

Denne kolonne er  
forbeholdt sensor.

### Oppgave 1:

1) Jeg vil i denne oppgaven redegjøre for ulike tiltak rettet mot å øke valgdeltagelsen ved kommune- og fylkestingsvalg. Jeg vil ta for meg tiltak som er gjennomført eller prøvd ut i en enkelt kommune, samtidig som jeg vil se på andre faktorer som er vurdert og diskutert.

Valgdeltagelsen i kommune- og fylkestingsvalg har vært synkende de siste 30 år. Valget i 2007 var ikke et unntak. Med en oppslutning på ca. 60%, har mange bekymret diskutert det lokale demokratiets fremtid. Ønsket om å øke engasjementet har vært sentralt i diskusjonen. Et tiltak som har vært prøvd ut er å arrangere eget, direkte ordførervalg. Økt personfokus skulle dermed gjøre det lettere for velgeren å skille kandidatene, og dermed også øke engasjementet. Konsensusutvikningen ville kanskje med dette få mindre fokus til fordel for konfliktlinjene mellom kandidatene. Dette fører oss direkte over til noe av begrunnelsen for å gå over fra et formannskapsprinsipp til en

Denne kolonne er  
forbeholdt sensor.

parlamentarisk modell. Organiseringen vil kunne ha betydning for hvordan politikk oppfattes av velgeren.

I Nittedal kommune ble egen valgdag prøvd ut som tiltak for å øke valgdeltagelsen. Velgere kan ha problemer med å skille lokal og nasjonal politikk, og troen på viktigheten av lokal politikk kan fort forvitte. Det er verdt å merke seg at dette tiltaket førte til svært lav valgdeltagelse, muligens, og kanskje paradoksalt nok, fordi de store riksdekkende mediene ikke var til stede i valgkampen.

Andre tiltak som er gjennomført er flere valglokaler med lengre åpringsstider. Tilgjengeligheten skal forbedres. Dette illustreres spesielt godt i forsøket med "valgbus", der en buss med valglokale inni, kjørte rundt for å øke tilgjengeligheten for velgeren. Det er også gjennomført forsøk der hensikten er å gjøre det enklere å stemme. Elektronisk valg i et valglokale er et eksempel på det. Hvorvidt man skal utvide dette forsøket, slik at man i fremtiden skal kunne stemme hjemme fra, er derimot mer problematisk. Våre valg

Denne kolonne er  
forbeholdt sensor.

skal være frie, og ved en slik ordning vil det være vanskelig å forsikre seg om at ingen blir utsatt for press.

Tiltakene jeg har tatt for meg har ikke vist seg å ha den store effekten på valgdeltagelsen. Noen er det nok for tidlig å si noe om, og det skal også understrekes at man må være forsiktig med å uttale seg om effekter før man er sikker på hva man faktisk måler effekten av. Synkende valgdeltagelse er et komplekst fenomen, som kanskje trenger nasjonale løsninger så vel som lokale. Det er i denne sammenheng det f.eks er diskutert å senke stemmerettsalderen. Jeg vil ikke gå videre inn på dette i denne oppgaven. Jeg velger å begrense meg og konkludere med at flere tiltak er prøvd ut for å øke valgdeltagelsen, selv om ikke alle har vist seg å vært like vellykkede.

2) Hvorvidt vårt lokale demokrati er representativt er avhengig av vår definisjon av begrepet. I denne sammenheng er det viktig å skille mellom "sosial representativitet" og "meningsrepresentativitet". "Sosial

Denne kolonne er  
forbeholdt sensor.

representativitet" henviser til sosiale bakgrunnsvariabler som kjønn, alder, bosted, utdanning osv. "Meningsrepresentativitet" henviser til holdninger, meninger og verdier. Hvorvidt representantene i f.eks. kommunestyret er representative avhenger derfor av hvorvidt deres holdninger, meninger og verdier samsvarer med befolkningens.

