civita

civita-rapport

# KOMMUNESAMMENSLÅING:

## Færre og sterkere kommuner

Av Ove Vanebo

# KOMMUNESAMMENSLÅING:

## Færre og sterkere kommuner

Av
Ove Vanebo

1. opplag, juli 2012

© c i v i t a AS

Printed in Norway

ISBN 978-82-92581-48-3

Utgiver: Civita, Akersgt. 20, 0158 Oslo

Formgivning, omslag og sats: Therese Thomassen, Civita

Foto: iStockphoto

Produksjon: F. J. Stenersen, Oslo

www.civita.no

## INNHOLDSFORTEGNELSE

**FORORD** **1**

**EN KOMMUNESEKTOR I ENDRING** **2**
Innledning 2
Større kommuner er mulig 2
Utvikling i kommunestrukturen 4
Rettslige sider 6
Kommunens grenser 7
Sentralisering 8

**MOTSTAND MOT KOMMUNESAMMENSLUTNINGER** **11**
Innledning 11
Holdninger til kommunesammenslutning 11
Hvem er motstanderne? 12
It's the economy, stupid! 14
Kommunenes inntektssystem som hemsko for sammenslutning 15

**ØKONOMI, DEMOKRATI OG VELFERD** **19**
ØKONOMI 19
Hva kan man spare? 19
Internasjonale erfaringer 20
Hva med norske forhold? 23
Administrative innsparinger 24
Utgifter til operative tjenester 26
Andre aspekter ved økonomien 29
DEMOKRATI 30
Innledning 30
Hva demokrati «egentlig» er 30
Styringsdyktighet 32
Tillit, engasjement og nære forbindelser 34
Profesjonalisering og distanse 36
VELFERD 39
Innledning 39
Skole som eksempel 40
Styrket profesjonalisering med større kommuner 41
Hvorfor har små kommuner mest fornøyde brukere? 43
Vil kommunesammenslutning svekke tilfredsheten? 46
Hva med miljøet? 47
Energiforbruk 47
Klimagasser 48
Transport 48
Kommunenes innsats i miljøarbeidet 49

**INTERKOMMUNALT SAMARBEID** **51**
Interkommunalt samarbeid – alternativet til kommunesammenslutning? 51
Ukontrollert vekst 51
Demokratiske styringsproblemer 52
Svekket effektivitet og lønnsomhet 54
Noen avsluttende kommentarer 55

**ET SAMLET KOMPROMISS?** **56**
Store oppgaver krever større kommuner 56
Generalistkommunen som ideal? 56
Statis Quo er intet alternativ 57
Et bredt flertall i Stortinget 58
Hva må gjøres? 60

**KILDER** **63**

## FORORD

Danmark gjennomførte for få år siden en kommunereform som reduserte antallet kommuner drastisk, fra 270 til under 100. I Finland jobber politikerne i disse dager med å få på plass en runde med sammenslutning av kommuner. De fleste norske politikere har foreløpig ikke satt spørsmålet om kommunesammenslåing særlig høyt på dagsorden. Det er dessuten en ikke-sak for en regjering med tydelige sammenslutningsmotstandere som deltakere.

Civita mener det er på tide å analysere om det er gevinster å hente på å få større enheter, både økonomisk, velferdsmessig og demokratisk. Det er underlig om kommunal sektor, som både sysselsetter en stor andel av arbeidskraften og yter viktige tjenester til innbyggerne, ikke skal vurderes i form av at man ser på om kommunestørrelsen er hensiktsmessig.

Den foreliggende rapporten ser nærmere på konsekvensene av at vi går over til større kommuner og om argumentene mot kommunesammenslutning er holdbare. Når Norge i dag har flere kommuner enn Sverige og Danmark til sammen, er det også viktig å se om vi kan lære av våre naboland eller om feil gjort der bør ha påvirkning på den norske debatten om kommunesammenslutning.

Selv om en sentral tanke har vært å se om kommunesammenslutninger kan gjennomføres, er det ikke til å stikke under stol at det også finnes ulemper og utfordringer ved en sammenslutningsprosess. Jeg har forsøkt å redegjøre også for disse vanskelighetene, siden det er viktig å kjenne til problemene dersom man skal gjøre noe med dem.

Jeg vil takke en rekke personer som på ulikt vis har bidratt til å gjøre rapporten bedre. Kristin Clemet og Marius Doksheim fortjener takk for grundig lesning og korrektur. Jeg er også takknemlig for konstruktive tilbakemeldinger fra og tillatelse til bruk av figurer av Rune J. Sørensen, Ingunn Elise Myklebust, Stein Østre, Telemarksforskning, Kartverket og Kurt Houlberg.

Takk også til Lene Camilla Westgaard-Halle og Frode Torp, som har lest gjennom og kommet med endringsforslag. Jeg står i ekstra takknemlighetsgjeld til Aase Marthe Johansen Horrigmo for tips til kilder, ideer til temaer og kritisk blikk. Uten dere hadde ikke rapporten blitt til, men jeg er naturligvis selv ansvarlig for eventuelle feil og mistolkning av kilder.

# EN KOMMUNESEKTOR I ENDRING

***Innledning***

Den kommunale sektor er mer omfangsrik i Norge enn i de fleste andre europeiske land, uavhengig av om man ser på andelen av de offentlig ansatte som er sysselsatte i kommunen, hvor mye av det offentlige forbruk som skjer i kommunesektoren, eller hva slags oppgaver og ansvar kommunene er satt til å utføre.[1]

Kommunene sysselsetter omtrent 20 prosent av dem som er i arbeid i Norge, og konsumerer betydelige deler av de offentlige utgiftene. Kommunene har omtrent samme utgiftsnivå som statlig sektor, men har cirka dobbelt så mange ansatte som staten.[2] I 2010 var 516 000 mennesker sysselsatt i Kommune-Norge, noe som utgjør en formidabel økning fra 1970, da kommunesektoren utgjorde omtrent 167 000 personer. Bare i perioden 2005-2010 økte sysselsettingen i kommunene med rundt 16 prosent, eller 72 000 personer.[3]

Denne veksten må sees i sammenheng med en utvikling der man har innført et økende antall velferdsordninger som håndteres på kommunenivå. Med stadig flere krevende oppgaver, er det et sterkt ønske fra stortingspolitikerne at kommunene klarer å løse oppgavene tilfredsstillende. Utviklingen er ikke problemfri. Som en jussprofessor kortfattet slår fast:

«*Fra kommunalt hold klages det ofte over at staten har tatt et så sterkt og tett økonomisk og rettslig grep på kommunenes virksomhet at det ikke lenger er rom for lokal prioriteringsfrihet. Lover, minstestandarder, kontroll og godkjenning medfører at store deler av kommunalforvaltningen i realiteten fungerer som desentralisert statsforvaltning, med den konsekvens at de kommunal[e] selvstyreorganene i realiteten er mer* driftsstyrer *enn reelle politiske beslutningsarenaer*.»[4]

Et sentralt spørsmål er om kommunene rett og slett er i stand til, gitt dagens kommunestruktur, å følge opp de forpliktelser de er satt til. Kommunene har etter den siste sammenslåingsreformen i 1950- og 1960-årene fått mange flere oppgaver, uten at kommunegrensene er blitt justert. Befolkningsmønsteret er dessuten i endring. Denne rapporten vil derfor se på hvilke konsekvenser kommunesammenslutning vil ha for velferd, økonomi og demokrati i Kommune-Norge.

***Større kommuner er mulig***

I Norge har gjennomsnittskommunen rundt 11 700 innbyggere, mens mediankommunen har omtrent 4600 innbyggere. Dette innebærer at godt over halvparten av landets kommuner har under 5000 innbyggere. Det er gode grunner til å stille seg spørsmålet om disse har stort nok befolkningsgrunnlag til å få en effektiv og styringsdyktig kommune, særlig for driften av velferdstjenestene. De største kommunene, med over 50 000 innbyggere, har en tredjedel av landets innbyggere, men utgjør under tre prosent av kommunene og har under tre prosent av landarealet.[5]

[1] Smith (2011) side 51
[2] Naustalslid (2012) side 21
[3] Baldersheim (2012) side 16
[4] Bernt (2002)a side 27
[5] Østre (2005) side 27

Aktiviteten i kommunenes tjenestetilbud er stort sett knyttet til kollektive velferdsordninger. Disse tjenestene kjennetegnes av at de er arbeidsintensive, slik at man ikke kan kutte særlig i antall ansatte uten at dette går utover tilbudet, gitt at mengden klienter eller forbrukere er konstant. Dersom arbeidstakerne i disse sektorene får samme reallønnsvekst som i resten av økonomien, samtidig som de ikke effektiviseres, vil den relative prisen for disse tjenestene øke i et lengre perspektiv.

I en artikkel fra 1967 skrev professor William J. Baumol om dette fenomenet, og utviklet teorien om et fenomen kalt «Baumols sykdom». Denne kan anvendes særlig på offentlig sektor. Velferdstjenestene vil utgjøre en stadig større del av økonomien, fordi de vanskelig kan velges bort. De er dermed lite priselastiske, og ivaretas stort sett gjennom politiske organer. Politikere kjemper ofte om å bevilge mer penger til velferdssektoren, og tiltak som begrenser etterspørselen – som brukerbetaling – benyttes sjelden. Kommunesammenslutning kan være den beste måten å få utnyttet ressursene på hvis storskalafordeler kan oppnås og personalet settes inn der behovet er størst.

Det er også slik at folk interagerer utenfor snevre kommunegrenser. De siste tiårene har vi fått bedre transportforhold og enklere kontakt med andre mennesker langt unna ved hjelp av digitale hjelpemidler og andre kommunikasjonsformer. Folk er heller ikke bundet til en arbeidsplass i egen kommune. Flere forskere har forsøkt å se hvordan nordmenn beveger seg og samhandler, og på bakgrunn av dette laget økonomiske regioner.

I en rapport utarbeidet for NIBR i 2002,[6] prøvde man å dele opp landet etter bo- og arbeidsmarkedsregioner, der kommunene brukes som grunnenheter, og man ser på pendling og reisetid. Pendling har utgjort hovedkriteriet, men ble justert av reisetiden, i tillegg til at det ble satt en grense for hvor langt fra sentrene man ville sette yttergrensene. Resultatet ble at man kunne skimte 161 enheter. I et intervju fra 2011 uttalte by- og regionsforskeren bak rapporten, Dag Juvkam, at selv dette tallet var for høyt som grunnlag for kommuneinndeling, og at man kunne klare seg med enda færre kommuner.

For noen år tilbake utarbeidet Statistisk Sentralbyrå (SSB) en ny standard knyttet til områders økonomiske forhold. Man forsøkte å identifisere ulike økonomiske regioner og senterkommuner[7] ved å se på handelsdistrikter og prognoseregioner i sammenheng, bl.a. med utgangspunkt i pendlingstall og varehandelsstatistikk. Etter å ha undersøkt dette, kom man frem til at landet kan deles i 90 økonomiske regioner.

Det er altså trolig mulig å redusere antallet kommuner. Spørsmålet blir hvilke aspekter som er viktige når man skal vurdere om kommunesammenslutning bør finne sted. Denne rapporten tar utgangspunkt i at det er tre viktige sider ved kommunenes aktivitet som bør ligge til grunn når man drøfter spørsmålet:

1. *Effektiv utnyttelse av tilgjengelige ressurser*. Innsatsfaktorer har en alternativ verdi, og ressursene i et samfunn er begrensede. Hvis man bruker menneskelig arbeidskraft, teknisk utstyr og lignende på en måte som er ineffektiv, vil det blir mindre ressurser som kan brukes andre steder. Det reduserer samfunnets samlede verdier og velferd.

[6] Juvkam (2002)
[7] Standard for økonomiske regioner. Classification of Economic Regions (2000)

2. *Lokalt selvstyre og demokrati*. Innbyggerne må som både velgere og privatpersoner oppleve at man har innflytelse over og tillit til det politiske apparatet og kommunen som aktør. Dette går også på kommunens evne til å følge opp befolkningens preferanser når det kommer til politiske løsninger.
3. *Velferd og velvære*. En kommune må være i stand til å levere tilfredsstillende tjenester til befolkningen. Dette fordrer formodentlig at kommunen må være av en viss størrelse for å kunne ha et skikkelig apparat som kan etterleve pålegg og direktiver som er nedfelt i lover og forskrifter.

***Utvikling i kommunestrukturen***

Før 1800-tallet er det vanskelig å snakke om «kommuner» i den forstand vi i dag bruker uttrykket. Embetsverket hadde mye makt som følge av den sterke kongemakten. Amtmannen og fogden kontrollerte mye av aktiviteten på landet, mens magistratene styrte i byene. De lokale selvstyrte enhetene, som bygdeting og byborgermøter, ble stadig svekket. Man hadde imidlertid suppleringer til embetsverket i form av lokal representasjon til konsultative organer og kommisjoner for bl.a. fattighjelp og skoler.[8]

I forbindelse med oppgavefordelingen under krigen fikk lokal aktivitet mer betydning, samtidig som idealer om kommunalt selvstyre spredde seg i kjølvannet av etableringen av nye nasjonalstater. Lovgivningen som konstituerte det moderne lokale selvstyret kom i form av formannskapslovene av 1837, som var to lover utformet med tanke på henholdsvis «paa Landet» og i «Kjøbstæderne».

I all hovedsak ble den kommunale oppdelingen utformet etter inndelingen av prestegjeldene. Det ble etablert 355 landkommuner, omtalt som herreder, og 37 bykommuner, dvs. 392 kommuner i alt. De neste tiårene så vi imidlertid en stor mengde oppdelinger av herredskommuner og etablering av nye byer. I 1930 var det totale antallet kommuner steget til hele 747. Strukturen med så mange kommuner ble ansett som lite hensiktsmessig sett opp mot oppgavene de skulle forvalte, og man satte derfor ned den såkalte Schei-komiteen, som i 1952 avga en innstilling om kommuneinndelingsreform.

Da Schei-komiteen fremla innstillingen, var det 744 kommuner i Norge. Sammenslåingene som ble iverksatt skjedde først i perioden 1958-1967, hvor det ble et nedtrekk til 454 kommuner. I 1974 gikk tallet ytterligere ned til 443.

Utover på 1980-tallet bestemte politikerne seg for å evaluere den eksisterende kommunestrukturen. I 1989 utnevnte man det såkalte Christiansen-utvalget, som skulle se på situasjonen og formulere prinsipper for kommune- og fylkesinndelingen, ikke tegne karte på nytt.[9] Resultatet ble lagt frem i NOU 1992:15, «Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring». Bl.a. ble det lagt til grunn at ingen kommuner, så vidt mulig, burde ha under 5000 innbyggere.

Forslaget ble gjenstand for omfattende diskusjon og møtte stor motstand. Høringsfristen ble satt til 1. desember 1993, noe som gjorde at det ble godt tid til å mobilisere motkrefter. Arbeiderpartiet var tilhenger av en mer robust kommunestruktur, men dempet seg noe

[8] Bernt (2002)c side 33
[9] For en kort og god redegjørelse for utvalgets arbeid kan man lese NOU 1997: 12 sidene 16-17

etter at kommunedebatten også ble linket opp mot EU-kampen, med sentraliseringskreftene som skremmebilde. Stortingsvalget i 1993 medførte også at sammenslåingstilhengerne gikk stille i gangene.

Da Stortingsvalget var ferdig ble det skikkelig debatt i Stortinget. Men allerede den 1. juni 1995 støttet et klart flertall i Stortinget et Senterparti-forslag som langt på vei torpederte Christian-utvalgets tanker: «*Stortinget ber Regjeringen legge til grunn at fremtidige endringer i kommunestrukturen ikke skal omfatte kommuner hvor kommune-styret eller innbyggerne i en folkeavstemning, har gått imot kommunesammenslutning*». Et år senere kom det endelige nådestøtet for en kommunalreform i form av følgende vedtak: «*Stortinget ser i dag ikke behov for en nasjonal inndelingsreform for kommunesektoren […]*».

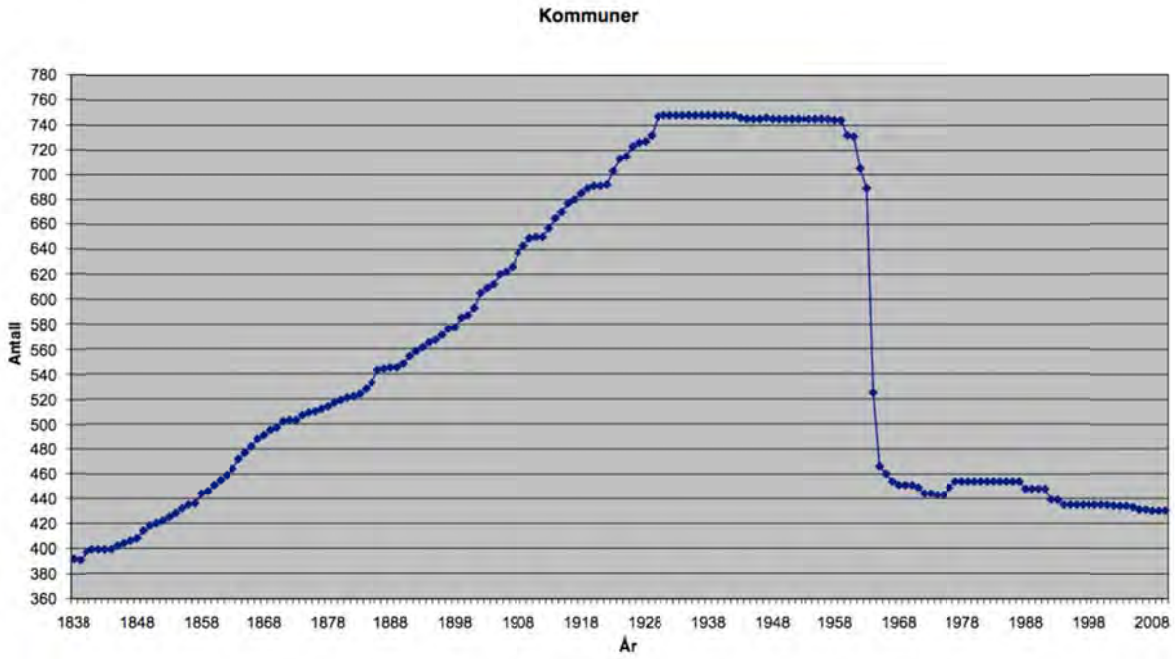
Etter dette har det vært svært stille, og man har ikke bedt offentlige utredninger drøfte kommunestrukturen i særlig grad. I en NOU utgitt i 2000, sier man for eksempel dette: «*Utvalget er ikke i mandatet bedt om å vurdere kommune-inndelingen. Utvalget vil likevel gi uttrykk for at både en rekke oppgaver som naturlig skal løses på kommunenivå, og en del oppgaver som i dag må løses i et regionalt perspektiv, mange steder i landet kunne blitt bedre ivaretatt ved en endring i kommuneinndelingen*.»[10]

Det kanskje tydeligste fremstøtet i senere tid er kommunalminister Erna Solbergs ønsker om større kommuner, men dette ble aldri fulgt opp med vedtak om kraftige virkemidler eller tvangsbruk. I 2004 måtte Solberg konstatere at det ikke ville ble flertall for å gjøre noe særlig: «*Så lenge Stortinget ikke mener noe fordi man er redd for å lage trøbbel, blir det status quo*».[11] Etter dette har det vært merkelig stille, kanskje med unntak av Lars Sponheims forsøk på debatt om sammenslutninger ved Stortingsvalget 2009. Det ble ingen suksess.

På sitt landsmøte i 2012 gikk Høyre inn for tvangssammenslåing ved at «*Stortinget må utarbeide et nytt kommunekart*». Det er usikkert hva dette vil innebære i praksis, men partiet har fremholdt at det viktigste er å gjøre kommuner i stand til å håndtere velferdsoppgavene de er eller vil bli pålagt.

[10] NOU 2000: 22 side 27
[11] Aftenposten 13. august 2004

Kartverket har laget en figur som gir oversikt over utviklingen i antallet kommuner. Den oversikten ser slik ut:[12]




***Rettslige sider***

Norske kommuner er uavhengige offentligrettslige rettssubjekter. Dette innebærer at verken departementer eller Regjeringen kan instruere, overprøve eller dirigere kommunene ut fra generell myndighet. De er følgelig ikke underlagt noe bestemt statlig hierarki knyttet til statsforvaltningen, og kan kun styres eller underlegges fra Stortinget gjennom lovs form.

Det kommunale selvstyret er hos oss ikke nedfelt i Grunnloven, og kan heller ikke utledes av konstitusjonell sedvanerett.[13] [14] Ei heller har kommuneloven noen fanebestemmelse som knesetter kommunalt selvstyre, selv om man kanskje kan ane konturene av en slik bestemmelse i § 1, som taler om «*å legge forholdene til rette for et funksjonsdyktig kommunalt og fylkeskommunalt folkestyre*». På den annen side skal loven ivareta også andre formål, slik at den neppe har særlig betydning for kommunalt selvstyre på dette punkt.[15]

Justisdepartementets lovavdeling har i enkelte utredninger og uttalelser påpekt at det kommunale selvstyret er et prinsipp, men det er høyst uklart hva dette betyr i praksis. Det norske kommunale selvstyret må derfor sies å hvile juridisk sett på bestemmelser der

[12] Figuren er hentet herfra – Nettlenke: http://www.statkart.no/filestore/Landdivisjonen_ny/Fagomrder/dGrenser/grensefiler/Diagramkommuneantall.pdf [Sitert 28.juli 2012]

[13] Noen omfattende argumentasjon for at det kommunale eller lokale selvstyre er beskyttet av konstitusjonell sedvanerett er aldri fremlagt. Et slikt standpunkt ble for øvrig avvist av Oslo byretts dom av 23.mai 1995, i en sak som omhandlet stridigheter knyttet til hvem som skal forhandle om lønns- og arbeidsvilkår for grunnskolelærere.

[14] Det siste forsøket på å grunnlovsfeste det lokale selvstyret ble stemt ned i Stortinget 4.juni 2012

[15] Smith (2011) side 53

Stortinget har fordelt organisasjon og rettslig kompetanse [16] til de to andre forvaltningsnivåene, og tildeling av offentlig myndighet ellers ville vært tillagt andre statlige sentralmyndigheter eller lokale og regionale organer.[17]

Kommunalt selvstyre er i dag blitt en selvfølgelig del av det forvaltningsmessige og politiske system, og man kan vanskelig se for seg at det kommer omfattende vingeklipping av dette selvstyret. Likevel må kommunene arbeide og fungere innenfor de lovmessige skranker som gjelder. En fullstendig redegjørelse for hva det kommunale selvstyret innebærer, ville kreve en grundig gjennomgang av lovgivningen som til enhver tid gjelder for sosialtjenester, helseytelser, utdanning, samferdsel osv.[18]

***Kommunens grenser***

Inndelingen av landets kommuner er i dag et resultat av ulike reformer. Man må starte i § 1 i de opprinnelige formannskapslovene av 1837, hvor en tok utgangspunkt i grensene som bygde på prestegjeldsoppdelingen som gjaldt den gang. Grensene fra prestegjeldene kan da studeres opp mot senere endringsvedtak for å klargjøre eksakt hvordan nåtidens linjer mellom kommunene går der de gjør.

Uenigheter rundt hvor kommunegrensene går avgjøres, etter delegasjon fra Kongen i statsråd, av departementet eller fylkesmannen. Dette er en praksis som har vart i lang tid, og som man regner med er videreført også etter den nye kommuneinndelingsloven av 2001.[19] I prinsippet kan man ved en uenighet om kommunens grenser trekkes inn for domstolene, men hvis Kongen, fylkesmannen eller departementet allerede har fattet et vedtak knyttet til dette, er det bare vedtakets gyldighet som kan prøves. Domstolene skal ikke vurdere om dette var et klokt vedtak.[20]

Kommunegrenser i sjøen kan også være problematiske, og det var i medhold av den gamle havneloven § 14 regjeringen som kunne fastsette grensene på dette området. Dette er ikke avklart tydelig i den nye loven. På den annen side er sjøgrensene avgjort i mye større grad enn før, slik at dette ikke lenger er noe omfattende problem. Antagelig er ikke ansvaret for grensefastsetting flyttet, noe som betyr at man følger den etablerte praksis på dette punkt.[21]

Dersom man skal endre kommunegrensene, reguleres fremgangsmåten for dette av kommuneinndelingsloven av 2001. Endring av kommunegrensene kan omfatte ulike sider ved grenseinndeling, for eksempel at man flytter på en liten del av kommunen eller slår sammen to eller flere kommuner – eller i motsatt tilfelle ønsker å splitte opp etablerte kommuner. Myndighet til å vedta endringer er gjennom loven tildelt Kongen,[22] men myndigheten til dette kan også delegeres til departementet.

[16] Med kompetanse menes den evne kommunen har til å treffe beslutninger som får juridiske virkninger for kommunen selv og for innbyggerne i kommunen, se Bernt (2002) side 61.
[17] Bernt (2002) side 23
[18] Smith (2011) sidene 53-54
[19] Bernt (2002) side 69
[20] Bernt (2002) side 69
[21] Personlig korrespondanse med førsteamanuensis Ingunn Elise Myklebust 13.04.12
[22] Se bl.a. kommuneinndelingsloven § 4 andre setning (kommunesammenslåing) og § 6 første setning (justering av kommunegrenser).

Det kan imidlertid tenkes at kommunestyret i den berørte kommunen har stilt seg negativ til sammenslåingen. I slike tilfeller «*skal saka leggjast fram for Stortinget til avgjerd*», jf. kommuneinndelingslova § 4 siste setning.

***Sentralisering***

Det er rimelig å anta at man i en del tilfeller kan finne rom for innsparinger og mer rasjonell bruk av ressursene dersom man slår sammen kommuner. Likevel er kun sammenslutning neppe svaret på alle former for ressursødsling og uhensiktsmessig organisering. En rekke forskere og teoretikere peker på at det er sannsynlig at kommunegrensene ikke er den største utfordringen; det er bosettingsmønsteret som er det store problemet.[23] Dette er et internasjonalt kjent fenomen – for eksempel har man også påpekt dette i den danske kommunedebatten, nemlig at de store innsparingene ligger i at man bor konsentrert i større byer.[24]

På den annen side finnes det tallmateriale som tyder på at ikke alle sider ved kommunal virksomhet påvirkes av at folk bor spredt. På midten av 1990-tallet ble det fra departementshold sett på hva slags faktorer som spiller en rolle for administrasjonsutgifter. Det viste seg da at inntektsnivå, alder og befolkningsvekst virker inn, men at bosettingsmønsteret ikke påvirket kostnadene knyttet til administrasjon.[25]

En rekke svært tynt befolkede kommuner med spredt bosettingsmønster har kanskje størst problemer med at det er vanskelig å koordinere velferdstjenester. I 1989
lanserte Kristian Aasbrenn begrepet «uttynningssamfunn», der områder i landet – det være seg regioner, kommuner eller større områder – opplever en utvikling med sterk avbefolkning. Særlig ville dette gå utover de offentlige tjenestene, og han påpekte at:

«*Til nå har distriktspolitikk og lokalt tiltaksarbeid i all hovedsak vært motivert ut fra målsettinger om å opprettholde folketallet. I framtida vil trolig [i] økende grad målsettingen bli å arbeide for å opprettholde velferdsnivåer i områder som ikke makter å opprettholde folketallet.*»[26]

Spørsmålet om man kunne opprettholde Norges særegne bosettingsmønster ble svært viktig og kanskje avgjørende i striden om man skulle melde landet inn i EF på begynnelsen av 1990-tallet. Man oppfattet EFs løsninger som lite samsvarende med norske nasjonalinteresser – kanskje ikke rart, siden EF på det tidspunktet ikke oppfattet noe stort problem med ikke-sentral bosetting i andre land. Befolkningstettheten i EF var da 10 ganger større enn i Norge.[27]

Vi må imidlertid nå spørre oss om målet om «å ta hele landet i bruk» går på bekostning av innbyggernes velferdsordninger, rettssikkerhet og fornuftig bruk av skattepenger. Noe helt annet er også om det i det hele tatt er realistisk å hegne om en bosettingsmodell som gjennom flere tiår undergraves ved at folk flytter til sentrale strøk. Det er gode grunner for at dette ikke er tilfellet.

