

Ei kommuneinndeling - mange kommunale strukturar

Diskusjonsnotat om kommunestruktur

Utarbeidd for KS

Andreas Hompland og Jon Naustdal

Teikningar: Hallvard Skauge



Er kommunane sine oppgaver i ferd med å sprengje dei kommunale grensene? Og kva bør vi i så fall gjere med det?

Oppgavene styrer

Struktur betyr vev eller mønster. Struktur er oppbygginga og samanføyninga av ulike delar til ein heilskap. Den kommunale strukturen i Norge er derfor fleire ulike fenomen, og dei fell ikkje alltid inn i same mønster.

Den geografiske strukturen er den fysiske inndelinga etter kommunegrensar, slik dei framstår i terrenget og på kartet.

Den symbolske strukturen har med tradisjon og tilhørighet og identitet å gjere. Den kan falle saman med kommunegrensene, men også vere vidare eller smalare. Nedslagsfeltet til lag og organisasjonar er døme på det.

Den politiske strukturen er inndelinga i valkretsar og ansvarsgrensene for dei politiske organa. Den fell i utgangspunktet saman med kommunegrensene, men fylkeskommunen og grende- og bydelsutval er også ein del av bildet.

Forvaltningsstrukturen følger i utgangspunktet den kommunale inndelinga, men statlege og andre offentlege organ har forvaltningsmyndighet som ikkje alltid fell saman med kommunegrensene. Det same gjeld virkeområdet til private og offentlege bedrifter.

Oppgavestrukturen er eit samansett bilde. Dei fleste kommunale oppgaver og funksjonar blir utførte av kommunale organ innanfor kommunegrensene. Men det finnest også mange oppgaver som blir løyste av, eller i samarbeid med, private aktørar, frivillige organisasjonar eller andre kommunar.

I dagens kommune-Norge har vi derfor ikkje berre ein kommunal struktur, men eit mangfald av ulike kommunestrukturar.

Velferdskommunen

Kommuneinndelinga i Norge har med noen få unntak vore den same sidan den store inndelingsreforma på begynnelsen av 1960-talet. Men sjølv om kommunegrensene har lege meir eller mindre fast, har veksten i oppgaver og funksjonar på mange måtar sprengt seg ut av dei gamle grensene.

Kommunereforma i 60-åra skulle sette kommunane i stand til å møte dei krav som utbygginga av nye velferdsordningar ville stille kommunen overfor. I første omgang var det tale om 9-årig skule. Det har blitt så mye meir. Dersom vi brått skulle skru tida tilbake til 1960, ville det samfunnet som møtte oss i ein middels norsk kommune, nærmast likne på det vi i dag ser i litt bra utvikla u-land. Sidan 1960-åra har vi bygd ut 10-årig grunnskule og barnehageplass til så godt som alle barn. Vi har bygd ut ei primærhelseteneste over heile landet som knapt noen kunne forestille seg i 1960. Sosialtenesta har endra seg fra å vere eit tilnærma fattigvesen til å bli eit godt utbygd sosialt hjelpeapparat. Eldreomsorga er flytta frå den enkelte familie og heimen til kommunale institusjonar.

Ved innføringa av Formannskapslovene i 1837 vart landet delt inn i 392 herreds- og bykommunar (stort sett etter soknegrensene). Etter omfattande kommunedeling på 1800- og 1900-talet var talet på kommunar på det meste oppe i 747 i 1930-åra. Inndelingsreforma i 60-åra (Schei-komiteen) reduserte etter mye lokal motstand dette talet til 443. I enkelte tilfelle var motstanden så stor at noen kommunar fekk lov å dele seg igjen (Tallaksen-utvalet), og på 80-talet var vi oppe i 454 kommunar før vi fra 90-talet har hatt enkelte frivillige samanslåingar, særleg rundt noen av dei mellomstore byane. I dag har vi 430 kommunar

I takt med utvidinga av tenestetilbodet har det kommunale apparatet vakse. Utbygginga har stilt nye krav til planlegging og kommunal infrastruktur. Kommunane har fått viktige oppgaver som lokale utviklingsaktørar.

Den moderne velferdskommunen kan knapt samanliknast med kommunen for 40-50 år sidan. Ein mindre landsens kommune rundt 1960 hadde knapt nok ein eigen kommuneadministrasjon.

Langt på veg var det dei folkevalde sjølve som administrerte kommunen ”på dugnad” gjennom kommunale råd og utval. ”Sentraladministrasjonen” var kanskje ordføraren, formannskapssekretæren og kommunekasseraren - gjerne på deltid. Etter kvart som dei fysiske utbyggingsoppgavene balla på seg, kom ein kommuneingeniør i tillegg. I større kommunar og i byane hadde dei sjølv sagt eit større apparat.

”Da jeg vokste opp på Vegårshei i 50-åra, var det 200 som jobba i skauen og to som jobba i kommunen. I dag er det omvendt.” (HC Hansen i Kommunal Rapport)

Kommunegrensene

Det meste av det kommunane driv på med har altså endra seg, men kommuneinndelinga har stort sett lege fast. Det betyr ikkje at spørsmålet har vore uaktuelt. Mange har argumentert for at når kommunane får stadig større og fleire oppgaver, må også kommunegrensene justerast for at dei kommunale tenestene skal vera effektive. Dei minste kommunane blir påstått å vere for små til å kunne handtere heile det spekteret av oppgaver som den moderne velferdskommunen er venta å ha ansvar for.

Dette var hovudargumentet til Christiansen-utvalet som midt på 90-talet la fram si omfattande innstilling om revisjon av kommuneinndelinga. Det la også vekt på at kommunikasjonar, reiseavstandar og folks mobilitet hadde endra seg dramatisk sidan inndelingsreformen på 60-talet. Utvalet foreslo som hovudregel at ingen kommune skulle ha mindre enn 5.000 innbyggjarar.

Innstillinga frå Christiansen-utvalet møtte sterk motstand, og i Stortinget si handsaming blei det lagt til grunn at ingen kommune skulle bli slått saman med andre mot sin vilje. Noen grenser er justerte – særlig rundt noen byar, men ulike forsøksordningar og stimuleringsmidlar for å få til frivillige samanslåingar i stort omfang, har så langt gitt magre resultat.

Identitet og arbeidsplassar

Kvifor har motstanden mot kommunesamanslåingar vore så sterk? Den vanlegaste forklaringa er at det har med tradisjonar og kjensler å gjere. Å ha eige kommunevåpen og eigen kommunesong og andre symbolske uttrykk for kvar ein høyrer til, betyr noe for lokal identitet. Folk flest søker trygghet i det nære.

