



Emnekode : SI-200
Kandidatnr. : 4236
Dato : 26.11.12
Ark nr. : 1 av 12

Oppgave 2)

"For å utnytte ressursene på en bedre måte i kommunene er det behov for kommunesammenslåing". Diskuter fordeler og ulemper med kommunesammenslåing.

For å skrive om det er behov for kommunesammenslåing for kommuner, og fordeler og ulemper med kommunesammenslåing, vil jeg først måtte redegjøre for hva en kommune er, noe som innebærer kort om hvilke oppgaver den har, ~~hordan~~ den er organisert, og hvordan den blir finansiert. Det er viktig å ha en god kunnskap om kommuner før man setter de opp i mot kommunesammenslåing.

Mennesker vil legge ulik vekt på hva en kommune er, og dermed finnes det ingen entydige svar. Jeg vil nå forklare hva en kommune er gjennom fire perspektiver og fire verdier. Når et av perspektivene forklares tones det andre ned. Disse perspektivene og verdiene kan gi en pekepinn på hvor mye kommunene gjør og har å forholde seg til. Jeg vil begynne med perspektivet

Perspektiv 1. - Kommunen som territorium

Kommunen er en fysisk størrelse med territoriale grenser. Norge er et landstrakt og variert land som fører til at kommunene har ulik geografisk beliggenhet. Dette medfører at kommunene har ulikt grunnlagsgrunnlag, ulik plassering langs den nasjonale infrastrukturen, og ikke minst ulik historie.

Denne fysiske dimensjonen fører også med seg en psykisk dimensjon, kommunal identitet. Det betyr at mennesker knytter følelser til den kommunen de er i og knytter en viss tilhørighet.



Emnekode : SF-200
Kandidatnr. : 4236
Dato : 26.11.12
Ark nr. : 2 av 12

Verdien funksjonalitet knyttes sterkt til dette begrepet. Som sagt er Norge et landsstrakt land med stor geografisk variasjon. Kenned vil flere av kommunene inndelt etter rent funksjonelle grupper.

Perspektiv 2 - Kommunen som tjenesteyter

Kommunene er i dag en viktig del av det vi kaller velferdsstaten. Velferdsstaten baserer seg i stor grad på at det offentlige skal tilby et sett av tjenester. Visse tjenestene skal være gratis for de som trenger dem, og finansieres indirekte gjennom ulike skatter og avgifter. Kommunen er velferdsstatens viktigste tjenesteproduserende organisasjon.

Her står begreper som effektivitet, efferspørrel, organisering og produktivitet helt sentralt. Det sentrale blir dermed hvordan kommunene forvalter pengene, og hvordan de organiserer tjenesteproduksjonen på beste måte.

Her kommer verdien effektivitet inn i bildet. Velferdsproduksjonen koster mye, legger beslag på store deler av de samlede verdiene som skapes i Norge, og finansieres som sagt gjennom ulike skatter og avgifter. Blikket på de kommunene med god effektivitet tilby velferdsordningene på en god måte. Det er dermed innlysende at befolkningen er interessert i at pengene benyttes på en best mulig måte.

Perspektiv 3 - Kommunen som politisk arena

Norge er organisert som et representativt demokrati, hvor folket velger sine representanter gjennom valg. På nasjonalt nivå velges representantene til Stortinget. På lokalt (og regionalt) nivå velges representantene til kommunestyret og fylkestinget.



Emnekode : ST-200
Kandidatnr. : 4236
Dato : 26.11.2012
Ark nr. : 3 av 12

Valgene er dermed ikke knyttet til hverandre, og man kan stemme på et parti ved stortingsvalg og et annet parti ved kommunevalg. Slik inngår kommunene i en politisk dynamikk, hvor folket velger de representantene de mener kan gjøre en best mulig jobb for kommunen. Dette gir kommunene en økt demokratisk legitimitet.