[23] Jacobsen (2010), Frisvoll, Storstad og Holm (2010), Østre (2011) side 139
[24] Mouritzen (1992) side 82
[25] Grefsrud og Hagen (2003) side 56
[26] Aasbrenn (1989) side 518
[27] NOU 2012: 2 sidene 516-517

Hovedstadregionen, storbyregioner og større byregioner, som utgjør de tre største kommunegruppene, har i perioden 1978-2008 opplevd en vekst på henholdsvis 29, 32 og 19 prosent.[28] Små senterregioner og periferikommuner – de to minste kommunegruppene – har i samme periode fått en befolkningsnedgang på respektive 7 og 20 prosent.[29] Andelen av folkemengden som bor i de mest sentrale kommunene steg i perioden 1980-2009 fra 61 til 67 prosent.[30] I motsetning til store deler av Europa, som opplevde fraflytting fra de største byene på 1990-tallet, har urbaniseringen og sentraliseringen vært stabilt økende i Norge.[31]

I den norske debatten kan det virke som om politikerne er for opphengt i en dikotomi som har ytterpunktene by-bygd. Samtidig er det ofte småbyer, tettsteder og store byers omkringliggende kommuner som vokser seg store som en følge av sentralisering.[32]

En rekke av sentraliseringstrekkene skyldes også politiske forhold som er vanskelige å påvirke, i alle fall på kort sikt. Bl.a. viser det seg at konjunkturutviklingen i stor grad påvirker flyttingen, ved at folk trekker til sentrale strøk i gode tider. Dessuten ser innvandring ut til å virke sentraliserende. Og enkelte preferanser hos innbyggerne finner man vanskelig andre steder enn i bykommuner. Mellom en tredjedel og halvparten av befolkningen vil ha urbane kvaliteter ved stedet de bor, som muligheten til å treffe nye mennesker, gode kulturtilbud og spennende uteliv.[33]

Statistisk Sentralbyrås modell for å estimere utgifter og beregne stordriftsfordeler har nå fått inn en variabel knyttet til andelen som er bosatt tettbygd. Denne andelen ser nemlig ut til å ha en innvirkning på utgiftene knyttet til velferdsproduksjon, i den forstand at tettbygde strøk henger sammen med lavere kostnader. SSB har imidlertid ikke tolket dette dit hen at kostnadene automatisk er høyere i spredtbygde strøk pga. et desentralisert tjenestetilbud, men har ansett dette for å være et resultat av mer lokale prioriteringer av inntekter utover bundne kostnader.[34]

Selv om man i sentrale strøk kan finne negative trekk som høye boligpriser, køtrengsel, og adskilte og segregerte miljøer, finnes også klare fordeler. Dette kan være et større arbeidsmarked, bedre oppvekstvilkår i form av flere tilbud, at vekst skaper positivitet, gode tilbud av det meste – som nærhet til varer og tjenester, og transportkommunikasjon som får deg effektivt rundt.[35]

Ser man på undersøkelsene som er gjort om tilfredshet, kan man også se at bosettings-mønster og sentralitet spiller inn for enkelte tjenester. Særlig tekniske tjenester og informasjonstilbudet i kommunene oppleves som mer tilfredsstillende i sentralt beliggende kommuner.[36]

---

[28] Karlstad (2009) side 9
[29] Karlstad (2009) side 10
[30] Nettlenke: http://www.ssb.no/valgaktuelt/arkiv/art-2009-08-17-02.html [Sitert 28.juli 2012]
[31] Nettlenke: http://www.ssb.no/vis/magasinet/slik_lever_vi/art-2001-08-22-01.html [Sitert 28.juli 2012]
[32] Wiborg (2008) side 30
[33] Harald Baldersheim, Per Arnt Pettersen og Lawrence E. Rose (2011) sidene 144-146 og 161-162
[34] Langørgen m.fl. (2005) side 18
[35] Wiborg (2008) side 32 og 37
[36] Harald Baldersheim, Per Arnt Pettersen og Lawrence E. Rose (2011) side 46

I en analyse utført av to forskere som ser på sentraliseringens ulemper og gevinster, påpekes det at funnene «*gir […] ikke grunnlag for å hevde at sentraliseringen har betydelige kostnader på individ- og samfunnsnivå, selv om vi har dokumentert noen negative effekter av sentralisering. Tvert i mot kan sentraliseringen like gjerne oppfattes som et uttrykk for at folk heller bor sentralt enn perifert, gitt de rammebetingelsene og strukturelle betingelsene de står overfor og de valg de tar på andre livsområder (som utdanning, arbeid, karriere, familie etc.)*.»[37]

Kanskje er sentralisering derfor et fenomen som bør ønskes velkommen, snarere enn møtes med gang tiltak for å begrense og bremse den. Dette gjelder spesielt hvis man er opptatt av å få til økonomisk rasjonalitet. En gjennomgang av sammenhengen mellom sentralisering og kommuneøkonomi kan tale i en slik retning: «*Funnet er at jo mer spredt bosetting, jo dårligere er driftsresultatet*.»[38] Kommuner med desentralisert bosettingsstruktur opplever press i økonomien og svekket økonomistyring.

Dermed bør de som ønsker bedre bruk av ressurser og større innsparinger også stimulere til, eller i det minste ikke bremse, tendensene til mer urbanisering og konsentrert befolkningsmønster. Som en dansk forsker påpekte: Om man skal få til gode reformer på lokalt nivå, med økonomiske besparelser, krever dette ikke bare sammenslåing av kommunegrenser, men også politisk mot for å tilpasse bosettingsmønsteret.[39]

[37] Foss og Johansen (2009) side 7
[38] Baldersheim side 179 (Sidene 171-180 i KS 2003)
[39] Houlberg (2000) side 5

## MOTSTAND MOT KOMMUNESAMMENSLUTNINGER

### *Innledning*

Det er mange grunner til at man kan være kritisk til å slå sammen kommuner. Et fornuftsbasert poeng er at små kommuner i det store og hele skårer bedre på velferdstjenester som angår personlig kontakt, slik som sosialtjeneste, barnehager, eldreomsorg og helse.[40] Med et slikt utgangspunkt er det naturlig å frykte at storkommuner vil innebære lengre avstand til tjenester og mindre gode relasjoner til dem som yter velferdstjenestene.

En annen sentral grunn kan være at man er redd for at det vil skapes et tydeligere demokratisk underskudd i en større kommune, siden man kan risikere at kontakten med politikere og administrasjon blir redusert med et større apparat og lengre avstander i kommunen. Det kan også tenkes at man er bekymret for kommunal ineffektivitet. I spørreundersøkelser svarer folk at de tror det sløses mer i store kommuner enn i små.[41] I det følgende vil det bli sett nærmere på grunnene til at det ikke skjer kommunesammenslåinger.

### *Holdninger til kommunesammenslutning*

I 2003 ble det gjennomført grundige undersøkelser om holdninger til kommunesammenslutning. På spørsmålet om man synes det er en fordel å redusere dagens kommuneantall, svarer 48 prosent ja, 43 prosent mener nei, og 9 prosent har ingen bestemt mening. Minst motstand mot kommunesammenslutning finner man i kommuner mellom 10 000 og 20 000 innbyggere.[42]

Svarene varierer imidlertid etter om det gjelder egen kommune eller ikke. Spør man om egen bostedskommune bør slås sammen med en eller flere av nabokommunene, er det bare 33 prosent som er positiv til dette, 16 prosent vet ikke, og andelen som er negativ til sammenslåing stiger til 52 prosent.[43] Dette kan være et utslag av det man populært kaller *NIMBY-syndromet* («Not in my backyard») – som innebærer at folk prinsipielt sett kan være for et tiltak, så lenge det ikke skjer med en selv eller ens nærområde.[44]

Et interessant funn er utviklingen i synet på kommunesammenslåing over tid. Det virker klart at motstanden har sunket de siste årene. En tilsvarende undersøkelse viste i 1996 at motstanden mot å slå sammen sin egen kommune med en eller flere nabokommuner omfattet to av tre svarrespondenter. Dette tallet var som nevnt på 52 prosent i 2003.

Det kan se ut til at motstanden mot kommunesammenslutning er sunket de siste årene også på andre målinger. Nationen har hvert år siden 2008 målt folks motstand mot kommunesammenslutning ved å stille folk spørsmålet om det hadde vært en fordel om ens egen kommune ble større gjennom kommunefusjon. Første gangen man målte var 54

[40] Pettersen og Rose (2003) side 246
[41] Baldersheim m.fl. (1990) sidene 80-81
[42] Baldersheim m.fl. (2003) side 28
[43] Pettersen og Rose (2003) side 251
[44] Pettersen og Rose (2003) side 252, Pettersen og Rose (2003)b. side 416

prosent uenige i dette. Tallet var økt til 58 prosent i 2010, men i 2011 oppgav bare 48 prosent at de ikke ville bli del av en større kommune.[45]

I 2010 fikk magasinet Mandag Morgen utført spørreundersøkelser blant kommunale ledere. Fire av ti ordførere åpner for tvangssammenslåing av norske kommuner. En tredjedel av dem mener en kommune minst må ha 10 000 innbyggere, noe som innebærer at 322 av dagens 430 kommuner blir for små. Syv av ti rådmenn stiller seg positive til tvangssammenslåing av kommuner, og halvparten ønsker at deres kommune skal slå seg sammen med en eller flere tilliggende kommuner.

KS har tidlig i 2012 publisert en ny spørreundersøkelse, som viser at 56 prosent er negative til å slå sammen sin egen kommune med en annen, men hele 65 prosent mener at det bør bli færre kommuner enn dagens situasjon.[46] Her er andelen som er helt eller delvis motstandere av kommunesammenslåing redusert til 1 av 3; en tydelig nedgang fra forskernes undersøkelser i 2003.

***Hvem er motstanderne?***

Tallene blir kanskje mer interessante om de brytes ned slik at de viser hvilke grupper som er mest kritiske til å slå sammen kommunene.

For det første er det svært sannsynlig at en rekke av politikerne kan være svært kritiske til sammenslutninger, fordi det er et begrenset antall verv man skal fordele, og man kan risikere å miste inntekt og jobb. Men i likhet med andre heterogene grupper, som offentlig ansatte, er det ulikt hvordan en sammenslutning vil slå ut.[47] Politikere med lite sentrale verv og beskjeden rolle i kommunestyret vil sannsynligvis ikke ha store motforestillinger overfor kommunefusjonering. Mye tyder på at ordførerne er mest skeptiske til å slå sammen egen kommune.[48]

To forskere antar også at det er «*særdeles gode grunner til tro at de kommunalt ansatte vil telle blant de sterkeste motstanderne*».[49] Disse kan jo risikere å miste jobben. Det er imidlertid høyst uklart om det stemmer at de offentlig ansatte vil være blant de mest skeptiske overfor kommunesammenslutning. Det vil bl.a. være forskjell på operative og administrative tjenester, og det er sjelden man ser at personer tilknyttet yting av velferdstjenester sies opp i forbindelse med sammenslåinger. Sannsynligvis vil ikke disse miste jobben. Og personer ansatt i administrasjonen kan også se karrieremuligheter i en større organisasjon, som kan være til gunst for dem selv.[50]

En undersøkelse av holdninger fordelt på 30 sørlandskommuner viser, kanskje litt overraskende, at administrasjonene er mer positive til kommunesammenslutning enn lokalpolitikerne. Politikerne er rimelig nøytrale, mens administrasjonene er i snitt mer

[45] Nettlenke: http://www.nationen.no/2011/12/28/politikk/kommunesammenslaing/distriktsbarometer/meningsmaling/7148706/ [Sitert 28.juli 2012]
[46] KS (2012) side 13
[47] Jacobsen (2004) side 180
[48] Sørensen (2004) side 6
[49] Pettersen og Rose (2003) side 248
[50] Jacobsen (2004) side 178-179

«lunkent positive».[51] Blant de politiske partiene er det Høyre- og FrP-politikerne som er mest positive. Senterpartiet og SV markerer seg som de klareste motstanderne av kommune-sammenslåing.

Da man for noen år tilbake spurte stortingspolitikerne om kommunestørrelse, viste det seg at hele 54 prosent av representantene mente at kommunene jevnt over er for små til å løse oppgavene sine på en tilfredsstillende måte. Studerer man tallene nærmere, er det særlig politikerne fra Arbeiderpartiet, Høyre og FrP som er positive til at kommunene blir større, mens personer fra Senterpartiet, SV og Venstre er mest skeptiske.[52] Denne undersøkelsen ble imidlertid gjennomført før valget i 2005, og siden den gang har mye endret seg. For eksempel har Venstre skiftet standpunkt og blitt positiv til mer bruk av tvang for å gjennomføre kommunesammenslutninger.

Ser man på partienes velgere og vurderer disse opp mot statistiske oppfatninger om kommunesammenslåing, viser det seg at Arbeiderparti- og Høyre-velgerne er mest positive til sammenslutning. Sannsynligheten for å være mot kommune-sammenslutning synker med omtrent 20 prosent dersom man stemmer på et av disse partiene.[53]

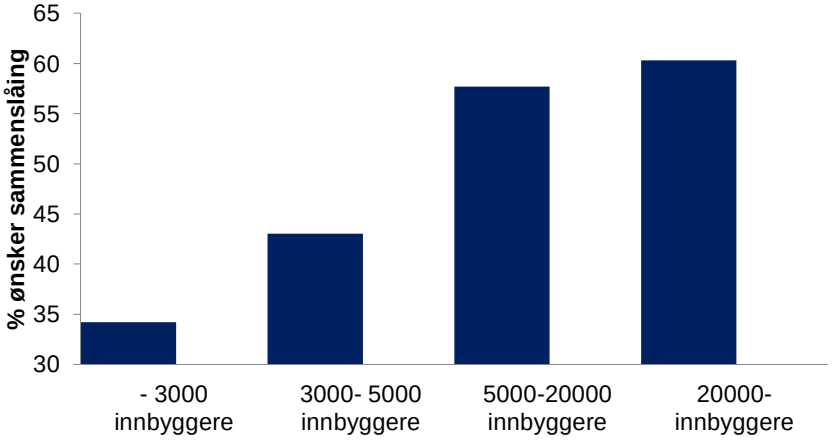
På mikronivå indikerer undersøkelser også at kvinner er mer tilbøyelige til å være kritiske til kommunefusjoner enn menn, og eldre er også marginalt mer skeptiske enn yngre.[54] Inntekt spiller også inn, og det er de som har forholdsvis høy inntekt som er mest positive.

Det viser seg også at personer i små kommuner er mer skeptiske enn andre, og særlig gjelder dette småkommuner med under 2500 innbyggere.[55] Men også i de største kommunene er det en betydelig motstand. Kanskje er dette et underlig resultat. Men det kan også tenkes at disse er fornøyde med å bo i en allerede stor kommune, og ikke ser poenget med å bli enda større. En utvidelse kan fort ende opp i nye oppussingsprosjekter og vedlikeholdsutgifter.[56]

I 2011 spurte man en rekke lokalpolitikere om deres syn på kommunesammenslutninger, og fikk følgende resultat fordelt etter befolkningsstørrelse:[57]

[51] Jacobsen (2004) side 182-183
[52] Fimreite m.fl. (2006) sidene 237-238
[53] Rose og Pettersen (2003) side 261
[54] Rose og Pettersen (2003) sidene 259-261
[55] Pettersen og Rose (2003) side 254
[56] Rose og Pettersen (2003) side 256
[57] Sørensen (2012) side 2

## Figur 1. Lokalpolitikernes syn på kommunesammenslåing avhengig av folketallet i kommunen




Denne situasjonen, hvor særlig småkommuner setter seg på bakbeina når spørsmålet om sammenslutning dukker opp, fikk en forsker til å uttale at «*ulike regjeringa [har] forsøkt seg med ulike former for «gulrøter», men appetitten på slike gulrøter har vist seg å vere heller liten. Og jo mindre og meir marginal kommunen er, jo mindre ser appetitten ut til å vere.*»[58]

***It's the economy, stupid!***

Folk er for øvrig ikke positive til å bevare strukturen for enhver pris. Dersom de selv må bære en del av kostnadene, er det ikke like attraktivt å ha dagens kommuneinndeling. Dersom problemstillingen er om man må betale 1000 kroner for å opprettholde kommunestrukturen, er nærmere syv av ti uvillige til å gjøre dette. Omtrent en fjerdedel er villig til å yte den ekstra tusenlappen, mens fem prosent ikke har noen bastant mening.[59]

For innbyggerne er det viktigste knyttet til kommunefusjoner om egen kommune kommer bedre ut økonomisk.[60] Kommuneøkonomi viser seg å være svært viktig, mens nærhet og deltakelsesmuligheter ikke ser ut til å utgjøre en særlig viktig faktor.[61] Det betyr i praksis at innbyggerne vektlegger materialistiske hensyn ganske tungt. Med utgangspunkt i teoretikeren Robert Dahls terminologi, kan vi litt forenklet si at beboerne i kommunene er mer opptatt av *systemkapasitet* enn *effektiv representasjon*.[62]

Dette er tidligere bekreftet i andre undersøkelser, som viser at de to viktigste sakene for innbyggerne, både blant kommunesammenslutningstilhengerne og –motstanderne, er at det er effektive kommunale tjenester og et godt omfang i tjenestetilbudet.[63] Kommunalt selvstyre med uavhengighet fra staten kommer nederst på listen i undersøkelsen over viktige grunner for å støtte det ene eller det andre.

[58] Naustdalslid (2012) side 22
[59] Rose og Pettersen (2003) sidene 251-252
[60] Klausen og Johnsen (2006) side 39
[61] Klausen og Johnsen (2006) sidene 40-41
[62] Klausen og Johnsen (2006) side 43
[63] Rose og Pettersen (2003) side 263

Spør du kommunepolitikerne om de økonomiske konsekvensene, er det på det rene at dette spiller en svært sentral rolle for om man vil gå sammen med nabokommunen eller ikke. Andelen som er tilhengere i småkommuner under 5000 innbyggere går opp fra 26 til 44 prosent hvis man i spørsmålsstillingen går fra å forutsette at det blir et økonomisk tap til at kommunesammenslåing vil gi økonomisk gevinst.[64] For kommuner over 5000 beboere, stiger tilhengerskaren fra 40 til 54 prosent hvis man går fra tap til økonomisk vinning.

Den tidligere nevnte undersøkelsen av 30 sørlandskommuner viser at også blant disse betyr økonomi mye for de spurte når man skal avgjøre om sammenslutning bør skje. Dette gjelder antagelig særlig for aktørene i små kraftkommuner med gode inntekter, og som ikke ønsker å fordele noen av sine ressurser til mindre velstående nabokommuner.[65]

Vi kan tenke på kommunesammenslutning i lys av Coase-teoremet. Denne teorien kan formuleres på ulikt vis, men enkelt forklart går det ut på følgende: Gitt at rettigheter er klart definerte og transaksjonskostnadene[66] er null, vil parter gjennom frivillige avtaler frembringe et samarbeid med et resultat som er mest mulig Pareto-effektivt, hvilket enkelt sagt innebærer at ingen kan få det bedre uten at andre samtidig får det verre.[67] Dette kan være en ganske urealistisk posisjon, siden det sjelden er fullstendig fravær av transaksjonskostnader, men det er et greit utgangspunkt for å forklare motivasjonen som er tilstede når en avtale inngås.

Effektivitetstap vil derfor, med utgangspunkt i Coase-teoremet, unngås ved at kommuner kan inngå avtaler til det felles beste. Hvis man ikke inngår avtaler om sammenslåing kan det rett og slett skyldes at det ikke er særlig effektivitetsgevinst å hente ved kommunesammenslutning. Det kan imidlertid også skyldes at de økonomiske ordningene er såpass gunstige at det lønner seg mest med dagens situasjon. Dessuten vil man ikke, pga. inntektssystemet for kommunesektoren, ha de samme økonomiske rettigheter ved kommunesammenslåing. Da er det mye enklere å bevare status quo.[68]

***Kommunenes inntektssystem som hemsko for sammenslutning***

Det er overveiende sannsynlig at dagens inntektssystem for kommunene medfører at det er lite lønnsomt å søke fusjonering med omkringliggende kommuner.[69] Bl.a. vil distriktstilskudd i Sør-Norge, Nord-Norge- og Namdalstilskuddet, deler av skjønnsmidlene og småkommune-tilskuddet favorisere mindre kommuner.

Distriktstilskuddet til Sør-Norge er differensiert, men gir rundt 3,5 millioner per kommune og 823 kroner per innbygger i den mest generøse støtteordningen. Småkommunetilskuddet gis til kommuner med under 3200 innbyggere, som i tillegg har hatt en gjennomsnittlig skatteinntekt på under 120 prosent av landsgjennomsnittet. For kommuner i Finnmark og

[64] Sørensen (2004) side 7
[65] Jacobsen (2004) side 178
[66] Dette er kostnader forbundet med å gjennomføre en avtale
[67] Et resultat er Pareto-effektivt hvis det ikke er mulig, gitt ressurser og teknologi, å frambringe et annet resultat som gjør at noen får det bedre (økt nytte) uten at andre får det verre (lavere nytte).
[68] Sørensen (2004) side 4
[69] Oversikt over inntektssystemet kan lastes ned her: Nettlenke: http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Vedlegg/KOMM/Kommuneoekonomi/Inntektssystemet%20div/Inntektssystemet_for_kommunene.pdf [Sitert 28.juli 2012]

Nord-Troms utgjør dette tilskuddet omtrent 10,8 millioner kroner per kommune, mens andre kommuner får rundt 5 millioner.

I en artikkel fra 2004 viser forskeren Rune Sørensen hvordan småkommunetilskuddet ofte medfører negativ gevinst ved sammenslutning. Beregninger viser at kommuner under 5000 innbyggere kan ved sammenslåing effektivisere for drøyt 1800 kroner per innbygger i snitt, men tapet av bare småkommunetilskudd – for dem som mottar det – utgjør cirka 3300 kroner per innbygger.[70] For øvrig vil 96 prosent av kommunene på over 5000 innbyggere tjene økonomisk på sammenslutning når disse kommunenes inntekter fra staten er tatt med.[71]

Nord-Norge- og Namdalstilskudd ytes som en støtte per innbygger. For Finnmarks-kommunenes del betyr denne ordningen over 7000 kroner i tilskudd per beboer. Det finnes også tilskuddsordninger som skal komme større kommuner i vekst til gode, men de er mer beskjedne. Veksttilskuddet skal hjelpe kommuner med stor tilflytting, men for 2012 får Oslo kommune kun rundt syv millioner kroner i veksttilskudd, noe som er ubetydelig for en kommune med flere titalls milliarder i driftsbudsjett.[72] Storbytilskuddet skal også bidra til en del av utfordringene knyttet til de store bykommunene, likevel utgjør det bare litt over 300 kroner per innbygger.

Selv om noen kriterier i rammeoverføringene kan være til fordel for større kommuner i visse tilfeller, påpeker en offentlig utredning om kommunenes inntektssystem at denne «*[ø]kningen er imidlertid liten i forhold til disse kommunenes samlede inntekter*.»[73]

Skjønnsmidlene som fordeles videre av fylkesmennene skal fordeles med utgangspunkt i visse retningslinjer.[74] Ser man gjennom disse føringene, er det tydelig at også en del av strukturene for skjønnsmidler favoriserer mange småkommuner, særlig i distriktene. Eksempelvis taper store bykommuner med høyinntektsgrupper fordi man som «*hovedregel [ikke skal gi] skjønnstilskudd på grunn av svak skatteutvikling til kommuner med skatteinntekt over 110 prosent av landsgjennomsnittet*.»

Det kan nevnes videre at skjønnsmidlene bl.a. kan gå til å dekke ekstrautgifter knyttet til landbruksforvaltning, samisk befolkning, arealvern, rovviltbestand, mange fritidsboliger, skyss av helsepersonell og prosjekter med interkommunalt samarbeid – som også kan være gunstig spesielt for småkommuner.

Alle kommuner mottar dessuten et basistilskudd på over 11 millioner kroner. Et slikt tilskudd vil også favorisere kommuner med få innbyggere av den enkle grunn at det blir mer penger per beboer når det er færre å dele pengene på. NOU 2005: 18 berørte denne problemstillingens betydning for fusjonering med andre kommuner og påpeker dette:

---

[70] Sørensen (2004) side 5
[71] Sørensen (2004) side 6
[72] http://www.regjeringen.no/se/dep/krd/diehtojuohkinaggirdeamit/gronthefte/frie-inntekter-20Nettlenke: 12/oslo/oslo.html?view=tab3&id=659673 [Sitert 28.juli 2012]
[73] NOU 2005: 18 side 295
[74] «Retningslinjer for skjønnstildeling 2012» utarbeidet av Kommunal- og regionaldepartementet. Nettlenke: http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Vedlegg/KOMM/Kommuneoekonomi/Retningslinjer_skjoenn_2012.pdf [Sitert 28.juli 2012]

«*For små kommuner utgjør basiskriteriet en betydelig del av inntektene, noe som vil kunne påvirke valg om sammenslutning med en eller flere nabokommuner. Dette gjelder spesielt dersom flere av de aktuelle sammenslutningskommunene er små, da inntektsbortfallet i sum vil være betydelig. Basistilskuddet utgjør således et negativt insentiv til sammen-slutninger*.»[75]

Ved kommunesammenslåinger vil den nye kommunen miste ett basistilskudd per kommune enheten blir redusert med, og i noen tilfeller også småkommunetilskuddet dersom den nye kommunen kommer over 3200 innbyggere. Dette kan få ganske drastiske økonomiske konsekvenser.

I november 2009 besvarte statsråd Navarsete et skriftlig spørsmål om de økonomiske implikasjonene av at to kommuner i tiltakssonen med 3000 innbyggere hver fusjoneres: De første ti årene vil den nye kommunen få kompensasjon i form av et inndelingstilskudd som skal stimulere til kommunesammenslutning, men som reduseres over fem år etter denne tiden. Når inndelingstilskuddet blir faset helt ut etter 15 år, vil kommunen basert på statsbudsjettet for 2010 tape 31,6 millioner kroner i forhold til hva de to separate kommunene mottok før. Det var bortfall av småkommunetilskudd og ett basistilskudd som utgjorde den største innstrammingen.

Telemarksforskning beregnet i 2010 at dersom Ulstein og Hareid slår seg sammen, vil kommunene tape 5,56 millioner i årlig tilskudd i forhold til tidligere etter at nedtrappingen i tilskudd er skjedd.[76] En annen beregning for Stor-Grenland, viser at en sammenslåing av Porsgrunn, Skien, Siljan og Bamble vil medføre at denne kommunen etter 15 år får 26,8 millioner kroner mindre årlig enn om disse fortsatte som selvstendige kommuner.[77] Inderøy og Mosvik slo seg sammen med virkning fra 1. januar 2012. Etter det femtende året vil tilskuddet til den nye kommunen ligge 14 millioner under hva de mottok samlet som separate enheter.[78]

Inntektssystemets innretning på disse punktene er problematisk av flere grunner.[79] For det første bryter den med et prinsipp om at småkommuner kun bør kompenseres for uheldige forhold ved kommunen som ikke er frivillige. Smådriftsulemper som kan bøtes på gjennom interkommunalt samarbeid og sammenslutning kan således hevdes å være frivillige. Dessuten favoriserer tilskuddssystemet dermed interkommunale samarbeid, som ikke medfører inntrekning av overføringer. Det er små økonomiske incentiver for å slå sammen kommuner, siden gevinsten på mange måter dras inn av staten.[80]

For å forstå hvor viktig kommunenes inntektssystem og statlige føringer er, kan man se på hvor mye disse utgjør av kommunenes midler. De statlige overføringenes andel (i form av

[75] NOU 2005: 18 side 292
[76] Thorstensen (2010) sidene 8-9
[77] Thorstensen (2011) sidene 15-16
[78] Brandtzæg m.fl. (2010) sidene 52-53
[79] NOU 2005: 18 side 43
[80] NOU 2005: 18 side 44

øremerkede midler og rammetilskudd) av kommunenes inntekter i Norge er også svært stor i nordisk sammenheng. Slik ser tallene ut for Nordens del (2004-tall):[81]

| Land | Prosentandel |
|---|---|
| Norge | 35 prosent |
| Sverige | 22 prosent |
| Danmark | 21 prosent |
| Finland | 16 prosent |
| Island | 9 prosent |

[81] Rattsø (2005) side 26, Sørensen m.fl. (2007) side 15

# ØKONOMI, DEMOKRATI OG VELFERD

## ØKONOMI

***Hva kan man spare?***

Kostnadseffektivitet og stordriftsfordeler er helt opplagte argumenter for å etablere større kommuner. Det sier seg selv at det er gevinster å hente på å ha en struktur der man for eksempel kan ha ett rådhus og én ordfører fremfor tre, færre rådmenn og et mindre politisk apparat i en storkommune. Uansett kommunestørrelse vil man trenge en viss minimumsadministrasjon, og med flere innbyggere kan det bli flere borgere per byråkrat, noe som vil dempe kostnadene for den enkelte innbygger.