Forsking viser at det ikkje er noen klar samanheng mellom lokal identitet og kommunestørrelse, og at lokalkjensla ikkje nødvendigvis er sterkare i små kommunar. Det er truleg også forskjell mellom generasjonane i synet på kor viktig kommunegrenser og reiseavstand er: Unge er meir mobile enn eldre - både fysisk og i tenkemåtar.

Men dei viktigaste grunnane til motstanden mot kommunesamanslåingar kan vere meir handfaste og ha med arbeidsplassar og det lokale velferdstilbodet å gjera: Kvar skal det nye kommunesenteret ligge, og vil arbeidsplassane følge med dit? Det er dei minste kommunane som har hatt mest å tene på å vere eigen kommune.

Dagens småmaska kommuneinndeling er ein viktig årsak til at den norske velferdsstaten er strødd så jamnt og likeleg utover heile den vidstrakte og oppstykkja geografien. Å vere eigen kommune har vore ein garanti for eigen alders- og sjukeheim, eigen skule, eigen administrasjon, eigen ordførar og eigne kommunepolitikarar - og dermed eigne talsmenn i partikanalar og i høve til fylke, stat og private bedrifter.

Den såkalla norske modellen har klart å sameine velstand og fordeling. Sterke organisasjonar som har hevda rettane til folk flest, har fått mye av æra for den *sosiale* fordelinga. Den *geografiske* fordelinga har sterke kommunar som er forankra ned til dei minste lokalsamfunn, ein vesentleg del av æra for.

Debatten kan kome

Dei utfordringane norske kommunar står overfor gjeld ikkje berre dei minste kommunane. Dei gjeld like mye samarbeids- og samordningsproblem rundt dei store byane og dei gjeld forholdet mellom sentrale og meir perifere komunar. Noen av problema kan kanskje løysast gjennom samanslåing, andre vil krevje andre løysingar. Debatten om korleis kommunane organiserer seg – og organiserer seg i høve til staten og kvarandre, vil ganske sikkert komme opp, og kanskje raskare enn dei fleste reknar med.

Det er minst fire tunge grunnar til det:

- Statlege omorganiseringar vil halde fram med å påverke vilkåra for kommunane. Det er ikkje utenkeleg at staten kan finne på å omorganisere velferdstenester på ein måte som tømmer kommunane for ansvar og oppgaver dersom ein ikkje finn meir berekraftige måtar å organisere oppgavene på i kommunal regi. NAV, primærhelsetenesta og regioninndelinga av dei stалеge etatane er døme på det.
- Kommune-Norge er inne i ei utvikling der mange av oppgavene er blitt for store og omfattande - særleg for dei minste kommunane. Men også i sentrale byregionar må mange problem løysast på tvers av komunegrensene. For å sikre kvaliteten søker dei derfor saman i ulike former for interkommunalt samarbeid om alt frå renovasjon, brannvern og kultur til administrative funksjonar og planlegging. I 2006 registrerte ECON 1417 ulike interkommunale samarbeid i 158 kommunar med eit gjennomsnitt på 14 samarbeid per kommune, men ingen har i dag fullt oversyn over omfanget og formene. Både juridisk status og styringsformer varierer, og begge delar kan vere uklare.
- Regionreforma sette debatten om kommuneinndeling og oppgavestruktur på vent. Når det ikkje blei noe særleg av denne reforma, kan debatten om kommunane si rolle dukke opp att med ny styrke. Er dagens kommunale strukturarar og ein ”forsterka” fylkeskommune i stand til å løyse dei lokale og regionale utvikling- og styringsutfordringane?
- Det nasjonale politiske klimaet kan endre seg. Ein annan regjeringskonstellasjon og eit nytt politisk fleirtal kan kome til å sette både tvungen kommunesamanslåing og endra ansvars- og oppgavefordeling på den politiske dagsorden.

Mental beredskap

Kommunane bør vere budde på ein debatt om kommune-Norges framtid som er noe anna og meir enn ein repetisjon av debatten for eller mot kommunesamanslåing. Det bør bli ein brei gjennomgang av korleis kommune-Norge best kan organisere seg i framtida for framleis å vere ei drivande kraft i forvaltning og utvikling av velferdssamfunnet. Det bør vere ein debatt som tar inn over seg at vi i dagens Norge i røynda ikkje har berre ein kommunestruktur, men eit lappeteppe av kommunale strukturar. Korleis kan dette mønsteret ordnast slik at vi sikrar effektive og gode tenester, styringsevne og lokalt forankra demokrati og folkestyre? Og kva grep kan kommunane sjølve ta?

Dersom kommunepolitkarane feiar denne debatten under teppet, kan dei risikere å vakne opp ein dag og oppdage at toget har gått. Dei politiske konjunkturane kan ha endra seg slik at omfattande strukturreformar blir tredde nedover kommune-Norge utan at dei har førebudd seg på det som måtte kome. Eller dei kan oppleve at den eine oppgava etter den andre glir ut av kommunane og blir tatt over av statlege sektororgan. Med andre ord: Kommunane består, men oppgavene og styringsreiskapane blir borte.

Kjør debatt

Dersom diskusjonen om den kommunale struktur skal bli reell og realistisk, må den vera grundig forankra i kommunane og ta utgangspunkt i opplevde utfordringar i den enkelte kommune.

Føremålet med dette notatet er å plassere kommunane i førarsetet slik at dei sjølve kan legge premissane for debatten. Då må dei vere mentalt førebudde.

På dei neste sidene trekker vi opp hovedutfordringar som Kommune-Norge står overfor – enten kommunane er store eller små. Er din kommune skodd for å møte dei? Deretter skisserer vi tre retningar utviklinga i kommune-Norge kan ta. Til slutt set vi fram noen påstandar og spør:

Kvar vil dere?

