

Professor Bjarne Jensen  
Amanuensis Ole Gustav Narud

Artikkelen er  
FAGFELLEVDERT

# Norske kommuner – noen myter og realiter

## Oppsummering

Debatten om kommuner og kommunestruktur bygger på mange myter. Vi har vist at Norge internasjonalt sett ikke har små kommuner. Målt etter areal har Norge store kommuner, mens vi etter innbyggertall ligger i et mellomstjikt.

Vår kommuneforvaltning har heller ikke større oppgaver eller ressursbruk i forhold til BNP enn hva vi finner i mange andre land.

Ressursbruken i kommuneforvaltningen, målt ved kommunalt konsum som andel av BNP, har vært stabil etter 1980, med unntak av en kraftig reduksjon i forbindelse med at sykehus og andre spesialisthelsetjenester ble overført til staten.

Vi har også vist at den forskningen som foreligger entydig viser at innbyggerne i de små kommunene er mer fornøyd med kommunale tjenester og har høyere tillit til politikerne. Dette er et fortrinn for små kommuner i distriktene.

Samarbeid og utveksling av informasjon og kompetanse mellom kommuner er en viktig drivkraft for effektivitet og utvikling av kommunale tjenester. Derfor har kommunene stort sett positive erfaringer med interkommunalt samarbeid, og det synes også å øke både hos oss og i andre land. Omfanget av interkommunale selskaper er imidlertid sterkt overdrevet av sentrale aktører i debatten om kommunestrukturen.

# 1. Innledning

## 1.1 Bakgrunn

Fra å være et av fattiglandene i Europa på 1800-tallet, er Norge i dag blant de mest vellykkede av «verdens nasjoner. Norge er på topp når det gjelder verdiskapning og inntektsnivå, utdanningsnivå, levealder og helsetjenester (United Nations 2011). Samtidig er inntektsfordelingen blant de jevneste (Nasjonalbudsjettet 2012 s. 151) og vi har fortsatt desentralisert næringsliv og befolkningsstruktur. Dette var langt på vei oppnådd selv før oljeinntektene skyllet innover landet. Kanskje nettopp den velutviklede grunnstrukturen i samfunnet er årsaken til at oljevirkomheten så langt også har blitt utnyttet til beste for folk flest. Mange av de skadevirkninger «klondykelignende» næringsvirksomhet har for miljø, andre næringer og samfunnsutviklingen mer generelt, er unngått.

Verken økonomer, andre samfunnsvitere, historikere eller politikere kan på en sikker måte konkludere med årsakene til utviklingen, og hva enkeltforhold helt konkret har betydd. Det er samspill mellom mange forhold. Mye er en del av en internasjonal utvikling. Noe kan tilskrives naturressurser. Annet kan ha med flaks og uflaks å gjøre. Vi tror også måten vi har organisert samfunn og samfunnsutvikling på, har vært viktig.

Våre kommuner og fylkeskommuner ble utviklet med basis i formannskapslovene fra 1837. De har vært og er en bærebjelke i vårt demokrati og i måten vi har utviklet samfunnet vårt på. Kommuneforvaltningen vokste fram i et samspill med utviklingen av velferdssamfunnet. Kommunene utviklet vesentlige deler av vår infrastruktur og våre felles velferdstjenester, og de vokste selv fram gjennom det. Vår påstand er at det har bidratt til kreativitet og dynamikk i samfunnsutviklingen, og at velferdstjenestene er utviklet nedenifra, basert på interessene til folk flest.

Selvsagt har også statens styring betydd

mye. Men staten har i mindre grad vært pådriver for utviklingen av vårt velferds-samfunn. Den har i større grad bestått i å gjøre de velutviklede kommunale og regionale tjenester og tilbud landsomfattende, og mer standardisert og sikret tilbudene bedre finansieringsordninger.

## 1.2 Oppfatninger om norske kommuner

Omtale og debatt om norske kommuner og fylkeskommuner gjenspeiler etter vår vurdering ikke den betydning de har hatt for utviklingen av vårt samfunn. Debatten er preget av misforståelser, unyanserte framstillinger og faktiske feil. Vanlige oppfatninger er:

- Norge har svært små kommuner i forhold til andre land i Europa.
- Sammenslåing av kommuner gir store økonomiske gevinster.
- Kommunesektoren er ineffektiv i forhold til privat virksomhet.
- Vår kommunesektor er mer ressurskrevende enn andre lands kommunesektor.
- Veksten i kommunenes ressursbruk er sterkere enn i privat virksomhet.
- I Norge drives utstrakt desentralisering ved at oppgaver overføres fra staten til kommunene og fylkeskommunene.
- De mindre, norske kommunene mangler kompetanse til å levere gode nok velferdstjenester.
- Interkommunalt samarbeid vokser i omfang på grunn av små kommuner, og innebærer administrasjonsstyrte monopoler og «demokratisk underskudd».

## 1.3 Hva skal drøftes?

I denne framstillingen skal vi foreta en kritisk drøfting av en del av disse påstandene eller mytene om kommunene. De skal belyses særlig med utgangspunkt i sammenligninger med lokal- og regionforvaltning ellers i Europa. Videre skal vi også se på hvordan innbyggerene i små og store kom-

muner vurderer sine tjenestetilbud, og vurdere innhold og omfang i interkommunalt samarbeid.

# 2. Sammenligning av norsk kommunestruktur med strukturen i EU-land

## 2.1 «Grovsammenligning» av strukturforhold i norsk lokal- og regionalforvaltning med gjennomsnitt for EU-landene

Sammenligninger mellom land er vanskelige fordi det må tas hensyn til ulike forutsetninger når det gjelder landenes størrelse, geografi og tradisjoner. Det har vært mest vanlig å sammenligne den norske kommuneforvaltningen (kommunene og fylkeskommunene) med tilsvarende i de andre nordiske land. Der kjenner vi forholdene relativt godt, og det blir lettere å ta hensyn til landenes ulike forutsetninger og tradisjoner. Vi mener likevel at det er riktig å utvide perspektivet til andre europeiske land. Da blir sammenligningene noe mer utfordrende, fordi det blir større variasjoner i kom-

munenes oppgaver og rolle i samfunnsutviklingen.

I figur 1 er strukturtrekk ved den norske kommunesektoren sammenlignet med gjennomsnitt for tilsvarende forhold i EU-landene. Kilden for EU-landene er studien «Sub-National Governments in the European Union» (Dexia 2008). De norske tallene er offisiell statistikk. Denne sammenligningen viser følgende:

1. Gjennomsnittlig størrelse for kommunene i EU-landene målt ved folketall er 5530 innbyggere, mens gjennomsnittet for Norge er 11.022 innbyggere.
2. Andelen kommuner med under 5000 innbyggere er for EU-landene 82 prosent, mens den i Norge er 54 prosent.
3. Gjennomsnittlig kommunestørrelse målt ved areal er for EU-landene 49 km<sup>2</sup>, mens den i Norge er 710 km<sup>2</sup>.
4. Kommunene og mellomnivåets (fylker/regioner) utgifter er som prosentandel av bruttonasjonalprodukt 15,9 for EU-landene, mens tilsvarende for Norge er 12,8 prosent av BNP og 15,8 prosent av innenlandsk sluttanvendelse (BNP fratrukket vårt store eksportoverskudd). Denne grovsammenligningen viser at Norge

Figur 1. EU (Gjennomsnitt) og Norge. Nøkkeltall kommunestruktur.