Teoretikere har pekt på særlig to kilder til stordriftsfordeler:[82] [83] For det første kan man oppnå dette gjennom *økt anleggsstørrelse*. Dette innebærer at driftsutgiftene per bruker blir mindre når enheten eller institusjonen blir større, for eksempel ved at man har ett stort sykehjem med 50 pleietrengende istedenfor to med 25. Alle sykehjem må for eksempel ha kjøkken, og da kan bygge ett istedenfor to. De fleste anlegg må uansett ha noen faste anleggsbetingede kostnader, og dersom disse kan fordeles på flere vil det bli lavere utgifter per bruker siden man deler på større antall brukere.

For det andre kan man oppnå *økt kapasitetsutnyttelse*, der man drar nytte av produksjonsevne gjennom å bruke den på et større antall brukere. Eksempler kan være når man øker antall elever i en klasse fra 15 til 25, eller lar en søppelbil betjene 500 istedenfor bare 350 husstander. Igjen vil man se at det vil være noen faste kostnader som uansett vil påløpe, og man kan spre mer eller mindre konstant gitte anleggs- og kapasitetsbetingede utgifter på et større antall personer.

Huseiernes Landsforbund viste i sitt medlemsblad i 2011 hvor mye høyere kommunale avgifter blir når man skal nedbetale bl.a. et renseanlegg med kostnader fordelt på få beboere. Innbyggerne i småkommuner betaler ofte tre ganger så mye i avgifter som man gjør i hovedstaden. Eksempelet de brukte var Steigen kommune, hvor de kommunale avgiftene utgjør 14 818 kroner. I tillegg kommer 7000 i eiendomsskatt. I Oslo betales det 6 485 i kommunale avgifter, og den billigste kommunen var Sola med bare 5 571 kroner.[84]

En annen økonomisk ulempe med mindre kommuner, som fort gjør dem dyrere i drift, er at de blir lite attraktive arbeidsplasser for en del yrkesgrupper. Når fagmiljøet er lite er det vanskeligere å rekruttere personer. Resultatet er at småkommuner ofte må by opp lønningene for å få folk til å flytte til småkommunene.[85] Dermed forsvinner mye av midlene i rene utbetalinger for å få folk til å flytte inn i kommunen.

Små kommuner har også store utfordringer med å spare penger på innkjøp. Dette kommer blant annet av manglende kunnskap om prosessene rundt anbudsarbeid og kjøpene. Innkjøpssjefen for Universitetet i Oslo hevder at «*innkjøperne rundt om i kommuner og*

[82] Myrvold og Toresen (2003)b side 100
[83] Kanskje er det mer korrekt å snakke om at de større kommunene heller har en mangel på smådriftsulemper, men dette er en debatt om terminologi som ikke er viktig for drøftingen videre.
[84] Dette forutsetter en bolig på 120 m2. Se Hus & Bolig 2011 nr. 1 sidene 38-46
[85] Myrvold og Toresen (2003) side 67

*statlige etater er små og mellomstore, og gjør ikke mange nok anskaffelser til å få nok kompetanse.*»[86] Analyseselskapet Menon Economics har estimert at norske kommuner kunne spart inn mellom 30 og 45 milliarder på bedre innkjøpskunnskap. Internasjonale undersøkelser viser at man kan spare inn 10-30 prosent i offentlig sektor gjennom bedre anbudssystemer.[87]

Også i små kommuner er det i teorien mulig å ha en svært effektiv drift. I mange tilfeller er det med små enheter lettere å oppdage utvidelse av byråkratiet som ikke er samfunnsgagnlig, av den enkle grunn at svære kommuneforvaltninger er mer kompliserte å ha oversikt over og dermed vanskeligere å stramme inn overfor.[88] En liten, transparent struktur kan medføre bedre kontroll og fleksibilitet, og kanalisering av ressursene dit de behøves.

Hvor mye man kan spare på en kommunesammenslutning vil forøvrig bero på hvor stort nedtrekk i antall kommuner man foretar og hvor mange innbyggere man har per kommune, samt lokale forhold knyttet til bl.a. geografiske avstander – og ikke minst om man kan håndtere eller nøytralisere eventuelle stordriftsulemper. Når vi ser på hva de faktiske resultatene av sammenslåing gir av innsparinger, i Norge og andre steder i verden, får vi derfor et svært uklart bilde.

***Internasjonale erfaringer***

En australsk meta-undersøkelse har gått gjennom en rekke amerikanske og britiske rapporter som har sett på empirien rundt storskalaeffekter i kommunene og eventuelle innsparinger. Rapportene de baserer undersøkelsen på har ulike metodiske tilnærminger, og det er forskjellige områder man ser på, noe som kan være en fordel siden det viser mangfoldet i effektene av ulike enhetsstørrelser.

Konklusjonen fra forskerne er at det er komplisert å finne entydige data som taler for veldig store enheter. 29 prosent av undersøkelsene påviser en u-kurve i kostnadsfordelingen, altså at kostnadene er størst for de minste og de største enhetene. 39 prosent finner liten statistisk sammenheng mellom størrelse og kostnader. Stordriftsulemper påvises av 24 prosent, mens 8 prosent kommer frem til at det er storskalafordeler.[89]

Når man ser på kommuners kostnadseffektivitet er det vanlig å se på kostnadene fordelt per innbygger. Dette gir i kanskje et litt merkelig utgangspunkt, siden kommunene ikke «produserer» innbyggere. Det gir likevel en viss mening, fordi de kommunale kostnadene i stor grad er en funksjon av antall innbyggere, altså at det er sammenheng mellom innbyggertallet og et gitt utgiftsnivå.[90]

---

[86] Aftenposten 23.april 2012. Nettlenke: http://www.aftenposten.no/okonomi/Byrakrati-og-kunnskapsmangel-koster-milliarder-6811898.html [Sitert 28.juli 2012]
[87] Sørensen (2009) side 140
[88] Pettersen og Rose (2003) side 245
[89] Byrnes og Dollery (2002) side 3
[90] For noen tjenester vil det være vanskelig å måle stordriftsfordeler og pris fordelt på innbyggere. Dette gjelder for eksempel veier, som i stor grad vil være et resultat av bosettingsmønster og topografi. Likevel mener noen at det finnes stordriftsfordeler ved kommunesammenslutning også for slik infrastruktur, siden prisene blir lavere per kilometer vei, og man kan får fordeler ved samling av vedlikeholdsutgifter og lignende. Se Grefsrud og Hagen (2003) sidene 59-60.

En dansk rapport refererer at flere internasjonale prosjekter har forsøkt å se på hva man kan oppå med storskalafordeler i kommunal sektor, men understreker at «*disse giver ikke noget entydigt svar på, hvorvidt der er kommunale stordriftsfordele, om de er lineære eller U-formede og da slet ikke, hvad den optimale kommunestørrelse i givet fald er*».[91] Andre danske undersøkelser viser at den ideelle kommunestørrelsen er på mellom 30 000 og 50 000 innbyggere.

Når man kommer over 50 000 innbyggere blir det fort økte utgifter til administrasjon pga. stordriftsulemper, dvs. at man har en u-formet kurve hva administrasjonsutgifter angår.[92] I Danmark finnes det på den annen side også tall som isolert sett kan antyde at man med kommunalreformen har klart å redusere u-kurven, der de største kommunene har fått lavere utgifter og dermed flatet ut kostnadsøkningene.[93]

Det er imidlertid vanskelig å vite hva som er «idealstørrelsen», i den grad det er mulig, og i Danmark er de lavere kostnadene kanskje mer forbundet med konsentrert bosetting og urbanisering enn akkurat kommunestørrelse.[94] På begynnelsen av 90-tallet regnet for øvrig en forsker ut at idealkommunen i Japan ut fra utgiftshensyn burde ha 115 109 innbyggere.[95] Dette understreker at hvert land er unikt med sin befolkningssammensetning, geografi og økonomiske situasjon. Det er vanskelig å overføre utenlandske erfaringer på nasjonale forhold.

To finske forskere så i en studie nærmere på utviklingen i kostnadsnivået ved å følge 41 kommunesammenslutninger i Finland i perioden fra 1970 til 1981. Empirien viste ingen innsparing for tjenestetilbudet, tvert imot, men en liten innsparing på generell administrasjon.[96] Likevel er det problematisk å bruke kommunesammenslutningsresultater fra så mange år tilbake. Man kan argumentere med at det nå er bedre infrastruktur og mer spesialiserte funksjoner. Undersøkelser viser også at nyere teknologi kan øke innsparing, særlig for administrative funksjoner, som man kan få bedre storskalafordeler av i folkerike kommuner.[97] Det er derfor mulig å argumentere for at storskalaeffekter er noe man først i nyere tid har kunnet realisere.[98]

En fersk undersøkelse fra Nederland viser at storskalaeffekter ikke har vist seg i form av sparte kostnader etter sammenslutning av kommuner i landet.[99] Motsatt kommer en økonom ved Hebrew University i Jerusalem frem til at israelske kommuner som ble sammenslått under en reform i 2003 har redusert utgiftene sine med 9 prosent, samtidig som tjenestetilbudet ikke kan sies å ha blitt kuttet.[100] Japan har i flere perioder slått sammen kommuner, og mener å påvise stordriftsfordeler etter dette.[101]

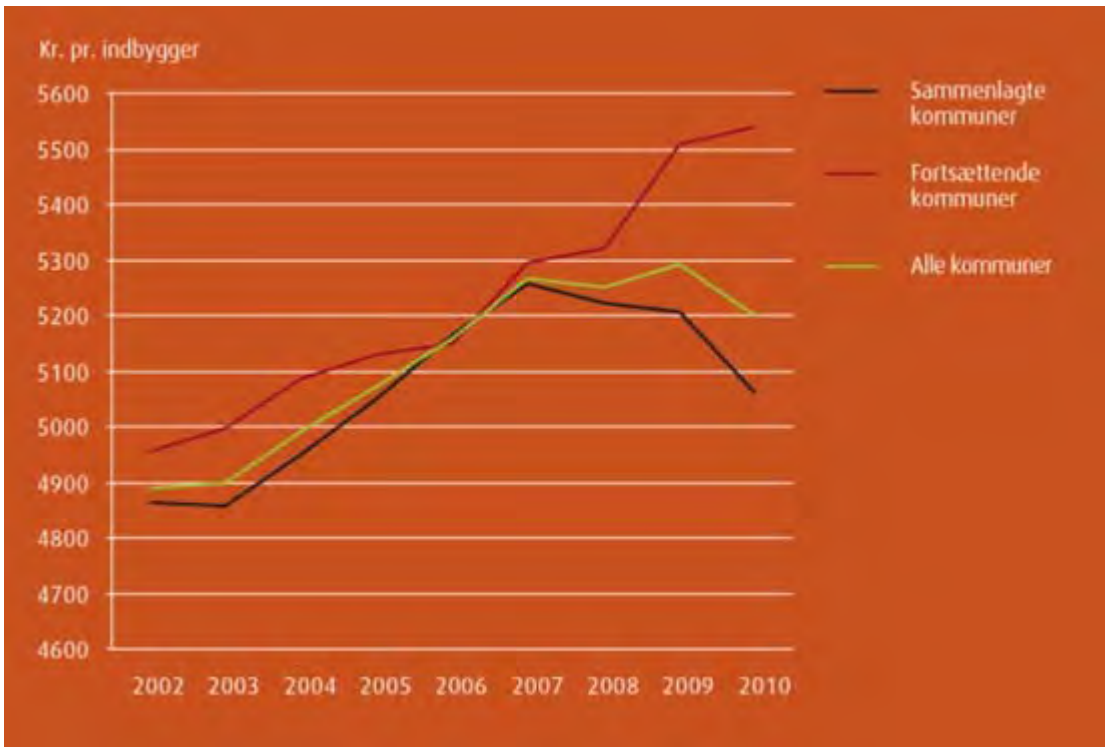
[91] Houlberg (2000) side 11
[92] Mouritzen (1992) sidene 83-84 og Indenrigsministeriet (2000)
[93] Houlberg (2011) side 52
[94] Houlberg (1995) og Houlberg (2000) side 48
[95] Mabuchi (2001) side 12
[96] Moisi og Uusitalo (2006)
[97] Lotz (2006) side 6, med videre henvisninger
[98] Lotz (2009) side 7
[99] Allers og Geertsema (2012) sidene 18-19
[100] Reingewertz (2010) side 11
[101] Mabuchi (2001) side 12

I et oppslag i Klassekampen 22. oktober 2010 fortelles det om hvor negativ den danske kommunesammenslåingsreformen har vært, med bl.a. en utvikling med flere administrativt ansatte i kommunene. Men Deloitte-rapporten journalistene henviser til indikerer ikke at det er reformen som nødvendigvis medfører flere byråkrater, og det er ikke i de sammenslåtte kommunene vi ser en stor vekst. Som det heter:

*«[…] kommunalreformen har en vis effekt på udviklingen i andelen af administrative medarbejdere og ledere. Sammenlagte kommuner reducerer andelen af administrative medarbejdere og ledere mere end ikke-sammenlagte kommuner. De af kommunerne, der er sammenlagte og har øget andelen af administrative medarbejdere og ledere, har gjort dette i mindre grad end ikke-sammenlagte kommuner.»*[102]

En annen rapport om temaet påpeker dette: «*Sammenlignes udviklingen i sammenlagte kommuner med fortsættende, er konklusionen, at de sammenlagte har indhøstet administrative stordriftsfordele, idet udgifterne fra 2005 til 2009 er steget 4,5 procentpoint mindre end i fortsættende kommuner*.»[103] På den annen side steg også utgiftene mye i forkant av kommunalreformen i kommunene som senere ble slått sammen. Da kan det hende at innsparingene også er et resultat av en kunstig høy forutgående økning.

Forskningsinstitusjonen Anvendt KommunalForskning (AKF) har plassert tallene i en graf, noe som viser et slikt bilde:[104]




[102] Deloitte (2008) side 3
[103] Houlberg (2011) side 50
[104] Houlberg (2011)b Nettlenke: http://www.akf.dk/udgivelser/container/2011/udgivelse_1192/ [Sitert 28.juli 2012]

Danske KL har de seneste årene forsøkt å dokumentere kostnadsinnsparinger og effektivitet. Deres seneste rapport om temaet kom ut tidlig i 2012 og var basert på spørreundersøkelser som ga svar fra 87 kommuner. Ut fra svarene som ble oppgitt der, klarte danske kommuner å effektivisere for 2,6 milliarder danske kroner i 2011. De budsjetterte effektivitets-gevinstene var på 2,2 milliarder.[105]

Det kan ta tid å realisere alle fordelene og mer effektive administrasjoner. Et kjent eksempel er danske Bornholm, der fem kommuner fusjonerte til én stor kommune i 2003. De to første årene steg andelen administrativt ansatte og ledere, men allerede fra 2005 ble det en nedgang. I 2007 var andelen lavere enn i 2003, og reduksjonen fortsatte i 2008. Antagelig vil det fort gå 3-4 år før effektivitet og samordning realiseres.[106] At det må gå en viss tid før man oppnår resultatene, ser ut til å være en situasjon som er tilfellet i Norge også.[107]

Det hjelper nemlig ikke bare å fjerne kommunegrenser hvis man skal spare inn penger. Politikerne må senere vedta sammenslåing av institusjoner og nedbemanninger der man frigjør arbeidskraft. Det kan hende at det politiske motet ikke er til tilstrekkelig til stede for å gjøre dette. Enkelte mener det fort kan gå så mye som 10-15 år før det vil bli gjort nødvendige grep i norske kommuner etter sammenslutning, siden nedgangen i inndelings-tilskuddet først da inntreffer.[108]

Man bør også ha in mente at kommunesammenslutning kan medføre en del engangsutgifter i forbindelse med fusjonsprosessen. De siste årene har imidlertid Kommunal- og regionaldepartementet hatt en generøs praksis med å gi tilskudd for å redusere kommunenes utgifter til slikt.

***Hva med norske forhold?***

Eksemplene ovenfor viser at det er vanskelig å komme med bastante konklusjoner for Norges del på bakgrunn av utenlandske forhold. En utredning fra Sverige forklarer enkelt hvorfor det blir slik ut fra sammenligning med Danmark: «*det som gäller i Danmark och Finland går inte att översätta till svenska förhållanden. Till ytan är Danmark inte större än två kommuner av Kirunas storlek.*»[109] I det følgende vil jeg derfor drøfte nærmere med utgangspunkt i hva norske undersøkelser viser.

I 2002 ga Statistisk Sentralbyrå ut en rapport som vurderte mulighetene for kostnadsbesparelser ved kommunesammenslåing. De presenterte flere scenarier. I et alternativ la man til grunn at alle kommuner burde ha minst 5000 innbyggere, som innebar en halvering av kommunene og besparelse på 2,7 milliarder i 2001-priser. Dersom man la til grunn SSBs standard for økonomiske regioner, og lagde kommunegrenser etter disse, ville man få redusert antallet til 90. Innsparingen utgjorde da 4,1 milliarder.[110]

[105] KL (2012) side 4 Nettlenke: http://www.kl.dk/ImageVault/Images/id_52477/scope_0/ImageVaultHandler.aspx [Sitert 28.juli 2012]
[106] Deloitte (2008) sidene 1 og 5
[107] NOU 2005: 18 side 296
[108] Grefsrud og Hagen (2003) side 54
[109] Sundström og Tingvall (2006) side 136
[110] Langørgen m.fl. (2002) side 27

Dessverre finnes det ingen nyere beregninger av økonomiske konsekvenser for hele landet. En av medforfatterne til SSB-rapporten skrev imidlertid i 2011 en kort artikkel om positive gevinster av kommunesammenslåing, og påpekte da at dersom man pris- og inflasjonsjusterte 2002-rapportens tall, vil en halvering av antallet kommuner medføre en potensiell innsparing på 4,2 milliarder kroner.[111]

Enkelte politikere har store ambisjoner om å slå sammen kommuner for å få virkelig store enheter.[112] Likevel viser de beregninger som er utført i Norge at man tar ut mesteparten av stordriftsfordelene ved å nå mellom 5000 og 10 000 innbyggere.[113] Denne fordelingen er bekreftet i nyere undersøkelser. I en rapport fra 2006 utarbeidet av Telemarksforskning konstateres det følgende: «*Mesteparten av stordriftspotensialet er hentet ut ved en befolkningsstørrelse på […] 5000 innbyggere, men kostnadene pr innbygger synker ytterligere opp mot 15-20.000 innbyggere*.»[114]

Dette stemmer ganske bra overens med Statistisk Sentralbyrås funn fra 2005, hvor man prøvde å formulere og estimere modeller for kommunenes økonomiske adferd, for å se hva slags faktorer som påvirker bl.a. utgiftsnivået. Her så man også nærmere på forholdet mellom kommunenes størrelse, og kom frem til at «*smådriftsulempene i hovedsak er uttømt ved en kommunestørrelse på 5000 innbyggere*.»[115] Dette kan imidlertid fordele seg noe ulikt fra område til område, og om man snakker om operative eller administrative tjenester.

***Administrative innsparinger***

«*Kommunesammenslutninger kan utløse stordriftsfordeler innenfor kommunal administrasjon og infrastruktur*.»[116] Slik ble det likefrem formulert av en offentlig utredning som så på effektene av statlige tiltak for regional utvikling og distriktspolitiske mål. Det er lett å tenke seg innsparinger i administrasjon ved kommunesammenslutning, siden det uansett må være en minimumsstørrelse som man da kan fordele kostnadene av på flere innbyggere.[117]

Tall basert på norske forhold indikerer stort sett en L-formet kostnadsstruktur eller kurve. Dette innebærer at kostnaden for en enhet avtar inntil et visst produksjonsnivå, for så å flate ut og bli konstant når produksjonsvolumet øker. Man kan imidlertid se noen tendenser til at kostnadsstrukturen er «flatbunnet».[118]

Dette innebærer at det er en sterk nedgang i utgifter til administrasjon fordelt per innbygger desto større innbyggertallet i kommunene er frem til et visst punkt, for så å flate ut. I Norge gjelder dette særlig når man passerer 5000 innbyggere. Man ser deretter en viss økning, som kankje ikke er signifikant, i administrasjonskonstnadene når innbyggertallet blir høyt. Det såkalte Rattsø-utvalget gjenga undersøkelser av kommuners utgifter til byråkratiet; på

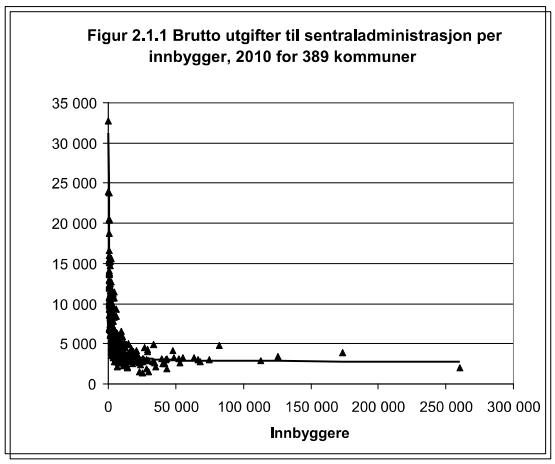
[111] Aaberge (2011)
[112] I Drammens Tidende 7.juli 2012 ønsket Unge Høyre at Buskerud skulle redusere antallet kommuner fra 21 til 5, med en folkerik kommune på over 170 000 innbyggere i nedre del av fylket.
[113] Kiland og Jacobsen (2010) side 4, Sørensen (2009) side 138
[114] Bent Aslak Brandtzæg, Karl Gunnar Sanda og Kjetil Lie (2006) side 10
[115] Langørgen m.fl. (2005) side 19
[116] NOU 2004: 2 side 136
[117] Myrvold og Toresen (2003) sidene 61-62
[118] For en redegjørelse om forskjellige typene kostnadsstrukturer, anbefales Østre (2005) sidene 106-108

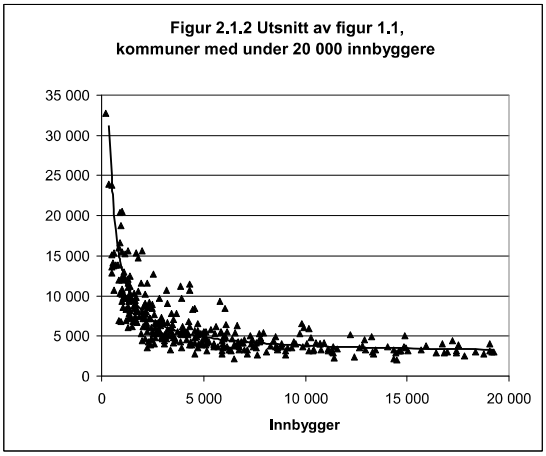
bakgrunn av disse får vi denne grafen som viser kostnadene per innbygger knyttet til dette.[119]

Nyere beregninger fra Agenda Kaupang viser omtrent det samme. Basert på de ferskeste tilgjengelige tallene hevder de følgende: «*Offentlig statistikk viser at kommuner med få innbyggere har klart høyere utgifter til administrasjon, styring og administrasjonslokaler enn større kommuner. Selv om denne observerte skalaeffekten avtar med økende kommunestørrelse, ser en at det er skalaeffekter helt opp til 50 000 innbyggere i kommunen.*»[120]

Grafer utformet av to forskere i 2011 på bakgrunn av utgifter til sentraladministrasjon, illustrerer også klart at det er ved å få kommunene over 5000 innbyggere man kan hente gevinst, mens utgiftene flater ganske raskt ut etter dette.[121]

[119] NOU 1996: 1 side 189-190. I administrasjonsbegrep operer utvalget med kommuneregnskapenes definisjoner av sentraladministrasjon og sektoradministrasjon i skolesektoren, helse- og sosial-sektoren, kirke- og kultursektoren og teknisk sektor. Dette fanger nok ikke opp all virksomhet i kommuneforvaltningen som faller inn under administrasjon, som enkelte administrasjonsoppgaver på den enkelte skole.
[120] Agenda Kaupang (2012) side 24
[121] Ranheim og Østre (2011) side 28




Evalueringer som er gjort etter kommunesammenslutninger viser også at det nok er innenfor administrasjonsapparatet man kan finne innsparinger. En evaluering som ser på sammenslutninger på 2000-tallet kom med dette funnet: «*I forhold til* [sic] *effektivisering og innsparing, er det innen administrasjon, ledelse og fellesutgifter vi finner de største reduksjonene etter sammenslutningene, og vi ser at dette gjenspeiler seg i en økning i utgiftene til tjenesteproduksjonen.*»[122]

Erfaringene fra sammenslåingen av Ølen og Vindafjord viser at det er i administrative innstillinger det kuttes, i den grad det gjøres: «*Konkret vises det til at administrasjonen har blitt redusert 20 årsverk i forbindelse med sammenslutningen, men at det har vært behov for ytterligere innsparinger. Mesteparten av innsparingene har skjedd ved naturlig avgang og ved at oppgaver ikke lenger blir utført.*»[123] Det samme så man fra fusjoneringen av Ramnes og Våle til Re kommune, som viste at man sparte 10,8 millioner i ledelses- og støttefunksjoner. Av disse innsparte utgiftene regnet man med at 8,1 kunne relateres til stordriftsfordeler.[124]

***Utgifter til operative tjenester***

NOU 2004: 2 påpekte imidlertid at «*[n]år det gjelder tjenesteproduksjonen, er effektene av kommunesammenslåinger mht. samfunnsøkonomiske effektivitetsgevinster mer usikre.*»[125]

Det er flere grunner til at det innenfor de operative tjenestene er vanskeligere å få til innsparinger. Svært mange av velferdsytelsene, som sykehjemsarbeid og hjemmetjenester, er arbeidsintensive, og vil derfor uansett kreve mange hender. De er ofte rettet mot personer, og ikke generelle tjenester hvor man kan variere en rekke faktorer – for eksempel om man skal ha maksimalt 15 eller 20 elever i hver klasse.

I tillegg vil også mer praktiske hensyn og brukernes beste sette grenser for hvor mye man er villig til å endre for å spare penger. Det er lite tenkelig at folk vil akseptere å kjøre i timevis for å få elever til skolen eller barna til barnehager. Her må det være en viss desentralisert struktur.[126] Det samme gjelder mer topografiske begrensninger, som spiller inn når man skal

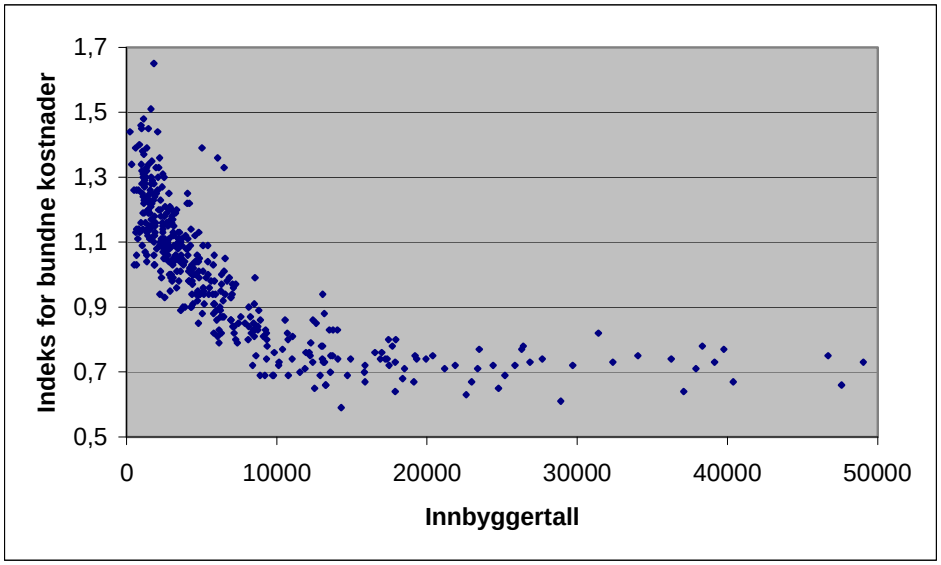
[122] Brandtzæg (2009) side 17
[123] Brandtzæg (2009) side 84
[124] Agenda (2006) side 113
[125] NOU 2004: 2 side 136
[126] Myrvold og Toresen (2003) sidene 110-111

planlegge bl.a. kloakkanlegg eller kraftproduksjon. Det betyr at andre bakenforliggende årsaker enn innbyggerantall naturligvis spiller inn.

