

Delrapport fra ekspertutvalg

Kriterier for god kommunestruktur

Mars 2014



Delrapport fra ekspertutvalg

Kriterier for god kommunestruktur

Mars 2014

1	UTVALGETS MANDAT OG ARBEID	7
1.1	Mandat og sammensetning av ekspertutvalget	7
1.2	Utvalgets forståelse og avgrensninger av mandatet	9
1.3	Utvalgets arbeid	10
2	TIDLIGERE KRITERIER FOR KOMMUNEINDELING	12
2.1	Christiansen-utvalget og Østlandsforskning	12
2.2	Kriterier i den danske og finske kommunereformen	14
2.2.1	Danmark	14
2.2.2	Finland	16
2.2.3	Begrunnelser for kriteriene i de to landene	17
3	DAGENS KOMMUNER	18
3.1	Kommunenes oppgaver	18
3.1.1	Kommunens rolle som tjenesteyter	18
3.1.2	Kommunens rolle som myndighetsutøver	19
3.1.3	Kommunens rolle som samfunnsutvikler	19
3.1.4	Kommunens rolle som demokratisk arena	21
3.2	Variasjon i kommunestørrelse	21
3.3	Særskilt om det samiske forvaltningsområdet	23
3.3.1	Samenes rettigheter og kommunenes tjenesteyting	24
3.3.2	Forholdet til forvaltningsområdet for samisk språk	24
3.4	Trender og utviklingstrekk	25
3.4.1	Videreutvikling av velferdsstaten og rettsliggjøring	25
3.4.2	Befolkningsutvikling	26
3.4.3	Globalisering	30
3.4.4	Utdanning og teknologi	31
3.4.5	Innvandring	32
3.4.6	Regional integrasjon og pendling	33
4	TJENESTEYTING	37
4.1	Samfunnsmessige hensyn	37
4.2	Utviklingstrekk	40

4.3	Rollen som tjenesteyter og kommuneinndeling	47
4.3.1	Kvalitet i tjenestetilbudet	47
4.3.2	Effektiv bruk av samfunnets ressurser	58
4.3.3	Likeverdighet	63
4.4	Utvalgets vurderinger	68
5	MYNDIGHETSUTØVELSE	71
5.1	Samfunnsmessige hensyn	71
5.2	Utviklingstrekk	73
5.3	Rollen som myndighetsutøver og kommuneinndeling	74
5.3.1	Rettssikkerhet	74
5.3.2	Habilitet	75
5.3.3	Forsvarlig saksbehandling	76
5.3.4	Effektiv saksbehandling	79
5.4	Utvalgets vurderinger	79
6	SAMFUNNSUTVIKLING	82
6.1	Samfunnsmessige hensyn	82
6.2	Utviklingstrekk	82
6.3	Rollen som samfunnsutvikler og kommuneinndeling	87
6.3.1	Helhetlig ivaretagelse av areal- og transportinteresser tilpasset klima- og miljøhensyn	88
6.3.2	Kapasitet og kompetanse på plan- og miljøområdet	91
6.3.3	Tilrettelegging for positiv utvikling i lokalsamfunnet og storsamfunnet	93
6.4	Utvalgets vurderinger	96
7	DEMOKRATISK ARENA	100
7.1	Samfunnsmessige hensyn	100
7.2	Utviklingstrekk	102
7.3	Rollen som demokratisk arena og kommuneinndeling	113
7.3.1	Betydningsfulle oppgaver og rammestyring	113
7.3.2	Lokal politisk styring	113
7.3.3	Levende lokalt folkestyre	114

7.3.4	Aktiv lokal politisk arena	120
7.4	Utvalgets vurderinger	124
8	UTVALGETS KRITERIER OG ANBEFALINGER	127
8.1	Utvalgets kriterier	127
8.2	Utvalgets anbefalinger	129
8.3	Vurderinger av konsekvenser av utvalgets anbefalinger	135

1 Utvalgets mandat og arbeid

1.1 Mandat og sammensetning av ekspertutvalget

Kommunal- og moderniseringsdepartementet satte 3. januar 2014 ned et ekspertutvalg som skal foreslå kriterier som har betydning for oppgaveløsningen i kommunene. Utvalget fikk følgende mandat:

Mandat for ekspertgruppe for kommunereformen

Bakgrunn

I Sundvolden-erklæringen står det: *Regjeringen vil gjennomføre en kommunereform, hvor det sørges for at nødvendige vedtak blir fattet i perioden, jf. samarbeidsavtalen (med Venstre og KrF). (...) Regjeringen vil foreta en gjennomgang av oppgavene til fylkeskommunene, fylkesmennene og staten med sikte på å gi mer makt og myndighet til mer robuste kommuner.*

Regjeringen vil omtale arbeidet med kommunereformen i kommuneproposisjonen 2015.

Som et grunnlag for lokale diskusjoner og sentrale vurderinger, ønsker Kommunal- og moderniseringsdepartementet at det skal utarbeides et forslag til kriterier som har betydning for oppgaveløsningen i kommunene.

Kriterier for en hensiktsmessig kommuneinndeling er nylig utarbeidet i Danmark og Finland, som grunnlag for reformer i disse landene.

Det er også gjort arbeid om dette tidligere i Norge, blant annet i Christiansen-utvalget (NOU 1992:15).

Dagens kommuner

Kommuner lever i et spenningsfelt mellom statlig styring og et mandat fra innbyggerne lokalt. Kommuneinstitusjonen er et uttrykk for det lokale folkestyret, og kommunene skal kunne ha frihet til å ta hensyn til lokale behov og gjøre prioriteringer ut fra dette. Samtidig er kommunene også en integrert del av nasjonalstaten. Integrasjonen mellom stat og kommune har økt i takt med utbyggingen av velferdssamfunnet. Også den statlige detaljstyringen har økt. jf. Meld. St. 12 (2011-2012) *Stat og kommune – styring og samspel*. Flere individuelle rettigheter, flere plikter for kommunene, samt strengere krav til å dokumentere hva kommunen gjør og hva de oppnår, stiller kommunene overfor utfordringer når det gjelder kapasitet og kompetanse til å kunne overholde lovpålagte plikter.

Ofte er den statlige styringen (øremerking og sterk regelstyring) begrunnet i nasjonale mål og en usikkerhet for at ikke alle kommuner er i stand til å sikre ivaretagelsen av sentrale mål som rettssikkerhet og likeverd i tjenestetilbudet.

Vi har i dag 428 kommuner som alle er generalistkommuner, noe som innebærer at alle har det samme brede oppgaveansvaret og skal ivareta funksjonene som tjenesteleverandør, samfunnsutvikler, myndighetsutøver og demokratisk arena. Kommunene er svært forskjellige med hensyn til blant annet folketall, folketallsutvikling, avstander og sentralitet og vil slik sett ha ulike forutsetninger for å fylle disse funksjonene. Interkommunalt samarbeid har vært kommunenes egen strategi for å gjøre dem rustet til å ivareta lovpålagte tjenester med tilstrekkelig kompetanse og kapasitet. Statlige myndigheter har også tilrettelagt for interkommunalt samarbeid ved at det nå er flere mulige modeller til rådighet.

Interkommunalt samarbeid er ikke et fullgodt alternativ til større og mer robuste kommuner. Det fører til en mer kompleks forvaltning, og svekker demokrati, transparens og kontroll ettersom viktige beslutninger flyttes fra folkevalgte organer til interkommunale samarbeid.

Viktige nasjonale mål er likeverd i oppgaveløsningen, rettssikkerhet, nasjonaløkonomisk styring, hensynet til liv og helse, effektiv og samordnet bruk av ressurser, hensynet til urfolk og nasjonale minoriteter, hensynet til miljøet og en bærekraftig utvikling, samt samfunnssikkerhet.

Mål for reformen: Et sterkt lokaldemokrati

Kommunereformen skal sikre et sterkt lokaldemokrati.

Kommunereformen skal legge til rette for at kommuner slår seg sammen til større, robuste enheter som samsvarer bedre med de naturlige bo- og arbeidsmarkedsregionene som har utviklet seg over tid. Reformen skal legge til rette for at alle kommuner skal kunne løse sine lovpålagte oppgaver selv.

Større og mer robuste kommuner vil gjøre at dagens oppgaver kan løses med mindre behov for interkommunale løsninger og statlig detaljstyring. Større kommuner vil også kunne tildeles flere oppgaver, noe som vil gi økt makt og myndighet til kommunene. Økt frihet til å prioritere og tilpasse velferdstilbudet til lokale behov vil gi mer effektiv ressursbruk innenfor begrensede økonomiske rammer.

Større kommuner vil styrke forutsetningene for en helhetlig og samordnet samfunnsutvikling, herunder arealplanlegging, transport, næring, miljø og klima ved at større områder og befolkningsgrunnlag kan sees i sammenheng.

Oppdraget

Ekspertutvalget skal på fritt faglig grunnlag gjennomgå og foreslå prinsipper og kriterier for en ny kommuneinndeling.

Kriteriene kan for eksempel være knyttet til økonomisk robusthet, bo- og arbeidsmarkedsregioner og andre forutsetninger for god oppgaveløsning (herunder kapasitet, effektivitet, kompetanse og størrelse på fagmiljø). Utvalget skal vurdere geografiske og lokale forhold som avstander, bosetting og kultur, herunder samisk språk og kultur.

Kriteriene skal i sum ivareta kommunenes fire funksjoner som demokratisk arena, tjenesteyter, samfunnsutvikler og myndighetsutøver. Kriteriene skal benyttes på lokalt, regionalt og sentralt nivå som et grunnlag for å vurdere kommunesammenslåing og en ny kommunestruktur.

Ekspertutvalget skal levere to rapporter: En delrapport 24. mars 2014, og en sluttrapport i 1. desember 2014. I delrapporten skal utvalget ta utgangspunkt i dagens oppgaver i kommunene. Som et generelt prinsipp skal det legges til grunn at alle kommuner skal løse sine lovpålagte oppgaver selv. Utvalget skal ut fra dette angi kriterier kommunene bør oppfylle for å ivareta dagens oppgaver, samt prinsipper og kriterier for en robust kommuneinndeling som gir en enhetlig og oversiktlig forvaltning i kommunen.

I sluttrapporten skal utvalget vurdere kriterier kommunene bør oppfylle for å ivareta mulige nye oppgaver. Departementet vil, etter at utvalget har levert første delutredning, konkretisere siste del av oppdraget nærmere.

Ekspertutvalget forventes ikke å framskaffe ny forskning/empiri til delutredningen, men å sammenstille og analysere eksisterende empiri og statistikk.

Det vil etableres en referansegruppe for utvalget.

Utvalgets sammensetning

Ekspertutvalget ledes av professor Signy Irene Vabo, Høgskolen i Oslo og Akershus. Øvrige medlemmer er professor ved Universitetet i Oslo, Terje P. Hagen; professor ved NTNU og

leder av Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi, Lars Erik Borge; forsker Bent Aslak Brandtzæg, Telemarksforskning; direktør for Kompetansesenter for distriktsutvikling, Halvor Holmli; rådmann i Finnøy kommune, Helene M. Ohm og rådmann i Lenvik kommune, Margrethe Hagerupsen.

1.2 Utvalgets forståelse og avgrensninger av mandatet

Utvalgets arbeid med å vurdere og foreslå kriterier er en del av et større arbeid med kommunereformen. Utvalget tar utgangspunkt i regjeringens mål om at kommuner skal slå sammen til større enheter. Kommunereformen omhandler ny kommuneinndeling og nye oppgaver til kommunene, men vil også handle om styring og finansiering av kommunesektoren som sådan, så vel som selve reformprosessen. Utvalget vil ikke vurdere andre virkemidler som ut fra utvalgets oppfatning vil måtte omfattes av reformen, som endring av inntektssystemet eller nødvendige rammebetingelser for prosessen videre fram mot en bred kommunereform.

Utvalget vil likevel påpeke at endring av inntektssystemet ikke nødvendigvis er et tilstrekkelig virkemiddel i reformen. Mange har pekt på at inntektssystemet for kommunesektoren premierer små kommuner, og at det ikke gir incentiver til at kommuner skal slå seg sammen. Det er utvalgets oppfatning at inntektssystemet bør tilpasses en ny kommunestruktur. Incentiver gjennom inntektssystemet vil ikke få effekt før etter en tid. Derfor bør også andre virkemidler enn endringer i inntektssystemet benyttes i prosessen fram mot en bred kommunereform.

Utvalget forholder seg til premisset i mandatet om at generalistkommuneprinsippet skal ligge til grunn for en ny kommunestruktur, og at utvalgets første delrapport i hovedsak skal ta utgangspunkt i dagens oppgaver i kommunene. Utvalget vil likevel ta høyde for oppgaver det er varslet om at kommunene vil få ansvar for, som oppgavene i samhandlingsreformen.

I følge mandatet skal reformen legge til rette for at alle kommuner som et generelt utgangspunkt skal kunne løse sine lovpålagte oppgaver selv. Utvalget forstår dette slik at prinsippet om kommunal organisasjonsfrihet ligger fast. Kommunens størrelse skal imidlertid ikke gjøre det nødvendig å samarbeide om lovpålagte oppgaver for å få et fagmiljø som er tilstrekkelig til å kunne levere gode tjenester.

I tillegg til lovpålagte oppgaver oppfatter utvalget at det også er viktig å ta med i vurderingen oppgaver som for eksempel næringsutvikling, vannforsyning og andre frivillige oppgaver.

I følge mandatet skal utvalget vurdere både prinsipper og kriterier. Utvalget oppfatter at de sentrale overordnede prinsippene for en ny kommuneinndeling er gitt i mandatet. Det understrekes at generalistkommuneprinsippet gjelder, og det er gjort til et prinsipp at kommunene selv skal kunne ivareta sine lovpålagte oppgaver. Utvalget oppfatter at det dermed er gjort til et prinsipp at kommunestrukturen skal legge til rette for en enhetlig og oversiktlig forvaltning i kommunene. Utvalget ser ikke behov for å fremme forslag til prinsipper ut over dette. Utvalget har imidlertid valgt å gi anbefalinger for en god kommuneinndeling basert på de foreslåtte kriteriene.

Mandatet knytter målet for reformen om et sterkt lokaldemokrati opp mot mindre behov for interkommunalt samarbeid, mindre behov for statlig detaljstyring, flere oppgaver til kommunene og en mer helhetlig og samordnet samfunnsutvikling. Utvalget har vurdert kriteriene i lys av målet om et sterkt lokaldemokrati, i tillegg til de øvrige nasjonale målene nevnt i mandatet; likeverd i oppgaveløsningen, rettssikkerhet, nasjonaløkonomisk styring, hensynet til liv og helse, effektiv og samordnet bruk av ressurser, hensynet til urfolk og

nasjonale minoriteter, hensynet til miljøet og en bærekraftig utvikling, samt samfunnssikkerhet.

Utvalget har, basert på de foreslåtte kriteriene, valgt å gi anbefalinger til kommunene og regjeringen. Det er utvalgets oppfatning at kommunene i sine lokale prosesser og vurderinger bør forholde seg til både anbefalingene og kriteriene.

Utvalget har hatt som utgangspunkt at kriteriene skal være nyttige og anvendelige for kommunenes vurdering av sin oppgaveløsning og dermed behovet for kommunesammenslåinger. Samtidig er det utvalgets oppfatning at kommunereformen er en nasjonal reform, slik at den enkelte kommune også vil måtte ha sentrale samfunnsmessige og regionale hensyn med i betraktningen når sammenslåinger vurderes. Disse er derfor innarbeidet i kriteriene. I og med at kommunereformen er en nasjonal reform har utvalget også foreslått kriterier som staten bør ta stilling til når helheten i kommunereformen skal vurderes.

1.3 Utvalgets arbeid

Utvalget har hatt fem heldagsmøter. Til det 4. møtet den 3. mars inviterte utvalget regjeringsråd Auli Valli-Lintu fra det finske innenriksdepartementet for å orientere om hvilke vurderinger og begrunnelser som ble gjort for kriterievalgene i Finland. I Finland inngår innsparinger på 1 mrd. euro som et av målene med reformen. Valli-Lintu fortalte også om hvilke erfaringer finnene har fra den første fasen i kommunereformprosessen og vurderingene de gjør når det gjelder å gjennomgå lovgivingen med tanke på å redusere det offentlige engasjementet som sådan, og dermed oppgaver og ansvar for kommunene.

Uvalgsleder hadde 19. mars 2014 møte med Sametingsrådet v/Ann-Mari Thomassen. Thomassen orienterte om forvaltningsområdet for samisk språk der samisk og norsk er likestilte språk. Thomassen informerte videre om Sametingets syn på samisk språk- og kulturkompetanse i helse- og omsorgstjenesten, utvikling av befolkningsstruktur i samiske områder, og næringsutvikling i det geografiske området. Sametinget er opptatt av å sikre samisk innflytelse i beslutningsprosesser i fremtidige storkommuner. Thomassen uttrykte at Sametinget er et demokratisk valgt urfolksparlament som bør inkluderes i et tidlig stadium i prosessen.

Utvalget har hatt to møter med referansegruppa. Referansegruppa er satt sammen av ordførere fra alle partier representert fra alle deler av landet. I tillegg er det representanter fra Fagforbundet og Akademikerne, samt representanter fra noen sektordepartementer og lederen for arbeidsutvalget for fylkesmennene.

En viktig oppgave for referansegruppa har vært å formidle synspunkter på om forslagene til kriterier oppleves som relevante og anvendbare for kommuner i arbeidet med å vurdere sammenslåing med nabokommuner.

Medlemmer i referansegruppe til ekspertutvalget

Ordfører Alfred Bjørlo (V), Eid kommune
Ordfører Torhild Bransdal (KrF), Vennesla kommune
Ordfører Marianne Bremnes (AP), Harstad kommune
Ordfører Lene Conradi (H), Asker kommune
Ordfører Torbjørn Fylling (FrP), Ørskog kommune
Ordfører Frank Ingilæ (AP), Tana kommune
Ordfører Jorid Jagtøyen (SP), Melhus kommune
Ordfører Bjørn Kahrs (H), Randaberg kommune
Ordfører Kjell Berge Melbybråten (AP), Øystre Slidre kommune

Ordfører Arne Vinje (SV), Vinje kommune
Fylkesmann Erling Lae, leder av fylkesmennes arbeidsutvalg
Spesialrådgiver Anne Grimsrud, Fagforbundet
Anders Kvam, leder av Akademikerne kommune
Avdelingsdirektør Ann Helen Elgsæther, Kunnskapsdepartementet
Ekspedisjonssjef Oddbjørn Hauge, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
Fagdirektør Ingunn Iversen, Klima- og miljødepartementet
Ekspedisjonssjef Petter Øgar, Helse- og omsorgsdepartementet

2 Tidligere kriterier for kommuneinndeling

I arbeidet med å etablere kriterier som er relevante for å vurdere kommunestrukturen, har utvalget tatt utgangspunkt i tidligere kriterier i Norge, samt kriterier brukt i den danske og den finske kommunereformen.

I 1989 ble det oppnevnt et offentlig utvalg som skulle evaluere kommune- og fylkesinndelingen og utarbeide forslag til generelle, prinsipielle retningslinjer for en framtidig kommune- og fylkesinndeling. Christiansen-utvalget avga sin utredning i NOU 1992:15 *Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring*. Utvalget presenterte der en rekke kriterier for kommuneinndelingen. Disse kriteriene ble gjennomgått av Østlandsforskning i 2003. I deres rapport ØF-rapport nr. 21/2003 presenterte de et nytt kriteriesett med utgangspunkt i at kommunesammenslåinger kom som følge av lokale initiativ og var frivillige.

Kriterier for en hensiktsmessig kommuneinndeling er nylig utarbeidet i Danmark og Finland, som grunnlag for reformer i disse landene. I forbindelse med den danske kommunereformen gikk den regjeringsnedsatte Strukturkommissjonen gjennom en rekke kriterier som utgangspunkt for reformen. I Finland inngår utredningskriterier i Kommunestrukturloven som trådte i kraft 1. juli 2013.

2.1 Christiansen-utvalget og Østlandsforskning

Christiansen-utvalget (NOU 1992:15) la til grunn at kommunenes virksomhet var knyttet til tjenesteproduksjon, samfunnsutbygging og demokrati, og utviklet et sett av kriterier basert på disse tre dimensjonene, i alt 15 kriterier. Siden er myndighetsfunksjonen blitt en større del av kommunens virksomhet.

Kriteriene som ble knyttet opp mot tjenesteyting var:

- Samfunnsøkonomisk effektivitet
 - *Tjenesteproduksjonens tilpasning til befolkningens behov* – antatt desentraliseringsgevinst ved at kommunene tilpasser tjenestesammensetningen. Desentraliseringsgevinsten er antatt å være størst når kommunene er homogene i forhold til befolkningens ønsker og når det er stor forskjell i preferanser mellom kommunene.
 - *Graden av egenfinansiering* – i hvilken grad kommunene selv kan finansiere tjenestetilbudet (gjennom skatter og avgifter fra innbyggerne i kommunen).
 - *Utnyttelse av stordriftsfordeler* – fallende gjennomsnittskostnader ved økende produksjon av en vare eller tjeneste – større kommuner kan ha bedre forutsetninger for å utnytte stordriftsfordeler – manglende utnyttelse av stordriftsfordeler gir høyere kostnader enn nødvendig for tjenestene.
 - *Betydningen av geografisk betingede kostnadsforhold* – kostnader varierer med bosettingsmønster og naturmessige forhold – kommunegrenser som skjærer gjennom sammenhengende områder kan øke kostnadene ved kommunale tjenester.
 - *Omfanget av utilsiktede virkninger mellom forvaltningsenhetene* – kommunenes tjenesteproduksjon kan ha konsekvenser ut over kommunenes egne grenser.

Jo mer kommune- og fylkesgrenser går på tvers av kommunikasjoner og bosettingsmønster, jo større omfang kan det forventes av utilsiktede virkninger.

- *Styringsevne over egen økonomi og tjenesteproduksjon* – kommunestørrelse gir ulike forutsetninger for styringsevnen – knyttet til kompetanse, kompleksitet og beslutningsprosess.
- *Likhet og tilgjengelighet i tjenestetilbudet* – et mål i statlig styring er at det kommunale tjenestetilbudet når ut og er tilgjengelig for alle grupper over hele landet – og at befolkningens levekår utjevnes mellom kommunene.
- *Betingelser for nasjonaløkonomisk styring* – kommuneinndelingen kan påvirke kommunenes evne til god ledelse, kontroll og økonomistyring – færre og større enheter kan gjøre den nasjonale styringen enklere og mindre detaljert.
- *Betingelser for ivaretagelse av rettssikkerhetshensyn* – ivaretagelse av rettssikkerhetshensyn stiller krav til kompetent saksbehandling, uavhengighet og rettferdighet i den interne beslutningsprosessen i kommunene.

Kriteriene som ble knyttet opp mot samfunnsutbygging var:

- *Fysisk planlegging* – kommunens ansvar for den fysiske planleggingen pålagt gjennom plan- og bygningsloven krever kompetanse og kapasitet i kommunen.
- *Næringsutvikling* – utvikling av en effektiv næringspolitikk setter krav til faglige ressurser, at kommunenes innsats sikrer tilstrekkelig geografisk samordning, og at kommunene har et tilstrekkelig differensiert næringsliv som reduserer den økonomiske sårbarheten.
- *Miljøvern* – for å realisere lokale og nasjonale mål i miljøvernpolitikken er det nødvendig med tilgang til kompetanse og å kunne håndtere oppgaver i miljø- og ressursforvaltningen på tvers av kommune- og fylkesgrenser.

Kriteriene som ble knyttet opp mot demokrati var:

- *Befolkningens deltakelse* – gjennom valg, i politiske aksjoner og som interesserepresentant.
- *Lokal tilhørighet* – hvorvidt tilhørighet i befolkningen er knyttet til kommunen eller andre enheter på høyere eller lavere geografisk nivå.
- *Lokal påvirkningskraft* – inndelingen må bidra til at kommunene har ressurser som står i rimelig forhold til de oppgaver som skal løses, at kommunene har utviklingsevne og evne til å ivareta befolkningens behov for offentlige tjenester.

Østlandsforskning gjorde en oppdatering av disse kriteriene i ØF-rapport nr. 21/2003. Kriteriene ble tematisert og konkretisert ut i fra hva som er nødvendig ved en lokal vurdering av kommuneinndeling.

Østlandsforskning identifiserte følgende kriterier knyttet til kommunenes rolle som leverandør av velferdstjenester:

1. Økonomisk bærekraft – kommunens finansieringsgrunnlag og -evne. Økonomisk robusthet – evnen til å finansiere uventede utgifter og store svingninger i utgiftene.
2. Kostnadseffektivitet – knyttet til kommunens tjenesteproduksjon. Stordriftsfordeler ev. ulemper. Kapasitetsutnyttelse.
3. Eksterne virkninger – Gratispassasjerer. Andre indirekte virkninger.
4. Kompetanse – Faglig kompetanse, administrativ- og planleggingskompetanse, forvaltningsmessig kompetanse, IKT-kompetanse, profesjonell ledelse, rekruttering.
5. Bredde og dybde i tjenestetilbudet – Kvalitet i tjenestetilbudet, kvalitet i tjenester som retter seg mot små brukergrupper, valgfrihet for brukerne, tilfredsstillende individuelle behov, spesialisering, spisskompetanse.
6. Tilgjengelighet – Geografiske forhold, lokalisering.

Kriterier som ble knyttet opp mot kommunenes rolle som myndighetsorgan:

7. Rettssikkerhet – Kompetanse, habilitet, lokalkunnskap.

Kriterier som ble knyttet opp mot kommunenes rolle som samfunnsutvikler:

8. Planleggingskompetanse- og kapasitet – formell kompetanse, ressursbruk, oppdaterte planer.
9. Arealbruk og miljø – utbygging og arealbruk i grenseområder
10. Næringsutvikling – næringsstruktur, lokalisering, kommunikasjoner, bosettingsmønster, samarbeidsklima.
11. Ekstern påvirkningskraft – partnerskapsavtaler, ekstern prosjektfinansiering, lokalisering av eksterne virksomheter.

Kriterier som ble knyttet opp mot kommunenes rolle som demokratisk arena:

12. Politisk deltakelse – valgdeltakelse.
13. Lokal tilhørighet – følelse av tilhørighet til kommunen og tillit til lokale politikere.
14. Stemmefordeling ved kommunevalg – fordeling av stemmer på ulike politiske partier/valglistene.

2.2 Kriterier i den danske og finske kommunereformen

2.2.1 Danmark

I oktober 2002 satte den danske regjeringen ned Strukturkommissionen som skulle utarbeide en teknisk og faglig analyse, som skulle kunne gi grunnlag for endring av rammene for løsning av den offentlige sektors oppgaver. Kommisjonen ble bedt om å foreta en vurdering av geografiske og befolkningsmessige kriterier for kommune- og amtstørrelse, vurdere fordeler og ulemper ved endret oppgavefordeling med utgangspunkt i eventuelle anbefalinger av endrede størrelser, og vurdere fordeler og ulemper ved å redusere antall folkevalgte forvaltningsnivå fra tre til to. Strukturkommissionen la fram sin utredning i januar 2004.¹

Kommisjonen ble bedt om å ta hensyn til følgende kriterier når de skulle vurdere fordeler og ulemper ved ulike strukturer:

¹ Strukturkommissionens betenkning. Hovedbetenkningen. Januar 2004. www.im.dk.

- Effektivitet
- Bæredyktighet
- Demokratisk kontroll
- Borger- og brukervedvirking
- Dialogen mellom borgere og politikere
- Kvalitet i oppgaveløsningen
- Nærhet til borgerne
- Borgernes rettssikkerhet
- Borgernes valgmuligheter
- Klarhet i ansvarsfordelingen
- Sammenhengen mellom kompetanse og økonomisk ansvar

I tillegg mente kommisjonen at følgende to kriterier var relevante

- Enkelhet
- Styrbarhet

I vurderingen av geografiske og befolkningsmessige kriterier knyttet til kommune- og amtstørrelser, fremhevet kommisjonen følgende kriterier:

- Samhørighet
 - Tilhørighet
 - Pendling
 - Handelsområde
 - Kommunale fellesskap
 - Infrastruktur, natur og landskap
- Homogenitet mellom enhetene
 - Land/by
 - Befolkning og inntekt
 - Utdannelsesinstitusjoners plassering
 - Næring
- Øvrige faktorer
 - Geografisk utstrekning
 - Antall sentre i en kommune
 - Særlig problematikk rundt større byer

Siden flere av kriteriene henger tett sammen valgte kommisjonen å gruppere kriteriene i fire overordnede grupper, der noen av kriteriene inngår i flere av de overordnede gruppene:

- Borgernes innflytelse og demokratisk kontroll – dialogen mellom innbyggere og politikere, nærhet til innbyggerne, demokratisk bæredyktighet og demokratisk kontroll, samt klarhet i ansvarsfordelingen.
- Borgernes stilling som bruker – innflytelse, nærhet, rettssikkerhet, og valgmuligheter samt enkelhet.

- Effektivitet og faglig bæredyktighet i forvaltning og oppgaveløsning – økonomisk effektivitet, kvalitet i oppgaveløsningen og faglig bæredyktighet.
- Koordinering og styring – klarhet i ansvarsfordelingen, sammenheng mellom kompetanse og økonomisk ansvar, økonomisk bæredyktighet og styrbarhet

På bakgrunn av kommisjonens analyser fremmet regjeringen sine forslag våren 2004.² Etter politiske forhandlinger med opposisjonen inngikk regjeringen og Dansk folkeparti en avtale om kommunereform. I følge avtalen var målet med reformen å fastholde og videreutvikle en demokratisk styrt offentlig sektor, med et solid fundament for en fortsatt utvikling av det danske velferdssamfunnet.

Avtalen innebar flere nye oppgaver til kommunene. Før reformen var det 271 kommuner i Danmark, med en gjennomsnittlig befolkningsstørrelse på 19 900. Alle kommuner med et innbyggertall under 20 000 skulle finne sammen med kommuner som gjennom en sammenslutning ville sikre at den nye kommunen fikk over 20 000 innbyggere. Alternativt kunne de inngå i et forpliktende samarbeid med nabokommuner om løsning av både eksisterende og nye oppgaver. Slike samarbeidsløsninger skulle ha et befolkningsgrunnlag på minst 30 000 innbyggere. De nye kommunegrensene gjaldt fra og med 1. januar 2007. Resultatet ble at det nye danmarkskartet består av 98 kommuner som ble dannet av:

- 65 sammensluttede kommuner. 11 kommuner ble delt som et resultat av lokale avstemninger.
- 33 uendrede kommuner. Herav syv kommuner under 20 000 innbyggere som alle inngår i forpliktende samarbeid. Fem av disse er øy-kommuner.

Etter reformen bor én prosent av befolkningen i kommuner med færre enn 20 000 innbyggere, mot en tredjedel av befolkningen før reformen. Gjennomsnittlig kommunestørrelse er nå om lag 55 000 innbyggere.

2.2.2 Finland

Finland er i startfasen av en ny kommunereform. Kommune- og servicestrukturen ble gjennomført i 2005-2012, og resulterte i en reduksjon fra 415 til 304 kommuner.³

Utgangspunktet for den nye reformen er den nye kommunestrukturloven som trådte i kraft 1. juli 2013.⁴ Loven inneholder bestemmelser om:

- Kommunenes utredningsplikt og utredningskriterier.
- Avvik fra kriteriene.
- Nye bestemmelser om økonomisk støtte for sammenslutninger.

Målet med reformen er å styrke kommunenes forutsetninger for å kunne gi likeverdig service til sine innbyggere, gjøre samfunnsstrukturen mer ensrettet, og å styrke det kommunale selvstyret. I tillegg er det et mål å styrke kommunenes mulighet for i hovedsak å sørge for egen tjenesteproduksjon, og kommunenes evne til å kunne benytte seg av markedet.

Kommunene har gjennom loven en plikt til å utrede sammenslutning med andre kommuner dersom en eller flere av fire kriterier i loven krever utredning. Kriteriene gjelder:

² <http://oim.dk/media/93091/kommunalreformen-kort-fortalt.pdf>

³ http://www.vm.fi/vm/sv/05_projekt/0107_kommunreformen/index.jsp

⁴ http://www.vm.fi/vm/sv/05_projekt/0107_kommunreformen/index.jsp

- Befolkningsunderlag som kreves for ulike tjenester – kommuner med under 20 000 innbyggere må utrede sammenslåing med andre kommuner
- Selvforsørgelsesgrad i forhold til arbeidsplasser og pendling – kommuner må utrede sammenslåing dersom selvforsørgelsesgraden av arbeidsplasser er under 80 prosent og pendlingsgraden er 25-35 prosent, og dersom tettsteder strekker seg over kommunegrensene. Den nye kommunen skal ha over 20 000 innbyggere
- Kommunenes økonomiske situasjon – en kommune må utrede sammenslåing dersom kommunen er i økonomisk krise, eller er i ferd med å bli det.
- Helsingfors metropolområde – kommuner skal utrede sammenslåing i områder som har behov for en mer enhetlig struktur på grunn av felles sentralt tettsted i vekst, som utgjør en funksjonell enhet, og som motiveres ut fra helheten i området

Kommuner som ikke oppfyller noen av kriteriene må også delta i utredning dersom andre kommuner ikke kan oppnå en funksjonell helhet på noen annen måte. Kommuner kan søke om unntak fra utredningskriteriene dersom:

- Området utgjør en alternativ funksjonell enhet.
- Det ikke lar seg gjøre å lage en annen funksjonell enhet på noen annen måte på grunn av spredt bosetting.
- Avvik er nødvendig for å beskytte språklige minoriteter.
- Avvik er nødvendig for å beskytte samers rettigheter til eget språk og egen kultur.

2.2.3 Begrunnelser for kriteriene i de to landene

Danmark og Finland ønsker gjennom reformene å skape bærekraftige enheter som sikrer sammenheng mellom oppgaver og tjenester på den ene siden og økonomisk effektiv drift og evne på den andre siden.

Både Danmark og Finland opererer med et befolkningskriterium på minimum 20 000 innbyggere. Begrunnelsen er at dette er nødvendig for å sikre et likeverdig tjenestetilbud og service i hele landet. Med et tilstrekkelig befolkningsgrunnlag er argumentet at det vil utvikles kommuner med mer stabil økonomi og på den måten styrke kommunenes forutsetninger for selv å kunne stå for og finansiere tjenestetilbudet. Et slikt befolkningsgrunnlag antas å ville ivareta brukernes behov og rettigheter ved å gi kommunene økonomiske, funksjonelle og personellmessige ressurser til å møte behovene. Dessuten vektlegges det at det anbefalte befolkningsgrunnlaget gir både kapasitet og kompetanse for å kunne tilby variasjon i tjenestetilbudet.

Videre begrunnes kriteriene i de to landene med behovet for å sikre enhetlig planlegging og beslutninger på samfunnsmessige viktige områder som arealbruk, bosetting og transportløsninger.

Kriteriene skal også styrke innbyggernes muligheter til å påvirke på forhold som har betydning for deres hverdag, der de bor og arbeider.

3 Dagens kommuner

3.1 Kommunenes oppgaver

De norske kommunene er generalistkommuner. Dette innebærer at alle kommuner skal imøtekomme de samme kravene når det gjelder tjenester til innbyggerne, planleggings- og utviklingsoppgaver i lokalsamfunnet, oppgavene som myndighetsutøver og ivaretagelse av demokratiske funksjoner uavhengig av innbyggertall, bosettingsstruktur, eller andre kjennetegn.⁵

3.1.1 Kommunens rolle som tjenesteyter

Kommunens rolle som tjenesteyter ble sist omtalt i stortingsmeldingen *Stat og kommune – styring og samspel* (Meld. St. 12 (2011-2012)).

Kommunen har en viktig rolle som produsent av velferdstjenester, og staten stiller krav til de kommunale tjenestene. Et sentralt nasjonalt mål er at tjenestene skal være *likeverdige*. Utjevning og likeverdige tjenester mellom innbyggere og mellom geografiske områder har vært et sentralt mål i oppbyggingen av velferdsstaten. Kravene til tjenesteytingen er formulert i lov og forskrifter, og i nasjonale mål for oppgaveløsningen presentert i de årlige budsjettproposisjonene. Sektormyndighetene stiller generelt krav til *god kvalitet* i tjenestene og at tilbudet tilpasses den enkelte.

Kommunene har i dag en bred og omfattende oppgaveportefølje, med ansvaret for sentrale velferdstjenester som barnehager, grunnskoler, helse- og omsorgstjenester og sosiale tjenester. Videre har de ansvaret for bibliotek, ulike kulturtiltak, brannvern, havner, kommunale veier, lokalt miljøvern og renovasjon. Kommunene har også ansvaret for planlegging og tilrettelegging for bruk av areal i kommunene, som tilrettelegging for næringsstomter og boligbygging. De har også store forvaltningsoppgaver knyttet til blant annet landbruk og behandling av byggesaker.

Kommuner (og fylkeskommuner) kan frivillig ta på seg oppgaver som ikke er lagt til andre offentlige eller private organer, for eksempel oppgaver innenfor kultur, næring og naturområdet. Det finnes også eksempler på oppgaver som ikke er lovpålagte, men der ulike tilskuddsordninger legger til rette for at kommunene påtar seg disse. Det gis blant annet tilskudd til barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn, der større kommuner og bydeler kan søke om støtte til å etablere og utvikle tiltak rettet mot utsatte barn og unge. Et annet eksempel på «oppgavetildeling» er når kommunene får anledning til å kreve inn avgifter for tilknytning til kommunale anlegg, slik som vannforsyning og avløp.⁶ Til sammen er det 1 100 vannverk og 2 600 avløpsanlegg eid av kommuner eller interkommunale selskaper, samt 500 mindre samvirkevannverk i områder der det ikke er bygget ut kommunalt tilbud. I januar 2012 vedtok Stortinget at vann- og avløpsanleggene forblir i kommunalt eie eller eid av samvirker, gjennom ny lov om kommunale vass- og avløpsanlegg.

Kommunene har ansvar for store tjenesteområder som eldreomsorg, skole og barnehager, samt små/spesialiserte tjenesteområder som barnevern, pedagogisk-psykologiske tjenester (PPT).

⁵ Meld. St. 12 (2011-2012) *Stat og kommune – styring og samspel*.

⁶ Meld. St. 12 (2011-2012) *Stat og kommune – styring og samspel*.

Figur 3.1 Eksempel på store og små/spesialiserte tjenesteområder

Store tjenesteområder
Helse- og omsorg; herunder fastlegeordningen, sykehjem og hjemmetjenester, samt helsestasjon, grunnskole, skolefritidsordning, barnehage, sosiale tjenester
Spesialiserte/små tjenesteområder
Spesialundervisning, pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT), barnevern, brann- og eksplosjonsvern, renovasjon, rusarbeid og psykisk helsearbeid, kulturskole, krisesenter, sivilt beredskap, bibliotek, vei, vann og avløp

3.1.2 Kommunens rolle som myndighetsutøver

Kommunene utøver myndighet innenfor en rekke saksfelter i medhold av lov. Kommunene kan for eksempel fatte vedtak om tildeling av tjenester, kreve inn skatter og avgifter, gi tillatelser, fordele tilskudd og gi bevilgninger. Myndighetsutøvelsen kan være rettet mot enkeltindivider, bedrifter eller organisasjoner. Kommunes mangfoldige oppgaveportefølje innebærer at kommunen for eksempel fatter vedtak innenfor grunnopplæringen, vedtak om tildeling av sykehjemsplass, vedtak om byggetillatelser ulike tilskudd til kulturformål og fatter vedtak knyttet til spesialiserte oppgaver som psykiske helsetjenester og barnevern.

Rollen som myndighetsutøver er nær beslektet med kommunens rolle som tjenesteleverandør. Offentlig virksomhet har tradisjonelt håndtert ansvaret for myndighetsutøvelsen og tjenesteutøvelsen parallelt i samme organisatoriske enhet. Myndighetsutøvelse er i denne sammenhengen å forstå som utmåling av tjenester til en part i form av et enkeltvedtak. Tjenesteutøvelse er å yte den aktuelle tjenesten i det volum og med den kvalitet som vedtaket regulerer.

Myndighetsutøving inngår også som et sentralt element i kommunenes rolle som samfunnsutvikler. For eksempel er utbyggere og grunneiere avhengige av planvedtak og byggetillatelser fra kommunen. Gjennom effektiv og korrekt sakshandling kan kommunene legge til rette for samfunns- og næringsutvikling. Det har også betydning at informasjon fra kommunen er lett tilgjengelig og at saksbehandlere (kommunen) er tilgjengelige, gir god veiledning og har en konstruktiv måte å møte innbyggere og næringsliv på.

Kommunene må utøve sin myndighetsrolle ut fra faglig og politisk skjønn, men innenfor de rammene lovgivingen setter. Det er derfor sentralt at kommunene ivaretar hensynet til innbyggernes rettssikkerhet ved myndighetsutøvelse.

Kravene til rettssikkerhet retter seg både mot innholdet i de vedtakene som fattes (materieell rettssikkerhet), og mot prosessene knyttet til disse (prosessuell rettssikkerhet).

Vedtak som fastlegger plikter, fratar rettigheter eller begrenser den enkeltes frihet skal ha en klar hjemmel i loven (legalitetsprinsippet). Forvaltningens avgjørelser skal ha hjemmel i lov og oppfylle lovens krav. Der hvor loven gir rettigheter til borgerne, har forvaltningen plikt til å tilstå disse rettighetene. Prosessuell rettssikkerhet skal sikre brukerne en rettferdig, hensynsfull og korrekt behandling både forut for at beslutningen fattes, og ved iverksettelse.

3.1.3 Kommunens rolle som samfunnsutvikler

Kommunenes rolle som samfunnsutvikler handler om langsiktig arealbruk og utbyggingsmønster, utbygging av infrastruktur, steds- og sentrumsutvikling, næringsutvikling, miljø og folkehelse i videste forstand.

Rollen favner videre enn de oppgavene en kommune er pålagt å utføre gjennom lover og forskrifter, og er i stor grad basert på samarbeid med og mobilisering av aktører i og utenfor egen kommune. Det er lagt til rette for satsing på kommunens utviklingsrolle gjennom flere statlige programmer og prosjekter de senere årene.

Kommunen som planmyndighet

Kommunene skal gjennom planer og tiltak skape helhetlig utvikling av lokalsamfunnet og gode levekår for innbyggerne. Lovgrunnlaget er først og fremst plan- og bygningsloven, der kommunens rolle som ansvarlig for arealdisponeringen innenfor kommunens grenser er helt sentral. I tillegg kommer krav i særlovgivningen, for eksempel folkehelsesloven og naturmangfoldloven. Det skal i planleggingen legges vekt på langsiktige løsninger, og konsekvenser for miljø og samfunn skal vurderes.

Kommunestyret skal minst en gang pr. valgperiode og senest innen utgangen av året etter konstituering utarbeide og vedta en kommunal planstrategi, jfr. plan- og bygningsloven §10-1. Det er få formelle krav til en planstrategi, men planstrategien må ta stilling til om kommuneplanen skal rulleres eller ikke. I §10-1 heter det at planstrategien bør omfatte en drøfting av kommunens strategiske valg knyttet til samfunnsutvikling, herunder langsiktig arealbruk, miljøutfordringer, sektorenes virksomhet og en vurdering av kommunens planbehov i valgperioden.

Videre er kommunene pålagt å ha en kommuneplan som omfatter en samfunnsdel med handlingsplan og en arealdel. Kommuneplanen skal ivareta både kommunale, regionale og nasjonale mål, interesser og oppgaver, og bør omfatte alle viktige mål og oppgaver i kommunen. Den skal ta utgangspunkt i den kommunale planstrategien og legge retningslinjer og pålegg fra statlige og regionale myndigheter til grunn. Ut fra nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging og lokale behov skal kommunen gjennom planleggingen legge til rette for en arealbruk og et utbyggingsmønster som er til det beste for den enkelte og for samfunnet som helhet.

Næringsutvikling og utvikling i kommunesamfunnet

Mye av den kommunale innsatsen for samfunnsutvikling skjer på områder der de statlige føringene er begrenset og den lokale friheten stor. Kommunene har gjennom sin lokalkunnskap gode forutsetninger for å være førstelinje for bedrifter, gründere, samfunnsentreprenører og ildsjeler. I dette arbeidet må kommunene ha god henvisningskompetanse, oversikt over hva de ulike virkemiddelaktørene kan bidra med og slik gi effektiv veiledning til dem som trenger det. I tillegg ligger det i denne rollen en lederoppgave for kommunene gjennom å mobilisere, utløse og støtte opp lokale initiativ innen for eksempel stedsutvikling, inkludering og omdømmebygging.⁷

Samhandling med befolkningen og andre aktører

I både små og store kommuner er *samarbeid* viktig i utførelsen av samfunnsutviklerrollen. Aktører kommunen har kontakt og samarbeid med, er innbyggere, lag og organisasjoner, næringsliv og kompetansemiljøer i kommunen, men også ulike aktører på regionalt, nasjonalt og internasjonalt nivå. Samarbeidet dreier seg om arenabygging, dialog, medvirkning, samarbeid, nettverksbygging og etablering av partnerskap.⁸ Plan- og bygningsloven slår videre fast at planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter.

⁷ St.meld. nr. 25 (2008-2009) *Lokal vekstkraft og framtidstru. Om distrikts- og regionalpolitikken*

⁸ Meld. St. 13 (2012-2013) *Ta heile Noreg i bruk. Distrikts- og regionalpolitikken*

3.1.4 Kommunens rolle som demokratisk arena

Kommunene i Norge er sterkt knyttet til demokratiske verdier og en demokratisk tradisjon. I over 170 år har innbyggerne lokalt hatt anledning til å velge sine egne folkevalgte organer i kommunene - kommunestyrene. Kommunenes demokratiske rolle har blitt viktigere ettersom velferdssystemet i stadig større grad har blitt bygget opp rundt kommunen som ansvarlig for viktige deler av offentlige fellesytelser. Kommunene sikrer innbyggerne bedre innflytelse over egen hverdag. At innbyggerne har anledning til selv å velge sine lokale politiske ledere og å stille dem til ansvar for deres innsats er en del av kjernen i hele vårt demokratiske system. Kommunens ledelse må ta hensyn til hva innbyggerne mener om kommunen som demokratisk organ, om de tjenestene kommunen tilbyr og hvordan pengene prioriteres. Dette er også en spore til effektivitet i den enkelte kommune.

Det klassiske verdigrunnlaget for et lokalt selvstyre er demokrati, frihet og effektivitet. Dette er verdier som henger sammen. Den kommunale friheten til lokal politikkutforming åpner for lokal tilpasning, effektiv utnytting av ressursene og gjør det meningsfullt å ta del i lokalpolitiske prosesser (St.meld. nr. 33 (2007-2008) *Eit sterkt lokaldemokrati*, kapittel 3).

Vårt politiske system bygger på det representative demokrati, der velgerne gjennom valg velger representanter som skal treffe beslutninger på sine vegne. Etter fire år tar velgerne stilling til om representantene skal få fornyet tillit. Valgdeltakelsen, samt at alle grupper i samfunnet deltar, er viktig i den normative debatten om demokratiet. Også partiene og måten de fungerer på, er sentrale i et representativt demokrati.

Demokrati handler også om å skape arenaer for deltakelse og meningsytring mellom valg. I tillegg til det representative demokratiet vil derfor tilrettelegging av deltakelsesformer som omfatter politisk diskusjon inngå i kommunenes rolle som demokratisk arena. For å oppnå dette forutsettes et aktivt lokalt organisasjonsliv, så vel som en oppegående lokal presse. Nyere former for deltakelse er kommunal tilrettelegging for brukermedvirkning og brukerstyring. I tillegg til dette utgjør de mer spontane formene for deltakelse, som underskriftsaksjoner, relasjonspleiing av mediasamfunnet, direkte aksjoner, digitale sosiale nettverk, partnerskap, ulik grad av profesjonell kontakt og henvendelser til politikerne, også en viktig del av den lokale politiske arenaen.

3.2 Variasjon i kommunestørrelse

Per 1.1.2014 er det 428 kommuner i Norge. Kommunene varierer betydelig i både befolkning og størrelse. Over halvparten av kommunene har under 5 000 innbyggere. De 100 største kommunene utgjør omtrent 75 prosent av befolkningen.

Som det framkommer i Tabell 3.1 var det per 1. januar 2014 i gjennomsnitt 11 937 innbyggere per kommune. 335 av landets kommuner har lavere innbyggertall enn dette. Rangert etter antall innbyggere har mediankommunen 4 661 innbyggere.

Det benyttes ulike grenser for å definere hva som er en liten kommune.

Småkommunetilskuddet i inntektssystemet tar utgangspunkt i kommuner med færre enn 3 200 innbyggere, som per 1. januar 2014 var 168 kommuner. I KOSTRA-grupperingene betegnes kommuner med færre enn 5 000 innbyggere som små kommuner. Store kommuner er i denne sammenhengen kommuner med 20 000 eller flere innbyggere. I en slik sammenheng er det 228 små kommuner, 53 store kommuner, og 147 mellomstore kommuner (altså med innbyggertall mellom 5 000 og 20 000 innbyggere).

Tabell 3.1 Noen kjennetegn ved norske kommuner

	Median	Gjennomsnitt	Størst	Minst
Innbyggere (1.1.2014)	4 661	11 937	634 463	211
Areal km ²	471	756	9 707	6
Antall innb. per km ²	9	54	1 806	0,30

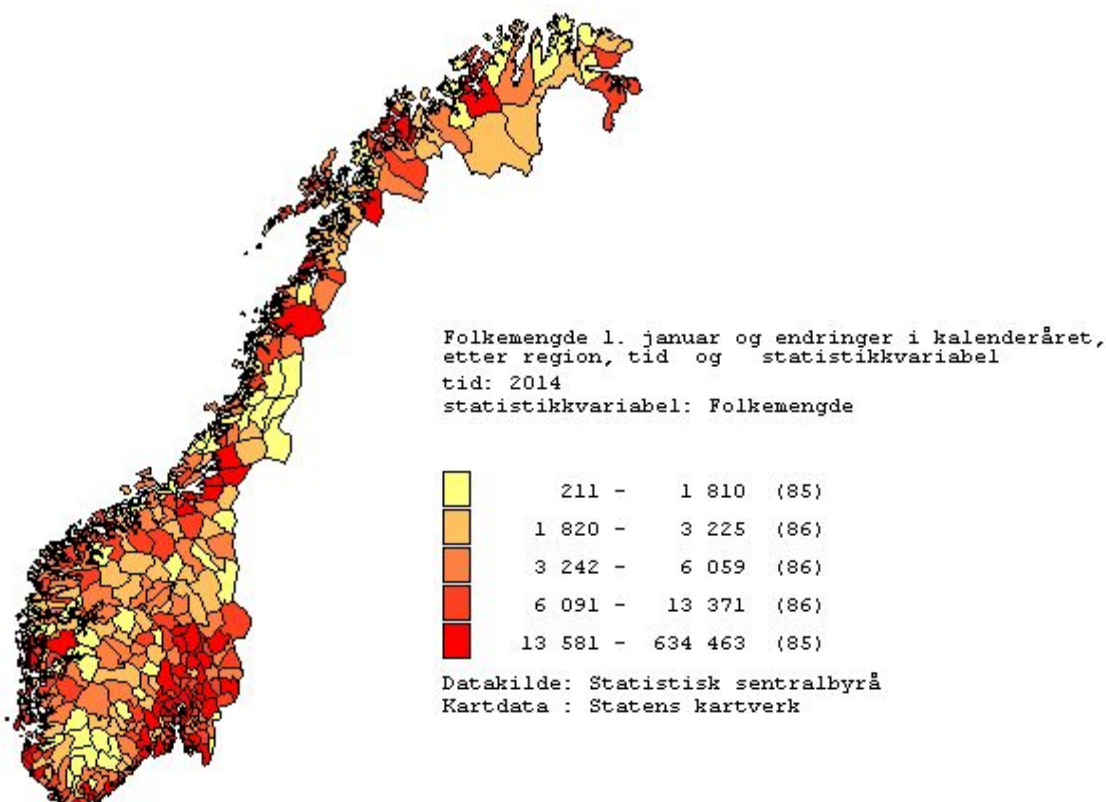
Totalt er det 26 kommuner som betegnes som mikrokommuner, dvs. kommuner med under 1 000 innbyggere. Både reisetid og grad av pendling varierer i disse kommunene. I alt 14 av disse kommunene har en reisetid til et regionalt senter på under 45 min, inkludert øykommuner med god fastlandsforbindelse. Disse har også en betydelig utpendling (over 25 prosent). Reisetiden til regionsenteret for disse kommunene har endret seg betydelig, i takt med utbyggingen av kommunikasjonsårene. I noen tilfeller har utbyggingen ført til at disse kommunene har fått kortere reisetid til en større nabokommune enn andre småsamfunn i nabokommunen.⁹ De øvrige mikrokommunene har særskilt lange reiseavstander eller er avhengig av båttransport for å komme til et regionalt senter.

I Nord-Trøndelag bor 60 prosent av fylkets innbyggere i tettsteder¹⁰, og er således blant landets minst urbaniserte. Likevel er de lokale tilgjengelighetsforholdene gode for en stor del av befolkningen. Reisetiden er lengst i Namdalen hvor seks kommuner har mer enn en times reisetid til regionsenteret og/eller er avhengig av ferge. Dette gjelder Røyrvik, Lierne, Namsskogan, Flatanger og de to øykommunene Leka og Fosnes. De seks aktuelle kommunene har til sammen vel 5 000 innbyggere eller ca. 3,9 prosent av folketallet i fylket. Samtidig utgjør de 30 prosent av fylkets samlede areal.

⁹ Vinsand, Geir og Langset, Magne (2012). *Alternative forvaltningsretninger i Nord-Trøndelag*. NIVI Rapport 2012:3

¹⁰ En hussamling skal registreres som et tettsted dersom det bor minst 200 personer der (ca. 60-70 boliger). Avstanden mellom husene skal normalt ikke overstige 50 meter. Det er tillatt med et skjønnsmessig avvik utover 50 meter mellom husene i områder som ikke skal eller kan bebygges. Dette kan f.eks være parker, idrettsanlegg, industriområder eller naturlige hindringer som elver eller dyrkbare områder. Husklynger som naturlig hører med til tettstedet tas med inntil en avstand på 400 meter fra tettstedskjernen. Disse husklyngene kalles tettstedssatellitter.

Figur 3.2 Folkemengde fordelt på kommunenivå 1. januar 2014



Når det gjelder kommunenes geografiske størrelse er Kautokeino landets største kommune i areal, med sine 9 707 km². Minst er Utsira og Kvitsøy, begge 6 km². Det er 45 kommuner som er mindre enn 100 km², mens det på den andre siden er 105 kommuner som er større enn 1 000 km². Jf. Tabell 3.1 har den tettest befolkede kommunen 1 806 innbyggere per km² (Stavanger), og den mest spredt befolkede kommunen har 0,3 innbyggere per km² (Kautokeino).

3.3 Særskilt om det samiske forvaltningsområdet

Det anslås at det finnes ca. 50 000 – 65 000 samer i Norge, som bor spredt over hele landet.¹¹ Flertallet bor fremdeles innenfor områdene med tradisjonell samiske bosetting, det vil si Nord-Norge, Trøndelag og deler av Hedmark. I tråd med befolkningsutviklingen generelt har også mange samer flyttet til de større byene. Selv om den samiske befolkningen i byene er prosentvis liten i forhold til innbyggertallet, har mange byer en forholdsvis stor samisk befolkning. Over halvparten av de samiskspråklige bor utenfor forvaltningsområdet for samisk språk.

Samelovens språkkapittel gir innbyggerne i forvaltningsområdet for samisk språk særskilte rettigheter til å benytte samisk, bl.a. i kontakt med myndighetene. Forvaltningskommunene omfatter Karasjok, Kautokeino, Nesseby, Porsanger og Tana i Finnmark; Kåfjord og Lavangen i Troms, Tysfjord i Nordland, og Snåsa og Røyrvik i Nord-Trøndelag. De fem kommunene i Finnmark utgjør et sammenhengende geografisk område. De øvrige kommunene ligger spredt.

¹¹ St.meld. nr. 28 (2007-2008) *Samepolitikken* pkt. 2.1

3.3.1 Samenes rettigheter og kommunenes tjenesteyting

Grunnloven og sameloven fastslår at staten må legge til rette for at samene skal kunne sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv. Når det gjelder de konkrete rettighetene til å benytte samiske språk, har kommunene ansvaret for gjennomføringen på flere områder.

Sameloven gir innbyggerne i forvaltningsområdet for samisk språk rettigheter til å kunne benytte samisk i kontakt med bl.a. offentlige myndigheter og helsevesenet. Helse- og omsorgstjenesteloven gir også bestemmelser om at kommuner innenfor forvaltningsområdet for samisk språk skal sørge for at samiske pasienters eller brukeres behov for tilrettelagte tjenester blir vektlagt ved utforming av tjenesten.

Opplæringslova fastsetter ulike rettigheter til opplæring i og på samisk. Enkelte bestemmelser gjelder også utenfor forvaltningsområdet. Samiske elever i grunnskolen har rett til opplæring i samisk, uavhengig av hvor i landet de er bosatt. I tillegg regulerer barnehageloven kommunens ansvar for å tilrettelegge barnehagetilbudet for samiske barn i samiske distrikter og i landets øvrige kommuner.

Kommunene innenfor forvaltningsområdet for samisk språk blir tildelt særskilte midler til gjennomføring av sine forpliktelser i samelovens bestemmelser fra Sametinget. Oppbygging av kompetanse i samisk språk og samisk kultur er viktig for at kommunene skal kunne tilby gode tjenester til samiske brukere.

3.3.2 Forholdet til forvaltningsområdet for samisk språk

Ved spørsmål om innlemming av nye kommuner i forvaltningsområdet, er det Sametinget som skal søke departementet om dette. Det legges imidlertid til grunn som en forutsetning at kommunen selv først har fattet vedtak om at den ønsker å bli en del av forvaltningsområdet, jf. Ot.prp. nr. 38 (2004–2005). En endring av forskriften for forvaltningsområdet for samisk språk vedtas av Kongen.

Nye kommuneinndelinger vil kunne føre til at en kommune i forvaltningsområdet for samisk språk slår seg sammen med en eller flere andre kommuner, eller eventuelt blir delt. I nye kommuner som omfatter hele eller deler av tidligere forvaltningskommuner, oppstår spørsmålet om de nye kommunene skal være en del av forvaltningsområdet.

Grunnloven og sameloven gir rammer for i hvilken grad det kan foretas innskrenkninger i dagens forvaltningsområde. Norges folkerettslige forpliktelser gir også rammer og føringer for rett til bruk av samisk språk overfor myndighetene. Minoritetsspråkpakten fastslår bl.a. prinsippet om at administrative inndelinger ikke skal utgjøre et hinder for å fremme det berørte regions- eller minoritetsspråk.¹² I tillegg gir rammekonvensjonen for nasjonale minoriteter bestemmelser om at det skal legges til rette for bruk av minoritetsspråk overfor myndighetene i områder som tradisjonelt eller i betydelig antall er bebodd av nasjonale minoriteter¹³.

I Norge har det hittil vært lagt til grunn at plikten i denne bestemmelsen i hovedsak er oppfylt gjennom ordningen med et forvaltningsområde for samisk språk. Forholdet til folkeretten må derfor vurderes ved spørsmål om eventuelle endringer i forvaltningsområdet som følge av en ny kommunestruktur. Det er utenfor utvalgets mandat å foreta en nærmere vurdering av disse spørsmålene.

¹² Den europeiske pakten om regions- eller minoritetsspråk artikkel 7 nr. 1 b.

¹³ Europarådets rammekonvensjon om beskyttelse av nasjonale minoriteter artikkel 10 nr. 2

3.4 Trender og utviklingstrekk

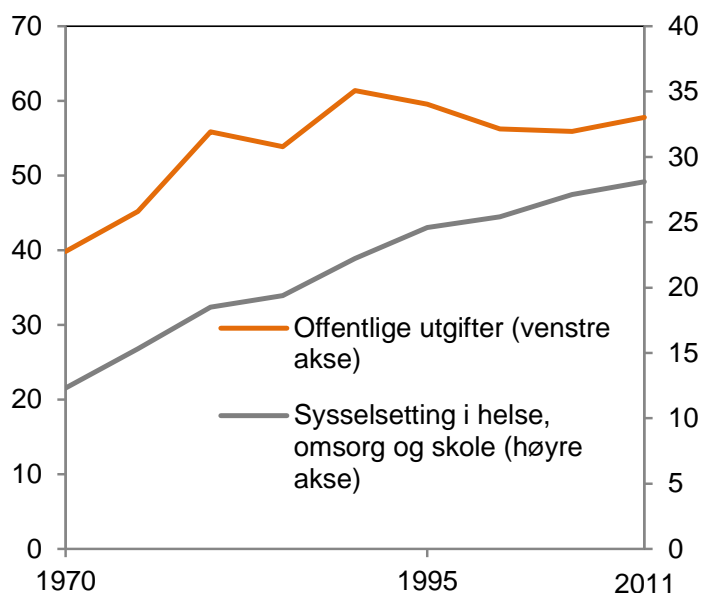
Nedenfor følger en gjennomgang av noen viktige utviklingstrekk og utfordringer som påvirker og endrer rammebetingelsene for kommunenes ivaretagelse av sine oppgaver.