Likevel er ikke bare politikk det som skjer i formelle, demokratiske fora. Det går også an å spille på andre strenger, hvor man har å gjøre med ulike aktører, som med ulike aktører, prøver å få gjennomslag for sine interesser.

Verdien demokrati vil ha sterk betydning til dette perspektivet. Man har en antagelse om en økt kontakt sammenheng mellom nærhet og demokrati. I inndelingen av landet til kommuner og fylker vil denne nærheten øke mellom de i kommunen. Denne nærheten kan være en styrke på mange måter. Den kan bidra til en merere kontakt mellom styrende og styrt. Dette kan gi økt folkelig engasjement og være en spore til høyere politisk aktivitet. Dette "nærhets-aspektet" er et typisk mot-argument for kommunesammenslåing, noe jeg vil komme tilbake til.

Perspektiv 4 - Kommunen som en integrert del av nasjonalstaten

Kommunen er også del av et nasjonalt politisk styringssystem. Norge er en enhetsstat, dvs. at vi kun bare har en lovgivende forsamling - Stortinget. Dermed vil alt som skjer i norske offentlige sektorer i prinsippet være nasjonal politikk. I den norske grunnloven står det ikke noe om kommuner, så rent legalt er norske kommuner det vi kaller avledet statsmakt.

I praksis er ikke dette så entydig. Kommunene er regulert gjennom en egen lov - først og fremst og formannskapsloven av 1837 og senere

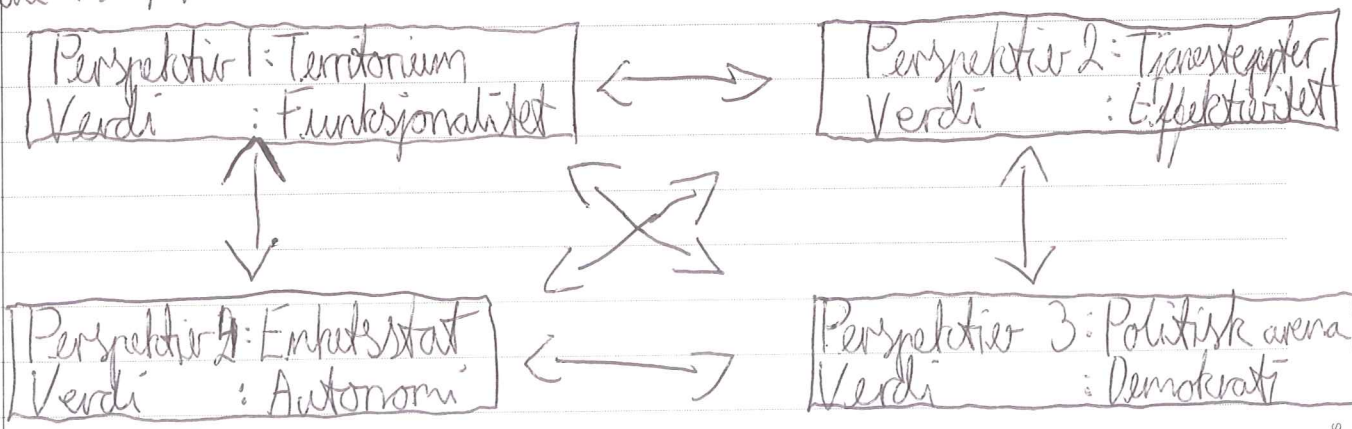


ulike varianter av kommuneloven. Dermed vil kommunene ha en viss grad av reell frihet fra statlige myndigheter. Det å finne en balanse mellom det å være en del av et nasjonalt styringssystem og det å være en autonom enhet har vært et av de mest omdiskuterte temaer i Norge.

Autonomi fra statlig styring vil her være en viktig verdi. Kommunal og fylkeskommunal autonomi kan representere en maktspredning. Det norske styringssystemet er jo basert på at "de store statsmaktene" skal være adskilt fra hverandre, slik at man hindrer maktkonsentrasjon og unngår maktmisbruk. Ved å delegerer myndighet fra statlig til lokalt nivå skjer det en ytterligere maktspredning, her langs den geografiske dimensjonen.

