

Sara Blåka
Jan Erling Klausen
Trine Myrvold
Helge Renå
Marte Winsvold
Hilde Zeiner

Framtidens kommune – kriterier for politisk oppslutning



Framtidens kommune – kriterier for politisk oppslutning

Andre publikasjoner fra NIBR:

Samarbeidsrapport
NIBR/Telemarksforskning 2012

Likeverdighet mellom stat og
kommunesektor.

NIBR-rapport 2011-28

Samordning av statlig tilsyn og
systemrevisjon som tilsynsmetode.

Rapportene koster
fra kr 250,- til kr 350,- og kan bestilles
fra NIBR:

Gaustadalléen 21
0349 Oslo
Tlf. 22 95 88 00
Faks 22 60 77 74

E-post til
nibr@nibr.no

Publikasjonene
kan også skrives ut fra
www.nibr.no

Porto kommer i tillegg til de oppgitte
prisene

Sara Blåka
Jan Erling Klausen
Trine Myrvold
Helge Renå
Marte Winsvold
Hilde Zeiner

Framtidens kommune – kriterier for politisk oppslutning

NIBR-rapport 2013:21

Tittel: **Framtidens kommune – kriterier for politisk oppslutning**

Forfatter: Sara Blåka, Jan Erling Klausen, Trine Myrvold, Helge Renå, Marte Winsvold, Hilde Zeiner

NIBR-rapport: 2013:21

ISSN: 1502-9794
ISBN: 978-82-7071-992-1

Prosjektnummer: O-3119
Prosjektnavn: Framtidens kommune – kriterier for politisk oppslutning

Oppdragsgiver: KS
Prosjektleder: Jan Erling Klausen
Referat: Rapporten vurderer hvilke oppgaver og ansvarsområder det vil kunne være allmenn politisk oppslutning om at kommunene skal ha i overskuelig framtid, og hvilke konkrete endringer i oppgavefordelingen mellom nivåene det vil kunne være oppslutning om å gjennomføre i inneværende stortingsperiode. Rapporten bygger på en gjennomgang av partienes programmer og annen dokumentasjon, samt omfattende informantintervjuer. Rapporten inneholder også en oppsummering av innspill fra KS' fylkesstyrer om en mulig reform av kommunestrukturen.

Sammendrag: Norsk og engelsk
Dato: November 2013
Antall sider: 92
Pris: kr 250,-
Utgiver: Norsk institutt for by- og regionforskning
Gaustadalléen 21,
0349 OSLO
Telefon: (+47) 22 95 88 00
Telefaks: (+47) 22 60 77 74
E-post: nibr@nibr.no
Vår hjemmeside: <http://www.nibr.no>

Trykk: X-ide
Org. nr. NO 970205284 MVA
© NIBR 2013

Forord

Norsk institutt for by- og regionforskning har på oppdrag fra KS gjennomført prosjektet «Framtidens kommune – kriterier for politisk oppslutning». Prosjektets formål har vært å undersøke oppslutningen om ansvars- og oppgavefordelingen mellom stat, fylkeskommune og kommune, samt hvilke endringer i oppgavefordelingen det vil kunne være oppslutning om. Videre har prosjektet hatt som mål å identifisere sentrale drivere for eventuelle endringer i oppgave- og ansvarsfordelingen.

Resultatene fra prosjektet presenteres i denne rapporten, skrevet av forskerne Jan Erling Klausen (prosjektleder), Sara Blåka, Marte Winsvold, Hilde Zeiner, Helge Renå og Trine Myrvold.

Rapporten presenterer også en oppsummering fra prosjektet «Kommunestruktur 2013» som har blitt gjennomført parallelt. Dette prosjektet har sammenstilt og analysert besvarelser på fire spørsmål knyttet til en eventuell kommunestrukturereform, fra KS' 18 fylkestyrer og rådmannsutvalg.

Oslo, november 2013

Trine Myrvold

Forskningssjef

Innhold

| | |
|---|----|
| Forord | 1 |
| Figuroversikt | 4 |
| Sammendrag | 5 |
| Summary | 11 |
| 1 Innledning..... | 13 |
| 1.1 Prosjektets problemstillinger | 13 |
| 1.2 Datainnsamling og metode..... | 14 |
| 1.2.1 Intervjuinformanter | 14 |
| 1.2.2 Dokumentstudie..... | 15 |
| 1.2.3 Rapportering av prosjekt om «Kommunestruktur 2013»..... | 16 |
| 1.3 Disposisjon | 17 |
| 2 Sammenfattende analyse..... | 18 |
| 2.1 Dagens politiske klima | 18 |
| 2.2 Oppgavefordeling | 19 |
| 2.3 Sentrale drivere..... | 20 |
| 2.4 Mønstre på tvers av partiene | 23 |
| 2.5 Endringenes innhold og sekvens | 28 |
| 2.6 Situasjonsbestemte forhold og mer varige verdier og prinsipper | 30 |
| 3 Partienes syn på oppgavefordeling..... | 39 |
| 3.1 Høyre | 39 |
| 3.1.1 Generelt inntrykk | 39 |
| 3.1.2 Oppgavefordeling | 40 |
| 3.1.3 Kommunenes rolle | 42 |
| 3.2 Fremskrittspartiet..... | 44 |
| 3.2.1 Generelt inntrykk | 44 |
| 3.2.2 Prinsipper for oppgavefordeling og generell tilnærming til forholdet mellom stat og kommuner..... | 45 |
| 3.2.3 Konkret om oppgavefordeling..... | 47 |

| | | |
|-------|---|----|
| 3.2.4 | Kommunenes rolle når det gjelder disse forholdene:..... | 49 |
| 3.3 | Senterpartiet..... | 51 |
| 3.3.1 | Generelt..... | 51 |
| 3.3.2 | Oppgavefordeling..... | 51 |
| 3.3.3 | Endringer på sikt..... | 52 |
| 3.3.4 | Kommunenes rolle..... | 54 |
| 3.4 | Venstre..... | 55 |
| 3.4.1 | Generelt..... | 55 |
| 3.4.2 | Oppgavefordeling..... | 56 |
| 3.4.3 | Kommunenes rolle..... | 59 |
| 3.5 | Rødt..... | 60 |
| 3.5.1 | Generelt..... | 60 |
| 3.5.2 | Oppgavefordeling..... | 61 |
| 3.5.3 | Kommunenes rolle..... | 63 |
| 3.6 | KrF..... | 65 |
| 3.6.1 | Generelt..... | 65 |
| 3.6.2 | Oppgavefordeling..... | 66 |
| 3.6.3 | Kommunenes rolle..... | 67 |
| 3.7 | SV..... | 68 |
| 3.7.1 | Generelt..... | 68 |
| 3.7.2 | Oppgavefordeling..... | 68 |
| 3.7.3 | Kommunenes rolle..... | 70 |
| 3.8 | Arbeiderpartiet..... | 72 |
| 3.8.1 | Generelt..... | 72 |
| 3.8.2 | Oppgavefordeling..... | 73 |
| 3.8.3 | Kommunenes rolle..... | 75 |
| 4 | Regionale forventninger og krav ved strukturendring..... | 77 |
| 4.1 | Innledning..... | 77 |
| 4.2 | Forventninger og krav til statlige rammebetingelser ved en strukturendring..... | 77 |
| 4.3 | Kriterier for å få i stand gode endringsprosesser lokalt og sentralt..... | 81 |
| 4.4 | Lokale forhold..... | 83 |
| 4.5 | Regionale forventninger til KS sin rolle..... | 84 |
| 4.6 | Hovedtendens..... | 85 |
| 4.7 | Mulige implikasjoner og spørsmål til diskusjon..... | 86 |
| 4.8 | Hva skal ligge til grunn som drivere for strukturdebatten?..... | 90 |

Figuroversikt

| | |
|--|----|
| Figur 2.1 Hovedtemaer i debatten om drivere og endringer i kommunenes fremtidige oppgaver og struktur | 29 |
| Figur 2.2 Sammenhengen mellom hvordan utfordringer/ drivere imøtekommes og prinsipper for oppgavefordeling (og kommunestruktur) | 34 |

Sammendrag

Sara Blåka, Jan Erling Klausen (prosjektleder), Trine Myrvold, Helge Renå, Marte Winsvold og Hilde Zeiner.

Framtidens kommune – kriterier for politisk oppslutning

NIBR-rapport 2013:21

Dette prosjektet har undersøkt oppfatninger i det sentrale politiske miljøet om oppslutningen om ansvars- og oppgavefordelingen mellom stat, fylkeskommune og kommune. Hvilke oppgaver og ansvarsområder vil det kunne være allmenn politisk oppslutning om at kommunene skal ha i overskuelig framtid? Hvilke konkrete *endringer* i oppgavefordelingen mellom stat, fylkeskommune og kommune vil det kunne være allmenn politisk oppslutning om å gjennomføre i neste stortingsperiode? Og hva oppfattes *som sentrale drivere* (muligheter og trusler) for oppgave- og ansvarsfordelingen?

Det er gjennomført intervjuer med til sammen 26 informanter. Dette omfatter stortingspolitikere fra alle partier, personer med en sentrale roller i de ulike partienes programkomiteer og valgkomiteer, én representant fra partiet Rødt, representanter for ungdomspartiene, lokalpolitikere som sitter i referansegruppen til KS' prosjekt om kommunestruktur og journalister. Det er også gjennomført dokumentstudier av partiprogrammer og annet skriftlig materiale fra partiene, samt relevante presseoppslag.

Som et eget delprosjekt er det foretatt en gjennomgang av skriftlige innspill fra KS' fylkesstyres og rådmannsutvalg om hvilke forventninger og krav kommunesektoren bør ha hvis kommunestrukturen skal endres.

Ny aktivitet i debatten

NIBR ser en økt vilje til å drøfte spørsmålene rundt kommunesektorens oppgaver og struktur, sammenlignet med tidligere år.

Det er større åpenhet og offentlig debatt rundt både spørsmålet om fremtidig kommuneinndeling, om kommunenes evne til å utføre sine oppgaver og funksjoner, om omfanget og graden av statlig styring av – og kontroll med – kommunal virksomhet og om fylkeskommunens fremtidige eksistens eller form.

Dette prosjektet har først og fremst rettet seg mot oppfatninger om kommunenes framtidige oppgaver og ansvarsområder. Men informantene og partiprogrammene er i mange tilfeller lite konkrete med hensyn til hvilke endringer i kommunenes oppgaver og ansvar som kan være aktuelle, og hvilke trekk ved oppgave- og ansvarsfordelingen som bør ligge fast. En viktig observasjon er at mange opplever kommunestrukturen og fylkeskommunens framtid som mer presserende spørsmål, og at dette må avklares – eller settes i bevegelse – før det er aktuelt og relevant å gjøre konkrete vurderinger av endringer i oppgave- og ansvarsfordelingen. Etter NIBRs oppfatning er dette et viktig kjennetegn ved dagens debatt om disse spørsmålene; det er i realiteten vanskelig å skille spørsmålene fra hverandre. Dermed vil rapporten forsøke å synliggjøre hvordan oppfatninger om oppgave- og ansvarsfordelingen sees i sammenheng med spørsmålet om endringer i kommunestruktur, hvilke drivere man oppfatter som viktige for både oppgaver og struktur, og hvordan disse oppfatningene vurderes i lys av mer varige verdier og prinsipper knyttet til kommunenes rolle og balansen mellom lokalt selvstyre og nasjonal styring.

Partier som inngår i samarbeidsavtalen om ny regjering (Sundvollenavtalen) ønsker færre og større – ”mer robuste” – kommuner. Men de er uenige, også innad i partiene, om hvor stor grad av statlig tvang som skal benyttes for å gjennomføre reformen. Det har så langt kommet ut lite konkret om hva en ny kommunereform vil innebære. Mellompartiene går imot nedleggelse av fylkeskommunen, slik H og Frp går inn for. Men de er åpne for tanken om en reform til færre og større regioner.

Hovedtemaene i debatten

Argumentet om at kommunene må bli mer «robuste» får oppslutning fra mange hold. Dette kobles særlig til de krav til kompetanse og kapasitet som ligger i pågående reformer, og da særlig Samhandlingsreformen, men også mer generelt. Tilhengerne av endringer i kommunestrukturen mener at større og færre

kommuner er det beste tiltaket for å oppnå økt robusthet. Motstanderne mener ofte at økt bruk av interkommunalt samarbeid er en alternativ løsning på den samme utfordringen. Men et tredje alternativ er å fravike fra generalistkommuneprinsippet, slik at de mindre kommunene stilles overfor mindre krav enn de større. Dette kan også sikre et bedre samsvar mellom den enkelte kommunes ansvar, og den relative «robustheten» til hver enkelt kommune.

De nye regjeringspartnerne H og Frp har programfestet nedleggelse av fylkeskommunen. Dette kan medføre at en del av fylkeskommunenes oppgaveportefølje overføres til kommunene. Samtidig mener mange informanter at det må gjennomføres en endring i kommunestrukturen før fylkeskommunene skal legges ned, slik at fylkeskommunens oppgaver kan flyttes til mer «robuste» kommuner. Regjeringserklæringen inneholder imidlertid ingen avtale om nedleggelse. Fylkeskommunen nevnes bare i én setning, hvor det antydes at oppgavene til fylkeskommunene, fylkesmennene og staten skal gjennomgås med sikte på å gi mer makt og myndighet til mer robuste kommuner.

Mange informanter anser at velferdsstatlige reformer, ikke minst samhandlingsreformen, innebærer økte krav til kommunene, og at dagens kommunestruktur ikke sikrer at alle kommuner er tilstrekkelig robuste til å ivareta disse kravene. Dermed oppfattes de velferdsstatlige reformene som en driver for endringer i kommunestrukturen, og dette er det mest utbredte argumentet i favør av en kommunereform.

Mange mener på generelt grunnlag at oppgavefordeling og kommunestruktur må sees i sammenheng. Men det er få som har mer konkrete oppfatninger om hvilke kommunale oppgaver som skulle tilsi at kommunene bør bli større og færre. Det ser ikke ut til å være en prinsipiell motstand mot å vurdere oppgavefordelingen først, og deretter vurdere kommunestrukturen som en konsekvens av dette. Etter NIBRs oppfatning er heller slik at dette vanskelige spørsmål, som mange deltagere i det sentrale politiske miljøet ikke har gjort seg opp noen mening om.

Frivillighetslinjen har fremdeles betydelig oppslutning. Men muligheten for en mellomvei mellom full frivillighet og tvangssammenslåing vies en del oppmerksomhet, ofte med referanse til den danske reformen.

I tidligere år har argumentet om mulige økonomiske innsparinger knyttet til en kommunereform vært mye fremme. Etter NIBRs oppfatning er dette argumentet nå mindre fremtredende. I stedet diskuteres helst argumentet om at større kommuner kan være mer «robuste» enn dagens kommuner, når det gjelder administrativ og tjenestemessig kapasitet og kompetanse. Dette er også et uttalt mål i samarbeidsavtalen om den politiske plattformen for den nye regjeringen.

Spørsmålet om demokratisk nærhet og tilhørighet er fremdeles et viktig argument for de som går imot kommunesammenslåinger i stor skala.

Situasjonsbestemte drivere og mer varige verdier

Mange av driverne for endringer i fordelingen av oppgaver og myndighet kan sies å være *situasjonsbestemte*, ved at de knytter seg til aktuelle trender og utviklingstrekk. De følgende driverne har blitt framhevet spesielt av informantene:

- Økende spesialisering og kompetansekrav
- Store velferdsstatlige reformer
- Nedleggelse av fylkeskommunen
- Rettighetsfesting og rettsliggjøring
- Endrede økonomiske rammebetingelser
- Demografiske endringer og endrede flyttemønstre

Særlig samhandlingsreformen oppfattes å innebære økte krav til kommunenes kompetanse og kapasitet, ved at kommunen må ivareta et større volum av mer krevende pasienter, ettersom mange av disse vil bli skrevet ut av sykehusene på et tidligere tidspunkt enn i dag. Mange informanter legger vekt på at små kommuner har små fagmiljøer og kan ha vanskelig med å rekruttere nødvendig spesialisert kompetanse. Den generelle spesialiseringen av offentlige tjenester aksentuerer dette problemet. Man ser ikke minst at økt innslag av rettighetsfesting fører til økte krav om juridisk kompetanse i kommunene, noe en del kommuner oppgir at de har problemer med å skaffe seg. Motstanderne av en strukturreform legger imidlertid vekt på at økt interkommunalt samarbeid kan løse disse problemene på en tilfredsstillende måte.

Med hensyn til endrede økonomiske rammebetingelser, har det å redusere småkommunetilskuddet for å gi de små kommunene et incentiv til å slå seg sammen med nabokommuner blitt foreslått som strategi.

Betydningen av disse driverne må sees i sammenheng med mer *varige prinsipper og verdier* i stat-kommuneforholdet. Det er stor enighet på tvers av partiene om at økende spesialisering og økte kompetansekrav er en utfordring for kommunene, gitt de oppgavene de har per i dag. Særlig Sp og Krf mener at verdiene i det lokale selvstyret tilsier at dette problemet må løses gjennom interkommunalt samarbeid. Høyre mener derimot at større og færre kommuner vil være en bedre løsning på det samme problemet, noe som også kan tolkes som en styrking av lokalt selvstyre. Frp vil også ha færre og større kommuner, men går også inn for å avvike fra rammestyringsprinsippet samt selvstyreverdiene knyttet til autonomi og lokal prioritering.

Samhandlingsreformen gir kommunene et større ansvar på helsefeltet og kan således ses på som en reform som styrker det lokale selvstyre og kommunen som tjenesteleverandør. Samtidig har samhandlingsreformen sterke elementer av nasjonal styring. Generalistkommuneprinsippet utfordres av samhandlingsreformen fordi den krever økt kompetanse i kommunene, og alternative måter å innfri dette behovet på gitt at kommunestrukturen er uendret er enten å la generalistkommuneprinsippet vike og/eller inngå interkommunalt samarbeid. Store velferdsstatlige reformer oppleves på tvers av partiene ført og fremst som en driver for å endre på kommunestrukturen.

Generalistkommuneprinsippet vil kunne utfordres dersom fylkeskommunen legges ned. Noen av fylkeskommunens oppgaver, slik som videregående skole, vil det være naturlig å overføre til kommunene. Men fordi skolene krever et visst elevgrunnlag, vil man med stor sannsynlighet få noen kommuner med og noen uten videregående skoler. De informantene som er imot en nedleggelse av fylkeskommunene trekker frem generalistkommuneprinsippet som et argument mot nedleggelse av fylkeskommunen.

Rettighetsfesting oppleves av alle som å begrense det lokale selvstyret, svekke prinsippet om rammestyring og styrke den nasjonale styringen. Det varierer imidlertid mellom politikere

hvorvidt de mener at likhet i tjenestetilbud og like rettigheter er viktigere enn lokalt selvstyre. Som en generell tendens kan det virke som om de individuelle rettighetenes forkjempere har lettere for å få gjennomslag og at verdier knyttet til likhet står sterkere enn verdier knyttet til lokalt selvstyre.

Informantene knytter i liten grad demografiske endringer til oppgavefordeling, selv om kommunene kan forventes å bli påvirket av både eldrebølge, økt utdanningsnivå i befolkningen og fraflytting. Nærhetsprinsippet brukes i alle partier som argument for at kommunene må utvikle et eget tjenestetilbud til den voksende eldrebefolkningen, men det er noen ulikheter med hensyn til hvordan tjenester til eldre skal finansieres og i hvilken grad de skal rettighetsfestes.

Det er en tendens til at sektorpolitikere er mest opptatt av hensyn som berettiger nasjonal styring – rettssikkerhet, effektivitet, likeverd og annet – mens lokalpolitikere og politikere i Stortingets kommunalkomiteé legger større vekt på tradisjonelle verdier knyttet til lokalt selvstyre.

Summary

Sara Blåka, Jan Erling Klausen (project leader), Trine Myrvold, Helge Renå, Marte Winsvold and Hilde Zeiner.

The future municipalities – criteria for political support

NIBR-report 2013:21

This project has investigated political attitudes and opinions concerning the allocation of tasks and responsibilities between the levels of government in Norway. In addition to investigating current opinions concerning this distribution, and possible reforms in the next four years, the report make attempts to identify important drivers for change and possible alternations in the longer terms. The report is based on interviews with members of the Norwegian parliament, key representatives of the political parties' program committees, prominent leaders of the parties' youth organizations as well as local level politicians and journalists. Furthermore, a document study of the political parties' current programs has been carried out.

In Norway there are elected governments on the regional (county) level as well as on the local (municipal) level, and historically the degree of decentralization and devolution has been very substantial. In NIBRs view, there has been an increasing tendency for bringing issues to do with the allocation of tasks and responsibilities between the levels of government to the agenda. Also, the debate about the current structure of the local government system has gained increasing attention, not least because the two parties currently in government are proponents of a far-reaching reform. The parties in position are in favor of a reform that would result in fewer and larger municipalities – a result that could bring about more “robust” local governments.

This argument seems to carry more weight than does the argument concerning possible fiscal dividends from a reform. Whereas the two government parties, Høyre (conservatives) and Fremskrittspartiet (the Progressive party) want to terminate the country governments altogether, their parliamentary allies Venstre (liberals) and Kristelig folkeparti (christian democrats) prefer a reform that would result in a smaller number of larger, regional governments.

It is commonly held that a municipal reform would have to be carried out before (and if) the county governments are abolished, because the municipalities would have to be larger and more “robust” in order to successfully take over some of the current tasks of the county governments. There is however concern for the effects on local democratic vitality and engagement following an extensive reforms. Many opponents fear that the new, larger municipalities would be less inviting to citizen’s participation and less politically responsive.

Those parties who oppose the proposal for fewer and larger municipalities tend to argue in favor of increased inter-municipal cooperation instead. This is seen as a viable alternative to achieve the same end; namely, more robust municipalities. A third option not often quoted is to differentiate between smaller and larger municipalities, in such a way that the larger ones would be endowed with a more extensive portfolio of tasks and responsibilities than the smaller ones.

National reforms of the welfare system are commonly seen as key drivers for change. Recent and current reforms are seen as being increasingly demanding for the municipalities, because they require more specialized competencies to deal with more demanding functions.

The Norwegian parliament has on an earlier stage decided that municipalities should not be merged unless the merger meets with local support – a situation that has rarely occurred, since citizens in many cases oppose these kinds of reform. There seems however to be an increasing acceptance for carrying out a reform of the municipal system even if such support does not materialize. But the parties (as well as individual representatives) disagree on this point.

1 Innledning

1.1 Prosjektets problemstillinger

Bakgrunnen for prosjektet er at KS ønsket følgende tre problemstillinger belyst:

1. Hvilke oppgaver og ansvarsområder vil det kunne være allmenn politisk oppslutning om at kommunene skal ha i overskuelig framtid?
2. Hvilke konkrete endringer i oppgavefordelingen mellom stat, fylkeskommune og kommune vil det kunne være allmenn politisk oppslutning om å gjennomføre i neste stortingsperiode?
3. Hva oppfattes som sentrale drivere (muligheter og trusler) for oppgave- og ansvarsfordelingen?

Den sentrale hensikten med dette prosjektet har vært å undersøke nåtidige, faktiske oppfatninger om oppgavefordelingen i det sentrale politiske miljøet, ikke å foreta en akademisk analyse av den historiske utviklingen. Samtidig har det vært viktig å kunne trekke på den foreliggende litteraturen for å få til informerte og nyanserte empiriske undersøkelser. Særlig gjelder det for problemstilling 3. For å identifisere sentrale drivere for oppgave- og ansvarsfordelingen, har det i tillegg til å kartlegge partienes syn på sentrale drivere, vært hensiktsmessig å trekke inn ulike prinsipper for oppgave- og ansvarsfordelingen fra faglitteraturen. Ansvars- og oppgavefordelingen mellom stat, fylkeskommune og kommune har historisk sett vært og er fremdeles gjenstand for politisk debatt, og historien danner derfor et viktig bakteppe i analysen av fremtidige drivere.