	EU (2008)	Norge (2008)
Gjennomsnittlig kommunestørrelse antall innbyggere	5530	11.022
Gjennomsnittlig størrelse areal	49 km <sup>2</sup>	710 km <sup>2</sup>
Andel kommuner med færre enn 5000 innbyggere	82 %	55 %
Kommunenes og mellomnivåets utgifter som andel av BNP	15,9 %	BNP 12,8 % 15,8 % av innenlandsk sluttanvendelse (BNP-eksportoverskuddet)

ikke har spesielt små kommuner sammenlignet med andre land. Det er heller slik at våre kommuner er relativt store. For det andre viser den at de norske kommunene og fylkeskommunene heller ikke legger beslag på en større andel av bruttonasjonalproduktet, eller den del av bruttonasjonalproduktet som vi selv bruker, enn gjennomsnittet for EU-landene. Vi har da brukt kommuneforvaltningens utgifter som mål på ressursbruken fordi Dexiastudien bruker dette som mål. Vi må da være oppmerksomme på at i noen få land kan deler av trygdeutgiftene gå gjennom kommuneforvaltningen. Det forstyrrer slike sammenligninger. Dette gjelder først og fremst i Danmark.

I Norge er det en diskusjon om vi skal ha et innbyggerstyrt forvaltningsnivå mellom staten og kommunene. Hos oss er det fylkeskommunene som har ivaretatt dette siden formannskapslovene ble vedtatt i 1837. Det er nå store partier som har programfestet at dette nivået bør fjernes (Høyre og Fremskrittspartiet). Det kan derfor også være interessant å se hvordan dette er håndtert i EU-landene samt Sveits og Island.

For de 29 europeiske landene vi har oversikt over, er bildet som følger:

- 9 land har ikke mellomnivå styrt av folkevalgte i regionen (disse er små i folketall og areal: Island, Luxembourg, Malta, Kypros, Slovenia, Estland og Litauen. Unntakene er Bulgaria og Portugal).
- 19 har ett eller to mellomnivåer (de største som Tyskland, Spania og Italia har to mellomnivåer).
- I Finland er mellomnivået interkommunalt.

Med andre ord – det er bare de minste landene i folketall og areal som ikke har noe innbyggerstyrt mellomnivå. De to unntakene fra dette er Bulgaria og Portugal.

## 2.2 Nærmere om kommunestørrelse i europeiske land

I figur 2 er kommunene i EU-landene samt Island, Sveits og Norge rangert etter gjennomsnittlig størrelse målt i folketall. Storbritannia er ikke med i figuren, fordi de har i særklasse de største kommunene av europeiske land med ca. 135.000 innbyggere. Valgdeltakelsen i siste kommunevalg var, som gjennomsnitt for kommunene, under 30 prosent. De store kommunene i Storbritannia har heller ikke mer omfattende oppgaver enn i andre europeiske land.

Et annet ytterpunkt er Sveits med svært små kommuner. Der har kommunene relativt store oppgaver, og kommunen er krumtappen i offentlig styring. Norge ligger i et mellomstjikt mellom land med svært små kommuner og land med svært store kommuner.

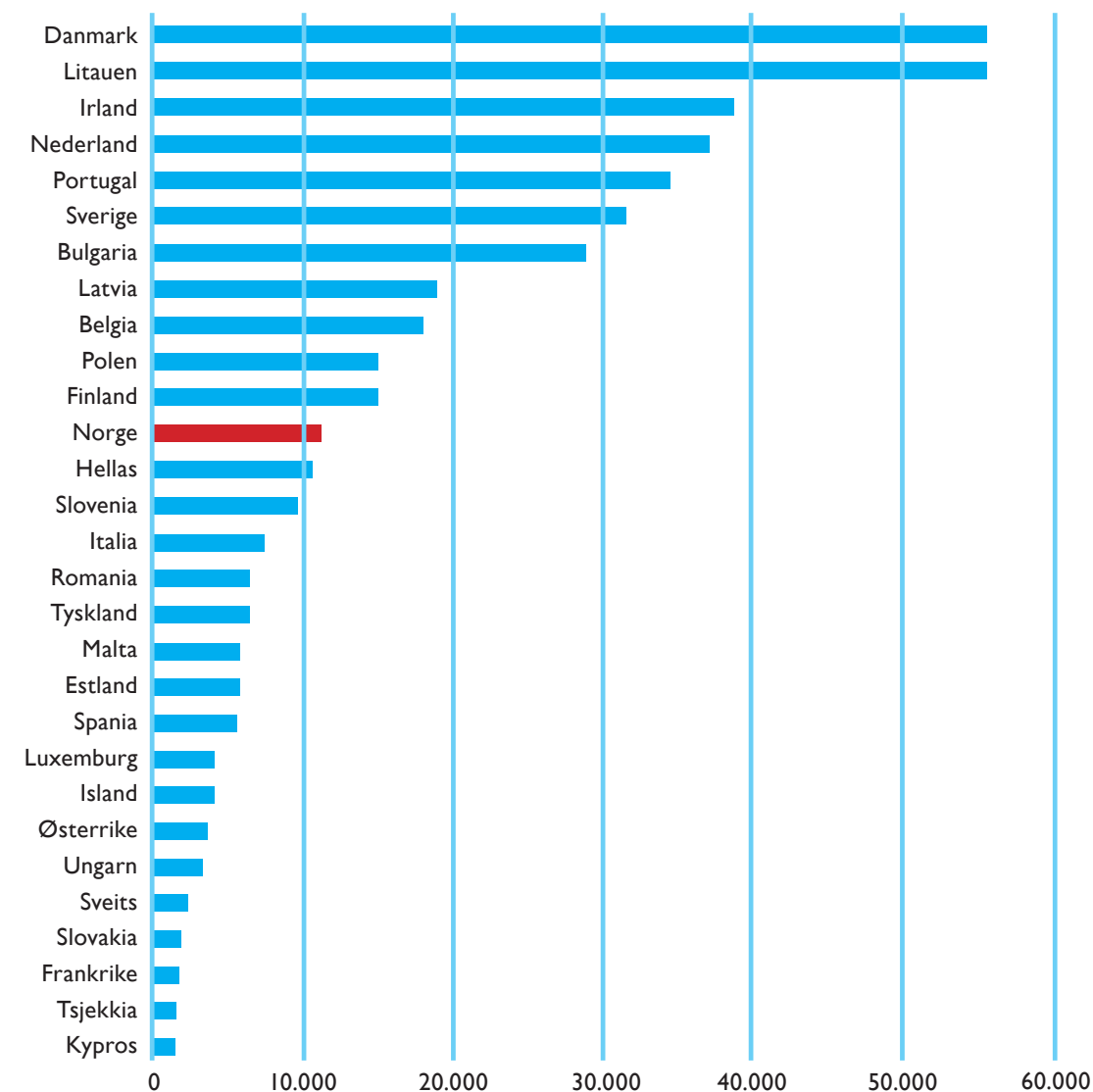
Den første myten om norske kommuner som kan avlives, er derfor at Norge har spesielt små kommuner. Det er helt enkelt en uriktig påstand.

## 2.3 Den norske befolkningen bor i store kommuner

For å illustrere det ytterligere, er i figur 3 befolkningen i Norge fordelt på kommunene gruppert etter størrelse. Der er også antall kommuner og landets areal fordelt på kommunegruppene. Mer enn  $\frac{3}{4}$  av befolkningen i Norge bor i kommuner med mer enn 10.000 innbyggere. Bare vel 10 prosent bor i kommuner som har mindre enn 5000 innbyggere. Dersom vi ser på kommuner med under 2000 innbyggere, er den samlede befolkningen i disse kommunene ca. 115.000. Det utgjør knapt 2,5 prosent av landets befolkning; med andre ord mindre enn innbyggertallet i Stavanger kommune.

