordningen innebærer at enkelte kommuner får ansvaret for en eller flere fylkeskommunale eller statlige oppgaver. Forsøkene er avgrenset til et begrenset antall store kommuner som får ansvaret for noen få definerte fylkeskommunale eller statlige oppgaver. Hensikten med forsøkene er å legge til rette for et kvalitativt bedre tjenestetilbud for brukerne. (St.meld. nr. 19(2001-2002))

I denne rapporten er kriterier for kommuneinndeling vurdert *i lys av dagens oppgavefordeling*. Spørsmålet vil på den ene side være om det virkelig står så ille til med de små kommunene at de ikke lenger fyller sin rolle som generalistorganer og om de eventuelle problemene egentlig er knyttet til lavt folketall, eller om det er andre bakenforliggende årsaker. På den annen side kan en spørre seg om det er realistisk å tenke seg en omfattende kommunesammenslutning blant spredt bosatte, perifere distriktskommuner med lavt folketall for å opprettholde generalistkommunesystemet.

2.3 Modernisering av offentlig sektor – New public management i praksis

Med rammeoverføringssystemet fra 1986 og den nye kommuneloven som ble vedtatt i 1992 kan en si at det kom nye idealer for statlig styring av kommunene.

Innføringen av *rammeoverføringssystemet* var motivert ut fra et ønske om å styrke den lokale handlefriheten. Sett i forhold til øremerking av tilskudd, er rammeoverføringer basert på objektive kriterier også ansett som et bedre virkemiddel i forhold til å fremme effektiv ressursbruk. Utviklingen det siste tiåret har imidlertid vist at øremerkede tilskudd har vokst sterkere enn de frie inntektene. (TBU-rapport april 2003). Selv om rammestyring ser ut til å være idealet, viser praktisk politikk at dette idealet ofte må vike for Stortingets og Regjeringens ønske om å styre kommunale prioriteringer på sektornivå.

Den nye kommuneloven og den påfølgende gjennomgang og ”forenklingsprosess” i forhold til lover og regler innebar et mål om mindre ”*sektorstyring*” av kommunene. I stedet for å styre kommunene gjennom detaljerte krav til bemanning, saksbehandling, ressursbruk, administrativ og politisk organisering og ledelse, ble *mål og resultatstyring* idealet. I forbindelse med ny kommunelov ble de fleste politiske sektorstyrer hjemlet i særlov avvirket, og rådmannens posisjon ble styrket. Det ble stilt større krav til kommunal planlegging, blant annet ved innføring av krav om økonomiplan og at denne planen skal koples til kommuneplanarbeidet. Den nye kommuneloven åpnet for utstrakt delegering fra politisk til administrativt nivå. Dette har medført at politikernes rolle i mange kommuner har forandret seg. De har fått en mer strategisk rolle i forhold til den overordnede styringen av kommunen, mens administrasjonen tar seg av detaljene.

New-Public management (NPM) er en samlebetegnelse for en rekke reformer og teknikker i offentlig sektor som har til felles at inspirasjonen stammer fra det private næringsliv og/eller fra en økonomisk-liberalistisk tankegang. (K.Klausen i Busch m.fl 2002). Utgangspunktet for NPM er at offentlig sektor er for stor, for regelbundet og lite

fleksibel, for lite brukerfokusert og med for dårlig ledelse. (Klausen 2002) Dette er beskrivelser som vi også kjenner igjen fra Regjeringens fornyelsesprogram, presentert i redegjørelsen "Fra Ord til Handling". (AAD 2002)

NPM er ikke en samlet teoridannelse eller modell, men må forstås som et empirisk fenomen (Busch m.fl 2002). I Busch (2002) omtales følgende elementer som sentrale i NPM:

- Borgerne betraktes som forbrukere som bør ha fritt valg mellom offentlige goder.
- Brukerne må medvirke i tilretteleggelsen av kommunale tjenester.
- Det må skapes markeder eller kvasimarkeder slik at monopoler blir avløst av konkurranse mellom tilbydere.
- Rammebudsjettering erstatter detaljregulering.
- Organisering og ledelsesprinsipper fra den private sektor overføres til offentlig sektor.

2.4 Alternative driftsformer og brukerstyring

Konkurranse og markedsorientering for å sikre effektivitet tillegges stor vekt i NPM . Omstillingene i offentlig sektor kan deles inn i endringer som har med interne ledelses-, organiserings- eller styringsteknikker å gjøre, f.eks innføring av flat struktur, balansert målstyring, skille mellom rollene som "bestiller" og "utfører" osv. og endringer som innebærer en form for "markedstilpasning" av produksjonen eller etterspørselen, enten i form av konkurranseeksponering, ulike former for brukertilpasning eller brukermedvirkning osv., eller i enkelte tilfeller også privatisering. Kommunenes effektiviseringsprosesser er mer drevet av trange rammer og statens myke styringssignaler enn av direkte pålegg. Endringsprosessene initieres ofte i form av forsøk, gjerne med statlig støtte. Nye driftsmodeller krever også organisasjonsfrihet for kommunene, som de i stor grad har fått gjennom ny kommunelov og de påfølgende forenklingene av regelverket som er i gang.

Moderniseringen medfører ofte at det innføres et skille mellom selve produksjonen (utførerrollen) og den såkalte bestillerfunksjonen. Bestillerfunksjonen omfatter dimensjonering av tjenestetilbudet og myndighetsutøving i form av tjenestetildeling og håndheving av ulike lover og regler. Kommunen kan så velge om produksjonsvirksomheten skal utføres av kommunen selv eller settes bort til private. En konkurranseutsetting innebærer i prinsippet (men kanskje sjelden i praksis) at produksjonen kan utføres hvor som helst uavhengig av kommunegrensene, eller i alle fall av firmaer med hovedkontor og ansatte i andre kommuner. Ved frie brukervalg kan en tenke seg at kommunen reduserer sin rolle til bestillerfunksjonen og at brukeren, utstyrt med en voucher, kan velge en privat bedrift til å yte tjenesten. Denne bedriften kan være lokalisert i andre kommuner, men kan selvfølgelig pålegges å være tilgjengelig for brukerne i deres hjemkommune. En kan dermed tenke seg at en får en utvikling der kommunenes rolle mer og mer går i retning av "bestillerrollen", mens produksjonen overtas av private. Dette kan føre til at kommunegrensene mister noe av sin betydning og at faktorer som stordriftsfordeler og tilgang på kompetanse må vurderes på en annen måte enn kun i forhold til folketallet innenfor en kommunegrense.

I praksis varierer det i hvilken grad kommunene har ”modernisert” eller i hvilken grad de lar seg ”modernisere” ved hjelp av NPM. Både størrelse, sentralitet, bosettings- og næringsstruktur påvirker mulighetene til å iverksette NPM’ inspirerte effektiviseringstiltak. I tynt befolkede områder og områder med lav sentralitet vil det sannsynligvis ikke finnes tilstrekkelig markedsgrunnlag for omfattende privat drift. Dette vil føre til at kommunenes rolle som tjenesteprodusenter eventuelt vil kunne utvikle seg forskjellig i ulike typer kommuner. Dette er for øvrig spørsmål som det er vanskelig å belegge med empiri, siden utviklingen foreløpig er i startgroppen. Den empirien som finnes, omhandler stort sett casestudier av kommuner som er i ferd med å gjennomføre ulike endringer. Det er i liten grad gjort systematiske analyser av hva slags kommuner det er som har tatt i bruk ulike NPM-inspirerte drifts- og styringsmåter/teknikker. Hvilken betydning har for eksempel folketall, sentralitet og politisk sammensetning av kommunestyret.

2.5 Fra helhetstenkning til individorientering ?

New Public Management fokuserer i særlig grad på tjenesteproduksjonen og den enkelte brukers individuelle behov. I debatten om NPM hevdes det blant annet at borgerbegrepet blir fortrent til fordel for en individsentrert bruker- og kunderolle og at en bevegelse mot mer brukerorientering er i ferd med å slå bena under et representativt demokrati. (Baldersheim og Rose, 2000).

Mens den nye kommuneloven og innføringen av inntektssystemet innebar nedtoning av statens sektorstyring av kommunene, innebærer New Public Management inspirerte reformer og tiltak på et vis en ny sektorisering eller oppstyking av den kommunale virksomhet. Det er et spørsmål om økt fokus på, og økte rettigheter for den enkelte bruker, konkurranseutsetting og privatisering av tjenestetilbudet går på bekostning av de folkevalgte handlingsrom og muligheter til å dimensjonere det samlede tjenestetilbudet i forhold til lokale behov.

Anne Lise Fimreite(2001) omtaler tidligere standarder og rettigheter nedfelt i særlover som relativt generelle. De innebar at grupper av elever, pasienter osv hadde krav på tjenester og sa noe om hvilke forpliktelser kommunene hadde overfor innbyggerne. Hun hevder at selv om tjenesten kunne være spesifisert, var ikke innholdet i den, utforming og kvalitet fastlagt fra sentralt hold i samme grad som det lovverket som en fra utover 1990 – tallet ser konturene av. Det var derfor rom for lokal tilpasning og skjønn.

Fimreite hevder at dagens rettighetslovgivning f.eks i Opplæringsloven, Lov om spesialisttjenester, Barnevernsloven osv. i mye sterkere grad enn tidligere er rettet mot enkeltindivid. Lovene er dessuten utformet som rettskrav, noe som betyr at de binder kommunene til å prestere ytelser av en spesifisert karakter ved at de utløser rettslige forpliktelser. Dette betyr at domstoler eller domstolsliknende instanser kan avgjøre og overprøve lokale, politiske vedtak, uten hensyn til helheten i kommunenes politiske prioriteringer eller økonomiske situasjon.

Fimreite nevner også vektleggingen av individuell valgfrihet i forhold til kommunale tjenester og det problematiske i at valgfrihet opptrer sammen med økt grad av standardisering gjennom rettighetsfesting. Hun hevder at det vil representere nye

utfordringer for det lokale selvstyret at innbyggeren har rettslig krav på en tjeneste som han også har rett til å velge leverandør av.

I boka *Fristilt og Velstyrt* (Aarsæther og Vabo 2003) argumenterer forfatterne med at det territorielle perspektiv med kommunen som samfunn bør være overordnet. De sier videre at ideen om en prioriteringseffektiv tjenesteyting må rammes inn av det brede, territorielle perspektivet og at måten en organiserer tjenestetilbudet på også bør være en del av kommunens overordnede territorielle strategi.

2.6 IKT

Alle kommuner bruker i dag elektroniske informasjonssystemer av mange slag og i ulik grad. Baldersheim m.fl.(2003) stiller spørsmålet om IKT har medført at vi må tenke nytt om forholdet mellom lokaldemokrati og kommunestruktur. IKT gjør det mulig å organisere tjenester og politiske prosesser på måter som gjør at geografisk avstand kan bety mindre enn før. Men, som Baldersheim m.fl.(2003) påpeker, er effektene for kommunestrukturen som følge av økt IKT-bruk langt fra entydige. Baldersheim m.fl.(2003) trekker fram to tenkelige scenarier:

- Små kommuner kan greie seg bedre enn før fordi de kan utnytte mange fordeler som IKT gir. Eksempelvis kan de gjennom samarbeid med andre oppnå en del stordriftsfordeler som tidligere ikke var mulig på grunn av store geografiske avstander.
- Det kan bli lettere å slå sammen mindre kommuner til større fordi den nye større enheten kan mestre de økte avstandene ved bruk av IKT, og samtidig bevare en del av nærhetsfordelene som små kommuner har.

Baldersheim m.fl. har ikke noe klart svar på hvilket av disse scenariene som har mest for seg. De nærmer seg problemstillingen ved å se på IKT-baserte samarbeidsprosjekter på tvers av kommunegrenser. De gjennomførte case-studier i fem kommuneklynger.

Resultatene fra undersøkelsen relateres til det Baldersheim et al kaller småkommunesyndromet, se punktene a, b og c nedenfor:

- a) Et skalaproblem - på grunn av lite befolkningsunderlag kan man ikke oppnå de stordriftsfordeler i tjenesteproduksjon og innkjøp som større kommuner kan.
- b) Et kompetanseproblem - på grunn av perifer lokalisering har kommunen problemer med å skaffe eller holde på høykompetent arbeidskraft.
- c) Et transaksjonskostnadsproblem - på grunn av spredt bosetting i kommunen er det store avstander som skaper ekstra kostnader i tjenesteproduksjon.

Ut fra case-studien trekker Baldersheim et al den konklusjon at begge scenariene avtegner seg som realistiske muligheter. *“Små og perifere kommuner kan hente styrke gjennom IKT-baserte nettverk, samarbeider og samhandlinger. Men IKT gjør det også mulig å håndtere ”avstandens imperativ” innenfor rammen av større kommuner. Når mange administrative funksjoner kan drives i fellesskap for større områder, er det også teknisk mulig å etablere et politisk fellesskap for det større området, altså en sammenslåing.*

Hvilket av de to scenariene som velges, blir dermed i siste instans et politisk spørsmål. Teknologien gjør begge mulig. ”(Baldersheim m.fl. 2003, s.190)

Christensen og Aars(2002) kartla hvordan norske kommuner hadde tatt i bruk IKT for å kommunisere med innbyggerne. Når det gjelder variasjon mellom kommunene, fant de at folketall ser ut til å forklare både hvorvidt kommunene lar seg representere på nettet eller ikke, og det omfanget av informasjon om lokaldemokratiet som faktisk finnes der. Christensen og Aars forklarer forskjellene med at småkommuner kort og godt ikke har det volumet på sine tjenester som skal til for at investering i elektroniske tjenester lønner seg. Christensen og Aars kommenterer også IKTs betydning for forholdet mellom politikere og administrasjonen: ”*Det er videre slående at lokalpolitikere i så liten grad ser ut til å være involvert i kommunenes nettsatsinger, og at det først og fremst er kommunen som tjenesteleverandør som er tilgjengelig på nettet. Det er naturlig å reise spørsmålet om ikke dette kan bety at økt bruk av IKT styrker administrasjonens rolle i lokalpolitikken.*” (s.62-63).

2.7 Bo- og arbeidsmarkesregioner

Siden Cristiansenutvalgets innstilling ble lagt fram i 1992 er det gjort et stort arbeid med avgrensning av bo- og arbeidsmarkedsregioner, sist av Juvkam(2002). Kommune er den geografiske grunnenheten i Juvkams regioninndeling. Ved regioninndelingen er pendling og reisetid sett i sammenheng. Pendling er hovedkriteriet, mens reisetid er et justeringsgrunnlag for sammenslåing av kommuner til arbeidsmarkedsregioner. I tillegg er det gitt en yttergrense for hvor langt fra sentrene en har villet strekke regionene. Den ytre grensen er satt ut fra betraktninger av når en går over fra dag- til ukependlingsomland. Det er ikke uproblematisk å bruke dagens kommuner som grunnenhet, verken ved regioninndeling eller når ny kommunestruktur/kommuneinndeling skal vurderes. Dagens kommunegrenser er ikke i alltid tilpasset dagens kommunikasjons- og pendlingsmønster. I noen kommuner kan innbyggerne i ulike deler av kommunen vende seg mot ulike sentra når det gjelder arbeid og tjenestetilbud. Med kommune som grunnenhet kan derfor deler av store kommuner havne i en region de ikke naturlig sogner til. Det samme kan skje ved kommunesammenslåing. Ideelt sett bør derfor kommuneinndelingen vurderes uavhengig av dagens kommunegrenser.

Etter de kriterier og metoder Juvkam bruker, blir Norge delt inn i inn i 161 bo- og arbeidsmarkedsregioner. 65 regioner består av kun en kommune.

I svensk regionalpolitikk er "regionförstoring" eller "vidgade arbetsmarknader" sentrale begreper. På norsk kan vi bruke begrepet "regionutvidelse". Regionutvidelse beskrives som en prosess som består i at tidligere separate arbeidsmarkedsregioner knyttes sammen til en ny og større region gjennom økt pendling. Det beskrives som en *prosess* fordi det er en stadig utvidelse av pendlingsomlandene til byer og regionsentra. I Sverige er antall lokale arbeidsmarkedsregioner (LA-regioner) nesten halvert på knapt tretti år, fra 187 i 1970 til 100 i 1998. (En LA-region er en funksjonell region, "*inom vilken människor kan bo och arbeta utan att behöva göra alltför tidsödande resor mellan hem och arbete*". SIKA 2001, s.31) Reduksjonen i antall LA-regioner kan ses som et statistisk mål på graden av regionutvidelse. I den svenske regionalpolitikken betraktes utvidelsen av

arbeidmarkedsregioner som et alternativ til ytterligere geografisk konsentrasjon av bosettingen.

I Sverige har gjennomsnittlig lengde på folks arbeidsreiser, målt både i avstand og tid, økt de siste 20 årene. Pendlingsundersøkelser viser at menn pendler mer enn kvinner, dvs. det er større andel av den mannlige arbeidsstyrken som pendler enn av den kvinnelig. Personer med høy utdanning pendler over lengre avstander enn personer med lavere utdanning. Særlig i årene etter 1970 har pendlingen økt sterkt blant personer med høyere utdanning. Med bakgrunn i dette har en i Sverige avgrenset "lokale arbeidsmarknader" (som tilsvarer norske arbeidmarkedsregioner) for ulike utdanningsnivåer. Gjennom pendlingsundersøkelser fant en at Sverige i 1994 hadde 138 arbeidmarkedsregioner for personer med grunnskole som høyeste utdanning. For personer med høyere utdanning var antall arbeidmarkedsregioner 79-82, litt avhengig av lengden på den høyere utdanningen. (SIKA 2001) Personer med høyere utdanning er altså villig til, eller må, å pendle lengre for å få et tilfredsstillende arbeid. En årsak kan også være at mange med høyere utdanning har større fleksibilitet når det gjelder arbeidstid, og større muligheter for å jobbe hjemme 1-2 dager i uka. Trolig har vi det samme bildet i Norge.

I Stortingsmelding nr. 34 (2000-2001) Om distrikts- og regionalpolitikken brukes begrepet "robuste samfunn", som omtales som "...områder som er omstillingsdyktige i forhold til framtidig utvikling, enten det dreier seg om endringer i næringslivs- og bedriftsstrukturer eller nye krav til service, transport, kommunikasjoner, kompetanse og velferdstilbud som befolkningen og næringslivet stiller. Å satse på å utvikle robuste samfunn tydeliggjør at distrikts- og regionalpolitisk utviklingsarbeid egentlig handler om nærings- og samfunnsutvikling for å utvikle både bedrifters omgivelser og verdiskapingsmiljøer og menneskers omgivelser og levekår. Samfunn som fungerer godt, er en forutsetning for et konkurransedyktig næringsliv og for at både kvinner og menn i ulike faser av livet skal kunne leve fullverdige liv. Slik sett er utviklingen av robuste samfunn et viktig mål." (s. 44)

I meldingen pekes det på at de forskjellige deler av landet har ulike utgangspunkt for kunne framstå som robuste samfunn. I noen områder fungerer byene og omlandet som en robust region med et omstillingsdyktig næringsliv og et stort felles arbeidsmarkeds-, bo- og serviceområde. I andre deler av landet har vi ikke dette samspillet - enten fordi forutsetningene knyttet til infrastruktur, bedrifter, tjenester og institusjoner ikke er til stede, eller fordi det mangler tradisjoner eller møteplasser for samhandling.

I følge meldingen bor over 75 prosent av befolkningen i dag i områder med tilgang til sentre med over 15 000 innbyggere. "Selv om bo- og arbeidsmarkedene varierer mye i størrelse, framstår ofte slike byområder som relativt robuste samfunn. I underkant av 25 prosent av befolkningen bor i kommuner med relativt små arbeidsmarkeder og sentre. Om lag 1/3 av denne befolkningsandelen har tilgang til sentre med mellom 5 000 og 15 000 innbyggere, 1/3 til sentre med mellom 2000 og 5000 innbyggere og 1/3 til kommunesentre under 2000 innbyggere. Områder med små arbeidsmarkeder og mindre sentre er ofte de minst robuste. Grunnen til det er at de har færre muligheter til å tilpasse seg større endringer i næringsstruktur og endringer i folks arbeids- og bostedsønsker. "

Meldingen introduserer også begrepet "småsamfunn": "Småsamfunnene har spesielle utfordringer. Flere steder er det vanskelig å utvikle større sammenhengende arbeidsmarkeds-, bo- og serviceområder på grunn av store avstander og naturgitte

forhold. Kombinert med lav folketetthet blir det her ofte et svært sårbart bosettingsmønster.”

En av hovedideene i meldingen er at det skal satses på ”sterke arbeidsmarkeds,- bo- og serviceregioner.” (St.meld. 34(2000-2001), s. 34) I meldingen konkretiseres ikke hvilken daglig reisetid eller reisemåte som legges til grunn når en bruker begrepet ”arbeidsmarkeds,- bo og serviceregion”. Det er nærliggende å tenke seg at det må være noenlunde sammenfallende med de regioner Juvkam(2002) har avgrenset som bo- og arbeidsmarkedsregioner.

Som nevnt har Juvkam (2002) delt landet inn i 161 bo- og arbeidsmarkedsregioner, hvorav 65 regioner består av bare en kommune. Med utbygging av bruer, veger og baner vil grensene for mange bo- og arbeidsmarkedsregioner bli utvidet. Likevel er det trolig bare et fåtall av de 65 kommunene som i dag danner egne regioner som kan inkluderes i andre regioner gjennom infrastrukturbygging, innenfor realistiske investeringsrammer. Det betyr at bosettingen i disse kommunene på lang sikt ikke kan ses uavhengig av sysselsettingen i de samme kommunene. Dagpendling til nærliggende større senter er ikke mulig, og vil neppe bli mulig, innenfor akseptabel reiseavstand. Om en legger bo- og arbeidsmarkedsregionene til grunn for en framtidig kommuneinndeling, må en derfor akseptere store forskjeller i kommunenes folketall.

3 Kommuneinndelingens betydning for tjenesteproduksjonen

3.1 Innledning

Christiansenutvalget drøftet kommuneinndelingens betydning for tjenesteproduksjonen ut fra syv kriterier: Tilpasning til befolkningens behov, graden av egenfinansiering, stordriftsfordeler, geografisk betingede kostnadsforhold, utilsiktede virkninger styringsevne, likhet og tilgjengelighet i tjenestetilbudet, nasjonaløkonomisk styring og rettsikkerhet, jfr. boks 1.2 i kap 1. Utvalget uttalte at: *”...hensynet til tjenesteproduksjonen kan brukes som argument for både små og store kommuner. Små kommuner har sin styrke i tilpasningen av tjenestetilbudet til befolkningens behov, bedre evne til å omstille tjenestetilbudet til nye behov og oversiktlige styringsforhold. Det er ingen tvil om at disse fordeler har en økonomisk pris. Kommuner med mindre enn 5000 innbyggere har i gjennomsnitt et betydelig høyere samlet utgiftsnivå pr innbygger enn de øvrige, og deres avhengighet av statlige overføringer er stor. Det er påvist smådriftsulempene som gjør at disse kommunene er betydelig dyrere å drive, f.eks når det gjelder administrasjon og kommunaltekniske tjenester. Mange små kommuner har kostnadsulempene i tjenesteproduksjonen fordi de har spredt bosetting, men det kan ikke forklare alle forskjellene. Større kommuner kan tilby større bredde og dybde i tjenestetilbudet og kan lettere rekruttere nødvendig kompetanse til økonomistyring og utvikling av tjenestene.”*

I det følgende har vi for hvert av Christiansenutvalgets kriterier gått gjennom grunnlaget for kriteriet og utvalgets vurderinger, sett på relevante forskningsresultater og utviklingstrekk og på basis av dette foretatt en egen vurdering av sammenhengen mellom kriteriet og kommuneinndelingen. Til slutt har vi forsøkt å se de ulike kriteriene i sammenheng og foretatt en vurdering av relevansen og nødvendigheten av kriteriene for vurdering av kommuneinndelingen.

3.2 Graden av egenfinansiering

3.2.1 Christiansenutvalgets vurderinger og konklusjoner.

Christiansenutvalget avledet dette kriteriet fra målet om samfunnsøkonomisk lønnsomhet. En sentral forutsetning for effektivitet i tjenesteproduksjonen er at de som har nytte av en tjeneste også skal bære kostnadene ved den. Det økonomiske ansvarsprinsippet innebærer at det kommunale tjenestetilbudet bør avspeile befolkningens betalingsvilje gjennom skatter og avgifter.

Kravet om egenfinansieringsevne innebærer et ønske om at kommunene skal ha et tilfredsstillende inntektsgrunnlag. Christiansenutvalget sier likevel at pga de store inntektsforskjellene vil det ideelle kravet om 100% egenfinansiering ikke kunne gjennomføres. Kommuner med lav egenfinansiering kommer i et sterkt avhengighetsforhold til staten. Ulempene ved en slik avhengighet vil, i følge utvalget,

begrenses om overføringssystemet utformes slik at tilskuddene ikke kan påvirkes av disposisjoner i den enkelte kommune. Et slikt system gir tilnærmet samme holdninger til effektivitet i kommunene som full egenfinansiering.

Christiansenutvalget trakk fram følgende hovedresultat fra gjennomgangen av dette kriteriet (kap. 7.2.11):

” Store kommuner har vanligvis større egenfinansieringsevne og større finansiell bæreevne for kommunale tiltak. Små kommuner har gjennomgående større avhengighetsforhold til staten og bærer i mindre grad kostnadene ved det kommunale tjenestetilbudet selv.”

Selv om Christiansenutvalget sier at det er lite ønskelig å ha mange kommuner med mangelfullt lokalt inntektsgrunnlag for å finansiere tjenestene, uttaler de også at endringer i kommuneinndelingen bare i liten grad kan rette opp skjevhetene. Dette har sammenheng med at store statlige overføringer er et landsdelsfenomen, og dels at kommunene kompenseres for store kostnader som ikke har direkte sammenheng med kommuneinndelingen. Dels er de minste kommunene i en geografisk posisjon som vanskeliggjør sammenslutning med nabokommuner.

3.2.2 Små og store kommuners egenfinansieringsevne.

Egenfinansieringsandel

Med egenfinansieringsandel mener vi de lokale inntektenes andel av de totale inntektene. Lokale inntekter er først og fremst skatteinntekter. I tillegg har kommunene lokale inntekter fra brukerbetaling, renteinntekter, konsesjonskraftinntekter osv. Kommunenes inntekter deles gjerne inn i frie og bundne eller øremerkede inntekter. Frie inntekter omfatter ordinære skatteinntekter, eiendomsskatt, konsesjonskraftinntekter og rammetilskudd. Frie inntekter kan i prinsippet disponeres fritt, mens bundne inntekter må disponeres til bestemte formål.

Variasjon i inntektsnivået

Christiansenutvalget (NOU 1992:15) viste til at kommunenes samlede inntektsnivå pr innbygger er fallende med kommunestørrelse, opp til kommuner med ca 15000 innbyggere. Kommuner med mindre enn 1000 innbyggere hadde i gjennomsnitt mer enn dobbelt så høyt inntektsnivå pr innbygger som landsgjennomsnittet. Overføringsandelen av inntekten faller med økende kommunestørrelse. Høy overføringsandel og lav egenfinansieringsevne oppfattes ikke bare som et problem knyttet til kommunestørrelse, men det er også store forskjeller etter landsdel. Egenfinansieringsandelen var særlig lav i kommunene i de tre nordligste fylkene.

I delrapport 2 fra inntektssystemutvalget (NOU 1997:8) vises det til at egenfinansieringsandelen varierer mellom 22% og 80%. Det er først og fremst små kommuner og kommuner i distriktene som har lav egenfinansieringsgrad og tilsvarende høy overføringsandel. Unntaket er små kraftutbyggingskommuner som kan ha stor egenfinansieringsevne. I tillegg har større kommuner og kommuner på det sentrale Østlandsområdet høy egenfinansieringsevne.

Vektleggingen av at alle kommuner skal ha mulighet til å yte et likeverdig tjenestetilbud når det gjelder nasjonale velferdstjenester, innebærer at hensynet til høy egenfinansieringsevne må vike for hensynet til utjevning av inntekter. For å ta hensyn til at betalingsevnen og kostnadene ved tjenesteproduksjonen varierer, har en innført rammeoverføringssystemet som i stor grad har frikopleet de fleste kommunene fra eget inntektsgrunnlag. Effektivitetstapet er forsøkt begrenset ved at rammeoverføringssystemet i hovedsak er basert på objektive kriterier som den enkelte kommune i liten grad selv kan påvirke.

57% av kommunene i Norge har under 5000 innbyggere og betegnes i henhold til SSB's gruppering som små kommuner¹. En oversikt over frie inntekter fordelt etter kommunistørrelse for 2002 (St.prp.nr.66(2002-03)), viser at gjennomsnittlig inntektsnivå for kommuner med et innbyggertall på opptil ca 2300 innbyggere lå på ca 36.000 kroner, som er nesten 50% over gjennomsnittlig inntektsnivå for alle kommunene (24.000 kroner). For kommuner mellom 2300 og 4400 innbyggere lå inntektsnivået ca 20% over landsgjennomsnittet. Det er store inntektsvariasjoner mellom de små kommunene som blant annet skyldes at:

- Enkelte små kommuner har betydelige inntekter fra eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter i tilknytning til kraftproduksjon. F.eks har alle de 10 rikeste kommunene et innbyggertall under 2000². Disse kommunene har høy egenfinansieringsandel.
- Befolkningssammensetning, bosettingsstruktur og skattegrunnlag varierer og dermed også den kompensasjonen kommunene får gjennom omfordelingen av inntekter i form av utgiftsutjevning og inntektsutjevning i rammeoverføringssystemet. Jo mindre en kommune er, jo større utslag gir dessuten basistillegget i utgiftsutjevningen, siden denne komponenten gis som et fast beløp pr kommune. Dette er særlig merkbart for de aller minste kommunene med under 1000 innbyggere.
- De fleste små kommuner med en befolkning på ca 3000 innbyggere og lavere får regionaltilskudd, som er et regionalpolitisk begrunnet tilskudd innenfor rammeoverføringssystemet. 37% av kommunene i Norge har færre enn 3000 innbyggere og de fleste av disse er berettiget til regionaltilskudd.
- 28% av småkommunene er lokalisert til de tre nordligste fylkene. Disse kommunene får tilført ekstra midler gjennom det regionalpolitiske begrunnede Nord-Norgetilskuddet. 33% av kommunene med under 3000 innbyggere er dessuten lokalisert til Nord-Norge. Disse får i tillegg regionaltilskudd. Kommunene i Nord-Norge har dermed et høyt inntektsnivå, men samtidig en svært lav egenfinansieringsandel.

Tabell 3.1 viser hvordan småkommunene fordeler seg på 4 ulike inntektskategorier. Tabellen viser at det er en større andel blant kommunene i Nord-Norge enn i Sør-Norge som har høye inntekter. Dette skyldes først og fremst de regionalpolitiske tilskuddene. For kommunene i Sør-Norge vil de som kommer i den høyeste inntektskategorien enten være blant de rikeste kommunene eller blant de aller minste kommunene der regionaltilskuddet og basistilskuddet slår særlig sterkt ut.

¹ SSB har foretatt en gruppering av kommuner etter folketall, inntektsnivå og bundne utgifter (Langørgen m.fl. 2001)

² De 10 kommunene med høyest frie disponible inntekter, i henhold til SSB's gruppering av kommuner (Langørgen m.fl. 2001)

Tabell 3.1 Variasjon i frie inntekter pr innbygger 2002 blant kommuner med under 5000 innbyggere fordelt på Nord-Norge og resten av landet

	Nord-Norge	Landet eks Nord-Norge	Landet totalt
Over 35000 kroner	61,2%	20,7%	32,0%
30-35000 kroner	32,8%	28,2%	28,5%
25-30000 kroner	6%	40,8%	31,1%
Under 25000 kroner	0%	9,8%	7,1%
N=	67	174	241

Kilde: Tabellen er beregnet med tall fra tabell 9.7 i vedlegg 9 til St.prp.66(2002-2003)

For kommuner med et inntektsnivå under 30.000 kroner er det en overvekt av kommuner i Sør-Norge. Selv om hovedbildet er at de små kommunene har høyere inntekter enn de større, finner vi også noen små kommuner som har et inntektsnivå mer på linje med gjennomsnittet. Dette gjelder spesielt småkommunene i Østfold og Vestfold.

Etter at Christiansenutvalget la fram sin innstilling, har det vært en omfattende gjennomgang av finansieringen av kommunesektoren. Inntektssystemutvalget ble oppnevnt i 1995 og la fram to delutredninger, henholdsvis i januar 1996 og i januar 1997. Det har dessuten skjedd omlegginger i årene 2002 og 2003. I St.prp nr. 66 (2002-2003) er virkningene av disse endringene dokumentert for ulike grupper av kommuner. Endringene i inntektssystemet har medført en utjevning av inntekter mellom kommunene. Det er kommuner med høyt innbyggertall og lave inntekter som tjener mest på endringene, mens kommuner med lavt innbyggertall og høye inntekter, samt kraftkommuner og Oslo kommer dårligst ut. Det påpekes likevel at disse kommunene fremdeles har et høyt inntektsnivå. Selv om det har vært til dels omfattende endringer i finansieringssystemet for kommunene de siste 10 årene, kan en likevel konkludere med at det fremdeles er svake direkte koplinger mellom eget inntektsgrunnlag og tjenestetilbudet i kommunesektoren.

På bakgrunn av forslag fra inntektssystemutvalget ble selskapsskatten gjort statlig i 1999. I St.prp 66 (2002-03) uttalte Regjeringen at den har som siktemål å tilbakeføre en andel av selskapsskatten til kommunene for å styrke kommunenes incentiver til å drive næringsutvikling og sikre næringsetablering. Det er derfor satt i gang et utredningsarbeid med sikte på finne en modell for tilbakeføring av en andel av eiendomsskatten til kommunene. Kommunal- og regionaldepartementet og Finansdepartementet har i fellesskap utarbeidet et forslag som er sendt på høring. En tilbakeføring av eiendomsskatt til kommunene vil kunne føre til at lokale skatteinntekter vil få større betydning, samtidig som det også vil kunne bli større inntektsforskjeller mellom kommunene. Omfordelingsvirkningene er imidlertid avhengig av hvordan tilbakeføringen skjer og hva som skjer med inntektsutjevningen.

Betydning av eget skattegrunnlag

Eget skattegrunnlag har begrenset betydning for de samlede inntektene i flertallet av kommunene, som følge av den sterke inntektsutjevningen i rammeoverføringssystemet. Ca 90% av kommunene er såkalte minsteinntektskommuner, dvs at de har inntekter under 110% av landsgjennomsnittet. For disse kommunene vil inntektsutviklingen i stor grad bestemmes av veksten i rammetilskuddet og skatteutviklingen på landsbasis. En avvikende vekst i lokale inntekter i forhold til veksten på landsbasis vil ha liten effekt på inntektene. Den såkalte incentivvirkningen, dvs. hvor stor andel av en lokal skattevekst som beholdes, er bare 10%. Det er kun for de mest sentrale kommunene i Oslo/Akershus, enkelte andre større kommuner med godt skattegrunnlag, og for enkelte små kommuner,

at lokalt skattegrunnlag likevel har betydning, siden disse kommunene har et skatteinntektsnivå som ligger over grensen for utjevning. Disse 9-10% av kommunene står imidlertid for hele 1/4 del av innbyggertallet og i overkant av 30% av skatteinntektene. Omtrent halvparten av disse kommunene har inntekter over ca 130% av landsgjennomsnittet og er omfattet av en trekkordning, som reduserer incentivvirkningen til 45%.

I tillegg innpasses de lokale skatteinntektene i det sentrale kommuneopplegget ved at størrelsen på andelen av skatteinntektene fra lokalt skattegrunnlag som skal tilfalle kommunene bestemmes årlig gjennom Stortingets fastsetting av skattøret.

Brukerbetaling

Inntekter fra brukerbetaling har fått større betydning i kommunene de siste årene. Brukerbetalingen er i stor grad lovregulert, og for de fleste ordningene er det tak på brukerbetalingen, f.eks i forhold til selvkost. I prosent av de totale inntektene betyr ikke brukerbetalinger så mye, men for enkelte tjenester; spesielt VAR-tjenester og barnehager dekker brukerbetalingen en relativt stor del av kommunenes kostnader. Inntektssystemutvalget undersøkte brukerbetalingens betydning i ulike typer kommuner. (NOU 1997:8). Det viste seg at brukerbetalingens andel av driftsinntektene økte med kommunestørrelsen. Dersom en regner brukerbetaling pr innbygger, blir bildet annerledes. Kommuner med færre enn 2000 innbyggere og kommuner med mer enn 50.000 innbyggere skiller seg da ut med høye brukerbetalinger. Kommuner med mellom 10.000 og 20.000 innbyggere hadde de laveste brukerbetalingene pr innbygger. Det er også slik at kommuner med høye frie inntekter har høye inntekter fra brukerbetalinger, men brukerbetalingens andel av inntektene avtar med høyere frie inntekter. Sammenhengen mellom høye frie inntekter og høye brukerbetalinger er robust også når en korrigerer for forhold som kommunestørrelse, bosettingsmønster osv. Den positive sammenhengen mellom frie inntekter og brukerbetaling har sammenheng med økt produksjon av brukerbetalte tjenester. Kommuner med høye frie inntekter har gjennomgående lave betalingssetser for en del tjenester.

3.2.3 Små kommuner og sårbarhet

I St.melding 32 (1994-95) pekes det på at dagens kommunestruktur setter store krav til treffsikkerheten i overføringssystemet. Mange små og uensartede kommuner krever til dels kompliserte systemer for statlige overføringer. Det uttales videre at en konsolidering av kommunestrukturen kan bidra til at det blir enklere å utvikle økonomiske overføringsordninger som sikrer en rimelig likhet i tjenestetilbudet.

Større og færre kommuner vil samtidig kunne gjøre den enkelte kommune mindre økonomisk sårbar for endrede forutsetninger. Omsorgen for ressurskrevende brukere er et eksempel på en type tjeneste der kostnaden for en eller to brukere kan risikere å utgjøre en relativt stor andel av helse- og sosialbudsjettet for en liten kommune. Slike og andre liknende kostnader tas i dag hensyn til gjennom spesielle ordninger og gjennom skjønsmidlene i inntektssystemet. En vil kunne forvente at det ikke vil være samme behov for spesielle finansieringsordninger dersom kommunene hadde vært færre og større.

3.2.4 Nærmere om prioriteringseffektivitet og lokal forankring av inntektsgrunnlaget.

Prioriteringseffektivitet er et argument for desentraliserte beslutninger. Vi kan skille mellom ulike typer beslutninger:

- Mulighet til å fastsette samlet inntektsnivå gjennom beskatningsmyndighet.
- Muligheter til å prioritere mellom ulike oppgaver innenfor en gitt inntektsramme.

Desentraliseringsteoremet er en sentral begrunnelse for å ha kommuner, og sier at samfunnet kan oppnå en velferdsgevinst ved at beslutninger om prioritering av oppgaver og skattefastsettelse skjer på lokalt nivå, fordi prioriteringene da kan tilpasses befolkningens preferanser. Omfanget av en kommunes tjenestetilbud vil da bestemmes av befolkningens betalingsvillighet. Skattnivået vil øke så lenge nytten ved en forbedring av tjenestetilbudet overstiger belastningen av et høyere skattetrykk. Dette er den såkalte *Oates-effektiviteten*. Effektivitet avhenger av at det lokale demokratiet fungerer godt, slik at beslutningene gjenspeiler befolkningens preferanser. Dette betinger stor grad av velgerkontroll. Dersom det eksisterer skjevheter slik at pressgrupper favoriseres eller enkelte grupper ikke får interessene sine ivaretatt, kan dette være argumenter for statlig inngripen. Effektivitet betinger også at alle parter har full informasjon.