Dagens kommunestyrerepresentanter kan sies å være lite sosialt representative. Det viser seg at offentlige ansatte, menn, de med høyere utdanning og de eldre (over 50) er overrepresentert i sterk grad. Dette kan anses som et demokratisk problem fordi de underrepresenterte gruppene i mindre grad er representert i den demokratiske prosessen. Unge kvinner, arbeidsløse eller de med lav utdannelse vil falle under denne gruppen. De vil kanskje i mindre grad bli hørt, og deres innflytelse vil bli svekket. Det er likevel verdt å nevne at selv om mange frykter et lokalt elite-demokrati, så vil det være umulig å oppnå 100% sosial representativitet. Det demokratiske problemet knyttet til dette kan likevel sies å ikke være så

Denne kolonne er  
forbeholdt sensor.

stort hvis vi forutsetter at representantene er "meningsrepresentative". forskning viser at befolkningens ønsker i stor grad sammenfaller med representantenes ønsker og prioriteringer. Dette må derfor være et bevis på at representantene ser ut over egeninteresse. En mann kan f.eks tale kvinnesaken, og dermed vil en kvinnes stemme bli hørt selv om denne mannen sosialt sett ikke representerer kvinnen.

Konklusjonen må bli at flere forhold må tas med i betraktning når man vurderer representativitet. Man må ikke utelukkende hevde at lav grad av sosial representativitet er et demokratisk problem der mange stemmer ikke blir hørt. Tar man hensyn til "meningsrepresentativitet" ser man at bildet er et annet, og man vil i større grad kunne hevde at vårt lokale demokrati er representativt.

4) Som følge av økt fokus <sup>på</sup> mål, resultater, og ikke minst kostnads-effektivitet, har konkurranseutsetting blitt viktig for mange kommuner. Konkurransesetting innebærer at kommunen konkurranseutsetter deler

Denne kolonne er  
forbeholdt sensor.

av offentlig sektor, da som oftest deler av tjenesteproduksjonen. Det skilles dermed mellom kommunen som arrangør og en produsent. Det utarbeides som oftest et anbuds-dokument der kommunen bestemmer kvalitet og kvantitet på tjenesten. Kommunen vil så få tilbud, fra det offentlige eller private, om å ta på seg oppgaven og produsere tjenesten. Ut i fra en vurdering mellom kvalitet og kvantitet vil kommunen inngå en kontrakt med den produsenten en antar best vil produsere tjenesten. Det er viktig å understreke at denne konkurransen forutsetter et marked med flere aktører. Store kommuner vil her ha et fortrinn, mens små kommuner kanskje ikke har mer enn en aktør som kan produsere tjenesten. Uansett hvem som får som oppgave å ~~er~~ produsere tjenesten, vil kommunen være ansvarlig som arrangør ovenfor velgerne. En høye utarbeidet kontrakt vil regulete forholdet mellom arrangør og produsent. Kontrakten vil beskrive mål og resultater som forventes til en gitt pris.

Hensikten med konkurranseutsetting

Denne kolonne er  
forbeholdt sensor.

er å øke kostnadseffektiviteten. Administrative kostnader forventes å bli mindre. En innsparing på 8-12% vil ikke være urealistisk. Det viser seg at kommuner som konkurranseutsetter sparer penger på selve produksjonen. Kostnadseffektiviteten blir altså høyere. Men vi må ta hensyn til transaksjonskostnadene knyttet til kontroll, oppfølging og evaluering. Transaksjonskostnadene vil hødvendigvis øke ved konkurranseutsetting, men hvor mye er usikkert, og sannsynligvis for tidlig å si noe om. Hvis transaksjonskostnadene overstiger de andre besparelsene, vil konkurranseutsetting være nytteløst.

Til slutt vil jeg oppsummere med å si at konkurranseutsetting blir mer utbredt, spesielt etter fremveksten av reformer som NPM, der mål- og resultatstyring står i fokus. Kostnadseffektivitet blir viktigere. Hvorvidt konkurranseutsetting vil være tjenelig for en kommune avhenger av flere forhold, blandt annet størrelsen på markedet. Konsekvensene av konkurranseutsetting er noe uvisse, ettersom beregninger av transaksjonskostnadene

Denne kolonne er  
forbeholdt sensor.

knyttet til dette ofte ikke er gjort.

Oppgave 2:

b) I denne oppgaven vil jeg redegjøre for dagens kommunestruktur, og jeg vil diskutere fordel og ulemper ved denne. Kommunesammenslåing er et aktuelt tema, og jeg vil drøfte argumenter for og mot en kommunestruktur der ingen kommuner har mindre enn 5000 innbyggere.

Drøftingene vil være sterkt relatert til hverandre, og derfor i stor grad overlappende. Til slutt i oppgaven vil jeg ta for meg alternative løsninger til kommunesammenslåinger. Jeg vil gi en samlet konklusjon, slik at helheten i oppgaven kommer tydelig fram.