Å måle utgiftsnivået på offentlige tjenester med utgangspunkt i en fordeling på antallet innbyggere, byr også på andre problemer rent metodisk. Aggregeringsproblemet er en kjent feilkilde når man skal se på kommunale kostnader: Når man samler opp og sammenstiller data (aggregerer) fra mange ulike typer produksjon, kan dette gi et misvisende inntrykk.[127] Man bør derfor stykke opp tallmaterialet så godt det lar seg gjøre.

Telemarksforskning slår fast i en oversikt over utgifter til bundne kostnader at KOSTRA-tall «*viser den klare sammenhengen mellom innbyggertall og indeksen for bundne kostnader som er fallende opp til ca 10000 innbyggere og deretter flater ut.*»[128] Med bundne kostnader siktes det til de minstenormer og lovpålagte tjenester kommunene er forpliktet til, og følgelig ikke kan velge seg vekk fra.[129] Telemarksforskning har på bakgrunn av disse tallene fått denne grafen:[130]

*Figur 4: Sammenheng mellom kommunestørrelse og bundne kostnader*




Den ovennevnte 2005-rapporten fra Statistisk Sentralbyrå, som ser på hvilke faktorer som spiller inn på kostnadsnivået, finner at det for utdanningssektoren, helse og sosial, kulturtilbudet, infrastruktur, pleie og omsorg og barnehager stort sett er en tydelig gevinst på å nå over 5000 innbyggere.[131] Tar man inn andre faktorer vedrørende kommunestørrelse, viser det seg at det er en marginal mereffekt på å nå for eksempel 10 000 innbyggere. SSBs undersøkelse viser nok at det er en del forskjeller på dansk og norsk geografi. Statistikk fra Danmark viser at du for enkelte deler av skolesektoren finner lavere kostnader helt opp til 100 000 innbyggere.[132]

[127] Korrespondanse med Stein Østre 17.april 2012
[128] Lunder og Sanda (2004) side 23
[129] Lunder og Sanda (2004) side 22
[130] Lunder og Sanda (2004) side 23
[131] Langørgen m.fl. (2005) sidene 20-33
[132] Lotz (2006) side 5

To forskere har anlagt en litt annen innfallsvinkel for kommunenes utgifter. De har sett på kapitalkostnader, som i all hovedsak består av avskrivninger og renter. Funnene viser klart at de minste kommunene har størst avskrivninger, og det er klart at større kommuner har lavere avskrivninger. Dette gjelder frem til rundt 50 000 innbyggere, hvor avskrivningene blir litt høyere over dette innbyggertallet.[133] Det samme resultatet finner man for driftsutgifter.[134] Dette gjelder imidlertid ikke på alle områder: For grunnskole og pleie- og omsorgssektoren finner man ikke den samme flatbunnete kurven.[135]

Også andre teoretikere mener norske tall kan indikere en viss flatbunnet struktur i fordelingen av utgifter ut fra økende innbyggertall.[136] Det er vanskelig å vite om alt skyldes stordriftsulemper. Driftsutgifter per innbygger kan også øke fordi de store kommunene har flere aleneboende. Svakere familiebånd i for eksempel store byer gjør at det blir det offentlige som ofte må stille opp der familier ellers ville bidratt i småkommuner.[137]

Det kan videre skyldes spesielle kostnadskrevende grupper som det finnes mer av i storbyene. En offentlig utredning trekker dette frem: «*Studier har vist at større kommuner har høyere utgifter til rus og psykiatri enn mindre kommuner.*»[138] Dermed er også sosialhjelpsutgiftene ofte høyere. Statistisk Sentralbyrå antar at kostnader til sosiale tjenester kan øke noe i større kommuner fordi boligprisene er høyere. Dessuten kan saksbehandlingen ta litt lengre tid, siden det er mindre «gjennomsiktige» forhold enn i småkommuner, noe som gjør det mer krevende å finne ut om noen er berettiget til støtte.[139]

Et annet interessant spørsmål er om man faktisk ser innsparingene etter at kommunene har gått sammen. Empirien tyder ikke på at man får de helt store kuttene i offentlige utgifter. Da man slo sammen Ramnes og Våle til Re kommune sparte man inn et par millioner kroner på tjenestesiden knyttet til kultur, barnehager og pleie og omsorg.[140] Men som man sier i en evaluering: «*mye av gevinsten vil nok […] bli tatt ut i form av bedret tjenestestandard. Dette støttes av erfaringene fra Re, der gevinsten ved sammenslutningen av de ulike tjenestene i større grad ser ut til å være tatt ut i økt kvalitet enn i økonomiske innsparinger.*»[141]

Heller ikke fusjonen mellom Bodø og Skjerstad endte opp i de store kuttene, mest på grunn av at de ansatte i den mindre kommunen fikk nærmest en garanti om at de ikke ville miste jobbene etter innlemmelsen i den større: «*Antallet stillinger ble i utgangspunktet ikke redusert som en følge av sammenslutningen. På sikt vil imidlertid innplasseringen av Skjerstad-ansatte i eksisterende stillinger i Bodø kunne føre til innsparing av noen årsverk.*»[142]

Sammenslutningen mellom Kristiansund og Frei viser også at det komplisert å dokumentere særlig med innsparinger:

[133] Medby og Karlstad (2009) side 29
[134] Medby og Karlstad (2009) side 30
[135] Medby og Karlstad (2009) side 31
[136] Østre (2011) side 139
[137] Myrvold (2001) side 41
[138] NOU 2005: 18 side 292
[139] Langørgen (2002) side 20
[140] Agenda (2006) side 140
[141] Brandtzæg og Sunde (2006) side 48
[142] Brandtzæg og Sunde (2006) side 66

«*I og med at man har foretatt tilpasninger over flere år, blir det også pekt på at det er svært vanskelig å dokumentere hvilke innsparinger som direkte kan relateres til kommunesammenslutningen. Fra politisk hold har det vært forventinger om at gevinstene skulle synliggjøres i det første budsjettet for den nye kommunen. Dette har vært vanskelig i og med at de viktigste økonomiske effektene var tatt ut perioden fram mot sammenslutningen.*»[143]

Det bør forøvrig ikke være noen stor overraskelse at man ikke kan spore enorme besparinger og kutt i offentlige tjenester. Noen kommunesammenslåinger har ikke mål om å spare penger, men å få bedre struktur, næringsutvikling og tjenester.[144]

***Andre aspekter ved økonomien***

Selv om man ikke alltid sparer penger på sammenslutning, kan det også være et spørsmål om økonomisk rettferdighet. Ofte får man gratispassasjerer, for eksempel hvis noen bor i én kommune og folk jobber i en annen. Da kan det hende at det er mer rettferdig at man slår sammen kommunene slik at personer i nabokommunen, som bruker jobbkommunens kollektivtransport eller infrastruktur, også er med på å betale for den. En del goder er av kollektiv karakter, samtidig som de vanskelig kan bli bedre med stordriftsfordeler – et godt eksempel er hvis Oslo kommune vedlikeholder en strand mange bruker – og da er det mest fordeling av byrder som er det sentrale.

Man kan også argumentere for at større kommuner vil føre til en rimeligere balanse mellom de ulike enhetene når det kommer til hva man yter i form av skatteinntekter til det offentlige. Dette viste seg å være tilfelle under den forrige omfattende kommunalreformen. Som det heter i en offentlig utredning fra 1997: «De omfattende kommunesammenslutningene på begynnelsen av 1960-tallet medførte også mindre forskjeller i skattegrunnlag kommunene imellom.»[145]

[143] Brandtzæg (2009) side 93
[144] Sunde m.fl. (2005) sidene 58-59
[145] NOU 1997: 8 side 24

## DEMOKRATI

### *Innledning*

«*Prinsippet om lokalt selvstyre har her dype røtter i den politiske kulturen, men likevel er det lokale demokratiet i svekkelse. Jeg har kommet til at det skyldes uvørenhet med ideer. Lokale myndigheter bestyrer tjenester til befolkningen. Faren er at spørsmålet om kostnader og effektivitet kommer til å bli oppfattet som det eneste viktige. Kommunene har imidlertid* to *oppgaver: De er arenaer for forvaltning og arenaer for demokrati*.»[146]

«*Deltaking er ikkje berre eit spørsmål om at borgarane påvirkar dei politiske avgjerdene, men òg eit spørsmål om korleis den enkelte blir sosialisert inn i eit politisk fellesskap. Deltakingsprosessen er ein læringsprosess som har ein verdi i seg sjølv, i tillegg til at den skaper tilhøyre og oppslutning om felles verdiar og visjonar*.»[147]

Debatten om kommunesammenslutning er ofte sentrert rundt effektivitet, velferds-produksjon og kostnadsutfordringer. Et aspekt som i noen sammenhenger kommer i bakgrunnen, men som likevel er viktig for mange av sammenslåingsmotstanderne, er en angivelig viktig demokratisk fordel ved mindre kommuner: Små kommuner har større innslag av lokale fellesskapsverdier og en unik demokratisk kapital som følge av at det er liten avstand mellom de styrende og de som styrer.[148] Dette perspektivet kan man se på som et slags kommunitært ståsted.[149]

Høyre-representanten J. Møller Warmedal var inne på en slik grunntanke i debatten om Schei-komiteen i 1956. Han uttalte da at man bør «*være varsomme med å se bort fra den betydning det har at folkevalgte fra slekt til slekt – og kanskje mer i små enn i de store kommuner – har lagt sin sjel i arbeidet for hjemstedets trivsel. På den måte er flere kommet i den nærmeste kontakt med de grunnleggende prinsipper for folkestyret.*» Blant norske politiske partier i moderne tid har særlig Senterpartiet vært talsmann for dette standpunktet. Under den store sammenslutningsdebatten i 1996 mente deres talsmann Morten Lund at «*det tjener folkestyret og landet best ikke å øke kommunestørrelsen*.»

Med et slikt utgangspunkt får man en tilnærming som nær sagt bygger på et prinsipp om at evnen til å påvirke og delta demokratisk er omvendt proporsjonal med tallet på innbyggerne som er med i en gitt kommuneenhet.[150] Nære bånd mellom innbyggerne gjør at man kan ha en mindre konfronterende form, og mer forente interesser. Det lokale selvstyret blir reelt når innbyggerne evner å bli enige om gode kollektive løsninger. Et omstridt spørsmål er imidlertid om dette viser seg i mer empirisk materiale.

### *Hva demokrati «egentlig» er*

Stortingspolitiker Kjersti Toppe uttalte i et intervju med Bergensavisen for en stund tilbake følgende: «*Senterpartiet går ikke inn for tvungen kommunesammenslåing. Det er kommunene som må bestemme dette selv. Dersom kommunene selv ønsker*

[146] Ringen (2008) side 265
[147] Bukve (2002) side 265
[148] Østre (2007) sidene 20-22
[149] Hansen (2003)c side 32
[150] Bukve (2002) side 266

*kommunesammenslåing, synes vi dette selvsagt er greit. Vi er nemlig opptatt av kommunalt selvstyre, og at vi ikke skal dirigeres fra Oslo […]*»[151]

Det er på den annen side høyst uklart hva man mener med lokalt «demokrati» eller «selvstyre». Eksempelvis er selve demokratibegrepet vanskelig å forholde seg til. Begrepet demokrati er mangetydig og man kan vanskelig ta utgangspunkt i en forestilling om hva demokrati «egentlig» er for noe, altså en typisk empirisk posisjon.[152] «Demokrati» må sies å utgjøre et «essentially contested consept», et fenomen det er vedvarende og store uenigheter om innholdet i. Øyvind Såtvedt påpekte følgende i en Civita-rapport fra 2006:

«*Definisjonen av "demokrati" og gode demokratiske institusjoner er altså ikke noe aksiom uavhengig av tid og rom. Da UNESCO i 1951, i forbindelse med arbeidet med utredningen "Democracy in a world of tension", satt seg fore å undersøke hva professorer i filosofi, statsvitenskap og historie i ulike land la i begrepet demokrati, kom det til syne et vidt spekter av definisjoner og synspunkter. Hva vi oppfatter som godt demokrati og gode demokratiske institusjoner avhenger av hvilke andre verdier som er viktige for oss i vår tid og i vårt samfunn*.»[153]

Kanskje er det lettere å forholde seg til hva man mener med selvstyre. Man kan vanskelig si noe helt eksakt om hva som legges i «å styre seg selv», eller om dette forutsetter at kommunene må ha et visst antall oppgaver. Det sentrale må imidlertid ligge i at de som har tilstrekkelig nær tilknytning til en kommune X må kunne velge en annen løsning eller ordning enn kommune Y eller Z, og at ulikheter som oppstår som følge av disse valgene korrigeres eller ikke korrigeres av kommunen selv.[154] Heri må det altså ligge muligheter for lokal tilpasning, og fravær av regelverk som binder kommunen på hender og føtter.

Hvor mye kommunen selv skal kunne avgjøre selv og utføre, uten at ulikheter blir forsøkt jevnet ut, er imidlertid et intrikat spørsmål. Man skal huske at heller ikke de tydeligst uttalte tilhengerne av lokaldemokrati ønsker fullstendig frislipp og sterk reduksjon av restriksjoner gjennom lovverk. Dette gjelder bl.a. rettighetsbruk i velferdssektoren, regulering av skjenketider, miljøkrav, bevaring av verneverdig bygg, arealplanlegging m.v.

Man kan også argumentere med at større kommuner vil gi bedre demokratisk uttelling, siden du vil få en samlet avgjørelse som omfatter flere mennesker. I en bemerkning til Fædrelandsvennen 3. mars 2012 uttaler professor Dag Ingvar Jacobsen seg i en slik retning: «*I stedet for at for eksempel Vennesla tar en beslutning og Kristiansand en annen, blir man nå tvunget til en felles beslutning. Det vil gi en demokratisk, positiv effekt*.»[155]

Større kommuner kan også medføre at det er mulig å overføre flere oppgaver fra statlig hold ned til et lavere nivå. Det vil bli et større innbyggergrunnlag og mer solide administrasjoner, slik at man blir i stand til å håndtere mer omfattende virksomheter og rekruttere personale til arbeidet. Dermed kan det hevdes at det lokale demokratiet styrkes, og at det går på bekostning av mer sentrale føringer.

[151] Nettlenke: http://www.ba.no/meninger/nettmote/article4536372.ece [Sitert 28.juli 2012]
[152] Bergo (2005) side 69
[153] Såtvedt (2006) side 6
[154] Smith (2011) sidene 51 og 52
[155] Nettlenke: http://www.fvn.no/lokalt/Positive-til-sammenslaing-2197270.html [Sitert 28.juli 2012]

***Styringsdyktighet***

Et annet aspekt ved demokratiet, er evnen til å være styringsdyktig og faktisk få gjennomført en gitt politikk. På mange måter kan dette forholdsvis enkelt realiseres i små kommuner. Det er for eksempel mulig å hevde at mindre enheter kan tilpasse seg brukernes krav og ønsker raskere enn større enheter, slik at disse småkommunene sørger for å tilpasse seg innbyggernes preferanser – fordi det vil være større homogenitet innenfor befolknings-gruppen enn om man har mer omfattende forvaltningsenheter.[156] Dermed kan man få bedre prioriteringseffektivitet, ved at man lettere former tjenestetilbudet etter befolkningens behov.

Mer homogene preferanser kan redusere Arrows-paradokset, som går ut på at det er vanskelig å omsette individuelle preferanser i kollektive beslutninger. Når tre eller flere jevnstore grupper eller beslutningstakere skal fatte en avgjørelse, kan man oppleve at beslutninger låses fast pga. sprikende preferanser. Det kan tenkes tre alternative skolebyggingsløsninger, kalt X, Y og Z. De tre like store partiene A, B og C ønsker uforenlige løsninger: A foretrekker X foran Y, og Y før Z; B vil ha Y fremfor Z, og Z fremfor X – og partiet C ønsker Z fremfor X, og X foran Y. Ingen av alternativene vil få flertall. Flere heterogene krav i en stor kommune kan være vanskelige å forene i en normal valgprosedyre.

Samtidig er det også slik at små kommuner kan bli for spinkle når man skal gjennomføre større prosjekter og tjenestetilbud. Det kan bli for mange småtiltak og liten mulighet for prinsipiell tenkning eller reformer, som sagt av demokratiteoretikeren Robert A. Dahl: «*participation in very large units becomes minimal and in very small units it becomes trivial*.»[157] En kommune må, for å være velfungerende, ha evne til å håndtere borgernes ønsker og ivareta de langsiktige linjer og prinsipper.

Brukerdemokratiet er dessuten viktig: De som benytter seg av kommunale tjenester må kunne ha innflytelse og medvirkning på ytelsene som mottas. Også dette kan være viktig, siden det angår brukernes eget ve og vel, og dermed kan få folk til å bli mer engasjerte i utformingen av kommunale tjenester. Sett i et slikt perspektiv kan brukerdemokratiet fungere som en rekrutteringskanal til den mer politiske biten av demokratiet.[158] Kanskje kan man i større grad ivareta dette i en større kommune, hvor det kan være ulike aktører med større spesialisering, for eksempel innen eldreomsorg eller barnehagesektoren.

Muligens fordrer stabil styring også at man har en struktur som medfører at de politiske aktørene kan finne sammen om felles målsettinger. I større kommuner er det formodentlig en økt sjanse for at det er flere partier. Våre valgregler inneholder dessuten regler om minimumsstørrelse på kommunestyrene, slik at mer folkerike kommuner kan bety større kommunestyrer – og dermed flere partier representert. Større kommuner kan videre bety at visse deler av kommunen ønsker å bli bedre representert, og av den grunn stiller med bygdelister. Ved en slik ny situasjon kan det tenkes at det blir mer politisk hestehandel og usikre koalisjoner med krevende småpartier.

[156] Pettersen og Rose (2003) side 244
[157] Dahl (1967) side 960
[158] Myrvold (2001) sidene 23-24

Empiriske studier kan tyde på at det er mer pluralisme med hensyn til partirepresentasjon i større kommuner – med store arealer og befolkning –, men det viser seg også at den politiske konsentrasjonen er tydeligere, med færre politiske endringer som resultat.[159] Bryter man ned tallene finner man at det er størrelsen på kommunestyret som har betydning for at flere partier blir representerte, mens befolkningsstørrelse og areal ikke påvirker økningen i signifikant grad.[160] Kommunestyrestørrelse påvirker imidlertid politisk konsentrasjon, ved at den ser ut til å forsterke den politiske konsentrasjonen.[161]

Eventuelle bekymringer for at flere politiske partier i et kommunestyre vil sørge for flere styringsproblemer ser ut til å ha dårlig støtte i fakta. Flere partier fører til mindre politisk konsentrasjon, men dette vil igjen bli nøytralisert av at store kommunestyrer underbygger en større politisk konsentrasjon, siden også de større partiene får inn flere representanter. Politisk stabilitet blir av den grunn neppe underminert av at innbyggertallet eller kommunens geografiske størrelse øker.[162]

En annen destabiliserende effekt knyttet til kommunesammenslutning kan tenkes ved at det i protest mot sammenslåingsprosessene etableres protestaksjoner, for eksempel i form av bygdelister eller ensakspartier. Ved å se på perioden for de store sammenslåinger i Norge, fra 1957 til 1967, ser man at såkalte «upolitiske partier» hadde dobbelt så høy oppslutning i kommuner berørt av sammenslutninger sammenlignet med dem som ikke ble sammenslått.[163]

Det kan imidlertid være vanskelig å knytte oppslutningen til disse «upolitiske partiene» kausalt[164] sammen med sammenslutningsprosessene. At slike partier får stor oppslutning i kommunene berørt av sammenslåinger kan også gjenspeile for eksempel at kommunen var liten og hadde tradisjon for å ha bygdelister. Det er heller ikke sikkert at disse partiene var tuftet på motstand mot sammenslåing. Man kan modifisere sammenhengen kraftig ved å se på oppslutning opp mot sammenslutningstidspunktene for kommunen.

De fleste kommuner som ble sammenslått, opplevde dette i perioden 1964-1967. Da skulle man anta at stemmegivningen til bygde- og protestpartier og lignende ville være størst ved kommunevalget i 1963. Tall viser derimot at oppslutningen om disse partiene var synkende ved dette valget, noe som kan antyde at de ikke fikk støtte eller var basert på motstand mot større kommuner.[165] Totalt sett så vi også en nedgang for bygdelister i perioden 1959-1967. I 1959 var det gjennomsnittlig 16 prosent av velgerne som stemte på slike, mens tallet var redusert til 9,9 prosent i 1967.[166]

Selv om sammenslåingsarbeidet kan skape splid og protester, finnes det altså lite belegg for at det skaper mindre stabilitet og politisk konsentrasjon i kommunestyrene.[167] Heller ikke valgdeltakelsen ser ut til å bli påvirket av sammenslutninger.[168]

[159] Jacobsen (2002) sidene 252-253
[160] Jacobsen (2002) side 253-254
[161] Jacobsen (2002) side 254
[162] Jacobsen (2002) side 257
[163] Jacobsen (2002) side 260
[164] At det foreligger kausalitet betyr at det er et årsak/virkning-forhold mellom fenomener.
[165] Jacobsen (2002) side 260
[166] Winsvold og Hansen (2003) side 104
[167] Jacobsen (2002) side 261

***Tillit, engasjement og nære forbindelser***

Kanskje kan man mene at det helt unike for småkommunenes demokrati, er at de har mer levende demokratier – i form av større valgdeltakelse, kjennskap til representanter og egen involvering i lokalpolitikken. For eksempel vet man at en større andel av innbyggerne i små kommuner har lettere for selv å stille til kommunestyret, det er større tillit til kommunestyret, og valgdeltakelsen er høyere i de minste enhetene.

Ser man litt nærmere på tallene, finner man på den annen side ganske sprikende resultater avhengig av hvilke parametere man tar i betraktning. Analyser av valgdeltakelsen i 1999 viser at den var størst i kommuner med under 2500 innbyggere, men kommuner med mer enn 60 000 innbyggere har større deltakelse enn mellomstore kommuner.[169] De nyeste tallene fra Statistisk Sentralbyrå, fra kommune- og fylkestingsvalget 2011, påviser igjen at deltakelsen er høyest i små kommuner, særlig i dem med under 2000 innbyggere, men nok en gang ser man at kommunene som har mange innbyggere (over 50 000) har prosentvis flere som bruker stemmeretten enn i for eksempel kommuner mellom 5000 og 10 000 beboere.[170]

Man kan finne andre former for engasjement tilknyttet kommunen, bl.a. er det ofte slik at man har en identitet og følelse av stedstilhørighet. Noen mener dette er avgjørende for om man støtter kommunesammenslutning.[171] I internasjonale undersøkelser, hvor man sammenligner europeiske land, skiller Norge seg ut kraftig som et land med svært stor identitetsfølelse knyttet til sitt bostedsområde.[172]

Likevel bør ikke en sterk identitetsfølelse være i veien for fusjon. Interkommunal identitet kan bygges, særlig hvis man allerede har eller får til felles arbeidsmarkeder, velferdstjenester, skolemarked, handelssentra osv. Dette kan bygge en følelse som styrker fellesskapet i en ny kommune, noe bl.a. sammenslutningen til Re kommune viser.[173] Dessuten er ikke småkommuner overlegne når det gjelder stedstilhørighet: Det er i kommuner mellom 30 000 og 50 000 innbyggere følelsen av tilknytning til kommunen er størst.[174]

Når det gjelder tilliten man finner i kommunene i relasjon til innbyggernes syn på styringsorganene, finner man noen interessante resultater. Ikke overraskende er tilliten til kommunestyret aller størst i små kommuner, noe som er naturlig når folk kjenner hverandre godt.[175] Selv om dette kanskje kan gi større legitimitet, er det ikke overveldende positivt for småkommunene. En forsker påpeker at «*disse forskjellene er allikevel små, og til dels overraskende små i forhold til de utbredte forestillinger man har om at som demokratiske institusjoner er små kommuner de større fullstendig overlegne.*»[176]

---

[168] Winsvold og Hansen (2003) side 103
[169] Hansen og Myrvold (2003) side 14
[170] Nettlenke: http://www.ssb.no/vundkinnv/tab-2012-03-01-07.html [Sitert 28.juli 2012]
[171] Frisvoll og Almås (2004) side 41
[172] Baldersheim (2003) sidene 56-57
[173] Frisvoll og Almås (2004) side 51-52
[174] Hansen (2003)b side 40. En annen undersøkelse fra Grefsrud og Hagen (2003) kan fortelle oss at «*[u]t fra de undersøkelser som er gjort, kan en ikke si noe sikkert om sammenhengen mellom kommunens folketall og innbyggernes følelse av tilhørighet til kommunen.*» (Side 97)
[175] Hansen (2003)a side 37
[176] Hansen (2003)b side 42

Det er heller ingen lineær kurve som viser at større kommunestørrelse svekker tilliten til kommunestyret. I kommuner mellom 30 000 og 50 000 innbyggere er det også en stor andel som har stor eller svært stor tillit til kommunestyret, og denne tilliten er større enn for dem mellom 10 000 og 30 000 innbyggere. Ser man på tilliten innbyggerne har seg imellom, viser det seg at tilliten er lavest i kommuner med under 2000 innbyggere.[177] En annen undersøkelse finner heller ingen særlig forbindelse mellom kommunestørrelse og sosial tillit.[178] Også her ser det ut til at de aller minste kommunene, med under 2500 innbyggere, har lavest sosial tillit. Det er kommunene med over 7500 og inntil 10 000 innbyggere hvor denne formen for sosial kapital er høyest.

I rangeringen av politisk interesse og engasjement i lokalpolitiske diskusjoner, er det et noe rotete bilde. Riktignok scorer de minste kommunene best og de aller største kommunen dårligst. Men på en skala fra 1 til 10, er det et gap på rundt 0,5 poeng mellom ytterpunktene – altså mellom den kommunegruppen hvor engasjement og interesse er lavest og den som scorer best på disse parameterne, noe som følgelig utgjør et marginalt avvik.[179]

Et annet viktig aspekt ved lokaldemokratiet er muligheten til å påvirke lokalpolitikerne og få anledning til å legge frem sin sak for dem som styrer kommunen. Statistikk som går på mulighet for å legge frem saker for kommunestyret, viser at det er veldig små ulikheter mellom kommunene. Faktisk er det i kommunene med mellom 10 000 og 30 000 innbyggere der flest oppgir at de har stor eller svært stor mulighet til å legge frem sin sak.[180] Andre undersøkelser viser at det er i de minste kommunene man stiller seg mest tvilende til at vanlige innbyggere kan påvirke kommunepolitikken.[181]

Folk har utvilsomt mer kontakt med politikerne i små kommuner enn i større kommuner.[182] Små forhold og nære kontakter gjør at dette er helt naturlig. Dessuten er det også slik at mange ansatte i kommunen sitter i kommunestyrene i småkommunene.[183] Kanskje senker dette terskelen for å ta kontakt. Små kommuner kan også bli mer person- enn partifokuserte. Dermed blir det viktigere hvem man kjenner enn hvilket parti man eventuelt vil påvirke. Av den grunn kan det skapes større skiller mellom dem med kunnskap og dem uten, og særlig innflyttere med lite utviklet nettverk kan bli skadelidende i det politiske spillet.[184]

I vurderingen av hvor godt det lokale demokratiet fungerer, bør man også ha in mente at ikke alt kan måles ved å se på aktiviteten i kommunestyret. Det er flere måter å være politisk aktiv på. Kommunestyret er bare én arena. Det er også viktig at man har bl.a. aksjoner, demonstrasjoner og andre former for demokratisk – såkalt utenomparlamentarisk – aktivitet. Her scorer de store kommunene mye bedre enn de mindre.[185]

Mange vil mene at demokratiske kvaliteter i tillegg knytter seg til representativitet. I et slikt perspektiv er det viktig å huske at små kommuner også har en langt dårligere sosial

[177] Hansen (2003) side 42
[178] Baldersheim m.fl. (2003) side 61
[179] Baldersheim m.fl. (2003) side 62
[180] Hansen (2003) side 46
[181] Bukve (2002) side 269 med videre henvisninger.
[182] Myrvold (2001) side 26
[183] Myrvold (2001) sidene 34-35
[184] Myrvold (2001) side 6
[185] Hansen og Winsvold (2003) sidene 107-108

representasjon i kommunestyrene både når det gjelder alder, yrke og kjønn.[186] Dette er kanskje ikke så rart, i og med at partiene i småkommuner ofte opplever at det er et problem i det hele tatt å stille en skikkelig liste.