Disse perspektivene og verdiene har jeg valgt ut fra D.I. Jacobsen's bok om kommunesektoren i Norge. Det skal sies at verdiene ikke bare knyttes til det perspektivet jeg har knyttet de imot. Disse perspektivene og verdiene overlapper hverandre på en god måte slik figuren viser:

inlene i





Emnekode : ST-200
Kandidatnr. : 4236
Dato : 26.11.2012
Ark nr. : 5 av 12

Jeg vil nå bare si litt kort om kommunens oppgaver og om hvordan kommunene blir finansiert. Kommunen har hovedsakelig 4 oppgaver. Dette er oppgaver knyttet til tjenesteyting, forvaltningsoppgaver, utviklingsoppgaver og intern administrasjon. Oppgavene til kommunen kjennetegnes ved at de driver med kompleks tjenesteyting og at de skal være serviceinstilte og imøtekompende på den ene siden, men samtidig byråkratisk og bestemmende på den andre siden.

Finansiering av kommunen skjer langs fire dimensjoner. Den første er beskatning (inntektskatt, formueskatt) som står for 42%. Den andre er statlige overføringer, som kan komme gjennom rammetilskudd (pott) eller overmerkede tilskudd (bestemte formål). Rammetilskuddsordningen setter spørsmål nok en gang mot kommunens autonomi. Kommunen finansieres også gjennom ulike gebyrer og avgifter. Den siste dimensjonen er andre inntekter, hvor kommunen f.eks. kan hente inn overskudd fra bedrifter de eier/er medeiere i.

Her har jeg fått forklart hva en kommune er sett i lys av fire perspektiver og fire verdier, samt fortalt kort om oppgavene til kommunen og hvordan kommunen blir finansiert. Nå jeg vil jeg gå inn på spørsmålet i oppgaven.

Påstanden "For å utnytte ressursene på en bedre måte i kommunene er det behov for kommunesammenslåing" bærer preg av et tjenesteyfende aspekt, og i noe mindre grad et økonomisk aspekt.

Alle kommunene i Norge skal i prinsippet følge generalistprinsippet. Dette innebærer at alle kommunene skal de tilby de samme tjenestene, både kvalitatativt og kvantitativt. Når vi da har



Emnekode : ST-200
Kandidatnr. : 4236
Dato : 26.11.2012
Ark nr. : 6 av 12

429 kommuner i Norge, hvor den minste har 269 innbyggere og den største har over en halv million innbyggere. Kan dette vise seg å ikke være like enkelt i praksis. Det at 55% av kommunene har 5000 innbyggere eller mindre gjør ikke saken mye lettere.

I denne påstanden snakkes det også om å utnytte stordriftsfordeler. Med Stordriftsfordeler mener jeg at kostnaden pr. enhet synker når produksjonen øker. Ved en sammenføring av kommuner vil man kunne utnytte stordriftsfordeler gjennom å kostnadseffektivisere tjenesteproduksjonen.

Det som er interessant er at man i NOU-en om "Smått er godt" fant ut folk er mer tilfreds med kommunale tjenester i små kommuner. Befolkningens tilfredshet med kommunale tjenester kan sees som et resultat av to typer effektivitet. For det første, har man prioriteringseffektivitet. Med dette menes at kommunene "gjør" det rette. Små kommuner vil her ha to fortrinn. Det første fortrinnet vil gå ut på at befolkningen kan kontrollere de folkevalgte på en bedre måte enn store kommuner. Det andre fortrinnet går på at små enheter er mer politisk homogene enn store enheter. På bakgrunn av dette bli-a disse to fortrinnene vil nærheten være større i små kommuner og politikerne vil i små kommuner på en bedre måte spille innbyggernes behov og preferanser. Den siste antagelsen vil imidlertid ikke alltid være en realitet noe jeg vil komme tilbake til.