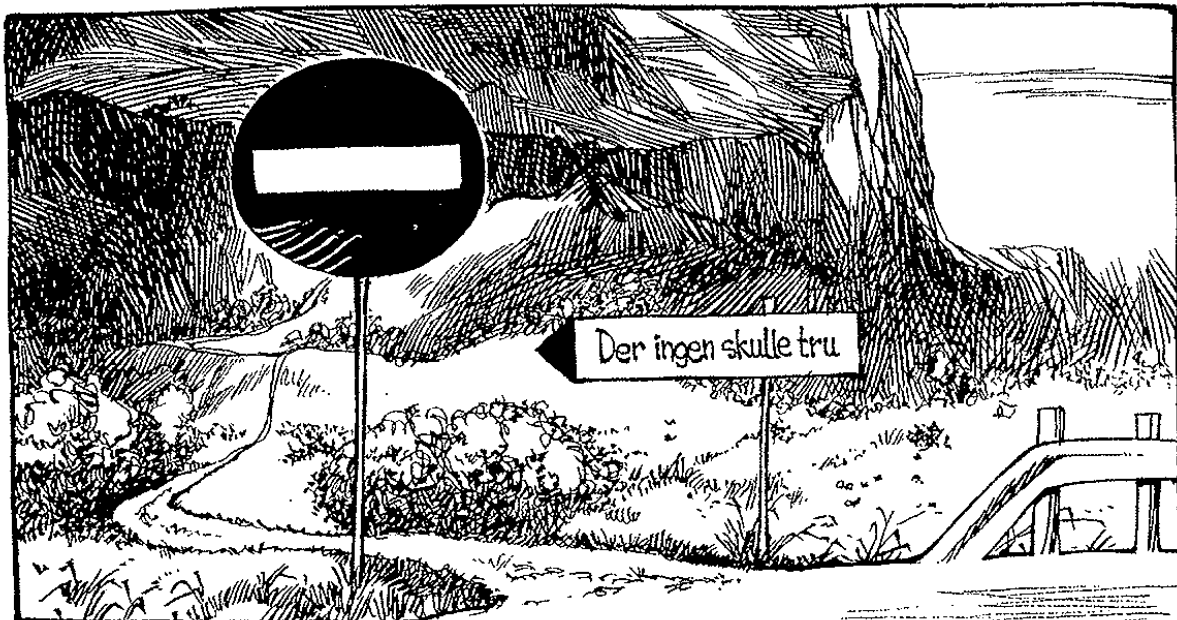
Korleis kan dere kome dit?

Kva er muleg, ønskeleg og realistisk?

Velferdsutfordringa

Den historiske utviklinga av kommunane dei siste 50 åra kan samanfattast under ei stor overskrift: *Utbygginga av det norske velferdssamfunnet*. Her har kommunane vore både pådrivar og instrument for nasjonal politikk: For kommunane har det vore viktig å få bygd ut best muleg velferdstenester i eigen kommune for at innbyggjarane kan få sin rettmessige del i den nasjonale velferdsutviklinga. For staten har det vore både praktisk og politisk strategisk å bygge ut nye velferdsordningar gjennom kommunane.

Den massive utbygginga av det norske velferdssamfunnet etter andre verdskrigen har difor i det alt vesentlege skjedd gjennom kommunane. Grunnskule, primærhelsetenester og omsorg er dei tunge kommunale sektorane. Den enkelte innbyggjar sitt møte med offentlege tenester er som oftast eit møte med kommunen. Kommunen er blitt ein service-kommune. Det betyr også at dei fleste offentleg tilsette er tilsette i kommunane. Utviklinga av dei offentlege tenestene gjennom kommunen har betydd utbygging av nasjonale tenester under lokalt ansvar og nær innbyggjarane. Det har i sin tur ført med seg ei betydeleg geografisk spreing av offentlege arbeidsplassar.



Tette koplingar

Dette har skapt tette koplingar mellom stat og kommunar. Velferdsordningane som kommunane har ansvar for, er nasjonale ordningar, vedtekne av Stortinget. For den enkelte kommune er det ei utfordring å sameine nasjonale krav og standardar med lokale ressursar og muligheter. Denne utfordringa blir forsterka av at staten ofte innfører velferdsordningar som kommunen får ansvar for å gjennomføre - utan at det følger med tilstrekkelege økonomiske ressursar. Det som derimot gjerne følger med, er nasjonale normer og standardar for koeleis oppgavene skal løysast. Vi har heile tida ein nasjonal debatt om å lovfeste den enkelte sine rettar i høve til desse normene.

Lokalpolitikarane kan lett ende opp som syndebukkar for nasjonale politikarar, men også som hoggestabbar for egne innbyggjarar. I dagens mediasamfunn er det lett å samanlikne kvaliteten på tenester mellom eigen kommuner og andre kommunar. Alle vil ha best muleg skole og helsetenester. Lokalpolitikarane blir målt etter om dei kan sikre sine egne

innbyggjarar like gode - og gjerne betre - tenester som i nabokommunen.

Det faktum at dei kommunale tenestene er tett kopla opp mot nasjonale sektorar og i stor grad bemanna med profesjonar som har meir sympati for nasjonale normer enn for begrensa lokale muligheter, legg eit tungt press på mange kommunar.

Kommunar og stat blir også kopla stadig tettare saman ved at mange av dei kommunale tenestene er knytte tett opp mot tenester som staten er ansvarleg for. Med etableringa av NAV er dette sett i system. Det er skapt ei ny organisatorisk kopling i kvar kommune mellom dei kommunale sosialtenestene og dei statlege sektorane som har ansvar for arbeids- og trygdetenester. I dagens debatt om reformer i dei statlege helseforetaka ser vi konturane av tettare koplingar mellom helseforetaka og kommunane. Her kan kommunane stå framfor betydelege utfordringar som dei i dag ikkje utan vidare har kapasitet, kompetanse og ressursar til å møte.

Konkurransse og balanse

Ei anna utfordring er at dei kommunalt organiserte tenestene får konkurranse frå private tilbydarar gjennom konkurranseutsetting. Det er eit dilemma i kor stor grad kommunen kan yte tilleggstenester med eigenandelar. Tenester etter betalingsevne og betalingsvilje og ikkje etter behov, trugar det universalistiske likskapsprinsippet.

For den moderne velferdskommunen ligg det ei stor utfordring i å balansere omfang, kvalitet og nivå på den enkelte teneste opp mot lokale føresetnader for det samla tenestetilbodet. Ein viktig grunn til at velferdstenestene er lagt til det kommunale nivået, er nettopp at kommunane innafor nasjonale rammer skal kunne tilpasse det samla tenestetilbodet til lokale behov og føresetnader – med andre ord: lokal tilpassing. Mye talar for at dette er blitt vanskelegare, og at mange kommunar manglar dei ressursane som trengs for å tilby meir enn den pålagde minimumsstandarden.

