



Emnekode : ST-200
Kandidatnr. : 4203
Dato : 26. November 2012
Ark nr. : 1 av 14

Oppgave 2

I denne oppgaven skal jeg diskutere fordeler og ulemper med kommunesammenslåing. Jacobsen skriver om kommunen i ulike perspektiver. Når det gjelder kommunesammenslåing kommer vi mest inn på perspektivene "kommunen som territorium", som har verdien funksjonalitet knyttet til seg, og perspektivet "kommunen som tjenesteyter" som har verdien effektivitet tilknyttet. De andre to perspektivene "kommunen som politisk arena" og "kommunen som en del av nasjonalstaten" med verdiene demokrati og autonomi er ikke like vesentlige i denne oppgaven, men blir nevnt.

Før jeg kommer inn på fordelene og ulempene med kommunesammenslåing vil jeg komme inn på noen historiske trekk ved norske kommuner, spesielt knyttet til kommunen som territorium og som tjenesteyter. Deretter vil jeg kommentere dagens situasjon for så å komme inn på diskusjonen om fordeler og ulemper ved kommunesammenslåing. Jeg kommer også til å komme inn på begrepet interkommunale samarbeid som et alternativ til kommunesammenslåing, og kommentere noen fordeler og ulemper med dette. Til slutt skal jeg forsøke å komme med en konklusjon, der jeg ser fordelene og ulempene mot hverandre.



Emnekode : ST-200
Kandidatnr. : 4203
Dato : 26. November 2012
Ark nr. : 2 av 14

Historiske trekk ved kommunen som territorium

Formannskapslovene som kom i 1837 er en viktig grunn til at kommunene ble opprettet. Ideen var at inndelte områder skulle styre seg selv, innenfor et klart avgrenset område. Områdene var naturlige avgrensede, noen steder var knyttet til handel. Men hovedinndelingen ble gjort i henhold til prestegjeld rundt om i landet. Dette førte til ca. 400 kommuner. Noen steder ble det imidlertid veldig langstrakte kommuner, spesielt i den norenlige landsdelen. Her ble det flere oppsplittinger av kommunene, og de ble knyttet til kirkesogn, som var en underdel av prestegjeldene. Ved flere slike oppsplittinger kom andelen av norske kommuner på over 700 stk. Grunnen til denne oppsplittingen var basert på lange reiseavstander i enkelte kommuner og at det var for dårlige kommunikasjonsmuligheter.

Etter 2. verdenskrig ble det kommentert at kommunene var lite effektive og at kommunikasjonsmulighetene var blitt betydelig bedret siden oppsplittingen. Det ble derfor satt sammen en komite, Schei-komiteen som revurderte kommunegrensene og slo sammen til rundt 400 kommuner. Etter dette har det vært lite endringer i kommunegrensene og vi har i dag 430 kommuner i Norge. Det er også bestemt at kommune/fylkessammenslåing skal skje på frivillig basis. Ingen skal tvinges til en sammenslåing.



Emnekode : ST-200
Kandidatnr. : 4203
Dato : 26. November 2012
Ark nr. : 3 av 14

Selv om det har vært lite endringer i kommunegrensene etter 2. verdenskrig har det vært betydelige endringer i oppgavene kommunene har fått ansvar for. Det var etter 2. verdenskrig velferdsstaten virkelig vokste frem og velferden ble i store deler utført av kommunene. Det var på denne tiden den institusjonelle kommunen vokste. Det vil si at kommunene driftet egne institusjoner som eldreheim, sykeheim osv. Før denne tiden var mye av utførelsen av oppgavene satt til aktuelle aktører og frivillige.

Kommunens oppgaver er mangfoldige, spesielt innenfor tjenesteyting. Dette har ført til at mange setter spørsmålstejn til dagens kommunegrensar. Mange mener at verdien knyttet til tjenesteyting, effektivitet, ikke er forenelig med verdien knyttet til territorium, funksjonalitet. Dette kommer jeg nærmere inn på i diskusjonen om fordelar og ulemper ved kommunesammen-
slåing. I dag er det som nevnt 430 kommuner i Norge. Gjennomsnittstørrelsen målt i innbyggere er på nesten 11000. Men dette er et skjevt bilde, da over halvparten av kommunene har under 5000 innbyggere. Det er noen av de største kommunene som drar opp gjennomsnittet betraktelig.