Den andre typen effektivitet er kostnadseffektivitet. Med dette menes at kommunene "gjør tingene på riktig måte. Her handler det altså mye om å utnytte stordriftsfordeler, noe jeg har forklart tidligere.

Grunntesen vil dermed være at prioriteringseffektivitet taler for små kommuner, mens kostnadseffektivitet taler for



Emnekode : ST-200
Kandidatnr. : 4236
Dato : 26.11.12
Ark nr. : 7 av 12

store kommuner. Ut fra denne NOU-en vil påstanden stemme når det gjelder ^{det} økonomiske aspektet for utryffelse av ressursene, men kan stilles spørsmål ved når det gjelder det tjenesteyfende aspektet for utryffelse av ressursene.

For å diskutere fordeler og ulemper med kommunesammenslåing er det viktig å se på bakgrunnen for kommunene. Formannskapsloven kom i 1837 etter massivt press fra bondestanden som forlangte lokal autonomi og en viss inndeling av plassene de var fra. Med formannskapsloven fikk man en inndeling etter prestegjeld. Størrelsen på kommunene var da svært varierte, og særlig i Nord-Norge var avstanden lang mellom kommunene. Dette førte til at vi fikk en ytterligere inndeling etter rent funksjonelle grenser. I 1921 ble kommunene løst, noe som gjorde at de ble selvstendige rettssubjekt. Dette innebar at kommunene kunne bli stilt overfor retten. I de økonomiske nedgangstidene i 20- og 30-årene fikk mange kommuner det svært tøft, og ble satt under administrasjon. Dette innebar at staten tok over den kommunale driften. I perioden etter andre verdenskrig formet velferdsstaten Norge seg. Kommunen fikk store deler av ansvaret for å tilby disse velferdsordningene. Det store spørsmålet var om det som nå hadde blitt over 700 kommuner hadde å ha kapasitet til å tilby disse velferdsordningene. Her ble det utarbeidet en komitee, kalt Schei-komiteen, for som skulle se på dette. På 50- og 60-tallet ble nesten antall kommuner nesten halvert som et resultat av Schei-komiteens konklusjoner.

På grunn av velferdsstatens ekspansjon og kommunen sin viktige rolle i det hele, kan man nesten si at kommunene var såkalte velferdsoppgaver. Staten hadde pålagt de så mange oppgaver at de var nesten å betrakte som ivertsetningskommuner, og lakeier for staten. I Fjerveites artikkel "lokalt selvstyre og velferdsstaten, to uforenlige størrelser?", kommer hun fram til at



Emnekode : ST-200
Kandidatnr. : 4236
Dato : 26.12.12
Ark nr. : 8 av 12

de er to uforenlige størrelser. Lokaldemokratiet vil svekkes mtp. alle de tunge oppgavene kommunene får ansvar for. Et tiltak Firmeite trekker frem for å løse dette "problemet" er å overføre noen av de tunge velferdsoppgavene tilbake til staten.

Videre ser vi av kommuneloven i 1992 at formsynskapsmodellen ble svekket. Kommunene skulle få mer autonomi, og tok i bruk en rekke NPM-relaterte virkemidler som mål- og resultatstyring og konkurranseutsetting. Her sto kostnadseffektivitet i fokus og utnyttelse av stordriftsfordeler i fokus, noe som kan sies å ha vært en ulempe for de mindre kommunene.

Det som også er verdt å nevne er at i 1995 ble det vedtatt at ingen kommunesammenslåinger skulle forekomme under tvang. Det var bare tillatt med kommunesammenslåing så fremt den var frivillig.

Etter å ha tatt en historisk gjennomgang og forklart kort om lokalt selvstyre vs. statlig myndighet vil jeg nå rette oppmerksomheten mot fordeler og ulemper med kommunesammenslåing. De siste 30-årene har det vært forholdsvis stabilt i Kommune-Norge, men det har vært noen få sammenslåinger de siste årene. Jeg vil særlig knytte opp sammenslåingen av Kristiansund kommune og Frei kommune til noen av mine argumenter.