Trongt handlingsrom

Dagens situasjon krev omstilling, utvikling og evne til å ta i bruk ny kompetanse. Behovet for spesialisering, samhandling og samarbeid på tvers av sektor- og profesjonsgrenser blir stadig viktigare. Kapasitet og spesialisering er stikkordet for å kunne tilby innbyggjarane likeverdige, lokalt og individuelt tilpassa tenester. Kommunal kapasitet og handlekraft er også viktig for å ha tyngde i diskusjonen med nasjonale styresmakter.

Til sist blir det kanskje eit spørsmål om verdien av lokaldemokratiet. Ligg det så sterke føringar på korleis kommunane skal løyse velferdsoppgavene at det er lite handlingsrom igjen for lokale tilpassingar og folkevald innverknad? Må kommunane i mange tilfelle løyse oppgavene sine på tvers av komunegrenser på ein slik måte at dei blir frikopla frå lokalpolitikken? Og er det i så fall eit problem?

Kommunane har spreidd velferdssamfunnet til alle delar av landet, men det er lite handlingsrom mellom nasjonale rammer og lokale vilkår.

På mange måtar ligg velferdsutfordringa under og går på tvers av alle dei meir konkrete utfordringane dagens moderne kommunar står overfor. På dei neste sidene skal vi grave litt djupare i noen av desse utfordringane kvar for seg.

Arbeidskraftutfordringa

Med veksten i kommunale oppgaver følger vekst i kommunal sysselsetting. Talet på årsverk i kommuneforvaltninga er dobla sidan 1970, og i dag arbeider det over 450.000 personar i norske kommunar og fylkeskommunar. Nest etter privat tenesteyting sysselset kommunesektoren flest menneske i Norge. I mange små kommunar er kommunen den største arbeidsgjevaren. Dei store gruppene finn vi i undervisnings-, pleie- og omsorgssektoren.

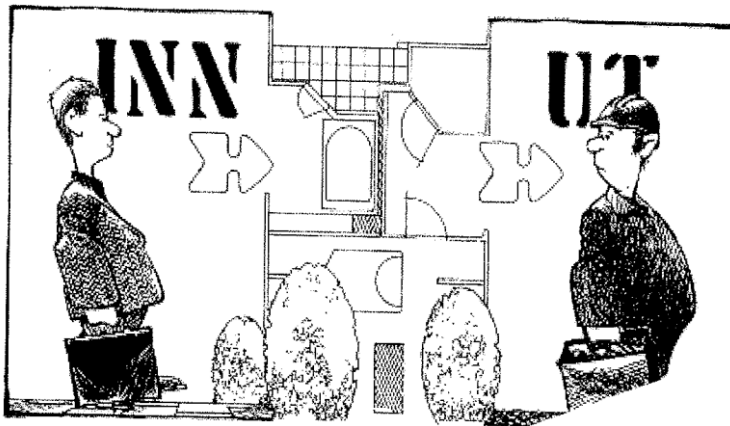
For at kommunane skal vere i stand til å utføre oppgavene sine og yte gode tenester til innbyggjarane, er dei heilt avhengige av å kunne rekruttere godt kvalifiserte folk. Som for resten av samfunnet varierer kommunane sine problem med å skaffe arbeidskraft på alle kompetansenivå med økonomiske konjunkturar og den generelle situasjonen på arbeidsmarknaden. Særleg i periodar med stram arbeidsmarknad, er det ei utfordring for kommunane å skaffe nok arbeidskraft med relevant kompetanse.

Arbeidskraftutfordringa har fleire sider:

Det er viktig for kommunane å framstå som attraktive arbeidsplassar. Det handlar om å vere konkurransedyktig på lønn, pensjon, arbeidstid og andre arbeidsvilkår. Kommunen må drive ein aktiv personalpolitikk og ha vilje og kapasitet til å vere ein profesjonell arbeidsgjevar for alle dei har arbeidsgjevaransvar for.

Konkurransen om arbeidskraft frå privat sektor og staten er blitt hardare. Kommunane kan sjeldan konkurrere på lønn, men på noen felt og i noen delar av landet er kommunesektoren lønnsleiande.

Det kan vere ein fordel å høyre til ein større arbeidsmarknad, men det har også sine ulemper. Ungdommen trekker mot dei store byane, og folk er generelt sett blitt meir mobile og byttar



jobb oftare. Dette kan gjere det til ei ekstra utfordring å skaffe relevant arbeidskraft. Gjennomtrekken kan bli større i små og utsette kommunar. Dersom arbeidstilbodet er lite på ein plass, er det til dømes vanskelegare å skaffe arbeid for to ektefeller. Arbeidsplassar i kommunesektoren kan også framstå som mindre attraktive fordi ein del kommunar ikkje alltid kan tilby fulle stillingar i alle jobbar. På den andre sida kan deltidsjobbar vere attraktive for dei som har kommunalt arbeid som ledd

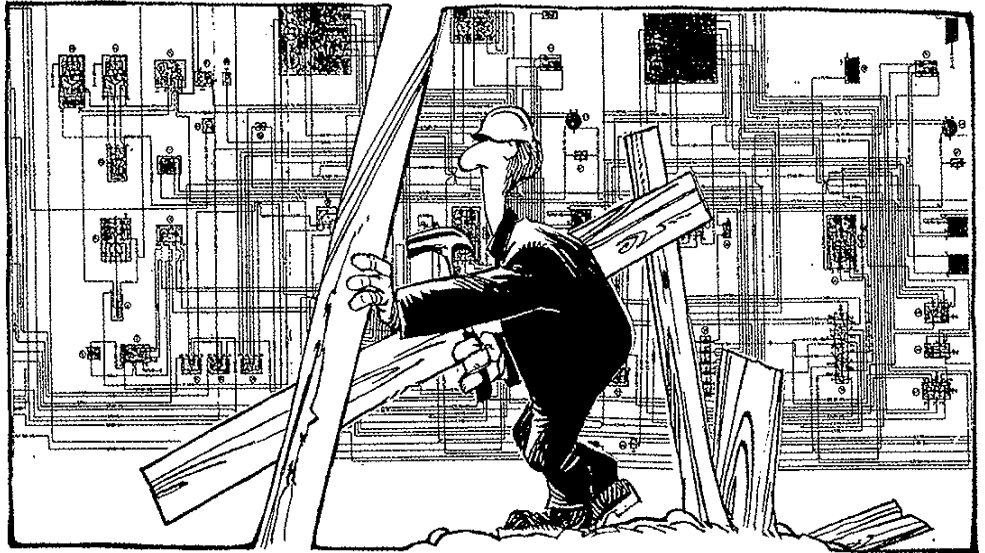
i ein yrkeskombinasjon.