Storparten av den norske befolkningen bor altså i store kommuner. Derfor er det også slik at det er de store kommunene som står for storparten av de kommunale utgiftene. Ressursbruken i de minste kommunene er noe over gjennomsnittet for kommunene

Figur 2. Kommunestørrelse målt i innbyggertall. Europa



Kilde: For EU-landene CEMR-Dexia (2010). For Island, Sveits og Norge offisiell statistikk.

Figur 3. Norske kommuner 2011, relativ fordeling etter antall, areal og innbyggere. Prosent.

Kilde: SSB og Kostra

	Antall	Areal	Innbyggere
under 5000	54,0	81,9	11,4
5000–9999	20,5	10,3	12,4
10.000–19.999	13,7	5,9	16,9
20.000–49.999	8,8	1,5	23,0
over 50.000	3,0	0,4	36,3
Sum	100	100	100

sett under ett. Allikevel vil de fleste forstå at det er beskjedne kostnadsreduksjoner å oppnå for kommunesektoren – om overhodet noen – ved å nedlegge de små kommunene.

I figur 3 er også vårt lands areal fordelt på kommunegrupper. Den viser, ikke overraskende, at de små kommunene – i folketall – er størst når størrelse vurderes ut fra areal. Kommuneinndelingen i Norge er, slik den framstår i dag, basert både på arealer og befolkning. 54 prosent av antall kommuner (232) har under 5000 innbyggere, men de samme kommunene utgjør over 80 prosent av det samlede arealet.

### 3. Utvikling i antall kommuner og omstillingstakt

NHO har i den senere tid vært svært opptatt av at antall kommuner må reduseres slik at vi får større kommuner i Norge. Det er ikke noe nytt. Deres tidsskrift Horisont hadde allerede i 2003 et spesialnummer om dette. Dagsorden ble satt med følgende utsagn fra redaktøren:

*«Men – det rokker ikke ved det grunnleggende problem. Vi har fortsatt nesten like mange kommuner her i landet som den gang de lokale folkevalgte ankom herredshuset med hest og karjol.»*

(Brubakk, 2003, s. 8)

Dette utsagnet er kanskje ment humoristisk, men det er et vel så godt eksempel på manglende kunnskap om temaet. Da vi fikk formannskapslovene i 1837, ble det etablert 392 kommuner. Dette antallet økte jevnt og trutt etter hvert som folketallet i Norge økte. I 1940 var antallet økt til 740 kommuner. Etter den store kommunereformen i 1963/64 ble antallet kommuner redusert til 451. I 2012 er tallet redusert til 429. Ho-

vedårsaken til reduksjonen de siste 30 år har vært at byområder med en liten sentral by og større omegnskommuner er blitt slått sammen til større bykommuner. Eksempler er Larvik, Tønsberg, Horten, Arendal, Hammar, Fredrikstad og Sarpsborg. Så sent som i 2008 ble Frei innlemmet i Kristiansund. Det har også vært andre typer sammenslutninger. Re kommune i Vestfold framkom ved en fusjon av de to små og likeverdige kommunene – Våle og Ramnes. Det siste tilfellet er nedleggelsen av Mosvik kommune, som ble fusjonert inn i Inderøy kommune.

En stabil geografisk struktur betyr imidlertid ikke at kommunene ikke endrer seg. De viktigste og store endringene skjer innenfor den enkelte kommunen. Både i oppgavesammensetning, organisering, bemanning og teknologi har det i tiden etter 1964 foregått og foregår løpende omstillinger. Det kan virke som om denne omstillingstakten øker. Vi kan også risikere at omstillingstakten blir så stor at den forstyrrer effektiviteten i løsningen av kommunenes daglige oppgaver. Her må det være en balanse. En må unngå at endringene blir så hyppige og omfattende at tjenesteyterne blir mer involvert og engasjert i endringer enn i å løse sine daglige oppgaver.

En kan stille spørsmål ved om mange av de store overordnede reformene i norsk offentlig virksomhet fra den senere tid har vært preget av urealistiske forventninger om resultater som kan oppnås. I ettertid er det lett å se at flere av dem er preget av mangelfulle konsekvensberegninger og dårlig forberedelse og planlegging. Eksempler er:

- NAV-reformen
- Sykehus- eller helseforetaksreformen
- Nedbygging av fylkesvegkontorene, oppbygging av regionvegkontorer og konkurranseutsetting av vegvedlikeholdet
- Politireformen

En bør også stille spørsmål ved om mange av reformene drives fram fordi beslutnings-

takerne mangler kunnskaper og forståelse for de prosessene som igangsettes. De viktigste aktørene kan sitte ganske fjernt fra de organisasjonene som endevendes. Så langt har det vi vil kalle «reformekstremistene» ikke lyktes i sine bestrebelsers på å sanere kommunene. De har hittil blitt stoppet av «folkemakta» i vårt demokrati. Stortinget har knesatt et prinsipp om at sammenslutning av kommuner skal baseres på frivillighet gjennom følgende vedtak:

*«Stortinget ber regjeringen legge til grunn at framtidige endringer i kommunestrukturen ikke skal omfatte kommuner der kommunestyret eller innbyggerne i en folkeavstemning har gått imot kommunesammenslåing» (stortingsvedtak 1. juni 1995).*

### 4. Kommunal og offentlig ressursbruk- utvikling og kommunale kostnadsforskjeller

#### 4.1 Utvikling i offentlig og kommunal ressursbruk

En stadig gjentatt påstand er at kommunene i Norge er mer ressurskrevende enn andre lands kommuner, og at den veksten som foregår ikke er bærekraftig. Det er mange måter å måle kommunenes vekst på. Etter vår vurdering er det nesten meningsløst å måle den bare ved størrelser som utgiftsutvikling i løpende eller faste priser, sysselsettingsutvikling og lignende uten å relatere det til andre størrelser. De tjenester og tiltak kommunene står for, har nær sammenheng med inntekts- og befolkningsutvikling mer generelt. Ubalanse mellom privat og offentlig velferd vil ikke gi de beste samfunns-løsningene.

Når vi skal se på det reelle omfanget av offentlig virksomhet over en lengre periode, er det nødvendig å se offentlig sektor under

ett fordi det skjer oppgaveendringer mellom statlig og kommunal virksomhet. For å illustrere utviklingen i forholdet mellom offentlig og privat virksomhet, har vi i figur 4 angitt vekst i offentlig og privat konsum og sysselsetting i offentlig forvaltning og privat virksomhet for perioden 1980–2010. Vekst i det private og offentlige konsum i Norge har vært overraskende likt i perioden 1980–2010 sett under ett. Veksten i offentlig konsum var litt sterkere enn i privat konsum i første del av denne perioden, mens den i siste del er litt sterkere i privat konsum. Det er med andre ord en myte at veksten i offentlig sektor er så sterk at den kveler privat virksomhet.