For Mitt første for-argument vil være at mange kommuner er for små til å utføre alle de velferdsoppgavene de har ansvar for. Grunnet at de er små vil også være en faktor for at de ikke klarer å tiltrekke seg faglig kvalifisert personell, noe som vil begrense deres tjenestetilbud.



Mitt andre ^{for} argument er at ^{små} kommuner ofte vil komme ut for smådriftsulemper. Dette vil si at kom de små kommunene ikke vil klare å utnytte stordriftsfordelene, og at de ikke klarer å opprettholde en kostnadseffektivitet. Små kommuner kan altså innspare mye på å sammenstå seg.

Mitt tredje for-argument går på at folk bor i en kommune, mens de jobber i en annen. Inntektskatten vil dermed tilfalle den kommunen de bor i, mens de vil slite på infrastrukturen i den kommunen de er sysselsatt i. Dette er et typisk storbyproblem vil kommunene bringe konsekvensene og utgiftene av dette, og dermed dette såkalte "gratispassasjerproblemet".

Mitt siste for-argument går ut på at kommuner burde sammenstås for å bli mer attraktive for næringslivet og å få en større stemme. Dette var bl.a. et sterk argument som ble tatt i bruk av sammenslåingen mellom Øien kommune og Vindafjord kommune. De ville etablere seg som et sterk nærings- sentrum på indre Haugalandet, og sammen vil de bli mer attraktive.

Mitt første argument mot kommunesammenlåing bygger på prioriteringseffektivitet som har blitt omtalt tidligere. Dette går på at i små kommuner er nærheten større, noe som kan føre til at politikerne speiler innbyggernes behov og preferanser på en bedre måte.

Mitt andre argument mot kommunesammenlåing vil være at store kommuner er mer ulike og heterogene. Dette kan føre til at befolkningen i små kommuner ved sammenlåing vil miste deler av sin identitet og tilhørighet til den kommunen de er fra. En undersøkelse viser at seks- syv av ti er for flere kommunesammenlåinger, men seks av ti er likevel



Emnekode : ST-200
Kandidatnr. : 4236
Dato : 26.11.12
Ark nr. : 10 av 12

imot å slå sammen sin kommune.

Et annet motargument er at kommunene er strese pga. dens størrelse. Dette kan føre til en fremmedgjøring mellom innbyggere og politikken og politikerne.

Mitt siste motargument er at kommunesammenføring kan føre til store lange reiseavstander fra hjemstedet til kommunesenteret. Dette var særlig et sterkt mot-argument til sammenføringen av Alesund kommune og Tustna kommune. Her måtte befolkningen i den ene kommunen, s.d.m. betale kompenser for å komme seg til kommunesenteret.

Tar vi sammenføringen av Kristiansund og Frei som eksempel spiller særlig to-forargumenter og et-motargument en sentral rolle her. Når det gjelder mitt andre for-argument så jeg at små kommuner ville komme ut for smådriftsulløp. Frei kommune (5.000 innbyggere) var en forholdsvis liten kommune i forhold til Kristiansund (17.000). Her ble det anslått at man kunne innspare 5-9 millioner kroner årlig ved en sammenføring. Dermed viser det seg at dette argumentet hadde en sterk effekt i akkurat dette forholdet.

Mitt tredje for-argument om "gratispassasjerproblemet" har også en god forankring når det gjelder dette forholdet. Det viste seg nemlig at halvparten av de som ~~jobbet~~ jobbet i Frei kommune, bodde i Kristiansund. På den andre bodde siden viste det

seg at bare 3% av de som bodde i Kristiansund, jobbet i Frei kommune. Dermed vil det vært mye mer representativt med en sammenføring, utpå en økt "rettferdighetsgrad" av inntektskraft.



