



En ny og bedre kommunereform

Av Skjalg Stokke Hougen, rådgiver i Civita

Politiske institusjoner må endres for å tilpasses nye tider. Kommunestrukturen er en slik institusjon, og den er moden for endring. Hvordan kommunene er organisert legger rammene for hvordan kommunene kan takle fremtidens utfordringer. Både kommune og stat må tilpasses dynamiske rammevilkår som bosettingsmønstre, sysselsetting og den demografiske sammensetningen i befolkningen.

Eldrebølgen kommer til å treffe hardt. Vi vil få flere eldre innbyggere og en lavere andel innbyggere i yrkesaktiv alder. Dette vil bidra til å forsterke behovet for omstilling i offentlig sektor. Det vil gi økt etterspørsel etter velferdstjenester til eldre, økt behov for rekruttering av kompetent arbeidskraft og endret forhold mellom offentlige utgifter og inntekter. Særlig hardt vil dette ramme de mindre norske kommunene.¹ Og små kommuner har vi mange av.

Dagens modell, med mange små kommuner som har ansvaret for de samme tjenestene, er derfor under press. Presset er der allerede, både økonomisk og demografisk, men det vil med tiden øke i omfang. Hvordan rustes kommunene best for å møte disse utfordringene? Tilpasning gjennom endring krever kunnskap, nytenkning og politisk handlekraft. Dette notatet belyser hvilke muligheter som finnes for kommunestrukturen i Norge. Notatet presenterer også konkrete anbefalinger om hva som burde gjøres med kommunestrukturen.

I tillegg til å peke på enkelte av det nåværende systemets utfordringer, vil notatet se på tre konkrete alternativer til dagens kommunale organisering med generalistkommuner. Disse er:

- Differensiert oppgavefordeling
- Samkommuner eller lovpålagt interkommunalt samarbeid
- Større innslag av frikommuner

Behovet for endring

Norge vil gå tom for mennesker lenge før vi går tomme for penger. Det er ikke bare snakk om at andelen i yrkesaktiv alder er på vei nedover, men også tilgangen på kompetent arbeidskraft vil være en formidabel utfordring for den norske velferdsstaten. Utvikling og endring av forholdet mellom stat og kommune, herunder den kommunale organiseringen, må sees i sammenheng med samfunnets økonomiske og sosiale utvikling.

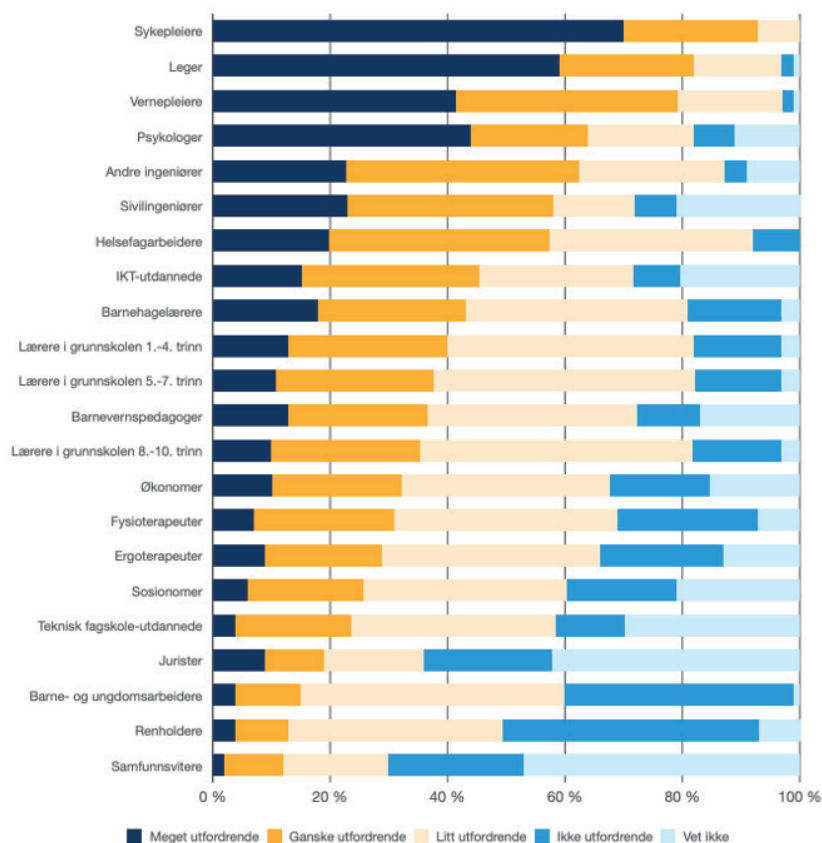
Solberg-regjeringens kommunereform, som ble vedtatt i 2017, siktet på å gi kommunene tilstrekkelig med faglig og administrativ bemanning.² Hovedpoenget med reformen var altså å sikre kommunen kapasitet, nærmere bestemt driftskapasitet. Det vil si: Kapasitet til å utføre sin rolle som generalistkommune. Logikken bak reformen var at større enheter ville gi økt kapasitet. En oppskalering av kommunen som administrativ enhet vil bidra til å løse kommunenes skalaproblemer.

I tillegg vil økt driftskompetanse også gjøre det enklere å få tilgang på kompetanse, som de mindre og usentrale kommunene har utfordringer med å tiltrekke seg. Kommuner som ligger sentralt og utgjør en del av en større bo- og arbeidsmarkedsregion, har mindre utfordringer med å tiltrekke seg nødvendig kompetanse. Som en del av kommunereformen ble det gjennomført en rådmannsundersøkelse som viser at svært mange små kommuner vurderer kapasiteten som dårlig, sammenlignet med større kommuner. Forekomsten av fagpersonell med høyere utdanning, særlig på spesialiserte mindre tjenesteområder, var mindre i små kommuner enn i større kommuner.³

Tilgang på riktig kompetanse er helt avgjørende for at kommunene skal fungere optimalt. Norske kommuner oppgir også etter kommunereformen at de har store utfordringer med å rekruttere nødvendig arbeidskraft. Dette gjenspeiles i KS' arbeidsgivermonitor, som er en rapport som i stor grad baserer seg på landsomfattende spørreundersøkelser rettet mot blant annet kommunedirektører.⁴ Nær halvparten av kommunene deltar i undersøkelsen.

