



OPPGAVE I

1) Norske kommuners finansiering kan sies å være indirekte, fordi de i liten grad får sine inntekter ved salg av tjenester. Pensum opererer med litt ulike proSENTsats for de ulike inntektskildene ~~men~~ så jeg velger derfor å ~~si~~ holde meg til tall fra forelesning. Kommunenes hovedinntektskilde er skatter (ca 43%), da hovedsakelig inntektskraft, men også til en viss grad eiendomsskatt. Videre utgjør statlige overføringer ca. 36% av inntektsgrunnlaget. Statlige overføringer består av både rammeoverføringer, som er frie tilskudd kommunene selv kan disponere fritt, samt premerkede midler som er beregnet til et bestemt formål. Et godt eksempel på premerkede midler fra staten til kommunene var den velkjente "eldremilliarden" på bevegelsen av 1990-tallet. Dersom vi ser på forholdet mellom rammetilskudd og premerkede tilskudd utgjør de prosentvis omtrent det samme av de statlige overføringene. Avgifter og gebyrer utgjør videre ca. 14% av kommunenes finansiering, og dette har økt betydelig de siste tiårene. De resterende 7% går inn i en jelles kategori som kalles andre inntekter, som blant annet kan inneholde ulike renteinntekter.

Det sier seg selv at det er gunstig for



Emnekode : ST-200
Kandidatnr. : 4019
Dato : 10/12-2008
Ark nr. : 2 av 15

Kommunene å ha et overskudd for å kunne håndtere uforutsatte utgifter. I 2006 var imidlertid det ^{gjennomsnittlige} kommunale driftoverskuddet i norske kommuner rekordstort på hele 5,5%.

Vi ser at en stor del av kommunenes inntekter altså er statlige overføringer. Årsaken til dette er at staten må finansiere de oppgavene som de pålegger kommunene. I tillegg er de statlige overføringene viktige for å jevne ut inntekts- og utgiftsforskjeller mellom de ulike kommunene.

De statlige overføringene har vært gjenstand for mye debatt. ~~U~~ Som et resultat av at kommunene følte at staten styrte for mye av deres økonomi, kom det i 1986 et nytt inntektsystem som skulle sikre mer lokal frihet ved å øke rammetilskuddene. Dette ser imidlertid ikke ut til å ha fungert helt etter planen og de fremerkede midlene har heller sett ut til å vokse. Man er derfor stadig vitne til et økonomisk maktspill mellom og stat og kommuner, hvor de på grunn av uklare ansvarsforhold skylder på hverandre. Kommunene klager over at de ikke får nok økonomiske midler til å utføre de pålagte oppgavene, mens staten på sin side heider at kommunene ikke utnytter ressursene godt nok.



Emnekode : ST-200

Kandidatnr. : 4019

Dato : 10/12-2008

Ark nr. : 3 av 15

2) Interkommunalt samarbeid er et forpliktende samarbeid mellom to eller flere kommuner om tjenesteyting eller andre kommunale oppgaver. Dette samarbeidet skjer på tvers av territoriale kommunegrensar, men er langt mindre forpliktende enn er geografisk sammenheng. Det essensielle ved et slikt samarbeid er at man skiller bestiller og produsent rollen. En kommune tilbyr faktisk t.eks. tjenesten til innbyggerne i kommunen, men den kan produseres av andre. Slike samarbeid er svært utbredt i Norge, og det finnes trolig ca. 1500 ~~slike~~ interkommunale samarbeid i Norge. Før vi ser på fordeler og ulemper ved slike samarbeid mellom kommunene er det viktig å forstå hvorfor dette har vokst frem og blitt så omfattende som det er i Norge i dag. ~~Årsaken er~~ ~~for~~ ~~at~~ ~~det~~ ~~er~~ ~~at~~ ~~noe~~ ~~av~~ ~~for~~ ~~klare~~ ~~ingen~~ Noe av ^{er trolig} forklaringen

Stadig økende krav og forventninger fra både staten og innbyggere når det gjelder ~~slike~~ tjenestetilbud. Kommunene har ikke kapasitet til å være gode på alt, så de inngår derfor i slike samarbeid for å møte disse kravene og forventningene. Fordelen med slike samarbeid er først og fremst det økonomiske aspektet. Det er kostnadsbesparende å samarbeide i større enheter, og effektivitetshensynet er derfor en del av forklaringen. Videre vil ~~det~~ det trolig bli både bedre kvalitet og service på tjenester. Dette fordi kommunene ved å inngå i slike samarbeid får større



Emnekode : ST 200

Kandidatnr. : 4019

Dato : 10/12-2008

Ark nr. : 4 av 15

med en kvalitet

~~Kapasitet~~ mulighet til å tilby tjenester de ellers ikke hadde hatt kapasitet eller ressurser nok til å produsere på egenhånd.