1.2 Datainnsamling og metode

For å svare på prosjektets tre problemstillinger har vi gjennomført intervjuer med representanter for det sentrale politiske miljø, samt gjort en dokumentstudie av relevante politiske dokumenter. Videre har vi analysert innspill til en eventuell kommunestrukturereform fra KS sine fylkesstyres og rådmannsutvalg.

De politiske partiene er den sentrale forskningsenheten i denne studien, og vi organiserte undersøkelsen slik at forskerne i prosjektet delte partiene mellom seg. Hver av de seks involverte forskerne fikk ansvar for ett eller to partier. Vedkommende gjennomførte både intervjuer og dokumentanalyse for partiene han eller hun hadde ansvar for. Den ansvarlige forskeren hadde med seg én annen prosjektmedarbeider som tok notater under hvert intervju. Fordelen med et slikt opplegg var at hver forsker ble spesialist på ett parti og dermed hadde gode forutseninger for å intervju og analysere materialet fra dette partiet. Samtidig fikk forskerne kjennskap til materiale fra de andre partiene gjennom å delta i intervjuer gjennomført av andre forskere med andre partier. Gjennom hele prosjektperioden hadde vi hyppige prosjektmøter der vi oppsummerte inntrykket fra dokumentstudier og intervjuer og sammenliknet resultater. Utkast til teksten i den sammenfattende analysen er skrevet i fellesskap, på arbeidsmøter.

1.2.1 Intervjuinformanter

Intervjuer med sentrale aktører i det politiske miljøet har vært den viktigste datakilden i prosjektet, og for å undersøke hvilken oppgavefordeling det vil kunne være allmenn oppslutning om har naturlig nok de politiske partiene vært den sentrale utvelgesesenheten. I samråd med KS plukket vi ut et antall informantgrupper knyttet til de politiske partiene. Partiene er imidlertid ulikt organisert, og det varierer hvilke posisjoner som har makt og innflytelse, og hvilke posisjoner som har god kjennskap til kommunalpolitikk og kommunestruktur. Vi brukte derfor en del tid på å identifisere hvilke personer fra det politiske miljøet som det ville være mest hensiktsmessig å intervju. Intervjuer ble gjennomført i alle informantgruppene, men ikke alle partier var representert i hver informantgruppe. Til sammen ble det gjennomført intervjuer med 26 informanter.

Informanter i følgende grupper ble intervjuet:

- Medlemmer av Stortingets kommunal- og forvaltningskomité
- Medlemmer av Stortingets kirke-, utdannings- og forskningskomité, transport- og kommunikasjonskomité
- Personer med en sentrale roller i de ulike partienes programkomiteer og valgkomiteer
- Én representant fra partiet Rødt
- Representanter for ungdomspartiene
- Lokalpolitikere som sitter i referansegruppen til KS prosjekt om kommunestruktur
- Journalister

Hensikten med intervjuene har vært tredelt. For det første ønsket vi å kartlegge hvilken oppgave- og ansvarsfordeling hvert enkelt parti oppfattet at det var politisk oppslutning om innad i partiet. I tillegg ville vi kartlegge eventuelle uenigheter og konfliktlinjer innad i partiet. Dette er viktig fordi eventuelle konfliktlinjer innad i et parti eller i flere partier vil være potensielle drivere – muligheter eller trusler – for oppgave- og ansvarsfordelingen (jf. prosjektets problemstilling nr 3). For det andre ville vi gjennom intervjuene kartlegge hva partiene oppfatter det var allmenn tverrpolitisk oppslutning om når det gjelder oppgave- og ansvarsfordeling. For det tredje ville vi gjennom intervjuene kartlegge hva partiene selv oppfatter som sentrale drivere for oppgave- og ansvarsfordelingen i tiden framover.

1.2.2 Dokumentstudie

Vi gjennomførte også en dokumentstudie av alle partienes partiprogrammer, arbeidsprogrammer og andre aktuelle partidokumenter. Dokumentstudien omfattet også alle relevante presseoppslag i inneværende stortingssesjon (altså fra oktober 2012 til juni 2013). Presseoppslag viste seg å bli spesielt viktig i arbeidet med å fortolke vage formuleringer i partiprogrammene og for å spore om det hadde vært diskusjon, uenigheter eller dissenser på møtene der programmene ble vedtatt.

Dokumentstudien ble gjennomført i to trinn. Før vi satte i gang med intervjuene gjorde vi en grovmasket analyse av partienes

synspunkter på oppgavefordeling, kommunestruktur og forholdet mellom stat, kommune og fylkeskommune. Den grovmaskede analysen fungerte som forberedelse til intervjuene. I et trinn to gjennomførte vi en mer inngående analyse av alle de over nevnte dokumentene. Fokus for analysen var det samme som for intervjuene: å få en forståelse for hvilken ansvars- og oppgavefordeling det vil kunne være allmenn oppslutning om, samt hva som oppfattes som sentrale drivere når det gjelder en fremtidig fordeling.

1.2.3 Rapportering av prosjekt om «Kommunestruktur 2013»

Rapporten presenterer en oppsummering fra prosjektet «Kommunestruktur 2013» som har blitt gjennomført parallelt med hovedprosjektet om Framtidens kommune. Denne oppsummeringen er lagt til kapittel 4, og inneholder en sammenstilling og analyse av besvarelser på fire spørsmål knyttet til en eventuell kommunestrukturereform, fra KS' 18 fylkesstyrer og rådmannsutvalg. Spørsmålene som ble stilt, er de følgende:

1. Ved en endring i kommunestrukturen – hvilke rammebetingelser må kommunesektoren forvente/kreve fra statens side? (Mål, oppgavefordeling, økonomi, statlig organisering mv.)
2. Ved en endring i kommunestrukturen – hvordan kan det legges opp til en god prosess nasjonalt og lokalt? (Jf. Landstingets forventninger til gode lokale prosesser)
3. Er det særlige forhold i deres fylker som det bør tas hensyn til, og hvordan kan det gjøres?
4. Hva bør KS gjøre framover? (Lokalt og sentralt)

Innspillene tok blant annet for seg mål og oppgaver, men også rammebetingelser og krav til gode prosesser. Innspillene ble sammenfattet og analysert med vekt på hva som gikk igjen i de ulike besvarelsene, og hva som fantes av lokal variasjon. Videre gjorde vi noen vurderinger av mulige implikasjoner, gitt at en eventuell kommunestrukturereform gjennomføres-

1.3 Disposisjon

Rapporten er disponert på følgende måte: Først gis en sammenfattende analyse, basert på de over skisserte datakildene (Kapittel 2). Den sammenfattende analysen er basert på en analyse av hvert enkelt parti. Partianalysene gjengis i kapittel 3. I det siste kapitlet, 4, gjengis analysen av innspillene fra KS' fylkesstyrer og rådmannsutvalg.

2 Sammenfattende analyse

2.1 Dagens politiske klima

Spørsmål knyttet til kommunenes nåværende og fremtidige rolle og funksjon er i ferd med å komme høyere på den politiske dagsorden. Mer konkret gjelder dette spørsmålet om kommuneinndelingen, kommunenes evne til å utføre sine oppgaver og funksjoner, omfanget og graden av statlig styring av – og ikke minst kontroll med – kommunal virksomhet, og fylkeskommunens fremtidige eksistens eller form. Spørsmålet er blitt ytterligere aktualisert etter Stortingsvalget i 2013, og den påtroppende regjeringen har tydelig signalisert at den ønsker en endring i dagens kommunestruktur mot færre og større kommuner. Den politiske debatten ser ut til å preges av en økende vilje til å diskutere slike spørsmål, alternativt av en oppfatning om at disse spørsmålene vil tvinge seg frem uansett. Det kan være flere årsaker til dette:

- Særlig Høyre og Fremskrittspartiet har vist stor vilje til å sette disse spørsmålene på dagsorden, ikke minst ved å programfeste nedleggelse av fylkeskommunen og ved å gå eksplisitt inn for en reform av kommunestrukturen, samt å være tydelig på dette også i media. De to partiene har riktignok ganske ulike syn på kommunenes lokalpolitiske rolle, men begge signaliserer en større reformvilje enn det som kom til uttrykk fra partiene i den avgåtte regjeringen.
- Det er betydelig oppmerksomhet i media knyttet til kommunale velferdstjenester, særlig i sektorer hvor det i foregående år har blitt gjennomført større reformer. Ikke minst har samhandlingsreformen, NAV-reformen og reformene i barnevernet vært i mediens søkelys, og her har også kommunenes mulighet til å ivareta disse oppgavene blitt diskutert. Et eksempel på dette, er VGs oppslag om

barnevernet og de avvik som er avdekket gjennom fylkesmannens tilsyn.

- Kommunereformen i Danmark har ikke gått upåaktet hen, heller ikke prosessen frem mot en reform i Finland. Disse prosessene i våre naboland kan ha styrket en oppfatning om at reformer er mulige og aktuelle.
- KS, Civita og andre miljøer har bidratt til å sette spørsmålene om kommunestruktur og oppgavefordeling på dagsorden. Det har blitt gjennomført et betydelig antall forsknings- og utredningsprosjekter fra ulike miljøer som har belyst ulike sider ved forholdet mellom stat og kommuner og kommunenes evne til å ivareta sine oppgaver, på oppdrag fra KRD, KS og andre. Flere rapporter fra Riksrevisjonen og Difi har hatt samme fokus.

Samtidig vil denne undersøkelsen belyse at de politiske partiene står forholdsvis langt fra hverandre i disse spørsmålene. Men dette innebærer ikke at spørsmålene holdes unna den politiske dagsorden, snarere tvert imot. Vår oppfatning er at oppmerksomheten rundt disse spørsmålene ikke vil avta. Selv om problemforståelse og oppslutninger om ulike løsninger varierer, er det en utbredt oppfatning om at «noe må gjøres».

2.2 Oppgavefordeling

Noen av partiprogrammene tar opp spørsmålet om oppgavefordeling mellom stat og kommune, men i det store bildet er ikke dette noe fremtredende element i disse dokumentene. Heller ikke informantintervjuene har vært preget av konkrete ideer om oppgavefordelingen. Intervjuene har snarere vært preget av følgende:

- Når man spør om oppgavefordeling, vil informantene heller snakke om *myndighetsfordeling*.
- Når man fortsetter å spørre om oppgavefordeling, vil informantene helst snakke om fylkeskommunen og en eventuell regionreform.
- Mange mener at oppgavefordeling og kommunestruktur må sees i sammenheng, men det er få som har mer konkrete

- oppfatninger om hvilke kommunale oppgaver som skulle tilsi større eller mindre kommuner.
- Frivillighetslinjen har fremdeles betydelig oppslutning. Men muligheten for en mellomvei mellom full frivillighet og tvangssammenslåing vies en del oppmerksomhet, ofte med referanse til den danske reformen.
 - Økonomiske incentiver for å slå seg sammen nevnes som en mulighet i alle partier

Det relativt påtagelige fraværet av oppfatninger om oppgavefordelingen skyldes, i hvert fall delvis, at informantene ikke ser på det som viktig i seg selv, nesten mer en teknikalitet. Viktige målsettinger for alle partier er god tjenesteproduksjon og lokalt selvstyre. Den oppgavefordelingen som best sikrer disse to målene foretrekkes, og brorparten av partiene (Senterpartiet er unntaket) mener at disse målene best kan forenes i store generalistkommuner. Akkurat hvilke oppgaver denne generalistkommunen skal ha ansvar for er gjenstand for praktiske og pragmatiske avveininger. Dersom ingen gode argumenter taler for, er det lettest å beholde oppgavefordelingen slik den er i dag, (men innenfor større kommuner).

Generelt forfekter likevel alle partiene ”nærhetsprinsippet”, også artikulert i Oates (1972) *desentraliseringsteorem*, som sier at offentlige oppgaver bør legges lokalt når de krever lokal skjønnsutøvelse. Hensyn til likhet i tjenestetilbudet fremmes av enkelte, og spesielt av sektorpolitikere, som et argument for å legge ansvaret for enkelte oppgaver på sentralt nivå. Også sektorpolitikere ser likevel betydningen av lokalt selvstyre.

2.3 Sentrale drivere

Generelt har det vist seg at spørsmål knyttet til kommunenes rolle og oppgaver i årene fremover, hvilke endringer som er aktuelle og hvilke drivere som påvirker dette, gjerne kobles til spørsmålet om kommunestruktur. Dagens kommunestruktur og mulighetene for endringer av denne regnes av mange informanter som et såpass avgjørende premiss for kommunenes roller og oppgaver at det ofte er vanskelig å skille de to spørsmålene fra hverandre.

I diskursen om kommunestrukturen ser det ut til at spørsmålet om *innsparing ved kommunereform*, som var sterkt fremme i debatten for noen år siden, har fått en mindre fremtredende plass. Spørsmålet om *demokratiske nærhet og tilhørighet* er fremdeles fremme, men mer i noen partier enn i andre. Debatten ser ut til å være sentrere rundt spørsmålet om «robuste» kommuner, altså om små kommuner kan ha tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å oppfylle sine lovpålagte plikter.

Både partiprogrammene og informantene tilkjenner flere sider ved dette siste spørsmålet. En del informanter uttrykker bekymring for om små kommuner vil kunne *rekruttere* tilstrekkelig kompetent arbeidskraft til å utføre alle tjenester på en tilfredsstillende måte. Noen mener at de små kommunene får for små *fagmiljøer*. Noen påpeker at *stigende rettighetsfesting, økte kompetansekrav og en økende spesialisering av offentlige oppgaver og tjenester* representerer stigende utfordringer særlig for de mindre kommunene, også juridisk. Samtidig påpekes det at kunnskapen rundt disse spørsmålene er usikker. Tilfredsheten med kommunale tjenester ser ikke ut til å være mindre i de minste kommunene.

En kan derfor spørre seg hvem det egentlig er som bekymrer seg over manglende robusthet i små kommuner. Flere informanter mener at denne bekymringen først og fremst kommer fra sentralt nivå. Befolkningen i kommunene er stort sett fornøyde med tjenestene, og argumentet om robusthet antas å være for abstrakt til at det er salgbart. For at robusthetsargumentet skal kunne slå an og overbevise folk om at større kommuner er bedre enn små, må robusthet operasjonaliseres i konkrete velferdstjenester. Dette kan være en utfordring fordi det først og fremst er de ”tynne” tjenestene som få benytter seg av – for eksempel barnevern og rusomsorg – som vil styrkes påtakelig i store kommuner. De brede velferdstjenestene som mange benytter seg av kan leveres med en tolerabel kvalitet også i små kommuner.

Mange oppfatter ulike former for interkommunalt samarbeid som gode alternativer til endringer i kommunestrukturen. Det påpekes av flere at Norge ikke er som Danmark, og at de store geografiske avstandene kombinert med spredt bosetting gjør at kommunegrensene ikke kan endres like lett som i Danmark. «Man kan ikke taue alle øyene inn til kysten heller», som en informant uttrykte det.

De store statlige reformene de siste ti årene fremheves ofte som drivere. Ikke minst påpeker mange at samhandlingsreformen stiller økte krav til spesialisert kompetanse og kapasitet i kommunene. Likevel er det få som kobler denne reformen til konkrete endringer i oppgavefordelingen i årene som kommer – det er vanligere at samhandlingsreformen trekkes inn i diskusjonen om kommunestrukturen. Det fremholdes da at reformer a la Samhandlingsreformen vil føre til flere krevende oppgaver og økte kompetansekrav til kommunene, som igjen vil presse fram et behov for endring i kommunestrukturen og/eller mer interkommunalt samarbeid. Reformene i barnevernet kobles oftere til oppgavefordeling, men informantene er uenige om hvorvidt staten eller kommunene bør få en mer fremtredende rolle i årene framover.

Mange informanter fremholder at *økonomiske rammebetingelser* er viktige drivere, på flere måter. Hvis en kommune vil tape på sikt gjennom sammenslåing (jf. småkommunetilskuddet), i form av reduserte statlige overføringer, mener mange at dette fungerer som et hinder for strukturendring. Samtidig påpekes det at press på kommuneøkonomien kan sette kommunenes evne til å ivareta sine lovpålagte oppgaver i fare.

Økende krav om spesialisering i kommunene oppfattes av flere informanten nærmest som en naturlov. Dette følger delvis av de store reformene som er nevnt ovenfor, delvis av økt rettighetsfesting og (for noen informanter) av mer detaljert og inngående statlig styring og kontroll. Dette oppfattes av enkelte som en driver som kan påvirke både kommunestrukturen og oppgave- og myndighetsfordelingen, selv om få er spesifikke på hvilke utslag dette bør og vil få. Det er vanlig at det gis uttrykk for en opplevelse av at samfunnet er blitt mer komplekst og dermed krever mer spesialiserte tjenester, men det henger også sammen med rapporteringskravene og kontrollregimene fra staten og det store omfanget av retningslinjer, direktiver og rettigheter. Eksempelet til en fremtredende representant i et stort parti var illustrerende: Fordi en nokså stor elevgruppe har fått rett til individuell opplæringsplan, må man avsette ressurser for å lage disse planene. Det betyr at man må tilsette flere spesialpedagoger for å få disse planene laget, noe som er vanskeligere i en liten enn i en stor kommune. Resultatet er at spesialpedagogene tas bort fra elevarbeidet, men i en ideell verden vil man ansette flere. Man

opplever at samfunnet er blitt mer komplekst, men denne kompleksiteten er egentlig systemgenerert, og da hovedsakelig fra statlige instansers side.

Av andre drivere som gjør en kommunestrukturændring mer sannsynlig nevnes eldrebølgen, fraflytting, og nye og mer effektive kommunikasjonsmidler som gjør at man ikke lenger trenger å kunne gå eller ro til kommunehuset.

2.4 Mønstre på tvers av partiene

I Meld. St. 12 (2011-2012) heter det at man ønsker ”varme og trygge lokalsamfunn” og at man ønsker ”livs- og bærekraftige kommuner”. Dette er formuleringer politikerne i liten grad forholder seg til, men det er gode formål som alle likevel ønsker å oppnå. Akkurat hva de ulike partiene legger i disse formuleringene får vi ikke vite ved å spørre dem direkte. Vi forutsetter at alle partiene ønsker slike kommuner, og analyse av intervjuene og partiprogrammene gir samlet sett et bilde av hvordan partiene ønsker at kommune-Norge skal organiseres for få til gode kommuner. I avsnittene under gir vi et bilde av hvilke prinsipper for organisering det er oppslutning om og hvilke det er strid om. Vi tar for oss de mest overordnede spørsmålene om kommunestruktur, oppgavefordeling mellom nivåene og synet på lokaldemokratiet.

1. Kommunestruktur og en eventuell endring

Det varierer mellom partiene hvor hensiktsmessig de opplever dagens kommunestruktur å være, men samtlige partier er åpne for strukturendringer i form av sammenslåinger. Ikke overraskende er Senterpartiet mest skeptisk til endringer i kommunestrukturen. De presiserer i partiprogrammet at det er riktig å beholde en mangfoldig kommunestruktur – det er altså ikke noe mål at kommunene skal være av en viss størrelse. For å sikre at alle kommuner får tilstrekkelig faglig kompetanse og kapasitet innenfor ulike tjenesteområder vil de stimulere til interkommunalt samarbeid. Partiet er imidlertid ikke motstander av kommunesammenslåinger, men det må skje på frivillig basis, og en eventuell endring må være forankret i befolkningen gjennom direkte medvirkning lokalt, for eksempel gjennom folkeavstemninger. De

har gått bort fra å mene at strukturendringer kun må skje ved hjelp av folkeavstemninger som først sto i utkastet til programmet.

I den andre enden av skalaen plasserer Høyre og Venstre seg: Høyre har programfestet at de vil gjennomføre en strukturreform som i gir større kommuner. Begrunnelsen er at dette vil gi mer robuste kommuner med sterkere fagmiljøer. Selv om det ikke sies i partiprogrammet, ligger det implisitt at en slik sammenslåing nokså sannsynlig vil innebære noe tvang. Venstre har også programfestet at de ønsker større og færre kommuner. Partiet ser for seg et betydelig innslag av statlig styring ved gjennomføring av kommunestrukturen. Stortinget må fastsette et måltall for hvor mange kommuner reformen skal resultere i, mens kommunene selv skal samarbeide om å bestemme de nye kommunegrensene. Det bør legges vekt på å redusere antall kommuner i naturlige sammenhengende bo- og arbeidsmarkedsregioner. Av hensyn til Norges spesielle geografi mener partiet det ikke kan settes en absolutt minimumsgrense for antall innbyggere i kommunene. Prosessen skal baseres på det en kan kalle betinget frivillighet ved at kommunene i utgangspunktet selv velger hvem de vil slå seg sammen med, men staten skal i siste instans ha mulighet til å kunne gripe inn slik at ikke desentraliseringen av oppgaver forhindres.

De andre partiene plasserer seg mellom disse to posisjonene, og ser for seg at kommunesammenslåinger kan komme i stand gjennom varierende doser av pisk og gulrot. Rødt, SV og KrF er imot tvungne kommunesammenslåinger, men SV og KrF vil at kommuner skal stimuleres til å slå seg sammen. Arbeiderpartiet ønsker i utgangspunktet at kommunesammenslåinger skal skje frivillig, men åpner for noen grad av tvang for å hindre at én kommune blokkerer en ellers hensiktsmessig kommunesammenslåing. FrP ønsker som Høyre å avskaffe fylkeskommunen, og de ønsker større kommuner. De er ikke tydelige på hvorvidt sammenslåinger skal kunne tvinges gjennom, men de ønsker å fase ut småkommunetilskuddet for å gjøre det mindre gunstig å være liten.

Alt i alt later det til å være et en underliggende holdning blant alle partier om at ”det går mot kommunesammenslåinger”. Det er nokså bred enighet om at store kommuner vil være mer robuste (Senterpartiet er et unntak), og det er ingen motstand mot

sammenslåinger som sådan. Uenigheten dreier seg om hvor nødvendig en omfattende strukturendring er, og knyttet til dette, hvordan en strukturendring skal skje. De partiene som mener strukturendring er av stor betydning for å skape robuste kommuner, åpner for størst grad av tvang.

2. Oppgavefordeling mellom nivåene og regionale nivåets framtid

Spørsmålet om oppgavefordeling henger naturlig sammen med spørsmålet om fylkeskommunens framtid. Til det siste kan en grovt si at det finnes tre posisjoner blant partiene:

- Modell uten regionnivå
H og FrP vil fjerne fylkeskommunen, og vil at fylkeskommunens oppgaver overføres til staten og primærkommunene. Høyre vil at det meste av fylkeskommunens oppgaver overføres til kommunene, mens FrP er mye vagere omkring dette utover at fylkesveiene skal deles mellom stat og kommune, mens ansvaret for plan- og miljøsaker i hovedsak bør overføres til kommunene.
- Status quo
Arbeiderpartiet omtaler ikke fylkeskommunens framtid i sitt program. Muligens vil de egentlig ha reform, men lar det ligge av pragmatiske årsaker, samt at mange nok mistet litt motet etter at forrige forsøk på regionreform strandet.
Også Senterpartiet og Rødt ønsker å beholde dagens struktur med fylkeskommuner, men de ønsker at fylkeskommunen skal få mer oppgaver og mer makt, uten at dette konkretiseres i særlig grad.
- ”Regionmodellen”
Både V og KrF ønsker en regionreform med færre regioner enn dagens fylkeskommuner, og at det nye regionale nivået skal ha en større oppgaveportefølje enn den har i dag. SV kan også plasseres i denne kategorien da de åpner for at fylkeskommunen kan erstattes av større regioner, men partiet har ingen uttalt målsetting om å avvikle fylkeskommunen.