3.4.1 Videreutvikling av velferdsstaten og rettsliggjøring

De samlede utgiftene over offentlige budsjetter utgjør i dag om lag 57 prosent av verdiskapingen i fastlandsøkonomien, mot om lag 40 pst i 1970¹⁴, jf. figur 1. Økningen skyldes utbygging av velferdsordningene, med forbedring av eksisterende tjenester og innføring av nye overføringsordninger og tjenester. Oppgangen fant i hovedsak sted fram til starten på 1990-tallet. Etter dette har andelen vært relativt stabil. Etter 1990 har offentlig konsum og stønader til husholdningene økt som andel av fastlandsøkonomien, mens en markert nedgang i overføringene til næringslivet har trukket i motsatt retning.

Sysselsettingen innenfor offentlig tjenesteproduksjon har også økt. Målt som andel av samlet antall timeverk har sysselsettingen i offentlig forvaltning økt fra 16 prosent i 1970 til 26 prosent i 2012. Økningen var særlig markert på begynnelsen av 1990-tallet, både som følge av lavere sysselsetting i privat sektor og som følge av at finanspolitikken ble brukt for å dempe konjunkturedgangen i denne perioden. Samlet sett har andelen vært forholdsvis stabil de siste 15 – 20 årene. Antall årsverk i offentlig tjenesteyting har økt med 214 000 siden 1990. En stor del av disse er sysselsatt i kommunesektoren. Utvidelser av barnehagetilbudet, tidligere skolestart, universell videregående utdanning og utvidelser av helse- og omsorgstilbudet er eksempler på reformer som har bidratt til vekst. Offentlig og privat sysselsetting innenfor helse, skole og omsorg som andel av total sysselsetting har økt, jf. Figur 3.3.

Figur 3.3 Offentlige utgifter og sysselsetting i utvalgte sektorer¹⁾. Prosent av BNP Fastlands-Norge (venstre akse) og samlet sysselsetting (høyre akse)



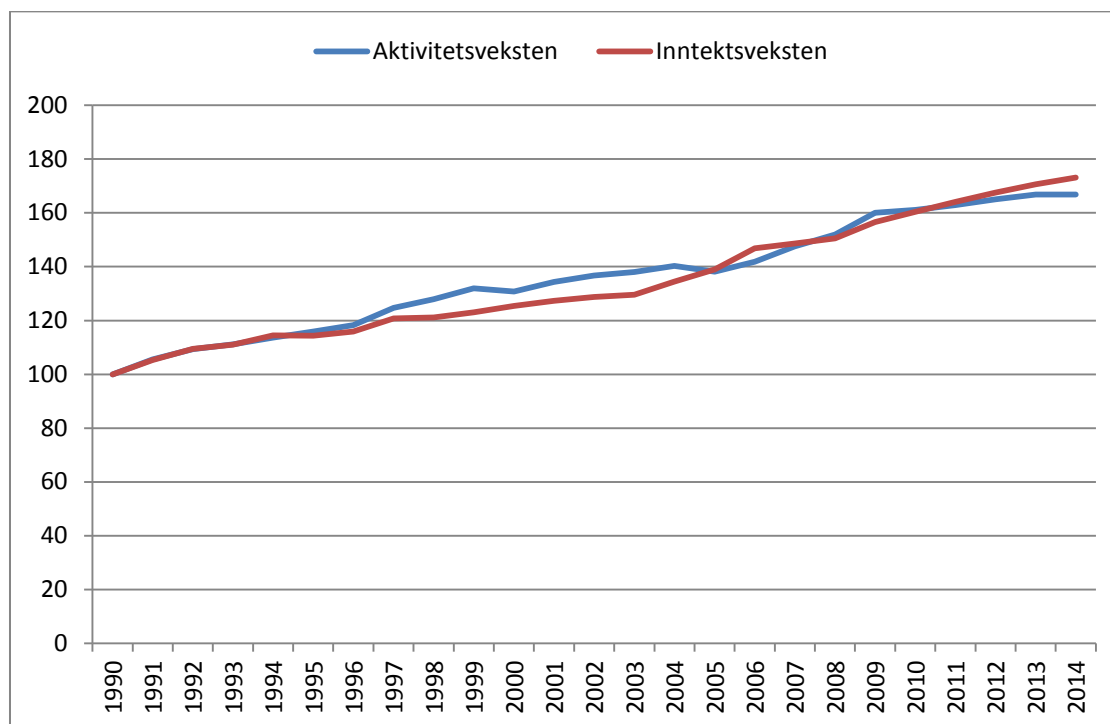
1) Privat og offentlig sysselsetting innen helse, omsorg og skole.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

¹⁴ Meld. St. 12 (2012-2013) *Perspektivmeldingen 2013*

Kommunene har ansvaret for mange viktige velferdstjenester. I 2012 sto kommunene og fylkeskommunene for vel halvparten av den offentlige tjenesteproduksjonen og sysselsatte om lag en femdel av alle yrkesaktive i landet. Aktiviteten i kommunesektoren målt ved endringer i sysselsettingen, produktinnsats og realinvesteringer har økt betydelig siden 1990, jf. Figur 3.4. Det må ses i sammenheng med den sterke befolkningsveksten som har gitt store sysselsetting- og investeringsbehov og flere oppgaver for kommunesektoren. Utviklingen i aktiviteten har i stor grad fulgt utviklingen i realinntektene.

Figur 3.4 Realvekst i kommunesektorens samlede inntekter og aktivitet. Indeks 1990=100



Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Det har over tid vært en økning både i omfanget og detaljeringsgraden i den statlige styringen av kommunesektoren.¹⁵ Den detaljerte styringen reduserer kommunenes muligheter til å tilpasse tjenestene til lokale forhold i kommunen. Ofte er den statlige styringen (øremerking og sterk regelstyring) begrunnet i nasjonale mål og en usikkerhet for at kommunene ikke er i stand til å sikre sentrale mål som rettsikkerhet og likeverd i det omfattende tjenestetilbudet de i dag er gitt ansvaret for å ivareta.

Difi- rapporten om statlig styring av kommunene, som kom i 2010, peker på at det er en utfordring fremover at kravene om større likhet i tjenestetilbudet samt økt kunnskap om resultater, både gjennom nasjonale tilsyn og andre undersøkelser, vil øke statens styringsbehov ytterligere.¹⁶

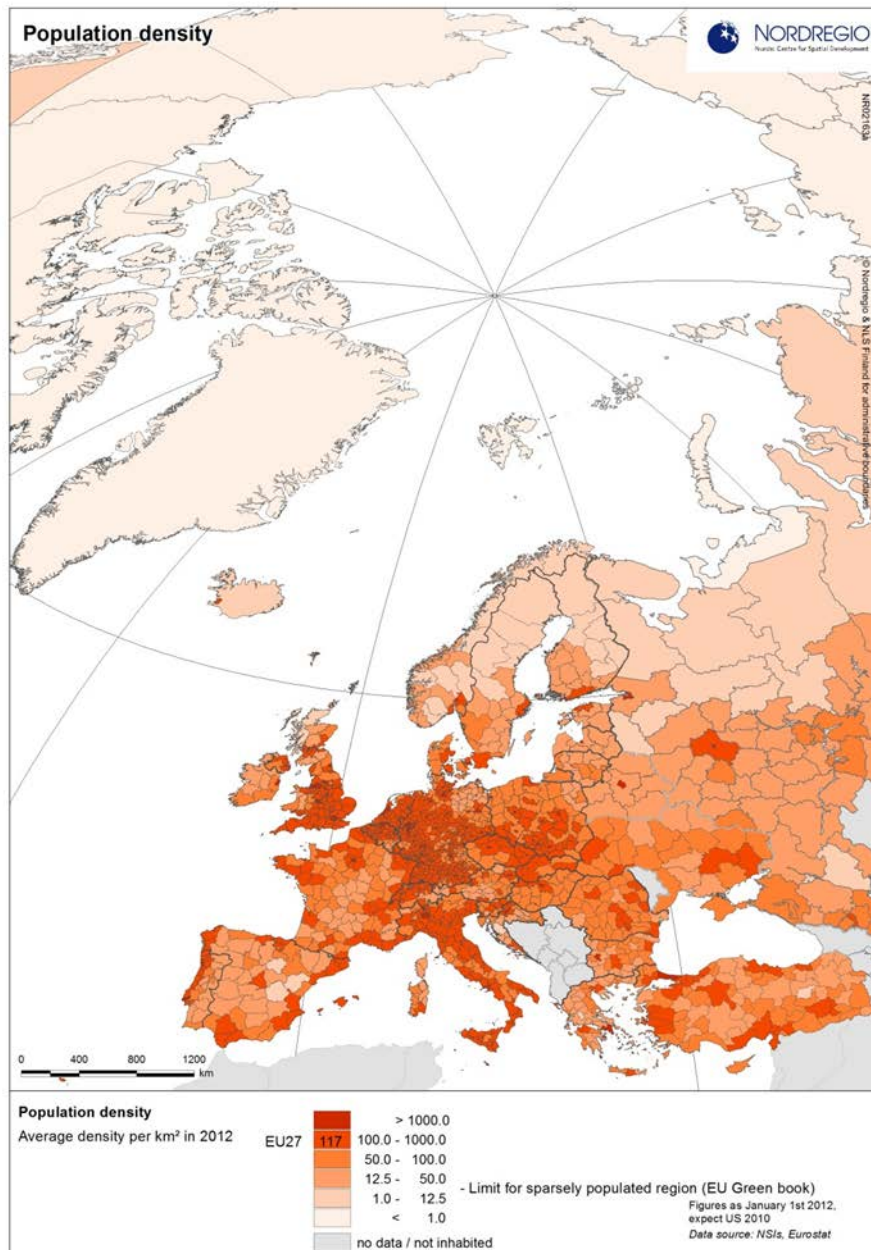
3.4.2 Befolkningsutvikling

I Norge er innbyggere bosatt over hele landet og vi har lav befolkningstetthet, jf. Figur 3.5

¹⁵ Meld. St. 12 (2011-2012) *Stat og kommune – styring og samspel*

¹⁶ Direktorat for forvaltning og IKT (Difi). *Statlig styring av kommunene*. Rapport 2010:4

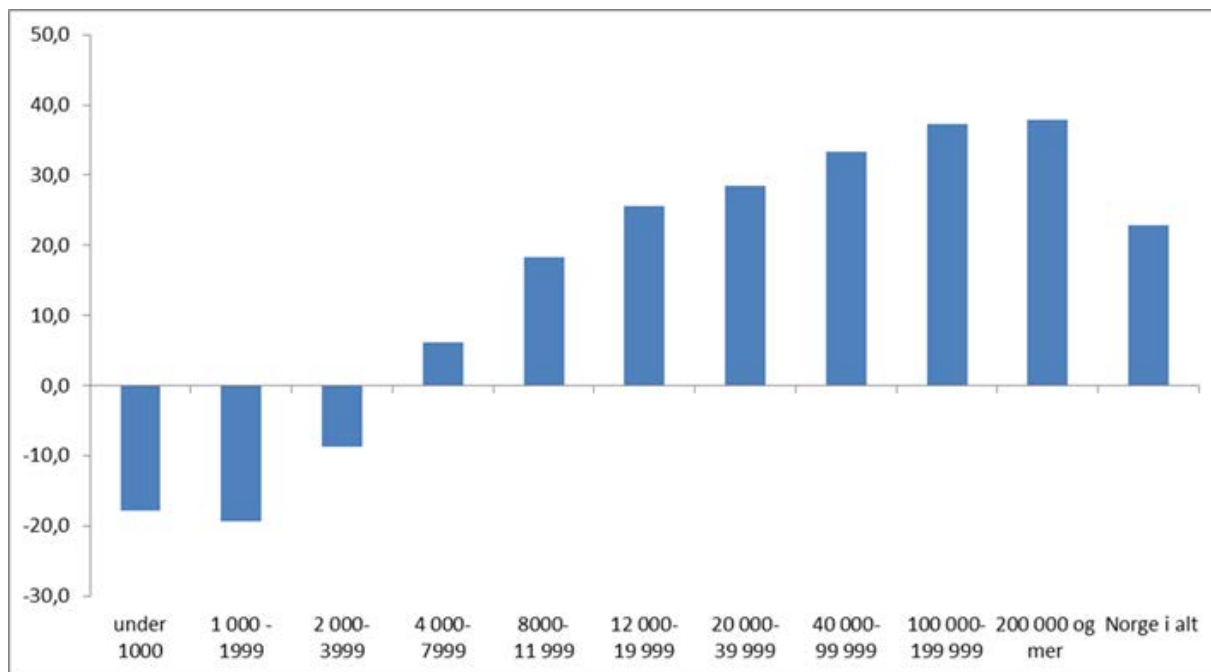
Figur 3.5 Bosettingsmønsteret i Europa



Kilde: www.nordregio.se/en/Maps--Graphs/01-Population-and-demography/Population-density-2012/

Siden 1970 har folketallet i Norge økt med vel 1,2 mill. innbyggere eller 32 prosent. Siden 1985 har veksten vært på 22 prosent. Det har imidlertid vært betydelige forskjeller i hvor folketilveksten har kommet. Det har vært en klar tendens til betydelig økning i folketallet i de store kommunene og en betydelig nedgang i kommuner som nå har under 4 000 innbyggere. I de 94 kommunene som ved utgangen av 2012 hadde under 2 000 innbyggere har det i gjennomsnitt vært en nedgang på 19 prosent i folketallet fra 1985 til 2013. I kommuner med mellom 2 000 og 4 000 innbygger har det i gjennomsnitt vært en nedgang på 9 prosent i folketallet i denne perioden, jf. Figur 3.6.

Figur 3.6 Prosentvis endring i befolkningen etter kommunestørrelse fra 1985 til 2013



Kilde: SSB og Finansdepartementet

Den regionale befolkningsutviklingen er i stor grad preget av sentralisering i den forstand at en stadig større andel av befolkningen lever i eller nær større bysentra. Årsakene til dette er sammensatt. Sterk befolkningsvekst i sentrale kommuner skyldes både høy innvandring og høye fødselstall, samt flytting fra mindre sentrale kommuner. De minst sentrale kommunene har lenge mistet omkring 30 prosent av ungdomskullene i alderen 15 til 35 år. Flyttestrømmen går ikke bare en vei, men summen av flyttingene over livsløpet virker sentraliserende.¹⁷ Den innenlandske sentraliserende flyttingen er nå blitt mindre enn for noen få år siden, og høy innvandring de siste årene har bidratt til at alle fylkene har hatt vekst i folketallet.¹⁸

I oppsummeringen av bo- og flyttemotivundersøkelsen fra 2008 fra NIBR pekes det på at jo lettere det er å få eller skifte jobb, desto færre er det som oppgir arbeid som bo- og flyttemotiv.¹⁹ Imidlertid oppgir unge som flytter til byene, så vel som de som flytter til periferien, arbeid som viktigste motiv. I områder med mye pendling begrunnes flytting mest med bolig. Motiver knyttet til sted/miljø betyr mer for å bli boende enn for å flytte. Flest familiemotiver finner vi blant de som har flyttet over kort avstand og utenfor storbystrøk. Av Norges befolkning bor nå 44,3 prosent i storbyregionene, mens til sammen 10,9 prosent av befolkningen bor i småsenterregioner eller spredtbygde områder. Til sammenlikning var disse andelene i 1970 henholdsvis 38,0 og 15,6 prosent og i 2000 henholdsvis 41,2 og 12,7 prosent.

Kartleggingene som er gjort av de siste sammenslåingene bidrar ikke til å bekrefte at sammenslåing fører til sentralisering. Proba Samfunnsanalyse viser i sine analyser at det har vært betydelige variasjoner i utviklingen etter sammenslåinger, men tendensen er at de sammenslåtte kommunene har opplevd svakere sentralisering av bosettingen enn

¹⁷ St. Meld. nr. 25 (2008-2009) *Lokal vekstkraft og framtidstru. Om distrikts- og regionalpolitikken*

¹⁸ Meld. St. 13 (2012-2013) *Ta heile landet i bruk. Distrikts- og regionalpolitikken*

¹⁹ Sørli, K. Aure, M., Langset, B. (2012) *Hvorfor flytte? Hvorfor bli boende? Bo- og flyttemotiver de første årene på 2000-tallet*, NIBR 2012:22

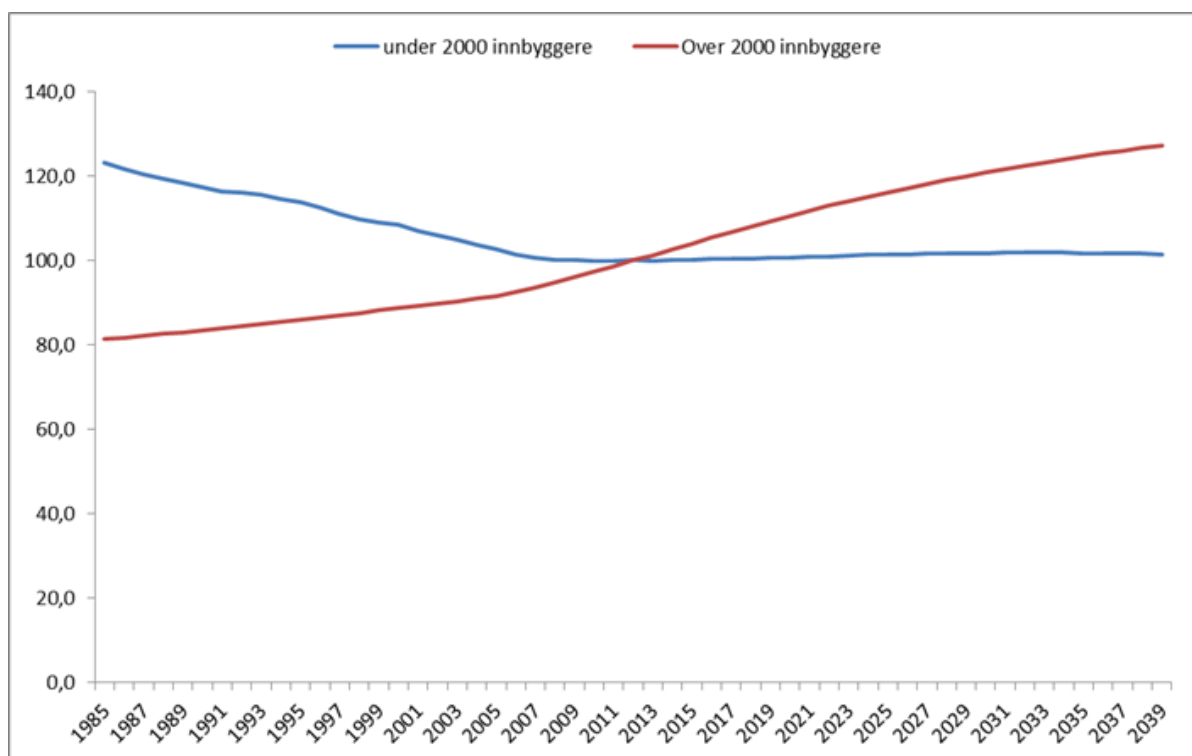
sammenlignbare kommuner. Samtidig fant de at sammenslåtte kommuner har opplevd en noe svakere befolkningsvekst enn sammenlignbare kommuner. Det er også en tendens til at en stor del av veksten i kommunal sysselsetting kommer i det nye administrasjonssenteret.²⁰

Alderssammensetningen av befolkningen varierer også mye mellom kommunene.

Småkommuner hadde en høyere andel eldre enn mellomstore kommuner i 1985. I 1985 utgjorde andelen innbyggere over 67 år om lag 16,5 prosent av befolkningen både i kommuner som nå har under 4 000 innbyggere og i Bergen og Oslo. I 2013 hadde andelen eldre økt i alle kommunegrupper bortsett fra i de fem største kommunene. For Bergen og Oslo var andelen over 67 år redusert til vel 11 prosent i 2013, mens gjennomsnittet for kommuner med under 4 000 innbyggere var økt til vel 18 prosent. For kommuner som nå har under 2 000 innbyggere var andelen eldre i vel 19 prosent i 2013.

SSB presenterer jevnlig befolkningsframskrivninger på kommunenivå.²¹ Befolkningen framskrives etter alder og kjønn for 108 prognoseregioner. Videre fordeling på kommunenivå innebærer at trenden med nedgang i befolkningen for små kommuner brytes. Alle grupper av kommuner får vekst i innbyggertallet i årene framover i disse framskrivingene, men veksten er fortsatt sterkest i de mer folkerike kommunene, jf. Figur 3.7. SSB påpeker at det er usikkert i hvilken grad forutsetningene for framskrivingene gir en god beskrivelse av den faktiske utviklingen framover. Det kan ikke ses bort fra at utviklingen i retning av sentralisering som vi har sett de siste 30 årene fortsetter.

Figur 3.7 Befolkningsutviklingen i kommuner med under 2 000 innbyggere i dag sammenliknet med kommuner med over 2 000 innbyggere. Indeks 2013=100



Kilde: SSB og Finansdepartementet

²⁰ Proba samfunnsanalyse (2013) *Lansiktige konsekvenser av kommunesammenslåinger*. Rapport 2013:12

²¹ SSB presenterer i sine årlige befolkningsframskrivninger ulike alternativer for forventet levetid, fruktbarhet og innvandring.

Bedre helse har bidratt til at forventet levealder ved fødsel har steget med mer enn to år per tiår de siste 100 årene. Fram til neste hundreårsskifte er det forventet at levalderen fortsetter å øke med vel ett år per tiår som følge av lavere dødelighet blant de eldre. Dette gjør at befolkningen eldes over tid. De siste tjue årene har aldringen av befolkningen blitt motvirket av at store etterkrigskull og forholdsvis små fødselskull fra mellomkrigstiden ga færre eldre per person i yrkesaktiv alder. Denne situasjonen er nå i ferd med å endre seg. Middelalternativet i Statistisk sentralbyrås framskrivinger av befolkningen viser en utvikling der antall over 66 år i forhold til antall personer i yrkesaktiv alder vil være dobbelt så høyt om femti år, sammenliknet med i dag.

Denne utviklingen vil innebære en betydelig økning i andelen eldre i alle grupper av kommuner i tiårene framover. Det medfører igjen økte utgifter til bl.a. pensjoner, helse og omsorg, og vil være en utfordring for offentlige budsjetter. En relativt høy innvandring bidrar til å senke andelen eldre for alle grupper av kommuner, mens innenlandsk flytting bidrar til å øke andelen eldre i små kommuner og redusere andelen i de større kommunene. Det økte behovet for tjenester som følger av økningen i antall eldre vil dermed være en utfordring for alle kommuner, men særlig for de minste. I Figur 3.8 illustreres dette ved at andelen 80 år og eldre vil øke betydelig, særlig i de minste kommunene.

Figur 3.8 Andelen 80 år og eldre i kommuner etter størrelse. 1985, 2012 og 2039



Kilde: SSB og Finansdepartementet

3.4.3 Globalisering

Den økonomiske integrasjonen mellom land har tiltatt de siste 30 årene. Kina og i noen grad India har i denne perioden orientert produksjonen mot den globale økonomien. I Europa har den økonomiske integrasjonen blitt mer omfattende med innføringen av det indre marked i 1992, innføring av euroen i 1999 og åpningen av unionen for nye medlemmer fra Sentral- og Øst-Europa i 2004.

Endringer i relative priser på varer og innsatsfaktorer som følge av handel legger grunnlaget for spesialiserings- og produktivitetsgevinster. Samtidig har ny og mer effektiv teknologi innen transport og kommunikasjon redusert transaksjonskostnadene på tvers av landegrensler, regioner og kommuner. Økt bruk av IKT og framveksten av internett har vært særlig viktig.

I Norge har globaliseringen bidratt til en gradvis nedbygging av tradisjonell industri og økt graden av norske bedriftsinvesteringer i utlandet. For arbeidsmarkedet har dette betydd en nedgang i antall arbeidsplasser for ufaglærte i konkurranseutsatt sektor. Det siste tiåret har det vært sterk sysselsettingsvekst innenfor spesialiserte, kompetanseintensive næringer. Samtidig har veksten i de kompetanseintensive næringene i første rekke kommet i de store byene, mens mindre sentrale arbeidsmarkedsregioner ikke i like stor grad har tatt del i denne utviklingen.²²

3.4.4 Utdanning og teknologi

Nye arbeidsformer og ny teknologi medfører nye og til dels høyere krav til utdanning og kompetanse. Utdanningsnivået i Norge har steget markant siden 1970 og fortsetter å øke. Andelen av befolkningen i aldersgruppen fra 20 til 66 år med universitets- eller høyskoleutdanning utgjorde 30 prosent i 2012 mot 7,4 prosent i 1970.²³ Utdanningsnivået i Norge forventes å stige framover, bl.a. som følge av at stadig flere unge kvinner fullfører høyere utdanning. Hele 53 prosent av kvinnene i alderen 25–29 år hadde høyere utdanning i 2012, og andelen har økt med 9 prosentenheter de siste ti årene. For menn i samme aldersgruppe hadde 34 prosent høyere utdanning, og andelen har økt med 3 prosentenheter de siste ti årene. På landsbasis studerer noe over halvparten av førstegangstudentene utenfor hjemfylket.²⁴

Førstegangstudenter er mer mobile enn eldre studenter som oftere tar etter- og videreutdanning og er mer knyttet til bostedet. Søkere utenfor universitetsfylkene er mest mobile. Ungdommer i universitetsbyer og spesielt Oslo er minst mobile. Dette gir en tilstrømningseffekt til universitetsbyene.²⁵ Nyutdannede kandidater tar primært arbeid i samme region som utdanningsstedet eller tilsvarende regioner i landet, men det er forskjeller på høyskole- og universitetskandidatene. Høyskolekandidater tar i større grad arbeid utenfor utdanningsregionen eller i tilsvarende regioner, og er dermed viktigere for sysselsettingen i distriktene enn de som er utdannet fra universitetet.²⁶

Andelen kommunalt sysselsatte øker med avtakende innbyggertall. I kommuner med under 3 000 innbyggere arbeider 27,6 prosent av de sysselsatte i kommuneforvaltningen, mens andelen i kommuner med over 50 000 innbyggere var 14,6 prosent.²⁷

Norske kommuner har i stor grad tatt i bruk digitale verktøy og tilbyr elektroniske tjenester på nett. Dette bidrar til mer effektiv drift. Innen administrasjon hadde 90 prosent av kommunene i 2011 tatt i bruk integrerte IKT-løsninger, mens tilsvarende tall for tekniske sektor, grunnopplæring og helse- og omsorg var henholdsvis 68, 59 og 57 prosent.

²² NOU 2011: 3 *Kompetansearbeidsplasser – drivkraft for vekst i hele landet*

²³ SSB, utdanningsstatistikk

²⁴ Næss, T. og Støren, L. (2006) *Hvem er de nye studentene? Bakgrunn og studievalg*. Arbeidsnotat 3/2006, NIFU STEP.

²⁵ Opheim, V. (2003) *Borte bra, hjemme best? Om geografisk søkermobilitet, valg av utdanning og lærested blant søkere til høyere utdanning i år 2000*. NIFU skriftserie nr. 2/2003.

²⁶ NOU 2000:14 *Frihet med ansvar. Vedlegg 9 Høgskolenes regionale betydning*, NIBR

²⁷ Rapport fra det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene, november 2013

Det siste tiåret har det skjedd en stor utbygging av ulike bredbåndstilbud, slik at tilnærmet alle husstander (99,9 prosent) har tilgang til grunnleggende bredbånd med minst 2 Mbit/s nedstrøms kapasitet.²⁸ Dette innebærer at grunnlaget for at innbyggerne skal kunne kommunisere digitalt med egen kommune er tilstede i hele landet, selv om det er noe varierende kvalitet og stabilitet i nettet.

IKT gir også mulighet for å jobbe desentralt og skape større fagmiljøer uten samlokalisering. Det gjør det lettere å administrere enheter med spredt lokalisering. IKT-støttet eller datastøttet samarbeid er felles aktiviteter mellom mennesker på tvers av tid og rom som understøttes av ulike typer elektroniske verktøy.²⁹ Slike verktøy støtter aktiviteter som kommunikasjon, bruk av felles informasjon, koordinering av aktiviteter og samhandling. En kartlegging av alle kommuner og fylkeskommuner i 2011 viser at 60 prosent av offentlig sektor har utstyr for videomøter (helse- og utdanningssektoren er ikke tatt med i kartleggingen). Kartleggingen viste også at virksomheter i distriktsområder i større grad hadde tilgang på utstyr for videomøter enn i sentrale strøk.³⁰ Bruk av videoteknologi krever gjerne høyere båndbredder, og tilgangen varierer i ulike deler av landet. Tilgangen til høyere båndbredder er likevel klart høyere i rådhus og andre offentlige bygg enn i husstandene generelt. Bredbåndsdekningen til rådhusene har økt betraktelig de siste årene, og mer enn halvparten har nå tilbud om 25 Mbit/s symmetrisk kapasitet.³¹

3.4.5 Innvandring

En tettere sammenvevd verden har brakt med seg økt innvandring. Mange innvandrere får opphold i Norge av humanitære eller familiære årsaker, men de siste årene har arbeid vært den viktigste årsaken til innvandring. Etter utvidelsen av EU i 2004 har arbeidsinnvandringen til Norge gått kraftig opp. Om lag 2/3 av de nye sysselsatte i denne perioden har vært innvandrere, jf. Figur 3.9. Høy arbeidsinnvandring har økt etterspørselen etter boliger og gitt høyere utnyttelse av veier og annen infrastruktur.

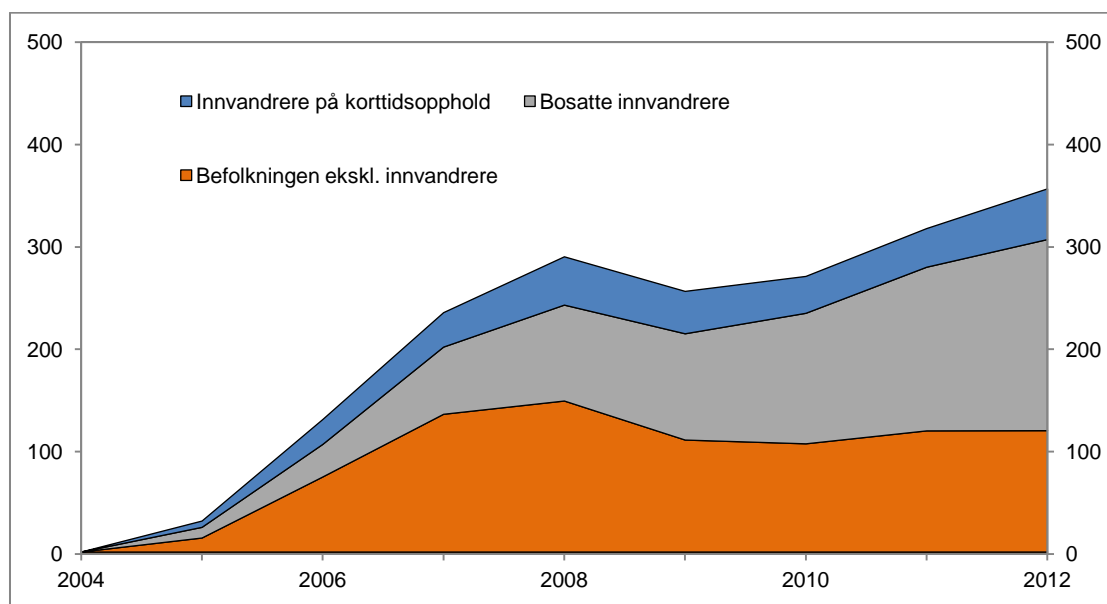
²⁸ Nexia (2013), *Bredbåndsdekning 2013*.

²⁹ Jansen, Arild (2011). [Bruk av IKT som støtte for samarbeid og samhandling i offentlig forvaltning](#). Forelesning i studieemnet Digital forvaltning ved Universitetet i Oslo.

³⁰ Ølnes, Svein m. fl (2011). *Kommunikasjon uavhengig av stad: faktorer som hemmer og fremjar bruken av videomøte og nettoverføring*. Sogndal, Vestlandsforskning. Vestlandsforskning-rapport 11/2011.

³¹ Nexia (2013), *Bredbåndsdekning 2013*.

Figur 3.9 Vekst i sysselsatte personer etter bostatus (i 1 000). Akkumulert vekst fra 2004 (4. kvartal hvert år)



Kilde: SSB og Finansdepartementet

Det er betydelig usikkerhet om den videre utviklingen i arbeidsinnvandringen. Denne vil trolig avhenge av den økonomiske situasjonen både her hjemme og i andre land, herunder forskjeller i konjunktursituasjon og inntektsnivå. Siden arbeid har blitt en viktig innvandringsgrunn har befolkningsutviklingen blitt mer avhengig av økonomiske forhold.

Høy innvandring gir økt etterspørsel etter boliger og kommunale tjenester og høyere utnyttelse av veier og annen infrastruktur og dermed økt investeringsbehov i kommunene. Økt usikkerhet om befolkningens framtidige størrelse og sammensetning er en utfordring for kommunene som gjør det vanskeligere å planlegge. Erfaring fra andre land viser at arbeidsinnvandring kan variere kraftig over tid, og også snu ved økonomiske tilbakeslag. Flere arbeidsinnvandrere innebærer at innvandringen til Norge har blitt mer regionalt spredt etter årtusenskiftet, der Oslo har redusert sin andel, og spesielt Akershus og fylkene på Vestlandet har fått økt andel av innvandringen. Møre og Romsdal er det fylket som har klart sterkest økning i andelen av befolkningen med innvandrerbakgrunn. Arbeidsinnvandringen har spredd seg til hele landet, og spesielt til vestlandsfylkene og Sør-Trøndelag, mens flyktningene bor tett og sentralt. Antall innvandrere har imidlertid økt i alle regioner, også i Oslo.³² Innvandringen er spredt på alle kommunetyper og har påvirket befolkningsutvikling i positiv retning og påvirket befolknings sammensetningen i svært mange distriktskommuner.

3.4.6 Regional integrasjon og pendling

Som vi har sett over har det lenge pågått en sentralisering av befolkning og næringsliv i Norge. Parallelt med sentraliseringen har det vært en omfattende utbygging av transportinfrastrukturen over hele landet med nye veisamband og høyere standard. Dette har gitt folk og foretak større rekkevidde. Engebretsen og Vågane hevder at økte rekkevidder for pendling har gitt regionforstørring og mer regional integrasjon.³³

³² Stambøl, L., *Bosettings- og flyttemønster blant innvandrere og deres norskfødte barn*. SSB

³³ Engebretsen, Ø. og Vågane, L. (2008). *Sentralisering og regionforstørring. Endringer i arbeidsmarkedets og tjenestetilbudets geografi*. TØI rapport 981/2008.

I 1990 var det 28 prosent som jobbet i en annen kommune enn bostedskommunen. I 2012 var det tilsvarende tallet 34 prosent.³⁴ Halvparten av den økte pendlingen over kommunegrensene skyldes økt pendling til en kommune med færre arbeidsplasser enn bostedskommunen.³⁵ Det er altså mer pendling på kryss og tvers, og ikke bare mer pendling inn til de sentrale tettstedene. Det er imidlertid stor forskjell mellom kommuner når det gjelder egendekning av arbeidsplasser. Særlig rundt de større byene har kommunene lav dekningsgrad.

For å se hvordan kommunene inngår i felles bo- og arbeidsmarked, kan landet deles inn i ulike bo- og arbeidsmarkedsregioner. Gundersen og Juvkam opererer med 160 bo- og arbeidsmarkedsregioner, der det er pendlingsomfanget og reisetid til regionsenter som først og fremst bestemmer om kommuner inngår i samme bo- og arbeidsmarkedsregion.³⁶ Den økte pendlingen har først og fremst gitt sterkere integrasjon mellom kommuner i allerede eksisterende bo- og arbeidsmarkedsregioner. SSB har også utarbeidet en standard hvor Norge deles inn i 46 arbeidsmarkedsregioner. Dette er et alternativ til deres inndeling i 90 økonomiske regioner. Det som skiller arbeidsmarkedsregionene til SSB fra bo- og arbeidsmarkedsregionene til Gundersen og Juvkam er at (i) det ikke er innført begrensninger knyttet til reisetid fra bostedskommune til de nærmeste potensielle regionsentre, (ii) enkeltstående kommuner blir ikke regnet som selvstendige regioner, og (iii) det settes en nedre grense på antall bosatte i en region på 17 500 i år 2000.³⁷ Figur 3.10 viser Gundersen og Juvkams inndeling av kommunene i Norge i bo- og arbeidsmarkedsregioner, sammen med en angivelse av sentralitet basert på den største kommunen i regionen. I de fire storbyregionene er det til sammen 68 kommuner (17 kommuner i gjennomsnitt). De mellomstore byregionene består i gjennomsnitt av 5,4 kommuner, mens småbyregionene utgir i snitt 3,3 kommuner. Regionene i spredtbygde områder utgjør nesten alltid bare en kommune, mens tettstedsregionene er i snitt noe over 2,2 kommuner.

I Nord-Norge er den regionale integrasjonen liten, med mange regioner som kun består av en kommune som er stort i areal og med lavt folketall. I en analyse av utviklingen av bo- og arbeidsmarkedsregioner basert på tall fra 2011 konstaterer Angell mfl. at de 87 kommunene i Nord-Norge er spredt på så mange som 55 bo- og arbeidsmarkedsregioner. De konstaterer at lav integrasjon av arbeidsmarkeder først og fremst skyldes store avstander som begrenser dagpendling.³⁸

En effekt av befolkningsveksten i sentrale områder er at tettstedene har blitt større, slik at de etter hvert omfatter flere kommuner og i enkelte tilfeller har vokst sammen, som for eksempel Sarpsborg og Fredrikstad, og Porsgrunn og Skien.

Sentraliseringen har samtidig medført mindre befolkningsdekning i de mest spredtbygde områdene i landet, og også her har det skjedd en regional sentralisering med vekst i tettstedene.

Et forhold som tyder på særlig sterk regional integrasjon er byområder og tettsteder som splittes opp av kommunegrenser.

³⁴ Utrengninger av Kommunal- og moderniseringsdepartementet basert på tall fra Panda.

³⁵ Engebretsen, Ø. og Vågane, L. (2008). *Sentralisering og regionforstørring. Endringer i arbeidsmarkedets og tjenestetilbudets geografi*. TØI rapport 981/2008.

³⁶ Gundersen, F. og Juvkam D. (2013). *Inndelinger i senterstruktur, sentralitet, og BA-regioner*. NIBR-rapport 2013:1.

³⁷ Bhuller, Manudeep Singh (2009): *Inndeling av Norge i arbeidsmarkedsregioner*. Notater 2009/24

³⁸ Angell, E. mfl (2013). *Attraktive lokalsamfunn og arbeidsmarkedsregioner i Nord-Norge*. Norut Alta-Áltá Rapport 2013:7.

Hovedstadsområdet er her spesielt, med et tettsted på ca. 1 mill. innbyggere, fordelt på 11 kommuner og 3 fylker. Ellers i landet finnes det 9 andre byregioner der det sentrale tettstedet er splittet opp på flere kommuner. Dette gjelder 26 kommuner i følgende byområder, med antall berørte kommuner angitt i parentes: Moss (3), Fredrikstad/Sarpsborg (2), Hamar (3), Drammen (5), Tønsberg (2), Porsgrunn/Skien (3), Stavanger/Sandnes (4), Haugesund (2) og Ålesund (2). I tillegg er det 35 tilfeller av mindre tettsteder som deles opp av kommunegrenser (som involverer til sammen 50 kommuner). Eksempler, der en større del av tettstedet delt opp finner vi i Spydeberg, Ski, Vear, Vennesla, Bryne, Ålgård/Figgjo og Kvernaland.³⁹

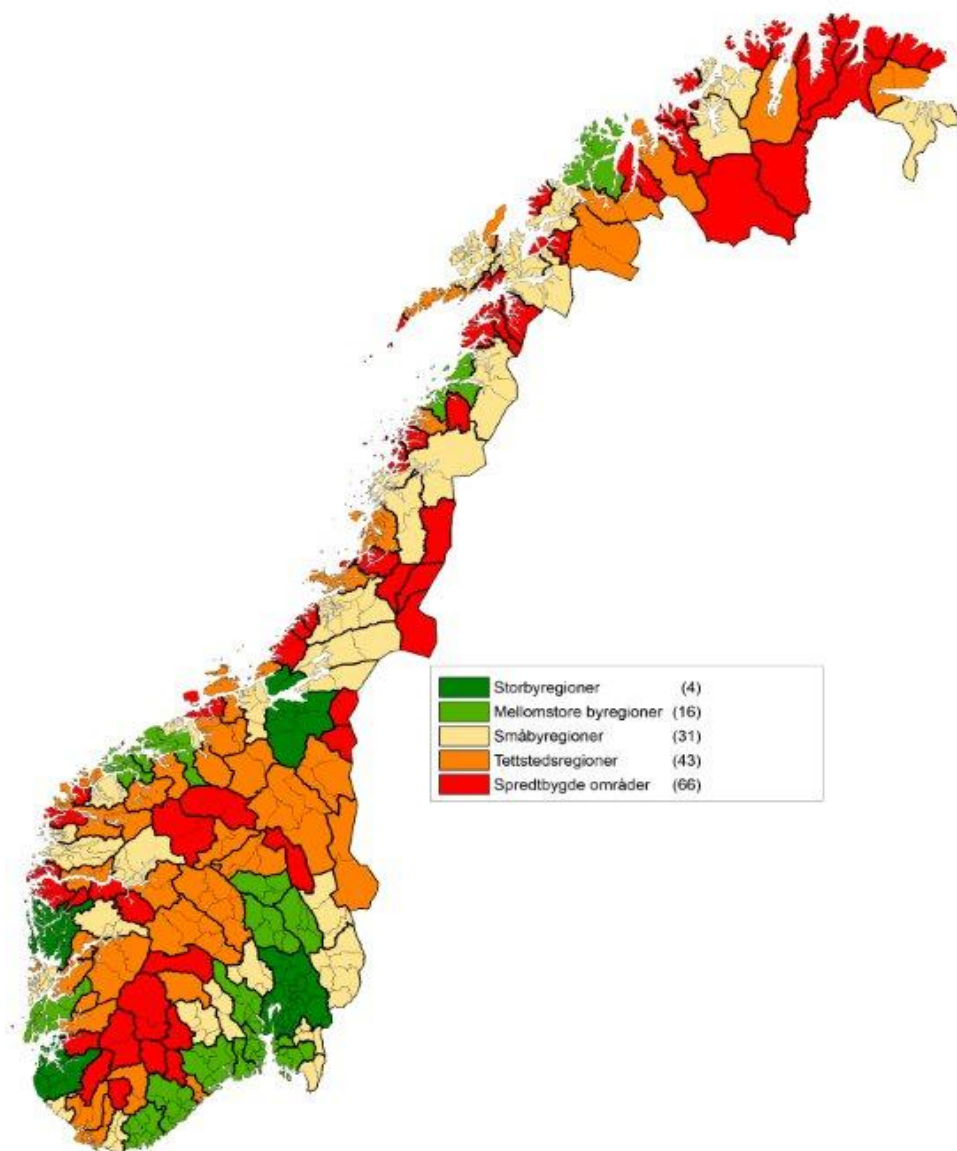
Det finnes også inndelinger av landet etter politiske samarbeid. Basert på en landsdekkende kartlegging registrerte NIVI i 2007 69 regionråd.⁴⁰ Telemarksforskning baserer mange av sine undersøkelser på 83 ”politiske regioner”.⁴¹ I mange tilfeller er det stor grad av sammenfall mellom de funksjonelle regionene og det politiske samarbeidet. I spredtbygde deler av landet er det gjerne samarbeid mellom kommuner i ulike bo- og arbeidsmarkedsregioner, noe som logisk følger av at mange bo- og arbeidsmarkedsregioner består av kun en kommune. I andre deler av landet har utbyggingen av infrastruktur ført til at det har blitt avvik mellom den politiske og den funksjonelle regionen.

³⁹ NIVI, *Skisse til kommunalreform basert på sterkere primærkommuner regionkommunealternativet*, NIVI-notat nr. 2 2013.

⁴⁰ Vinsand, G. og Nilsen, J. K. (2007) *Landsomfattende kartlegging av regionråd – status, utfordringer og endringsplaner*. NIVI Rapport 2007:2.

⁴¹ Se for eksempel Vareide, K. (2012) *NHOs NæringsNM 2012. Næringsutviklingen i fylker, regioner og kommuner*.

Figur 3.10 Kart over bo- og arbeidsmarkedsregioner



Kart: Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Kilde: Gundersen, F. og Juvkam D. (2013). *Inndelinger i senterstruktur, sentralitet, og BA-regioner*. NIBR-rapport 2013:1.

4 Tjenesteyting

4.1 Samfunnsmessige hensyn

Kommunene har et omfattende ansvar for tjenestetilbudet til sine innbyggere. For å vurdere hvordan kommunene ivaretar dette ansvaret, vil utvalget legge vekt på tre samfunnsmessige hensyn som er sentrale for kommunens rolle som tjenesteyter. Etter utvalgets vurdering er de mest sentrale overordnede hensynene kvalitet i tjenestene, effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser og et likeverdig tjenestetilbud uavhengig av hvor i landet en bor.

Kvalitet i tjenestetilbudet

At innbyggerne får gode tjenester er et viktig mål, og måling av kvalitet har fått økt oppmerksomhet over tid. Kvalitet i tjenestene er et sentralt hensyn for tjenestene kommunene produserer i dag, men også med tanke på utviklingen av tjenestene framover.

Kvalitet i kommunal tjenesteproduksjon er ikke et entydig begrep, og kan være vanskelig å måle direkte. Det skilles ofte mellom ulike typer kvalitet; strukturkvalitet, prosesskvalitet, produktkvalitet og resultatkvalitet. I KOSTRA defineres de ulike typene kvalitet på følgende måte:

- Strukturkvalitet omfatter forhold som kan knyttes til institusjonen (strukturen) som produserer tjenesten, og defineres ved den standard som finnes på innsatsfaktorene. Dette er for eksempel økonomiske rammebetingelser, personalets kompetanse og utdanning.
- Prosesskvalitet er knyttet til produksjonsprosessene, og defineres som den smidighet og effektivitet som ligger til grunn for tjenesteproduksjonen. Det kan dreie seg om organiseringen av arbeidet, oversiktlige rutiner, metodebruk og klare ansvarsforhold.
- Produktkvalitet er egenskaper ved tjenesten som er viktig for brukeren, og defineres ved tjenestens innhold og service.
- Resultatkvalitet er den virkning eller det resultat leveransen av tjenesten har for brukeren. Resultatkvalitet defineres gjerne ved den behovsdekningen som er oppnådd ved hjelp av tjenesten.

Resultat- og produktkvalitet kan oppleves av brukeren direkte, mens struktur- og prosesskvalitet ikke sier noe direkte om tjenesten som leveres eller hvilken effekt den har for brukeren. Indikatorer for struktur- og prosesskvalitet vil likevel være relevant for brukeren, fordi denne vil kunne påvirke produkt- og resultatkvaliteten. Ofte vil det ikke finnes gode indikatorer for produkt- og resultatkvalitet, slik at det derfor er indikatorer for struktur- og prosesskvalitet som rapporteres.⁴² Kvalitet måles som regel på måter som er spesifikke for det enkelte tjenesteområde, slik som andel ansatte med fagutdanning i pleie- og omsorgssektoren og andel lærere med godkjent utdanning for de fag de underviser i.

I grunnskolen er det utviklet nasjonale prøver som skal være et verktøy for skolene ved å gi informasjon om hvordan eleven mestrer lesing, regning og engelsk. De nasjonale prøvene sier noe om hvilke mestringsnivå elevene har i de ulike ferdighetene. De nasjonale prøvene skal gi skolen og skoleeieren et utgangspunkt for å utvikle kvaliteten i skolen videre.

Norge har også deltatt i PISA-undersøkelsene (Programme for International Student Assessment) siden oppstarten i 2000.

⁴² Borge, L.E. , G. Møller, O.H. Nyhus og I. Vardheim (2012), *Bedre måling av kvalitet i kommunene*. SØF-rapport nr. 02/12

Undersøkelsen kartlegger 15-åringers kompetanse i lesing, matematikk og naturfag. Undersøkelsen tar også for seg læringsmiljøet i klassene og samhandlingen mellom elever og lærere.

Innenfor kommunenes helse- og omsorgstjenester har vi også eksempler på konkrete kvalitetsindikatorer, som tilgjengelighet, ventetider, kompetansen i tjenestene, helseutfall målt ved pasientenes funksjonsevne og overlevelse, samt brukernes tilfredshet. For pleie- og omsorgstjenestene er det utviklet følgende nasjonale kvalitetsindikatorer:⁴³

- Enerom med eget bad og WC: Denne indikatoren viser andel plasser i enerom med eget bad og WC. Indikatoren gir et bilde på kommunenes bostandard for beboere i institusjon.
- Legetimer for beboer i sykehjem: Indikatoren viser gjennomsnittlig antall legetimer per uke per beboer i sykehjem. Det er antatt en sammenheng mellom omfanget av legetjenester og kvaliteten på helsetjenesten til beboeren i sykehjem.
- Sykefravær i pleie- og omsorgstjenesten: Denne indikatoren viser det legemeldte sykefraværet blant de ansatte som jobber direkte med brukerne. Sykefravær kan ha innvirkning på kvaliteten på tjenestene.
- Fagutdanning i pleie- og omsorgstjenesten: Denne indikatoren viser andelen ansatte i pleie- og omsorgstjenesten som har helse- og sosialfaglig utdanning. Det er antatt at fagutdanning er grunnleggende viktig for god kvalitet.

Tilsvarende setter Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD), i Prop. 106 L (2012-2013) *Endringer i barnevernloven*, følgende seks nasjonale kvalitetsmål for barnevernet:

1. Barn og familier skal få hjelp som virker
2. Barn og familier skal møte trygge og sikre tjenester
3. Barn og familier skal bli involvert og ha innflytelse
4. Barn og familier skal møte tjenester som er samordnet og preget av kontinuitet
5. Barnevernets ressurser skal utnyttes godt
6. Barnevernet skal sørge for likeverdige tjenester

Kvalitetsmålene tas i bruk for å videreutvikle kvaliteten i barnevernets tjenester og tiltak. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) skal i samarbeid med kommunene utvikle konkrete kvalitetsindikatorer for tjenesten.

En annen måte å måle kvalitet på er brukernes opplevde kvalitet, eller brukertilfredshet. Dette gjøres blant annet i Innbyggerundersøkelsen utført av Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi), som gjennomføres hvert andre år. Mange kommuner gjennomfører i tillegg jevnlig brukerundersøkelser i egne tjenester. Gjennom arbeidet i Effektiviseringsnettverkene i KS har Kommuneforlaget og KS utviklet et eget verktøy for måling av kvalitet innen ulike tjenesteområder som kommunene kan benytte seg av.⁴⁴ Disse undersøkelsene gir også kommunene mulighet til å sammenligne seg med hverandre.

Brukerundersøkelser fanger primært opp produktkvalitet, i noen tilfeller også resultatkvalitet. Derfor vil brukerundersøkelser kun være en av flere indikatorer for kvalitet.

⁴³ <https://helsenorge.no/Helsetjenester/Sider/Kvalitet-i-helsetjenesten.aspx>

⁴⁴ www.bedrekommune.no

Et annet aspekt ved kvaliteten i kommunale tjenester er knyttet til bredden i tjenestetilbudet, hvor differensiert kommunens tjenester er, og hvilke valgmuligheter innbyggerne har. For mange vil muligheten til å velge innenfor kommunens tilbud eller ut over kommunens grenser være en viktig side ved kvaliteten i tilbudet. Det kan både være mulighet til å velge ulike typer barnehager, skoler eller pleietilbud. Innen eldreomsorgen ble for eksempel prinsippet om fritt brukervalg lovregulert i Danmark i 2003, mens svenske myndigheter har introdusert insentiver som oppfordrer kommunene til dette.⁴⁵

Effektiv bruk av samfunnets ressurser

Effektivitet er et grunnleggende prinsipp for all offentlig forvaltning. For kommunal tjenesteproduksjon er prioriteringseffektivitet og kostnadseffektivitet sentralt.

Kommunene bidrar til *prioriteringseffektivitet* ved å tilpasse tjenestetilbudet til befolkningens behov. Prioritering mellom tjenesteområder med utgangspunkt i lokalbefolkningens behov skal gi en desentraliseringsgevinst i forhold til et uniformt statlig tilbud.

Desentraliseringsgevinsten innebærer en økning i den totale velferden ved at den enkelte kommune varierer tjenestetilbudet etter variasjoner i lokale kostnads- og etterspørselsforhold.⁴⁶ I litteraturen påpekes det at kommuner, med utgangspunkt i lokal kunnskap og gjennom de demokratiske prosesser som her finner sted, kan tilpasse oppgaveløsningen til lokale preferanser og lokale kostnadsforhold på en bedre måte enn staten, og dermed utnytte ressursene bedre.⁴⁷

Kostnadseffektivitet i den kommunale tjenesteproduksjonen vil si at kommunene produserer en tjeneste med gitt kvalitet til lavest mulig kostnad. Effektiv ressursutnyttelse forutsetter at potensielle stordriftsfordeler blir utnyttet – og stordriftsulemper unngått. Kostnadene ved tjenesteproduksjonen i kommunene kan variere på grunn av stordriftsfordeler/smådriftsulemper ved å produsere tjenesten. Stordriftsfordeler har tradisjonelt vært knyttet til de store tjenesteområdene, som skole og eldreomsorg, i tillegg til kommunal administrasjon.

Rammefinansiering er hovedprinsippet for finansiering av kommunesektoren og innebærer at størstedelen av kommunenes inntekter kommer i form av skatt og rammetilskudd som kommunene fritt kan disponere innenfor gjeldende lov- og regelverk. Rammefinansiering bidrar til både prioriterings- og kostnadseffektivitet. Handlefrihet til å disponere inntektene mellom ulike tjenester og aktiviteter bidrar til prioriteringseffektivitet. Når inntektene er uavhengige av kommunenes disposisjoner, vil kommunene beholde gevinster av at tjenestene drives mer effektivt. På denne måten fremmes kostnadseffektivitet.⁴⁸

Likeverdighet

Utjevning og likeverdige tjenester mellom innbyggere, kommuner og geografiske områder har vært et sentralt mål i oppbyggingen av velferdsstaten. I velferdssammenheng er likhetsbegrepet gjerne knyttet til likeverd. Det dreier seg ikke nødvendigvis om like tjenester med samme form, innhold og omfang i alle kommuner, men om at kommunene skal ha like muligheter til å yte velferdstjenester som best mulig tilpasses behovet til den enkelte.⁴⁹

⁴⁵ Meagher, Gabrielle og Marta Szebehely (2013). *Marketisation in Nordic eldercare: a research report on legislation, oversight, extent and consequences*. Stockholm: Stockholm University.

⁴⁶ NOU 1997:8 *Om finansiering av kommunesektoren*.

⁴⁷ Oates, W.E. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.

⁴⁸ NOU 1997:8 *Om finansiering av kommunesektoren*.

⁴⁹ Meld. St. 12 (2011-2012). *Stat og kommune – styring og samspel*.

Dette ble også understreket i Stortingets behandling av Meld. St. 12 (2011-2012), *Stat og kommune – styring og samspel*, der et flertall av representantene understreket at økt kommunalt selvstyre kan gi ulikheter mellom kommunene, men at dette må ses på som positivt dersom slike ulikheter avspeiler forskjellige politiske prioriteringer og ulike lokale forhold.⁵⁰

I utformingen av inntektssystemet er det lagt til grunn at en rettferdig inntektsfordeling er en fordeling som gir alle kommuner like muligheter til å tilby sine innbyggere gode og likeverdige tjenester. Siden det er store forskjeller i kommunenes eget inntektsgrunnlag, er det en relativt høy grad av utjevning mellom kommunene i Norge.⁵¹

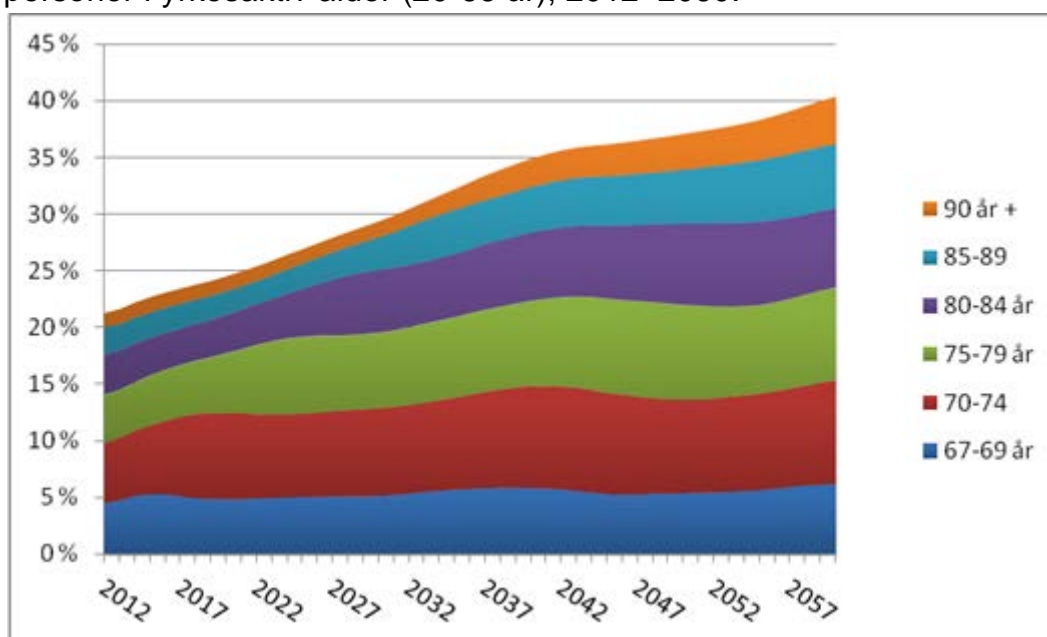
4.2 Utviklingstrekk

Omfanget av oppgaver, og forventninger til hvilke oppgaver kommunene skal ta på seg, har vært tiltakende over tid. Viktige statlige velferdsreformer innen blant annet helse og skole har medført nye oppgaver og krav til kommunene, og det har vært en tilsvarende og kraftig økning i den statlige styringen.

Økende andel eldre

Fram til 2060 vil det bli om lag dobbelt så mange personer over 67 år i forhold til personer i yrkesaktiv alder (20-66 år) sammenliknet med i dag. Veksten i gruppen eldre framover vil være noe ulik for gruppen under og over 80 år, jf. Figur 4.1.

Figur 4.1 Antall eldre (personer over 67 år) i fem aldersgrupper i forhold til antall personer i yrkesaktiv alder (20-66 år), 2012–2060.



Kilde: SSB

Andelen eldre mellom 67-79 år har en sterk, men noenlunde jevn vekst i perioden fram mot 2040. For gruppen over 80 år vil det være en liten nedgang fram mot 2020.

⁵⁰ Innst. 270 S (2011-2012). *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om stat og kommune – styring og samspel*.

⁵¹ NOU 2005:18 *Fordeling, forenkling, forbedring. Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner*, kapittel 7.6.1.

Veksten skyter så fart etter 2020. I tiårsperioden fra 2020 til 2030 forventes antallet eldre over 80 år å vokse med 50 prosent, og i hele perioden fra 2020 til 2040 er den forventede veksten over 100 prosent.

En utvikling i retning av økt forventet levealder forsterker effekten av en tiltakende aldring i befolkningen. De eldste aldersgruppene utgjør en stor andel av brukerne i helse- og omsorgssektoren, slik at utviklingen for denne gruppen betyr svært mye for arbeidskraftbehovet i kommunene. Samtidig med at befolkningen har blitt eldre har det skjedd en bedring i de eldres funksjonsevne.⁵² Det er imidlertid usikkert hvordan eldres funksjonsevne og den generelle helsetilstanden blant de eldre vil utvikle seg framover. Dermed vil det også være stor usikkerhet knyttet til det framtidige behovet for tjenester og arbeidskraft i helse- og omsorgssektoren.

Flere oppgaver og ressurser til den kommunale helse- og omsorgssektoren

I pleie- og omsorgssektoren var det vel 20 000 årsverk i 1971, mens det har steget til nesten 130 000 årsverk i 2011. Fra i hovedsak å omfatte eldreomsorg, er omsorgstjenesten i dag et tilbud til brukere i alle aldersgrupper med et mangfold av diagnoser, funksjonsnedsettelse og tilstander. Det stiller høye krav til kompetanse og tverrfaglighet. Nær fire av ti mottakere av pleie- og omsorgstjenester er nå under pensjonsalder. Nesten alle nye ressurser som er satt inn i sektoren de siste 20 årene, har gått til å dekke tjenestebehov til det voksende antallet yngre brukergrupper^{53 54}.

I 1990 ble ansvaret for sykehjemmene overført fra fylkeskommunene til kommunene og institusjonene i Helsevernet for psykisk utviklingshemmede ble avviklet (HVPU-reformen), mens ansvaret for tjenestetilbudet ble overført til kommunene. Etter dette har det vært en nedgang i antallet beboere i ulike institusjoner. Mottakere av hjemmetjenester og omsorgsboliger har hatt betydelig vekst på samme tid. Hjemmetjenestene har på 2000-tallet blitt mer og mer konsentrert om de som har det største hjelpebehovet. Blant annet er andelen brukere som bare mottar praktisk hjelp sunket fra nesten halvparten til en fjerdedel av tjenestemottakerne.⁵⁵

I tillegg til sykehjemsreformen og reformen for mennesker med utviklingshemming, har handlingsplan for eldreomsorgen, Omsorgsplan 2015 og opptrappingsplanen for psykisk helse bidratt til en vekst både i ressurser og oppgaver innen helse- og omsorgssektoren i kommunene.