Ulike typar kommunar og kommunar i ulike delar av landet kan altså oppleve arbeidskraftutfordringa i ulik grad og på ulike måtar.

Hardare konkurranse om kvalifisert personell skaper gjennomtrekk.

Kompetanseutfordringa

Kring 150.000 kommunalt tilsette har høgare utdanning. Innslaget er størst i storbyregionane og lågast i kommunar med spreidd busetting. Dette gjeld særleg for yrkesgrupper som arkitektar, juristar, psykologar, pedagogar, sivilingeniørar, ergoterapeutar og vernepleiarar. Dei små kommunane har også mindre enn "sin andel" av den samla kompetansen i kommune-Norge. I praksis betyr det at mange av dei minste kommunane, særleg i utkant-Norge, heilt manglar enkelte faggrupper som er viktige for at kommunen skal kunne yte dei tenestene dei har ansvar for på ein fullgod måte.



Det er mange grunnar til at det er vanskeleg å dekke heile landet med nødvendig kompetanse, og det er heller ikkje noe nytt. I si tid måtte legar og tannlegar gjere plikttjeneste for å skaffe lege- og tannlegedekning i heile landet. Slike ordningar er ikkje aktuell politikk i dag. Kommunane må vere attraktive nok til å konkurrere om fagfolka – også frå utlandet, med dei språk- og kulturproblem det kan føre med seg.

Vedlikehald av kompetanse kan vere ei stor utfordring for mange kommunar fordi dei manglar breidde i fagmiljøet. Om fagpersonar må dra bort for vidareutdanning, er det ikkje lett å skaffe noen som kan fylle plassen.

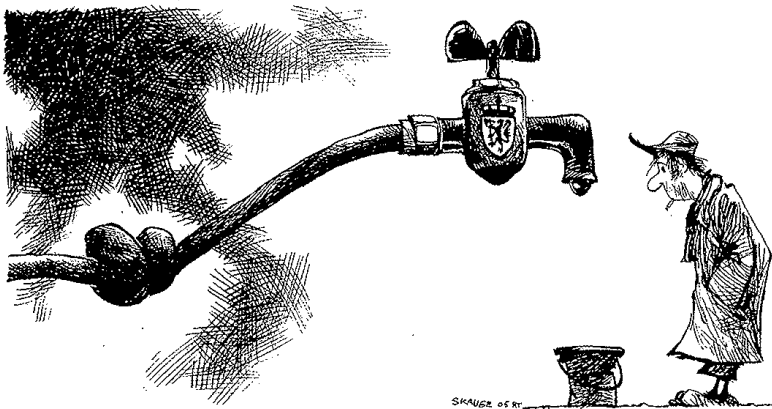
Til meir spesialiserte tenestene er, til større befolkningsgrunnlag krev dei. I mange tilfelle er det heller ikkje nok å skaffe ein fagperson. Mange av desse tenestene knytter seg opp mot kvarandre og bygger på samarbeid på tvers av faggrensar. Det krev organisering i fagteam med samansett kompetanse. Dette er ofte attraktivt for dei enkelte fagpersonane, men det kan også vere heilt nødvendig for å tilby dei tenestene det er tale om.

Dette betyr at kommunane ofte må hente nødvendig kompetanse utanfor eigen kommune. Fleire av dei interkommunale samarbeidstiltaka har kome i stand nettopp for å dele på kompetanse som kommunane har vanskar med å skaffe kvar for seg, eller fordi den enkelte kommunen har for lite befolkningsgrunnlag for å drive eiga teneste på feltet – til dømes innanfor psykologi og spesialpedagogikk.

Spesialiserte fagtenester krev stort befolkningsgrunnlag.

Økonomiutfordringa

Det er mange grunnar til at økonomien er pressa i norske kommunar. Den viktigaste er at kommunane sine pålagde oppgaver har vakse raskare enn dei kommunale inntektene. Kommunane er i liten grad herre over sine egne inntekter. Dei bestemmer rett nok nivået på kommunale avgifter, men dei skal i prinsippet berre dekke reelle kostnader for å drive tenestene og ikkje "subsidiere" andre delar av kommunen sine aktivitetar. Kommunane kan velje å innføre eigedomskatt, men elles er speleromet lite. Diskusjonen om rett til å fastsette kommunalt skattøre har førebels enda med at det er umuleg med dagens lovgiving. Nasjonale og internasjonale konjunkturar, statleg politikk og utforminga av det kommunale inntektssystemet bestemmer difor langt på veg den enkelte kommune sine inntekter.



Lønn og andre faste utgifter er dei tyngste på budsjettet. Utfordringa for den enkelte kommune er difor å kontrollere kostnadene og fordele knappe inntekter til konkurrerende kommunale oppgaver. Men også der må kommunane

manøvrere innanfor stramme rammer. På dei tyngste og mest kostnadskrevande kommunale oppgavene innafor helse, skule og sosialomsorg er kommunane underlagt sterk sentral styring og nasjonale normer for standard og omfang på tenestene. Dette er i tillegg sektorar med sterke profesjonar og pressgrupper som kan gjere lokal tilpassing vanskeleg.

Mange av oppgavene i det moderne velferdssamfunnet har så høg minsteterskel at mange kommunar ikkje har økonomi til å drive dei. Løysinga blir interkommunale selskap eller samarbeidstiltak om til dømes renovasjon, spesialhelsetenester, pedagog- og psykologitenester.

Mange kommunar er dyre i drift rett og slett fordi geografien er vanskeleg og befolkningsgrunnlaget tynt. Difor er det vanskeleg å effektivisere drift av institusjonar som til dømes barnehagar, grunnskule og heimetenester. Kostnadskutt som monnar, krev gjerne sentralisering. Det er i mange tilfelle umuleg utan alvorlige lokale konflikhtar. Ein del av vinninga ved sentralisering av skulekretsar og tenester kan også gå opp i spinninga gjennom auka reise- og transportkostnader.

Overføringane i det kommunale inntektssystemet skal i prinsippet fange opp ulikskapar i utgiftsbehov som følger av befolkningsamansetting og busettingsmønster. Når enkelte kommunar likevel får mye større økonomiske problem enn andre, kan det tyde på at inntektssystemet ikkje fangar opp alle forskjellar. Den alternative forklaringa er at ein del kommunar ikkje er flinke nok til å styre økonomien sin. Resultatet kan bli at dei hamnar på ROBEK-lista og blir sett under tilsyn av Fylkesmannen. Då er det lokale sjølstyret i realiteten oppheva

Pålagde oppgaver og faste utgifter, men lite spelerom på inntektsida.