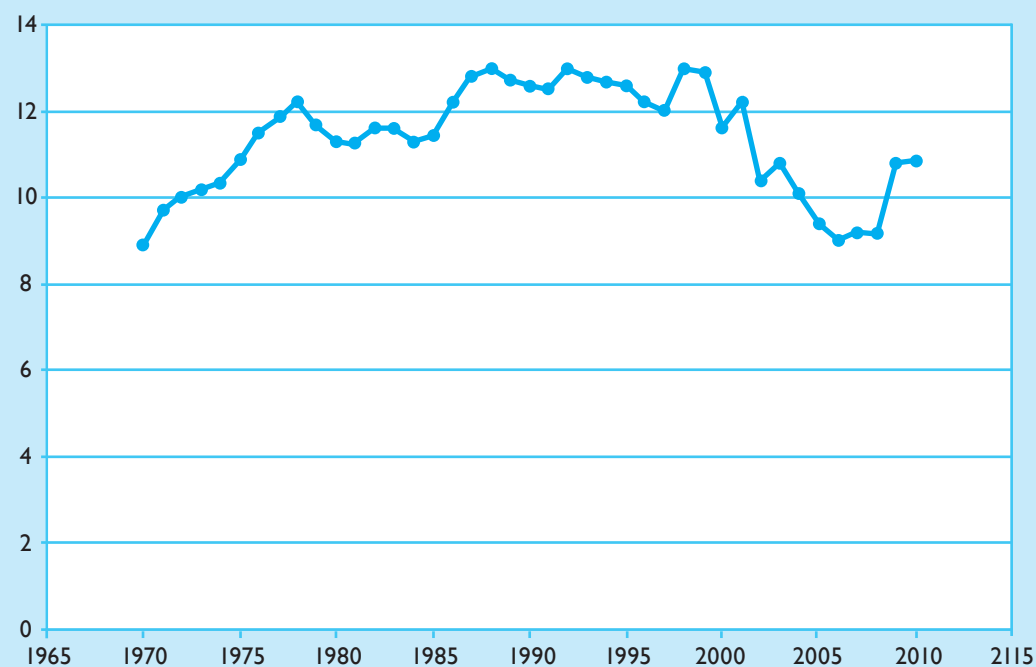
**Figur 4.** Vekst i offentlig og privat konsum og sysselsetting 1980–2010. Vekst i faste priser og årsverk. Prosent

	1980–2010	2000–2010
Offentlig konsum	130,6	39,1
Privat konsum	133,8	31,2
SYSSELSETTING TIMEVERK		
Off forvaltning	68,5	17,5
Privat	23,9	14,7

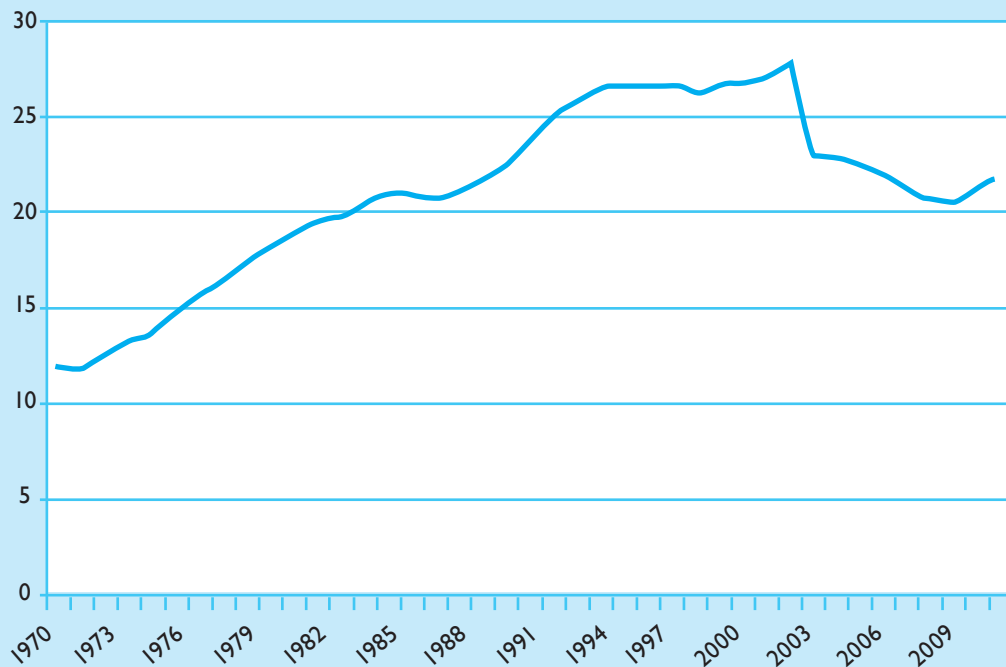
Kilde: Statistisk sentralbyrå. Nasjonalregnskapet

Dersom vi måler det samme i antall årsverk, så var det en sterkere vekst i sysselsettingen i offentlig forvaltning enn i privat virksomhet i perioden 1980–2010. Veksten i sysselsettingen i privat virksomhet var 23,9 prosent mot 68,5 prosent i offentlig forvaltning. I siste tiårsperiode er imidlertid dette bildet endret, slik at sysselsettingen i offentlig virksomhet bare har vokst litt sterkere enn i privat virksomhet. Årsaken til forskjellene i vekst i sysselsetting og offentlig konsum har blant annet sammenheng med den såkalte Baumoleffekten: Mulighetene til å erstatte arbeidskraft med annen tekno-

**Figur 5.** Kommunalt konsum i Norge i prosent av BNP.



**Figur 6.** Sysselsetting i kommunene. Årsverk i prosent av samlet sysselsetting.



logi er mindre i tjenesteytende virksomheter enn i vareproduserende virksomheter. Offentlig virksomhet har et større innslag av tjenesteyting enn privat virksomhet, jfr. helse- og omsorgstjenester, undervisning og kultur. Derfor må en for å dekke behovene for tjenester på områder som undervisning, helse- og omsorgstjenester og kultur – som følge av at inntektsnivået øker – forvente en sterkere økning i sysselsettingen i offentlig virksomhet enn i privat virksomhet.

Figur 5 viser omfanget av kommunal virksomhet målt ved kommunalt konsum som prosentandel av BNP. Denne figuren er tatt med for å vise hvordan ressursbruken har utviklet seg for den norske kommuneforvaltningen i forhold til BNP. Hadde vi sammenlignet med BNP fastlandsnorge, ville vi fått noe større svingninger. Men tendensene ville være de samme. Det var en kraftig vekst i aktiviteten i kommunene fram til 1980. Deretter flatet veksten ut. Nedgangen fra 2002 har sammenheng med at ansvaret for sykehus og andre spesialisthelsetjenester ble overført fra fylkeskommunen til staten. Den økte andelen fra 2008 har sammenheng med finanskrisen. Den førte til lavere BNP og økt kommunal virksomhet for å motvirke virkningene av krisen. Hovedtendensen etter 1980 er derfor at den andel som brukes på velferdsgoder gjennom kommunesektoren, ikke øker.

Den sterke veksten i kommuneforvaltningen fram til 1980 hadde i all hovedsak sammenheng med oppbyggingen av tjenestetilbudene i helse- og sosialsektoren, særlig for eldre og grupper av funksjonshemmede, og bedre tilbud i barnehager og skole for den yngre befolkningen.

Sammen med utgiftsveksten i kommuneforvaltningen økte også andelen av befolkningen som ble sysselsatt i kommunesektoren. Dette er illustrert i figur 6.

Økningen var fra 12 prosent av samlet sysselsetting målt i årsverk i 1970, til vel 20 prosent på 1980-tallet. I forbindelse med de store økonomiske problemene i norsk øko-

nomi på slutten av 1980-tallet og begynnelsen av 1990-tallet, økte sysselsettingen i kommuneforvaltningen til ca. 26 prosent av samlet sysselsetting. Etter det har sysselsettingsandelen vært på samme nivå. Deretter avtar veksten noe. Den store nedgangen i 2002 har, som nevnt, sammenheng med at spesialisthelsetjenesten ble overført fra fylkeskommunen til staten. Etter 2000 har sysselsettingen i kommuneforvaltningen økt i takt med den samlede vekst i sysselsettingen i landet. Dersom vi ser bort fra effektene av finanskrisen i 2009/2010, har faktisk andelen av samlet sysselsetting sunket litt.