Det er imidlertid også knyttet ~~noen~~ noen ulemper til ~~den~~ slik form for samarbeid mellom kommuner. Det viser seg nemlig at politikere i stor grad mister helhetsperspektivet og kontrollen på hvor mange og hvilke samarbeid kommunen er med i. I tillegg får også administrasjonen en viktigere rolle for å administrere samarbeidene. Vi ser dermed at interkommunale samarbeid kan være ~~demokratiske~~ problematiske fra et demokratisk synspunkt, da de folkevalgte makt overføres til andre instanser.

Til tross for relativt sterke demokratiske ulemper, ser vi likevel at de fleste kommuner velger å inngå i såkalte interkommunale samarbeid. Årsaken til dette er trolig det mange anser som den største fordelen med ~~interkommunale~~ disse samarbeidene, ~~namlig~~ nemlig for å unngå kommunesammenlåinger som det er sterk motstand mot i norske kommuner.



Emnekode : ST 200
Kandidatnr. : 4019
Dato : 10/12-2008
Ark nr. : 5 av 15

4) Den reviderte kommuneloven som trådte i kraft 1/1.1993 gav norske kommuner relativt stor ~~størrelse~~ organisatorisk frihet. Rundt om i Norges land finnes det en rekke ulike varianter av både politisk og administrativ organisering i kommunene. Jeg vil her imidlertid konsentrere meg om to former for politisk organisering; formannskapsmodellen og ~~den~~ den parlamentariske modell, samt to former for administrativ organisering; sektormodellen og resultatenhetsmodellen.

Formannskapsmodellens ideal er ~~spredning~~ ~~av~~ makt- og ansvarsfordeling og å komme frem til kompromisser. Kommunestyret er kommunens fjerste politiske organ og velges av og blant kommunens innbyggere. Videre har denne modellen et formannskap som velges gjennom forholdstallsvalg, * utgår fra kommunestyret altså formannskapet gjenspeiler den politiske sammensetningen i kommunestyret. Formannskapet ~~består tidligere av medlemmer~~ fungerer som et slags arbeidsutvalg for kommunestyret og fremlegger saker for disse. I en slik modell har formannskapet relativt stor makt både som leder av kommunestyret og formannskapet. I følge kommuneloven er kommunene dessuten pliktet til å ha et kontrollutvalg (som kontrollerer alle ~~vedtak~~ vedtak) og et arbeidsutvalg (som tar seg av oppgaver som har med kommuner som arbeidsgiver å gjøre.) Videre er ~~den~~



Emnekode : ST 200
Kandidatnr. : 4019
Dato : 10/12 - 2008
Ark nr. : 6 av 15

Øverste leder for administrasjonen en fast ansatt rådmann. Fordelene med en slik modell er at den er lite konfliktpreget og at målet er å komme frem til konsensus. Det kan også være grunn til å tro at løsninger man kommer frem til i fellesskap kanskje er mer holdbare. Her vil også argumentets kraft være det sentrale fremfor trusler, som vi skal se er et viktig virkemiddel i den parlamentariske modell. Ulempene med ~~en~~ ~~en~~ slik "kollegial" modell er imidlertid at de politiske stillingene blir uklare. Det er dessuten vanskelig for innbyggerne i kommunen å plassere ansvar for ~~de~~ politiske beslutninger når politikerne har kommet frem til løsningene i fellesskap. Til slutt hevder enkelte at en slik modell er "kjedelig", fordi den inneholder for lite konflikt, noe som engasjerer innbyggerne. Dette kan i så tilfelle høre med seg et synkende politisk engasjement.