Utviklingsutfordringa

Å utvikle gode stader å bu og leve i for innbyggerane er det overordna målet for alt kommunane gjer. Å sørge for dei lovpålagde kommunale tenestene er ein grunnleggande del av dette. Gode skolar og eit godt helsetilbod kan vere vilkår for å få folk til å busette seg og bli buande.

Kommunen er også heilt avgjerande for sysselsettinga. Den relativt finmaska strukturen der kommunane har ansvar for å utføre dei tunge velferdsoppgavene, har vore ein heilt vesentleg faktor for å forklare at Norge har eit så spreidd busettingsmønster med levande lokalsamfunn utover heile landet. For mange kommunar er den mest nærliggande og påtrengande utviklingsoppgava å sikre kommunale arbeidsplassar.



Men kommunen har også ei rolle som samfunnsutviklar ved å legge til rette for lokal utvikling gjennom planlegging og utbygging av infrastruktur. Det kan vere som partner for lokalt næringsliv og som aktør i høve til sentrale og regionale styresmakter. Der står

kommunane overfor viktige utfordringar og dilemma: Rolla som tilretteleggar for lokalt og regionalt næringsliv krev kapasitet og kompetanse. I mange små kommunar – særleg i utkantane, kan dette vere mangelvare. Då blir handlingsromet lite. Mange kommunar har ikkje det overskot som krevst av personell og økonomi når alle dei lovpålagde og regelbundne oppgavene er dekkja.

Mange utviklingsoppgaver må drivast innafor eit større område enn kommune – til dømes turisme og reiseliv. Dette set krav til at kommunane kan legge til rette for løysingar som sprenger kommunegrensene. Ettersom det her ofte er konkurranse mellom lokalsamfunn, kan det vere ei hindring for samla regional utvikling dersom kvart enkelt av desse lokalsamfunna er eigen kommune. Dei kan ”konkurrere kvarandre i hel”, og resultatet kan bli negativt for alle. At regionreforma blei lite omfattande, kan stille kommunane overfor større utfordringar når det gjeld å legge til rette for og vere ”motor” i lokal og regional utvikling.

Lite spelerom for samfunnsutvikling og fare for at naboar konkurrerer kvarandre i hel.

Generalistutfordringa

Lokalstyret i Norge bygger på prinsippet om generalistkommunen. Innbyggerane i alle kommunar skal ha den same retten til å vere med på å bestemme over lokale saker, uavhengig av om kommunen er stor eller liten. Alle kommunar er underlagt det same lovverket og har i prinsippet same ansvar uavhengig av størrelse. Kommunane har verna om dette prinsippet. Motstanden mot å overlate ”overkommunefunksjonar” til fylkeskommunen, er eit vitnemål om det.

Den massive utbygginga av velferdssamfunnet gjennom kommunane har lagt stort press på små kommunar. Det blir ekstra dyrt for dei å skaffe fram og halde ved like spesialiserte funksjonar og tenester som store og folkerike kommunar har eit heilt anna befolkningsgrunnlag for.

I prinsippet skal inntektssystemet jamne ut noen av desse forskjellane slik at kommunane stiller likt uavhengig av størrelse og andre føresetnader, men i praksis er det likevel ikkje så enkelt.

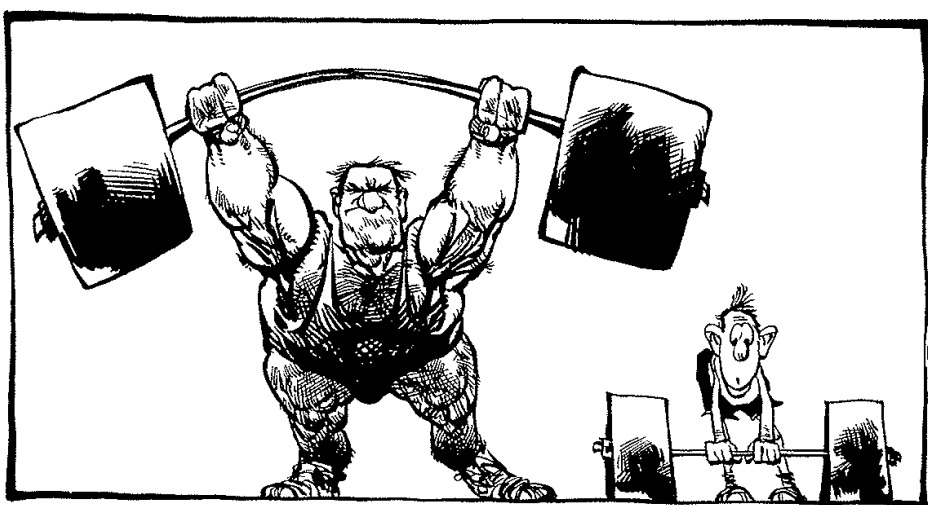
Dette er også bakgrunnen for mange av dei ordningane som har grodd fram på tvers av

dagens kommunegrenser. Når oppgava blir så stor at den enkelte kommune vanskeleg kan løyse den på eiga hand, må kommunane etablere interkommunale ordningar, eller dei minste kommunane må kjøpe tenester av dei større. Prinsippet om at alle kommunar skal ha det same ansvaret, er difor i ferd med å bli undergrave i praksis.

Denne utfordringa vil truleg bli større framover. Vi har kome til eit punkt der det uaktuelt å legge nye store velferdsoppgaver til kommunane med dagens kommuneinndeling dersom prinsippet om at alle kommunar skal ha det same ansvaret, ligg fast. Med litt andre politiske konstellasjonar sentralt, kan eksisterande oppgaver bli tatt frå kommunane og lagt til eigne statlege sektorforvaltningar. På fylkesnivå har dette skjedd med sjukehusa. Det trengs ikkje store organisatoriske grep for å gjere om NAV til ei rein staleg forvaltning.

Alternativet kan vere å gå bort frå prinsippet om generalistkommunen. Då vil vi få ein meir differensiert kommunestruktur der sentrale kommunar har større og meir omfattande ansvar enn mindre kommunar som ligg omkring. Kanskje kan det utvikle seg eit meir sentrert mønster der dei urbane senterkommunane får spesielle funksjonar i høve til sine ”omegnskommunar”. I realiteten vil dei store få rolla som ”overkommunar” på noen felt.