Det varierer hvor konkrete partiene er i å si hvilke oppgaver og ansvarsområder de ønsker å overføre til kommunene.

Barnevernsområdet er et hederlig unntak. Både V, H, SP og Rødt ønsker, i noe forskjellig ordlyd, at barnevernet primært skal være et kommunalt ansvar og at det regionale nivået faller bort. Ap, KrF og FrP sier intet om saken, men det er grunn til å tro at sistnevnte parti vil gå inn for å fjerne det regionale nivået i barnevernet ettersom partiet ønsker å fjerne fylkeskommunen.

Mer generelt er det mange av partiene som har formuleringer av typen ”alle oppgaver kommunene blir pålagt å gjøre av staten skal fullfinansieres av staten”. Hvordan det skal gjøres er det noe uenighet om. FrP vil ha utbredt bruk av stykkprisfinansiering av kommunale velferdstjenester, V og SP vil at finansieringen skal skje via frie midler, AP vil at det i hovedsak skal skje gjennom rammefinansiering, mens H nøyer seg med å si at det ønsker at kommunene kan beholde mer av den lokale verdiskapningen og skatten fra egne innbyggere. SV sier lite utover at kommunale oppgavene må fullfinansieres, mens Rødt snakker om øremerka tilskudd innenfor flere områder.

Partienes vilje til å godta kommunal handlefrihet, til fordel for rettighetsfesting sterk sentral styring og overstyring (f eks innsigelsesrett), sier også indirekte noe om hvordan de ser for seg oppgavefordelingen mellom stat, fylkeskommune og primærkommune. Både FrP, SV og Rødt synes å være opptatt av lovfestede rettigheter og nasjonale standarder, også Ap har mange formuleringer om nasjonale standarder og retningslinjer innenfor de ulike sektorområdene. På motsatt side finner du Sp, V og H. SP er prinsipielt motstander av rettighetsfesting fordi det begrenser det lokale selvstyre. V er opptatt av å redusere lover og forskrifter som regulerer kommunene, mens H vil ha en reform som styrker det lokale selvstyre. Mer konkret er de opptatt av å redusere antallet statlige innsigelsesinstanser og å foreta en kritisk gjennomgang av omfanget, mandatet og praksisen til de statlige direktoratene og tilsynsmyndighetene med sikte på effektiv organisering og færre aktører.

3. Synet på lokaldemokratiet

”Lokaldemokrati” og ”lokalt selvstyre” er honnørord i alle partiprogrammer, men hvor stor vekt de ulike partiene legger på det og ikke minst hva de legger i det og hvordan de begrunner det,

varierer. Fire partier – Høyre, KrF, Venstre og Senterpartiet – vil grunnlovsfeste kommunal selvbestemmelse, mens Arbeiderpartiet har et vedtak på at de ikke vil grunnlovsfeste. Begrunnelsen for dette er at de vil forbeholde Stortinget retten til å kunne endre den geografiske politisk-administrative inndelingen dersom det skulle vise seg å være nødvendig. Informanter antyder imidlertid at dette vedtaket vil kunne endres.

Partiene har i ulik grad en individorientert demokratiforståelse, og dette har konsekvenser for hvordan de ønsker at lokaldemokratiet skal organiseres. FrP og Venstre skiller seg ut som de mest individorienterte. FrP ønsker at lokaldemokratiet i større grad enn nå skal praktiseres gjennom former for direkte demokrati som folkeavstemninger, innbyggerinitiativ og direkte valg av ordfører. Venstre begrunner lokaldemokratiet med at enkeltindividet har størst påvirkningskraft og innflytelse lokalt, og derfor ønsker de å styrke dette nivået. Spesielt Arbeiderpartiet legger mer vekt på det representative lokaldemokratiet og ser viktigheten av at det styrkes. Alle partier, kanskje med unntak av Fremskrittspartiet, er opptatt av å sikre lokalpolitikernes handlingsrom.

Partiene skiller seg også fra hverandre når det gjelder hvordan de ser for seg forholdet mellom det lokale og det nasjonale demokratiet. Her ligger FrP lengst mot den nasjonale enden av skalaen. Dette partiet ønsker at velferdstjenester skal stykkprisfinansieres av staten, med den eksplisitte hensikt å begrense kommunenes mulighet for å prioritere mellom ulike områder. Kommunenes handlingsrom innskrenkes dermed betraktelig, men mest innenfor velferdstjenestene. Videre ønsker Frp at tjenester skal rettighetsfestes og at kommunene skal forplikte seg til å levere tjenester som holder en nasjonalt vedtatt minstestandard. Alle andre partier mener i prinsippet at lokalpolitikere bør kunne prioritere mellom ulike oppgaver, hvilket innebærer at de er positive til rammeoverføringer, og at flere partier er uttalt negative til rettighetsfesting av tjenester.

Når man går inn i målene partiene har for de ulike sektorene, ser en imidlertid at prinsippet om lokal selvbestemmelse i praksis ofte må vike: samtlige partier stiller krav til tjenestene kommunene skal yte, og summen av de kravene som stilles innebærer at staten likevel i stor grad styrer den tjenesteproduksjonen de prinsipielt mener lokalpolitikere skal ha råderett over. Ifølge informantene

ønsker de fleste nasjonale sektorpolitikere at kommunepolitikerne skal ha stor frihet til å utforme tjenestetilbudet i andre sektorer, men ikke i den sektoren de selv har ansvar for. Summen av sektorpolitikernes ønske om å styre egen sektor er at partiprogrammene er fulle av sektorspesifikke krav, som til sammen innkrenker den lokale handlefriheten betraktelig.

4. Hva vil endres med den nye regjeringen?

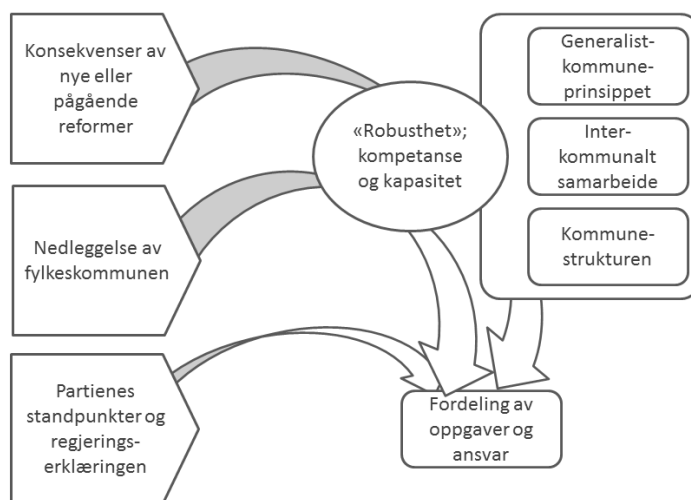
Både FrP og Høyre ønsker en kommunereform, men signaliserer at de vil slå sammen kommuner før de avskaffer fylkeskommunen. Det er likevel på nåværende tidspunkt uklart når og hvordan en eventuell reform vil gjennomføres. Hvordan en strukturreform skal skje, har ingen av partiene tydelige på så langt. I begge partiene foregår det diskusjoner internt når det gjelder graden av tvang og hvordan sammenslåinger skal gjennomføres. De fire partiene som per september 2013 er i regjeringsforhandlinger har uttalt at de ønsker at en kommunestrukturreform skal være bredt forankret på Stortinget, og de har invitert samtlige partier med på en diskusjon om hvordan det fremtidige kommunekartet skal tegnes. Det betyr de ulike partienes syn på en fremtidig kommunestruktur og oppgavefordeling, som har blitt presentert i denne analysen, gir et hint om hvor det bærer. Mandatet for dette prosjektet var å identifisere hvilken oppgavefordeling og kommunestruktur det ville kunne være allmenn oppslutning om, og de fremtidige regjeringspartiene ser ut til nettopp å legge opp til at en kommende reform skal ha allmenn oppslutning.

2.5 Endringenes innhold og sekvens

NIBRs inntrykk er at dagens debatt rundt kommunenes fremtidige oppgaver og ansvarsfordeling, og driverne for endring, har hovedfokus på et relativt begrenset antall problemstillinger. Men koblingene mellom disse temaene er til tider uklar, både når det gjelder *sekvensen* i endringene og hvordan temaene skal kobles sammen.

Noen viktige temaer, som er berørt i foregående avsnitt, presenteres i Figur 2.1 nedenfor.

Figur 2.1 *Hovedtemaer i debatten om drivere og endringer i kommunenes fremtidige oppgaver og struktur*



Som tidligere fremholdt, er det argumentet om «robusthet» som ser ut til å ha størst vekt i dagens debatt, blant de som tar til orde for endring i kommunestrukturen. I den grad man ser for seg en økning i kommunenes oppgaver og ansvar, mener man at slik økt robusthet er en forutsetning. Dermed tenker man seg en kausalitet hvor en strukturell reform skaper økt robusthet, som igjen muliggjør økte oppgaver og ansvar.

Store velferdsstatlige reformer spiller inn i dette resonnetet. Samhandlingsreformen betraktes som en krevende reform for kommunesektoren, ved at kommunene som følge av reformen må ta ansvar for flere pasienter i heldøgns omsorg og tilby mer spesialiserte tjenester. Det er en oppfatning at samhandlingsreformen kan medføre press på kommunestrukturen fordi den krever mer «robuste» kommuner for å bli vellykket. Samtidig innebærer dette resonnetet at nye velferdsstatlige reformer eller endringer i eksisterende reformer er avhengig av endring i kommunestrukturen, hvis de skal kunne medføre desentralisering av ytterligere oppgaver og ansvar.

Når det gjelder fylkeskommunen, mener som kjent H og Frp at denne skal legges ned. Flere respondenter fremholder at dette ikke kan gjøres før kommunestrukturen er endret, slik at kausaliteten går fra endring i kommunestruktur til nedleggelse av fylkeskommunen. Det vil da stå nye og større kommuner klare til å ta over fylkeskommunens oppgaver, når denne legges ned. Men noen informanter har antydnet et scenario hvor fylkeskommunen gradvis tømmes for oppgaver og ansvar, *samtidig* med reformen i kommunestrukturen. Man antar da at dette vil forenkle nedleggelsen. I så fall vil en del oppgaver kunne overføres fra fylkeskommunene til primærkommunene før førstnevnte legges ned. Disse oppfatningene fremstår imidlertid som noe spekulative, og NIBR har ingen holdepunkter for å fastslå at dette er en bevisst strategi hos toneangivende politikere.

2.6 Situasjonsbestemte forhold og mer varige verdier og prinsipper

Situasjonsbestemte drivere

Mange av de driverne for endringer i kommunenes oppgaver og myndighet som er identifisert gjennom denne studien kan sies være situasjonsbestemte, i den forstand at de kan knyttes til aktuelle utviklingstrekk og situasjonsoppfatninger. Vi har tidligere i dette kapitlet fremhevet disse forholdene:

- Økende spesialisering og kompetansekrav
- Store velferdsstatlige reformer
- Nedleggelse av fylkeskommunen
- Problemstillinger knyttet til rettighetsfesting og rettsliggjøring
- Endrede økonomiske rammebetingelser
- Demografiske endringer; ”eldrebølgen” og endrede flyttemønstre

Vi har argumentert for at oppfatninger om fordeling av oppgaver og myndighet i dagens situasjon er vanskelige å skille fra spørsmålet om endringer i kommunestrukturen samt fylkeskommunens fremtid. Utfordringene som er listet opp over kan imøtekommes både ved en endring i kommunestruktur og ved

en endring i oppgavefordeling – de kan altså fungere som drivere for begge disse typene endringer. Informantene i studien er stort sett enige i hva som er fremtidige utfordringer for kommunene, men de er ikke enige om løsningene. Selv om ikke alle ønsker en kommunestrukturendring later det til at denne løsningen ligger lengst fremme i bevisstheten hos informantene. På spørsmål om hva som kan gjøre for å imøtekomme kommunens fremtidige utfordringer, nevnes dermed kommunesammenslåing - dette trekkes frem som en god løsning hos dem som ønsker kommunesammenslåing, og tilbakevises som en dårlig løsning hos dem som ikke ønsker det.

Et hovedargument i debatten om kommunestruktur er ”robusthet”. Tilhengerne av en strukturreform vil hevde at dagens inndeling gjør kommunene for lite robuste til at det er aktuelt å øke omfanget av oppgaver og myndighet. For tilhengerne slutter dermed resonnementet rundt oppgavefordeling gjerne der. Motstandere av en strukturreform hevder at større kommuner ikke nødvendigvis betyr robuste kommuner, og de har et noe større fokus på mulige måter å organisere oppgavefordelingen på innenfor dagens kommunestruktur. Likevel, det at kommunestruktur ligger lengst framme i bevisstheten hos samtlige informanter når de får spørsmål om kommunens utfordringer og om oppgavefordeling, indikerer at det er ”kommunestruktur” som står på dagsorden i den politiske debatten heller enn oppgavefordeling. Med den nye regjeringens uttalte ønske om kommunesammenslåing er dette ingen overraskelse, men det var også slik allerede før valget, da intervjuene ble gjennomført. Det sterke fokuset på kommunestruktur har gjort det vanskelig å få informantene til å fokusere på oppgavefordeling, gitt den strukturen som er i dag.

Mer varige prinsipper og verdier

Utfordringene eller driverne som er listet opp ovenfor opptrer ikke i et vakuum, men bør sees i sammenheng med prinsipper og verdier som har fulgt debatten om forholdet mellom staten og kommunene opp gjennom årene, og som slik sett er mindre situasjonsbestemte. Disse prinsippene og verdiene er ikke uforanderlige, men er knyttet til politiske standpunkt, historiske vedtak og verdier med en betydelig bestandighet. I sum utgjør de hovedlinjene i dagens stat-kommunemodell. Dette er en

flernivåmodell hvor det er tette bånd mellom nivåene, og hvor behovene for overordnet nasjonal, statlig styring balanseres mot verdiene i det lokale selvstyret. Denne balansen har historisk sett vært skiftende, og har aldri vært ”avklart” i egentlig forstand (Kjellberg og Hansen 1979, Fimreite 2003).¹ Noen hovedelementer i denne modellen er de følgende:

- De tradisjonelle verdiene i det lokale selvstyret: Lokal autonomi (*fra* statlig overstyring og *til* egne initiativ), deltagelse, nærhet og identitet, samt effektiv og treffsikker prioritering av ressursene (Kjellberg 1979)²
- De hensyn som berettiger nasjonal, statlig styring over kommunenes virksomhet: Rettssikkerhet, effektivitet, utjevning, likeverd, makroøkonomisk styring, hensynet til liv og helse, til urfolk og nasjonale minoriteter, til miljøet og en bærekraftig utvikling og til samfunnsikkerhet (Meld. St. 12, 2011-2012).
- Prinsippene som til en viss grad regulerer balansen mellom disse hensyn. Her er *rammestyring* en bærende idé, som har vært et erklært politisk prinsipp fra skiftende regjeringer gjennom flere tiår (se Indset et al. 2013). Dette prinsippet ligger bak målet om å unngå bindinger på kommunale finansieringsformer, for eksempel øremerking av midler, og det underbygger de tradisjonelle verdiene i det lokale selvstyret. Et beslektet prinsipp er *fullfinansieringsprinsippet*, som sier at nye statlige reformer skal finansieres fullt ut av staten.³ *Nærhetsprinsippet* er den norske versjonen av ”subsidiaritetsprinsippet”, som tilsier at beslutninger skal fattes på det mest hensiktsmessige forvaltningsnivå. Dette prinsippet kommer til uttrykk i ulike sektorer. For eksempel er nasjonal beredskapspolitikk knyttet til nærhetsprinsippet, ved at en krise skal håndteres på et lavest mulig nivå

¹ Fimreite, Anne Lise (2003). ”Velferdsstat og lokaldemokrati: uforenelige størrelser?” *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, nr. 3: 334-359.

² Se også Kjellberg og Hansen (1979). Kjellberg, F. og Hansen, T. (1979): *Det kommunale bamskjifte: reformer, verdier og deltagelse*. Oslo: Gyldendal

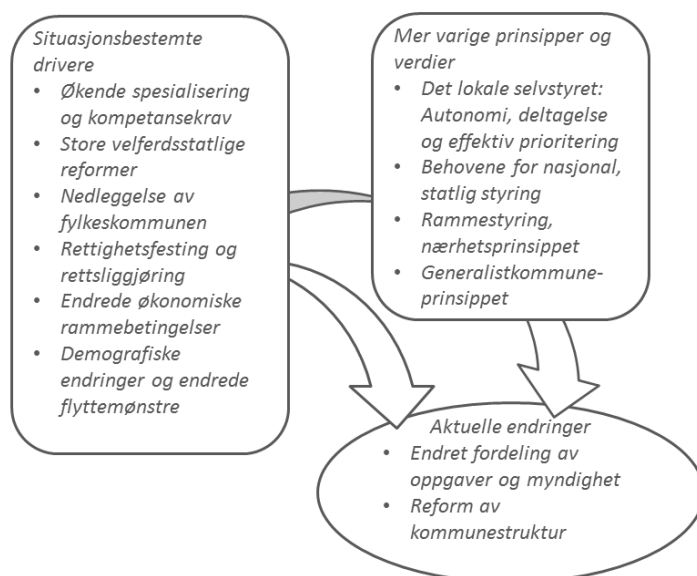
³ Hovedstyret i KS spilte 27. januar 2011 inn et forslag til Meld. St. 12 (2011-2012) om at dette prinsippet bør inntas i en ny formålsparagraf i kommuneloven (se Innst. 270 S (2011–2012)). Forslaget er oppe til debatt i den pågående revisjonen av kommuneloven.

(Veiledning til forskrift om kommunal beredskapsplikt, §1). Andre eksempler er bruken av LEON-prinsippet (lågast effektive omsorgsnivå) innenfor helse- og sosialsektoren, men prinsippet brukes også til å flytte oppgaver som krever koordinering opp på et høyere nivå, for eksempel miljøvern.

- *Generalistkommuneprinsippet* innebærer at alle kommuner er pålagt de samme oppgavene gjennom lov, det samme finansieringssystemet gjelder for alle, og lovgiving gir de samme rammene for organisering og styring av kommunene. I Meld. St. 12, 2011-2012 heter det at generalistkommunesystemet opp gjennom etterkrigstiden har gitt ”gode vilkår for desentralisering, med den konsekvensen at den norske kommunesektoren er en stor og viktig samfunnsaktør”. Videre heter det at systemet har ”lagt til rette for at innbyggere i alle deler av landet har god tilgjengelighet til et offentlig tjenestetilbud og at de har likeverdig mulighet til å delta i og påverke avgjørelser som vedkommer hverdagen deres” (Meld. St. 12, 2011-2012). Generalistkommuneprinsippet har vært diskutert i mange år, men har så langt stått sterkt i norsk kommunepolitikk.

Hvis den alminnelige politiske oppslutningen rundt noen eller flere av disse normene og prinsippene endrer seg, kan dette ha betydning for hvordan de mer situasjonsbestemte driverne slår ut. Figur 2.2 illustrerer hvordan drivere eller utfordringer kan få ulike konsekvenser, gitt hvilke prinsipper de filtreres gjennom eller håndteres i lys av.

Figur 2.2 *Sammenhengen mellom hvordan utfordringer/ drivere imøtekommes og prinsipper for oppgavefordeling (og kommunestruktur)*



Prinsippet om generalistkommunen kan tjene som eksempel: I en situasjon hvor generalistprinsippet står sterkt, vil for eksempel driveren ”økt spesialisering og økte kompetansekrav” kunne føre til et politisk ønske om å endre på kommunestrukturen for å sikre større kommuner som bedre kan innfri kravene til økt spesialisering og kompetanse. Alternativt vil et sterkt generalistkommuneprinsipp koblet med økt spesialisering kunne føre til at kommunen fratras visse oppgaver, og at disse overføres for eksempel til statlig nivå. Dersom generalistkommuneprinsippet svekkes, derimot, vil driveren ”økt spesialisering og økte kompetansekrav” kunne åpne for at de største kommunene må ta ansvar for de oppgavene som krever mest spesialisering, mens mindre kommuner blir sittende igjen med en redusert portefølje av oppgaver som krever mindre spesialisering og kompetanse. Dersom generalistkommuneprinsippet står svakt vil man med andre ord kunne løse spesialiserings- og kompetanseutfordringen ved å innføre såkalte A- og B-kommuner.

Når informantene i denne studien blir bedt om å vurdere oppgavefordelingen mellom de ulike nivåene resonnerer de nettopp rundt hvordan ulike utfordringer, som representerer

drivere for endring, kan imøtekommes, gitt at ulike prinsipper skal holdes i hevd. På tvers av partiene ser vi, ikke overraskende, en tendens til at sektorpolitikere er mest opptatt av hensyn som berettiger nasjonal styring – rettssikkerhet, effektivitet, likeverd og annet – mens lokalpolitikere og politikere i Stortingets kommunalkomité legger større vekt på tradisjonelle verdier knyttet til lokalt selvstyre. De lokalt orienterte politikere m lb erer også i stor grad prinsippet om rammefinansiering som reguleringsmekanisme, mens sektorpolitikere har en tendens til å ønske at staten skal bruke mer presise og målrettede styringsverktøy. Sektorpolitikere har også en noe stor tendens til å ønske at spesialiserte oppgaver som krever mye kompetanse skal legges til høyere styringsnivåer. Når det gjelder generalistkommunep prinsippet er det ingen systematiske forskjeller mellom sektorpolitikere og kommunepolitikere/politikere som jobber med kommunepolitikk på Stortinget – her er det imidlertid noen forskjeller mellom partiene, som vi ser av partianalysen.

I de kommende avsnittene vil vi si litt om hvilke prinsipper de ulike partiene vil legge til grunn når resonnerer rundt hvordan de ulike utfordringene eller driverne skal svares på.

 kende spesialisering og kompetansekrav

Det er stor enighet på tvers av partiene om at økende spesialisering og økte kompetansekrav er en utfordring for kommunene, gitt de oppgavene de har per i dag. Det er imidlertid ikke enighet om hvordan utfordringene skal imøtekommes. Særlig Senterpartiet holder prinsippet om lokalt selvstyre høyt, og mener at kommunen ikke skal fratas kompliserte oppgaver, men at løsningen på de økte kravene er at kommunene inngår i frivillig interkommunalt samarbeid. KrF støtter langt på vei dette synet. De mener at generalistkommunep prinsippet bør bestå, og det samme mener Arbeiderpartiet. Arbeiderpartiets løsning på økende spesialisering og kompetansekrav er imidlertid en annen: selv om det er litt utydelig kommunisert signaliserer de at de ønsker sammenslåinger til mer robuste kommuner heller enn interkommunalt samarbeid – både fordi de ser på interkommunalt samarbeid som problematisk med hensyn til den demokratiske styringskjeden og fordi de ser på oppgaveløsning innenfor én stor og samlet kommune som mer effektivt. SV adresserer i liten grad utfordringen med økte kompetansekrav, men de har som prinsipp at beslutninger bør tas

så nær innbyggerne som mulig. Det understrekes at desentralisering av makt forutsetter at den faglige kompetansen ivaretas, men de har ingen konkrete forslag til hvordan kompetansen skal ivaretas. De åpner imidlertid for at kommuner kan velge å prioritere noen tjenester fremfor andre, og fraviker dermed i noen grad generalistkommuneprinsippet.