Samhandlingsreformen vil forsterke dette bildet ytterligere i årene som kommer. I forbindelse med innføring av samhandlingsreformen trådte ny lov om helse- og omsorgstjenester i kraft 1.1.2012. Samhandlingsreformen har som målsetting å forebygge mer, behandle tidligere og samhandle bedre.⁵⁶ Et av hovedgrepene i samhandlingsreformen er etableringen av en ny rolle for kommunene, der målet er at kommunene i større grad enn i dag kan oppfylle ambisjonene om forebygging og innsats i sykdomsforløpene tidlige faser. I reformen legges det til grunn at den forventede veksten i behov i en samlet helsetjeneste i størst mulig grad må finne sin løsning i kommunene.

⁵² Moe, J. O. and T. P. Hagen. (2011). Trends and variation in mild disability and functional limitations among older adults in Norway, 1986-2008. *European Journal of Aging*, 8 (1): 49-61.

⁵³ Meld. St. 29 (2012-2013) *Morgendagens omsorg*.

⁵⁴ McArthur, D. P., T. Tjerbo and T. P. Hagen. (2013). The role of young users in determining long term care expenditure in Norway. *Scandinavian Journal of Public Health*. 41: 486-491

⁵⁵ Meld. St. 29 (2012-2013) *Morgendagens omsorg*

⁵⁶ St.meld. nr. 47 (2008-2009) *Samhandlingsreformen. Rett behandling – på rett sted – til rett tid*.

Kommunene skal sørge for en helhetlig tenkning med forebygging, tidlig intervensjon, tidlig diagnostikk, behandling og oppfølging slik at helhetlige pasientforløp i størst mulig grad kan ivaretas på beste effektive omsorgsnivå. Et sentralt poeng i stortingsmeldingen om reformen er at kommunene kan se helse- og omsorgssektoren i sammenheng med de andre samfunnsområdene de har ansvar og oppgaver innenfor.

Som et ledd i samhandlingsreformen er det foreløpig iverksatt tre tiltak der kommunene spiller en avgjørende rolle:

- Kommunal finansiering av utskrivningsklare pasienter i somatiske sykehus ble innført fra 1. januar 2012 og innebærer at kommunene overtar det finansielle ansvaret for utskrivningsklare pasienter på sykehus fra første dag. Som et ledd i reformen overførte staten rundt 560 millioner kroner fra sykehusene til kommunene for at kommunene kunne etablere tilbud for disse pasientene. For pasienter som ble definert som utskrivningsklare, men ikke utskrevet, betalte kommunene i 2012 4 000 kroner per døgn.
- Kommunal medfinansiering ble også innført fra 1. januar 2012, og innebærer at kommunene betaler 20 prosent av kostnaden for innleggelser og polikliniske konsultasjoner for utvalgte pasientgrupper, i hovedsak pasienter som behandles ved indremedisinske avdelinger. Kostnaden beregnes med utgangspunkt i DRG-systemet. I statsbudsjettet for 2012 ble det overført om lag 5 mrd kroner fra sykehusene til kommunene for å dekke kommunenes beregnede utgifter til medfinansiering
- Kommunale akutte døgnenheter (KAD) har blitt etablert fra og med 2012. Disse imøtekommer den nye lovens krav om øyeblikkelig hjelp-funksjoner og lokalmedisinske tjenester, som det er varslet at skal tre i kraft fra 1. januar 2016. Dette skal bidra til bedre pasientforløp og å gi nødvendige helse- og omsorgstjenester nærmere der pasienten bor.

Det har siden 2004 vært en økning i antallet brukere som omfattes av toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester i kommunene, jf. Tabell 4.1 . Tilskuddsordningen gjelder for personer under 67 år. Med ressurskrevende tjenestemottaker menes en person med store hjelpebehov og som mottar omfattende helse- og omsorgstjenester fra kommunen. Dette kan bl.a. gjelde yngre mennesker med demens, personer med psykisk utviklingshemming, fysisk funksjonshemmede, personer med rusmiddelproblemer og mennesker med psykiske lidelser. Brukere kan ha sammensatte tilstander.

Tabell 4.1 Toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester, 2004-2012

	2004	2005	2006	2007	2008 ¹	2009	2010	2011	2012
Utbetalinger i mill. kr.	1 506	1 852	1 700	2 018	2 966	3 998	4 160	4 655	5 330
Kompensasjonsgrad ⁵⁷ (%)	80	80	70	70	85	85	80	80	80
Antall mottakere	3 398	3 766	3 676	4 013	4 505	5 299	5 527	5 742	6 118

¹ Endring av ordningen; kompensasjon per tjenestemottaker.

Kilde: Kommunal- og moderniseringsdepartementet

⁵⁷ Kommunene får i 2014 kompensert 80 prosent av egne netto lønnsutgifter til helse- og omsorgstjenester ut over et innslagspunkt på 1 010 000 kroner. Netto lønnskostnader er lønn til ansatte og tilhørende sosiale kostnader, fratrukket øremerkede tilskudd og tilskudd gjennom inntektssystemet.

Økt oppmerksomhet på kvalitet i grunnskolen

Grunnskolen har vært gjennom en prosess med utvidet skolegang og økt oppmerksomhet mot kvalitet og læringsutbytte for elevene.⁵⁸ Gjennom Reform 94 fikk alle elever som har fullført grunnskolen rett til videregående opplæring. I Reform 97 ble grunnskolen lengde utvidet til ti år fra skoleåret 1997–1998. Da Reform 94 og Reform 97 ble evaluert, ble det pekt på at læreplanene var for detaljerte og omfattende, og at det burde stilles høyere krav til elevenes kompetanse og utbytte framfor krav til konkrete kunnskaper og aktiviteter.⁵⁹ Fra og med 1. mai 2004 ble forhandlingsansvaret for lønns- og arbeidsvilkår for lærere og skoleledere i grunnskolen overført fra staten til kommunene.

Gjennom deltakelse i internasjonale undersøkelser som TIMSS (Trends in International Mathematics and Science Study) og PISA-undersøkelsen har resultater på tvers av land blitt viktigere for å vurdere kvaliteten i den norske skolen. Norge deltok i den første internasjonale matematikkundersøkelsen TIMSS i 1995, og i PISA-undersøkelsen⁶⁰ i 2000. I desember 2001 ble PISA-resultatene offentliggjort. De viste at norske 15-åringers ferdigheter og kunnskaper i lesing, naturfag og matematikk lå på gjennomsnittet i OECD. Elever fra mange sammenlignbare land gjorde det betydelig bedre enn de norske elevene. Etter dette er PISA-undersøkelsene viet stor oppmerksomhet i norsk offentlighet.

I 2004 la Utdannings- og forskningsdepartementet fram St.meld. nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring*, som presenterte utdanningsreformen Kunnskapsløftet. Reformen besto blant annet av nye prinsipper for nasjonal styring av grunntopplæringen, nytt kvalitetsvurderingssystem, nytt gjennomgående læreplanverk med kompetansemål og grunnleggende ferdigheter og enkelte endringer i videregående opplæring. Kunnskapsløftet ble innført fra skoleåret 2006–2007. Evalueringen av Kunnskapsløftet viste at reformen førte til et oppmerksomhetsskifte i retning av at elevene og lærlingenes utbytte av opplæringen blir mer vektlagt.⁶¹

Flere får spesialundervisning

Tall fra KOSTRA viser at utviklingen i grunnskolesektoren har vært relativt stabil de siste fem årene. Det har vært en liten nedgang i elevtallet, mens ressursinnsatsen har økt noe. Denne økningen i ressursinnsatsen kan ifølge Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) i stor grad knyttes til en økning i antall årstimer til spesialundervisning.⁶²

Tall fra Utdanningsdirektoratet viser at andelen elever med spesialundervisning i grunnskolen har økt i alle år fra 2005 til 2011. På begynnelsen av 2000-tallet lå andelen elever med spesialundervisning stabilt på rundt 6 prosent. Som det framgår av Tabell 4.2 har denne andelen økt betraktelig de siste årene.

⁵⁸ http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-II/ufd/Nyheter-og-pressemeldinger/2003/forhandlingsansvaret_til_kommunene.html?id=249145

⁵⁹ Meld. St. 20 (2012-2013) *På rett vei. Kvalitet og mangfold i fellesskolen.*

⁶⁰ Internasjonal undersøkelse i regi av OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). Studien kartlegger 15-åringers kompetanse i lesing, matematikk og naturfag. PISA gjennomføres hvert tredje år. Norge har deltatt siden oppstarten i 2000. www.udir.no

⁶¹ Meld. St. 20 (2012-2013) *På rett vei. Kvalitet og mangfold i fellesskolen.*

⁶² Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi. November 2013. Kommunal- og regionaldepartementet.

I skoleåret 2012/2013 stoppet veksten opp, og fra 2012/2013 til skoleåret 2013/2014 har andelen gått ned fra 8,6 prosent til 8,3 prosent.⁶³

Tabell 4.2 Elever henvist til PPT. Elever med spesialundervisning, antall og prosent.

Skoleår	Elever skolen har meldt til PPT (inkl. videreføringer)	Elever som får spesialundervisning etter enkeltvedtak	Prosent elever med spesialundervisning
2013-2014	63 573	50 977	8,3
2012-2013	65 803	52 723	8,6
2011-2012	66 611	52 972	8,6
2010-2011	65 964	51 853	8,4
2009-2010	59 651	48 470	7,9
2008-2009	56 757	44 525	7,2

Kilde: GSI/Utdanningsdirektoratet

Full barnehagedekning

I 2002 gikk 66 prosent av ett- til femåringene i barnehage. I 2011 var andelen økt til nesten 90 prosent. Nesten alle tre- til femåringer går nå i barnehage. Den raske utbyggingen av barnehagesektoren har medført et økende behov for personale. Bare i perioden 2006-2011 har antall barn i barnehagen økt med nesten 50 000, og antall ansatte med 17 000.

Etter barnehagelovens § 18 femte ledd må bemanningen være tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet. Det stilles herunder et krav om pedagogisk utdanning og pedagogisk bemanning, som er 7-9 barn per pedagogisk leder for barn under tre år og 14-18 barn per pedagogisk leder for barn over tre år.⁶⁴ I Sundvolden-plattformen fremkommer det at regjeringen vil innføre en bemanningsnorm i barnehagene innen 2020.

Flere barn i barnevernet

Antallet barn i barnevernet har økt betraktelig over tid.⁶⁵ Barnevernstjenestene økte kraftig i perioden mellom 2007 og 2012. Både antallet årsverk, antall undersøkelser og antall barn som tar imot hjelp fra barnevernet har økt, også når en ser det opp mot veksten i antallet barn og unge. I alt mottok i underkant av 53 900 barn og unge hjelp fra barnevernet i 2012, en vekst på 2,1 prosent fra året før. Dette betyr at nesten hvert 20. barn i alderen 0-17 år mottok tiltak i 2012. Den største delen av veksten har kommet i form av omsorgstiltak. Det har vært en kraftig økning i antall årsverk i barnevernet de siste fem årene. Bare i 2012 kom det til 400 flere årsverk, noe som kan ha sammenheng med at det ble bevilget øremerkede midler til opprettelse av nye stillinger.⁶⁶

På barnevernsområdet har også interkommunalt samarbeid økt betraktelig de senere årene. I 2008 var det 83 kommuner som inngikk i slikt samarbeid. I 2012 var antallet 183 kommuner. Ofte er det flere små kommuner som går sammen om interkommunalt samarbeid om

⁶³ Grunnskolens informasjonssystem (GSI), Utdanningsdirektoratet.

⁶⁴ Meld. St. 24 (2012-2013) *Framtidens barnehage*

⁶⁵ Prop. 106 L (2012-2013) *Endringer i barnevernloven*

⁶⁶ Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi. November 2013. Kommunal- og regionaldepartementet.

barnevern, men det er også større kommuner som samarbeider med små omkringliggende kommuner.⁶⁷

Forebygging og folkehelse

Det forventes at kommunen i større grad enn før skal rette innsats mot mobbing, rus, ungdomskriminalitet, og generelt forebyggende arbeid. Lov om folkehelsearbeid (folkehelseloven) trådte i kraft 1. januar 2012. Kommunene har gjennom den nye folkehelseloven fått et større ansvar for forebyggende arbeid i helsetjenesten og folkehelsearbeidet på tvers av sektorer. Kommunene har etter loven plikt til å iverksette nødvendige tiltak for å møte folkehelseutfordringene.⁶⁸

Bruk av ny teknologi

Utviklingen av IKT har grunnleggende endret alle former for kommunikasjon og oppgaveløsning, jf. kapittel 3.3. Dette gjelder også organisering av hverdagen for individer, familier, bedrifter og kommuner. Kontakten mellom personer og mellom innbyggerne og kommunene endres.

Personlig kontakt mellom innbygger og kommune, f.eks. i form av at en innbygger møter opp på kontoret til en saksbehandler eller lignende, forekommer i stadig mindre grad. I stedet etableres en eller annen form for servicetorg eller et sted å henvende seg på rådhuset eller et annet kommunalt lokale. Den vanligste kontakten mellom brukere og kommunen skjer over telefon, men stadig mer kontakt flyttes over i digitale kanaler som e-post og tjenestespesifikke nettløsninger.⁶⁹

Kommunene har i økende grad tatt i bruk teknologi innen tjenesteutøving, og spesielt velferdsteknologi innen helse- og omsorgstjenestene har fått økt oppmerksomhet.⁷⁰

Økte miljøkrav i avløpssektoren

Avløpssektoren i Norge har stadig blitt pålagt strengere miljøkrav. EUs vanndirektiv ble gjort gjeldende i Norge i 2007 i form av vannforskriften, med formål om å sikre god miljøtilstand for alle vannforekomster.⁷¹ Vanddirektivet og vannforskriften angir mål for fysisk, kjemisk og økologisk kvalitet i elver, innsjøer, grunnvann og kystvann. I tillegg kommer kravene i forurensningsforskriften som trådte i kraft i 2004, med formål om blant annet å beskytte miljø mot forurensning fra utslipp av avløpsvann og å ivareta brukerinteresser som kan påvirkes av utslipp av avløpsvann.⁷²

Økte krav til avfallshåndtering

Økonomisk vekst, sentralisering og innstramminger i lovverket har de siste 20 årene skapt helt nye utfordringer for den kommunale avfallshåndteringen. Avfallsmengdene har vokst betydelig, det er kamp om arealene i byer og tettsteder. Adgangen til å deponere avfall lokalt er i praksis blitt borte for mange kommuner. Aktører i næringslivet har fått ansvar for å etablere gjenvinningsordninger for avfall som stammer fra deres egne verdikjeder, og det er etablert en rekke nye anlegg for behandling og gjenvinning av sortert avfall, herunder

⁶⁷ Prop. 106 L (2012-2013) *Endringer i barnevernloven*

⁶⁸ Meld. St. 34 (2012-2013) *Folkehelsemeldingen*

⁶⁹ Jacobsen, D. I. og K. H. S. Holtskog (2013) "Nærhetseffekten – kommunal service, kommunestørrelse og ny teknologi" i *Tidsskrift for samfunnsforskning* Vol 54, Nr 4, 407-436

⁷⁰ Meld. St. 29 (2012-2013) *Morgendagens omsorg*

⁷¹ Forskrift om rammer for vannforvaltningen (Vannforskriften)

⁷² Forskrift om begrensning av forurensning (Forurensningsforskriften)

forbrenningsanlegg med energiutnyttelse. En betydelig del av næringsavfallet oppstår i forbindelse med byggeaktivitet (bygge- og anleggsavfall). Her er kommunen forurensningsmyndighet.

I samme periode har det mange steder i landet skjedd en opptrapping av interkommunalt samarbeid, og lovverkets rammer for slikt samarbeid er blitt klarere. Etter hvert finnes det et betydelig antall interkommunale selskaper for avfall og renovasjon. Avfall Norge er en bransjeorganisasjon for avfallsbransjen i Norge som opplyser at deres medlemmer håndterer 95 prosent av husholdningsavfallet i Norge. Avfall Norge hadde ved utgangen av 2012 87 kommunale og interkommunale medlemmer.⁷³

Spesialisering og interkommunalt samarbeid

Velferdsstaten omfatter stadig mer spesialiserte tjenester, og mange av disse legges til det kommunale nivået. Dette øker behovet for spesialisert og profesjonell kompetanse i kommunene⁷⁴. For å sikre tilstrekkelig fagmiljø har flere kommuner inngått interkommunalt samarbeid om for eksempel legevakt og alarmsentraler, PPT (pedagogisk-psykologisk tjeneste), barnevern, barnevernvakt og krisesenter⁷⁵. Som del av samhandlingsreformen er det også etablert interkommunale samarbeidsordninger for kommunale akutte døgnenheter (KAD), som imøtekommer kravene om øyeblikkelig hjelp-funksjoner og lokalmedisinske tjenester som er varslet fra 2016.

Stadig flere kommuner inngår i interkommunale samarbeid, og staten har lagt til rette for ulike modeller. Kommunene kan i dag inngå samarbeid med andre kommuner om alle typer oppgaver, både forretningsmessig drift/næringsvirksomhet og lovpålagte kjerneoppgaver. Dersom kommunene ønsker å samarbeide om lovpålagte oppgaver som innebærer myndighetsutøving, er det strengere krav til organisatoriske løsninger, da hensynet til rettssikkerhet for innbyggerne og den demokratiske kontrollen sikres på en annen måte enn når kommuner samarbeider om forretningsdrift eller administrative støttefunksjoner. Det var først ved innføring av vertskommunemodellen i 2007 at lovverket fikk generell åpning for at kommunene kunne samarbeide om lovpålagte oppgaver og myndighetsutøving.⁷⁶

Både store og små kommuner har til dels omfattende samarbeid.⁷⁷ Totalt er det flest samarbeid innen teknisk sektor, og om oppgaver som renovasjon, vann, avløp, energi og brann. Deretter kommer samarbeid innen kultur, natur og næring, herunder samferdsel, før samarbeid innen administrative oppgaver som kontrollutvalgssekretariater, revisjon og IKT. Innenfor helse- og sosialsektoren er det flest samarbeider om arbeidstrening, barnevern og legevakt/alarmsentral. Etablering av KAD skjer i høy grad ved hjelp av interkommunale samarbeidsordninger. Undervisningssektoren har færrest samarbeid, og her samarbeides det mest om pedagogisk psykologiske tjenester (PPT) og voksenopplæring.

Økt statlig styring og økt omfang av rapportering

Det har over tid vært en økning både i omfanget og detaljeringsgraden i den statlige styringen av kommunesektoren. Dette gjelder særlig regelstyring.

⁷³ Eggen, S. B. mfl. (2011), *Mulighetsstudie. Avfall og Renovasjon - interkommunalt samarbeid i Kongsbergregionen*. Rambøll

⁷⁴ Hansen, T. (red.) (2003). *Mellom politiske prinsipper og lokal pragmatisme* (kap. 1). NIBR-rapport 2003:10.

⁷⁵ Leknes, E. mfl. (2013) *Interkommunalt samarbeid. Konsekvenser, muligheter og utfordringer* Rapport IRIS – 2013/008

⁷⁶ Meld. St. 12 (2011-2012) *Stat og kommune – styring og samspel*

⁷⁷ Meld. St. 12 (2011-2012) *Stat og kommune – styring og samspel*

Tilsvarende økning finner vi også i kravene til systemer og intern kontroll, og til systematisk oppfølging av avvik. Også omfanget av tilsyn har økt, blant annet på helse- og omsorgsfeltet og på utdanningsområdet.⁷⁸

Den statlige styringen har også ført til mer rapportering og evaluering. Dels er kvantitativ rapportering knyttet til ressursbruk og tjenesteproduksjon, bl.a. i KOSTRA. På noen områder er det innført nye rapporteringskrav. Individbasert pleie- og omsorgsstatistikk (IPLOS) er et register som inneholder standardisert informasjon om mottakeres bistandsbehov og tjenester, samt personopplysninger. På utdanningsområdet er Grunnskolens informasjonssystem (GSI) etablert og nasjonale prøver er tatt i bruk som kvalitetsvurderingssystem. På miljøvernområdet har kommunene bl.a. plikt til å registrere opplysninger i databasen Grunnforurensning. På alle disse sektorene legges det økt vekt på å framskaffe informasjon som grunnlag for oversikt, planlegging og overordnet styring av tjenestene.⁷⁹

Økte forventninger til kvalitet og omfang av kommunale tjenester

Folks forventninger til offentlig sektor har økt sammen med inntektsnivået i samfunnet. Dette reflekteres både i økt etterspørsel etter kommunale tjenester, en forventning om en bredde i tjenestene og at kommunene arbeider med å utvikle og øke kvaliteten i tjenestene. For eksempel ser det ut til at forventningene til utdanning og helse- og omsorgstjenester øker med inntektsnivå.⁸⁰

4.3 Rollen som tjenesteyter og kommuneinndeling

Hvordan kommunene fyller rollen som tjenesteyter varierer med en rekke forhold, både forhold som beskriver etterspørselen etter tjenestene (f.eks. alderssammensetningen i kommunene) og forhold som beskriver tilbudet (f.eks. lokaliseringen av institusjoner). Her vurderer utvalget særlig hvordan kommuneinndeling og størrelsen på kommunene påvirker tjenesteytingen.

4.3.1 Kvalitet i tjenestetilbudet

Ifølge Innbyggerundersøkelsen 2013, gjennomført av Difi, er innbyggerne jevnt over tilfredse med tjenestetilbudet i kommunene.⁸¹ Innbyggerundersøkelsen er en brukerundersøkelse som sier noe om innbyggernes opplevde kvalitet og derigjennom opplevelsen av det produktet som leveres.

Difi-undersøkelsen viser at det er variasjoner knyttet til kommunistørrelse når det gjelder innbyggernes fornøydhetsgrad. Difi finner at innbyggerne i kommuner med færre enn 20 000 innbyggere i større grad gir uttrykk for at eksempelvis omsorgstjenestene er gode, enn innbyggerne i de større kommunene.⁸² Innbyggerne i de største kommunene gir høyere skår til kultur- og kollektivtilbudet enn innbyggerne i små kommuner.

Figur 4.2 viser gjennomsnittsskåren for innbyggernes tilfredshet med enkelte kommunale tjenester for innbyggere i ulike kommunegrupper fra Difis undersøkelse.

⁷⁸ Difi Rapport 2010:4 – Statlig styring av kommunene – utvikling av juridiske virkemidler på tre sektorer

⁷⁹ Difi Rapport 2010:4 – Statlig styring av kommunene – utvikling av juridiske virkemidler på tre sektorer

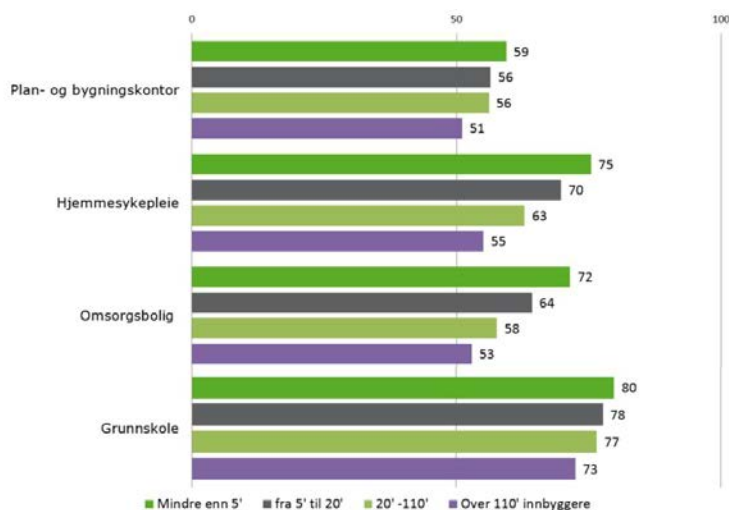
⁸⁰ Meld. St. 12 (2012-2013) Perspektivmeldingen 2013

⁸¹ Innbyggerundersøkelsen 2013 utført av Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi).

⁸² Tilsvarende funn gjenfinnes i en komparativ befolkningsundersøkelse i Norge og Sverige gjennomført i 2013, jfr. Røiseland, Asbjørn. Om kommunistørrelse, tjenestetilbud og demokrati. Notat datert 12. februar 2014.

Tallene for grunnskolesektoren viser at det er relativt små forskjeller mellom kommunene, men det er en tendens til at innbyggernes tilfredshet er høyere i de minste kommunene. For hjemmesykepleie og omsorgsbolig er forskjellene mellom kommunegruppene større, og resultatene viser at jo mindre kommunene er, desto mer fornøyde er innbyggerne med kommunens tjenester. På plan- og bygningsområdet er forskjellene små, men også her er innbyggerne i de største kommunene mindre fornøyd med tjenestene enn innbyggerne i de små kommunene.

Figur 4.2 Innbyggernes tilfredshet med enkelte kommunale tjenester. Innbyggerundersøkelsen 2013, Difi. Kommunene gruppert etter innbyggertall.



Figuren viser gjennomsnittsskår på en skala fra 0 til 100. Anbefalt tolkning av skår er: 0-50 nøytral eller dårlig, 51-70 delvis godt, 71-80 godt, 81-100 svært godt.



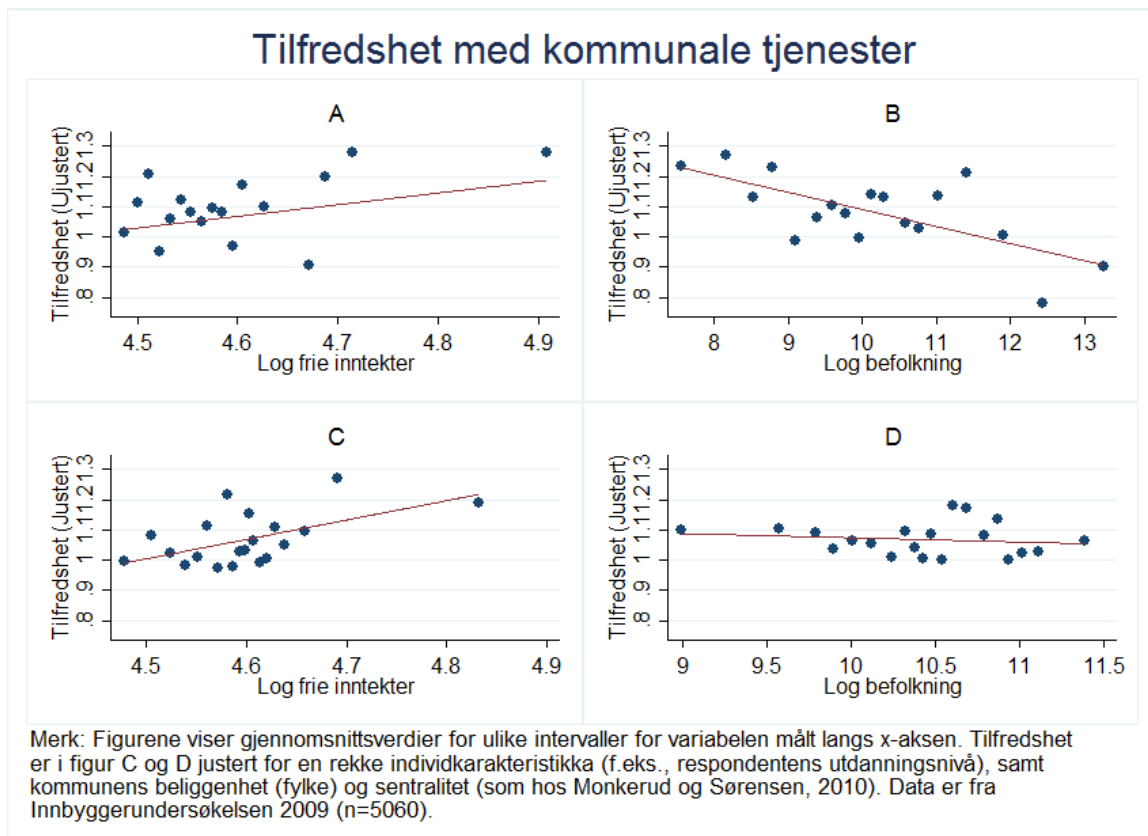
Kilde: Direktoratet for forvaltning og IKT, www.difi.no/innbyggerundersokelsen

Undersøkelsen til Difi sier ikke noe om hvorvidt kommunestørrelse er årsak til forskjellene, eller om det er andre forhold ved kommunen som spiller inn. Dette spørsmålet er nærmere analysert av Monkerud og Sørensen (2010)⁸³ som benytter datamaterialet fra Difis innbyggerundersøkelse fra 2009. Også i denne undersøkelsen viser ujusterte tall (figur 4.3, B) at innbyggerne er mer tilfredse med de kommunale tjenestene i små enn i større kommuner. En nærmere analyse viser imidlertid at alder og utdanning hos respondentene, samt nivået på kommunens inntekter er de viktigste forklaringene på denne sammenhengen.⁸⁴

⁸³ Monkerud, L.C og R. Sørensen (2010), Smått og godt? Kommunestørrelse, ressurser og tilfredshet med det kommunale tjenestetilbudet i *Norsk statsvitenskapelig Tidsskrift* nr. 4, 2010.

⁸⁴ Figuren er hentet fra Fiva, J., T. P. Hagen og R. J. Sørensen (2014). *Kommunal organisering*. Oslo: Universitetsforlaget.

Figur 4.3 Tilfredshet med kommunale tjenester



Etter kontroll for disse forholdene er effekten av folketall ikke signifikant (jf. Figur 4.3 , D). Effekten av kommunenes inntektsnivå er betydelig også etter kontroll for andre forhold (Figur 4.3 , C). Videre tyder analysene på at sammenslåinger av kommuner vil kunne øke befolkningens samlede tilfredshet med kommunale tjenester noe. Ved en sammenslåing mellom en velstående og en mindre velstående kommune vil inntektsgrunnlaget deles mellom innbyggerne i de tidligere kommunene, og dermed får også innbyggerne i den fattigste kommunen nytte godt av økt kvalitet på tjenestetilbudet hvis kvaliteten harmoniseres mellom kommunene.

Kompetansen og oppmerksomheten om måling av kvalitet varierer mellom kommunene. Ifølge Riksrevisjonens undersøkelse av kommunenes styring av tjenestene får kommunestyrene i små kommuner (under 5 000 innbyggere) mindre rapportering om tjenestekvalitet enn kommunestyrene i store kommuner (over 20 000 innbyggere).⁸⁵ Administrasjonssjefene i små kommuner innhenter også mindre styringsinformasjon enn i store kommuner, og de bruker i mindre grad slik informasjon til oppfølging av kvaliteten i tjenestene.

Kvalitet – størrelse på fagmiljø

Størrelsen på fagmiljøene i en kommune vil ha betydning for kvaliteten på de tjenestene som tilbys innbyggerne. Tall fra KOSTRA over andel ansatte med fagutdanning innen bl.a. pleie og omsorg og barnehage er gjennomsnittlig lavere i kommuner med mindre enn 2 000 innbyggere enn i større kommuner.

⁸⁵ Dokument 3:7 (2012–2013). Riksrevisjonens undersøkelse av kommunene si styring og kontroll med tenester med nasjonale mål.

Det kan indikere at mindre kommuner har større problemer med å rekruttere arbeidskraft med riktig kompetanse enn større kommuner.⁸⁶ Kommuner med små fagmiljø er sårbare med hensyn til uforutsette hendelser som sykdom og turnover, og har færre ressurser til videreutvikling av tjenesten. En utredning fra Agenda (2006) viser at store kommuner i langt større grad enn mindre kommuner har tilstrekkelig kompetanse til å ivareta styrings- og utviklingsoppgavene i sentraladministrasjonen. For de minste kommunene ser det ut til at det er betydelig kompetansemangler på dette området.⁸⁷

Tabell 4.3 viser gjennomsnittlig antall årsverk⁸⁸ i noen kommunale sektorer for kommuner gruppert etter innbyggertall.

Tabell 4.3 Gjennomsnittlig antall årsverk, kommunene gruppert etter innbyggertall. KOSTRA 2012.

Kommunegruppe	Antall kommuner	Årsverk pleie og omsorg	Årsverk i grunnskolen	Årsverk tekniske tjenester	Årsverk VAR-sektoren	Årsverk brann- og ulykkesvern	Stillinger i barnevernet	Stillinger med fagutdanning barnevernet
< 5 000 innb.	228	81,2	51,7	3,7	2,1	1,3	2,4	2,2
5 000–10 000 innb.	87	187,8	130,4	11,5	6,3	3,6	5,9	5,4
10 000–15 000 innb.	38	284,6	234,2	26,1	12,9	9,2	10,6	9,6
15 000–20 000 innb.	22	351,9	292,8	32,4	17,8	11,9	13,4	12,2
20 000–50 000 innb.	39	622,1	490,0	69,5	29,0	29,9	22,4	20,3
> 50 000 innb.	10	1 410,1	1 124,7	156,7	74,7	57,9	63,4	58,1
Bergen, Trondheim, Stavanger, Oslo	4	4 234,1	4 156,1	702,8	317,9	245,0	271,3	244,3
Hele landet	428	254,0	199,6	24,9	11,8	9,2	10,1	9,2

Kilde: Kostra 2012/KMD

Det er særlig innenfor tekniske tjenester, vann-avløp-renovasjon (VAR-sektoren), brann- og ulykkesvern og innenfor barnevernet at fagmiljøene er små i de små kommunene. På barnevernsområdet har kommunene i gjennomsnitt 10 stillinger (9 av disse med fagutdanning), mens de minste kommunene (under 5 000 innbyggere) i snitt har 2,4 stillinger i barnevernet. Barnevernpanelet anbefalte i 2011 at ingen barnevernstjenester skal ha under 5 fagårsverk.⁸⁹ I de tekniske tjenestene har kommunene i gjennomsnitt 25 årsverk, mens kommunene med under 5 000 innbyggere i gjennomsnitt har 3,7 årsverk.

⁸⁶ SSB, *Kommune stat rapportering*

⁸⁷ Agenda (2006). *Kompetanseutfordringer i kommunene. Strukturelle forskjeller og lokale opplevelser*. Rapport R5472. Agenda utredning og utvikling.

⁸⁸ Avtalte årsverk, eksklusive lange fravær.

⁸⁹ Barnevernpanelets rapport avlevert til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet 2011

Kvalitet og størrelse – ulike sektorer

Det finnes en rekke ulike analyser av de kommunale velferdstjenestene, også analyser der effekten av kommunestørrelse er undersøkt. I det videre omtales primært de to velferdstjenestene med flest brukere – grunnskolen og helse- og omsorgstjenestene. I tillegg omtales enkelte av de mer spesialiserte tjenestene både innenfor velferdssektoren og innenfor teknisk sektor.

Grunnskole

Evalueringsrapporten om Kunnskapsløftet, som ble innført fra og med skoleåret 2006/2007, viser at reformen har gitt mer variasjon mellom skolene og kommunene. Evalueringen viste at ulik kapasitet og kompetanse hos skoleeierne, som i all hovedsak er kommunene, har ført til at arbeidet med reformen har gått i ulikt tempo. Store skoleeiere var gjennomgående positive til større lokalt ansvar og handlingsrom. Mindre skoleeiere etterlyste i større grad en sterkere statlig styring og mer støtte og veiledning. Forskerne mener at dette må ses i sammenheng både med at en del mindre kommuner mangler egne pedagogiske og juridiske støttefunksjoner, og at statlige og kommunale kompetanseutviklingstiltak ikke var tilstrekkelig reformrelaterte.⁹⁰

Utdanningsdirektoratet finner at små kommuner har problemer med å følge opp egne skoler på en tilfredsstillende måte.⁹¹ De største skolene bruker Elevundersøkelsen i større grad enn de minste, og større kommuner bruker den mer enn små kommuner. De minste kommunene engasjerer seg minst i arbeidet med nasjonale prøver, både når det gjelder planleggingen av gjennomføringen og bruken av resultatene. Store skoler og store kommuner kjenner til og bruker nasjonalt kvalitetsvurderingssystem i større grad enn små skoler og små kommuner. Det at små kommuner oftere enn større kommuner har svake skolefaglige resultater, gjør at de skolefaglige utfordringene for de små skoleeierne derfor ofte er betydelige.

Andelen lærere uten godkjent utdanning er betydelig høyere i små kommuner sammenlignet med de største kommunene.⁹² Bonesrønning m.fl. (2010) viser at de minste kommunene sett under ett har den største reduksjonen i antall skoler i perioden 2001-2008.⁹³

Utdanningsdirektoratets kartlegging av oppgitte årsaker til skolenedleggelse viste blant annet at problemer med å rekruttere kvalifiserte lærere og utilfredsstillende pedagogisk tilbud ble pekt på som noen av årsakene.⁹⁴

I grunnskolen er det i løpet av de siste årene etablert resultatindikatorer dels gjennom deltakelse i internasjonale kunnskapskartlegginger (PISA og TIMSS) og dels gjennom nasjonale prøver. Bonesrønning og Iversen (2010) analyserer resultatene fra nasjonale prøver i 2008 og fokuserer blant annet på betydningen av kjennetegn ved kommunene.⁹⁵

Hovedresultatet er at elevenes prestasjonsnivå stiger jevnt med kommunestørrelse. Kommuner med færre enn 50 000 innbyggere ligger under landsgjennomsnittet, mens kommuner med flere enn 50 000 innbyggere ligger over landsgjennomsnittet.

⁹⁰ Meld. St. 20 (2012-2013). *På rett vei. Kvalitet og mangfold i fellesskolen.*

⁹¹ Utdanningsdirektoratet. *Små kommuner og skoleeierrollen.* Temanotat 2011:1.

⁹² Utdanningsdirektoratet. *Små kommuner og skoleeierrollen.* Temanotat 2011:1.

⁹³ Bonesrønning, H., J. M. V. Iversen og I. Pettersen (2010). *Kommunal skolepolitikk etter Kunnskapsløftet. Med spesielt fokus på økt bruk av spesialundervisning.* SØF-rapport nr. 07/10.

⁹⁴ Utdanningsdirektoratet. *Små kommuner og skoleeierrollen.* Temanotat 2011:1.

⁹⁵ Bonesrønning, H. og J.M.V. Iversen (2010), *Prestasjonsforskjeller mellom skoler og kommuner: Analyse av nasjonale prøver 2008*, Rapport 01/19, Senter for økonomisk forskning, NTNU.

Denne sammenhengen mellom prestasjonsnivå og kommunestørrelse gir ikke nødvendigvis uttrykk for en kausal effekt av kommunestørrelse – at små kommuner forårsaker svake elevprestasjoner. Den kan like gjerne reflektere elevsammensetning og andre kommunekjennetegn som korrelerer med størrelse. For å belyse dette beregnes såkalte kommunebidragsindikatorer hvor det kontrolleres for kjennetegn ved elevene og deres foreldre. Eksempler på slike kjennetegn er kjønn, antall søsken, innvandrerstatus og foreldres inntekt og utdanning. Kommunebidragsindikatorerne gir uttrykk for kommunenes bidrag til elevprestasjonene etter at det er kontrollert for kjennetegn ved elevene og deres foreldre. Også kommunebidragsindikatorerne øker med kommunestørrelse. Mens de 25 kommunene med høyest kommunebidragsindikator har 60 000 innbygger, har kommunene med lavest kommunebidragsindikator i underkant av 3 000 innbyggere i gjennomsnitt.

I en senere studie kontrolleres det for et rikere sett av kommunekjennetegn.⁹⁶ I tillegg til kommunestørrelse kontrolleres det blant annet for inntekts- og utdanningsnivå i kommunen. Mer presist er det snakk om gjennomsnittlig inntekts- og utdanningsnivå blant foreldrene til skoleelevene. Inntekts- og utdanningsnivå er positivt korrelert med kommunestørrelse. Den nye studien viser at den positive effekten av kommunestørrelse forsvinner når det kontrolleres for inntekts- og utdanningsnivå, mens høyt inntekts- og utdanningsnivå har en signifikant positiv effekt på elevprestasjonene. En mulig tolkning av dette resultatet er at foreldre med høyt inntekts- og utdanningsnivå utgjør en mer krevende gruppe for skolen.

Bonesrønning, Vaag Iversen og Pettersen (2011) studerer i hvilken grad kommunene har endret sine styringssystemer etter innføringen av Kunnskapsløftet.⁹⁷ Dette omtales som grad av reformimplementering. Det er positiv samvariasjon mellom reformimplementering og kommunestørrelse. De store kommunene har kommet lenger med reformen enn de små. Samtidig er det stor variasjon mellom kommuner av om lag samme størrelse. En del små kommuner har kommet langt, og flere store kommuner har kommet kort med reformen. Når det kontrolleres for flere faktorer samtidig, viser studien at en høy andel offentlig ansatte er assosiert med liten reformimplementering, mens kommunestørrelse ikke har signifikant effekt. Forfatterne advarer mot å tolke dette som at kommunestørrelse ikke har betydning for graden av reformimplementering, siden det er svært få små kommuner som har en høy andel offentlig ansatte. Følgelig er det vanskelig å avgjøre om lav reformimplementering i de minste kommunene skyldes en høy andel offentlig ansatte eller kommunestørrelsen.

Helse- og pleie- og omsorgstjenester

Det finnes flere analyser av variasjon i dekningsgrader innenfor pleie- og omsorgssektoren mellom kommunene.⁹⁸ I bivariate analyser er det sterke sammenhenger mellom folketall og dekningsgrader på den måten at dekningsgradene øker med avtakende folketall. Analyser der en søker å forklare dette indikerer imidlertid at de små kommunene har høye dekningsgrader primært fordi de har høye inntekter. Inntektene er høye dels som følge av eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter (kraftkommuner) og dels som følge av statlige overføringer (småkommunetilskudd, tilskudd til distriktskommuner og Nord-Norge-tilskudd).

⁹⁶ Bonesrønning, H., J.M.V. Iversen og I. Pettersen (2010), *Kommunal skolepolitikk etter Kunnskapsløftet: Med spesielt fokus på økt bruk av spesialundervisning*, Rapport 07/10, Senter for økonomisk forskning, SØF.

⁹⁷ Bonesrønning, H., J.M.V. Iversen og I. Pettersen (2011), *Kommunale skoleiere: Nye styringssystemer og endringer i ressursbruk*, Rapport 05/11, Senter for økonomisk forskning, NTNU.

⁹⁸ Hjelmbrekke, Sigbjørn, Løyland, Knut, Møller, Geir og Vardheim, Ingvild (2011): *Kostnader og kvalitet i pleie- og omsorgssektoren*. TF-rapport 280/2011 og Hagen, T.P., K.N. Amayu, T. Iversen, G. Godager og H. Øien: *Utviklingen i kommunenes helse- og omsorgstjenester 1986-2010*. HERO Working Paper 2011:5

En analyse som ble gjennomført i 2010 av forholdet mellom ulike kommunale tjenesteprofiler innen pleie- og omsorgstjenestene og brukernes tilfredshet med tjenestene, viser at brukertilfredsheten primært har sammenheng med kommunenes dekningsgrader.⁹⁹ Jo flere av innbyggerne over 67 år som mottar tjenester, desto mer fornøyd er både innbyggerne og brukerne. Det er også slik at kommunens frie inntekter i seg selv virker positivt på brukertilfredsheten. Av faktorer som har negativ effekt på brukertilfredshet, er bl.a. antall liggedøgn på sykehuset og sykefravær i pleie- og omsorgssektoren. Kontrollert for disse og andre forhold finnes en svak negativ effekt av folketall, dvs. at brukertilfredsheten går ned når folketallet øker.

Det er foreløpig få analyser av variasjoner i kvalitet innen pleie- og omsorgssektoren. En rapport fra Universitetet i Oslo¹⁰⁰ analyserer variasjoner i kvalitetsindikatorer, blant andre enkelte av de fire nasjonale kvalitetsindikatorerne listet opp i kapittel 4.1, men effekten av kommunestørrelse er ikke eksplisitt. Ekspertutvalget har reanalysert data for å klargjøre effektene av kommunestørrelse. Konklusjonen er at kommunestørrelse har svake effekter. Etter at det er kontrollert for blant annet kommunenes inntektsnivå finner utvalget at små kommuner har noe høyere andel enerom og noe svakere dekning av fysioterapi enn store kommuner.

Det foreligger foreløpige evalueringer av betalingsordningen for utskrivningsklare pasienter.¹⁰¹ Analysen gjort av Hagen m. fl. viser at den største reduksjonen i liggedøgn for utskrivningsklare pasienter fra 2011 til 2012 skjer i kommuner med god sykehjemsdekning og god legedekning i sykehjemmene. Ekspertutvalget har reanalysert deler av dette materialet med sikte på å klargjøre om kommunestørrelse har betydning for muligheter for å redusere antall utskrivningsklare pasienter. Ekspertgruppen finner ikke signifikante effekter av folketall.

Ved utgangen av 2013 var det gitt tilskudd til 101 kommunale akutte døgnenheter (KAD) som ivaretar kravet som er varslet fra 2016 om etablering av øyeblikkelig hjelp-funksjoner og lokalmedisinske tjenester i kommunene. Opptaksområdet til disse døgnenhetene omfattet som hovedregel flere kommuner. Til sammen hadde 242 kommuner fått tilskudd. Antall kommuner som ved utgangen av 2013 hadde startet opp med KAD var noe lavere, slik at 205 kommuner samlet sett hadde tilgang til denne type tjenester på det aktuelle tidspunktet. I gjennomsnitt besto opptaksområdene til døgnenhetene av 35 929 personer. Median størrelse var 17 613. Unntas den kommunale akutte døgnenheten i Oslo, ble gjennomsnittet 28 718 og medianen 17 308. Det er betydelige forskjeller i størrelse mellom opptaksområdene. Det minste opptaksområdet var på knapt 600 innbyggere. Det største opptaksområdet var på over 600 000 innbyggere. En undersøkelse fra Midt-Norge viste at flertallet av de interkommunale ordningene var samlokalisert med legevakten. For øvrig var størrelse, organisering og bemanning svært forskjellig.¹⁰² Kriterier for innleggelse både i de interkommunale ordningene og lokalt i kommunalt sykehjem varierte fra pasienter som kunne behandles etter vanlige allmennt medisinske prinsipper til mer komplekse pasienter med behov for utredning og observasjon.

⁹⁹ Hjelmbrekke, S. mfl (2011), *Kostnader og kvalitet i pleie- og omsorgssektoren*. TF-rapport 280/2011.

¹⁰⁰ Hagen, T.P., K.N. Amayu, T. Iversen, G. Godager og H. Øien: *Utviklingen i kommunenes helse- og omsorgstjenester 1986-2010*. HERO Working Paper 2011:5

¹⁰¹ Grimsmo, A. (2013). *Hvordan har kommunene løst utfordringen med utskrivningsklare pasienter?* Sykepleien. Forskning nr. 2: 148–155 og Hagen, T.P., D.P. McArthur og T. Tjerbo. (2013). *Kommunal finansiering av utskrivningsklare pasienter. Erfaringer fra første året*. HERO Working paper 2013: 5. Oslo: Institutt for helse og samfunn, Universitetet i Oslo.

¹⁰² Grimsmo, A. (2013). *Hvordan har kommunene løst utfordringen med utskrivningsklare pasienter?* Sykepleien. Forskning nr. 2: 148-155.

Tall fra Nasjonalt kompetansesenter for legevaktmedisin viser at det er 88 kommunale og 101 interkommunale legevakter i 2014.¹⁰³ Totalt 340 kommuner deltar i ulike former for interkommunale legevaktssamarbeid. Flere steder gjelder samarbeidet kun bemanning på natt og i helgene. I gjennomsnitt er det 3,4 kommuner med i hvert samarbeid. Gjennomsnittlig innbyggertall for kommunene som har kommunale legevakter er om lag 18 600, mens kommunene som deltar i samarbeid i gjennomsnitt har 10 219 innbyggere. I gjennomsnitt er opptaksområdet for de interkommunale legevaktene om lag 34 400 innbyggere.¹⁰⁴ Til sammenligning var det i 2008 130 kommunale og 106 interkommunale legevakter, så utviklingen de siste årene har gått i retning av større enheter. I sitt forslag til nasjonal handlingsplan for legevakt anbefaler Nasjonalt kompetansesenter for legevaktmedisin at en typisk legevakt burde favne mellom 30 000 og 100 000 innbyggere.¹⁰⁵

Psykisk helsearbeid og barnevern

En undersøkelse av effektene av opptrappingsplanene for psykisk helse viser at de minste kommunene i større grad enn mer folkerike kommuner opplever problemer knyttet til fagmiljøet i psykisk helsearbeid i egen kommune. Fagmiljøet blir ofte svært lite i de minste kommunene, og en del av disse kommunene mener at folk med kompetanse spres for mye på ulike tjenester i kommuneorganisasjonen i stedet for å samles i et sterkere faglig miljø.¹⁰⁶

Myrvold og Toresen (2003)¹⁰⁷ diskuterer sammenhengen mellom kommunestørrelse og kvalitet i kommunal tjenesteproduksjon, og mener kommunesammenslåinger først og fremst vil kunne gi kvalitetsgevinster innenfor tjenester som er rettet mot små grupper av innbyggere. Særlig peker de på tjenester som krever spisskompetanse, og der en større kommune kan gi et større fagmiljø, bedre rekruttering av fagfolk og større bredde i tjenesten. Tjenester som trekkes fram som eksempler er barnevern, tjenester for psykisk utviklingshemmede og tjenester for innbyggere med psykiske problemer.

En kartlegging gjennomført av Saga Corporate Advisors (2011)¹⁰⁸ viser til flere utredninger som indikerer at små kommuner har kompetanse knyttet til den jevne driften og virksomheten, men at kommunene får større og større utfordringer jo større grad av spisskompetanse som kreves i oppgaveløsningen.

Om en kommune leverer gode tjenester kan henge sammen med hvor ofte kommunen utreder og iverksetter tiltak. Tall fra Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker viser at det i 2010 i gjennomsnitt var ca. 16 vedtak om omsorgsovertakelse etter barnevernloven § 4-12 pr. 100 000 innbyggere. Dette betyr at i en kommune med 10 000 innbyggere gjøres i snitt én til to omsorgsovertakelser i året. 319 kommuner har under 10 000 innbyggere. Tall fra Bufetat viser at det totalt sett var 2 085 nye akutt plasseringer i tiltak i statlig regi i 2011. Av disse ble 1 132 plassert i institusjon og 953 i fosterhjem.

¹⁰³ I fire kommuner er kommunens innbyggere delt mellom to ulike legevakter, avhengig av geografisk tilhørighet.

¹⁰⁴ Tall fra Nasjonalt senter for legevaktmedisin, bearbeidet av Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

¹⁰⁵ Nasjonalt kompetansesenter for legevaktmedisin (2009). ... *er hjulpa nærmast! Forslag til Nasjonal handlingsplan for legevakt*. Rapport nr. 1-2009.

¹⁰⁶ Myrvold, Trine og Helgesen, Marit Kristine *Kommunalt psykisk helsearbeid. Organisering, samarbeid og samordning*. NIBR-rapport 2009: 04.

¹⁰⁷ Myrvold og Toresen kap. 4 i: Hansen, T. (2003): *Mellom politiske prinsipper og lokal pragmatisme. Kommunesammenslutningenes legitimeringsgrunnlag*. NIBR-rapport 2003: 10.

¹⁰⁸ Saga Corporate Advisors (2011). *Kompetansesituasjonen i kommunene. En litteraturoversikt*.

Dette betyr at en kommune med 5 000 innbyggere i snitt treffer ett akuttvedtak for plassering i institusjon og ett for plassering i fosterhjem i året.¹⁰⁹

Barneverntjenester i små kommuner kan ha fordeler som store kommuner ikke har. Nærhet til brukere kan gjøre det lettere å oppdage barn som trenger hjelp, og det kan være lettere å identifisere ressurser i lokalmiljøet som kan bidra positivt for utsatte barn og familier. Det kan også være lettere å samordne kommunale tjenester innad i kommunen.¹¹⁰

De minste norske kommunene har imidlertid mellom en halv og én stilling i barnevernet, noe som gjør barneverntjenesten potensielt sårbar for forhold som sykdom, vakanser og personlige faktorer hos ansatte.¹¹¹ Undersøkelser fra barnevernsfeltet viser at små kommuner har for få ressurser i barnevernet. I de minste kommunene, der det gjerne bare er én person som arbeider med disse sakene, har ofte vedkommende saksbehandler arbeidsoppgaver også på andre områder i tillegg. Undersøkelser viser at mange barnevernsarbeidere i de minste kommunene opplever det som en stor belastning å være alene om vanskelige saker, og ønsker seg et større fagmiljø å støtte seg på.¹¹²

I en undersøkelse fra 2012¹¹³ rapporterer småkommunene at de for å kunne gi et godt barnevernstilbud i fremtiden, trenger kompetanse på fagutvikling overfor egne medarbeidere, bedre kompetanse på kartlegging og utredning og bedre tilgang på psykologfaglig kompetanse. Det framheves at behovet for utrednings- og psykologfaglig kompetanse langt på vei kan dekkes gjennom ekstern veiledning. I undersøkelsen framgår det at 52 prosent av de småkommunene som deltok i spørreundersøkelsen, deltar i et interkommunalt samarbeid på barnevernsområdet og at 11 prosent har konkrete planer om å inngå et slikt samarbeid. De tre viktigste årsakene til at kommunene deltar eller planlegger å delta i et interkommunalt samarbeid på barnevernsområdet er faglig miljø, kompetanse (fagkompetanse/bredere kompetanse) og rekruttering.

Per juli 2012 var det om lag 100 kommuner med færre enn fem ansatte i barnevernet som ikke hadde interkommunalt barnevernsamarbeid. Det er store forskjeller mellom kommunene, men samlet sett er andelen fristbrudd på meldinger og undersøkelser høyere her enn i landet for øvrig. Andelen barn som er plassert utenfor hjemmet er noe lavere i disse kommunene enn ellers i landet. Det er også forskjeller mellom små og store kommuner når det gjelder bruk av hjelpetiltak. Ifølge Riksrevisjonen gir flere kommuner uttrykk for at de ikke har de hjelpetiltakene de har behov for. Flere små enn store kommuner bruker kompenserende tiltak som støttekontakt, besøkshjem og økonomisk hjelp.¹¹⁴ Nye kunnskapsbaserte metoder i barnevernet som skal bidra til en positiv endring for barnet, krever spesialisert kompetanse i kommunen.¹¹⁵

¹⁰⁹ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratets høringsuttalelse til høringsnotat om endringer i barnevernloven 2012.

¹¹⁰ Prop. 106 L (2012–2013) *Endringer i barnevernloven*

¹¹¹ Myrvold, T. mfl. (2011) *Den vanskelig samhandlingen. Evaluering av forvaltningsreformen i barnevernet*. NIBR-rapport 2011: 25

¹¹² Myrvold, T. (2001) *Smått og godt?* NIBR 2001: 1 (Små kommuner er definert til kommuner med under 2000 innbyggere)

¹¹³ Deloitte KS (2012) *Barnevernet i små kommuner – Status og utfordringer*

¹¹⁴ Prop. 106 L (2012–2013) *Endringer i barnevernloven*

¹¹⁵ www.atferdssenteret.no

Teknisk sektor

Teknisk sektor i kommunene står for noen av de grunnleggende basistjenestene i samfunnet, som brann- og redningsvesen, vann og avløp. Mange av disse oppgavene løses i dag via interkommunalt samarbeid.

Vann- og avløpssektoren har gunstige økonomiske rammevilkår ved at kommunene og selskapene kan kreve inn avgifter og gebyrer som dekker kommunens utgifter til selvkost. Den viktigste årsaken til forskjellen i selvkost mellom kommuner er kommunestørrelse. Uavhengig av kravet til rensing, standard på tjenesten og effektivitet er de små kommunene dyrere, da det er få abonnenter å fordele kostnadene på.¹¹⁶ Når kommunene blir små, det vil i denne sammenhengen si at de forsyner færre enn 5 000 personer, øker enhetskostnadene vesentlig. Kommuner som i tillegg har bygget ut infrastruktur for hytter og reiselivsnæring, får enda større enhetskostnader. Disse har bygd ut stor kapasitet for å kunne håndtere maksbelastningene i turistsesongene, mens gjennomsnittlig utnyttelse er lav.

Det er påvist et investeringsbehov i vann og avløpsinfrastrukturen på ca. 490 mrd. kroner fram til 2030.¹¹⁷ Dette bl.a. fordi avløpssystemene er underdimensjonert for å takle økende nedbørmengder. I et innspill til ekspertutvalget skriver interesseorganisasjonen Norsk vann at det er et stort behov for nytenkning og teknologiutvikling for å løse kravene og utfordringene på vann- og avløpsområdet på en bærekraftig og kostnadseffektiv måte. I tillegg vil det kreve økt kompetanse og kapasitet. Spesielt i de små kommunene er det allerede i dag problemer med å rekruttere og beholde arbeidskraft. I kampen om fagfolkene vil større kompetansemiljøer ha en konkurransefordel sammenliknet med små miljøer.¹¹⁸

Brann- og redningsvesenet kan stå foran store omorganiseringer framover. En arbeidsgruppe nedsatt av Justis- og beredskapsdepartementet og ledet av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap har vurdert Brann- og redningsvesenets organisering og ressursbruk.¹¹⁹ I dag finnes det 205 selvstendige brannvesen, 36 interkommunale samarbeid, 63 selvstendige samarbeidende brannvesen, mens det mangler opplysninger om 12 brannvesen. Brannstudien konkluderer med at det gjennomgående er vanskelig for de små å ivareta sine oppgaver etter dimensjoneringsforskriften.¹²⁰ Arbeidsgruppen vurderte tre modeller for en framtidig organisering:

- Modell 1 følger fylkesgrensene og innebærer at det blir 18–19 brann- og redningsvesen, avhengig av om Oslo og Akershus skal være selvstendige eller slås sammen.
- Modell 2 innebærer en organisering som skal dekke minst 100 000 innbyggere, eller følge fylkesgrensene.
- Modell 3 innebærer en organisering som sikrer at et brann- og redningsvesen dekker minst 20 000 innbyggere.

Felles for alle modellene foreslår arbeidsgruppen at nødalarmeringssentralene (110-sentralene) skal dekke et større geografisk område og flere innbyggere enn i dag. På bakgrunn av de vurderingene som er gjort i studien og de kriteriene som er lagt, mener arbeidsgruppen at et befolkningsgrunnlag på 400 000 innbyggere er et minimum.

¹¹⁶ Norsk Vann (2013). *Tilstandsvurdering av VA-sektoren*.

¹¹⁷ Ødegård, Johnny. mfl. (2013). *Investeringsbehov i vann og avløpssektoren*. Norsk Vann Rapport B-17 2013

¹¹⁸ Norsk Vann mener (2014). *Vannbransjens plass i kommunereformen*

¹¹⁹ Brannstudien *Rapport fra arbeidsgruppe som har vurdert brann og redningsvesenets organisering og ressursbruk*. Desember 2013

¹²⁰ *Forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen FOR-2002-06-26-729*

Arbeidsgruppen presiserer at bemanningen i disse sentralene må være minimum tre årsverk på dagtid og to årsverk om natten.

Brannstudien anbefaler modell 1 med bakgrunn i at den for det første sannsynligvis gir størst rom for økonomisk effektivisering, og dermed mulighet til å omdisponere ressurser til andre prioriterte formål. Videre bygger modell 1 på kjent geografisk inndeling. Et annet viktig argument for arbeidsgruppen har vært at modell 1 sannsynligvis gjennomgående vil gi større og mer robuste enheter, og dermed høyere kvalitet på tjenestene. I noen sammenhenger kan selv noen av de største brann- og redningsvesenene vi har i dag, som dekker mer enn 200 000 innbyggere, være for små til å sikre den ønskelige faglige utviklingen, eksempelvis knyttet til nødvendig spesialkompetanse.

IKT

IKT-modenheten i kommunene varierer systematisk med kommunestørrelse. Kommuner med mindre enn 2 000 innbyggere har i mindre grad enn større kommuner tatt i bruk IKT-løsninger som sikrer integrasjon av fagsystemer eller skjema-løsninger.¹²¹ Små kommuner har ikke nødvendigvis egen IKT-kompetanse og er helt avhengig av eksterne konsulenter og leverandører. Når både kapasitet og kompetanse på IKT er begrenset, så hindrer dette en utvikling av tjenestetilbudet hvor ny teknologi blir tatt i bruk. Eksisterende forskjeller i tjenestetilbudet mellom kommunene blir dermed forsterket av forskjeller i IKT-modenhet.¹²² Innenfor eldreomsorg, som er et stort og økende ansvarsområde for kommunene, kan dette for eksempel vanskeliggjøre framtidige ambisjoner om innovasjon og satsing på velferdsteknologi.¹²³

Det er et stort potensial for kommunene i å utvikle og ta i bruk nye teknologiske løsninger i utøvelsen av selve tjenestene, samtidig som det er behov for å utvikle og utvide de rene nettbaserte tjenestene. Dette gjelder innenfor alle de store tjenesteområdene; innenfor skole til læringsformål og i kommunikasjonen mellom skole, elever og foreldre, digitale skjemaer for diverse søknader, innen planlegging og høringer og innen helse- og omsorgstjenestene. Undersøkelser viser at store kommuner gir bedre service enn små kommuner når det gjelder nettbasert informasjon, og at denne forskjellen har vært stabil over tid.¹²⁴ Velferdsteknologiske løsninger vil bli viktige verktøy i møtet med de demografiske utfordringene med stor økning i andelen eldre i befolkningen.¹²⁵ Innen omsorgstjenestene kan velferdsteknologiske løsninger bidra til at brukere og pasienter kan bo hjemme lengre.