#### 4.2 Sysselsetting i kommuneforvaltningen og kvinners yrkesdeltakelse

Den sterke økningen i sysselsettingen i kommunesektoren på 1970-tallet, åpnet for og hang sammen med den kraftige økningen i sysselsettingen for kvinner utenfor hjemmet. Nærmere 90 prosent av den sterke veksten i sysselsettingen i kommunesektoren fra 1970 og utover skjedde i helse- og sosialsektoren og undervisningssektoren. I «Kommune-Norge – bedre enn sitt rykte» (Jensen, 2003 s. 16) ble det analysert og vurdert blant annet på følgende måte:

«Det er selvsagt vanskelig å lage et regnestykke for å belyse effekten på tilgangen av arbeidskraft som følge av sysselsettingsveksten i kommunesektoren. Men vi kan gjøre et forsøk. I 1972 var yrkesaktiviteten blant kvinner i Norge, i aldersgruppen 16–74 år, 44,7 prosent. I 2001 er den økt til 69,2 prosent. I alt er det 1.593.000 kvinner i disse aldersgruppene i dag. Det betyr at den økte yrkesaktiviteten blant kvinner har tilført Norge en arbeidsstyrke på ca. 240.000 personer fra 1972 til 2001. I samme periode økte antall årsverk i kommunesektoren med ca. 280.000.»

Dette kan med litt enklere ord formuleres slik at den økte sysselsettingen i kommunesektoren på 1970- og 80-tallet muliggjorde økt yrkesdeltakelse blant kvinner. Denne

syssettingsveksten bidro både til at det ble en tilgang på arbeidskraft og samtidig en etterspørsel etter den samme arbeidskraften. Dette var en av de store omstillingene i vårt samfunn i forrige århundre. Kvinners arbeidssituasjon ble endret fra at de i størst grad brukte sin arbeidskraft i hjemmene til i størst grad å bruke den i arbeidsliv utenfor hjemmene. Mindre av pleie og omsorg ble utført i hjemmene, mens mer ble overtatt av kommunene.

### 4.3 Er det kostnadsgevinster ved å slå sammen kommuner?

Et sentralt tema i diskusjonen om endringer i kommunestrukturen er spørsmålet om det er økonomiske gevinster å hente ved sammenslåing av kommuner. Kommunal Rapport forteller for eksempel om den siste kommunesammenslåingen mellom Inderøy og Mosvik kommuner i Nord-Trøndelag under tittelen «Lønnsom sammenslåing for Inderøy». Reportasjen handler imidlertid om at finansieringsordningen for kommunene er endret, slik at den nye og større kommunen får et inndelingstilskudd, og nå i en lengre periode enn tidligere. Ordningen er omtalt i statsbudsjettet på denne måten:

«Inndelingstilskottet blir gitt som kompensasjon til kommunar som sluttar seg saman. Inndelingstilskottet blir fryst reelt i 15 år, og blir deretter trappa gradvis ned over 5 år.» (Kommunal- og regionaldepartementet, 2011)

Denne ordningen innebærer at inntektssystemet ikke skal «straffe» kommuner som slår seg sammen frivillig gjennom reduserte inntekter:

«To kommunar som har slått seg saman, vil få eit basistilskott på same måte som andre kommunar i utgiftsutjamninga, mot to basistilskott for samanslåinga. Den samanslåtte kommunen vil difor kompenseras gjennom inndelingstilskottet for bortfall av eit basistilskott. Dersom ein samanslått kommune mottok mindre regionalpolitisk

tilskott enn kommunane ville fått kvar for seg, kompenseras kommunen gjennom inndelingstilskottet for differansen mellom det den samanslåtte kommunen får, og det dei ville fått kvar for seg. Dersom heile eller delar av kommunen får auka arbeidsgjevaravgift som føle av ei kommunesamanslåing vil kommunen kompenseras for gjennom inndelingstilskottet for dei berekna meirkostnadane dette medfører for kommunen.» (Kommunal- og regionaldepartementet, 2011)

Man kan spørre seg om inntektssystemet på denne måten i realiteten belønner kommuner for å slå seg sammen, eller at det er et uttrykk for at reelle gevinster mangler. I løpet av en periode på 20 år vil de seks kommunene (Re, Vindafjord, Bodø, Aure, Kristiansund, Inderøy) motta om lag 1,5 milliarder kroner i «inndelingstilskott». Denne kompensasjon gjennom inntektssystemet kan også sees på som kostnader ved kommunesammenslutninger som det samlede kommunale fellesskapet betaler.

Langøren et al. (2002) har gjennomført modellberegninger for kostnadsbesparelser ved omfattende kommunesammenslåinger i Norge. Det er regnet på to alternativer der den ene forutsetter en sammenslåing av alle kommuner med mindre enn 5000 innbyggere. Det andre alternativet reduserer antall kommuner til 90. Utredningen anslår de samlede gevinstene av en slik samfunnsendring til å være relativt beskjedne 2,4 % for det «minst ytterliggående» alternativet som er en halvering av antall kommuner med mindre enn 5000 innbyggere. Det andre alternativet reduserer antall kommuner til 90. Utredningen anslår de samlede gevinstene av en slik samfunnsendring til å være relativt beskjedne 2,4 % for det «minst ytterliggående» alternativet som er en halvering av antall kommuner med mindre enn 5000 innbyggere. Det andre alternativet reduserer antall kommuner til 90. Utredningen anslår de samlede gevinstene av en slik samfunnsendring til å være relativt beskjedne 2,4 % for det «minst ytterliggående» alternativet som er en halvering av antall kommuner med mindre enn 5000 innbyggere.

Langørens modellberegninger er en relativt enkel analyse basert på KOSTRA-tall. Det er dokumentert at KOSTRA-tall for

administrative utgifter inneholder fellesutgifter. Noen kommuner fordeler disse på de enkelte virksomhetsområder, mens andre samler det meste under «administrative utgifter». Det siste gjelder i størst grad de små kommunene. Derfor er KOSTRA-tallene for administrative utgifter ikke sammenlignbare mellom kommuner, og kan følgelig ikke brukes i slike analyser. Ranheim og Østre (2011) har en grundig gjennomgang av bruken av KOSTRA-data til denne type analyser som nettopp viser at dataene ikke er sammenlignbare når det gjelder disse forholdene.

Telemarksforskning har på oppdrag fra Kommunaldepartementet gjennomgått erfaringene fra fire av de seks nevnte kommunesammenslåingene (Brandtzæg, 2009). Rapporten dokumenterer en lang rekke effekter av sammenslåingene, både positive og negative. Det er ingen grundig økonomisk analyse av sammenslåingene. Når det gjelder eventuelle økonomiske gevinster heter det:

«I forhold til effektivisering og innsparing, er det innenfor 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. Det er for de minste kommunene vi ser de klart største effektene, noe som også blir en illustrasjon på de smådriftsulempene som mange små kommuner har innenfor administrasjon.» (Brandtzæg, 2009, s. 17)

Problemet med dette resonnementet er også her at kommunenes KOSTRA-rapportering vanskelig kan danne grunnlag for å hevde at man har oppnådd en effektivisering av ressursbruken. Dersom en liten kommune oppgir en relativt høy prosentandel av totale bruttoutgifter til «administrasjon, styring og fellesutgifter», kan det ha sammenheng med at kommunen for eksempel ikke fordeler alle felleskostnader på de ulike virksomhetsområdene når de rapporterer til KOSTRA.