Det ovennevnte underbygger at det er komplisert å si noe tydelig om en kommunes demokratiske fortreffeligheter ut fra størrelsen, og det er høyst tvilsomt om man kan si at kommunefusjoner skaper dårligere demokratiske kår. En NIBR-undersøkelse som analyserte effektene for det politiske demokratiet som en følge av kommune-sammenslutninger konkluderer med at analysen «*[u]nder ingen omstendighet gir […] noe klart grunnlag for å trekke den konklusjon at kommunesammenslutninger vil svekke det lokale demokratiet.*»[187]

To forskere så i 2003 på kriterier for kommuneinndeling, og vurderte bl.a. de demokratiske effektene av kommunestørrelser. De kom frem til at når det gjelder demokratikriterier, som for eksempel politisk deltakelse og engasjement, «*peker forskningsresultatene enten i ulike retninger eller i retning av at det ikke er mulig å påvise noen klar sammenheng.*»[188]

***Profesjonalisering og distanse***

En viktig del av demokratiet er at man kan stole på at beslutninger skjer på bakgrunn av et ønske om å tjene det felles beste, uten at noen favoriseres eller forfordeles. Kommunenes troverdighet og nøytralitet kan svekkes dersom det virker som om politikerne kun snakker med eller begunstiger sine egne bekjentskaper. Et sentralt spørsmål er om kameraderi og svekket rettssikkerhet forekommer hyppigere eller sjeldnere avhengig av kommunestørrelse.

Et viktig aspekt ved rettssikkerhet er at man har kompetente ansatte som kan sine regler og har adgang til ekspertise. Det er grunn til å tro at mange kommuner har et problem her. For eksempel viser en oversikt fra Norges Juristforbund at to av tre norske kommuner ikke har ansatt jurist.[189] Tall fra KS kan fortelle oss at i de 131 kommunene med under 2500 innbyggere, har bare 13 ansatte jurister. De 51 kommunene som har over 20 000 innbyggere har 424 jurister i sine ansatterekker.[190]

Norge er et land som generelt sett har lite korrupsjon, men det foregår også her. Korrupsjon skjer antagelig særlig innenfor det offentlige apparatet. «*Det kan se ut til at de store private selskapene i Norge har lært av korrupsjonsskandalene, mens vi ikke vil si det samme om offentlige virksomheter*», uttalte en spesialrådgiver for Transparency International i 2010.[191] Spesielt ser det ut til at man ved offentlige anskaffelser har opplevd tilfeller av kameraderi og bestikkelser. Ulike undersøkelser og observatører antyder at det er i småkommuner man relativt sett har mest korrupsjon.[192]

Det er nok uvanlig å tenke seg at en selv kan bidra til korrupsjonslignende forhold, men normer og pressede situasjoner kan fort medføre at man gjør ting som prinsipielt sett er

[186] Hovik og Myrvold (2001) side 153
[187] Winsvold og Hansen (2003) side 111
[188] Grefsrud og Hagen (2003) sidene 8-9 og 96
[189] Nettlenke: http://www.juristforbundet.no/Politikk/Meninger/Tema/Rettssikkerhet-i-kommunene/Relaterte-artikler/Rettssikkerheten-utfordres-daglig/ [Sitert 28.juli 2012]
[190] Utdanningsdirektoratet (2011)b side 10
[191] Nettlenke: http://www.anskaffelser.no/nyheter/2010/08/det-meste-av-korrupsjonen-i-norge-foregaar-i-offentlig-sektor [Sitert 28.juli 2012]
[192] Sørensen m.fl. (2007) side 54

etisk problematisk. NHO fikk laget en oversikt som viser nordmenns holdninger til korrupsjon, og det var ingen overraskelse at det store flertall fordømte handlinger som innebærer dette. Kun tre prosent anser korrupsjon for å være «*en naturlig del av næringslivet*».

Setter man problemstillingen på spissen blir det på den annen side mye verre å følge egne prinsipper. Den samme NHO-undersøkelsen satte opp en situasjon der man er med familien i Afrika og blir stoppet i tollen. Det vil ta flere timer å få klarert bagasjen, og dere vil miste neste fly til safarituren. En tjenestemann i tollvesenet kan få deg gjennom med en gang, dersom du bestikker ham med 20 dollar. Her svarte hele 58 prosent av respondentene at de ville gjort det.[193]

I 2006 gjennomførte Kommunenes Sentralforbund en omfattende spørreundersøkelse hvor man henvendte seg til ordførere og rådmenn for å finne ut hvor utbredt korrupsjon er i Kommune-Norge. Seks prosent svarte da at de har opplevd korrupsjon eller forsøk på det. Dessverre viser ikke denne undersøkelsen hvordan et slikt fenomen er spredd på kommuners størrelse.

Andre mer direkte undersøkelser, der aktører utenfra ser nærmere på interne forhold og vedtak, avdekker at små kommuner ser ut til å ha store problemer med habilitetsvurderinger og å få vanntette skott mellom næring og politikere. En undersøkelse fra 2006 gikk gjennom praksis i 50 små kommuner, med opptil 10 000 innbyggere. Resultatet viste at man fant brudd på grunnleggende regler i fire av fem tilfeller. Selv om dette ikke gjaldt ren korrupsjon, viste det seg at mange blandet roller og hadde kjente innenfor system som de fikk hjelp av.

Blant tilfellene fant man tette kontakter mellom etatssjefer og politikere, samt politisk rot der man hjalp familiemedlemmer. I en kommune i Nord-Norge hadde bl.a. en varaordfører vært med på å behandle en bevilgning til et ridesenter der søsteren var styreleder. En ordfører gikk i møte med fylkesmannen for å få regulert om sin fars tomt til boligutbygging, uten å informere om det nære slektskapet.[194]

Det er nemlig lett å tenke seg at det i mindre kommuner blir tette bånd, siden «alle kjenner alle» i små bygder og tettsteder. KS/TNS Gallup fant i 2012 ut at 82 prosent av befolkningen mener det er lettere å påvirke lokale enn statlige myndigheter. Hvor lett er det for politikere å si nei til en søknad når det er lokale kjenninger man treffer på nærbutikken som søker støtte eller tillatelse? Ofte er det få jobber i småkommuner, og det kan godt tenkes at ansatte i kommunen ikke tør si ifra i frykt for ikke å få en annen stilling dersom det blir uenighet og oppløsning av arbeidsforhold.

For en rekke av de kommunale tjenestene er det svært viktig med et høyt nivå av diskresjon og varsomhet rundt private forhold. Dette forutsetter tillit. I mange tilfeller kan dette skape problemer hvis man kommer i uoverensstemmelser med konsulenter i barnevernet, og det ikke er mulig å få annen saksbehandler pga. få ansatte. Det kan også bli mer press fra

[193] Nettlenke: http://www.nho.no/files/179423.pdf [Sitert 28.juli 2012]
[194] Nettlenke: http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/article1421947.ece [Sitert 28.juli 2012]

utenforstående overfor saksbehandlerne fra lokalmiljøet når de skal gripe inn og ta barn ut av familier.[195]

En av landets fremste kommuneforskere uttalte i 2010 at det kan «*trekkes fram demokratiske argumenter for større kommuner, nemlig om at beslutningstakere i svært små kommuner ofte kan mistenkes for ikke å holde nok avstand til innbyggerne. Slik kan mistanker om «vennetjenester», «trynefaktor», og i verste fall korrupsjon, lett få god grobunn i små kommuner.*»[196] Det må legges til at det ikke foreligger særlig systematisk forskning på dette fenomenet i Norge, men det er klare indikasjoner på at det er mekanismer i mindre kommuner som medfører at det lettere blir kameraderi og rolleblanding.

Regler knyttet til saksbehandling skal sikre diskresjon og rettssikkerhet, slik at borgerne vernes mot vilkårlige inngrep og overgrep fra kommunens side.
I en oppsummering av en casestudie av flere mindre kommuner, heter det imidlertid følgende: «*Små forhold og nærhet er i hovedsak en ulempe hva rettssikkerhet angår, […]*» og «*[r]ettssikkerheten kan utfordres både fordi nærhet kan bety inhabilitet i politiske og administrative beslutningsprosesser og fordi gjennomsiktighet kan innebære fokus på person snarere enn på prinsipp*.»[197]

Undersøkelser viser at man i en rekke tilfeller ser at små kommuner bruker personale i tjenestetilbudet med svakere formell kompetanse. I tillegg kan det være manglende kapasitet til å følge opp mengden eller vanskelige saker. Små kommuner har også en relativ overrepresentasjon av offentlige ansatte i kommunestyrene, noe som kan skape tette bånd mellom administrasjon, politikere og brukerne.[198] Det er i de minste kommunene man opplever mest habilitetsproblemer.[199] På den annen side er det også ulemper med for store kommuner, der det fort kan bli lite oversiktlige forhold og upersonlige relasjoner i en stor kommunes administrasjonsapparat og saksbehandlingssystem.

I 1997 ble det fullført en spørreundersøkelse i Fredrikstadsområdet, der man hadde spurt innbyggere før og etter kommunesammenslåing. Resultatene viste seg å være at selv om mange mente det kunne være litt komplisert å finne frem i den nye strukturen, var det en signifikant økning av andelen som oppgav at de opplevde en mer korrekt klageprosess etter sammenslutningen.[200] Dette kan underbygge poenget om at større distanse, i en større kommune, kan bidra til en mer profesjonell og objektiv saksbehandling.

[195] Myrvold (2001) sidene 63 og 65
[196] Jacobsen (2010)
[197] Hovik og Myrvold (2001) side 164
[198] Myrvold (2001) sidene 58-59
[199] Myrvold (2001) sidene 59-60
[200] Baldersheim, Offerdal og Rose (1997)

## VELFERD

### *Innledning*

Selv om lokaldemokrati er en viktig verdi i seg selv, finnes det også andre sider ved kommunal aktivitet som er sentralt for innbyggernes tilfredshet. Robert A. Dahl og Edward R. Tufte har i sine teorier forfektet at et ideelt demokratisk system legitimeres gjennom minst to kriterier: a) Borgereffektivitet, som dreier seg om at innbyggerne har full kontroll på de politiske beslutningene, og b) systemkapasitet, som går ut på at de politiske myndighetene og systemene må være kapable til å tilfredsstille de kollektive behovene innbyggerne har.[201]

Dette betyr i praksis at velferdsproduksjonen og forholdene rundt borgernes alminnelige hverdag må ivaretas på en skikkelig måte, slik at det ikke blir utilfredsstillende forhold og misnøye med hvordan fellesoppgavene skjøttes. Ofte kan det blir et gap mellom politiske lovnader og ønsker, og realitetene som kommer til syne. Denne frustrasjonen har blitt så stor at lederen for Forbrukerrådet i 2003 ville at valgløfter skulle ha en juridisk bindende virkning, slik at eventuelle brudd kunne medføre at folkevalgte ble dratt inn for domstolene.

Antagelig finnes det en viss minsteterskel for hvor små velferdsproduserende enheter kan bli før det går ut over kvaliteten. Agenda Kaupang har for eksempel sett på barnehagestørrelse, og kommer frem til at barnehager bør ha minst 40 barn for å realisere de fulle stordriftsgevinstene.[202] Det har også virkning på kvaliteten at man kommer opp i en viss størrelse. Svært små enheter kan skape et for lite fagmiljø, som ikke tiltrekker seg nok kompetanse, og dessuten vil det fort bli lite fleksibilitet og stor sårbarhet overfor konjunktursvingninger. Det må også være litt størrelse for å få etablert skikkelige kvalitetskontroller og -systemer.

Teoretikere peker på at små fagmiljøer også blir svært utsatte for problemer, for eksempel ved at saker hoper seg opp, og at kapasiteten kan fort bli truet for eksempel ved sykdom.[203] En casestudie av fire små kommuner viser at barnevernstjenesten er lite robust til å takle vanskelige utfordringer når kolleger slutter eller er borte fra jobben. Medarbeidere opplever stor arbeidsbelastning og føler seg rådville siden de ikke har andre å spørre om hjelp.[204]

Større bredde og flere tilbud dreier seg ikke bare om kvalitet, men også om mulighet til å få tilfredsstilt spesielle ønsker og preferanser. Det kan for eksempel tenkes at en mannlig bruker av sykehjemstjenester liker dårlig å kle av seg foran en kvinne, eller at en kvinnelig pasient vil ha en kvinnelig lege å prate med. Man kan også forestille seg situasjoner der man er kommet i uoverensstemmelse med en konsulent i barnevernet. I små kommuner er det ikke sikkert at man kan få en annen saksbehandler eller tjenestepersonell med bestemt kjønnstilhørighet, fordi det bare er én person som kan settes inn.[205] Større kommuner gir dermed større valgfrihet.

---

[201] Hansen (2003) side 22
[202] Nettlenke: http://www.google.no/url?sa=t&rct=j&q=fordeler%20og%20dimensjonering%20av%20grunnenheter%20i%20kommunale%20tjenester.%20delrapporter%20barnehage%20og%20skole&source=web&cd=1&sqi=2&ved=0CDwQFjAA&url=http%3A%2F%2Ffylkesmannen.no%2FProsjektskj%25C3%25B8n_rappStordriftDimensonering_3pypG.pdf.file&ei=_p2jT77iM8fg4QTYrc2BCQ&usg=AFQjCNGNXBBr2Z5Yns1zb6hewpd-kUUORw [Sitert 28.juli 2012]
[203] Jacobsen m.fl. side 16
[204] Hovik og Myrvold (2001) side 131
[205] Myrvold og Toresen (2003) side 60

Små kommuner og et desentralisert bosettingsmønster gjør det dessuten vanskelig å innføre valgfrihetsreformer som fritt brukervalg. To forskere som går gjennom mulighetene for fritt brukervalg, forteller at «*[s]pesielt kan bosettingsmønster og befolkningsgrunnlag medføre at modellen ikke vil fungere godt i alle deler av landet. Når reiseavstandene til alternative tjenesteprodusenter blir for stor har det liten effekt å åpne for fritt brukervalg*»,[206] og dermed blir trolig resultatet at «*[g]evinstene ved fritt brukervalg og stykkprisfinansiering er […] mindre i små kommuner i forhold til folkerike kommuner.*»[207]

***Skole som eksempel***

En omfattende metaundersøkelse viser at skoler med mellom 600 og 900 elever scorer best.[208] Utdanningsdirektoratet har påpekt at små kommuner med færre enn 5000 innbyggere oppgir at de ansetter assistenter i kommuner pga. utfordringer når det gjelder rekruttering av pedagogisk personale.[209] 233 av landets 429 kommuner har under 5000 innbyggere. Selv om disse utgjør over halvparten av norske kommuner, har de likevel bare rundt 12 prosent av landets elever.[210]

Ser man på prestasjoner knyttet til nasjonale prøver, er det en nær sammenheng mellom kommunestørrelse og resultat: De store kommunene scorer best, mens prestasjonene synker desto mindre kommunene er – med kommunene som har under 2500 innbyggere med svakest resultat. Dette skyldes ikke bare kommunestørrelse, men har også å gjøre med elevsammensetning og familiebakgrunn.[211] Man finner imidlertid noen lyspunkter med småkommuner som oppnår gode prestasjoner, men disse kjennetegnes ved å ha større skoler enn vanlig er for kommuner av denne størrelsen.[212]

I en analyse av de nasjonale prøvene i 2008 nevnes det at «*[k]ommunestørrelse er en selvstendig faktor; elevresultatene blir dårligere jo mindre kommunen er. Potensielt kan dette forklares med at en liten kommune ikke har kapasitet til å utøve en like aktiv skoleeierrolle som større kommuner.*»[213]

De siste årene har vi sett en rekke tilfeller av skolenedleggelser i de minste kommunene. Småkommunene sliter med lavt elevtall, vanskeligheter med å få til hensiktsmessige lokaler, og utilfredsstillende pedagogiske forhold.[214] De små kommunene sliter nemlig betydelig med å skaffe lærere med godkjent utdanning. I 44 prosent av kommunene med under 2500 innbyggere har fem prosent eller mer av utdanningspersonalet manglende utdanning.[215]

Også når det gjelder oppfølgning av nyutdannede lærere og kompetanseutvikling, er de største kommunene klart bedre. Dette gjelder også når man kommer til bruk av Elevundersøkelsen som redskap til å forbedre seg.[216] Det er kanskje vanskelig å finne en

[206] Sørensen og Ludvigsen (2003) side 315
[207] Sørensen og Ludvigsen (2003) side 330
[208] Hattie (2008) side 80
[209] Utdanningsdirektoratet (2011)a side 47
[210] Utdanningsdirektoratet (2011)b side 4
[211] Utdanningsdirektoratet (2011)a side 63
[212] Utdanningsdirektoratet (2011)b sidene 4-5
[213] Bonesrønning og Vaag Iversen (2010) side 4
[214] Utdanningsdirektoratet (2011)b sidene 8-9
[215] Utdanningsdirektoratet (2011)b side 11
[216] Utdanningsdirektoratet (2011)b side 13-14.

absolutt kausal sammenheng mellom kommunestørrelse og dårlige resultater, men likevel «*er det et faktum at små kommuner oftere enn større kommuner har svake skolefaglige resultater og at de skolefaglige utfordringene for de små skoleeiere derfor ofte er betydelige*.»[217]

De svake resultatene er såpass bekymringsverdige at direktøren for Utdanningsforbundet, Petter Skarheim, gikk ut og snakket om større kommuner, fordi man «*ser at det er altfor mange små kommuner som ikke har den nødvendige kompetansen og den nødvendige kapasiteten til å drive skoler på en ordentlig måte*». Han påpekte også at småkommunen har «*ikke nok kapasitet eller kompetanse til å støtte den relativt kompliserte virksomheten som skoledrift er. Derfor får skolene dårligere resultater og elevenes rettssikkerhet blir dårligere ivaretatt*».[218]

***Styrket profesjonalisering med større kommuner***

I Aftenposten 19. juni 2009 viste en undersøkelse utført blant medlemmene av Akademikerne at det er svært krevende å få fagpersoner til å søke seg til mindre kommuner. Tre av fire spurte oppgav at det viktigste var faglig utfordrende oppgaver og fagmiljø.[219] Det er vanskelig å få til i kommuner hvor det kanskje er behov for bare én person innenfor de spesialiserte tjenestene.

Ett år senere uttalte lederen for Akademikerne, Knut Aarbekke, til NRK at han var bekymret for det lokale demokratiet fordi man ikke får tak i fagfolk: «*Det jeg er opptatt av er at vi har kommuner som kan levere de gode tjenestene. Hvis ikke kommunene klarer det, så er det fare for at vi får en rekyl. Storsamfunnet må ta over viktige oppgaver. Da vil det bli mye større avstand mellom befolkning og beslutningtaker.*»[220]

En gjennomgang fra 2003 om hva forskningen sier om kommunestørrelse og kriterier for kommuneinndeling, påpeker dette:

«*Fagmiljøenes størrelse øker med økende kommunestørrelse. På de fleste fagområder er det for få ansatte til at det kan dannes fagmiljøer der personer med høyere utdanning kan arbeide sammen. Dette gjelder i særlig grad nøkkelpersonell med høyere administrativ utdanning og enkelte grupper innenfor tjenesteytende sektorer. For disse er det svært få ansatte pr kommune opp til ca 10000 innbyggere*.»[221]

Skal man ha et profesjonelt tilbud er det også en fordel om personalet har erfaring og har behandlet et større antall saker, noe som kan være vanskelig å få til i mindre kommuner. Dette kjenner vi igjen også fra andre områder. Erfaring har vist at et godt utviklet tilbud i kreftbehandlingen forutsetter både et visst pasientvolum for å bygge opp god praksis og nok personer som kan dele sin kunnskap med andre.[222]

[217] Utdanningsdirektoratet (2011)b side 14
[218] Nettlenke: http://www.nrk.no/nyheter/norge/1.7343237 [Sitert 28.juli 2012]
[219] Nettlenke: http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/article3130548.ece [Sitert 28.juli 2012]
[220] Nettlenke: http://www.nrk.no/nyheter/norge/1.7345428 [Sitert 28.juli 2012]
[221] Grefsrud og Hagen (2003) side 64
[222] Sørensen (2009) side 138, Danielsen, Hagen og Sørensen (2009)

I 2011 gikk barneombud Reidar Hjermann hardt ut mot dagens kommuneantall, og mente at de «*som tviholder på dagens foreldede kommunestruktur er med på å ødelegge for barnevernet*».[223] Han mente større kommuner vil føre til at man unngår «*diskusjoner om inhabilitet, fagmiljøene blir styrket og ressurstilgangen blir langt bedre. Enkelte barnevernssaker er veldig kostnadskrevende. I små kommuner kan ett barn kreve så mye ressurser at man må stenge tre plasser på sykehjemmet*». Tall viste at rundt 50 kommuner har bare én ansatt i barnevernet, og mange hadde ikke engang en full stilling.[224]

Etter en paneldebatt i regi av Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet om barnevern, ble det påpekt følgende: «*I tilknytning til tilsynsordningen kom også problemet med små fagmiljøer opp. KS hevdet på sin side at det nå bare finnes et 20-talls kommuner med «et endamebarnevern». Fylkesmannsembetene mente at et robust fagmiljø i barnevernet bør dekke minst 10 000 innbyggere og ha 3-4 stillinger som et minimum. Ingen ville snakke for kommunesammenslåing […]*»[225]

Utenlandske erfaringer viser at kommunesammenslåing kan hjelpe til med å få mer attraktive kommuner. I 2008 viste en dansk undersøkelse at man etter kommunalreformen som trådte i kraft 2007 hadde klart å få 1262 flere akademikere til å jobbe i kommunene enn om man hadde videreført nivået fra 2006.[226] Dette er også konstatert i en norsk offentlig utredning: «*Større kommuner vil også kunne bidra til å gjøre det lettere å møte framtidige utfordringer knyttet til rekruttering av spisskompetanse, siden større kommuner lettere kan unngå for små fagmiljøer og dermed lettere kan møte framtidige utfordringer innenfor faglig utvikling*.»[227]

Dette har mye med trivsel å gjøre. Det kan være ubehagelig å være kanskje den eneste fagpersonen i kommunen. Ved tvil er det godt å ha andre å spørre, og det er nok mer faglig stimulerende å jobbe med folk på sitt eget faglige nivå. Undersøkelser hvor man spør denne typen personell er veldig klare på dette: «*Fagfolkene opplever det som mer tilfredsstillende å ha fagfeller å samarbeide med enn å fungere i ensomhet.*»[228] Dette har kanskje også med sosiale behov å gjøre, slik at man ikke kan kompensere for faglig svakhet ved å ha andre mennesker tilgjengelig på telefon eller e-post.

Store kommuner er kanskje også en forutsetning for å skape et robust system for å følge opp og orientere innbyggerne. Forbrukerrådet sjekker årlig hvor god den opplevde servicen er i Kommune-Norge, og mener at kommunestørrelsen har mer å si enn hvem som styrer kommunen.[229] På en skala fra 0 til 100 har de bedt innbyggere over hele landet rangere hvordan de opplever møtet med kommunen når det gjelder service og informasjon. Det viser seg at folk i kommunene med over 50 000 innbyggere er mest fornøyde, med en score på 66, mens de minste kommunene med under 2000 beboere oppnådde bare 40 poeng.

---

[223] Nettlenke: http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/article4011236.ece [Sitert 28.juli 2012]
[224] Dette kan virke svært dramatisk, men man skal huske at veldig mange kommuner har interkommunale samarbeid knyttet til barnevernstjenestene, slik at omfanget av problemet er mindre enn det kan virke som.
[225] Vindegg (2011) side 3
[226] Deloitte (2008) side 2
[227] NOU 2004: 2 side 136
[228] Baldersheim m.fl. (2003) side 189
[229] Nettlenke: http://forbrukerportalen.no/Tester/2011/kommunestorrelse_viktigere_enn_politisk_farge [Sitert 28.juli 2012]

***Hvorfor har små kommuner mest fornøyde brukere?***

Ser man på kommunenes styringsevne ut fra opplevd evne blant innbyggere og rådmenn, er det lite som tyder på at småkommunene gjør det dårligere, selv om den administrative ledelsen opplever litt mer problempress og mindre handlingsrom.[230]

På tross av betydelige utfordringer og småskalaulemper, viser spørreundersøkelser at folk alt i alt er mer fornøyde med småkommunenes tjenester enn de store.[231] Dette er ikke helt entydig. Kollektivtilbudet er klart bedre i de store kommunene, og det samme gjelder folkebibliotek og andre kulturtilbud.[232]

Spør man innbyggerne om de er fornøyde med å bo i kommunen, altså hva totalinntrykket er, endrer bildet seg. Nationen presenterte 12. juni 2012 en Sentio-måling som viste at folk er mest fornøyde med å bo i byer med over 50 000 innbyggere. Forskjellene mellom kommunene var ikke veldig store, og hele 77 prosent av innbyggerne er fornøyde med sin kommune. Forskerne som kommenterte målingen mener nettverk, jobb, familie og ungdomstilbud er det som spiller inn.

Det er vanskelig å finne et eksakt svar på hvorfor det er slik at de mindre kommunenes innbyggere er mest fornøyde med velferdstjenestene. Kanskje kan noe forklares med bedre prioriteringseffektivitet: I små kommuner kan man lettere påvirke sine politikere til å velge det man oppfatter som de beste løsningene, og man har oversiktlige forhold slik at man kan kontrollere oppfølgningen.[233] Dermed blir små kommuner mer politisk homogene og sentrerte rundt å gjøre «det felles beste», noe som blir oppfattet som positivt blant innbyggerne.

Trolig er det ganske sammensatte grunner for at små kommuner oppnår mer tilfredse brukere, som ikke nødvendigvis har med struktur eller bedre lokaldemokrati å gjøre. Etter å ha gjennomgått forskning på området, ser det ut til at det i tillegg til prioriteringseffektivitet kan være tre grunner til at de mindre kommunene får disse resultatene:

**1.** For det første kan det ha mer med befolkningssammensetningen å gjøre. Man vet at noen grupper statistisk sett har større tilbøyelighet til å være mer tilfredse enn andre. For eksempel er kvinner mer fornøyde enn menn, arbeidsledige mer fornøyde enn dem som er i jobb, og offentlig ansatte er mer tilfredse enn folk i privat sektor.[234] Det er meget sannsynlig at disse faktorene kan forklare i alle fall noe av skjevfordelingen av tilfredshet.