Sørensen og Hagen (2000) omtaler videre *Tiebot-effektiviteten* som forutsetter variasjon i skattnivå og tjenestetilbud mellom kommunene og at folk påvirker tjenestetilbudet ved flytting. Kommunene vil konkurrere om å tiltrekke seg skattebetalere og tilpasse tjenestetilbudet til dette. Mobiliteten kan føre til at befolkningens preferanser innenfor kommunene blir mer homogene enn mellom kommuner, slik at problemene med å veie sammen ulike individuelle preferanser til en kollektiv beslutning reduseres. Hagen og Sørensen (2000) stiller spørsmål ved forutsetningene om mobilitet og hevder at flyttebevegelsene mellom kommunene i bare beskjeden grad blir drevet fram av forskjeller i tjenestetilbud eller beskatning. Det kan også stilles spørsmål ved om det er ønskelig med et mobilt skattegrunnlag, siden dette kan vri ressursinnsatsen fra produksjon av velferdstjenester og over mot satsing på nærings tiltak. Næringslivets lokaliseringsbeslutninger kan i større grad basere seg på lokale støtteordninger enn på reelle lønnsomhetsvurderinger. (Hagen og Sørensen 2000).

Dynamisk effektivitet innebærer omstillingseffektivitet, dvs at kommunene tilpasser seg befolkningsmessige endringer og endringer i økonomiske, sosiale forhold mv. Små organisasjonsheter er mer fleksible og har mer omstillingsevne enn større, mens svingningene i befolkningens preferanser og behov normalt vil være mindre i kommuner med et større befolkningsgrunnlag (Sørensen og Hagen).

Sørensen og Hagen (2000) uttaler at *”Den normative implikasjonen av disse modellene er at kommuner bør ha høy grad av autonomi; både til å fastsette skattnivå og kommunale inntekter og til å prioritere mellom ulike oppgaver”*.

Sørensen og Hagen (2000) uttaler videre i sin rapport³ følgende: *”Som nevnt avviker den norske kommunemodellen betydelig fra idealmodellen. Først og fremst har den norske kommunesektoren flere oppgaver og en større aktivitet. Kommunene driver lokale kollektive oppgaver som infrastruktur og planlegging, men de driver dessuten nasjonale*

³ med tittelen: *Hvor stort er effektivitetstapet ved statlig regulering av kommuner og fylkeskommuner?*

velferdstjenester som helse, omsorg og utdanning. Disse velferdstjenestene er ikke bare en sentral del av velferdsstatens tilbud, men også viktige elementer i fordelingspolitikken. Kommunene har begrensede muligheter for å drive fordelingspolitikk. Dette er løst ved nasjonal regulering og nasjonal finansiering, som skal begrense lokale handlingsmuligheter og forskjeller i velferdstilbud. Norsk kommunesektor framstår mer som administrativ delegering av statlige oppgaver enn som et selvstendig beslutningssystem. ”

Inntektssystemutvalget uttaler i sin andre delutredning følgende: (NOU 1997:8, side 131):
”Det lokale selvstyret bør ha en lokal finansiell forankring. Kommuner og fylkeskommuners eget finansieringsgrunnlag gir dem økonomisk selvstendighet, selv om de ikke direkte kan påvirke skatteregler og skattesatser. Etter denne forståelsen gir lokale skatter og brukerbetaling kommunene forankring i eget inntektsgrunnlag og økonomisk selvstendighet. På den andre siden innebærer overføringer fra staten avhengighet av ytre forhold. Økonomisk selvstendighet gir kommunesektoren større autonomi i forhold til staten og klargjør sektorens eget finansielle ansvar.Nivå sammensetningen av overføringer versus lokale finansieringskilder vil i liten grad påvirke kommunale økonomiske vurderinger, men muligheten til å endre lokale inntekter på marginen vil være viktig. Utvalget mener at større økonomisk selvstendighet likevel er av politisk betydning for det lokale selvstyret.”

Inntektssystemutvalget hevder videre (NOU 1997:8 side 132-133) at overføringsavhengighet kan skape uklare ansvarsforhold som blant annet kan resultere i ”spillsituasjoner”. Dette følger blant annet av at nasjonale velferdstjenester dominerer i kommunenes tjenestetilbud og at finansieringen skal sikre oppfyllelsen av nasjonale målsettinger samtidig med at disse tjenestene også er lokale anliggender.

3.2.5 Vurdering av sammenhengen mellom kommuneinndeling og egenfinansieringsevne

I NOU 1997:8 uttales det at *”Det vil være en motsetning mellom sterkere lokal forankring på den ene side og hensynet til stabile inntekter, rettferdig fordeling og makroøkonomisk styring på den andre. Det er en utfordring å finne fram til finansieringsordninger som i større grad kombinerer disse målsettingene.”*

De siste årenes gjennomgang av inntektssystemet og debatt viser at avveiningen mellom utjevningshensyn og effektiviseringshensyn når det gjelder hvor sterkt gjennomslag det lokale inntektsgrunnlag skal ha i forhold til lokale inntekter, og i hvilken grad kommunene skal ha selvstendig myndighet til å fastsette skattesatser, er et vanskelig spørsmål. Sett på bakgrunn av dagens finansieringssystem og denne debatten, er det vanskelig å vurdere hvor mye vekt en skal legge på hensynet til egenfinansieringsevne ved vurdering av kommuneinndeling. Som Christiansenutvalget selv er inne på, er den lave egenfinansieringsevnen i mange kommuner i større grad en konsekvens av finansieringssystemet og utjevningssambisjonene enn av kommuneinndelingen. Selv om egenfinansieringsevnen har relativt liten betydning for kommunesektoren totalt i dagens finansieringssystem, er det likevel enkelte kommuner som har en høy egenfinansieringsevne og der denne har en reell betydning i forhold til kommunale prioriteringer og tjenestetilbud. Eventuell tilbakeføringen av selskapsskatt til kommunene vil også føre til at egenfinansieringsevne får økt betydning.

Dersom det hadde vært slik at forskjeller i skattegrunnlag og kostnader hadde vært tilfeldig fordelt mellom kommunene i landet, kunne en tenkt seg at en kunne slått sammen kommuner på en slik måte at det skjedde en utjevning i skattegrunnlag og kostnadsstruktur. En kommunestruktur bestående av relativt like enheter i forhold til skattegrunnlag og kostnadsstruktur ville redusert behovet for omfordeling av inntekter mellom kommunene betraktelig og eget skattegrunnlag ville fått større betydning.

Realitetene i de geografiske, befolkningsmessige og næringsmessige forholdene her i landet tilsier at sammenslutninger av nabokommuner ikke vil eliminere de ulikhetene som skyldes strukturelle variasjoner mellom regioner og landsdeler. Det vil derfor også etter en eventuell omfattende endring i kommunestruktur være behov for omfordelinger av inntekt mellom kommunene, og medvirke til at de kommunene som har svakest skattefundament og en kostbar produksjonsstruktur fremdeles vil ha lav egenfinansieringsevne.

I tillegg til betydningen av de strukturelle forholdene skyldes også en stor del av inntektsforskjellene mellom de små kommunene de regionalpolitisk begrunnede tilskuddene. Disse tilskuddene er særlig merkbare i Nord-Norge og hovedårsaken til at disse kommunene har såpass høye inntekter og tilsvarende lav egenfinansieringsevne. Siden disse tilskuddene har en spesiell begrunnelse, vil det være riktigst å holde disse utenfor i en diskusjon om egenfinansieringsandeler.

Inntektsforskjeller innenfor en region kan utjevnes ved at f.eks små rike kommuner slår seg sammen med små nabokommuner med lavere inntekter, eller ved at små overføringsavhengige kommuner slår seg sammen med større nabokommuner med et høyere skattenivå. Innenfor dagens inntektssystem, vil imidlertid en sammenslåing av to minsteinntektskommuner fremdeles innebære at den sammenslåtte kommunen blir en minsteinntektskommune. Selv om andelen lokale skatteinntekter økes, vil dette være av liten betydning for egenfinansieringsevnen, siden koplingen til eget skattegrunnlag fremdeles vil være svak som følge av inntektsutjevningen. Dette kan riktignok endres ved endringer i finansieringssystemet (eks. tilbakeføring av selskapsskatten). Jo større betydning lokalt finansieringsgrunnlag har for inntektsnivået, jo viktigere vil det sannsynligvis være med en kommuneinndeling som sikrer et tilstrekkelig nivå på dette grunnlaget.

Vi vil sannsynligvis i liten grad oppleve frivillige sammenslåinger mellom kommuner som ikke er minsteinntektskommuner, siden de rike små kommunene vil ha få incitament til å dele sin rikdommer med fattige nabokommuner og de rike store kommunene ofte ligger i områder der det er få små kommuner. (I Akershus er det for eksempel bare to kommuner med færre enn 5000 innbyggere).

Det antas at en sammenslåing av små kommuner vil kunne tenkes å redusere sårbarheten i forhold til endrede forutsetninger og redusere behovet for spesielle finansieringsordninger.

3.3 Likhet og tilgjengelighet i tjenestetilbudet

3.3.1 Christiansenutvalgets vurderinger og konklusjoner

Likhet og tilgjengelighet er et kriterium som er avledet av målsettingen om en rettferdig fordeling. Den statlige styringen har som mål å sikre at det kommunale tjenestetilbudet når ut til og er tilgjengelig for alle sosiale grupper over hele landet. Det er videre en fordelingspolitisk målsetting å sikre utjevning av befolkningens levevilkår mellom kommunene. Denne styringen skjer i hovedsak gjennom lovverket.

Utvalget konkluderer etter dette med følgende:

”For de fleste kommunale tjenester er variasjonen i driftsutgifter pr. innbygger størst innen gruppen av de minste kommunene. Det skyldes først og fremst at inntektsforskjellene er størst blant disse. Utjevning av inntekter blant de minste synes ønskelig fra et fordelingssynspunkt. Alternativt kan utjevning sikres ved at rike og fattige kommuner sammen danner større kommuner der de geografiske forholdene ligger til rette for det.”

Utvalget uttalte videre at tilgjengeligheten bestemmes av forholdet mellom bosettingsmønster og utbyggingsmønster. Valg av utbyggingsmønster er et kommunalpolitisk prioriterings spørsmål, som det ofte står stor strid om. Utvalget konkluderer med at tilgjengelighet til tjenestetilbudet først og fremst er et kommunalpolitisk spørsmål som den enkelte kommune må avgjøre ved sin utbyggingspolitikk. De sier likevel at en ikke kan se bort fra at større kommuner vil kunne skape et press for sentralisering av tjenestetilbudet.

3.3.2 Variasjoner i korrigerede inntekter mellom kommunene

Med de omfattende omfordelingsmekanismene som eksisterer i overføringsordningene til kommunene kan en si at hensynet til fordeling og likeverdig tjenestetilbud er vektlagt langt sterkere enn effektivitet. I prinsippet sikrer rammeoverføringsordningen at alle kommuner har mulighet til å yte sine innbyggere et ”likeverdig” tjenestetilbud når det gjelder de nasjonale velferdsoppgavene som skole, helse og omsorg. Kommunene får også kompensert for smådriftsulemper, slik at kommunene i prinsippet ikke taper økonomisk på at de er små.

I kapittel 3.1 så vi på inntektsnivået i små kommuner. Når en skal vurdere mulighetene for å produsere et likeverdig tjenestetilbud, må en ta hensyn til kostnadsforskjeller som følge av ulikheter i befolkningsstruktur, bosettingsmønster og kostnadsforskjeller som skyldes smådriftsulemper. Tabell 3.2 viser variasjonen i inntektsnivå mellom store og små kommuner etter korreksjon for ulikheter i utgiftsbehov⁴. Tabellen er indeksert og landsgjennomsnittet er satt til 100. Tabellen omfatter bare de frie inntektene.

⁴ Utgiftsbehov betyr her bundne utgifter beregnet med utgangspunkt i inntektssystemets kriterier og vekter

Tabell 3.2 viser at mindre kommuner i gjennomsnitt har et noe høyere inntektsnivå enn større kommuner, også etter at vi har korrigert for ulikheter i utgiftsbehov. De 10 rikeste kraftkommunene, som alle er små kommuner, er i en gruppe for seg med et inntektsnivå på hele 175% av gjennomsnittet. Hovedårsaken til at små kommuner er ”rikere” enn større kommuner er for det ene at en del av disse kommunene har relativt betydelige skatteinntekter og konsesjonskraftmidler som følge av lokalisering av kraftproduksjon i kommunene. En del av disse inntektene omfattes ikke av inntektsutjevningen mellom kommunene. For det andre inneholder rammetilskuddsordningen to komponenter som har en regionalpolitisk begrunnelse og som særlig kommer de minste kommunene til gode. Dette har vi kommentert i kapittel 3.1.

Tabell 3.2 *Frie inntekter korrigert for variasjoner i utgiftsbehov i 2002, for kommunene gruppert etter innbyggertall og sortert i kvartiler.*

Innbyggertall	Antall kommuner	Pst av befolkningen	Frie inntekter korrigert for variasjoner i utgiftsbehov sammenliknet med landsgjennomsnittet. (prosent)
232-2295	103	3,4	110
2295-4439	103	7,4	102
4440-9040	103	14,5	97
9041-101340	104	46,6	97
Kraftkommuner	10	0,3	175
Storbykommuner	7	16,6	98
Oslo	1	11,3	114
Landet	431	100,0	100

Kilde: Tabell 9.5 i vedlegg 9 i St.prp.nr 66(2002-2003)

Tabell 3.3 viser hvor stor andel av småkommunene i Nord-Norge og landet for øvrig som hører til i ulike inntektskategorier. Oversikten viser at med unntak av en kommune i Finnmark, befinner de aller rikeste kommunene seg i Sør-Norge. Denne gruppen omfatter stort sett de 10 rikeste kraftkommunene, men utgjør ikke mer enn 5% av småkommunene. I den nest rikeste gruppen er det en overvekt av kommuner i Nord-Norge. Her slår Nord-Norgetilskuddet ut og til dels regionaltilskuddet. Det er også en del kommuner i Sør-Norge som hører til her. Dette er enten kommuner med kraftinntekter og/eller en del av de minste kommunene som får regionaltilskudd. 27% av småkommunene faller i denne kategorien. Deretter har vi en relativt stor gruppe som har et nivå på inntil 10% over landsgjennomsnittet; 36% av kommunene. Tilslutt har vi ca 1/3 av de små kommunene som har et inntektsnivå under landsgjennomsnittet. Det vil si at disse kommunene ligger omtrent på snittet til kommuner med over 4400 innbyggere. De aller fleste av disse kommunene ligger i Sør-Norge. Hele 44% av småkommunene i Sør-Norge har et korrigert inntektsnivå som avviker lite fra større kommuner. Dette er sannsynligvis først og fremst kommuner med mellom 3000 og 5000 innbyggere som verken har ekstra kraftrelaterede inntekter eller regionaltilskudd.

Tabell 3.3 Frie inntekter pr innbygger korrigert for variasjoner i utgiftsbehov fordelt på kommuner med under 5000 innbyggere i Nord-Norge og resten av landet. Indeksert – Landsgjennomsnittet = 100.

	Nord-Norge	Landet eks Nord-Norge	Landet totalt
<100	6%	44%	33%
100-110	37%	35%	36%
111-150	54%	17%	27%
150>	2%	6%	5%
N=	67	174	241

Kilde: Utarbeidet på bakgrunn av tabell 9.8 i vedlegg 9 i St.prp.nr 66 (2002-2003)

3.3.3 Omfang og kvalitet i tjenestetilbudet

I forrige avsnitt har vi sett på kommunenes inntekter som et mål på i hvilken grad de har muligheter for å produsere et såkalt likeverdig tjenestetilbud. Neste skritt er å se på hva kommunene faktisk produserer.

Ressursbruken vil variere mellom kommuner som følge av;

- Ulike strukturelle forutsetninger som påvirker kostnadene
- Kostnadseffektiviteten
- Omfanget av tjenestetilbudet
- Kvaliteten på tjenestene
- Sammensetningen av tjenesteproduksjonen

Med innføring av KOSTRA har vi fått en mulighet til å se kommunenes ressursinnsats i sammenheng med indikatorer for omfang og til dels kvalitet. Det er likevel fremdeles et problem å skille mellom kvalitet og effektivitet ved vurderingen av kommunenes ressursinnsats. Dette har blant annet sammenheng med at kommunenes tjenester er komplekse og at vi kan trenge mange kvalitetsindikatorer for å beskrive kvaliteten ved en enkelt tjeneste. I dette kapitlet begrenser vi oss til å se på kvalitet i den betydningen som ligger i Kostra; dvs en form for objektiv kvalitet eller standard.

Teknisk Beregningsutvalgs produksjonsindeks.

Teknisk beregningsutvalg for kommunesektoren har utviklet et opplegg for beregning av såkalte produksjonsindekser med utgangspunkt i Kostra-tall. Produksjonsindeksen er et samlemål for kommunenes tjenesteproduksjon basert på produksjonsindekser for den enkelte sektor som er vektet sammen i forhold til nasjonale budsjettandeler for de ulike tjenestene. (TBU 2002). Indeksen omfatter barnehager, grunnskole, primærhelsetjeneste, pleie og omsorg, barnevern og sosialkontortjenester. Formålet med produksjonsindeksen er å fange opp relevante kvantitets- og kvalitetsaspekter ved tjenesteproduksjonen. Produksjonsindeksen er sett i sammenheng med korrigert inntekt, som er frie inntekter korrigert for variasjon i utgiftsbehov.

Det er flere svakheter ved produksjonsindeksen som har sammenheng med teoretiske egenskaper, empirisk operasjonalisering og definisjon av korrigert inntekt. Siden alle kommunene utsettes for den samme vektingen av delindeksene, kan resultatet bli at kommuner som har prioritert ulikt får ulik verdi på produksjonsindeksen. Videre kan lav verdi på indeksen ha sammenheng med at kommunene har prioritert tjenester som ikke er med i produksjonsindeksen. Det uttales også at siden det er lettere å måle omfang enn kvalitet, kan kommuner som prioriterer kvalitet framfor omfang ha blitt undervurdert i

indeksen. Det er også svakheter knyttet til beregningen av korrigert inntekt og at produksjon i enkelte av delindeksene er knyttet opp til ressursinnsats som mål på produksjonen. Tabell 3.4 viser produksjonsindeksene beregnet med utgangspunkt i Kostra-data for 2001 som ble publisert i Teknisk beregningsutvalgs rapport for november 2002.

Tabell 3.4: *Produksjonsindekser for kommunene gruppert etter antall innbyggere. Tall for 2001. Prosent.*

Antall innbyggere	Barnehage	Grunnskole	Helse-tjeneste	Pleie og omsorg	Barnevern	Sosial-tjenester	Tekniske tjenester	Samlet indeks	Korrigert inntekt
Under 1 000	166,7	148,2	156,7	133,9	113,7	80,1	100,1	139,7	157,0
1 000 – 2 000	162,4	136,3	137,8	119,5	123,8	88,4	87,2	129,2	118,1
2 000 – 3 000	149,3	123,8	112,0	108,1	120,0	87,0	86,4	117,2	109,3
3 000 – 4 000	133,2	118,0	107,2	107,6	107,6	85,6	86,0	112,5	105,9
4 000 – 5 000	116,5	112,5	102,1	104,7	113,7	90,6	86,3	107,9	101,2
5 000 – 10 000	110,3	104,3	100,0	104,6	106,5	90,8	90,5	104,0	98,6
10 000 – 20 000	92,6	97,0	96,0	102,4	95,0	97,7	94,5	98,5	95,8
20 000 – 50 000	90,6	95,3	98,3	98,5	93,1	106,7	103,4	96,9	97,8
50 000 -	85,6	92,9	100,8	92,4	101,4	106,3	107,9	93,6	101,8

Kilde: TBU-rapport november 2002. Merknad: Produksjonsindekser og korrigert inntekt er normalisert slik at gjennomsnittet for de kommunene som inngår er lik 100. Veide gjennomsnitt med innbyggertall som vekter.

Analysen med data for 2001 (TBU 2002) viser at det er en klar sammenheng mellom gode økonomiske rammebetingelser og høy produksjon av kommunale tjenester. Små kommuner og kommuner i Nord-Norge har gjennomgående høy verdi på produksjonsindeksen. Dette har sammenheng med høyt inntektsnivå og lav arbeidsgiveravgift. TBU antyder at maksimalt 20% av variasjonen i produksjonsindeksen kan forklares med forskjeller i effektivitet. I hovedsak har kommuner med antall innbyggere under 10000 innbyggere indeksverdi over gjennomsnittet på alle delindeksene, med unntak av sosialkontortjenester og tekniske tjenester. For de sistnevnte tjenestene er det en tendens til at indeksverdien øker med økende folketall. For sosialkontortjenester forklares dette med at levekostnader og omfanget av sosiale problemer er størst i de største kommunene. Kommuner med færre enn 1000 innbyggere har en produksjonsindeks som er nærmere 40% høyere enn landsgjennomsnittet. I den andre enden av skalaen har kommuner med mer enn 50.000 innbyggere lavest verdi på produksjonsindeksen. Indeksen er lavere enn for kommuner med 20000 – 50000 innbyggere til tross for at korrigert inntekt er høyere.

Det er videre en tendens til at kommuner med korrigert inntekt under gjennomsnittet har høyere verdi på produksjonsindeksen enn på korrigert inntekt, mens det motsatte er tilfellet med kommuner med korrigert inntekt over landsgjennomsnittet. Dette tolkes som at kommuner med svake økonomiske rammebetingelser "tvinges" til å være mer effektive enn kommuner med gode økonomiske rammebetingelser. Produksjonsindeksen måler først og fremst kvalitet ut fra såkalte objektive kriterier, dvs egenskaper som andel institusjonsplasser som er enerom, m² oppholds- og lekeareal i barnehager osv. Produksjonsindeksen viser at nivået på tjenestetilbudet, målt på denne måten, har sammenheng med økonomiske rammebetingelser og at disse er best for de minste kommunene. På den annen side kan forholdet mellom samlet indeks og korrigert inntekt

muligens tyde på at kommuner med over 20.000 innbyggere får mindre tjenester ut av hver krone enn de små og mellomstore kommunene.

Omfang og dekningsgrader for ulike tjenesteområder.

Norsk Institutt for By- og regionforskning (NIBR) har gjennomført et forskningsprosjekt om de minste kommunenes evne til å imøtekomme generalistkommunekravet. Som en del av dette prosjektet er det gjennomført litteraturstudier som i stor grad bekrefter resultatene fra produksjonsindeksen (Myrvold 2001). Gjennomgående viser undersøkelsene som det er referert til i Myrvold (2001) at de små kommunene produserer et større *omfang* av tjenester pr innbygger enn større kommuner. Dette gjelder særlig de mest grunnleggende direkte personrettede tjenestene. Småkommunene har høyere dekningsgrader og bruker mer ressurser pr innbygger på omsorgs- og helsetjenester, grunnskole og barnehager. De undersøkelsene Myrvold (2001) refererer til gir ingen klare indikasjoner på at *kvaliteten* på tjenestene som tilbys i de minste kommunene er dårligere enn hva de større kommunene tilbyr. For en del tjenesteområder er det slik at småkommunene har høyere dekningsgrader, men lavere utgifter pr plass enn de større kommunene. Dette kan bety at kvaliteten pr plass er lavere i de minste kommunene, at effektiviteten er høyere eller at den høye dekningsgraden i snitt gir mindre belastende brukere.

I tillegg til å referere Myrvolds (2001) og Hovik og Myrvolds (2001) analyser, har vi i det følgende også referert til produksjonsindeksen for 2001 (TBU-rapport november 2002) og gjennomgangen av tjenesteproduksjonen basert på KOSTRA-data for 2001 i St.prp. nr 66 (2002-2003).

Produksjonsindeksen *for barnehager* for 2001 viser at indeksen avtar med økende folketall. Gjennomgangen av tjenesteproduksjonen i St.prp. 66 (2002-2003) viser at *dekningsgraden* øker med økende inntekt for både små og store kommuner. I undersøkelsen fra Myrvold(2001) vises det til at småkommunene under 3000 innbyggere har høyest barnehagedekning. I tillegg til inntektsnivået, nevnes som årsak at det er lite hensiktsmessig å bygge små barnehager ut fra kostnadene. Nesten alle barnehageplassene i små kommuner (under 3000 innbyggere) er kommunale, mens bare 50% i større kommuner. *Utgifter pr kommunal plass* øker med økende inntekt og økende folketall. Store kommuner og de rikeste kommunene har større utgifter pr plass enn små og mellomstore kommuner.

Som for barnehager viser produksjonsindeksen for *grunnskoler* også at indeksen avtar med økende folketall. Gjennomgangen i St.prp.66 (2002-2003) viser at *antall elever pr klasse* synker med synkende folketall, noe som har sammenheng med bosettingsmønster og elevgrunnlag. Det er i gjennomsnitt lavest antall elever pr klasse i de rikeste kommunene og i små kommuner med høye inntekter. Årsaken til at små kommuner scorer høyt på produksjonsindeksen er at årstimer pr elev er brukt som indikator på produksjon. Det er ikke påvist noen entydig sammenheng mellom klassestørrelse og læring. Det er derfor et diskusjonsspørsmål hvorvidt små klasser og en spredt skolestruktur har sammenheng med høy kvalitet. *Skolestørrelsen* viser også sterk sammenheng med innbyggertall, og fådelte skoler er et småkommunefenomen (Myrvold 2001.)

Også for *helsetjenester* viser produksjonsindeksen det samme mønsteret som for barnehage og grunnskole. Gjennomgangen i St.prp. 66 (2002-2003) viser at *legedekningen* synker med økende folketall og at legedekningen øker med økende

inntektsnivå for de små og mellomstore kommunene. Forskjellene mellom kommunene er relativt store. Noe av disse forskjellene hevdes å være knyttet til at relativt høy legedekning er nødvendig for å få legevakten til å fungere i kommuner med lavt innbyggertall. Det er også høyest dekning av *fysioterapeuter, jordmødre og helsesøstre* i de aller minste kommunene (Myrvold 2001).

Produksjonsindeksen for *pleie og omsorg* følger i hovedsak samme mønster som for de andre tjenestene. I gjennomgangen i St.prp. 66 (2002-2003) har en sett på institusjonstjenester og hjemmetjenester hver for seg. Det er totalt sett langt flere brukere av hjemmetjenester enn av institusjonsplasser, mens en institusjonsplass er i gjennomsnitt ca 5 ganger dyrere enn en bruker av hjemmetjenester. I NIBR-undersøkelsen (Myrvold 2001) vises det til at *dekningsgraden av pleie og omsorgstjenester* er jevnt over høyest i de minste kommunene. De minste kommunene har både en *høyere andel av de eldste på institusjon* og en *høyere andel som mottar hjemmetjenester*. Inntektsforskjellene forklarer noe av denne forskjellen mellom store og små kommuner, men ikke hele forskjellen. I gjennomgangen i St.prp 66 (2002-2003) viser statistikken at *dekningsgraden for sykehjemsplasser* øker med økende inntekt for små og mellomstore kommuner. Terskelen for valg av institusjon i forhold til hjemmetjenester vil være ulik fra kommune til kommune og påvirke utgiftsnivået pr bruker.

I Myrvold (2001) refereres det til en undersøkelse i regi av Kommunal monitor (1998) der tilgjengeligheten til hjemmetjenestetilbudet er undersøkt. Med tilgjengelighet menes i denne sammenheng om tilbudet er tilgjengelig hele døgnet og hele uken.

Tilgjengeligheten viste seg å være lavest i de minste kommunene. Dette kan ha sammenheng med at en liten befolkning medfører en liten samlet etterspørsel, slik at døgnkontinuerlig drift ikke kan forsvares. For det andre kan det være at behovet for døgnkontinuerlig drift er mindre i de minste kommunene fordi de hjemmeboende er friskere enn i større kommuner. Dette kan ha sammenheng med at en større andel av de eldre er på institusjon i de minste kommunene. (Myrvold 2001). Det er videre lavest andel skjermede institusjonsplasser i kommuner med under 2000 innbyggere, mens denne formen for spesialisering er størst i de aller største kommunene. Andelen enerom var imidlertid størst i de minste kommunene ifølge en undersøkelse fra 1997 (Myrvold 2001).

Også for *barnevern* viser produksjonsindeksen (TBU 2002) at indeksen avtar med økende kommunestørrelse. Selv om produksjonsindeksen viser høyere score for mindre enn større kommuner, viser Kostra-statistikken for 2002 at *nettoutgiftene til barnevernet* er lavere i de små og mellomstore kommunene enn i kommuner med mer enn 20.000 innbyggere (St.prp.66 2002-03). Siden produksjonsindeksen stort sett viser *andelen barn* som er omfattet av tiltak, vil dette si at små kommuner sannsynligvis har mindre omfattende tiltak enn større kommuner. For de små og mellomstore kommunene øker utgiftene dessuten med økte inntekter.

Sosiale tjenester er den eneste tjenesten der kommuner med lavt innbyggertall scorer lavere enn kommuner med mange innbyggere. Det er bare kommuner med innbyggertall på over 20000 som har en indeks på over 100 (TBU 2002). Kostra-statistikken for 2002 viser at det er storbyene som har den største *andelen som mottar sosialhjelp*. For mellomstore og små kommuner er det en viss tendens til at andelen som mottar sosialhjelp øker med økende inntekt. Når det gjelder sosiale tjenester, har de minste kommunene stort sett lavere *ressursinnsats* enn større kommuner. Dette ser ut til å ha

sammenheng med lavere levekostnader og relativt sett færre stønadstilfeller. (Myrvold 2001)

Samspill mellom kommunestørrelse og sentralitet og spredtbygdhet.

Hovik og Myrvold (2001) har også gjort egne undersøkelser om tjenesteproduksjonen for tjenesteområdene kommunelegetjenesten, tjenester overfor psykisk utviklingshemmede, skolefritidsordningen og musikk- og kulturskolene, der de har undersøkt om det er samspill mellom kommunenes størrelse og deres beliggenhet sentralt eller perifert. Disse undersøkelsene (som dekker en begrenset del av det kommunale tjenestetilbudet) indikerer at det er gjennomgående negative effekter av store reiseavstander på kommunal tjenesteyting. For *legedekningen* finner forskerne at deknningen øker jo mindre og mer perifere kommunene er. For de mest perifere kommunene er det en sterk negativ sammenheng mellom størrelse og legedekning, mens dette er betydelig mindre markert for de mest sentrale kommunene. Reiseavstand til sentrum har også betydning for legedekningen; jo kortere reiseavstand, desto høyere dekning. For ubesatte legestillinger, er det særlig reiseavstanden til nærmeste sonesentrum som viser sammenheng med bemanningssituasjonen. For *kulturskolen* viser analysene at andelen barn er lavere i store kommuner enn i små og andelen er lavere i kommuner med store reiseavstander. For de mest sentrale kommunene har størrelse lite å bety, mens for distriktskommunene er det slik at jo større kommunen er, jo mindre er andelen kulturskoleelever. For skolefritidsordningen varierer deknningen med næringsgrunnlaget, og er lavest i landbrukskommuner. Dette tolkes dit hen at bruken varierer med behovet for tjenesten. Reiseavstand til sentrum viser også sammenheng med SFO; jo lengre avstander, jo færre elever benytter seg av tilbudet. For *tjenester for psykisk utviklingshemmede* kunne ikke forhold i tilknytning til sentralitet, avstander eller folketall forklare variasjonen i tjenestene (Myrvold og Hovig 2001).

3.3.4 Tilgjengelighet til tjenestetilbudet

Christiansenutvalget konkluderte med at tilgjengelighet til tjenestetilbudet først og fremst er et politisk spørsmål som den enkelte kommune må avgjøre ved sin utbyggingspolitikk. Tilgjengelighetsspørsmålet ble derfor ikke nærmere utredet. Utvalget foreslo imidlertid som et av sine hovedprinsipper at kommunens utstrekning ikke bør være større enn at innbyggerne får akseptabel tilgjengelighet til kommunesenteret og de viktigste offentlige tjenestetilbudene. Utvalget foreslo en veiledende norm for akseptabel reisetid til 60 minutter til kommunesenteret.

Variasjon i reisetid

I forbindelse med St.meld nr 32 (1994-95) ble variasjonen i befolkningens reisetid dokumentert. Det viste seg at 70% av befolkningen bor innenfor 15 minutters reisetid til kommunesenteret. Bare 15% har dårligere tilgjengelighet enn 30 minutter og knapt 1,5% dårligere tilgjengelighet enn 60 minutter. Befolkningen med dårligst tilgjengelighet befinner seg i de tre nordligste fylkene og i Hordaland og Sogn- og Fjordane. Det er 21 kommuner der mer enn 20% av befolkningen har mer enn en times reisetid til kommunesenteret. 16 av disse kommunene ligger i Nord-Norge. Det er en klar dominans av små kommuner som har dårligst tilgjengelighet. Det konkluderes i St.melding nr 32 med at endringer i kommuneinndelingen med sikte på å rette opp uhensiktsmessige avgrensinger i de fleste tilfeller vil forbedre tilgjengelighetsforholdene for de berørte

innbyggerne. En tilgjengelighetsnorm på 45 eller 60 minutter reisetid vil imidlertid ikke gi rom for omfattende kommunesammenslutninger i distriktene.

Stordriftsfordeler og tilgjengelighet

Ved vurderingen av hvordan en endret kommuneinndeling endrer tilgjengeligheten for innbyggerne er det nødvendig å foreta en nærmere avklaring av hva vi mener med tilgjengelighet og hvordan betydningen av tilgjengelighet varierer mellom ulike typer kommunale tjenester og for ulike befolkningsgrupper.

Betydningen av tilgjengelighet har noe med:

- Egenskaper ved tjenestene
- Egenskaper ved brukeren
- Bosettingsstruktur, kommunikasjonsmuligheter og avstander.

En stor del av kommunens tjenester er personlig tjenesteyting som betinger ”ansikt til ansikt” -kontakt. En stor del av disse tjenestene skjer i anlegg, og er i utgangspunktet lokalisert i nærheten av der folk bor. Dette gjelder særlig barneskoler og i en viss grad ungdomsskoler og sykehjem. Det vil i en del tilfeller være teoretisk sett mulig å realisere stordriftsfordeler eller bedre kapasitetsutnyttning ved å slå sammen barneskoler eller sykehjem over kommunegrensene. Ulempene for befolkningen ved en slik reduksjon av antall anlegg vil være avhengig av bosettingsstruktur, avstander og kommunikasjonsmuligheter. I hvilken grad dette skjer i praksis vil være avhengig av politiske prioriteringer der tilgjengelighet vurderes opp mot kostnader.

Kommunene har også ansvar for ulike helsetjenester, sosialkontortjenester osv som også i hovedsak er ”ansikt til ansikt-tjenester. Dette er tjenester som ikke i samme grad som for omsorg og skole, skjer i anlegg. Her kan en også tenke seg at en sammenslått kommune velger å holde på en områdeorganisering etter sammenlutning. Mange kommuner har f.eks legesenter på flere steder i kommunen. Argumentet for en sentralisert lokalisering av disse tjenestene kan først og fremst gå på hensynet til fagmiljøet og behovet for samordning og organisering av driften. En sentralisering til kommunesenteret eller en annen samlet lokalisering vil kunne føre til økt reisetid for en del av befolkningen. Brukerne av helse- og sosiale tjenester vil være alle befolkningsgrupper, men sannsynligvis med en overvekt av gamle, kronisk syke, gravide og foreldre med små barn. Kommunesammenslåinger vil derfor medføre en risiko for at spesielt disse gruppene får økte ulemper. Hva som skjer i praksis vil også her avhenge av lokale politiske prioriteringer og utfallet vil kunne bli ulikt for forskjellige sammenslåingscase.

En del av kommunens oppgaver har i større grad karakter av å være saksbehandling. Dette gjelder også en del av myndighetsoppgavene. Hensynet til fagmiljø, kostnader og organisering tilsier sannsynligvis at disse tjenestene bør samlokaliseres, sannsynligvis i rådhuset. Ulempene for innbyggerne vil være mindre for slike typer tjenester enn for ”ansikt til ansikt” - tjenestene, siden kontakten mellom kommunen og kunden/brukeren kan skje gjennom medier som telefon, brev, E-post eller internett. Den enkelte innbygger vil sannsynligvis relativt sjelden ha behov for å oppsøke kommunen for å ordne opp i slike tjenester. Et annet alternativ til å lokalisere alle slike tjenester til rådhuset, er å innføre en form for funksjonsfordeling; slik at de tidligere enkeltkommunene får hver sin ”tjeneste” lokalisert i sin del av den nye kommunen. Dette kan gjøre det komplisert for brukerne å holde orden på hvor de ulike oppgavene er lokalisert. På den annen side kan økt bruk av ”ny” teknologi eventuelt føre til at betydningen av fysisk tilgjengelighet for

slike tjenester reduseres. Foreløpig har ikke digitaliseringen kommet lenger enn at dette blir spekulasjoner.

Kommunen har videre ulike driftsoppgaver i forhold til kommunens infrastruktur, som veier, VAR-anlegg mv. Her er det påvist relativt store stordriftsfordeler. Dette vil imidlertid ha liten relevans i forhold til tilgjengelighet. Stordriftsfordeler i tilknytning til administrasjonen vil ofte være betydelige og betinge en samlokalisering og eventuelt en sentralisering. Her er det heller liten problematikk i forhold til tilgjengelighet, siden dette er tjenester som retter seg mot interne forhold i kommunen.

Alt i alt tyder denne gjennomgangen på at endringer i kommuneinndelingen ikke automatisk får stor betydning for befolkningens tilgjengelighet. Den største risikoen synes å ligge i ulike personretta tjenester som ikke produseres i anlegg; f.eks helsetjenester. De største stordriftsfordelene finnes sannsynligvis på områder der tilgjengelighetsproblematikken ikke er fremtredende.

Økt transportbehov og mobilitet

I hvilken grad kommunesammenslutninger vil føre til økt transportbehov for befolkningen er avhengig av bosettingsstrukturen og en rekke geografiske forhold, og vil dessuten ha sammenheng med hvordan dagens reisemønstre er når det gjelder arbeidsreiser og reiser i forbindelse med handling og ulike servicetilbud. Dette har igjen sammenheng med kommunenes senterstruktur og lokalisering av eksisterende servicetilbud og arbeidsplasser. Mobiliteten i ulike deler av befolkningen vil dessuten variere. Eldre personer som ikke kjører bil og som bor perifert i forhold til nytt kommunesenter, vil f.eks være en gruppe som kan komme spesielt dårlig ut ved sentralisering av legesenteret. For avgrensede grupper av befolkningen kan en imidlertid tenke seg spesiell tilrettelegging for å avhjelpe eller dekke transportbehovet.

Vestlandsforskning har belyst konsekvensene av kommunesammenslutninger for innbyggernes private reiser gjennom casestudier av to ”tenkte” sammenslutninger. (Høyer m.fl. 2003). I analysen hevdes det at de økte transportkostnadene kan bli så store at de kommer på nivå med effektene av kostnadseffektivisering. Vestlandsforskning viser også til at det kan bli store sosiale kostnader og at konsekvensene kan bli økt marginalisering av grupper av innbyggere og hele lokalsamfunn. De viser f.eks til at i den ene case-studien vil noen av innbyggerne få økt sin reiseavstand til legesenteret med 170 km hver vei, ved sammenslåing av fem kommuner og et tilsvarende antall legesentra. Dette representerer sannsynligvis en form for ”verste tilfelle”, og er ikke nødvendigvis representativt for hvilke lokalpolitiske valg som blir tatt ved aktuelle kommunesammenslutninger.

Tjenestetilbudets tilgjengelighet

I tillegg til geografisk tilgjengelighet vil tilgjengelighet også dreie seg om når på døgnet en tjeneste er tilgjengelig, hvor lang ventetiden på en legetime er osv. En kan tenke seg avveininger mellom geografisk tilgjengelighet og tilgjengelighet i form av når på døgnet tjenesten er ”åpen”. Å prioritere geografisk tilgjengelighet, kan bety at det er få personer til å betjene et tilbud på hvert sted tjenesten er lokalisert. En kan f.eks tenke seg at en kommune kan velge mellom å ha mange små bibliotekfilialer med liten åpningstid og å samle hele tilbudet i ett hovedbibliotek med mer utvidet åpningstid.