Det finner i noen grad sted frivillig koordinering av IT-systemer mellom kommunene. Denne er konsentrert om driftsliknende oppgaver og det er kun få – og store – kommuner som er involvert i koordineringsarbeidet når det gjelder felles løsninger.

I følge en KS-undersøkelse deltok 89 prosent av kommunene i interkommunalt IKT-samarbeid i 2009. Omfanget av samarbeidet er meget variabelt, og det samarbeides mest om drift av systemer (87 prosent) og anskaffelser (81 prosent).¹²⁶

¹²¹ KS, *eKommunekartleggingen 2011*

¹²² Devoteam daVinci, 2011, *Intervju med representanter fra KS 14.11.2011*.

¹²³ NOU 2011:11 *Innovasjon i omsorg*

¹²⁴ Jacobsen, D. I og Schønning, K. H (2013), "Nærhetseffekten – kommunal service, kommunestørrelse og ny teknologi" i *Tidsskrift for samfunnsforskning*, NR 4, 2013, 407-436.

¹²⁵ NOU 2011:11. *Innovasjon i omsorg*

¹²⁶ Devoteam daVinci, 2011, s. 22–24.

Valgfrihet

Større kommuner kan ha et bredere tilbud av ulike tjenester til innbyggerne. Det gir økt valgfrihet for den enkelte innbygger. Innbyggere i store kommuner opplever i dag at de i større grad kan påvirke tjenestetilbud som eldreomsorg og grunnskole gjennom å velge tilbud.¹²⁷

Erfaringer fra sammenslåinger

Evalueringer av frivillige kommunesammenslåinger har vist at ett av de sentrale målene for sammenslutningene, spesielt for de minste kommunene, har vært å sikre og styrke tjenestetilbudet.¹²⁸ De sammenslåtte kommunene fikk større og sterkere fagmiljøer på områder der tjenestene ble slått sammen, f.eks. innen tekniske tjenester og tjenester for barn, familie og helse. Også administrative tjenester ble sterkere og mer robuste, og spesielt de minste kommunene var ikke lenger så avhengige av enkeltpersoner for gjennomføring av kritiske oppgaver. Større fagmiljøer ble i kommunene sett på som positivt både for kvaliteten og for de ansatte. Kommunene mente også at de fikk større potensial for framtidig utvikling av det kommunale tjenestetilbudet enn de gamle kommunene ville hatt.

Den danske kommunalreformen hadde blant annet som mål å skape kommuner og regioner med større faglig og økonomisk bæredyktighet. I tillegg til en betydelig reduksjon i antall kommuner var også endringer i oppgavefordelingen mellom de ulike nivåene en viktig del av den danske reformen. En evaluering av reformen fra mars 2013 finner at den faglige bæredyktigheten i kommunene generelt er styrket, og har på noen områder medvirket til økt nytenkning i oppgaveløsningen og bedre kvalitet på tjenestene. Evalueringen viser også at den økonomiske bæredyktigheten er styrket ved at det er skapt mer økonomisk robuste enheter.¹²⁹

4.3.2 Effektiv bruk av samfunnets ressurser

Effektivitet i tjenesteproduksjonen avhenger av god økonomiplanlegging i kommunen som sørger for at ressursene blir anvendt så effektivt som mulig, og dermed gir innbyggerne et best mulig velferdstilbud. God planlegging bidrar også til økt politisk handlingsrom og styrker muligheten for å utøve politikk og foreta prioriteringer i den enkelte kommune. Soliditeten i kommunens økonomi kan måles ved netto driftsresultat og størrelsen på kommunens disposisjonsfond. Kommuner med sunn økonomi og et handlingsrom vil kunne møte innstramminger eller uforutsette hendelser ved å redusere driftsresultatet eller bruke av tidligere års avsetninger, uten at det får en direkte konsekvens for tjenestetilbudet.¹³⁰

Det er ingen entydig sammenheng mellom kommunestørrelse og kommunenes netto driftsresultat. Dette er blant annet analysert i Borge (2005). Kontrollert for andre egenskaper ved kommunen er det ingen sammenheng mellom størrelsen på kommunen og netto driftsresultat.¹³¹ I 2012 var det kommuner med 3 000–5 000 innbyggere som hadde de høyeste netto driftsresultatene, mens kommuner med 5 000–10 000 innbyggere hadde de laveste netto

¹²⁷ Røiseland, Asbjørn. 2014. Notat om kommunestørrelse, tjenestetilbud og demokrati, av 12. februar 2014.

¹²⁸ Brandtzæg, Bent Aslak 2009. *Frivillige kommunesammenslutninger 2005-2008. Erfaringer og effekter fra Bodø, Aure, Vindafjord og Kristiansund*. Telemarksforskning-rapport nr 258 2009.

¹²⁹ Økonomi- og Indenriksministeriet (2013). *Evaluering av kommunalreformen. Afrapportering fra udvalget om evaluering av kommunalreformen*.

¹³⁰ Økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner. Veileder. Kommunal- og regionaldepartementet 2013.

¹³¹ Borge, L.-E. (2005). "Strong politicians, small deficits: evidence from Norwegian local governments" i *European Journal of Political Economy*, Vol. 21 (2005): 325-344.

driftsresultatene.¹³² For de siste tre årene viser imidlertid tall fra TBU at en større andel av kommunene med under 5 000 innbyggere hadde negativt netto driftsresultat i ett av de tre årene enn hva som var tilfellet blant de større kommunene. Dette kan tyde på at det er større svingninger i resultatene for de minste kommunene.

Borge og Sunnevåg (2006) finner at det er en sammenheng mellom beregnet effektivitet i kommunal tjenesteproduksjon og kommunalt inntektsnivå. Høyt inntektsnivå synes å bidra til lav effektivitet. Dette kan skyldes at kommuner med lavt inntektsnivå blir tvunget til å være mer effektive for å kunne gi gode tjenester til innbyggerne, og at kommuner med høyt inntektsnivå vil kunne levere gode tjenester uten å være maksimalt effektive.¹³³ Også Borge m.fl. (2008) finner en sammenheng mellom kommunens inntektsnivå og effektiviteten i kommunal tjenesteproduksjon. Høye kommunale inntekter synes å bidra til lavere effektivitet. Resultatene tyder også på at høy grad av partifragmentering i kommunestyret gir lav effektivitet, og at økt demokratisk deltagelse øker effektiviteten.¹³⁴ Borge og Naper (2006) analyserer effektiviteten i grunnskolesektoren og finner, i likhet med Borge og Sunnevåg, at kommunenes inntektsnivå synes å ha negativ effekt på effektiviteten.¹³⁵ Borge og Haraldsvik (2009) viser at kommunenes inntektsnivå også synes å ha negativ effekt på effektiviteten innenfor pleie- og omsorgssektoren, og finner en positiv sammenheng mellom effektivitet og innbyggertall.¹³⁶

Hansen m.fl. (2014) evaluerer effekter av kommunereformen i Danmark og finner at budsjettbalansen i de sammenslåtte kommunene ble noe bedret i forhold til kommuner som ikke slo seg sammen, i noen år etter reformen. Resultatene er imidlertid ikke entydige, og de er trolig også påvirket av reguleringer fra sentrale myndigheter. Når det gjelder andre mål på den økonomiske situasjonen viser studien at de sammenslåtte kommunene reduserte likviditeten og økte gjeldsbyrden i årene før og rett etter sammenslåingen. Noen år etter reformen bedrer situasjonen seg, likviditeten øker og gjelden går ned. Fem år etter reformen er nivået på likviditeten og gjelden i de sammenslåtte kommunene om lag på samme nivå som før reformen.¹³⁷

Prioriteringseffektivitet

Små kommuner med en homogen befolkning kan ifølge økonomisk teori gi fordeler fordi tjenestetilbudet her kan skreddersys innbyggernes ønsker om kommunale ytelser i større grad enn i store eller lite homogene kommuner. Gevinsten er større desto mer entydig innbyggernes ønsker og behov er innen en kommunes grenser, og desto større forskjeller det er mellom kommunene.¹³⁸

¹³² Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi november 2013, kapittel 7.

¹³³ Borge, L-E. og K.J. Sunnevåg (2006). *Effektivitet og effektivitetsutvikling i kommunesektoren: Sluttrapport*. SØF-rapport 07/06.

¹³⁴ Borge, L-E., T. Falch og P. Tovmo (2008). *Public sector efficiency: the roles of political and budgetary institutions, fiscal capacity, and democratic participation*. Public Choice, 2008, 136:475-495.

¹³⁵ Borge, L-E. og L.R. Naper (2006). *Efficiency Potential and Efficiency Variation in Norwegian Lower Secondary Schools*. FinanzArchiv 62 (2006). 221-249.

¹³⁶ Borge, L-E. og M. Haraldsvik (2009). *Efficiency potential and determinants of efficiency: an analysis of the care for the elderly sector in Norway*. International Tax Public Finance, 2009, 16: 468-486.

¹³⁷ Hansen, S.W., K. Houlberg og L. H. Pedersen (2014). *Do Municipal Mergers Improve Fiscal Outcomes?* Scandinavian Political Studies, 2014.

¹³⁸ Oates, W.E. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.

Små kommuner kan være bedre i stand til å fange opp befolkningens ønsker og dermed gjøre ”riktigere” prioriteringer.¹³⁹ Dette forutsetter at kommunene har lokalpolitisk handlefrihet til å prioritere og utforme tjenestene i tråd med innbyggernes ønsker.

Kommunestørrelse vil kunne påvirke prioriteringseffektiviteten på to måter. På den ene siden kan større kommuner gi lavere prioriteringseffektivitet fordi store kommuner gjennomgående har mindre homogene innbyggere enn små kommuner. På den andre siden vil større kommuner legge til rette for endringer i styringssystemet som kan gi økt lokalpolitisk handlefrihet, for eksempel gjennom mindre regelstyring og øremerking.

Stordriftsfordeler – ulike sektorer

I diskusjonen om stordriftsfordeler og kommuneinndeling konkluderte Christiansenutvalget (NOU 1992:15) med at stordriftsfordeler ikke så ut til å være viktig i kommunesektoren, men i større grad var knyttet til tjenesteproduksjonens omfang enn til kommunestørrelsen. Grefsrud og Hagen (2003) skiller mellom potensialet for utnytting av stordriftsfordeler og sannsynligheten for at stordriftsfordeler hentes ut, og viser til at det ikke er noen automatikk i at en sammenslutning medfører de organisatoriske endringene som skal til for å realisere stordriftsfordelene.¹⁴⁰

Mulighetene for å ta ut stordriftsfordeler vil variere mellom de ulike sektorene i tjenesteproduksjonen. Potensialet for stordriftsfordeler vil avhenge av hvor produksjonen skjer – om det er sentralt, desentralt eller hos den enkelte bruker (Hansen m.fl. 2003).¹⁴¹

Både inntektssystemutvalget¹⁴² og Langørgen m.fl.¹⁴³ dokumenterer at små kommuner har smådriftsulemper i tilknytning til kommunal administrasjon, drift av grunnskolen og kommunehelsetjenesten. Bosettingsmønsteret i kommunen gjør det imidlertid vanskelig å utnytte stordriftsfordelene fullt ut i alle kommuner. Innbyggernes nærhet til tjenestene tilsier at kommunen må opprettholde et visst desentralisert tilbud. Trolig vil det også være stordriftsfordeler innenfor små/spesialiserte tjenesteområder som barnevern, tjenester for ressurskrevende brukere og tekniske tjenester.

Gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet blir kommunene i dag, i det såkalte basistilskuddet, kompensert for smådriftsulemper i tjenesteproduksjonen innen sektorene administrasjon, grunnskole, helsetjeneste og pleie og omsorg. Utredninger som er utført i forbindelse med revisjoner av inntektssystemet, utgjør det empiriske grunnlaget for denne kompensasjonen. Tilskuddet er utformet på en slik måte at det utgjør et likt beløp for alle kommunene, og tilskuddet vil følgelig utgjøre et større tilskudd per innbygger i kommuner hvor befolkningen er liten.

I forbindelse med inntektssystemutvalgets arbeid¹⁴⁴ ble det utført analyser av grunnskole¹⁴⁵

¹³⁹ NOU 1992:15 *Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring*.

¹⁴⁰ Grefsrud, R. og S. E. Hagen (2003). *Kriterier for god kommuneinndeling*. ØF-rapport nr. 21/2003.

¹⁴¹ Hansen, T. (2003): *Mellom politiske prinsipper og lokal pragmatisme. Kommunesammenslutningenes legitimeringsgrunnlag*. NIBR-rapport 2003:10.

¹⁴² NOU 2005:18. *Fordeling, forenkling, forbedring*.

¹⁴³ Langørgen, Pedersen og Aaberge (2010). SSB-rapport 25/2010.

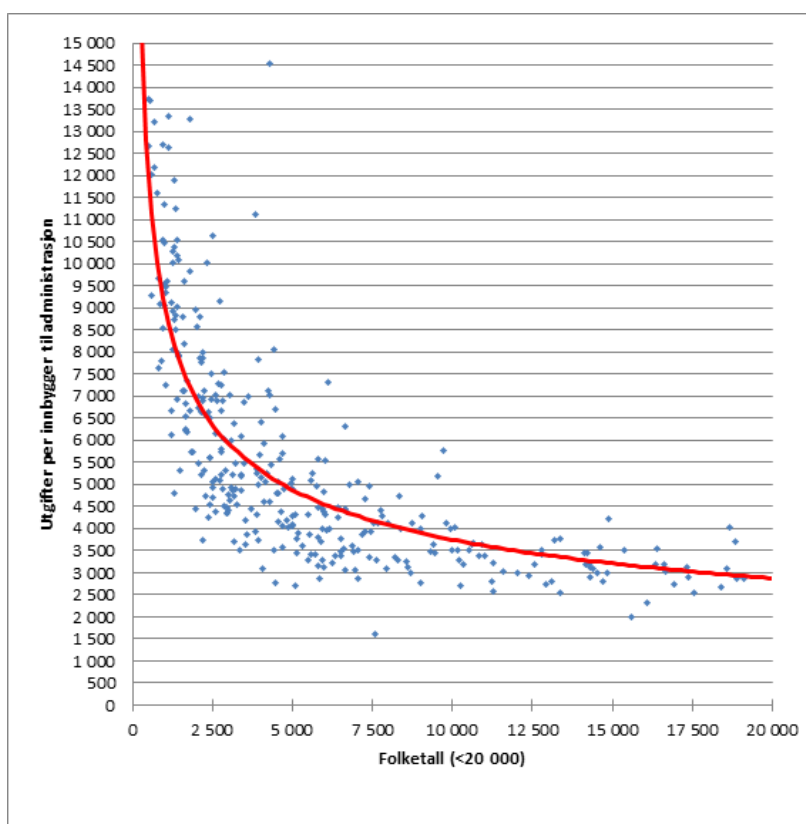
¹⁴⁴ NOU 2005:18. *Fordeling, forenkling, forbedring*.

¹⁴⁵ Falch, T., M. Rønning og B. Strøm (2005), *Forhold som påvirker kommunenes utgiftsbehov i skolesektoren: Smådriftsulemper, skolestruktur og elevsammensetning*, Rapport 04/05, Senter for økonomisk forskning, NTNU.

og pleie og omsorg¹⁴⁶. I tillegg ble det foretatt en oppdatering av KOMMODE-modellen¹⁴⁷ som omfatter alle kommunale sektorer. De analyser som utføres i forbindelse med revisjoner av inntektssystemet gir begrenset innsikt i hvilken form stordriftsfordelene tar og når de eventuelt er uttømt. Analysen til Langørgen m.fl. (2005)¹⁴⁸ gir imidlertid noe informasjon om dette. De undersøker om stordriftsfordeler uttømmes ved henholdsvis 2 000, 5 000 og 10 000 innbyggere, og de finner at stordriftsfordeler innenfor administrasjon, helse og grunnskole stort sett er uttømt ved 5 000 innbyggere.

Analyser av kommunale regnskapsdata fra KOSTRA viser at administrasjonskostnadene per innbygger synker kraftig med økende kommunestørrelse opp til om lag 5 000 innbyggere, men effekten gjør seg gjeldende for kommuner med opp til 15 000 – 20 000 innbyggere. Figur 4.4 viser utgifter per innbygger til administrasjon i (2012).¹⁴⁹

Figur 4.4 Administrasjonsutgifter per innbygger, kommunene rangert etter størrelse. 2012.



De estimerte stordriftsfordelene gir ikke uttrykk for hvilke besparelser som kan oppnås gjennom kommunesammenslåinger. Det har sammenheng med at kommunesammenslåinger, i tillegg til å påvirke antall innbyggere, vil påvirke andre rammebetingelser for kommunal tjenesteproduksjon. Det er særlig reiseavstander som påvirkes. Generelt vil besparelsene

¹⁴⁶ Martinussen, P.E., I. Pettersen og T. Hofstad (2005), *Kommunenes utgiftsbehov og produksjonskostnader innenfor pleie- og omsorgssektoren: Analyser av brukerdata og kommunespesifikke data*, SINTEF Helse.

¹⁴⁷ Langørgen, A., T.A. Galloway, M. Mogstad og R. Aaberge (2005), *Sammenlikning av simultane og partielle analyser av kommunenes økonomiske atferd*, Rapport 2005/25, Statistisk sentralbyrå.

¹⁴⁸ Langørgen, A., T.A. Galloway, M. Mogstad og R. Aaberge (2005), *Sammenlikning av simultane og partielle analyser av kommunenes økonomiske atferd*, Rapport 2005/25, Statistisk sentralbyrå.

¹⁴⁹ Regnskapsdata for 2012 fra KOSTRA. SSB/Telemarksforskning.

avhenge av antall kommuner som slår seg sammen og av innbyggertall og bosettingsmønster i de berørte kommuner, både hver for seg og samlet. En analyse utført av Langørger, Aaberge og Åserud (2002)¹⁵⁰ tar hensyn til slike forhold. De beregner besparelsene av to alternative reformer av kommunestrukturen; (i) halvering av antall kommuner ved at kommuner med færre enn 5 000 innbyggere inngår i sammenslåinger og (ii) kommunestrukturen baseres på 90 økonomiske regioner. Besparelsene i alternativ (i) utgjør 2,4 prosent av kommunenes samlede utgifter, mens besparelsene i alternativ (ii) utgjør 3,6 prosent av utgiftene.

I tillegg til skalaegenskaper i produksjonen vil effektiviteten i produksjonen av kommunale tjenester avhenge av hvor mye den enkelte kommune får ut av ressursene. Borge, Pettersen og Tovmo (2011)¹⁵¹ og Borge og Pettersen (2012)¹⁵² analyserer effektiviteten i kommunal tjenesteproduksjon gitt gjeldende kommunestruktur. Studiene benytter såkalt DEA-analyse hvor det for hver kommune beregnes en effektivitetsindikator. Effektivitetsindikatoren varierer mellom 0 og 1, hvor verdien 1 betyr at kommunen er 100 prosent effektiv. Jo lavere effektivitetsindikatoren er, jo høyere er effektiviseringspotensialet. Innen barnehage, grunnskole og pleie og omsorg finner de at gjennomsnittlig effektivitet er i størrelsesorden 0,75–0,80. Det betyr at gjennomsnittskommunen kan redusere ressursbruken med 20-25 prosent uten at produksjonen reduseres. Det er en U-formet sammenheng mellom beregnet effektivitet og antall innbyggere. Beregnet effektivitet avtar med økende innbyggertall blant kommuner med færre enn 5 000 innbyggere. Deretter er det en klar tendens til at beregnet effektivitet øker med økende innbyggertall. Studiene sier ikke noe om denne effekten eventuelt uttømmes når kommunene blir mye større. Samlet sett er det en signifikant positiv korrelasjon mellom beregnet effektivitet og antall innbyggere.

Skoleåret 2012/2013 hadde 32 prosent av norske grunnskoler færre enn 100 elever, og en gjennomsnittlig grunnskole hadde 208 elever. Tendensen de siste årene er at det blir færre og større grunnskoler, og at det særlig er de minste skolene som legges ned.¹⁵³ De siste ti årene har det vært en nedgang i antall grunnskoler på om lag 10 prosent, og om lag halvparten av skolene som har blitt lagt ned hadde under 34 elever ved skolens siste år.¹⁵⁴ Dette kan tyde på en sentralisering av tilbudet og at kommunene er i ferd med å ta ut stordriftsfordeler ved å legge ned mindre grendeskoler. Hvis en stor del av stordriftsfordelene er hentet ut allerede vil det være færre stordriftsfordeler på disse områdene i framtiden. Kommunenes ressursbruk til grunnskole var i underkant av 59 mrd. kroner i 2012 og utgjorde om lag 23 prosent av kommunenes driftsutgifter. Gjennomsnittskostnaden per elev i grunnskolen var i 2012 98 500 kroner og varierte fra 75 000 til i overkant av 200 000 kroner per elev. Det er mange årsaker til at kostnadene varierer mellom kommunene. KOSTRA-tall viser blant annet at de minste kommunene har høyere utgifter per elev, at kostnadene er høyere i kommuner der elevene bor spredt og at kommuner med små skoler bruker mer per elev enn kommuner med store skoler.¹⁵⁵

¹⁵⁰ Langørger, A., R. Aaberge og R. Åserud (2002), *Kostnadsbesparelser ved sammenslåing av kommuner*. SSB 2002/15 s.27.

¹⁵¹ Borge, L.-E., P. Tovmo og I. Pettersen (2011), *Effektivitet i kommunale tjenester*, Rapport 02/11, Senter for økonomisk forskning, NTNU.

¹⁵² Borge, L.-E. og I. Pettersen (2012), *Effektivitet i kommunale tjenester: Analyser for 2009 og 2010*, Rapport 03/12, Senter for økonomisk forskning, NTNU.

¹⁵³ Utdanningspeilet 2013. Utdanningsdirektoratet.

¹⁵⁴ Utdanningsdirektoratet (2013). *Skolestruktur: Endringer i landskapet de siste ti årene*. Statistikknotat 02/2013.

¹⁵⁵ Utdanningspeilet 2013. Utdanningsdirektoratet.

I den danske kommunereformen var det en forventning om at reformen kunne gi en mer effektiv oppgaveløsning ved at stordriftsfordelene i større grad ble utnyttet. Houlberg (2011) undersøker om de administrative stordriftsfordelene er hentet ut to år etter reformen og om kommunestørrelse hadde betydning for ressursbruken til administrasjon etter kommunereformen. Analysene viser at de sammenslåtte kommunene hadde hentet ut stordriftsfordeler, men at disse var mindre enn forventet. Resultatene viser også at resultatet mer skyldes en sterk økning i administrasjonsutgiftene for kommunene som ikke slo seg sammen, enn reduserte utgifter i de sammenslåtte kommunene.¹⁵⁶ Nyere regnskapstall fra danske kommuner (2012) viser at kommunene har redusert administrasjonsutgiftene med 1,3 mrd. danske kroner i løpet av tre år, og at kurven nå har flatet ut. Reduksjonen i administrasjonsutgiftene har vært størst i de sammenslåtte kommunene, og sammenlignet med de ikke-sammenslåtte kommunene tilsvarer reduksjonen en innsparing på om lag 10 prosent av administrasjonsutgiftene. Houlberg (2014) tolker utviklingen som at de sammenslåtte kommunene fem år etter reformen har hentet ut stordriftsfordelene, og at utgiftene nå trolig er i ferd med å stabilisere seg.¹⁵⁷

Utvikling og drift av IKT-baserte service- og tjenesteytingsløsninger krever en viss systemkapasitet, noe vi med mer sannsynlighet finner i større enn i mindre kommuner.¹⁵⁸ Mange små kommuner kan bli liggende etter de store kommunene i utviklingen. Dette kan gi digitale ulikheter mellom kommuner. Et slikt skille kan ytterligere øke de produktivetsforskjeller det kan argumenteres for at finnes mellom store og små kommuner. I tillegg til at små kommuner på flere områder kan ha problemer med kapasitetsutnyttelse og dermed få høye enhetskostnader, kan det tenkes at de ikke har kapasitet til å utnytte de gevinster som ligger i å digitalisere en del av kommunens tjenesteyting. Gevinstrealiseringspotensialet ved bruk av IKT er knyttet spesielt til tjenesteyting. Også når det kontrolleres for andre relevante forhold vil det, i følge Jacobsen og Holtskog (2013), framover være en vedvarende systematisk forskjell mellom kommunene, i de store kommunenes favør, i evnen til å realisere et slikt potensial.

4.3.3 Likeverdighet

En forutsetning for at kommunene skal kunne tilby sine innbyggere et likeverdig tjenestetilbud, er at ressursene er relativt likt fordelt mellom kommunene. Kommunenes egne inntekter (skatteinntekter og gebyrer fra egne innbyggere) varierer i dag i stor grad mellom kommunene,¹⁵⁹ og det er derfor en relativt høy grad av utjevning av inntektene mellom kommunene.

Inntektene utjevnes i dag mellom kommuner med høye og lave inntekter. I tillegg til kompensasjonen for smådriftsulemper i kommunal tjenesteproduksjon får også små kommuner (færre enn 3 200 innbyggere) et særskilt småkommunetilskudd, og kommuner i de nordligste fylkene får Nord-Norgetilskudd. Disse ordningene/tilskuddene gjør at de minste kommunene har et høyere inntektsnivå enn andre kommuner, også når det er korrigert for

¹⁵⁶ Houlberg, K. (2011). "Administrative stordriftsfordele ved kommunalreformen i Danmark – sandede eller tilsandede?" i *Scandinavian Journal of Public Administration* (15:1): 41-61.

¹⁵⁷ Houlberg, K. (2014). *Slut med stordriftsfordele på rådhusene?* Kronikk KORA februar 2014.

¹⁵⁸ Jacobsen, D. I. og K. H. S. Holtskog (2013) "Nærhetseffekten – kommunal service, kommunestørrelse og ny teknologi" i *Tidsskrift for samfunnsforskning* Vol 54, Nr 4, 407-436

¹⁵⁹ Skattetall for 2013 (SSB og KMD). Skatt i prosent av landsgjennomsnittet varierer fra 73 til 288 prosent.

variasjoner i utgiftsbehov.¹⁶⁰ Behovet for særskilte tilskudd til små kommuner vil kunne bli redusert om kommunene blir større og mer like hverandre.

Staten har satt i verk flere tiltak for å støtte små fagmiljøer i kommunene og for å utjevne tilbudet mellom små og store kommuner. Fylkesmannen har mandat til å ivareta en funksjon som faglig støtteorgan og veileder på ulike sektorområder, men også som pådriver overfor kommunen for å finne fram til gode modeller for å løse velferdsoppdraget innenfor rammen av det lokale selvstyret. Der fylkesmannen ser at det blir sprik mellom statlige ambisjoner på ulike sektorområder og kommunenes ulike forutsetninger for å løse oppgavene, har fylkesmannen som statens viktigste representant overfor kommunen også plikt til å ta opp slike forhold overfor sentrale myndigheter.¹⁶¹

Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) presiserte i Prop. 106 L (2012–2013) *Endringer i barnevernloven* at fylkesmannsembetene har en viktig rolle som pådriver for interkommunalt samarbeid og for å veilede kommuner som trenger spesiell oppfølging. Departementet foreslo å styrke fylkesmennes rolle overfor utsatte kommuner og at embetene skulle få i oppdrag å kartlegge kommuner det er grunn til å være bekymret for.

For å sikre akuttberedskapen i kommunene over hele landet ble prøveprosjektet med en nasjonal alarmtelefon for barn og unge permanent fra og med 2014. Alarmtelefonen ble etablert for å kompensere for at mange kommuner ikke har organisert akuttberedskap etter barneverntjenestens kontortid.¹⁶² I 2009 var det 57 prosent av landets kommuner som ikke hadde noen organisert beredskap etter barnevernets kontortid.¹⁶³

Tilrettelegging for interkommunalt samarbeid

Statens tilrettelegging for og oppfordring til interkommunalt samarbeid er en måte å utjevne forskjellene mellom kommunene på, i tillegg til å øke kvaliteten og/eller gi en mer effektiv drift av tjenestene.

På flere tjenesteområder har interkommunalt samarbeid blitt løsningen på de kapasitets- og kompetanseutfordringer som ligger i dagens kommunestruktur. Ett eksempel er barnevernstjenester, hvor små kommuner oppfordres til å inngå interkommunalt samarbeid (jf. Prop. 106 L (2012–2013) *Endringer i barnevernloven*). Departementet viser blant annet til flere barnevernsamarbeid evaluert av Telemarksforskning i 2006.¹⁶⁴ Evalueringen viser at ansatte opplevde at fagmiljøene ble styrket og at samarbeidet førte til mer stabile tjenester. De opplevde blant annet at det ble lettere å ta tak i tunge og vanskelige saker. Antallet saker økte når fagmiljøene ble styrket. Det interkommunale samarbeidet førte også til at brukernes rettssikkerhet ble styrket fordi det ble lettere å unngå inhabilitet. Og ifølge de ansatte ble tilgjengeligheten til tjenesten i liten grad redusert, selv om barnevernet ble flyttet og samlokalisert med barnevernet i en annen kommune.

¹⁶⁰ Prop. 146 S (2012-2013). *Kommuneproposisjonen 2014*. Vedlegg 2, s. 97

¹⁶¹ Fornyings-, kirke- og administrasjonsdepartementet 2012: *Fylkesmannsrollen – Utvikling og utfordring*. Rapport. <http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/Statsforvaltning/Fylkesmenn/Fylkesmannsrollen.pdf>

¹⁶² Rambøll Management Consulting (2011) *Evaluering av Alarmtelefonen for barn og unge*.

¹⁶³ Falck, Sturla og Vorland, Norunn (2009) *Problemer har ikke kontortid. Akuttberedskapen i barnevernet*. NOVA-rapport 5/2009.

¹⁶⁴ Brandtzæg (2006): *Evaluering av forsøk med interkommunale barnevern*, Telemarksforskning, rapport nr. 229

Av de kommunene som deltar i interkommunalt samarbeid er 90 prosent helt eller delvis enig i at samarbeidet har bidratt til en bedre barneverntjeneste i kommunen.¹⁶⁵

Interkommunalt samarbeid står også sentralt i samhandlingsreformen. I stortingsproposisjonen til den nye loven (Prop. 91 L (2010–2011) *Lov om kommunal helse og omsorgstjenester m.m.*) skriver Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) at det er viktig at kommunene samarbeider der dette er nødvendig for å få dekket pasientenes og brukernes rett til tjenester, især gjelder dette for små kommuner. Det pekes på at kommuner med under 5 000 innbyggere kan ha utfordringer med å være i stand til å tilby gode og forsvarlige helse- og omsorgstjenester på noen områder til sine innbyggere. Det understrekes at i tilfeller hvor kommunen har slike problemer, bør kommunen søke å inngå samarbeid med andre nærliggende kommuner.

HOD skriver videre at et slikt samarbeid i utgangspunktet bør inngås frivillig. Det er opp til de kommunene som skal inngå samarbeid å velge den modellen som er best egnet. Likevel mener HOD at det bør være hjemmel for departementet til å pålegge samarbeid i tilfeller hvor de ikke inngås selv om det er påkrevet, det vil si der det er en risiko for at pasientene og brukerne ikke får de helse- og omsorgstjenester de har krav på etter loven.¹⁶⁶

Tilsvarende skal kommunene, i henhold til brann- og eksplosjonsvernloven¹⁶⁷, samarbeide om lokale og regionale løsninger av forebyggende og beredskapsmessige oppgaver for best mulig utnyttelse av samlede ressurser. Det enkelte brannvesen har et regionalt ansvar som strekker seg ut over egen kommunegrense. For å sikre samarbeid mellom kommuner kan departementet gi pålegg om slikt samarbeid mellom to eller flere kommuner for gjennomføring av krav fastsatt i, eller i medhold av, loven.¹⁶⁸

Kartlegging av interkommunale samarbeid

På oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet gjennomførte IRIS en kartlegging og analyse av omfanget av interkommunalt samarbeid i norske kommuner og konsekvenser av at en stadig større andel av den kommunale aktiviteten ivaretas i ulike kommunesamarbeid.¹⁶⁹ Den viktigste konklusjonen fra studien er at interkommunale samarbeid er fordelaktige for kommunene både når det gjelder økonomi og tjenestekvalitet, men gir noen utfordringer når det gjelder politisk styring og kontroll.

Det viktigste motivet fra kommunenes side for å inngå i interkommunale samarbeid er å utnytte det regionale kompetanse- og arbeidsmarkedet og utnytte eksisterende fagkompetanse i kommunene på en bedre måte. Dette betyr også at kommuner gir uttrykk for at avlastningsmotivet er framtrødende. Først i annen rekke vektlegges rimeligere og mer varierte tjenester, jf. også Jacobsen (In press).¹⁷⁰

¹⁶⁵ Deloitte (2012): *Barnevernet i små kommuner – status og utfordringer*, Oslo: rapport av Deloitte og KS FoU

¹⁶⁶ Prop. 91 L (2010-2011) *Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven)*

¹⁶⁷ Brann- og eksplosjonsvernloven § 15 Samarbeid mellom kommuner

¹⁶⁸ NOU 2012: 8 *Ny utdanning for nye utfordringer*

¹⁶⁹ Leknes, E. mfl. (2013) *Interkommunalt samarbeid – Konsekvenser, muligheter og utfordringer*. Rapport IRIS -2013/008

¹⁷⁰ Jacobsen, D. I. (In press). *Interkommunalt samarbeid i Norge. Former, funksjoner og effekter*. Bergen: Fagbokforlaget.

IRIS finner at interkommunalt samarbeid først og fremst medfører økt kvalitet på tjenestene, noe som også er funnet i Jacobsen (in press).¹⁷¹ I mange tilfeller tas innsparingsmulighetene ut i økt tjenestekvalitet og bredere tjenester. Økonomiske besparelser oppnås i de samarbeidene der det er stordriftsfordeler i form av spesialisering av tjenesteutførelse og investering i felles anlegg og utstyr. Mindre kommuner (under 3 000 innbyggere) kan gjennom interkommunalt samarbeid oppnå større besparelser enn større kommuner (over 6 000 innbyggere) sett i forhold til alternativt å drive tjenesten i egen regi.

En undersøkelse viser at for barnevern kan kostnadene øke ved samarbeid fordi kvaliteten på tjenesten blir bedre, kompetansen hos de ansatte øker og man satser mer på forebygging og tidlig intervensjon overfor familier og barn. Erfaringer tilsier likevel at man gjennom interkommunalt samarbeid styrker samarbeidet på en mer kostnadseffektiv måte enn det den enkelte kommune klarer på egen hånd.¹⁷² Videre har interkommunalt samarbeid om barnevern, som er spesielt aktuelt i de små kommunene, vist seg å øke tilgjengeligheten for brukerne.¹⁷³ Enkelte interkommunale samarbeid erfarte at brukerne foretrakk å komme til hovedkontoret i stedet for å møte barnevernet på kontorer i hjemstedskommunene. Dette fordi de følte seg mer anonyme når de slapp å gi seg til kjenne i eget kommunehus.

Legevakt er eksempel på samarbeid som medfører økonomiske besparelser fordi helsepersonellet kan utnyttes mer effektivt enn om hver kommune skulle ha egen legevakt. Interkommunalt samarbeid om administrative oppgaver (skatt, arbeidsgiverkontroll, sekretariat for kontrollutvalg) er eksempler på gevinster ved at fagmiljøer blir styrket når små stillingsandeler blir slått sammen. Dermed blir det også lettere å rekruttere riktig kompetanse, og flere ansatte gjør det mulig å spesialisere oppgavene slik at kompetansen til den enkelte blir bedre utnyttet. Innenfor teknisk sektor er det spesielt brann- og beredskapstjenester som gir kompetanseeffekter. Det skjer i form av bredere fagmiljø og mulighet til spesialisering, slik at både kvaliteten, omfang og bredden i tjenestene øker. Flere ansatte gir også tryggere og mer forutsigbare tjenester.¹⁷⁴

Samarbeid i PP-tjenesten er svært vanlig for små kommuner. Tabell 4.4 viser antall og andel kommuner som deltar i interkommunal PP-tjeneste, for kommuner gruppert etter størrelse. Over 85 prosent av kommunene med under 5 000 innbyggere deltar i interkommunale samarbeid, mens om lag 58 prosent av kommunene med mellom 5 000 og 10 000 innbyggere samarbeider om PPT. Kommuner med egen kommunal PP-tjeneste har i gjennomsnitt om lag 24 300 innbyggere, mens kommuner som deltar i interkommunal PP-tjeneste i snitt har om lag 5 100 innbyggere. Statistikken gir ikke informasjon om hvilke kommuner som samarbeider, og det er derfor ikke mulig å beregne hvor mange innbyggere den enkelte interkommunale ordningen betjener.

171 Jacobsen, D. I. (In press). *Interkommunalt samarbeid i Norge. Former, funksjoner og effekter*. Bergen: Fagbokforlaget.

172 Brandtzæg, Håkonsen og Lunner (2010). *Kostnadsutviklingen i det kommunale barnevernet. Hva forklarer økende kostnader til barnevern i kommunene?* Telemarksforskning, TF-rapport nr. 270/2010.

173 Brandtzæg, B. A. (2006) *Evaluering av forsøk med interkommunale barnevern*. Telemarksforskning, Rapport nr 229

174 Leknes, E. mfl. (2013) *Interkommunalt samarbeid – Konsekvenser, muligheter og utfordringer*. Rapport IRIS -2013/008.

Tabell 4.4 Kommuner som deltar i interkommunal PP-tjeneste, skoleåret 2013/2014.

Kommune- størrelse	Antall kommuner	Antall kommuner som deltar i inter- kommunal PP-tjeneste	Andel av kommunene som deltar i interkommunal PP-tjeneste
Under 5 000	228	195	85,5 %
5 000–10 000	86	50	58,1 %
10–15 000	37	15	40,5 %
15–20 000	23	4	17,4 %
20–50 000	40	11	27,5 %
over 50 000	14	1	7,1 %
Sum	428	276	64,5 %

GSI (Grunnskolenes Informasjonssystem) og Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Samarbeid innen kultur, natur og næring øker med kommunestørrelsen. Og de største kommunene (over 20 000 innbyggere) deltar gjennomsnittlig i flere interkommunale samarbeid innen teknisk sektor enn de mindre kommunene.¹⁷⁵

I følge IRIS' analyser er interkommunalt samarbeid helt nødvendig for at mange kommuner skal kunne levere tjenester til innbyggerne. Interkommunalt samarbeid har samtidig transaksjonskostnader, spesielt i forbindelse med etablering av samarbeidet (ikke betydelig når det gjelder drift av samarbeidet). En del kommuner opplever byråkratisering som en utfordring ved interkommunale samarbeid, blant annet som følge av økt behov for rapportering og kontrollrutiner. Kommunene mener at prosesser knyttet til etablering av formelle samarbeid er kompliserte og tungroddede. Særlig mindre kommuner ønsker derfor å etablere enkle avtalebaserte samarbeid.¹⁷⁶

Interkommunalt samarbeid kan gjøre samarbeid på tvers av tjenestene innad i en kommune vanskeligere.¹⁷⁷ For eksempel er det for barnevernets del avgjørende med et godt samarbeid med helsetjenesten, barnehager og skole. Dette kan bli mer krevende når barnevernet f.eks. er lagt til en vertskommune. Interkommunalt samarbeid kan også gi en budsjettmessig utfordring hvis det skjer endringer i budsjettsituasjonen i en kommune. Dersom det blir behov for innstramminger i løpet av året, kan det være svært krevende å kutte på områder hvor det er gjort avtaler med andre kommuner.

¹⁷⁵ Leknes, E. mfl. (2013), *Interkommunalt samarbeid – Konsekvenser, muligheter og utfordringer*. Rapport IRIS -2013/008

¹⁷⁶ Leknes, E. mfl. (2013), *Interkommunalt samarbeid – Konsekvenser, muligheter og utfordringer*. Rapport IRIS -2013/008

¹⁷⁷ Jacobsen, D. I. (In press). *Interkommunalt samarbeid i Norge. Former, funksjoner og effekter*. Bergen: Fagbokforlaget.

Selv med lange avstander og utfordringer knyttet til klima og topografiske forhold, foregår det i dag en rekke interkommunale samarbeid mellom de ulike kommunene i Finnmark.¹⁷⁸

Samarbeidet går på kryss og tvers mellom kommunene og gjelder både velferdstjenester som jordmor, legetjeneste, barnevern, tekniske tjenester samt administrative tjenester som felles økonomikontor, felles sekretariat for kontrollutvalgene m.m. Avstandene er med andre ord ikke til hinder for at kommunene samarbeider om å løse oppgavene.

Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet peker i Prop. 106 L (2012–2013), angående de siste lovendringene i barnevernloven, på at interkommunalt samarbeid gir noen utfordringer ved at vertskommunemodellen kan føre til svakere forankring av barnevernets arbeid i de kommunene som ikke er vertskommune. Interkommunalt samarbeid krever grundig planlegging og må forankres godt blant ansatte og i kommunenes administrative og politiske ledelse.

4.4 Utvalgets vurderinger

Ut fra ovenstående gjennomgang er det utvalgets oppfatning at følgende kriterier er sentrale for at kommunene skal ivareta sin rolle som tjenesteyter:

- Tilstrekkelig kapasitet
- Relevant kompetanse
- Effektiv tjenesteproduksjon
- Økonomisk soliditet
- Valgfrihet
- Statlig rammestyring

Mens de førstnevnte kriteriene retter seg mot kommunene, retter kriteriet om rammestyring seg mot staten.

Tilstrekkelig kapasitet og relevant kompetanse

Kommunene har over tid hatt en sterk vekst i oppgaveomfanget og ressursinnsatsen i tjenestene. Kommunene har fått mer spesialiserte oppgaver og kravet til kvalitet i tjenestene og forventninger fra innbyggerne har økt. I tillegg har den statlige sektorstyringen, og spesielt regelstyringen, blitt mer detaljert. Summen av denne utviklingen stiller store krav til kommunene om kapasitet og kompetanse for å gi innbyggerne et godt og likeverdig tilbud uavhengig av hvor de bor i landet.

Gjennomgangen viser at svært mange kommuner har for små fagmiljøer og mangler tilstrekkelig kapasitet og relevant kompetanse på viktige områder. Det gjelder særlig for spesialiserte tjenester som barnevern og PPT. Isolert sett trekker en vurdering av kommunenes kapasitet og kompetanse på disse områdene i retning av kommuner med en minimumsstørrelse på om lag 10 000 innbyggere.

Opgavene som er utviklet innen helsesektoren de siste årene trekker i retning av kommuner med høyere minimumsstørrelse enn 10 000 innbyggere. Når det gjelder kommunale legevakter er gjennomsnittlig innbyggertall for kommunene som har egen legevakt om lag 18 300, mens kommunene som deltar i interkommunale samarbeid i gjennomsnitt har 10 150 innbyggere. I gjennomsnitt er opptaksområdet for de interkommunale legevaktene i underkant

¹⁷⁸ Nilssen, Inge Berg mfl. (2005) *Robusthet under framtidig kommunestruktur i Finnmark – sammendragsrapport*. Rapport 2005:3 Norut NIBR Finnmark

av 31 000 innbyggere. Utviklingen de siste årene har gått i retning av større legevaktsdistrikter. Median størrelse på opptaksområdene til de kommunale akutte døgnenheter (KAD) som er blitt opprettet i forbindelse med samhandlingsreformen og som skal ivareta lovkravet om etablering av øyeblikkelig hjelp funksjoner og lokalmedisinske tjenester i kommunene som er varslet fra 2016, er på mellom 17 000 og 18 000 innbyggere. Gjennomsnittlig opptaksområde eksklusive Oslo er i underkant av 30 000 innbyggere. Det er for tidlig å konkludere med hensyn til hvordan KAD-ene i framtiden bør organiseres, men det finnes argumenter for å samlokalisere KAD-ene med legevaktene. Ekspertutvalget har i den sammenheng merket seg at Nasjonalt kompetansesenter for legevaktmedisin mener at en typisk legevakt burde favne mellom 30 000 og 100 000 innbyggere. Ved samlokalisering av de to tjenestene vil imidlertid størrelsen på opptaksområdet kunne reduseres som følge av samdriftsfordeler. Det kan ikke fastsettes en presis minimumsgrense for opptaksområdene på enheter som kombinerer legevakt og KAD på grunnlag av dagens erfaringer. Ekspertutvalget antar at minimumsstørrelsen på en slik kombinert enhet vil ligge mellom 15 000 og 30 000 innbyggere, dvs. noe i underkant av størrelsen på opptaksområdet til en ren legevakt.

Elevenes skoleprestasjoner stiger jevnt med kommunestørrelse, og kommuner med over 50 000 innbyggere scorer over landsgjennomsnittet på nasjonale prøver. Selv om det ikke er en kausal effekt av kommunestørrelse på skolerresultater, viser dette at svakere resultater for elever i de minste kommunene gjør behovet for utvikling og oppfølging av skolene større i disse kommunene. Foreliggende analyser på undervisningsområdet gir imidlertid ikke grunnlag for konkrete anbefalinger av kommunenes minimumsstørrelse.

Effektiv tjenesteproduksjon

Effektiviseringsgevinstene i kommunal tjenesteproduksjon har i stor grad vært knyttet til kommunal administrasjon. Det er tydelige smådriftsulemper innenfor administrasjon, og her vil større kommuner kunne hente ut stordriftsfordelene. Når det gjelder tjenester som grunnskole og pleie og omsorg er effektiviseringsgevinstene i større grad knyttet til de enkelte tjenestestedene. Bosettingsmønsteret i kommunen og hensynet til innbyggernes ønske om nærhet til tjenestene kan gjøre det vanskelig å hente ut stordriftsfordeler her. Men det vil trolig være effektiviseringsgevinster for eksempel i den overordnede styringen og planleggingen i sektoren.

Undersøkelser viser at det er en sammenheng mellom kommunestørrelse og effektivitet i tjenesteproduksjonen. Beregnet effektivitet øker med økende innbyggertall i barnehage, grunnskole og pleie og omsorg. For kommuner mellom 5 000 og 20 000 innbyggere blir effektiviteten høyere jo høyere innbyggertall.

Økonomisk soliditet

At kommunene har god kontroll på økonomien og kan håndtere uforutsette hendelser, er en viktig forutsetning for at kommunene skal kunne tilby sine innbyggere gode velferdstjenester. Kommuner med sunn økonomi, som sørger for å ha et økonomisk handlingsrom, kan i større grad håndtere innstramminger eller uforutsette hendelser uten at det får direkte konsekvenser for tjenestetilbudet til innbyggerne. Selv om det ikke er en direkte sammenheng mellom kommunestørrelse og økonomisk soliditet, kan små kommuner være mer sårbare enn større kommuner fordi de har et mindre budsjett å omdisponere innenfor.

Valgfrihet

Norge har et høyt velferdsnivå, og innbyggernes inntektsutvikling har vært sterk over tid. Sammen med økningen i innbyggernes utdanningsnivå er dette viktige forklaringer på at innbyggerne stiller høyere krav til kvaliteten i tilbudet og til å kunne påvirke omfanget og innretningen av tilbudet.

Innbyggerne i større kommuner opplever at muligheten til å velge er større enn innbyggerne i små kommuner. Mulighet til å velge en fast hjemmehjelper har jevnlig blitt satt på dagsorden. Mulighet til å velge mellom barnehager som vektlegger ulike typer tilbud, som for eksempel friluftsbarnhager, er for mange en viktig side av kvaliteten ved tjenestetilbudet. Større kommuner vil kunne tilby mer variasjon i tilbudet.

Statlig rammestyring

Økonomisk og juridisk rammestyring er hovedprinsippet for styring av kommunesektoren. Rammestyring gjør at kommunene kan tilpasse tjenestetilbudet best mulig til innbyggernes behov, og på den måte imøtekomme forventningene om prioriteringseffektivitet. Dette legger også til rette for en kostnadseffektiv tjenesteproduksjon.

Samtidig har vi de siste årene sett at styringen fra staten har økt. Detaljeringsgraden i regelverket og i statlige retningslinjer og veiledere ser til dels ut til å komme av at sektordepartementene strammer til styringen for å sikre innbyggerne et mer likeverdig tilbud, også i de små kommunene. På noen områder etterspør små kommuner også mer statlig styring, veiledning og støtte i oppgaveløsningen.

En kommunestruktur med færre og større kommuner vil gi et bedre grunnlag for rammestyring, både økonomisk og juridisk.

Samlet vurdering

Utvalgets gjennomgang av faglitteraturen om kommunenes rolle som tjenesteyter gir ikke entydige anbefalinger om størrelsen på kommunene. I sin vurdering legger utvalget derfor hovedvekten på etableringen av robuste fagmiljøer og de valgene kommunene selv har gjort når det gjelder organiseringen av de spesialiserte tjenestene. Særlig de spesialiserte oppgavene innenfor barnevern, PPT og helse trekker i retning av større kommuner enn dagens. Innen barnevern og PPT er erfaringen at kommunene bør ha en minimumsstørrelse på 10 000 innbyggere for å kunne gi et faglig forsvarlig tilbud av tjenester. For kombinerte legevakter og kommunale akutte døgnenheter, som imøtekommer kravet om øyeblikkelig hjelp-funksjoner og lokalmedisinske tjenester som er varslet fra 2016, bør minimumsstørrelsen på opptaksområdene for å kunne gi grunnlag for bemanning med tilstrekkelig kompetanse, trolig være mellom 15 000 og 30 000 innbyggere.

Ekspertutvalgets vurdering er at minste kommunestørrelse med dagens kommunale oppgaver bør være på mellom 15 000 og 20 000 innbyggere. Utvalget legger da vesentlig vekt på behovet for kompetanse innen de spesialiserte helsetjenestene som er utviklet på kommunenivå. Deler av legevaktsamarbeidet, primært vaktcentralen som formidler tjenester, vil med en slik størrelse på kommunene i mange tilfeller fortsatt være organisert gjennom kommunale samarbeidsordninger. Driften av større tjenester som grunnskole og pleie og omsorg kan være effektiv ved et lavere innbyggertall. Utvalget er imidlertid av den oppfatning at minstestørrelsen vil være fordelaktig for kvalitetsutviklingen i disse tjenestene. I grunnskolen vil en minstestørrelse på 15 000–20 000 innbyggere legge til rette for utvikling av skoleeierrollen og bedre bruk av kvalitetsvurderingssystemer, og i pleie og omsorg kan minstestørrelsen bidra til raskere implementering av ny velferdsteknologi som vil være nødvendig for å håndtere den framtidige veksten i antall eldre.

I dag løses de spesialiserte oppgavene gjennom interkommunale samarbeidsordninger. Det er flere årsaker til at utvalget mener dette er uheldig: Interkommunale samarbeidsordninger er i mindre grad underlagt folkevalgt styring, samarbeid på tvers av tjenestene innad i en kommune kan bli vanskeligere og slike ordninger kan vanskeliggjøre økonomisk styring som følge av eksisterende avtaler mellom mange kommuner.

5 Myndighetsutøvelse

5.1 Samfunnsmessige hensyn

I det følgende drøftes hensyn utvalget ser som sentrale ved vurderingen av hvordan kommunene ivaretar sin rolle som myndighetsutøver.

Rettsikkerhet

Begrepet rettsikkerhet tar utgangspunkt i at makt og myndighet blir utøvd med hjemmel i lov. Legalitetsprinsippet, som innebærer at forvaltningen ikke kan gripe inn i borgernes rettigheter uten hjemmel i lov, ligger således i kjernen av rettsikkerhet.

Opprinnelig har kravet om rettsikkerhet i forvaltningen først og fremst vært knyttet til et krav om prosessuell rettsikkerhet. Med dette menes krav til den beslutningsprosessen som fører fram til en avgjørelse som er bestemmende for borgernes rettsstilling. Gjennom økningen av rettighetslovgivningen i velferdstjenestene er imidlertid rettsikkerheten ikke bare knyttet til det prosessuelle, men også til et materielt krav. Den materielle rettsikkerheten retter seg mot innholdet i offentlig myndighetsutøvelse. Ulike rettsikkerhetskrav skal dermed sikre at innbyggerne er beskyttet mot vilkårlig inngrep fra myndighetens side, og får det de har rett til etter lovverket. Den enkelte skal kunne gjøre seg kjent med rettsstillingen sin og kunne forsvare sine rettslige interesser. Forvaltningsavgjørelser skal være forutsigbare og alle sammenlignbare saker skal i prinsippet behandles likt.

All offentlig forvaltning, herunder kommunene, er bundet av regler som gir rettsikkerhetsgarantier for innbyggerne og som stiller krav til forvaltningens saksbehandling. Forvaltningsloven gir generelle saksbehandlingsregler som gjelder for all offentlig virksomhet, for eksempel reglene om habilitet og taushetsplikt. I tillegg oppstiller loven en rekke andre saksbehandlingsregler som skal ivareta ulike sider av partenes rettsikkerhet i en forvaltningssak, for eksempel regler om forhåndsvarsling, innsyn i sakens dokumenter, utrednings- og begrunnelsesplikt og underretningsplikt. Partenes rettsikkerhet ivaretas også gjennom prinsippet om klagerett, det vil si rett til å få saker om enkeltvedtak behandlet i to instanser. I tillegg gjelder en rekke ulovfestede forvaltningsrettslige prinsipper, for eksempel læren om myndighetsmisbruk. Myndighetsmisbrukslæren går i korthet ut på at det offentlige ikke kan vektlegge utenforliggende eller usaklige hensyn som grunnlag for beslutninger eller treffe avgjørelser som er grovt urimelige.

Særskilt om habilitet

Habilitetsreglene er sentrale for å ivareta hensynet til rettsikkerhet. De alminnelige reglene om inhabilitet i forvaltningsloven kapittel II skal sikre at kommunalt ansatte eller folkevalgte med en særskilt tilknytning til saken eller den saken gjelder, gjennom slektskap eller andre særegne forhold, ikke skal delta i saksbehandlingen av eller avgjørelsen i denne.

Gjennom kravet om at kommunale avgjørelser skal forberedes og treffes av habile tjenestemenn og folkevalgte, skal innbyggerne sikres en objektiv og upartisk saksbehandling. Det oppfattes som viktig for innbyggernes tillit til forvaltningen. I tillegg skal habilitetsreglene beskytte beslutningstakeren mot mistillit og utilbørlig press.

I kommuneloven § 40 nr. 3 er det gitt enkelte særregler om inhabilitet for folkevalgte og ansatte i kommuner og fylkeskommuner. Etter § 40 nr. 3 bokstav b er et medlem av et folkevalgt organ alltid inhabil dersom han eller hun i egenskap av å være ansatt i kommunen har medvirket til tilrettelegging av grunnlaget for en avgjørelse, eller ved en tidligere avgjørelse i samme sak. Begrunnelsen for denne inhabilitetsregelen er at det kan svekke tilliten til kommunenes behandling av saker dersom en ansatt gjennom behandlingen i

folkevalgte, politiske organer skal kunne overprøve sin egen, eventuelt overordnetes, tilretteleggelse av saken i egenskap av administrativt ansatt. § 40 nr. 3 bokstav c gir regler om inhabilitet ved intern klagesaksbehandling i kommunen. Regelen omfatter både ansatte og folkevalgte, og innebærer at den som deltok i saksforberedelsen eller ved selve avgjørelsen av vedtaket som det klages over, er inhabil til å delta i avgjørelsen eller forberedelse av klagesaken for klageinstansen. Begrunnelsen for regelen er behovet for å sikre en selvstendig og uavhengig vurdering av saken i klageinstansen.¹⁷⁹

Forsvarlig saksbehandling

Kravet til forsvarlig saksbehandling er et grunnleggende forvaltningsrettslig prinsipp og skal ivareta partenes interesser i alle faser av saksbehandlingen. Forsvarlighetskravet er altså sentralt for ivaretagelse av partenes rettsikkerhet i forvaltningsprosessen.¹⁸⁰ Formålet er at saker som tas opp til behandling skal få et mest mulig riktig utfall.

For at kommunene skal kunne etterleve kravet til forsvarlig saksbehandling, må de ansatte og folkevalgte ha kompetansen til å behandle sakene på en korrekt måte.

Hensynet til innholdsmessig rettsikkerhet krever at kommunenes fagpersonell og folkevalgte har generell forvaltningskompetanse og at de kjenner regelverket og kan tolke det.¹⁸¹

Forskning viser også at manglende fagekspertise og forvaltningskompetanse kan svekke både den prosedyremessige og den innholdsmessige rettsikkerheten.¹⁸²

Effektiv saksbehandling

Effektivitet er grunnleggende i kommunens myndighetsutøvelse. Både innbyggerne, kommunen, næringslivet og samfunnet for øvrig er avhengig av at forvaltningssaker behandles innen en fornuftig tidsramme og med en grundighet som står i forhold til sakens omfang og kompleksitet, og slik at borgerne får avgjort sine rettskrav innen rimelig tid. Effektivitet skal hindre unødig bruk av offentlige ressurser. Effektivitet kan stå i motsetning til hensynet til innbyggernes rettsikkerhet. Det kan i visse tilfeller være nødvendig å fatte enkeltvedtak som krever en rask avgjørelse, uten at det kan gjennomføres en så grundig saksbehandling som ville ha vært optimal ut fra partenes synspunkt. Effektivitetshensynet ivaretar imidlertid også hensynet til innbyggerne, ved at det kan være av stor betydning raskt å få avklart sine rettigheter eller sin rettslige situasjon for øvrig, for eksempel i roller som byggherre eller grunneier. For barnevernssaker er det viktig at vedtak settes i verk raskt. For både grunneiere og investorer vil planvedtak ha stor økonomisk betydning, og en forsinket saksbehandling vil raskt kunne medføre økonomiske tap.

Avveiningen mellom hensynet til rettsikkerhet og effektivitet kommer til uttrykk i forvaltningsloven § 11, som fastsetter plikt for kommunene til å avgjøre en sak ”uten ugrunnet opphold”. Det er i tillegg innført regler om tidsfrister i saksbehandlingen på en del områder, bl.a. for plan- og byggesaksbehandling.

Kravet til effektiv saksbehandling fordrer at kommunene har både tilstrekkelig kompetanse og kapasitet. Dette gjelder både ved saksbehandling i første instans og ved klagesaksbehandling.

¹⁷⁹ Veileder om habilitet i kommuner og fylkeskommuner. *Om inhabilitetsregler i forvaltningsloven og kommuneloven*. Kommunal og regionaldepartementet (2011)

¹⁸⁰ Grimstad K, og S. Halvorsen (2011) *Forvaltningsloven i kommunene – Veiledning og kommentarer*

¹⁸¹ Grefsrud R. og S.E. Hagen (2003) *Kriterier for god kommuneinndeling*. Østlandsforskning (ØF- rapport 21/2003). S 72

¹⁸² DIFI (2012) *Uavhengighet eller bare uavklart? Organisering av statlig myndighetsutøvelse* (DIFI 2012-7)

5.2 Utviklingstrekk

I det følgende peker utvalget på enkelte forhold som har påvirket samfunnsutviklingen, særlig de siste 20 årene. Utvalget mener disse utviklingstrekkene på ulik måte har betydning for hvordan kommunene utøver og kan ivareta sin rolle som myndighetsutøver.

Omfanget av rettighetslovgivningen har økt

Gjennom de siste tiårene er kommunene tillagt stadig flere oppgaver gjennom ulike særlover. Dette medfører et sterkere fokus både fra nasjonale myndigheter, næringslivet og innbyggerne på hvordan kommunesektoren løser sine oppgaver og ivaretar sine plikter. Omfanget av ulike typer rettigheter har økt sterkt både på utdannings- og helse og sosialområdet.¹⁸³ Innenfor etablerte tjenester som for eksempel hjemmesykepleie, praktisk bistand og opplæring, hjemmehjelp, avlastningstiltak er det de senere årene blitt en sterkere rettighetsfesting.

Flere typer vedtak blir definert som enkeltvedtak

Stadig flere samfunnsutfordringer søkes løst gjennom utforming av nasjonalt regelverk som gir innbyggerne bestemte rettskrav overfor kommunene.¹⁸⁴ Som følge av økt rettighetsfesting, blir også flere vedtak definert som enkeltvedtak.

Dette har medført strengere krav til saksbehandlingen i forkant både av at vedtak treffes og påklages. Utviklingen styrker i utgangspunktet innbyggernes rettssikkerhet, men på den andre siden medfører den merarbeid og beslaglegger større ressurser i kommunene.