Særlig er det innen helse- og omsorgssektoren at kommunene har rekrutteringsproblemer. Det oppleves for eksempel som ganske eller meget utfordrende å rekruttere yrkesgrupper som

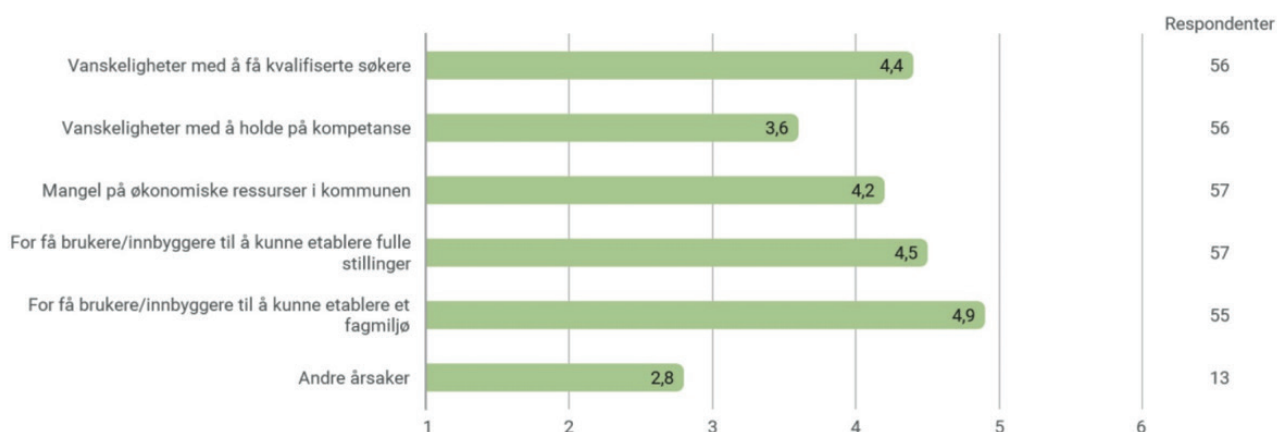
sykepleiere (92 prosent av de spurte), leger (82 prosent av de spurte) og vernepleiere (80 prosent av de spurte). Dette er også en økning fra forrige arbeidsgivermonitor fra 2021.⁵ Figuren under viser kommunenes oppfatning om rekrutteringsutfordringer basert på yrke:



Figur 1 viser rekrutteringsutfordringer i norske kommuner. Hentet fra KS' arbeidsgivermonitor⁶

Dette er særskilt urovekkende ettersom 66 prosent av ansatte i offentlig sektor er de som sysselsettes av kommunene. I tillegg er 40 prosent av de ansatte i kommunene sysselsatt innen helse og omsorg, der rekrutteringsproblemene er størst. Behovet innen denne sektoren er også sterkt økende. SSB fremskriver blant annet en betydelig vekst i etterspørselen etter sykepleiere i Norge, som vil overgå tilbudet allerede om få år.⁷ Mangelen på tilgang til kompetanse vil øke med årene og legge press på kommunene og deres rolle som tjenesteleverandør.

Det er ulike forhold som avgjør hvorfor kommunene sliter med rekruttering. I en spørreundersøkelse rettet mot kommunedirektører for kommuner med færre enn 3 000 innbyggere, er det spurt *hvorfor* de sliter med å tiltrekke seg kompetanse.⁸ Det som trekkes frem som særskilte utfordringer for disse kommunene, er at de har for få innbyggere og brukere til å kunne etablere et fagmiljø, men også at kommunen er for liten til å kunne etablere fulle stillinger. I tillegg er vanskeligheter med å få kvalifiserte søkere og trang økonomi oppgitt som viktige årsaker for småkommuners kompetansemangel.



Figur 2 viser årsaker til hvorfor småkommuner ikke har tilstrekkelig tilgang på kompetanse. 1 er i "svært liten grad" og 6 er i "svært stor grad"⁹

Kommunenes handlingsrom og reelle autonomi er også et tilbakevendende tema i diskusjonen om endring av den kommunale organiseringen. Hvilket handlingsrom kommunene faktisk har, spiller inn på deres muligheter til å løse utfordringer. Makt- og demokratiutredningen (NOU 2003:19) påpekte at lokalpolitikernes handlingsrom var blitt mindre som en følge av blant annet økende statlig detaljstyring, rettighetslovgivning og, ikke minst, et misforhold mellom oppgaveporteføljen og kommunesektorens økonomi.¹⁰ I denne utredningen ble kommunene omtalt som rene skole- og omsorgskommuner.¹¹ Velferdsstatens likhetskrav og det kommunale selvstyrets krav om lokal autonomi kommer hyppig i konflikt med hverandre.

Ser man til KS' lokaldemokratiundersøkelse, oppgir nesten halvparten av de spurte politikerne at de føler at det er administrasjonen og ikke politikerne som utformer politikken i kommunen.¹² Legger vi det manglende handlingsrommet sammen med kommunenes økende utfordringer og deres manglende evne til å oppfylle lovkravene sine som generalistkommuner, er det rimelig å stille følgende spørsmål: Finnes det et potensial for bedre og mer effektiv utførelse av kommunenes oppgaver? For å besvare det spørsmålet er vi nødt til å se mot den kommunale organiseringen.