Den parlamentariske modellens ideal er maktkonsentrasjon og å klargjøre partipolitiske stillingelinjer. Vi skjønner derfor at denne modellen skiller seg fra formannskapsmodellen den tradisjonelle på flere punkter. Denne formen for politisk organisering er relativt ny, og det er per dags dato kun Oslo og Bergen samt 3 fylkeskommuner som har fått i bruk denne modellen som ~~modell~~ ~~modell~~ ~~modell~~ (har flere likheter med)

* ~~Modellen har dessuten blitt kritisert for å være~~



Emnekode : ST 200
Kandidatnr. : 4019
Dato : 10/12-2008
Ark nr. : 7 av 15

på nasjonalt nivå. Formannskapet etableres av et byråd som utgår fra ~~kommunestyret~~ bystyret gjennom flertallsvalg (altså et majoritetsstyre) som kan sammenlignes med en regjering.
~~Byrådet blir i en slik modell mer ansett som en "gallionstiger" da han/hun har mindre reell makt enn i formannskapsmodellen. Ordføreren ~~er~~ her nemlig bare øverste leder for kommunestyret mens det velges en egen byrådsleder. Byrådet blir dessuten øverste leder for administrasjonen og stillingen som rådmann faller derfor bort.~~

Fordelene med denne modellen er at man får klarere politiske skillelinjer, og det blir samtidig enklere å plassere politisk ansvar. I tillegg får man en økt makt til de folkevalgte og et klarere skille mellom politikk og administrasjon.* ~~Man håper med en slik modell som trigger til konflikter og politiske skillelinjer at det politiske engasjementet kan øke og dermed at valgdeltakelsen øker. Ulemperne med en slik modell er at det ~~er~~ kan gjøre det vanskeligere med deltakelse, ettersom en får en profesjonalisering av politikken. Dette medfører også at denne modellen er kostnadsbærende, fordi man får flere heltidspolitiker.~~

* Man unngår sektoriseringen som til tider har gjort seg gjeldende i den såkalte hovedutvalgsmodellen som er organisert etter formannskapsprinsippet og man kan derfor gjøre en mer helhetlig politikk.



Emnekode : ST 200
Kandidatnr. : 4019
Dato : 10/12-2008
Ark nr. : 8 av 15

Sektormodellen som hadde sin glanstid på 1980-1990-tallet går ut på at administrasjonen organiseres i ulike sektorer som gjenspeiler hovedutfordringene i den politiske modellen. Dette er en 3-nivåmodell der man har rådmannen øverst i hierarkiet, så følger en såkalt etatsjefer, og nederste nivå består av ulike enheter. ~~Modellen med en slik modell er at de ulike sektorer~~ ~~for~~. Denne administrative organiseringen ble imidlertid utsatt for mye kritikk, fordi det utviklet seg en slags "sektoregisme", og ~~den~~ ~~den~~ den helhetlige styringen ble vanskelig.* man savnet mer bruker-mål og resultatfokus noe som førte med seg utviklingen av en ny modell, nemlig den såkalt resultatenhetsmodellen.

Resultatenhetsmodellen eller tonivåmodellen går rett og slett ut på at man kutter ut det midterste ~~leddet~~ nivået i den hierarkiske styringen, altså mellomledelsen. Det opprettes såkalt resultatenheter der lederen for enheten blir bindeleddet opp til toppledelsen. Hver resultatenheter inngår en slags "kontrakt" med rådmannen for hvilke mål og resultater enheten skal oppnå. Innenfor gitte økonomiske rammer er gjennomføringen nokså fri. Kontraktene utøves i store grad i etterkant. ~~For~~ Fordelene er at de pengene som skulle gått til mellomledelsen nå kan overføres direkte

* Samt at det var stor avstand fra toppledelsen og ned til den operative kjerne som faktisk stod for tjenesteytingen.



Emnekode : ST 200
Kandidatnr. : 4019
Dato : ~~10/12~~ 10/12-2008
Ark nr. : 9 av 15

til resultatenheterne. De ulike enhetene får dessuten mer frihet og blir mer fleksible i forhold til preferanser hos kommunens innbyggere. Utenfjere er imidlertid at ~~de~~ det blir stor avstand fra enhetslederne og opp til rådmannen, samt at ^{dise} lederne blir pålagt et ansvar de ~~egentlig~~ i utgangspunktet ikke har kompetanse ~~til~~ til.

J 2006 viser ~~de~~ tall at ca. 40% av norske kommuner hadde en administrativ organisasjonsmodell i tråd med denne resultat-enhetsmodellen eller den mer velkjente tonivåmodellen.