Statistikk viser at småkommunene har større innslag av eldre og lavt utdannede enn de større, sentrale kommunene. Undersøkelser viser at eldre har lave forventninger til omsorgen de får, og lavt utdannede er mer fornøyde.[235] Dette er ikke entydig, slik at høy utdanning skulle tilsi mer misfornøydhet; kunnskap kan også skape mer realisme og dermed

[230] Baldersheim m.fl. (2003) side 116 og 141
[231] Myrvold (2001) side 52, Baldersheim m.fl. (2003) side 116
[232] Monkerud og Sørensen (2010) side 273
[233] Monkerud og Sørensen (2010) side 267
[234] Monkerud og Sørensen (2010) side 273
[235] Monkerud og Sørensen (2010) side 266

en positiv holdning til tingenes tilstand, forholdene tatt i betraktning.[236] Statistisk sett er gifte og samboende også litt mer fornøyde enn single, som er overrepresentert i byene.[237]

Selv om vi korrigerer for befolkningssammensetningen, ser det likevel ut til at små-kommunene har mer fornøyde brukere.[238] Andre faktorer må i så fall også spille inn.

**2.** Enkelte forskere har funnet at det blant tjenestetilbudene særlig er for omsorgs-sektoren[239] man finner større tilfredshet i småkommuner, og at man av den grunn snakker mer om en slags form for sosial kapital. Det er samværet og interaksjonen i seg selv som blir satt pris på, ikke tjenesten som leveres.[240] Litt enkelt sagt, kan man kanskje se en slags «nærhetseffekt», fordi man blir tatt imot av mennesker som ikke er ukjente når man får kommunale tjenester.[241] Man har truffet dem ute på gata eller i lokale lag og foreninger. Da er det ikke like vanlig å være kritisk og misfornøyd, slik man kanskje har større tilbøyelighet til å være dersom personalet er fremmed for en.

**3.** Et siste moment som kan forklare hvorfor innbyggerne i småkommunene er mer fornøyde, er rett og slett at småkommunene får mer statlig støtte. Dermed kan de betale for dyrere tjenester og større ressursinnsats enn de større kommunene, noe som gjør borgerne mer fornøyde. Flere forskere trekker frem dette som en mulig forklaring.[242] I en undersøkelse om kommuneinndelingens virkninger hevder Grefsrud og Hagen bl.a. dette:

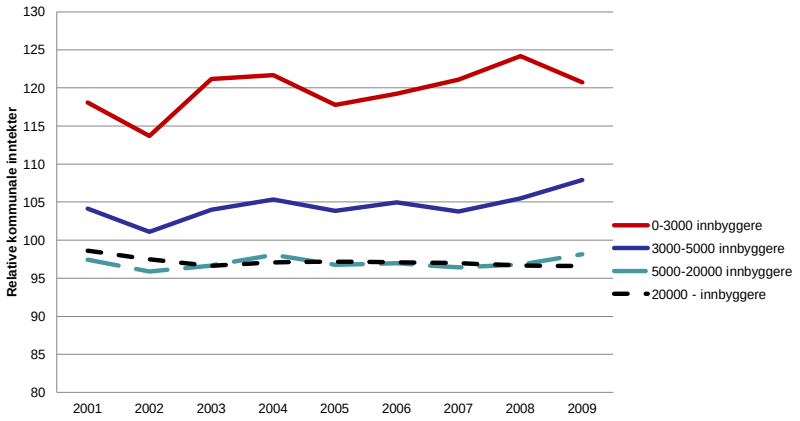
«*At de små kommunene kommer bedre ut enn de større kommunene, har åpenbart sammenheng med forskjeller i inntektsnivå, uten at vi kan påstå at det forklarer hele forskjellen*.»[243]

Dagens struktur medfører at mindre kommuner kan få god dekning, siden man uansett må ha en viss minstestandard. Da kan man få kanskje en hel legestilling for å dekke et behov på bare 50 prosent. Det har lenge vært kjent at både eldreomsorgen og barnehagene i utkantkommunene har fått forholdsvis mye ressurser, og derfor formodentlig har mer fornøyde brukere.[244]

Setter man tallene over kommunenes inntekt i et diagram, blir inntektsfordelingen seende slik ut:[245]

[236] Baldersheim m.fl. (2003) sidene 107-109
[237] Baldersheim m.fl. (2003) side 109
[238] Baldersheim m.fl. (2003) side 116
[239] Dette gjelder også i nyere undersøkelser, se Monkerud og Sørensen (2010) sidene 272-273
[240] Såheim og Fjermeros (1997)
[241] Se Christie (1982), Baldersheim m.fl. (2003) side 96, Østre (2005) og Østre (2011)
[242] Sørensen (2012) sidene 3-4 og 7, Sørensen (2004), Myrvold (2001) side 54, Rattsø (2003) sidene 29-30
[243] Grefsrud og Hagen (2003) side 53
[244] Rattsø (2003) sidene 29-30
[245] Figuren er hentet fra Sørensen (2012) side 3

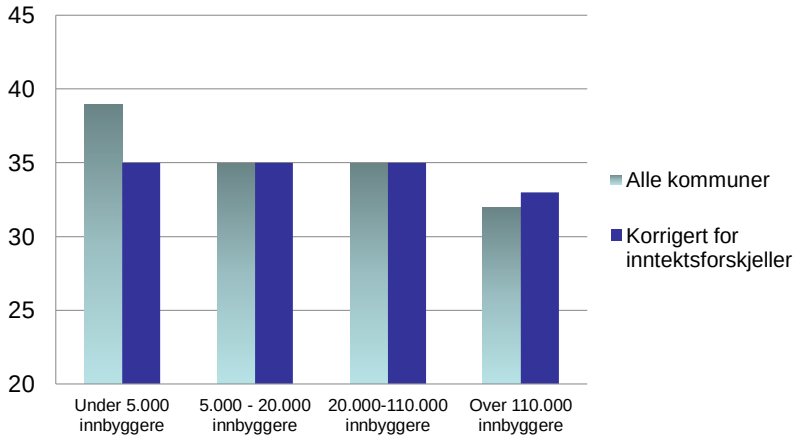
**Figur 2. Relative kommunale inntekter 2001-2009**
**Inntekter per innbygger er korrigert for befolkningssammensetning, bosettingsmønster og andre faktorer**




En gjennomgang av Statistisk Sentralbyrå viser at legeutgiftene i 2002 var på 738 kroner i gjennomsnitt per innbygger i Kommune-Norge. Men de minste kommunene, med under 2000 innbyggere, hadde utgifter til dette som lå på like under 2000 kroner per innbygger.[246] De må ansette flere leger enn pasientgrunnlaget tilsier på grunn av rettighetsfestede tjenester. Dessuten er grunnlaget så lite at private leger ikke etablerer seg, og dermed ikke kan supplere tilbudet.

Korrigerer man for ekstra høyt inntektsnivå og setter dette i sammenheng med tilfredsheten, blir bildet slik:[247]

**Figur 5. Brukertilfredshet i kommunene**
**Tilfredshet er målt på en syvpunkts skala, kodet fra "svært misfornøyd" (kodet -100) til "svært fornøyd" (kodet +100)**




Det kan stilles spørsmål ved om hvorfor man da ikke ser økende tilfredshet knyttet til de største kommunene, siden det er mye som tyder på at disse bruker noe mer penger enn snittet per innbygger. Svaret kan være at de ikke bruker nok for at det gjør utslag sammenlignet med de små kommunene – som har klart høyere utgifter enn snittet. Selv om

[246] Nettlenke: http://www.ssb.no/samfunnsspeilet/utg/200402/05/ [Sitert 28.juli 2012] Det er sannsynlig at også en høyere andel eldre i småkommuner spiller inn, men dette fremgår ikke av SSBs artikkel.
[247] Figuren er hentet fra Sørensen (2012) side 7

det ser ut til å være noe økte utgifter i storkommunene, er dette mest sannsynlig marginalt ekstra, og det gjelder heller ikke for alle sektorer.[248]

***Vil kommunesammenslutning svekke tilfredsheten?***

Selv når man korrigerer for kommunenes befolkningssammensetning og inntektsnivå kan man spore en *svært liten* ekstra tilfredshet i småkommunene sammenlignet med større, men denne er neppe statistisk signifikant.[249] Da er ikke «nærhetseffekten» tatt med, som også trekker i småkommunenes favør. Det er derfor svært god grunn til å anta at det ikke er noe spesielt med mindre kommuner *per se* som gjør at disse med nødvendighet må utmerke seg vedrørende fornøyde brukere.

La oss likevel, for eksempelets skyld, legge til grunn at det er slik at det vil være forskjeller i hvor fornøyde brukerne er – med en tilfredshetsfordeling som favoriserer små kommuner. Vil vi med dette premisset oppleve mindre fornøyde brukere dersom kommunene blir større? Dette er ikke gitt. Ved sammenslutning kan midler fra den lille kommunen spres til langt flere. Man kan avskaffe spesielle støttetiltak og tilbakeføre disse til mer generelle støtteordninger ved sammenslutning.

Vi kan tenke oss at en forholdsvis rik, liten kommune slår seg sammen med en større og litt fattigere kommune: Selv om personene i småkommunen blir mindre fornøyde etter fusjonen, kan det likevel tenkes at flere innbyggere totalt sett blir mer tilfredse, fordi midlene som overkompenserer småkommunene kan tilflyte den store kommunen med et større antall beboere.[250] Legger man til grunn et slikt utilitaristisk prinsipp, der størst mulig lykke for det størst mulige antall mennesker er utgangspunktet, kan kommunesammenslåinger være fullt ut legitime.

Istedenfor å forsøke å gjøre alle like fornøyd, er det kanskje for kommunesammenslåingers del viktigere å legge vekt på at den totale gevinsten skal bli bedre, selv om noen kan tape på enkelte områder. Antagelig er det rimelig å tenke som det såkalte Kaldor-Hicks-kriteriet: I korthet betyr dette at man skal gjennomføre tiltak hvis verdien man høster er så stor at gevinsten på vinnerens hender setter ham i stand til å kompensere taperne, og at minst én part dermed kan få noe mer enn med den etablerte ordningen.[251] Det er lett å tenke seg at dette kan oppnås i kommunesammenslutninger der rike småkommuner ikke vil slå seg sammen.

Sammenslutning av kommuner kan sørge for bedre kvalitet på flere måter. For det første kan ressurser frigjøres – fordi de faste kostnadene fordeles på flere, og administrasjonen kan effektiviseres –, noe som gjør at man da får mer penger å bruke på kompetent personell. For det andre vil et større miljø skape mer bredde i tjenestene, tydeligere spesialisering, og tiltrekke seg flere faglige ressurspersoner.[252] Det er også sannsynlig at større kommuner kan

[248] Medby og Karlstad (2009) sidene 29-31
[249] Monkerud og Sørensen (2010) side 287.
[250] Monkerud og Sørensen (2010) side 287
[251] Dette kriteriet brukes for øvrig også selv om man ikke faktisk yter taperen en eller annen form for kompensasjon.
[252] Myrvold og Toresen (2003) side 105

ha mer finansiell styrke enn mindre, og dermed bidra til at store gode prosjekter kan realiseres.[253]

I den grad man kan vente seg kvalitetsgevinster med kommunesammenslutning, er det mest sannsynlig for tjenestene av mer «privat karakter», dvs. at de tilpasses og ytes til grupper som trenger mer oppfølgning. Disse tjenestene kjennetegnes ved at de behøver personell med spesiell kompetanse og erfaring, som arbeid med psykisk utviklingshemmede, barnevernet og personer som har ulike psykiske lidelser.[254] Da er det som regel en fordel å ha en større, folkerik kommune med godt fagmiljø.

Som det heter i en casestudie av fire småkommuner: «*kvaliteten i tilbudet [i småkommuner] er mer variabel når det gjelder mer spesielle tjenester for avgrensede grupper av befolkningen.*» At det er mer bredde i større kommuners velferdstilbud kan også skyldes at man tar mer hensyn til at befolkningen er mer heterogen enn i de homogene småkommunene.[255]

***Hva med miljøet?***

En komplisert problemstilling knyttet til kommunesammenslutning, men desto like mye til sentraliseringsproblematikken, er hva dette vil ha å si for miljøsituasjonen i Norge. Mange av miljøproblemene kan knyttes til menneskelig aktivitet, og det er derfor rimelig å anta at det blir større utfordringer desto flere mennesker som er samlet. Med befolkningskonsentrasjon kan det tenkes at det blir mer intens bruk av ressursene, som igjen kan utarme mer langsiktig bruk.

På den annen side kan det teoretisk løses en del problemer med større og mer folketette kommuner, bl.a. mulighet til å få større og mer energieffektive institusjoner.[256] Samles flere mennesker på et sted ligger det også til rette for kollektive transportmuligheter, med lavere utslipp enn mange personbiler, og bedre planlegging av kjøreområder og veiutbygging.

***Energiforbruk***

Ser man på hvordan energiforbruket er fordelt på husholdninger, er det et klart mønster: Mer sentrale strøk har klart lavere energiforbruk enn småkommuner med spredt bosetting. Oppland og Hedmark hadde størst energiforbruk per husholdning i 2009, med cirka 26 600 kWh. Til sammenligning gikk det i Oslo, som er fylket med minst energiforbruk per husholdning, med kun 14 500 kWh.[257]

Noe av forskjellene kan skyldes naturlige temperaturulikheter. Likevel er det nok særlig boliginnretningene som utgjør forskjellen. Langt flere bor i blokker, og gjennomsnittsboligen i hovedstaden er på 85 kvadratmeter, mot 119 kvadratmeter som er landssnittet. Statistisk Sentralbyrå peker på at i større, mer sentrale kommuner er det «*[e]n større andel som bor i leiligheter med mindre behov for energi til oppvarming […]*»[258]

[253] Myrvold og Toresen (2003) side 119
[254] Myrvold og Toresen (2003) side 119
[255] Bukve (2002) side 274
[256] Høyer m.fl. (2003) side 25
[257] Nettlenke: http://www.ssb.no/husenergi/ [Sitert 28.juli 2012]
[258] Nettlenke: http://www.ssb.no/energikomm/ [Sitert 28.juli 2012]

***Klimagasser***

Forskere har sett på sammenhengen mellom klimagassutslipp, kommunestørrelse og sentralisering. En vanlig antagelse er at kommunene som er mest sentrale, i den forstand at innbyggerne har daglig reiseavstand inn til et tettsted med minst 50 000 innbyggere, slipper ut mest klimagasser. Det er jo her to tredjedeler av landets innbyggere bor. Fakta viser imidlertid at disse kommunene bare slipper ut litt mer enn to femtedeler av de totale klimagassene.[259]

Dersom man deler antall innbyggere på klimagassutslippene i de ulike kommunene, viser det seg at beboerne i de mest sentrale kommunene bare står for en tredjedel av utslippene som innbyggerne i de minst sentrale kommunene, dvs. kommuner som er utenfor daglig reiseavstand til et tettsted med minst 5000 innbyggere.[260]

Norske kommuner har høyst ulike klimafotavtrykk for innbyggerne når det gjelder CO2-utslipp, fra 0,4 til tre tonn. En forsker som har sett på sammenhengen påpeker at «*[e]n generell trend et at små kommuner har høyere klimafotavtrykk per innbygger sammenlignet med mer folkerike kommuner. Dette henger sannsynligvis sammen med at det er mer utfordrende å organisere kommunale tjenester på en effektiv måte i små kommuner. Et eksempel kan være mer kjøring i hjemmesykepleien på grunn av større avstander mellom brukere.*»[261] Kommuner med mellom 20 000 og 50 000 innbyggere har lavest avtrykk.

Det er naturligvis sammensatt hvorfor små kommuner slipper ut så mye mer av klimagassene enn de større. Noe henger nok sammen med bl.a. prosessindustriens plassering og et landbruk som slipper ut mye lystgass og metan. Likevel utgjør spredt bosetning et betydelig problem med å koordinere tjenester og utnytte stordriftsfordeler og konsentrasjon.

Det har kanskje også å gjøre med viljen til å endre på problemene. På begynnelsen av 2000-tallet gjennomførte man forsøk på mer omfattende energi- og klimaplanlegging i kommunal regi, delfinansiert fra statlig hold. De store bykommunene var overrepresenterte i prosjektet, med en tilsvarende underrepresentasjon av småkommuner som driver med primær-næringsvirksomhet.

***Transport***

Når det gjelder kontroll over utslipp knyttet til transport, er dette et litt sammensatt bilde. På den ene side kan man oppleve mer mobilitet og persontransport, og dermed mer utslipp, dersom det kun blir ett senter for mange tidligere småkommuner. Det kan dessuten bli mer pendling internt i en større kommune pga. annet arbeidsmarkedsmønster.[262] Man kan imidlertid også få konsentrert virksomhet og dermed mindre kjøring internt i sentra. Det er videre mulig at det blir veldig liten endring, siden arbeidsmarkedene allerede er etablerte.

Casestudier utført av Nordfjord-regionen og Ålesund-regionen har sett nærmere på hva en endret struktur for en rekke velferdstjenester vil ha å si for transportbehovene. Selv om en frykter større reiseavstander, forteller tallene at «*[i] samanlikning med det samla*

[259] Foss og Milbert (2009) side 32
[260] Foss og Milbert (2009) side 32
[261] Larsen (2009) side 8
[262] Høyer m.fl. (2003) sidene 39-40

*persontransportarbeidet lokalt i dei einskilde kommunane blir likevel endringane relativt marginale. Då vert auken i storleiken 1 til 4 prosent. Våre granskingar gjev difor ikkje grunnlag for å peike på at endring i kommunestruktur fører med seg eit endra transportomfang i tilknyting til kommunal tenesteproduksjon som utgjer eit stort volumproblem.*»[263]

Kommunesammenslåingene i Fredrikstad og Sarpsborg er også blitt underlagt casestudier knyttet til miljø. Konklusjonen der var at sammenslutningene var bra for bærekraften. Det ble enklere å samordne areal- og transportplanleggingen, slik at man har fått mer kontroll på plassering av kjøpesentre, boligarealer og velferdstjenester.[264] Norges Eiendomsmeglerforbund har også pekt på mer samlet boligplanlegging som en viktig del av sammenslutningsdebatten.[265] Da kan man planlegge slik at kjøringen mellom boligstrøkene blir mindre.

Det er imidlertid vanskelig å vite helt eksakt hva virkningene vil bli når man slår sammen kommuner i litt større monn enn enkelttilfellene vi frem til nå har sett. Men rent teoretisk kan man tenke seg dette:

«*Enkelte miljøspørsmål, særlig de som angår bruk av utbygging og bruk av arealer, taler for at det ville være en fordel med større kommuner, i betydningen kommuner med større sammenhengende arealer. I forhold til andre hensyn, som f. eks. hvordan bo- og arbeidsmarkedene avgrenses, vil en kommuneinndeling basert på miljøkriterier neppe være aktuelt.*»

***Kommunenes innsats i miljøarbeidet***

Det er en relativt klar sammenheng mellom kommunestørrelse og administrativ ressursinnsats satt inn på miljøområdet.[266] Ved slutten av år 2000 var det 91 fulltidsansatte miljøvernledere i kommunene. Kun 11 prosent av kommunene under 5000 innbyggere hadde en slik leder, mens for kommuner over 30 000 innbyggere var dette tilfelle i 74 prosent av tilfellene. Også sentralitet og folketetthet spiller inn på frekvensen av dette.[267]

Når det gjelder organiseringen av miljøarbeidet, synes det å være en tendens til at større kommuner har særskilte organer som jobber dedikert med miljøarbeidet. Småkommunene pleier i større grad å samordne dette med formannskap eller andre utvalg.[268] Større kommuner kan dermed ta seg mulighet til å utnytte sin styringskapasitet på miljøområdet, og bl.a. få til bedre avfallshåndtering og organisere systemer som styrker lokalmiljøet. Det er viktig å få med at det forøvrig ikke er nødt til å være noe nødvendig årsak/virkning-forhold mellom kommunestørrelse og miljøtiltak.[269]

[263] Høyer m.fl. (2003) sidene 41-42
[264] Høyer m.fl. (2003) side 43
[265] Nettlenke: http://www.nef.no/nef/xp/pub/mx/filer/aktuelt/Kommunal-og-regionaldep-11112011_574652.pdf [Sitert 28.juli 2012]
[266] Høyer m.fl. (2003) side 29
[267] Høyer m.fl. (2003) side 30
[268] Høyer m.fl. (2003) side 31
[269] Høyer m.fl. (2003) side 38

I 2009 viste en undersøkelse fra Statens forurensningstilsyn og Direktoratet for naturforvaltning at rundt 80 prosent av norske kommuner ikke følger opp arbeidet med avfallshåndtering og hindring av forsøpling slik de er pålagt. 60 prosent lar være å gjøre oppgaver knyttet til å fjerne barrierer i strandsona. Da man så nærmere på hvilke kommuner som ikke gjorde jobben, var småkommunene overrepresenterte. Statssekretær Heidi Sørensen uttalte i den sammenheng: «*De største får det best til. Der er det mest kompetanse.*»[270]

Det ser ut til å være slik at det er en større vilje til å slutte seg til visse typer av styrings-dokumenter for å bedre miljøet. Dette kan sees vedrørende kommuners oppslutning om den såkalte Fredrikstaderklæringen fra 1998.[271] Mens bare en av tre kommuner med under 3000 innbyggere vedtok å følge denne erklæringen, var det tilfelle for nesten 90 prosent av kommunene med flere enn 30 000 innbyggere.[272] Undersøkelser fra begynnelsen av 1990-tallet finner belegg for at kommuner med et stort antall innbyggere er langt mer interesserte i å delta i miljøarbeid enn mindre kommuner.[273] De største kommunene er også bedre på å utforme miljøtiltak som innebærer medvirkning fra innbyggerne enn de små.[274]

Man har også sett på hvordan kommuner fungerer som aktører for å få til en bærekraftig utvikling, og resultatet ser ut til å være at det er en del av de store bykommunene – men ikke nødvendigvis de største – som har en pådriverrolle, og de små bygdekommunene er mindre synlige.[275] Kanskje kan kommunesammenslutning legge grunnlag for at de mindre kommunene får strukturer som er omfattende nok til å fungere som en viktig enkeltaktør.[276]

Det finnes lite empirisk materiale knyttet til studier av innholdet i kommunenes miljøpolitikk, men det finnes noen indikasjoner på at en rekke mindre distriktskommuner var tidlig ute med en radikal og kontroversiell politikk for en bærekraftig utvikling.[277] Imidlertid rant mange av planene ut i sanden, og man fikk sjelden gode modellkommuner som kunne fungere som forbilder andre steder i landet.

[270] Nettlenke: http://www.nationen.no/politikk/article4663457.ece [Sitert 28.juli 2012]
[271] Fredrikstaderklæringen er en avtale som ble inngått mellom kommuner, fylkeskommuner og organisasjoner og lokalsamfunnet for å bidra til en bærekraftig samfunnsutvikling. Den ble utformet på en landskonferansen i Fredrikstad om lokalsamfunnets innsats for en bærekraftig samfunnsutvikling.
[272] Høyer m.fl. (2003) side 32
[273] Myrvold (2001) side 69
[274] Høyer m.fl. (2003) sidene 32-33
[275] Høyer m.fl. (2003) side 35
[276] Høyer m.fl. (2003) side 36
[277] Høyer m.fl. (2003) sidene 36-37

## INTERKOMMUNALT SAMARBEID

***Interkommunalt samarbeid – alternativet til kommunesammenslutning?***

Et alternativ til kommunesammenslutning kan være at to eller flere kommuner samarbeider om tjenestene, og dermed går utenfor sin egen organisasjon for å få utført arbeider eller levert produkter – også kalt interkommunalt samarbeid. Det er mange ulike måter å organisere et interkommunalt samarbeid på, og lovreguleringen er fragmentert.[278] Bl.a. kan man danne et interkommunalt samarbeidsorgan i medhold av kommuneloven § 27, eller i ulike selskapsformer med hjemmel i aksjeloven eller lov om interkommunale selskaper.

Tanken bak interkommunale samarbeidsformer har i utgangspunktet stor appell: Man kan søke sammen med likesinnede og få stordriftsfordeler, få til bred «regional governance», og samtidig ha mer fleksible ordninger tilpasset hvert enkelt behov. For mange er ønsket om samarbeid på tvers av kommunegrensene også mer eller mindre motivert av nettopp sjansen for å slippe å slå sammen kommunene. Bl.a. var representanten fra Senterpartiet i Christiansen-utvalget svært opptatt av interkommunalt samarbeide som et alternativ til kommunefusjonering.[279] Dette standpunktet fikk adskillig støtte i senere debatter.[280]

Et interkommunalt samarbeid er på den annen side ikke et lytefritt prosjekt. Resten av Christiansen-utvalget påpekte at slike samarbeid ofte «*gir et dårligere grunnlag for økonomisk kontroll og helhetlig politisk prioritering innenfor den kommunale virksomhet*», og: «*Utvalgets flertall har ut fra både prinsipielle og praktiske vurderinger kommet til at frivillig interkommunalt samarbeid ikke kan være et alternativ til endringer i kommune- og fylkesinndelingen.*»[281]

***Ukontrollert vekst***

Noe av ideen med interkommunalt samarbeid som et alternativ til kommunesammenslutning, er at de få tjenestene småkommunene ikke kan håndtere selv kan ordnes fleksibelt i fellesskap. Utfordringen er disse oppgavene blir flere enn man kanskje først antar, og synliggjør behovet for større kommuner. Aftenposten skrev 12.juli 2008 om Søndre Land kommune, som har over 40 ulike typer interkommunale samarbeid.[282]

Enkelte mer systematiske rapporter avdekker at det eksisterer svært omfattende ordninger med kommuneoverskridende samarbeid. I 2006 utførte Econ Analyse en undersøkelse som viste noe av omfanget av det interkommunale samarbeidet i Norge.[283] 158 kommuner rapporterte at de i snitt var involvert i 14 interkommunale prosjekter. En av kommunene hadde så mange som 51 interkommunale samarbeid. Særlig småkommunene ser ut til å måtte ty til disse samarbeidene. Tall fra Utdanningsdirektoratet påviser at over 80 prosent av kommunene med under 2500 innbyggere har interkommunalitet for å få til PP-tjenestene, mens ingen kommuner med over 20 000 innbyggere benytter det.[284]

---

[278] Fordypning, se Bernt (2002) sidene 240-252
[279] NOU 1992: 15 sidene 41-43
[280] Hansen (2004) side 51
[281] NOU 1992: 15 side 42
[282] Nettlenke: http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/article2536638.ece [Sitert 28.juli 2012]
[283] Econ (2006)
[284] Utdanningsdirektoratet (2011)b side 13

I NOU 2006: 7 fremkommer at det antallet «selvstendige kommunale selskaper» fra 1996 til 2004 hadde økt med mer enn 900 fra 773 til 1728.[285] Tall fra Statistisk sentralbyrå viser tilsvarende at vi ved utgangen av 2004 hadde over 1400 kommunalt eide aksjeselskap (AS), over 200 kommunale foretak (KF) og nesten 150 interkommunale selskap (IKS). I 2011 var vi oppe i 2189 kommunale aksjeselskap, under 100 kommunale foretak – mens antallet interkommunale selskap var sunket til 21. Dette skyldes i all hovedsak at SSB nå har kodet om disse fra offentlig forretningsvirksomhet til offentlig forvaltning. Dermed er det vanskelig å få en skikkelig oversikt over omfanget.[286]

I 2009 var det 231 IKS registrert i Brønnøysundregistrene, og 1681 eierandeler i Kostra-tallene, som gir et gjennomsnitt på 7,3 kommunale eiere. Eierforholdene i aksjeselskapene finnes det ikke noen god oversikt på. Når det gjelder såkalte § 27-samarbeid, som i medhold av kommuneloven gir hjemmel for å opprette et felles styre for to eller flere kommuner, er også dette et uklart bilde, men anslås å ligge mellom 250 og 400. Totalt sett er det rimelig å anta at alle kommuner er involvert i minst 3-4 ulike former for interkommunale samarbeid.[287]

***Demokratiske styringsproblemer***

Selv om interkommunale samarbeid skal sørge for at kommunene blir i stand til å levere operative tjenester til innbyggerne, kan det være prinsipielle problemer knyttet til bl.a. stabil og tydelig styring, samt demokratiske aspekter knyttet til representasjon og innsyn. En kommuneforsker påpeker lakonisk at «*[f]elles for slike ordningar er […] at dei undergrev noe av det som er grunntanken med utbygginga av velferdssamfunnet gjennom kommunane; nemleg lokal folkevald styring og deltaking*».[288]

Det første problemet med utydelig og sprikende styring er et fenomen som nær sagt naturlig vil oppstå i et interkommunalt samarbeid. Kommunepolitikerne har egeninteresser knyttet til hjemstedet – og sin rolle og sin valgkrets der –, noe som vil virke dempende på felles prosjekter dersom en kommune kan sitte igjen med svarteper. Fra interkommunale samarbeider i Vesterålen ser man at politikere ikke tør å gjøre noe når lokale forhold står på spill i sin egen kommune.[289] I en undersøkelse av Nordfjord- og Ålesund-regionene finner man at prinsippet om at «desto flere kokker, jo mer søl» gjør seg gjeldende. Når det kommer flere kommuner inn, blir det vanskeligere å komme inn på ømtålige temaer som støter an mot enkeltkommuner.[290]

Når det interkommunale samarbeidet først er på plass, kan det dessuten ende opp i en sementert samarbeidsform, uten særlig dynamikk siden man er kommet så langt som enkeltkommuner vil tillate. En forsker forteller at «*[e]rfaringene fra Vesterålen avdekker ikke kun de mulighetene som samstyringen åpner for. Stengslene og begrensningene trer samtidig fram. Det er berettiget å spørre om ikke samarbeidet fra årtusenskiftet og ut over*

[285] NOU 2006:7 side 145
[286] Nettlenke: http://www.ssb.no/emner/12/01/stoff/tab-2012-03-19-05.html [Sitert 28.juli 2012]
[287] Jacobsen (2012) side 34
[288] Naustdalslid (2012) sidene 21-22
[289] Andersen (2010) side 24
[290] Amdam (2003) side 85

*har stoppet noe opp*.»[291] Alle kommuner i samarbeidet må være med. Dette kan ende opp i et slags konstant veto mot kreative endringsforslag.[292]

Det er ingen tvil om at kommunesammenslutninger har sine dilemmaer, der bl.a. småkommuner er redde for å bli overkjørt av større naboer. Likevel er dette også noe som gjør seg gjeldende ved interkommunale samarbeid. Man har sett konkrete tilfeller der lokaliseringskonflikter oppstår for aktivitet og etableringer.[293] Frykt for at en part blir for dominerende eksisterer også her.