Emnekode : ST-200
Kandidatnr. : 4203
Dato : 26. November 2012
Ark nr. : 4 av 14

Fordeier og ulemper med kommunesammenslåing

Stordriftsfordeler/smådriftsulemper

Et av de viktigste argumentene for større og færre kommuner er de økonomiske gevinstene ved å drive større virksomheter. Forventningen er at større enheter bedre kan utnytte ressursene enn små. I Norge skal alle kommuner i prinsippet ha de samme tjenestene, med relativt samme kvalitet. Det er også en rekke administrative stillinger alle kommuner må ha. For eksempel regnskap, revisjon osv. Noen av de små kommuner får en dårlig utnyttelse av ressursene til administrasjonen, og her vil en kommunesammenslåing føre til bedre utnyttelse.

Blom-Hansen & Larsen har skrevet en artikkel som omhandler nettopp dette. De argumenterer for at man kan oppnå besparelse, men bare til et visst nivå. Etter man har kommet opp i en viss kommunesørrelse vil det igjen bli høyere kostnader knyttet til koordinering. De beskriver en U-formet bespareleshypotese, der best utnyttelse er i en mellomstørrelse og små og veldig store kommuner får en dårligere utnyttelse. Denne hypotesen vil argumentere for at noen kommuner kan få fordeler av en kommunesammenslåing, men langt ifra alle. Det er diskutert hva som er den ideelle størrelsen på kommuner, hvor man oppnår best utnyttelse av ressursene. Det sies at det er i kommuner med mellom 5000 og 10000 innbyggere, men det er vanskelig å



beregne sikkert.

Tjenesteyting

Som nevnt skal norske kommuner i prinsippet ha de samme tjenestene tilgjengelig med relativt samme kvalitet. Dette er spesielt vanskelig for små kommuner av flere grunner. For det første er det knyttet ressurser til hver oppgave, og noen oppgaver som det er mindre behov for vil naturlig få mindre ressurser. Det kan da bli problematisk å ansette noen i full stilling, både pga. for lite ressurser knyttet til denne oppgaven og pga. lite behov. Man trenger ikke en fulltidsansatt for den oppgaven. Dette gjelder for eksempel barnevern. Det kan da oppstå et problem med å ansette en utdannet person i en halv stilling i en liten kommune. For det andre er det mindre attraktivt for utdannede personer å arbeide i en liten kommune med tanke på kollegaer, man har ingen "likesimmede" å diskutere vanskelige saker med. Man kan også argumentere med at utdannede ofte gifter seg med andre med utdanning og at i en liten kommune er det vanskelig for begge å få jobb. Det kan også være at man rett og slett har lite å gjøre og at man derfor ikke syntes jobben er attraktiv. Alle disse tingene ville fungere bedre ved større kommuner og argumenterer for en kommunesammenslåing. Samtidig vil en kommunesammenslåing føre til at enkelte tilbud flyttes til et annet sted og man kan oppnå større reiseavstander til enkelte tjenester. Man kan også risikere å miste en nærhetsfølelse til sin kommune og tjenester som man



Emnekode : ST-200
Kandidatnr. : 4203
Dato : 26. November 2012
Ark nr. : 6 av 14

ofte får i mindre kommuner. Så for å oppsummere vil en kommunesammenslåing føre til at enkelte tjenester vil bli lettere å ivareta, og kvaliteten kan øke, men samtidig vil enkelte tilbud forsvinne lengre bort og man kan miste nærhetstjenesten.

Både når det gjelder stordriftsfordeler og tjenesteyting vil interkommunale samarbeid kunne fungere som en erstatning til kommunesammenslåing, med sine fordeler og ulemper. Dette skal jeg komme tilbake til senere.