Økt bruk av individuelle planer

Lovbestemmelser med nye prosessuelle rettigheter har vokst fram de siste 10–12 årene. Dette gjelder særlig reglene i lov eller forskrift om individuell plan for visse grupper innbyggere. Slike lovregler finnes nå i alle deler av helse- og omsorgslovgivningen, i barnevernloven, i arbeids- og velferdslovgivningen og i opplæringsloven. Som eksempel har alle som har behov for langvarige og koordinerte sosial- og helsetjenester rett til å få utarbeidet en individuell plan, dersom personen selv ønsker det, jf. lov om pasient- og brukerrettigheter § 2-5. Utarbeiding og koordinering av individuelle planer på mange lovområder kan være administrativt og faglig krevende for mange kommuner.¹⁸⁵

Sterkere vektlegging av tilsyn og egenkontroll

Nasjonale myndigheter vektlegger i større grad enn tidligere statlig tilsyn med kommunene. DIFI rapport 2010: 4 viser en betydelig økning i statlig styring og regulering av kommunal virksomhet innen helse/pleie/omsorg og utdanning. Også miljøvernmyndighetene ser behov for å følge opp kommunene tettere på deres områder. Statlig tilsyn føres ofte som såkalt systemrevisjon, der kommunene pålegges å dokumentere sin virksomhet i forkant av tilsynsbesøk.

Samtidig som statlig tilsyn med kommunene har økt, har også de lovfastsatte kravene til kommunal egenkontroll økt. Elementene i denne er både at kommunen skal ha et særskilt kontrollutvalg, uavhengig revisjonsordning og pålegg om administrativ internkontroll. Kommuneloven § 23 nr. 2 har en generell bestemmelse om den administrative internkontrollen. Bestemmelsen krever at administrasjonssjefen skal sørge for at den kommunale administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner og at det er ”betryggende kontroll” med virksomheten.

¹⁸³ DIFI 2010:4 Statlig styring av kommunene - Om utvikling av bruken av juridiske virkemidler på tre sektorer

¹⁸⁴ St. meld. Nr. 17 (2004-2005) *Makt og demokrati*

¹⁸⁵ Veileder Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner H-2277B

En rekke særlover med forskrifter stiller nærmere krav til den administrative internkontrollen. En kartlegging i forbindelse med rapporten *85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane*¹⁸⁶, viste at det ble stilt krav om internkontroll i 18 lover og 24 forskrifter. Et eksempel på slike krav til internkontroll, er forskrift om internkontroll etter barnevernloven. I mange tilfeller ligger egne bestemmelser om internkontroll i selve loven, for eksempel bestemmelsene om internkontroll i opplæringsloven § 9a. En utfordring for kommunene er at de ulike kravene om internkontroll på sektorområdene er ulike i form, innhold og nivå. Fylkesmannen fører tilsyn med om kommunene oppfyller kravene til internkontroll som er fastsatt på sektorområdene.

På enkelte områder er det også hjemmel for kommunene selv til å føre tilsyn med privat virksomhet, dette gjelder for barnehagesektoren, innenfor brannvern, byggesaker og miljørettet helsevern. I omfang er imidlertid dette ubetydelig i forhold til det statlige tilsynet

Internasjonalisering og offentlige anskaffelser

Svært mye av den faktiske tjeneste- og myndighetsutøvelsen i kommunen må ses i lys av de internasjonale forpliktelser Norge har inngått. De siste årene har vi sett en internasjonalisering av kommunene. Undersøkelser viser at 73 prosent av vedtak gjort i kommunenes folkevalgte organer i 2008 hadde EØS-relevans.¹⁸⁷ Denne internasjonaliseringen av kommunene, øker behovet for fagekspertise.

Ifølge SSB foretar kommunene og fylkeskommunene innkjøp av varer og tjenester for rundt 150 milliarder kroner årlig. I løpet av en 20 års periode har anskaffelsesretten vokst fram og blitt et omfattende rettsområde i norsk rett. Reguleringen av offentlige anskaffelser er et relativt nytt rettsområde i norsk rett. Før vedtakelse av lov om offentlige anskaffelser i 1994 var feltet regulert av interne retningslinjer for forvaltningen som påla forvaltningen forpliktelser for hvordan anskaffelsen skulle foregå, men ga ikke private leverandører noen rettslige krav. Gjennomføringen av EU/EØS reglene i norsk rett gjennom vedtakelse av lov om offentlige anskaffelser i 1994, innebar nye lovregler som gir private rettslige krav overfor forvaltningen, og som kan håndheves for domstolene. Senere har loven om offentlige anskaffelser blitt justert og supplert med nye forskrifter, både for å imøtekomme nye EØS krav og forenkle regelverket. Parallelt med utviklingen av nye materielle anskaffelsesregler siden 1994 og fram til i dag, har det vært en løpende utvikling i systemet for håndhevelse av reglene, gjennom domstolskontroll og fra 2003 også klagenemnd for offentlige anskaffelser.¹⁸⁸

5.3 Rollen som myndighetsutøver og kommuneinndeling

5.3.1 Rettssikkerhet

En diskusjon om forholdet mellom rettssikkerhet og kommunestørrelse bør ta utgangspunkt i kravene til kommunenes kompetanse, kapasitet, effektivitet og habile saksbehandlere ved behandling av enkeltavgjørelser. Dette utgangspunktet tok også Christiansenutvalget (1992).

Det er begrenset med undersøkelser av hvordan store og små kommuner forvalter rollen som myndighetsutøver, og det er ikke gjort empiriske analyser av forholdet mellom

¹⁸⁶ Rapport H-2245 (2009) Utgitt av Kommunal- og regionaldepartementet

¹⁸⁷ Indset, M. og Hovik, S. (2008) *Kommunesektoren og EØS-avtalen* NIBR 2008:12.

¹⁸⁸ NOU 2010: 2 *Håndhevelse av offentlige anskaffelser*

kommuneinndeling og kvaliteten på myndighetsutøvelse isolert sett.¹⁸⁹ Det finnes først og fremst noen studier på barnevernsfeltet.¹⁹⁰

Flere undersøkelser viser at små kommuner (under 5 000 innbyggere) oftere har problemer med å rekruttere ansatte med barnevernspedagogisk utdanning enn større kommuner. Mange barnevernsarbeidere i små kommuner syntes det er en belastning å være alene om vanskelige avgjørelser, spesielt oppleves det som problematisk å handle på tvers av lokalsamfunnets normer i slike tilfeller. I en rapport om *barnevernet i små kommuner* framgår det at flertallet opplever at det interne samarbeidet rundt utsatte barn fungerer godt.¹⁹¹

Sammenhengen mellom rettssikkerhetsaspektet og kommunestruktur ble diskutert i ulike rapporter på begynnelsen av 2000-tallet.¹⁹² Et hovedfunn her var at små kommuner hadde visse problemer med å etablere prosedyremessig rettssikkerhet, fordi de ikke hadde tilgang på juridisk kompetanse. Det fremgår også at små kommuner og nærhet i hovedsak er en ulempe hva rettssikkerhet angår, selv om nærhet kan være en sikring mot forfordeling og urett.¹⁹³

Med bakgrunn i studiet av fire små kommuner, diskuterer Hovik og Myrvold (2001)¹⁹⁴ potensielle faremomenter knyttet til ivaretagelse av barnevernsområdet. De gjennomsiktlige forholdene i småkommunene kan fungere både positivt og negativt i forhold til muligheten for å yte god hjelp til barn i vanskelige situasjoner. På den ene siden kan små forhold bidra til at barn får hjelp tidlig. På den andre siden er små kommuner ofte tette samfunn, noe som fører til at barnevernet ikke får meldinger om problematiske forhold. Det ble videre pekt på at kompetansemangelen i småkommunene berører rettssikkerhetsaspektet. Rettssikkerheten kan utfordres fordi nærhet kan bety inhabilitet i politiske og administrative beslutningsprosesser, og føre til fokus på person i stedet for på sak. Konklusjonen er at små forhold i hovedsak er en ulempe hva rettssikkerhet angår.

5.3.2 Habilitet

Undersøkelser viser at småsamfunnets gjennomsiktighet kan motvirke forskjellsbehandling, fordi de små forholdene gir innbyggerne mulighet til å ha innsyn i og kunnskap om kommunens avgjørelser og disposisjoner.¹⁹⁵ Ulikheter i myndighetsutøvelsen blir dermed mer tydelig. Dessuten vil den enkelte saksbehandler oftere ha lokalkunnskap og kunnskap til den konkrete saken i en liten kommune, og dermed være i stand til å utøve et bedre skjøn. I store

¹⁸⁹ Brandtzæg, B. A. (2009) *Frivillige kommunesammenslutninger 2005-2008* TF- rapport nr 258 2009 og Grefsrud R. og S.E. Hagen (2003) *Kriterier for god kommuneinndeling*. Østlandsforskning (ØF- rapport 21/2003).

¹⁹⁰ Deloitte KS 2012 *Barnevernet i små kommuner - status og utfordringer*. (Småkommuner er i denne rapporten definert til kommuner under 5000 innbyggere).

¹⁹¹ Deloitte KS (2012) *Barnevernet i små kommuner - status og utfordringer*

¹⁹² Hovik S. og T.M. Myrvold (2001) *Er det størrelsen det kommer an på? Små kommuners evne til å ivareta generalistkommuneprinsippet?* NIBR (2001:8), og Myrvold, T.M. (2001) *Smått og godt?* NIBR 2001: 1 (Små kommuner er definert til kommunene med under 2000 innbyggere) og Grefserud R. og Hagen S.E. (2003) *Kriterier for kommuneinndeling*. Østlandsforskning 21/2003 og Fimreite (2003) "Velferdsstat og lokaldemokrati- uforenelig størrelser?" i *Norsk Statsvitenskapelig tidskrift* 03/2003

¹⁹³ Hovik S. og T.M. Myrvold (2001) *Er det størrelsen det kommer an på? Små kommuners evne til å ivareta generalistkommuneprinsippet?* NIBR (2001:8)

¹⁹⁴ Hovik S. og T.M. Myrvold (2001) *Er det størrelsen det kommer an på? Små kommuners evne til å ivareta generalistkommuneprinsippet?* NIBR (2001:8)

¹⁹⁵ Myrvold, T.M. (2001) *Smått og godt?* NIBR 2001: 1 Små kommuner er definert til kommunene med under 2000 innbyggere)

kommuner kan avstanden mellom saksbehandler og partene bli så stor at saksbehandleren kun får en teoretisk tilnærming til saken.

Undersøkelser viser videre at det oftere oppstår problemer knyttet til administrasjonens og politikernes inhabilitet i små kommuner (med 2 000 innbyggere eller mindre) enn i store.¹⁹⁶ En relativt stor andel av de yrkesaktive i småkommuner er kommunalt ansatte. De vil ofte ha mange tilknytningspunkter gjennom familie og vennskap til partene i en sak. Det kan derfor bli en utfordring å praktisere habilitetsreglene.¹⁹⁷ Nærhet kan også skape press på saksbehandlere om hvorledes de skal utøve skjønn. Undersøkelser viser at barnevernsarbeidere i små kommuner har opplevd press fra lokalmiljøet som et problem i ivaretagelsen av barnas rettssikkerhet.¹⁹⁸ Et annet felt hvor saksbehandler kan bli presset til å opptre på en bestemt måte, er ved tildeling av offentlige anskaffelser. Dybdestudier viser at samarbeidsforholdene internt i kommunen og andre etaters tillit til barnevernet er av betydning for småkommuners evne til å dra fordel av nærheten til innbyggerne. Dersom tilliten til barnevernet ikke er til stede, kan andre kommunale instanser være tilbakeholdne med å melde saker fordi de er i familie med eller kjenner dem det gjelder.¹⁹⁹

5.3.3 Forsvarlig saksbehandling

Det følger av prinsippet om forsvarlig myndighetsutøvelse at når en kommune er gitt ansvaret for å ivareta en oppgave, så følger derav ansvaret for å ansette eller på annen måte skaffe seg tilgang til nødvendig og tilstrekkelig personell med relevant kompetanse.²⁰⁰

Relevant kompetanse kan være av formell art, fagkompetanse, og av mer uformell karakter, for eksempel kunnskap om lokale forhold eller kjennskap til saken. Kommunene er forpliktet til å ”holde orden i eget hus”, hvilket fordrer at kommunene har relevant kompetanse for å sikre rettsriktig forvaltning og gode systemer for egenkontroll. Dette antas ikke bare å øke rettssikkerheten, men også mulighetene for læring og dermed effektivitet i saksbehandlingen.

Rettsikkerhet kan utfordres ved mangelfull kompetanse i saksbehandlingen, dvs. at vedtakene ikke er i tråd med faglige og juridiske standarder. Manglende juridisk kompetanse i saksbehandlingen kan bidra til å svekke innbyggernes rettssikkerhet, ikke minst de prosedyremessige aspektene. Manglende fagekspertise kan svekke den materielle rettssikkerheten, dersom beslutningene som fattes ikke er tilstrekkelige gode faglig sett.²⁰¹ Tilgangen på relevant og kvalifisert personale er dermed sentrale elementer for å ivareta innbyggernes rettssikkerhet.

Forvaltningsretten og særlovgivningen stiller en rekke krav til saksbehandlingen for enkeltvedtak. Økningen i antallet enkeltvedtak som fattes medfører derfor at kommunens

¹⁹⁶ Myrvold, T.M. (2001) *Smått og godt?* NIBR 2001: 1 (Små kommuner er definert til kommunene med under 2000 innbyggere) og Hovik S. og T.M. Myrvold (2001) *Er det størrelsen det kommer an på? Små kommuners evne til å ivareta generalitetskommuneprinsippet?* NIBR (2001:8)

¹⁹⁷ Hovik S. og T.M. Myrvold (2001) *Er det størrelsen det kommer an på? Små kommuners evne til å ivareta generalitetskommuneprinsippet?* NIBR (2001:8).

¹⁹⁸ Myrvold, T.M. (2001) *Smått og godt?* NIBR 2001: 1 (Små kommuner er definert til kommuner med under 2000 innbyggere)

¹⁹⁹ Hovik S. og T.M. Myrvold (2001) *Er det størrelsen det kommer an på? Små kommuners evne til å ivareta generalitetskommuneprinsippet?* NIBR (2001:8)

²⁰⁰ *Veileder Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner.* H-2277 B

²⁰¹ Hovik S. og T.M. Myrvold (2001) *Er det størrelsen det kommer an på? Små kommuners evne til å ivareta generalitetskommuneprinsippet?* NIBR (2001:8).

ansatte må ha tilstrekkelig generell forvaltningskompetanse. Saksbehandlerne må kjenne til og kunne anvende regelverket. Nye forvaltningsområder krever ny kompetanse.

Undersøkelser fra for eksempel barnevernsfeltet viser dessuten at små forhold i en kommune kan også være positivt, i den grad innbyggerne får nærhet til de styrende organer, og får sine interesser ivaretatt av personer med inngående kjennskap til konkrete forhold i kommunen.²⁰²

Undersøkelser viser imidlertid også at små kommuner kan oppleve vanskeligheter med å rekruttere folk med god forvaltningskunnskap og tilstrekkelig fagkunnskap, noe som kan sette både den materielle og den prosessuelle rettssikkerheten i fare.²⁰³ Et lite eller manglende fagmiljø kan bidra til at folk med høyere utdanning ikke ønsker å arbeide i små kommuner. Det er et spørsmål om rekrutteringsproblemer er knyttet til folketall eller sentralitet, eller andre faktorer, for eksempel avstand til utdanningsinstitusjoner. Et annet problem for små kommuner, er at det ikke er tilstrekkelige arbeidsoppgaver innenfor feltet til å ansette en person med spesialistutdanning.²⁰⁴

Små kommuner har dessuten lite erfaringsgrunnlag når det gjelder vanskelige saker, noe som kan påvirke vedtakets innhold.²⁰⁵ Barnevernsarbeideren er for eksempel alene om løsningen av vanskelige oppgaver. Fordi det er få oppgaver av hvert slag, får vedkommende saksbehandler ikke mulighet til å opparbeide seg rutine og kompetanse til å håndtere de vanskelige sakene.

Et annet felt hvor lite erfaringsgrunnlag kan være utfordrende er ved offentlige anskaffelser. Anskaffelsesregelverket er komplisert, med mye rettspraksis og forvaltningspraksis samt strenge krav til prosedyrer. Erfaring i praktisering av regelverket blir derfor viktig. Små kommuner som gjennomfører anskaffelser sjeldnere, får ikke det erfaringsgrunnlaget og den rutine som ofte er nødvendig for å håndtere anskaffelser på en korrekt måte.

Undersøkelser viser at mange kommuner har svake og sårbare fagmiljø, særlig på spesialiserte tjenesteområder, noe som også vil kunne ha konsekvenser for rettssikkerheten for den enkelte.²⁰⁶

Manglende juridisk kompetanse i saksbehandlingen kan bidra til å svekke innbyggernes rettssikkerhet, ikke minst de prosedyremessige aspektene ved kommunenes beslutninger.²⁰⁷ Juridisk kompetanse er også viktig for å etablere rutiner og interne prosedyrer for rettsriktige avgjørelser. Tall fra KS i et notat fra Utdanningsdirektoratet (2011)²⁰⁸ viser at tilgangen på saksbehandlere med juridisk embetseksamen varierer med kommunestørrelse.

²⁰² Hovik S. og T.M. Myrvold (2001) *Er det størrelsen det kommer an på? Små kommuners evne til å ivareta generalitetskommuneprinsippet?* NIBR (2001:8).

²⁰³ Hovik S. og T.M. Myrvold (2001) *Er det størrelsen det kommer an på? Små kommuners evne til å ivareta generalitetskommuneprinsippet?* NIBR (2001:8).

²⁰⁴ Myrvold, T.M. (2001) *Smått og godt? Om de minste kommunenes evne til å ivareta generalitetskommuneprinsippet.* NIBR (2001:1) og Hovik S. Myrvold T.M. (2001) *Er det størrelsen det kommer an på? Små kommuners evne til å ivareta generalitetskommuneprinsippet?* NIBR (2001:8).

²⁰⁵ Myrvold, T.M. (2001) *Smått og godt? Om de minste kommunenes evne til å ivareta generalitetskommuneprinsippet.* NIBR (2001:1) og Jørgensen, G. (1997) *Barns rettssikkerhet i 17 små kommuner i Møre og Romsdal (under 4000 innbyggere)*

²⁰⁶ Difi (2010) *Statlig styring av kommunene - Om bruken av juridiske virkemidler på tre sektorer.* DIFI (2010:4)

²⁰⁷ Myrvold, T.M. (2001) *Smått og godt?* NIBR (2001) (Små kommuner er definert til kommuner med under 2000 innbyggere) NIBR 2001: 1.

²⁰⁸ Utdanningsdirektoratet (2011) *Små kommuner og skoleeierrollen* Temanotat (2011:1)

Det var i 2011 bare 13 ansatte med juridisk embetseksamen i 131 kommuner med opp til 2500 innbyggere. Videre var det 25 ansatte med juridisk embetseksamen i de 103 kommunene med opp til 5 000 innbyggere. I de 121 kommunene med mellom 5 000 og 20 000 innbyggere var det 145 ansatte med juridisk embetseksamen.

Tallene betyr imidlertid ikke at kommunene uten ansatte med juridisk embetseksamen ikke har tilgang på juridisk kompetanse. De kommunene som ikke selv har noe eller har utilstrekkelig juridisk kompetanse kjøper dette ved behov fra eksterne advokater, eller benytter juridisk kompetanse hos KS- advokatene og fylkesmennene. I tillegg er det flere kommuner som inngår interkommunalt samarbeid hvor de deler på en kommuneadvokat.²⁰⁹

Den økte internasjonaliseringen medfører at kommunene blir underlagt EØS-retten og statsstøtteregulverket. Dette fordrer at kommunen også innehar kompetanse på internasjonal rett, for eksempel praktisering av statsstøtteregulverket og EØS-regulverket.

Undersøkelser har vist at statsstøtteregulverket er et felt ved internasjonaliseringen som kommunene bør rette oppmerksomhet mot. Siden statsstøtteregulverket er et felt det er stadig større fokus på, må det påregnes at det fremover vil innkomme klager på mulige brudd på statsstøttereglene og at ESA, som følge av dette og på eget initiativ, vil undersøke en rekke saker hvor kommuner eier og driver næringsvirksomhet. Potensielt sett kan det bli tale om ikke ubetydelige tilbakebetalingskrav.²¹⁰

Reglene om offentlige anskaffelser er et omfangsrikt, detaljert og komplisert regelverk, med betydelig retts- og forvaltningspraksis som kan være vanskelig å håndtere for kommunene. Særlig vil det være behov for juridisk kompetanse ved anvendelse av dette regelverket. Som oversikten ovenfor viser har små kommuner mindre fagkompetanse, inkludert juridisk kompetanse, anskaffelsesregelverket kan dermed bli krevende å praktisere for små kommuner. Konsekvensen av at anskaffelsesregelverket ikke blir fulgt kan bli en ressurskrevende klagebehandling og dessuten kan brudd på reglene utløse erstatningsansvar for kommunen.

Kompleksiteten i myndighetsutøvelsen fordrer forskjellig typer fagkompetanse. Som eksempel på et felt der det er behov for ulike typer kompetanse kan nevnes plandelen i plan- og bygningsloven, der planprosessen ikke bare krever ren planfaglig og teknisk kompetanse, men også kompetanse om planprosess, medvirkning, og juridiske aspekter. Stortinget påpekte i sin behandling av Riksrevisjonens rapport om bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering i Norge²¹¹ at ”det er til dels stor mangel både på kompetanse og kapasitet i kommuneadministrasjonene, noe som kan medføre liten mulighet til å lage helhetlige og overordnede planer.”

Statlige veiledere er ikke rettslig bindende, men skal gi faglig råd og veiledning. Det er imidlertid grunn til å tro at kommunene som mottakere av statlige veiledere i noen tilfeller kan ha vanskeligheter med å skille hva som er rettslig bindende og hva som er ment som faglige råd og veiledning.²¹² NIBR-rapport om kommunal variasjon i statlige veiledere og retningslinjer²¹³ viser, med utgangspunkt i intervjuer i 4 kommuner med over 20 000

²⁰⁹ KS notat Juridisk kompetanse i kommunesektoren (2012) Vedlegg 4 arbeidsgiverundersøkelsen (KD).

²¹⁰ ALT advokater (2013) *Kommunal virksomhet i lys av EØS- avtalens statsstøtteregler* 2013 s 113

²¹¹ Innst. S. nr. 35 (2007-2008)

²¹² Meld St. 12 (2011-2012) *Stat og kommune- styring og samspel*

²¹³ Holm A., M.K. Helgesen og L.C Risan (2013) *Kommunal variasjon i statlige veiledere og retningslinjer* NIBR- rapport 2013:17

innbyggere og fem mindre og mellomstore kommuner, et skille mellom store og små kommuner i bruk av veiledere. En stor kommune har ofte en annen faglig bredde, inkludert juridisk kompetanse, enn en mindre kommune. Dette kan innebære at det blir lettere for en stor kommune å finne fram til løsninger utenfor veiledernes faglige råd, enn mulighetene er for en mindre kommune. Informanter for plansektoren rapporterte at fagfolk i de små kommunene anså veilederne som meget nyttige. Demokratiske problemstillinger om at disse dokumentene skulle fjerne lokalt handlingsrom var helt fraværende. Når det gjaldt planleggere i større kommuner (og et intervju i en stor kommune) antydes det i rapporten det motsatte. Planleggerne arbeider mer spesialisert, har stor faglig kompetanse, og trenger ikke veilederne. Veilederne ender opp med å bli relativt irrelevante for denne gruppen, etter hvert som saksbehandlerne fikk erfaring.

Av Riksrevisjonens undersøkelse om effektivitet og resultatoppnåelse i Helsedirektoratet²¹⁴ viser gruppeintervjuer med Fylkesmannens fagfolk at det for små kommuner, på grunn av ressursituasjonen, er særlig utfordrende å forholde seg til retningslinjer og veiledere fra Helsedirektoratet både på feltene rus og helse og omsorg. Her synes altså retningslinjer og veiledere ikke å nå ut til målgruppen.

5.3.4 Effektiv saksbehandling

Utviklingen med stadig flere lovpålagte rettigheter og plikter, flere og mer komplekse enkeltvedtak som skal fattes, regler om tidsfrister og bestemte prosedyrekrav, samt økte rapporteringskrav og sektorvise krav til internkontroll, stiller større krav til at kommunene har tilstrekkelig saksbehandlingskapasitet i kommunene. Effektivitet forutsetter også en god organisering internt i kommunen.

Dersom kommunen ikke har tilstrekkelige saksbehandlingsressurser kan det oppstå problemer med å behandle sakene innenfor de tidsfrister lovverket stiller. Særlig på barnevernsområdet er det viktig at kommunen handler raskt. I en gjennomgang av forskning om småkommuner viser Hovik og Myrvold (2001) at mange små kommuner har knappe saksbehandlingsressurser, og at de derfor kan ha problemer med å tilfredsstille kravet til effektiv saksbehandling. Små kommuner har få muligheter til å kanalisere ressurser til akutte og vanskelige saker. På den andre siden kan mindre kommuner være fleksible, mens store kommuner med sterke og formaliserte byråkratier, kan bli tungroddet.²¹⁵

Gjennomgangen viser videre at siden små kommuner har få oppgaver av hvert slag, får saksbehandler ikke mulighet til å opparbeide seg rutine og kompetanse til å håndtere de vanskelige sakene. Dette kan gå utover effektiviteten.

5.4 Utvalgets vurderinger

Ut fra ovenstående gjennomgang er det utvalgets oppfatning at følgende kriterier er sentrale for at kommunene skal ivareta sin rolle som myndighetsutøver:

- Tilstrekkelig kapasitet
- Relevant kompetanse
- Tilstrekkelig distanse

²¹⁴ Riksrevisjonen Dokument 3.3 (2013-2014)

²¹⁵ Hovik S. og T.M. Myrvold (2001) *Er det størrelsen det kommer an på? Små kommuners evne til å ivareta generalistkommuneprinsippet?* NIBR (2001:8).

Tilstrekkelig kapasitet og relevant kompetanse

Utviklingen med større krav til kommunenes myndighetsutøvelse, i form av flere lovpålagte rettigheter og plikter, flere og mer komplekse enkeltvedtak som skal fattes, flere kommunale plikter, samt tiltakende rapporteringskrav, stiller økende krav til relevant og tilstrekkelig kompetanse i kommunene.

Innbyggerne og næringslivet har en berettiget forventning om rettsriktige avgjørelser, likebehandling, upartiske avgjørelser, overholdelse av taushetsplikt, samt effektiv saksbehandling.

Gjennomgangen over viser at mange små kommuner mangler fagekspertise og har mangel på juridisk kompetanse i egen administrasjon. Kompetansen i små kommuner er knyttet til færre personer og de små kommunene er dermed mer sårbare enn større kommuner, i tillegg til at flere små kommuner sliter med å rekruttere og beholde fagekspertise.

Saksbehandlingskapasiteten er dessuten mindre i små kommuner og det kan innebære at disse kommunene får problemer med å behandle saker innenfor gjeldende tidsfrister. Dersom det oppstår akutte problemer blir det vanskeligere å kanalisere ressurser til å løse de aktuelle sakene. Videre viser gjennomgangen at siden små kommuner har få oppgaver av hvert slag, får vedkommende saksbehandler ikke mulighet til å opparbeide seg rutiner og kompetanse til å håndtere de vanskelige sakene. Det kan gå utover effektiviteten.

Gode systemer for intern kvalitetssikring er nødvendig for å sikre rettsriktige avgjørelser. Undersøkelser viser at manglende juridisk kompetanse i saksbehandlingen kan svekke borgerens rettssikkerhet, ikke minst på de prosedyremessige aspektene ved kommunenes myndighetsutøvelse. Manglende fagekspertise kan gi svekket materiell rettssikkerhet, i den grad beslutningene som treffes ikke er gode faglig sett. Større kommuner vil gi grunnlag for bedre tilgang både på fagekspertise og juridisk kompetanse. Større enheter vil også gi bedre forutsetninger for effektiv saksbehandling.

Anbefalingene utvalget har gjort for tjenesteutvikling med hensyn til kommunestørrelse vil også være dekkende for å sikre kommunens kapasitet og kompetanse for å ivareta myndighetsutøverenrollen.

Tilstrekkelig distanse

Gjennomgangen viser at inhabilitet er en større utfordring i små enn i større kommuner. Det skyldes ikke bare at saksbehandler kan være part og/eller være i slektskap med aktuelle innbyggere, men kan også skyldes andre nære relasjoner som naboskap, forretningsforbindelser og vennskap.

Utvalget tar med i betraktning at saksbehandlere i små kommuner gjennom sin kunnskap om lokale forhold og den konkrete saken, kan medføre at saksbehandler er bedre i stand til å utøve et tilpasset skjønn. I tillegg kan små forhold motvirke forskjellsbehandling fordi oversiktighet kan gjøre det lettere å få innsikt i kommunens avgjørelser og disposisjoner.

Utvalget legger til grunn at tilstrekkelig distanse mellom saksbehandler og innbyggerne er nødvendig. Dette for å sikre likebehandling og at det ikke tas utenforliggende hensyn i myndighetsutøvelsen, samt at innbyggerne sikres de rettigheter de har etter loven. I tillegg skal habilitetsreglene sikre tilliten til kommunene og beskytte den enkelte saksbehandler mot utidig press. Det er derfor utvalgets oppfatning at kommunene bør ha en størrelse som sikrer tilstrekkelig distanse mellom innbyggerne og medarbeiderne i kommunen.

Dersom kommunene ikke er i stand til å fatte rettsriktige avgjørelser vil dette medføre press om økt statlig overprøving og kunne føre til et økt antall klagesaker for fylkesmennene og

Stortingets ombudsmann for forvaltningen. Antallet saker for domstolene kan også øke i omfang.

6 Samfunnsutvikling

6.1 Samfunnsmessige hensyn

Her beskrives de samfunnsmessige hensyn utvalget legger vekt på når det gjelder kommunens rolle som samfunnsutvikler.

Helhetlig ivaretagelse av areal- og transportinteresser tilpasset klima- og miljøhensyn

Det meste av landets arealressurser forvaltes etter plan- og bygningsloven, der kommunene har hovedansvaret. Det er økende konkurranse om ressurser til mange formål og gjerne skarp konflikt i forvaltningen av arealer. Det offentlige beslutningssystemet må derfor ha evne til å sikre gode helhetsløsninger, ivareta langsiktige hensyn og være samfunnsøkonomisk effektivt. Helhetlig og samordnet planlegging etter plan- og bygningsloven skal bidra til å balansere ulike areal- og transportinteresser, og samtidig sikre klima- og miljøhensyn. Planleggingen krever at den enkelte kommune samarbeider med andre kommuner, med fylkeskommunen og med staten. Kommunene skal ellers ivareta ulike oppgaver og hensyn i planleggingen, blant annet knyttet til miljøet, jordressursene, klimahensyn ved energiforsyning og transport og for å fremme samfunnssikkerhet.²¹⁶

Tilrettelegging for positiv utvikling i lokalsamfunnet og storsamfunnet

En positiv utvikling handler i bunn og grunn om å sikre gode levekår for innbyggerne og gode rammevilkår for næringslivet. For de fleste kommuner er det en viktig målsetting å styrke sin attraktivitet som grunnlag for næringsutvikling, reiseliv og bosetting. Folkehelseloven pålegger kommunene å fremme befolkningens helse, trivsel, gode sosiale og miljømessige forhold, mens plan- og bygningsloven krever at kommunens planer skal legge til rette for god utforming av bygde omgivelser, gode bomiljøer og gode oppvekst- og levekår, samt fremme samfunnssikkerhet.

Utfordringene for å ivareta disse samfunnsmessige hensynene varierer alt etter om man snakker om *vekstkommuner* eller *fraflyttingskommuner*. Kommuner med vekst i folketallet vil ha press på utbygging av infrastruktur, boliger og tjenester. Dermed blir helhetlig areal- og transportplanlegging sentralt. Kommuner med nedgang i folketallet og/eller stagnerende næringsliv har gjerne mer fokus på næringsutvikling, tilflytting og omdømmebygging. Særlig i tett befolkede strøk, er kommunens lokalpolitiske valg avhengig av og påvirker utviklingen i et større geografisk område, for eksempel i en felles bo- og arbeidsmarkedsregion. Det gjør at det er nødvendig å vurdere effekter av planer og tiltak både innenfor kommunegrensene og kommunen som del av en større region.

De samfunnsmessige hensynene kommunene skal ivareta gjennom samfunnsutviklingsrollen gjør at mange sektorer, oppgaver og interesser må ses i sammenheng. Dette innebærer at kommunen må sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter.

6.2 Utviklingstrekk

Norske kommuner har en lang tradisjon for å engasjere seg i mer enn å gjennomføre de oppgavene staten har pålagt, og har så godt som alltid hatt en samfunnsbyggende funksjon. Historisk sett har kommunenes arbeid med å understøtte næringsutvikling og sysselsetting stått sentralt.²¹⁷ Dette utviklingsengasjementet strekker seg tilbake til formannskapslovene av

²¹⁶ Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)

²¹⁷ Ringholm, T. mfl. (2009) *Kommunen som samfunnsutvikler* Norut Tromsø rapport nr. 8/2009

1837 og ble en tydelig del av nasjonal politikk gjennom opprettelsen av Distriktenes utbyggingsfond i 1961. Ringholm mfl (2009) påpeker også utviklingstradisjoner innen kulturområdet, lokalsamfunns- og bygdeutvikling, utvikling av lokal identitet, stedsutvikling og tilrettelegging av tjenesteproduksjon.²¹⁸

Christiansenutvalget la i 1992 til grunn at kommunens betydning både i den fysiske planleggingen, lokal næringsutvikling og i miljøvern var økende og under utvikling. Videre ble det pekt på at alle disse oppgavene stilte mange av de samme kravene til kommunene, spesielt krav til kapasitet og kompetanse og krav til å løse oppgaver av regional karakter, dvs. oppgaver som strekker seg ut over kommunens egne grenser.²¹⁹

Økte krav til kommuneplanleggingen

Effektiv planlegging er avhengig av geografisk funksjonelle planleggingsområder for de formål det skal planlegges for.²²⁰ Planleggingen av kommunesamfunnet har sin ”klassiske” problembakgrunn i behovet for å styre tilgangen på areal, der dette er en knapp ressurs på grunn av økonomisk og demografisk vekst.²²¹ Men kravene til kommuneplanlegging har blitt mer omfattende de siste årene og handler i dag ikke bare om arealplanlegging. I plan- og bygningslovens formålsparagraf inngår også prinsippet om universell utforming, hensynet til barn og unges oppvekstvilkår og estetisk utforming av omgivelsene. Videre nevner lovens § 3-1 sikring av jordressursene, kvaliteter i landskapet og kulturmiljøer, sikring av naturgrunnet for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv, tilrettelegging for verdiskaping og næringsutvikling, god formgivning av bygde omgivelser, gode bomiljøer og gode oppvekst- og levekår, fremme befolkningens helse, forebygging av kriminalitet og ikke minst klimahensyn, fremme samfunnssikkerhet og forebygging av risiko, som sentrale oppgaver og hensyn i planlegging etter plan- og bygningsloven.²²²

I tillegg til dette har prinsippene om bærekraftig utvikling, om medvirkning og demokratisk innflytelse og om vurdering av konsekvenser for miljø og samfunn, blitt sterkere i lovgivingen over tid. Nye viktige føringer som kommunene, etter endringene i plan- og bygningsloven i 2009, må forholde seg til er bl.a.:

- nye nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging hvert fjerde år
- utarbeiding av regionale og kommunale planstrategier hvert fjerde år
- utarbeiding av planprogram for alle regionale planer og kommuneplaner, og for reguleringsplaner som kan ha vesentlige virkninger for miljø og samfunn.

Kommunene skal selv identifisere sine utfordringer på mange ulike sektorområder og arbeide systematisk med å håndtere disse gjennom planlegging og utvikling av kommunesamfunnet.

Økte krav til kommunal planlegging har medført økte krav til kapasitet og kompetanse i kommunene. Harvold mfl (2012) hevder også at de tekniske kravene til kartløsninger og produksjon av kart er blitt så store at mange kommuner ikke har mulighet til å lage tilfredsstillende løsninger. Kompetansekravene er så høye og spesialiserte at det ikke lenger er mulig for enkeltpersoner å utføre mange av oppgavene. Det kreves hele stillinger og et fagmiljø.²²³

²¹⁸ Ringholm, T. mfl. (2009) *Kommunen som samfunnsutvikler* Norut Tromsø rapport nr. 8/2009

²¹⁹ NOU 1992:15 *Kommune og fylkesinndelingen i et Norge i forandring*.

²²⁰ NOU 1992:15 *Kommune og fylkesinndelingen i et Norge i forandring*.

²²¹ Aarsæther, N. og S.I. Vabo (2002) *Fristilt eller velstyrt? Fokus på kommune-Norge*. Samlaget

²²² Jf. Lov 27. juni 2008 nr 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven), § 3-1.

²²³ Harvold, K. og T. Skjeggedal (2012), *Interkommunalt plansamarbeid*. Samarbeidsrapport NIBR/Østlandsforskning

Også ny folkehelselov fra 2011 har økt kravet til kapasitet og spesialkompetanse, som for eksempel samfunnsmedisinsk kompetanse og tverrfaglig kompetanse i kommunene. Loven legger til grunn fem grunnprinsipper av stor betydning i folkehelsearbeidet: utjevning av sosiale helseforskjeller, helse i alt vi gjør, føre-var, bærekraftig utvikling og medvirkning.²²⁴

Kommunene i byområder er i stadig mindre grad geografisk funksjonelle enheter

Utviklingen som er skissert i kapittel 3 med stor befolkningsvekst i sentrale strøk, økende regional integrasjon og utvidelse av tettsteder på tvers av kommunegrenser har gjort helhetlig planlegging og tilrettelegging i flerkommunale byområder mer krevende enn før. Stor vekst i befolkningen krever i tillegg at planleggingen må være i forkant for å håndtere utfordringer knyttet til utbygging av bolig- og næringsområder, transport, infrastruktur og offentlige tjenester. Veksten i byregionene bidrar til voksesmerter, og kommunegrensene kan gi suboptimale løsninger knyttet til arealbruk, utbyggingsmønstre og investeringer. Den stadig økende pendlingen som ble beskrevet i kapittel 3 gjør at den enkelte kommune i stadig mindre grad er å betrakte som en funksjonell region.

Denne utviklingen har gjort at behovet for å samordne planleggingen over kommune- og fylkesgrensene har blitt utredet og problematisert i flere sammenhenger de siste tiårene, blant annet av planlovutvalget (1998-2003) og i forbindelse med forvaltningsreformen om nye fylkeskommunale oppgaver (2006-2009). Planlovutvalget la til grunn at viktige oppgaver knyttet blant annet til samferdsel og infrastruktur, kystsone-, og vassdragsforvaltning, lokalisering av kjøpesentre og bolig- og næringsstrukturen, samt viktige miljøvernoppgaver ikke lar seg løse i kommunen alene. Utvalget mente også at systemet for planlegging mellom det kommunale og statlige nivået ikke var godt nok og flertallet ønsket derfor å styrke den regionale planleggingen. Et kjernesporsmål var om arealdelen til fylkesplanen skulle bli rettslig bindende for innbyggerne og dermed også for kommunen.²²⁵

I revideringen av planloven var planlegging for mer miljøvennlig transport et sentralt spørsmål, der regjeringen påpekte at det særlig var en utfordring å få til planlegging på tvers av kommunegrensene. Loven viderefører at kommunene har ansvaret for arealplanleggingen, inkludert ansvaret for å vedta reguleringsplaner. Samordning mellom kommuner skal skje gjennom regional plan eller interkommunalt samarbeid. Verken de regionale eller de interkommunale planene er i utgangspunktet rettslig forpliktende for de berørte kommunene eller statlige aktører. Men fravikelse fra denne typen planer kan gi grunnlag for å fremme innsigelse. Derimot ble det innført i loven, med virkning fra 2009, at fylkestinget kunne vedta en regional planbestemmelse som blir juridisk forpliktende for kommuner og private. En hovedbegrunnelse for å innføre regionale planbestemmelser var å kunne sikre et mer bærekraftig utbyggingsmønster.²²⁶

Det eksisterer også egne statlige planleggingsretningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging (vedtatt første gang i 1993 som rikspolitiske retningslinjer). Disse retningslinjene angir nærmere hva de berørte kommunale, fylkeskommunale og statlige myndighetene skal legge til grunn for å oppnå samordnet areal- og transportplanlegging. Retningslinjene peker på fylkeskommunen som den sentrale initiativtaker og pådriver i samordningen.²²⁷

²²⁴ Lov 24. juni 2011 nr 29 om folkehelsearbeid (folkehelseloven)

²²⁵ NOU 2001: 7 *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven*

²²⁶ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)* (plandelen)

²²⁷ Rundskriv, 20.08.1993. Nr.: T-5/93. Rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging.

I visse tilfeller, når gjennomføringen av viktige statlige eller regionale utbyggings-, anleggs- eller vernetiltak gjør det nødvendig, eller når andre samfunnsmessige hensyn tilsier det, åpner loven for bruk av statlig arealplan. Ved behandlingen av slike planer overtar departementet kommunestyrets myndighet til å vedta plan.²²⁸

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har søkt å løse samordningsutfordringene i storbyregionene gjennom i 2013 å etablere et nettverk mellom fylkeskommunene, der også fylkesmennene deltar. Departementet har ønsket fokus på byenes samspill med omkringliggende regioner, og bevilget midler til fylkeskommunene for at de som regionale utviklingsaktører skal ivareta det regionale perspektivet i samarbeidet. I nettverket drøfter de regionale aktørene utfordringer knyttet til bostedsforsyning og areal- og transportløsninger i de respektive storbyregionene, og legger stor vekt på erfaringsutveksling med det regionale plansamarbeidet om areal- og transportplanlegging mellom Oslo og Akershus. Det gis tilskuddsmidler til plansamarbeidene i fem år. I tillegg er det satt av midler til forskning på tiltaket. Erfaringene så langt er at disse regionene står overfor omtrent den samme typen utfordringer. Det dreier seg om behovet for regional samordning på grunn av stort press på arealer til transport, bolig, næring og andre formål på tvers av kommunegrensene.

Helhetlige bymiljøavtaler ble lansert i Nasjonal transportplan 2014-23 som et virkemiddel for å bidra til å nå målet om at all vekst i persontransporten i storbyområdene skal tas med kollektivtransport, sykling og gange (nullvekstmålet). Avtalene er rettet mot Osloregionen, Bergensområdet, Trondheimsområdet, Stavangerregionen, Buskerudbyen, Fredrikstad/Sarpsborg, Porsgrunn/Skien, Kristiansandsområdet og Tromsø. Avtalene er en videreutvikling og utvidelse av de etablerte bypakkene og belønningsordningene for kollektivtransport i de største byene, ved at arealbruk og arealplanlegging tas inn som et viktig virkemiddel.

Formålet med avtalene er å oppnå mer samstemt virkemiddelbruk mellom staten, fylkeskommunene og berørte kommuner i transportpolitikken i de ni største byområdene, samt å stimulere til bedre samordning av areal- og transportplanleggingen. De tre forvaltningsnivåene skal forhandle seg fram til gjensidige forpliktelser om å følge opp felles mål i areal- og transportpolitikken. Avtalene vil være politiske intensjonsavtaler og ikke juridisk bindende. Målene i avtalene skal forankres i regionale og kommunale arealplaner, med intensjon om en konsentrert arealbruk som bygger opp under fortetting i kollektivknutepunkt og mer kollektivtransport, sykling og gange. Det tas sikte på å inngå den første bymiljøavtalen i løpet av 2014.²²⁹

Styringsutfordringer i hovedstadsområdet

I forbindelse med den siste forvaltningsreformen i 2006-2009²³⁰ og i Hovedstadsmelding fra 2007²³¹ ble utfordringene knyttet til bedre regional styring og samordning i hovedstadsområdet drøftet. Regjeringen konkluderte med at det var klare styringsutfordringer i Osloregionen som måtte løses, slik at regionen blir opplevd som mer funksjonell for innbyggerne, næringslivet og samfunnet som helhet. På tross av at regjeringen påpekte at mange kommunale aktører gjør det vanskelig å lage regionale samordningsarenaer hvor både areal og transport inngår, ble ikke kommunestrukturen drøftet nærmere.

²²⁸ Miljøverndepartementet, Planlegging etter Plan- og bygningsloven. Veileder.

²²⁹ Meld. St. 26 (2012-2013) *Nasjonal transportplan*

²³⁰ St.meld. 12 (2006 – 2007) *Regionale fortrinn- regional framtid* og Ot.prp. nr. 10 (2008-2009) *Om lov om endringer i forvaltningslovgivningen mv.*

²³¹ St.meld. nr. 31 (2006-2007) *Åpen, trygg og skapende hovedstadsregion*

Det var kun utfordringen om planlegging på tvers av fylkesgrensene som ble adressert.²³² Regjeringen fant på bakgrunn av Stortingets behandling å gå videre med en modell med pålagt regionalt plansamarbeid, og Stortinget vedtok at Oslo og Akershus fylkeskommune skal samarbeide om areal- og transportplanleggingen.

Miljøverndepartementet ledet samarbeidet da de to fylkene i 2009 startet arbeidet med å legge grunnlaget for felles bolig-, areal- og transportplanlegging gjennom felles planstrategi og planprogram. Oslo kommune og Akershus fylkeskommune overtok deretter ansvaret for planarbeidet. Det er opprettet et felles plankontor som er sekretariat for plansamarbeidet. Fylkesmannen og statens vegvesen deltar på statens vegne i den videre planprosessen. Plansamarbeidet er ennå i en utviklingsfase, og en felles regional plan forventes vedtatt i løpet av juni 2015. I hvilken grad det pålagte plansamarbeidet lykkes i å møte de utfordringene som er skissert, og ev. kan ha overføringsverdi til ivaretagelsen av andre grenseoverskridende planutfordringer, er det for tidlig å fastslå.

Fortsatt nedgang i folketallet i mange distriktskommuner

I distriktskommuner er det andre utfordringer som ligger til grunn for planleggingsarbeidet, enn det er i byområder. Nedgang i folketallet medfører et ønske om å skape trivsel, sysselsetting og arbeidsplasser innenfor egne kommunegrenser. Både nedgangen i antall arbeidsplasser innen primærnæringen og nye næringsetableringer, utløser et behov for å sikre arealer for bolig og næring, bedre veier, gode havneforhold, mer kraftutbygging eller utbygging av bredbånd med god kapasitet og stabilitet.²³³ Samtidig har også mange distriktskommuner opplevd at fraflytting er snudd til vekst i folketallet de siste årene, gjennom en stor arbeidsinnvandring. Planutfordringene blir da å kunne tilby nok boliger og et variert nok boligmarked for de nye innbyggerne.²³⁴

Miljø- og klimautfordringer har økt betydning lokalt

De siste 25 årene har den statlig initierte miljøvernpolitikken fått en lokal utforming som har gjort politikkområdet til et relevant felt for samfunnsutvikling.²³⁵ Fra satsing på "økokommuner" på 1980-tallet har ambisjonene økt, gjennom programmet "Miljøvern i kommunene" til 1990-tallets "Lokal Agenda 21", de nye programmene "Livskraftige kommuner", "Grønne energikommuner" og "Framtidens byer".

De senere årene har vi også sett at klimautfordringene i større grad har blitt en kommunal oppgave. Kommunene skal ha klima- og energiplaner, noe som stiller krav om helhetstenkning på tvers av kommunegrensene. Ny matrikkellov, geodatalov, krav i miljøinformasjonsloven, krav om klima- og energiplaner og krav i vannforskriften om at kommunene skal følge opp regionale vannforvaltningsplaner har også økt presset på det kommunale plan- og miljøapparatet.

Det har også blitt innført lokal forvaltning av nasjonalparker og større verneområder. Forvaltningen skal ivaretas av interkommunale nasjonalparkstyrever. Lokal forvaltning skal bidra til å ivareta og styrke oppslutningen om vernet samtidig som verneområdene skal kunne utvikles som ressurs for nærings- og samfunnsutvikling. Det er de senere årene etablert flere verdiskapingsprogrammer som har som formål å bevare og styrke natur- og kulturverdier som

²³² St.meld. nr. 12 (2006 – 2007) *Regionale fortrinn- regional framtid*

²³³ Aarsæther, N.(2010). "Kommunen i rolla som samfunnsutviklar", i Borch, O.J. og A. Førde (red.). (2010). *Innovative bygdemiljø*. Bergen, Fagbokforlaget. Kap. 8.

²³⁴ Lie, I. mfl (2010). *En analyse av små, usikre eller stagnerende boligmarkeder*. Alta, Norut. Norut Alta rapport 2010:13

²³⁵ Ringholm, T. mfl. (2009), *Kommunen som samfunnsutvikler*. Norut Tromsø rapport nr. 8/2009

grunnlag for utvikling av lokalsamfunn og næringsliv. Disse omfatter Verdiskapingsprogrammet på kulturminneområdet (2006-2010), Naturarven som verdiskaper (2009-2013) og Verdiskapingsprogram for lokale og regionale parker (2012-). Programmene har et bredt perspektiv på verdiskaping og har vist at dette krever helhetstenking, god samhandling og koordinering i en sektorisert og spesialisert verden. Framveksten av lokale og regionale parker har bl.a. sitt utspring i at sammenhengende landskaps- og identitetsområder gjerne går på tvers av kommunegrenser, samtidig som den enkelte kommune ofte blir for liten til å kunne skaffe til veie de ressurser som trengs for å kunne opptre med tilstrekkelig tyngde som lokal og regional utviklingsaktør.

Nye nasjonale programmer for næringsutvikling

Kommunene har i lang tid spilt en viktig rolle for næringsutvikling, og i distriktpolitikken har kommunene hatt en viktig oppgave her. Distriktskommunene har arbeidet med investeringer i industriareal, akkvisisjonsstrategier for å tiltrekke seg bedrifter, aktivt kommunalt utviklingsarbeid og etablererkurs for entreprenører. Nasjonale programmer kommunene har hatt sterk fokus på, er kommunale næringsfond og deltakelse i Innovasjon Norges programmer for kommunal næringsutvikling.²³⁶

På 2000-tallet har næringsutviklingsarbeidet endret karakter i takt med reduserte forventninger til den industrielle sektor og større tro på at vekst skapes regionalt og lokalt gjennom entreprenørskap og innovasjon. Det er dermed lagt vekt på nye typer tiltak for småskala næringsetableringer og tiltak for reiseliv og tilreisende. Samtidig er det lagt økt vekt på attraktivitet for befolkningen og rekruttering av arbeidskraft gjennom satsing på lokal kultur, identitetsfølelse og bolyst.²³⁷

Økende globalisering og internasjonale avtaler stiller større krav til kommunens forhold til næringslivet. Kommunene er blant annet omfattet av et relativt komplisert regelverk i EØS-avtalen om offentlig støtte (statsstøtte) og offentlige anskaffelser.²³⁸

Å legge til rette for gode planprosesser, innovasjon og nyskaping forutsetter at det etableres arenaer for samarbeid og dialog der både offentlige aktører, næringslivet, kompetansemiljøer og frivillige organisasjoner, lag og foreninger er involvert. Kommunene er i større grad enn før innvevd i både lokale og regionale samarbeidsrelasjoner og samfunnsutviklingsarbeidet er på denne måten blitt mer komplekst.²³⁹

6.3 Rollen som samfunnsutvikler og kommuneinndeling

Kommunestrukturen har betydning for utøvelsen av samfunnsutviklingsrollen på ulike måter. *Antallet innbyggere* vil ha betydning for størrelsen på kommuneorganisasjonen, og dermed også de ressurser som er tilgjengelige for å engasjere seg i ulike oppgaver. Kommunenes *geografiske avgrensning og lokalisering* har imidlertid også betydning for mulighetene til å håndtere ulike oppgaver og utfordringer. Forvaltning av sammenhengende natur- og friluftsområder, håndtering av klimaspørsmål og tilrettelegging av gode løsninger for utvikling av funksjonelle samfunnsutviklingsområder, krever felles løsninger.

Christiansenutvalget konkluderte i 1992 med at det var både fordeler og ulemper med kommuneinndelingen for kommunens rolle som samfunnsutvikler. Fordelene var knyttet til

²³⁶ Moe, S. E. (2001) *Kommunen som samfunnsutvikler*. Fafo 2011 nr. 13

²³⁷ Ringholm, T. mfl. (2009) *Kommunen som samfunnsutvikler*. Norut Tromsø rapport nr. 8/2009

²³⁸ NOU 2012: 2 *Utenfor og innenfor*. s. 543

²³⁹ Ringholm, T. mfl. (2009) *Kommunen som samfunnsutvikler* Norut Tromsø rapport nr. 8/2009

nærhet, stabilitet og lokalkunnskap. Ulempene var knyttet til manglende organisatorisk tyngde, hinder for regional samordning og at småkommunene har et ensidig og sårbart næringsgrunnlag.²⁴⁰ Kommuneinndelingen da var stort sett den samme som i dag. Senere oppsummeringer av eksisterende forskning har i tillegg pekt på at de minste kommunene ofte har problemer med å rekruttere kompetanse til tunge, sektorovergrepene oppgaver, og at mangel på administrativ kapasitet oppfattes som et problem.²⁴¹

6.3.1 Helhetlig ivaretagelse av areal- og transportinteresser tilpasset klima- og miljøhensyn

Regjering og Storting har i flere omganger konstatert utfordringen med å sikre helhetlig ivaretagelse av areal- og transportinteresser på tvers av kommunegrensene, og da særlig i flerkommunale byområder. Som beskrevet i kapittel 3 er det ulike grader av administrativ oppsplitting av flerkommunale byområder:

- a) Oppsplittede tettsteder, hvor ett tettsted inngår i flere kommuner (f.eks. Moss og tvillingbyer som Skien/Porsgrunn)
- b) Bo- og arbeidsmarkedsregioner med stor grad av pendling mellom kommunene), (f.eks. Trondheimsregionen)
- c) Byområder med sammenfall av begge disse kjennetegnene (f. eks. hovedstadsområdet og Stavanger/Sandnes)

En del byområder er også delt mellom flere fylker (hovedstadsområdet, Kristiansandsregionen og Trondheimsregionen).

Som nevnt i kapittel 3.3 er det 10 byregioner der det sentrale tettstedet er splittet opp på flere kommuner. I tillegg finnes det 35 mindre tettsteder som deles opp av kommunegrensene. De fleste større oppsplittingene er i hovedsak lokalisert i byregioner.

Christiansenutvalget var også opptatt av flerkommunale byområder i sin utredning og hadde som et hovedprinsipp at kommunene bør avgrensnes slik at de utgjør geografisk funksjonelle enheter. Som kjent har det skjedd få endringer i kommunestrukturen siden 1992. I stedet er det, som vi har sett over (jf. 5.2) iverksatt flere tiltak for å løse denne samfunnsutfordringen.. Nyere utredninger konstaterer likevel at utfordringen består: Den enkelte kommune har myndighet over egne arealer, mens transportløsningene i hovedsak er fylkeskommunens og statens ansvar. Den enkelte kommune har få insitamenter for samordning/styring utover egne kommunegrensene.²⁴²

Det er et omfattende forsknings- og utredningsmateriale som viser både behovet for samarbeid i byområder og begrensningene som ligger i slike samarbeidsavtaler.²⁴³

²⁴⁰ NOU 1992:15 *Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring*.

²⁴¹ Myrvold, T. M.. (2001) *Smått og godt? Om de minste kommunenes evne til å imøtekomme generalistkommunekravet. En kunnskapsoversikt og indikatoriskusjon*. Oslo, NIBR. NIBR prosjektrapport 2001:01

²⁴² Brandtzæg, B og A. Aastvedt (2013). *Kommune- og forvaltningsgrenser. Utfordringer i byområder. Gjennomgang av noen eksempler*. Telemarksforskning rapport nr. 312/2013

²⁴³ Se for eksempel Zeiner, Sandkjær Hansen (2012). *Demokrati, styring og planlegging – funn fra forskningen i Forskningsrådets DEMOSREG-program 2005-2010*. Nibr rapport 2012:20. Fra programmet Det nye regionale Norge: byregioner eller landsdelsregioner?, Brandtzæg, B. og A. Aastvedt (2013). *Kommune- og forvaltningsgrenser. Utfordringer i byområder. Gjennomgang av noen eksempler*. Telemarksforskning rapport nr. 312/2013, Damvad og Dokk Holm (2013). *Flere tette bysentra gir mer effektive norske bykommuner*. Damvad.com, Sælensminde, I. mfl (2012). *Barrierer for tverrsektorielle lokale klimatilak*, Vestlandsforskningsrapport nr. 8/2012, Dølvik, T. mfl (2005). *Styringsutfordringer i Osloregionen*. Agenda og Asplan Viak prosjektrapport 2005

Buvik-utvalget pekte allerede i 1986 på at den viktigste oppgaven i byområder er løsningen av ressurs- og arealdisponeringsspørsmål, og at det her er vanskelig å finne fullgode løsninger gjennom samarbeidsavtaler og interkommunalt samarbeid. Dette fordi avtaler og samarbeid er konsensusorienterte, og beslutninger kun er mulig så langt alle kommuner tjener på det, men heller ikke lenger.²⁴⁴

Flerkommunale byområder skaper særlig utfordringer med å legge til rette for areal- og transportløsninger som ser boligbygging, næringsetableringer og transportløsninger i sammenheng. Når planer og tiltak som berører større funksjonelle regioner skal behandles og vedtas i flere kommuner, setter det store krav til gode planprosesser, ellers kan planprosessene bli krevende og langvarige. Med ulike utredninger, høringer, innsigelser og beslutninger, kan det ta lang tid å komme fram til løsninger som alle ser seg tjent med.²⁴⁵ Utfordringene med helhetlige areal- og transportløsninger blir ytterligere forsterket når ulike kollektiv- og transporttilbud skal på plass. Det er fylkeskommunen som har ansvar for kollektivtransporten og fylkesveiene, mens store statlige aktører som Vegvesenet, Jernbaneverket og NSB har ansvar for nasjonale veg- og baneløsninger.

Den sterke befolkningsveksten som er ventet i byområdene de nærmeste årene øker både behovet, men også utfordringene for rask og helhetlig planlegging av arealbruk, transport, infrastruktur, næringsområder og boligområder.

Kommunene vil ha sterke insentiver hver for seg for å sikre interessen i egen kommune, i mange tilfeller ut fra helt legitime behov. I noen tilfeller kan dette bety at kommunen vegrer seg for å legge til rette for boligbygging eller næringsetablering grunnet store kostnader forbundet med dette. I Stavanger har befolkningsvekst bidratt til et stadig mer presset boligmarked. Stavanger er den tettest befolkede kommunen i landet og for å håndtere veksten er det et stort behov for bygging av boliger i Stavangers randkommuner. En av kommunene som har ledige arealer er Rennesøy, der Renfastforbindelsen i 1992 gjorde at kommunen ble svært attraktiv for pendling til Stavanger. Rennesøy har arealer som kan bidra til å avlaste boligsituasjonen i Stavanger, men arbeider for å redusere tilflyttingen, blant annet fordi kommunen har for lav finansieringsevne for å kunne håndtere nødvendige investeringer. Rennesøy har hatt stor befolkningsvekst og er en av kommunene i Rogaland med høyest gjeld per innbygger.²⁴⁶

I andre tilfeller kjemper kommunene om å få størst mulig andel av den regionale veksten. Det betyr at kommunene vil arbeide for utbyggingsmønster som gagnar dem best enkeltvis. Kommunegrensen mellom Rygge og Moss går tvers gjennom Moss byområde. Rett over grensen åpnet Rygge kommune i 2006 for bygging av et storsenter på 20 000 kvm. Her er det ulikt syn mellom kommunene om dette gagnar kun den ene kommunen eller hele regionen. Eksempelet viser at det er vanskelig å få til en helhetlig sentrumsutvikling og byutvikling når sentrum er delt mellom to kommuner.²⁴⁷

En vurdering av den interkommunale arealplanen (IKAP) i Trondheimsregionen, viser at det er vanskelig å gjennomføre en arealplan som minimerer transportomfanget.²⁴⁸

²⁴⁴ NOU 1986:7 *Forslag til endringer i kommuneinndelingen for Horten, Tønsberg og Larvik. (Buvikutvalget (1984-86))*

²⁴⁵ Brandtzæg, B. og A. Aastvedt (2013). *Kommune- og forvaltningsgrenser. Utfordringer i byområder. Gjennomgang av noen eksempler*. Telemarksforskning rapport nr. 312/2013

²⁴⁶ Brandtzæg, B. og A. Aastvedt (2013). *Kommune- og forvaltningsgrenser. Utfordringer i byområder. Gjennomgang av noen eksempler*. Telemarksforskning rapport nr. 312/2013

²⁴⁷ Brandtzæg, B. og A. Aastvedt (2013). *Kommune- og forvaltningsgrenser. Utfordringer i byområder. Gjennomgang av noen eksempler*. Telemarksforskning rapport nr. 312/2013

²⁴⁸ Sælensminde, I. *mfl (2012). Barrierer for tverrsektorielle lokale klimatiltak*, Vestlandsforskningsrapport nr. 8/2012

Erfaringene fra Trondheim viser også utfordringer med å legge til rette for næringsutvikling gjennom etablering av nødvendige logistikknutepunkt og byggeklare næringsarealer. Eksisterende logistikknutepunkt er sprengt og ligger dessuten midt i Trondheim sentrum. Det er lagt opp til at det skal etableres et nytt knutepunkt, men kommunene er ikke blitt enige om lokalisering. Inntrykket er at alle vil ha knutepunktet i nærheten av seg, men ikke alle ønsker ulempene med å ha det lokalisert i egen kommune.