Høyre ønsker primært at økende spesialisering og økte kompetansekrav skal møtes ved kommunesammenslåing og at generalistkommuneprinsippet dermed i hovedsak kan bestå. De åpner likevel for en viss forskjell mellom kommunene. For eksempel ser de det som en god løsning at noen kommuner får ansvar for videregående skoler, mens andre kommuner da vil måtte inngå samarbeid med disse kommunene om skoleplasser til sine elever. FrP vil imøtekomme utviklingen med økt spesialisering ved å rettighetsfeste tjenester, innføre statlig stykkprisfinansiering for tjenestene og la kommunene konkurrere om å tilby velferds-tjenester. Dette innebærer en fravikelse av generalistkommuneprinsippet og av prinsippet om rammestyring. Det er få konkrete forslag fra informantene eller i partiprogrammene til oppgaver som bør flyttes fra ett parti til et annet grunnet spesialisering. Barnevern er vel det eneste som nevnes av flere, og på tvers av partiene, som et politikkkfelt som eventuelt bør ligge på statlig nivå.

Store velferdsstatlige reformer

Store velferdsstatlige reformer er for eksempel samhandlingsreformen og litt lenger tilbake i tid, overføring av sykehusene fra fylkeskommunene til staten. Samhandlingsreformen gir kommunene et større ansvar på helsefeltet og kan således ses på som en reform som styrker det lokale selvstyre og kommunen som tjenesteleverandør. Samhandlingsreformen underbygger også på sett og vis nærhetsprinsippet fordi kommunenes økte ansvar gir rom for kommunale tilpasninger. Samtidig har samhandlingsreformen sterke elementer av nasjonal styring. Generalistkommuneprinsippet utfordres av samhandlingsreformen, og dette er det også flere av informantene som påpeker: Reformen krever økt kompetanse i kommunene, jmfør punktet over, og alternative måter å innfri dette behovet på gitt at kommunestrukturen er uendret er enten å la generalistkommuneprinsippet vike og/eller inngå interkommunalt samarbeid. Store velferdsstatlige reformer

oppleves på tvers av partiene ført og fremst som en driver for å endre på kommunestrukturen.

Nedleggelse av fylkeskommunen

Høyre og FrP ønsker å nedlegge fylkeskommunen, og hevder at en nedleggelse vil kunne styrke det lokale selvstyret fordi nye oppgaver da vil bli lagt til kommunene: Store og robuste kommuner vil ha større handlefrihet. Begrunnelsen er imidlertid først og fremst økonomisk. Fylkeskommunen ses på som et fordyrende og unødvendig mellomnivå uten tilstrekkelig demokratisk legitimitet. Når de andre partiene er mer positive i sitt syn på fylkeskommunen, skyldes det at de ser behov for en koordinerende instans og fordi noen oppgaver vurderes som å dekke nedslagsfelt som er større enn kommunen og mindre enn staten. Generalistkommuneprinsippet vil kunne utfordres dersom fylkeskommunen legges ned. Noen av fylkeskommunens oppgaver, slik som videregående skole, vil det være naturlig å overføre til kommunene. Men fordi skolene krever et visst elevgrunnlag, vil man med stor sannsynlighet få noen kommuner med og noen uten videregående skoler. De informantene som er imot en nedleggelse av fylkeskommunene trekker frem generalistkommuneprinsippet som et argument mot nedleggelse av fylkeskommunen.

Problemstillinger knyttet til rettighetsfesting og rettsliggjøring

Alle partiene observerer at rettighetsfesting og rettsliggjøring forekommer i større og større grad, men er uenige i hvorvidt det er et gode eller et onde. Som tidligere redegjort for, går skillene i synet på rettighetsfesting mer mellom sektorpolitikere og kommuneorienterte politikere enn mellom partier.

Rettighetsfesting oppleves av alle som å begrense det lokale selvstyret, svekke prinsippet om rammestyring og styrke den nasjonale styringen. Det varierer imidlertid mellom politikere hvorvidt de mener at likhet i tjenestetilbud og like rettigheter er viktigere enn lokalt selvstyre. Som en generell tendens kan det virke som om de individuelle rettighetenes forkjempere har lettere for å få gjennomslag og at verdier knyttet til likhet står sterkere enn verdier knyttet til lokalt selvstyre. Dette er også delvis fordi nasjonale sektorpolitikere har gehør hos sektorpolitikere lokalt.

Demografiske endringer

Informantene knytter i liten grad demografiske endringer til oppgavefordeling, selv om kommunene kan forventes å bli påvirket av både eldrebølge, økt utdanningsnivå i befolkningen og fraflytting. Nærhetsprinsippet brukes i alle partier som argument for at kommunene må utvikle et eget tjenestetilbud til den voksende eldrebefolkningen, men det er noen ulikheter med hensyn til hvordan tjenester til eldre skal finansieres og i hvilken grad de skal rettighetsfestes. Som for andre tjenester går FrP i bresjen for statlig stykkprisfinansiering og rettighetsfesting, men også de ønsker at tjenestene skal produseres lokalt, med henvisning til nærhetsprinsippet.

3 Partienes syn på oppgavefordeling

3.1 Høyre

3.1.1 Generelt inntrykk

Høyres stortingsvalgprogram 2013-2017 trekker innledningsvis frem målet om ”et levende og reelt lokaldemokrati, der makt overføres fra staten til robuste kommuner” (s. 6). Partiets målsetning om å styrke kommunene henger nøye sammen med ønsket om å legge ned fylkeskommunene: Høyre vil overføre de fleste fylkeskommunale oppgavene til kommunene, men dette forutsetter en endring i kommunestrukturen til færre og større kommuner.

Programmet har et eget punkt om ”Lokalt selvstyre og offentlige tjenester”. Programmet er konkret når det gjelder ønsket oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene. Hovedprinsippet er at partiet vil ”styrke lokalsamfunnets makt på bekostning av statens makt, men ikke på bekostning av enkeltmennesket” (s. 63).

Prinsippet om økt lokalt selvstyre trekkes også frem i punktene om helse, bolig, og barnevern. På barnehage- og utdanningsfeltet legges det liten vekt på økt lokal styring, tvert i mot ønsker partiet å innføre krav som i praksis vil begrense det lokale selvstyret.

Det generelle inntrykket er at Høyre er spesifikke på målet for politikken – flere og tyngre oppgaver til færre og større kommuner – men at partiet sier lite om hvilken prosess en tenker seg for å komme til dette målet.

3.1.2 Oppgavefordeling

Høyres program slår fast at oppgavene ”kan best løses der innbyggerne bor”, og sier at et grunnleggende prinsipp for partiet er ”å bygge samfunnet nedenfra og opp” (s. 63). Samtidig trekker programmet frem den store heterogeniteten i kommunestrukturen, og uttrykker bekymring for at ulike interkommunale løsninger ikke er underlagt direkte folkevalgt styring. Med andre ord: partiet synes å mene at kommunene bør styrkes med nye oppgaver, forutsatt at de er i stand til å løse disse oppgavene.

Programmet sier konkret at partiet ønsker å styrke lokal-demokratiet gjennom en reform som innebærer to hovedgrep: (a) avskaffe fylkeskommunen og legge de fleste av fylkeskommunenes oppgaver til kommunene og (b) lage større og mer robuste kommuner.

Programmet slår fast at følgende oppgaver skal overføres fra fylkeskommunene til kommunene (gitt at kommunen har en ”robust størrelse”):

- Videregående utdanning (partiet åpner for at enkelte kommuner kan overta ansvaret for videregående skoler også for fylkeskommunen nedlegges) – dette innebærer at Høyre åpner for å gi slipp på generalistkommuneprinsippet.
- Fylkesveier og kollektivtrafikk
- Hovedtyngden av fylkeskommunenes oppgaver innenfor helse, kultur, næring og regional utvikling (presiseres ikke)

Følgende oppgaver skal overføres fra Fylkesmannen til kommunene:

- Oppgaver innenfor miljø, landbruk og natur

Følgende oppgaver skal overføres fra staten til kommunene:

- Brukerrettede ordninger innenfor arbeids- og velferdsforvaltningen
- Forvaltningsansvaret for lokale verneområder
- Helhetlig ansvar for barneverntjenesten

- Dessuten: Myndigheten til å bestemme skjenketider, behandling av konsesjonssøknader for mikrokraftverk, regulering av vannscooter- og snøscooterkjøring

Både Høyres partiprogram og våre informanter fra partiet benytter hyppig begrepet ”robuste kommuner” – kommuner som er ”store nok” til å kunne ivareta flere oppgaver enn det som i dag er lagt på lokalnivået. Våre informanter fra Høyre er opptatt av at ”robuste kommuner” også vil gi et bedre lokaldemokrati. I dagens situasjon løser mange kommuner oppgaver ved interkommunalt samarbeid, noe informantene mener er preget av ”mye mindre styring og kontroll enn det en enkeltkommune er”. Samhandlingsreformen nevnes som eksempel: hvis kommunene fortsetter å inngå i samarbeidskonstellasjoner for å ivareta samhandlingsoppgavene, vil resultatet bli mindre politisk styring av helsesektoren lokalt.

Prosessen frem mot endret oppgavefordeling

Høyres program sier, som tidligere nevnt, lite om *hvordan* målet om større, mer robuste kommuner med flere og større oppgaver skal nås.

Verken i programmet eller blant våre informanter sies det at en kommunereform skal innebære at kommuner skal slås sammen med tvang. Informantene mener frivillighetslinjen må prøves først. Flere gir uttrykk for at ”erkjennelsen vil vokse fram hos folk”. Kommunene kommer selv til å se gevinsten – i form av utsikten til flere oppgaver – av å slå seg sammen til større enheter. Samtidig er en av våre informanter klar på at Stortinget har et overordnet ansvar for hvordan kommunene fungerer, og at Stortinget må ta initiativ til å endre kommunestrukturen. Han tror og håper at Høyre sammen med de andre borgerlige partiene setter i gang en kommunereform som noe av det første de gjør når de får regjeringsmakt.

Han ønsker imidlertid ikke at det settes et bestemt minimum på antall innbyggere i fremtidens kommune, men at oppgavene som legges til kommunesektoren må bestemme hvordan kommunestrukturen bør se ut. Informanten sier at vi nok vil se ”en justering av generalistkommuneprinsippet”, i form av at noen kommuner får – eller påtar seg – et større ansvar enn andre kommuner. Avvikling av generalistkommuneprinsippet vil skje nedenfra, i følge en annen informant. Det vil være opp til kommunene å

avgjøre om de kan påta seg visse oppgaver, og om dette i så fall vil innebære at de må slå seg sammen med andre kommuner, om de vil kjøpe tjenester av større kommuner, eller om de ønsker å løse oppgaver i samarbeid med andre. Informanten antyder også at et Høyre i regjering vil trappe ned ”småkommunetillegget”, og slik sett gi kommunene økonomisk insentiv til sammenslåing.

Alle våre informanter fra Høyre mener at kommunene må styrkes *før* fylkeskommunene legges ned, ellers vil mange av fylkeskommunenes oppgaver bli overført til staten snarere enn til kommunene.

Endringer i synet på kommunestruktur og oppgavefordeling?

Flere av våre informanter fra Høyre mener å se et skifte nå: ”alle” ser at dagens system ikke fungerer, og stemningen dreies i retning av større oppslutning om en endring i kommunestrukturen. På Høyres landsmøte var det stor enighet om disse punktene i programmet. En av informantene opplever debatten helt annerledes nå enn for et tiår siden – i alle partier. Utviklingen i samfunnet, med sentralisering og økte krav og forventninger til offentlige tjenester, gir en erkjennelse av behovet for større kommuner.

En annen informant fra Høyre mener det vil være mulig å oppnå bred politisk enighet i Stortinget om en kommunereform med vesentlig større kommuner. Han sier KrF, V, FrP og AP, i tillegg til Høyre, er enig i behovet for reform.

I tillegg til ønsket om økt kvalitet på tjenestene og målet om effektivisering av tjenesteproduksjonen, nevner en av våre informanter den teknologiske utviklingen som en ”kraftig driver” for endringer i kommunestrukturen.

3.1.3 Kommunenes rolle

Samfunnsutvikling

En av våre informanter fra Høyre er særlig opptatt av kommunenes rolle og frihet i planleggingen, samtidig som vedkommende erkjenner at oppgaver som transport/samferdsel forutsetter en ”regionstenkning”. En annen informant sier at ansvar for samferdsel bør flyttes fra fylkeskommunene til staten.

Velferdstjenester

Informantene fra Høyre mener det er en gunstig utvikling at flere helseoppgaver legges til kommunene, men dette forutsetter ”mer robuste” kommuner. På direkte spørsmål om oppgaver innenfor barnevern og utdanning, gir en av informantene uttrykk for at staten bør sette noen klare normer for kommunenes arbeid – samtidig som tanken på antallet statlige byråkrater virker skremmende.

En av våre informanter fra Høyre er helt klar på at kommunene kan og bør ha ansvar for videregående skoler og tannhelsetjenesten.

Myndighet

Informantene gir uttrykk for at de ønsker kommuner med større ansvarsområde samtidig som de ser behovet for statlige normer og retningslinjer på enkelte sentrale velferdsområdet. Det ser ut til at det er aksept i partiet for at det er staten som setter kvalitetsnormene, også for de tjenestene som ytes av kommunen. En av informantene uttrykker det på denne måten: ”Staten bør sette kvalitetskrav mye tydeligere, så kan kommunene bestemme seg for hvordan de vil løse oppgaven”. Også tilsynet med kommunesektoren bør rette seg mer mot resultat enn prosess. Kommunenes handlingsrom består først og fremst i å bestemme prosessen frem mot de gitte kvalitetsmålene.

Lokaldemokrati

Høyres partiprogram sier at partiet vil bygge samfunnet nedenfra og opp, ved å styrke kommunene og det lokale selvstyret. Samtidig er Høyre opptatt av å sikre enkeltmenneskets rettigheter. Dette innebærer at partiet må avveie to potensielt motstridende hensyn: hensynet til lokalt handlingsrom og hensynet til likebehandling.

Programmet uttrykker denne avveiningen slik: ”Lover og kontroll med kommunens virksomhet er nødvendig for å sikre den enkeltes rettssikkerhet. Individuelle, lovbestemte rettigheter på kommunens ansvarsområder må brukes når det er viktig å sikre like rettigheter for innbyggerne i hele landet og for å beskytte utsatte grupper” (s. 63).

Både partiprogrammet og informantene vi har intervjuet gir inntrykk av at partiets fremste hensyn er at befolkningen skal få

gode og effektive tjenester. Alle våre informanter fra Høyre snakker mye om tjenestekvalitet – det er behovet for å yte gode tjenester til innbyggerne som skal styre utviklingen i oppgavefordeling og kommunestørrelse: ”Kvaliteten på tjenestene er den viktige debatten, ikke hvem som leverer dem”.

På spørsmål om en ”kommunereform” vil innebære tvangssammenslåing svarer informanten at vedkommende ”... hører flere og flere ta til orde for at en i alle fall ikke bør lytte til innbyggerne – dette med identitet etc. bør i alle fall ikke være en hemsko”. Samme informant sier også at det er mye oppmerksomhet rundt spørsmålet om oppgavefordeling og kommunestruktur i Høyre fordi ”det handler om å få mest mulig ut av ressursene”.

Alle våre informanter i Høyre er opptatt av at interkommunalt samarbeid innebærer et demokratisk underskudd, der beslutninger blir flyttet bort fra kommunestyret.

3.2 Fremskrittspartiet

3.2.1 Generelt inntrykk

Frp mener at fylkeskommunen er et fordyrende mellomledd, og vil legge ned dette forvaltningsnivået. Dette er et punkt som kommer tidlig i partiets lokalpolitiske program, og noe det skal være stor grad av enighet om i partiet. Programmet snakker varmt om lokaldemokrati, men i en annen og mer individorientert betydning enn hos de andre partiene. De legger først og fremst økt bruk av folkeavstemminger og innbyggerinitiativ i begrepet lokaldemokrati.

Frp vil at staten skal finansiere alle velferdstjenester, særlig med stykkprisordninger, og så kan kommunene konkurrere om å levere tjenestene til brukerne. All finansiering av velferdstjenester skal ligge hos staten, men driften kan være kommunal. Dermed bortfaller mulighetene til lokalpolitiske prioriteringer, noe som også er et eksplisitt poeng. Frp vil ha flere lovfestede individuelle rettigheter, og har liten aksept for geografiske ulikheter.

Frp går inn foren strukturreform som innebærer færre og større kommuner, men det er uenighet innenfor partiet om hvor stor grad av statlig tvang (om noe) som skal kunne brukes. Partiet

mener generelt at økt rettighetsfesting og utfordringer knyttet til ressurser og rekruttering av kompetent arbeidskraft taler for en slik reform.

3.2.2 Prinsipper for oppgavefordeling og generell tilnærming til forholdet mellom stat og kommuner

Frps samfunnsmodell innebærer at fylkeskommunen nedlegges og oppgavene fordeles mellom stat og kommune. Når det gjelder kommunenes rolle og forholdet til staten går det en klar grense mellom velferdstjenester og andre oppgaver. Frp mener at staten skal overta all finansiering av velferdstjenester, slik at kommunestyret ikke får anledning til å prioritere mellom dem. I stedet skal slike tjenester finansieres gjennom statlige stykkprisordninger, slik at inndekning av kostnadene utløses automatisk. Samtidig skal kommunen stå for driften av disse oppgavene, selv om økte innslag av privatisering og konkurrerende tilbud ønskes velkommen. Frp er opptatt av at individuelle rettigheter til velferdstjenester skal lovfestes, og dette i kombinasjon med stykkprisfinansieringen vil i praksis fjerne mye av kommunestyrenes lokalpolitiske handlingsrom. Det åpnes for en grad av lokal tilpasning, men denne vil være av driftsmessig karakter og knytte seg til at noen kommuner kan sette inn støtet for å bli ekstra gode eller ha lokale spesialiteter på visse områder.

Samtidig går Frp inn for at kommunene skal få større autonomi i forhold til staten på en del områder som ikke har å gjøre med velferdstjenester. Dette gjelder særlig areal og byggesak, planlegging og utvikling, kulturpolitikk og ikke minst miljø saker. Frp vil avgrense statens myndighet til å overprøve kommunale beslutninger på dette området. Fylkesmannsembetet skal avløses av en uavhengig forvaltningsdomstol, og inntil dette skjer skal tilsyn og klagebehandling avgrenses til lovlighetskontroll. Innen vegsaker (lokalisering av riksveger) vil partiet likevel avgrense kommunenes myndighet til å gå imot statlige vedtak.

Informantene peker spesielt på at kommunepolitikken skal ha et hovedfokus på samfunnsutvikling, og i mindre grad på velferdstjenester, hvor staten får en mye mer fremtredende rolle rent politisk og hvor individuelle rettigheter i større grad lovfestes.

Frp vil ha det programmet kaller en «demokratireform» med frivillige kommunesammenslutninger for å få mer «robuste» kommuner. Informantene oppgir at det ikke er enighet i partiet om hvor stor grad av statlig tvang som skal kunne brukes i en strukturreform. Noen vil ha full frihet for kommunene, andre vil ha ulike grader av statlig tvang. Det heter i handlingsprogrammet at partiet vil «gjennomføre en demokratireform basert på frivillige kommunesammenslutninger der det settes en viss minstenorm for kommuner som kan tillegges utvidede oppgaver». «Frivillig» og «minstenorm» er begreper med noe ulik valør, og dette er nok betegnende for partiets oppfatninger i dette spørsmålet.

Tre av Frps stortingsrepresentanter⁴ fremmet 15/2-2012 et representantforslag hvor behovet for reform av kommunestrukturen ble tatt opp. Det ble fremholdt at «Kommunestrukturen er en utfordring som hindrer mange kommuner i å løse lovpålagte oppgaver på en god og forsvarlig måte, og i overensstemmelse med lovgivers intensjoner.» Forslaget la opp til en frivillig, insentivbasert strukturreform, hvor et sentral element var utfasing av småkommunetilskuddet:

Stortinget ber regjeringen utrede og fremme forslag om at småkommunetilskuddet blir utfaset over en periode på for eksempel 10 år og at kommuner som slår seg sammen, får fullt ut engangskompensasjon fra staten for tapet som oppstår på grunn av basistilskudd og eventuelt andre fordeler som bortfaller. (Dokument 8:63 S (2011–2012))

Bak forslaget lå en intern utredning fra partiets kommunalfraksjon, hvor man så for seg at det totale antallet kommuner burde være 99.⁵ Begrunnelsen for vektleggingen av frivillighet ble oppgitt å være «sterke følelser om lokal identitet, samhold og fellelskap».⁶

⁴ Gjermund Hagesæter, Morten Ørsal Johansen og Åge Starheim

⁵ Kilde: informantintervju

⁶ Sak fra Avisenes nyhetsbyrå,

<http://www.siste.no/Innenriks/politikk/article5165313.ece>
(tilgjengelig 12/9-2013)

3.2.3 Konkret om oppgavefordeling

Det står lite konkret i partiprogrammet om tjenester som skal flyttes mellom nivåene. Partiet er generelt mye mer opptatt av finansieringsordninger og rettighetsfesting enn av hvilke oppgaver som skal utføres av hvilket nivå.

Et viktig unntak er det som følger av nedleggelse av fylkeskommunen.

Hvis det blir regjeringsskifte med Høyre så er det sannsynlig at vi legger ned fylkeskommunen.
(Storingsrepresentant, Frp)

Ingen snakker om å flytte oppgaver, annet enn fra fylkeskommunen.
(Storingsrepresentant, Frp)

Fylkesvegene skal deles mellom staten og kommunene, uten at det er konkretisert hvordan dette skal gjøres. Det heter i det lokalpolitiske programmet at «ansvaret for bygging og drift av infrastruktur deles mellom stat og kommuner» og at «alle veier som ikke er en del av riksvegnettet skal overføres til kommunene». Informantene fremholder at ikke alle fylkesvegene skal overføres til staten, men at det ikke er avklart hvordan dagens fylkesvegnett skal fordeles mellom de to gjenværende forvaltningsnivåene. Ansvaret for fylkesbussene skal øyensynlig overføres til staten. Det heter i partiprogrammet at fylkeskommunens nedleggelse «åpner for en overordnet kollektivtransportplanlegging med større fleksibilitet når det gjelder anbud». Når det gjelder videregående skole er verken prinsipp- og handlingsprogrammet entydige på hvilket nivå som skal overta driften etter at fylkeskommunen er nedlagt. Videregående skole skal finansieres etter statlig stykkprisordning, og det skal være fri etableringsrett av skoler, etter statlig godkjenning.

Et annet unntak har å gjøre med NAV. Frp vil at hele NAV inklusive sosialtjenestene skal være én etat, finansiert direkte over statsbudsjettet. Dette innebærer for alle praktiske formål at det kommunale leddet i sosialtjenesten blir overført til staten.

Ansvars- og oppgavefordelingen innenfor barnevernet trekkes frem av flere informanter. Det uttrykkes skepsis til den mer

fremtredende rollen staten har inntatt, blant annet fordi man mener at det statlige barnevernet har tatt opp for mye av den tilgjengelige kompetansen, noe som har svekket barnevernet i en del kommuner. Det fremholdes at flere store kommuner kunne ha utført den statlige delen. Samtidig mener man at det ligger en nedre avgrensning når det gjelder kommunestørrelse og drift av barnevernet. Man vil ha minst fem ansatte, blant annet for å unngå vilkårlig saksbehandling fra én saksbehandler (hvor det også kan være personlig kjennskap) og for å sikre kompetanseheving. Man mener at IKS kan være en hensiktsmessig løsning, og at dette kan være et forstadium til kommunesammenslåing.