Dagens system

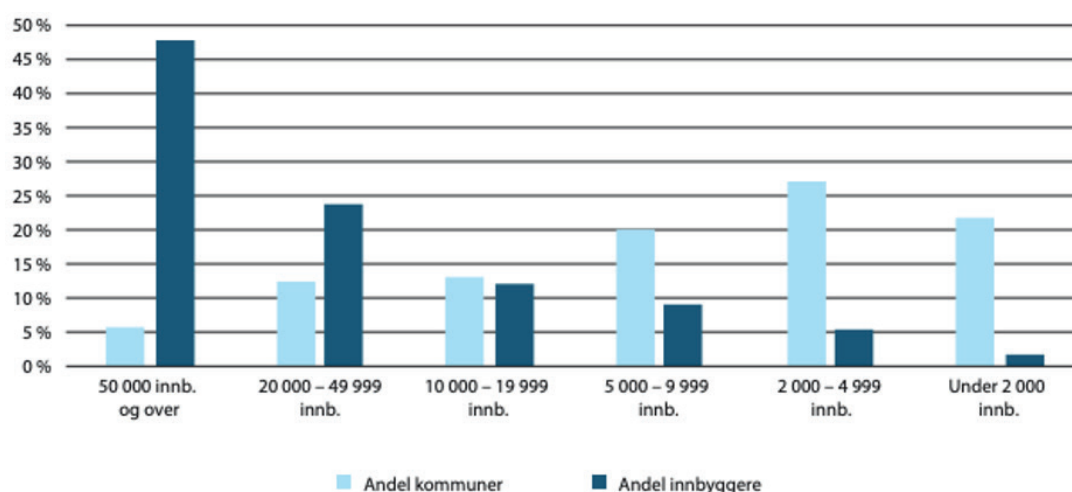
Ingen modell er fullkommen, og det finnes ulike avveininger og gevinster ved forskjellige organiseringsformer. Norske kommuner er i dag innrettet som generalistkommuner, hvilket innebærer at de er lovpålagt å utføre de samme tjenestene til innbyggerne sine, helt uavhengig av kommunenes forutsetninger. Dette byr på en rekke utfordringer for kommunene, men skal til gjengjeld sikre hele befolkningen samme tjenestetilbud og like demokratiske rettigheter. Organiseringen skal i teorien sørge for at rettighetene til borgerne i to forskjellige kommuner er likeverdige, ettersom kommunene er pålagt å levere samme tjenester.¹³ Generalistkommunesystemet har både sin styrke og svakhet i at det sikrer likt tjenestetilbud i hele landet.

Systemet har imidlertid i praksis ikke den likheten en skulle tro. Brorparten av kommunene har i dag begrenset handlingsrom og mangler nødvendig kapasitet til å utføre sine lovpålagte tjenester

som generalistkommuner. I gjennomsnitt tilfredsstiller norske kommuner om lag 80 prosent av sine lovkrav.¹⁴ Det vil si at norske kommuner bryter loven daglig. Jo mindre en kommune er, desto færre lovpålagte oppgaver utfører den. Dette gjør at kommunene er helt avhengige av interkommunalt samarbeid for å tilfredsstille rollen sin som tjenesteyter.

Den manglende kapasiteten henger i stor grad sammen med størrelsen på kommunene. De største og mest sentrale kommunene oppfyller en større andel av lovkrav. På bakgrunn av dette anbefalte generalistkommuneutvalget (NOU 2023:9) at dersom generalistkommunesystemet skulle videreføres, burde de norske kommunene oppskaleres kraftig. Aller helst burde hver kommune ha en størrelse på minst 15 000–20 000 innbyggere.¹⁵

Til tross for en runde med kommunesammenslåinger under Solberg-regjeringens forsiktige kommunereform, er spriket i kommunenes befolkningstall betydelig. Det er kun 80 av de 356 kommunene i landet som har 15 000 innbyggere eller mer, samtidig bor 81 prosent av befolkningen i landets 100 mest folkerike kommuner.¹⁶ Bildet under viser andel kommuner og andel innbyggere etter innbyggertall:



Figur 3: Andel kommuner og andel innbyggere etter innbyggertall¹⁷

Som nevnt har størrelsen stor innvirkning på fravær av kapasitet og kompetanse i kommunene. Samtidig sliter kommunene med å oppfylle rollen sin. Behovet for å samarbeide med andre kommuner for å løse oppgaver vil øke for de minste kommunene fremover.¹⁸ Derfor vil det være helt nødvendig å enten endre den kommunale organiseringen, slå sammen flere kommuner eller løfte interkommunalt samarbeid opp på et nytt nivå.

Det finnes gode grunner til å ville bevare generalistkommunesystemet. Innbyggernes nærhet til tjenestene og innbyggernes demokratiske rettigheter trekkes ofte frem som viktige prinsipper som kan svekkes ved å legge om den kommunale organiseringen. Nærhet bidrar blant annet til at små kommuner ofte scorer høyt på innbyggernes opplevelse av kvalitet på tjenestene de tilbys.¹⁹ Dette kan igjen spille positivt inn på borgernes tillit til kommunen. I tillegg vil et system som har en stor grad av sentralisering, slik som dagens system har, gi de sentrale myndighetene større kontroll

på hvilke tilbud de ulike kommunene har overfor sine innbyggere. Det reduserer kompleksiteten i offentlig sektor. Samtidig vil kommunenes innbyggere ha demokratisk kontroll over tjenestene kommunen tilbyr som generalistkommuner, så lenge kommunen tilbyr tjenesten selv og ikke gjennom interkommunalt samarbeid.