Selv om planen har avsatt nytt næringsareal, er det en utfordring å få dette finansiert slik at det kan bli byggeklart. Også her er det en utfordring at mange av kommunene har stor vekst og dermed har store utgifter knyttet til utbygging av kommunale tjenester til nye innbyggere.²⁴⁹ Den interkommunale planen er ikke juridisk bindende, og følges opp ved at hver enkelt kommune treffer endelig planvedtak for sitt område. Malvik kommune fremmet dermed innsigelse mot at Trondheim kommune avsatte flere boligarealer enn det som var vedtatt i IKAP. Miljøverndepartementet har nylig avslått denne innsigelsen på bakgrunn av at forventet befolkningsvekst er høyere enn det som ble lagt til grunn i IKAP.²⁵⁰

En forskningsbasert studie av regionalt samarbeid om arealbruk og transportpolitikk i Kristiansand, Fyn og Hannover konkluderte med at regional samordning har betydning, men er ikke en tilstrekkelig forutsetning for å lukke gapet mellom nasjonale politikkmål og lokal implementering av samordnet arealbruk og transportpolitikk.²⁵¹ I en annen utredning får kommunene i Stavanger/Sandnes-regionen relativt gode skussmål for sine interkommunale samarbeid og fylkesplansamarbeid, inkludert politisk forankring i en utredning av kommunestrukturens betydning for næringslivet i regionen. Men selv her konkluderes det med at den oppdelte kommunestrukturen bidrar til å svekke byregionens funksjonalitet og effektivitet, og indirekte er medvirkende til at det oppstår bilkøer i det sentrale byområdet og at det ikke kommer snarlige løsninger på problemet.²⁵² Felles havneutvikling på Jæren, der Sandes kommune ikke ville bli med i et interkommunalt samarbeid om havneutvikling på tross av press fra fylkeskommunen, er et annet eksempel på at viljen til å bli koordinert ofte vil sammenfalle med den enkelte kommunes strategiske interesser.²⁵³

En utredning av styringsutfordringene i hovedstadsregionen tegner et asymmetrisk bilde av systemet av planaktører: Et fåtall sterke statsetater i førersetet, i samarbeid med en fylkeskommune uten reell makt og myndighet og et stort antall kommuner med myndighet over arealene innenfor hvert sitt avgrensede delområde, men som ikke deltar direkte i prosessene. I utredningen konstateres at manglende felles regional organisering har bidratt til statliggjøring av nye oppgaver, og det pekes på at en vesentlig reduksjon i antallet kommuner rundt Oslo med dannelsen av større regionkommuner vil være fordelaktig.²⁵⁴

²⁴⁹ Brandtzæg, B. og A. Aastvedt (2013). *Kommune- og forvaltningsgrenser. Utfordringer i byområder. Gjennomgang av noen eksempler*. Telemarksforskning rapport nr. 312/2013 og Sælensminde, I. mfl (2012). *Barrierer for tverrsektorielle lokale klimatilak*, Vestlandsforskningsrapport nr. 8/2012

²⁵⁰ Miljøverndepartementet. Brev av 20.des. 2013 til Fylkesmannen i Sør-Trøndelag: ”Trondheim kommune – innsigelser til kommuneplanens arealdel 2012-2024”

²⁵¹ Leite, K. mfl (2008). *Regional governance as a way to integrate land use and transport planning. Synthesis report*. TØI-rapport 958A/2008.

²⁵² Leknes, E., Blomberg, A. og Bjelland, A. (2009) *Kommunestrukturens betydning for næringslivet i Stavangerregionen*. Rapport Iris – 2009/041.

²⁵³ Zeiner, Sandkjær Hansen (2012). *Demokrati, styring og planlegging – funn fra forskningen i Forskningsrådets DEMOSREG-program 2005-2010*. Nibr rapport 2012:20. Fra programmet Det nye regionale Norge: byregioner eller landsdelsregioner?

²⁵⁴ Dølvik, T. mfl (2005). *Styringsutfordringer i Osloregionen*. Agenda og Asplan Viak prosjektrapport 2005

Også andre utredninger peker på at kommunesammenslåing, der de administrative grensene i større grad følger bo- og arbeidsmarkedsregionene, vil øke effektiviteten i alle former for politisk og administrativ forvaltning.²⁵⁵ Også erfaringer fra kommunesammenslåinger gir støtte til en slik anbefaling. Amdam mfl (2003) fant, i en studie av mulige effekter og konsekvenser ved endring av kommunestruktur, at arealplanleggingen var det viktigste fortrinnet ved sammenslåinger i sentrumsorienterte og tettbygde områder. Slike sammenslåinger kunne gi ny styrke til regionalt utviklingsarbeid og styrke områdets konkurransevne overfor andre regioner i inn og utland.²⁵⁶

Også utenfor sentrale byområder har sammenslåinger positiv innvirkning på planleggingen. Sammenslåingen av Kristiansund og Frei er et eksempel her. Kristiansund var en inneklemt bykommune med et stort behov for arealressurser. Frei hadde betydelige arealressurser til både bolig- og næringsformål og var samtidig bokommune for Kristiansund.²⁵⁷ Også i Ølen/Vindafjord²⁵⁸ og Ramnes/Våle²⁵⁹ har sammenslåingene gitt begge de nye kommunene bedre sammenheng som bo- og arbeidsmarked. Muligheten for å ta mer helhetlige planleggingsgrep både når det gjelder bolig og næring har også blitt styrket.

Også i de mange mindre flerkommunale tettstedene er det utfordringer knyttet til helhetlig samfunnsutvikling og planlegging. Dette er særlig knyttet til arealplanlegging i tilknytning til for eksempel steds- og sentrumsutvikling, men gjelder også utbygging av kommunal infrastruktur som for eksempel skole og barnehage. Sistnevnte kan ha konsekvenser både for kommuneøkonomien og for tilbudet til innbyggerne. Christiansen-utvalget mente at kommunegrenser som skjærer gjennom sammenhengende områder kan øke kostnadene ved kommunale tjenester. For innbyggerne kan dette for eksempel bety at barn må gå på ungdomsskolen i egen kommune som ligger langt fra bostedet, til tross for at nabokommunen har en ungdomsskole i nærområdet.

6.3.2 Kapasitet og kompetanse på plan- og miljøområdet

Det er et voksende gap mellom de forventninger og krav som stilles til kommunene på plan- og miljøområdet og kapasitet og kompetanse i kommunene. Stortinget påpekte i sin behandling av Riksrevisjonens rapport om bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering i Norge (Innst.S.nr. 35 (2007-2008)) at: ”... *det er bred politisk enighet om at kommunene fortsatt skal ha en sentral rolle i planlegging og forvaltning av arealer. Undersøkelsen viser at det er til dels stor mangel både på kompetanse og kapasitet i kommuneadministrasjonene, noe som kan medføre liten mulighet til å lage helhetlige og overordnede planer.*”

I forslaget til ny plan- og bygningslov bemerket Miljøverndepartementet at for mange mindre kommuner vil det kunne være vanskelig å ha full planfaglig kompetanse blant kommunens ansatte. Departementet la derfor til grunn samarbeid mellom flere kommuner og veiledning fra fylkeskommunen og fagmyndigheter.²⁶⁰ Departementet vurderte det dermed slik at mange av kommunene ikke var i stand til å ivareta planleggingsoppgavene på egen hånd.

²⁵⁵ Damvad og Dokk Holm (2013). *Flere tette bysentra gir mer effektive norske bykommuner*. Damvad.com

²⁵⁶ Amdam, J. mfl (2003): *Kommunestruktur og regional samfunnsutvikling*. Møreforskning, Volda.

²⁵⁷ Brandtzæg, B. A. (2009). *Frivillige kommunesammenslutninger. 2005-2008. Erfaringer og effekter fra. Bodø, Aure, Vindafjord og Kristiansund*. Telemarksforskning - Bø. Rapport nr. 258

²⁵⁸ Brandtzæg, B. A. (2009). *Frivillige kommunesammenslutninger. 2005-2008. Erfaringer og effekter fra. Bodø, Aure, Vindafjord og Kristiansund*. Telemarksforskning - Bø. Rapport nr. 258

²⁵⁹ Vinsand, G. mfl (2005). *Re-effekter. Etterundersøkelse av sammenslutningen mellom Ramnes og Våle*. Agenda Utredning og Utvikling AS. Rapportnr.: R5171

²⁶⁰ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling* (plan- og bygningsloven) (plandelen), s. 183.

Tilsvarende vurderinger ble lagt til grunn i framlegget til ny folkehelselov. Helse- og omsorgsdepartementet la til grunn at det ikke bare var hensiktsmessig, men også nødvendig at små kommuner samarbeidet med andre kommuner for å sikre tilstrekkelig kompetanse på folkehelsearbeid. På grunn av at slikt samarbeid ble oppfattet som nødvendig, ble departementets myndighet om å pålegge samarbeid dersom det ble ansett som påkrevet for å sikre forsvarlig folkehelsearbeid i kommunene, videreført. Departementet viste også til arbeidet med miljørettet helsevern som sa at tjenesten fungerer godt når størrelsen på kommunene eller det interkommunale samarbeidet omfatter et befolkningsgrunnlag på 20 000.²⁶¹

En gjennomgang av statlige veiledere innen plansektoren, foretatt i 2013, viser at veiledning er nødvendig for mange mindre kommuner. Hovedbudskapet fra fagfolk i de små kommunene var at veilederne var svært nyttige, mens planleggere i større kommuner ikke hadde behov for veilederne. Her jobbet planleggerne mer spesialisert med stor faglig kompetanse.²⁶²

Fagmyndighetene i mindre kommuner oppfatter for så vidt ikke at deres manglende kompetanse utgjør et demokratisk problem.²⁶³ Det er likevel grunnlag for å hevde at lokalpolitikere er avhengig av solid faglig kompetanse i egen organisasjon for å kunne stå opp for valg som er tatt på grunnlag av lokalpolitisk skjønn. Rådmenn og ordførere i kommuner over 20 000 innbyggere gir for eksempel fylkesmennene dårligere skussmål på deres fagkompetanse enn respondentene i kommuner under 20 000.²⁶⁴

En ny undersøkelse som ser på kommunenes kompetanse og kapasitet innen samfunns- og arealplanlegging viser at denne er mangelfull. 60 prosent av kommunene har 0,5 årsverk eller mindre til sin samfunnsplanlegging, mens 55 prosent av kommunene har 1,0 årsverk eller mindre til sin arealplanlegging. 65 prosent av kommunene opplyser at de i liten eller svært liten grad har nødvendig kapasitet i samfunnsplanlegging. For arealplanleggingen har om lag 60 prosent av kommunene under 10 000 innbyggere i liten eller svært liten grad nødvendig kapasitet, mens for kommuner mellom 10 000 og 30 000 innbyggere er andelen 34 prosent. Bare 11 prosent av kommunene over 30 000 har tilsvarende liten kapasitet. Rekrutteringsutfordringene er økende og det er anslått av kommunene trenger 120 nye årsverk innen planlegging pr år.²⁶⁵ Det er også frykt for at det utdannes for få kandidater fra de tradisjonelle planleggerstudiene.²⁶⁶

Risan og Zeiner (2012) studerte samfunnsavdelinger i et mindre utvalg kommuner mellom 2 500 og 50 000 innbyggere. Casestudiene viste at samfunnsavdelinger som har 14 ansatte eller mer ser ut til å fungere bedre enn de som har under 10 ansatte. Fem av casekommunene har velfungerende samfunnsavdelinger, og varierer i størrelse mellom 4 000 og 25 000

²⁶¹ Prop 90 L (2010-2011) *Om folkehelseloven*, s. 173 og 178.

²⁶² Holm, A. mfl (2013) *Kommunal variasjon i statlige veiledere og retningslinjer*, NIBR-rapport 2013:17

²⁶³ Holm, A. mfl (2013), *Kommunal variasjon i statlige veiledere og retningslinjer*, NIBR-rapport 2013:17

²⁶⁴ DIFI (2010), *Fylkesmannen 2010. En undersøkelse av kommunenes erfaring med og oppfatning av Fylkesmannen*. Rapport 2010:11

²⁶⁵ Langset, M.; mfl (kommer), *Kartlegging av plankapasitet og plankompetanse i norske kommuner*. NIVI Analyse i samarbeid med Urbanet Analyse og Asplan Viak Urbanet. Oppdraget er gjennomført på oppdrag fra KS. FoU-rapport vil bli ferdigstilt i månedsskiftet mars/april 2014.

²⁶⁶ Falleth, Medalen og Aarsæther, "Nye planer for planlegging", *Nationen* 07.01.14, Kleven, T. mfl.- (2011). *Styrking av planforskning og planleggerutdanning i Norge*. NIBR 2011:14

innbyggere. Den minste kommunen hadde satset systematisk på akademisk kompetanse over lang tid, og hadde på grunn av sin beliggenhet god tilgang på høyt utdannet arbeidskraft.²⁶⁷

En undersøkelse om interkommunalt plansamarbeid viser at distriktskommuner først og fremst samarbeider for å styrke kapasitet og kompetanse til planarbeid, mens kommuner i sentrale strøk i større grad samarbeider for å håndtere funksjonelle planutfordringer på tvers av kommunegrenser, som felles arbeids-, bolig- og servicemarked. I undersøkelsen kommer det også fram at distriktskommuner med fordel kunne samordnet planleggingen over kommunegrensene, særlig innenfor samme bo- og arbeidsmarkedsregion, men at det ikke er lett å få til slikt samarbeid.²⁶⁸

Manglende kapasitet og kompetanse i kommunene kan også redusere muligheten for oppfølgingen av overordnet politikk som angår areal-, miljø- og ressursforvaltningen på kommunalt nivå. Planområdet er preget av et økende konfliktnivå mellom regional stat og kommunene.²⁶⁹ Dårlig planberedskap og mangelfullt datagrunnlag øker risikoen for miljø- og samfunnsmessig uheldige etableringer, dårlig arealforvaltning og mangelfull oppfølging av statlige krav innenfor ulike sektorer.

Effektive verktøy for risikovurderinger og beredskap mot miljøødeleggelser på grunn av klimaendringer er betinget av bedre lokale areal- og miljødata. Klimatilpasningsutvalget slo fast at et styrket plansystem som inkluderer klimatilpasning, synes å være det viktigste grepet samfunnet kan gjøre for å tilpasse seg et endret klima.²⁷⁰ Dette stiller kommunene overfor betydelige investerings- og kompetanseutfordringer, og dermed også planutfordringer.

I hvilken grad kommunene har gjeldende planer for biologisk mangfold, friluftsliv, kulturminnevern, landskap, universell utforming og klima/energi øker med størrelse. De minste kommunene (under 2 000 innbyggere) har i minst grad planer for universell utforming, landskap og biologisk mangfold (17–28 prosent), mens de i størst grad har planer for klima og energi (65 prosent). På samme tid har de minste kommunene den laveste saksbehandlingstiden for reguleringsplaner, byggesak og kartforretning. Her er det særlig de største kommunene som skiller seg ut med lang saksbehandlingstid.²⁷¹

6.3.3 Tilrettelegging for positiv utvikling i lokalsamfunnet og storsamfunnet

I byområder vil særlig ivaretagelse av helhetlige areal- og transportløsninger være viktig for å legge til rette for en positiv utvikling i lokalsamfunnet og storsamfunnet. En undersøkelse blant bedrifter i storbyområder har spurt om hvordan kommunale myndigheter kan bidra til at kommunen skal være et attraktivt lokaliseringssted for bedriften og de arbeidstakere bedriften skal rekruttere. Foruten markedsføring av kommunen, svarer bedriftene attraktive boligområder, effektiv og kvalitetsmessig plan- og byggesaksbehandling, forutsigbare

²⁶⁷ Risan, L. og Zeiner, H. (2012), *Overordnet planlegging og akademisk kompetanse i norske kommuner*. NIBR: rapport 2012:6

²⁶⁸ Harvold, K. og Skjeggedal, T. (2012), *Interkommunalt plansamarbeid*. Samarbeidsrapport NIBR/Østlandsforskning

²⁶⁹ DIFI (2010), *Fylkesmannen 2010. En undersøkelse av kommunenes erfaring med og oppfatning av Fylkesmannen*. Rapport 2010:11

²⁷⁰ NOU 2010:10 *Tilpassing til eit klima i endring. Samfunnet si sårbarheit og behov for tilpassing til konsekvensar av klimaendringane*.

²⁷¹ SSB, *Fysisk planlegging i kommuner og fylkeskommuner*, 2012

arealplaner og bedre tilgang på attraktive næringsarealer. 95 prosent av virksomhetene i undersøkelsen ønsker for øvrig færre kommuner.²⁷²

Flere undersøkelser drøfter utfordringer og fordeler med samarbeid for å legge til rette for en positiv utvikling på tvers av kommunegrenser, også utenfor sentrale byområder. Det fremkommer gjennomgående at den gjensidige avhengigheten som eksisterer mellom kommunene, særlig innenfor samme bo- og arbeidsmarkedsregion, i dag begrenser den enkelte kommunes muligheter til å fremme en bærekraftig utvikling på egen hånd.²⁷³

Samtidig påpeker flere studier utfordringer for samarbeid i områder med flere sentra og i mindre befolkningstette områder grunnet motstridende lokale interesser. Et regionalt samarbeid om næringsutvikling fordrer en lokal forståelse av at egen kommune inngår i et større problemkompleks og en opplevelse av «skjebnefellesskap», for eksempel i en situasjon med store omstillingsbehov.²⁷⁴ Det eksisterer mange gamle og etablerte motsetninger mellom steder og kommuner som hindrer sterkere regiontenking og sterkere samarbeid på tvers av kommuner.²⁷⁵ Vurderingen hos Amdam mfl (2003) når det gjelder kommunesammenslåinger i slike regioner uten en felles visjon, er at dette neppe vil føre til bedring i samfunnsutviklingsarbeidet uten en klar kriseerkjennelse eller påtrykk utenfra. På den andre siden oppfatter de at regionalt samarbeid neppe er særlig mer effektivt.²⁷⁶

Manglende kapasitet og kompetanse er også fremhevet av Kommunal- og regionaldepartementet som en utfordring for samfunnsutviklingsarbeidet i små distriktskommuner.²⁷⁷ Departementet har derfor satt i gang flere initiativ for å bøte på dette de siste årene. Programmet lokal samfunnsutvikling i kommunene (LUK-satsingen) ble satt i gang i 2010 med mål om bedre kompetanse og kapasitet til kontinuerlig å drive utviklingsarbeid i kommunene. Programmet skal utvikle et tettere samarbeid både mellom fylker og kommuner og mellom flere kommuner. I 2013 konstaterte departementet at flere distriktskommuner ikke satte lokalt samfunnsutviklingsarbeid på dagsorden på grunn av manglende kapasitet. Departementet opprettet derfor en målrettet innsats mot kommuner med under 2 000 innbyggere med særskilt innsats fra fylkeskommunen og Distriktssenteret. Kommunene ble oppfordret til å samarbeide med større eller omkringliggende kommuner.²⁷⁸ 40 kommuner er plukket ut til å være med i den femårige satsingen. Distriktskommunene har også tilgang til næringsfond, enten gjennom tilførsel fra fylkeskommunene som del av den distriktsrettede næringspolitikken eller gjennom kraftkonsesjoner.

Behovet for næringsutvikling gjør at små distriktskommuner har stor aktivitet på området. Samtidig viser flere studier at det i de minste kommunene ikke er egne ansatte med ansvar for næringsutvikling, slik at ansvaret faller på ordfører eller rådmann.²⁷⁹

²⁷² Advicia (2013) *Landsdekkende næringspolitisk undersøkelse 2013. Storbygruppen*. PP-presentasjon.

²⁷³ Hovik, S., mfl. (2004). *Bærekraftig lokal og regional utvikling. Kunnskapsstatus og forskningsbehov*. Oslo. NIBR-notat: 2004:106

²⁷⁴ Karlsen, A. og Lindeløv, B. (2003). "Når kommunen blir for liten – regional organisering av næringsutvikling". i N. Aarsæther, og N. Finstad (red.). (2003) *Utviklingskommunen*. Oslo : Kommuneforlaget, kap. 9.

²⁷⁵ Angell, E. mfl (2013). *Attraktive lokalsamfunn og arbeidsmarkedsregioner i Nord-Norge*. Alta, Norut. Norut Alta-Áltá Rapport 2013:7.

²⁷⁶ Amdam, J. mfl (2003): *Kommunestruktur og regional samfunnsutvikling*. Møreforskning, Volda.

²⁷⁷ St.meld. nr. 25 (2004-2005) *Om regionalpolitikken*, St.meld. nr. 25 (2008-2009) *Lokal vekstkraft og framtidstru*, Meld. St. 13 (2012-13) *Ta heile Noreg i bruk*.

²⁷⁸ Meld. St. 13 (2012-13) *Ta heile Noreg i bruk*.

²⁷⁹ Moen, S.E. (2011). *Kommunen som samfunnsutvikler : drivere og hindringer for næringsutviklings- og sysselsettingsarbeid*. Oslo, FAFO og Hovik, S. og T.M. Myrvold (2001). *Er det størrelsen det kommer an på?* Oslo, NIBR prosjektrapport 2001:8

Det er påpekt at fordelene med dette er at arbeidet er politisk forankret, og at det er kort vei inn til kommuneadministrasjon – og tett kontakt betyr sterkere engasjement. Ulempene knytter seg imidlertid til at ordfører eller rådmann ikke nødvendigvis besitter den riktige kompetansen, sårbarhet i forhold til langsiktige satsinger, personavhengighet og begrenset tid i det daglige arbeidet.²⁸⁰ Samtidig er kommunene helt avhengige av koordinering, samarbeid og dialog med andre næringsaktører og institusjoner (bedrifter, lokalt næringsforum, fylkeskommune, utdannings- og FoU-institusjoner). Dette krever en viss kapasitet.²⁸¹

Hvordan disse fordelene og ulempene gir seg utslag i faktisk innsats varierer antakelig fra kommune til kommune. Kobro mfl (2012) studerte suksessrike distriktskommuner og fant at disse hadde evne til å utnytte «smådriftsfordelene» i kommuneorganisasjonen i samarbeidet med næringsliv og frivillighet.²⁸² Smådriftsfordelene dreide seg om kort vei mellom ideer og beslutninger, stor grad av kunnskapsdeling og tillitsbygging på tvers av fag- og sektorgrenser, tette og vedvarende nettverk og god oversikt over hvor kompetansen sitter. Kraften som ligger i innbyggernes egne initiativ og evne til å mobilisere uformelle lokale nettverk som er koblet til nettverk utenfor kommunen, er med på å gi småsamfunn og småkommuner handlekraft og styrke.²⁸³ Andre undersøkelser fremhever derimot at det i større sammenslåtte kommuner vil være lettere å ta kunnskap og relasjoner i bruk enn innenfor rammene av et regionalt samarbeid, fordi det da vil være lettere å mobilisere og sette ønskede utviklingsprosesser i bevegelse.²⁸⁴

Moen (2011) fremhever det paradoksale ved at små distriktskommuner i stor grad har evnen til å samarbeide med det lokale næringslivet, men ikke lykkes best resultatmessig i og med at de har større utfordringer med sysselsettings- og befolkningsutviklingen enn mer sentrale kommuner. De strukturelle sentraliseringstendensene gir kommunene andre utfordringer enn dem det lokale næringslivet gir.²⁸⁵

Undersøkelser har vist at nær kontakt mellom politikere og innbyggere, som vi finner i de små kommunene, kan bety at tjenesteyting prioriteres slik at det i noen grad går ut over utviklingsoppgavene.²⁸⁶ Erfaringer fra sammenslåtte kommuner viser også en endring i fokus fra nære driftsutfordringer til økt vektlegging av de overordnede utfordringene og utviklingsrettet arbeid.²⁸⁷

Erfaringer viser at kommunesammenslåinger kan være en løsning på kapasitets- og kompetanseutfordringene for mindre kommuner. På samfunnsutviklingsfeltet har sammenslåtte kommuner opplevd enklere rekruttering og mindre faglig avhengighet til andre

²⁸⁰ Hovik, S. og T.M. Myrvold (2001). *Er det størrelsen det kommer an på?* Oslo, NIBR prosjektrapport 2001:8, Hovik, S. og T.M. Myrvold (2001b). *Kommunale oppgaver – hvorfor varierer omfang og kvalitet?* Oslo, NIBR. NIBR prosjektrapport 2001:19, Moen, S.E. (2011). *Kommunen som samfunnsutvikler: drivere og hindringer for næringsutviklings- og sysselsettingsarbeid.* Oslo, FAFO.

²⁸¹ Moen, S.E. (2011). *Kommunen som samfunnsutvikler: drivere og hindringer for næringsutviklings- og sysselsettingsarbeid.* Oslo, FAFO

²⁸² Kobro, L., K. Vareide og M. Hatling (2012). *Suksessrike distriktskommuner: en studie av kjennetegn ved 15 norske distriktskommuner.* Bø i Telemark: Telemarkforskning.

²⁸³ Magnussen, T. og L.T. Pettersen (2003). "Utviklingskommunen – eit spørsmål om storleik?" i N. Aarsæther og N. Finstad (red.). (2003) *Utviklingskommunen.* Oslo : Kommuneforlaget, kap. 15.

²⁸⁴ Amdam, J. mfl (2003): *Kommunestruktur og regional samfunnsutvikling.* Møreforskning, Volda.

²⁸⁵ Moen, S.E. (2011). *Kommunen som samfunnsutvikler: drivere og hindringer for næringsutviklings- og sysselsettingsarbeid.* Oslo, FAFO

²⁸⁶ Hovik, S. og T.M. Myrvold (2001). *Er det størrelsen det kommer an på?* Oslo, NIBR prosjektrapport 2001:8

²⁸⁷ Amdam, J. mfl (2003): *Kommunestruktur og regional samfunnsutvikling.* Møreforskning, Volda.

enheter, som fylkeskommunen.²⁸⁸ Erfaringene fra sammenslåingene mellom Bodø/Skjerstad²⁸⁹, Harstad/Bjarkøy²⁹⁰ og Inderøy/Mosvik²⁹¹ er at kommunene har fått et større «utviklingskorps» og flere ressurser å spille på. Også i Ølen/Vindafjord²⁹² og Ramnes/Våle²⁹³ er vurderingene at det kommunale fagmiljøet på utviklingssiden har blitt styrket, samt at gjennomslagskraften vurderes som styrket overfor både regionale og statlige myndigheter på samfunnsutviklingsområdet.

Ett definert kommunesenter vil kunne gi en sammenslått kommune større tyngde og påvirkningskraft overfor næringsliv og andre offentlige myndigheter. Kommunesenteret vil tiltrekke seg ulike servicefunksjoner og næringsliv. Evalueringer fra gjennomførte sammenslåinger viser dette, spesielt i Re kommune som utviklet et nytt kommunesenter etter sammenslåingen, men også til dels i Vindafjord kommune der formålet bl.a. var å utvikle Ølen som et mer attraktivt regionalt sentrum. Begge kommunene har samtidig hatt fokus på å opprettholde sterke bygder. Evalueringen av Re viser også at sammenslåingen har medført mindre lokal konkurranse i næringspolitikken og dermed bedre betingelser for en proaktiv næringspolitikk, samt at sammenslåingen ga kommunen større investeringskraft. Det førte til at kommunen etter sammenslåingen har lagt betydelig vekt på utbygging av den kommunale infrastrukturen. Flere av investeringene kan ses i sammenheng med strategien om utviklingen av Revetal som et felles sentrum.²⁹⁴

6.4 Utvalgets vurderinger

Ut fra ovenstående gjennomgang er det utvalgets oppfatning at følgende kriterier er sentrale for at kommunene skal ivareta sin rolle som samfunnsutvikler:

- Funksjonelle samfunnsutviklingsområder
- Tilstrekkelig kapasitet
- Relevant kompetanse

Funksjonelle samfunnsutviklingsområder

Christiansenutvalget la til grunn at effektiv planlegging er avhengig av geografisk funksjonelle planleggingsområder for de formål det skal planlegges for.²⁹⁵ Plan- og bygningsloven angir en rekke forhold det skal tas hensyn til i planleggingen. Utvalget har vurdert det som viktig at kommuneinndelingen legger til rette for en samordnet areal- og transportplanlegging som ivaretar klima- og miljøhensyn. I gjennomgangen over er det vist at kommunestrukturen i liten grad er tilpasset et slikt funksjonelt planleggingsområde.

²⁸⁸ Amdam, J. mfl (2003): *Kommunestruktur og regional samfunnsutvikling*. Møreforskning, Volda.

²⁸⁹ Brandtzæg, B. A. (2009). *Frivillige kommunesammenslutninger. 2005-2008. Erfaringer og effekter fra. Bodø, Aure, Vindafjord og Kristiansund*. Telemarksforskning - Bø. Rapport nr. 258

²⁹⁰ Kpmsg (2002). *Kommunesammenslåing Bjarkøy og Harstad kommuner. Forprosjekt. Sluttrapport*. Godkjent av styringsgruppa 2002.

²⁹¹ Winther, G. (2013) *Kartlegging sammenslåing Inderøy – Mosvik*. Distriktssenterets egne kartlegginger. Upublisert.

²⁹² Brandtzæg, B. A. (2009). *Frivillige kommunesammenslutninger. 2005-2008. Erfaringer og effekter fra. Bodø, Aure, Vindafjord og Kristiansund*. Telemarksforskning - Bø. Rapport nr. 258

²⁹³ Vinsand, G. mfl (2005). *Re-effekter. Etterundersøkelse av sammenslutningen mellom Ramnes og Våle*. Agenda Utredning og Utvikling AS. Rapportnr.: R5171

²⁹⁴ Vinsand, G. mfl (2005). *Re-effekter. Etterundersøkelse av sammenslutningen mellom Ramnes og Våle*. Agenda Utredning og Utvikling AS. Rapportnr.: R5171

²⁹⁵ NOU 1992:15 *Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring*.

Befolknings- og kommunikasjonsutviklingen har gjort at de fleste funksjonelle samfunnsutviklingsområder i dag dekker flere kommuner, både i byområder og distrikter.

Særlig byområdene favner om flere kommuner, der innbyggere og næringsliv lever sine daglige liv og opererer på tvers av kommunegrenser. Dette gjør at kommunens administrative grenser i liten grad sammenfaller med det funksjonelle området det er nødvendig å se i sammenheng.

Det er ulike grader av administrativ oppsplitting av flerkommunale byområder:

- a) Oppsplittede tettsteder, hvor ett tettsted inngår i flere kommuner (f.eks. Moss og tvillingbyer som Skien/Porsgrunn)
- b) Bo- og arbeidsmarkedsregioner med stor grad av pendling mellom kommunene), (f.eks. Trondheimsregionen)
- c) Byområder med sammenfall av begge disse kjennetegnene (f. eks. hovedstadsområdet og Stavanger/Sandnes)

Det pågår i dag et utstrakt samarbeid i mange funksjonelle områder, men erfaringene viser at fordeling av kostnader og gevinster ved befolknings- og næringsutvikling skaper konkurranse og uenighet mellom ulike kommuner. Dette fører til lange prosesser med forsinkede og dårlige løsninger. Dette gjelder både i selve planleggingsfasen, men også i implementeringen av eventuelle regionale eller interkommunale plansamarbeid. I interkommunale plansamarbeid skal hvert kommunestyre treffe endelig planvedtak for sitt område og vedtakene kan implementeres på ulikt vis. Dette kan gi grunnlag for konflikt mellom kommunene.

Mange bykommuner har begrenset areal og er avhengig av boligbygging i omkringliggende kommuner for å håndtere stor befolkningsvekst. Høye boligpriser og lav boligbygging kan virke hemmende på rekruttering av arbeidskraft til næringsliv og kommunal virksomhet. Store investeringer knyttet til høy befolkningsvekst har vært en av grunnene til at enkelte kommuner ønsker å begrense boligbyggingen på tross av stort behov for boliger i regionen. Både økonomiske og miljømessige kostnader gjør at den enkelte kommune noen ganger ikke ønsker å få viktige næringsmessige etableringer i egen kommune, slik som nytt logistikknutepunkt i Trondheimsregionen.

Å se boligområder og arbeidsplasser i sammenheng er sentralt for å begrense transportveksten. Den interkommunale arealplanen (IKAP) i Trondheimsregionen er et eksempel på at det er vanskelig å gjennomføre en arealplan som minimerer transportomfanget, fordi kommunene kjemper om å få størst mulig andel av den regionale veksten. Det betyr at kommunene vil arbeide for et utbyggingsmønster som gagnar dem best enkeltvis.

Plassering av boliger eller næringsetableringer som kjøpesentre tett på en kommunegrense, er klare eksempler på at kommunegrensene i byområder ofte gir etableringer som kan være uheldige for arealbruks- og transportutviklingen i byområdet som helhet.

Med dagens kommunestruktur vil en reell ivaretagelse av helhetlige areal- og transportløsninger som tar hensyn til miljø og klima føre til et press på kommunens myndighet på arealsiden. Jo flere kommuner og instanser som må samordne sin arealutvikling mot felles mål, jo vanskeligere er det. I tillegg kan samordning bety en svekking av kommunenes myndighet over egne areal, og slik en svekking av lokaldemokratiet. Det er et økende konfliktnivå mellom regional stat og kommunene på planområdet, samtidig som fylkeskommunen de senere årene har fått en tydeligere rolle som regional samordner. Et kjernesporsspørsmål er i hvilken grad regionale og statlige aktører skal kunne vedta juridisk

bindende bestemmelser overfor private og kommunene for å sikre helhetlige løsninger. Ved siste revisjon av plan- og bygningsloven fikk fylkeskommunene en slik mulighet gjennom å kunne vedta regionale planbestemmelser, mens statlige aktører kan overta myndigheten gjennom statlig plan.

Dersom kommunereformen skal styrke lokaldemokratiet må den føre til en kommunestruktur hvor kommunene fremdeles har råderett over eget areal, og samtidig ivaretar helhetlig areal- og transportløsninger. I og med at erfaringer har vist at ulike samarbeidsformer ikke gir gode helhetlige løsninger, oppfatter utvalget at det er hensiktsmessig med kommunesammenslåinger i flerkommunale byområder. Dette vil si i de tilfellene der tettsteder er splittet opp mellom flere kommuner (inkludert tvillingbyer), der kommuner er sterkt integrerte gjennom pendling i et felles bo- og arbeidsmarked, og der det er kombinasjoner av disse.

Utvalget mener videre at det vil være hensiktsmessig med kommunesammenslåinger i områder der mindre tettsteder deles opp av kommunegrenser. Alle kommuner bør imidlertid, uavhengig av størrelse, gjøre en særskilt vurdering av hvorvidt de utgjør et funksjonelt samfunnsutviklingsområde. Sammenslåinger og/eller grensejusteringer vil sikre bedre samfunnsplanlegging og legge til rette for bedre tettstedsutvikling og tjenestetilbud til innbyggerne.

Utvalget mener at størrelsen på kommunen bør balanseres mot hensynet til tjenesteproduksjon og lokaldemokrati. Dette tilsier for eksempel at hovedstadsområdet fortsatt bør bestå av flere kommuner. Men også for kommunene i hovedstadsområdet vil hensynet til mer funksjonelle samfunnsutviklingsområder tilsi en betydelig reduksjon i antall kommuner. Med færre kommuner i hovedstadsområdet blir det færre aktører som skal samarbeide, for eksempel ved at Oslo i større grad kan samarbeide direkte med enkeltkommuner med mer likeverdig kapasitet og kompetanse om en felles plan for hovedstadsområdet. Dette skaper også en mer oversiktlig og enhetlig forvaltning for innbyggere, næringsliv, kommunale, statlige og regionale aktører. Store kommuner vil i større grad kunne hevde sine interesser slik at det blir mer likeverdighet enn i dag overfor andre aktører, inkludert de statlige.

Kapasitet og kompetanse

Gjennomgangen over viser at mindre kommuner har svært begrenset kapasitet og kompetanse på viktige felt som planlegging, miljø og klima, næringsutvikling og folkehelse. Dette på tross av at staten på alle disse feltene har iverksatt ekstraordinære tiltak for at småkommunene skal kunne gjennomføre lovpålagte oppgaver og andre oppgaver av nasjonal interesse, enten gjennom å samarbeide med andre kommuner eller gjennom veiledning og oppfølging fra nasjonale og regionale myndigheter.

Som grunnlag for tilstrekkelig kapasitet til arealplanlegging og en robust kommunal samfunnsavdeling vurderer utvalget at kommunen minst bør ha mellom 15 000 og 20 000 innbyggere. Tilsvarende størrelse vil være nødvendig for å ivareta kommunens lovpålagte oppgaver på folkehelseområdet. Dette innebærer at de anbefalingene utvalget har gjort for tjenesteutvikling med hensyn til kommunestørrelse også vil være dekkende for å sikre kommunenes kapasitet og kompetanse for å ivareta samfunnsutviklingsrollen.

Utviklingstrekkene viser at samfunnsutviklingsrollen er blitt mer kompleks og at arenaer for samarbeid og dialog er viktige for kommunen. Utvalget vil peke på at bosettingsstrukturen i Norge nødvendiggjør en desentralisert modell for en del førstelinjetjenester, det vil si at basistjenester må gis der folk bor, og at det her er begrensede muligheter for å hente ut stordriftseffekter. Samtidig er det slik at innovasjon, nærings- og stedsutvikling gjerne forutsetter samhandling mellom offentlige aktører, det private, lag og frivillige organisasjoner

og kompetansemiljøer. Å drive informasjonsarbeid, mobilisere og legge til rette for møteplasser, nettverk og samhandlingsarenaer på ulike nivåer krever både kapasitet og kompetanse. Små kommuner har begrensede ressurser til å drive nærings- og samfunnsutvikling, noe som bl.a. er dokumentert gjennom LUK-satsingen og ulike verdiskapingsprogrammer jf. kap. 6.3.3. Mange kommuner har allerede etablert interkommunale samarbeid for løse disse oppgavene og behovet er økende. Et større fokus på ressurser på tvers av kommunegrensene kan også gi økt utviklingskraft og bedre muligheter for utvikling, profilering og markedsføring av kommunene, både enkeltvis og samlet.

7 Demokratisk arena

7.1 Samfunnsmessige hensyn

Her beskrives de samfunnsmessige hensyn utvalget legger vekt på når det gjelder kommunens rolle som demokratisk arena.

Betydningsfulle oppgaver og rammestyring

Utgangspunktet for forholdet mellom kommunene og staten er at Norge er en enhetsstat, og det lokale selvstyret må fungere innenfor rammene av nasjonale mål. Det er et etablert prinsipp at oppgaver bør legges på det lavest mulige effektive forvaltningsnivået. Stortinget har gjennom lov gitt kommunene ansvar for grunnleggende nasjonale velferdsoppgaver.

Oppgavefordelingsutvalget, som la fram sin utredning i 2000 presenterte syv retningslinjer for oppgavefordeling mellom nivåene. En helhetlig vurdering av oppgavefordelingen forutsettes å skje med utgangspunkt i en avveining mellom disse retningslinjene.²⁹⁶

1. Oppgaver bør legges på lavest mulig effektive nivå.
2. Oppgaver som krever utøvelse av lokalpolitisk skjønn og vurdering bør legges til folkevalgte organer.
3. Oppgaver som av ulike årsaker ikke skal la seg påvirke av lokalpolitiske oppfatninger og lokalpolitiske forhold, og som derfor er kjennetegnet av standardisering, regelorientering og kontroll, bør i utgangspunktet være et statlig ansvar.
4. Staten bør ha ansvaret for oppgaver som gjør krav på sentrale beslutninger og som forutsetter et nasjonalt helhetsgrep for god oppgaveløsning.
5. Oppgaver som krever stor grad av koordinering, og/eller oppgaver som har store kontaktflater med hverandre, bør legges til samme forvaltningsorgan.
6. Oppgaver som krever stor grad av samordning overfor brukerne legges til samme forvaltningsorgan.
7. Det myndighetsorgan som er tillagt ansvar og beslutningskompetanse for en oppgave skal også ha ansvaret for å finansiere utgiftene til oppgaveløsningen.

Et bredt spekter av oppgaver og funksjoner som er samlet i en politisk institusjon har blitt regnet som viktig for å kunne se sammenhenger og prioritere og samordne politikken. Et ensartet oppgaveansvar gir også et likeverdig lokalt folkestyre i alle kommuner i landet. Det brede oppgaveansvaret legger i tillegg til rette for effektivitetsgevinster, fordi det er mulig å prioritere ressurser på tvers av oppgaver og sektorer med utgangspunkt i lokale behov og preferanser. Dette har gitt gode vilkår for desentralisering, med den konsekvensen at den norske kommunesektoren er en stor og viktig samfunnsaktør.

Regjeringen og Stortinget slo i 2012 fast at den statlige styringen av kommunene skal baseres på rammestyring, rettleiding og dialog.²⁹⁷ For at det skal være mulig for kommunene å gjennomføre oppgavene på en mest mulig optimal måte, er det nødvendig å utnytte det kommunale handlingsrommet. For stram og detaljert statlig styring vil gi en innsnevring av det kommunale handlingsrommet, og dermed svekke fordelene ved desentralisering av oppgaver til et eget politisk-administrativt nivå.

²⁹⁶ NOU 2000:22 *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*

²⁹⁷ Meld. St. 12 (2011-2012) og Innst. 270 S (2011-2012)

Lokal politisk styring

Lokal politisk styring forutsetter at det legges godt til rette for de beslutninger folkevalgte skal fatte. Kommunestyrenes arbeidsmåte vil variere, og i større eller mindre grad fokusere på enkeltsaker og mer overordnet styring. Det grunnleggende er imidlertid at saker er vel forberedte når de legges fram for politisk behandling.

Det er videre en forutsetning at de folkevalgte styrer den kommunale administrasjonen, herunder samarbeid og selskap kommunen har etablert for å løse ulike oppgaver. Kommunenes organisasjonsfrihet er uttrykt i kommuneloven, slik at det i utgangspunktet er opp til den enkelte kommune hvilke organisasjonsformer som benyttes. Flere utredninger viser imidlertid en økt nødvendighet av interkommunale samarbeid i små kommuner.²⁹⁸

Interkommunalt samarbeid kan dessuten bryte med et av de sentrale effektiviseringsprinsippene som ligger til grunn for kommunal tjenesteyting, nemlig at ressurser til ulike typer tjenester skal fordeles på lavest mulig effektive forvaltningsnivå ut fra hva som maksimerer den totale nytten i kommunen. Når kommunens ressurser blir bundet opp i mange interkommunale samarbeid, vanskeliggjøres prioriteringene i den enkelte kommune. Selv om det enkelte interkommunale samarbeidet er kostnadseffektivt, hvilket ofte er tilfellet, kan det stilles spørsmål ved om prioriteringseffektiviteten blir betydelig redusert. Jo flere interkommunale samarbeid, desto større er muligheten for suboptimalisering, det vil si at kommunen maksimerer nytte på noen områder, men ikke på alle.²⁹⁹

Levende lokalt folkestyre

Det lokale folkestyret har en sterk stilling i Norge, og representerer verdier knyttet til folkelig deltakelse og lekmannspåvirkning på løsningen av viktige fellesoppgaver. Et levende lokaldemokrati er grunnsteinen i folkestyret, og regnes som en forutsetning for tillit og legitimitet til det nasjonale folkestyret.

Lokaldemokratiet ivaretas som en integrert del av hele den offentlige forvaltningen. Innenfor et slikt perspektiv er lokaldemokratiet ikke primært et uttrykk for lokalsamfunnenes autonomi, men først og fremst begrunnet i at befolkningen bør delta i viktige beslutninger for eget lokalsamfunn, innenfor rammene av et nasjonalt styringssystem. Kommunelovutvalget av 1990, som la grunnlaget for dagens kommunelov, skrev at lokaldemokratiet har en «egenverdi ved at det åpner adgang for borgerne til politisk utfoldelse og selvrealisering, og en instrumentell verdi ved at det styrker demokratiet i samfunnet og fellesskapsfølelsen i lokalsamfunnet».³⁰⁰

Det representative demokratiet utgjør kjernen i det norske folkestyret, og har vært den sentrale styreform i kommunene siden 1837. Derfor forutsettes en relativt høy valgdeltakelse, og at grupper i alle lag av befolkningen deltar. Etter hvert er det representative lokaldemokratiet supplert med nye deltakelsesformer, og i større grad enn tidligere har deltakelsesformer utenfor valgkanalen, som innbyggerhøring, innbyggerinitiativ og deltakelse i kommunal planlegging, inntatt den lokalpolitiske arenaen. Dette er positivt med utgangspunkt i et deltakerdemokratisk ideal, og en indikator på at lokalpolitikk engasjerer.³⁰¹

²⁹⁸ Jacobsen, D. I. (In press): *Interkommunalt samarbeid i Norge. Former, funksjoner og effekter*. Bergen. Fagbokforlaget.

²⁹⁹ Jacobsen, D. I. (In press): *Interkommunalt samarbeid i Norge. Former, funksjoner og effekter*. Bergen. Fagbokforlaget.

³⁰⁰ NOU 1990:13 Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

³⁰¹ St.meld. nr. 33 (2007-2008): *Eit sterkt lokaldemokrati*

Aktiv lokal politisk arena

Lokale medier har en sentral rolle i å gjøre lokale politiske saker og alternativ kjent i og for lokalsamfunnet. Lokale medier kan bidra til å holde den lokale samfunnsdebatten på dagsordenen.

På samme måte er frivillige organisasjoner av stor betydning for det norske demokratiet fordi disse åpner for muligheter til å delta og øve innflytelse for den enkelte. Frivillige organisasjoner antas å bidra til å skape sosial kapital i samfunnet, som etablerer tillit mellom innbyggere og mellom innbyggerne og myndighetene. Det er også et viktig demokratiargument at frivillige organisasjoner i mange tilfeller representerer en motkraft til statlige og kommunale organisasjoner, og bidrar til mangfold i samfunnet. Og ikke minst, så representerer frivillig sektor en betydelig demokratisk aktør gjennom å være en kanal for påvirkning og medvirkning, men også som en arena for opplæring i demokrati.

I St.meld. nr. 27 (1996-97) presenteres seks egenskaper ved frivillige organisasjoner som tydeliggjør deres rolle som samfunnsaktører.³⁰²

- de er viktige samfunnsaktører i kraft av det arbeidet de utfører
- de er viktige som målbærere av medlemmenes syn og interesser
- de representerer verdier som tilhørighet, fellesskap og mening og innehar derfor viktige sosiale funksjoner i samfunnet
- organisasjonene bidrar til å skape tillit mellom mennesker og bidrar til å bygge ned fordommer og motsetninger
- organisasjonene er viktige arenaer for og formidlere av kunnskap og læring
- den store bredden av organisasjoner bidrar til et samfunnsmessig mangfold som muliggjør ulike typer av verdi-, kultur- og interessemangfold

Kommunene kan påvirke frivillig sektors rammebetingelser på mange måter, ikke minst gjennom økonomiske bidrag i form av tilskudd eller betaling for tjenester. For frivillig sektor er det imidlertid også helt sentralt at kommunen bidrar med å stille til disposisjon lokaler eller anlegg for lokalt foreningsliv, idretts- og kulturaktiviteter, og at frivillig sektor involveres i arbeidet med kommunale planer eller gjennom ulike partnerskapsprosjekt.³⁰³

7.2 Utviklingstrekk

Kommunene har en lang tradisjon som lokaldemokratiske arena. Med den store økningen i oppgaver og ansvar som er lagt til kommunene, er den lokaldemokratiske arenaen blitt stadig viktigere. Samtidig har økt statlig styring begrenset kommunenes handlingsrom. Det er også blitt et stort omfang av interkommunale samarbeid. Valgdeltakelsen i og mellom valg har også endret seg over tid. Utvalget vil her presentere utviklingstrekk som har påvirket kommunenes rolle som demokratisk arena.

Større lokalt ansvar – og mer statlig styring

Staten har et bredt spekter av mål som skal realiseres av kommunesektoren. Det gir behov for statlig styring som avgrenser kommunenes frihet og begrenser kommunenes handlingsvalg.³⁰⁴ Omfanget av oppgaver, og forventninger til hvilke oppgaver kommunene skal ta på seg, har økt over tid (jf. kapittel 4). Kommunene skal leve opp til sitt mandat fra innbyggerne og

³⁰² St.meld. nr. 27 (1996-97) *Om statens forhold til frivillige organisasjoner*

³⁰³ St.meld. nr. 39 (2006-2007) *Frivillighet for alle*

³⁰⁴ NOU 2005:6 *Samspill og tillit. Om staten og lokaldemokratiet*

samtidig være et iverksettelsesorgan for nasjonal velferdspolitik. Det har derfor alltid vært spenning mellom det lokale og det nasjonale demokratiet.

Rammestyring som hovedprinsipp for statlig styring er en forutsetning for at kommuner og fylkeskommuner har et handlingsrom, slik at de kan fungere som lokale demokratier, foreta egne veivalg og gjøre lokale og individuelle tilpasninger av tjenester. Utviklingen viser at det, i takt med at kommunenes oppgaver har blitt flere, også har skjedd en økning i både omfanget og detaljeringsgraden i den statlige styringen av kommunesektoren. Dette gjelder særlig regelstyring, og dertil hørende rapportering, tilsyn og egenkontroll. Når det gjelder bruken av øremerkede tilskudd, er bildet mer nyansert. Veksten i omfanget av faglige retningslinjer og veiledere er imidlertid betydelig. Detaljeringsgraden i regelverket og i statlige veiledningsmaterielle ser til dels ut til å komme av at sektordepartementene strammer til styringen for å sikre innbyggerne et mer likeverdig tilbud, også i de små kommunene. Staten har også satt i verk tiltak for å støtte små fagmiljøer i kommunene og for å utjevne tilbudet mellom små og store kommuner. For stram og detaljert styring vil kunne gi en gradvis innsnevring av det kommunale handlingsrommet og dermed bidra til å svekke de fordelene det kommunalt handlingsrommet gir.³⁰⁵

Manglende samsvar mellom administrative og funksjonelle enheter

Som vist i kapittel 3 har det vært en klar utvikling i retning av at flere innbyggere pendler ut av egen kommune enn tidligere. Manglende samsvar mellom administrative og funksjonelle enheter, altså mellom kommunegrenser og bo- og arbeidsmarkedsregioner, gjør at innbyggerne kun får anledning til å påvirke beslutninger i sin bostedskommune – og ikke i den kommunen en pendler til arbeid i. Beslutningene i arbeidskommunen kan imidlertid være vel så viktige å ha innflytelse på. En flerkommunal hverdag for innbyggerne kan også kreve en flerkommunal identitet.

I lokaldemokratiundersøkelsen 2011 er konsekvensene av at innbyggerne store deler av tiden oppholder seg i andre kommuner analysert. Funnene viser at dette ikke svekker den politiske tilknytning til hjemkommunen, og at den politiske interessen i andre kommuner muligens økes.³⁰⁶ Selv om en pendlertilværelse ikke har negativ effekt på valgdeltakelsen, viser undersøkelsen at innbyggerne har interesse for politikken som fattes i de andre kommunene. Det må derfor kunne hevdes at det er negativt at pendlere eller andre flerkommunale innbyggere ikke har mulighet til å påvirke politiske vedtak som interesserer og påvirker deres hverdag.

Det er også negative effekter for kommunene når innbyggere og nedslagsfelt for de kommunale tjenestene ikke er ensartet. For eksempel vil det kunne være usikkert for en utpendlingskommune hvor mange som trenger tilbudene fra kommunen, og en typisk innpendlingskommune vil tilsvarende måtte ta høyde for et usikkert antall innbyggere.

Kommunestrukturens utfordringer for styring gjennom tradisjonelle kanaler er spesielt synlig i flerkommunale byområder. I og med at det er nødvendig å se et større område i sammenheng har dette gitt en utvikling mot etablering av styringsnettverk og nettverksstyring. En studie som har sett på utviklingen av slike styringsnettverk konkluderer med at disse foreløpig er de mest effektive og demokratiske svaret på styringsutfordringene som offentlige aktører står overfor i stadig mer integrerte byområder. Samtidig gis det uttrykk for at kommunesammenslåing kan representere et alternativ for å sikre en helhetlig styring og

³⁰⁵ Meld. St. 12 (2011-20122): *Stat og kommune – styring og samspel*

³⁰⁶ Aars, J. (2013): "Fraværende velgere? Pendling og politisk engasjement" i J. Bergh og D.A. Christensen (red.), *Et robust lokaldemokrati – lokalvalget 2011 i skyggen av 22. juli*. Oslo: Abstrakt forlag.

direkte folkevalgt kontroll med utviklingen i en byregion.³⁰⁷ Kommuner som er mer funksjonelle gjør altså at innbyggerne i byområder gjennom de tradisjonelle demokratiske kanalene gis anledning til å påvirke utviklingen i de områdene de til daglig lever og ferdes i. Større kommuner vil også redusere behovet for interkommunale og andre formelle og uformelle nettverkssamarbeid med de demokratiske utfordringene disse gir. (For ytterligere diskusjon rundt problemstillinger med oppsplitting av tettsteder og sammenvokste byområder viser vi til kapittel 5 om kommunen som samfunnsutvikler.)

Lokalpolitiske styringsutfordringer

Så lenge det har vært kommunale administrasjoner i kommunene, har det vært nødvendig med delegasjon. Med delegasjoner følger utfordringene med politisk styring og kontroll av administrasjonen. Tidligere ble styringsutfordringene forsøkt løst ved at lokalpolitikere fattet detaljerte vedtak i en rekke politiske utvalg. Med den nye kommuneloven av 1992 ble det imidlertid tatt til orde for at omfanget av oppgaver tilsa at politikere ville få bedre og mer helhetlig styring gjennom å innta en overordnet og mer strategisk styringsrolle.³⁰⁸

I løpet av de siste tiårene har kommunene også opplevd en økning i brukernes og innbyggernes forventninger til den kommunale forvaltning og tjenesteproduksjon. Økte forventninger gjelder både omfanget av og kvaliteten på kommunenes oppgaveløsning.³⁰⁹ Innbyggerne støtter opp om det representative demokratiet. Men på spørsmål om lokalt selvstyre er knyttet til kommunen som arena for levende lokaldemokrati eller lokal tjeneste- og problemløsende organisasjon, svarer 8 av 10 at tjenesteproduksjon er det viktigste elementet ved lokalt selvstyre.³¹⁰

Samtidig med at både kompleksiteten og forventningene har økt, er tiltakende myndighet delegert fra politisk nivå, via administrasjonssjefen og nedover i organisasjonene. Mange av kommunene har endret den politiske organiseringen i retning av færre politiske utvalg og kuttet ned på antallet kommunestyrerepresentanter.³¹¹ I dag fattes stadig flere beslutninger administrativt, og beslutningene tas nærmest mulig brukeren. Hovedbildet er at dagens situasjon er preget av at færre politikere skal styre en mer kompleks organisasjon.

Utviklingen har gitt lokalpolitikere nye styringsutfordringer. Lokalpolitikere er kommet i en situasjon der det i stor grad forventes at de skal styre i «stort», ikke i «smått», og at de skal styre på bakgrunn av de resultatene kommunen oppnår.³¹² En slik utvikling kan bidra til å sette press på fritidspolitikeren, som kanskje engasjerer seg i lokalpolitikken med utgangspunkt i det konkrete – og enkeltsaker.³¹³

³⁰⁷ Farsund, A. A. og E. Leknes (red.) *Norske byregioner: utviklingstrekk og styringsutfordringer*. Kristiansand. Høyskoleforlaget

³⁰⁸ Vabo, S. I. og N. Aarsæther (2002): *Fristilt og velstyrt? Fokus på kommune-Norge*. Samlaget

³⁰⁹ Baldersheim H., P. A. Pettersen og L.E. Rose (2011): *Den krevende borger. Utfordringer for demokrati og tjenesteyting i kommunene*. Dokumentasjonsrapport november 2011, UiO

³¹⁰ Baldersheim, Harald m.fl. (2011): *Den krevende borger. Utfordringer for demokrati og tjenesteyting i kommunene*. Dokumentasjonsrapport november 2011, UiO

³¹¹ Blåka, S., T. Tjerbo og H. Zeiner (2012): *Kommunal organisering 2012 – redegjørelse for Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase*. NIBR-rapport 2012:21

³¹² Veileder H-2219: *Resultatledelse for lokalpolitikere*, KRD 2007

³¹³ Vabo, S. I. (2002): *Tid til et nytt hamskifte? En diskusjon av nye utfordringer for de folkevalgte rolle i kommunene*. Nordisk Administrativt Tidsskrift 83 (4): 309-331. Se også Vabo, S. I. og N. Aarsæther (2002): *Fristilt og velstyrt? Fokus på kommune-Norge*. Samlaget

Kommunale selskaper og interkommunale samarbeid

Mens det på 1990-tallet var fokus på endringer i de politiske styringsstrukturene, ble det etter hvert rettet mer oppmerksomhet mot lokalpolitikere i bestillerrollen og utover på 2000-tallet også i eierrollen³¹⁴. Antallet registrerte kommunale selskaper kan diskuteres, men det er enighet om at det har vært en betydelig økning. I 2011 var det totalt ca. 1 700 kommunalt eide bedrifter, en økning fra 1 500 i 2008. I tillegg kommer ca. 1 000 bedrifter uten ansatte. Selskapene har en omsetning på ca. 100 mrd kroner, og antall ansatte utgjør omkring 47 000 (2009). Aksjeselskapsformen er mest utbredt (77 prosent), andelen interkommunale selskap (IKS) utgjør omkring 10 prosent og kommunale foretak (KF) omkring 5 prosent.³¹⁵ I tillegg kommer økningen ulike typer avtaler om interkommunale samarbeidsordninger.

Interkommunalt samarbeid kan organiseres på mange måter. Samarbeid om ikke-lovpålagte oppgaver har tradisjonelt blitt organisert som interkommunalt samarbeid etter kommuneloven § 27, interkommunalt selskap etter lov om interkommunale selskaper eller som aksjeselskap etter aksjeselskapsloven. Det er også lovfestet nye modeller for interkommunalt samarbeid for å muliggjøre samarbeid om offentlig myndighetsutøvelse. Fra 1. juli 2007 har kommuner hatt mulighet for å samarbeide ved hjelp av administrativt vertskommunesamarbeid, eller vertskommune med felles folkevalgt nemnd dersom det også skal overføres beslutningsmyndighet i prinsipielle saker. Fra 2012 ble mulighetene utvidet ved lovfestingen av samkommunemodellen. I tillegg kommer bilaterale avtaler om samarbeid mellom kommuner, som ikke er basert på formelle overbygninger.

Et omfattende samarbeid vil innebære at saker i økende grad løses utenfor direkte folkevalgt kontroll. Krav om konsensus i samarbeidsorganer kan dessuten gjøre det vanskelig å fatte beslutninger i kontroversielle spørsmål.³¹⁶

Det har vært gjort flere forsøk på å tallfeste antall interkommunale samarbeidsordninger i Norge, men blant annet fordi ikke alle er like formelle, og kommuner har vist seg å ha mangelfull oversikt over omfanget av eget samarbeid, har det vært vanskelig å få til en totaltelling.

Weigård gjennomførte i 1991 en landsomfattende spørreundersøkelse for å kartlegge og evaluere interkommunalt samarbeid. Om lag 2/3 av kommunene svarte, men gjennomgangen viste at det innsendte materialet ikke var særlig komplett. Basert på svar fra 285 kommuner og 13 fylkeskommuner ble 2219 ulike samarbeidstiltak identifisert.³¹⁷

Econ gjennomførte i 2006 en landsomfattende survey for å kartlegge omfanget av interkommunalt samarbeid, men fikk kun svar fra 1/3 av kommunene. Surveyen ble supplert med en dybdeundersøkelse av 15 kommuners deltakelse i tre ulike regionråd. Til sammen ble det rapportert inn 1 417 unike samarbeid fra de 158 kommunene som svarte på undersøkelsen. Econ mente at det var grunn til å tro at antall samarbeid i mange av kommunene var høyere enn det som ble rapportert.

³¹⁴ Monkerud, L. C., J. Saglie og S.I. Vabo (2009): *Representantroller i et reformert lokaldemokrati* i Saglie (red.): *Det nære demokratiet – lokalvalg og lokal deltakelse*

³¹⁵ Brandtzæg, B. A..(2009). Kommunal selskapsstatistikk. Status mars 2009. TF-notat nr. 30/2009. Bø i Telemark: Telemarksforskning

³¹⁶ Brandtzæg, B. A. og A. Aastvedt (2013): *Kommune- og forvaltningsgrenser. utfordringer i byområder. Gjennomgang av noen eksempler*. Rapport nr. 312, 2013, Telemarksforskning

³¹⁷ Weigård, J. (1991): *Interkommunalt samarbeid – et alternativ til kommunesammenslåing?* NIBR-rapport 1991:22

På bakgrunn av undersøkelsene konkluderte de med at omfanget av interkommunalt samarbeid i Norge var betydelig, og at kommunene ikke så ut til å ha god oversikt over egne samarbeidstiltak.³¹⁸

NIVI Analyse AS har utarbeidet flere rapporter hvor de har kartlagt interkommunalt samarbeid i 4 fylker og til sammen 128 kommuner.³¹⁹ Disse undersøkelsene gir et godt grunnlag for å si noe om utviklingen i de ulike fylkene. Den seneste kartleggingen fra Møre og Romsdal finner 255 formelle interkommunale samarbeidsordninger. Dette omfatter alle regionråd, øvrige interkommunale styrever, interkommunale selskaper, aksjeselskaper med kommunal eiermajoritet og avtalebasert samarbeid mellom kommunene.³²⁰ Kartleggingen fra Sør-Trøndelag viser at antall formelle samarbeidsordninger har økt fra 143 til 212 på under fire år³²¹. Kartleggingene fra Nord-Trøndelag viser en økning i antall formelle interkommunale samarbeidsordninger fra 147 til 218, og samtidig en utvidelse i omfanget av samarbeid på andre oppgavefelt som stiller krav til forvaltningskompetanse. De finner også at økningen i stor grad dreier seg om lovpålagte kjerneoppgaver, særlig innenfor helse- og omsorgstjenester³²². I Nordland ble det i 2010 kartlagt 270 formelle samarbeidsordninger, mens det har økt til 300 i 2014.³²³ Samlet sett finner NIVI at omfanget målt i antall ordninger i kommunene varierer fra rundt 20 til over 50. Flest ordninger er registrert for Namsos (56), Molde (55), Overhalla (53), Rissa (53), Fosnes (52), Namdalseid (51), Fræna (50) og Evenes (50).