Over- og underkommunar når alle ikkje kan drive med alt.



Demokratiutfordringa

Kommune betyr "fellesskap". Kommunane er lokale politiske institusjonar. Gjennom val og anna lokal politisk deltaking skal innbyggerane styre utviklinga i sine egne lokalsamfunn innafør overordna nasjonale rammer.

Det er ei utbreidd oppfatning at demokratiet fungerer best i små einingar med liten avstand mellom dei styrande og dei styrte. Forbildet er nabofellesskapet der alle kjenner alle. Mot dette blir det hevda at avstanden av og til kan bli for liten: Slektskap, kjennskap og vennskap kan bli viktigare enn likebehandling etter objektive kriteriar.

Det er ulike syn på tilhøvet mellom demokrati og effektivitet. Eitt syn går ut på at det er ein direkte motsetnad: Små kommunar fremmer demokrati og deltaking, men manglar ressursar og handlekraft til å løyse problema sine. Store kommunar har administrativ og ressursmessig kapasitet, men det går

på kostnad av demokrati og deltaking.

Det er påvist ein viss tendens til at innbyggerane i små kommunar har størst tiltru til politikarane sine og føler at dei har større innverknad på avgjerder. På den andre sida er partiorganisasjonane gjerne betre utbygde i større kommunar og kan vere viktige kanalar for politisk påverknad.



Ei større utfordring for lokaldemokratiet er truleg mangelen på samsvar mellom kommunale oppgaver og kommunegrenser. Dagens kommunale oppgaver har på mange felt vakse ut over kommunegrensene i eit omfattande og ulikt samansett mønster i form av interkommunale samarbeid, selskap og regionråd. Dette betyr at mange oppgaver som er viktige for innbyggerane i kommunane, ikkje er under folkevald styring. Veksten i kommunane sine oppgaver og ansvar har ført til dårlegare samsvar mellom kommunegrensene og dei kommunale oppgavene. Faren er at lokaldemokratiet blir gåande på "tomgang" utan gode koplingar til dei oppgavene kommunane skal løyse.

Mange av dei kommunale oppgavene er nasjonale oppgaver knytte til helse og velferd. Dersom kommunane ikkje kan ha ei aktiv rolle i styringa av desse sektorane, kan dei ende som reine statlege ekspedisjonskontor.

Folkestyre på tomgang når viktige oppgaver for innbyggerane er utan kommunal styring.

Svar på utfordringane

Desse utfordringane for velferdsamfunnet og det politiske demokratiet går på kryss og tvers av kommunegrenser. Dei må møtast og løysast om kommunane er store eller små, mange eller få. Spørsmålet er korleis kommunane best kan innrette seg dersom dei vil spele ei aktiv rolle i framtida – både i høve til sentrale myndigheter og til innbygarane. Korleis kan dei ta vare på ideala om demokrati og autonomi, effektivitet og likhet?

Svara er ikkje enkle og eintydige. Dei vil variere ut frå ansvars- og oppgavefordeling mellom private aktørar og sentralt, regionalt og lokalt offentleg nivå. Dei kan også kome til å variere frå kommune til kommune – avhengig av størrelse og struktur. Ikkje minst når det einaste svaret på alle utfordringane ikkje er samanslåingar, treng vi ein kritisk debatt og gjennomtenking av alternative vegar og løysingar. Kan ein få både i pose og sekk? Kva kan kombinerast, og kva er gjensidig utelukkande?

Vi skal ikkje her dra opp fullstendige scenarier, men kort og punktvis skissere tre ulike utviklingsretningar: Null-versjonen; Fusjonen; Hybriden. Og så stiller vi spørsmåla:

I kva retning ønsker du at det skal gå?

I kva retning trur du at det kjem til å gå?

Og er det dit kommune-Norge vil?

Null-versjonen

I dette alternativet er dei rikspolitiske konstellasjonane slik at debatten om og presset for kommunesamanslåingar er lagt død. Kommuneinndelinga ligg fast. I mang ein kommune er tanken at det gjeld å sitte så stille som muleg og halde på kommunegrensene geografisk, institusjonelt, symbolsk og identitetsmessig. ”Vi veit kva vi har, men ikkje kva vi får.”

Både innbyggjarar og lokalpolitikarar ønsker meir kommunalt ansvar og råderett, men får det ikkje. Oppgaver som kommunen ikkje kan løyse, blir privatiserte, overtatt av staten eller løyst i over-, inter- og ekstra-kommunale verk og vesen.

Nullversjonen er berre tilsynelatande eit framhald av staus quo, av dagens situasjon. For mens kommunegrensene og den politiske organiseringa ligg fast, endrar oppgavene seg. Kommunen får ikkje tilført nye ansvarsområde, og eksisterande oppgaver kan bli flytta ut av den kommunalt drivne og kontrollerte porteføljen. NAV, fastlegeordninga og andre delar av helsestellet kan stå lageleg til for hogg gjennom sektorvis utbygging av statlege oppgaver.

Ein merkelapp på denne utviklinga kan vere avkommunalisering, det vil seie at oppgaver som har vore eller kunne ha blitt kommunale, blir overtatt av andre aktørar: statlige, fylkeskommunale, interkommunale, kommersielle, private eller frivillige. Kommunen blir funksjonstømt, men kan i staden ta hand om nye og meir avgrensa oppgaver i nærkontakt med lokale lag og organisasjonar.

Det politiske sjølvstyret og symbolikken blir att i kommunen, og det skal ein ikkje kimse av. Nærhet, oversikt og trygge rammer er viktige faktorar i eit godt liv

På pluss-sida: Smådriftsfordelar. Nærhet, kjennskap, tradisjon, identifikasjon, sjølstyre, mange talsmenn, kommunesenter, lokale arbeidsplassar, oppgaverrelaterte tilskot.

På minus-sida: Smådriftsulemper. Kommunen kan ikkje leve opp til generalist-idealet. Sårbar for endringar i statlege overføringar.

Dilemma: Det lokale sjølvstyret kjennest reelt, men det dekker eit stadig smalare felt.

Spørsmålet: Er denne nullversjonen muleg, sannsynleg, truverdig, ønskeleg, realistisk, berekraftig?

Fusjonen

I dette alternativet kjem det nye og sterkare rikspolitiske initiativ for å slå saman kommunar til nye større einingar. Det kan skje med løfte om nye og utvida oppgaver og med økonomisk lokkande gulrøtter. Det kan også bli kopla med ordningar for bydels- og grendeutval som får reelt ansvar på noen felt i nærare kontakt med grasrota.