Alternativene

På tross av generalistkommunenes positive trekk, er utfordringene ved systemet for store. Utfordringene illustrerer betydningen av å utforske alternativene til det systemet vi har i dag. Kommune-Norge trenger et system som i større grad sikrer kommunene kapasitet og kompetanse til å løse oppgaver ut fra deres behov. Samtidig er det viktig at kommunene får større handlingsrom ved at det kommunale selvstyret styrkes. De mest sannsynlige alternativene er et system med:

1. Større innslag av frikommuner som er fritatt visse lover og regler
2. Differensiert oppgavefordeling
3. Samkommuner eller en lovpålagt form for interkommunalt samarbeid

Disse alternativene skal belyses videre i notatet.

Større innslag av frikommuner

Alternativet med å ha flere frikommuner skal, mest sannsynlig, utforskes grundigere fremover. Regjeringen inviterer og oppfordrer til et frikommuneforsøk som er inspirert av et lignende forsøk i Danmark. Det danske forsøket gikk ut på at syv kommuner signerte en «Velferdsavtale», som ga dem stor frihet, gjennom unntak fra en rekke statlige regelverk, til å styre ulike velferdsområder slik de ønsker. Tanken er å sikre lokal tilpasning gjennom innovasjon og mindre detaljstyring fra staten.

Det norske forsøket har hovedsakelig som mål å sikre bedre tjenester, mer effektiv forvaltning og å revurdere oppgavefordelingen mellom de tre styringsnivåene som vi har.²⁰ Da vil kommuner som søker, prøve seg som en såkalt frikommune: En kommune eller fylkeskommune som forsøksvis er fritatt fra visse lover, forskrifter eller andre bestemmelser.²¹

Tanken er i utgangspunktet god: Å se om det fungerer med større frihet og lokale løsninger for å løse de ulike utfordringene kommunene står overfor. Kommunene skal få lov til å gjøre forsøk innen ulike sektorer. Men dette skjer innen eksisterende lovverk og budsjett og er dermed ikke noe nytt, siden kommunene hele veien kunne søkt på dette, innenfor *forsøksloven*. Det nye er at regjeringen aktivt oppmuntrer til forsøk i kommunene. Forsøket ville vært mer treffsikkert med en egen forsøkslov, uten dagens begrensninger i kommune- og forvaltningsloven. Dette vil gi større rom for nytenkning, prøving og feiling.

Frikommuneforsøket vil i beste fall bidra til å gi et bedre kunnskapsgrunnlag om eventuelle områder der alternative og lokale løsninger er å foretrekke. Men forsøket vil ikke gi kommuner økt kapasitet. Forsøket vil heller ikke gi kommunene økt kompetanse. Det vil dermed ikke øke kommunenes handlingsrom nevneverdig. Kommunenes utfordringer er ikke knyttet til kommunenes

egne veivalg, men til deres evne til å virke som tjenestetilbydere, samfunnsutviklere og administrative enheter, for å nevne noe. Frikommuneforsøket fremstår dermed ikke tilstrekkelig til å ta fatt på kommunenes økende press i disse rollene.

Differensiert oppgavefordeling

Hvem bør avgjøre hva en kommune har behov for? Kommunen selv og dens innbyggere, eller de nasjonale myndighetene? Et system som sikrer større fleksibilitet og lokal autonomi er en modell med differensiert oppgavefordeling. Modellen ble lansert i en stortingsmelding fra 2002: *Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå*.²² Formålet var hovedsakelig å gjøre et forsøk på å flytte statlige og fylkeskommunale oppgaver til enkelte kommuner med tilstrekkelig kapasitet og kompetanse.

Oppgavedifferensiering er på mange måter selve motsetningen til generalistkommuner, og innebærer at kommuner med ulike forutsetninger får ulike oppgaver: Oppgaver kan tilpasses mer fleksibelt til de ulike lokale forutsetningene i geografi og befolkningsgrunnlag. Differensiering kan innebære desentralisering enkelte steder, ved at kommuner som er store, kan få flere oppgaver. Samtidig kan differensiering bety sentralisering andre steder, og dermed legge grunnlag for stordriftsfordeler og kompetansegevinster. Hvordan kan denne modellen fungere i praksis?

I første ledd vil en slik modell gi ulike typer kommuner med forskjellige ansvarsområder. Det kan blant annet deles inn i såkalte A-kommuner, som ofte vil være regionsentre, med utvidede ansvarsområder, B-kommuner med de samme oppgavene som dagens generalistkommuner, og C-kommuner som vil ha færre oppgaver, spesielt i tynningssamfunn eller små kommuner med lange reiseavstander til nærmeste senterkommune. C-kommunene vil ha oppgaver etter hvilke lokale behov de selv har. Med en ny runde kommunesammenslåinger kan behovet for C-kommuner forsvinne. Da vil A- og B-kommuner være tilstrekkelig for å løse oppgaver. En barriere mot kommunesammenslåing kan være geografi, for eksempel vil det ikke være logisk å slå en liten øykommune sammen med andre kommuner. Dermed vil det i enkelte tilfeller foreligge et behov for å ha C-kommuner. Det er viktig å understreke at dersom en kommune omtales som en «C-kommune», innebærer ikke dette at denne er underordnet A- og B-kommunene, men at de hovedsakelig har oppgaver som er strengt nødvendige, eller oppgaver som krever lokalpolitisk skjønn for å løse. Å være en C-kommune skal være en berikelse for kommuner som i dag tynges av rollen som generalistkommune.

Likevel må det nevnes at en opprettelse av kommuner med differensierte oppgaver vil kunne føre til en svekkelse av innbyggernes innflytelse. Hvis en innbygger må reise til en annen større kommune for å motta en tjeneste, vil innbyggeren mest sannsynlig ha liten medbestemmelse over utførelsen av tjenesten, gitt at det er en kommunal, og ikke statlig, tjeneste. Slik er det også i dag med tjenester gjennom interkommunalt samarbeid. Dette burde gi insentiv til å ha større kommuner, samtidig som det enhetlige tjenestetilbudet også kan være negativt for innbyggerne, ved å legge beslag på ressurser som kunne vært bedre utnyttet, til tross for at det sikrer like rettigheter.