Stordriftsfordeler og tjenesteyting er hovedsakelig argumenter for en kommunesammenslåing, men med noen negative sider som skaper et mer nyansert bilde. Mange mener at dagens kommunegrensler ikke samsvarer med der folk bor og jobber, dette vil være et annet argument for en kommunesammenslåing. Man ser mange steder at folk bor i en kommune og jobber i en annen. Noen steder er det kortere vei til skolene i nabokommunen enn i sin egen kommune. Dette kan føre til problemer, ofte knyttet til infrastruktur, inntekter via skatt o.l. Problemet knyttet til dette er i hovedsak at når folk bor i en kommune og reiser til en annen for å dra på jobb blir den kommunen som folk arbeider i ekstra mye belastet, veiene blir mer slitt, trafikken øker og skaper kø, det kan bli problemer knyttet til parkeringsplasser og mer press på kollektivtrafikken. Samtidig betaler disse personene skatt til sin kommune som de bor i. Så slitasjen i "arbeidskommunen" er stor og inntekten blir mindre



Emnekode : ST-200
Kandidatnr. : 4203
Dato : 26. November 2012
Ark nr. : 7 av 14

Et godt eksempel på dette er her i Kristiansand. Folk kommer fra kommunene rundt, Mandal, Birkenes, Lillesand osv. og reiser inn for å gå på skole eller arbeide i Kristiansand. Jeg har selv erfaringer med problemer knyttet til dette. For eksempel at det er stort press på kollektivtilbudet, slik at bussene har vært så fulle at man må vente på neste, dette er spesielt om morgenen, som fører til at de som ikke får bli med risikerer å komme for sent på skolen/jobben. For mange som arbeider i sentrum er det heller ikke alltid et alternativ å kjøre fordi det ikke er nok parkeringsplasser.

Akkurat i slike tilfeller er jeg usikker på om kommunesammenslåing har noe for seg. For det første ville nok ikke Kristiansandkommune blitt sammenslått med noen av kommunene rundt, da Kristiansand allerede er stor. Det ville nok heller skjedd en sammenslåing mellom de små kommunene rundt og man ville hatt de samme problemene da. For det andre ville skattepengene fortsatt gått til kommunene rundt som folk var bosatt i. I slike tilfeller hvor det er en såpass stor kommune som trekker folk inn for arbeid (Kristiansand, Oslo osv.) vil nok ikke kommunesammenslåing være det beste alternativet. I mindre bo og arbeidsmarked kan kanskje en sammenslåing bli en forbedring på disse problemene. I Kristiansands tilfelle vil nok et velfungerende samarbeid være bedre. Vi har allerede det som kalles "Knutepunkt sør" som er et slikt samarbeid mellom kommuner i Aust- og vest Agder.



Emnekode : ST-200
Kandidatnr. : 4203
Dato : 26. November 2012
Ark nr. : 8 av 14

Av de fordelene med kommunesammenslåing jeg har nevnt er stordriftsfordeler og bedre ivaretagelse av tjenester de viktigste. Det at kommunegrensene burde passe bedre til bo og arbeidsmarkedet er sikkert vesentlig noen steder, men ikke alle. Her burde man vurdere andre alternativer, som samarbeid, kompansering for slitasje o.l.

Når det kommer til ulemper ved en kommunesammenslåing har jeg allerede nevnt noen negative sider ved å slå sammen for å oppnå stordriftsfordeler og bedre tjenestetilbud, men dette kan ikke ses på som ulemper. Mens fordeler med kommunesammenslåing ofte handler om å utnytte ressurser og bedre effektiviteten, handler ulemper med kommunesammenslåing mer om kvalitet, innbyggernes identitet og nærhet.