OPPGAVE 2

a) Norge består i dag av 431 kommuner. Det gjennomsnittlige innbyggertallet ligger rundt 10.000 men over halvparten av kommunene har i dag under 5000 innbyggere. Det finnes ikke et entydig svar på hva en kommune er, og norske kommuner varierer enormt med tanke på befolkningstall, areal, inntektsgrunnlag og naturressurser. Norges minste kommune Utsira har 214 innbyggere mens Oslo kommune har i underkant av 550.000. ~~Variasjonen~~ Variasjonen er altså enorm, men et kjennetegn ved norske kommuner er likevel at det er mange små og spredbygde i forhold til i andre land. Mellom 1958 og 1967 skjedde det en kommunesammenheng som nesten halverte antall kommuner fra ca 800 til ca 400. Siden midten av 1960-tallet har imidlertid kommunestrukturen i Norge vært nok så stabil. Det har imidlertid vært en intens politisk debatt de siste årene om kommunestrukturen i Norge, og da spesielt kommunenes størrelse. Hva er så de viktigste argumentene for og imot kommunesammenheng?

~~For å forstå~~ For å forstå debatten er det viktig å se på den utviklingen som har skjedd de siste årene. I Norge har vi et



Emnekode : ST 200

Kandidatnr. : 4019

Dato : 10/12-2008

Ark nr. : 11 av 15

prinsipp som kalles generalistkommuneprinsippet. Dette innebærer at alle norske kommuner skal tilby de samme tjenestene og utføre de samme oppgavene, uansett størrelse eller befolkningstall. De siste årene har imidlertid dette prinsippet blitt satt under press. Det stilles stadig høyere krav og forventninger til kommunene når det gjelder omfang og kvalitet på tjenester men også ~~til~~ til effektivitet og rettsikkerhet. ~~Mange~~ Mange hevder derfor at dagens kommunestruktur ikke stemmer overens med den økte oppgavemengden og dagens såkalte funksjonelle regioner. Det er i kjølevannet av denne utviklingen at debatten om kommunesammenstøinger blir satt på dagsorden.

Det viktigste argumentet for å slå sammen kommuner har vært av økonomisk art. Man vil få såkalte stordriftsfordeler, der ~~de~~ kommunene vil kunne utnytte innsatsfaktorene fullt ut, noe som de små kommunene har problemer med. ~~Å~~ Å ansette en ideell kommunestruktur er vanskelig, men det viser seg at ~~stordriftsfordelene~~ stordriftsfordelene er "utført" ~~for~~ når kommunene har mellom 5000 - 10.000 innbyggere. Det årlige innsparingspotensialet dersom man i Norge ikke hadde hatt noen kommuner under 5000 innbyggere sies å være ca. 2,3 milliarder kroner. Motstanderne av sammenstøinger hevder imidlertid at disse økonomiske gevinstene



Emnekode : ST 200
Kandidatnr. : 4019
Dato : 10/12-2008
Ark nr. : 12 av 15

blir "spist" opp av økte kostnader i forbindelse med avstøtningene en slik sentralisering vil gi.

Et annet argument for sammenslåinger er at større kommuner er bedre i stand til å håndtere usikkerhet enn det små kommuner er, f.eks. med tanke på demografiske svingninger i befolkningen. Videre vil det dessuten være enklere for en stor kommune å tiltrække seg arbeidskraft og ^{spesial}kompetanse, fordi det finnes større utviklingsmiljø. ~~De større~~

"Gratispassasjerproblemet" er noe mange kommuner sliter med. Dette går ut på at utgifter og inntekter ikke står helt i stil. ~~Med mindre kommuner vil man oppleve at mange bor og arbeider i ulike kommuner. For å illustrere kan en bruke Kristiansand som eksempel. En kan for eksempel se at det hver eneste dag kommer mange pendlere fra ~~de~~ Grimstad til Kristiansand. Disse er i stor grad med å skape trafikkproblemer i Kristiansand kommune, men skatteinntektene går likevel til Grimstad kommune. Større kommuner vil i følge forskningen for sammenslåinger kunne redusere dette problemet.~~

Motstanderne av kommune sammenslåinger fremmer allokeringseffektivitet og dynamisk effektivitet som viktige argumenter. Små



Emnekode : ST 200
Kandidatnr. : 4019
Dato : 10/12 - 2008
Ark nr. : 13 av 15

Kommuner er i større grad i stand til å prioritere ressursene der de trengs, "den vet best hvor skoer trykker som har den på". Jo mindre kommunene er desto bedre vil de kunne tilpasse seg endringene i befolkningens preferanser.