Danmark gjennomførte i 2007 en svært omfattende reform av kommunestrukturen, samtidig som det skjedde en rekke andre reformer i finansiering, oppgavefordeling og regioninndeling. Resultatet av de danske reformene er omdiskutert. Tidsskriftet «Mandag Morgen» skriver i mars 2011 for eksempel:

«I første halvdel af det forgangne årti var det samlede antal offentligt ansatte i kommunerne, amterne og staten relativt stabilt. Men siden strukturreformen er den offentlige fuldtidsbeskæftigelse øget med 35.000 personer. Prisen er årlige ekstraudgifter til lønninger og pensioner på 14,5 milliarder kr., og hertil kommer udgifter til kontorhold, administration etc.»<sup>1</sup> Den nye danske regjeringen har startet en evaluering av reformene.

Når vi skal vurdere om det er samfunnsøkonomisk lønnsomt eller ulønnsomt å gjennomføre kommunesammenslutninger, er det selvsagt ikke tilstrekkelig å se bare på virkningene på kommunale utgifter eller kostnader. Omfattende endringer av kommunestrukturen vil kunne ha en rekke andre samfunnsøkonomiske virkninger. En politikk som innebærer at 50 eller 75 prosent av alle landets kommuner forsvinner, vil åpenbart kunne få store samfunnsmessige og økonomiske konsekvenser, for eksempel for bosettingsmønsteret i Norge. Kostnadene for familier og næringsdrivende som følge av verdifall på eiendom og økte reisekostnader, er for eksempel ikke beregnet. En slik ekstrem «reform» av kommunestrukturen kan vanskelig begrunnes i beskjedne og omdiskuterte kostnadsbesparelser på mellom 2 og 3,5 prosent i kommunesektoren. Slike reformer bør derfor gjøres til gjenstand for nytte/kostnadsberegninger og ikke baseres på forenklete beregninger av kommunale kostnader. Det er de samlede samfunnsøkonomiske virkningene som bør være avgjørende.

<sup>1</sup> www.mm.dk/den-fejlslagne-reform

## 5. Desentraliseres oppgaver fra staten til kommunen, eller skjer det motsatte?

Den store veksten i kommunenes utgifter på 60- og 70-tallet skyldes at tjenestene til grupper som barn og unge, eldre og funksjonshemmede gjennomgikk en revolusjon både i standardøkning og nye tilbud. I tillegg ble fylkeskommunenes ansvar for sykehus og spesialisthelsetjenester klarere i forbindelse med den nye sykehusloven i 1970, og kommunenes ansvar for primære helsetjenester ble utvidet og formalisert i forbindelse med nye lover for de primære helsetjenestene i 1986. På andre områder er imidlertid oppgaver i stor grad overført fra kommuner og fylkeskommuner til staten.

Det er likevel vanlig å hevde at vi driver en utstrakt delegering og desentralisering av oppgaver fra staten til kommuner og fylkeskommuner. Men det er heller det motsatte som har skjedd. Når det gjelder politi/lensmenn var det tidligere et langt større hopehav med kommunene. Ligningskontorene ble statliggjort på 1960-tallet. Det samme skjedde med arbeidstilsyn, arbeidskontorer og trygdekontorer. Alt dette var etater utviklet av kommuner og fylkeskommuner eller i nært samarbeid med dem. Om statliggjøringen har vært vellykket, er vel knapt vurdert.

Neste sentraliseringsbølge kom etter 2000, hvor ansvaret for sykehus, rusomsorg og barnevernsinstitusjoner ble overtatt av staten og stort sett organisert etter forretningsmodeller. Man kan spørre seg om hovedpoenget var statlig overtakelse, eller å avvikle den styring representanter for befolkningen stod for gjennom fylkestingene.

Kommunene mistet i 2006 ansvaret for forlikrådene til staten. Et interessant spørsmål er om dette først og fremst har vært til fordel for advokatene, mens det for klientene, som bruker forlikrådene, mest av alt har betydd kostnadsøkninger. Det er en liten sak, men den burde utredes.

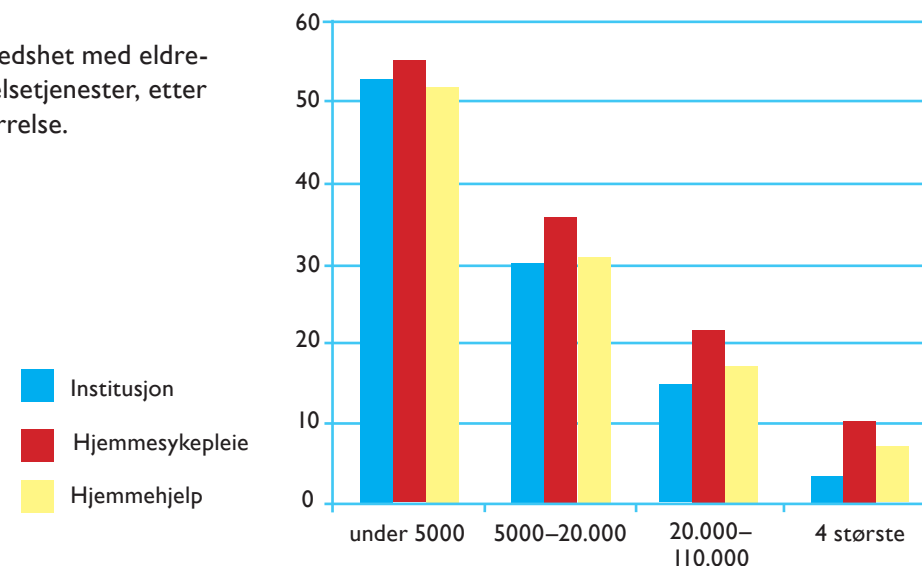
I de siste årene er det igjen gjennomført reformer som gir større kommunalt og fylkeskommunalt ansvar. I 2010 ble deler av reformene i samferdselssektoren fra 2002 reversert ved at ansvaret for 17.200 km av riksveinettet og 78 fergesamband ble overført fra staten til fylkeskommunene. Derved fikk fylkeskommunene igjen et vesentlig større ansvar for vegene våre. Primært består dette i finansierings- og prioriteringsansvar for veier.

Samhandlingsreformen fra 2012 er en reform hvor målet er at en større del av behovet for omsorgs- og helsetjenester skal løses i kommunesektoren. Statens grunnleggende ansvar for sykehus og spesialisthelsetjenester endres ikke. Filosofien er at for mange får medisinsk behandling og undersøkelser hos medisinske spesialister og i sykehus. Dersom disse i stedet får sine tjenester eller deler av dem fra kommunen, vil det gi pasientene bedre tjenester og lavere offentlige kostnader. Reformens hovedtiltak, ved siden av målsettinger og intensjoner, er at kommunen skal betale for deler av sine innbyggers bruk av spesialisthelsetjenester. Det skal så gi kommunene økonomiske incentiver til å gi sine innbyggere tjenester i kommunen. For 2012 er kommunene tilført vel 5 milliarder kroner fra spesialisthelsetjenesten som de kan bruke enten til å betale for spesialisthelsetjenester eller bygge opp alternative kommunale tjenester.

## 6. Nærhetseffekt og brukertilfredshet

Fordelen med kommunalt ansvar for offentlige tjenester er nærheten mellom dem som styrer og prioriterer, dem som yter tjenestene og dem som mottar tjenestene. Denne nærheten gir et ekstra potensial for at de tjenestene som utvikles er brukertilpasset og effektive. Når staten overtar, blir avstanden mellom brukerne og tjenesteyterne på den

**Figur 8.** Innbyggertilfredshet med eldreomsorg og helsetjenester, etter kommunestørrelse.



ene siden, og de som styrer og prioriterer, for lang.

Fordeling av oppgaver og funksjoner mellom stat, fylkeskommuner og kommuner er selvsagt ingen enkel oppgave, og vil på mange områder representere en vanskelig avveining mellom mange hensyn. Det er likevel grunn til å spørre om statliggjøring av velferdstjenester er framtidsrettet politikk.