Ulemper med kommunesammenslåing

I Norge er folk svært knyttet til sin kommune. Undersøkelser viser at man først har tilknytning til Norge og deretter sin kommune. Tilknytning til fylke er mindre. Det å endre og slå sammen kommuner vil derfor kunne påvirke mange på et individnivå. Det viser seg at folk egentlig stiller seg positivt til kommunesammenslåinger, men ikke hvis det er snakk om sin egen kommune. Folks sterke uvilje mot å bli sammenslått med en annen kommune kan nesten ses på som et argument i seg selv. Det mange er redd for er at tjenestetilbudet skal bli dårligere. Det som er interessant å se er at innbyggerne som



Emnekode : ST-200
Kandidatnr. : 4203
Dato : 26. November 2012
Ark nr. : 9 av 14

er negative til en kommunesammenslåing er redd for en forværring av tjenestetilbudet. Mens de som er positive til en sammenslåing forventer en forbedring i tjenestetilbudet. Begge gruppene ønsker en god / et bedre tjenestetilbud, men måten å oppnå dette er motstridene.

Det vi faktisk ser er en sentralisering i kommunene og dette kan vi også forvente ved en kommunesammenslåing. Grendeskolene blir lagt ned og nye og større skoler blir bygget i sentrum. Arbeidsplasser blir i større grad flyttet til inn til sentrum, og da flytter folk etter. Ulempen ved en kommunesammenslåing blir at man kanskje må relokalisere skoler, rådhus osv. Noen innbyggere har allerede lang avstand til dette og kan få enda lengre. Knyttet til dette kan det oppstå høyere utgifter til kollektivtilbud. Flere skolebarn blir avhengig av buss. Den nærheten man tidligere hadde i sitt nabolag, med grendeskolene, foreninger osv. vil forsvinne. Dette er en av de ulempene som innbyggere frykter og som gjør at de er mer negative til kommunesammenslåing.

En annen ulempe med kommunesammenslåing er at det vil ramme kommunene ulikt. Som nevnt ovenfor vil viktige institusjoner bli flyttet, det kan oppstå konflikter om hvor nye skoler eller nytt rådhus skal være. Det kan også rammes ulikt med tanke på økonomi. Noen kommuner har bedre økonomi enn andre og det vil da bli slik at den rike kommunen må betale



Emnekode : ST-200
Kandidatnr. : 4203
Dato : 26. November 2012
Ark nr. : 10 av 14

for den fattige.

En tredje ulempe med kommunesammenslåing er at avstanden mellom innbyggerne og politikerne blir større i større kommuner. Et av prinsippene for oppretteisen av kommuner er nettopp at en ser for seg at korte avstander mellom de styrende og de styrte er en fordel for demokratiet og rettferdig tjenesteyting. Dette kommer både inn under Jacobsens "kommuner som politisk arena" og "kommuner som endel av nasjonalstaten". Det forventes at jo nærmere politikerne er innbyggerne, jo mer kan innbyggerne påvirke hvilke tjenester de ønsker/trenger og jo lettere er det for politikerne å gjøre raske endringer. Ved å slå sammen kommuner kan denne avstanden øke og politikken blir mindre tilpasset innbyggernes behov. Dette kan igjen virke negativt på valgoppslutning ved lokalvalg. Det skal nevnes at det også kan være en ulempe å ha et for nært forhold mellom styrende og styrte, da dette kan føre til problemer med å ta rettferdige avgjørelser. Man må unngå "vennetjenester" i lokalpolitikken.

Som vi ser går ulempene med kommunesammenslåing mer på innbyggernes identitet og nærhetsfølelse. Undersøkelser viser at de som bor i små kommuner er mer tilfreds med tjenestetilbudet enn de som bor i større kommuner. Dette kan underbygge at ulempene ved en kommunesammenslåing betyr mye.



Emnekode : ST-200
Kandidatnr. : 4203
Dato : 26.11.12
Ark nr. : 11 av 14

En kort oppsummering av vlemperne ved kommunesammenslåing viser til at avstand blir et viktig begrep. Både fysisk avstand fra der folk bor til skoler, rådhus, tjenester o.l. og avstanden mellom styrende og styrte vil øke ved en sammenslåing. Vlemper er også knyttet til identitet og innbyggernes sterke vilje.

Interkommunale samarbeid, en løsning?

Etter en revidering av kommuneloven i 1992 har det blitt lettere for kommuner å organisere seg på nye måter. Interkommunale samarbeid går ut på at to eller flere kommuner går sammen om å løse enkelte oppgaver.