Samanslåingar kan også skje med pisk: Endring av overføringssystemet som straffar hardt kommunar som ikkje slår seg saman med andre. Ein kan også tenke seg endra inndeling gjennom direkte lov-vedak, eller indirekte gjennom regelendringar for kommunal behandling og lokale folkerøystingar, slik at det ikkje lenger er vetorett for den enkelte kommune eller for veljarane i kvar av kommunane i ein potensiell storkommune.

Det kan argumenterast for at det er meir å hente på kommunesamanslåingar i sentrale og folketette strøk av landet enn i utkantar med spreidd busetnad. Det endrar ikkje geografien og avhjelper ikkje avstandsulempene i grisgrendte strøk at kommunen blir større.

På pluss-sida: Stordriftsfordelar. Betre samanfall mellom grenser og funksjonar gir meir oversiktlege strukturar og betre tilgang på kompetanse. Kommunen kan få tilført ansvar for fleire funksjonar og oppgaver frå fylke og stat. Betre samsvar mellom politisk-administrative styringsmuligheter og utførande organ.

På minus-sida: Stordriftsulemper. Kan bli opplevd som byråkratisering som gir mindre nærhet mellom innbyggjar og kommune. Det er vanskeleg å tenke seg dette alternativet i stor skala utan lokale protestbølger som får både lokale og rikspolitiske konsekvensar.

Dilemma: Kommunen kan effektivisere og ta ansvar på eit breiare felt, men kjennest fjernare for innbyggjarane.

Spørsmålet: Er fusjons-alternativet muleg, sannsynleg, truverdig, ønskeleg, realistisk, berekraftig?

Hybriden

I dette alternativet finn stadig fleire nødvendige oppgaver si praktiske løysing gjennom interkommunalt samarbeid, felleskommunale aksjeselskap, regionale konsortiar, privat-offentlig samarbeid, og ved at kommunar kjøper av tenester frå andre kommunar.

Mulighetene er legio; det er også praksis, og den utviklar seg raskt. Resultatet er eit konglomerat av prøveordningar og løysingar som går på kryss og tvers - både geografisk, institusjonelt og lovmessig. Kommune-Norge blir delt mellom klient- og kundekommunar på den eine sida, og verts- og leverandørkommunar med overordna oppgaver på den andre sida.

Dei inter-, over- og ekstrakommunale organa og bedriftene kan vere effektive og levere tenester som innbyggjarne er svært nøgde med. Dei kan trivast og vekse og legge på seg og langt på veg leve sitt eige liv uberørt av kommunehand. Dei kan bli gjøkungar. Kommunane blir ein slags aksjeeigarar i eit system av profesjonelle selskap som er etablert for å løyse spesialiserte oppgaver.

Grunnen til utviklinga av interkommunale og andre hybride ordningar kan vere reint pragmatiske løysingar på utfordringar som er for omfattande og spesialiserte til at kvar kommune kan gjennomføre dei på eiga hand. Slike løysingar kan også gje praktiske og økonomiske fordelar.

For noen kommunar kan det vere strategisk og pro-aktivt å etablere slike samarbeid for på den måten å unngå press for å slå seg saman eller bli slått saman med andre: Det er ikkje nødvendig å endra kommunegrensene, for dette klarer vi å løyse i frivillig samarbeid.

I hybrid-alternativet ligg sjølve kommuneinndelinga fast, men den kommunale strukturen – forstått som områdeinndeling for løysing av kommunale oppgaver, er eit lappeteippe av ulike mønster.

På pluss-sida: Nødvendige oppgaver blir løyste kompetent, rasjonelt og effektivt. Det skjer utan for mye innblanding frå kommunale og politisk styrte organ. Mange kan sjå det som ein fordel – også kommunepolitikarar som slepp å stå til rette for tenestetilbodet ettersom det reelle ansvaret ligg ein annan stad. Systemet åpnar for større individuell valmulighet etter prinsippet om at statlege pengar følger brukaren.

På minus-sida: Arbeidsplassar blir borte i dei minste kommunane. Lokaldemokratiet gir frå seg så mye makt og innflytelse til inter-kommunale organ at det blir tappa for innhald. Dei inter- og over-kommunale selskapa er i realiteten utanfor folkevald kontroll. Dei blir som ein stat i staten - eller altså ein kommune over kommunen, for det finnest ikkje noe folkevald organ på same nivå som oppgavene blir administrert og prioritert.

Dilemma: Velferdsoppgavene blir løyste tilfredsstillande, men med uklare ansvarsforhold og utan demokratiske styringskanalar.

Spørsmålet: Er hybrid-alternativet muleg, sannsynlig, truverdig, ønskelig, realistisk, berekraftig?

Alt har si tid

Det kan argumenterast for at det hybride alternativet er ein tung trend i norsk kommunalt liv, og at det kjem til å skyte fart. Det er dette som er forlenginga av Business As Usual. Spørsmålet er om utviklinga kan halde fram slik, eller om det vil støyte mot noen grenser:

* Oppgavestrukturen blir vindskeiv i forhold til den politiske og institusjonelle strukturen. Det undergrev kommunen som ansvarlig politisk aktør og folkestyreorgan.

* Dei inter- og overkommunale tiltaka er ustyrlige og vanskelege å kontrollere. Staten set ein stoppar for utviklinga med tilsyn og paragrafar.

* Eller kanskje det går slik: Når oppgavestrukturen blir meir samanfallande og samarbeidet over komunegrensene fungerer godt, veks ønsket om kommunesamanslåingar fram av seg sjølv. Det fell saman med at folk flest kjenner seg heime i og identifiserer seg med større regionar enn kommunane.

Tre tankekors

Vegen blir til mens ein går. Summen av mange fornuftige og nødvendige tiltak på det praktiske feltet kan bli noe ein ikkje liker på det prinsipielle planet. Ein kan sitte att med noe ein ikkje ønsker og ikkje hadde tenkt gjennom konsekvensane av

Debatten om kommunestruktur er eit slags omvendt Svarteper-spel: Ein kan vere prinsipielt for å redusere talet på kommunar som ei nasjonal ordning, men gjer samtidig sitt beste for å verne sin eigen kommune mot samanslåing.

Utviklinga i kommune-Norge fører i retning av praktisk og administrativt overskot, men demokratisk underskot. Det kommunale sjølvstyret blir meir illusorisk.