Direktoratet for IKT i forvaltningen (DIFI) har ansvaret for gjennomføring av den såkalte «Innbyggerundersøkelsen», (DIFI, 2010). Dette er en meget stor utvalgsundersøkelse som samler data fra mer enn 12.500 respondenter og som ble gjennomført første gang i 2009 (Hellevik, 2010). Spørsmålene dreide seg om mer enn 30 offentlige virksomheter og tjenester. Blant annet viser undersøkelsen en påfallende sterk forskjell i tilfredshet med viktige kommunale tjenester mellom små og store kommuner.

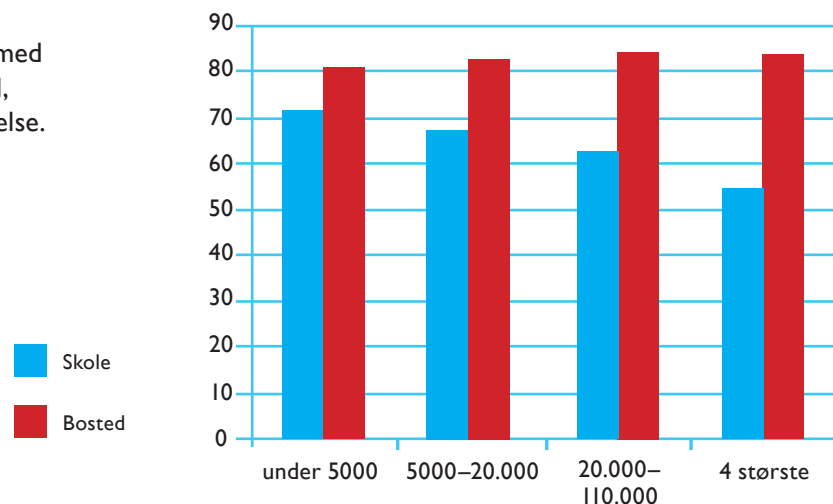
I undersøkelsen «ble det stilt en rekke spørsmål om innbyggernes syn på viktige offentlige tjenester. Det ble også stilt generelle spørsmål om hvordan folk opplever å leve og bo i Norge, om demokrati, om velferdsstaten, og om forholdet til egen kommune».... Det er særlig innbyggernes

tilfredshet med helse- og omsorgstjenestene som varierer etter kommunestørrelse. Både når det gjelder hjemmehjelp, hjemmesykepleie, sykehjem og omsorgsbolig/aldershjem er innbyggerne mer tilfreds i mindre kommuner enn i større. Andre områder er oppvekst og utdanning, informasjon og plan- og bygg. Det er særlig tydelige forskjeller i tilfredshet mellom de minste kommunene (mindre enn 5000 innbyggere), og de største bykommunene.» (Difi, 2010)

En del av resultatene er gjengitt i vedlegg som tabell 2, og i figurene 8 og 9. Det såkalte «tilfredshetsnivået» er differansen mellom antall fornøyde og antall misfornøyde respondenter. For sykehjem varierer for eksempel dette resultatet fra 51,3 i de minste kommunene til 3,9 i de største byene. Disse forskjellene er særdeles store for omsorgstjenestene. Figur 8 viser de svært store forskjellene mellom grupper av kommuner når det gjelder tilfredshet med de viktigste kommunale tjenestene innenfor pleie og omsorg.

Det er imidlertid ikke slik at innbyggerne i små kommuner er mer fornøyd enn innbyggerne i andre kommuner på alle områder. Tilfredsheten med kollektivtrafikken

**Figur 9.**  
Innbyggertilfredshet med  
grunnskole og bosted,  
etter kommunistørrelse.



er størst i de store byene. Dette siste resultatet kan neppe være overraskende. Mange av de minste kommunene ligger i distriktene og har i liten grad noe kollektivtilbud.

Det er ingen forskjell mellom innbyggerens svar på spørsmål om hvor tilfreds de er med eget bosted, mens det derimot er en merkbar forskjell mellom større og mindre kommuner i tilfredsheten med grunnskoletilbudet, slik det går fram av figur 9.

I dette tilfellet skyldes forskjellene mellom kommunene ikke først og fremst at det er flere som er misfornøyd med grunnskoletilbudet i de større kommunene. Derimot er det flere som er fornøyd i de små kommunene, og andelen vet ikke-svar er høyere jo større kommunene blir.

## 6.2 Nærmere om nærhetseffekten

Innbyggerundersøkelsen inneholder et stort materiale som gir et godt grunnlag for å analysere forskjeller på små og store kommuner. Forskjellene viser selvsagt tilbake på mer grunnleggende ulikheter. De små kommunene ligger gjerne ute på landet, ofte – men ikke alltid – langt fra de store byene. Forskjellene i svar vil derfor i stor grad kunne skyldes egenskaper ved lokalsamfunnene i de små kommunene, for eksempel det

forholdet at i et samfunn hvor «alle kjenner alle» er det sterkere sosial kontroll enn i storbyene, hvor menneskene er mer anonyme. Det er dette Christie (2001) omtaler som «tette samfunn». Dette er en form for «sosial kapital» i de små samfunnene, som det kan være grunn til å anta at kommunestrukturen er med og opprettholder. Kommunesammenslåing vil marginalisere disse samfunnene ytterligere, redusere antall folkevalgte og vil kunne svekke den kontrollen innbyggerne har gjennom blant annet politisk representasjon.

Resultatene fra Innbyggerundersøkelsen bekrefter tilsvarende undersøkelser på mindre utvalg, jfr. Baldersheim m.fl. (2003). Her skriver Pettersen og Rose for eksempel at «i de aller fleste tilfeller oppfattes tjenestene som bedre når kommunenes innbyggertall synker... Det er nærliggende å relatere dette til større oversiktighet og dermed større politisk treffsikkerhet i mindre kommuner» og: «I innbyggerens øyne fungerer de største kommunene dårligere enn de mindre ... altså ingenting som tyder på at småkommunene har dårligere styringsevne enn store, tatt innbyggerens tilfredshet i betraktning.»

Western (2005) har i en undersøkelse kommet fram til tilsvarende resultater. På

lignende måte har også meningsmålingsinstituttene funnet tilsvarende resultater i sine undersøkelser: «Kommunestørrelse ... har stor betydning for hvordan tjenestene vurderes.... Brukere i små kommuner er betydelig mer fornøyd med tjenestetilbud relatert til velferdsstatens kjerneytelser. Dette gjelder blant annet for sykehjemstilbudet, aldershjem, hjemmehjelp, hjemmesykepleie, PP-tjenesten, og barne- og ungdomskoletilbudet.