Det ser ut til at Frp vil avgrense kommunenes planmyndighet i vegsaker, og overføre deler av denne myndigheten til staten. Det heter i partiprogrammet at «Det er viktig at staten i langt større grad har beslutningsmyndighet ved valg av fremtidig trasé for europaveier, samt andre hovedfartsårer av nasjonal interesse. Den enkelte kommune bør så langt det er mulig, bli tatt med på råd når det gjelder plassering, samt bli gitt mulighet til å gi høringsuttalelse.»

Samtidig går Frp inn for å øke kommunenes planleggingsmyndighet og annen myndighet innenfor andre områder. Dette gjelder særlig deler av miljøforvaltningen. Vernebestemmelser, strandsoneproblematikk og kjøpesenterutbygging nevnes spesielt. Frp vil avgrense statsforvaltningens myndighet til å overprøve kommunale vedtak på disse og andre områder.

Så det å redusere fylkesmannens makt når det gjelder arealplan, det er vi opptatt av. Vi har noe ålegress som vi må flytte, og det er noe mose på noen trær som er viktig.

(Stortingsrepresentant, Frp)

Kommunene bør få valgfrihet i spørsmål om opprettelse av asylmottak. Dette er ikke en kommunal tjeneste, men informantene fremholder at slike mottak utløser behov for andre kommunale tjenester knyttet til integrering. Det bør, i følge disse informantene, være mulig for en kommune å vurdere hvor stor samlet belastning de er i stand til å ta seg av.

3.2.4 Kommunenes rolle når det gjelder disse forholdene:

Samfunnsutvikling

Frp legger vekt på kommunenes funksjon som samfunnsutvikler. Her står planmyndigheten sentralt, og Frp er opptatt av å verne kommunenes autonomi særlig i saker som har å gjøre med miljø og ressursforvaltning.

Velferdstjenester

Generelt sett gjelder det at Frp vil overføre all finansiering av velferdstjenester til staten, gjennom stykkprisfinansiering, og innføre flere innslag av lovfestede individuelle rettigheter. Retten til grunnskoleopplæring fremheves som eksemplarisk. Kommunene mister dermed det meste av sitt lokalpolitiske handlingsrom, og fokus skal i stedet være på effektiv drift, gjerne i konkurranse med private tilbydere. Man fremholder at det avgjørende er å «sikre viktige velferdstjenester», og frykter at kommunale innsparinger kan komme på tvers av dette. Man mener også at lokalt selvstyre er underordnet, og kan overkjøres hvis det er nødvendig for å ivareta sikkerheten for tjenestene.

Disse forholdene går igjen når det gjelder de enkelte sektorer av velferdsstaten. Innenfor Helse og omsorg skal alle velferdsutgifter samles hos staten. Det skal være stykkprisfinansiering, valgfrihet og lovfestede rettigheter. Målet er retten til å få en sykehjemsplass⁷ skal være like utvetydig som retten til en skoleplass for barn i grunnskolealder. Kommunene nevnes i liten grad. Partiet ønsker konkurranse om sykehjemsplasser og statlig finansiering av eldresentrene. Et sentralt poeng er at det skal ytes like tjenester uavhengig av geografi. Kommunene skal ha likevel ansvar for å drifte og legge til rette for eldreomsorgen.

Innenfor psykiatri skal det være øremerkede tilskudd til kommunene. Også det økonomiske ansvaret for rehabilitering skal overføres til staten. Sosialhjelpssatsene skal normeres, finansieres av staten og være «tilnærmet like» i hele landet.

⁷ Mange kommuner bruker ikke lenger dette begrepet, men bruken av det vedvarer i flere stortingsrepresentanters vokabular.

Innenfor skolen skal det være statlige tilskudd pr elev, ikke kommunal finansiering. Partiet legger vekt på valgfrihet, og mener at skolene skal måtte konkurrere om elevene. De offentlige skolene skal være «selvstyrte enheter» og ha driftsstyrer som ansetter, fremforhandler arbeidstidsordninger og tar stilling til utdanningsopplegg.

I tråd med dette, fremmet tre av Frps representanter 10. april 2013 et representantforslag om at «*Stortinget ber regjeringen fremme de nødvendige forslag om å innføre behovsstyrt statlig finansiering av grunnleggende velferdstjenester i kommunene*» (Dokument 8:92 S (2012–2013))

Myndighet

I Frps samfunnsmodell har kommunene liten lokalpolitisk myndighet over velferdstjenester, men utvidet myndighet over en del saker som har å gjøre med planlegging og miljøforvaltning. Kommunene skal også ha større autonomi i integreringspolitikken, særlig forhold til bosetting av flyktninger og lokalisering av asylmottak.

(Lokal)demokrati

Inntrykket fra partiets programmer og informantene er at Frp først og fremst har en individorientert demokratiforståelse. Det heter for eksempel i handlingsprogrammet at «Individet må være utgangspunktet for all god politikk, og poenget med demokrati og markedsøkonomi er at enkeltmennesket skal ha makt og innflytelse over sin egen hverdag og sitt eget lokalmiljø». Dette medfører at formuleringer som at «kommunene er selve grunnmuren i lokaldemokratiet» får en noe annen betydning enn det som gjelder innenfor andre partier. Frp vil ha økt bruk av virkemidler for direkte demokrati, inkludert folkeavstemminger, innbyggerinitiativ, og direkte valg av ordfører. Partiet går også inn for økt grad av brukerstyring. Samtidig vil de innføre flere individuelle lovfestede rettigheter, og omdanne finansieringen av velferdstjenester til ulike former for statlig stykkprisfinansiering. Kombinasjonen av dette medfører at det lokalpolitiske handlingsrommet til kommunenes folkevalgte organer vil bli sterkt innskrenket.

3.3 Senterpartiet

3.3.1 Generelt

Lokaldemokrati og desentralisering av myndighet til kommunene er et av kjerneområdene til Senterpartiet. De er en sterk forsvarer av det lokale selvstyre og ønsker å grunnlovsfeste lokaldemokratiet. De ønsker at det norske demokratiet fortsatt skal organiseres i tre nivåer: stat, fylke og kommune. De presiserer i partiprogrammet at det er riktig å beholde en mangfoldig kommunestruktur. For Senterpartiet er det en forutsetning at eventuelle endringer av kommunegrenser skal skje frivillig og være forankret i befolkningen gjennom direkte medvirkning lokalt, for eksempel gjennom folkeavstemninger. De har gått bort fra å mene at strukturendringer kun må skje ved hjelp av folkeavstemninger som først sto i utkastet til programmet.

Flere av informantene presiserer at partiet er ikke er motstander av kommunesammenslåinger, men kjemper for at det må skje på frivillig basis. De fremholder interkommunalt samarbeid som et verktøy for å sikre at alle kommuner får tilstrekkelig faglig kompetanse og kapasitet innenfor ulike tjenesteområder og dermed opprettholde generalistkommuneprinsippet. Det er programfestet at de ønsker å stimulere til interkommunalt samarbeid. De eventuelle demokratiske implikasjonene ved interkommunalt samarbeid berøres ikke i partiprogrammet. En av informantene tar imidlertid opp temaet og mener at dagens lovverk legger til rette for interkommunale samarbeidskonstellasjoner med demokratisk styring og kontroll.

3.3.2 Oppgavefordeling

Nærhetsprinsippet står sterkt i Senterpartiets politikk. Partiet ønsker en aktiv distriktpolitikk og å sikre mulighet til fortsatt bosetning over hele landet. Partiet bygger på en ide om at det skal være kort avstand mellom de som fatter beslutninger og de som berøres av dem. Et viktig punkt er derfor å desentralisere mer makt til kommunene og fylkeskommunene og flytte ansvaret for flere samfunnsoppgaver fra statlig til kommunalt nivå. De ønsker å gi kommunene mulighet til å finne lokalt tilpassede løsninger. De er prinsipielt motstandere av rettighetsfesting fordi det begrenser

det lokale selvstyret. Terskelen for statlig rettighetslovgivning, øremerking, maks- og minstenormer skal være høy og tilskudd til kommuner og fylkeskommuner skal i hovedsak gis som frie midler. De ønsker også å utjevne økonomiske og demografiske forskjeller mellom kommunene med for eksempel småkommunetilskudd.

Dette vil si at prinsippet om lokal tilpasning i hovedsak går foran prinsippet om likhet i tjenestetilbud, selv om vi også finner eksempler på det motsatte i partiprogrammet. På dette området fremstår partiet som noe delt. Senterpartiet partifestet at de ønsker rettighetsfesting av brukerstyrt personlig assistent. En informant beskriver dette som en sak som splitter partiet:

Fordi det er de som er sterke tilhengere av lokaldemokratiet og det lokale handlingsrommet som ønsker minst mulig detaljstyring fra statens side og større lokalt styringsrom, og så er det de som er veldig for den type individuell rettighet, så her deler Senterpartiet seg i to

Noen av informantene begrunner prinsippet om lokal tilpasning med at uansett grad av desentralisering vil man alltid oppleve kvalitetsforskjell. De mener at man må akseptere forskjeller i utforming og design. Det skal gi politikerne og innbyggerne mulighet til å tilpasse tjenestene. De snakker om at tjenestene ikke behøver å være like, men *likeverdige*. Videre mener de at detaljkontroll ikke nødvendigvis gir bedre kvalitet, men kan oppleves som urimelige og tar lite hensyn til lokale forhold.

Når informantene ble stilt spørsmål om hvor store forskjeller som kan være akseptable og hvordan man kan sikre kvaliteten på tjenestene blir imidlertid minstestandarder oppgitt som en løsning. Det viser at selv om Senterpartiet kan sies å være partiskalaens største forkjemper for lokal tilpasning og lokalt selvstyre ønsker de å legge visse sentrale standarder til grunn for kommunal tjenesteyting.

3.3.3 Endringer på sikt

Oppgavefordelingen spesifiseres i noen grad i partiprogrammet, og følger som sagt visjonen om desentralisering og lokal tilpassing. Slik det fremkommer av analysen av intervjuene og programmet

beskrives endringene som justeringer og flytting av oppgaver på enkeltområder.

Når det gjelder helsetjenester er partiet samlet om at ”Vi vil sentralisere det vi må og desentralisere det vi kan”. De stiller seg positive til Samhandlingsreformen og ønsker å prioritere kommunehelsetjenesten faglig og økonomisk. Helseforetakene og kommunene skal ha et felles og likeverdig ansvar for utvikling av Samhandlingsreformen. Etablering av lokalmedisinske sentra skal ikke erstatte dagens lokalsykehus, men fungere i et samspill. De ønsker at behandling skal skje på det laveste effektive omsorgsnivået. Hovedansvaret for helsetjenestene skal ligge i den enkelte kommune. De vil styrke kommunenes økonomi for å bedre deres muligheter til å forebygge og tilby og lokal behandling. De vil også at kommunene skal ta et større rehabiliteringsansvar for å sikre et nært tilbud.

Kommunene skal også spille en sentral rolle i folkehelsearbeidet. Forebyggingsarbeidet skal foregå der folk bor. En av informantene påpeker at han tror kommunene etter hvert vil bli bedre i stand til å tenke mer langsiktig når det gjelder folkehelse:

Folkehelse blir det helt avgjørende stikkordet i årene som kommer og jeg tror kommunene kommer til å gripe det bedre an. Jobbe mer forebyggende – for det er ikke nødvendigvis avanserte grep som skal gjøres.

Når det gjelder utdanning skisserer partiet et ønske om en desentralisert skolestruktur. De mener at det bør fastsettes få og klare nasjonale læringsmål, slik at kommuner og fylkeskommuner får mer ansvar og større frihet i organiseringen av skolehverdagen. En av informantene mener at de fleste medlemmene har et relativt pragmatisk forhold til skolestruktur, og beskriver oppgavefordelingen slik:

Jeg mener at statens rolle skal være en tilrettelegger som gjør det mulig for kommunene å gi et godt tilbud. Men at det må løses lokalt, herav skolestrukturen

Senterpartiet ønsker også å desentralisere oppgaver, tiltak og ressurser fra staten til kommunene på barnevernområdet. Det beskrives at vesentlige deler av Bufetats oppgaver skal overføres til kommunene. For å sikre at alle kommuner har tilstrekkelig faglig

kompetanse og kapasitet innenfor områder som psykiatri, legevakt, barnevern og rusomsorg ønsker partiet å stimulere til interkommunalt samarbeid.

De ønsker også at de delene av Statens vegvesen som primært arbeider med fylkesveiene skal overføres til fylkeskommunen og inngå som en ordinær del av fylkeskommunens administrasjon. De vil også overføre det regionale ansvaret for landbruk-, miljø og arealforvaltning fra fylkesmannen til fylkeskommunen.

3.3.4 Kommunenes rolle

Samfunnsutvikling

Senterpartiet sier i partiprogrammet at de ”ønsker å bygge samfunnet nedenifra”. Kommunene har derfor en viktig rolle som samfunnsutvikler. De mener at lokalt folkestyre og lokalt forankrede beslutninger fremmer engasjement og gjør at flere føler eierskap til samfunnsutviklingen. Det fører også til løsninger som har en bedre tilpasning til lokale forhold.

Velferdstjenester

Senterpartiet er opptatt av at ansvaret for velferdstjenestene skal ligge så nært som mulig innbyggerne. Kommunen spiller derfor en viktig rolle i velferdssystemet og skal ha en stor del av ansvaret for tjenestene jamfør forrige avsnitt. For å få dette til vil de fortsette å styrke kommuneøkonomien.

Myndighet

Senterpartiet er klare på at oppgaver bør løses nærest mulig innbyggerne. De mener derfor at flere oppgaver og mer myndighet bør desentraliseres fra stat til kommuner og fylkeskommuner.

Lokaldemokrati

Kjernen i deres demokratisyn er en sterk tro på det lokale folkestyret. Det begrunnes en tanke om at lokal styring er prinsipielt riktig fordi det styrker fellesskapet og gir mest effektive løsninger. Senterpartiet ønsker å grunnlovsfeste lokaldemokratiet.

3.4 Venstre

3.4.1 Generelt

Venstre setter individet i forsete, ”Folk først” er mantraet og at fellesskapet bygges nedenfra – nærhet til brukerne gir større mulighet for den enkelte til å påvirke tjenesteinnholdet. Derfor er partiets generelle holdning at flere offentlige oppgaver bør desentraliseres fra staten til større kommuner med mer ansvar enn dagens, spesielt innen velferdstjenester, herunder helsevesen. Begrunnelsen er todelt. For det første vil en desentralisering av statlig makt styrke de lokale og nære fellesskap. For det andre er Venstre av den oppfatning at dagens kommunestruktur er utdatert og står i sterk kontrast til dagens reelle bo-, arbeidsmarkeds- og serviceområder, og kommunene mangler kompetanse til å håndtere sine oppgaver på en tilfredsstillende måte. ”Mange av kommunene har ikke lenger mulighet til å ta et helhetlig grep om næringsutvikling, miljøpolitikk, arealdisponering og stadig mer kompliserte og kompetansekrevende offentlige tjenester, blant annet innen helse og omsorg” (s. 77). Større kommuner vil, ifølge Venstre, være bedre i stand til å bygge nødvendige fagmiljøer.

Partiet synes å være en varm forsvarer av det lokale selvstyre. Venstre vil grunnlovfeste lokal selvbestemmelse og de vil at flere oppgaver skal overføres fra statlig til regionalt og kommunalt nivå. Hvor viktig disse temaene, og kommunens rolle mer generelt, er i partiet er vanskelig å svare på, men i hvilken grad temaene omhandles i partiprogrammet kan gi en viss pekepinn. Partiprogrammet er på 104 sider og består av 18 kapitler. Det er særlig i kapittelet ”Demokrati og forvaltning” at temaene som er fokus i dette prosjektet omtales. Kapittelet har blant annet følgende underkapitler: fylkeskommunen, kommunestruktur og lokaldemokrati (til sammen to sider).

Venstre er blant de partiene som er mest konkret når det gjelder hva en eventuell strukturreform skal bestå i og hvordan den skal gjennomføres. Venstre ønsker seg i praksis to strukturreformer: først en kommunestrukturreform hvor målet er færre og større kommuner, dernest en regionreform hvor dagens fylkeskommuner omgjøres til et nytt folkestyrt regionalt nivå med færre, større og sterkere regioner. Et viktig element i disse reformene er at flere

oppgaver og mer myndighet overføres fra staten til det regionale og det kommunale nivået.

Venstre mener dagens inntektssystem for kommunene er innrettet slik at små kommuner som slår seg sammen kan tape økonomisk. Partiet ønsker at det skal "bli økonomisk gunstig for kommuner å slå seg sammen" **uten å konkretisere hvordan det bør gjøres.** Partiet ser for seg et betydelig innslag av statlig styring ved gjennomføring av kommunestrukturen. Stortinget må fastsette et måltall for hvor mange kommuner reformen skal resultere i, mens kommunene selv skal samarbeide om å bestemme de nye kommunegrensene. Det bør legges vekt på å redusere antall kommuner i naturlige sammenhengende bo- og arbeidsmarkedsregioner. Av hensyn til Norges spesielle geografi mener partiet det ikke kan settes en absolutt minimumsgrense for antall innbyggere i kommunene. Det må lages spesielle ordninger for øykommuner og andre kommuner der geografi gjør kommunesammenslåing mindre aktuelt. Prosessen skal baseres på det en kan kalle betinget frivillighet ved at kommunene i utgangspunktet selv velger hvem de vil slå seg sammen med, men staten skal i siste instans ha mulighet til å kunne gripe inn slik at ikke desentraliseringen av oppgaver forhindres.

Når det gjelder økonomiske overføringer fra staten vil Venstre at all statlig finansiering skal overføres som frie midler, de vil innføre friere kommunalt skatteøre og de vil tilbakeføre deler av selskapsskatten til kommunene som et incentiv til næringsutvikling.

Venstre er også opptatt av at omfanget av statlig (lov)regulering av og tilsyn med kommunene må reduseres, og at det må forenkles. **Partiet blir mer vage når det kommer til å konkretisere hvilke typer lovbestemmelser og lignende som de ønsker å fjerne.**

3.4.2 Oppgavefordeling

Generelt ønsker Venstre at flere oppgaver skal flyttes fra statlig til regionalt og kommunalt nivå, men at det må ses i sammenheng med strukturereformene, jmfør forrige avsnitt. Venstre ønsker ikke å gjennomføre endringer i oppgavefordelingen, før kommunestrukturen er endret. Det henger sammen med at partiet mener en del av dagens kommuner ikke har ressurser og kompetanse til å utføre dagens oppgaveportefølje. Følgelig bør disse kommunene ikke få overført enda flere oppgaver som de skal ha ansvaret for

(Venstreinformant 1). I forbindelse med kommunestrukturreformen skal staten "tvinges" til å overføre oppgaver ved hjelp av lovregulering. Venstre vil at staten skal forplikte seg til å overføre offentlige oppgaver til det nye kommunenivået, slik at andelen øker. I tillegg må det vedtas en lov som forplikter staten til desentralisering av konkrete oppgaver når reformen gjennomføres.

Venstre er ganske konkrete når det gjelder hvilke oppgaver det nye regionale nivået skal ha. Regionene "skal være et selvstendig og fullverdig forvaltningsnivå", og "inndelingen må være funksjonell i henhold til oppgavene som skal løses og slik at befolkningen naturlig kan identifisere seg med egen region" (s. 77). De nye regionene skal "ha et helhetlig politisk, faglig og finansielt ansvar for samferdsel, landbruk, nærings- og bygdeutvikling, kultur, videregående opplæring, miljøvern og kulturminnevern, regional planlegging og sikkerhet og beredskap". Videre ønsker Venstre å: "[f]lytte forvaltning av arealbestemmelser, senterstruktur og andre skjønnspregede retningslinjer fra Fylkesmannsbedet til de nye regionene".

Når det gjelder det kommunale nivået er Venstre ganske konkrete på hvilke myndigheter som helt eller delvis bør desentraliseres og gis til de "nye" kommunene: rehabilitering, barnevern, folkehelse og forebygging, rusomsorg, psykisk helse, kultur, kriminalomsorg, sikkerhet og beredskap, miljø- og arealpolitikk, og barnehager (s. 78).

Det er særlig innenfor helseområdet at Venstre mener flere oppgaver bør overføres til det lokale nivået. En viktig begrunnelse er at det vil gi mulighet for behandling, pleie og omsorg i folks nærmiljø. Men Venstres partiprogram er også tydelig på at dagens kommuner ikke har tilstrekkelig kompetanse eller ressurser, og at større og sterkere kommuner derfor er en forutsetning for at kommunene skal kunne ta på seg større oppgaver innen helsesektoren. Venstre ønsker å styrke lokalsykehusene og kommunehelsetjenesten ved at det får flere oppgaver og mer ressurser og kompetanse, og de ønsker en økt spesialisering av sykehusene. Det bør legges til rette for at lokalsykehusene kan avlaste universitetssykehusene ved at enkelte spesialiserte oppgaver legges ut til ulike lokalsykehus. Under er det listet opp noen av kulepunktene fra partiprogrammet (gjengitt ordrett) som konkret omtaler oppgavefordelingen innenfor helseområdet (s. 51-58):

Venstre vil:

- At et lokalsykehus minimum skal ha følgende funksjoner: Akuttberedskap innen indremedisin, generell kirurgi og enklere ortopedi, fødetjenester samt anestesi tilstrekkelig for kirurgi, akutt indremedisin og fødselshjelp, og i tillegg røntgen og laboratorietjenester som minimum dekker behovet for akuttbehandling.
- At Stortinget skal vedta en rullerende nasjonal helseplan som definerer og konkretiserer sykehusstrukturen, behandlingstilbudet og de overordnede prioriteringene i helsevesenet.
- At mer makt og flere avgjørelser flyttes fra de regionale helseforetakene ned til det enkelte sykehus.
- Flytte flere spesialisthelsetjenester nærmere borgerne ved å etablere flere lokalmedisinske sentra.
- Iverksette en gradvis omfordeling av ressurser og kompetanse fra spesialist- til primærhelsetjenesten.
- Gi investeringsstøtte til etablering av lokalmedisinske sentra der det er nødvendig for å fullfinansiere samhandlingsreformen. Det er av avgjørende betydning at intensjonene med reformens forebyggende strategier følges opp med statlige tilskudd.
- Stimulere til at det etableres frisklivssentraler i enda flere norske kommuner.
- Gi fastlegene et bredere ansvar for å følge pasienten, også ved utskrivning fra sykehus tilbake til kommunen, og om nødvendig opprette flere fastlegehjemler.
- Gjennom avtaleverk og praksis tydeliggjøre ansvaret for kunnskapsformidling og samhandling som Samhandlingsreformen og nytt lovverk pålegger spesialisthelsetjenesten.
- Gjøre forsøk med å overføre distriktpsikiatriske sentre (DPS) til kommunalt nivå i enkelte større kommuner.
- Opprette et lavterskel psykologtilbud i kommunchelsetjenesten med statlig tilskudd hvor det skal være mulig å få behandling uten henvisning.

- Opprette finansieringsordninger som stimulerer kommunene til å sikre at rusavhengige får tilstrekkelig bolig- og rehabiliteringstilbud utenfor rusmiljøer.

På barnevernsområdet kan Venstres politikk oppsummeres i to hovedpunkter. Partiet ønsker: i) å legge ned det regionale nivået av det statlige barnevernet, Bufetat, og overføre oppgaver og ansvar til den kommunale barnevernstjenesten der kommunene er store nok til å håndtere det, eventuelt til interkommunalt samarbeid. og ii) å gjøre barnevernsloven til en rettighetslov.