I noen tilfeller kan dette være en løsning istedet for en kommunesammenslåing. I spørsmål om å oppnå stordriftsfordeler og minske utgiftene til administrasjon kan dette løses ved at flere kommuner går sammen om revisjon eller andre administrative oppgaver som har et lite omfang i hver enkelt kommune. På denne måten kan man bedre utnytte ressursene og de som arbeider med disse oppgavene får flere kollegaer og et mer like-sinnet arbeidsmiljø. Dette kan også være aktuelt innenfor enkelte tjenestetilbud. F.eks. barnevern, flere kommuner kan dele på noen ansatte som har alle medlemskommunene som virkefelt.

En annen og liknende løsning på slike problemer er det som kalles en vertskommune. Det vil si at en kommune får ansvaret for noen oppgaver,



Emnekode : ST-200
Kandidatnr. : 4203
Dato : 26.11.12
Ark nr. : 12 av 14

så de mindre kommunene slipper. Men dette kan føre til problemer med finansiering og at kommuner kan få ulik status etter hvor mange tjenestetilbud de har.

Når det gjelder interkommunale samarbeid vil dette kunne fungere fint som en erstatning for kommunesammenslåing når det kommer til enkelte oppgaver. Det er en fordel at flere kommuner i samme område kan samarbeide og dele utgifter i enkelte oppgaver. Ikke alle typer oppgaver egner seg til en slik løsning. Et problem med interkommunale samarbeid er hvordan de velges. I de lokale politiske organene er det representanter som er folkevalgt, dette får man ikke i interkommunale samarbeid. Det kan oppstå problemer knyttet til demokrati og representativitet. Et annet problem er knyttet til at politikere i kommunene ikke har like godt tilsyn og kontroll med samarbeidene. De kan miste oversikt over hva som skjer i egen kommune



Emnekode : ST-200
Kandidatnr. : 4203
Dato : 26.11.12
Ark nr. : 13 av 14

Oppsummering/konklusjon

Når man ser på fordelene og ulempene med kommunesammenslåing mot hverandre, og tar med alternative løsninger, som interkommunalt samarbeid, vil jeg si at fordelene ikke veier opp for ulempene. Dette er selvfølgelig et veldig nyansert syn, da noen av fordelene er rent effektivitets/kostnadsbesparende og noen av ulempene er mer humanitære. Det er derfor vanskelig å sette dem direkte opp mot hverandre. Men så lenge viljen blant kommunens innbyggere er stor og det skal fortsette å være slik at sammenslåinger skal baseres på frivillighet, blir det nok få sammenslåinger med det første. Kommunene som sliter med smådriftsulempene og dårlig utvalg i tjenester har alternative løsninger, mens folk som må reise langt for å komme til skole og en stadig sentralisering er det værre å gjøre noe med. Politikerne burde kunne gi folket det de ønsker og finne andre alternativer til sine problemer istedet for at kommunenes smådriftsulempene skal gå utover folket. Det kan tenkes at folkets mening vil endres, men foreløpig er det lite som tyder på at vi får en revolusjon av kommune størrelsene og grensene. Spesielt med tanke på at innbyggerne i små kommuner er mer fornøyd med tjenestetilbudet enn i større, tyder dette på at selv om løsningen er udatert og gammeldags, ser den ut til å fungere på et vis likevel. Innledningsvis nevnte jeg at begrepet effektivitet ikke lot seg



Emnekode : ST-200
Kandidatnr. : 4203
Dato : 26.11.12
Ark nr. : 14 av 14

forene med begrepet funksjonalitet. Dette kan stemme på flere plan. Men en viktig faktor er at effektivitet ikke er den eneste verdien knyttet til tjenesteyting. Kvalitet er nok minst like viktig, hvis ikke viktigere, hvert fall for innbyggerne som mottar tjenestene. Ikke alt handler om ressursbesparelse, effektivitet og funksjonalitet. Det handler også om kvalitet, nærhet og individualitet.

Det er derfor det er viktig å ta med alle faktorene når man snakker om kommunesammenslåing, ikke bare ressursene.