Dersom noen kommuner får ansvar som andre kommuner ikke har, vil det gi innbyggerne i kommuner med flere oppgaver og større ansvar større innflytelse over oppgaveløsningen enn

innbyggerne i kommuner med færre oppgaver og mindre ansvar. Oppgavedifferensiering kan derfor ha demokratiske utfordringer. Et premiss for en innføring av denne modellen burde derfor være at sentralisering av tjenester som ikke er hensiktsmessige, begrenses. Flytting av oppgaver burde hovedsakelig gjøres når grunnlaget for en tjeneste er for tynt, blant annet ved at det er for få brukere i en kommune. Kommunene vil med andre ord ha friheten til å si fra seg oppgaver.

A-kommuner vil hovedsakelig være svært store kommuner. Dette vil medføre at en rekke oppgaver som i dag utføres av fylkeskommunen, overføres til A-kommunene. Det samme gjelder oppgaver det enten ikke gir mening i at B-kommunene utfører, eller har tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å utføre. Hvis det er for få brukere i en B- eller C-kommune til å etablere et godt tilbud på ett område, som det ofte er i små kommuner, vil det for eksempel være fordelaktig å legge tjenesten til en A-kommune. Samtidig som A-kommunen vil ha stordriftsfordeler, vil de andre kommunetypene, hovedsakelig små kommuner, få muligheten til å prioritere andre viktige oppgaver de har som samfunnsutviklere og tjenestetilbydere. Det vil også være rom for at en kommunetype beholder en oppgave som en annen kommunetype gir fra seg, hvis kommunen løser oppgaven på mer effektivt vis. Dette åpner for at kommunene i større grad konkurrerer om «best practice», som utløser innovasjon og valgfrihet gjennom prøving og feiling.

Modellen med differensierte oppgaver innebærer med andre ord et innslag av konkurranse mellom kommunene. Det står i kontrast til dagens system, der de fleste områdene detaljstyres fra sentrale myndigheter og er standardiserte. En endring medfører at en rekke gevinster kan utløses. En modell med konkurrerende kommuner forventes å²³

- Gi befolkningen valgmuligheter
- Øke lydhørigheten overfor befolkningens krav
- Øke effektiviteten
- Bremse veksten i offentlig sektor

Fiva, Hagen og Sørensen²⁴ skriver at en modell med konkurranse, der kommunene i større grad bestemmer skatteinntektene selv, vil føre til et bedre tilbud til innbyggerne, samtidig som det bremser veksten i offentlige utgifter. Dette kommer av at en kommune som ikke leverer tilstrekkelig med kvalitet eller omfang av tjenester, eller ilegger innbyggerne for høye skatter, vil oppleve nedgang i innbyggertallet. Altså vil velgerne i større grad stemme med føttene over hvordan kommunene løser rollene sine. Videre skriver Fiva, Hagen og Sørensen at desentralisering kun ser ut til å bidra til en mindre offentlig sektor så lenge lokale myndigheter har frihet til å bestemme skatteinntektene selv.²⁵ Desentralisering av utgifter, uten en desentralisering av skatteinnkreving, slik tilfellet i stor grad er i Norge, ser derimot ut til å øke offentlige utgifter.

Å legge til rette for denne typen desentralisering vil dog ikke bare være positivt. Ofte vil det ligge en avveining mellom hensynet til fleksibilitet og en fare for økt kompleksitet. Dette er ofte tilfellet for desentralisering i det offentlige. Økt kompleksitet vil innebære at det er vanskeligere å kontrollere og koordinere hva de ulike kommunene foretar seg. Fraværet av dagens lovkrav og detaljstyring kan dermed ha negative konsekvenser ved at myndighetene mister kontrollen over

hvilket tilbud det offentlige leverer rundt om i landet. Dette er en viktig årsak til at kommunene ikke gis full frihet til å utøve rollen som tjenesteleverandør.

Oppgavedifferensiering sørger i all hovedsak for at små og usentrale kommuner avlastes for oppgaver, som deretter overføres til en annen kommune eller staten. Dette er en modell som vil kunne ruste kommune-Norge mot utfordringene som de mindre kommunene har med manglende kapasitet og tilstrekkelig kompetanse. Dette vil også gi de samme kommunene økt handlingsrom når de fritas fra statens krav og detaljstyring. Modellen må vurderes, dersom de eventuelle ulempene ikke overstiger gevinstene modellen kan gi.

Samkommuner

Et alternativ som vil føre til mindre omveltninger i selve kommunestrukturen, er å innføre et system med såkalte samkommuner. En samkommune innebærer simpelthen et samarbeid inngått mellom to eller flere kommuner, og stammer fra en tidligere prøveordning for norske kommuner på 1990-tallet.²⁶ Samarbeidet gikk ut på å løse kommunale og regionale oppgaver i fellesskap. En samkommune er med andre ord en sterkt formalisert form for interkommunalt samarbeid.

Dersom samkommuner skulle blitt vurdert som en ny måte å organisere norske kommuner på, ville det være hensiktsmessig å få så mange kommuner som mulig til å inngå i hver enkelt samkommune. En samkommuneordning vil kunne erstatte fylkeskommunene, samtidig som selve samkommunen samkjører de ulike kommunenes rolle som tjenestetilbyder. En samkommune vil med andre ord være svært lik en senterkommune, med status som A-kommune, men med muligheter for at flere kommuner beholder sine territorielle grenser.