Med innføring av ny datateknologi innføres begrepet ”døgnåpen” forvaltning, som tenkes å bedre servicen overfor innbyggerne ved at innbyggerne kan logge seg på internett når som helst på døgnet for å søke etter informasjon eller få utført tjenester, f.eks utfylling av byggesøknader. Den nye datateknologien kan imidlertid ikke erstatte ”ansikt til ansikt”-tjenestene. Hjemmesykepleien kan ikke skifte bandasjer eller hjelpe bestemor å stå opp over nettet. Denne teknologien vil derfor først og fremst få betydning for de tjenestene der personlig kontakt er lite viktig. Dette er også de tjenestene der geografisk tilgjengelighet sannsynligvis betyr minst. Vi kan derfor ikke forvente at innføring av ny teknologi i særlig grad vil redusere betydningen av geografisk tilgjengelighet ved kommunesammenslutninger.

3.3.5 Sammenheng mellom kommuneinndeling og likhet og tilgjengelighet i tjenesteproduksjonen ?

Gjennomgangen indikerer at de små kommunene har både mulighet og evne til å produsere nasjonale velferdstjenester, som er minst på høyde med og til dels har et større omfang enn tjenestetilbudet i større kommuner. Dette er mulig gjennom en omfattende utjevning av inntekter mellom kommunene og fordi en stor del av de minste kommunene har lokale inntekter og regionalpolitisk begrunnede tilskudd som gir dem et høyere inntektsnivå enn større kommuner.

Det synes ut fra denne gjennomgangen å være inntektsforskjeller snarere enn kommunistørrelse som forklarer forskjellene i omfanget av tjenesteproduksjonen. Ved eventuelle kommunesammenslutninger vil en på sikt kunne få endringer i inntektsfordelingen som går i disfavør av de minste kommunene; enten ved at regionaltilskudd går inn i felleskassa eller ved at en liten rik kommune må dele sine inntekter med større nabokommuner. Befolkningen i små og rike kommuner vil risikere et dårligere tjenestetilbud ved sammenslåing med en fattigere og kanskje større kommune, siden det sannsynligvis ikke vil være finansielt mulig å heve alle innbyggerne i en sammenslått kommune opp på det samme tjenestenivå som den lille rike kommunen. Dette gir svake incitamenter for en del av de minste kommunene til å medvirke i sammenslutninger, selv om de riktignok får beholde tilskuddene i en relativt lang overgangsperiode.

Inntektsforskjellene mellom små og større kommuner er i stor grad regionalpolitisk begrunnet og det er en bevisst politikk at de fleste kommuner under 3000 innbyggere og kommuner i Nord-Norge skal ha et bedre tjenestetilbud enn andre kommuner. Ved en sammenslåing av kommuner vil regionaltilskuddene erstattes med inndelingstilskudd som etter 10-15 år faller bort og går inn i felleskassen. Siden regionaltilskuddet gis som et fast beløp pr kommune og ikke f.eks pr innbygger i perifere områder og/eller områder med svak næringsstruktur, vil en sammenslåing av 2 små kommuner i et slikt område over 10-15 år føre til at disse midlene går inn i felleskassa, selv om den sammenslåtte kommunen fremdeles er like perifer og næringsfattig. Dette innebærer for så vidt en inntektsutjevning, men en slik utjevning kan synes å komme i konflikt med begrunnelsen for regionaltilskuddet.

Forholdet mellom tjenesteproduksjon, folketall, sentralitet og inntekter ser ikke ut til å være systematisk analysert. NIBR har gjort en analyse for enkelte tjenesteområder som indikerer at tjenesteproduksjonen i større, usentrale og spredt bosatte distriktskommuner

ikke er så god som i mindre kommuner. Her uttales det at *”Studien indikerer at mulighetene for å utnytte fordelene ved sammenslåing kan være betinget av beliggenhet langs en sentrum – periferi dimensjon. Hvis sammenslåinger resulterer i at det blir flere folkerike kommuner i utkantene, er utsiktene til forbedringer i tjenestetilbudets omfang og kvalitet heller små. Store perifere kommuner ser ut til å tape på to fronter; de har ikke fordelene av tette, nære forhold, og heller ikke fordelene av å befinne seg nær kvalifisert arbeidskraft.”* (Hovik og Myrvold 2001). Fire relativt sett ”små” tjenesteområder kan være et for lite grunnlag til å trekke en generell konklusjon om tjenesteproduksjonen i større distriktskommuner. Det er også uklart om de store distriktskommunene eventuelt har dårligere tjenesteproduksjon fordi de er arealmessig store, spredtbygde og/ eller usentrale eller fordi de har lave inntekter.

3.4 Tjenesteproduksjonens tilpasning til befolkningens behov

3.4.1 Christiansenutvalgets vurderinger og konklusjoner.

Dette kriteriet er avledet fra målet om effektiv ressursbruk, der det settes fokus på prioriteringseffektiviteten som vil si at kommunene skal fordele sine ressurser mellom sine oppgaver på en måte som gir best velferd for befolkningen. Det antas at det er en desentraliseringsgevinst forbundet med å overlate til kommunene å variere tjenestesammensetningen. Desentraliseringsgevinsten er antatt å være størst når kommunene er homogene i forhold til befolkningens ønsker og det er stor forskjell i preferanser mellom kommunene.

Behovet for kommunale tjenester varierer mellom kommunene som følge av ulik befolkningsstruktur og fordi lokale næringsmessige og geografiske forhold varierer. Omfanget av private tjenestetilbud vil også variere og føre til at enkelte kommuner må ta på seg oppgaver som i andre kommuner dekkes av private tilbud.

Christiansenutvalget vurderte tre forhold i tilknytning til dette kriteriet;

- hvordan innbyggernes tilfredshet med tjenestetilbudet varierte med kommunestørrelse (målt etter antall innbyggere)
- hvordan kommunestørrelsen kan påvirke kommunenes evne til å omstille tjenestetilbudet til endringer i befolkningens ønsker
- hvordan kommunestørrelse påvirker bredde og dybde i tjenestetilbudet.

Utvalget trekker (kap. 7.2.11) fram følgende hovedresultat i forhold til dette kriteriet:

”Det er påvist at befolkningen i små kommuner (mindre enn 9000 innbyggere i undersøkelsen) uttrykker større tilfredshet med tjenestetilbudet og at omstillingsevnen til endrede behov er større i småkommunene. På den andre siden har store kommuner større bredde og dybde i tjenestetilbudet”.

3.4.2 Innbyggernes tilfredshet med kommunen

Christiansenutvalget tar utgangspunkt i en hypotese avledet av Dahl og Tuftes (1973) antakelser om sammenhengen mellom størrelse og systemkapasitet. Systemkapasitet har sammenheng med tilgang på ressurser og antatt større frihetsgrader når det gjelder valg av løsningsalternativer. Økende størrelse gir større fleksibilitet som skulle kunne utnyttes til å oppnå bedre resultater. Ut fra et slikt resonnement skulle innbyggerne være mer tilfredse i store enn i små kommuner. På den annen side kan større kommuner være mer komplekse og mindre oversiktlige og koordineringsproblemer derfor være større.

Utvalget fikk undersøkt befolkningens tilfredshet med tjenestetilbudet gjennom intervju med 1000 personer i 65 kommuner inndelt etter størrelse. De intervjuede ble konfrontert med 26 tjenester og ble bedt om å uttrykke grad av tilfredshet med tilbudet. Undersøkelsen viste ganske entydig at befolkningens tilfredshet med kommunale tjenester avtar med stigende folketall for de fleste tjenestene. Unntakene var tjenester som offentlig transport, gatebelysning, vannforsyning og avløp. Utvalget viser til at en dansk studie bekrefter en tilsvarende sammenheng mellom tilfredshet og kommunestørrelse i Danmark.

I St.melding nr 32(1994-95) refereres det til en spørreundersøkelse i regi av Norges råd for anvendt samfunnsforskning (NORAS), der folk ble spurt om ulike sider ved kommunen. Resultatet er presentert i en rapport (Rose m.fl. 1994). Det viktigste resultatet fra denne rapporten er at folk generelt sett er tilfredse med kommunenes tjenestetilbud. Det konkluderes også med at kommunestørrelse ikke synes å ha særlig betydning for folks vurdering av kommunens generelle tjenestetilbud. Det er dessuten bare en svak tendens til at folk er mindre tilfredse jo lengre reiseavstand de har til kommunesenteret. Dette sees som et uttrykk for at store deler av tjenestetilbudet er desentralisert internt i kommunen. Variasjonene i tilfredshet blir større når en ser på de enkelte tjenestene. Det er bare for tekniske tjenester og kommunenes fritids- og kulturtilbud at tilfredsheten øker med økende kommunestørrelse. Tilfredsheten med lege- og helsetjenester ligger på et stabilt nivå, uavhengig av kommunestørrelse og tiltak for barn og ungdom. For de øvrige tjenesteområdene synker tilfredsheten med stigende innbyggertall.

I en analyse av kommunestrukturens betydning i Baldersheim m.fl (2003) vises det også til en analyse av innbyggernes tilfredshet med kommunens tjenesteproduserende og problemhåndterende virksomhet. Innbyggernes tilfredshet brukes i denne analysen som mål på kommunenes styringsevne. Tankegangen bak er at kommunene viser styringsevne dersom de er i stand til å tilfredsstille sine innbyggere. Grunnlaget for analysen er en landsomfattende spørreundersøkelse fra 2001. Respondentene ble bedt om å gi uttrykk for sin tilfredshet med 25 ulike tjenester, på en skala fra 0 til 4. Resultatene viser at i gjennomsnitt er befolkningen minst fornøyd med byggesaksbehandling, informasjon til innbyggerne og miljøverntiltak, mens det er mest tilfredshet med tjenester som vann, kloakk og renovasjon, bibliotek og kultur og helsetjenester. De tunge tjenesteområdene skoletilbud og tjenestetilbud for eldre kommer mer midt på skalaen.

Denne undersøkelsen (Baldersheim m.fl. 2003) viser, som de andre undersøkelsene vi har referert til, at tilfredsheten med en rekke kommunale tjenester avtar med økende kommunestørrelse. Dette gjelder særlig tjenester for eldre og også i noen grad barnehage og skole. For helsetjenester kan en ikke spore en slik sammenheng. Befolkningen er stort

sett ganske fornøyd med helsetjenestene uansett bosted. For vann, kloakk og renovasjon er det tendens til at befolkningen er noe mindre fornøyd med tjenestene i de aller minste kommunene (under 2500 innbyggere) enn i de andre kommunene. For boligjenester, veier og byggesaksbehandling er det ingen helt klar tendens. For bibliotek og andre kulturtilbud er det en tendens til økende tilfredshet med økende kommunestørrelse. Et unntak her er at innbyggerne i de aller minste kommunene er litt mer fornøyd enn gruppen med 2500-5000 innbyggere. For parker, grøntanlegg, lekeplasser og sportstilbud er tendensen også den samme. For miljøverntiltak og informasjon til innbyggerne er det ingen klar sammenheng med størrelse, med et unntak. Her er innbyggerne i kommuner med over 100000 innbyggere minst tilfredse. Respondentene er også spurt om hvor fornøyde de er med tjenestetilbudet som helhet. Her er det ganske entydig at tilfredsheten er størst i kommuner med under 7500 innbyggere. Deretter er tilfredsheten noe lavere i kommuner med 7500 til 15000 innbyggere, ennå litt lavere i kommuner opptil 50000 innbyggere og aller lavest for kommuner med over 100000 innbyggere.

Ingen av undersøkelsene som er referert ovenfor om befolkningens tilfredsstillelse med tjenestetilbudet underbygger hypotesen om at tilfredsstillelse har noe med systemkapasitet å gjøre, dersom systemkapasitet antas å være avgjørende for kommunens styringsevne.

De foreliggende undersøkelsene må sees i sammenheng med gjennomgangen av omfanget av kommunenes tjenestetilbud, jfr avsnitt 3.2 og gjennomgangen av finansieringen, jfr avsnitt 3.1. Det er vanskelig å vurdere hva slike spørreundersøkelser gir uttrykk for. Det er trolig at resultatet av undersøkelsene blant annet påvirkes sterkt av variasjoner mellom kommunene når det gjelder inntektsnivå, standard på tjenestetilbudet og forskjeller i behov mellom kommunene.

I St.melding nr 32(1994-95) uttales det også at innbyggernes vurdering av tjenestetilbudet må sees i sammenheng med både standard på tjenestetilbudet og forskjeller i behov og økonomiske forutsetninger mellom innbyggerne. Analysene ble ikke antatt å gi grunnlag for "skarpe" konklusjoner om sammenhengen mellom kommuneinndeling og lokal tilpasning i tjenestetilbudet. Regjeringen uttalte også at ulikhetene i inntektsnivå, tjenestetilbud og finansieringsgrunnlag først og fremst måtte påvirkes gjennom skatte- og overføringssystemet, og i mindre grad gjennom endringer i kommuneinndelingen.

3.4.3 Omstillingsevne

Christiansenutvalget antok at kommunestørrelsen kan påvirke kommunenes evne til å omstille tjenestetilbudet til endringer i befolkningens ønsker. Det ønskede tjenestetilbudet endres over tid pga endringer i aldersfordeling osv, mens det faktiske tjenestetilbudet endres noe senere pga tregheter i tilpasningen. Mangelfull omstillingsevne ble antatt å svekke tilfredsstillelsen av befolkningens behov. Omstillingsevne ble også brukt om organisasjonsmessige endringer og styringsevne. Utvalget viser til en undersøkelse av Borge og Rattsø (1991,1992) der en ser på endringer i samlet driftsbudsjett sett i forhold til endringer i alderssammensetningen, og hvor lang tid det tar å gjennomføre en tilpasning, som et mål på tilpasningstregghet eller omstillingsevne. Målt på denne måten viste det seg at små kommuner (under 5000 innbyggere) hadde større omstillingsevne enn de store kommunene.

3.4.4 Bredde og dybde i tjenestetilbudet

Problemstillingene rundt bredde og dybde i tjenestetilbudet er først og fremst knyttet til tjenester, varianter av tjenester eller behov som hver for seg gjelder en liten andel av befolkningen og som for små kommuner gjelder et lite antall personer. De antatte problemene er særlig knyttet til to forhold, som har sammenheng med hverandre:

- *Dimensjoneringen av tilbudet.* Dette er først og fremst et kostnadsspørsmål. Praktisk tilrettelegging av tilbudet kan kreve lokaler og investeringer samt driftsutgifter som gir høye kostnader pr bruker når det er få brukere. Dette kan f.eks gjelde skjermet enhet for demente, SFO-ordningen på små skoler, tilbud til personer med spesielle pleie- og omsorgsbehov. Dimensjoneringen er også knyttet til stillingsstørrelser. Dette har igjen sammenheng med rekruttering.
- *Rekruttering av kompetent personale.* Det kan være vanskelig å rekruttere folk med spesialkompetanse i små stillingsbrøker. Dette kan f.eks være et problem i musikkskolen, eller i forhold til jordmortjenesten og stillinger som f.eks barnevernspedagog, psykiatrisk sykepleier osv.

Konsekvensene av disse problemene kan være:

- Lav kostnadseffektivitet
- Et bedre tilbud enn ”behovet” tilsier
- Dårlig kvalitet/brukertilpasning.
- Liten valgfrihet for brukerne
- At tjenesten ikke blir tilbudt

Siden det koster såpass mye å etablere et tilbud, kan en tenke seg at når tilbudet først etableres så må det dimensjoneres ut fra et visst antall brukere. For idet hele tatt å kunne etablere et kulturskoletilbud, må kulturskolen dimensjoneres til en viss størrelse for å kunne rekruttere lærere, kunne gi et minimumstilbud innenfor ulike disipliner osv. Dette kan bety at tilbudet blir bedre enn hva som ”strengt tatt” er nødvendig. Dette er i en forstand positivt for brukerne, men ikke nødvendigvis prioriteringseffektivt. Det kan være vanskelig å vurdere om en slik effekt skal betegnes som lav kostnadseffektivitet eller høy tjenestekvalitet.

Dårlig kvalitet eller brukertilpasning vil først og fremst oppstå dersom kommunen ikke har riktig kompetanse. Kvaliteten kan også bli dårlig fordi tjenesten er sårbar. Dersom kommunen har bare en person med riktig kompetanse, vil kvaliteten kunne forringes ved sykmeldinger, permisjoner o.l. I andre tilfeller vil det ikke være mulig å tilby tjenesten uten riktig kompetanse. Hvis man ikke har lærere på kulturskolen som kan spille obo, kan man ikke gi dette tilbudet. Man kan heller ikke gi tilbud om fysioterapi uten en fysioterapeut.

Når det er få brukere vil det ofte ikke være grunnlag for mer enn en lege, en barnevernspedagog etc. Dette innebærer liten valgfrihet for brukerne.

Selv om det er lett å tenke seg at de minste kommunene har problemer med mange av de ”små” tjenestene, er det ikke nødvendigvis slik at dette fører til et dårligere tjenestetilbud, siden det fins ulike måter å løse problemene på. Kommunene kan f.eks

- Kjøpe tjenester av private eller av andre kommuner.
- Etablere interkommunalt samarbeid.

- Organisere tjenestetilbudet i samdrift med andre tjenester for å redusere smådriftsulempene og sikre et tilbud. F.eks organisere driften av SFO i samarbeid med barnehage eller skole. Opprette hele stillinger ved å kombinere stillinger innenfor ulike tjenester som krever liknende kompetanse osv.

Christiansenutvalget hevdet at bredde og dybde i tjenestetilbudet varierer med kommunistørrelse. Det ble der vist til at store og urbane kommuner har behov som krever spesielle tjenester, f.eks innen byfornyelse og ungdomsarbeid og at store kommuner har bedre forutsetninger for å gi spesialiserte tjenester som krever høy utdanning. Utvalget hadde imidlertid begrenset dokumentasjon å støtte seg til. Den eneste empirien de viser til er to undersøkelser (Harsheim og Sandvin (1991) og Harsheim og Rose (1991) av kommunenes evne til å utvikle tjenestetilbudet i form av organisasjonsendringer i helse- og sosialsektoren generelt og mer spesielt i forbindelse med HVPU-reformen. Det pekes på at større kommuner har mest utviklingsarbeid og ligger lengst fremme i organisasjonsmessige nyvinninger.

Bredde og dybde i tjenestetilbudet for små kommuner har fått relativt bred oppmerksomhet gjennom forskningsprosjektet små kommuner og generalistkommunekravet, som er gjennomført av NIBR og dokumentert i tre rapporter skrevet av forskerne Sissel Hovik og Trine M. Myrvold.⁵ NIBR har spesielt tatt for seg omsorgen for psykisk utviklingshemmede, skolefritidsordningen og kommunale kulturskoler. Det er gjennomført case-studier i fire små kommuner med rundt 2000 innbyggere, der en ved valg av kommuner har tatt hensyn til at de skal variere i forhold til sentralitet. Disse case-studiene gir en del indikasjoner på hvordan små kommuner opplever og løser en del problemstillinger knyttet til bredde og dybde i tjenestetilbudet og hvilke utfordringer de står ovenfor. Det er imidlertid usikkert om resultatene kan generaliseres til andre tjenesteområder eller til småkommuner generelt.

Ut fra disse dybdestudiene oppsummerer Myrvold (2001) fordelene knyttet til tjenesteproduksjonen i små kommuner generelt sett i tre stikkord: Nærhet, oversiktighet og fleksibilitet. Oversiktighet synes å gi ganske gode forutsetninger for omprioritering av ressurser og innsats etter behov. Utfordringene for småkommunene er knyttet til rekruttering av fagfolk, etablering av fagmiljø og småkommunenes muligheter for å ha spisskompetanse og til å gi innbyggerne et differensiert og bredt tilbud av tjenester.

Undersøkelsene i Myrvold (2001) viser at selv om *legedekningen* er størst i de minste kommunene, er det de små kommunene i utkantene som har størst problem med å rekruttere leger. De opplever høyere turnover og må ofte dekke legebehovet gjennom vikariater. Dette kan føre til lavere kvalitet på tjenestene. En vet imidlertid mindre om dette er et småkommuneproblem, et problem for distriktskommuner eller et problem for kommuner i Nord-Norge. Casestudiene viste at kommunene har vanskeligheter med å konkurrere om lønns- og arbeidsforhold i sykehus, større kommuner og private legesentra. Kommunene har ingen muligheter til å tilby et differensiert legetilbud i forhold til legens kjønn, kvalifikasjoner mv angår, siden de har for få legestillinger. De undersøkte kommunene har hatt problemer med å ivareta forebyggende eller langsiktige oppgaver, som miljørettet helsevern, utvikling av planer for pasientgrupper og til dels skolehelsetjenesten.

⁵ Prosjektrapport 2001:1, 2001:8 og 2001:19 fra NIBR.

Utfordringene innenfor kommunehelsetjenesten for små kommuner er knyttet til å rekruttere fagfolk generelt og særlig leger og sykepleiere, samt fagfolk i små stillingsbrøker. Det er dessuten en utfordring å ha tilstrekkelig faglig kapasitet til å kunne prioritere arbeid med forebyggende og miljørettet helsevern. Videre er det vanskelig å gi befolkningen et differensiert legetilbud og et problem at enkeltpersoner blir sterkt belastet, fordi de er alene om ansvaret for en tjeneste (Myrvold 2001).

Ansvar for *psykisk utviklingshemmede* ble overført fra fylkeskommunene til kommunene fra 1991. Hensikten var blant annet å integrere de funksjonshemmede i nærmiljøet. Tiltak og tjenester skal gis i tilknytning til lokalmiljøet og det vanlige serviceapparatet i kommunene. Casestudiene i NIBR-undersøkelsene viste at de fire kommunene har tilrettelagt tjenestene for psykisk utviklingshemmede forskjellig. Oppsummeringsvis nevnes de viktigste utfordringene for de små kommunene som å ha tilstrekkelig (spiss-)kompetanse til å ta seg av brukere med spesielt vanskelige og sammensatte problemer, samt å få tilstrekkelig mange brukere på samme funksjonsnivå til at de kan få et felles tilbud, og til at de kan ha glede av å være sammen. Det kan også være vanskelig å få gitt et godt og variert fritidstilbud til brukerne. I forhold til de ansatte nevnes utfordringer når det gjelder å få et arbeidsmiljø med hensyn til kompetanse og erfaringsutveksling og med hensyn til de sosiale aspektene ved ikke å arbeide alene. Økonomisk kan uforutsette økninger i kostnadene til enkeltbrukere representere et problem. (Myrvold 2001).

For *skolefritidsordningen* fant NIBR at det var store forskjeller mellom kommunene i bruk av tilbudet, noe som kan ha sammenheng med ulikheter i behovet. Forskjeller i bruk kan også ha sammenheng med forskjeller i tilbudets innhold. Det kan være kostbart å tilby SFO i små skolekretser og det kan være lite søkning til ordningen. Det er videre vanskelig å få ansatt personale med fagutdanning (Myrvold 2001).

For *kulturskolen* er det også store ulikheter mellom de fire casekommunene i organisering, tilbud og deltakelse. Som følge av små stillingsbrøker og til dels lave lønninger er det vanskelig å rekruttere kvalifiserte instruktører. Det er også en utfordring å etablere et variert tilbud, spesielt når det gjelder andre kulturuttrykk enn musikk (Myrvold 2001).

3.4.5 Sammenheng mellom kommunestørrelse og tjenestenes tilpasning til brukernes behov.

Gjennomgangen av dette kriteriet viser at befolkningen i små kommuner gjennomgående er mer fornøyd med tjenestetilbudet enn større kommuner og at omstillingsevnen muligens er bedre i de små kommunene. Undersøkelser viser også at de største kommunene stort sett kommer dårlig ut av slike sammenslikninger. Samtidig har de minste kommunene større utfordringer enn de større når det gjelder bredde og dybde i tjenestetilbudet, men det er samtidig uklart hvordan dette slår ut i tjenestetilbudet.

Det er betydelige metodiske problemer med å finne sammenhenger mellom størrelse og tjenestetilbudets tilpasning til lokale behov- eller den såkalte prioriteringseffektiviteten. Sett i sammenheng med vurderingen av kriteriet "likhet og tilgjengelighet" i tjenestetilbudet, tyder empirien på at de små kommunene har et rimelig godt og brukertilpasset tilbud på de brede velferdstjenestene som berører brukerne av barnehager,

skolelever og de eldre. At de små kommunene kommer bedre ut enn de større kommunene, har åpenbart sammenheng med forskjeller i inntektsnivå, uten at vi kan påstå at det forklarer hele forskjellen.

Kommunene må både forholde seg til befolkningssammensetning, innbyggernes behov og nasjonale lover, regler og føringer for omfang og standard på kommunale tjenester. Det vil være ulikt fra tjeneste til tjeneste hvor stor grad av lokal tilpasning som er mulig. Innbyggernes tilfredshet vil være avhengig av hvilke forventninger de har til kommunens tjenester og hva de opplever at kommunen yter i forhold til disse forventningene. Forventningene vil dels være preget av nasjonale mål, standarder og krav til tjenestetilbudet som kommuniseres fra Storting, regjering, fagdepartementer, direktorater osv. Dels vil forventningene være preget av hva kommunen rent faktisk tilbyr og hvordan dette kommuniseres ut til innbyggerne. Måling av tilfredshet vil dermed like gjerne innebære tilfredshet i forhold til forventninger i forhold til nasjonale mål, krav og standarder som tilfredshet med tilpasning til lokale behov.

Sørensen og Hagen (2000) viser også til at statlig styring skaper demokratiproblemer. De uttaler at *”Ledelsen i kommunene blir mer opptatt av statlige signaler enn av signaler fra lokalbefolkningen. Statlige reguleringer blir argumenter i prioriteringsdiskusjoner internt i kommunene. Interessegrupper og sektorforkjempere vil vise til statlige ”signaler”, lovbestemmelser og rettigheter i sin argumentasjon for bevilgninger til egen sektor. Det blir statlige regler som skal etterleves, ikke velgernes ønskemål. Kommunen stimuleres til å rapportere resultater til statlige myndigheter, ikke til de egentlige oppdragsgivere, kommunens velgere. Og det blir viktigere å drive lobbyvirksomhet overfor departement og Stortinget for å få økte overføringer til egen kommune, enn å holde kontakt med egne velgere.”*

3.5 Utnyttelse av stordriftsfordeler

3.5.1 Christiansenutvalgets vurderinger og konklusjoner

Stordriftsfordeler defineres som fallende gjennomsnittskostnader med økende produksjon av en vare eller tjeneste. Christiansenutvalget viser til at det foreligger en rekke internasjonale studier av stordriftsfordeler i produksjonen av kommunale tjenester. Det er likevel en hovedkonklusjon fra utvalget at stordriftsfordeler ikke synes å være viktig i kommunesektoren.

Hovedresultatene fra utvalgets undersøkelser vedr stordriftsfordeler var:

”Det er påvist stordriftsfordeler innen kommunal administrasjon, grunnskolen, helseinstitusjoner og tjenester innen teknisk etat. Små kommuner gir høye kostnader for driften av disse tjenester. Smådriftsulempene er betydelige for kommuner med mindre enn 5000 innbyggere. For enkelte tjenester er det stordriftsfordeler også ut over 5000 innbyggere, og for enkelte tjenester er bosettingsmønsteret avgjørende. Stordriftsfordelen er knyttet til tjenesteproduksjonens omfang, og bestemmes ikke alltid av kommunestørrelsen.”

3.5.2 Stordriftsfordeler, kostnadsstruktur og tjenestetype

En bør skille mellom potensialet for utnytting av stordriftsfordeler og sannsynligheten for realiseringen av stordriftsfordeler. Det er ingen automatikk i at en sammenslutning medfører de organisasjonsmessige endringene som skal til for å realisere stordriftsfordelene. Dette vil være opp til de politiske beslutningene i kjølvannet av en sammenslutning. På lengre sikt vil imidlertid en effektivisering av tjenesteproduksjonen, først og fremst innen administrasjonen, tvinge seg frem, siden de sammensluttede kommunene mister inndelingstilskuddet⁶ etter 10-15 år.

I Hansen m.fl (2003) er kommunenes tjenesteproduksjon gjennomgått systematisk i forhold til faktorer som produksjonsstruktur og tjenestetype med tanke på å avklare hvilke egenskaper ved tjenesteproduksjonen som gir grunnlag for stordriftsfordeler. Vi har i det følgende tatt utgangspunkt i denne systematiseringen, men har også foretatt egne vurderinger og dessuten hentet inn stoff fra andre kilder.

Produksjonsstruktur

Stordriftsfordeler er tradisjonelt knyttet til anlegg med høye faste kostnader; dvs *anleggsbetingede faste kostnader* og relativt lave variable kostnader; Når produksjonen øker vil de faste kostnadene fordeles på flere enheter, slik at gjennomsnittskostnaden reduseres. Siden kommunene i hovedsak produserer tjenester, med en lønnsandel på 60-70% av utgiftene, sier det seg selv at vi ikke kan forvente betydelige stordriftsfordeler i tradisjonell forstand. Anleggsbetingede faste kostnader vil være knyttet til avskrivninger og til forskjellige kostnader som er uavhengige av bruken av anlegget. En vil kunne oppnå stordriftsfordeler dersom *antall anlegg* kan reduseres. Når det blir flere elever pr skole eller flere pasienter på sykehjemmet vil gjennomsnittskostnaden for de anleggsbetingede faste kostnadene synke, siden disse kan bli fordelt på flere elever eller flere pasienter. To eller flere kommuner som vurderer sammenslåing vil allerede sitte med en omfattende infrastruktur bestående av en rekke anlegg. Å realisere anleggsbetingede stordriftsfordeler fullt ut vil forutsette en alternativ anvendelse av eksisterende anlegg som blir til overs.

Kapasitetsbetingede faste kostnader er kostnader som er faste inntil produksjonskapasiteten er utnyttet. En form for stordriftsfordeler oppstår fordi ressursinnsatsen bestemmes av kapasiteten, samtidig som det kan være vanskelig å utnytte kapasiteten fullt ut. Flere elever pr klasse vil kunne medføre at kostnader pr elev reduseres, dersom det er ledig kapasitet i klassen slik at en ikke trenger å øke lærerressursene. På et sentralbord eller bibliotek vil det være nødvendig med en minimumsbemanning for å holde åpent. Det må være en nattevakt på sykehjemmet. Denne bemanningen vil representere en fast utgift uavhengig av antall henvendelser, besøk eller pasienter. Besøket kan øke en del uten at bemanningen trenger å økes. Bli det plutselig svært mange henvendelser vil kapasiteten sprenge og det må ansettes flere. De faste kostnadene har dermed karakter av å være *sprangvise*. Kapasitetsbetingede faste kostnader kan være knyttet til produksjon som skjer i anlegg, f.eks skoler eller sykehjem. De kan også være knyttet til ulike typer oppgaver i kommunene som krever spesialkompetanse, men der det er for få brukere til å utnytte en full stilling. Siden det kan være vanskelig å rekruttere spesialkompetanse i små stillinger, kan kommunene velge å opprette en kapasitet utover det som er nødvendig ut fra antall brukere. I praksis kan det

⁶ Tilsvarende eventuelle regionaltilskudd og basistilskudd for de sammensluttede kommunene (basistilskudd beholdes for en kommune).

være vanskelig å vurdere om f.eks høy legedekning er et resultat av ønske om høy kvalitet eller en tilpasning til en vanskelig rekrutteringssituasjon.

Tjenestetype

Kommunale tjenester kan sorteres i *private og kollektive goder*. Kjennetegnet ved *kollektive goder* er at en persons forbruk av godet ikke fortrenger andres forbruk (lav grad av rivalisering). Dette er f.eks tilfelle ved veitjenester eller ved tilrettelegging for friluftsliv. At en person bruker veien er ikke til hinder for at andre også kan bruke den. Et annet kjennetegn er at det ikke er mulig å utelukke noen fra godet når det først er produsert. Det eksisterer stordriftsfordeler i den forstand at jo flere som bruker godet, jo lavere blir kostnaden pr bruker. Siden det er vanskelig å fastslå hvem som bruker godet kan det være vanskelig å beregne stordriftsfordelene. I sentraladministrasjonen vil kostnader i tilknytning til politiske utvalg, sentrale planleggingsoppgaver, sentralbord og bibliotek være eksempler på tjenester som har karakter av å være kollektive goder. *Private goder* kjennetegnes litt enkelt av at vi kan identifisere brukerne. Noen av de private tjenestene er *personlig tjenesteyting* som i hovedsak enten produseres i anlegg, hjemme hos brukeren eller på tjenesteyterens kontor. Dette gjelder først og fremst barnehagetjenester, skole og pleie og omsorgstjenester, som representerer en stor andel av kommunenes ressursbruk. Disse tjenestene kjennetegnes av at tjenesten produseres ”ansikt til ansikt” med brukeren og at produksjon og forbruk derfor skjer samtidig. Andre tjenester kan likne mer på *forretningsmessig tjenesteyting*, der produksjonen enten kan skje ”ansikt til ansikt”, pr brev, E-post eller over internett. Dette gjelder f.eks byggesaksbehandling og søknadsprosedyrer i forhold til f.eks barnehageplass. For de private godene vil andelen variable utgifter være høy og det vil være lite stordriftsfordeler. Dette gjelder særlig de tjenestene som ikke produseres i anlegg.

Potensialet for stordriftsfordeler er størst for tjenester med et stort innslag av faste utgifter knyttet til produksjonen. For tjenester som er rene private goder, vil utgiftene i stor grad være variable og det vil i liten grad være mulig å hente ut stordriftsfordeler. For tjenester som produseres i anlegg vil stordriftsfordelene bestemmes av muligheten for færre og større anlegg og for å øke kapasitetsutnyttelsen.

Lokalisering

Potensialet for stordriftsfordeler er videre avhengig av om produksjonen skjer *sentralt*, *desentralt* eller *hos den enkelte bruker*. En kan skille mellom i hvilken grad en kommunesammenslåing automatisk vil føre til reduksjon i antall anlegg, i hvilke sektorer det vil kunne være politisk strid om sentralisering og i hvilke sektorer det av naturgitte grunner ikke er mulig å sentralisere produksjonen. (Hansen m.fl. 2003).

Stordriftsfordeler i administrasjonen.

Administrasjonsutgiftene vil i hovedsak bestå av lønnsutgifter og kan deles inn i:

- Faste minimumsutgifter knyttet til at alle kommuner må ha et politisk og administrativt apparat for sentral styring av kommunen, samt utgifter knyttet til rådhuset. Disse utgiftene vil ha karakter av å være kollektive goder og i hovedsak bestå av lønnsutgifter.
- Sprangvis faste kostnader som har sammenheng med utnytting av kapasiteten i administrasjonen, f.eks når det gjelder sentralbord, IKT.
- Variable utgifter som varierer i takt med produksjonen. Dette kan være ulike typer saksbehandling, registreringsarbeid osv.

De faste minimumsutgiftene vil fordeles på flere innbyggere når kommunestørrelsen øker, slik at det oppstår stordriftsfordeler. Jo flere små kommuner vi slår sammen, jo forholdsvis mer vil de faste minimumsutgiftene pr innbygger reduseres. Dette vil sannsynligvis også gjelde de sprangvis faste kostnadene, om enn i mindre grad.

Konklusjonene i Christiansenutvalgets utredning bygger på analyser utført ved Universitetet i Trondheim. Departementet oppdaterte analysene i forbindelse med St.melding 32 (1994-95). Den gjennomsnittlige administrasjonsandelen for alle kommunene var ca 18%. De minste kommunene brukte mest til administrasjon, både pr innbygger og målt som andel av brutto driftsutgifter. I analysen er det isolert for andre faktorer som også påvirker administrasjonsutgiftene; dvs inntektsnivå, befolkningssammensetning og bosettingsmønster bl.a. Når det korrigeres for ulikheter i disse faktorene, konkluderes det med at kommunestørrelsen har en effekt på administrasjonsutgiftene opp til en kommunestørrelse på 5000 innbyggere. Det konkluderes videre med at inntektsforskjeller pr innbygger er en viktig faktor bak ulikhetene i administrasjonsutgiftene. For øvrig har aldersstruktur og befolkningsvekst betydning, mens bosettingsmønsteret ikke ser ut til å være viktig for administrasjonsutgiftene. Det ble også beregnet samlet merutgift til kommuner som er mindre enn 15000 og 5000 innbyggere. Den rendyrkede merutgiften til kommuner med mindre enn 5000 innbyggere ble beregnet til 210 mill. kroner. Til sammenlikning ble de samlede administrasjonsutgiftene for alle kommunene beregnet til 10,5 mrd kroner.

Universitetet i Oslo gjorde videre en analyse der de beregnet de samlede mulige effektiviseringsgevinstene i kommunal administrasjon. Det er beregnet hvor stort merforbruk av ressurser til administrasjon den enkelte kommune har når en tar hensyn til at kommunene har forskjellige forutsetninger i forhold til inntektsnivå, folketall, bosettingsmønster osv. Mulighetene for effektivisering er målt i forhold til sammenliknbare referansekommuner med lavest administrasjonskostnader pr innbygger. Beregningene viste et samlet innsparingspotensial på 25% eller ca 1000 kroner pr innbygger. Innsparingspotensialet er relativt sett størst i de minste kommunene. Mesteparten av dette innsparingspotensialet kan imidlertid tas ut uten å slå sammen kommuner.

To undersøkelser fra Danmark (ref i Lundtorp 2000) bekrefter også at det er betydelige stordriftsfordeler i administrasjon. Ifølge en undersøkelse fra Indenrigsministeriet som er referert i Lundtorp (2000) er de åpenbare opp til en kommunestørrelse på 18.000 innbyggere. Den største mangel på stordriftsfordeler finnes blant de minste kommunene. Det ble ikke funnet stordriftsulempen i administrasjonen.

Undervisning og barnehager

Tjenesteproduksjonen i grunnskoler og barnehager skjer innenfor anlegg, og produseres vanligvis desentralisert. Kostnadene kan deles inn i:

Faste minimumsutgifter til skoleadministrasjonen, pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) og andre tjenester som er felles for alle skoler og elever i kommunen. Disse utgiftene kan fordeles på flere elever i en større kommune, og representerer et stordriftspotensial ved sammenslutninger av kommuner.

- Det vil også være en fast minsteutgift knyttet til hver skole og hver klasse.
- I tillegg til disse faste minsteutgiftene kommer variable utgifter som avhenger av aktivitetsnivået.

Utgifter pr elev blir mindre når antall elever i kommunen øker, når skolestørrelsen øker og når klassestørrelsen øker. Effektiviseringsgevinsten i skolesektoren ved sammenslåing av kommuner vil ligge i utgifter til sentral skoleadministrasjon. Effektivisering utover dette vil avhenge av om det skjer endringer i skolestrukturen, i form av færre og større skoler og færre og større klasser. Hvis en slik endring av skolestrukturen skal ha effekt er det nødvendig at kapasiteten ved den enkelte skole og klasse ikke allerede er fullt utnyttet. (Hansen m.fl. 2003). Det er ikke sikkert at en kommunesammenslutning vil medføre endringer i skolestrukturen. Faktorer som er relevante her er bosettingsmønster, kommunikasjonsforhold, statlige lover og anbefalinger, press fra lokalmiljøene, historiske forhold og politiske prioriteringer. Undersøkelser viser at det ikke er noen entydig sammenheng mellom kvaliteten på undervisningen og klasse- og skolestørrelsen. Større skoler kan være en betingelse for at elevene får et mer variert valgfagstilbud og lærerne kan få et større og mer attraktivt arbeidsmiljø (Hansen m.fl. 2003).

Det er sannsynligvis lite innsparingspotensial når det gjelder barnehager. Det er et stort innslag av private barnehager, dekningen varierer mye og det er stor variasjon i oppholdstid og omfanget av tilbudet til den yngste aldersgruppen. Det er helt andre forhold enn kommunegrensene som bestemmer kommunenes ressursinnsats – for eksempel tilbudet av private barnehageplasser. Det meste av utgiftene er personellavhengige og det er forholdsvis klare normer for hvor mange barn det bør være pr ansatt. En sammenslåing av kommuner vil i seg selv ikke redusere tallet på barnehager slik at kommunens utgifter vil være upåvirket.