Nye samarbeidsformer skaper fort usikkerhet med hensyn til hvor ansvaret ligger og muligheten for en oppsplittet struktur innbyggerne har lite innsyn i. Denne utviklingen vil fort ende opp i et omfattende byråkrati, ved at «*[f]ragmentering kan tenkes å medføre et problem knyttet til oversikt, og dermed også til kontroll og styring. En slik tanke støttes av empirisk studier av hvordan organisatorisk fragmentering ofte medfører manglende styring eller – for å kompensere – stadig mer utviklede hierarkier for å fange opp det som skjer […]*»[294] Som regel må det også etableres systemer med egen rapportering o.l. for interkommunale arbeider.

Den ovennevnte ECON-rapporten påpeker at «[…] *kommunene ser ikke ut til å ha god oversikt over egne samarbeidstiltak. Interkommunalt samarbeid kjennetegnes av svakheter knyttet til politisk styring, kontroll og oversiktlighet. Likevel går politikerne inn for å øke omfanget. Situasjonen i dag kan svekke lokaldemokratisk styring av grunnleggende samfunnstjenester*.»[295]

I en casestudie av fire små kommuner påvises det at det er vanskelig å få interkommunale samarbeid skikkelig etablert, og at både følelsesmessige, organisatoriske, praktiske og identitetsrelaterte motforestillinger gjør seg gjeldende.[296] En annen casestudie av tre regioner i Nord-Trøndelag avdekker at det er lite oversikt, begrenset kunnskap hos politikere, mangel på politisk styring og følelse av manglende innflytelse.[297] Dette er til forveksling likt mange av utfordringene knyttet til kommunesammenslutninger.

Utviklingen av et nytt interkommunalt samarbeid kan også skape enheter og organisasjonsformer som oppleves som en «stat i staten» eller nytt lag med styring utenpå de vanlige demokratiske kanalene. I en evaluering av interkommunale samarbeid, påpekes det at «*[kommuneloven] § 27 åpner for at regionrådene utvikler seg til ganske så uavhengige organisatoriske enheter, noe som igjen kan gi inntrykk av at det utvikler seg et fjerde forvaltningsnivå mellom kommuner og fylkeskommuner.*»[298]

Dersom man til slutt ender opp med et for innbyggerne lite tilgjengelig samarbeidsprosjekt, der det ikke er bred forankring, er sjanse stor for at det blir topptunge prosjekter uten støtte

[291] Andersen (2010) side 22
[292] Andersen (2010) side 23
[293] Andersen (2010) side 19
[294] Jacobsen m.fl. (2010) side 19
[295] Econ (2006) side 1
[296] Hovik og Myrvold (2001) side 165
[297] NIVI (2008) side 27
[298] Jacobsen m.fl. (2010) side 96

fra grasrota. Fra en evaluering av Sørlandskommuners interkommunale samarbeider, heter det at «*[k]ommunepolitikerne opplever relativt klart regionrådene som en arena som er dominert av en politisk elite, og der det er ganske vanskelig å få ut god nok informasjon*.»[299] Kanskje er det lettere for borgerne dersom man har ett samlet organ å forholde seg til, i form av kommunestyret, når de vil navigere seg rundt i det offentliges systemer.

***Svekket effektivitet og lønnsomhet***

De demokratiske styringsaspektene er naturligvis viktige å forholde seg til når man skal vurdere hvor gunstig interkommunale samarbeid er. En annen viktig side ved kommunenes arbeid er evnen til å levere effektive og velfungerende tjenester til innbyggerne. En rekke forutsetninger må være til stede for at kommunene skal være med på gode tjenestetilbud. Nettverk er vanskelige å få til, og tar tid å etablere, med mange møter og prosesser for å få det på plass. Interkommunale samarbeid er ikke alltid en «quick-fix», men noe som oppstår gjennom prøving og feiling.[300]

Dersom samarbeid skal fungere godt må det være lett å se felles nytte, man må kunne håndtere transaksjonskostnader, og man må motstå fristelser – som å skyve kostnader over på den andre parten.[301] Det kan bli vanskelig å få til en enhetlig ledelse som er opptatt av en mest mulig effektiv drift. Undersøkelser viser at oppsplittede selskaper ofte medfører at lønnsomheten går ned.[302] I tilfeller der renovasjonsselskaper har mange kommunale eiere, viser analyser at de har lavere effektivitet sammenlignet med selskaper som har bare én eier.[303]

Problemene med effektivitet og lønnsomhet i interkommunale selskaper kan muligens forklares med en tese om aktiv eierstyring. I kanskje de fleste tilfeller er direkte eierstyring best, fordi man selv har incentiver for å få kontroll og gode resultater.[304] Dette er litt vanskelig overførbart til kommunene, siden innbyggerne bare eier virksomhet indirekte og må styre gjennom valgene. Men fordelen med at kun én kommune styrer eller er dominerende eier, er at man lettere kan stille politikerne til ansvar enn når eierskapet er spredt.[305] Dessuten er det mindre sjanse for at man styrer etter for mange (og kanskje uforenlige) mål med færre eiere.

I en undersøkelse fra 2006 undersøkte man kostnadseffektiviteten i norske nettselskaper i perioden 1997-2003.[306] Dette er en periode etter at man gikk over til et nytt system for inntektsregulering, og det viser seg at selskapenes effektivitet har økt i perioden. Analysen viste at en stor grad av eierfragmentering, som regel i form av mange kommuner, har en negativ innvirkning på kostnadseffektiviteten, men eierstrukturen hadde mest betydning de første årene etter at det nye reguleringsregimet ble etablert.

[299] Jacobsen m.fl. (2010) side 8
[300] Jacobsen m.fl. (2010) side 18-19
[301] Andersen side 10-12
[302] Bøhren (2011)
[303] Sørensen m.fl. (2007) sidene 12-13
[304] Sørensen (2009) side 87, Bøhren og Ødegaaard (2006), Fama og Jensen (1983) sidene 26-27
[305] Sørensen m.fl. (2007) side 59
[306] Dalen og Grammeltvedt (2006)

***Noen avsluttende kommentarer***

En casestudie av Vesterålen, som har lang erfaring med interkommunale samarbeidsformer, oppsummerer erfaringene med at det er «*gode grunner for ikke å overdrive betydningen av samstyring eller styringsnettverk*.»[307] Det viser seg også at et interkommunalt samarbeid på administrasjon og visse tekniske tjenester var blitt en fiasko.[308] Det bør mane til forsiktighet med hensyn til hva man bør ha av forventninger.

I en tekst om Frankrikes mangslungne former for interkommunale samarbeid, noe som er nødvendig i et land med nærmere 37 000 kommuner, oppsummeres det lakonisk: «*Kanskje indikerer interkommunaliteten, både i Frankrike og Norge, et nederlag for kommune-institusjonen. Heller enn nødvendig omstrukturering lages det nye ordninger som former seg til et fordyrende, krevende, lite demokratisk og effektivitetsmessig høyst tvilsomt nytt forvaltningsnivå*.»[309] Selv om sammenslåinger ikke løser alle problemer i kommunesektoren, er det heller ingen grunn til å tro at grenseoverskridende samarbeidsprosjekter gjør det.

[307] Andersen (2010) side 25
[308] Andersen (2010) side 19-20
[309] Lyngdal (2010) side 51

## ET SAMLET KOMPROMISS?

***Store oppgaver krever større kommuner***

«*Som en konsekvens av denne utviklingen* [*med en overføring av en rekke viktige oppgaver til kommunene*] *har vi fått en profesjonalisering av kommunalforvaltningen over det ganske land. Små kommuner blir et problem både ut fra kvalitets- og effektivitetssynspunkter, fordi de ganske enkelt ikke har et tilstrekkelig befolkningsgrunnlag til å gi lønn og arbeidsoppgaver til den hærskare av spesialiserte velferdsstatsarbeidere som den nye tid krever. Med dette utgangspunktet blir kommunesammenslåinger nærmest uunngåelig*.»[310]

Det synes usannsynlig at Norge vil oppleve en sterkt svekket økonomi eller vesentlig forverret privatkjøpekraft i den nærmeste fremtid. Den tyske økonomen Adolph Wagner oppdaget allerede på slutten av 1800-tallet at økt velstandsøkning og inntektsvekst fører til større etterspørsel etter offentlige velferdsgoder. Hans innsikt på dette området har senere fått navnet Wagners lov. En annen side ved denne loven, er at etterspørselen etter offentlige tjenester øker relativt sett mer enn inntektsutviklingen. Dersom dette stemmer, er det lite som tyder på at presset på offentlig sektor vil bli synkende fremover.[311]

Kommunesammenslåing kan være nødvendig dersom man har ambisjoner om å utvide kommunens oppgaver eller gjennomføre større reformer. Man må huske at kommune-sammenslutningene på 1950- og 1960-tallet ble sett på som en forutsetning for å gjennomføre 9-årig grunnskole med ny lovgivning.[312] Kommune-sammenslåingene var med på å legge grunnlaget for at man i det hele tatt kunne snakke om en distriktspolitikk med flere og utvidete kommunale oppgaver.[313]

Professor Jørn Rattsø har også sluttet seg til denne tanken: «*Enten må politikerne lage store kommuner som oppfyller de store ambisjoner, eller staten må overta de store oppgavene, og de små kommuner kan leve godt med sine små oppgaver*».[314]

***Generalistkommunen som ideal?***

En kommune kan ikke sees på som et mål i seg selv. For at en kommune skal kunne fungere tilfredsstillende, er det noen kriterier som må oppfylles for å kunne ivareta grunnleggende funksjoner. Det er naturligvis vanskelig å peke ut disse oppgavene, men det er vanlig å hevde at kommunen må kunne ivareta funksjonen som sentral tjenesteyter, sørge for rettssikkerhet, ha en samfunnsutviklingsrolle og støttes oppe av et velfungerende demokratisk system.[315]

På mange måter klarer småkommunene å følge opp mange av de viktigste funksjonene, som demokrati og oppfølgning av de fleste velferdstjenester. Men det er vanskelig å se at tjenester som krever spesialisering og prosesser for å sikre rettssikkerhet blir tilstrekkelig

[310] Bernt (2002) side 30
[311] Mye taler for at Wagners lov har gjort seg gjeldende i Norge i perioden 1880-1990, se Borge og Rattsø (2002) side 20. En annen rapport som har sett på om det er forskjeller i det statlige bevilgningsnivået avhengig av om man har en venstreorientert eller borgerlig regjering i Norge, viser at det er liten forskjell de siste par tiårene. Bevilgningene til velferdstiltak øker uansett hvem som sitter i regjering, se Vinje (2009).
[312] Naustdalslid (2012) side 22
[313] NOU 2004: 2 side 57
[314] Rattsø (2003) side 28
[315] Myrvold (2001) sidene 17-18

forvaltet. Skal velferdsoppgaver som krever fagsterkt personell delegeres til lokalt nivå, er dette en nær sagt umulig oppgave for mange mindre kommuner.

I tillegg vil for små kommuner også medføre et nitidig arbeid med å kontrollere at oppgaver faktisk utføres. Med større innbyggerantall er det lettere å sette i gang større prosjekter og ha politisk handlingsrom uten statlig overstyring. Dette var noe av tankene med Christiansen-utvalgets forslag til ny kommuneinndeling: «*En inndeling med få og store enheter som samtidig er mer ensartede, kan f.eks. fjerne behovet for detaljert kontroll og detaljerte ordninger for å ivareta spesielle enheters behov.*»[316]

***Status Quo er intet alternativ***

La oss slå det fast med en gang: Det blir ikke særlig flere kommunesammenslåinger dersom det ikke blir mer statlig trykk og sentrale føringer. I en artikkel om Kommune-Norges fremtid ser man på ulike scenarier for kommunestrukturen. I alternativet der man fortsetter som i dag, vil det i 2020 være 423 kommuner med frivillighetslinjen, omtrent uendret fra den nåværende situasjonen med 429.[317]

Andreas Hompland og Jon Naustdalslid lagde i 2008 et diskusjonsnotat for KS hvor konsekvensene ved å gjøre ulike tiltak ble skissert. De mener det er usannsynlig at man kan beholde dagens etablerte situasjon i en tid med store samfunnsendringer. Forfatterne kom frem til at det er tre mulige utfall man kan ende opp med.

Det mest naturlige er kanskje bare å fortsette som før. Med «same procedure as last year», den såkalte «nullversjonen», blir resultatet fort avkommunalisering – i den forstand at sentrale politikere tømmer kommunen for funksjoner, og overlater dem til statlige organer. Det blir i verste fall bare identitet og stedsfølelse igjen. Denne strukturen setter svært snevre grenser for kommunalt selvstyre, og man vil sitte igjen med småoppgaver.

Denne spådommen blir fort en politisk realitet. I Klassekampen 2. mai 2012 varslet Høyre at partiet ønsker å ta fra kommuner oppgaver hvis de ikke slår seg sammen til robuste enheter – og vil eventuelt overføre velferdsproduksjon til nabokommuner eller stat. Høyre-nestleder Bent Høie sier at «*[d]ersom vi beholder dagens kommunestruktur, vil kommunene i 2030 ikke være mer enn gatenavnkomiteer uten nevneverdig innflytelse på sine lokalsamfunn*».

Kommuner som ikke evner å levere tjenestene kan fort bli regulert av stortingspolitikere og byråkrati som ønsker mer bruk av sentral styring. To forskere påpeker at «*sektordepartementenes styringstrang og kommuneskepsis i samspill med markeringslystne stortingsrepresentanter [har] ført til vekst i de øremerkede bevilgningene igjen. Parallelt er flere kommunale oppgaver overtatt eller vurderes overført til statlige organer. Kommunene bindes i stigende utstrekning også opp gjennom rettighetslovgivning […]*».[318] Et godt eksempel er rettighetsfesting av barnehager, hvor Stortinget ble for utålmodig etter manglende oppfølgning i kommunene.

[316] NOU 1992: 15 side 64
[317] Tor Selstad, Jon Helge Lesjø og Tor Dølvik (2006) side 32
[318] Rose og Baldersheim (2003) side 235

Den andre løsningen er «fusjonsmodellen», der Stortinget med tvang, lovvedtak, pisk og gulrot sørger for å legge nok press til at vi opplever en storstilt kommunereform, med store enheter som resultat. Disse vil få flere oppgaver og en viss effektivitetsgevinst, men kanskje vil kommunen som aktør virke fjernere fra innbyggerne. Likevel er det liten grunn til det hvis man ser på denne rapportens del om demokrati. De demokratiske gevinstene ved mindre kommuner er beskjedne.

Et tredje utfall er «hybriden», med ulike modeller på tvers av kommunegrensene for å løse oppgaver. Men ansvaret blir kanskje undergravd med en slik løsning og de demokratiske kanalene vil være utydelige. Faren er også til stede for at det blir en overdreven ekspertstyring og byråkratisering. Jon Naustalslid advarer mot dette ved å hevde at det er en risiko for at «*[d]et lokale demokratiet blir meir eller meir gåande på tomgang. Interkommunale selskap er politiske bastardar. Dei kan nok løyse oppgåvene sine, men dei undergrev sjølve meininga med lokalstyret; det at kommunane er arenaer for lokal demokratisk styring*.»[319]

Både tilhengerne og motstanderne av kommunesammenslutning mener effektivitet i kommunal tjenesteyting og omfanget av kommunalt tjenestetilbud, er de viktigste aspektene når man skal vurdere om sammenslutning er positivt eller ikke.[320] Tidligere i denne rapporten vises det til problemet med å koordinere velferdsgoder i små kommuner og tiltrekke seg fagfolk. Det er også slik at de minste kommunene har de desidert høyeste utgiftene til velferds- og administrasjonsutgifter. Her har kommunesammenlutnings-tilhengerne gode kort.

***Et bredt flertall i Stortinget***

Ser man på de ulike partiene, er det tydelig at man i de tre store partiene – Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet og Høyre – finner både politikere og politiske uttalelser som trekker i retning av større kommuner. Også Venstre har de siste årene stilt seg positiv til sammenslåing, også med bruk av mer tvang. Her er det potensial for et bredt forlik i Stortinget.

Dette vil ikke være et nytt fenomen. På 1950-tallet var færre kommuner en felles målsetning blant de politiske partiene. På den annen side varierte begrunnelsene fra parti til parti: Venstresidens partier så på småkommuner som en kjepp i hjulet for arbeidet med å bygge opp solide kommuner som kunne bidra til en ekspansjon av den offentlige velferdsstaten. Mer høyreorienterte partier vektla derimot at for svake kommuner gjorde næringslivet ensidig og ustabilt, noe som svekket muligheten for mer økonomisk uavhengige kommuner, uten behov for statlig overstyring.[321]

Og nettopp en bred koalisjon kan være nødvendig. Et viktig poeng er at det kan være vanskelig for lokalpolitikerne å stole på det mer sentrale politiske systemet som styres fra sentralt hold når skiftende flertall endrer lovgivers vilje. Det kan være vanskelig å vite om rammebetingelsene vil holde, og formell sanksjonering overfor brutte politiske løfter er

[319] Naustalslid (2012) side 22
[320] Baldersheim m.fl. (2003) sidene 34-35
[321] Pettersen og Rose (2003) side 242

heller ikke noe som praktiseres i Norge.[322] Da er det ikke attraktivt å gå sammen med nabokommunene.

Det er kanskje litt risikofylt for politikere å kaste seg inn en kommunereform som fort og på kort sikt kan bli upopulær blant velgerne. Når det gjelder økonomiske virkemidler, sier 40-50 prosent av velgerne at de vil bytte parti dersom det man har stemt på går inn for kutt i støtten til kommunene, med særlig motstand dersom egen kommune rammes. Men inntektssystemet for kommunene er så vanskelig å skjønne at det er mulig informasjon om kuttene ikke vil forstås, og folk vektlegger fort andre aspekter når man først står foran stemmeurnen.[323]

Ser man imidlertid på konsekvensene ved forrige kommunesammenslutningsrunde, i 1950- og 1960-årene, er det ingen grunn til å bli bekymret for utfallet. Undersøkelser som har sett på de politiske konsekvensene av sammenslåingene, finner ingen stormobilisering for å stoppe fusjonene eller oppblomstring av protestpartier.[324] Deltakelsesnivået ved valgene var upåvirket, og om man i det hele tatt kunne si noe, var det at de sammenslåtte hadde noe lavere deltakelse, men dette var ikke et signifikant utslag.[325] At sammenslutningsprosesser har liten betydning for valgdeltakelsen vises også i andre land.[326]

Det er heller ingen tvil om at man må ha sterkere sentral styring for i det hele tatt å få gjort noe. I Norge har man knapt hatt noen endringer i strukturen etter den store reformen som ble avsluttet i 1967. Som det er formulert i en offentlig utredning fra 2008: «*En enhetlig reform forutsetter at økonomisk stimulans til sammenslutninger suppleres med sterkere nasjonal styring*.»[327]

Dette viser seg å være et skandinavisk trekk, altså at det er vanskelig å få til sammenslutning uten tydeligere sentralpolitisk styring. I Danmark initierte man tvangssammenslåing i 2007, etter over 30 år med en sementert struktur. I 1946 måtte den svenske Riksdagen vedta kommunalreform, som resulterte i et kutt fra 2498 kommuner til 1037 i 1952. På begynnelsen av 60-tallet ønsket man nye reduksjoner, som skulle være frivillige. Etter manglende vilje med frivillighetslinja, vedtok parlamentet i 1969 at reformen måtte være ferdig i 1974, og man gikk derfor fra rundt 1000 kommuner til 278 kommuner.

Et stort flertall gjør også at en sammenslåingsprosess kan gjennomføres raskt. I Danmark ble dette tatt opp av statsministeren høstsesjonen 2002. En strukturkommisjon ble satt ned og brukte 15 måneder på å bli ferdig med utredning. Allerede i april 2004 hadde regjeringen utformet et politisk manifest for reformen. I juni var avtalen om kommunesammenslutning på plass. Selve reformen trådte endelig i kraft 1. januar 2007. Kommunevalg ble avholdt i 2005, men man forlenget funksjonstiden for det sittende kommunestyret, mens det nye kommunestyret dannet utvalg som skulle forberede sammenslutningen rent praktisk.

[322] Sørensen (2004) side 4
[323] Sørensen (2004) sidene 8-9
[324] Winsvold og Hansen (2003) side 104
[325] Winsvold og Hansen (2003) sidene 103-104
[326] Se for eksempel for Japans tilfelle i Mabuchi (2001) side 14-15
[327] NOU 2008: 18 side 45

Til sammenligning ble Schei-komiteen i Norge nedsatt i 1946 og i 1956 var prinsippene for kommunalreformen klare. Men gjennomføringene kom ikke skikkelig i gang før 1964, som vil si at det gikk nærmere 20 år fra utredningsstart til faktiske handlinger. Det viser tregheten i det norske systemet, selv om noen sikkert vil kritisere danskene for å ha gått for raskt frem. Ikke overraskende omtaler en forsker den norske fremgangsmåten når det gjelder sammenslutninger som «de små skritts vei mot nesten ingenting».[328]

Ikke minst trenges et bredt politisk flertall og vilje til å gjennomføre kommune-sammenslutninger for å motivere befolkningen. Da Bodø og Skjerstad slo seg sammen i 2005, skjedde det etter at en folkeavstemning i Skjerstad ga positiv tilslutning til sammenslåingen med bare to stemmers overvekt. Det viser viktigheten av å ha solide drivkrefter bak, noe man da hadde med støtte fra både posisjon og opposisjon i kommunestyret, samt regjeringen Bondevik som da styrte.[329] Prosjektet må ikke bli opp-fattet som et eliteprosjekt, men en situasjon der politikere og innbyggere er i samme båt. Ofte er det manglende felles virkelighetsforståelse som stopper ønsket om sammen-slutning.[330]

***Hva må gjøres?***

Det mest interessante er naturligvis hvordan man praktisk sett skal gjennomføre en sammenslutningsrunde. Antagelig må det komme tiltak fra flere hold.

Det er naturlig å gjøre noe med kommunenes inntektssystem, som i altfor stor grad stimulerer til at det ikke skjer sammenslutninger. Dette kan gjøres ved å redusere eller fjerne basistilskuddet og spre midlene fra dette ut fra andre kriterier. Småkommunetilskuddet bør også endres. Kanskje kan det være fornuftig å la dette, dersom man vil beholde det, bli tilskudd som beregnes per innbygger fremfor et flatt tilskudd – slik som Nord-Norge- og Namdalstilskuddet. Dessuten kan grensen for støtte settes høyere enn 3200 innbyggere.

Enkelte tilskudd som finnes i dag kan også brukes for å belønne større kommuner og oppmuntre til å søke sammen med andre kommuner. For eksempel heter det i en offentlig utredning at *«[u]rbanitetskriteriet gir et positivt insentiv til kommunesammenslutning, fordi det gir store kommuner isolert sett bedre uttelling enn små kommuner.»*[331] Det samme gjelder veksttilskuddet, som utgjør lite av de totale overføringene til kommunene. Storbytilskuddet kan også økes hvis man vil ha mer utvikling og utbygging i de største kommunene.

Antagelig kommer vi ikke utenom et visst element av tvang dersom kommunestrukturen skal endres skikkelig. Enkelte har ymtet frempå at man bør «tegne kommunekartet på nytt» fra Stortingets side. En slik idé blir imidlertid svært vanskelig å gjennomføre. KS sin undersøkelse av kommunesammenslutning viser at det er betydelig skepsis overfor sammenslutning gjennom et direkte stortingsvedtak. Dessuten er det komplisert å ha fullstendig oversikt fra sentralt hold hvilke(n) av nabokommune(ne) man samarbeider best med.

[328] Hansen (2004) side 50
[329] Hansen og Røiseland (2008) sidene 42-43
[330] Frisvoll, Storstad og Holm (2010)
[331] NOU 2005: 18 side 292

I en artikkel som gjennomgår de svenske erfaringene med kommunalreform i 1950-årene, har man sett nærmere på om det er noen skiller mellom kommunene som da fant sammen frivillig og de som ble slått sammen med tvang. To tredjedeler av de nye kommunene ble formet gjennom tvang. Erfaringer viser at dette hadde en positiv virkning på befolkningstallet i små kommuner, men de frivillig sammenslåtte kommunene hadde størst vekst. Dette kan indikere at man bør la kommunene velge selv og høre på lokale aktører under endringene for å få mest hensiktsmessige nydannelser.[332]

Trolig er det klokeste å utarbeide noen prinsipper for hvordan sammenslåingsprosessen skal skje, og ha friere rammer med hensyn til hvem kommunene bør søke sammen med. Dette var også noe som lå til grunn for Christiansen-utvalgets tankegang. I Danmark satte politikerne i utgangspunktet et mål om minst 30 000 innbyggere i hver kommune, men man endte til slutt opp med et minimum på 20 000 personer. Deretter ble kommunene gitt et visst antall år på å gjennomføre sammenslutningen, noe Norge også bør gjøre.

I en utredning om de finske erfaringene med mislykkede forsøk på kommunereform i 1960- og 1970-årene påpekes det nettopp at grunnene til at man ikke lyktes «*har ansetts vara att det inte fanns någon angiven tidsplan och att man inte kunde enas om reformplanens bindande karaktär*.»[333] Den finske staten hadde mulighet til å sammenslå med tvang fra sentralt hold, men brukte denne muligheten svært varsomt. I perioden 1946-1992, da staten hadde anledning til dette, ble kun 20 sammenslåinger gjennomført etter sentral beslutning.

Poenget med å sette en endelig frist er å få et skikkelig ris bak speilet. Danskene hadde et tydelig vedtak på at dersom kommunene med færre enn 20 000 innbyggere ikke klarte å få til avtale, «*vil indenrigs- og sundhetsministeren efter samråd med de involverede komuner og i enighed med forligspartiene kunne afgørelse om en kommunesammenlægning*.» Som nevnt tidligere måtte man også i Sverige innføre en frist om at kommunene skulle være ferdige med fusjonene på midten av 1970-tallet, rett og slett for å få det gjennomført.