Årsaken til at samkommuner er godt egnet til å ta over fylkeskommunens oppgaver, er at ordningen innebærer opprettelsen av en ny politisk enhet, som har sine egne valgte representanter fra kommunestyrene. Ideelt sett vil disse representantene ta over ansvaret for oppgaver som er bestemt av kommunestyret og nasjonale myndigheter. Samkommunen vil også motta økonomiske ressurser fra medlemskommunene og ha sin egen administrasjon og fagavdelinger som utfører oppgaver som tidligere ble gjort i hver enkelt kommune.

En positiv konsekvens ved dette er at eksisterende administrasjon, blant annet fra fylkeskommunen, vil kunne omplasseres til samkommuner. Kombinasjonen av å overta oppgavene til den gamle fylkeskommunen, og å ha en samordnende rolle for flere av kommunenes oppgaver, vil kunne ha en synergieffekt som gir stordriftsfordeler på lik linje med det større kommuner gir. Samkommuner burde derfor ikke være et fjerde forvaltningsnivå, ettersom dette vil gi et mer byråkrati og større styringsproblemer i offentlig sektor. Det ville slått helt feil ut.

I kommuneloven går samkommuner under navnet «kommunalt oppgavefellesskap» og er en frivillig ordning.²⁷ Med en videreføring av generalistkommunene bør det vurderes at slike «oppgavefellesskap» gjøres obligatoriske, for å sikre bedre samarbeid om flere lovpålagte oppgaver. Dette vil være hensiktsmessig å gjøre i disse samkommunene. Samkommuner må oppfattes som en gyllen middelvei mellom en videreføring av dagens system, og en større omveltning, slik det å gi kommunene differensierte oppgaver vil være.

Fylkeskommunen har utspilt sin rolle

Vi har tre forvaltningsnivåer i Norge: Stat, fylkeskommune og kommune. Det trenger vi strengt tatt ikke å ha. Som en følge av at mange norske kommuner er såpass små, er det behov for en regional aktør som kan tenke større enn en liten kommune gjør. Fylkeskommunens eksistens hviler med andre ord på dagens kommunale organisering. Kommunene tenker regionalt når de tar del i interkommunalt samarbeid for å løse oppgaver med andre kommuner, men på andre områder tenker kommunen kun på seg selv og sine innbyggere. Dette kan gå på bekostning av regionale og nasjonale hensyn. Men det trenger ikke å være slik. Makt og oppgaver kan delegeres til større og sterkere kommunale enheter, eller samordnende enheter som en samkommune.

En rekke oppgaver som i dag ligger hos fylkeskommunen, kan flyttes til enten nye, større kommuner, eller til staten. Det krever ikke mye kreativitet å se for seg Norge uten fylkeskommunen som forvaltningsnivå, slik Aslak Versto Storsletten gjør i et annet Civita-notat.²⁸ Et eksempel er Osломodellen som lenge har gitt Oslo en dobbeltrolle ved å fungere som kommune og regional aktør i mange år. Dette har ført til at Oslo i praksis har hatt en form for differensiert oppgavefordeling, ved at de også har hatt fylkeskommunale oppgaver i sin portefølje. Dette har blant annet medført at velgerne i Oslo har stemt på politikere som er utstyrt med større styringsmulighet enn politikerne i fylkestingene eller i øvrige kommuner. Likheten som generalistkommunesystemet skal sørge for, frafaller altså på flere måter enn ved interkommunalt samarbeid.

Den samme omleggingen av oppgaver kan gjøres enten gjennom samkommuner, langt større generalistkommuner eller store senterkommuner i en modell med oppgavedifferensiering. Fylkeskommunen har i dag få oppgaver, fylkeskommunen har lavest demokratisk legitimitet av de tre forvaltningsnivåene i Norge og den fungerer i all hovedsak som en barriere mot at nærhetsprinsippet følges. Nærhetsprinsippet tilsier at makt og avgjørelser skal ligge så nær borgerne som mulig.²⁹ Dette vil i større grad følges, dersom fylkeskommunens oppgaver flyttes til et lavere nivå, gitt at det eksisterer kommuner av størrelse til å påta seg rollen som en regional aktør.

Nedleggelse av fylkeskommunen ledsaget av en omorganisering av kommune-Norge må derfor ses på som en mulighet til å styrke det lokale selvstyret. Det lokale selvstyret styrkes ikke ved å gjøre kommunene større isolert sett, men ved å gi dem flere oppgaver, og større rom til å forvalte egen virksomhet. Dette glemmes ofte i debatten omkring kommunestørrelser.

Kommunestørrelsens betydning

Når kommunereform diskuteres, ender debatten ofte med å bli et spørsmål om hvorvidt man ønsker å beholde antallet kommuner, eller om flere kommuner skal slås sammen. Dette gir, som nevnt, en debatt med skjevt fokus. Det er muligheter for oppgaveløsning og en styrking av kommunenes rolle som samfunnsutvikler som er det avgjørende ved kommunestrukturen. Men hva har egentlig størrelsen på kommuner å si for hvordan de fungerer? Størrelsen har en viss betydning, særlig for kostnader og effektivitet knyttet til drift av kommunen, men det kan også gi utslag på kvaliteten på tjenestene kommunen leverer. Større er ikke alltid bedre, noe som gjør at kommunestørrelse også koker ned til avveininger mellom motstridende hensyn.

Ser vi mot økonomisk styring, kommer store kommuner objektivt sett best ut på en rekke parametere. 81 av kommunene i Norge med lavest samlet effektivitets-score har færre enn 10 000 innbyggere.³⁰ Samtidig har 35 av de 50 kommunene med høyest score på samme indikator, mer enn 10 000 innbyggere, basert på regjeringens egne tall. Mindre kommuner sliter med effektivitet. I Norge har 49 prosent av kommunene et innbyggertall på færre enn 5 000 innbyggere. Det er dermed rimelig å anta at det finnes et betydelig potensial for å øke effektiviteten rundt om i landet.