Leknes m.fl. gjennomførte i 2013 et omfattende prosjekt for å kartlegge formelle interkommunale samarbeidsordninger³²⁴. Datagrunnlaget var en rekke registre, og detaljerte undersøkelser i 73 kommuner. I registrene fant de 750 interkommunale samarbeid, men basert på undersøkelser i utvalgte kommuner anslo de at det er 850 formelle interkommunale samarbeidsordninger i Norge. I tillegg anslås det at det er om lag halvparten så mange avtalebaserte interkommunale samarbeid uten noen av de formelle samarbeidsmodellene som overbygging.³²⁵

Disse ulike kartleggingene har hatt ulikt utgangspunkt, og ulik definisjon av hva som telles som interkommunalt samarbeid, slik at ikke alle tallene er sammenlignbare. Dette gjør at tallene ikke gir et detaljert bilde av utviklingen over tid. Etter utvalgets oppfatning er det imidlertid bred enighet om at omfanget av interkommunalt samarbeid er stort, og har vært økende de seneste tiårene.

³¹⁸ Econ Analyse (2006): *Interkommunalt samarbeid i Norge – omfang og politisk styring*. ECON-rapport nr. 2006-057

³¹⁹ Nord-Trøndelag 2012 og 2008, Møre og Romsdal 2013 og 2011, Sør-Trøndelag 2013 og 2009, Nordland 2014 og 2010

³²⁰ Vinsand, G. og M. Langset (2013): *Status for interkommunalt samarbeid i Møre og Romsdal*. NIVI Rapport 2013:3

³²¹ Vinsand, G. og M. Langset (2013): *Samarbeidstrender og utfordringsbilde i Sør-Trøndelag*. NIVI Rapport 2013:2

³²² Vinsand, G. og M. Langset (2012): *Revidert status for interkommunalt samarbeid i Nord-Trøndelag*. NIVI Rapport 2012:2

³²³ Vinsand, G. (2010): *Status for interkommunalt samarbeid i Nordland*. NIVI Rapport 2010:2 og Vinsand, G. og Langset, M. (In press): *Status for interkommunalt samarbeid i Nordland 2014*. Fylkesmannen i Nordland, KS Nordland og NIVI Analyse

³²⁴ Dette omfattet samarbeid etter kommuneloven § 27, § 28b og § 28c, samt AS og IKS.

³²⁵ Leknes, E. mfl. (2013): *Interkommunalt samarbeid – Konsekvenser, muligheter og utfordringer*. Rapport IRIS – 2013/008

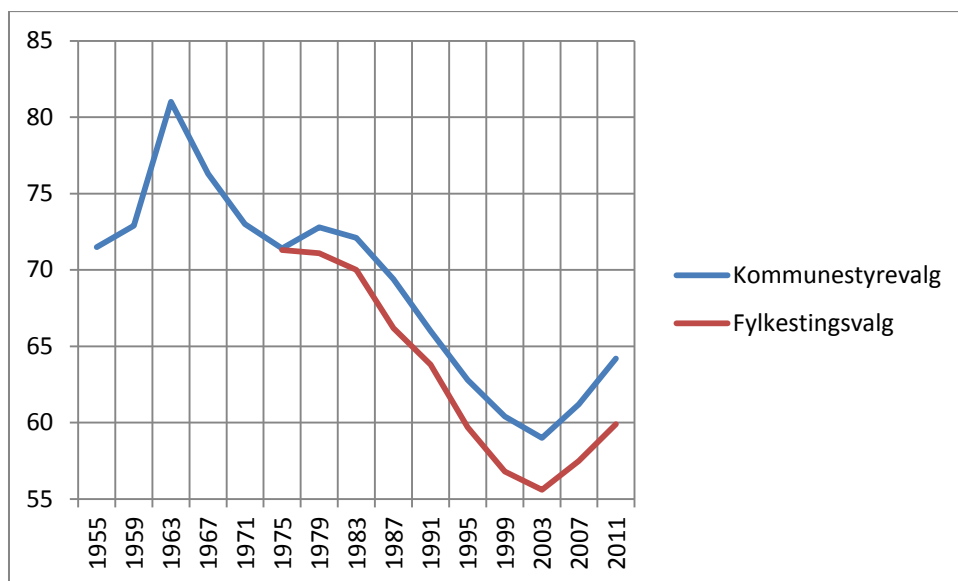
Weigård identifiserte over 2000 samarbeid i 1991 basert på svar fra om lag halvparten av kommunene, Econ identifiserte om lag 1500 samarbeid basert på svar fra om lag 1/3 av kommunene. Vinsand har i sine kartlegginger identifisert om lag 950 samarbeid i fire fylker. Erfaringene viser at kommunene har mangelfull oversikt over det interkommunale arbeidet, og det er stor mulighet for systematisk frafall i kommunenes egne rapporteringer. Det er derfor grunn til å tro at omfanget er betydelig høyere enn anslaget i Leknes m.fl., med 1250 samarbeid i hele landet.

I lokaldemokratiundersøkelsen 2011 ble det sett nærmere på innbyggernes synspunkt på interkommunalt samarbeid. Undersøkelsene viser at oppslutningen om samarbeid er klart sterkere enn oppslutningen om kommunesammenslåing. Velgerne foretrekker en større satsing på ulike former for interkommunalt samarbeid selv om dette skulle innebære en viss pulverisering av politiske ansvarsforhold. Samtidig viser analysene at en stor andel av velgerne ikke oppfatter sammenslåing og samarbeid som alternativer – mange av de som støtter sammenslåing er også tilhengere av et mer utstrakt interkommunalt samarbeid³²⁶.

Utvikling i valgdeltakelsen

Utviklingen i valgdeltakelse ved kommunestyrevalg har hovedsakelig vist nedadgående tendens siden "toppåret" 1963, jf. Figur 7.1. Vi finner imidlertid unntak, med et lite oppsving i 1979 og en økning i valgdeltakelsen ved de to siste lokalvalgene. Mens valgdeltakelsen ved kommunevalg i toppåret var på 81 prosent, var den på 64,2 ved valget i 2011.³²⁷

Figur 7.1 Valgdeltakelse kommunestyre- og fylkestingsvalgene 1955-2011. Prosent



Kilde: Statistisk sentralbyrå, statistikkbanken

Nedgang i valgdeltakelse er kanskje en mindre demokratisk utfordring enn at enkeltgrupper systematisk deltar i mindre grad enn gjennomsnittet ved lokalvalg. Blant innvandrere er valgdeltakelsen betydelig lavere enn i befolkningen for øvrig, og forskjellen vedvarer. En viktig årsak til den stabile lave valgdeltakelsen, er den rekordhøye innvandringen som har gitt

³²⁶ Rose, L. E., J. Saglie og J. Aars (2013): "Velgerne og kommunestrukturen: Sammenslåing, samarbeid eller begge deler?" i J. Bergh og D.A. Christensen (red.), *Et robust lokaldemokrati – lokalvalget 2011 i skyggen av 22. juli*. Oslo: Abstrakt forlag.

³²⁷ Statistisk sentralbyrå (2011): *Kommunestyre- og fylkestingsvalget, 2011*, ssb.no 4. november 2011

mange nye stemmeberettigede. Men analyser viser også at det er mange ulike forklaringer på hvorfor innvandrere ikke stemmer, noe som gjør det vanskelig å kunne sette inn effektive tiltak for alle gruppene.³²⁸

Det har de siste årene vært gjennomført to nasjonale forsøk knyttet til stemmegivning. Ved kommunestyre- og fylkestingsvalget i 2011 og stortingsvalget i 2013 ble det gjennomført forsøk med elektronisk stemmegivning over internett i noen kommuner. Evalueringene som ble gjennomført etter valget i 2011 er i stor grad positive – innbyggerne er positive til internettstemmegivning og har stor grad av tillit til gjennomføringen av valget, men valgdeltakelsen økte ikke som resultat av muligheten til å stemme via internett.³²⁹ Ved kommunestyrevalget i 2011 ble det også gjennomført et forsøk med 16 års stemmerettsalder i 20 kommuner. Evalueringene viser blant annet at forsøksvelgerne deltok i større grad enn ordinære førstegangsvelere, men i lavere grad enn øvrige innbyggere i forsøkskommunene. Inkludering av 16 og 17-åringer vil altså etter all sannsynlighet føre til noe lavere valgdeltakelse.³³⁰

Politisk legitimitet – tillit til lokalpolitikere

Ved lokalvalget høsten 2011 ble det valgt inn 10 737 kommunestyrerepresentanter, en gradvis nedgang fra 13 806 representanter i 1983.³³¹ Vi har sett en delvis profesjonalisering av politikerrollen. Det er blitt vanligere med frikjøp av ordfører på heltid, fra 83,3 prosent i 2000 til 95,3 prosent i 2012. Men i den grad andre politikere frikjøpes dreier det seg nesten utelukkende om deltid. Det er bare åtte av storbyene som har heltidspolitikere i tillegg til ordfører.³³²

Tillit til politikere kan være en måte å måle politisk legitimitet på. Baldersheim, Rose og Pettersen (2011) peker på at det kan være metodeproblemer knyttet til mål av tillit, da innbyggere ofte har ulikt syn på politikere som helhet og de politikere som står dem nærmest. De finner at tilliten til politikere blant annet er høyere enn tilliten til avisene. Videre finner de at tilliten til de politiske institusjonene, Stortinget og kommunestyret, er langt høyere enn velgeroppslutningen til partiene som er i posisjon. Alt i alt er konklusjonen at lokale institusjoner og politiske aktører nyter rimelig høy grad av tillit blant innbyggerne, og at dette ikke har endret seg noe særlig i løpet av de siste 15 årene.³³³

I lokaldemokratiundersøkelsen 2009 ble det også sett på ulike sider ved innbyggernes tillit til lokaldemokratiet. Konklusjonen er at folk stort sett synes å ha gjennomgående positive oppfatninger om og holdninger til lokaldemokratiet i Norge. De lokale folkevalgte har en anseelse i befolkningen som ligger på samme nivå eller høyere enn de nasjonale, med bare ett unntak – redelighet i betydningen at de setter personlige interesser til side når beslutninger

³²⁸ Tronstad, K. R. og J. Rogstad (2012): *Stemmer de ikke? Politisk deltakelse blant innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre*. Fafo-rapport 2012:26

³²⁹ Seggaard, S. B., H. Baldersheim og J. Saglie (2012): *E-valg i et demokratisk perspektiv. Sluttrapport*. ISF Rapport 2012:5

³³⁰ Bergh, J. (2014): *Stemmerett for 16-åringer. Resultater fra evalueringen av forsøket med senket stemmerettsalder ved lokalvalget 2011*. Institutt for samfunnsforskning Rapport 2014:01

³³¹ Statistisk sentralbyrå (2012): Tabell 01182: Kommunestyrevalget. Representanter, etter kjønn og parti/valgliste. Publisert i statistikkbanken 2. januar 2012

³³² Blåka, S., T. Tjerbo og H. Zeiner (2012): *Kommunal organisering 2012 – redegjørelse for Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase*. NIBR-rapport 2012:21

³³³ Baldersheim, H., P.A. Pettersen og L.E. Rose (2011): *Den krevende borger. Utfordringer for demokrati og tjenesteyting i kommunene*. Dokumentasjonsrapport november 2011, UiO

skal fattes. På det området scorer lokale folkevalgte lavere enn nasjonale politikere. Vurderingene viser også en betraktelig stabilitet over tid.³³⁴

Politisk interesse og forståelse

Det er også et viktig spørsmål om innbyggerne føler at de er i stand til å følge med på og sette seg inn i hva kommunepolitikken dreier seg om. Politisk interesse og politisk selvtillit trekkes ofte fram som viktige forutsetninger for et velfungerende demokrati. Med politisk selvtillit menes her forståelse av lokalpolitikken og tilbøyelighet til å ta på seg politiske verv.

Baldersheim m.fl. fant at utviklingen av innbyggernes forståelse av lokalpolitikken går i positiv retning. Mens nesten halvparten av innbyggerne opplevde kommunepolitikken til å være såpass innviklet at de ikke klarte å sette seg inn i hva den dreide seg om i 1996, så har dette avtatt noe det siste tiåret.³³⁵

Lokaldemokratikommisjonen peker i NOU 2006:7 på et paradoks når det gjelder politisk rekruttering og engasjement. På samme tid som det i flere rapporter var synliggjort at partiene har hatt problemer med å få tak i listekandidater, viste andre undersøkelser at det blant innbyggerne var mer enn nok villige til å fylle opp valglistene mange ganger.³³⁶ Men norske kommunestyremedlemmer er mindre motiverte til å ta gjenvalg enn lokalpolitikere i resten av Europa³³⁷. Gjenvælgsprosenten har vært stigende de siste tiårene, sannsynligvis som en følge av at antall plasser i kommunestyrene rundt omkring har blitt færre.³³⁸

I forhold til politisk interesse, mener Rose og Pettersen (2009) at det er grunnlag for å være beskjedent tilfredse og optimistiske. I forhold til andre land synes den politiske interessen å ligge på et relativt høyt nivå, og interessen for lokalpolitikk er på nivå med rikspolitikken.³³⁹

Utvikling i deltakelse mellom valgene

Generelt har det vært en økning i den politiske deltakelsen mellom valgene de siste tiårene. Lokaldemokratikommisjonen konkluderte med at innbyggernes samfunnsengasjement ikke har blitt mindre, snarere tvert imot.³⁴⁰ Kommunal- og regionaldepartementet oppsummerte i lokaldemokratimeldingen, i 2008, at det var ønskelig at innbyggerne i økende grad engasjerer seg i lokalpolitiske saker i periodene mellom valg, og mente at det var positivt at kommunene i større grad legger til rett for denne typen deltakelse.³⁴¹

Å være medlem av et parti er en mulig kanal for påvirkning. Ved Levekårsundersøkelsen EU-SILC (Survey on Income and Living Conditions) 2010 oppga 8 prosent av befolkningen å

³³⁴ Rose, L. E. og P. A. Pettersen (2009): *Lokaldemokratiets omdømme: Hvordan står det til?* i Saglie (red.): *Det nære demokratiet – lokalvalg og lokal deltakelse*

³³⁵ Baldersheim, H., P.A. Pettersen og L.E. Rose (2011): *Den krevende borger. Utfordringer for demokrati og tjenesteyting i kommunene*. Dokumentasjonsrapport november 2011, UiO

³³⁶ NOU 2006:7 *Det lokale folkestyret i endring? Om deltaking og engasjement i lokalpolitikken*

³³⁷ Aars, J. og A. Offerdal (2012): *Norske kommunestyrerepresentantar i europeisk lys*. Rapport frå ei undersøking av representantar i 14 ulike land

³³⁸ Berglund F. og M. Winsvold (2005): *Unge folkevalgte. Om rekruttering og frafall blant unge folkevalgte i norsk lokalpolitikk*. NIBR-rapport 2005:9

³³⁹ Rose, L. E. og P. A. Pettersen (2009): *Lokaldemokratiets grunnvoll: Innbyggernes politiske interesse og kompetanse* i Saglie (red.): *Det nære demokratiet – lokalvalg og lokal deltakelse*

³⁴⁰ NOU 2006:7 *Det lokale folkestyret i endring? Om deltaking og engasjement i lokalpolitikken*

³⁴¹ St.meld. nr. 33 (2007-2008): *Eit sterkt lokaldemokrati*

bruke denne kanalen, og denne andelen har holdt seg stabil de siste ti årene.³⁴² I perioden mellom 1965 og 1985 var over 15 prosent medlemmer i politiske partier.³⁴³

Rådgivende lokale folkeavstemninger har lange tradisjoner i Norge. I 2009 ble det innført et generelt tillegg i kommuneloven som stadfester kommunenes rett til å avholde rådgivende lokale folkeavstemninger. Statistisk sentralbyrå har registrert 716 folkeavstemninger siden 1970. Det har vært en klar og tydelig nedgang i antall folkeavstemninger siden 1970-tallet. To tredjedeler av alle folkeavstemninger som har vært avholdt i Norge ble gjennomført på 1970- og 1980-tallet.³⁴⁴

Utvalget regner med at utviklingen av ulike typer elektronisk demokrati (e-demokrati) bare vil fortsette å øke. Seegard og Ødegård (2010) har i en rapport sammenfattet erfaringene fra seks ulike prosjekter som fikk støtte fra Kommunal- og regionaldepartementet. Konklusjonen var at disse prosjektene i liten grad bidro til å styrke innbyggernes deltakelse i lokaldemokratiet. I rapporten blir det presentert konkrete anbefalinger til kommuner som ønsker å utvikle og implementere ulike e-demokratiprojekter, med fokus på forankring og bevisste valg hva angår hvilke aspekter ved det lokale demokratiet som skal underbygges ved bruk av ny teknologi.³⁴⁵

Nærdemokratiske organer er en fellesbetegnelse på organer som omfatter et avgrenset geografisk område mindre enn kommunen, og som fungerer som plattform for deltakelse og engasjement for befolkningen i dette avgrensede området. Nærdemokratiske ordninger kan deles inn i tre hovedkategorier; 1) frivillige organisasjoner med et bestemt underkommunalt geografisk nedslagsfelt, for eksempel velforeninger, 2) foreningsbasert lokalutvalgsmodell (ofte kommunalt initiert), og 3) organ med delegert beslutningskompetanse og tjenesteansvar (bydeler).³⁴⁶

Det finnes i dag to ordninger for spesifikke grupper av innbyggere med krav om at kommuner og fylkeskommuner oppretter en form for medvirkningsordning. Lov om kommunale og fylkeskommunale eldreåd ble vedtatt i 1991 og trådte i kraft i 1992, men flere av de kommunale eldreådene var opprettet før dette. Lov om råd eller annen representasjonsordning for mennesker med nedsatt funksjonsevne ble vedtatt i 2005 og trådte i kraft fra 2008. Flertallet av disse to typene av råd, nær 70 prosent, vurderer sin egen innflytelse som svært eller ganske stor.³⁴⁷ I tillegg har kommuner flere frivillige medvirkningsordninger.

Den vanligste typen frivillig medvirkningsordning er rettet mot barn og unge. Den nyeste rapporteringen fra kommunal organisasjonsdatabase, i 2012, viser at om lag 90 prosent av kommunene enten har barn og unges kommunestyre eller ungdomsråd.

³⁴² Vrålstad, S. (2012): *Deltakelse i organisasjoner og politisk virksomhet – Mer aktive med tillit til andre*. Samfunnsspeilet, 2012/2

³⁴³ Baldersheim, H., P.A. Pettersen og L.E. Rose (2011): *Den krevende borger. Utfordringer for demokrati og tjenesteyting i kommunene*. Dokumentasjonsrapport november 2011, UiO.

³⁴⁴ Henriksen, T. (2010): *Lokale folkeavstemninger 1970-2009 – Et glemt kapittel i vår demokratihistorie*. Samfunnsspeilet, 2010/2

³⁴⁵ Seggaard, S. B. og G. Ødegård (2010): *Møte mellom moderne teknologi og lokaldemokrati. Utredning og evaluering av seks e-demokratiprojekter i norske kommuner*. ISF Rapport 2010:3

³⁴⁶ Hanssen, G. S., J.E. Klausen og M. Winsvold (2013): *Erfaringer med nærdemokratiske ordninger i Norden*. NIBR-rapport 2013:4

³⁴⁷ Winsvold, M., S. Nørve, S. Stokstad og G.-M. Vestby (2014): *Råd, regler og representasjon. Eldre og mennesker med nedsatt funksjonsevne*. NIBR Notat 2014:101

Om lag to tredjedeler av kommunene har kontaktutvalg for frivillige organisasjoner og samarbeids- eller kontaktforum for næringslivet. Fremdeles er andelen kommuner som oppgir at de har kontaktutvalg/råd for innvandrere forholdsvis lav med om lag 15 prosent.³⁴⁸

Klausen m.fl. (2013) konkluderer med at vellykket innbyggermedvirkning krever at det settes av ressurser til arbeidet. Å ha en administrativt ansatt som har spesielt ansvar for temaet kan gi økt bevissthet og et vedvarende fokus på temaet. Dette er vanlig i svenske og danske kommuner, men ikke i norske. Det finnes imidlertid gode eksempler fra Norge også.³⁴⁹

Aars (2012) har sett nærmere på hvordan og hvorfor kommunene bruker ulike demokratiltak for å komme i kontakt med og få innspill fra innbyggerne. Han finner at den viktigste faktoren for å forklare det kommunale demokratiengasjementet er generelle moderniseringsbestrebelse, og ikke som tiltak for å bøte på utfordringer som lav valgdeltakelse. Kommunene setter altså ikke i gang tiltak fordi de har identifisert et problem, men fordi de ønsker å bli bedre.³⁵⁰

Ulike medvirkningsorganer kan gi viktig innflytelse og bidrag både i budsjettprosessene og planprosessene lokalt. Få kommuner, om lag åtte prosent, har imidlertid etablert kanaler for innbyggerdeltakelse i budsjettprosessen.³⁵¹ På samme måte viser studier av reguleringsplaner at det ikke foregår omfattende medvirkning utover lovens minstekrav. I 100 tilfeldig utvalgte reguleringsplaner fra Oslo, Bergen og Trondheim var det kun 5 prosent som hadde gjennomført medvirkning utover minimumskravet.³⁵² Det er også et krav i plan- og bygningsloven av 2008 om at kommunestyret skal sørge for å etablere en særskilt ordning for å ivareta barn og unges interesser i planleggingen. Dette er en skjerping av kravet i forhold til loven av 1985.

Kommuneloven fikk i 2003 et nytt kapittel om innbyggerinitiativ. Kommunens og fylkeskommunens innbyggere har med dette en rett til, på visse vilkår, å kreve at et konkret forslag blir behandlet av kommunestyret eller fylkestinget selv. For at innbyggerinitiativet skal kunne kanalisere engasjement rundt saker inn i kommunestyret er det viktig at folk kjenner til ordningen.³⁵³ Kommunal- og regionaldepartementet fikk gjennomført en kartlegging i 2010 som viste at innbyggerinitiativordningen fortsatt er lite kjent. 14 prosent av befolkningen oppgir at de har hørt om innbyggerinitiativ, men bare 3 prosent kan forklare hva ordningen innebærer. Det pekes på at dårlig kjennskap i befolkningen sannsynligvis skyldes en kombinasjon av at kommunene ikke har klart å spre informasjon om ordningen, at media i liten grad dekker sakene og at få har benyttet seg av denne muligheten.³⁵⁴

³⁴⁸ Blåka, S., T. Tjerbo og H. Zeiner (2012): *Kommunal organisering 2012 – redegjørelse for Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase*. NIBR-rapport 2012:21

³⁴⁹ Klausen, J. E., mfl (2013): *Medvirkning med virkning? Innbyggermedvirkning i den kommunale beslutningsprosessen*. Samarbeidsrapport NIBR/Rokkansenteret 2013

³⁵⁰ Aars, J. (2012): *Demokrati som policy. Kommunale tiltak for økt politisk deltakelse*. Tidsskrift for samfunnsforskning vol 53, nr 4

³⁵¹ Blåka, S., T. Tjerbo og H. Zeiner (2012): *Kommunal organisering 2012 – redegjørelse for Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase*. NIBR-rapport 2012:21

³⁵² Falleth, E. I., G. S.Hanssen og I.-L. Saglie (2008): *Medvirkning i byplanlegging i Norge*. NIBR-rapport 2008:37.

³⁵³ NOU 2006:7 *Det lokale folkestyret i endring? Om deltaking og engasjement i lokalpolitikken*

³⁵⁴ Christensen, D. A.,mfl (2010): *Evaluering av innbyggerinitiativordningen*. Samarbeidsrapport NIBR/Rokkansenteret 2010

Departementet har nylig etablert en nasjonal elektronisk ordning for innbyggerinitiativ, minsak.no, som ikke krever at kommunene gjør aktive grep for å legge til rette for dette.

Frivillig sektor i endring

SSBs levekårsundersøkelser påviser en tendens til at færre er medlemmer av og aktivt engasjerer seg i ulike organisasjoner i dag enn for 30 år siden. Unntaket er idrettslagene, hvor andelen medlemmer har holdt seg stabil de siste 20 årene. Sett i en europeisk sammenheng har likevel Norge, sammen med de andre nordiske landene, en høy andel som deltar på ulike organisasjonsaktiviteter.³⁵⁵

Wollebæk og Sivesand (2010) viser på samme måte at det er færre som gjør omfattende frivillig arbeid i dag enn for fem eller tolv år siden, men at Norge ligger i verdenstoppen når det gjelder frivillig deltakelse. Samlet frivillig innsats er stabilt fordi vi har hatt en befolkningsvekst i samme periode. Undersøkelser viser at utviklingen kjennetegnes av en økning i pengegaver og passive medlemskap, og det brukes mindre tid på organisasjonsdemokrati. Det norske organisasjonssamfunnet er på vei bort fra folkebevegelsesmodellen. Frivillighet handler i økende grad om individuell selvrealisering, som å øke egne kvalifikasjoner eller å stryke selvfølelsen. Nye deltakelsesformer, som frivillighet på nett og frivillighet uten medlemskap øker i omfang.³⁵⁶

Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor har undersøkt utviklingen av organisasjonssamfunnet lokalt med Hordaland som case.³⁵⁷ De viser blant annet at selv om kommunene fortsatt er tyngdepunktet i organisasjonssamfunnet, er det tendenser til flere interkommunale organisasjoner. Andelen organisasjoner som er i kontakt med kommunen for å påvirke i politiske saker er stabil, men færre mener de blir tatt hensyn til. På samme måte har Koht (2013) sett nærmere på velforeningenes politiske og sosiale betydning. Her fremstår kommunene som svært viktige samarbeidspartnere sett fra velforeningenes side. Nær to av tre velforeninger har gjennomført konkrete tiltak i samarbeid med kommunen. Samtidig registreres en fallende tilfredshet med det kommunale samarbeidet i undersøkelsesperioden mellom 1997 og 2012, og det fremgår at kontakten i overveiende grad kommer fra de frivillige organisasjonene selv.³⁵⁸

Utviklingen i den lokale offentlighet

En åpen og aktiv lokal offentlighet er avhengig av arenaer hvor politiske saker kan diskuteres. Lokale medier er en viktig kanal for dette. Sosiale medier har også blitt en etablert kanal for debatt og påvirkning.

Lokaldemokratikommisjonen av 2006 peker på at lokalavisene alltid har stått sterkt i Norge.³⁵⁹ Tall fra Landslaget for Lokalaviser viser at lesertallene for lokalavisene økte fra 330 000 lesere i 1993 til nær 1 million i 2004.³⁶⁰

Myrvold og Winsvold (2005) finner at i forbindelse med valgkamp er det mest lokalpolitikere som deltar i debatten.

³⁵⁵ Thorsen, L. R. (2011): *Sosial og politisk deltakelse – Høy deltakelse i Norden*. Samfunnsspeilet, 2011/5-6

³⁵⁶ Wollebæk, D. og K. H. Sivesand (2010): *Fra folkebevegelse til filantropi? Frivillig innsats i Norge 1997-2009*. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. 2010:3

³⁵⁷ Christensen, Strømsnes og Wollebæk, (2011): *Organisasjonene i Hordaland 1999 – 2009*

³⁵⁸ Koht, H. (2013): *Dugnadsånd og samstyring i lokalsamfunnet. Velforeningenes politiske og sosiale betydning*. Høgskolen i Oslo og Akershus, Rapport 2013 nr 2

³⁵⁹ NOU: 2006:7 *Det lokale folkestyret i endring? Om deltaking og engasjement i lokalpolitikken*

³⁶⁰ St.meld. nr. 33 (2007-2008): *Eit sterkt lokaldemokrati*

Men mellom valg er det innbyggerne utenom lokalpolitikere som er mest aktive i avisdebattene. De fleste av disse representerer en bestemt interessegruppe; eldre, pårørende, nabo til utbyggingsfelt og lignende.³⁶¹

7.3 Rollen som demokratisk arena og kommuneinndeling

7.3.1 Betydningsfulle oppgaver og rammestyring

Det meste av dagens kommunale virksomhet er regulert gjennom statlig lovgivning, og staten har tatt ansvaret for å sikre kommunene det nødvendige ressursgrunnlag for å ivareta pålagte oppgaver. Dermed legger den statlige styringen klare grenser for lokal frihet og det lokale demokratiske handlingsrommet, og derigjennom for i hvor stor grad lokale preferanser kan være bestemmende for hvilke oppgaver som skal ivaretas og hvordan fordelingen av ressurser mellom ulike oppgaver skal prioriteres.

Større kommuner vil redusere behovet for interkommunale løsninger, men også for statlig detaljstyring. Gode fagmiljøer i større enheter vil gjøre kommunene mer selvstendige. I tillegg vil en utvikling i retning av mer funksjonelle samfunnsutviklingsområder (se kapittel 6) kunne gi større kommuner kontroll over viktige oppgaver og funksjoner som har betydning for innbyggerne, uten samme grad av innblanding fra statlige sektormyndigheter som tilfellet er i dag. Den logikken om styrking av lokaldemokratiet som her ligger til grunn finner vi igjen i den klassiske litteraturen om demokrati og størrelse, hvor en av antakelsene er at mens små enheter gir gode muligheter for innbyggerne til å delta i de lokale beslutninger som fattes, så gir større enheter større mulighet for å påvirke beslutninger fattet av et politisk system som er stort nok til å kontrollere de forholdene som vesentlig påvirker deres situasjon.³⁶²

7.3.2 Lokal politisk styring

Et første aspekt ved lokalpolitisk styring er den endringen som har funnet sted i rollen som folkevalgt. Med økt saksmengde og større kompleksitet i de sakene som er oppe til behandling har kravene til lokalpolitikere økt. Forventningene til politikernes rolleforståelse og utøvelse har endret seg, ikke minst som følge av kommuneloven av 1992. Vi ser dessuten en tendens i retning av flere heltidsordførere og noe mer frikjøp for å kunne være folkevalgt på deltid. Dette er vanskeligere i små kommuner, selv om kompleksiteten i saker kan være den samme her som i større kommuner.

Lokal politisk styring utfordres også av det omfattende behovet for interkommunalt samarbeid som allerede med dagens oppgaveportefølje er blitt en nødvendighet i mange små kommuner. Det omfanget interkommunalt samarbeid har fått må tolkes som et tegn på at dagens kommunestruktur ikke er tilpasset alle de oppgavene som etter hvert har blitt lagt til kommunene. En sentral vurdering er hvorvidt omfanget av interkommunalt samarbeid utgjør en demokratisk utfordring. De demokratiske innvendingene mot interkommunalt samarbeid vil ha større vekt jo flere områder kommunene velger å samarbeide om.³⁶³

³⁶¹ Winsvold, M. og T. Myrvold (2005): "Lokalavisene som offentlige rom. Befolkningen ytrer, politikere lytter" i Bjørklund (red.): *Lokalvalg og lokalt folkestyre*

³⁶² Dahl, R. A. og E. R. Tufte (1974): *Size and Democracy*, Stanford, Stanford University Press. Se også Jacobsen, D. I. 2009. *Perspektiver på Kommune-Norge*. Oslo: Fagbokforlaget

³⁶³ Meld. St. 12 (2011-2012): *Stat og kommune – styring og samspel*

Leknes m.fl. konkluderte i 2013 med at det samlede trykk av interkommunalt samarbeid både gir muligheter og utfordringer til kommunene, men at det var grunnlag for å hevde at interkommunalt samarbeid var av et slikt omfang at det bidro til uthuling og forvitring av det kommunale demokratiet. Samtidig konkluderes det med at ”interkommunalt samarbeid er viktig, og for mange kommuner helt nødvendig for å levere tjenester til innbyggerne”³⁶⁴. Det stilles spørsmål ved tallfestingen av omfanget av interkommunalt samarbeid i denne rapporten, som er meget lavt sett i forhold til andre lignende kartlegginger, jf. diskusjonen i kapittel 7.2. Utvalget oppfatter at interkommunalt samarbeid er av et slikt omfang at det utgjør en potensiell demokratisk utfordring.

Econ fant i 2006 at interkommunalt samarbeid kjennetegnes av svakheter knyttet til politisk styring, kontroll og oversiktighet. De tolket situasjonen slik at samarbeid kunne svekke lokaldemokratisk styring av grunnleggende velferdstjenester, og mente at tiltak for å styrke oversikt, kunnskap og bevisstheten om interkommunalt samarbeid burde iverksettes.³⁶⁵ Jacobsen (in press) mener at kommunene nok er mer bevisst på problemstillingen i dag, og at flere kommuner enn tidligere har bedre kontroll og styring med sine samarbeid ved hjelp av eierskapsmeldinger³⁶⁶. Men det er en utfordring at de minste kommunene, som har det største behovet for interkommunalt samarbeid, også har minst kapasitet og kompetanse til å etablere, styre og håndtere formelle samarbeid. Det er et funn i forskningen at de større kommunene i større grad har utarbeidet Eiermeldinger og at de i større grad klarer å følge med på og kontrollere hva som skjer i de interkommunale samarbeidene.³⁶⁷

Leknes m.fl. finner også at de største kommunene i gjennomsnitt inngår i flere formelle interkommunale samarbeid enn de øvrige kommunene. Etter utvalgets vurdering er dette logisk, og sier ikke nødvendigvis noe om nødvendigheten av samarbeid. Det er imidlertid motivene for samarbeid det er viktig å vurdere. Dersom kommunen har for liten kompetanse og kapasitet både til å levere tjenester til innbyggerne og til å styre og kontrollere ulike samarbeid, er utgangspunktet et helt annet enn for en kommune som av andre grunner velger å samarbeide, og hvor kommunene har evne til å styre samarbeidet.

7.3.3 Levende lokalt folkestyre

Valgalternativer

Tall fra lokaldemokratiundersøkelsene viser at det var en større andel av befolkningen som var medlem i partiene i kommuner med færre enn 2500 innbyggere (21 prosent), enn det var for landet i sin helhet (11 prosent). Oslo hadde en medlemsandel på 9 prosent. Dette ble beskrevet av Bjørklund (2013)³⁶⁸ basert på tall fra 1999, og vi har fått oppdaterte tall som tyder på at dette bildet ikke har endret seg vesentlig fram til i dag. Vi ser av Tabell 7.1 at bildet ikke lenger er entydig i forhold til innbyggertall. Det har vært en stor økning i kommuner med mellom 2 500 og 5 000 innbyggere, og mellom 10 000 og 20 000 innbyggere.

³⁶⁴ Leknes, E. mfl. (2013) *Interkommunalt samarbeid – Konsekvenser, muligheter og utfordringer*. Rapport IRIS – 2013/008

³⁶⁵ Econ Analyse (2006): *Interkommunalt samarbeid i Norge – omfang og politisk styring*. ECON-rapport nr. 2006-057

³⁶⁶ Jacobsen, D. I. (In press). *Interkommunalt samarbeid i Norge. Former, funksjoner og effekter*. Bergen: Fagbokforlaget.

³⁶⁷ Leknes, E. mfl. (2013): *Interkommunalt samarbeid – Konsekvenser, muligheter og utfordringer*. Rapport IRIS – 2013/008

³⁶⁸ Bjørklund, T. (2013): ”Politisk deltakelse i sentrum og periferi. Kontraster og endringer” i Christensen (red.) *Et robust lokaldemokrati – lokalvalget i skyggen av 22. juli 2011*

Tabell 7.1 Prosentandel partimedlemmer etter kommunestørrelse, 1999-2011

	1999	2003	2007	2011
2500 eller færre	21	21	24	27
2501 – 5000	17	18	20	32
5001 - 10 000	14	13	17	14
10 001 - 20 000	10	14	11	16
20 000 - 60 000	9	5	11	13
Flere enn 60 000	7	4	10	11
Hele landet	11	9	12	15

Spørsmål:

1999, 2003: Er du betalende partimedlem? 1 JA 2 NEI

2007, 2011: Nedenfor har vi listet opp noen typer organisasjoner. Kan du oppgi om du er medlem i noen av disse, og i så fall hvor aktiv du er?) A Politisk parti. 1 Ikke medlem, 2 Passivt medlem, 3 Aktivt medlem uten tillitsverv, 4 Aktivt medlem med tillitsverv. Tabellen viser summen av 2, 3 og 4.

Kilde: Lokaldemokratiundersøkelsene

Det må tas høyde for at lokalpolitikken fungerer ulikt i små og store kommuner. I store kommuner ligner det lokale partisystemet på det nasjonale. Lokaldemokratikommisjonen av 2006 vist til at konkurransen mellom partiene er viktigere i de større kommunene.³⁶⁹ I de mindre kommunene er partiene mer en deltakerdemokratisk organisasjon og det finnes et større innslag av at partiene står sammen om oppgaver som skal løses. Dette indikerer at partiene i større grad fungerer som reelle valg mellom politiske alternativer for innbyggerne i store enn i små kommuner.

Det kan gjøres et skille mellom innslaget av nasjonale partier og lokale lister i kommunene. Det er tre prosent av kommunene med mindre enn 2500 innbyggere som ikke har innslag av nasjonale partier.³⁷⁰ Generelt er innslaget av nasjonale partier økende med kommunestørrelse. 16 prosent av kommunene har et partisystem identisk med det nasjonale.

Det kan argumenteres for at lokale lister gir innbyggere med preferanser som ikke passer inn i et parti og som brenner for visse saker eller ett saksfelt mulighet til å stille til valg. Studier viser at i kommuner med inntil 2 500 innbyggere er det 41 prosent som har lokale lister. Blant kommuner med 2 501 – 5 000 og 5 001 – 10 000 innbyggere er tallet 25 – 26 prosent. I gruppen mellom 20 001 – 60 000 innbyggere er det hele 43 prosent av kommunene som har lokale lister, mens tallet er 20 prosent i gruppen over 60 000 innbyggere.³⁷¹ Det har vært en økning av innslaget av lokale lister i større kommuner. Prosentandelene av kommuner med lokallister var i 2011 på ca. 30 prosent, en nedgang fra ca. 35 prosent i 2007 og 38 prosent i 2003.³⁷²

³⁶⁹ NOU 2006:7 *Det lokale folkestyret i endring? Om deltaking og engasjement i lokalpolitikken*

³⁷⁰ Aars, J. og D. A. Christensen (2013): "De mange partisystemene: lokallister og nasjonale partier i kommunestyrevalget 2011" i Christensen (red.) *Et robust lokaldemokrati – lokalvalget i skyggen av 22. juli 2011*

³⁷¹ Aars, J. og D. A. Christensen (2013): "De mange partisystemene: lokallister og nasjonale partier i kommunestyrevalget 2011" i Christensen (red.) *Et robust lokaldemokrati – lokalvalget i skyggen av 22. juli 2011*

³⁷² Ringkjøb og Aars har en mer generell vurdering av lokale lister i en kronikk i Dagbladet 24.8.2007

Tabell 7.2 viser en oversikt over antall partier og lister som fikk stemmer, fordelt på innbyggertall, med utgangspunkt i lister som stilte til valg med lokalvalget høsten 2011. Tendensen er klar og forventet, jo flere innbyggere jo flere reelle valgmuligheter. Gjennomsnittet for hele landet var 6,7 partier/lister, og vi ser at alle kommuner med flere enn 10 000 innbyggere ligger over gjennomsnittet. Totalt var det 187 kommuner hvor 6 eller færre partier/lister stilte til valg, og alle hadde færre enn 5 000 innbyggere.

Tabell 7.2 Partier og lister som fikk stemmer ved kommunestyrevalget 2011, etter innbygger

Antall innbyggere	N(Antall kommuner)	Gjennomsnitt		
		antall partier og lister	Maks antall partier og lister	Min antall partier og lister
0-1 999 innbyggere	95	4.5	8	2
2 000-4 999 innbyggere	136	6.2	9	3
5 000-9 999 innbyggere	88	7.1	10	4
10 000-19 999 innbyggere	59	8.1	10	7
20 000-29 999 innbyggere	24	9.2	12	7
30 000-49 999 innbyggere	15	10.1	12	9
50 000 innbyggere eller flere	12	11.8	15	10

Kommunesammenslåingene på 1960-tallet førte ikke til noen oppblomstring av lokale bygdelister, snarere viser analysene en antydning av en sterkere partipolisering av den kommunale politikken i kjølevann av kommunereformen.³⁷³ Erfaringene fra de frivillige sammenslåingene på 2000-tallet viser også at tidligere bygdelister ble borte ved sammenslåingen, noe som har blitt tolket som et sunt tegn og en indikasjon på at forutsetningene for et helhetlig fokus på den framtidige utviklingen i kommunene var til stede.³⁷⁴ Sammenslåingene rundt 1990-tall peker seg i så måte ut som spesielle, ved at det i noen tilfeller førte til opprettelse av nye bygdelister. Blant annet var den lokale listen «Nei til storkommune» representert i Fredrikstad kommunestyre, under ulike navn, fra 1993 til 2011.³⁷⁵

Å delta i lokalpolitikken gir muligheter for å skaffe seg politisk erfaring og bli bedre kjent med politiske prosesser fra innsiden. Dette er en av verdiene som trekkes fram ved lokaldemokratiet. Bjørklund (2013) peker at det generelt er flere som har erfaringer som representant eller vararepresentant i mindre kommuner med under 2500 innbyggere enn det som er vanlig for landet sett under ett.³⁷⁶

Det har ved de siste valgene vært en nedgang i antall valgte kommunestyrerepresentanter. Endring av antall kommunestyrerepresentanter vedtas av kommunestyret selv, senest nest siste år av valgperioden, med utgangspunkt i et minstetall som er fastsatt i kommuneloven § 7-2: Kommunestyrets medlemstall skal være et ulike tall, som fastsettes slik for kommuner med:

³⁷³ Hansen, T. og T. Monica Myrvold (2003): *Avslutning* i Hansen (red.) *Mellom politiske prinsipper og lokal pragmatisme. Kommunesammenslutningenes legitimeringsgrunnlag*. NIBR-rapport 2003:10

³⁷⁴ Brandtzæg, B. A. (2009): *Frivillige kommunesammenslutninger 2005-2008 Erfaringer og effekter fra Bodø, Aure, Vindafjord og Kristiansund*. TF-rapport nr. 258

³⁷⁵ Fredrikstad kommune på nett: www.fredrikstad.kommune.no

³⁷⁶ Bjørklund, T. (2013): "Politisk deltakelse i sentrum og periferi. Kontraster og endringer" i Christensen (red.) *Et robust lokaldemokrati – lokalvalget i skyggen av 22. juli 2011*

- a. ikke over 5 000 innbyggere, minst 11
- b. over 5 000, men ikke over 10 000 innbyggere, minst 19
- c. over 10 000, men ikke over 50 000 innbyggere, minst 27
- d. over 50 000, men ikke over 100 000 innbyggere, minst 35
- e. over 100 000 innbyggere, minst 43.

Tabell 7.3 viser at om lag 4 av 10 representanter velges inn i kommuner med færre enn 5 000 innbyggere, og 4 av 10 velges inn i kommuner med 10 000 eller flere innbyggere. Det har vært en nedgang i antall representanter i alle kommunegruppene med færre enn 20 000 innbyggere, og økning i de to største gruppene. Utviklingen i de ulike kommunegruppene kan i stor grad forklares med at befolkningsveksten har gitt flere kommuner i gruppene med flest innbygger og færre i gruppene med færrest innbyggere. Ved valget i 1983 var det 7 kommuner med 50 000 eller flere innbyggere, og gruppen økte til 13 i 2011. Den nest største gruppen besto av 25 kommuner i 1983 og 39 kommuner i 2011. Gruppen med færre enn 5 000 innbyggere besto av 252 kommuner i 1983 og 229 kommuner i 2011. Men vi ser at gjennomsnittlig antall representanter per kommuner har gått ned i perioden, fra 30 i 1983 til 25 i 2011.

Erfaringene tilsier at kommunesammenslåing normalt fører til færre kommunestyrerepresentanter, selv om det ikke er nødvendig ut i fra begrensingene i kommuneloven. Som eksempel kan det nevnes at sammenslåingen av Harstad og Bjarkøy fra 1. januar 2013 førte til 11 færre kommunestyrerepresentanter. Ved valget i 2011 ble det valgt 13 representanter til Bjarkøy kommunestyre, og 35 representanter til Harstad kommunestyre. Som en del av sammenslåingene var kommunene enige om at det nye kommunestyret i Harstad skulle bli bestående av det gamle kommunestyret i Harstad samt to representanter fra det gamle kommunestyret i Bjarkøy.

Tabell 7.3 Valgte kommunestyrerepresentanter 1983, 1999 og 2011, etter kommunestørrelse

	1983	1999	2011
Færre enn 5 000 innbyggere	5485	5092	4255
5 000-9 999	3414	2727	2346
10 000-19 999	2806	2240	1876
20 000-49 999	1552	1538	1605
50 000 eller flere innbyggere	549	656	703
Sum	13806	12253	10785
Gjennomsnitt	30,41	28,17	25,14

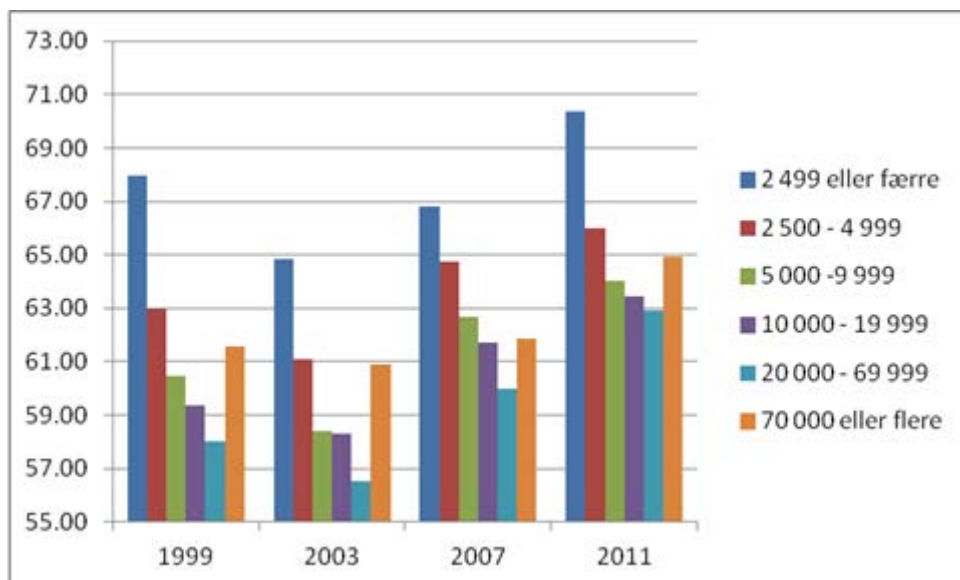
Kilde: Statistisk sentralbyrå, statistikkbanken

Valgdeltakelse

Det er gjennomført flere undersøkelser som viser at valgdeltakelsen er høyest i de minste kommunene (færre enn 5 000 innbyggere). Valgdeltakelsen er lavest i kommuner mellom 20 000 og 60 000 innbyggere. De største byene ligger nær landsgjennomsnittet. Ser vi bort fra gruppen med de største kommunene, viser Figur 7.2 at det er et negativ forhold mellom

valgdeltakelse og kommunestørrelse ved kommunestyrevalg – jo flere innbyggere jo lavere valgdeltakelse.

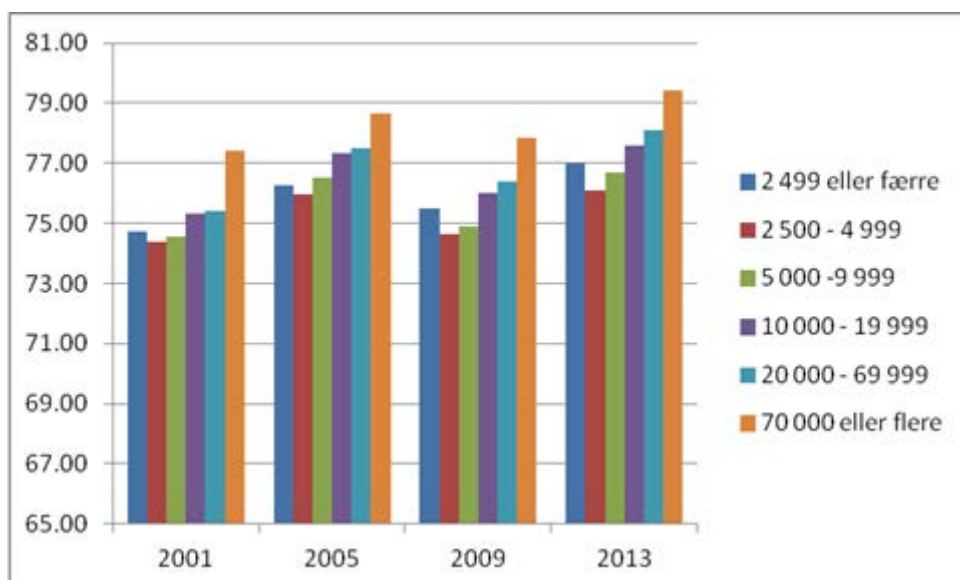
Figur 7.2 Valgdeltakelse ved kommunestyrevalg 1999-2011, etter innbyggertall



Kilde: Statistisk sentralbyrå, statistikkbanken

Vi ser også av Figur 7.3 at det er ganske klare tendenser når det gjelder valgdeltakelse ved stortingsvalg, men her er forholdet mellom deltakelse og kommunestørrelse motsatt. Ser vi bort i fra gruppen med de minste kommunene, er tendensen at valgdeltakelsen er lavere jo færre innbyggere kommunen har. Men vi ser at forskjellene ikke er veldig store.

Figur 7.3 Valgdeltakelse ved stortingsvalg 2001-2013, etter antall innbyggere



Kilde: Statistisk sentralbyrå, statistikkbanken

Figurene viser også at det er høyere deltakelse ved stortingsvalgene enn ved kommunestyrevalgene, også for de minste kommunene. Disse funnene gjenspeiles i noen grad i funn fra lokalsamfunnsundersøkelsene. Stortingsvalg oppfattes som langt viktigere enn kommunevalg i de største kommunene, og de to valgene oppfattes som omtrent like viktige i

de minste kommunene. Videre øker interessen for rikspolitikk med stigende kommunestørrelse, mens interessen for lokalpolitikk avtar.³⁷⁷

Spørsmålet er da hvor viktig kommunestørrelse i seg selv er for denne forskjellen i valgdeltakelse og interesse for politikk. I lokaldemokratiundersøkelsen 2011 pekes det på at forskjeller i kommunestørrelse i seg selv har liten innvirkning på innbyggernes valgdeltakelse.³⁷⁸ Rundt fire prosent kan tilskrives kommunestørrelse, og Christensen m.fl. (2013) skriver at "... Dette maner til en viss edruelighet i debatten om kommunestruktur (og kommunenes) betydning for valgdeltakelsen." Konklusjonen er basert på en meget omfattende studie av valgdeltakelse i Norge. Christensen m.fl. finner at politiske variabler, som antall partier, konkurranse mellom partier og forekomsten av lokale lister ikke slår ut på valgdeltakelsen. Det er andre egenskaper ved kommunene, som arbeidsledighet som ser ut til å ha en viss betydning for hvorvidt velgerne bruker stemmeretten. Når det gjelder kommunestørrelse, målt på ulike måter, finner de at det ikke har noen synlig effekt på velgernes sannsynlighet for å delta i valget.³⁷⁹

Sentralitet kan også forklare noe av forskjellene i valgdeltakelse. De store kommunene i periferien kommer for eksempel dårlig ut, med betydelig lavere valgdeltakelse enn alle andre kommuner. For små kommuner betyr grad av sentralitet lite for valgdeltakelsen, men for store kommuner har grad av sentralitet en klar betydning for valgdeltakelsen. Undersøkelsen viser at de store sentrale kommunene har like høy valgdeltakelse som småkommunene.³⁸⁰ Kommunaløkonomiske forhold ser også ut til å ha en viss betydning for valgdeltakelsen. Jo rikere kommunen er, desto høyere er valgdeltakelsen, og desto flere retter på listene ved valget.³⁸¹

I små kommuner har omfanget av listeretting vært stabilt høyt, på rundt 60 prosent. Det har imidlertid vært en økning over tid, fra 26,4 prosent i 1979 til 40 prosent 2007. Denne økningen skyldes dermed økt bruk av listeretting i store kommuner og byer, og i særdeleshet i Oslo, der andelen har steget fra 8 til 38 prosent fra 1979 til 2007.³⁸²

En studie av deltakelsen ved kommunevalg etter de kommunesammenslutninger som fant sted på første halvdel av 1960-tallet viser at selv om deltakelsen har fulgt en jevn fallende trend etter toppårene på sekstitallet med en valgdeltakelse på 81 prosent, helt ned til 60 prosent i 1999, så er det urimelig å forklare denne utviklingen på bakgrunn av sammenslåingene. Nedgangen de siste 30 årene gjelder stort sett alle landets kommuner. Studien konkluderer med at «det overhodet ikke kan etterspores noen effekter av kommunesammenslutningene på

³⁷⁷ Saglie, J. (2009): *Avslutning: Det lokale i flernivådemokratiet* i Saglie (red.): *Det nære demokratiet – lokalvalg og lokal deltakelse*

³⁷⁸ Christensen, D. A. og S. Arnesen (2013): "Deltakelse ved kommunestyrevalget 2011", i Bergh og Christensen (red.): *Et robust Lokaldemokrati – lokalvalget i skyggen av 22. juli 2011*.

³⁷⁹ Christensen, D. A., S. Arnesen, G. Ødegård og J. Bergh (2013): *Valgdeltakelsen ved kommunestyrevalget 2011*. Institutt for samfunnsforskning rapport 2013:10

³⁸⁰ Hovik, S. og T. M. Myrvold (2001): *Kommunale oppgaver – hvorfor varierer omfang og kvalitet?* NIBR Prosjektrapport 2001:19

³⁸¹ Hovik, S. og T. M. Myrvold (2001): *Kommunale oppgaver – hvorfor varierer omfang og kvalitet?* NIBR Prosjektrapport 2001:19 side 37

³⁸² Bergh, J., T. Bjørklund og O. Hellevik (2010): *Personutvelgingen i norske valg*, i Norsk statsvitenskapelig tidsskrift 02/2010

deltakelsen» ved kommunevalget i 1967, som var det første valget etter at sammenslutningene var gjennomført.³⁸³

7.3.4 Aktiv lokal politisk arena

Deltakelse mellom valg

Med basis i lokaldemokratiundersøkelsen i 2011 har Bjørklund (2013) sett nærmer på utviklingen av fem ulike former for ensaksdeltakelse: signere opprop, delta i aksjoner, ta opp saker, henvende seg til administrasjon eller ta kontakt med politikere. Han skiller i analysene mellom kommuner under 2500 innbyggere, Oslo, og landet som helhet. For alle formene for deltakelse finner han en økning over tid. De minste kommunene er i tet på de tre konvensjonelle deltakelsesformene – kontakte politikere, henvende seg til kommunen, eller ta opp saker. Deltakelsen avtar med økende folketall i kommunene, og Oslo kommer lavest. Når det gjelder deltakelse i aksjoner er imidlertid innbyggerne i Oslo de mest aktive.³⁸⁴ Ensaksdeltakelse kan delvis forklare noe av det såkalte deltakerparadokset – at valgdeltakelsen har gått ned til tross for økt utdanning og økt informasjonstilgang.³⁸⁵

Baldersheim m.fl. (2003) har undersøkt kommunestørrelsen i forhold til en rekke samfunnsganglige aktiviteter, som tillitsverv, aksjonsvirksomhet og signering/økonomiske bidrag. Konklusjonen var at det ikke er så veldig mye som peker i retning av en direkte sammenheng mellom kommunestørrelse og de fleste av aktivitetene som ble undersøkt. Med unntak av lokale tillitsverv og partirelaterte aktiviteter, hvor det er en iboende sammenheng med folketall, er konsekvensene av kommunestørrelse enten indirekte eller fraværende når man har tatt hensyn til andre mulige forklaringsfaktorer.³⁸⁶

Gjennomgangen lokaldemokratikommisjonen gjorde i 2006 viste en klar sammenheng mellom kommunestørrelse og hyppigheten av innbyggerinitiativ – jo flere innbyggere i kommunen, desto mer brukes initiativretten. Målt i antall initiativer pr. innbygger er bruken hyppigst i de litt over middels store kommunene. Undersøkelsene fant ikke at initiativretten benyttes oftere i tettbygde kommuner enn i spredtbygde kommuner.³⁸⁷

Ulike typer medvirkningsorganer er mest utbredt i de største kommunene, blant annet har de store kommuner i større grad kontaktutvalg med frivillig sektor.³⁸⁸ Da NIBR i 2009 kartla omfanget og arbeidet i medvirkningsorgan for barn og unge, fant de at 18 prosent av kommunene i undersøkelsen ikke hadde medvirkningsorgan for barn og unge. De fleste av disse var småkommuner med færre enn 5 000 innbyggere (50 av 62 kommuner) og de

³⁸³ Hansen og Windsvold (2003): *Politiske effekter av kommunesammenslutninger*, i Hansen (red.): *Mellom politiske prinsipper og lokal pragmatisme*. NIBR-rapport 2003-10, kapittel 6

³⁸⁴ Bjørklund, T. (2013): "Politisk deltakelse i sentrum og periferi. Kontraster og endringer" i Christensen (red.) *Et robust lokaldemokrati – lokalvalget i skyggen av 22. juli 2011*

³⁸⁵ Tor B. (2009): "Ensaksdeltakelse: om underskriftskampanjer og politikerkontakt", i Jo Saglie (red.), *Det nære demokratiet : lokalvalg og lokal deltakelse*

³⁸⁶ Baldersheim, H., P. A. Pettersen, L. E. Rose og M. Øgård (2003): *Er Smått så godt? Er stort så flott? Analyser av kommunestrukturens betydning*. Det samfunnsvitenskapelige fakultet, Universitetet i Oslo. Forskningsrapport 1/2003

³⁸⁷ NOU 2006:7 *Det lokale folkestyret i endring? Om deltaking og engasjement i lokalpolitikken*

³⁸⁸ Blåka, S., T. Tjerbo og H. Zeiner (2012): *Kommunal organisering 2012 – redegjørelse for Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase*. NIBR-rapport 2012:21

resterende kommunene hadde mellom 5 000 og 20 000 innbyggere.³⁸⁹ De nyeste tallene fra 2012 viste at 90 prosent av kommunene nå har medvirkningsorgan for barn og unge.³⁹⁰

Solbjør m.fl. (2012) fant at det er vanligst at store og mellomstore kommuner setter i gang tiltak for å støtte opp under arbeid for å rekruttere til deltakelse i frivillige organisasjoner.³⁹¹ Store kommuner og kommuner med relativt lave frie inntekter per innbygger tenderer å samarbeide med frivillig sektor om drifts- og utviklingsoppgaver. Mindre kommuner og kommuner med mer romslighet når det gjelder frie inntekter synes i henhold til undersøkelsen å trekke frivillig sektor mer inn i deltakelse og beslutninger. Videre viser undersøkelser at de kommunene som har mest fokus på frivillig sektor og frivillighetspolitikk, er de som oftest trekker frivillig sektor med i sammenheng med koordinering, mål- og planarbeid.³⁹²

Tillitt til lokaldemokrati og lokalpolitikere

I norsk sammenheng har spørsmålet om tillit i lokalpolitikken i mange år vært behandlet i Lokaldemokratiundersøkelsene i etterkant av kommunestyrevalgene. Med utgangspunkt i 2007-undersøkelsen så Rose og Pettersen nærmere på velgernes tillit i relasjon til kommunestørrelse. De fant ingen systematisk sammenheng mellom størrelsen på bostedskommune, og hvordan innbyggerne evaluerer ulike sider ved lokaldemokratiet, det gjaldt spesielt innbyggernes holdning til lokaldemokratiet som styringssystem. Men de fant variasjoner i tillitt når det gjaldt ulike egenskaper ved de folkevalgte. Innbyggernes vurdering av politikernes dyktighet viste en svak tendens til å bli mer positiv med økende kommunestørrelse, mens oppfatningen av de folkevalgtes representativitet og lydhørhet viste en tendens til å bli mer negativ med økende kommunestørrelse. Ut fra disse funnene fant de at det var lite som skulle tilsi at innbyggernes oppslutning om lokaldemokratiet som et styringssystem skulle endre seg i noen særlig grad ved kommunesammenslåinger. De mente at holdninger til lokaldemokratiet etter all sannsynlighet ville stå på stedet hvil, kanskje til og med styrkes ytterligere, men det var vanskeligere å si det samme om innbyggernes samlede bedømmelse av de folkevalgte.³⁹³

Tillit handler også om etiske forhold. I 2011-undersøkelsen ble velgerne stilt spørsmål som gir noen indikasjoner på den etiske standarden i kommunene.³⁹⁴ På flere av spørsmålene er det kommuner mellom 5 000 og 10 000 innbyggere som kommer best ut. Dårligst ut kommer kommuner med flere enn 60 000 innbygger og med færre enn 2500 innbyggere.