Nærhet og demokrati hører sammen. Ved økende kommune størrelse ser det ut til at det gjennomsnittlige politiske engasjementet synker. Demokratiet avhenger av at ~~det er en~~ avstanden mellom de som styrer og de som blir styrt ikke er for stor dersom det representative demokrati skal fungere optimalt. ~~Utbyggerne i tiden kommunene heides av motstandere av kommunesammenlåinger å ha mer innvirkning på~~

Til slutt fremheves det at dersom kommuner slås sammen vil innbyggerene oppleve et tap av identitet. Den lokale identiteten anses å være svært viktig og det vil derfor være vanskelig å skape en jelles ny identitet dersom man slår sammen kommuner som før kanskje har vært "naborivaler".

Debatten om kommunesammenlåinger er en ~~velkommen~~ kontroversiell debatt. ~~Utbyggerne i tiden kommunene heides av motstandere av kommunesammenlåinger å ha mer innvirkning på~~
Hovedproblemet er at noen kommuner vil



Emnekode : ST 200
Kandidatnr. : 4019
Dato : 10/12-2008
Ark nr. : 14 av 15

Vi "tapere", mens andre "vinnere". Motstanden mot sammenlåinger ~~er~~ har vært sterk i Norge. Folk kan i utgangspunktet stille seg positive til at kommuner på generelt grunnlag slås sammen, men ingen vil slå seg sammen med nabokommunen. Norske myndigheter har lagt seg på en frivillighetslinje der de oppfordrer ~~at~~ kommuner til å slå seg sammen, men ingen tvinges til dette. Årsaken til dette er trolig at Norge rent økonomisk ikke er nødt til dette. Slik vi har sett i en del andre land, samtidig som at det har vært politisk enighet om å opprettholde distrikt-Norge.

Dersom vi ser på argumentene for sammenlåing går disse hovedsakelig langs en økonomisk dimensjon, der ~~effektivitet~~ kostnadseffektivitet prioriteres høyt. Ser vi derimot på argumentene mot går disse i større grad langs en demokratisk- og identitetsmessig dimensjon. Hvordan man stiller seg i denne debatten kommer altså an på hvilket syn man har på hva kommunen skal være. Dersom man hovedsakelig ser på kommunen som tjenesteyter og vektlegger effektivitetsverdien vil ~~en~~ sammenlåinger dermed kunne være en god løsning. Vektlegger man imidlertid mer de demokratiske ~~verdiene~~ og identitetsmessige verdiene vil ~~en~~ sammenlåinger dermed



Emnekode : ST 200
Kandidatnr. : 4019
Dato : 10/12 - 2008
Ark nr. : 15 av 15

komme fremst^o som en trussel. Hvilket svar man får i denne debatten kommer altså i stor grad an på hvordan man ser på kommunen som institusjon, og det vil av denne grunn være vanskelig å komme frem til enighet.

Den store motstanden man ser i befolkningen tyder på at kommunen som territorium kanskje er ~~viktigere enn~~ undervurdert. ~~Det betyr at det blir skabt om å alternativer til sammenstøing~~ Samarbeid ~~mellem~~ på tross av kommunegrenser slik man ser i interkommunale samarbeid ser ut til å være greit, men så fort man snakker om å endre de territorielle grensene blir motstanden ofte høylytt. Kan det tenkes at den lokale identiteten blir ~~stærkere~~ sterkere i en stadig mer globaliserende verden? Lokalsamfunnet skaper trygghet? ~~Den~~ Den frivillighetslinjen myndighetene har lagt seg på har hjert til ~~at~~ kun at noen få kommuner har valgt å slå seg sammen. Det blir spennende å følge denne debatten i fremtiden. Hvor lang tid vil det ta før man kanskje blir nødt til å ~~gj~~ ty til tvangs-sammenstøinger for å ^{o komme} opprettholde generalist-kommunepriusignet, og hva vil reaksjonene da bli?