Emnekode : ST-200
Kandidatnr. : 4236
Dato : 26.11.2012
Ark nr. : 11 av 12

Et av de sterkeste argumentene som har talt imot en kommunesammenslåing i Kristiansund/Frei er mitt tredje argument om at innbyggerne kan bli fremmedgjort overfor politikerne og politikken. I en undersøkelse i forkant av sammenslåingen var det ganske mange flere fra Frei kommune enn Kristiansund kommune som var usikre på at den nye kommunen ville bli sterkere og mange mente avstanden mellom innbygger og mulighet for påvirkning i politikken ville bli større.

Jeg vil for all del ikke påta meg noe standpunkt når det gjelder om jeg er for eller imot kommunesammenslåing. For mange vil det være et svært kontroversielt spørsmål og manett så vil et slikt spørsmål variere noe voldsomt utifra hvilke kommuner spørsmålet angår. Jeg har sett på dette spørsmålet fra begge sider, med fire argumenter fra hvert hold. Allikevel ser jeg at i caset Kristiansund/Frei har det gjerne vært fokusert mest på fordelene ved en sammenslåing. Dermed vil jeg nok en gang presisere at spørsmålet om sammenslåing må tas i utgangspunkt av de kommunene det gjelder.

Fra politisk hold er dette også en debatt, hvor man har Høyre som er for sammenslåing, med SP som motpol. Fra Stortingets lokaler har det også vært utdelt frem forslag om å tvangs-sammenslå kommuner. Dette vil nok ikke være noen underdrivelse å si at dette vil skapt enda høyere debatt lokalt Nordmøre.

Men det er ikke bare kommunesammenslåing som legger til rette for at kommuner går sammen. Man har også med å gjøre interkommunalt samarbeid. Pga. oppgavens omfang og tidsbegrensningen vil jeg bare kort "touché" inn på dette. Interkommunalt samarbeid vil si at to eller flere kommuner går sammen om å produsere/stille en felles tjeneste. Her er det



som oftest ikke samarbeid om de tunge velferdsoppgavene som skole- helse- og sosialtjenestene. Samarbeid om renovasjon, vedlikehold osv. er mer vanlig. Det viser seg at så å si alle norske kommuner inngår i et interkommunalt samarbeid.

Man kan også ha å gjøre med nærkommuner hvor en av kommunene tar av seg ansvaret for en tjeneste og tilbyr denne til sin egen, samt de kommunene man samarbeider med om denne ordningen. Særlig "brann-kommuner" er et typisk eksempel på dette.

I denne oppgaven for en bedre utnyttelse av ressursene, samt å unngå kommunesammenslag ser vi at kommunene også har tatt i bruk ulike samarbeidsordninger seg imellom. Vi har også fått mer hybride og nettværts^{baserte} organisasjonsformer som jobber på tvers av kommunene.

I denne oppgaven har kommunesammenslag stått i fokus. Jeg har først vist til hva en kommune er gjennom å se på de fire perspektivene og fire verdiene. Deretter har jeg kort forklart hvilke oppgaver kommunen har og hvordan kommunen finansieres. Etter dette har jeg tatt for meg påstanden som er formulert i oppgave 2. Der har jeg vist til NOU-en "Smått er godt" og tatt inn vitetlig begreper som stordriftsfordeler, prioriterings-effektivitet og kostnadseffektivitet. Deretter har jeg sett på den historiske bakgrunnen til kommunen med særlig vekt på forholdet mellom lokaldemokratiet og velferdsstater. Så la jeg frem fire for- og fire mot- argumenter med kommunesammen-
slag. Her ser vi at argumentene for sammenslag har ligget bakgrunn fra den økonomiske og den tjenesteytende dimensjonen mens argumentene mot sammenslag har bakgrunn fra identitets-tilhøringsfølelsen, og den enkelte innbygger selv. Til slutt har jeg redegjort tydelig for andre alternativer for samarbeid mellom kommunene.

Deretter satte jeg noen av argumentene mot i lys mot sammenslaget av Kristiansund- og Frei-kommune