Christiansenutvalget foretok undersøkelser av mulige stordriftsfordeler i grunnskolen. Resultatet av undersøkelsene viser at kommunegrensene representerer en hindring for kostnadseffektivisering, men først og fremst er skoleutgiftene høye fordi kommunene har valgt en desentralisert skolestruktur. Analyser viste at klassestørrelsen er den bærende enheten og at kommuner med over 4-5000 innbyggere har i gjennomsnitt bedre klasseoppfylling enn de små kommunene, og betydelig lavere gjennomsnittskostnad pr elev. Antall klasser har sammenheng med bosettingsmønsteret. Kommuner med relativt likt bosettingsmønster har imidlertid valgt ulike skolestrukturer. Dette viser at skolestrukturen er historisk betinget og i sterk grad et resultat av kommunale prioriteringer. Agderforskning gjorde en utredning for Christiansenutvalget basert på en modell for optimal skolestruktur. Det ble gjort beregninger for 7 utvalgte regioner med 6-12 kommuner i hver region. I beregningene er ressursene til en optimal skolestruktur i hver enkeltkommune sammenliknet med optimal kommunestruktur gitt at det sees bort fra kommunegrensene. Resultatene av analysen viste at forskjellene med og uten kommunegrensene er så små at det for de utvalgte områdene ikke antas å være noen gevinster å hente ved å fjerne kommunegrensene. Det ble også gjort beregninger for mindre områder der det er relativt tett bosetning rundt kommunegrensene. En fant for disse områdene betydelige forskjeller i ressursbruk innenfor enkeltkommunene sammenliknet med et område der to-tre kommuner er sammensluttet. På bakgrunn av disse analysene konkluderte Christiansenutvalget med at de største gevinstmulighetene ligger i et mer rasjonelt utbyggingsmønster innenfor dagens kommunegrensene. I områder med sammenhengende bebyggelse utover kommunegrensene kan imidlertid kommunegrensene hemme et rasjonelt skoletilbud.

Pleie- og omsorgstjenester

Studier gir ikke entydige konklusjoner med hensyn til om det er stordriftsfordeler i administrasjonen i pleie- og omsorgssektoren. Analyser tyder på at den faste

minstebemanningen alle kommuner må ha på sentralt nivå – innenfor pleie og omsorg bare tilsvarer 2-3 årsverk i hver kommune (ref til Toresen 2003 i Hansen m.fl. 2003)

Christiansenutvalget fant at det er stordriftsfordeler i *institusjonsomsorg* og at det var smådriftsulemper for institusjoner under 15 senger, mens stordriftsfordelene stort sett er uttømt ved 40 senger. For kapitalkostnadene fant utvalget at det var betydelige smådriftsulemper for institusjoner med mindre enn 30 senger, mens stordriftsfordelen var uttømt ved ca 100 senger og at det derfor kan være ønskelig å ha kommuner som sikrer klientgrunnlaget for institusjoner med minst 40 plasser. Dette tilsier en kommunestørrelse på ca 5000 innbyggere. Christiansenutvalget pekte på at det er komplisert å studere sammenhenger mellom kostnader og kommunestørrelse fordi det er vanskelig å måle tjenesteproduksjonen og standardforskjellene.

Innenfor institusjonsomsorg vil det være faste kostnader knyttet til hver institusjon og hver avdeling, i tillegg til de variable kostnadene som er avhengig av antall beboere. Stordriftsfordeler knyttet til institusjonsomsorg skyldes at faste kostnader på kommunalt nivå og institusjons- og avdelingsnivå kan fordeles på flere plasser når antall plasser økes. Realisering av stordriftsfordeler innebærer sammenslåing til større institusjoner og at institusjoner med få plasser legges ned. I den grad demografiske og kommunikasjonsmessige forhold gjør det vanskelig å sentralisere institusjonsdriften, vil stordriftsfordeler ikke kunne realiseres. Det er dyrt å investere i nye sykehjemsavdelinger og det er jevnt over mangel på sykehjems plasser, det er derfor mindre sannsynlig med en sterk sentralisering av institusjonsomsorgen.(Hansen m.fl 2003)

For *åpen omsorg* fant ikke Christiansenutvalget det mulig å påvise noen effekt av kommunestørrelse for driftsutgiftene pr klient i hjemmehjelp, husmorviktjeneste og hjemmesykepleie. Hansen m.fl (2003) uttaler at det er knyttet faste utgifter til administrasjonen av hjemmetjenestene som gjør det mulig å hente ut stordriftsfordeler på den sentrale administrasjonen av tjenestene. Innsparingsmulighetene er sannsynligvis ganske beskjedne, og det er vanskelig å beregne disse utgiftene på grunn av ulik organisering av hjemmetjenestene. Selve produksjonen av hjemmetjenestene skjer desentralt og det vil være lite stordriftsfordeler å hente ut ved eventuelle kommunesammenslutninger. Hjemmetjenestene vil derfor være tilnærmet upåvirket av kommunesammenslutninger. Et unntak er omfanget av et generelt tilbud om heldøgns pleie og omsorg, der en sammenslått kommune i utgangspunkt har bedre forutsetninger for å kunne yte bistand hele døgnet. Analyser viste at det bare var kommuner med svært få eldre som ikke hadde et generelt heldøgns tjenestetilbud utenfor institusjon (Toresen 2003). Andre frivillige tjenester kan muligens effektiviseres eller tilbudet kan utvides. Dette gjelder matombringing, rengjøringspatrulje, vaktmestertjenester, trygghetsalarm, frisørtjenester, fotpleie og en rekke fritidsaktiviteter eller eldresentra.(Hansen m.fl. 2003)

Helse- og sosialtjenester forøvrig

De fleste av kommunenes helse – og sosialtjenester er personlig tjenesteyting. Helsestasjons- og skolehelsetjenesten kan i en viss grad sies å produseres innenfor anlegg. Alle kommuner er pålagt å ha legevaktordning. Utviklingen de seneste årene har medført at kommunene har fått ansvaret for relativt små befolkningsgrupper, blant annet som følge av nedbygging av institusjonsomsorg. Dette gjelder blant annet omsorgen for psykisk utviklingshemmede og psykiatrisk syke. (Hansen m.fl. 2003).

Analysen indikerer klare stordriftsfordeler i *legetjenesten*, der særlig de minste kommuner har en dyr tjeneste. Årsakene til at kostnadene er høye i små kommuner er at det ofte er vanskelig å dele opp hele stillinger, selv om befolkningsgrunnlaget er for lite til å fylle opp en hel stilling. For det andre har mange kommuner betydelige rekrutteringsproblemer til legestillingene, slik at de har måttet by opp lønningene eller skaffe dyre vikarer. Det er også potensielt klare stordriftsfordeler når det gjelder legevaktordning. Små kommuner med en legestilling har ikke kapasitet til å drive egen legevakt. Det er imidlertid relativt utbredt å inngå legevaktsamarbeid med nabokommuner. Stordriftspotensialet er derfor muligens allerede hentet ut gjennom slikt samarbeid. Innenfor *helsestasjons- og skolehelsestjenesten* kan det være et potensial for stordriftsgevinster ved sentralisering av denne tjenesten. Her vil imidlertid bosettingsstrukturen, avstander og kommunikasjonsforholdene være faktorer som avgjør om dette er realistisk. (Hansen m.fl.2003).

Kultur

Kommunenes kulturoppgaver består i tillegg til kulturskole og bibliotek, som er lovpålagte tjenester, av støtte til lag og organisasjoner, drift eller støtte til ungdomsklubber og kulturinstitusjoner. Stor frihet til å bestemme innholdet av disse tjenestene har ført til stor variasjon i kommunenes kulturtilbud. Stordriftsfordeler eksisterer først og fremst der kulturarbeidet foregår innefor anlegg; f.eks bibliotek, kulturskoler og kulturinstitusjoner. Siden kulturtilbudet er følsomt for lange reiseveger, vil geografiske og kommunikasjonsmessige forhold kunne begrense mulighetene for å hente ut stordriftsfordeler.(Hansen m.fl. 2003).

Tekniske tjenester

Christiansenutvalget foretok undersøkelser av stordriftsfordeler i driften av *vei-, vann-, kloakk og renovasjonstjenestene*. Utvalget konkluderte med at det var stordriftsfordeler i drift og vedlikehold for disse tjenestene, men at det var vanskelig å anslå den økonomiske betydningen, særlig fordi stordriftsfordelene ikke er direkte knyttet til kommunestørrelsen. Teknisk sektor er administrasjonsintensiv og at det er klare stordriftsfordeler innenfor denne delen av kommunal administrasjon. Det er spesielt bosettingsmønsteret og graden av tettstedskonsentrasjon som er avgjørende for tjenestenes utforming og for kostnadene. Utvalget fant det sannsynlig at en konsentrasjon av bosettingen om regionsentre og mindre byer gir de mest kostnadseffektive løsninger for kommunaltekniske anlegg.

Hansen m.fl (2003) viser også til at det er markerte stordriftsfordeler knyttet til drift og vedlikehold av vann- og kloakknnett med tilhørende installasjoner og innsamling av avfall. Innsparingspotensialet er mindre jo lengre ledningsnett kommunene har i utgangspunktet. Tilsvarende er stordriftsfordelene i renovasjonssektoren mindre jo flere abonnenter kommunene har. Felles for disse tjenestene er at det eksisterer en del interkommunale anlegg, der topografi og bosettingsmønster legger til rette for slikt samarbeid. Dersom det eksisterer stordriftsfordeler, er det ikke sikkert at endrede kommunegrenser gjør det mulig å hente ut slike gevinster, fordi bosettingsstrukturen og naturgitte forhold setter grenser for kommunenes tilpasninger. (Hansen m.fl. 2003).

Veier er kollektive goder, i den forstand at det er vanskelig å utelukke noen fra å bruke veien hvis den først er anlagt. Sammenslutning av to eller flere kommuner vil i seg selv ikke medføre at flere bruker veien. Det er derfor vanskelig å si at det oppstår stordriftsfordeler når utgiftene fordeles på flere brukere. Analyser viser imidlertid at det

eksisterer stordriftsfordeler med hensyn på veilengden. Det vil si at utgifter til vegvedlikehold avtar med økende veilengde. (Toresen 1991). Antall km veg øker automatisk ved en kommunesammenslutning. Det er derfor mulig å utnytte reelle stordriftsfordeler med hensynt til drift og vedlikehold ved en kommunesammenslåing. I tillegg kommer en rettferdighetsgevinst, i den grad en sammenslutning bidrar til at de som faktisk bruker veien også er med på å finansiere den (Hansen m.fl. 2003).

3.5.3 Modellberegninger av innsparingsmuligheter ved endring av kommunestruktur

Statistisk Sentralbyrå (SSB) har i 2002 utarbeidet en analyse som viser relativt store innsparinger ved endret kommunestruktur. (Langørgen m.fl. 2002). SSB's beregninger er utarbeidet med utgangspunkt i tre alternative konstellasjoner av kommuner. Et av alternativene som SSB har regnet på er å slå sammen kommuner slik at alle kommuner etter sammenslåingen har minst 5000 innbyggere. De nye kommunene danner nabogrupper der det eneste kravet som ellers stilles er veiforbindelse. 335 kommuner berøres av denne tenkte sammenslåingen og antall kommuner blir redusert fra 434 til 217. Dette beregnes å gi en årlig samlet innsparing på 2,3 mrd (1998-) kroner, innsparingene utgjør 4,4% av utgiftene og 1139 kroner pr innbygger.

Beregningene tar hensyn til to typer effekter; *Besparelser knyttet til utnytting av stordriftsfordeler og merkostnader (vanligvis) knyttet til økte reiseavstander.* Engangskostnader ved gjennomføringen av kommunesammenslutninger er ikke medregnet. Beregningene er basert på data fra regnskapsåret 1998. Beregningene er utført ved hjelp av modellen KOMMODE som viser hvordan kommunens utgifter avhenger av økonomiske rammebetingelser. Modellen forklarer variasjonen i kommunenes utgifter innen forskjellige tjenesteytende sektorer som en funksjon av kommunenes inntekter, demografi, samt sosiale og geografiske forhold. Utgiftene deles inn i frie disponible utgifter og bundne kostnader. De demografiske, samt sosiale og geografiske forholdene antas å bestemme variasjonene i kommunenes bundne kostnader, dvs kostnader som kommunene ikke kan velge bort. Dette er kostnader som er nødvendige for å produsere tjenester som kommunene har ansvaret for i henhold til lover, regler og nasjonale vedtak. Blant de variablene som bestemmer de bundne kostnadene finner vi indikatorer for kommunestørrelse og bosettingsmønster. Bundne kostnader har visse likhetstrekk med det som i inntektssystemet betegnes som beregnet utgiftsbehov. De ressursene som er igjen etter at de bundne kostnadene er dekket, kalles frie disponible utgifter.

Modellberegningene simulerer hvilke bundne kostnader den nye kommunen vil få etter en sammenslåing. Besparelsene beregnes ved å sammenlikne ressursbruken for ulike konstellasjoner av kommuner med ressursbruken i en "typisk" sammenliknbar kommune, som har om lag samme størrelse og strukturelle kjennetegn som en ny sammenslått kommune vil få. Beregningene anslår de samlede ressursene som kan frigjøres ved kommunesammenslutninger. Siden kommunene vil beholde sine inntekter uavkortet i 10 år etter sammenslåingen, vil de frie disponible utgiftene øke tilsvarende reduksjonen i de bundne utgiftene. De beregnede kostnadsbesparelsene kan derfor sees på som en økning i den økonomiske handlefriheten til de kommunene som slår seg sammen, i perioden med inndelingstilskudd. Etter totalt 15 år når overgangsordningen for inndelingstilskuddet er ute, må de sammensluttede kommunene dele hele eller deler av gevinsten med de andre kommunene i Norge.

De beregnede innsparingene er fordelt etter sektorer. Modellen opererer med 8 sektorer for tjenesteyting. Beregningene gir som resultat at nærmere 30% av besparelsene skjer innenfor teknisk sektor, 28% av besparelsene skjer innenfor administrasjon. Videre skjer 18% av besparelsene innenfor pleie og omsorg og ca 12% innen henholdsvis utdanning og barnehager. Helsestell står for 7 %, mens utgiftene til sosiale tjenester vil øke med 7%.

Størrelsen på besparelsene er en funksjon av antall kommuner som slår seg sammen og innbyggertallet og bosettingsmønsteret i de kommunene som inngår, hver for seg og samlet. Dette betyr at besparelsene blant annet blir større jo flere kommuner som inngår i en ny sammenslått kommune.

Beregningene viser at det er minimale besparelser ved å slå sammen kommuner i Finnmark i henhold til den inndelingen som er gjort i beregningen. Dette har sammenheng med store avstander og en sterk økning i reisekostnader for kommuneorganisasjonen som veier opp reduserte kostnader som følge av utnytting av stordriftsfordeler. Det er også et relativt sett begrenset potensial for innsparinger i Østfold og Akershus pga at store kommuner inngår i enkelte konstellasjoner i beregningen. Dette er imidlertid ikke til hinder for at det kan finnes konkrete eksempler på sammenslutninger i disse fylkene som kan gi større besparelser, noe som også beregningene viser.

Det sentrale spørsmålet er selvfølgelig om dette bare er teoretiske beregninger eller om beregningene viser reelle muligheter for innsparinger ved sammenslåinger. Resultatene i modellen er for det første avhengig av hvor godt man har klart å estimere sammenhengen mellom bundne kostnader og de faktorene som antas å påvirke dette kostnadsbegrepet. Vil det være slik at de kommunene som "slår seg sammen" i beregningene har de samme egenskapene som de kommunene som danner sammenslikningsgrunnlaget, eller er det systematiske forskjeller i faktorer som f.eks bosettingsstruktur, sentralitet osv. Dette har vi ikke grunnlag for å vurdere nærmere. Det andre spørsmålet dreier seg om i hvilken grad potensielle besparelser vil bli omsatt i praktisk politikk ved en sammenslåing. Modellen tar ikke hensyn til eksisterende infrastruktur og lokalisering i de kommunene som slås sammen. Ved en eventuell sammenslåing vil det kunne komme betydelige engangskostnader ved endring av lokaliseringsmønsteret for den kommunale tjenesteytingen. Det kan derfor i beste fall ta lang tid før lokaliseringsmønsteret endres og innsparingene realiseres.

Det tredje spørsmålet går på om det er politisk vilje til å ta de nødvendige grep som er nødvendige for å realisere innsparingene. Innsparingene kan kreve sentralisering og endring i lokalisering av kommunale tjenester som ikke oppfattes som ønskelig. Dette kan bl.a medføre at tilgjengeligheten kan bli dårligere for befolkningen.

Sammenslåing av kommuner vil føre til jevnere fordeling av frie disponible inntekter. Dette kan være ønskelig ut fra en målsetting om et likeverdig tjenestetilbud. Dersom besparelsene ikke er store nok til at tjenestetilbudet for alle innbyggerne i den sammenslåtte kommunen kan løftes opp til nivået for den kommunen med høyest frie disponible utgifter, vil innbyggerne i den best stilte kommunen komme dårligere ut av en sammenslåing. Dette er et større problem jo mer ulike kommunene er, og jo mindre den best stilte kommunen er. Det er derfor en risiko for at frivillige sammenslutninger ikke blir noe av i tilfeller med stor ulikhet, selv om sammenslutningen i sum gir besparelse.

To utredninger i Danmark viser også til at det er stordriftsfordeler i kommunal drift. (Indenrigsministeriet 2000 og Houlberg 2000 referert i Lundtorp KL 2000). I den statistiske analysen til Indenrigsministeriet har en kommet fram til resultater som tyder på at det er uutnyttede stordriftsfordeler opp til en kommunestørrelse på 25.000-30.000 innbyggere, men at stordriftsfordelene stort sett er utnyttet ved en kommunestørrelse på 18-25.000 innbyggere. De relativt største smådriftsulempene er i de minste kommunene. Her må en huske på at bare ca 10% av kommunene i Danmark har mindre enn 5500 innbyggere. I analysen er det simulert hvor store besparelsene vil bli dersom alle innbyggere i kommuner med under 12000 innbyggere i dag hadde blitt bosatte i kommuner med 12-18.000 innbyggere. Dette vil berøre 165 kommuner og 1,3 mill. innbyggere og besparelsene ble grovt beregnet til 2% av de kommunale utgiftene for de berørte kommuner og ca 500 kroner pr innbygger.

3.5.4 Sammenheng mellom kommunestørrelse og stordriftsfordeler.

Det har vært gjennomført relativt mange undersøkelser som viser at kostnad pr innbygger avtar med økende kommunestørrelse, og at det er de minste kommunene som har høyest kostnader. Vi kan imidlertid ikke utelukke at noe av disse forskjellene skyldes at de minste kommunene har bedre kvalitet på tjenestetilbudet enn de større kommunene. En økning i kommunestørrelsen vil derved medføre et potensial for bedre utnytting av stordriftsfordeler og/eller kapasitet. Det er imidlertid usikkerhet om hvor stort dette potensialet er og i hvilke sektorer det oppstår.

Det er liten diskusjon om at det er relativt omfattende stordriftsfordeler i administrasjonen opp til en kommunestørrelse på i alle fall 5000 innbyggere. Det kan også se ut som om det er relativt omfattende stordriftsfordeler i teknisk sektor og i noen grad når det gjelder helsetjenester. For grunnskoler, barnehager og pleie- og omsorgstjenester viser ikke undersøkelser noe entydig resultat. Statistisk Sentralbyrå sine beregninger med modellen KOMMODE viser også at kostnadsreduksjonene er mindre på disse områdene enn på andre områder.

En bedre utnytting av stordriftsfordeler kan bidra til en mer kostnadseffektiv kommunesektor og at ressursbruk overføres fra administrasjon til tjenesteyting. For enkelte kommuner kan de potensielle besparelsene ved å slå seg sammen med nabokommuner være betydelige. Om kostnadseffektivisering som følge av sammenslutninger av de små kommunene representerer en viktig samfunnsøkonomisk gevinst i nasjonal sammenheng er mer et vurderingsspørsmål, siden de små kommunene omfatter en liten del av den samlede befolkning og de samlede kommunale ressursene i Norge. I forhold til en frivillig kommunesammenslutning vil det lokale incitamentet til å slå seg sammen være avhengig av i hvilken grad det blir en netto innsparing som vil komme de sammenslåtte kommunene til gode. Kommuner som slår seg sammen vil få beholde gevinsten i 10-15 år i form av et inndelingstilskudd. Deretter må i alle fall en del av gevinsten deles med storsamfunnet. I tillegg får også kommuner som slår seg sammen økonomisk tilskudd til dekning av engangskostnader bl.a.

3.6 Styringsevne over egen økonomi og tjenesteproduksjon

3.6.1 Christiansenutvalgets vurderinger og konklusjoner

Kommunenes evne til å drive og utvikle tjenestetilbudet varierer. Utvalget antok at forskjellige kommunestørrelser ga ulike forutsetninger for styringsevnen. Tre momenter ble vurdert: Kompetanse, kompleksitet og beslutningsprosess. Begrunnelsen for disse tre momentene var:

- Kommunene må ha tilstrekkelig økonomisk-administrativ kompetanse for økonomistyring og planlegging for å kunne utnytte kommunens ressurser effektivt.
- Kommunens størrelse kan ha betydning i forhold til administrasjonens innflytelse i beslutningsprosessen. Et stort og innflytelsesrikt administrativt apparat kan komme til å følge egeninteresser og gjennom det hemme effektiviteten.
- Pressgruppens innflytelse kan øke med kommunestørrelse. Pressgruppers aktivitet kan øke jo mer ressurser det er konkurranse om, og pressgrupper kan dermed svekke effektiviteten i ressursbruken.

For dette kriteriet konkluderer utvalget med:

”De minste kommunene har vanskeligere for å rekruttere nødvendig kompetanse i økonomistyring og tjenesteproduksjon, men er også enklere og mer oversiktligere å styre. Store kommuner stiller store krav til samordning og kontroll, og synes å gi større spillerom for byråkratimakt og interessegrupper overfor folkevalgte.”

3.6.2 Kompetanse

Christiansenutvalget hadde lite empirisk dokumentasjon å støtte seg til når det gjelder styringsevnebegrepet. De viser til at det foreligger dokumentasjon som indikerer at økonomistyringen i mange kommuner er svak (ref i NOU 1992:15 til Meier 1990). Mange kommuner gjør uheldige disposisjoner når det gjelder låneopptak, finansielle plasseringer, innkjøp og investeringer som har sammenheng med dårlig kompetanse. (ref til Houge 1991). Et annet moment er at større kommuner gir større tyngde i markedet og dermed kan gi bedre betingelser ved innkjøp, låneopptak mv. Utvalget sier at det er rimelig å anta at det er vanskeligere å rekruttere folk med økonomikompetanse i små kommuner og utkantkommuner. De sier imidlertid også at også diskusjonene om styringsproblemene i de største byene kan tyde på at disse også har problemer med å rekruttere kompetente ledere. For fagkompetanse gjelder de samme vurderingene, men utvalget viser ikke til konkrete empiriske undersøkelser. Utvalget mener også at kompetanseproblemer gjør seg gjeldende innenfor oppgaver som planlegging, næringsutvikling og miljøvern.

Høringsuttalelsene fra kommunene til utvalgs utredning bekreftet langt på vei disse antakelsene. Flere av kommunene som uttalte seg var opptatt av at oppgavene er blitt tyngre og mer komplekse. Samtidig etterlyste høringsuttalelsene bedre dokumentasjon og

en analyse i forhold til andre forhold som kan påvirke kompetanseforholdene (St.meld.nr 32 1994-95). Det ble vist til at sentralitet kan være viktigere enn kommunestørrelse.

På bakgrunn av høringsuttalelsene fikk Regjeringen ECON til å gjennomføre en analyse som forsøkte å kartlegge kompetansevariasjoner mellom kommunene på bakgrunn av sysselsettingsdata og en egen rekrutteringsundersøkelse. Undersøkelsen gir følgende hovedkonklusjoner (St.meld nr 32 (1994-95)):

- Andelen med høyere utdanning innen tjenestesektorene utdanning og helse- og sosial øker med økende kommunestørrelse, mens andelen med høyere utdanning i sentraladministrasjonen er stort sett lavere jo større kommunen er.
- Fagmiljøenes størrelse øker med økende kommunestørrelse. På de fleste fagområder er det for få ansatte til at det kan dannes fagmiljøer der personer med høyere utdanning kan arbeide sammen. Dette gjelder i særlig grad nøkkelpersonell med høyere administrativ utdanning og enkelte grupper innenfor tjenesteytende sektorer. For disse er det svært få ansatte pr kommune opp til ca 10000 innbyggere.
- Antall ansatte med høyere utdanning innen de ulike utdanningsgruppene kan forklares med kommunestørrelse og kommunens økonomi, mens sentralitet ser ut til å ha liten forklaringskraft.
- Små kommuner (under 5000 innbyggere) har dårligere evne til å holde på sine ansatte med høy utdanning enn større kommuner.
- Kommunens evne til å rekruttere personell øker med økende kommunestørrelse. Småkommunene ser ut til å ha størst rekrutteringsproblem innenfor administrasjon og helsesektoren.

Det vises også til andre mindre undersøkelser som bekrefter at små og perifere kommuner har rekrutteringsproblemer og ofte små og ustabile fagmiljøer. Det pekes også på at kommunens beliggenhet i forhold til større tettsteder og arbeidsmarkeder kan være av stor betydning.

Vi viser for øvrig til det tidligere nevnte prosjektet ved NIBR om små kommuner og generalistkommunekravet, der også kompetansespørsmålet er behandlet. Dette er omtalt i avsnitt 3.3.

3.6.3 Beslutningsprosessen

Styringsevne vurderes også i forhold til den politiske beslutningsprosessen. De politiske prioriteringene skal gjenspeile innbyggernes forventninger. Riktige beslutninger avhenger av at det politiske system har full informasjon om de faktorer som er relevante. I forhold til kommunestørrelse fokuserte Christiansenutvalget her særlig på kompetanse og i tillegg på interessegruppers og kommuneansattes innflytelse på prioriteringene på tvers av innbyggernes ønsker. Det uttales at problemene med pressgrupper og byråkratimakt antas å være størst i store kommuner som har mer komplekse styringsformer. Små og mellomstore kommuner har mer oversiktlige styringsforhold og tjenesteproduksjon. Utvalget uttaler at hensynet til styringsevnen er et argument for å unngå særlig store kommuner.

Begrepet *styringsevne* kan tolkes på ulike måter. I følge Baldersheim (2003) omfatter det:

- Evne til å fatte beslutninger som ligger til grunn for å tilby innbyggerne tilfredsstillende tjenester og goder
- Evne til å håndtere aktuelle problemer som kommunen som står ovenfor
- Evne til å utøve rimelig kontroll med hensyn til kommunens økonomiske situasjon
- Evne til å etablere og opprettholde gode samarbeidsforhold blant involverte parter, både administrative og politiske.

Det første strekpunktet går på det grunnleggende spørsmålet om kommunen evner å gi innbyggerne det tilbudet som ønskes. Baldersheim forsøker å svare på dette gjennom en undersøkelse av innbyggernes tilfredshet med tjenestetilbudet. Dette er kommentert i avsnitt 3.3.

Baldersheim (2003) ser så nærmere på begrepet *systemkapasitet*; som her defineres som handlingsevne i forhold til de problemene som kommunene oppfattes å stå ovenfor. Spørsmålet som stilles er om små kommuner har mindre handlingsrom og handlingsevne enn større kommuner. Videre om de minste kommunene overveldes av problemer og utfordringer samtidig som de lammes av manglende handlingskapasitet. I terminologien til Dahl og Tufte (1973) innebærer dette å ha for liten systemkapasitet.

Baldersheim ser så på hvordan systemkapasitet bygges. Det fokuseres på ”byggesteinene” intern administrativ ledelse, samarbeidsrelasjonene mellom politikk og administrasjon og de utadrettede nettverkene som etableres for å skaffe tilgang til kunnskap og nye økonomiske ressurser. Spørsmålene er belyst gjennom en spørreundersøkelse besvart av rådmennene, som ble gjennomført i 1997/98 og som tok sikte på å dekke alle kommunene. Undersøkelsen inneholder spørsmål om rådmennenes oppfatninger om problemer og utfordringer i den enkelte kommune og spørsmål om styring og ledelsesforhold i kommunene. Førstnevnte spørsmål brukes som indikasjon på handlingsrom, og sistnevnte på handlingsevne. I tillegg er det brukt data fra organisasjonsdatabasen for 2000.

Resultatene av undersøkelsen viser at den administrative ledelsen i de små kommunene opplever et noe større problempress og et noe mindre handlingsrom enn i de større. Når det gjelder styringsstruktur viser organisasjonsforholdene i de minste kommunene et mønster som er tydelig forskjellig fra de større. I de minste står lokalpolitikere og kommunestyret mye mer i sentrum enn i større kommuner, som er preget av mer delegasjon og mer distanserte roller. Når det gjelder styringen preges prosessene i de små kommunene i hovedsak av profesjonalitet i ledelse og samarbeidsmønstre. Det gjør seg gjeldende et mer lokalorientert preg i rekruttering og orientering i de minste kommunene. De har heller ikke det samme omfanget av internasjonale kontakter og ressurser som de større kommunene. Her spiller perifer lokalisering sammen med størrelse inn. Når det gjelder lederstil og samarbeidsmønstre er det stor grad av likhet. De små kommunene er like utviklingsorienterte som de minste. For øvrig står småkommunene overfor mer usikkerhet enn de større kommunene. Styringsstress følger ikke av liten størrelse alene, men det er kombinasjonen av å være liten, spredtbygd og perifert lokalisert som stresser styringen (Baldersheim m.fl. 2003).

I en dansk rapport publisert av Kommunernes Landsforening (Lundtorp 2001) opereres det med forskjellige former for bæredyktighet. Såkalt *administrativ bæredyktighet* innebærer følgende krav:

- Profesjonell ledelse. Selv de minste kommunene er ganske store virksomheter. De må derfor ha en toppledelse som kan organisere, formulere strategier og planlegge. Siden selve driften i stigende grad utføres av andre enn kommunen, er det også et krav at ledelsen er i stand til å formulere kravene til de som skal stå for produksjonen (bestillerkompetanse).
- Evne til fornyelse. Organisasjonen skal være i stand til å fornye seg. Den skal romme et innovativt miljø.
- Evne til å håndtere spesialistoppgaver.
- Evne til å utnytte informasjonsteknologien. Her uttales det at informasjonsteknologien i stigende grad vil være et redskap for en effektiv administrasjon.

Det er videre gjort en undersøkelse i regi av Kommunernes landsforening, Indenrigsministeriet og Finansministeriet i 2000 som ser på statens forskriftsstyring av kommunene (ref. i Lundtorp 2000). Her introduseres begrepet *forvaltningsmessig bæredyktighet*, som kan sees på som en side ved den administrative bæredyktighet. Forvaltningsmessig bæredyktighet vil si evnen til å håndtere de såkalte forvaltningsoppgavene eller myndighetsoppgavene. Utredningen viste at kommunene generelt sett oppfatter statlige forskrifter som belastende, men at det samtidig er en markert forskjell mellom store og små kommuner.

Det uttales i rapporten at *”forskjellen mellom store og små kommuner på den ene side kan tolkes som at de små kommuner i mindre grad end de store kommuner har et forvaltningsapparat, der kan håndtere de statslige forskrifter. I denne tolkning er det derfor den forvaltningsmessige bæredyktighet i forhold til de krav, forskriftene stiller, der er et problem. På den anden side kan forskjellen tolkes som, at vilkårene generelt er annerledes i de små kommuner, og at en række av de problemstillinger lovgivningen retter sig mod, ikke i samme omfang er tilstede i mindre kommuner, dvs art forskriftene i for høy grad er indrettet i forhold til de vilkår, der er gældende i de store kommuner.”*

Samlet konkluderer rapporten med:

- De små kommunene oppfatter i høyere grad forskriftene som et problem;
- De har vanskeligere for å avsette ressurser til faglighet
- De oppfatter forskriftene belastende i forhold til økonomi og administrasjon
- De baserer ofte saksbehandlingen på sekundære kilder, f.eks veiledninger
- De har vanskelig for å forstå forskriftene

- På den annen side er det kanskje ikke tatt tilstrekkelig hensyn til de små kommuners behov og forutsetninger;
- Forskriftene er ikke tilstrekkelig relevante for små kommuner
- De små kommunene er mer avhengige av retningslinjer enn store kommuner som har mer intern spesialisering
- Forskriftene er i stor grad skrevet for store kommuner.

Når det gjelder evne til omstilling og fornyelse viser Kommunernes Landsforening til en undersøkelse (Houlberg og Larsen) der en har undersøkt hvem som var førende i forbindelse med de siste 20 års motebølger; desentralisering,

forvaltningsomorganiseringer og mål- og rammestyring. Deres konklusjoner var ut fra denne undersøkelsen at større kommuner har større innovasjonskraft enn mindre.

3.6.4 Sammenheng mellom kommunestørrelse og styringsevne

Styringsevne er et kriterium som rommer svært mange elementer som hver for seg både taler for små kommuner og store kommuner. Kompetansespørsmålet er kanskje det mest konkrete og den faktoren der en har fått mest ut av empiriske studier. Empirien tyder på at det er en sammenheng mellom kompetanse og kommunestørrelse.

I tillegg til kompetansespørsmålet, var Christiansenutvalget opptatt av den politiske beslutningsprosessen og administrasjonens og pressgruppers innflytelse. Dette er dels et spørsmål om i hvilken grad politikerne får full og riktig informasjon og dels et spørsmål om i hvilken grad de lar seg påvirke til å ta beslutninger som ikke nødvendigvis er i samsvar med innbyggernes behov.

Dette er spørsmål som det er vanskelig å belyse empirisk. Baldersheim (2003) finner i sin undersøkelse blant rådmenn en styringsstruktur der lokalpolitikere og kommunestyret står mer i sentrum enn i de større kommunene. Gjennomsiktige lokale forhold kan føre til at de folkevalgte vil ha lettere for å orientere seg og skaffe seg full informasjon enn i større kommuner.

Christiansenutvalget fant at de små kommunene var flinkere til å omstille seg enn de større kommunene. I undersøkelser om i hvilken grad kommunene tar til seg nye styringsteknikker og nye trender, viste det seg at det var de største kommunene som raskest tok til seg dette. (I den danske undersøkelsen). Dette ble tolket som at de var mer innovative enn små kommuner. En kan imidlertid tenke seg at forholdene er såpass gjennomsiktede i de minste kommunene at det er mindre behov for kompliserte styringsteknikker enn i større kommuner, og at derfor nytten vurderes som mindre enn kostnadene ved å innføre slike verktøy.

Med unntaket av kompetansespørsmålet viser denne gjennomgangen at det både kan være forhold som taler til fordel for små kommuner og for store kommuner når det gjelder styringsevne. Empirien er imidlertid relativt svak.

3.7 Betydningen av geografisk betingede kostnadsforhold

3.7.1 Christiansenutvalgets vurderinger og konklusjoner

Dette er også et kriterium som er avledet av målet om samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Kostnadsanalyser som er gjennomført viser at kostnadene varierer med bosettingsmønsteret og naturmessige forhold. Tjenesteproduksjonens tilpasning til bosettingsmønster og naturmessige forhold kan påvirkes av kommuneinndelingen. Kommuneinndelingen kan komme i utakt med geografiske betingelser når bosettingsmønsteret utvikles slik at det blir sammenhengende bebyggelse over kommunegrensene. Kommunikasjonsutviklingen kan også skape nye forutsetninger for

tjenestetilbudet på tvers av dagens inndeling. Kommuneinndelingen kan da stå i veien for felles løsninger for tjenestetilbudet.

Utvalget konkluderer med følgende:

”Kommunegrenser som skjærer gjennom sammenhengende områder virker til å øke kostnadene ved kommunale tjenester, spesielt for grunnskolen og kommunaltekniske tjenester.”

Utvalget sier videre at de finner det påvist at tjenesteproduksjonen flere steder i landet bedre kan tilpasses geografiske forhold over dagens kommunegrenser. Det gjelder spesielt for grunnskolen og kommunaltekniske anlegg. Kommuneinndelingen bør generelt sett sikte mot å etablere kommuner som er funksjonelle med hensyn til det kommunale tjenestetilbudet.

3.7.2 Sammenheng mellom geografisk betingede kostnadsforhold og kommuneinndelingen

Denne problemstillingen har først og fremst med uhensiktsmessige kommunegrenser å gjøre og mindre med småkommuneproblematikk. Ved sammenslåinger eller grensereguleringer vil kapasiteten spesielt på skoler og tekniske anlegg kunne utnyttes bedre. Denne problemstillingen er belyst ved gjennomgangen av stordriftsfordeler i avsnitt 3.4.

3.8 Omfanget av utilsiktede virkninger mellom forvaltningsenhetene

3.8.1 Christiansenutvalgets vurderinger og konklusjoner

Med utilsiktede virkninger mellom forvaltningsenhetene tenker utvalget på at aktiviteten i en enhet påvirker naboenheten uten at det tas hensyn til dette i beslutningsprosessen. Dette er et samfunnsøkonomisk problem. Det er i stor grad grensedragningen i forhold til bosettingsmønsteret som bestemmer omfanget av utilsiktede virkninger. Spørsmålet er i hvor stor grad bosettings- og kommunikasjonsmønsteret har endret seg i forhold til inndelingen. Jo mer kommune- og fylkesgrensene går på tvers av kommunikasjoner og bosettingsmønster, jo større omfang kan det forventes av utilsiktede virkninger.

Utvalget konkluderer med følgende:

”Gratispassasjerproblemet og andre utilsiktede virkninger mellom kommunene kan begrenses ved kommunesammenslutninger. Økonomisk sett synes slike problemer å være av begrenset omfang. Det foreligger imidlertid ikke dokumentasjon av denne problemstillingen. Utvalget tilrår at det blir satt i gang forskning om dette temaet.”

3.8.2 Sammenheng mellom utilsiktede virkninger og kommuneinndeling

Problemstillingene i tilknytning til utilsiktede virkninger er særlig knyttet til gratispassasjerproblemer i forbindelse med kollektive goder. Gratispassasjerproblemet kan oppstå i forholdet mellom en senterkommune og omlandet; der omlandskommunene benytter senterkommunens kulturtilbud og infrastruktur. En kan også tenke seg det omvendt at senterkommunen benytter omlandskommunene naturområder, fiskevann og rekreasjonsmuligheter. Dersom det eksisterer gratispassasjerproblemer vil en kommunesammenslutning kunne føre til bedre samsvar mellom de som forbruker fellesgodene og de som er med og finansierer godene; dvs vi får en mer rettferdig fordeling.

Vi mangler imidlertid dokumentasjon på at det er en sammenheng mellom kommuneinndeling og indirekte virkninger eller at denne sammenhengen er av særlig betydning.

3.9 Betingelser for nasjonaløkonomisk styring

3.9.1 Christiansenutvalgets vurderinger og konklusjoner

Utvalget uttaler at den viktigste sammenhengen mellom administrativ inndeling og hensynet til å innpasse kommuneøkonomien i den nasjonale økonomien, har med enhetenes evne til god ledelse, kontroll og økonomistyring å gjøre.

Det er også av betydning at den administrative inndelingen kan påvirke omfanget av og formene for nasjonaløkonomiske styring fra statens side. En inndeling med få og store enheter som samtidig er mer ensartede, kan f.eks fjerne behovet for detaljert kontroll og detaljerte ordninger for å ivareta spesielle enheters behov uttaler utvalget.

I konklusjonen sier utvalget følgende:

”Det er neppe sterke sammenhenger mellom kommuneinndelingen og den nasjonaløkonomiske styringen i Norge. Den viktigste koplingen er hvilke forutsetninger inndelingen gir for god økonomistyring internt i den enkelte kommune. Inndelingen vil også kunne ha en viss betydning for utforming og omfang av den overordnede nasjonaløkonomiske styringen.”