Innenfor skoleområdet sier partiet lite vedrørende oppgavefordelingen. Hovedinntrykket er at Venstre vil åpne for mer forsøksvirksomhet, og mer handlefrihet for den enkelte kommune og skole.

3.4.3 Kommunenes rolle

Samfunnsutvikling

Venstre er grunnleggende opptatt av regionale og kommunale nivået, og å overføre mer myndighet og oppgaver til disse. Mer konkret når det gjelder samfunnsutvikling synes det som at de nye regionene er tiltenkt en viktig rolle i det regionale planleggingsarbeidet (s. 77), **om det er tenkt noe fundamentalt forskjellig fra den planleggerrollen som fylkeskommunene har i dagens system er noe uklart.**

Velferdstjenester

Venstre er opptatt av at velferdstjenestene i stor grad bør desentraliseres. Viktige argumenter for dette er nærhet til brukeren, og større mulighet for brukeren til å påvirke tjenestetilbudet. Samtidig er Venstre ganske tydelige på at mange av dagens kommuner ikke kan gi et tilfredsstillende tjenestetilbud, og at det skyldes mangel på kompetanse og ressurser. Desentralisering av velferdstjenester må følgelig kombineres med kompetanse- og ressuroverføring fra sentralt til lokalt nivå. Videre er Venstre mest opptatt av at velferdstjenestene opprettholder en tilfredsstillende kvalitet, hvem (offentlige, private, frivillige) som utfører dem er ikke så viktig.

Myndighet

Partiet ønsker mer myndighet overført til regionalt og kommunalt nivå, og Venstre konkretiserer langt på vei innenfor hvilke myndighetsområder de ønsker desentralisering, jf hva som er skrevet tidligere. Fylkeskommunen skal erstattes av større og mer handlekraftige regioner.

Lokaldemokrati

Venstre er opptatt av lokale selvstyre (som de ønsker å grunnlovsfeste), men det er enkeltindividet og brukeren som er det logiske startpunktet for Venstre. På lokal plan har enkeltindividet større påvirkningskraft og innflytelse, derfor er det ønskelig å styrke lokaldemokratiet. Venstre er opptatt av at både det regionale og kommunale nivået skal være politisk styrte folkevalgte organer hvor det politiske nivået har et betydelig handlingsrom til å utøve egen politikk.

3.5 Rødt

3.5.1 Generelt

Rødt mener det er behov for tre styringsnivåer, og partiets prinsipielle holdning er at oppgaver og ansvar bør desentraliseres. Et viktig argument er at desentralisering sikrer at oppgavene løses nærmest mulig brukeren. Statlige oppgaver som i dag ligger hos fylkesmannen, bør vurderes overført til fylkeskommunen eller til kommunen, med unntak av oppgaver som handler om tilsyn og kontroll. Rødt ønsker en direkte folkevalgt fylkeskommune, som styrkes med flere og tydeligere oppgaver, slik at det kan bli en reell regional utviklingsaktør.

Rødt er imot tvangssammenslåing av kommuner og fylkeskommuner. Arbeidsprogrammet sier intet videre om kommunestruktur, men når en leser partiets distriktspolitikk er en rimelig tolkning at partiet *ikke* er en prinsipiell motstander av dagens kommunestruktur, snarere tvert imot. Partiet ønsker ”å opprettholde en desentralisert bosetting med livskraftige lokalsamfunn og bygder” og mener ”det er viktig at det bor folk i hele landet”, blant annet fordi ”livskraftige distrikter er god miljø- og klimapolitikk” (s. 20-21). Av konkrete tiltak for å opprettholde levende distriktssamfunn foreslår Rødt: ”At folk skal ha skole- og

utdanningstilbud der de bor”, ”At nye statlige institusjoner og forvaltningsorgan blir plassert utenfor de store byene”, ”Å stoppe sentraliseringa av viktige samfunnsmessige tjenester” (s. 21).

Når det gjelder kommuneøkonomien ønsker Rødt å styrke de statlige overføringene til kommunene, mer konkret skal staten fullt ut dekke kostnadene for lovpålagte oppgaver gitt til kommunene. Videre ønsker de å slette kommunenes og fylkeskommunenes gjeld, og de ønsker at kommuner og fylkeskommuner skal få beholde mye mer av det som innbyggerne betaler i skatter og avgifter. Rødt ønsker å endre dagens fordelingssystem fordi kriteriene for tildeling av midler i for liten grad fanger opp lokal kostnadsvariasjon. Dette kommer også til uttrykk ved at partiet, når det skriver om styrking av de statlige overføringene, skriver at det: ”spesielt [skal gjelde for] kommuner og fylkeskommuner med svakt skattegrunnlag”. Dagens fordelingssystem må altså endres, men hvordan det skal gjøres står det ingenting om i arbeidsprogrammet.

3.5.2 Oppgavefordeling

Generelt ønsker partiet at oppgaver skal desentraliseres. Hva det konkret vil innebære for fylkeskommunens oppgaveportefølje er partiet lite eksplisitte på i Arbeidsprogrammet. Unntaket er sykehusene hvor partiet ønsker å overføre styringen av ”de fleste sykehusene til fylkeskommunen”, fordi Rødt mener innføringen av helseforetak var et stort tilbakeskritt. Utover det sies det ingenting konkret om hvilke oppgaver og/eller myndigheter som bør overføres til fylkeskommunen, samtidig som det gjentas flere ganger at fylkeskommunen må ”styrkes” og få flere oppgaver.

Det er begrenset hva Arbeidsprogrammet sier om hvilke oppgaver som skal overføres til det kommunale nivået, barnevern og helsesektoren er to unntak (kommenteres nedenfor). Den grunnleggende holdningen er som nevnt at oppgaver bør løses lokalt. De oppgaver som krever stor grad av samordning mellom flere kommuner, bør ifølge Rødt løses gjennom interkommunalt samarbeid ”uten at dette må gå på bekostning av folkevalgt styring” (s. 7). I noen tilfeller snakkes det i Arbeidsprogrammet om oppgaver som må prioriteres av kommunene, eller som må styrkes. Det skal gjøres ved at staten tar regningen, enten i form av øremerka tilskudd eller bevilgninger. Eksempler på den type

formuleringer er: ”Øremerka midler fra staten til kommunene til boligbygging, styrking av kompetansen i kommunenes første- linjetjeneste og utbygging av flere og sterkere distriktpsykiatriske sentre” (s. 18) og ”Å ruste opp lokalbibliotekene med statlige bevilgninger som garanterer lik kvalitet i alle kommuner” (s. 38).

Hovedtrekkene i Rødts helsepolitikk er at partiet ønsker:

- å avvikle foretaksmodellen og stykkprisfinansieringen,
- fullfinansierte offentlige helsetjenester, rammebasert finansieringsordning på grunnlag av en nasjonal helseplan med politisk vedtatte planer
- Styrking av primærhelsetjenesten, både i volum og kvalitet
- Fullverdige lokalsykehus med medisinsk og kirurgisk akuttberedskap hele døgnet og gode fødetilbud.
- Kritisk til samhandlingsreformen – ”Samhandlingsreformen er (...) trinn to i markedsrettinga av helsesektoren, og vil skape nye problemer og øke presset på nedbygging av lokalsykehusene slik vi ser allerede. Den må møtes med offensive krav for å motvirke dette”(s. 16).
- Statlig fullfinansiering av de kommunale helsetjenestene
- Øremerka tilskudd og nok tid slik at kommunene kan bygge opp tilbud som kommer i tillegg til, ikke i stedet for, tilbudet på lokalsykehusene.
- At kommunal medfinansiering for spesialisthelsetjenesten avvikles.
- En forpliktende plan med statlig fullfinansiering som sikrer nødvendig rekruttering og kompetanse i kommunene.

På barnevernsområdet er Rødts generelle syn at det kommunale barnevernet må styrkes (dagens barnevern anser de som ”sterkt underbemannet”), særlig er partiet opptatt av utbygging og forsterking av helsestasjonene. Videre ønsker Rødt veiledende bemanningsnormer⁸, mer rettighetsfesting⁹ og tydelige og felles

⁸ ”For å gi ansatte mer tid trengs det bemanningsnormer som sikrer et maksimalt antall barn og familier en barnevernsarbeider skal ha ansvar for. Denne normen må gjøres veiledende for hvor mange ansatte som trengs ut i fra lokale behov i det kommunale barnevernet” (s. 9).

retningslinjer for de kommunale barnevernstjenestene for å sikre likeverdig tjenestetilbud for barn og unge uavhengig av hvor de bor i landet. Merkostnadene dette vil medføre skal dekkes av staten.

Rødt jobber for en offentlig gratis skole. Rødt mener mangelen på nasjonale standarder for bevilgninger gjør at skolen tappes for ressurser og at forskjellene mellom skolene øker. Derfor ønsker de å gjeninnføre statlige øremerka midler til skolene. Videre ønsker de å avskaffe stykkprisfinansiering.

3.5.3 Kommunenes rolle

Samfunnsutvikling

Rødt ønsker å styrke fylkeskommunens rolle slik at den kan fungere som en ”reell regional utviklingsaktør” (s. 7). Utover dette sier Rødts lite eksplisitt om hva partiet mener om samfunnsutviklingsaspektet på lokalt og regionalt plan. Hvordan skal for eksempel fylkeskommunen styrkes? Hvilke oppgaver skal overføres til fylkeskommunen slik at den blir en regional utviklingsaktør, og hva med kommunenes rolle? Disse temaene blir i liten grad behandlet av Rødts arbeidsprogram. Men de er opptatt av at det skal bo folk i hele landet, og for å kunne utvikle livskraftige lokalsamfunn vil det kreve ”en infrastruktur med gode transportforhold offentlige tilbud, og post-, tele- og datatjenester med like priser over hele landet” (s. 20).

Velferdstjenester

Rødt jobber for å utvikle gode *offentlige* velferdstjenester som utføres *lokalt*. Konkurransetsetting og private ordninger skal avvikles. Partiet er også opptatt av at det er et *likeverdig* tjenestetilbud over hele landet, ”[d]et er viktig å holde på retten til like goder og rettigheter i form av likeverdige tjenestetilbud over hele landet” (s. 6). Løsningen på dette synes å være lovfesting av krav og rettigheter, nasjonale standarder og retningslinjer – for å sikre et likeverdig tilbud – og statlige midler og øremerka tilskudd for å unngå at kommuneøkonomien belastes. Illustrerende eksempler er ønske om lovfesta rett til barnehage fra det

⁹ ”Å sikre formelle rettigheter for barn og unge, og oppfølging av rettighetene i både privat og offentlig omsorg” (s. 10).

tidspunktet foreldrene ønsker det (s. 26), økt utbygging av kommunale fritidsklubber og at det skal være lovpålagt (s. 38), og en nasjonal standard på sosialhjelpssatsene på nivå med SIFOs (Statens institutt for forbruksforskning) standardbudsjett for husholdningene – Finansieringen skal skje ved øremerking av statlige midler (s. 14).

Myndighet

Partiet er opptatt av å sikre et likeverdig offentlig velferdstilbud over hele landet, og foreslår lovfesting og øremerka tilskudd på en del områder. Hvor mye lokal variasjon i tjenestetilbudet er partiet villig til å godta, og hvilke oppgaver og myndighetsoppgaver mener partiet helt og holdent er opp til de lokale folkevalgte å avgjøre? Disse spørsmålene gir Arbeidsprogrammet i liten grad svar på. Det kan med andre ord synes uklart hvor mye lokalpolitisk handlingsrom det i praksis vil være for kommunene dersom Rødts politikk blir gjennomført.

Lokaldemokrati

Rødts demokratisyn har to hovedelementer. For det første kan partiet beskrives som en forkjemper for det representative demokratiet. Partiet er opptatt av at velferdstilbudet skal være offentlig og at styring, innholdet og innrettingen av det offentlige velferdstilbudet skal bestemmes av folkevalgte. Partiet ønsker å avvikle konkurranseutsetting og privatisering av offentlige tjenester. Videre ønsker partiet å avvikle bruken av kommunale foretak og aksjeselskap da de i liten grad er underlagt folkevalgt styring. I tillegg ønsker Rødt å avskaffe kommunal parlamentarisme fordi styringsformen etter Rødts oppfatning ”innebærer at kommunestyre og fylkesting avgir store deler av sin makt til et lite byråd eller fylkesråd, som ikke behøver å være folkevalgte” (s. 2).

For det andre kan en trekke paralleller mellom mye av Rødts argumentasjon og et direkte prosessorientert demokratisyn. Rødt forstår ”et levende lokaldemokrati” som at det ”vil si at innbyggerne får reell mulighet til å delta i avgjørelser som gjelder hverdagen og livsvilkårene deres” (s. 2). Det skal gjøres ved å sikre borgerne, men også ansatte, gode medvirkningsmuligheter underveis i beslutningsprosessene, det være seg både de politiske beslutningsprosessene, i utviklingen av de kommunale tjenestene

og på arbeidsplassen. Konkrete tiltak som foreslås er innføring av åpne budsjettprosesser, forsøk med deltakende budsjettering og etablering av aktive lokaldemokratiske organ hvor barn og unge får rett og mulighet til reell innflytelse på saker som behandles.

3.6 KrF

3.6.1 Generelt

KrF legger til grunn at politiske beslutninger skal tas på lavest mulige nivå, og ønsker å grunnlovsfeste lokaldemokratiet. Staten skal i hovedsak styre gjennom rammer, slik at kommunenes handlefrihet øker og lokaldemokratiet styrkes.

KrF går inn for at det fortsatt skal være tre forvaltningsnivåer i Norge, men ønsker større og mer slagkraftige regioner enn dagens fylkeskommuner. De nye regionsgrensene bør samsvare med valgkretsene til Stortinget.

Av partiprogrammet framkommer det at partiet generelt er positiv til kommunesammenslåinger og mener det er behov for det – ”flere kommuner kan ha nytte av det” (s. 104). En viktig begrunnelse er utviklingen i retningen av mer spesialiserte velferds- og tjenesteoppgaver og at en del kommuner har utfordringer med å rekruttere og beholde robuste fagmiljøer (ibid). Å sikre en bedre balanse mellom lokaldemokrati og stat brukes også som argument for kommunesammenslåing uten at det tydeliggjøres hva som menes med det. Hvorvidt partiet mener eventuelle kommunesammenslåinger skal skje frivillig eller om Stortinget kan bruke tvang er mer uklart. Størst mulig grad av enighet fra det lokale nivået omtales som ”en stor fordel”, samtidig som partiet mener at Stortinget ”bør påskynde sammenslåing av flere kommuner der det er åpenbare fordeler ved slik sammenslåing” uten å konkretisere hva som ligger i dette (ibid). Ifølge informantene betyr det at Stortinget skal framskynde en kommunestrukturdebatt. Formuleringen om Stortingets involvering skapte debatt på landsmøte og en av informantene peker på at partiet er delt i spørsmålet om en skal åpne opp for tvang i forbindelse med kommunesammenslåinger (KrF1). Ikke alle kommuner vil ha utbytte av å slå seg sammen med andre. Dette gjelder i første

rekker kommuner med stor geografisk utstrekning, spredt bosetning og perifer beliggenhet.

KrF vil styrke det interkommunale samarbeidet. Slikt samarbeid kan bidra til bedre tjenester, større fagmiljø og mer effektiv ressursbruk. Det er imidlertid viktig å sikre demokratisk styring.

Dialogen mellom stat og kommunesektor må styrkes, blant annet ved at konsultasjonsordningen gjøres mer forpliktende. Statens krav til kommunenes rapporteringssystem må forenkles.

3.6.2 Oppgavefordeling

Nærhetsprinsippet og subsidiaritetsprinsippet er viktige. Oppgaver skal løses på lavest mulige nivå. Oppgaver som er for «små» for staten, men for «store» for kommunene bør legges til regionene. Et politisk styrt regionnivå vil være en forutsetning for at makt og beslutninger skal legges så nær innbyggerne som mulig.

Det må være samsvar mellom kommunenes oppgaver og kommunenes økonomi. Inntektssystemet må forbedres slik at grunnleggende velferdstjenester ikke rammes ved endringer i folketallet. Inntektssystemet må ta høyde for at kommunesektoren er mangfoldig. Hvordan inntektssystemet bør endres sier derimot partiet lite om.

Regionnivået skal ha hovedansvaret for en helhetlig regional utvikling. Av hva som vil være sentrale oppgaver for det nye regionale nivået nevnes: videregående opplæring, regional høyere utdanning og forskning, innovasjon og næringsutvikling, samferdsel, kultur, oppgaver innen helse, miljø og landbruk, samt sektoroverskridende og kommuneoverskridende planlegging. Flere av virkemidlene som i dag forvaltes av staten, må overføres til regionene, uten at partiet konkretiserer hvilke virkemidler det har i tankene (s. 105).

Helse: sømløse tjenester, forpliktende samarbeid mellom kommunehelsetjenesten og spesialisthelsetjenesten; iverksetting av prøveprosjekter hvor kommunene har bestiller- og finansieringsansvar for spesialisthelsetjenester; lovfeste eldrecentre og innføre statlige stimuleringstilskudd til disse; sikre at det finnes spesialkompetanse innen lindrende behandling i alle kommuner og arbeide for flere lindrende enheter; gode systemer for

interkommunalt samarbeid om legevakt, akutte tjenester og krevende pasientforløp, legge ned de regionale helseforetakene og sikre at kommunene skal få tilstrekkelig økonomisk handlingsrom og tid til å gjennomføre samhandlingsreformen på en måte som sikrer likeverdige helsetilbud i hele landet.

Skole: styrke PP-tjenesten, ellers lite konkret om hvilke oppgaver kommunene skal ha innenfor skolesektoren, justeringer av dagens politikk heller enn store endringer.

3.6.3 Kommunenes rolle

Samfunnsutvikling

KrF gir uttrykk for at både det regionale og kommunale nivået har en viktig rolle som samarbeidspartnere og tilretteleggere for næringsliv og samfunnsutvikling, men viktig at de har de verktøy og ressurser dem trenger for å kunne utføre det ansvaret og plikter dette medfører. Sterke og slagkraftige regioner ses på som en viktig forutsetning for å få til samfunnsutvikling alle steder i landet.

Velferdstjenester

Partiet er opptatt av likeverdighet i velferdstjenestetilbudet, kvaliteten på tjenestene skal være likeverdige uavhengig av hvor i landet du befinner deg, men det skal være rom for lokal tilpasning.

Myndighet

Partiet er tydelige på at de ønsker å overføre mer myndighet og oppgaver fra statlig til regionalt og lokalt nivå. Statens krav til kommunenes rapporteringssystem må forenkles og unødvendig byråkrati må reduseres står det i partiprogrammet, uten noen nærmere konkretisering.

Lokaldemokrati

KrF sitt grunnsyn må sies å være en sterk tilhenger av lokaldemokratiet. Partiet bygger på en kristendemokratisk ideologi bestående av åtte prinsipper hvorav et av disse er subsidiaritetsprinsippet (ofte kalt nærhetsprinsippet) som sier at: ”beslutninger i samfunnet må tas på lavest mulig hensiktsmessige nivå” (s. 12). Partiet vil også grunnlovsfeste lokaldemokratiet (s. 105).

3.7 SV

3.7.1 Generelt

SVs partiprogram har et eget kapittel om demokrati og folkestyre. Her slås det fast at «SV vil utvide, fordype og fornye demokratiet. Målet er å gi vanlige mennesker økt makt og innflytelse over sitt eget liv og samfunnet de bor i» (SV 2013:81). Å styrke lokaldemokratiet er et element i dette arbeidet fordi lokaldemokratiet «gir nærhet mellom innbyggere og beslutningstakere, og gir rom for lokale tilpasninger» (SV 2013:83). Lokaldemokratiet og forholdet mellom stat-kommune står imidlertid ikke på listen over SVs hovedprioriteringer i perioden. De viktigste målsettingene for partiet i neste stortingsperiode er å styrke fagbevegelsen, å etablere en demokratisk sektor i norsk arbeidsliv, samt å styrke frivilligheten.

Forvaltningsnivåene og forholdet mellom dem behandles under overskriften «Lokaldemokrati». Partiet ønsker å opprettholde en modell med tre forvaltningsnivå – stat, region og kommune. Det åpnes for at fylkeskommunen kan erstattes av større regioner, men det er ingen uttalt målsetting å avvikle fylkeskommunen. SV går imot tvungen kommunesammenslåing, men mener at kommuner som ønsker å slå seg sammen bør få statlige stimuleringsmidler. Samtidig understrekes det at det også er flere fordeler med små og mellomstore kommuner, **uten at disse fordelene utdypes nærmere**. SV er positive til mer samarbeid mellom kommuner, under forutsetning av at slikt samarbeid ikke undergraver mulighetene for demokratisk styring.

3.7.2 Oppgavefordeling

Diskusjonen om demokrati og folkestyre bygger på en idé om at beslutninger bør tas så nær innbyggerne som mulig, og SV går inn for en desentralisering av makt fra stat til region og kommune. I dette ligger det en forståelse av at nasjonale målsettinger vil måtte tilpasses lokale forhold, noe som igjen vil åpne for at kommunene kan prioritere ulikt. Tanken er at man ved å åpne for lokale avveininger og tilpasninger vil få større aksept for nasjonale målsettinger. Statens mulighet til å overprøve lokale beslutninger

bør begrenses, og det bør opprettes et tvisteløsningsorgan som kan avgjøre tvister mellom stat og kommune.

Samtidig understrekes det at desentralisering av makt forutsetter at den faglige kompetansen ivaretas. Dette er også et synspunkt som fremkommer i intervjuene. Tanken synes å være at god kompetanse og sterke fagmiljø reduserer behovet for statlig styring av kommunesektoren; at dersom den faglige kompetansen er sterk vil profesjonsetikken være like styrende som statlige reguleringer eller tilsyn. Det er imidlertid uklart hvordan den faglige kompetansen skal styrkes eller ivaretas når oppgaver og makt desentraliseres. Teknologiske løsninger generelt, og digitalisering spesielt, lanseres som et virkemiddel for å øke effektiviteten i offentlig sektor. En av informantene legger også til grunn at digitalisering av offentlig sektor er et virkemiddel for å sikre at også mindre kommuner kan tilføres tilstrekkelig kompetanse. En annen informant sier at småkommunene i realiteten bare har to valg: samarbeid eller sammenslåing.

Hverken partiprogrammet eller informantene har imidlertid svar på hvordan kompetanse kan ivaretas og styrkes samtidig som dagens bosettings- og kommunestruktur opprettholdes. En av informantene åpner for at generalistkommuneprinsippet kan fravikes, ved at kommunene gis mulighet til å bygge opp og prioritere enkelt tjenester og fagområder, mens andre tjenester og fagområder kan nedprioriteres. Selv om partiprogrammet åpner for mer utstrakt samarbeid mellom kommunene, er det likevel ikke tegn til at partiet som helhet er villig til å skrote generalistkommuneprinsippet.

Det fremkommer ikke av partiprogrammet om kommunene i første rekke skal være lokaldemokratiske organ eller iverksettingsorgan for statlig politikk. Selv om diskusjonen som helhet gir inntrykk av at lokaldemokratiet er viktig, synes det å dreie seg om lokale justeringer av nasjonale målsettinger. Øremerking av midler bør som hovedregel unngås, men vil i enkelte tilfeller være nødvendig. Det understrekes også at statlig pålagte oppgaver må fullfinansieres.