Baldersheim m.fl. (2003) har også sett på mål for selvopplevd personlig lokalpolitisk dyktighet. De finner at det er i de minste kommunene det er lettest å få oversikt over lokalpolitiske forhold, og folk oppfatter politikken som mindre kompleks. Men kommunestørrelse er ikke av betydning for å forklare forskjellene. Studien viser imidlertid at sosial kapital er av betydning for personlig kompetanse og evne til å forstå politikken.

³⁸⁹ Lnudtzon, L. og T. Tjerbo (2009): *De unge stemmene. Innflytelsesorgan for barn og unge i kommuner og fylker*. NIBR-rapport 2009:34

³⁹⁰ Blåka, S., T. Tjerbo og H. Zeiner (2012): *Kommunal organisering 2012 – redegjørelse for Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase*. NIBR-rapport 2012:21

³⁹¹ Solbjør, M., B. Johansen og H. H. Kleiven (2012): *Samarbeid mellom kommuner og frivillig sektor på pleie og omsorgsfeltet – en kartlegging*. Trøndelag forskning og utvikling rapport 2012:15

³⁹² Nødland, S. I., N. A. Bergsgard, A. Bjelland og E. Leknes (2007): *Kommunenes samhandling med frivillig sektor*, Rapport IRIS 2007/047

³⁹³ Rose, L. E og P. A. Pettersen (2009): *Lokaldemokratiets omdømme: Hvordan står det til i Saglie (red.): Det nære demokratiet – lokalvalg og lokal deltakelse*.

³⁹⁴ Bergh, J. og L. Rose (2013): *Etiske utfordringer for norske kommuner?* i Bergh og Christensen (red.): *Et robust Lokaldemokrati – lokalvalget i skyggen av 22. juli 2011*. Oslo 2013

Med utgangspunkt i spørsmål om interesse for lokalpolitikken fant de lite som tydet på at kommunestørrelse i og for seg hadde betydning for interessen for lokalpolitikk, men at det er i de små kommunene folk lettest bygger opp sosiale nettverk som ser ut til å stimulere lokalpolitisk interesse.³⁹⁵

Erfaringene fra de siste sammenslåingene i Norge viste at disse kan ha noen negative effekter på demokratiske indikatorer. Tilbøyeligheten til å ta på seg politiske verv ble noe mindre blant innbyggerne i de fem sammenslåtte kommunene. Men samtidig ble det pekt på at handlingsrommet for politiske prioriteringer økte, slik at muligheten til å kunne ta mer helhetlige grep om fremtidige utfordringer ble styrket. Undersøkelsene viste også at tidligere bygdelister ble borte i sammenslåingene, noe som indikerer at forutsetningene for en helhetlig kommunepolitikk er til stede. Bodø og Vindafjord etablerte lokalutvalg/grøndeutvalg med fokus på å fremme bygdeinteressene, og det virker å ha vært vellykket.³⁹⁶

Lokal identitet og forståelse av lokalpolitikk

Lokal identitet blir ofte trukket fram som en utfordring ved endring av kommunestruktur. Identitetsfølelse kan fungere som et vilkår for villighet blant innbyggerne til å gjøre en "ekstra" innsats for sitt lokalsamfunn. Selv om opplevelse av tilhørighet og identitet er sterkest i de minste kommunene, er innbyggernes tilknytning ikke først og fremst knyttet til kommunen. Baldersheim m.fl. (2003) fant at innbyggernes tilknytning er sterkere til bydelen, byen eller bygda, enn den er til kommunen. Tilknytningen til kommunen er høyere enn tilknytningen til fylket, og på nivå med tilknytningen til landsdelen. Sammenlignet med andre land identifiserer befolkningen seg i betydelig grad med sitt bosted, enten det er i bydelen, byen, bygda eller kommunen.³⁹⁷ Utvalget ser at følelsen av identitet kan oppleves som sterk dersom bygd og kommune utgjør det samme geografiske området.

Hansen (2003) fant at kommunestørrelse har lite å si for innbyggernes forankring og identitet med den kommunen de bor i. Det er heller ingen variasjon etter kommunestørrelse når det gjelder spørsmålet om tillitt til andre mennesker og engasjementet i frivillige organisasjoner – såkalt sosial kapital. Han fant signifikante effekter når det gjaldt politiske forhold, som tillitt til kommunestyret og oppfatning av egne påvirkningsmuligheter. Men disse effektene vurderes som overraskende små i forhold til den utbredte forestillingen om at små kommuner er de større helt overlegne som demokratiske institusjoner.³⁹⁸

Det er også andre forhold ved lokal identitet som er av interesse ved kommunesammenslåinger. Frisvoll og Almås (2004) introduserte begrepet interkommunal identitet, som de mente var fundamentet alle vellykkede kommunesammenslåinger hviler på. Begrepet viser til at innbyggerne i kommunene tenker sammenslått, og føler at de er i samme båt. De mente at kommuner som deler en interkommunal identitet er identitetsmessig modne

³⁹⁵ Baldersheim, H., P. A. Pettersen, L. E. Rose og M. Øgård (2003): *Er Smått så godt? Er stort så flott? Analyser av kommunestrukturens betydning*. Det samfunnsvitenskapelige fakultet, Universitetet i Oslo. Forskningsrapport 1/2003

³⁹⁶ Brandtzæg, B. A. (2009): *Frivillige kommunesammenslutninger 2005-2008 Erfaringer og effekter fra Bodø, Aure, Vindafjord og Kristiansund*. TF-rapport nr. 258

³⁹⁷ Baldersheim, H., P. A. Pettersen, L. E. Rose og M. Øgård (2003): *Er Smått så godt? Er stort så flott? Analyser av kommunestrukturens betydning*. Det samfunnsvitenskapelige fakultet, Universitetet i Oslo. Forskningsrapport 1/2003

³⁹⁸ Hansen, T. (2003): "Lokal forankring og politisk deltakelse" i Kommunenes Sentralforbund (red.): *Er sammenslutning av kommuner svaret på Kommune-Norges utfordringer? Om konsekvensene ved endring av kommunestrukturen*

til å slå sammen, og at det i en viss grad er mulig å påvirke byggingen av en slik felles identitet.³⁹⁹

Lokale media fungerer forskjellig i ulike kommuner. I store kommuner likner den politiske kommunikasjonen i lokale media på den som finnes i rikspolitikken. I mellomstore kommuner spiller media en mer avgrenset rolle, mens det i de minste kommunene på mange måter mangler en lokal offentlighet.⁴⁰⁰

Ved en sammenslåing til større kommuner antas det at innbyggerne vil kunne få noe lavere forståelse av lokal politikk, og noe mindre tilbøyeligheten til å ta på seg politiske verv. Kartleggingen av de siste sammenslåingene viste at interessen blant innbyggerne til å påta seg politiske verv ble noe redusert.⁴⁰¹

Erfaringer fra den danske kommunereformen

Den danske strukturkommisjonen konkluderte med at en økning i kommunestørrelse i forbindelse med en kommunereform, sannsynligvis ikke ville medføre et demokratisk problem. Det ble fastslått at lokaldemokratiet i større kommuner er like velfungerende som i små, og at det ikke var mulig å vurdere om de daværende erfaringene med kommunestørrelse og lokaldemokrati kunne overføres til de nye sammenslåtte kommunene.⁴⁰²

Etter kommunereformen i Danmark har det åpnet seg unike muligheter for å kartlegge konsekvenser av kommunereformen, da 1/3 av de danske kommunene ikke ble berørt av sammenslåinger. Hansen og Hjelmer (2013) oppsummerer innbyggernes oppfatning av lokaldemokratiet. De fant at innbyggere bosatt i sammenslåtte kommuner i en periode fikk større interesse for lokalpolitikk, men deres forståelse av kommunepolitikk har blitt litt dårligere. I tillegg viste undersøkelsene at kommunepolitikerne i de sammenslåtte kommunene ble oppfattet som mindre lydhøre overfor innbyggernes meninger og holdninger. Dette er effekter som kan observeres seks år etter reformen, og de regner derfor med at dette er permanente endringer i innbyggernes tillit til lokalpolitikere og egen opplevelse av å kunne finne fram i systemet og ta kontakt. Det blir pekt på at resultatene viser at det er viktig å få etablert kanaler og mekanismer, slik at de valgte lokalpolitikere treffer beslutninger som innbyggerne i større grad opplever å være i overensstemmelse med deres egne ønsker. Konklusjonen er ellers at reformen ikke hadde noen effekt på innbyggernes politiske deltakelse.⁴⁰³

Olsen (2013) har sett nærmere på hvordan lokalpolitikernes opplevelse på fire sentrale områder har utviklet seg i perioden 1995-2013. For det første har opplevelsen av statlig styring vært relativt konstant, noe som er litt overraskende i forhold til den offentlige debatten om temaet. For det andre har enkeltsaker gått fra å være et primært hinder for overordnet

³⁹⁹ Frisvoll, S. og R. Almås (2004): *Kommunestruktur mellom fornuft og følelser. Betydningen av tilhørighet og identitet i spørsmål om kommunesammenslutning*. Bygdeforskning R-05/04

⁴⁰⁰ Jamtøy, A.-I. (2001): *Den lokale samtalen* – En studie av politisk kommunikasjon i lokaldemokratiet, Hovedoppgave i statsvitenskap, Institutt for sosiologi og statsvitenskap, NTNU

⁴⁰¹ Brandtzæg, B. A. (2009): *Frivillige kommunesammenslutninger 2005-2008 Erfaringer og effekter fra Bodø, Aure, Vindafjord og Kristiansund*. TF-rapport nr. 258

⁴⁰² Strukturkommissionens Betenkning 2004:11

⁴⁰³ Hansen, S. W. og U. Hjermer (2013): *Kommunesammenlægninger og borgernes oppfattelse av lokaldemokratiet – en status 6 år etter kommunalreformen* artikkelutkast presentert i Dansk Selskab for Statskundskab 24-25.10.13. Se også Lassen og Serritzlew (2011): *Jurisdiction Size and Local Democracy: Evidence on Internal Political Efficacy from Large-scale Municipal Reform*. American Political Science Review Vol. 105, No. 2, og Hansen (2013): *Polity Size and Local Political Trust: A Quasi-experiment Using Municipal Mergers in Denmark*. Scandinavian Political Studies, Vol. 36, No. 1

diskusjon i 1995 til det minste hinderet i 2013. For det tredje finner han en svak stigende tendens til at politikerne finner det vanskelig å få gjennomslag for synspunkter som går på tvers av de ledende embetsmennene i kommunene. I begge målingene etter kommunereformen er funnene systematisk sterkere enn før reformen. Og sist viste den relative innflytelsen for politikerne seg å være relativt stabil, med en svak stigende tendens. Det har også vært undersøkelser, blant annet opinionsundersøkelser for de store danske riksavisene, som peker på at lokalpolitikere føler at de har fått mindre makt på bekostning av administrasjonen.⁴⁰⁴

Også i Danmark finnes det flere typer interkommunale samarbeidsordninger. Det mest omfattende «*kommunale fællesskap*» er en samarbeidsform som kan ta på seg alle oppgaver så sant det ikke er begrenset i annen lovgivning. Kommunalreformen førte til omtrent en halvering av slike samarbeider. Enda sterkere var effekten på «*betjeningsoverenskomster*,» fordi reformen reduserte antall småkommuner som trengte hjelp av en større kommune for å løse oppgavene. Samtidig har større regioner skapt behov for nye typer samarbeid mellom de nye kommunene, for eksempel rundt oppgaver knyttet til mottak og rehabilitering av pasienter.⁴⁰⁵ Det er altså fortsatt behov for interkommunale samarbeid selv etter omfattende kommunesammenslåinger, slik vi har sett det i Danmark.

7.4 Utvalgets vurderinger

Ut fra ovenstående gjennomgang er det utvalgets oppfatning at følgende kriterier er sentrale for at kommunene skal ivareta sin rolle som demokratisk arena:

- Høy politisk deltakelse
- Lokal politisk styring
- Lokal identitet
- Bred oppgaveportefølje
- Statlig rammestyring

Mens kriteriene om høy politisk deltakelse, lokal politisk styring og lokal identitet retter seg mot kommunene, retter kriteriene om bred oppgaveportefølje og statlig rammestyring seg mot staten.

Høy politisk deltakelse

Politisk deltakelse, og især valgdeltakelse, er sentralt i enhver debatt om demokrati. Utvalget har i rapporten sett nærmere på indikatorer som kan bidra til å måle nivået for politisk deltakelse i kommunen. Det er utvalgets oppfatning at det fortsatt skal være høy politisk deltakelse, både i og mellom valg, i alle landets kommuner også etter omfattende kommunesammenslåinger.

Det er en ”opplest og vedtatt sannhet” at demokrati er best i små kommuner. Utvalget mener at rapporten synliggjør at bildet ikke er entydig når det gjelder ulike forhold som kjennetegner et godt demokrati.

Det er utvalgets oppfatning at et aktivt lokaldemokrati er viktig, med valgmuligheter både i forbindelse med stemmegivningen og muligheter for innbyggerne til å få sin stemme hørt

⁴⁰⁴ Olsen, A. L. (2013): *Kommunalpolitikeres syn på statslig styring, enkeltsaker, embedsmænd og egen indflydelse i perioden 1995-2013* i Økonomi og Politik, vol 86

⁴⁰⁵ Jacobsen, D. I. (In press). *Interkommunalt samarbeid i Norge. Former, funksjoner og effekter*. Bergen: Fagbokforlaget.

mellom valgene. På noen indikatorer scorer de minste kommunene høyest – valgdeltakelsen ved lokalvalg er høyere i de minste kommunene og flere innbyggere i små kommuner har vært i kontakt med ordfører enn i større kommuner. Men analyser viser at for noen av de indikatorene hvor de minste kommunene scorer høyt, har resultatet mer å gjøre med egenskaper ved innbyggerne enn at kommunen er liten. Større kommuner legger i større grad til rette for deltakelse mellom valgene, og har oftere ulike former for medvirkningsorgan, enn mindre kommuner. I tillegg er innbyggere i større kommuner mer aktive i aksjoner og underskriftskampanjer, og valgdeltakelsen ved nasjonale valg er høyere i de største kommunene. Undersøkelsene viser imidlertid at politisk tillit og forståelsen av lokalpolitikken og sannsynligheten for å ta på seg politiske verv, reduseres ved økt kommunestørrelse.

Basert på erfaringene fra Danmark, og funn fra norske undersøkelser, ser utvalget det som sannsynlig at en omfattende kommunereform vil føre til noe lavere forståelse av lokalpolitikken og lavere sannsynlighet for at innbyggerne tar på seg politiske verv. Tilliten til lokalpolitikkerne kan også bli noe lavere. I tillegg vil omfattende kommunesammenslåinger ha som konsekvens at det blir færre folkevalgte lokalpolitikere. Mens antallet lokalpolitikere blir færre, er det samtidig å forvente at administrasjonen blir større og mer profesjonalisert. Det kan gjøre at politikere opplever at makten forskyves fra politisk til administrativt nivå.

Dette er sannsynlige konsekvenser av en kommunereform, som både statlige myndigheter og kommunene bør ta med i beregningen, og som det etter utvalgets oppfatning bør gjennomføres tiltak for å redusere de mulige negative effektene av.

Lokal politisk styring

Det er utvalgets oppfatning at nødvendig kompetanse og kapasitet i den kommunale administrasjonen til å utarbeide gode beslutningsgrunnlag for de folkevalgte er avgjørende for lokal politisk styring og kontroll. Utvalget oppfatter videre at kommunene bør ha mulighet for en hensiktsmessig lokal organisering og prioritering, og ikke være ”tvunget” til å organisere sin tjenesteproduksjon i interkommunale ordninger for å levere lovpålagte velferdstjenester. Det er også viktig at kommunene har kompetanse til å etablere, og systemer for å styre, interkommunale samarbeid når slike inngås.

Det vil være viktig å vurdere i hvilken grad kommunen i dag har reell politisk kontroll over alle de lovpålagte oppgavene den har ansvar for, og om en sammenslåing vil gi mulighet for en mer hensiktsmessig lokal organisering og prioritering. Utvalget tar som utgangspunkt at et omfattende interkommunalt samarbeid om lovpålagte oppgaver i en liten kommune er negativt for kommunen som demokratisk arena.

Når det gjelder lokal politisk styring, viser undersøkelser at de største kommunene jevnt over har større administrativ kapasitet, og dermed en større mulighet til å ha en reell styring og kontroll på lovpålagte oppgaver.

Lokal identitet

Spørsmålet om lokal identitet er et sentralt spørsmål i diskusjonen om kommunestruktur. Det er etter utvalgets vurdering to dimensjoner som spiller inn her – opplevd tilknytning til et område og felles identitet med andre områder.

Det vil i forbindelse med en omfattende endring av kommunestrukturen bli argumentert med at dette vil gå ut over den lokale identiteten, og da særlig innbyggernes opplevde tilknytning til et område. Undersøkelser viser at innbyggernes identitet er sterkere knyttet til området de bor i, byen eller bygda, enn til kommunen. Men dersom bygda eller byen i stor grad samsvarer med kommunen, er det logisk at argumentasjonen om lokal identitet vil bli aktualisert. Antakelsen om at noe av dagens nærhet vil forsvinne, enten det gjelder til kommunehuset, lokalpolitikkerne eller tjenestene, vil med stor sannsynlighet bli opplevd som

problematisk og utfordrende av de berørte innbyggerne. En slik opplevelse vil kunne bli forsterket dersom det politiske og administrative systemet i kommunene ikke tilpasses nye forutsetninger. Resultatet vil da kunne bli et svekket lokalt demokrati.

For å ivareta demokratiet i større kommuner vil det etter utvalgets vurdering være nødvendig å endre måten det arbeides på, både politisk og administrativ. Ordninger med lokale utvalg, slik vi finner i flere store kommuner i dag, vil kunne bidra til å opprettholde dagens nærhet til politiske beslutningstakere. Erfaringene fra de siste sammenslåingene tyder på at slike ordninger har blitt opplevd som vellykket. I tillegg bør politikernes arbeidsbetingelser vurderes, så vel som alternative måter å møte og representere innbyggerne på og tilrettelegging for lokalt engasjement i lokale politiske prosesser.

Utvalget tar også som utgangspunkt at det vil være lettere å gjennomføre sammenslåinger mellom kommuner som i stor grad opplever å ha interkommunal identitet, enn mellom kommuner som ikke har dette. Derfor er det viktig at de nye, større kommunene arbeider aktivt for å utvikle en felles identitet, blant annet gjennom å identifisere felles utfordringer, visjoner og mål for framtidig utvikling. Erfaringen er at bred involvering er viktig i slike prosesser.

Bred oppgaveportefølje

Det er etter utvalgets oppfatning sentralt at kommunene fortsatt har ansvar for en bred oppgaveportefølje. Utvalget tar til følge signalene fra regjeringen om at større kommuner skal tilføres flere oppgaver, og mener i utgangspunktet at flere oppgaver under lokalpolitisk kontroll vil kunne styrke lokaldemokratiet. Etter utvalgets oppfatning er imidlertid det sentrale for rollen som demokratisk arena at kommunene fortsetter å ivareta betydningsfulle oppgaver, slik de gjør i dag.

Juridisk og økonomisk rammestyring

Etter utvalgets vurdering er det viktig at den statlige styringen blir avpasset slik at det lokale demokratiske handlingsrommet tillater at lokale preferanser i størst mulig grad blir bestemmende for hvordan tildelte oppgaver ivaretas og for prioriteringen av ressurser mellom ulike oppgaver. En kommunestruktur med større kommuner vil etter utvalgets vurdering redusere dagens behov for statlig styring.

8 Utvalgets kriterier og anbefalinger

8.1 Utvalgets kriterier

Siden kommunestrukturen gjennomgikk en stor endring på 1960-tallet har det funnet sted omfattende endringer i det norske samfunnet. Vi har blant annet opplevd en betydelig sentralisering av befolkningen. Befolkningsveksten de siste 30 årene har kommet i de største kommunene, mens det har vært nedgang i befolkningen i mange små kommuner. Dette har medført at de minste kommunene har fått en økning i andelen eldre over 67 år, mens det for de aller største kommunene har vært en nedgang i andelen eldre. Den høye innvandringen etter EU-utvidelsen i 2004 har imidlertid vært regionalt spredt, og alle fylkene har hatt vekst i folketallet de siste årene. Økt internasjonal handel har bidratt til en gradvis nedbygging av tradisjonell industri i Norge, og en nedgang i antall arbeidsplasser for ufaglærte i konkurranseutsatt sektor. Det har vært sterk sysselsettingsvekst innenfor spesialiserte, kompetanseintensive næringer, men denne veksten har i hovedsak kommet i de store byene. En omfattende utbygging av transportinfrastrukturen over hele landet, med nye vegsamband og høyere standard, har gitt folk og foretak større rekkevidde. Sammen med stor bredbåndsutbygging og nye digitale løsninger gir dette større mulighet til å arbeide desentralt og administrere større fagmiljøer uten samlokalisering.

Kommunestrukturen som ble etablert på 1960-tallet var blant annet motivert ut fra at kommunene skulle kunne ha ansvaret for grunnskolen når denne ble utvidet til ni år. De siste 50 årene har kommunenes oppgaver blitt utvidet på en rekke områder. I helsesektoren har kommunene fått ansvar for sykehjem og psykisk utviklingshemmede (HVPU-reformen), og det er gjennomført handlingsplaner for eldreomsorg og opptrappingsplan for psykisk helse. Samhandlingsreformen fra 2012 forutsetter oppbygging av nye tilbud i kommunene, og gjennom folkehelseloven har kommunene fått større ansvar for forebyggende arbeid. I utdanningssektoren er PP-tjenesten utvidet, skolestart for seksåringer ble innført i 1997 og barnehagereformen med utbygging til full dekning er nylig avsluttet. Reformen Kunnskapsløftet innenfor utdanningsområdet stiller krav til skoleeierrollen, og fokuserer på kvalitetsvurderingssystemer. Barnevernstjenesten er vesentlig utvidet de siste årene, og det stilles også økte krav til kommunal og regional planlegging.

Kommunestrukturen er ikke endret som følge av oppgaveutvidelsene. For mange kommuner har interkommunalt samarbeid vært nødvendig for å løse oppgavene på en effektiv måte, og for å levere gode tjenester til innbyggerne. Fra 2007 ble det opprettet nye modeller for interkommunalt samarbeid, som også gjorde det mulig å samarbeide om offentlig myndighetsutøvelse. Staten har videre satt i verk flere tiltak for å støtte små fagmiljøer i kommunene, og for å utjevne tilbudet mellom små og store kommuner. Blant annet har fylkesmannen en viktig rolle som veileder overfor kommuner som trenger spesiell oppfølging. Samtidig ser detaljeringsgraden i regelverket og i statlige veiledningsmateriell til dels ut til å komme av at sektordepartementene strammer til styringen for å sikre innbyggerne et mer likeverdig tilbud, også i de små kommunene. På flere områder oppfordrer sektormyndighetene til kommunalt samarbeid for å få løst dagens oppgaver.

En endring i kommunestrukturen bør ta høyde for framtidige utfordringer. Andelen eldre (67 år og eldre) i befolkningen vil fordobles fra i dag til 2040. Befolkningsveksten, særlig i sentrale byområder, er ventet å holde seg høy. Her vil også den regionale integreringen i form av økt pendling og utvidelse av tettstedsområder fortsette. Innvandringen kan i mange distriktskommuner være med på å opprettholde befolkningsnivået, men prognosene er usikre. Utviklingen i retning av sentralisering, som vi har sett de siste 30 årene, vil trolig også

fortsette. Utdanningsnivået vil fortsette å øke, men også behovet for kompetanse og dermed kampen om å tiltrekke seg kompetent arbeidskraft. Utbygging av digital infrastruktur og bruk av digital kommunikasjon vil føre til betydelige endringer i arbeidsmåter og samhandling i og med kommunal sektor. Det er også mye som tyder på at det fortsatt vil skje en utvikling av velferdssamfunnet, der kommunene vil måtte ivareta nye behov og møte nye utfordringer.

Kommunereformen er en nasjonal reform som skal ivareta mange og ulike hensyn. Utvalget har gått gjennom viktige samfunnsmessige hensyn som gir grunnlag for å anbefale kriterier som ikke bare ivaretar lokale, men også regionale og nasjonale hensyn. Viktige samfunnsmessige hensyn er at det skal være god kvalitet i de kommunale tjenestene, og at ressursbruken i sektoren er effektiv. Kvaliteten på tjenestene skal være likeverdig over hele landet. Rettssikkerhet er et sentralt hensyn i kommunenes myndighetsutøvelse. Videre er det et viktig hensyn at ivaretagelsen av areal og transportinteresser er helhetlig og tilpasset klima- og miljøhensyn, og at det legges til rette for en positiv utvikling både i lokalsamfunnet og storsamfunnet. At kommunene har ansvar for betydningsfulle oppgaver og at staten legger til rette for rammestyring er sentralt for et godt lokaldemokrati og for at kommunene skal kunne ivareta sine oppgaver på en mest mulig effektiv måte. Kommunene må ha muligheter til å prioritere ressursbruken lokalt, utvikle lokalsamfunnet, ha et levende lokalt folkestyre og være en aktiv lokalpolitisk arena.

Med utgangspunkt i disse samfunnsmessige hensynene har utvalget valgt å legge vekt på et sett av kriterier knyttet til hver av de fire rollene som kommunene forutsettes å ivareta: rollen som tjenesteyter, myndighetsutøver, samfunnsutvikler og demokratisk arena. Tabell 8.1 viser sammenhengen mellom de samfunnsmessige hensyn utvalget har trukket fram og de kriteriene som er valgt knyttet til kommunenes ulike roller.

Tabell 8.1 Samfunnsmessige hensyn og foreslåtte kriterier

Samfunnsmessige hensyn	Kriterier
TJENESTEYTING	
Kvalitet i tjenestene Effektiv bruk av samfunnets ressurser Likeverdighet	Tilstrekkelig kapasitet Relevant kompetanse Effektiv tjenesteproduksjon Økonomisk soliditet Valgfrihet Statlig rammestyring
MYNDIGHETSUTØVELSE	
Rettssikkerhet	Tilstrekkelig kapasitet Relevant kompetanse Tilstrekkelig distanse
SAMFUNNSUTVIKLING	
Helhetlig ivaretagelse av areal- og transportinteresser tilpasset klima- og miljøhensyn Tilrettelegging for positiv utvikling i lokalsamfunnet og storsamfunnet	Funksjonelle samfunnsutviklingsområder Tilstrekkelig kapasitet Relevant kompetanse

DEMOKRATISK ARENA	
Betydningsfulle oppgaver og rammestyring	Høy politisk deltakelse
Lokal politisk styring	Lokal politisk styring
Levende lokalt folkestyre	Lokal identitet
Aktiv lokal politisk arena	Bred oppgaveportefølje
	Statlig rammestyring

Utvalget anbefaler ti kriterier som er rettet mot kommunene, og to kriterier som er rettet mot staten. Kriteriene angir hva som skal til for at en kommune på en god måte skal kunne ivareta sine fire roller og oppgaveløsningen knyttet til disse. Kriteriene ivaretar samfunnsmessige hensyn som strekker seg ut over den enkelte kommunegrense, og anbefales som grunnlag for å vurdere kommunenes oppgaveløsning i dag og for å vurdere en framtidig kommunestruktur.

Kriteriene er følgende:

Kriterier for kommunene:

1. Tilstrekkelig kapasitet
2. Relevant kompetanse
3. Tilstrekkelig distanse
4. Effektiv tjenesteproduksjon
5. Økonomisk soliditet
6. Valgfrihet
7. Funksjonelle samfunnsutviklingsområder
8. Høy politisk deltakelse
9. Lokal politisk styring
10. Lokal identitet

Kriterier for staten:

11. Bred oppgaveportefølje
12. Statlig rammestyring

8.2 Utvalgets anbefalinger

På bakgrunn av gjennomgangen vil utvalget gi følgende anbefalinger for en god kommunestruktur.

1. Kommunene bør ha minst 15 000–20 000 innbyggere for å sikre en god oppgaveløsning

Gjennomgangen viser at fagmiljøene i de minste kommunene må styrkes for å oppnå tilstrekkelig kvalitet i oppgaveløsningen. For stor ulikhet i hvor gode fagmiljøene er i de ulike kommunene gjør at det blir stor variasjon når det gjelder kvaliteten på de tjenestene innbyggerne i dag mottar. Større kommuner vil redusere konsekvensene av tilfeldige svingninger i innbyggernes etterspørsel, samt ustabilitet eller tilfeldige variasjoner i

fagmiljøenes kompetanse. Slik vil forutsigbarheten for kommunene bedres, og tilbudet til innbyggerne kan planlegges og utvikles bedre.

Fagmiljøer med tilstrekkelig kapasitet og relevant kompetanse er nødvendig for å ivareta oppgavene innen alle kommunenes fire roller.

Når det gjelder kommunens rolle som tjenesteyter er det flere omfattende oppgaver som krever større fagmiljøer. Grunnskolen har vært gjennom en prosess med utvidet skolegang og økt oppmerksomhet på kvalitet og læringsutbytte for elevene. Kommunene forventes å opptre som aktive skoleeiere som følger opp skolene med fokus på kvalitetsutvikling og læring.

De siste femten årene har kommunene vært gjennom en periode der antall eldre har vært relativt stabilt. Veksten i de kommunale omsorgsoppgavene har imidlertid i stor grad skjedd i de yngre aldersgruppene. Dette stiller andre krav til tjenestene enn tidligere.

Fram mot 2040 vil antall eldre over 67 år fordobles. I det offentlige omsorgstilbudet vil presset først og fremst komme på de kommunale tjenestene, og kommunenes evne til å dekke et økende personellbehov, ta i bruk ny velferdsteknologi og utvikle nye innovative løsninger. Samhandlingsreformen stiller, og vil stille, kommunene overfor oppgaver som krever tilstrekkelig kompetanse og kapasitet.

Utvalgets gjennomgang av faglitteraturen om kommunenes rolle som tjenesteyter gir ikke entydige anbefalinger om størrelsen på kommunene. I sin vurdering legger utvalget derfor hovedvekten på etableringen av robuste fagmiljøer og de valgene kommunene selv har gjort når det gjelder organiseringen av de spesialiserte tjenestene. Særlig de spesialiserte oppgavene innenfor barnevern, PPT og helse trekker i retning av større kommuner enn dagens. Innen barnevern og PPT er erfaringen at kommunene bør ha en minimumsstørrelse på 10 000 innbyggere for å kunne gi et faglig forsvarlig tilbud av tjenester. For kombinerte legevakter og kommunale akutte døgnenheter, som imøtekommer kravet om øyeblikkelig hjelp-funksjoner og lokalmedisinske tjenester som er varslet fra 2016, bør minimumsstørrelsen på opptaksområdene for å kunne gi grunnlag for bemanning med tilstrekkelig kompetanse, trolig være mellom 15 000 og 30 000 innbyggere.

Ekspertutvalgets vurdering er at minste kommunestørrelse med dagens kommunale oppgaver bør være på mellom 15 000 og 20 000 innbyggere. Utvalget legger da vesentlig vekt på behovet for kompetanse innen de spesialiserte helsetjenestene som er utviklet på kommunenivå. Deler av legevaktsamarbeidet, primært vaktcentralen som formidler tjenester, vil med en slik størrelse på kommunene i mange tilfeller fortsatt være organisert gjennom kommunale samarbeidsordninger. Driften av større tjenester som grunnskole og pleie og omsorg kan være effektiv ved et lavere innbyggertall. Utvalget er imidlertid av den oppfatning at minstestørrelsen vil være fordelaktig for kvalitetsutviklingen i disse tjenestene. I grunnskolen vil en minstestørrelse på 15 000–20 000 innbyggere legge til rette for utvikling av skoleeierrollen og bedre bruk av kvalitetsvurderingssystemer. I pleie og omsorg kan minstestørrelsen bidra til raskere implementering av ny velferdsteknologi som vil være nødvendig for å håndtere den framtidige veksten i antall eldre. I tillegg har utvalgets gjennomgang vist at oppgaver knyttet til areal- og samfunnsplanlegging, næringsutvikling, miljø- og ressursforvaltning og folkehelse tilsier en slik minstestørrelse.

Utvalget legger også til grunn at kommunens rolle som myndighetsutøver vil bli styrket med en kommunestørrelse på minst 15 000–20 000 innbyggere. Undersøkelser viser at mange små kommuner mangler fagekspertise og tilgang på forvaltningskompetanse og juridisk kompetanse. Sterkere fagmiljøer vil bedre forutsetningene for effektiv saksbehandling. Utfordringer med inhabilitet forekommer oftere i små enn i større kommuner. Utvalgets vurdering er derfor at en slik kommunestørrelse også gir kommunene en størrelse og en faglig

og ledelsesmessig kapasitet som sikrer tilstrekkelig distanse mellom innbyggerne og medarbeiderne i kommunen.

Utvalget har videre vist at kommuner av en slik størrelsesorden vil legge til rette for ivaretagelse av rollen som samfunnsutvikler, ved at kommunens evne til å håndtere samfunnsmessige og arealmessige utfordringer vil kunne bli betydelig bedre.

Anbefalingen knyttet til kommunestørrelse legger også grunnlaget for fagmiljøer som bedre kan ivareta kommunenes rolle som demokratisk arena. En kommunal administrasjon med kompetanse og kapasitet til å utarbeide gode beslutningsgrunnlag for de folkevalgte kan gjøre den politiske styringen bedre og øke mulighetene for å utnytte det lokalpolitiske handlingsrommet. Erfaringene tilsier at store kommuner i større grad legger til rette for deltakelse mellom valgene, og oftere har ulike former for medvirkningsorgan enn mindre kommuner.

Samlet sett er det utvalgets oppfatning at en kommunestruktur med en minstestørrelse på 15 000–20 000 innbyggere vil gi kommuner som kan løse dagens oppgaver på en god måte for sine innbyggere, lokalsamfunnet og næringslivet. Anbefalingen tar utgangspunkt i dagens oppgaveportefølje og de oppgavene det er kjent at kommunene vil få ansvaret for i samhandlingsreformen. Utvalget har samtidig lagt vekt på at anbefalingen skal være fremtidsrettet: Med utgangspunkt i den utviklingen vi har sett de siste femti årene skal kommunene kunne håndtere en utvidelse og utvikling av oppgavene i tiår fremover. Ved eventuelle overføringer av oppgaver fra staten og fylkeskommunene ser imidlertid utvalget at det kan være behov for å justere den anbefalte minstestørrelsen for kommunene.

Utvalget legger vekt på at det skal være god kvalitet i de kommunale tjenestene, og at ressursbruken i sektoren er effektiv innenfor opplæringsfeltet og annen tjenesteyting av betydning for samiske språkbrukere. For både å ivareta behovene til samiske språkbrukere, og effektiv ressursbruk i kommunene, anbefaler utvalget at det også ses hen til samisk bosetting når det skal vurderes hva som vil være hensiktsmessige kommuneinndelinger.

2. Kommunestrukturen bør i større grad nærme seg funksjonelle samfunnsutviklingsområder

Befolknings- og kommunikasjonsutviklingen har endret de funksjonelle samfunnsutviklingsområdene. Kommunestrukturen er i liten grad endret i tråd med denne utviklingen. De fleste funksjonelle samfunnsutviklingsområder dekker i dag flere kommuner. Utvalgets anbefaling om en minstestørrelse på 15 000–20 000 innbyggere vil i mange områder kunne gi bedre samsvar mellom kommunegrensene og funksjonelle samfunnsutviklingsområder. Alle kommuner bør imidlertid, uavhengig av størrelse, gjøre en særskilt vurdering av hvorvidt de utgjør et funksjonelt samfunnsutviklingsområde.

I byområder skaper kommunestrukturen særskilte utfordringer som gir grunnlag for å anbefale kommunesammenslåinger, selv med kommuner som oppfyller en minstestørrelse på 15 000 - 20 000 innbyggere. Byområdene favner om flere kommuner, der innbyggere og næringsliv lever sine daglige liv og opererer på tvers av kommunegrensene. Dette gjør at kommunens administrative grenser i liten grad sammenfaller med det funksjonelle området det er nødvendig å se i sammenheng.

Det er i ulike grader av administrativ oppsplitting av flerkommunale byområder:

- a) Oppsplittede tettsteder, hvor ett tettsted inngår i flere kommuner (f.eks. Moss og tvillingbyer som Skien/Porsgrunn)
- b) Bo- og arbeidsmarkedsregioner med stor grad av pendling mellom kommunene (f.eks. Trondheimsregionen)
- c) Byområder med sammenfall av begge disse kjennetegnene (f. eks. hovedstadsområdet og Stavanger/Sandnes)

Flerkommunale byområder skaper utfordringer for ivaretagelse av alle kommunens fire roller. I rapporten er særlig utfordringer for ivaretagelse av samfunnsutviklingsrollen gjennom helhetlige areal- og transportløsninger fremhevet. Her pågår det et utstrakt samarbeid i mange byområder, men erfaringene viser at fordeling av kostnader og gevinster ved befolknings- og næringsutvikling skaper konkurranse og uenighet mellom kommunene. Dette fører til lange prosesser med forsinkede og dårligere løsninger. Dette gjelder både i selve planleggingsfasen, men også i implementeringen av eventuelle regionale eller interkommunale plansamarbeid. I plansamarbeid skal hvert kommunestyre treffe endelig planvedtak for sitt område og vedtakene kan implementeres på ulikt vis.

Mange bykommuner har begrenset areal og er avhengig av boligbygging i omkringliggende kommuner for å håndtere stor befolkningsvekst. Høye boligpriser og lav boligbygging kan virke hemmende på rekruttering av arbeidskraft til næringsliv og kommunal virksomhet. Store investeringer knyttet til høy befolkningsvekst har vært en av grunnene til at enkelte kommuner ønsker å begrense boligbyggingen på tross av stort behov for boliger i regionen. Både økonomiske og miljømessige kostnader gjør at den enkelte kommunene noen ganger ikke ønsker å få viktige næringsmessige etableringer i egen kommune, slik som nytt logistikknutepunkt i Trondheimsregionen.

Å se boligområder og arbeidsplasser i sammenheng er sentralt for å begrense transportveksten. Den interkommunale arealplanen (IKAP) i Trondheimsregionen er et eksempel på at det er vanskelig å gjennomføre en arealplan som minimerer transportomfanget, fordi kommunene kjemper om å få størst mulig andel av den regionale veksten. Det betyr at kommunene vil arbeide for et utbyggingsmønster som gagnar dem best enkeltvis.

Plassering av boliger eller næringsetableringer som kjøpesentre tett på en kommunegrense, er klare eksempler på at kommunegrensene i byområder ofte gir etableringer som kan være uheldige for arealbruks- og transportutviklingen i byområdet som helhet.

Med dagens kommunestruktur vil en reell ivaretagelse av helhetlige areal- og transportløsninger som tar hensyn til miljø og klima føre til et press på kommunens myndighet på arealsiden. Jo flere kommuner og instanser som må samordne sin arealutvikling mot felles mål, jo vanskeligere er det. I tillegg kan samordning bety en svekking av kommunenes myndighet over egne areal, og slik en svekking av lokaldemokratiet. Det er et økende konfliktnivå mellom regional stat og kommunene på planområdet, samtidig som fylkeskommunen de senere årene har fått en tydeligere rolle som regional samordner. Et kjernesporsmål er i hvilken grad regionale og statlige aktører skal kunne vedta juridisk bindende bestemmelser overfor private og kommunene for å sikre helhetlige løsninger. Ved siste revisjon av plan- og bygningsloven fikk fylkeskommunene en slik mulighet gjennom å kunne vedta regionale planbestemmelser, mens statlige aktører kan overta myndigheten gjennom statlig plan.

Dersom kommunereformen skal styrke lokaldemokratiet må den føre til en kommunestruktur hvor kommunene fremdeles har råderett over eget areal, og samtidig ivaretar helhetlige areal- og transportløsninger. I og med at ulike samarbeidsformer ikke gir gode helhetlige løsninger,

oppfatter utvalget at det er hensiktsmessig med kommunesammenslåinger i flerkommunale byområder. Dette vil si i de tilfellene der tettsteder er splittet opp mellom flere kommuner (inkludert tvillingbyer), der kommuner er sterkt integrerte gjennom pendling i et felles bo- og arbeidsmarked, og der det er kombinasjoner av disse forholdene. Utvalget mener videre at det vil være hensiktsmessig med kommunesammenslåinger eller grensejusteringer i områder der mindre tettsteder deles opp av kommunegrenser. Utvalget tar som utgangspunkt at fylkesgrensene ikke skal være et hinder for kommunesammenslåinger.

Utvalget mener at størrelsen på kommunen må balanseres med hensynet til tjenesteproduksjon og lokaldemokrati. Dette tilsier at for eksempel hovedstadsområdet fortsatt bør bestå av flere kommuner. Men også for kommunene i hovedstadsområdet vil hensynet til mer funksjonelle samfunnsutviklingsområder tilsi en betydelig reduksjon i antall kommuner. Med færre kommuner i hovedstadsområdet blir det færre aktører som skal samarbeide, for eksempel ved at Oslo i større grad kan samarbeide direkte med enkeltkommuner med mer likeverdig kapasitet og kompetanse om en felles plan for hovedstadsområdet. Dette skaper også en mer oversiktlig og enhetlig forvaltning for innbyggere, næringsliv, kommunale, statlige og regionale aktører.

Alternativene til kommunesammenslåinger for å løse utfordringene innenfor areal- og transport, som mer juridisk forpliktene interkommunale samarbeid, økt myndighet til det regionale nivået eller økt bruk av statlig plan, oppfatter utvalget som dårligere alternativer.

Mer funksjonelt avgrensede kommuner i byområder gir gevinster også for ivaretagelse av kommunens andre roller. Kommuner som er mer funksjonelle gjør at innbyggerne i byområder gjennom de tradisjonelle demokratiske kanalene gis anledning til å påvirke utviklingen i de områdene de til daglig lever og ferdes i. Større kommuner vil også redusere behovet for interkommunale og andre formelle og uformelle nettverkssamarbeid med de demokratiske utfordringene disse gir. Særlig i oppsplittede tettsteder vil sammenslåinger gi grunnlag for en mer rasjonell og effektiv lokalisering av tjenestetilbud. Det er et potensial for bedre og mer kostnadseffektive tjenester dersom disse tilpasses bosettings- og kommunikasjonsmønsteret. For aktører som opererer i flerkommunale byområder vil større kommuner gi mer oversiktlige og forutsigbare rammebetingelser ved enhetlig praktisering av planprosesser- og bestemmelser og byggesaksbehandling, noe som vil gi enklere saksbehandlings- og beslutningsprosesser.

Den primære begrunnelsen for etablering av storbykommuner i dagens flerkommunale byområder er hensynet til helhetlig areal- og transportplanlegging. Gevinstene knyttet til dette vil være større dersom storbykommunene også får ansvar for fylkeskommunale oppgaver innen samferdsel. Vurderinger av disse spørsmålene ligger utenfor utvalgets mandat for del 1 av arbeidet som er basert på dagens kommunale oppgaver. Oppgaveutvidelse for storbykommuner vil også ha betydning for generalistkommuneprinsippet og fylkeskommunenes rolle.

3. Staten bør redusere detaljstyringen og ordninger for politisk deltakelse bør videreutvikles for å sikre gode og slagkraftige demokratiske arenaer

Utvalgets gjennomgang har vist at ulike indikatorer peker i litt ulik retning når det gjelder kommunestørrelse og demokratiske verdier. Flere innbyggere i små kommuner er i kontakt med ordføreren enn det som er tilfelle i større kommuner. Innbyggerne i små kommuner har også mer tillit til lokalpolitikere, større forståelse av lokalpolitikken og en større vilje til å ta på seg politiske verv enn innbyggerne i store kommuner. Andre demokratiindikatorer trekker

mer i retning av større kommuner. Deltakelsen mellom valg ser ut til å være størst blant innbyggerne i store kommuner. Større kommuner legger i større grad til rette for deltakelse mellom valgene, og har oftere ulike medvirkningsordninger. I tillegg stiller flere partier til valg i de største kommunene. Etter utvalgets syn er et aktivt lokaldemokrati, med valgmuligheter både i forbindelse med valg og muligheter for innbyggerne til å påvirke beslutninger mellom valg, viktige indikatorer på et godt lokaldemokrati.

En betydelig fordel med større kommuner er dessuten at behovet for interkommunalt samarbeid om viktige kommunale oppgaver vil bli redusert. Det ligger en demokratisk gevinst i at kommunestyret har oversikt og kontroll over sin oppgaveportefølje og at innbyggerne vet hvem som tar ulike beslutninger. Større kommuner vil etter utvalgets syn også kunne styrke det lokalpolitiske nivåets interesser overfor statlige, regionale og private aktører gjennom at lokalpolitikere får større muligheter til å fatte avgjørelser der det lokalpolitiske skjønnet er viktig.

Erfaringene fra Danmark viser at det vil være viktig for både staten og kommunene å ha oppmerksomhet rettet mot mulige negative konsekvenser en omfattende kommunereform vil kunne ha for kommunene som lokaldemokratisk arena. Det vil sannsynligvis bli færre folkevalgte, og det vil bli vanskelig å opprettholde den samme graden av nærhet som innbyggerne i små kommuner har hatt til sine folkevalgte. Det kan på den ene siden være en fordel, fordi for stor nærhet kan gi manglende distanse og habilitetsproblemer også i politikken. Men i forhold til innbyggernes tilgjengelighet til sine folkevalgte kan det være negativt. Forskningsresultater fra Danmark viser nettopp at kommunereformen har gjort at innbyggerne har svakere forståelse av lokalpolitikken og er mindre villige til å ta på seg verv. Forskningsresultatene viser også at innbyggerne har noe lavere tillit til lokalpolitikernes lydhørhet. Lokalpolitikere i større kommuner opplever at sakene er mer kompliserte og at mer makt er flyttet til administrasjonen.

Det er avgjørende at det legges til rette for å styrke og videreutvikle lokalpolitikernes arbeidsbetingelser og folkevalgtrolle i en større kommune. Store kommuner medfører i seg selv at flere saker kan ses i sammenheng, og krevende avveininger mellom ulike interesser vil i større grad løstes inn i direkte folkevalgte organer. En god folkevalgtopplæring med vekt på hvordan politikerrollen kan utvikles, blant annet for å ta vare på og utnytte det utvidete politiske handlingsrommet, er viktig. Større kommuner vil medføre at flere kan være heltidspolitikere og på den måten legge til rette for at rollen profesjonaliseres. Det administrative apparatet i en større kommune vil også få økt kapasitet og en bredere kompetanse. Det vil kunne være positivt for kvaliteten i saksforberedelsen til politiske organer, og for å drive med demokratiutvikling i kommunene. Dersom ikke lokalpolitikernes rolle reformeres, vil kommunereformen kunne føre til en økning av administrasjonens makt på bekostning av de lokalt folkevalgte.

Hva som er akseptable reiseavstander til et kommunestyre-, formannskaps-, eller utvalgsmøte, vil det kunne være ulike oppfatninger av. Likevel vil det være et problem dersom særskilte grupper, som for eksempel småbarnsforeldre, funksjonshemmede eller eldre, opplever avstandene som et hinder for å delta i politisk arbeid. Dette spørsmålet bør være et særskilt tema i sammenslåingsdiskusjoner i områder med svært store avstander, jf diskusjon i kap. 8.3. For de aller fleste kommuner kan det legges til rette for lokal deltakelse ved å opprette lokalutvalg /bydelsutvalg. Lokalutvalgene kan gis kompetanse fra å være en høringsinstans til å kunne få delegert myndighet for konkrete oppgaver. Her vil det være opp til den politiske ledelsen i den nye kommunen å finne fram til løsninger som kan ivareta interessene til de ulike delene av kommunene.

Også erfaringer fra Norge har vist at sammenslåinger kan ha noen negative effekter for lokaldemokratiet. Erfaringer fra fire frivillige sammenslåinger på 2000-tallet viser at tilbøyeligheten til å ta på seg politiske verv ble noe mindre blant innbyggerne i de nye kommunene. Men samtidig ble det pekt på at handlingsrommet i forhold til politiske prioriteringer økte, slik at muligheten til å kunne ta mer helhetlige grep i forhold til framtidige utfordringer ble styrket.

Både kommunene og staten må være oppmerksomme på endringene i innbyggernes vurdering av lokaldemokratiet som kan komme som følge av at kommunene blir større. Det er derfor viktig at det gripes fatt i at nærheten ikke automatisk opprettholdes ved endringer i kommunestrukturen. Den lokale demokratipolitikken må settes på dagsorden og det kan være behov for å utvikle nye måter å sørge for kontakt og dialog mellom lokalpolitikere og innbyggere på. Innbyggerhøringer og medvirkningsordninger er etablerte ordninger med muligheter for videreutvikling, med sikte på å gi innbyggerne påvirkningsmuligheter. Teknologit utviklingen har også gjort det mulig for flere kommuner å overføre politiske møter på nett og ha elektronisk dialog. Dette vil kunne ha både en informasjons- og opplæringseffekt med hensyn til hvilke saker som er på den politiske dagsorden i den nye kommunen.

Utvalgets samlede vurdering er at økt kommunestørrelse vil kunne styrke heller enn svekke lokaldemokratiet, men at måten lokaldemokratiet fungerer på vil måtte endres.

Gjennomgangen i kapittel 4 har vist at den statlige styringen har tiltatt i takt med kommunenes styrkede rolle som velferdsstatens tjenesteleverandører de siste 10-20 årene. Omfanget av rettigheter gitt i lovs form har økt. Det er etablert direktorater med store fagstaber på sentrale sektorområder som i stadig økende grad søker å styre den faglige aktiviteten i kommunene, både gjennom retningslinjer/veiledere og på annen måte. Vi har sett at sektormyndighetene i flere tilfeller har begrunnet det tiltakende styringsbehovet med manglende kapasitet og kompetanse i kommunene. Ved større enheter vil kommunene få styrket sin kapasitet og kompetanse, slik at det samme omfang og detaljering av den statlige styringen ikke vil være nødvendig. Prinsippet om juridisk og økonomisk rammestyring vil dermed kunne bedre ivaretas. Egenkontrollen i kommunene kan dessuten bli styrket ved økt kommunestørrelse, og ha som konsekvens at det statlige tilsynet reduseres.

For at lokaldemokratiet skal bli mer slagkraftig må den statlige styringen reduseres og baseres på juridisk og økonomisk rammestyring. Utvalget er av den oppfatning at staten bør gjennomgå den statlige styringen med sikte på å fjerne detaljerte krav som for eksempel prosesskrav og bemanningsnormer og sørge for at den statlige styringen er mer rettet mot resultatene som oppnås i kommunesektoren. Forholdet mellom staten og kommunene bør preges av gjensidig tillit. Mer rammestyring har også betydning for graden av prioriteringseffektivitet i kommunene. Med større kommuner kan mange av dagens kompensierende tiltak, som statlige myndigheter har iverksatt for å sikre at også de små kommunene kan ivareta sine lovpålagte oppgaver, utgå. Det vil bidra til en enklere og mer oversiktlig forvaltning, og være en gevinst for både stat, kommuner, innbyggere og næringsliv.

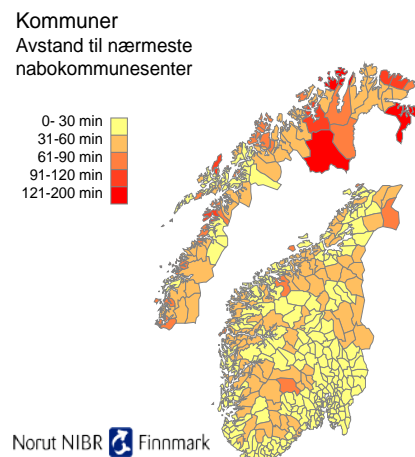
8.3 Vurderinger av konsekvenser av utvalgets anbefalinger

Utvalget har lagt til grunn for sine vurderinger at innbyggerne skal få gode og likeverdige kommunale tjenester. Utvalgets anbefalinger om kommunestørrelse og mer funksjonelle samfunnsutviklingsområder spesielt rundt byområdene, innebærer at antall kommuner vil kunne komme ned mot 100. Dette representerer en meget stor reduksjon i antallet norske kommuner.

En vanlig innvending mot større kommuner i folketall er de store avstandene dette kan medføre innad i kommunen. En annen innvending mot større kommuner generelt er at nærheten mellom innbyggere, tjenester og folkevalgte svekkes.

Christiansenutvalget fant det i sin utredning i 1992 som rimelig at en altoverveiende del av kommunens innbyggere burde bo innenfor en akseptabel avstand til kommunesenteret og de viktigste offentlige tjenestetilbudene. Utvalget kom fram til en veiledende norm på 60 min. som en akseptabel tilgjengelighet. Dette på bakgrunn av hva som var vanlig i mange distriktskommuner, samt at behovet for å oppsøke kommunehuset og kommunesenteret hadde blitt mindre med årene.

Figur 8.1 Avstand til nærmeste nabokommunesenter



Kilde: Norut NIBR Finnmark

Kartet i Figur 8.1 viser dagens reiseavstander til nærmeste nabokommunesenter. Størst avstand fra et kommunesenter i en kommune til nærmeste kommunesenter i en annen kommune, er på 200 min. Historisk sett har lange reiseavstander og dårlige kommunikasjoner vært viktig begrunnelse for å videreføre dagens kommunestruktur. Siden Christiansenutvalget la fram sitt forslag har det skjedd betydelige endringer i infrastrukturen, både knyttet til vei, jernbane og bredbånd. Ensidig fokus på reisetid er i dag derfor ikke like relevant, og kan ikke være styrende for en kommunereform som skal gi større enheter som samsvarer bedre med funksjonelle regioner.

Den utviklingen vi har sett i de senere årene med interkommunale samarbeid om sentrale kommunale tjenester gir også utfordringer knyttet til reiseavstander. Eksempelvis vil etablering av vertskommuneløsninger ofte medføre samlokalisering i ett felles bygg for å kunne hente ut kvalitetsgevinster eller stordriftsfordeler.

Arealmessig er Finnmark det største fylket i landet. Flere av dagens 19 kommuner i fylket har i dag en reisetid på mellom 60 og 200 min. til nærmeste nabokommunesenter. Bare 5 av kommunene har et areal på under 1 000 kvadratkilometer. Store deler av fylket preges av punktbosetting og lang reisetid mellom hovedbosettingene, som ofte er kommunesentre. Andelen som bor i kommunesenteret er ofte 90-95 prosent av samtlige innbyggere i kommunen. Selv med lange avstander er det i dag et utstrakt interkommunalt samarbeid i Finnmark.

Utvalget legger til grunn at mange kommunale tjenester uansett må leveres der folk bor. Utviklingen innenfor IKT gjør imidlertid at forutsetningene for å etablere store kommuner også i spredtbygde områder er annerledes enn tidligere. Internett ble for eksempel først allment tilgjengelig tidlig på 1990-tallet.

Innføring av teknologibaserte tjenester gjør det i stadig mindre grad nødvendig med personlig oppmøte på kommunehuset. Bruk av videokonferanser og et godt utbygd bredbåndsnett gjør det videre mulig for kommunen å administrere de ulike virksomhetene uten å møtes fysisk. Teknologien gjør det mulig å opprettholde en desentralisert offentlig forvaltning samtidig som det etableres faglige nettverk og nye organisasjonsformer, som fremstår som mer attraktive for potensielle arbeidstakere.⁴⁰⁶ Slike fagmiljø er betydelig enklere å etablere innenfor samme organisasjon, enn i interkommunale samarbeid.

Utvalget ser at det for kommuner med svært store avstander vil kunne bli en utfordring for politisk representativitet i kommunale organ og for politisk deltakelse generelt. Dette vil etter utvalgets oppfatning først og fremst kunne gjelde deler av Finnmark. Utvalget mener at også disse kommunene må foreta en gjennomgang av de enkelte kriteriene. En god oppgaveløsning må ses opp mot ulempene avstander vil gi for demokratiet. I en avveining må svakere politisk deltakelse og representativitet vurderes opp mot demokratiske ulemper knyttet til omfattende interkommunalt samarbeid. Dersom konklusjonen blir at kommunesammenslåing ikke er løsningen i disse tilfeller, er det utvalgets oppfatning at forpliktende samarbeid må inngås for å imøtekomme de kravene til oppgaveløsning som er nedfelt i kriteriene.

Sentraliseringseffekter

Befolkningsutviklingen er i stor grad preget av en sentralisering i den forstand at en stadig større andel av befolkningen lever i eller nær større bysentra. Selv om majoriteten av innvandrerne flytter til sentrale strøk, medfører stor innvandring at færre kommuner får synkende folketall. Gjennomgangen viser imidlertid at sentraliseringen har foregått over lang tid, selv med en finmasket kommunestruktur og tiltak rettet mot distriktsutvikling. Halvparten av befolkningsveksten i 2013 var i de 14 kommunene som har over 50 000 innbyggere, og over 90 prosent av veksten kom i de 114 kommunene som ligger over 10 000 innbyggere.

Det hevdes at en endring i kommunestrukturen med større kommuner vil medføre at bosetting og tjenester sentraliseres internt i kommunen, gjerne rundt det nye kommunesenteret. Når det gjelder sentralisering av innbyggerne som følge av de kommunesammenslåingene vi har erfaring med i Norge, er funnene mindre entydige. En konsekvens av en sammenslåing er ofte at de administrative funksjonene sentraliseres. Bruk av IKT i tjenester og i dialog med innbyggerne blir viktigere framover, og en økning i bruken vil gjøre det lettere å håndtere avstander innad i kommunen.

Utvalget oppfatter imidlertid at det er nærhet til de store tjenestene som skole, barnehage og pleie- og omsorgstjenestene som er viktigst for innbyggerne. Dette er tjenester som ytes desentralisert og ofte er organisert i tilknytning til det enkelte tettsted. Hvordan disse tjenestene skal organiseres og lokaliseres er opp til kommunene å bestemme. Dette kan tas opp som tema i selve sammenslåingsprosessen og eventuelt inngå i avtaler mellom kommunene før sammenslåing skjer. Ved de siste frivillige sammenslåingene var dette et tema, og alle kommunene har i noen grad valgt desentralisert lokalisering av en del tjenester. Innbyggerne mener at tilgjengeligheten til tjenestene ikke har blitt svekket etter sammenslåingene.⁴⁰⁷

Sammenslåingen i Bodø og Skjerstad kan også trekkes fram som et eksempel på at et desentralisert tjenestetilbud opprettholdes og utvikles etter en sammenslåing, som følge av økt investeringskraft i den nye kommunen.

⁴⁰⁶ Lie, H. W. og B. Volden (2010). *Gevinster av høykapasitets bredbåndsnett i distrikts-Norge*. Oslo, Nexia.

⁴⁰⁷ Brandtzæg, B. A. (2009): *Frivillige kommunesammenslutninger 2005-2008 Erfaringer og effekter fra Bodø, Aure, Vindafjord og Kristiansund*. TF-rapport nr. 258

Her var det satt i gang en prosess for å slå sammen skolen i Skjerstad og Misvær for å spare penger, og det var sendt ut varsel om oppsigelse til flere ansatte i kommunen. Som følge av sammenslåingen ble skolestrukturen bevart, det er etablert en ny skole i Misvær og sykehjemmet her ble sikret bemanning.⁴⁰⁸

Erfaringene fra sammenslåingene som har vært gjennomført viser at kommunene har fått bedre forutsetninger, muligheter og handlingsrom når det gjelder lokalt og regionalt utviklingsarbeid. De nye kommunene vil kunne innta en mer aktiv rolle fordi de får økte ressurser og muligheter til å satse på helhetlige utviklingstiltak. Utredninger viser også at større funksjonelle enheter vil ha et bedre utgangspunkt for overordnet planlegging og styring av utbyggingsmønsteret, sammenliknet med de gamle kommunene. Det skyldes at kommunen har blitt et større og mer geografisk funksjonelt planområde, samt at planleggingen kan skje med utgangspunkt i ett prioriterende organ i stedet for to eller flere.⁴⁰⁹

⁴⁰⁸ Brandtzæg, B. A. (2009): *Frivillige kommunesammenslutninger 2005-2008 Erfaringer og effekter fra Bodø, Aure, Vindafjord og Kristiansund*. TF-rapport nr. 258

⁴⁰⁹ Vinsand, G. mfl (2005). *Re-effekter. Etterundersøkelse av sammenslutningen mellom Rannes og Våle*. Agenda Utredning og Utvikling AS. Rapportnr.: R5171



Utgitt av:
Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Rapporten er tilgjengelig på internett: www.regjeringen.no/kmd

Offentlige institusjoner kan bestille flere eksemplarer fra:
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Internett: www.publikasjoner.dep.no
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
Telefon: 22 24 20 00

Forsidebilde: www.colourbox.no
Publikasjonskode: H-2315 B
Trykk: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon 03/2014 - opplag 4000