3.9.2 Statens styring med kommunenes økonomiske aktivitet

Behovet for nasjonaløkonomisk styring med kommunesektoren er på den ene siden begrunnet i behovet for å innpasse kommuneøkonomien i resten av nasjonens økonomi gjennom å styre aktiviteten i kommunesektoren. På den andre siden kan staten ha behov

for å holde tilsyn med kommunenes økonomistyring for å sikre en forsvarlig og effektiv forvaltning av fellesskapets midler.

Gjennom rammestyringen har staten i dag svært god kontroll med inntektsrammene og aktiviteten i kommunesektoren. Selv om tilsynet med kommuneøkonomien i form av lovlighetskontroll av budsjett, godkjenning av lån og garantier mv ikke er så omfattende som tidligere, har staten likevel relativt god kontroll med kommuner som har dårlig økonomistyring. Kommuner med ubalanse i økonomien risikerer å komme inn under ordningen med såkalt ”betinget kontroll” som medfører en tettere oppfølging fra fylkesmannens side, blant annet i form av kontroll og godkjenning med låneopptak.

Gjennomgangen av en finansiell indikator som driftsresultatet, viser at kommuner med under 3000 innbyggere gjennomgående er den kommunegruppen som har hatt de høyeste driftsresultatene i hele perioden 1996-2001. Kommuner med over 50000 innbyggere har gjennomgående hatt svakere driftsresultat enn landsgjennomsnittet. (TBU-rapport april 2003). Gjennomgangen av finansielle indikatorer i St.prp nr 66 (2002-2003) viser at det er de største kommunene med over 20000 innbyggere (unntatt storbyene) som har de svakeste driftsresultatene i 2002, mens det er de aller rikeste kommunene og de små og mellomstore kommunene med høye frie inntekter som har høyest netto driftsresultat. Netto lånegjeld og arbeidskapital viser også at det er de aller rikeste kommunene som kommer best ut. Langsiktig lånegjeld viser en synkende tendens med inntektsnivået for små og mellomstore kommuner, mens arbeidskapitalen ikke viser noen tilsvarende tendens (St.prp.nr 66 (2002-2003)).

3.9.3 Sammenheng mellom kommuneinndeling og nasjonaløkonomisk styring

Det er sannsynligvis bakenforliggende faktorer som inntektsnivå, strukturelle forhold osv som bidrar til forskjellene i finansielle indikatorer, snarere enn størrelse i seg selv. Enkeltkommuner kan ha dårlig økonomistyring, og dette gjelder sannsynligvis uavhengig av størrelse. Det er i alle fall ikke empirisk godtgjort at dette har noen sammenheng med størrelse.

Utvalget viser til dokumentasjon som tyder på at muligheten til å rekruttere og beholde kompetente fagfolk i små kommuner kan være et problem når det gjelder bl.a økonomistyring. Dette har vi omtalt under kriteriet styringsevne i avsnitt 3.6.

3.10 Myndighetsutøvelse og rettsikkerhet

3.10.1 Christiansenutvalgets vurderinger og konklusjoner

Gjennom kommunens rolle som produsent og formidler av velferdstjenester, og også som myndighetsutøver, blir hensynet til rettsikkerheten viktig i kontakten mellom det kommunale apparat og den enkelte innbygger. Ivaretagelse av rettsikkerhetshensynet stiller samtidig visse krav til kommunen som organisasjon. Rettsikkerhet innebærer at den enkelte skal være sikret mot overgrep og vilkårlighet fra myndighetenes side, at

vedkommende skal ha mulighet til å forutberegne sin rettstilling og forsvare sine rettslige interesser. Dette stiller krav både til rettsreglene og til forvaltningen.

Med hensyn til innholdet i rettsikkerhetsbegrepet skilles det gjerne mellom en prosessuell og en materiell side. (Bernt 1994). Den prosessuelle siden retter seg mot saksbehandlingen hvor det stilles krav til hvordan vedtak blir til og partene skal behandles. Den materielle rettsikkerheten retter seg mot innholdet i offentlig myndighetsutøvelse. Rettsikkerhet innebærer at innbyggerne har rett til å få sine saker behandlet av uhildede personer innenfor rimelige tidsfrister. Dette er elementer ved rettsikkerhetens prosessuelle side. Den materielle siden ved rettsikkerhet betyr at de avgjørelsene som tas skal være riktige i forhold til det som er bestemt i lover og forskrifter. En forutsetning for at dette skal skje, er at sakene behandles av kompetente personer. (Myrvold 2003).

Rettsikkerhet er et av de sju overordnede *målene* Christiansenutvalget vurderer kommuneinndelingen i forhold til. (s. 25) *Betingelser for ivaretagelse av rettsikkerhetshensyn* er ett av *kriteriene* utvalget setter opp. (s. 26) Utvalget peker på at graden av kompetent saksbehandling og uavhengighet og rettferdighet i den interne beslutningsprosessen kan tenkes å variere mellom kommunene, og at: *"Kommunestørrelsen kan påvirke kompetanseforholdene og den lokale beslutningsprosess og dermed evnen til å ivareta rettsikkerhetshensyn."* (NOU 1992:15, kap. 3.4.4 s. 57).

Utvalget peker også på at det de siste årene, dvs. årene før 1992, har *"...vært en tendens til større vekt på enkeltindividets rettigheter i forhold til kommunal tjenesteproduksjon. Det har kommet flere lover med sterkt rettighetspreg som har etablert individuelle rettigheter på stadig nye velferdsområder,"* (NOU 1992:15, kap. 7.2.10.2, s. 151).

Utvalget uttaler at det viktigste er å sikre at de kommunale enkeltavgjørelsene er riktige i første instans. Dette krever at de som deltar i avgjørelsen må ha generell forvaltningskompetanse. Hensynet til upartiskhet eller habilitet, at like tilfeller skal behandles likt, stiller krav om en viss avstand mellom de som skal fatte vedtaket og de vedtakene berører. Det bør også være en viss avstand mellom de som fattet vedtaket i første instans og klageinstansen. Sammenfattet finner utvalget at kravet til rettsikkerhet stiller fire krav til kommunene; kompetanse, kapasitet, effektivitet, avstand. Utvalget konkluderer sin drøfting slik: *"Disse kravene henger til en viss grad sammen med kommuneinndelingen. Det kan nemlig se ut som varierende størrelse på kommunene gir noe ulike betingelser for ivaretagelse av rettsikkerhetshensynet. Det synes først og fremst å være de aller minste og største kommunene som kan utgjøre et problem i forhold til rettsikkerhet. I spesielt små kommuner vil utvalget legge vekt på at det bør være en viss avstand mellom de som fatter avgjørelser og de det gjelder, og at kommunene bør ha tilstrekkelig kompetanse i saks- og klagebehandlingen. I forhold til spesielt store kommuner synes mangelfull oversikt og effektivitet å kunne skape vanskeligheter."* (NOU 1992:15, kap. 7.2.10.5, s. 153).

3.10.2 Forskning om rettsikkerhet og kommuneinndeling

I følge Myrvold (2001) betyr rettsikkerhet at *"den enkelte innbygger skal være sikret mot vilkårlighet og overgrep fra myndighetenes side og at den enkelte skal ha mulighet for å*

forutberegne sin rettstilling og forsvare sine rettslige interesser. Kommunens rolle som ivaretaker av rettsikkerheten stiller strenge krav til kommunenes saksbehandling, både innholdsmessig og prosedyremessig, dvs i forhold til det som kalles henholdsvis materiell og prosessuell rettsikkerhet.(Bernt 1994).”

Hensynet til innholdsmessig rettsikkerhet krever at kommunens administrasjon har generell forvaltningskompetanse og at de kjenner til regelverket og må kunne tolke det . I tillegg til kjennskap til det formelle regelverket må saksbehandleren ha kjennskap til saken og ha evne til å se saken fra siden til den det gjelder. På den annen side krever hensynet til upartiskhet og likebehandling at det er en viss avstand mellom de som tar beslutningen og de som tar beslutningen. Saksbehandlerne må sørge for at like tilfeller behandles likt og at det ikke tas utenforliggende hensyn. Behandlingen skal være rettferdig og den som berøres skal ha reelle muligheter til å bli hørt. Det skal også være mulighet for å klage avgjørelser inn for overordnet forvaltningsorgan, sivilombudsmannen eller domstolene. Kravet om habilitet innebærer at det må være avstand mellom dem som fattet vedtaket i første instans og domstolene. Rettsikkerhet innebærer også at folk må kreve å få behandlet sakene sine innen rimelig tid, slik at det må skje en avveining mellom grundighet og hurtighet. Effektivitet og kompetanse er dermed viktig for vurdering av rettsikkerheten.

Oppsummert kan rettsikkerhet sies å sette krav om:

- Kapasitet
- Kompetanse
- Effektivitet
- Avstand
- Klageadgang

Innbyggernes rettsikkerhet er en viktig begrunnelse for statlig styring av kommunene. Lover og regler regulerer kommunens forhold til innbyggerne, noe som kan komme i konflikt med det kommunale selvstyre. Stor grad av statlig styring gjennom prosedyremessige eller innholdsmessige rettigheter gir begrensninger i kommunens handlefrihet.

Manglende juridisk kompetanse vil bidra til å svekke innbyggernes rettsikkerhet, spesielt når det gjelder de prosedyremessige aspektene. Manglende fagekspertise kan svekke den innholdsmessige rettsikkerheten.

Når det gjelder kompetanse kan mindre kommuner ha problemer med rekruttering og manglende fagmiljø. Det er et spørsmål om rekrutteringsproblemer er knyttet til folketall eller sentralitet, eller andre faktorer, som f.eks avstand til utdanningsinstitusjoner.

Små kommuner kan stille sterkere når det gjelder uformell kompetanse og stor kunnskap om lokale forhold. Dette kan medføre at saksbehandlere og politikere kan utøve et bedre skjønn. Dersom det blir for nært, kan det medføre habilitetsproblemer.

Små kommuner kan ha mindre muligheter til å kanalisere ressurser til akutte og vanskelige saker, dvs at kapasiteten er for svak. På den annen side kan mindre kommuner være mer fleksible, mens store kommuner med sterke og formaliserte byråkratier kan bli mer tungroddede.

I de aller minste kommunene vil det kunne oppstå problemer knyttet til habilitet. I små og tette samfunn eksisterer det mange og tette bånd mellom innbyggere, ansatte og politikere. På den annen side kan rettsikkerhet også være et problem i store kommuner der informasjonslinjene blir lengre og innbyggerne kan oppleve det kommunale byråkratiet som upersonlig, ugjennomtrengelig og uoversiktlig.

Fimreite (2001, 2002, 2003) har sett på forholdet mellom lovfestede retter og lokalt folkestyre. Fimreite (2001) hevder at den form for standardisert politikk som rettighetslovgivningen er et uttrykk for, på mange måter er et kvalitativt annerledes styringsvirkemiddel enn tidligere standarder og standardkrav nedfelt i særlover. De velferdstjenester særlovgivningen garanterte innbyggerne gjennom "rett til"-formuleringer, var relativt generelle. Kravene sa noe om hvilke forpliktelser kommunene hadde overfor innbyggerne. Tjenesten kunne være spesifisert, men innholdet i den, utformingen av den og kvaliteten på den var ikke fastlagt fra sentralt hold i samme grad som i det lovverket vi nå ser konturene av.

"Dagens rettighetslovgivning slik den kommer til uttrykk bl.a. i Opplæringsloven, Lov om spesialisttjenester, Pasientrettighetsloven og Barnevernsloven, er i mye sterkere grad enn tidligere særlover innrettet mot enkeltindivid. Lovene er dessuten (delvis) utformet som rettskrav, noe som betyr at de binder kommunene til å prestere ytelser av en spesifisert karakter ved at de utløser rettslige forpliktelser. Dette gjelder enten tjenestetilbudet er etablert i kommunen eller ikke. Lovene er ofte også kombinert med statlige kontroll- og tilsynsordninger for å sikre at rettighetene innfris. Det betyr i sin ytterste konsekvens at domstoler eller det vi kan definere som domstolslignende instanser (altså organ utenfor det parlamentariske system som tilsynsverk, klageinstanser og kommisjoner) kan avgjøre, og med sin avgjørelse overprøve lokale politiske vedtak, uten hensyn til helheten i kommunenes politiske prioriteringer eller økonomiske situasjon."
Fimreite (2001)

Fimreite (2002) mener at en mulig konsekvens av rettighetsfestingen kan være at kommunene må inngå i nettverk med andre aktører for å mobilisere de ressurser som er nødvendig for innfri de rettigheter de ikke kan oppfylle alene. (Fimreite 2002, s. 22)

Fimreite (2003) har gjennomført en undersøkelse i fire kommuner for å studere lokalt folkestyre og rettigheter. Ett av funnene fra undersøkelsen er at kommunestørrelse synes å bety relativt lite når det gjelder hva økt rettighetslovgivning og større krav om standardisering betyr for kommunene. Kommunestørrelse er ikke utslagsgivende verken for ressursinnsats eller dekningsgrader på de tjenestoområder studien omfattet. Fimreite(2003) så også på kommunepolitikernes oppfatninger av rettighetsfesting og standardiseringskrav. Og her er resultatene noe overraskende: *"Faktisk er det en tendens til..... at representanter fra store kommuner er mer negative enn representanter fra mindre kommuner. Vi har forklart dette med at standardisering virkelig betyr standardisering i de store kommunene, og med at disse kommunene har kapasitet til å løse flere oppgaver på egen hånd og løse dem på egne måter. Stikk i strid med tidligere antakelser er det rimelig å formulere en hypotese for framtidig forskning om at rettighetsfesting og stram statlig styring er mer begrensende for store enn for mindre kommuner. Hovedbegrunnelsen er at store kommuner opplever et større utnyttet handlingsrom enn mindre."* (s. 89)

I Makt- og demokratiutredningen (NOU 2003:19) er en opptatt av økt bruk av rettighetslovgivning, men kommuneinndelingen er knapt noe tema.

”Kommunenes virksomhet defineres i hovedsak av staten, samtidig som staten avgrenser kommunenes økonomiske rammer. Den kommunale opplevelsen er at de skal realisere mange gode hensikter med altfor knappe midler. Samtidig har den statlige rettighetslovgivningen bidratt til å gjøre forventninger om velferdsytelser om til rettskrav. I løpet av 1990-årene har antallet rettighetslover økt sterkt, Det dreier seg blant annet om rett til opplæring, pasientrettigheter og rett til ulike sosial-, helse-, og omsorgstjenester. Disse rettighetene gir enkeltmennesket krav på ytelser fra velferdsstaten og adgang til å gå rettens vei dersom kommunen ikke innfrir kravene. Domstolene kan overprøve kommunale prioriteringer og kommunene har iverksettende forpliktelser som de ikke kan la inngå i kompromisser. Problemet oppstår når disse juridiske forpliktelsene møter kommunal budsjettknapphet.” (NOU 2003:19)

”Det kommunale selvstyre har mistet mye av sitt innhold gjennom kombinasjonen av rettighetslover, statlige pålegg og budsjettknapphet. Kommunene sitter igjen med råderett over rent lokale saker og administrativt ansvar for statlig politikk. En eventuell avskaffelse av fylkeskommunen kan skape sterkere press i retning av kommunesammenslåinger som skal øke den administrative effektiviteten, men som samtidig vil øke avstanden mellom innbyggerne og beslutningssentrene. Dermed forsterkes rolleforvandlingen fra medborger til mottaker og bruker. Både rettighetslover og pålagte oppgaver skal sikre større grad av likebehandling uavhengig av bosted, men i praksis oppstår det nye former for ulikhet når budsjettknappheten gjør at ikke alle rettigheter kan innfris samtidig og i samme omfang.” (NOU 2003:19, kap. 13)

Kommentaren om kommuneinndeling er knyttet til eventuell nedleggelse av fylkeskommunen. Kommuneinndelingen drøftes ikke i forhold til rettighetslovgivningen. Det er først og fremst barnevernet som er grundig analysert i forhold til rettsikkerheten. Barnevernet er på den ene siden en tjeneste idet kommunen skal gi de som trenger det hjelp og service. På den annen side har barnevernet karakter av myndighetsutøvelse ved at det kan ta initiativ til tvangsbruk. Fra 1992 er de tyngste barnevernsakene flyttet fra kommunene til fylkesnemndene. Hovedmotivet for opprettelse av nemnder var å styrke rettsikkerheten og kvaliteten i beslutningene.

Hovik og Myrvold(2001) viser i sin rapport til at det ikke er gjort mange studier av sammenhengen mellom kommunestørrelse og barnevern. Statistikk fra de senere årene viser at det ikke er vesentlige forskjeller mellom kommunene når det gjelder andel barn i barneverntiltak. De små kommunene benytter i sterkere grad enn de store lettere tiltak, først og fremst støttetiltak i hjemmet, mens de større kommunene i sterkere grad benytter omsorgsovertakelse. Det er vanskelig å si om mange tiltak er tegn på stor problembelastning eller et effektivt barnevern. Er et lavt antall tiltak et tegn på lite behov eller at kommunene ikke evner å ta fatt i problemene i de små kommunene? Faktorer som har vært dratt inn i debatten har vært de ansattes kompetanse, antall ansatte i kommunens barnevern og fagmiljøet, samt barnevernarbeiderens nærhet til sine klienter og eventuelt press fra nærmiljøet. Høye tall for barnevernklienter i de store kommunene tolkes gjerne som et tegn på opphoping av storbyproblemer. Forskjellene mellom kommuner er stabilt store over lengre tid og en kan derfor snakke om at kommuner har ulike terskler for inngrep.

I små kommuner kan innsyn og kontroll fra naboer og familie bidra til at problematiske forhold ikke får utvikle seg. Nærhet gir innsyn, men for stor nærhet kan gjøre det vanskelig å forholde seg profesjonelt og gripe inn.

Studie av barnevernet i små kommuner viser at barnevernsarbeideren gjerne er alene om å løse vanskelige oppgaver og at hun/han ofte blir utsatt for betydelig press fra lokalsamfunnet i tvangssaker. Små kommuner har gjennomgående flere ansatte i barnevernet pr 1000 barn enn større kommuner. Dette gjenspeiler sannsynligvis stordriftsfordeler i tjenesten. Betydningen av folketall er større i sentrale kommuner enn i distriktskommunene. Kommunene der en stor del av innbyggerne bor i tettbygde strøk, har en noe høyere dekningsgrad enn mindre tettbygde kommuner. Distriktskommunene har jevnt over lavere andel av barnevernpedagoger og sosionomer blant sine ansatte i barnevernet, men det er relativt sett færre ubesatte stillinger i disse kommunene. Rike kommuner har relativt sett flere ansatte, men færre av disse er fagutdannede barnevernpedagoger eller sosionomer. Kommuner med relativt mange aleneforeldre og sosialhjelpsmottakere har flere årsverk i barnevernet pr 1000 barn. (Hovik og Myrvold, 2001)

Hovik og Myrvolds (2001) undersøkelser gir ikke grunnlag for å trekke generelle konklusjoner om sammenhengen mellom kommuneinndeling og kommunenes ivaretagelse av rettssikkerhetshensyn.

3.10.3 Myndighetsutøvelse

Kommunesektoren er i en rekke sammenhenger tillagt myndighetsutøvelse. Dette betyr at kommunene på forskjellige saksområder har myndighet (kompetanse) til å fastsette påbud og forbud eller gi tillatelser, bevilgninger/tilskudd og bevillinger. Dette er disposisjoner som kan være bestemmende for enkeltindivider, grupper av enkeltindivider, bedrifter eller organisasjoners rettigheter og plikter. Et eksempel er den myndighet kommunen er gitt etter plan- og bygningsloven. Her treffer kommunene avgjørelser som kan ha stor betydning både for bedrifter og enkeltpersoner. Myndighetsutøvelse skjer ved vedtak eller enkeltvedtak.

Årsaken til at myndighetsoppgaver er delegert til kommunene er ofte at de krever utøving av lokalt skjønn, enten politisk eller administrativt. Kjennetegnet ved myndighetsoppgavene er ellers at det er svært mange av dem og at det ofte er knyttet omfattende krav til hvordan oppgavene skal utføres og ofte også til hvordan kommunene skal organisere arbeidet. Enkelte av oppgavene er dessuten svært standardiserte. Skatteoppkreverfunksjonen er et eksempel på en oppgave der det er svært omfattende og detaljerte krav til organisering og utføring. Skatteoppkreveren er faglig sett underlagt skattefogden og Skattedirektoratet. Rådmannen har ingen faglig instruksjonsmyndighet over kommunens skatteoppkrever. Mange av myndighetsoppgavene medfører klageadgang for innbyggerne og kommunen må opprette egne organer som skal behandle klager.

Kommunenes tjenesteproduksjon omfatter en rekke ulike oppgaver som i hovedsak er regulert gjennom kommuneloven og ulike særlover. Disse lovene går enten ut på å påby kommunen å yte bestemte tjenester eller de går ut på å gi kommunene myndighet til å iverksette påbud eller forbud, gi godkjenning, tillatelser eller dispensasjoner og føre tilsyn

med innbyggernes virksomhet på ulike områder osv. Det er ikke alltid lett å skille mellom tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse i praksis. For barnevern vil f.eks kommunens forberedelse av saker i forbindelse med omsorgsovertakelse være myndighetsutøving, mens tilbud om tiltak i hjemmet til barn som er i vanskeligheter kan sees på som tjenesteproduksjon.

Etter hvert som det har blitt mer vanlig med konkurranseutsetting av tjenesteproduksjon og med innføring av nye organisasjonsmodeller, f.eks såkalt "flat struktur", har kommunene vært nødt til å bli mer bevisste på å skille mellom selve produksjonsvirksomheten og oppgaven som myndighetsutøver. I en del kommuner opererer en derfor med rollene bestiller og utfører. Bestillerfunksjonen går på ivaretagelse av myndighetsutøvelsen, som f.eks kan gå ut på å gjøre enkeltvedtak om hvem som skal få tilgang til en tjeneste. I tillegg omfatter denne rollen å fastsette tjenesteomfang og kvalitet og utforme det "oppdraget" den som skal produsere tjenestene skal ha. Utførerrollen gjelder selve produksjonen av tjenesten, f.eks på sykehjemmet.

Myndighetsoppgaver kan ikke konkurranseutsettes med mindre det er gitt særlig hjemmel i lov. Det dreier seg eksempelvis om regelutforming, betjening av den politiske ledelse, forvaltning av konkrete rettsregler som pålegger borgere og virksomheter rettigheter og plikter slik som utstedelse av byggetillatelse, miljøgodkjenning og -tilsyn og så videre

Mens det for selve tjenesteproduksjonen først og fremst er kostnader, omfang og kvalitet som er relevante vurderingsfaktorer, er det for myndighetsoppgavene og for deler av bestillerrollen særlig rettsikkerhetsaspektet som er aktuelt.

I litteratur om kommunesammenslutning er myndighetsoppgavene ikke behandlet som en egen kategori, men behandles stort sett sammen med tjenesteproduksjonen uten at det skilles eksplisitt mellom disse to oppgavetyper. Enkelte av myndighetsoppgavene kan også sees i sammenheng med samfunnsutviklerrollen. Dette gjelder f.eks plan- og utbyggingssaker, oppgaver i tilknytning til miljøvern osv.

Så vidt vi er kjent med, er det ikke gjort noen empiriske analyser av forholdet mellom kommuneinndelingen og kvaliteten på myndighetsutøvelsen, isolert sett. Men som nevnt er myndighetsutøvelsen nær knyttet til andre deler av kommunal virksomhet, og til rettsikkerhetshensyn. Derfor vil det trolig være vanskelig å finne ut hva kommuneinndelingen kan ha å si for myndighetsutøvelsen, uten at en knytter myndighetsutøvelsen til konkrete oppgaver/virksomheter.

3.10.4 Oppsummering

Oppsummert kan en si at de vurderinger som gjøres av forholdet mellom kommuneinndeling og ivaretagelse av rettsikkerhetshensyn i all hovedsak er de samme i dag (Myrvold 2003, Fimreite 2001, 2002, 2003) som de Christiansenutvalget hadde i 1992. Men i løpet av disse årene er det ikke presentert forskningsresultater som kan si noe entydig om sammenhengen mellom kommuneinndeling og rettsikkerhet.

3.11 Oppsummering tjenesteproduksjon og kommuneinndeling

3.11.1 Resultater fra gjennomgangen

Forskning som er relatert til kommuneinndeling viser at det er mange faglige argumenter som peker både for og mot endringer i kommuneinndeling. Debatten etter Christiansenutvalget har i stor grad vært konsentrert om de små kommunene. Argumentene i retning av større kommuner går først og fremst på bedre utnyttelse av stordriftsfordeler, mindre sårbarhet, kompetanse og bredde og dybde i tjenestetilbudet. Argumentene i retning av små kommuner går på lokal tilpasning, nærhet, oversiktlig og tilgjengelig. I tillegg er det en del faktorer der det er vanskelig å finne noen entydig sammenheng. Dette gjelder f.eks styringsevnebegrepet.

Forskning og statistikk tyder på at de små kommunene har et minst like godt tjenestetilbud på de nasjonale velferdstjenestene som større kommuner. De aller største kommunene kommer relativt dårlig ut. Variasjonen i tjenestetilbudet har sannsynligvis først og fremst sammenheng med inntektsnivået og mindre med størrelse å gjøre. Finansieringen av kommunesektoren er preget av stor vekt på utjevning, også i forhold til å utjevne kostnadsforskjeller som skyldes smådriftsulemper. Denne utjevningen er sannsynligvis en forutsetning for at det er mulig å ha en kommunestruktur med såpass mange små kommuner i Norge. I tillegg har mange av de små kommunene ekstra inntekter i form av regionalpolitisk begrunnede tilskudd og kraftrelaterte inntekter.

Utfordringene for de minste kommunene synes å ligge i å ha tilstrekkelig bredde og dybde i tjenestetilbudet, å ha ansatte med riktig kompetanse og en kostnadseffektiv organisasjon. Samtidig har de små kommunene fordeler av at forholdene er oversiktlige, at det er et forholdsvis nært forhold mellom kommunen og innbyggerne og fleksibilitet i oppgaveløsningen.

Kommuner med et folketall opp til 5000 innbyggere betegnes gjerne som små. I de ulike undersøkelsene vi har sett på varierer betegnelsen ”små” kommuner en del og dette vil også påvirke resultatene. Det er sannsynligvis relativt stor forskjell på å være en kommune på 1000 innbyggere og å ha 5000 innbyggere.

Det er vanskelig å finne systematisk forskning om tjenesteproduksjonen som tar for seg variasjonene blant kommuner basert på samvariasjonen mellom størrelse og andre strukturelle trekk som f.eks sentralitet og spredtbygdhet. Vi har vist til et prosjekt utført av NIBR⁷ som har dette perspektivet, men også dette prosjektet tar bare for seg en begrenset del av kommunenes tjenesteproduksjon. Siden en stor andel av de små kommunene er relativt usentrale, vil det kunne være vanskelig å vite om faktorer som samvarierer med størrelse egentlig har sammenheng med f.eks sentralitet. Dette gjelder f.eks rekrutteringsproblemer.

⁷ Forskningsprosjekt om generalistkommunekravet publisert i 3 rapporter; Myrvold (2001), Hovik og Myrvold (2001a) og Hovik og Myrvold (2001b).

3.11.2 Kriterienes relevans og nødvendighet

De fleste av Christiansenutvalgets kriterier for tjenesteytingen er relevante for vurdering av kommuneinndeling i den forstand at de representerer viktige temaer. Det eneste unntaket er kriteriet ”*Betingelser for nasjonaløkonomisk styring*”, som vi mener har liten relevans og nødvendighet”. Dette kriteriet foreslår vi derfor å ta ut.

Tatt i betraktning at kriteriene skal kunne anvendes i konkrete vurderinger av kommuneinndelinger, bør kriteriene representere faktorer som det er mulig å operasjonalisere. Problemene ved flere av Christiansenutvalgets kriterier er enten at de er vanskelig å skille fra hverandre, at de er vanskelige å operasjonalisere, at det er lite empiri knyttet til sammenhengen mellom kriteriet og kommuneinndelingen og eventuelt at denne empirien er uklar i forhold til om det eksisterer en sammenheng eller ikke. Christiansenutvalgets utgangspunkt var dessuten en overordnet vurdering av kommuneinndelingen, mens dagens situasjon er at det er kommunene selv som tar initiativ til og utreder sammenslutninger. Vurderingskriteriene får dermed en noe annen anvendelse, selv om Stortinget til slutt skal godkjenne eventuelle sammenslutninger.

Kriteriene ”*Tjenesteproduksjonens tilpasning til befolkningens behov*” og ”*Likhet og tilgjengelighet i tjenestetilbudet*” representerer to sentrale målsettinger for den kommunale virksomheten. Mens måloppnåelse for det første kriteriet skal sikre effektivitet i ressursbruken, skal det andre kriteriet sikre at fordelingshensyn blir oppfylt. Det ligger derfor en latent målkonflikt her som innebærer at disse to målsettingene må veies opp mot hverandre i praktisk politikk.

Å bruke disse sentrale målsettingene som vurderingskriterier er vanskelig. Dette har for det første sammenheng med at det faktiske tjenestetilbudet i kommunene er et resultat av en avveining mellom nasjonale hensyn, representert ved lover, regelverk, pålegg osv og lokale hensyn. Siden de største kommunale tjenesteområdene i stor grad er nasjonale velferdstjenester, er i praksis de kommunale avveiningene og prioriteringene på disse områdene ”integrert” med den nasjonale politikken. Dette vil sannsynligvis også avspeile seg i innbyggernes preferanser. Analyser og statistikk som viser variasjonen i det faktiske tjenestetilbudet og undersøkelser av befolkningens tilfredshet er begge deler empiri som både kan tas til inntekt for at tjenestene er godt tilpasset lokale behov og at tjenestene er tilpasset nasjonale krav om likhet og tilgjengelighet.

For det andre viser statistikk og analyser at den bakenforliggende variabelen inntektsnivået, har avgjørende betydning for kommunenes tjenesteproduksjon. Det er sannsynligvis i større grad finansieringssystemet heller enn kommuneinndelingen som påvirker nivået på tjenestetilbudet i kommunene. At små kommuner gjennomgående har et bedre utbygd tjenestetilbud enn større kommuner har først og fremst sammenheng med at småkommunene i gjennomsnitt har et høyere inntektsnivå enn større kommuner; blant annet fordi kommunene er kompensert for at de er små.

Christiansenutvalget har ett kriterium som går på kommunenes inntektsside. Dette er kriteriet ”*Egenfinansieringsevne*”. Dette kriteriet kan sees i sammenheng med kriteriet ”*Tjenesteproduksjonens tilpasning til befolkningens behov*”, siden begge kriteriene er avledet av desentraliseringsteoretet og hensynet til prioriteringseffektiviteten. Kriteriet ”*Egenfinansieringsevne*” er et problematisk kriterium fordi det er målkonflikt mellom

hensynet til likhet og hensynet til lokal forankring og muligheten for variasjon mellom kommuner. Kommunenes egenfinansieringsevne avhenger i større grad av finansieringssystemet enn av kommuneinndelingen.

Tenker en seg muligheten for å redusere utjevningssambisjonene i inntektssystemet, som er en forutsetning for en bedre kopling mellom tjenestetilbud og lokalt inntektsgrunnlag, vil sannsynligvis de fordelingsmessige konsekvensene være mindre med større og færre kommuner. Da vil betydningen av egenfinansieringsevnen øke i forhold til vurdering av kommuneinndelingen. Egenfinansieringsevne bør være et element ved vurdering av kommunenes finansieringsevne, men vi mener at det ikke er nødvendig å ha egenfinansieringsevne som et eget kriterium.

Kriteriet ”*Styringsevne*” går på kommunenes evne til å treffe og gjennomføre beslutninger. Styringsevnen kan gjelde både det politiske beslutningssystemet og den administrative gjennomføringsevnen. Det er vanskelig å vurdere kriteriet styringsevne fordi det legges ulikt innhold i begrepet av myndigheter og forskere ut fra ulikt faglig ståsted. Det kan også være vanskelig å skille kriteriet styringsevne fra kriteriet tilpasning av tjenesteproduksjonen til brukernes behov, siden styringsevne også sier noe om evnen til å produsere tjenester tilpasset brukernes behov. Den empiriske dokumentasjonen av en eventuell sammenheng mellom styringsevne og kommunestørrelse synes å være svak og fragmentert, med unntak for kompetanse. Vi vil derfor foreslå å ta ut begrepet styringsevne som eget kriterium, men i stedet innføre kompetanse som et eget vurderingskriterium.

At tjenesteproduksjonen i kommunene skal foregå på en kostnadseffektiv måte er en målsetting som det er vanskelig å være uenig i. Her foreligger også empiri som viser at det er en sammenheng mellom kostnader og kommunestørrelse. Vi foreslår derfor at kriteriet ”*Stordriftsfordeler*” fortsatt skal være med, men at vi døper det om til kostnadseffektivitet, som begrepsmessig er litt videre enn stordriftsfordeler. Ved vurdering av kommuneinndelingen må dette kriteriet imidlertid vurderes i forhold til faktorer som tilgjengelighet og kvalitet i tjenesteproduksjonen. Kriteriet ”*Geografisk betingede kostnadsforhold*” kan inngå som en del av et kostnadseffektivitetskriterium, da det dreier seg om utnyttelse av kapasitet på tvers av kommunegrenser.

Kriteriet ”*Omfanget av utilsiktede virkninger mellom forvaltningsenhetene*” har vært gjenstand for liten oppmerksomhet i form av forskning. Christiansenutvalget mente at slike problemer var av begrenset omfang. Selv om dette kriteriet sannsynligvis ikke har stor betydning i den store sammenhengen, kan det være at kriteriet kan være av betydning i forhold til mer enkeltstående vurderinger. Vi foreslår derfor at dette kriteriet fremdeles er med.

Kriteriet ”*Rettsikkerhet*” er et tema som er viktig, men der empirien ikke gir noe klart svar på om det er noen sammenheng med kommuneinndelingen. Det er flere elementer i begrepet rettsikkerhet som kan dekkes gjennom andre kriterier. Når vi likevel ikke har valgt å ta dette ut, har dette sammenheng med at dette er et tema som får økt betydning, blant annet gjennom økt rettighetslovgivning. Det er imidlertid et problem å finne en god operasjonalisering av dette kriteriet.

4 Kommuneinndelingens betydning for samfunnsutbyggingen

4.1 Innledning

I NOU 1992:15 er kommuneinndelingens betydning for samfunnsutbyggingen vurdert ut fra kriteriene fysisk planlegging, næringsutvikling og miljøvern. Drøftingen av de tre kriteriene viser, i følge Christiansenutvalget, en del felles trekk. For det første er kommunenes rolle, både i lokal næringsutvikling og i miljøvern, økende og under utvikling. Samtidig er betydningen av den fysiske planleggingen også økende, bl.a. som følge av høyere nasjonale ambisjoner om et mer miljøvennlig utbyggingsmønster. For det tredje stiller disse tre oppgavene mange av de samme kravene til kommuneinstitusjonen. Dette gjelder krav til kapasitet og kompetanse i kommuneadministrasjonen og krav til kommunenes evne til å løse oppgaver av regional karakter, dvs. oppgaver som strekker seg utover den enkelte kommunes grenser.

Christiansenutvalget konkluderer sin vurdering slik:

”Etter utvalgets syn gir ikke gjeldende kommuneinndeling et tilfredsstillende grunnlag for kompetanseoppbygging og geografisk samordning innenfor fysisk planlegging, næringsutvikling og miljøvern. I tillegg er det en svakhet ved inndelingen at den opprettholder enheter med et for ensidig og sårbart næringsgrunnlag. Dette svekker bl.a. kommunenes forutsetninger i en lokal politikk for næringsutvikling.

På den annen side knytter det seg også fordeler til dagens inndeling. Både når det gjelder lokal næringsutvikling og miljøvern, kan nærheten mellom kommunale myndigheter og innbyggere skape motivasjon og engasjement som øker forutsetningene for å løse oppgavene tilfredsstillende.” (Kap 7.3.4.7, s. 170).

4.2 Forskning om kommuneinndeling og arbeidet med samfunnsutbygging

Myrvold (2001) har studert de minste kommunenes evne til å imøtekomme generalistkommunekravet. Som en innledning til arbeidet har Myrvold en redegjørelse for eksisterende norsk forskning omkring forholdet mellom kommunestørrelse og evnen til å ivareta de ulike funksjonene kommunene er pålagt. Når det gjelder kommunestørrelse og arbeidet med samfunnsutvikling sammenfattes redegjørelsen slik:

”Vi har sett at det eksisterer relativt begrenset kvantitativ forskning om sammenhengen mellom kommunenes størrelse og evnen til å ivareta funksjonen som samfunnsutvikler. Den forskningen som er utført, peker på at de minste kommunene ofte har problemer med å rekruttere kompetent arbeidskraft til denne type tunge, sektoroverskridende oppgaver. Manglende kapasitet i administrasjonen blir også sett som et problem.” (s. 72)

For å få kunnskap om små kommuners evne til å ivareta generalistkommunekravet har Hovik og Myrvold (2001b) gjennomført en case-studie av fire små kommuner. Blant samfunnsutviklingsoppgavene så Hovik og Myrvold særlig på småkommunenes næringspolitiske arbeid, mens planleggingsfunksjonene ble dekket mer summarisk. Funnene oppsummeres slik:

”Små kommuner er preget av oversiktligheit og stabilitet. Behovet for oppdaterte og overordnede planer for kommunen anses derfor som liten, og de opplever et misforhold mellom statens krav og kommunens eget behov for planlegging. Oppgavene knyttet til næringsutvikling oppfattes ofte som særlig viktige for de små kommunene, fordi arbeidsplasser anses som vesentlig for å sikre bosettingen.

Prioriteringen av direkte personrettede tjenester synes å gå på bekostning av samfunnsutviklingsoppgavene, som oppleves å være mer utsatte for nedskjæringer. Det er en klar tendens til at egne stillinger med ansvar for samfunnsutviklingsoppgavene er inndratt pga. behov for budsjettmessige innstramminger, Ansvaret for oppgavene er overlatt til administrative og politiske ledere i kommunen.” (s. 10)

Myrvold (2003) omtaler i et notat til Effektutvalget kommunenes arbeid med samfunnsutvikling under overskriften ”Samfunnsutvikling, en oppgave på defensiven”. I notatet oppsummeres noen av Myrvolds vurderinger:

Samfunnsutviklingsfunksjonen kan defineres som kommunenes oppgaver knyttet til tilretteleggingen og styringen av utviklingen i lokalsamfunnet. Næringsutvikling, fysisk planlegging og lokalt miljøvernarbeid er viktige elementer i kommunenes bidrag til samfunnsbyggingen innenfor sitt geografiske område. Noen av disse oppgavene kan oppfattes som enkle å forholde seg til i små kommuner. Små forhold gir oversiktligheit, og kommunens mål kan nås ved å finne løsninger når enkeltsaker kommer opp. Det er imidlertid grunn til å tro at rollen som samfunnsutvikler representerer en av de største utfordringene for små kommuner. Oppgavene innenfor planlegging, næringsutvikling og miljøvern har ofte et større nedslagsfelt enn det lokale, noe som krever samarbeid og samordning på tvers av kommunegrensar. Oppgavene stiller dessuten særlige krav til spesialisert og kompetent arbeidskraft. Små kommuner savner ofte administrativ og faglig kapasitet til å drive langsiktig utviklingsarbeid, f.eks. innenfor fysisk planlegging, og også på dette området er det gjerne problemer med å rekruttere og beholde fagfolkene. Langsiktig bindende planlegging oppleves spesielt vanskelig i en del småkommuner, fordi fristelsen til å se bort fra planen er stor når konkrete saker kommer opp, og en kjenner dem som berøres. Dette kan bidra til at mange kommuner har vansker med å oppnå en god helhetlig og langsiktig utvikling.” (Myrvold, 2003)

Også Bukve (2002) vurderer forholdet mellom kommunestørrelse og arbeidet med samfunnsutvikling:

”Kommunane si rolle som samfunnsutviklar gjeld for ein stor del område der styresmaktene søker å påverke andre samfunnsaktørar, og derfor først og fremst må oppnå resultat i samarbeid med andre. Med dagens sjargong kan vi seie at styringa må foregå gjennom governance meir enn gjennom government. Næringsutvikling, miljøvern og planlegging kan vere typiske døme på felt der kommunane opptre som samfunnsutviklarar. Då kan evna til å bygge nettverk og skape tillit mellom ulike typar aktørar vere avgjerande. Ei samordning som er basert på strategisk interessefelleskap

åleine, går lettare i oppløysing enn ei samordning som er basert på gjensidig tillit og felles strategiar som er forankra i dei enkelte aktørane sin tenkemåte (Bukve 2001). Heller ikkje på dette området er det lett å sjå direkte samanhengar mellom kommunestruktur og governance-kapasitet.” (Bukve 2002)

I det følgende skal vi ta for oss de tre kriteriene Christiansenutvalget bruker for å vurdere kommunenes arbeid med samfunnsutbyggingen.