I Norge i dag har vi 431 kommuner. Størrelsen på kommunene varierer sterkt, og her referer jeg til størrelse tenker jeg på innbyggertall hvis jeg ikke spesifiserer noe annet.

I gjennomsnitt har norske kommuner ca. 10.000 innbyggere. Medianen ligger på 5000, noe som vil si at halvparten av kommunene har



Denne kolonne er  
forbeholdt sensor.

et innbyggertall på 5000 eller færre. Kommunestrukturen har vært diskutert og forandret opp gjennom årene, men har vært forholdsviss stabil de siste 30-40 år.

Vi har i Norge et relativt høyt antall kommuner. Lokalt selvstyre anses som en viktig del av demokratiet i Norge. Verdier knyttet til det lokale selvstyret er blandt annet autonomi, det vil si frihet fra staten, demokrati, det vil si nærhet mellom folket og de folkevalgte, og effektivitet, det vil si prioriteringseffektivitet og dynamisk effektivitet. Prioriteringseffektivitet viser til hvorvidt befolkningens preferanser svarer til lokale behov og variasjoner. Dynamisk effektivitet viser til hvorvidt endring og tilpassing iverksettes fort. En tanke her er at små enheter, representert gjennom kommuner, i større grad vil ha mulighet til å endre seg etter befolkningens behov, fordi de bedre kjenner til forutsetningene i lokalsamfunnet.

Fordelene med det relativt høye antall kommuner og de relativt små kommunene vi har i Norge i

Denne kolonne er  
forbeholdt sensor.

dag er mange. Ulempene finnes også, og står ofte i kontrast til fordelene.

Små kommuner gir nærhet mellom folket og de folkevalgte. Ofte vil det også si flere representanter pr. innbygger. Selv om loven kun setter minimumsgrensener for antall representanter i kommunestyret, viser det seg at de små kommunene ofte har færre innbyggere bak hver folkevalgt enn det de store kommunene har. Nærhet er positivt for den politiske deltakelsen. Det skaper engasjement, og gjør at flere får delta i den politiske prosessen. Verr i et kommunestyre er på mange måter en skole i demokrati, og viktig for rekrutteringen til nasjonal politikk. Nærhet øker interessen og engasjementet, og et viktig argument for å ha små, lokale enheter er nettopp at deltakelsen er bedre her. Men selv om vi antar at Norge har et stort antall kommuner, ser vi at valgdeltakelsen synker. Det er kanskje likevel ikke sann at nærhet fører til høyere politisk deltakelse? Her er det verdt å merke seg at de minste kommunene er de

Denne kolonne er  
forbeholdt sensor.

med høyest valgdeltagelse. At valgdeltagelsen synker er et mer omfattende problem, der samfunnsendringer generelt spiller en viktig rolle. Men når f.eks. valget i 2003 beskrives som "rekordhøy og rekordlav deltagelse", indikerer det at det finnes flere former for deltagelse, der direkte kontakt med politikere og aksjoner er med på å øke den politiske deltagelsen. Det er altså viktig å se nyansene, og ikke trekke forhastede konklusjoner.

Dagens kommunesstruktur gjenspeiler en identitet knyttet til lokalsamfunnet. Fordelen med et felles identitetsgrunnlag er viktig når politiske beslutninger skal treffes. I tillegg er det her viktig å trekke inn allokeringseffektivitet og prioriteringseffektivitet. Dette er knyttet til innbyggernes preferanser. Høy prioriteringseffektivitet er, som nevnt tidligere, knyttet til tilpasning til lokale variasjoner. Man kan anta, at prioriteringseffektiviteten ofte er høyere i små kommuner enn i store kommuner. Dette forutsetter imidlertid at preferansene varierer

Denne kolonne er  
forbeholdt sensor.

på landsbasis, men er noenlunde sammenfallende innad i kommunen. Dagens kommunestruktur vil derfor kunne sies å ha den fordel med høy prioriteringseffektivitet. Kommuner må ha mulighet til å prioritere mellom oppgaver etter behov, dette er viktig for kommunenes frihet og autonomi fra staten. Likevel har staten sterke virkemidler, knyttet til finansiering og overføring av øtemerkede tilskudd som legger en demper på kommunenes frihet, uansett størrelse.

Dagens kommunestruktur er i stor grad basert på hva som anses som hensiktsmessig, spesielt med tanke på geografisk beliggenhet. Noen kommuner utgjør naturlige enheter, fordi de ligger i utkanten. Å endre strukturen i forhold til disse kan svekke lokal identitet, og gjøre visse tjenester mer utilgjengelig pga stor avstand.