I tillegg er driften av de små kommunene langt dyrere enn de store, særlig knyttet til kommunal styring og administrasjon. Kostnadene for politisk styring og administrasjon ligger på rundt 3 500 kroner per innbygger i kommuner med over 20 000 innbyggere, mens de er på 29 300 kroner per innbygger i småkommuner med under 600 innbyggere.

Det er med andre ord liten tvil om at stordriftsfordeler er mulig å oppnå ved å slå sammen kommuner til større enheter.

Bildet er imidlertid ikke helt svart-hvitt, og små kommuner kan også ha noe for seg. Små kommuner leverer godt, dersom vi ser på innbyggernes tilfredshet med kvaliteten på tjenestene som leveres. Dette til tross for at småkommunene ikke kommer spesielt godt ut når de vurderes ut fra rent objektive kvalitetsindikatorer. Karakterene i grunnskolen, legedekningen på sykehjemmene og utdanningsnivået til de ansatte er for eksempel lavere i småkommunene.³¹ Samtidig har også de minste kommunene høyere valgdeltakelse, noe som indikerer at små kommuner, med større nærhet mellom innbyggerne, har en positiv effekt på tillit.³² Nærhet har noe å si for innbyggernes oppfatning av eget lokalsamfunn. Det må ikke underslås i diskusjonen om kommunestrukturen.

Tiltak og anbefalinger

Den kommunale organiseringen er tuftet på prinsippet om universalisme: samme løsning for alle kommuner. Problemene som etter hvert tårner seg opp for kommunene, slik som den manglende evnen til å fungere som generalistkommuner, gjør dette til et prinsipp vi burde bevege oss vekk fra. I forlengelsen av tidligere kommunereformers forsøk på å gi kommunene økt kapasitet, viser status i de norske kommunene at tidligere reformforsøk har vært for spede. Derfor burde en ny kommunereform sikte på å gi kommunene økt selvstyre og mulighet til å løse oppgaver basert på den enkelte kommunens behov. Samtidig må fortsatt kommunene sikres nok driftskapasitet.

Notatets hovedanbefaling er at **generalistkommuneprinsippet må erstattes**. Dette må gjøres av hensyn til kommunenes evne til å utføre tjenester på en god måte. Notatets andre hovedanbefaling er at **fylkeskommunene i Norge fjernes som styringsnivå**. Fylkeskommunens oppgaver kan legges til såkalte regionale senterkommuner, med stor driftskapasitet, og andre oppgaver kan flyttes til staten. Men i all hovedsak burde fylkeskommunens oppgaveportefølje legges til kommunene, slik tilfellet er i Oslo.

Følgende veikart burde derfor følges i utformingen av fremtidig kommunal organisering.

Ved en innføring av differensiert oppgavefordeling:

1. Opprettelse av A-, B- og C-kommuner

- Kommunene deles inn i A-kommuner med utvidede ansvarsområder, B-kommuner med generelle oppgaver, og C-kommuner med færre oppgaver basert på lokale behov eller oppgaver som krever lokalpolitisk skjønn.

2. Slå sammen flere kommuner og redusere antallet kommuner til under 100

- Stimulere til kommunesammenslåinger for å redusere behovet for C-kommuner og styrke A- og B-kommuners kapasitet.

3. Økt demokratisk styring på lokalt nivå

- Sikre at differensiert oppgavefordeling ikke svekker innbyggernes innflytelse på tjenestetilbudet.

4. Økt konkurranse mellom kommunene

- Større konkurranse mellom kommunene kan bidra til å fremme valgfrihet for innbyggerne, forbedre effektiviteten og begrense vekst i offentlig sektor.

Ved en innføring av samkommuner:

1. Innføre en større samkommunemodell.

- Samkommunene formaliserer interkommunalt samarbeid og vil fungere som et eget forvaltningsnivå. Samkommunene vil også erstatte fylkeskommunen og fungere som en blanding av en senterkommune og fylkeskommunen.

2. Eller å gå inn for lovpålagte interkommunale samarbeid

- Gjøre også interkommunale samarbeid obligatoriske for å sikre bedre samarbeid om lovpålagte oppgaver og bedre ressursutnyttelse.

Civita er en liberal tankesmie, som gjennom sitt arbeid skal bidra til økt kunnskap og oppslutning om liberale verdier, institusjoner og løsninger, og fremme en samfunnsutvikling basert på respekt for individets frihet og personlige ansvar. Den enkeltes publikasjons forfatter(e) står for alle utredninger, konklusjoner og anbefalinger, og disse analysene deles ikke nødvendigvis av andre ansatte, ledelse, styre eller bidragsytere. Skulle feil eller mangler oppdages, ville vi sette stor pris på tilbakemeldinger, slik at vi kan rette opp eller justere.