4.3 Fysisk planlegging

4.3.1 Christiansenutvalgets vurderinger og konklusjoner

Under Christiansenutvalgets omtale av fysisk planlegging gjentas mange av de samme vurderingene, synspunktene og argumentene som er brukt i den innledende omtalen av samfunnsutbygging.

Christiansenutvalget stiller to krav til kommunene når det gjelder fysisk planlegging. (kap 7)

”Kommunen som politisk og administrativt apparat må ha forutsetninger for å løse den oppgaven som følger av det som er pålagt gjennom lov - å lage og ajourføre en kommuneplan. Det stiller krav til planfaglig kompetanse, kapasitet og beslutningssystem.

Den andre typen krav består i å nå de mål nasjonale myndigheter og den enkelte kommune har satt for arealdisponeringen. Det gjelder innen kommunen og i flerkommunale områder. Med andre ord - om kommunene makter å påvirke den geografiske virkeligheten i ønsket retning gjennom arealdisponeringen innen og på tvers av kommunegrensene, ut fra nasjonale og regionale mål. De viktigste problemtypene for den fysiske planleggingen kan deles i tre grupper:

- *Tettstedsutvikling*
- *Forvaltning av natur- og kulturminneverdier*
- *Arealplanlegging som virkemiddel for næringsutvikling”*

Disse kravene og vurderingene gjentas flere ganger i utredningen:

”For å ivareta disse sentrale oppgavene (fysisk planlegging) settes det for det første krav til kompetanse og kapasitet i det kommunale og fylkeskommunale apparat. Som for flere av de øvrige kriterier kan dette være ressurser som kan tenkes å variere med størrelse på forvaltningsenhetene. Tilgang til faglige ressurser er viktig å drøfte i forhold til kommuneinndelingen.

For det andre er en effektiv planlegging avhengig av geografisk funksjonelle planleggingsområder for de formål det skal planlegges for. Den administrative inndeling er av stor betydning fordi planleggingsområdene i stor grad følger av inndelingen. Både kommuner og fylkeskommuner er typiske generalistorganer som skal planlegge og koordinere den samlede arealbruk til mange ulike formål. Dette setter krav til geografiske

områder som gjør det mulig å fylle rollen som koordinator og styrende instans for å sikre et ønsket utbyggingsmønster.” (Kap 3.7.1, s. 64)

Utvalget konkluderer sin vurdering med at ”Utviklingen har vist at kommuneinndelingen påvirker evnen til å møte disse utfordringene. Det synes for det først som om større kommuner gjennomgående har høyere planberedskap enn mindre kommuner. Det betyr at de generelt sett har både flere og nyere planer. I tillegg tyder mye på at de har større kompetanse og kapasitet i administrasjonen, og at de har lettere for å rekruttere og beholde kompetente medarbeidere. Det er dessuten grunn til å tro at det er økonomiske stordriftsfordeler i offentlig planlegging og klare kvalitetsmessige fordeler ved å bygge opp færre planleggingsadministrasjoner.” (Kap 7.3.5.2, s. 165)

Utvalgets konklusjoner når det gjelder fysisk planlegging er i liten grad basert på forskningsbasert kunnskap om planlegging. Det refereres til undersøkelser av planstatus i ulike kommuner, men ikke til planleggingens relevans, kvalitet eller resultater.

4.3.2 Forskning om kommuneinndeling og fysisk planlegging

Hovik og Myrvold (2001a) analyserer sammenhengen mellom kommunenes størrelse, målt i folketall, og deres ivaretagelse av de oppgavene som er lagt til kommunesektoren. I analyse av samfunnsutviklingsoppgavene ser de på kommunenes arbeid med kommuneplanen, dvs. ikke eksplisitt på den fysiske planleggingen. Som indikator bruker Hovik og Myrvold ”erfaring med kommuneplan”, en variabel som beskriver kommunenes tradisjon med planlegging etter plan- og bygningsloven. De har ikke data om planfaglig kompetanse i kommunene. Det som i rapporten kalles ”planerfaring” dreier seg utelukkende om hvor mange generasjoner av vedtatte kommuneplaner kommunen har bak seg. Dvs. de har ingen data om planprosesser, om oppfølging av planer, kobling mellom kommuneplaner og andre planer etc. Indikatoren de bruker har derfor knapt noen relevans i forhold til kvaliteten og betydningen (resultatene av) av planarbeidet i den enkelte kommune.

Hovik og Myrvold(2001a) oppsummerer slik:

”I snitt er erfaringen med kommuneplanen betydelig mindre i de minste kommunene enn i større kommuner. Ved kontroll for andre variable, forsvinner imidlertid effekten av folketall. Heller ikke bosettingstetthet og befolkningsvekst ser ut til å ha betydning. Det er først og fremst kommuneøkonomien samt om kommunen ligger i Nord-Norge eller ikke som fremstår som vesentlige forklaringsfaktorer. Kommuner med god økonomi har høyere planstatus enn andre kommuner, og kommuner som ligger i Nord-Norge har lavere planstatus enn kommuner i andre deler av landet. Den negative sammenhengen mellom Nord-Norge og planerfaring gjelder imidlertid ikke for sentrale kommuner. Landsdel synes med andre ord å bety lite for planerfaring i kommuner som opplever et visst planbehov.” (s. 10)

Strukturelle forhold (folketall, vekst i folketall, reiseavstander, bosettingstetthet, sentralitet) påvirker i liten grad kommunenes planerfaring. ”Vi hadde antatt at behovet for planlegging viste sammenheng med slike strukturelle faktorer, og at faktisk planlegging var betinget av behov for å planlegge. Ingen av variablene som indikerer behov for planlegging viste sammenheng med faktisk planerfaring.” (s. 79)

Oppsummert kan en si at Hovik og Myrvold (2001a) ikke gir noe grunnlag for å hevde at kommunens folketall har betydning for kommunens planerfaring.

En velkjent kritikk mot det kommunale plansystemet er at det retter seg inn mot samfunnsmessige problemstillinger som er mest aktuelle for byer og tettsteder i vekst. *”Planlegginga av kommunesamfunnet har sin ’klassiske’ problembakgrunn i behovet for å styre tilgangen på areal, der dette er ein knapp ressurs på grunn av økonomisk og demografisk vekst. Dette gjeld dei fleste bysentra, men mange kommunar har som kjent lite press på arealet og opplever stagnasjon i befolkningsutvikling. Dermed kjenner dei seg i liten grad igjen i det lovverket og dei forskriftene som gjeld planlegging. Problemet i desse kommunane er gjerne manglande næringsutvikling - eit fråvær av nettopp den type aktørar som fører til eit planbehov i mange bykommunar. Ikkje uventa har mange små kommunar med svakt næringsgrunnlag hatt problem med å oppfylle dei formelle krava til planlegging.”* (Aarsæther og Vabo, 2002 side 167)

Hovik og Myrvolds funn støtter ikke opp under oppfatningen om at det er kommuner med lavt folketall som har størst problemer med å oppfylle de formelle plankravene. Heller ikke oppfatningen om at ”planbehov” (folketall, vekst i folketall, bosettingstetthet, sentralitet, med mer) har vesentlig betydning for kommunenes planerfaring, støttes av Hovik og Myrvolds forskning.

Oppsummert kan en si at det ikke foreligger forskning som gir grunnlag for å trekke noen entydige konklusjoner når det gjelder sammenhengen mellom kommunestørrelse (kommunens folketall) og kvaliteten på planarbeidet i kommunene.

Kompetansen til å gjøre planvedtak som binder arealdisponeringen er i utgangspunktet lagt til kommunene. Plan- og bygningsloven legger opp til et system for helhetlig planlegging der bruken av arealer og andre naturressurser skal vurderes sammen med ulike sektorplaner. Ved siden av å samordne mellom sektorer, skal planleggingen også legge til rette for samordning av statlig, fylkeskommunal og kommunal virksomhet. *”Et grunnleggende problem knyttet til samordning gjennom plan- og bygningsloven er at mange særlover legger myndighet primært til statlige fagorganer, mens planene etter plan- og bygningsloven primært vedtas av de folkevalgte organer i kommuner og fylkeskommuner. ... På mange måte møtes her to prinsipielt forskjellige styringsmåter og –ideologier. Men forskjellen bunner til dels i ulikheter i oppgavens karakter, og i en vurdering av hvordan vedkommende oppgave best kan ivaretas ut fra nasjonale, regionale eller kommunale behov.* (NOU 2003:14)

Flertallet i planlovutvalget går inn for at planer etter plan- og bygningsloven i større grad skal integreres med sektorplaner: *”Når det spesielt gjelder arealbruk, må de aller fleste bygge- og anleggstiltak av noen størrelse i dag ha tillatelse etter flere forskjellige sektorlover, og krever i tillegg ofte både reguleringsplan, konsekvensutredning og enkelttillatelse etter reglene i plan- og bygningsloven. Systemet er samlet sett komplisert, og for tiltakshaver er det tidkrevende og ofte uforutsigbart. Det er flertallets hovedsyn at det ligger en meget betydelig forenklingsmulighet ved å la planer etter plan- og bygningsloven samtidig oppfylle krav om plan og tillatelse i enkeltsaker etter særlovgivning, inkludert krav om konsekvensutredning. Målet er altså å kople sektorplaner og sektorvedtak til planer etter plan- og bygningsloven, eventuelt å bruke planformene i plan- og bygningsloven direkte for regulering og tiltak etter sektorlovgivning.”* (NOU 2003:14)

Som utvalget påpeker vil dette medføre høyere krav til kompetanse i kommunene, og kanskje også økt kapasitet. Forslaget innebærer at kommunene må få tilgang til fagkompetanse for nye fagtemaer.

”Dette vil i praksis nødvendigvis reise spørsmålet om kapasitet og kompetanse hos henholdsvis planmyndighetene og sektormyndighetene. Overlates kommunene som planmyndighet ansvaret for å vareta en del sektorhensyn gjennom sine planer, som statlige fagmyndigheter hittil har hatt ansvaret for på grunnlag av sektorlovgivningen, må kommunene nødvendigvis også få – eller få tilgang til – den kompetansen som er nødvendig for dette.

For å dekke den nødvendige faglige bredden i planleggingskompetansen på kommunenivået, vil vi foreslå at det stimuleres til, evt. gjøres forsøk med interkommunalt plansamarbeid, blant annet etablering av regionale «planleggingspooler» knyttet til fylkeskommunen som regional utviklingsaktør.” (NOU 2003:14).

Utvalget mener likevel at mange kommuner vil måtte styrke egen planleggingskapasitet, både for samfunnsplanlegging og arealplanlegging.

Hvis planlovutvalgets ambisjoner blir fulgt opp, vil det bli stilt større krav både til planleggingskompetanse og planleggingskapasitet i kommunene. Dette omfatter ikke bare fysisk planlegging, men også overordnet samfunnsplanlegging og sektorplanlegging.

4.4 Næringsutvikling

4.4.1 Christiansenutvalgets vurderinger og konklusjoner

Christiansenutvalget peker på at kommunal innsats i næringsutvikling reiser mange av de samme problemstillinger i forhold til inndelingen som hensynet til den fysiske planleggingen. *”For det første vil evnen til å utvikle en kommunal og fylkeskommunal næringspolitikk sette krav til faglige ressurser. Kompetanse er en blant flere viktige forutsetninger for en effektiv lokal og regional næringspolitikk. For det andre er det viktig at kommunenes og fylkeskommunenes innsats sikres tilstrekkelig geografisk samordning. For det tredje er det viktig at inndelingen bidrar til administrative enheter med et tilstrekkelig differensiert næringsliv, som gir et godt grunnlag for å drive lokal og regional næringspolitikk. Enhetenes sårbarhet i økonomisk sammenheng og hensynet til det lokale inntektsgrunnlag ligger også bak ønsket om enheter med en viss næringsmessig bredde. Hensynet til kompetanse, en samordnet innsats og enhetenes sårbarhet ut fra næringsmessige ressurser, vil stå sentralt i vurderingene under kriteriet om næringsutvikling.” (Kap. 3.7.2 s.64-65)*

”Ut fra kommunenes engasjement i, og generelle betydning for den lokale næringsutviklingen, foreligger det etter utvalgets oppfatning et behov for mer utviklingsdyktige kommuner. Dette gjelder særlig i distriktene. Utvalget vil dessuten, ut fra kompetansemessige og styringsmessige forhold, peke på at dagens kommuneinndeling svekker forutsetningene for eventuell videre desentralisering av distriktsutbyggingsoppgaver til kommunenivået.” (Kap 7.3.3, s. 163)

Utvalget konkluderer sine vurderinger med at det er både fordeler og ulemper med dagens kommuneinndeling. Fordelene er knyttet til nærhet, stabilitet og lokalkunnskap. Ulempene er knyttet til manglende organisatorisk tyngde, hinder for regional samordning og at de små kommunene har et ensidig og sårbart næringsgrunnlag.

4.4.2 Forskning om kommuneinndeling og næringsutvikling

Bukve mfl.(1991) prøvde å finne ut hva kommunestrukturen har å si for kommunene som utviklingsorgan. Forfatterne konkluderer med at det ikke er påviselige sammenhenger mellom kommunestørrelse og kommunenes innsats i tiltaksarbeidet. Riktignok blir det hevdet at en noe større andel av de minste kommunene driver organisert tiltaksarbeid (i 1989). Men det er ikke kommunestruktur i seg selv som forklarer denne forskjellen. Høy innsats i tiltaksarbeidet er heller knyttet til krisetrekke ved lokalsamfunnet; dvs. tiltaksarbeidet er en strategi for å løse lokale problemer. Forfatterne finner at små kommuner, dvs. kommuner lavt folketall, ikke er aktive fordi de er små, men fordi de har mange problemer knyttet til nærings- og folketallsutvikling. Kort oppsummert blir det pekt på at utkantkommunene var først ute med tiltaksarbeid, men etter hvert har alle kommunetyper satset på dette arbeidsområdet. Ledelsens innovasjonsorientering er viktig for spredningstakten. De mest aktive kommunene er de som har store problemer med nærings- og folketallsutvikling og en ledelse med stort kontaktnett. Kommunens ressurser (inntekter) og størrelse har ikke innvirkning på de variasjonene en finner i undersøkelsen.

Bukve m.fl.(1991) konkluderer med at en ikke har funnet forskjeller i tiltaksarbeidet i små og store kommuner, og kan dermed konkludere med at det å endre kommunestrukturen i seg selv ikke vil styrke innsatsen i tiltaksarbeidet. Samtidig hevder forfatterne at en må regne med at kommunestrukturen (slik den var tidlig på 1990-tallet) er for lite ensartet til at en kan bygge opp et tiltaks- og vegledningsapparat som er like godt i de små som i de store kommunene. (Bukve, m.fl. 1999. Her referert fra Amdam, m.fl.2003)

Amdam m.fl.(2003) har i sin analyse ”Kommunestruktur og regional samfunnsutvikling” studert kommunestrukturens betydning for lokalt og regionalt samfunnsutviklingsarbeid. De så på fire områder, Sarpsborg, Fredrikstad, Ålesund og Nordfjord. Formålet med undersøkelsen var ”... *ikkje å påpeike kva konsekvensane vert av ei bestemt endring i kommunestruktur, men å peike på forhold som ein må granske nærare i det einskilde område ved endringar i kommunestruktur. Om vi kan påpeike konsekvensar i noko forhold i dei fire områda vi har studert, er det svært sannsynleg at slike forhold også er viktige i andre område og at dei derfor må studerast nærare i eigne utgreiingar.*” Amdam m.fl. gjennomførte intervjuer med ca 50 informanter i de fire områdene. Lista over informanter viser at det i all hovedsak dreier seg om politiske og administrative ledere i de utvalgte kommunene. Av de 50 informantene er det to som ikke er politikere eller offentlig ansatte. Undersøkelsen må derfor sies å være en analyse av hvordan kommunale ledere selv vurderer sin innsats for regional samfunnsutvikling og hvilken betydning kommunestrukturen kan ha å si for dette arbeidet. Ut fra denne undersøkelsen kan en derfor ikke si noe om hvordan de kommunene skal hjelpe eller betjene, næringslivet og innbyggerne, vurderer kommunenes utviklingsarbeid og kommunestrukturens betydning for dette.

Amdam m.fl. konkluderer med at ”... *endringar i kommunestruktur klart påverkar ein bu- og arbeidsmarknadsregion sine evner til å drive lokalt- og regionalt utviklingsarbeid og*

at det er viktig å studere desse forholda nærare i dei einskilde områda. Vi har også vist at geografi er svært viktig i lag med kulturelle og sosiale tilhøve.”

De gjør et skille mellom nodale regioner og polysentriske regioner:

”1. Kommunesamanslåing i nodale (sentrumsorienterte) og funksjonelle område kan gi ny styrke til regionalt utviklingsarbeid og styrke området sin konkurransevne i forhold til andre regionar i inn- og utland. Dette krev at den samanslåtte kommunen er i stand til å fokusere på utfordringane til det regionale samfunnet, erkjenne behov for innsats, utvikle sams visjonar og strategiar, prioritere verkemiddel og handling og kontinuerleg lære av kvarandre og av andre. Kommunesamanslåing er ingen garanti for at dette skjer, men synes å forbetre vilkåra i vesentleg grad samanlikna med eit regionalt samarbeid. Brei semje om at samanslåing var nødvendig for å kunne konkurrere betre utad, er ein klar styrke.

2. Kommunesamanslåing i polysentriske BAS-regionar der dei fleste aktørar er motstandarar fører neppe til særleg forbetring i det regionale samfunnsutviklingsarbeidet før det er utvikla sams visjonar, strategiar m.m. Spesielt er dette problematisk om regionen manglar sams arenaer og prosessar som kan føre til at sentrale aktørar samhandlar og samtalar og utviklar sams tillit over tid. Truleg må det til klar ”kriseerkjening” eller sterkt eksternt påtrykk for å ”tvinge” aktørar til å samarbeide. På den andre sida er eit regionalt samarbeid neppe særleg meir effektivt”.

Amdam m.fl. avgrensar sin analyse og sine konklusjoner i to retninger: (side 51-52):

”1. Utkantar. Vi har ikkje fokusert på dei 65 kommunane der bu- og arbeidsmarknadane er identiske med eller mindre enn kommuneterritoriet. Dette er i hovudsak kommunar som er svært store i areal (tynt- og spreiddfolka) eller kommunikasjonsmessig isolerte. Om slike kommunar vert slått saman med andre, er det neppe for å få betre samordning og målretta samfunnsutviklingsarbeid på lokalt eller regionalt nivå, fordi den nye kommunen automatisk vil innehalde fleire ”regionar” og med konkurranse mellom seg. ... Endringar i kommunestruktur vil sjølvsagt ha konsekvensar for samfunnsutviklingsarbeidet, men vi trur at forholda er så varierende mellom dei 65 kommunane at det er vanskeleg å seie noko generelt om slike verknader.

2. Storbyar. På tilsvarande vis vil det vere vanskeleg å seie noko generelt om kommunestrukturændringar knytt til storbyane våre, til dømes om Oslo, Stavanger, Bergen eller Trondheim vart utvida til å omfatte alle kommunane innan bu- og arbeidsmarknadsområdet. I folketal, utstrekning og utfordringar ville slike endringar føre til strukturar som er meir lik dagens fylkeskommunar eller kombinerte kommunar og fylkeskommunar, enn det vi normalt forbind med kommunar. Også i desse tilfella reknar vi med at det vil vere vanskeleg å generalisere med omsyn til verknader.”

Amdam m.fl.s arbeid gir ikke entydige svar på om sammenslåing av kommuner eller endret kommunestruktur vil styrke kommunenes arbeid med næringsutvikling. En viktig konklusjon er at kommunestruktur må vurderes i hvert enkelt tilfelle, og at geografiske, kulturelle og sosiale forhold vil kunne være avgjørende for om endring i kommunestruktur kan gi bedre utviklingsarbeid. Fra arbeidet kan en kanskje også trekke den konklusjon at utviklingsarbeidet vil ha best vilkår om kommunegrensene faller sammen med grensene for bo- og arbeidsmarkedsregionene. Her må vi minne om at det

empiriske grunnlaget for Amdam et als vurderinger er begrenset, og i all hovedsak basert på kommunale ledes egen vurdering, ikke næringslivets.

Kommunenes arbeid med næringsutvikling er også et tema i den danske Strukturkommissionens analyser. De oppsummer slik:

”Sammenfattende for erhvervsservice og det strategiske arbejde kan peges på, at udviklingen tyder på, at der er behov for at løse opgaverne i større sammenhænge. Det er imidlertid ikke særskilt godtgjort, om dette skal ske ved sammenlægninger og ikke ved samarbejde. Hertil kan blandt andet anføres generelle betragtninger om problemstillingerne ved koordination mellem mange selvstændige enheder.

Over for argumenterne for store enheder (faglig bæredygtighed, koordinering m.v.) står behovet for kendskab til og dialog med områdets virksomheder og kendskabet til et områdes øvrige indsats, således at der kan skabes og overskues en sammenhængende indsats.” (Strukturkommissionen 2003)

Som vi ser, vurderes fordelene og ulempene med små kommuner på samme måte av Strukturkommissionen som av de fleste norske forfattere.

Oppsummert kan en si at det ikke foreligger entydige resultater om sammenhengen mellom kommuneinndeling og kommunenes arbeid med næringsutvikling. Som Amdam m.fl.(2003) peker på, må kommunestrukturen vurderes i hvert enkelt tilfelle ut fra geografiske, kulturelle og sosiale forhold. Folketall alene sier lite om kommunens evne til å arbeide med næringsutvikling.

4.5 Miljøvern

4.5.1 Christiansenutvalgets vurderinger og konklusjoner

Christiansenutvalget trekker fram to forhold som synes mest relevant å vurdere i forhold til den administrative inndeling: Det gjelder for det første tilgangen til kompetanse for å ivareta denne type oppgaver. For det andre evnen til å håndtere oppgaver i miljøvern og ressursforvaltning som må løses på tvers av kommune- og fylkesgrensene, diskuteres nærmere. (Kap.3.7.3 s. 65)

Når det gjelder kommuneinndelingens rolle for kommunenes rolle i miljøvernarbeidet, konkluderer utvalget slik:

”A) Generelt sett tyder mye på at de samme argumenter som gjelder for planlegging og næringsutvikling også veier tungt for miljøvern og naturforvaltning. Store kommuner gir bedre forutsetninger for en kommunal forvaltning som imøtekommer kravene til kompetanse, kapasitet og evne til å løse problemer som strekker seg ut over kommunegrensene. På den andre siden kan en inndeling med mange små enheter styrke det lokale engasjementet.

B) Utvalget vil i tillegg til de betraktninger som gjelder for landet som helhet, peke på at det særlig er i sentrale strøk at dagens inndeling skaper problemer, og at kombinasjonen av store og små kommuner ved siden av hverandre kan være uheldig ut fra miljøvern- og naturforvaltningshensyn." (Kap 7.3.4.7 s.170)

4.5.2 Forskning om sammenhengen mellom kommuneinndeling og miljøvern

Kommunene har et generelt ansvar for miljøvern med myndighet og oppgaver knyttet til sektorlovene. De fleste oppgavene etter viltloven, friluftsløvsloven og motorferdselloven er delegert kommunene. Det foregår ulike forsøk angående forvaltning av større verneområder. I tillegg til dette har ca. 100 kommuner fått overført ansvar for forvaltning av mindre verneområder og landskapsvernområder. Kommunene har i tillegg oppgaver knyttet til laks- og innlandsfiske og forurensningsloven. Kommunene er den primære planmyndighet etter plan- og bygningsloven, og styrer og påvirker dermed arealbruken både i offentlig og privat sektor. Gjennom plan- og bygningsloven har kommunene også ansvar for å sikre arealer og løsninger som støtter opp om nasjonale miljømål. Kommunene har også plikter, ansvar og myndighet innen avfall og avløp, og driver helhetlig planlegging innenfor disse områdene. Eksempelvis fikk kommunene fra januar 2001 myndighet til å gi tillatelse til avløpsanlegg opp til en bestemt størrelse.

Stortinget sluttet seg ved behandlingen av St.meld. nr. 31 (2000-2001) "Nye oppgaver for lokaldemokratiet - regionalt og lokalt nivå" til en kommunesatsing på miljøvernområdet. Det kommunale miljøvernarbeidet er også drøftet i St.meld. nr. 31 (2000-2001) Kommune, fylke, stat - en bedre oppgavefordeling. Regjeringens utgangspunkt er at alle oppgaver som krever lokalpolitisk skjønn, skal overføres til kommunene. Kommunene skal i utgangspunktet ha ansvaret for miljøutfordringer eller interesser av lokal karakter, det vil si der virkningen av forurensningen eller arealbruken er lokal, eller at lokale interesser eller verdier berøres. På områder hvor kommunene får et selvstendig ansvar, skal de selv kunne velge både ambisjonsnivå og virkemidler. Dette innebærer at kommunene får reell myndighet. Den kommunale forvaltningen må imidlertid være i samsvar med de nasjonale miljømålene.

I Stortingsmelding nr. 19 (2001-2002) "Nye oppgaver for lokaldemokratiet - regionalt og lokalt nivå" argumenteres det for at flere miljøoppgaver bør legges til lokalt nivå: *"Et større kommunalt ansvar på miljøvernområdet vil kunne bidra til en bedre ivaretagelse av miljøkvaliteter av lokal verdi og i større grad kunne skape et lokalmiljø i tråd med lokale forutsetninger og innbyggernes ønsker og prioriteringer. På denne måten kan kommunene selv legge forholdene best mulig til rette for verdiskaping, tilhørighet, trivsel, helse og for lokal livskvalitet. For å kunne skape et godt nærmiljø trengs det både kunnskap om miljøtilstanden, tekniske løsninger og effektive tiltak, samt nødvendige virkemidler for å ta vare på naturkvaliteter, kulturminner og kulturmiljøer, og for å motvirke og rydde opp i forurensningsproblemer. Det er i tillegg nødvendig å utvikle dialog og samspill med befolkning, lokalt næringsliv og organisasjoner. Dette vil lette gjennomføringen av konkrete tiltak for å ta vare på og forbedre lokale miljøkvaliteter. Miljøarbeidet kan på denne måten bli et viktig og interessant politisk ansvar i kommunene. Videreføringen av LA 21-arbeidet blir viktig for å utløse lokalt engasjement og mobilisering av lokal kompetanse, interesser og ressurser."*

De problemer Christiansenutvalget knytter til små kommuner, synes ikke å være et aktuelt tema i Stortingsmeldingen. Kommuneinndelingen drøftes da heller ikke i tilknytning til overføring av miljøoppgaver til kommunene.

I drøftingen av de offentlige arbeid med miljøspørsmål har valg av forvaltningsnivå ofte vært et tema. Diskusjonen knyttes gjerne til hvordan grenseoverskridende miljøproblemer best kan løses, ved interkommunalt samarbeid eller ved å løfte ansvaret og oppgavene opp til regionalt eller statlig nivå.

Vi har ikke funnet noen empiriske undersøkelser av hva *kommuneinndelingen* har å si for resultatet av kommunenes miljøarbeid. Spørsmålet om kommuneinndelingens betydning for miljøarbeidet, må derfor baseres på drøftinger og vurderinger.

Etter vår vurdering er det først og fremst arealbruk som knytter miljø til spørsmålet om kommuneinndeling. Andre miljøspørsmål, som for eksempel utslipp til luft og vann, berører ofte så store områder at de selv i svært store kommuner går over kommunegrensene. I slike tilfelle vil ikke endring i kommuneinndelingen løse problemene. Da er spørsmålet om fordeling av oppgaver og ansvar mellom forvaltningsnivåene mer relevant.

Når det gjelder arealbruk vil ofte det være ønskelig å se større områder under ett når framtidig utbygging og vern skal planlegges. I noen tilfeller, for eksempel ved planlegging av utbyggingsområder for fritidshus/hytter, vil dette kunne være områder som strekker seg over eksisterende kommunegrenser. Nabokommuner kan ofte ha ulike syn på hvordan arealene skal brukes, og hvor restriktive de skal være når det gjelder hyttebygging. Også på andre områder, som f.eks. tillatelser til motorferdsel i utmark, vil det være ønskelig å se større utmarksområder under ett.

Enkelte miljøspørsmål, særlig de som angår bruk av utbygging og bruk av arealer, taler for at det ville være en fordel med større kommuner, i betydningen kommuner med større sammenhengende arealer. I forhold til andre hensyn, som f. eks. hvordan bo- og arbeidsmarkedene avgrenses, vil en kommuneinndeling basert på miljøkriterier neppe være aktuelt.

Som omtalt i kapittel 4.5 foreslår planlovutvalget en sterkere integrering av planer etter plan- og bygningsloven og sektorplaner. Dette kan stille større krav både til kommunenes plankompetanse og fagkompetanse, ikke minst på miljøområdet.

4.6 Oppsummering kommuneinndeling og samfunnsutbygging

Ut fra den litteratur som finnes om kommunestruktur og kommunenes arbeid med samfunnsutbygging (fysisk planlegging, næringsutvikling og miljø), går de fleste anbefalingene i retning av kommuner som er større enn i dag, og som sammenfaller med bo- og arbeidsmarkedsregioner (dagpendlingsregioner). Her må en huske at dette i all hovedsak er basert på vurderinger. Det finnes ikke noe empirisk materiale som sier noe entydig om sammenhengen mellom kommuneinndeling og resultatene av kommunenes utviklingsarbeid.

5 Kommuneinndelingens betydning for demokratiet

5.1 Innledning

Christiansenutvalget vurderte kommuneinndelingens betydning for demokratiet ut fra tre kriterier som dekker ulike sider av innholdet i lokaldemokratiet - deltakelse, lokal tilhørighet og lokal påvirkningskraft.

"Politisk deltakelse antar mange former og det har vært et mål for utvalget å fange opp de viktigste typene. Begrepet lokal tilhørighet inngår som en sentral del av demokratidiskusjonen omkring kommuneenheten, og oppfattes av mange som kjernen i det lokale selvstyret. Lokal tilhørighet har med identitetsfølelse og fellesskapsfølelse å gjøre. ... Lokal påvirkningskraft er det tredje demokratikriteriet. Den enkelte kommunes påvirkningskraft i forhold til omgivelsene har betydning for styrken i lokaldemokratiet." (Kap 2.4.3 s. 31-32)

Utvalget oppsummerer sin vurdering slik:

".... har utvalget kommet fram til at små kommuner antakelig gir best betingelser for tradisjonelle former for deltakelse, gjennom verv og direkte kontakt mellom befolkningen og politikerne. Deltakelse gjennom aksjoner og interesseorganisasjoner fremmes best i større enheter. Større enheter synes også å gi best forutsetninger for å utøve lokal påvirkningskraft. Lokal tilhørighet er først og fremst et argument for stabilitet i inndelingen.

Det er ikke noe entydig bilde som ligger bak konklusjonene. Kunnskapsgrunnlaget for å kunne si noe om de enkelte sammenhengene er ofte svakt. Utvalget har likevel trukket den konklusjon at det neppe er grunnlag for å hevde at visse endringer i kommuneinndelingen vil undergrave sentrale kvaliteter ved lokaldemokratiet." (Kap. 7.4.5 s. 181)

5.2 Befolkningens deltakelse

Bukve(2002) har oppsummert en del av den forskning som er gjort når det gjelder sammenhengen mellom innbyggernes deltakelse og kommunens folketall:

"Historisk veit vi at valdeltakinga har vore mindre i små kommunar enn i store. Den klassiske forklaringa på dette har Stein Rokkan gjeve i sin mobiliseringsmodell for politisk deltaking. Mobiliseringa skjer frå sentrum til periferi, både sosialt og geografisk. Såleis kjem den politiske mobiliseringa seinare i småkommunane i periferien. Men ulikskapen i valdeltaking var her i landet utjamna før 1970. Deretter har det vore nokså jamn valdeltaking i ulike kommunetypar. Men på 1990-talet finn vi ein tendens til relativt høgare valdeltaking i dei aller minste kommunane, dei med under 2 500 innbyggjarar. Det er òg slik at innbyggjarar i små kommunar bruker kumuleringsretten i større grad enn innbyggjarar i store kommunar, og det er ein større andel innbyggjarar i dei mindre kommunane som har eller har hatt kommunale verv.

Når det gjeld deltaking på andre måtar enn gjennom valkanalen, finn vi eit skilje mellom konvensjonelle og ukonvensjonelle deltakingsformer. Så langt det gjeld ukonvensjonelle deltakingsformer som å skrive under på opprop eller å delta i aksjonar, protestmøte og demonstrasjonar, er deltakinga størst i dei store kommunane. Men skilnadene mellom kommunetypar er minkande. Også med omsyn til sosial bakgrunn har det funne stad ei utjamning i såkalla ukonvensjonell politisk deltaking. Det kan sjå ut til at Rokkans mobiliseringstese er haldbar også for denne typen deltakingsformer, men at spreinga skjer på eit seinare tidspunkt enn for valdeltaking.

Når det gjeld meir konvensjonelle deltakingsformer som å ta direkte kontakt med folkevalde eller administrasjonen, og å ta opp saker i parti eller andre organisasjonar, er dei derimot mest utbreidde i små kommunar. Her er det den uformelle kontakten som er avgjerande. Når det gjeld institusjonaliserte kontaktformer, som td treffetid for politikarar og e-postsamband til administrasjon og politikarar, er desse mest utbreidde i dei største kommunane.” (Bukve, 2002)

Deltaking gjennom partia har elles tvetydige trekk (ibid:123ff). Det er fleire partimedlemmer i små enn i store kommunar, men identifikasjonen med partiet og aktiviteten i partia synest høgre i store kommunar. Alt i alt kan dette tyde på at partia som deltakingsarena er viktigast i dei større kommunane. I småkommunane vert partia i større grad oppfatta som eit unaudsynt mellomledd mellom veljarane og kommunen. I desse kommunane synest det å vere deltakinga som rekrutterer til partia og ikkje omvendt.”

Bukve har benyttet data fra KRDs organisasjonsdatabase for 2000 til en analyse av hvordan kommunestørrelse henger sammen med ulike ordninger for politisk diskusjon og medvirkningsordninger. *”Det syner seg at slike ordningar er meir utbreidde i store enn i små kommunar. Større kommunar har oftare medverknads- og drøftingsorgan som spørjetime i kommunestyret, born og unge sitt kommunestyre”, brukarråd ved eldreinstitusjonar og skular, brukarmøte og brukarundersøkingar. Også høvet til å ”stemme med føtene”, gjennom fritt val av tenesteytar, er mest utbreidd i store kommunar. Førebels er det få kommunar som legg opp til opne internettdebattar i samband med politiske saker, men ei overvekt av dei forsøka som finst er i større kommunar. Det vi ikkje har like gode data om, er konsekvensen av slike ordningar for politisk interesse og offentleg diskusjon.” (Bukve, 2002)*

Kommunenes Sentralforbund har nylig (sommeren 2003) avsluttet en stor utredningssatsing for å belyse konsekvenser ved kommunesammenslutninger i Norge. Forholdet mellom kommunestruktur og demokrati tas opp i flere sammenhenger i de mange utredningene som er lagt fram.

Kommunestørrelse, målt som innbyggertall, er den sentrale kontekstuelle variabelen i de empiriske analysene i Baldersheim et als (2003) rapport. Det pekes på at *”Størrelse er likevel bare er en av flere sider ved kommuneinndelingen som kan tenkes å virke på det lokale demokratiet og den lokale bærekraft. Også den interne strukturen i kommunene, dvs. spredt eller tett bosetting, og kommunenes lokalisering, sentralt eller perifert, kan ha innvirkning på kommunenes virkemåte, inkludert servicetilbud.”* Bare i to av rapportens kapitler (kap 5 og 6) følges disse perspektivene i en viss grad opp ved at det er tatt inn andre variable enn innbyggertall.

Også Baldersheim et al avviser hypotesen om at det er en direkte sammenheng mellom kommunestørrelse og befolkningens deltakelse i samfunnsgagnlige aktiviteter. Med unntak av lokale tillitsverv og diverse partirelaterte aktiviteter, hvor det er en iboende sammenheng med befolkningstall, er konsekvensene av kommunestørrelse (definert som antall innbyggere) enten indirekte eller fraværende når det er tatt høyde for andre mulige forklaringsfaktorer, heter det.(s. 92).

Dette er ikke det samme som å si at befolkningsstørrelse, befolkningstetthet og sentralitetsmomentet er irrelevant. De empiriske analysene viser at kommunestørrelse har en klar relevans i forhold til selvopplevd lokalpolitisk dyktighet, samt flere sider ved innbyggernes oppfatning av det lokale politiske systemet. Kommunestørrelse spiller i så henseende en sentral rolle i forhold til vilkårene for et åpent, gjennomskuelig lokalt selvstyre, der de folkevalgte og systemets omdømme blir oppfattet på en positiv måte. (s. 92).

Hansen et al(2003) har også sett på valgdeltakelsen i sammenslåtte kommuner, før og etter sammenslutning, og i små og store kommuner. Det viser seg at ”... sammenslutningene ikke medførte noen endring i deltakelsen, og hadde heller ingen betydning for oppslutningen om lokale valglistene. Heller ikke analyser av nyere data om lokalpolitisk deltakelse gir noe entydig bilde av forskjeller mellom små og store kommuner i politisk deltakelse. Det er en tendens til at folk i små kommuner er noe mer aktive i forhold til tradisjonelle politiske kanaler mens folk i større kommuner er forholdsvis mer engasjert i det som kan betegnes som utenomparlamentarisk virksomhet.” (s. 7)

”Dersom en går til den argumentasjonen som kommunene selv har benyttet til fordel for eller motstand mot kommunesammenslutninger, er det imidlertid ikke hensynet til det lokale demokrati som har stått i forgrunnen, men snarere hvilke effekter en sammenslutning vil ha på tjenesteytingen - og særlig den geografiske fordelingen av denne innenfor en ny storkommune. I de lokale debattene er den ideologiske argumentasjonen som kjennetegnet Stortingets debatter om kommunesammenslutninger stort sett fraværende. For den enkelte kommune synes det å være pragmatiske hensyn knyttet til den materielle nytteverdi av sammenslutningen som er det viktige.” (s.7-8)

Myrvold (2003) oppsummerer forskningen om demokrati og kommunestørrelse slik: ”Kommunenes demokratiske funksjon innebærer at innbyggerne skal ha reell mulighet til å påvirke kommunens avgjørelser, ved deltakelse i valgprosessen, ved direkte kontakt med politikere eller ved andre former for deltakelse. Betingelsene for et aktivt og levende lokaldemokrati er på mange måter bedre i små kommuner enn i større. Nærhet og kjennskap mellom innbyggerne og kommunens politiske og administrative ledelse betyr mer direkte kontakt. Veien fra ønsker til praktisk politikk blir kort og oversiktlig. Få stemmer bak hver representant i kommunestyret gjør at lokalpolitisk deltakelse og engasjement nytter, i den forstand at mobilisering rundt enkeltsaker og enkeltpersoner kan få stor betydning for sammensetningen av kommunestyret. Undersøkelser viser at valgdeltakelsen jevnt over er høyere i de små kommunene, og at det er betydelig flere som retter valglistene. Politikken er mindre partistyr, både pga. forekomsten av lokale lister, og fordi partiene ikke har kontroll over aktiviteten knyttet til strykninger og kumuleringer på valglistene. Innbyggerne i småkommunene har dessuten mer tillit til sine lokalpolitikere.