Endringer på sikt

Partiprogrammet er lite konkret med hensyn til oppgavefordelingen mellom nivåene. Unntaket er helse- og omsorgs-

sektoren. SV går inn for å utvikle helseforetakene, og går inn for at sykehusene skal være demokratisk styrt. Avviklingen av helseforetakene synes å henge sammen med en regionreform. I partiprogrammet heter det blant annet: «SV vil ha et mer slagkraftig regionnivå som kan gi demokratisk styring i spørsmål som går ut over de grensene dagens fylkeskommune utgjør. Skal sykehusene komme under tydelig demokratisk kontroll, vil regioner, heller enn fylker, gi en mer helhetlig forvaltning» (SV 2013:84).

Kommunene skal få større ansvar for rehabilitering «fordi mye av den viktigste rehabiliteringen handler om å komme inn i hverdagen med en ny sykdom eller funksjonsnedsettelse». Også her er kompetanse viktig. For at kommunene skal settes i stand til å drive gode rehabiliteringstilbud kreves det flere ergoterapeuter og fysioterapeuter i kommunene. Spesialisert rehabilitering skal imidlertid være et statlig ansvar, og slik rehabilitering skal finansieres over Folketrygden. Kommunene skal også ha tilstrekkelig kompetanse på velferdsteknologi, målet er at flest mulig skal få hjelp i kommunene heller enn i spesialisthelsetjenesten.

SV ønsker å føre en aktiv politikk for å utvikle distriktene og opprettholde dagens bosettingsmønster. Distriktene må sikres tilstrekkelig handlingsrom. Dette krever, på den ene siden, at alle skal ha tilbud om basale tjenester der de bor, og, for det andre, at kommunene og fylkeskommunene skal være i stand til å utføre sin rolle som samfunnsutviklere. En av informantene legger til grunn at innovasjon og næringsutvikling i større grad bør være et regionalt ansvar, og peker på at for eksempel Innovasjon Norge burde organiseres som regionale enheter.

3.7.3 Kommunenes rolle

Samfunnsutvikling

Kommuner og fylkeskommuner/regioner har en viktig rolle som samfunnsutviklere. Likevel er inntrykket at SV mener staten skal ha en viktig pådriverrolle, gjennom pålegg og rettighetsfesting – «rett til ren luft» - og gjennom økonomiske incentiver – støtte til infrastrukturtiltak for kommuner som prioriterer gang- og sykkelstier. Nasjonale målsettinger legger begrensninger på kommunenes handlingsrom i planleggingen.

I pressområder skal staten kunne pålegge kommuner å inngå i regionalt plansamarbeid.

Velferdstjenester

Kommunene skal tilby grunnleggende tjenester til innbyggerne. Partiprogrammet åpner for at det vil være lokal variasjon i tjenestetilbudet. Når de enkelte tjenestene diskuteres kan det synes som om SV går bort fra dette prinsippet, og i større grad diskuterer statlige krav til kommunale tjenester så som bemanningsnorm i barnehage og skole. Når staten pålegger kommunene oppgaver skal disse fullfinansieres. Øremerkede tilskudd skal være unntaket heller enn regelen. Inntrykket er imidlertid ikke at kommunene skal gis stort handlingsrom i utformingen av velferdstjenestene, men snarere at de skal kunne gjøre nødvendige lokale tilpasninger

Inntrykket forsterkes når vi går inn på de enkelte sektorene:

Skole: ressurs- og bemanningsnorm, krav til skolebygg og uteareal, mer fysisk aktivitet og leksehjelp, etc. Kommuner og fylkeskommuner skal tillegges mer vekt i vurderingen av søknad om godkjenning eller utvidelse av privatskoler. En av informantene mener at det bør åpnes for at elevene lærer mer om lokalmiljøet sitt i skolen, og at regionene bør få ansvar for høyere utdanning.

Helse: kommunene skal ha en ensomhetsplan og kartlegge ensomhet blant eldre, skal ha ansvar for rehabilitering og bygge opp kompetanse for velferdsteknologi, ny tiårig opptrappingsplan for rusfeltet, lokale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner, alle kommuner skal ha tilbud om helsestasjon for ungdom mellom 18 og 25 år.

Myndighet

Det er uklart hvilken myndighet kommunene skal ha. Et generelt inntrykk er at SV er mer opptatt av tjenestenes innhold, og at det åpnes for større grad av partnerskapsløsninger. Tjenester ytes i samspill mellom nivåene, og implisitt åpnes det for partnerskapsløsninger.

Lokaldemokrati

SV er tilhengere av et sterkt lokaldemokrati, men sier lite om hva som faktisk skal bestemmes lokalt. Et viktig prinsipp er at

avgjørelser skal tas så nær innbyggerne som mulig. SV ønsker å utvide demokratiet, blant annet med større innslag av deltakende demokrati og arbeidslivsdemokrati.

3.8 Arbeiderpartiet

3.8.1 Generelt

Det står relativt lite om kommuner, fylkeskommuner og stat-kommuneforhold i Arbeiderpartiets parti-program. Hoved-inntrykket er at partiet vil beholde oppgavefordelingen mellom nivåene omtrent slik den er i dag.

En nærlesning av Arbeiderpartiets forslag til styring innenfor de ulike sektorene viser likevel at partiet både vil pålegge og norm-feste kommunale oppgaver på en måte som vil innskrenke kommunenes handlingsrom (for eksempel vil de innføre bemanningsnorm i barnehager). Det sies ikke hvordan normene eksplisitt skal formuleres eller hvilket rom de gir for skjønn eller lokale fortolkninger.

Kommunenes handlingsrom i forhold til staten berøres i parti-programmet også gjennom omtale av insigelsespraksisen til statlige etater. Arbeiderpartiet ønsker å samordne statlige aktører slik at kommunene i planprosesser kan ”møte en stat som er samordnet om sine prioriteringer”. De vil gå gjennom innsigelsesinstituttet med dette for øyet. En samordning av statlige prioriteringer innebærer ikke nødvendigvis økt kommunalt selvstyre – kanskje vil det tvert imot svekke kommunalt selvstyre, fordi en ferdigsamordnet statlig innsigelse gir lite handlingsrom eller forhandlingsrom for kommunene.

Arbeiderpartiet mener det er behov for forandringer i kommune-strukturen, for å sikre gode velferdstjenester, samt funksjonelle og bærekraftige kommuner. Hovedmekanismen for å få til kommune-sammenslåing skal være positive insentiver fra staten, men de åpner for noen grad av tvungen kommunesammenslåing i tilfeller der enkeltkommuner setter seg på bakbena og truer med å stanse endringer som er hensiktsmessige ut fra regionale hensyn. Avsnittet om kommunesammenslåinger står under overskriften ”Det gode liv i byen” (s 66). Det kan enten indikere at de forsøker å gjemme bort punktet eller at de tenker at dette i første omgang

vil gjelde bykommuner. Vedtaket var enstemmig, men informanter mener det blir vanskelig innad i partiet når man forsøker å konkretisere hva som ligger i det. Ingen vil ha sammenslåinger i sitt område. Dessuten er Arbeiderpartiet et ”ordførerparti” med en betydelig lokal motvilje mot sammenslåinger på lokalt plan. Når det kommer til stykket ønsker ingen å gi fra seg makt. Dette vurderes av informantene som en viktig mot-driver, som hindrer Arbeiderpartiet sentralt i å fronte en positiv innstilling til kommunesammenslåinger. En annen faktor som har dempet Arbeiderpartiets strukturendringslyst er samarbeidet med Senterpartiet. Økte kompetansekrav gjør at mange kommuner oppleves som for små i dag. Samtidig gjør nye kommunikasjonsmønstre (broer, veier, fly, e-post) at berettigelsen til mange små kommuner faller bort. Det er ikke lenger gode argumenter for at man må ha et eget kommunesenter. En informant mener at vi ikke gjør noe med det fordi vi ikke må – økonomi ville ellers vært en viktig drivkraft, men den er ikke til stede. En strukturendring vurderes imidlertid også på kort sikt å være kostnadskreven i seg selv.

Når det gjelder fylkeskommunens fremtid står det ingenting i partiprogrammet om det. Informanter gir imidlertid inntrykk av at fylkeskommunen ikke er hellig, men at man trenger et koordinerende regionalt nivå – spesielt i områder med mange kommuner og store geografiske avstander. Så lenge man ikke får til en regionreform er fylkeskommunen en god løsning. Kommunestrukturen er heller ikke hellig, men oppleves av informanter som å være et styringsverktøy. Kommunenes størrelse og inndeling skal gjøre dem til hensiktsmessige tjenesteproduserende enheter.

3.8.2 Oppgavefordeling

Partiprogrammet sier lite om prinsipper for oppgavefordeling, antakelig fordi partiet i all hovedsak vil beholde den oppgavefordelingen som er. Informantene har heller ingen bestemte oppfatninger av hvilke oppgaver en eventuelt kunne flyttet på. En informant ser for seg at fylkeskommunen bør få økt myndighet når det gjelder næringsutvikling og samfunnsutvikling. Den samme informanten mener at barnevernet bør legges enten til staten eller kommunen, at ansvaret bør tydeliggjøres.

Både i programmet og blant informantene vises det til ”nærhetsprinsippet” når det gjelder oppgavefordeling: Oppgaver bør løses på lavest mulig nivå, og det oppleves å være slik i dag. Det er derfor ikke nødvendig å desentralisere oppgaver. Oppgaver som krever samordning eller har et større nedslagsfelt enn kommunen bør være fylkeskommunale eller nasjonale. Spesielt viktig er dette for oppgaver der man må ta upopulære vedtak, slik som på miljøfeltet. Det blir beskrevet som for tøft for kommunene å skulle forvalte dette hensynet, og fristelsene er for mange til for eksempel å bygge i strandsonen eller i områder med truede arter. En av informantene mener at kommunenes råderett over planlegging og boligbygging bør innskrenkes med denne begrunnelsen. Videre mener informantene at generalistkommuneprinsippet bør bestå. Dette står ikke eksplisitt i partiprogrammet, men uttrykkes kanskje gjennom formuleringen ”funksjonelle og bærekraftige kommuner”.

Selv om Arbeiderpartiet ikke vil frata kommunen rettigheter er partiet likevel opptatt av å utvikle nasjonale standarder på ulike tjenesteområder, som kommunene skal innfri. I partiprogrammet brukes for eksempel formuleringer som ”nasjonale læringsmål”, ”nasjonal kvalitetsvurdering” og ”nasjonale retningslinjer”. I praksis vil slike nasjonale standarder frata kommunene lokalt handlingsrom.

Rettighetsfesting er det få spor av – i partiprogrammet bruker formuleringer som ”legge til rette for”, om ulike tjenester. Ifølge informantene er det delte meninger innad i partiet når det gjelder hvor strengt man mener staten skal regulere de ulike sektorene. Generelt vil alle sektorpolitikere at deres områder skal reguleres strengt, at midler skal øremerkes osv – de ønsker altså styring og normfesting som i praksis vil innskrenke det lokale selvstyret. Politikere med et hjerte for kommunen (i kommunalkomiteen eller ute i kommunene) ønsker mindre standardisering og øremerking. Informantene i kommunalkomiteen mener at hvis man setter for mange detaljerte standarder så tar man bort politikken i lokaldemokratiet, og at det er viktig at folk når de stemmer ved lokalvalg stemmer over hvilket tjenestetilbud de vil ha. Utover noen etablerte minstestandarder, bør det må være rom for store lokale forskjeller i tjenesteyting. Videre er de urolige for at standarder, normer og reguleringer dynges oppå hverandre, og at det ikke finnes saneringsmekanismer. Sektorpolitiske informanter i

partiet deler ikke denne bekymringen, men taler for normfesting innenfor sine felter.

3.8.3 Kommunenes rolle

Samfunnsutvikling

I partiprogrammet er det ikke eksplisitt fokus på kommunen som samfunnsutvikler, men at kommunen skal ha en samfunnsutviklende rolle ligger som en uutalt forutsening under mye av det man beskriver at kommunene skal gjøre. Staten har tilskrives en viktig rolle i å sørge for at kommunene tar ansvar for samfunnsutviklingen. Kommunene skal fra sentralt hold pålegges å utarbeide planer for ulike felt og sektorer de har ansvar for (for eksempel boligutbygging). Arbeiderpartiet ser med andre ord for seg at staten har en rolle i å sørge for at samfunnsutvikling skjer i kommunene, de tør ikke gi fra seg ansvaret.

Velferdstjenester

I all hovedsak skal kommunene være ansvarlig for de tjenestene de allerede har ansvar for.

Myndighet

Økt normfesting og standardisering vil føre til at myndighet i praksis overføres fra kommune til stat. En forenkling av det statlige innsigelses- og tilsynsregimet, som Arbeiderpartiet foreslår, vil kunne slå begge veier. Det argumenteres for at en forenkling og samordning av innsigelsesinstituttet vil gjøre hverdagen lettere og mer forutsigbar for kommunene, men det vil også frata kommunene muligheten til å være i dialog og forhandle med de ulike aktørene.

Lokaldemokrati

Det sies lite om dette i partiprogrammet, annet enn at det er viktig. Videre står det i programmet at partiene selv må kunne velge hvor mange de vil forhåndskumulere og at forsøk med e-valg kan videreføres lokalt. Informanten spriker litt her. En informant mente at lokaldemokratiet burde få mer å si på den måten at tjenesteyting i liten grad bør være statlig regulert. Samtidig er informantene imot en grunnlovsfesting av det lokale selvstyret. Begrunnelsen for dette er at det lokale selvstyret ikke først og fremst er en verdi i seg selv, men et styringsverktøy som kan

brukes av staten for å sikre god tjenesteproduksjon. Både oppgavefordeling mellom nivåene og kommunegrenser bør bero på hva som er mest effektivt og sikrer best mulig tjenesteyting og gode velferdsløsninger. Det pekes også på at kommunestrukturen ikke er statisk, men må tilpasses de utfordringene det lokale nivået skal løse. Likevel mener alle informantene at det må brukes mer gulrot enn pisk, og at kommunekartet bør tegnes lokalt, og ikke på Stortinget.

En informant er også bekymret for hva en eventuell kommunesammenslåing vil gjøre med det lokale engasjementet og frykter at større kommuner med flere heltidspolitikere vil gjøre at folk flest vil slutte å engasjere seg. Det å være lokalpolitiker vil bli mer krevende, og det vil for eksempel være vanskelig å kombinere med et yrke ved siden av.

4 Regionale forventninger og krav ved strukturendring

4.1 Innledning

NIBR har foretatt en gjennomgang av innspill fra KS' fylkesstyrrer og rådmannsutvalg om hvilke forventninger og krav kommunesektoren bør ha hvis kommunestrukturen skal endres.¹⁰

KS' fylkesstyrrer og rådmannsutvalg ble bedt, av KS sentralt, om å drøfte hvilke forventninger og krav kommunesektoren burde ha dersom det blir aktuelt å endre kommunestrukturen. Dette ble konkretisert i fire spørsmål som blant annet omhandler mål og oppgaver, rammebetingelser og krav til gode prosesser.

Vi har i det følgende sammenfattet og foretatt en analyse av innspillene. I dette arbeidet har vi lagt vekt på faktorer som går igjen i de ulike besvarelsene, og hva som finnes av lokal variasjon mellom regionene. Vi har avslutningsvis foretatt noen vurderinger av mulige implikasjoner, gitt at en eventuell kommunestrukturreform fikk den prosess og utforming som innspillene legger til grunn. Her har vi også satt opp en rekke spørsmål det kan være hensiktsmessig for oppdragsgiver og andre å ta stilling til i det videre vurderingsarbeidet av kommunenes strukturelle framtid.

4.2 Forventninger og krav til statlige rammebetingelser ved en strukturendring

Det første spørsmålet KS ønsket svar på var følgende:

¹⁰ Dette kapitlet er sluttrapport for prosjektet «Kommunestruktur 2013» som NIBR har gjennomført på oppdrag fra KS.

Ved en endring i kommunestrukturen – hvilke rammebetingelser må kommunesektoren forvente/kreve fra statens side? (Mål, oppgavefordeling, økonomi, statlig organisering mv.)

Vurderingene fra regionene som fremkommer av analysene samler seg i hovedsak rundt fem ulike temaer. (1) Strukturendring må sees i sammenheng med oppgavefordeling (og omvendt). (2) En eventuell reform må bero på et helhetlig statlig initiativ og organisering av prosess. (3) Ha klare målsetninger. (4) Sikre økonomisk incitament. (5) Være åpen i forhold til grensejusteringer. Under følger en tematisk redegjørelse av disse forholdene.

Strukturendring og oppgavefordeling. Hva skal komme først?

Mange av innspillene ser strukturendring i sammenheng med oppgavefordeling, men det er ulike oppfatninger om hva som i så fall bør komme først. Spørsmålet er hvorvidt strukturendring skal komme i etterkant av oppgavefordeling eller om oppgavefordeling skal komme som et resultat av strukturendring. Det ene poenget som presiseres er at oppgavefordelingen må være styrende for endring. Det andre er at en kommunereform bør følges opp av reform i oppgaver og større lokalt selvstyre.

Det kan trekke i litt ulike retninger. Flere innspill understreker at en strukturereform må bygge på en tanke om hvilke oppgaver som bør legges til det kommunale nivået i et langsiktig tidsperspektiv. Oppgavefordelingen mellom nivåene må være styrende for endringer i kommunestrukturen. Det vil si at større kommuner i seg selv ikke må være det overordnede målet, men at sektoren skal være i stand til å fungere selvstendig, være nyskapende og yte gode tjenester til befolkningen.

En gjengs oppfatning er samtidig at en kommunereform som resulterer i færre kommuner må følges opp med en desentralisering av oppgaver og større grad av kommunalt selvstyre - med andre ord en samlet, helhetlig forvaltningsreform, som omfatter både struktur, oppgavefordeling og selvstyre. Enkelte presiserer at lokaldemokratiet bør grunnlovsfestes. Flere presiserer at generalistkommunen og nærhetsprinsippet fremdeles må ligge til grunn som prinsipper for oppgavefordeling og demokratiet. Enkelte poengterer også behovet for å se reformen i et samfunnsøkonomisk perspektiv. Større kommuner bør resultere i

større lokalt selvstyre, mer rom for politisk skjønnsutøvelse og reduksjon av dokumentasjon og rapportering til statlige kontrollinstanser, fremholdes det. Enkelte presiserer at en eventuell reform må gi folkevalgte større økonomisk handlingsrom. Her er en tidligere brukt hypotese at større kommuner (i kraft av å ha et stort befolkningsgrunnlag) har større budsjetter, noe som i seg selv gir større mulighet til innflytelse for lokalpolitikerne. Denne handlefriheten kan igjen gjøre det mer interessant å være lokalpolitiker.¹¹ Enkelte mener imidlertid at en måte å ta vare på nærmedemokratiet er å etablere grendeutvalg/bydelsutvalg som for eksempel høringsinstans og forvalter av stimuleringsmidler. Ett fylke presiserer at hvorvidt og hvor grensene for slike utvalg skal gå bør defineres lokalt. Noen steder kan det være fordelaktig at grensene for slike følger den gamle kommuneinndelingen slik at en kan spille på innarbeidede identiteter (inkludert naturlige grenser for frivillig foreningsliv). Andre steder kan en slik inndeling sementere og endog forsterke eventuelle konflikter mellom de gamle kommunene i en ny storbykommune.

Oppgavefordeling – konkrete forslag

Fylkesstyrene og rådmannsutvalgene legger altså vekt på viktigheten av å se oppgavefordeling og en eventuell strukturreform i sammenheng, og desentralisere oppgaver og myndighet dersom vi får en reform som resulterer i færre kommuner. Det fremkommer imidlertid få konkrete forslag til hvilke endringer i oppgavefordeling som bør forekomme. Ett av innspillene viser allikevel til enkelte konkrete eksempler. Landbruks- og miljøoppgaver kan vurderes overført fra fylkesmannen til det nye kommunenivået. Dersom fylkekommunen blir fjernet som forvaltningsnivå og ikke erstattes av andre landsdelsregioner bør større kommuner overta oppgaver som i dag er lagt til fylkesnivået. Eksempler på slike oppgaver er videregående opplæring, samt oppgaver innenfor kultur, plan, areal og miljø, folkehelse og samferdsel.

¹¹ Se for eksempel Baldersheim, H., Pettersen, P. A., Rose, L. E. & Øgård, M. (2003). *Er smått så godt? Er stort så flott? Analyser av kommunestrukturens betydning*. Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitet i Oslo. Forskningsrapport 1/2003.

Helhetlig statlig initiativ og organisering av prosess:

Det forventes klare føringer fra staten ved en eventuell reform. En slik reform må bero på et tydelig nasjonalt initiativ. Det vil si at sentrale myndigheter må ta ansvar for å definere en klar hensikt med endringen, rammene og hvilke oppgaver som skal løses av hvem. Endringsprosessen må dessuten koordineres sentralt. Spørsmålet om hvilke instanser (departementer, direktorater) kommunene må forholde seg til må avklares, og kommuniseres ut til kommunene.

Klare mål:

Målene med en strukturreform beskrives i hovedsak i å få i stand en oppgavefordeling som er mer tilpasset tjenestebehovet i befolkningen og samfunnsutviklingen som helhet. Det vil si en strukturendring skal tilstrebe økt kvalitet, effektivitet og en bedre tilpassing til demografiske/geografiske forhold.

Noe som går igjen er at en eventuell strukturendring må ha en tydelig begrunnelse og hensikt. Det vil være viktig å skape en felles forståelse for at dette har sammenheng med samfunnsutviklingen og utfordringene knyttet kommunenes evne til å løse oppgaver.

Sikre økonomisk incitament:

En desentralisering av oppgaver skal også medfølge ressurser. Reformen må sikres med nødvendige økonomiske incitament for å sikre nødvendige rammer i en overgangsperiode. Det legges vekt på at finansieringen i størst mulig grad må være rammebasert, og ikke øremerket. Enkelte tar opp utfordringen med manglende incentiver for sammenslåing for kommunene som i dag har god økonomi. Det etterlyses incentiver for sammenslåing for kraftkommunene.

Åpent også for grensejusteringer

Flere understreker viktigheten av å ta hensyn til geografi, infrastruktur, bo- og arbeidsområde, samt reisemønster. En strukturreform kan ikke kun bestå i sammenslåing av eksisterende kommuner, men en vurdering av hva som er funksjonelle regioner/enheter. Det understrekes også at arbeidet bør bygge på erfaringer fra tidligere strukturprosesser.

En selvstendig og nyskapende kommunesektor

Ett av innspillene påpeker at KS sin visjon om ”en selvstendig og nyskapende kommunesektor” også kan fungere som en målsetning for en eventuell endring i kommunesektoren. Her må målet være å sette kommunesektoren bedre i stand til å fungere selvstendig og yte gode tjenester til befolkningen – fremfor å se på det å skape større kommuner som et mål i seg selv. Reformen må ha som mål å sikre at kommunene leverer gode velferdstjenester til befolkningen. Et kriterium for å oppnå dette beskrives som det å skape en struktur som er så robust og bærekraftig at kommunene selv kan ta ansvaret for sin selvstendighet og nyskapningsevne. Hvordan man kan diskutere innholdet i begrepet ”robuste kommuner” kommer vi nærmere tilbake til.

4.3 Kriterier for å få i stand gode endringsprosesser lokalt og sentralt

Det neste spørsmålet fylkesstyrene og rådmannsutvalgene foretok en vurdering av var:

Ved en endring i kommunestrukturen – hvordan kan det legges opp til en god prosess nasjonalt og lokalt? (Jf. Landstingets forventninger til gode prosesser)

Svarene klynger seg i denne bolken rundt at prosessene må være tydelig initiert fra statens side, med helhetlig koordinering og kommunikasjon mellom statlige instanser og videre ut vil kommunene. Selve gjennomføringen av en slik endring må gi rom for lokal medbestemmelse og ikke sette stopper for lokale prosesser.