Ta kontakt med forfatteren på skjalg@civita.no eller civita@civita.no

Noter

- 1 Hougen, Skjalg Stokke. (2023). Ny kommunereform: Hvordan vil morgendagens kommuner se ut? Stat & Styling. Vol. 33, utg. 4. <https://www.idunn.no/doi/10.18261/stat.33.4.10>
- 2 Regjeringen. (2023). Saksgang: Kommunereformen. Kommunal- og distriktsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/kdd/sak/saksgang-kommunereformen/id2607187/>
- 3 NOU 2023:9. Generalistkommuneutvalget. Kommunal- og distriktsdepartementet.
- 4 KS. (2023). Kommunesektorens arbeidsgivermonitor 2023. Ipsos på oppdrag fra KS. <https://www.ks.no/contentassets/fab9b83db07a49dc8456efe845fe6d16/23088-KS-Arbeidsgivermonitor-2023-WEB.pdf>
- 5 KS. (2021). Kommunesektorens arbeidsgivermonitor 2021. Ipsos på oppdrag fra KS. <https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/arbeidsgiverpolitikk/nyskapende-arbeidsgivere/Kommunesektorens-arbeidsgivermonitor-2021.pdf>
- 6 KS. (2023). Kommunesektorens arbeidsgivermonitor 2023. Ipsos på oppdrag fra KS. <https://www.ks.no/contentassets/fab9b83db07a49dc8456efe845fe6d16/23088-KS-Arbeidsgivermonitor-2023-WEB.pdf>
- 7 Holmøy, Erling. (2023). Arbeidsinnsats i offentlig helse og omsorg: Fremskrivninger og historikk. SSB. <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/sysselsetting/artikler/arbeidsinnsats-i-offentlig-helse-og-omsorg-fremskrivninger-og-historikk>
- 8 Brandtzæg, B. A. (2023). Har kommunereformen lettet presset på små generalistkommuner? Kapittel i: Hvordan kommuner tenker? Side 125–151. Universitetsforlaget. <https://www.idunn.no/doi/book/10.18261/9788215054544-23>
- 9 Brandtzæg, B. A., Lunder, T. E., Aastvedt, A., Thorstensen, A., Groven, S. & Møller, G. (2019). Utredning om små kommuner (TF- rapport nr. 473). Telemarksforsking
- 10 NOU 2003:19. (2003). Makt og demokrati Sluttrapport fra Makt- og demokratiutredningen. Arbeids- og administrasjonsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2003-019/id118893/?ch=1>
- 11 Christensen, Dag Arne. (2020). Kommunestørrelse og tjenestetilfredshet. Stat & Styling, vol. 30, utg. 1.
- 12 Winsvold, Marte. (2022). KS' Lokaldemokratiundersøkelse 2021–2022. KS. <https://www.ks.no/contentassets/8078cfe605694379a2e9b448c08aa689/Samlerapport-KS-Lokaldemokratiundersokelse-2021-2022.pdf>
- 13 Hougen, Skjalg. (2022) Generalistkommuneprinsippet. Civita. Hentet fra: <https://civita.no/politisk-ordbok/generalistkommuneprinsippet/>
- 14 Pedersen, Simen. (2022). Ståa i norske kommuner – En kartlegging av kommunenes oppfyllelse av lovpålagte oppgaver. Menon economics. <https://www.menon.no/wp-content/uploads/2022-46-Staa-i-norske-kommuner.pdf>
- 15 NOU 2023:9. (2023). Generalistkommuneutvalget – Likt ansvar – ulike forutsetninger. Kommunal- og distriktsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dep/kdd/org/styrer-rad-og-utvalg/generalistkommuneutvalget/id2827183/>
- 16 SSB. (2021). Norges 100 mest folkerike kommuner. SSB. <https://www.ssb.no/befolkning/folketall/artikler/norges-100-mest-folkerike-kommuner>
- 17 NOU 2023:9. (2023). Generalistkommuneutvalget – Likt ansvar – ulike forutsetninger. Kommunal- og distriktsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dep/kdd/org/styrer-rad-og-utvalg/generalistkommuneutvalget/id2827183/>
- 18 Brandtzæg, Bent Aslak. (2019). Krevende for små generalistkommuner. Telemarksforsking. <https://www.telemarksforsking.no/krevende-for-sma-generalistkommuner/>

- 19 Jacobsen, Dag Inge. (2013). Frivillighet eller tvang? Kommunestrukturdebatten i Norge. Nordisk Administrativt Tidsskrift, vol.90, utg. 2. 74–87.
- 20 Regjeringen. (2023). Hva er et forsøk? Kommunal- og distriktsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/no/tema/statlig-forvaltning/forvaltningsutvikling/tillitsreform/forsokskommune/hva-er-forsok/id2967953/forvaltning/forvaltningsutvikling/tillitsreform/forsokskommune/hva-er-forsok/id2967953/>
- 21 Regjeringen. (2023). Hva er et forsøk?. Regjeringen. <https://www.regjeringen.no/no/tema/statlig-forvaltning/forvaltningsutvikling/tillitsreform/forsokskommune/hva-er-forsok/id2967953/>
- 22 Meld.St.19 (2001–2002). Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå. Kommunal- og distriktsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-19-2001-2002-/id195855/?ch=1>
- 23 Fiva, Jon. H. Hagen, Terje P. Sørensen, Rune Jørgen. (2017). Kommunal organisering. 7. utg. Universitetsforlaget
- 24 Fiva, Hagen & Sørensen. (2017). Side 99.
- 25 Fiva, Hagen & Sørensen. (2017). Side 99
- 26 Econ analyse. (2004). Hva er – og hvordan utvikle en samkommune?. KS. file:///Users/skjalgthougen/Downloads/2505_024017rapp_samkom.pdf
- 27 Kommuneloven. (2018). Lov om kommuner og fylkeskommuner. Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-22-83/kap19#kap19>
- 28 Storsletten, Aslak Versto. (2022). Trenger vi fylkeskommunen?. Civita. <https://civita.no/notat/trenger-vi-fylkeskommunen/#valgopp Slutning-og-demokratisk-legitimitet>
- 29 Storsletten, Aslak Versto. (2022). Trenger vi fylkeskommunen?. Civita. <https://civita.no/notat/trenger-vi-fylkeskommunen/#valgopp Slutning-og-demokratisk-legitimitet>
- 30 Regjeringen. (2022). Effektivitet i kommunene. Senter for økonomisk forskning på vegne av Kommunal- og distriktsdepartementet. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunedata/effektivitetsanalyse/effektivitetsanalyse/id2520380/>
- 31 Jacobsen, Dag Inge. (2013). Frivillighet eller tvang? Kommunestrukturdebatten i Norge. Nordisk Administrativt Tidsskrift, vol.90, utg.2. 74–87.
- 32 NOU 2023:9. Generalistkommuneutvalget. Kommunal- og distriktsdepartementet.