Men det finnes også utfordringer for demokratiet i småkommunene. Svakere partipolitisk styring av valgprosessen ser ut til å medføre mindre sosial representativitet blant medlemmene av kommunestyret. Mens de store partiene sørger for å ivareta en viss fordeling mht. kjønn, alder, yrke og geografi i nominasjonen, er ikke lokale lister i samme grad bundet av slike hensyn. Det store omfanget av listeretting synes dessuten å føre til at relativt flere kvinner strykes ved valgene. Bred deltakelse og effektivt engasjement rundt enkeltsaker og enkeltpersoner kan dessuten være en utfordring for den helhetlige og langsiktige styringen i små kommuner.”

Samlet sett går resultatene i ulike retninger. Det er ikke påvist noen klar og entydig sammenheng mellom kommunens folketall og befolkningens politiske deltakelse.

5.3 Lokal tilhørighet

Bukve(2002) oppsummerer også forskningen om lokal tilhørighet:

”Det blir ofte hevda at innbyggerane i små kommunar kjenner eit sterkare tilhøyre til og identifikasjon med kommunen enn innbyggerane i store kommunar. Dette kan nok vere tilfelle, men spørsmålet er om det skuldast kommunestorleiken i seg sjølv eller om det kjem av at mange små kommunar ligg i periferien og mobiliserer lokalt tilhøyre i opposisjon til eit sentrum. Den siste forklaringa synest å bli støtta av Peder Nielsen sine data frå tvangssamanslåtte svenske kommunar (Nielsen 1999).”

Hansen (red. 2003) har brukt data fra Makt- og demokratiutredningens medborgerundersøkelse, og presenterer tall som *”Langt på vei bidrar til å svekke antakelsen om at lokal identitet og følelse av lokal forankring er sterkere i små enn i større kommuner.”* (s. 40) Det er interessant å merke seg at et flertall av respondentene i alle kommunetyper sier de føler en sterk eller meget sterk tilknytning til sin kommune. Den sterkeste følelsen av tilknytning finnes i kommuner med mellom 30.000 og 50.000 innbyggere. Hansen (ibid) konkluderer slik: *”Sett i lys av legitimitetsproblematikken rundt kommunesammenslutninger er denne observasjonen tankevekkende, og svekker åpenbart tradisjonelle forestillinger om at ’big is ugly and small is beautiful’ i forhold til folks sosiale forankring og identitet”* (s. 41).

Selv om følelsen av tilknytning ikke er vesentlig sterkere i småkommunene, er innbyggerne i mindre kommuner jevnt over mer fornøyde enn innbyggerne i større kommuner. Dette gjelder særlig for personrelaterte velferdstjenester av typen barnehager, skole, sosial- og helsetjenester og eldreomsorg. Forslag om endringer i kommunestrukturen kan derfor oppleves som en trussel mot det kjente og langt på vei tilfredsstillende tjenesteyting, i følge Hansen (ibid).

Hansen (red. 2003) har også sett på hva slags oppfatning innbyggerne i ulike kommunetyper har av hverandre. Det viser seg at betydningen av kommunens folketall er nokså beskjeden når det gjelder spørsmålet om tillit til andre mennesker og engasjement i frivillige organisasjoner - altså de egenskaper ved samfunnet som kan betegnes som sosial kapital.

Ut fra de undersøkelser som er gjort, kan en ikke si noe sikkert om sammenhenge mellom kommunens folketall og innbyggernes følelse av tilhørighet til kommunen.

Vi har ikke funnet undersøkelser som sier noe om hva en sammenslåing av kommuner betyr for innbyggernes følelse av tilhørighet.

5.4 Lokal påvirkningskraft

Christiansenutvalget peker på at ”... vi står overfor et generelt bilde, der store ressurser blir kanalisert gjennom kommunesektoren, men der den enkelte kommune har liten reell påvirkningskraft.” (Kap7.4.4.2 s.180) Med økt rettighetslovgivning er trolig kommunenes reelle handlefrihet ytterligere redusert siden 1992.

Utvalget mener at ressurser, i form av tilstrekkelige økonomiske rammer og kompetanse i kommuneorganisasjonen, er en viktig forutsetning for å kunne ha lokal påvirkningskraft. Utvalget har ingen empiriske undersøkelser å støtte seg på i sine vurderinger, men har likevel en klar konklusjon: ”Det er mye som tyder på at når oppgavene er blitt flere og viktigere, er det antakelig de små kommunene som har de største ulempene. Utvalget vil derfor peke på at dagens inndeling, med mange små kommuner, kan bidra til å svekke forutsetningen for lokal påvirkningskraft.” (Kap 7.4.4.4 s. 180)

Christiansenutvalget var opptatt av den enkelte kommunes mulighet til å påvirke sin egen (kommunesamfunnets) utvikling, og hva kommuneinndelingen kan bety for dette. Vi har ikke funnet noen undersøkelser som tar opp dette spørsmålet. Derimot har flere vært opptatt av innbyggernes påvirkningskraft i egen kommune, og hva kommunestørrelsen (folketallet) har å si for påvirkningskraften. Felles for undersøkelsene er de tar for seg innbyggernes *oppfatning eller opplevelse* av mulighetene til å påvirke, dvs. ikke den faktiske påvirkningskraften..

Bukve(2002) oppsummerer kunnskap om lokal påvirkningskraft og kommunestørrelse slik:

”Ut frå det liberale demokratiperspektivet vil deltaking først og fremst bli vurdert som ei kjelde til påverknad. Men data om påverknad i forhold til kommunestorleik er tvetydige. Såleis tyder data frå fleire undersøkingar på 1980-talet på at det er innbyggjarane i dei minste kommunane som er mest tvilande til at dei kan påverke kommunepolitikken. På den andre sida har småkommuneinnbyggjarane større tillit til at politikarane er representative enn det innbyggjarane i større kommunar har.” (Bukve 2002)

Hansen(2003) har analysert befolkningens vurdering av mulighetene til å påvirke eller engasjere seg i politiske beslutninger, og hvorvidt slike vurderinger er avhengig av kommunestørrelse. Analysen er basert på data fra Makt og demokratiutredningens medborgerundersøkelse. Resultatene oppsummer slik: ”Når vi ... kommer inn på spørsmål om politiske forhold – som tillit til kommunestyret og oppfatning om egne påvirkningsmuligheter – finner vi signifikante effekter av kommunestørrelse, men det er allikevel ikke snakk om store forskjeller. Folk i mindre kommuner har større tillit til sitt kommunestyre og større tro på egne påvirkningsmuligheter enn folk i større kommuner. I denne forstand kan man muligens hevde at politiske organer/myndigheter nyter større legitimitet i mindre kommuner enn i større, men disse forskjellene er allikevel små...” (Hansen 2003, s. 49)

Som en oppsummering kan en si at:

- a) Det foreligger ingen empiriske undersøkelser som kan si noe om forholdet mellom kommunestørrelse (folketall) og *kommunens* påvirkningskraft på egen utvikling, dvs. kommunens påvirkningskraft på omgivelsene.
- b) Det foreligger en del undersøkelser av forholdet mellom kommunestørrelse og *innbyggernes oppfatning av sine muligheter til å påvirke* egen kommune. Resultatene er ikke entydige, og det ser ut til å være nokså små forskjeller mellom store og små kommuner. Det er likevel en tendens til at innbyggerne i små kommuner har større tillit til lokale politikere og større tro på at de kan påvirke kommunen, enn innbyggerne i større kommuner.

5.5 Oppsummering og kommuneinndeling og demokrati

Bukve(2002) oppsummerer sin drøfting slik:

”Samanhengen mellom demokrati og kommunestruktur er ikkje enkel og eintydig. På den eine sida kan det hevdast at små einingar er mest demokratiske, fordi dei gjev større høve til deltaking i folkevalde verv og betre høve til læring og sjølvutvikling gjennom eiga politisk erfaring. På den andre sida finn vi at slike deltakingsformer som ikkje er direkte kopla opp mot val og formell representasjon, er meir utbreidde i større kommunar. Data om påverknad gjennom deltaking er tvetydige, men gjev knapt grunnlag for å seie at påverknaden er størst i små kommunar. Når det gjeld samanhengen mellom kommunestruktur og livskrafta i ein lokal offentlighet har vi lite data. Dei data som finst, indikerer likevel ikkje at den politiske diskusjonen er mest utbreidd i småkommunane

Graden av demokrati er også avhengig av kva slags forhold ein har høve til å innverke på. Då tyder data på at ei større eining ofte er meir slagkraftig og i stand til å kontrollere fleire forhold som er viktige for den enkelte. Dei største kommunane har høgast eigenfinansiering, og er dermed meir robuste overfor endringar i statleg inntektspolitik. Store kommunar vil ha større evne til å finansiere tiltak som ikkje høyrer til dei sentrale kommunale tenestene. Rekruttering av kompetent arbeidskraft og oppbygging av gode fagmiljø synest å vere eit anna område der storleik gjev slagkraft. For organisasjonsevne og evne til informasjonshandtering har vi sparsame data, som ikkje peikar mot klare samanhengar.”

Vår gjennomgang, som også inkluderer en del nyere forskning enn den Bukve(2002) refererer til, tyder på at det ikke er noen klar sammenheng mellom kommunestørrelse (folketall) og demokrati, slik Christiansenutvalget avgrensar det, dvs. deltagelse, lokal tilhørighet og lokal påvirkningskraft. Resultatene fra de mange forskningsarbeidene som er gjort kan sammenfattes i to punkter:

- a) Ut fra noen demokratikriterier kommer små kommuner bedre ut enn større kommuner. Ut fra andre demokratikriterier kommer større kommuner bedre ut enn små kommuner.
- b) Uansett hvilke kriterier en ser på, er det relativt små forskjeller mellom store og små kommuner. Det er altså ikke slik at små kommuner kommer svært godt ut

etter noen kriterier, mens større kommuner kommer svært godt ut etter andre kriterier.

Det som så langt finnes av empirisk materiale på området, tyder på at kommunens folketall har relativt liten innvirkning på det lokale demokratiet, slik Christiansenutvalget definerer det.

I pkt. 6.6 foreslår vi et nytt demokratikriterium, *stemmefordeling ved kommunevalg*.

6 Forslag til nytt kriteriesett

6.1 Oppsummering - Samlet vurdering av Christiansenutvalgets kriteriesett.

Utgangspunktet for Christiansenutvalget var at kommunene gjennom sin virksomhet skal bidra til realiseringen av overordnede samfunnsmessige mål. Utvalget definerte sju slike mål, jf Boks 1.1 i kapittel 1.

Det ble videre valgt en tredeling av kommunesektorens virksomhet i *tjenesteproduksjon, samfunnsutbygging og demokrati*. Med utgangspunkt i de definerte målene og denne tredelingen ble det så avledet 15 kriterier. Kriteriene representerer egenskaper ved eller områder av kommunenes virksomhet og innebærer en ytterligere oppdeling innenfor de tre hovedområdene. Det som kalles kriterier er tema som skal vurderes i forbindelse med kommuneinndeling. Etter at disse 15 temaene er drøftet, foreslår utvalget tre hovedprinsipper og tre tilleggsprinsipper for kommuneinndeling.

I kapittel 3-5 har vi gått gjennom Christiansenutvalgets kriterier. I tabell 6.1 nedenfor har vi laget en stikkordsmessig fremstilling av de vurderingene vi har gjort.

Våre vurderinger baserer seg først og fremst på gjennomgang av eksisterende statistikk og forskningsresultater etter at Christiansenutvalget la frem sin utredning. Vi har ikke tilstrekkelig med forskningsresultater til at vi kan påstå om det finnes sammenhenger eller hvor sterke disse sammenhengene er for alle temaene. For noen av kriteriene er det klart at det eksisterer en sammenheng. Dette gjelder f.eks stordriftsfordeler. For andre av kriteriene peker forskningsresultatene enten i ulike retninger eller i retning av at det ikke er mulig å påvise noen sammenheng. Dette gjelder f.eks demokratikriteriene. For enkelte av kriteriene ser det ut som om det er en sammenheng, men det er uklart i hvor sterk grad bakenforliggende faktorer påvirker resultatene (f.eks inntektsforskjeller eller sentralitet).

Rammen for denne gjennomgangen er Christiansenutvalgets kriterier. Siden formålet med og innretningen av de forskningsresultatene vi har vurdert kan være noe helt annet, vil forskningsresultatene i noen grad være lite relevante i forhold til vurderingen av utvalgets kriterier. Utvalgets kriterier er til dels lite operasjonaliserbare, noe som gjør vurderingen vanskeligere.

En stor del av forskningsresultatene baserer seg på relativt begrensede casestudier, der en kan stille spørsmål både om generaliserbarhet og hvilke slutninger om kommunestruktur en kan trekke ut. Det er f.eks gjort en del casestudier i små kommuner. Ut fra slike studier og de problemene små kommuner har, kan en ikke umiddelbart trekke den konklusjonen at "det vil bli bedre" dersom disse kommunene slår seg sammen til kommuner med et større folketall. Som blant annet NIBR har vært inne på i sin analyse av små kommuner i forhold til generalistkommunekravet, er det forhold som kan tyde på at det også kan være problemer forbundet med å være "stor og spredtbygd". En nærmere analyse av forhold som tilgjengelighet og tjenesteyting i store, spredtbygde kommuner kunne muligens bidra

til å kaste lys over hva som kan bli mulige konsekvenser av å slå sammen spredtbygde kommuner med lite folketall til større kommuner.

De fleste av Christiansenutvalgets kriterier representerer forhold eller faktorer som i utgangspunktet synes relevante i forhold til en vurdering av kommuneinndelingen. Når vi likevel foreslår å endre eller ta ut kriterier, er dette begrunnet i følgende forhold:

- Enkelte kriterier har ingen relevans for vurdering av kommuneinndelingen. Dette gjelder et fåtall kriterier.
- Enkelte kriterier representerer overordnede målsettinger for kommunens virksomhet, som er viktige temaer, men som blir for generelle og lite operasjonaliserbare i forhold til å fungere som vurderingskriterier.
- Enkelte kriterier representerer temaer der forskning ikke viser sammenheng med kommuneinndelingen.

Christiansenutvalgets kriterier var utformet med utgangspunkt i en overordnet vurdering av kommuneinndelingen. I dag er kommuneinndelingsspørsmål og utredninger om endring i kommuneinndelinger stort sett overlatt til det lokale initiativ. En lokal utredning vil i stor grad fokusere på forhold eller temaer som har direkte betydning for de berørte kommunene. En vurdering av hvilken kommunestruktur landet er mest tjent med i forhold til overordnede målsettinger om samfunnsøkonomisk effektivitet og fordeling vil imidlertid måtte ha en litt annen vinkling.

I kapitlene 6.2 - 6.5 har vi begrunnet forslaget til nytt kriteriesett nærmere.

Tabell 6.1 Oppsummering. Vurdering av Christiansenutvalgets kriterier

	Christiansenutvalgets kriterier	Sammenheng med inndeling ?	Argumenter <u>for</u> endring i kommune-inndeling	Argumenter <u>mot</u> endring i kommune-inndeling	Relevant ?	Nødvendig som eget kriterium ?	Endring - sammenheng med nytt kriteriesett (tabell 6.2)
	<i>Tjenesteproduksjonen</i>						
1	Tjenesteproduksjonens tilpasning til befolkningens behov	Forskning viser sammenheng, men uklart hvor stor del av sammenhengen som skyldes bakenforliggende faktorer (inntektsnivå) . Vanskelig å skille mellom krit 1 og 7. For generelt Vanskelig å operasjonalisere.	Bredde og dybde i tjenestetilbudet	-Befolkningens tilfredshet med tjenestetilbudet -omstillingsevne (kan gå begge veier)	Ja	Nei. (Representerer en sentral <u>målsetting</u>)	Går ut. Elementer ivaretatt i nytt kriterium nr 5 – Bredde og dybde i tjenestetilbudet
2	Egenfinansieringsevne	Ja, i en viss grad, men avhenger mest av finansieringssystemet.	Større egenfinansieringsevne		Ja,	Nei	Inngår i nytt kriterium nr 1 – Økonomisk bærekraft
3	Utnyttelse av stordriftsfordeler	Ja. Her viser forskning klare resultater, i alle fall for administrasjon og visse andre deler av kommunens virksomhet.	-Stordriftsfordeler -Kapasitetsproblemer	Geografiske forhold	Ja	Ja, men er litt for snevert	Inngår i nytt kriterium nr 2 – kostnadseffektivitet.
4	Betydningen av geografisk betingede kostnadsforhold	Ja, men sannsynligvis lite omfang (lite empiri)	Kapasitetsutnyttning		Ja	Nei	Inngår i nytt kriterium nr. 2 – kostnadseffektivitet.
5	Omfanget av utilsiktede virkninger mellom forvaltningsenhetene	Ja, men sannsynligvis lite omfang Lite empiri	-Gratis-passasjer- -Negative virkninger		Ja	Ja	Tilsvareer nytt kriterium 3 – Eksterne virkninger.
6	Styringsevne over egen økonomi og tjenesteproduksjon	Uklart begrep. Empirien gir ikke klare svar. Vanskelig å operasjonalisere.	-Kompetanse	Ingen entydige konklusjoner	Ja	Nei	Går ut. Elementer ivaretas gjennom nytt kriterium 4 – kompetanse.
7	Likhet og tilgjengelighet i tjenestetilbudet	Samme konklusjoner som for kriterium 1	Bredde og dybde i tjenestetilbudet	Tilgjengelighet	Ja	Nei (Representerer en sentral <u>målsetting</u>)	Går ut. Elementer ivaretas i nytt kriterium 6 – tilgjengelighet og 5 – Bredde og dybde i tjenestetilbudet.
8	Betingelser for nasjonaløkonomisk styring	Ikke påvist noen sammenheng.			Nei	Nei	Utgår
9	Betingelser for ivaretagelse av rettsikkerhet	Empirien viser ingen klare sammenhenger.	-Kompetanse - Habilitet	-Lokalkunnskap	Ja	Ja (fordi det representerer et viktig tema)	Nytt kriterium 7 - rettssikkerhet

	Christiansenutvalgets kriterier	Sammenheng med inndeling ?	Argumenter for endring i kommune-inndeling	Argumenter mot endring i kommune-inndeling	Relevant ?	Nødvendig som eget kriterium ?	Endring - sammenheng med nytt kriteriesett (tabell 6.2)
	<i>Samfunnsutbyggingen</i>						
10	Fysisk planlegging	Nei	Kompetanse. Se større områder i sammenheng	Nærhet, lokal-kunnskap	Ja	Ja	Nytt kriterium 8 – planleggingskompetanse og -kapasitet
11	Næringsutvikling	Uklart	Kompetanse. Se større områder i sammenheng	Nærhet, lokal-kunnskap	Ja	Ja	Sammenfallende med nytt kriterium 10
12	Miljøvern	Uklart	Kompetanse. Se større områder i sammenheng	Nærhet, lokal-kunnskap	Ja	Ja	Nytt kriterium 9 – arealbruk og miljø
	<i>Demokratiet</i>						
13	Befolkningens deltakelse	Uklart. Svake sammenhenger	Deltakelse i ”utenomparlamentarisk virksomhet”	Valgdeltakelse	Ja	Ja	Sammenfallende med nytt kriterium 12 – politisk deltakelse
14	Lokal tilhørighet	Uklart. Svake sammenhenger	Ingen	Sterk tilknytning til kommunen. Tilfredshet med kommunale tjenester	Ja	Ja	Sammenfallende med nytt kriterium 13
15	Lokal påvirkningskraft	Uklart	Ingen	Tillit til lokal-politikere	Nei	Nei	Utelates

6.2 Krav til et nytt kriteriesett.

Kommuneinndelingen må vurderes ut fra hvordan inndelingen kan bidra til å realisere samfunnsøkonomiske målsettinger. Christiansenutvalget formulerte 7 samfunnsmessige mål som de 15 kriteriene ble avledet fra. I St.melding nr. 31(2000-2001) "Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling", formuleres følgende målsettinger for kommuneinndelingen.

Boks 6.1 *Mål for kommuneinndelingen*

- *En styrket generalistkommune.* Kommunene bør ha forutsetninger i form av kompetanse, kapasitet og økonomi for å tilby et likeverdig og samordnet tjenestetilbud tilpasset innbyggernes behov.
- *Bedre regional utvikling.* Kommunene bør bidra til en bærekraftig lokal og regional utvikling. Kommuneinndelingen bør sikre bedre samordning av fysisk planlegging, arealdisponeringer og miljøvernoppgaver i områder som bør ses i sammenheng.
- *Et reelt og meningsfylt lokaldemokrati.* Inndelingen bør legge til rette for god folkevalgt styring og folks muligheter til å delta i og påvirke lokalpolitikken. Det bør være et godt geografisk samsvar mellom innbyggernes bruk av kommunale tjenester og deres lokalpolitiske innflytelse.
- *Bedre brukerorientering.* Tjenester bør være praktisk tilgjengelig for innbyggerne.
- *Effektiv ressursbruk.* Kommuneinndelingen bør videre bidra til mest mulig effektiv ressursbruk, kompetanseoppbygging og samordning innenfor kommunens egne grenser. Ressursbruken bør vris fra administrasjon til tjenesteyting og tilpasses innbyggernes behov.

Kilde: St.meld nr 31(2000-2001)

Kriteriene skal danne grunnlag for å vurdere kommuneinndelingen på flere nivå. Endringer i kommuneinndelingen er i dag overlatt til kommunenes eget initiativ. Kriteriesettet bør derfor være relevant for vurdering av enkeltsaker om kommuneinndelingen. En kan også tenke seg en større inndelingsreform. Vi antar imidlertid at dersom det blir aktuelt med en større reform, vil det uansett være nødvendig med større utredninger i forkant, der en også må se nærmere på oppgavefordelingen og generalistkommunekravet.

Innenfor rammen av dette prosjektet vurderer vi kriterier for god kommuneinndeling ut fra:

- At kommunene fortsatt skal være generalistkommuner
- At oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene i hovedsak skal være slik som i dag.
- At finansieringen av kommunesektoren stort sett skal være som i dag.
- At kommunesammenslutninger fortsatt skal baseres på frivillighet; dvs at kriteriene først og fremst skal anvendes for å vurdere konkrete sammenslutningsprosjekter.

Kriteriesettet må være relevant i forhold til *ulike typer kommuneinndelinger*. Christiansenutvalget viste til tre hovedproblemer; småkommuner, uhensiktsmessige avgrensinger og by/omlandsproblematikk. Vi mener at småkommuneproblematikken i større grad bør nyanseres, særlig ved at en legger større vekt på territoriale forhold.

I en del av de utredningene som er foretatt i forbindelse med Christiansenutvalget og senere, har en forsøkt å finne en sammenheng mellom folketall og de valgte vurderingskriteriene. En har f.eks funnet indikasjoner på smådriftsulemper i små kommuner, at befolkningen er mer tilfreds med kommunale tjenester i små kommuner enn i større kommuner osv. Ved siden av endring i folketallet vil en ny kommuneinndeling innebære at de territoriale forutsetningene endrer seg. Arealet i den enkelte kommune blir større, men effektene av ny inndeling vil avhenge av topografi, bosettingsstruktur, eksisterende kommunikasjoner, senterstruktur osv. Det er imidlertid vanskelig å finne empirisk forskning som dokumenterer hvilken betydning territoriale forhold kan ha for forskjeller mellom kommuner. (Det tidligere nevnte forskningsprosjektet ved NIBR om små kommuner og generalistkommunekravet (Myrvold og Hovig 2001) belyser samspillet mellom folketall, spredtbygdhet og sentralitet for enkelte tjenesteområder).

Det er viktig å presisere at denne utredningen dreier seg om *kriterier for kommuneinndeling*. Det betyr at mange faktorer som er viktige for å nå de overordnede målsetningene, jf Boks 1.1 i kapittel 1, ikke nødvendigvis har noen sammenheng med kommuneinndelingen. Rent faglig sett kan en derfor stille spørsmål ved om slike tema bør være med som kriterier. Grunnlaget for at en faktor skal tas med som kriterium (vurderingstema) er ideelt sett at det finnes rimelig sikker kunnskap om at kommuneinndelingen påvirker kommunenes resultater/ prestasjoner på dette området. Et eksempel er rettsikkerhet. Det er et viktig tema, men vi har ikke funnet noen undersøkelser som kan påvise en klar sammenheng mellom kommunenes folketall og kommunenes evne til å ivareta rettsikkerhetshensyn. Vi har likevel valgt å la kriteriet stå, siden dette kriteriet synes å representere et viktig tema i samfunnsdebatten og fordi den økte fokuseringen på brukerrettigheter kan tilsi at en har fokus på temaet. Det kan også være at begrepet ikke er operasjonalisert godt nok og at det likevel finnes en sammenheng, selv denne ikke er forskningsmessig dokumentert.

Rettsikkerhet illustrerer også at det ikke er lett å skille mellom overordnede mål og kriterier. I Christiansenutvalgets innstilling er "Rettsikkerhet" ett av de overordnede målene, mens "Betingelser for ivaretagelse av rettsikkerhetshensyn" er ett av kriteriene. Kriteriet er en slags utdyping eller presisering av det overordnede målet, men kan ikke sies å være en operasjonalisering.

En annen tilnærming kan være å se på hvilke faktorer som bidrar til å nå de overordnede målene, og hvilke av disse faktorene som påvirkes av kommuneinndelingen. Kriteriene er da mer bakenforliggende faktorer som påvirker kommunene forutsetninger, muligheter og evner til å nå de overordnede målene. Et tilleggskrav er at det finnes rimelig sikker kunnskap om at kommuneinndelingen påvirker disse bakenforliggende faktorene.

Vi har, i likhet med Christiansenutvalget, ikke klart å være helt konsekvente i valget mellom disse to typer av kriterier. Ut fra de alternative tilnærmingene som er drøftet, kan vi formulere følgende utgangspunkt for utforming av kriterier:

- Kriteriene skal representere tema som er viktige i forhold til mål for kommuneinndelingen.
- Så langt det er mulig bør kriteriene representere faktorer der det er dokumentert en empirisk sammenheng med kommuneinndeling.
- Det tas likevel med kriterier der det ikke er påvist en slik sammenheng, men der vi ikke kan utelukke at det eksisterer en sammenheng, samtidig som kriteriet anses som et viktig vurderingstema i forhold til målene.
- Det er forsøkt å utforme kriteriene så konkrete som mulig slik at de skal kunne operasjonaliseres. For noen kriterier har dette vært vanskelig.
- Kriteriene skal være relevante i forhold til en lokal vurdering av kommuneinndelingen.

6.3 Sammenfattende oversikt over forslaget til nytt kriteriesett

I tabell 6.2 vises forslaget til nytt kriteriesett. I avsnitt 6.4 – 6.6 går vi nærmere gjennom forslaget. Vi har valgt å holde oss til tredelingen tjenesteyting, samfunnsutvikling og demokrati, selv om enkelte av kriteriene er relevante for alle tre områdene av kommunens virksomhet.

Tabell 6.2 Forslag til nytt kriteriesett

Kriterier	Temaer	Mulig konkretisering	Bidrar til måloppnåelse
1. Økonomisk bærekraft	Finansieringsgrunnlag og –evne Robusthet (kapasitet)	Endring i inntektsnivået (og inntektsfordelingen) Endring i lokalt finansieringsgrunnlag (næringslivet) Befolkningsendringer Betydningen av robusthet kan f.eks synliggjøres gjennom sensitivitetsanalyser.	Generalistkommunekravet Effektiv ressursbruk
2 Kostnadseffektivitet	Stordriftsfordeler ev. -ulemper Kapasitetsutnyttning	Endring i kostnader ut fra produksjonsstruktur og tjenestetype	Effektiv ressursbruk
3 Eksterne virkninger	Gratispassasjerer Andre indirekte virkninger	Samsvar mellom bosetting og bruk av tjenester	Samsvar mellom bruk av tjenester og lokalpolitisk innflytelse - finansiering
4 Kompetanse	Faglig kompetanse Administrativ- og planleggingskompetanse Forvaltningsmessig kompetanse IKT-kompetanse Profesjonell ledelse Rekruttering	Samsvar mellom tilgang på kompetanse og kompetansebehov og –krav. Rekrutteringssituasjonen	Generalistkommunekravet Brukerorientering Effektivitet
5 Bredd og dybde i tjenestetilbudet	Valgfrihet for brukerne Tilfredsstillende individuelle behov Spesialisering Spisskompetanse	Stillinger – personell med spesialkompetanse Omfang av stillinger som ivaretar mange ulike oppgaver (“potetkompetanse”) Valgmulighet (eks antall leger) Bredd i tjenestetilbudet Mulighet for å dekke ”spesielle” brukerbehov Nærhet og fleksibilitet overfor brukerne Mulighet for alternative løsninger (samarbeid med andre kommuner, kjøp av kompetanse/tjenester)	Generalistkommunekravet Brukerorientering Effektivitet
6 Tilgjengelighet	Geografiske forhold Lokalisering	Avstander – kommunikasjoner Lokalisering av ulike funksjoner Senterstruktur	Brukervennlige tjenester Regional utvikling
7 Rettsikkerhet	Kompetanse Habilitet Lokalkunnskap	Juridisk og forvaltningsfaglig kompetanse og kapasitet	Generalistkommunekravet, likebehandling.

Kriterier	Temaer	Mulig konkretisering	Bidrar til måloppnåelse
8 Planleggingskompetanse og – kapasitet	Formell kompetanse Ressursbruk Oppdaterte planer	Plankompetanse. Ressurser avsatt til planoppgaver Oppdaterte planer	Regional utvikling. Sikrer samordning mellom sektorer og forvaltningsnivåer. Raskere behandling av enkeltsaker.
9 Arealbruk og miljø	Utbygging og arealbruk i grenseområder	Kartlegging av eksisterende og planlagt virksomhet og arealbruk i grenseområdene.	Regional utvikling, Miljø Fornuftig arealbruk
10 Næringsutvikling	Næringsstruktur Lokalisering Kommunikasjoner Bosettingsmønster Samarbeidsklima	Sammenlignende analyse av næringsstruktur og næringsutvikling Kommunikasjonsårer og reisemønstre internt i regionen og ut av regionen Bosettingsmønster Samarbeidsklima må vurderes	Regional utvikling. Sikrer sysselsetting og lokale inntekter
11 Ekstern påvirkningskraft	Partnerskapsavtaler Ekstern prosjektfinansiering Lokalisering av eksterne virksomheter	Partnerskapsavtaler med private og offentlige Prosjekter finansiert av stat, fylkeskommune eller andre eksterne Offentlig eller private virksomheter lokalisert i kommune de siste fem år	Regional utvikling, Sikrer sysselsetting og utvikling av lokalsamfunnet.
12 Politisk deltakelse	Valgdeltakelse	Deltakelse i lokalvalg	Lokaldemokrati
13 Lokal tilhørighet	Følelse av tilhørighet til kommunen og tillit til lokale politikere	Må undersøkes	Lokaldemokrati
14 Stemmefordeling ved kommunevalg	Fordeling av stemmer på ulike politiske partier/ valglistene	Fordeling av stemmer på ulike politiske partier/ valglistene ved de tre siste kommunevalgene	Lokaldemokrati, synliggjør politiske virkninger av endret kommuneinndeling

6.4 Forslag til nytt kriteriesett for tjenesteyting

6.4.1 Økonomisk bærekraft

Bærekraft eller bæredyktighet er et begrep som brukes i mange sammenhenger og med forskjellig innhold. I Norge brukes bærekraftbegrepet stort sett om bærekraft i miljømessig forstand (eks i tilknytning til LA 21). I Danmark er begrepet også brukt om en kommunes ”overlevelsessevne”, dvs forutsetninger og evner til å overleve på lengre sikt. (Lundtorp 2000). Lundtorp (2000) opererer med tre forskjellige typer bæredyktighet; økonomisk bæredyktighet, effektivitet og demokratisk bæredyktighet.

Økonomisk bærekraft er ment å beskrive de økonomiske forutsetningene for kommunene. Kommunene må ha et økonomisk grunnlag som er tilstrekkelig og robust nok for å kunne finansiere et tjenestetilbud av det omfanget som er nødvendig i forhold til å sikre et likeverdig tjenestetilbud for de nasjonale fellestjenestene. Kommunene bør også ha et økonomisk handlingsrom for finansiering av lokalt prioriterte oppgaver.

Vi tenker oss å se på to aspekter av dette begrepet; Finansieringsevne og økonomisk robusthet. *Finansieringsevnen* vil si noe om en kommunes evne til å levere et tilstrekkelig omfang av tjenester og har sammenheng med hvilke inntekter som genereres fra kommunens inntektsgrunnlag. Finansieringssystemet for kommunene er i dag utformet slik at kommunene i prinsippet får kompensasjon for smådriftsulemper og utgifter i tilknytning til spredt bosetting. Et poeng i forhold til kommuneinndeling er *folketallets* betydning for inntektsgrunnlaget. Mens koplingen til lokalt inntektsgrunnlag og inntekter fra bedriftsbeskatning (som nå ikke tilfaller kommunene) er argumenter for næringsutvikling i kommunene, vil kommunens inntektsgrunnlag med dagens finansieringssystem først og fremst være avhengig av folketallet. Kommuner med reduksjon i folketallet vil få reduserte inntekter og spesielt små kommuner vil få utfordringer fordi tjenestetilbudet må reduseres i forhold til en synkende befolkning. I den grad det eksisterer smådriftsulemper og få alternative anvendelser for kommunal infrastruktur, vil kommunene kunne få problemer med å tilpasse kapasiteten til behovet og å redusere utgiftsnivået i takt med inntektsreduksjonen (selv om basistilskuddet vil dempe de negative effektene). Det er sannsynlig at små kommuner må bruke en større andel av hver krone i inntekt til administrasjon hvis innbyggertallet reduseres.

Som omtalt i kapittel 3.2 har koplingen til lokalt skattegrunnlag og næringsgrunnlag relativt liten betydning med dagens finansieringsordninger. Sett i lys av at det kan komme endringer der lokalt skattegrunnlag får større betydning for inntektene, kan det likevel være aktuelt å vurdere om endring i kommuneinndelingen vil bedre *egenfinansieringsevnen*, jfr forslaget fra Regjeringen i St.prp 66 (2002-2003) om gjeninnføring av selskapsskatt som kommunal inntekt. En sammenslutning mellom små overføringsavhengige kommuner med et ensidig eller tynt næringsgrunnlag og litt større kommuner med et mer variert næringsgrunnlag, vil kunne virke positivt i en situasjon der de lokale skatteinntektene har gjennomslag for de totale inntektene. Regionale variasjoner i næringsgrunnlag og lokale skatteinntekter kan imidlertid ikke utjevnes gjennom sammenslutning av nabokommuner.

Ved frivillige sammenslåinger vil inntektsfordelingen jevnes ut mellom de kommunene som slår seg sammen. Innbyggerne i den ”rikeste” kommunen vil kunne oppleve redusert finansieringsevne og handlefrihet ved en sammenslåing, mens den ”fattigste” kommunen vil oppleve en bedring. Sett fra et nasjonalt synspunkt vil en slik inntektsomfordeling kunne bli betraktet som en fordel. For den ”lille rike” kommunen vil en slik omfordeling og utjevning virke negativt på incentivet til sammenslutning, i den forstand at ”styrkeforholdet” mellom de to kommunene etter en sammenslutning vil gå i disfavør av den lille kommunen.

Økonomisk robusthet vil si evnen til å finansiere uventede utgifter og store svingninger i utgiftene. En kan forvente at små kommuner har en større følsomhet for enkeltsaker enn større kommuner fordi den enkelte sak kan utgjøre en relativt større del av budsjettet enn i større kommuner. Et godt eksempel på dette er finansieringen av ressurskrevende brukere. Som følge av nedbygging av fylkeskommunal institusjonsomsorg og overføring av ansvar til ”hjemkommunen”, har kommunene fått økt ansvar for personer som kan ha et svært omfattende pleie- og omsorgsbehov. Andre typer uventede utgifter er utgifter som følge av ulykker eller f.eks flomskader. Tradisjonelt har slike typer utgifter vært finansiert ved egne ordninger eller gjennom skjønnskuddet i inntektssystemet. Dette tilskuddet er nettopp ment å skulle fange opp forhold som ikke omfattes av utgiftsutjevningen i inntektssystemet. Hensynet til økonomisk robusthet tilsier at kommunene bør ha en viss størrelse. Større kommuner vil kunne redusere behovet for særskilte finansieringsordninger. I praksis har mange små kommuner relativt høye inntekter, som gjør at de har muligheter for å avsette midler. Dette gjør at mange små kommuner likevel har en ganske god ”robusthet”. Økonomisk robusthet er et tema som er av betydning for den nasjonale vurderingen i forhold til kommuneinndeling. For den enkelte kommune vil betydningen av å være ”robust” være avhengig av i hvilken grad finansieringssystemet fungerer som en forsikringsordning i forhold til slike typer utgifter.

6.4.2 Kostnadseffektivitet

Dette kriteriet erstatter kriteriet stordriftsfordeler og geografisk betingede kostnadsforhold. Kostnadseffektiviteten er knyttet til kommunenes tjenesteproduksjon. Muligheten til å produsere kostnadseffektivt vil variere mellom store og små kommuner som følge av at det eksisterer stordriftsfordeler for enkelte deler av kommunens virksomhet eller som følge av vanskeligheten med å utnytte kapasiteten i de minste kommunene. Dette er nærmere omtalt i kapittel 3.5. Det kan også være en form for smådriftsulemper knyttet til små og spesialiserte tjenester ved at det er vanskelig å rekruttere spesialisert arbeidskraft i små stillingsbrøker. I tillegg vil det kunne eksistere muligheter for kostnadseffektivisering gjennom bedre kapasitetsutnyttning av anlegg på tvers av kommunegrensene. Dette er ikke først og fremst et småkommuneproblem, men et avgrensingsproblem.

Muligheten for å realisere stordriftsfordeler vil ha sammenheng med de territorielle forholdene. Disse betyr ikke nødvendigvis så mye når det gjelder stordriftsfordeler i administrasjonen, men de kan ha stor betydning i forhold til anleggstørrelse f.eks for skoler og muligheten for kapasitetsutnyttelse i forhold til klasser.

Ved vurdering av kostnadseffektiviteten bør en ta høyde for mulighetene for å organisere driften på en annen måte enn ved egenproduksjon.

6.4.3 Kompetanse

Kompetanse har fått stor oppmerksomhet i debatten om kommunestruktur. Kompetanse er nødvendig for å levere tjenester av høy faglig standard, for å ha en profesjonell og effektiv administrasjon og for å løse de mange og ulike forvaltningsoppgavene kommunen står overfor. Vi kan dele inn behovet for kompetanse i:

- Fagkompetanse som er nødvendig for tjenestekvalitet
- Administrativ kompetanse som er nødvendig for profesjonalitet i styring og planlegging på overordnet nivå og på sektornivå
- Forvaltningsmessig kompetanse som er nødvendig for å løse de mange myndighetsoppgavene kommunene er pålagt.

De generelle problemstillingene i forhold til kompetanse går spesielt på:

- Rekruttering av kompetent arbeidskraft
- Faglig miljø
- Spesialisering

Rekruttering av kompetent personale vil være avhengig av det nasjonale arbeidsmarkedet og egenskaper ved det lokale arbeidsmarkedet. Om en kommune har rekrutteringsproblemer vil være avhengig av om det er mangel på den type arbeidskraft sentralt og om kommunen har konkurranseulempen knyttet til kommunen som bosted eller arbeidsplass, til pendlingsmuligheter osv. Undersøkelser viser at små kommuner har større problemer enn større kommuner med tilgangen på kompetent arbeidskraft. Det er noe usikkert om dette alene skyldes kommunens folketall, eller om det også har sammenheng med bosettingsstruktur eller sentralitet.

Det faglige miljøet vil være avhengig av antall arbeidstakere som jobber på det samme eller beslektede fagområder. Det sier seg selv at jo mer spesialiserte tjenester og jo færre brukere jo mindre fagmiljø vil det være på en arbeidsplass.