Det finnes også ulemper knyttet til dagens kommunestruktur. Det store antallet småkommuner gjør det vanskelig å drive kostnadseffektivt, konkurranseutsette og utnytte

Denne kolonne er  
forbeholdt sensor.

stordriftsfordeler. Eksterne virkninger blir også i mindre grad tatt hensyn til. Burde vi endre strukturen slik at ingen kommuner har mindre enn 5000 innbyggere? Jeg vil nå ta for meg fordelene med kommunesammenføring. Ulempene med en sammenføring vil i stor grad være fordelene jeg tok for meg med dagens kommunestruktur. Ulempene ved dagens kommunestruktur har sterk sammenheng med fordelene knyttet til kommunesammenføring. Med dette vil jeg påpeke hvor viktig det er å se disse delene i sammenheng.

Ved å slå sammen kommuner vil vi kunne utnytte stordriftsfordeler, blandt annet gjennom en kostnads-effektivisering av tjenesteproduksjonen. Hvor flere enheter som produseres, hvor mindre blir kostnaden pr. enhet. Det finnes likevel et nivå der kostnaden pr. enhet begynner å øke igjen, og dette taler for større kommuner, men ikke for store. Det har vist seg at de administrative utgiftene er minst, eller har et bunnpunkt, i de

Denne kolonne er  
forbeholdt sensor.

kommunene som har et innbyggertall på ca. 5000. Dette tallet ikke nødvendigvis for en sammenslåing, ettersom gjennomsnittlig innbyggertall da vil bli godt over 10000.

En annen faktor i tillegg til stordriftsfordeler og kostnadseffektivitet er eksternaliteter. Eksterne virkninger øker i omfang etter hvor mange kommuner man har. Et argument for kommunesammenslåing vil være at dette vil føre til bedre koordinering, spesielt i saker som omhandler miljø, næringsutvikling og planlegging. Små kommuner vil ha en tendens til å underprioritere slike oppgaver med eksterne virkninger, og de kommuner som velger å prioritere dette vil ofte bli stilt ovenfor en "gratis-passasjerproblematikk", der nabo-kommunene nyter godt av virkninger de selv slipper å betale for. Mange kommuner står i dag ovenfor et koordineringsbehov, der kommunesammenslåing vil være en løsning. En sammenslåing vil også føre til et bredere marked, der det blir lettere å finne gode

Denne kolonne er  
forbeholdt sensor.

produsenter hvis kommunen ønsker å konkurransenutsette en tjeneste. Større kommuner vil også bedre kunne tilby et bredt fagmiljø, der profesjonelle i større grad får muligheten til å utfolde seg. Små kommuner har ofte det problemet at de ikke kan tilby heltidsstillinger til spesialister og kunnskapsmedarbeidere, noe som gjør det vanskeligere å rekruttere faglig kvalifisert arbeidskraft. Små kommuner vil også i mindre grad være berettigede til å håndtere usikkerhet. De vil ha mindre kapasitet til å ta seg av spesielle tilfeller, f.eks. når det gjelder barn med spesielle tilretteleggingsbehov pga funksjonshemming i skolen. En innvending mot dette er at små kommuner er mer dynamisk effektive når det gjelder å tilpasse seg endring. Det er likevel en forutsetning ~~for~~ at kommunen har de nødvendige ressursene slik at endringer kan bli gjennomført.

Kommunesammenlåing vil svekke prioriteringseffektiviteten til kommuner. Samtidig vil en sammenlåing

Denne kolonne er  
forbeholdt sensor.

Kunne sikre større grad av likhet mellom kommuner, som jo er i tråd med likhetsidealet i vår velferdsstat. Dagens kommuner skal være generalistkommuner, der likt tilbud i alle kommuner skal være en realitet. Dette står i motsetning til kommunenes frihet fra staten, der autonomi og prioriterings-effektivitet er viktige verdier. Disse verdiene åpner for oppgavedifferansiering mellom kommune. En kommunesammenslåing vil i sterkere grad kunne representere generalistprinsippet, ved at færre kommuner fører til økt standardisering fra statlige myndigheter. Dette er ikke et hødreidigris, men det er ikke vanskelig å tenke seg at færre kommuner vil svekke lokal tilpassningsdyktighet og dermed også styrke nasjonal likhetsterkning.