Tydelig initiativ fra sentralt hold:

Initiativet må komme fra sentralt hold, og hva strukturendringen konkret skal innebære må være entydig. Det pekes også på at staten må synliggjøre hvilke drivkrefter i samfunnet som krever endring i kommunestrukturen. Det sees imidlertid som viktig å bygge en tillitsrelasjon til kommunene for å gjennomføre endringsprosessen. Den enkelte strukturendring må være forankret lokalt.

Effektiv gjennomføring som ikke stopper lokal utvikling:

Det fremheves at prosessen må gjennomføres på en effektiv måte, og ikke slik at andre lokale utviklingsprosesser stopper opp. Et innspill advarer mot å kjøre flere omfattende statlige reformprosesser samtidig. Etter NIBRs oppfatning kan dette innspillet tolkes i en annen retning av innspillet til punkt 1, om å se oppgavefordeling og strukturendring i sammenheng, men dette er uvisst.

Helhetlig koordinering og kommunikasjon:

Prosessene må startes – og bli sett på – som helhetlige gjennom alle forvaltningsnivå. Flere presiserer at dersom det skal gjennomføres en slik reform må det legges opp til en koordinering/samkjøring mellom departementer slik at kommunene får tydelige og enhetlige signaler. Enkelte peker også på at det vil være viktig å samordne endringsprosessene også regionalt.

Viktigheten av at innbyggerne får god informasjon og om prosessene knyttet til endringer i kommunestruktur blir også poengtert av noen.

Lokal medbestemmelse:

Det vektlegges at de enkelte strukturendringer bør bero på frivillighet.

En entydig oppfatning er at en endring i kommunestrukturen forutsetter at kommunene selv får mulighet til å gi innspill og medvirke til ny kommuneinndeling. Stortinget bestemmer de overordnede rammene, mens kommunene selv må kunne si hvilken retning de vil gå/hvor grensene skal gå, gjennom gode lokale prosesser.

Enkelte mener at befolkningen bør være delaktige i prosessen mot ny kommunestruktur. Andre mener at også frivillig sektor og næringsliv bør trekkes inn. Ett fylke presiserer imidlertid at det ikke bør holdes lokale folkeavstemninger fordi beslutningen til en enkeltkommune da vil kunne låse en god løsning for en hel region.

Ett forslag til hvordan prosessen bør forløpe går ut på å ha en periode der frivillige løsninger kan etableres. Andre påpeker at det bør settes klare felles tidsfrister for gjennomføringen av prosessene. Flere understreker igjen at frivillig sammenslåing må

følges opp med forutsigbare rammebetingelser og incentiver fra statens side.

Avklaring av fylkeskommunenes rolle:

Flere legger også vekt på at hvis det gjennomføres endring i kommunestruktur må det også kjøres en prosess for avklaring av fylkeskommunens/regionenes ansvarsområde med tilhørende oppgaveportefølje. Enkelte mener at fylkeskommunen sitter med kompetanse og utredningskapasitet som kan ha en viktig rolle i strukturendringsprosessen. Ett forslag til prosess er at kommuner og fylkeskommuner først får uttale seg om de overordnede føringene. Deretter gjennomføres gjennom inkluderende lokale prosesser.

4.4 Lokale forhold

Det tredje spørsmålet KS ønsket svar på var følgende:

Er det særlige forhold i deres fylker som det bør tas hensyn til, og hvordan kan det gjøres?

Her er det flere forhold som går igjen. Store geografiske avstander og et mangfold av kommuner når det kommer til sentralitet, folketall, og økonomi sees på som viktige forhold for nær samtlig av fylkene. En utfordring med å slå sammen kommuner til større enheter som tas opp er at det har en sentraliseringseffekt som kan gjøre det vanskelig å vedlikeholde et tjenestetilbud i perifere områder. Et interessant innspill er at det bør fokuseres på infrastruktur for *kommuneinterne* reiser.

Utfordringene knyttet til sentraliseringseffekten spesifiseres av enkelte. Finnmark peker på at det må sikres bosetting i de kjernesamiske områdene. De tar også opp at man bør foreta en vurdering av fylkesgrensene. Fylkesgrensen i sør mot Nordland må justeres og tilpasses en rasjonell samhandling mellom fylkene.

Nord-Trøndelag nevner spesielt at de har en perifer bosetning med sterke grendestrukturer med identitets- og bosettingspreferanser. Dette mener de viktiggjør lokalpolitisk og økonomisk handlingsrom for å vedlikeholde og drifte den lokale tjenesteproduksjonen uavhengig av endring i kommunestruktur.

Andre tiltak fylkene tar opp som kan være med å motvirke ulempene med geografiske avstander og sentraliseringseffekten er en styrking av infrastruktur – utbygging/bedring av veier, tunneller, fiber etc. Det vil styrke samferdsel og mulighet for et desentralisert tilbud.

Noen tar opp en fordel med en endring til færre kommuner; kommunene i dag har problemer med rekruttering, og konkurrerer om de samme arbeidstakerne. En strukturendring vil kunne føre til en gjennomgående lønnspolitikk som er lettere å følge.

Ett innspill fremhever næringsdimensjonen av en strukturereform. Det fremholdes at en ny kommuneinndeling må være robust nok til å møte kravene fra næringslivet når det gjelder utbygging av servicetilbud og infrastruktur, og at dette gjenspeiles i de nye kommunenes oppgaver og myndighet.

4.5 Regionale forventninger til KS sin rolle

Fylkestyrene og rådmannsutvalgene fikk også spørsmål om hva de mener KS lokalt og sentralt bør gjøre framover.

En tendens vi kan observere blant informantene er et ønske om at KS lokalt skal være en innspiller til sentrale prosesser for å fremme regionens perspektiver, og sørge for lokale arenaer for kommunikasjon og informasjon. KS må bistå kommunene når det gjelder spørsmål i tilknytning til arbeidet med endringer i kommunestrukturen. De bør også bidra til å koordinere endringsprosessene lokalt/regionalt slik at også disse sees i et mest mulig helhetlig perspektiv.

Når det gjelder KS sentralt fremkommer det at KS bør delta i aktiv dialog og samarbeid med nasjonale myndigheter for å sikre kommunesektorens interesser politisk og økonomisk. KS bør involveres tidlig i prosessen for å bistå som kunnskapsleverandør og være med å legge premissene for perspektiver og prosesser. Ett innspill peker på viktigheten av at KS på et tidlig tidspunkt tar initiativ til en avklaring med Staten om fordeling av ansvar og oppgaver. I denne planen bør KS ha en sentral rolle som støttespiller og arenabygger i en strukturendringsprosess.

Noe som går igjen er et fokus på at strukturendringene må være kunnskapsbasert. Den må ta utgangspunkt reelle behov for

endring i oppgave- og ansvarsfordeling og bygge på tidligere erfaringer fra inn- og utland. En av KS sentralt sine oppgaver bør være å sørge for at lokaldemokratiperspektivet gjennomsyrrer debatten om ny kommunestruktur og bidra til å skape klarhet om hvilke konsekvenser ulike modeller for styring har for verdier knyttet til det lokale selvstyret. Enkelte oppfordrer også KS sentralt til å etablere en erfaringsbank med lokale utredninger og relevante forsknings- og dokumentasjonsrapporter som kan stå som en felles kunnskapsbase.

KS oppfordres av enkelte også til å lage en mal for å få til gode prosesser lokalt. Ett konkret forslag som blir tatt opp er at det kan utarbeides en "Håndbok for kommunesammenslåing" basert på den kunnskapen kommunesektoren selv sitter på, supplert med juridiske veivisere og økonomiske retningslinjer.

Et av innspillene påpeker at KS må jobbe sentralt overfor staten og arbeidstakerorganisasjonene for å sikre legitimitet og få på plass avklaringer av de formelle, avtalemessige og strategiske utfordringene som en strukturreform vil innebære. Her har også KS lokalt en viktig rolle. Det er også viktig at KS er tydelige i forhandlingene med Staten om oppgavefordelingene. Dette må være avklart før gjennomføringen av strukturendringene. Her ser vi igjen et ønske om å skape et innhold i reformen i form av oppgavefordeling - før de nye geografiske grensene tegnes opp.

Et annet innspill fremhever at KS bør arbeide med en videreutvikling av konsultasjonsordningen - i retning av en mer likeverdig og forhandlingsbasert ordning for fastsetting av rammevilkår. Ett konkret forslag til organiseringen av arbeidet internt i KS er at det kan etableres en tettere samhandling mellom KS politisk og administrativt på fylkesnivå og KS sentralt i en periode der endringer i kommunestruktur eventuelt blir aktualisert. Bemanningen ved fylkeskontorene må styrkes i en slik situasjon, og det bør vurderes å etablere et eget prosjekt internt i KS hvor alle fylkene er representert.

4.6 Hovedtendens

Oppsummert kan vi si at forventningene fra Fylkesstyrene i stor grad sammenfaller med Landstingets skisserte forventninger til staten. En strukturreform må begrunnes i hva som er mest

hensiktsmessig oppgavefordeling ut fra kvalitet på tjenestetilbud, demografi og geografi. En endring som resulterer i færre kommuner må følges opp med en desentralisering av oppgaver og kommunalt selvstyre.

Det etterlyses klare målsetninger og et tydelig initiativ fra staten. Prosessen må koordineres mellom statlige instanser for å gi kommunene enhetlige signaler. Reformen må også legges opp som en helhetlig prosess på alle forvaltningsnivåer. De enkelte endringene må derimot ha lokal forankring.

En endring i oppgave- og ansvarsfordeling må også medfølge de nødvendige økonomiske rammer. I tillegg må kommunene som vil slå seg sammen få økonomiske incentiver for å gjennomføre strukturendringen.

4.7 Mulige implikasjoner og spørsmål til diskusjon

I det følgende har vi foretatt noen vurderinger av mulige implikasjoner, av forslagene fylkesstyrene og rådmannsutvalgene har fremmet. Dette følges opp av en rekke konkrete spørsmål til videre diskusjon av temaet.

Innspillene viser en tendens til enighet om at staten kan legge de overordnede linjene, men legge opp til frivillighet når det kommer til det å trekke den nye kommunegrensa. Hvor sannsynlig er det at kommunene selv vil komme til enighet?

Enkelte mener at befolkningen bør være delaktige i prosessen mot ny kommunestruktur. Andre mener at en enkelt kommune ikke bør kunne motsette seg sammenslåing dersom det setter stopper for dannelse av en hel region. Hvor frivillig kan en slik strukturereform være? Hvor sannsynlig er det at kommunene vil komme til enighet seg imellom? Hvordan kan KS sentralt og lokalt bistå kommunene med dette?

Bør det utvikles maler for hvordan en avklaring av regiondannelse/sammenslåingsprosess bør forløpe? Bør det settes inn en ”enhet” sentralt og/eller regionalt hos KS som bistår det enkelte utredningsarbeid for hver kommunesammenslåing? Bør det opprettes en guide med ulike mulige fremgangsmåter for å få til en strukturendring - som viser ulike måter man kan gå frem på

for å gjennomføre en slik prosess? Finnes det noen mer eller mindre universelle steg en slik prosess bør bestå av? En viktig oppgave for KS kan her være å klargjøre hvilke muligheter kommunene har.

KS (og statlige aktører) kan vurdere å bygge på tidligere erfaringer ved å gjennomføre utredninger av prosessene og resultatene fra tidligere kommunesammenslåinger som har skjedd de siste årene. Hva fungerte, og hva fungerte ikke?

Hvor stor er avstanden mellom det fylkestyrene skisserer som ideelle prosesser og rammebetingelser og hvordan prosess og rammebetingelser reelt sett vil forløpe? Dersom det blir satt av en ”prøveperiode” hvor kommune selv skal finne nye strukturer, hvor lenge bør den være? Hvor lenge vil en slik reform holde på dersom den skal baseres i frivillighet? Her kan vi dra veksler på den danske modellen som har innehatt et kortere tidsperspektiv og derav en større grad av tvang, mens Finland har gått for en modell med lengre tidshorisont. Lokalpolitisk vil det kunne være utfordrende å måtte fronte en eventuell sammenslåing under en lokalpolitisk valgkamp. Burde endringen tilpasses slik at ingen lokalpolitikere må ta stilling til strukturspørsmålet før kommunevalget? Hvilke hensyn veier tyngst?

Hvilke kriterier bør legges til grunn for at kommuner bør slå sammen? Bør slike kriterier defineres sentralt slik at kommunene får klare føringer å forholde seg til eller bør mer av denne prosessen overlates til kommunene?

De fleste innspillene fokuserer i liten grad på hva oppgave- og ansvarsfordelingen konkret skal bestå i. Dette kan selvfølgelig ha sammenheng med at samtlige stiller seg kritisk til en strukturreform. En utfordring/viktig oppgave for KS kan imidlertid da være å få fram kunnskap om hvordan oppgavefordeling og ansvarsområde konkret bør se ut. Hvordan kan man for eksempel samle kommunene i større enheter, og samtidig sikre et desentralisert tjenestetilbud? Det politiske skiftet gir en indikator på at fylkeskommunen slik vi kjenner den i dag står for fall. Et spørsmål for diskusjon vil da kunne være hvilke og hvor de fylkeskommunale oppgavene i fremtiden skal løses. Og hvilken rolle bør fylkeskommunene ha i den kommende prosessen? Også her kan man kanskje skissere ulike muligheter, slik at kommunene og fylkeskommunene ser handlingsrommet. Det kan være uheldig

hvis de ikke har noen ideer om innholdet i strukturreformen fordi de er kritiske – det kan føre til at de går glipp av sjansen til å legge premisser for hvordan en eventuell strukturendring skal gjennomføres. Hvordan motivere kommuner og fylkeskommuner til å mene noe om innholdet i en påtroppende strukturendring?

Statens rolle i en endringsprosess

Flere fylkesstyrer understreker behovet for helhetlig og koordinert rolle fra statens side, både med henhold til å ta initiativ, samordne departementene, organisere prosessen og sikre god kommunikasjon. Hvilke forventninger bør kommunesektoren ha til staten om dette?

KS rolle som premissgiver og kunnskapsleverandør

Hvordan bør man legge opp til å ivareta denne? Bør KS ha en rolle med å bistå i de enkelte sammenslåingsprosessene, for eksempel med å danne en egen enhet eller sette opp en kunnskapsbank? Bør det settes opp en guide over mulige fremgangsmåter?

Færre kommuner - flere oppgaver?

Bør disse to debattene tas samtidig? Hvilke sammenhenger ser man i så fall mellom disse? Bør generalistkommuneprinsippet grunnlovsfestet?

Større kommuner - bedre infrastruktur?

Flere fylkesstyrer har tatt opp at ulempene med geografiske avstander bør motvirkes med bedre infrastruktur for samferdsel og kommunikasjon, og denne koblingen er også gjort i tidligere sammenslåinger. Bør disse spørsmålene kobles? Et relatert spørsmål er om det skal ligge økonomiske insitamenter i reformen.

Graden av frivillighet

Her er det flere graderinger mellom full kommunal vetorett og "tvangssammenslåing". Er det rimelig at en kommune kan blokkere for en hel region? Folkeavstemminger oppleves ofte som bindende, bør disse være en del av opplegget? Hvordan stiller KS seg til den danske modellen, hvor staten krevde at kommunene kom frem til lokale løsninger ut ifra visse kriterier? Hvordan stiller KS seg til den Finske modellen, som har valgt en prosess som strekker seg lengre ut i tid (men fremdeles holder på)?

Sentraliseringseffekter av strukturreform

Bør det foreslås tiltak for å hindre at tidligere kommunesentra blir perifere i de nye storkommunene? For eksempel så tar enkelte opp at de nye kommunene kan ha flere politiske nivå (grendeutvalg) for å ta hensyn til bostedsidentitet og lokale interesser. Hva vil implikasjonene av dette eventuelt være?

Tilrettelegging av økt politisk handlingsrom

Det ble tidligere tatt opp at en strukturreform må gi folkevalgte større økonomisk handlingsrom. Her er en tidligere brukt hypotese at større kommuner (i kraft av å ha ansvar for flere innbyggere) har større budsjetter, noe som i seg selv gir større mulighet til innflytelse for lokalpolitikere. Denne handlefriheten kan igjen gjøre det mer interessant å være lokalpolitiker. Et spørsmål vi kan stille oss her er imidlertid hvorvidt denne handlefriheten kommer, nærmest automatisk, som et resultat av større kommuneenheter med da større budsjetter, eller om det også bør settes andre krav for å sikre lokalpolitisk handlefrihet ved en eventuell strukturendring?

Dette kan også sees i sammenheng med poenget som ble tatt opp om muligheten for å etablere grendeutvalg/bydelsutvalg for å sikre nærdemokratiet. Dersom storkommunene skal organiseres med slike utvalg, hvor skal grensene for disse gå, og hvem skal bestemme disse grensene? Det blir gjort et poeng av at dette må besluttes lokalt – og at det i noen tilfeller vil være gunstig å følge eksisterende grenser, mens det i andre tilfeller vil være best å bryte opp disse. Har KS noen meninger om hvor gunstig det vil være å opprette et slikt nivå, hvilken myndighet de eventuelt skal ha og hvilke kriterier man bør ha for å dra slike grenser lokalt?

Hvordan vil et slikt nivå organiseres/forenes med en storkommune og hvordan forenes dette med argumentet om økt handlefrihet for lokalpolitikere?

Store og robuste kommuner

Hva mener kommunesektoren samlet om dette argumentet, som er svært utbredt? Kan større kommuner lette arbeidet med å finne kompetent arbeidskraft? Hva er verdien av større fagmiljøer? Er større kommuner bedre egnet for å drive en spesialisert og profesjonell administrasjon? Kan større kommuner lettere være

likeverdige partnere med staten, og stå sterkere i forhold til den omfattende mengden av pålegg i lov og forskrifter samt tilsyns- og kontrollregimet?

Et av forholdene som ble tatt opp under diskusjonen med referansegruppen er hvorvidt det er mulig å skape store ”robuste” kommuner i områder med spredt bosetning. Det blir gjort et poeng av at ”store robuste kommuner” ikke tar hensyn geografi. Avstandene – og utfordringene som følger med er fremdeles likes store. Dette eksemplifiseres med kommunene i Nord-Norge. Vil vi kunne oppnå mer robuste konstellasjoner med kommunesammenslåing i denne landsdelen?

Kommunereform og generalistkommuneprinsippet

Flere av innspillene fokuserer på at kommunestørrelse ikke bør legges som eneste kriterium for en eventuell kommunesammenslåing. Enkelte presiserer imidlertid at generalistkommuneprinsippet kan utfordres dersom det blir store forskjeller i kommunestørrelse. Hvor stor må en kommune være for å være robust nok til å fungere som generalistkommune i et langsiktig perspektiv? Hva blir vurderingene av dette når vi ser kommunestørrelse i sammenheng med bosetningsmønster?

4.8 Hva skal ligge til grunn som drivere for strukturdebatten?

Hva burde være argumentene for endring i kommunestrukturen? I hvilken grad er rimelig å forvente at reduisering i antall kommuner til virke kostnadsbesparende? I hvilken grad kan vi forvente en forbedring i tjenestekvalitet? Hva kjennetegner diskursen på dette området i dag? Hva burde være i fokus?

NIBR la frem hovedpunkter fra denne oppsummeringen av innspill på møte med KS’ politiske referansegruppe i kommunestrukturprosjektet 15. mai 2013. Noen av momentene som ble diskutert er de følgende.

Det kan se ut til å være en økende oppfatning i kommunesektoren om at endringer i kommunestrukturen er nødvendige, selv om det er uvisst hvor utbredt en slik holdningsendring i så fall er. NIBR framholdt at argumentet om økonomiske innsparinger som følge av at kommunene blir færre og større var et fremtredende

argument tidligere, men at dette nå tillegges mindre vekt. Det kan være flere grunner til dette. Anslagene om innsparing fremstår som usikre, beløpene det er snakk om er relativt små sammenlignet med sektorens totale størrelse, og ikke minst innebærer dagens inntektssystem for kommunene at det for det meste vil være statskassen som vil bli tilgodesett – mange mindre kommuner vil på sikt kunne få lavere statlige overføringer etter sammenslåing. Argumentet om lokal identitet og demokratisk nærhet (og dermed verdien av mange og små kommuner) har fremdeles betydelig styrke i mange miljøer. Men et av de mest fremtredende argumentene er oppfatningen om at mange kommuner i dag er for små til å kunne ivareta alle krav som er pålagt i lover og forskrifter. Dette dreier seg delvis om vanskeligheter med å skaffe kompetent personell, delvis om små og fragmenterte fagmiljøer, delvis om kapasitet, kompetanse og organisering til å ivareta de mange krav knyttet til dokumentasjon, prosedyrer og internkontroll. Problemet er at i den grad disse problemene er reelle følger av kommunestørrelse er det kanskje bare et fåtall som vil forstå denne mekanismen eller bry seg særlig om den. Det spørres om resonnementet om «robuste» kommuner er slagkraftig nok til å snu dagens opinion om kommunesammenslutning, i de kommunene hvor en sterk opinion er motstandere av dette.

Vi ser dermed at innspillene inneholder mange betingelser som går i en annen retning enn tvangssammenslåing. Dette inkluderer økonomiske og andre insentiver for å slå seg sammen, og for mange innspills del at kommunene selv må kunne avgjøre om de skal endres. Men spørsmålet blir om kommunene vil velge å bli færre og større, hvis de selv skal ha relativt høy medbestemmelsesrett.

Dette spørsmålet forsterkes av det faktum at de aller fleste kommuner som har slått seg sammen siden de siste tvangssammenslutningene for drøye 20 år siden, har avvirket folkeavstemming om spørsmålet. Men slike avstemminger gir i de fleste tilfeller flertall i disfavør av endring i alle de involverte kommunene.¹² Er det realistisk at folkemeningen vil snu på grunn

¹² Johnsen og Klausen (2006) har vist at det i 17 forslag om kommunesammenslåing i perioden 1990-2004, som involverte i alt 52 kommuner, bare var positivt flertall i begge eller alle kommuner i fire tilfeller (Våle og Ramnes, Aure og Tustna, Ølen og

av argumentet om robuste kommuner – særlig i lys av at innbyggerne i små kommuner ofte er tilfredse med tjenestetilbudet?

Det ble påpekt at mange store og ressurssterke kommuner ikke vil se noe insentiv til å slå seg sammen med sine mindre naboer. Mange påpekte at den danske reformen er en dårlig modell for en norsk endringsprosess, særlig siden Danmark har så mye mindre areal. Men enkelte har tatt opp spørsmålet om man kan finne en mellomvei mellom tvangssammenslåing og dagens frivillighetslinje. Bør staten legge visse rammer, for eksempel hvor store kommunene skal være, og deretter overlate til kommunene å bestemme hvor grensene helt konkret skal gå?

Det er påtagelig at mange mener at kommunestruktur og oppgavefordeling bør sees i sammenheng, samtidig som få er konkrete på hvilke nye oppgaver man i så fall bør overlate til kommunene, og fra hvilken instans. Dette er kompliserte resonneringer, som krever mer utredning.

Vindafjord, Kristiansund og Frei). To sammenslåinger ble i tillegg gjennomført uten rådgivende folkeavstemming i den største kommunen (Bodø og Skjerstad, Harstad og Bjarkøy). Dermed ble om lag to av tre forslag avvist ved lokal folkeavstemming.