Administrativ kompetanse er nødvendig for

- Profesjonell styring og ledelse
- Planleggingskompetanse
- Evne til fornyelse/omstilling
- Evne til å håndtere informasjonsteknologien
- Evne til å håndtere myndighetsoppgavene

Kommunale oppgaver har økt, både i omfang og mangfold. Dette stiller krav til en effektiv kommuneorganisasjon. Mange ulike typer spesialistoppgaver som hver for seg er små, stiller krav om omfattende kompetanse. Vi har ikke funnet forskning som sier noe entydig om det er forskjell mellom ulike typer kommuner i forhold til administrativ kompetanse. Store kommuner er raskest til å sette i gang med nye styringsteknikker, driftsformer osv, men små kommuner har likevel større evne til omstillinger. Små kommuner er mer oversiktlige enn større kommuner, og muligens mindre byråkratiske.

IKT har stor og økende betydning i kommunene. For kommunene handler IKT både om effektivisering, først og fremst i administrasjonen, og om informasjon til og kontakt med innbyggere og brukere. IKT krever både spesialkompetanse i forhold til tekniske løsninger og i forhold til anvendelser. IKT representerer også relativt store investeringer,

som det kan være knyttet stordriftsfordeler til. Anvendelsene spenner fra ulike administrative og faglige systemer til intranettløsninger og internettløsninger for kommunikasjon med innbyggere. Det er gjort lite forskning om forskjeller i IKT-bruken i små og store kommuner eller mellom ulike typer kommuner i forhold til sentralitet, jf. omtalen i kapittel 2.6.

6.4.4 Bredde og dybde i tjenestetilbudet

Bredde og dybde i tjenestetilbudet ble behandlet under omtalen av kriteriet tilpasning av tjenester til befolkningens behov. Dette kriteriet overlapper litt kriteriet om kompetanse, men vi mener likevel at det er viktig å ta det med som eget kriterium, fordi det dreier seg om et sett med problemstillinger som henger sammen og som ut fra forskning ser ut til å ha spesiell relevans for inndelingsspørsmålet.

Problemstillingene rundt bredde og dybde i tjenestetilbudet dreier seg først og fremst om kommunens "små" tjenester i den forstand at de hver for seg retter seg mot en liten andel av befolkningen. Jo mindre kommunen er, jo færre brukere vil det være for hver av disse tjenestene. Det samme gjelder for "dybden" i tjenestetilbudet. Jo mindre kommunen er jo færre personer vil det være som har behov for akkurat en spesiell oppfølging. I hvilken grad dette representerer alvorlige problemer, avhenger av om tjenestene er lovpålagte og nødvendige eller om det er snakk om varianter av tjenester som man gjerne vil tilby, men som ikke er nødvendige.

Problemstillingene rundt bredde og dybde er knyttet til:

- Kapasitetsutnyttning og kostnadseffektivitet
- Rekruttering av spisskompetanse
- Kvalitet i tjenestetilbudet
- Brukernes valgfrihet

6.4.5 Tilgjengelighet til tjenestetilbudet

Christiansenutvalget behandlet tilgjengelighet som en del av kriteriet likhet og tilgjengelighet i tjenesteproduksjonen. Vi mener at tilgjengelighet er en sentral egenskap ved tjenesteproduksjonen som har spesiell relevans i forhold til kommunestruktur, og at tilgjengelighet derfor bør være et eget kriterium.

Tilgjengelighet er dels et spørsmål om lokalisering av tjenestetilbudet og den geografiske tilgjengeligheten og dels et spørsmål om egenskaper ved selve tjenestetilbudet, som åpningstider, ventetider osv.

Ved endringer i kommuneinndelingen vil det først og fremst være den geografiske tilgjengeligheten som er relevant å vurdere. Faktorer som kapasitet, bemanning, organisering osv vil også påvirke tilgjengeligheten. Her kan også inndeling ha betydning, men vi har lite empiri om dette.

Vi kjenner ikke til at det har vært foretatt undersøkelser om befolkningens vurderinger av tilgjengeligheten. Effekten av lengre reisetider vil være størst for de befolkningsgruppene

som benytter tilbudene oftest og for de tilbudene der sannsynligheten for sentralisering er størst.

Jo større areal, mer spredtbygdhet og jo vanskeligere kommunikasjonsmuligheter, jo større vil ulempene for befolkningen kunne bli ved en kommunesammenslutning. En kommunesammenslutning medfører likevel ikke automatisk dårligere geografisk tilgjengelighet, siden dette i stor grad er avhengig av politiske valg når det gjelder lokalisering av ulike funksjoner.

6.4.6 Eksterne virkninger

Dette er et av Christiansenutvalgets kriterier som vi har valgt å la stå. Kriteriet er særlig knyttet til gratispassasjerproblemet i forhold til kollektive goder. Problemstillingen har først og fremst sammenheng med kommuneinndelinger der grensene er uhensiktsmessige, slik at det ikke er samsvar mellom den kommunen som betaler for godet og kommunetilhørigheten til brukerne av godet. Vi har ikke funnet noe empirisk forskning som underbygger at dette er et vesentlig kriterium. Sannsynligvis vil dette kriteriet ha liten betydning i den store sammenhengen, dvs. som vurderingstema i en stor inndelingsreform, men kriteriet kan ha betydning for utredning av enkelttilfeller.

6.4.7 Rettsikkerhet

Rettsikkerhet er også et av Christiansenutvalgets kriterier som vi har valgt å la bli stående. Dette kriteriet består av en rekke elementer som til dels kommer inn under kriteriene "kompetanse" og "bredde og dybde i tjenestetilbudet". Det er ikke påvist noen empirisk sammenheng mellom rettsikkerhet og kommuneinndeling. Siden dette er et tema av stor viktighet, har vi likevel valgt å la det stå som et eget utredningstema.

Rettsikkerhet kan vurderes i forhold til:

- Kompetanse
- Habilitet
- Lokal kunnskap.

6.5 Kriterier for samfunnsutbygging

Som Christiansenutvalget omtaler flere ganger, er det nær sammenheng mellom de tre kriteriene de bruker på området samfunnsutbygging. Særlig trekker de fram at samordning over større geografiske områder og kompetanse og kapasitet i kommuneorganisasjonen er viktig. Ut fra de mange felles krav kriteriene stiller til kommunene, kunne en tenke seg Christiansenutvalgets tre kriterier slått sammen til ett, "samfunnsutbygging". Vi har likevel valgt å foreslå fire kriterier:

- a) Planleggingskompetanse og -kapasitet
- b) Arealbruk og miljø
- c) Næringsutvikling
- d) Ekstern påvirkningskraft

Christiansenutvalgets kriterium ”fysisk planlegging” foreslår vi endret til ”*planleggingskompetanse og – kapasitet*”, som favner videre. I likhet med kriteriet ”fysisk planlegging” kan det nye kriteriet være vanskelig å operasjonalisere. I en kartlegging og vurdering vil en måtte se både på den formelle planleggingskompetansen i kommuneorganisasjonen, hvor mye tid og andre ressurser som avsettes til planlegging og på hvilke oppdaterte og vedtatte planer som foreligger. Planlovutvalget peker på at tilstrekkelig planberedskap og -kapasitet i kommunene vil kunne bety store besparelser for byggesaksbehandlingen ved at den da blir lettere og raskere. Saksbehandlingstid på byggesaker bør derfor også trekkes inn som et element når ”planleggingskompetanse og – kapasitet” skal vurderes.

Vi foreslår at Christiansenutvalgets kriterium ”miljøvern” endres til ”*areal og miljø*” Som vi tidligere har argumentert for, er det først og fremst de miljøproblemer som er knyttet til utbygging og bruk av arealer som er relevante å vurdere i forhold til kommuneinndeling. Vi velger ”arealbruk” framfor ”fysisk planlegging” fordi det ikke primært er planleggingskompetanse og -kapasitet, eller foreliggende planer som bør vurderes. Det interessante under dette kriteriet er om grensearealene mellom kommunene har, eller forventes å få, en bruk som tilsier at områdene ut fra miljøhensyn eller andre hensyn bør ses i sammenheng. Det kan eksempelvis være utbygging av boliger eller fritidshus, planlagte næringsarealer eller verneområder, eller annet.

Næringsutvikling er satt opp som et eget kriterium. Næringsutvikling vil kunne forutsette arealbruksendringer, og er slik sett koblet til forrige kriterium. Kompetanse er selvsagt viktig for kommunenes næringsrettede arbeid, og kompetanse har vi som eget kriterium.

Arbeidsmarkedene strekker seg ofte ut over dagens kommunegrenser, og arbeidsmarkedsregionene vil kunne ha andre grenser enn ”arealbruksregionene”. Næringsrettet tiltaksarbeid i en kommune vil, hvis en lykkes, bidra til å skaffe arbeid og inntekter også til personer som bor i en annen kommune. Ofte argumenteres det for at det næringsrettede arbeidet bør ha et geografisk nedslagsfelt som sammenfaller med bo- og arbeidsmarkedsregionene. Uten å ta stilling til om dette alltid er den beste løsningen, foreslår vi næringsutvikling som et eget kriterium. Vår begrunnelse for å ha med næringsutvikling som kriterium er mer basert på Amdam m.fl.(2003) konklusjoner om at en i forhold til arbeidet med næringsutvikling må vurdere kommunestrukturen i hvert enkelt tilfelle. Geografiske, kulturelle og sosiale forhold vil kunne være avgjørende for om endring i kommuneinndelingen kan gi bedre utviklingsarbeid. I noen tilfeller vil en sammenslåing av kommuner styrke arbeidet, i andre tilfeller vil uenighet, lokaliseringstrid, kulturforskjeller, med mer heller svekke arbeidet om kommunene slås sammen. Grunnlaget for å drive næringsutvikling bør derfor være et tema når kommuneinndeling skal vurderes.

Det er vanskelig å operasjonalisere kriteriet ”næringsutvikling”. Vi foreslår at en ser på næringsstruktur, lokalisering av private bedrifter og offentlig virksomhet i dag, arealer disponert for næringsvirksomhet i foreliggende planer, dvs. framtidig lokalisering, kommunikasjonssystemer (transportårer, bredbånd, med mer) og bosettingsmønstre. I tillegg bør en vurdere klima for samarbeid mellom de kommuner som vurderes sammenslått. Dette svarer til det Amdam et al kaller kulturelle og sosiale forhold.

I tillegg til disse tre kriteriene foreslår vi at ”*ekstern påvirkningskraft*” tas inn som nytt kriterium.

De siste årene har ”partnerskap” være en dominerende idé i det offentliges næringsrettede utviklingsarbeid. Ingen kommuner får lenger statlig påfyll til sine næringsfond ved å utarbeide ”strategiske næringsplaner”. Nå må kommuner og regionråd/regionale næringselskaper skaffe seg midler fra sine respektive fylkeskommuner. Tilgang til disse midlene er gjerne basert på partnerskapsavtaler. Dette betinger at kommunene utvikler kompetanse i søknadsskriving, nettverks- og alliansebygging og lobbying overfor de regionale virkemiddeldistributørene. Kommunene kan også inngå partnerskap med private selskaper og organisasjoner, for eksempel om utbygging og/eller drift av anlegg og institusjoner. ”Partnerskapskompetansen” varierer fra kommune til kommune, også mellom kommuner av samme størrelse og sentralitet. I mindre kommuner vil trolig ordførerens egenskaper (kontaktnett, lobbying, med mer) være minst like viktig som kompetanse og kapasitet i administrasjonen. Ser en bort fra slike tilfeldige variasjoner, kan en forvente at partnerskapskompetansen er mer utviklet i større kommuner enn små.

Partnerskapskompetanse bør være et tema når kommuneinndeling skal vurderes. Det uttrykker noe av det samme som ligger i Christiansenutvalgets kriterium ”lokal påvirkningskraft”.

”Lokal påvirkningskraft” er i Christiansenutvalgets innstilling et kriterium under overskriften demokrati. Vi foreslår at kriteriet, i en mer avgrenset utgave, fortsatt skal være med, men at det tas inn under overskriften samfunnsutbygging. Vi foreslår også at kriteriet endrer navn til ”ekstern påvirkningskraft”, som bedre uttrykker kriteriets innhold. Partnerskapskompetanse bør inngå som en del av ”ekstern påvirkningskraft.”

Partnerskapskompetanse kan kanskje være enklere å operasjonalisere, men er mer avgrenset både funksjonelt og tidsmessig. Som et generelt formulert kriterium kan ”ekstern påvirkningskraft” brukes også når partnerskapsmodellen forlattes til fordel for andre arbeidsmåter. ”Ekstern påvirkningskraft” kan omfatte kommunens samlede påvirkningskraft overfor omgivelsene, men begrenset til området næringsutvikling.

Ved siden av ”partnerskapskompetanse” kan ”ekstern påvirkningskraft” også vurderes ut fra omfanget av eksternt finansierte utviklingsprosjekter i kommunen de siste årene.

6.6 Kriterier for demokrati

På tross av at det ikke er påvist klare og entydige sammenhenger mellom demokrati og kommunens folketall, bør demokrati-kriterier inngå når kommuneinndeling skal vurderes. Kommunene er viktige demokratiske institusjoner, og mange tillegger lokaldemokratiske spørsmål stor vekt når kommuneinndelingen kommer opp som tema. Vi foreslår at to av Christiansenutvalgets kriterier, ”deltakelse” og ”lokal tilhørighet”, inkluderes i det nye kriteriesettet.

Kriteriet ”lokal påvirkningskraft” foreslås tatt ut. I Christiansenutvalgets innstilling har dette kriteriet et nokså uklart innhold, sett i forhold til kommuneinndeling. I hovedsak dreier det seg om kommunens påvirkningskraft overfor omgivelsene, om kommunenes muligheter til å drive egen politikk og om samsvar mellom kommunenes oppgaver og ressurstilgang. Etter Christiansenutvalgets vurdering er dette viktige forutsetninger for lokaldemokratiet. Vi foreslår likevel at kriteriet tas ut, fordi det etter vår vurdering først

og fremst dreier seg om statens styring, finansiering inkludert, av kommunenes virksomhet, ikke om kommuneinndelingen.

Som omtalt i kapittel 4 foreslår vi at kriteriet ”ekstern påvirkningskraft” tas inn som kriterium under overskriften/virksomhetsområdet ”samfunnsutbygging”.

I tillegg til de to demokratikriteriene som foreslås videreført fra Christiansenutvalgets innstilling, foreslår vi et nytt kriterium, *stemmefordeling ved kommunevalg*.

Som nevnt under pkt. 3.2.4 er prioriteringseffektivitet et argument for desentraliserte beslutninger. Desentraliseringsteoremet er en sentral begrunnelse for å ha kommuner, og sier at samfunnet kan oppnå en velferdsgevinst ved at beslutninger om prioritering av oppgaver skjer på lokalt nivå, fordi prioriteringene da kan tilpasses befolkningens preferanser. Effektivitet avhenger av at det lokale demokratiet fungerer godt, slik at beslutningene gjenspeiler befolkningens preferanser. (jfr. pkt 3.2.4)

Når de geografiske grensene for denne grunnenheten endres, ved kommunesammenslutning eller andre endringer i kommuneinndelingen, vil det ha umiddelbare og lett operasjonaliserbare konsekvenser for forholdet mellom velgerne og de folkevalgte. For det første er det ingen lineær sammenheng mellom antall stemmeberettigede og antall representanter i kommunestyret. Antall velgere bak hver kommunestyrerepresentant øker vanligvis med økende folketall i kommunen. En annen direkte konsekvens av å endre kommunegrensene, er at det blir en ny gruppe av velgere, de som er innenfor de *nye* kommunegrensene, som avgjør sammensetningen av kommunestyret. Oppslutningen om de politiske partiene varierer fra kommune til kommune, mellom ulike typer av kommuner og mellom ulike grender/bydeler i en kommune. Den geografiske avgrensingen av hvilke velgere/stemmer som skal summeres for å danne et valgresultat, er åpenbart viktig. Ofte vil det være aktuelt å slå sammen en sentrumskommune med relativt mange innbyggere, med omlandskommuner som har lavt folketall, spredt bosetting og en annen næringsstruktur enn sentrumskommunen. Den partipolitiske sammensetningen av kommunestyret kan ofte være stabilt annerledes i en eller flere av omlandskommunene enn i sentrumskommunen. Med store ulikheter i folketall vil kommunestyret i en sammenslått kommune kunne bli dominert av de partier som før sammenslutningen dominerte i sentrumskommunen. Gjennom sammenslutning vil eventuelle forskjeller i preferanser mellom innbyggerne i de ulike kommunene (dvs. mellom ulike geografiske områder i den nye kommunen) bli visket ut. Dette kan gjelde helt konkrete saker som innbyggerne oppfatter som viktige, for eksempel skolestruktur. Ut fra et slik perspektiv kan kommuneinndelingen ha stor betydning for lokaldemokratiet. Og ut fra lokaldemokratiske hensyn er det viktig å synliggjøre mulige lokalpolitiske konsekvenser av endret kommuneinndeling. En enkel og lett operasjonaliserbar tilnærming, er å se på de politiske partiers oppslutning i kommuner som vurderes sammenslått. Bak denne tilnærmingen ligger en forutsetning om at oppslutningen om politiske partier avspeiler folks preferanser. Vi foreslår derfor *stemmefordeling ved kommunevalg* som et nytt kriterium under området demokrati.

7 Prinsipper for kommuneinndeling – trenger vi det ?

7.1 Christiansenutvalgets prinsipper

Christiansenutvalget foreslo 3 hovedprinsipper og 3 tilleggsprinsipper for kommuneinndelingen.

Hovedprinsipper:

1. *Kommunene bør avgrenses slik at de utgjør geografisk funksjonelle enheter tilpasset et felles bolig- og arbeidsmarked og lokaliseringen av private og offentlige tjenestetilbud.*

Begrunnelsen for dette prinsippet var knyttet til to forhold:

- Med en endring i kommunegrensene etter dette prinsippet ville den kommunale tjenesteproduksjonen bedre kunne tilpasses bosettingsmønsteret, med mulighet for lavere geografisk betingede kostnader og færre utilsiktede virkninger mellom forvaltningsenhetene. Den fysiske planleggingen, næringsutviklingen og miljøvernet ville gis gode forutsetninger. Det vil også styrke lokaldemokratiet fordi det blir bedre samsvar mellom de som nyter godt av tjenestetilbudet og de som finansierer og fastlegger dette gjennom politiske valg.
- Det vil kunne sikres en kommuneinndeling som er mer robust i forhold til framtidige endringer i rammebetingelser.

Utvalget sa videre at målet med kommunesammenslutninger rundt større og mindre tettsteder bør være at hele det geografisk funksjonelle området rundt tettstedet etableres som en kommune. For store enheter kan medføre ulemper i form av styringsproblemer, og utvalget mente derfor at prinsippet ikke kunne følges i hovedstadsområdet.

2. *Kommunene bør så vidt mulig ha minst 5.000 innbyggere*

Utvalget uttalte at grensen på 5.000 innbyggere var ment å være et veiledende mål som skulle komme til anvendelse når ikke andre avgjørende hensyn krevde mindre kommuner. Hovedårsaken til at det er ønskelig med en viss størrelse var, etter utvalgets mening, at det fortsatt skal være mulig å satse på kommunene som generalistorganer. For stor ubalanse i befolkningsgrunnlag kan skape press for å endre eller differensiere oppgave- og myndighetsfordelingen og styringsordningene.

Grensen på 5000 innbyggere er begrunnet ut fra hensynet til kostnadseffektivitet. Også de kompetansemessige forutsetningene for å kunne ivareta bredden i de kommunale oppgavene krever, ifølge utvalget, kommuner av en viss størrelse. Utvalget uttalte videre at en økning i befolkningsgrunnlaget for de minste kommunene vil skape mindre sårbare og mer utviklingsorienterte kommuner som kan styrke sin rolle i samfunnsutbyggingen.

3. *Kommunenes utstrekning bør ikke være større enn at kommunens innbyggere får en akseptabel tilgjengelighet til kommunesenteret og de viktigste tjenestetilbudene.*

Utvalget mente at endringer i inndelingen ikke burde medføre kommuner med dårligere tilgjengelighet enn det som ellers er akseptabelt i andre kommuner i landet. Ut fra dette ble det foreslått en veiledende norm for hva som kan være akseptabel tilgjengelighet, til inntil 60 minutters reisetid en vei. Utvalget mente at en altoverveiende del av kommunens innbyggere burde bo innenfor denne reisetiden, men at det likevel burde aksepteres at spesielle forhold gjorde at enkelte av innbyggerne fikk en dårligere tilgjengelighet.

Tilleggsprinsippene var følgende:

4. *Ved kommunesammenslutninger bør det generelt legges til rette for enheter med ett kommunesenter.*

Hensikten med dette kriteriet var å unngå sammenslutninger der det var overhengende fare for at likeverdige og konkurrerende sentre ville kunne skape strid og generelt dårlige samarbeidsforhold som ville svekke den kommunale virksomhet og prioritering.

5. *Uhensiktsmessige avgrensinger av kommuner, som berører en mindre del av den enkelte kommunes befolkning bør løses på en slik måte at befolkningens egne ønsker om kommunetilhørighet tillegges vekt.*

Prinsippet gjelder først og fremst situasjoner der innbyggerne i en kommune har bedre tilgjengelighet til kommunesenteret i en annen kommune.

6. *Kommuneinndelingen bør primært ta hensyn til kommunenes virksomhet. Samtidig bør kommuneinndelingen gi grunnlag for en god administrativ inndeling for lokal statsforvaltning, når det ikke kommer i strid med de øvrige inndelingsprinsipper.*

Det antas å være en stor fordel at flest mulig andre administrative inndelinger på kommunenivå er sammenfallende med kommuneinndelingen.

I høringsuttalelsene til Christiansenutvalgets innstilling (St.meld. 32 (1994-95)) ga kommunene lite støtte til utvalgets prinsipper. Andre høringsinstanser var mer positive, men generelt var relativt mange uenige i prinsippet om at en kommune skulle ha minst 5.000 innbyggere. Mange, spesielt kommuner, var uenige i at kommuner med lavere folketall har lav kostnadseffektivitet og at kompetanse- og samordningsproblemer bidrar til å svekke rollen som generalistkommune. Det ble også hevdet at kompetanseproblemene mer henger sammen med geografisk beliggenhet enn med folketall. Mange mente dessuten at det urealistisk å kreve at kommunegrensene skal følge grensene for felles bolig- og arbeidsmarkedsområder. Det kom også fram syn på at det er vanskelig å få til sammenfall av administrative og funksjonelle regioner fordi nedslagsfeltet for kommunenes ulike virksomheter varierer og fordi grensene for de funksjonelle bo- og arbeidsmarkedsområdene er dynamiske. Kravet om 5.000 innbyggere og maksimal reisetid til 60 minutter ble oppfattet som lite fleksibelt av mange, og det ble uttrykt skepsis mot å bruke konkrete tall. Det ble av noen hevdet å være behov for å differensiere prinsippet om akseptabel tilgjengelighet, både geografisk og mellom ulike grupper i befolkningen. Kommunenes sentralforbund mente at effektivitetsbetraktninger hadde fått for stor plass i utredningen i forhold til mer kvalitative vurderinger og at det var lagt for liten vekt på hensynet til det lokale folkestyre.

Regjeringen la, på bakgrunn av Christiansenutvalgets utredning, fram Stortingsmelding 32(1994-95) som konkluderte med at det ikke var ønskelig å fastlegge generelle, teoretiske inndelingsprinsipper som grunnlag for en slik gjennomgang. Regjeringen uttalte at den la stor vekt på lokal kunnskap og lokale prosesser i det videre arbeidet med inndelingsspørsmålene og at løsningene skulle skje med utgangspunkt i fornuftige tilpasninger til de lokale forholdene. Generelle inndelingsprinsipper kunne medføre løsninger der hensynet til de lokale forholdene og innbyggernes behov ikke ble godt nok ivaretatt.

7.2 Vurdering av Christiansenutvalgets inndelingsprinsipper i forhold til forslaget til nytt kriteriesett.

Som nevnt ble Christiansenutvalgets utredning fulgt av en debatt om prinsippene og i hvilken grad en skulle utforme konkrete prinsipper. Nedenfor går vi gjennom de enkelte av Christiansenutvalgets prinsipper i lys av vurderingskriteriene. Vi foreslår imidlertid ikke nye inndelingsprinsipper. Dette har sammenheng med at endringer i kommuneinndelingen i dag er basert på langt større grad av frivillighet fra kommunene. Det bør da også være slik at avveininger mellom ulike hensyn bør foretas på det lokale nivå. Slike avveininger vil gå ut på å se sammenhengen mellom de ulike vurderingskriteriene og foreta vurderinger av f.eks hvor viktig effektivisering er i forhold til tilgjengelighet, osv.

Avgrensing til geografisk funksjonelle enheter

Med funksjonelle enheter er det mest nærliggende å tenke på bo- og arbeidsmarkedsregioner, slik de er avgrenset av Juvkam(2002). En slik inndeling vil trolig kunne lette kommunenes arbeid med næringsutvikling og arealbruk. Trolig vil det også kunne føre til større kostnadseffektivitet i visse deler av tjenesteproduksjonen.

På den annen side vil det i noen tilfeller viske ut politiske forskjeller, og slik sett svekke lokaldemokratiet. Det vil også gi kommuner av svært ulik størrelse, og kan neppe legges til grunn for inndelingen i storbyområdene. Kommuner av svært ulik størrelse vil, som i dag, være en stor utfordring for generalistkommunesystemet.

Kommunene bør så vidt mulig ha minst 5.000 innbyggere

Dette er et lite aktuelt prinsipp dag. Det vil ofte komme i strid med det første prinsippet. I dag er det i tillegg langt større bevissthet om den betydning bosettingsmønster og sentralitet kan ha for kostnader, rekruttering av personell, med mer enn da Christiansenutvalget la fram sin innstilling. Folketall alene sier relativt lite om kommunenes mulighet for å oppfylle de overordnede målene som er satt for kommunesektoren.

Akseptabel tilgjengelighet til kommunesenteret og de viktigste tjenestetilbud

Akseptabel avstand til kommunens administrasjonssenter kan være viktig i noen tilfeller. Men trolig oppfattes avstand til viktige tjenestetilbud (barnehager, skoler, helse- og omsorgstilbud) som langt viktigere av de fleste innbyggerne. Ved endring i

kommuneinndelingen vil akseptabel avstand til tjenestetilbud være et mer aktuelt prinsipp enn avstand til administrasjonssenteret. Men det er vanskelig å formulere faste normer for hva som er "akseptabel avstand". Det vil avhenge av hvilken tjeneste det er snakk om.

Enheter med ett kommunesenter

Mange kommuner som vurderer sammenslåing vegrer seg for å samle administrasjonen på ett sted. Vi mener likevel dette er et fornuftig prinsipp, både med tanke på kostnadseffektivitet, for å lette samordningen mellom sektorer/oppgaver og for å utvikle et større og mer attraktivt miljø å arbeide i.

Uhensiktsmessige avgrensinger bør løses slik at befolkningens egne ønsker tillegges vekt.

Dette er et fornuftig, men krevende prinsipp. Det forutsetter at ny kommuneinndeling i noen tilfeller må vurderes uavhengig av dagens kommunegrenser. Prinsippet vil gi en inndeling som er bedre tilpasset de faktiske bo- og arbeidsmarkedsregionene enn Juvkams inndeling (Juvkam 2002) som tar utgangspunkt i dagens kommuner.

Primært ta hensyn til kommunal virksomhet.

Fristilling og regionalisering av statlige virksomheter gjør dette prinsippet mindre relevant i dag.

7.3 Hva er en god kommuneinndeling?

Vi har i de foregående kapitlene sammenstilt eksisterende empiri når det gjelder sammenhengen mellom kommuneinndeling og kommunenes måloppnåelse innenfor områdene tjenesteproduksjon, samfunnsutbygging og demokrati. Ut fra denne gjennomgangen har vi kommet fram til et sett med kriterier som vi mener er nødvendige for å vurdere kommuneinndelingen.

Hva som oppfattes som en god eller hensiktsmessig kommuneinndeling vil være avhengig av hvordan en vurderer og veier betydningen av de ulike temaene eller kriteriene opp mot hverandre. En slik vekting vil medføre at en tillegger ett kriterium, f.eks kostnadseffektivitet, større vekt enn et annet kriterium, for eksempel tilgjengelighet. Det kan også innebære at noen innbyggers velferd eller nytte vurderes som viktigere enn andres. Hvis en for eksempel legger liten vekt på kriteriet tilgjengelighet, vil dette også kunne bety at en legger relativt liten vekt på velferden eller nytten til de innbyggerne som bor minst sentralt.

Om en endret kommuneinndeling blir sett på som en forbedring, vil avhenge av hvordan en definerer hva som er en velferdsmessig forbedring for innbyggerne. En såkalt paretooptimal situasjon har vi dersom det ikke er mulig å øke velferden eller nytten uten at noen av innbyggerne får redusert sin nytte eller velferd. Dersom en legger et krav om paretooptimalitet til grunn, vil det ikke være noen velferdsgevinst ved å slå sammen kommuner dersom enkelte av innbyggerne taper på det. En kan også vurdere kommuneinndeling ut fra en nytte- kostnadshensyn der en antar at det er en velferdsforbedring dersom endringen i summen av innbyggernes nytte overstiger summen

av endringene i kostnadene eller ulempene. Da godtar en at det er en ”gevinst” ved en kommunesammenslutning selv om noen av innbyggerne får det dårligere enn før. Uansett hvilket utgangspunkt en tar og hvilke konklusjoner en trekker, vil vurderingene i stor grad være normative. Det er derfor tvilsomt om en kan utrede seg til hva som er en god kommuneinndeling uten at det til grunn for en slik utredning ligger sterke normative føringer.

Flertallet i Christiansenutvalget konkluderte med at det var et reformbehov i kommuneinndelingen som de foreslo å løse gjennom forslaget til inndelingsprinsipper. Inndelingsprinsippene baserer seg på en avveining av ulike hensyn (Jfr NOU 1992:15 kap. 11.2.2). Utvalget uttaler at: *”Utvalget er kommet til den samlede vurdering at en inndeling med generelt større kommuner for å oppnå forbedring i tjenesteproduksjon, samfunnsutbygging og lokal påvirkningskraft, sannsynligvis vil føre til en viss lokal sentralisering av det offentlige tjenestetilbudet innenfor hver kommune, med noe dårligere tilgjengelighet for deler av befolkningen som resultat. Med de sterke forbedringer som har skjedd i kommunikasjonene de siste tiårene, mener utvalget at en viss svekkelse og utjevning av tilgjengeligheten i forhold til dagens situasjon, kan anses som forsvarlig. Gjennom noe større enheter vil det kunne skapes et mer effektivt lokalt mobiliseringsledd mot regional og nasjonal sentralisering.”* (NOU 1992:15, kap. 13.2 s. 332)

Vi har i denne utredningen valgt ikke å foreslå nye prinsipper for kommuneinndelingen. Inndelingsprinsipper vil primært være av nytte ved en større inndelingsreform, og vil i stor grad måtte baseres på normative/politiske vurderinger der ulike hensyn veies opp mot hverandre.

Så lenge kommunesammenslutninger er basert på frivillighet og lokale initiativ, vil det først og fremst være lokale vurderinger som må legges til grunn for hva som anses som en ønsket kommuneinndeling.

Lokale vurderinger og prioriteringer vil kunne variere mellom kommuner, og lokale vurderinger og beslutninger vil kunne komme i konflikt med sentrale vurderinger. En kan for eksempel tenke seg at en lokal vurdering kommer til at en sammenslutning ikke er ønskelig, selv om den på sentralt hold vurderes som samfunnsøkonomisk lønnsom. (Eksempel: Sammenslutninger av en liten rik kommune med en større fattig kommune, vil kunne gi inntektsutjevning og kostnadseffektivisering, men vil samtidig kunne føre til en mindre gunstig økonomisk situasjon for den lille, rike kommunen).

Innenfor rammen av denne utredningen har vi betraktet både finansieringssystem og oppgavefordeling som gitt. På lengre sikt er det vanskelig å se inndelingsspørsmålet uavhengig av oppgavefordeling og finansiering. Kommunene og staten lever i et spenningsforhold som følge av at kommunene både er sterkt integrert med staten i oppgaveløsningen for de viktigste velferdstjenestene, samtidig som kommunenes virksomhet er basert på lokalt folkestyre og et territorielt samordningsansvar.

Endringer i oppgavefordelingen og/eller endringer i finansieringssystemet kan utløse eller bidra til endringer i kommuneinndelingen. Gjennomgripende endringer i oppgavefordelingen vil også påvirke kriteriene for kommuneinndelingen. Vi mener likevel at de foreslåtte kriteriene er nokså robuste overfor endringer i kommunenes rammebetingelser. Selv om det stadig er små justeringer i oppgavefordelingen, har det

vært stor stabilitet i det Christiansenutvalget definerte som kommunenes virksomhet; tjenesteproduksjon, samfunnsutbygging og demokrati. Innefor denne rammen vil våre kriterier, eller temaer som skal vurderes, være aktuelle, selv om oppgavefordelingen og finansieringssystemet skulle bli noe endret.

Referanser:

- Amdam, J., Barstad, J., Halvorsen, L. Og Tangen, G.(2003): *Kommunestruktur og regional samfunnsutvikling*. Møreforskning, Volda.
- Arbeids- og Administrasjonsdepartementet (2002). *Fra ord til handling. Modernisering, effektivisering og forenkling i offentlig sektor*. Redegjørelse for Stortinget 24.01.02.
- Baldersheim, Harald, P.A. Pettersen, L. E. Rose og M. Øgård (2003): *Er smått så godt ? Er stort så flott ? Analyser av kommunestrukturens betydning*. Forskningsrapport 1/2003. Institutt for statsvitenskap UiO.
- Baldersheim, Harald, G. Gustafsson, J. Johansson, B. Sundstrøm og G. Tørnquist (2003): *Demokratins geografiska granser - en antologi om storlek, demokrati och effektivitet*. Svenska kommunförbundet. Landstingsförbundet.
- Baldersheim, Harald og Lawrence Rose (re.) (2000): *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Fagbokforlaget.
- Bernt, J.F.(1997): *Statlig kontroll med kommunene – en trussel eller en forutsetning for det kommunale folkestyrets legitimitet?* I Baldersheim, H. et al: *Kommunalt selvstyre i velferdsstaten*. Oslo, Tano.
- Bukve, O. m.fl. (1991): *Kommunestruktur og tiltaksarbeid*. Rapport til kommune- og fylkesinndelingsutvalget. Vestlandsforskning, Østlandsforskning og NIBR:
- Busch, Tor, E. Johnsen, K. K. Klausen og J. O. Vanebo (red.) (2001): *Modernisering av offentlig sektor. New Public Management i praksis*. Universitetsforlaget.
- Dahl, Robert A. og Edward R. Tufte (1973): *Size and Democracy*. Stanford University Press.
- Fimreite, Anne-Lise (2001a): *Den fornyede offentlige sektor – Det rettighetsstyrte samfunn*. Innlegg på rådmannslandsmøtet 2001. LOS-senteret.
- Fimreite, Anne-Lise (2001b): *Lovfestede retter og lokalt folkestyre*. LOS-senteret. Rapport 0105.
- Fimreite, Anne-Lise (2003): *Der hvor intet er, har selv keiseren tapt sin rett! Om lokalt folkestyre og rettigheter*. Røkkansenteret. Rapport 8, 2003.
- Finstad, Nils og Nils Aarsæther (red.)(2003): *Utviklingskommunen*. Kommuneforlaget.
- Hansen, Tore (red.) (2003): *Mellom politiske prinsipper og lokal pragmatisme. Kommunesammenslutningenes legitimeringsgrunnlag*. NIBR-rapport 2003:10.
- Hovik, Sissel og T. M. Myrvold (2001): *Er det størrelsen det kommer an på ? Små kommuners evne til å ivareta generalistkommunekravet. En case-studie av fire små kommuner*. Prosjektrapport 2001:8, NIBR.

- Hovik, Sissel og T. M. Myrvold (2001): *Kommunale oppgaver – hvorfor varierer omfang og kvalitet ?* Prosjektrapport 2001:19, NIBR.
- Høyer, Karl Georg, T. A. Fløtre, T. Årethun og C. Aall (2003): *Effektar og konsekvensar ved endring av kommunestruktur for kommunikasjon og transport. Dokumentasjonsrapport. VF-rapport 8/2003.* Vestlandsforskning, Sogndal.
- Kvello, Øyvind og C. Wendelborg (2003): *Det kommunale hjelpeapparatet for barn og unge. Kommunestørrelse relatert til organisering av, samarbeid mellom og effektiviteten i hjelpeapparatet.* NTF-rapport 2003:2. Nord-Trøndelagsforskning, Steinkjer.
- Langørgen, Audun, R. Aaberge og R. Åserud (2002): *Kostnadsbesparelser ved sammenslåing av kommuner.* Rapporter 2002/15. Statistisk Sentralbyrå.
- Langørgen, Audun, R. Aaberge og R. Åserud (2001): *Gruppering av kommuner etter folkemengde og økonomiske rammebetingelser 1998.* Rapporter 2001/35. Statistisk Sentralbyrå.
- Lundtorp, Sven (2000): *Kommuners bæredyktighet – stordrift, demokrati og kommunalt samarbejde.* Kommunernes Landsforening.
- Myrvold, Trine Monica (2001): *Smått og godt ? Om de minste kommunenes evne til å imøtekomme generalistkommunekravet. En kunnskapsoversikt og indikatordiskusjon.* Prosjektrapport 2001:1, NIBR.
- Nielsen, P.(1999): *Tvång och demokrati. Gemenskap och andra effekter av kommunblocksreformen.* Paper til Nordiska Statsvetarkonferansen, Uppsala 19.-20. august 1999.
- NOU (1992): *Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring.* NOU 1992:15.
- NOU (1997): *Om finansiering av kommunesektoren.* NOU 1997:8.
- NOU (2000): *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune.* NOU 2000:22.
- Rapport fra det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi. April 2003. Kommunal- og regionaldepartementet.
- Rapport fra det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi. November 2002. Kommunal- og regionaldepartementet
- Rattsø, Jørn (2003): *Kommuner i veien for distriktpolitikk.* Innlegg i Horisont. Næringspolitisk tidsskrift nr 2/2003. NHO.
- Sanda, K.G.(2002): *Hyllestad, Askvoll og Fjaler – tre, to eller ein?* Telemarksforskning, Bø.

- Selstad, Tor (2003): *Det nye fylket og regionaliseringen*. Fagbokforlaget.
- SIKA (2001): *Infrastruktur och regional utveckling*. SIKA Rapport 2001:3. Statens Institut för Kommunikationsanalys.
- St.melding nr. 32 (1994-95): *Kommune- og fylkesinndelingen*. Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- St.melding nr. 31 (2000-2001): *Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- St.melding nr. 19 (2001-2002): *Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå*. Kommunal- og regionaldepartementet
- St.prp. nr. 66 (2002-2003): *Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2004*. Kommunal- og regionaldepartementet
- Sørensen, Rune J og Terje P. Hagen (2000): *Hvor stort er effektivitetstapet ved statlig regulering av kommuner og fylkeskommuner?* Handelshøyskolen BI/Senter for helseadministrasjon, UiO.
- Aarsæther, Nils og S.I Vabo (2002) *Fristilt og velstyrt ? Fokus på kommune- Norge*. Samlaget.

Kriterier for kommuneinndeling

Utgangspunktet for denne utredningen er Christiansen-utvalgets innstilling ,NOU 1992:15 ”Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring”.

I utredningen gjennomgås og vurderes de kriteriene og prinsippene for kommuneinndeling som Christiansenutvalget la til grunn i sin utredning i 1992.

Er disse kriteriene relevante og nødvendige i dag?
Er det behov for andre kriterier når kommuneinndeling skal vurderes?

Vi foreslår også et nytt sett av kriterier eller temaer som bør vurderes når kommuneinndeling kommer på dagsorden.

ØF-rapport nr. 21/2003-10-15

ISBN nr. 82-7356-529-7

ISSN nr. 0809 - 1617