Om vi foretrekker dagens kommunestruktur eller om vi ønsker en kommunesammenslåing er et spørsmål om hvilke verdier vi tillegger størst betydning. I dag er kommunesammenslåing frivillig, noe som har ført til at få



Denne kolonne er  
forbeholdt sensor.

Kommuner har valgt dette alternativet kanskje er dette et tegn på at man ønsker å bevare den lokale identiteten dagens kommuner representerer. Det finnes også alternativer til kommunesammenslåing, som kan løse de problemene spesielt stordriftsfordeler og eksternaliteter små kommuner står ovenfor. Jeg vil nå ta for meg de viktigste av disse.

Første alternativ er at kommunen kan inngå et interkommunalt samarbeid. Dette vil si at flere kommuner samarbeider om en eller flere oppgaver. Det kan f.eks. opprettes et interkommunalt selskap eller aksjeselskap som tar på seg oppgaven knyttet f.eks. til søppeltømming, renovasjon, veiutbygging o.l. Alt etter hva som er hensiktsmessig i forhold til kostnad og kvalitet. Det er vanlig å benytte seg av løsningen med interkommunalt samarbeid. Det er fleksibelt, men det har en ulempe ved at det kan bli vanskeligere for innbyggeren og forholde seg til og ansvarliggjøre politikere i egen kommune.

Denne kolonne er  
forbeholdt sensor.

Et annet alternativ er opprettelsen av særkommuner. Her vil man opprette mange kommuner innen samme region, der hver kommune har ansvar for et spesifikt oppgave-område. Eksempelvis "brannkommuner" som vi hadde tidligere. Ulempen her er at dette vil bli et svært komplekst system, noe som kanskje vil svekke det lokale nivå som helhet.

Et siste viktig alternativ er å legge oppgaver som er for store for kommuner til et annet forvaltningsnivå. Svekkingen av fylkeskommunen taler for at dette nivået burde tillegges flere oppgaver for å få et bedre legitimitetsgrunnlag. Funksjonsfordeling mellom forvaltningsnivåene fremstår dermed som et alternativ til kommunesammenføring, interkommunalt samarbeid og opprettelsen av særkommuner. En endret forvaltningsstruktur, spesielt på regionalt nivå vil være viktig for hvordan man organiserer kommunestrukturen. I denne oppgaven har jeg fokusert på strukturene på lokalt nivå, selv

Denne kolonne er  
forbeholdt sensor.

om en endring i kommunesstrukturen henger, høyst sannsynlig, sammen med strukturelle endringer også på regionalt nivå.

I denne oppgaven har jeg sett på fordeler og ulemper ved dagens kommunestruktur, og fordeler og ulemper knyttet til kommunesammenslåing. Jeg har drøftet ulike verdier knyttet til det lokale selvstyret og satt disse i sammenheng med "nye" verdier knyttet til kostnadseffektivitet og stordriftsfordeler. Jeg har også knyttet verdiene til det lokale selvstyret opp mot verdier omkring velferdsstaten og nasjonal standardisering. I hvilken grad man ønsker en strukturell endring av kommunene avhenger av hvordan man definerer begreper og hvilke verdier man legger vekt på. Den norske befolkning ser ut til å vektlegge effektivitet, altså effektiv tjenesteproduksjon, sterkere enn demokrati, deltagelse og autonomi som verdier. Dette kan tale for en kommunesammenslåing. Samtidig oppfordrer nasjonale politikere (med Høyre

Denne kolonne er  
forbeholdt sensor.

i spissen, og Senterpartiet som motpol) til sammenlåing. Sammenlåing er frivillig, men få kommuner har benyttet seg av muligheten. Dette kan være et tegn på at større kommuner ikke er ønsket.

Det er altså flere hensyn som taler både for og mot en endring av kommunestrukturen. Jeg vil ikke gi utelukkende støtte til noen av alternativene, men heller fokusere på viktigheten av å se nyansene. En omstrukturering vil kunne være et godt alternativ et sted, men mindre godt et annet sted.

Med forskjellige forutsetninger er det vanskelig å gi universelle svar.

I denne oppgaven har jeg drøftet forhold jeg mener er viktige for forståelsen av problematikken. Jeg har trukket opp linjer for å vise sammenhengen i argumentene for og mot dagens kommunestruktur og en kommunesammenlåing.

Jeg har avsluttet med en bedømmelse av alternativer til kommunesammenlåing, og diskutert fordeler og ulemper ved disse.