Det må nok være rom for enkelte spesialtilpasninger bl.a. pga. store avstander. De finske myndighetene har unntatt store deler av landets nordlige del, fordi de interne reiseavstandene blir så store at det er praktisk vanskelig å få til funksjonelle enheter. Men spesialtilfellene må ikke skygge for at man kan gjøre mye. I Danmark klarte man å få til frivillige fusjoner, med tre unntak. Det danske motstykket til KS, KL, har understreket at det hele har gått bemerkelsesverdig godt. Det gir grunn til å være forsiktig optimist og ikke å ta sorgene på forskudd.

På bakgrunn av det ovennevnte i den herværende rapport, foreslås disse tiltakene dersom politikerne finner at fordelene ved kommunesammenslutninger veier tyngre enn ulempene:

- Det bør fastsettes et minstemål for antall innbyggere, som bør være sterkt veiledende og i minst mulig grad mulig å dispensere fra, for eksempel 5000 innbyggere.
- Kommunenes inntektssystem bør endres, slik at det blir attraktivt å slå sammen kommuner. Dette kan gjøres ved bl.a. å styrke urbanitetskriteriet, redusere

[332] Hanes og Wikström (2010) sidene 64-65
[333] Finansministeriet (2012) side 20

basistilskuddets betydning og endre småkommunetilskuddet slik at det stimulerer til å ha mer enn 3200 innbyggere.

- Man bør ikke «tegne karte på nytt», men la kommunene få velge fritt hvilken nærliggende kommune de vil slå seg sammen med.
- Det må angis en frist kommunene får på å gå sammen, for eksempel tre-fem år, og så tvangssammenslå dersom kommunene da ikke har fått til sammenslutning.
- Enkelte områder bør få en slags fritaksordning fra sammenslutning. Det må gjelde i de tilfeller der det er åpenbart at sammenslutning ikke vil gi noen fordeler eller er vanskelig pga. bosetning.
- Det bør utredes om det skal gis sterkere statlig økonomisk belønning ved sammenslåing, utover inndelingstilskuddet og dekning av kostnader forbundet med sammenslåing.

## KILDER


***Forarbeider***

| | |
|---|---|
| NOU 1992: 15 | Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring (Christiansenutvalget) |
| NOU 1996: 1 | Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommuner og fylkes-kommuner (Rattsøutvalget) |
| NOU 1997: 8 | Om finansiering av kommunesektoren |
| NOU 2000: 22 | Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune (Wilhelmsenutvalget) |
| NOU 2004: 2 | Effekter og effektivitet (Aalbuutvalget) |
| NOU 2005: 18 | Fordeling, forenkling, forbedring. Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner |
| NOU 2006: 7 | Det lokale folkestyret i endring? Om deltaking og engasjement i lokalpolitikken |
| NOU 2008: 18 | Fagopplæring for framtida |
| NOU 2012: 2 | Utenfor og innenfor – Norges avtaler med EU |

***Lover***

| | |
|---|---|
| 1837 | Lov om Formandskaber i Kjøbstæderne av 14.januar 1837 [opphevet] |
| 1837 | Lov om Formandskaber paa Landet samt om Bestyrelsen af Districternes almindelige Commune-Anliggender av 14.januar 1837 [opphevet] |
| 1814 | Kongeriget Norges Grundlov, given i Rigsforsamlingen paa Eidsvold den 17de Mai 1814 (Grunnloven) |
| 1984 | Lov om havner og farvann m.v. (Havneloven) av 8.august 1984 [opphevet] |
| 1992 | Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) av 25.september 1992 |
| 1997 | Lov om aksjeselskaper (aksjeloven) av 13.juni 1997 |
| 1999 | Lov om interkommunale selskaper av 29.januar 1999 |
| 2001 | Lov om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (kommuneinndelingslova) av 15.juni 2001 |
| 2009 | Lov om havner og farvann (havne- og farvannsloven) av 17.april 2009 |

***Litteratur***

Agenda Kommunal- og regionaldepartementet. Re-effekter. Etterundersøkelse av sammenslutningen mellom Ramnes og Våle. 2006

Agenda Kaupang.
Hareid og Ulstein kommuner. Mulig sammenslåing av Hareid og Ulstein kommuner. Forstudie. RAPPORT 5.1.2012

Allers og Geertsema.
Maarten A. Allers og J. Bieuwe Geertsema. *Do municipal amalgamtions affect local government spending and taxation? Evidence from the Netherlands.* University of Groningen, and Center for Research on Local Government Economics (COELO), Groningen, the Netherlands. 2012

Amdam, Jørgen. *Kommunestrukturen – kva betyr den for regional utvikling?* I: Kommunenes sentralforbund (red.). Er sammenslutning av kommuner svaret på Kommune-Norges utfordringer? : om konsekvensene ved endring av kommunestrukturen. Sidene 73-95. 2003

Andersen, Ole Johan. *«Sammen er vi sterke, men det kan også gå på tverke». Regional samstyring som mulighet og problem.* I: Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift, nr. 1, årgang 26. Sidene 5-29. 2010

Baldersheim, Harald. *Handlingsrom, lederskap og styringsevne.* I: i Kommunenes Sentralforbund (red), Er sammenslutning av kommuner svaret på Kommune-Norges utfordringer? Om konsekvensene ved endring av kommunestruktur. Oslo: Kommuneforlaget. Sidene 171-180. 2003

Baldersheim m.fl.
Baldersheim, Harald, Tore Hansen, Per Arnt Pettersen og Lawrence Rose. *Publikums syn på kommunepolitikk og kommunale tjenester.* Bergen: LOS-senteret. LOS Rapport 90/2. 1990

Baldersheim m.fl. (2003)
Harald Baldersheim, Per Arnt Pettersen, Lawrence E. Rose og Morten Øgård. *Er smått så godt? Er stort så flott? Analyser av kommunestrukturens betydning*. Institutt for statsvitenskap. Universitetet i Oslo. Forskningsrapport 1/2003. 2003

Baldersheim, Pettersen og Rose
Harald Baldersheim, Per Arnt Pettersen og Lawrence E. Rose. *Den krevende borger. Utfordringer for demokrati og tjenesteyting i kommunene.* Dokumentasjonsrapport. November 2011

Baldersheim, Offerdal og Rose (1997)
Harald Baldersheim, Audun Offerdal og Lawrence E. Rose, L. 1997. Folks syn på kommunepolitikk og forvaltning etter kommunesammenslåingen i Fredrikstad-området. Kommunal- og regionaldepartementet, Kommunenes Sentralforbund og Fredrikstad kommune.

Bergo, Knut. *Makt, demokrati og rettferdighet*. I: Kinander, Morten (red.). *Makt og rett. Om Makt- og Demokratiutredningens konklusjoner om rettsliggjøring av politikken og demokratiets forvitring*. Universitetsforlaget. Sidene 49-95. 2005,

Bernt, Jan Fridthjof. *Kveler velferdsstaten kommunaldemokratiet?* I: Anne Lise Fimreite, Helge O. Larsen og Jacob Aars. *Lekmannsstyre under press – Festskrift til Audun Offerdal.* 2002a

Bernt, Jan Fridthjof. Kommunenes og fylkeskommunenes kompetanse og oppgaver. Jan Fridthjof Bernt, Oddvar Overå og Harald Hove. I: Kommunalrett. Sidene 59-124. 2002b

Bernt, Jan Fridthjof. *Innledning*. I: Kommunalrett. Bernt, Jan Fridthjof, Oddvar Overå og Harald Hove. Sidene 21-58. 2002c

Bonesrønning og Vaag Iversen
Hans Bonesrønning og Jon Marius Vaag Iversen. *Prestasjonsforskjeller mellom skoler og kommuner: Analyse av nasjonale prøver 2008. SØF-rapport nr. 01/10*. 2010

Borge og Rattsø
Lars-Erik Borge og Jørn Rattsø. *Spending Growth with Vertical Fiscal Imbalance: Decentralized Government Spending in Norway 1880-1990.* I: Economics and Politics, 14, 3, Sidene 351-373. 2002
Nettlenke: http://www.svt.ntnu.no/iso/jorn.rattso/Papers/kvekst_eogp_final.pdf [Sitert 28.juli 2012]

Brandtzæg, Bent Aslak. *Frivillige kommunesammenslutninger 2005-2008*
*Erfaringer og effekter fra Bodø, Aure, Vindafjord og Kristiansund. Telemarksforskning-rapport nr. 258.* 2009

Brandtzæg m.fl.
Bent Aslak Brandtzæg, Ailin Aastvdt, Audun Thorstensen og Knut Vareide. Mosvik og Inderøy Utredning av kommunesammenslåing. Telemarksforskning-rapport nr. 264. 2010

Bukve, Oddbjørn. Demokrati, effektivitet og debatten om kommunestrukturen. I: Norsk statsvitenskapelig tidsskrift nr. 3. 2002

Byrnes og Dollery
Joel Byrnes og Brian Dollery. *Do economies of scale exist in australian local government? A review of the empirical evidence. University of New England School of Economics. No. 2002-2 Working Paper Series in Economics.* 2002

Bøhren, Øyvind. *Eierne, styret og ledelsen. Corporate governance i Norge*. Bergen. Fagbokforlaget. 2011

Bøhren og Ødegaard
Øyvind Bøhren og Bernt Arne Ødegaard. *Governance and performance revisited.* I: Paul Ali og Greg Gregoriou (red). *International Corporate Governance after Sarbanes-Oxley.* Wiley - IEEE press. Sidene 27-64. 2006

Christie, Nilse. *Hvor tett et samfunn?* Universitetsforlaget. 1982

Dahl, Robert A. *The city in the future of democracy*. I: American political science review, volum 61. Nr. 4. Sidene 953-970. 1967

Dalen og Grammeltvedt..
Dag Morten Dalen og Thor Erik Grammeltvedt. *The impact of ownership and regulation on cost efficiency: The case of Norwegian electricity distribution Paper. Norwegian School of Management (BI)*. 2006

Danielsen, Hagen og Sørensen
Åge Danielsen, Terje P. Hagen og Rune J. Sørensen. *Hvordan kan sykehusene få bedre resultater?* I: Tidsskrift for Den norske legeforening nr. 10, 129. Sidene 1004-1006. 2009

Deloitte. *Kommunalreformens effekter*. 2008

Econ Analyse. *Interkommunalt samarbeid i Norge – omfang og politisk styring. Rapport* 2006-057. 2006

Fama og Jensen
Eugene F. Fama og Michael C. Jensen. *Separation of Ownership and Control*. I: Journal of Law and Economics, Vol. 26, No. 2, Corporations and Private Property: A Conference Sponsored by the Hoover Institution. Sidene 301-325. 1983
Nettlenke: http://are.berkeley.edu/~cmantinori/prclass/FamaJensen.pdf [Sitert 28.juli 2012]

Fimreite m.fl.
Anne Lise Fimreite, Tommy Tranvik, Jacob Aars & Yngve Flo. *Kommunene i sentrum - stortingsrepresentantenes oppfatninger av og holdninger til lokalnivået Kommunene i sentrum - stortingsrepresentantenes oppfatninger av og holdninger til lokalnivået.* I: Norsk statsvitenskapelig tidsskrift, nr. 03. 2006

Finansministeriet. *En livskraftig kommun- och servicestruktur. Utredning av strukturgruppen för kommunförvaltningen. Del I. Utredningsdel*. 5b/2012. 2012

Foss og Milbert

Antonia Milbert og Olaf Foss. *Er sentralisering skadelig for miljøet?* I: Plan, nr 02. Sidene 32-35. 2009

Frisvoll og Almås
Svein Frisvoll og Reidar Almås. *Kommunestruktur mellom fornuft og følelser. Betydningen av tilhørighet og identitet i spørsmål om kommunesammenslutning*. Norsk senter for bygdeforskning. 2004

Frisvoll, Storstad og Holm
Svein Frisvoll, Oddveig Storstad og Frank Egil Holm. *For tidlig med tvang*. I: Aftenposten 26.oktober 2010.
Nettlenke: http://www.aftenposten.no/meninger/kronikker/article3873653.ece [Sitert 28.juli 2012]

Grefsrud og Hagen
Reidun Grefsrud og Svein Erik Hagen. *Kriterier for kommuneinndeling. ØF-rapport nr. 21/2003*. 2003
Nettlenke: http://www.regjeringen.no/upload/kilde/krd/red/2003/0206/ddd/pdfv/195692-kriterierapport_212003_endelig.pdf [Sitert 28.juli 2012]

Hanes og Wikström
Niklas Hanes og Magnus Wikström. *Amalgamation impacts on local growth: Are voluntary amalgamations more efficient than compulsory amalgamations?* I: Canadian journal of regional science, 33(1). Sidene 57-70. 2010 [http://www.cjrs-rcsr.org/V33/1/5-33-1-HANES.pdf]

Hansen, Jens Christian. *Ansvarsfordelingen mellom stat, fylke og kommune: Hva gjør man i Danmark, og hva tenker man i Norge?* I: Plan, nr. 4. Sidene 46-55. 2004

Hansen, Terje. *Kommunesammenslutningenes politiske legitimitet*. Sidene 15-29. I: Kommunenes Sentralforbund (red). *Er sammenslutning av kommuner svaret på Kommune-Norges utfordringer? Om konsekvensene ved endring av kommunestruktur*. Oslo: Kommuneforlaget. 2003.a

Hansen, Terje. *Kommunesammenslutninger og politisk legitimitet*. Sidene 35-50. I NIBR. 2003b

Hansen, Terje. *Lokal forankring og politisk deltakelse*. I: Kommunenes Sentralforbund (red). *Er sammenslutning av kommuner svaret på Kommune-Norges utfordringer? Om konsekvensene ved endring av kommunestruktur*. Oslo: Kommuneforlaget. Sidene 31-43. 2003c

Hansen og Røiseland
Thomas Aleksander Hansen og Asbjørn Røiseland. *Sammenslåingen av Skjerstad og Bodø hva kan vi lære?* I: Plan, nr. 02. 2008

Hattie, John. *Visible Learning: A Synthesis of Over 800 Meta-Analyses Relating to Achievement*. Routledge. 2008

Houlberg, Kurt. *Kommunale stordriftsfordele – myte eller realitet*. I: Nordisk administrativt tidsskrift, 1, pp. 65-88. 1995

Houlberg, Kurt. *Kommunale stordriftsfordele – hvor finder vi dem, og hvor store er de?* AKF Forlaget Juni 2000

Houlberg, Kurt. *Administrative stordriftsfordele ved kommunalreformen i Danmark – sandede eller tilsandede?*. I: Scandinavian Journal of Public Administration 15 (1). Sidene 41-61. 2011

Houlberg, Kurt. *Stordriftsfordele viser sig i kommunernes administration* AKF Nyt-artikel, december 2011AKF Nyt, 2011(4). Sidene 26-29. 2011b.

Hovik og Myrvold (2001)
Sissel Hovik og Trine Monica Myrvold. *Er det størrelsen det kommer an på? Små kommmuners evne til å ivareta generalistkommunekravet. En case-studie av fire små kommuner. NIBR-prosjektrapport 2001:8.* 2001

Høyer m.fl.
Karl G Høyer, Thor Andre Fløtre, Torbjørn Årethun og Carlo Aall. *Effektar og konsekvensar ved endring av kommunestruktur for kommunikasjon og transport. Dokumentasjonsrapport. Vestlandsforskning-rapport nr. 8/2003.*

Indenrigsministeriet. *Den kommunale sektor. Størrelseseffekter i den kommunale sektor.* 2000
Nettlenke: http://www.resumedatabase.im.dk/publikationer/kommunalesektor_eff/ren.htm [Sitert 28.juli 2012]

Jacobsen m.fl.
Dag Ingvar Jacobsen, Eva Kvelland, Charlotte Kiland og Fredrik Skau Gundersen. *Evaluering av interkommunalt samarbeid etter kommunelovens § 27 – omfang, organisering og virkemåte*. 2010
http://www.regjeringen.no/pages/16279954/rapport.pdf

Jacobsen, Dag Ingvar. *Tenk på et tall*. I: Fædrelandsvennen 14.september. (2010)

Jacobsen, Dag Ingvar. *Interkommualt samarbeid – viktig og uoversiktlig*. I: Plan, nr. 2. 2012

Jacobsen, Dag Ingvar. *Kommentar: Kommunestørrelse og kommunal*. I: Norsk statsvitenskapelig tidsskrift, nr. 3. 2002
Jacobsen, Dag Ingvar. KOMMENTAR: *Holdninger til endringer i kommunestruktur: En nyansering av Rose og Pettersen*. I: Norsk statsvitenskapelig tidsskrift, nr. 2. Sidene 177-190. 2004

Johansen og Foss.
Steinar Johansen og Olaf Foss. *Er sentralisering et problem?* Plan / 2009 / Nr 02 / sidene 4-7

Juvkam, Dag. *Inndeling i bo- og arbeidsmarkedsregioner. NIBR-rapport 2002:20*. 2002
Nettlenke: http://www.nibr.no/filer/2002-20.pdf [Sitert 28.juli 2012]

Karlstad, Stig. *Sentraliseringstendensene i norske regioner - befolkning og næringsliv*. I: Plan, nr. 2. Sidene 8-13. 2009

KL. *De effektive kommuner. Undersøgelse af kommunernes effektiviseringsarbejde 2011 og 2012*. 2012

Klausen og Johnsen
Jan Erling Klausen og Åge Johnsen. *Kommunesammenslåingers politiske økonomi: En analyse av velgeratferd i rådgivende folkeavstemninger.* I: Norsk statsvitenskapelig tidsskrift, nr. 1. Sidene 22-43. 2006

Larsen, Hogne. *Stor variasjon i kommuners klimafotavtrykk*. I: Klima. Norsk magasin for klimaforskning, nr. 3. Sidene 8-9. 2009

Langørgen m.fl.

Audun Langørgen, Rolf Aaberge og Remy Åserud. *Kostnadsbesparelser ved sammenslåing av kommuner. Rapporter 2002/15*. Statistisk sentralbyrå. 2002

Langørgen m.fl.
Audun Langørgen, Taryn Ann Galloway, Magne Mogstad og Rolf Aaberge *Sammenlikning av simultane og partielle analyser av kommunenes økonomiske atferd, Rapporter 2005/25*. Statistisk sentralbyrå. 2005

Lotz, Jorgen R. *Municipal mergers and economies of scale, some Danish evidence.Paper for OECD workshop on Efficiency of sub-central public spending 19. May 2006.* 2006

Lotz, Jorgen R. *Economies of scale and municipal amalgamations. A survey with special attention to the Danish experience*. 2009

Lunder og Sanda
Trond Erik Lunder og Karl Gunnar Sanda. *Økonomiske effekter av ulike alternativer for kommunesammenslåing i Midt- og Nord-Gudbrandsdal. Arbeidsrapport nr. 39/2004*

Lyngdal, Lars Erik. *Interkommunalt samarbeid – kan vi vente franske tilstander?* I: Stat & Styring, nr. 2. 2010

Medby og Karlstad
Stig Karlstad og Per Medby. *Sentralisering og kommuneøkonomi*. I: Plan, nr. 2. Sidene 28-31. 2009

Myrvold og Toresen
Trine Monica Myrvold og Jøran Toresen. *Effektivitet og kvalitet i kommunal tjenesteproduksjon.* I: Tore Hansen (red.). *Mellom politiske prinsipper og lokal pragmatismeKommunesammenslutningenes legitimeringsgrunnlag. NIBR-rapport 2003:10*. Sidene 51-74. 2003a.

Myrvold og Toresen
Trine Monica Myrvold og Jøran Toresen. Har kommunestørrelse noen betydning for effektivitet og kvalitet i kommunal tjenesteproduksjon?. I: Kommunenes Sentralforbund (red). *Er sammenslutning av kommuner svaret på Kommune-Norges utfordringer? Om konsekvensene ved endring av kommunestruktur*. Oslo: Kommuneforlaget. Sidene 97-122. 2003b

Mabuchi, Masaru. *Municipal Amalgamation in Japan*. World Bank Institute. 2001

Moisi, Antti and Uusitalo, Roope. *The impact of municipality mergers on local public expenditure in Finland*. (upublisert) 2006

Monkerud og Sørensen
Leif Chr. Monkerud og Rune J. Sørensen. *Smått og godt? Kommunestørrelse, ressurser og tilfredshet med det kommunale tjenestetilbudet*. I: Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift, nr. 4. Sidene 265-295. 2010

Naustdalslid, Jon. *Framtida for kommunane*. I: Plan, nr. 2. Sidene 20-23. 2012

NIVI. *Erfaringer med dagens samarbeid og vurdering av alternative styringsmodeller i Midtre Namdal. NIVI-rapport 2008:3*. 2008

Rattsø, Jørn. *Kommuner i veien for distriktspolitikk*. Næringslivets Hovedorganisasjon. Horisont, nr. 2. Sidene 28-37. 2003.

Rattsø, Jørn. *Local tax financing in the Nordic countries. 'Economic General Report' for the 2004 Nordic Tax Research Council meeting in Oslo, forthcoming*. I: Yearbook for Nordic Tax Research. 2005 http://www.svt.ntnu.no/iso/jorn.rattso/Papers/jrnordictax.pdf

Reingewertz, Yaniv. *Do Municipal Amalgamations Work? Evidence from Municipalities in Israel*. 2010

Ringen, Stein. *Hvorfor demokrati?* Koloritt Forlag. 2008

Rose og Baldersheim
Lawrence E. Rose og Harald Baldersheim. *Kampen om kommunen: Foran et nytt kommunalt hamskifte?* I: Norsk statsvitenskapelig tidsskrift, nr. 3. 2003

Rose og Pettersen
Lawrence E. Rose og Per Arnt Pettersen. *Holdninger til endringer i kommunestruktur: To preferanser, to rasjonaliteter?* I: Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift. Sidene 240- 275. 2003

Rose og Pettersen
Lawrence E. Rose og Per Arnt Pettersen. *Holdninger til endringer i kommunestrukturen hva man ser kan bero på hvor man står: Noen kommentarer til Dag Ingvar Jacobsens nyanser*. I: Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift, nr. 4. 2004

Rose, Lawrence E. og Per Arnt Pettersen. *Kommunesammenslåing: Folkets krav eller folkets skrekk?* I: Kommunenes Sentralforbund (red). *Er sammenslutning av kommuner svaret på Kommune-Norges utfordringer? Om konsekvensene ved endring av kommunestruktur*. Oslo: Kommuneforlaget. 2003

Lesjø, Dølvik og Selstad
Jon Helge Lesjø, Tor Dølvik og Tor Selstad. *Sterke kommuner og regioner? Fem framtidsfortellinger om forvaltningsreformen*. I: Plan, nr. 3 og 4. 2006

Sunde m.fl.
Henning Sunde, Lise Christoffersen, Bent A. Brandtzæg og Cæcilie Riis. Gjennomføring av kommunesammenslutninger – suksessfaktorer og snublesteiner. Følgeevaluering delrapport 1: Foreløpige erfaringer. 2005

Smith, Eivind. *Hinderløypa: grunnlovsfesting av kommunalt selvstyre i Norge?* I: Eivind Smith og Harald Baldersheim (red.). *Lokalt demokrati uten lokalt selvstyre?* Abstrakt forlag. Sidene 49-72. 2011

Sundström og Tingvall
Björn Sundström, Lennart Tingvall. *Färre kommuner? Om små kommuners problem och utmaningar.* 2006

Sørensen m.fl.
Rune J. Sørensen, Lars-Erik Borge, Morten Fjeldstad, Lars Chr Monkerud, Thomas Pallesen og Signy Irene Vabo. *Omstilling og utvikling i norske kommuner. Mye skrik og lite ull? Forskningsrapport 3/2007*. Handelshøyskolen BI. 2007

Sørensen, Rune J.
*Frivillige sammenslåinger av kommuner – en vakker, men håpløs idé?* I: Samfunnsspeilet nr. 2. Sidene 2-9. 2004

Nettlenke: http://www.ssb.no/ssp/utg/200402/ssp.pdf [Sitert 28.juli 2012]

Sørensen, Rune J. *En effektiv offentlig sektor*. Universitetsforlaget. 2009

Sørensen, Rune J. *Hvorfor har vi så mange små kommuner? Innlegg på NHOs Årskonferanse, 5. januar 2012*. Handelshøyskolen BI. 2012

Sørensen og Ludvigsen.
Stine Ludvigsen og Rune Sørensen. *Når pengene skal følge brukeren. Kan kommunene ta ansvar for brukervalg og stykkpriser?* I: Norsk statsvitenskapelig tidsskrift, nr. 3. 2003

Såheim og Fjermeros
Thomas Såheim og Are Fjermeros. *Satisfaction with Municipal Services. Does Municipality Size Really Matter? Paper for Workshop on Social Capital and Politico-Economic Performance, ECPR Joint Session, Bern 1997*. 1997

Såtvedt, Øyvind. *Det overadministrerte Norge. Demokratispillet: Overadministrasjon vs. Folkestyre*. Civita. 2006

Thorstensen, Audun. *Økonomiske effekter av en mulig kommunesammenslåing mellom Ulstein og Hareid. "Ulstein-Hareid kommune". Telemarksforskning-notat nr. 12/2010*. 2010

Thorstensen, Audun. *Økonomiske effekter av to ulike alternativer for kommunesammenslåing i Grenland. Telemaksforskning-notat nr. 3/2011*. 2011

Utdanningsspeilet. *Tall og analyse av grunnoppløringen i Norge*. Utdanningsdirektoratet. 2011a.

Utdanningsdirektoratet. *Små kommuner og skoleeierrollen. Temanotat 2011:1*. 2011b.

Vindegg, Jorunn. *Innspill til framtidas barnevern*. I: Tidsskriftet Norges barnevern, nr. 1. 2011

Vinje, Villeman. *Spiller det noen rolle?* Civita, 2009.

Winsvold og Hansen.
Tore Hansen og Marthe Winsvold. *Politiske effekter avkommunesammenslutninger*. I: Tore Hansen (red.). *Mellom politiske prinsipper og lokal pragmatisme. Kommunesammenslutningenes legitimeringsgrunnlag NIBR-rapport 2003:10*. Sidene 99-112. 2003

Østre, Stein. *Kommunalt selvstyre for demokrati og individtilpasset velferd*. Kommuneforlaget. 2005

Østre , Stein. *Demokrati som velferdsgode*. I: Stat & Styring, nr. 4. 2007

Østre, Stein. *Om å skyte spurv med kanon og likevel bomme*. I: Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift, nr. 2. Sidene 137-140. 2011

Aaberge, Rolf. *Temmelig sikre gevinster*. I: Aftenposten 6.september 2011
Nettlenke: http://www.aftenposten.no/meninger/debatt/Temmelig-sikre-gevinster-6665487.html [Sitert 28.juli 2012]

Aasbrenn, Kristian. *Uttynningssamfunnet. Det demografisk uttynnede – men ikke avfolkede – utkantsamfunnet.* I: Tidsskrift for samfunnsforskning. Sidene 509-519. 1989

Den kommunale sektor er mer omfangsrik i Norge enn i de fleste andre europeiske land, uavhengig av om man ser på andelen av de offentlig ansatte som er sysselsatte i kommunen, hvor mye av det offentlige forbruk som skjer i kommunesektoren, eller hva slags oppgaver og ansvar kommunene er satt til å utføre.

Kommunesektorens størrelse må sees i sammenheng med en utvikling der man har innført et økende antall velferdsordninger som håndteres på kommunenivå. Kommunene sysselsetter omtrent en femtedel av arbeidsstyrken i Norge, og konsumerer betydelige deler av de offentlige utgiftene. En viktig problemstilling er imidlertid om kommunene er dimensjonerte for å håndtere oppgavene.

Danmark gjennomførte for få år siden en kommunereform som reduserte antallet kommuner drastisk, fra 270 til under 100. I Finland jobber politikerne i disse dager med å få på plass en runde med sammenslutning av kommuner. De fleste norske politikere har foreløpig ikke satt spørsmålet om kommunesammenslåing særlig høyt på dagsorden. Det er dessuten en ikke-sak for en regjering med tydelige sammenslutningsmotstandere som deltakere.

Denne Civita-rapporten ser nærmere på konsekvensene av at vi går over til større kommuner og om argumentene mot kommunesammenslutning er holdbare. Når Norge i dag har flere kommuner enn Sverige og Danmark til sammen, er det også viktig å se om vi kan lære av våre naboland eller om feil gjort der bør ha påvirkning på den norske debatten om kommunesammenslutning.