Innbyggerne i Oslo ... vurderer kommunen betydelig svakere enn innbyggerne i øvrige områder når det gjelder boligsituasjonen i kommunen, problemer med forurensning, renovasjon, trygghet ved å ferdes ute sentralt i kommunen og der man bor, oppvekstmiljøet for barn og ungdom, eldreomsorgstilbudet, barnehagedekningen, dekningen hjemmehjelp/hjemmesykepleie og dekning eldreboliger.»<sup>2</sup>

## 6.2 Diskusjon om nærhetseffekten

Alle er ikke enig i en slik analyse av resultatene til de små kommunene. Monkerud og Sørensen (2010) argumenterer mot at det er kommunistørrelsen som er forklaringen på variasjonen i tilfredshet med de kommunale tjenestene i DIFIs undersøkelse. De hevder at det er variasjonene i kommunenes frie inntekter og forskjeller i befolkningssammensetningen som er forklaringen på dette: «Når man i norske studier ikke tar hensyn til forskjeller i kommunenes frie inntekter pr. innbygger, betyr det at det hefter betydelig tvil om resultatene.» Videre argumenteres det med at innbyggerne i småkommuner kan ha en for overdreven positiv holdning av følgende grunn: «Eksperimenter viser også at såkalt ja-siing og tendensen til å avgi akseptable svar er større blant individer med lavere sosio-økonomisk status.» (s. 270)

Monkerud og Sørensen (2010, s. 282) drøfter de sterke «størrelseeffektene» for

omsorgstjenestene: «Tilfredsheten med barnehager, skolefritidsordning, omsorgstjenestene (sykehjem, hjemmehjelp mv.) og sosialtjenesten synker med økende befolkningsstørrelse, og enkelte av maksimaleffektene er svært sterke.» Og videre: «Det kan altså være noe i en variant av Såheim og Fjermeros' (1997) argument om at spesielt omsorgstjenestene nyttiggjør seg av sosial kapital i spesielt personavhengige tjenester – om enn fordi dette kan mobiliseres lettere i en liten kommuneorganisasjon snarere enn at dette følger av spesielle trekk ved lokalsamfunnet i seg selv.»

Ettersom forskjellen mellom kommunene ikke manifesterer seg på alle tjenesteområder konkluderer imidlertid de to forskerne slik: «På den annen side går størrelseeffekten motsatt vei for legevakt og kemner (ikke signifikant), og for kollektivtransport og folkebibliotek, om enn ikke i like stort monn. Trolig reflekterer dette dels at det eksisterer betydelige stordriftsfordeler i disse tjenestene (kollektivtransport, folkebibliotek) og dels kompetanseeffekter, der større kommuneorganisasjoner tiltrekker seg høyere kompetanse (legevakt, kemner)... En foreløpig konklusjon er at påståtte «småkommunefordeler» (nærhet mellom velgere og politikere, større oversiktighet mv.) ikke er et argument mot kommunesammenslåinger – all den tid det ikke synes å være slike fordeler til stede for alle tjenesteområder.»

De argumenterer deretter for at kommunesammenslåing vil medføre overføring av inntekter fra kommuner med høye til kommuner med lave inntekter, og at dette vil øke befolkningens samlede tilfredshet med de kommunale tjenestene.

Østre (2011, s. 138) hevder i et tilsvarende svar følgende: «Årsaken til at innbyggerne i mindre kommuner er mer fornøyd med kommunale tjenester kan ganske enkelt skyldes «nærhetseffekten».... Nærhetseffekten betegner at store deler av befolkningen i mindre kommuner er bekjente....

<sup>2</sup>tns-gallup kommuneundersøkelsen 2003–05



Med andre ord, når man trenger kommunale tjenester, så er det ikke ukjente som yter dem. Det er helt opplagt at denne nærhetseffekten er størst i de minste kommunene, og deretter avtar med kommunestørrelsen.»

Østre (2011) påpeker at mindre kommuner også har høyere kostnader i tjenesteproduksjonen som følge av smådriftsulemper – som består av lange reiseavstander og at kapasiteten ikke utnyttes fullt ut. Det er dette som kompenseres gjennom inntektsystemet. Østre påpeker at det er de middestore kommunene som har de laveste brutto-driftsutgifter pr. innbygger, mens de største kommunene som Oslo, Bergen, Stavanger og Trondheim ligger høyere: «Brutto driftsutgifter pr. innbygger har således en u-formet kurve (bølgedal). Ut fra en hypotese om at innbyggernes tilfredshet er avhengig av utgiftsnivået, skulle man forvente at også 'tilfredshetskurven' ville ha en u-form. Det er ikke tilfelle, da 'tilfredsheten' synes å avta monotont med folketallet.»

Det må være naturlig i den videre forskningen å gå dypere inn i spørsmålet om det er egenskaper ved lokalsamfunnene eller størrelsen på kommuneorganisasjonen – eller begge deler – som er årsaken til de iøynefallende forskjellene mellom små og store kommuner som innbyggerundersøkelsen dokumenterer. Nærhetseffekten kan ikke avskrives på en slik måte som Monkerud og Sørensen forsøker.

### 6.3 Nærhetseffekten er fortrinn for kommuner i distriktene med lavt folketall

Det er også grunn til å påpeke at innbyggerundersøkelsen viser at folk har større tillit til politikerne og det politiske systemet i små kommuner. De opplever at det er vesentlig enklere å få rett person i tale, få innsyn i dokumenter og saker, og å klage til kommunen. På spørsmål om innbyggernes muligheter for å påvirke administrative

og politiske beslutninger i kommunen, er et flertall fornøyd med dette i de minste kommunene, mens tilfredsheten avtar med kommunestørrelse. I de største kommunene er flertallet misfornøyd med mulighetene for å påvirke kommunale beslutninger. Tilfredshetsnivået er altså negativt.

Disse forskjellene mellom små og store kommuner er heller ikke ukjent fra tidligere undersøkelser. Baldersheim et al. (2003) skriver for eksempel om dette: «Informasjonen er enklere, politikken mer oversiktlig for den enkelte innbygger og innbyggerne betrakter kvaliteten på systemet som bedre i mindre kommuner.... Kommunestørrelse spiller i så henseende en sentral rolle i forhold til vilkårene for et åpent gjennomskuelig lokalt selvstyre, der de folkevalgte og systemets omdømme blir oppfattet på en positiv måte. For opprettholdelse av det lokale selvstyrets grunnvoll er dette ganske vesentlig.»

Norgeshistoriens største brukerundersøkelse synes å bekrefte at små kommuner har den fordelen at det er nærhet mellom innbyggerne og dem som styrer – og at dette leder fram til en vesentlig høyere tilfredshet med de største og viktigste kommunale tjenestene. Vi tror at nærhetseffekten er en viktig årsak til gjennomgående høyere brukertilfredshet med pleie – og omsorgstjenester og tjenester knyttet til barn og ungdom i små kommuner. I de mindre kommunene er det også lettere å lage felles løsninger og samarbeid om tjenester og tilbud på tvers av sektor- og profesjonsgrenser.

Disse effektene vil ikke være til stede på samme måte i store og tett befolkede byområder. Derfor kan en kanskje konkludere med at nærhetseffekten og små kommuner er en særlig kvalitet som er tilgjengelig som virkemiddel for å styrke distriktene. Det er kanskje et av distriktenes viktigste konkurransefortrinn i forhold til sentrale byområder. Satsing på vesentlig større kommuner er derfor et tiltak som særlig vil slå negativt ut for befolkningen utenom de store bykommunene.



FOTO : COLOURBOX

## 7. Interkommunalt samarbeid – demokratisk underskudd eller fornuftig samarbeid?

### 7.1 Hvorfor er det samarbeid mellom kommuner?

Kommunene og fylkeskommunene i Norge har de samme funksjoner og oppgaver i sine lokalsamfunn. Derfor har de alltid samarbeidet, og det legges til rette for å lære av hverandre og utveksle kompetanse og erfaringer. Slikt samarbeid har også gått ut på å løse oppgaver i fellesskap når det har vært mest hensiktsmessig. Fylkeskommunene var fram til 1977 organisert som et samarbeid mellom kommunene i fylket på den ene siden, og staten på den andre siden. Fylkestinget bestod av representanter valgt av kommunene, mens administrativ ledelse ble ivaretatt av fylkesmannen. Ansvar for finansieringen var delt mellom staten og kommunene. Kommunene og fylkeskommunene har også en egen medlemsorganisasjon – KS. Der organiserer de blant annet samarbeid på landsplan og i det enkelte fylke.

I kommunesektoren stimuleres det til samarbeid, og det er prestisje knyttet til utveksling av informasjon, kompetanse og løsning av oppgaver mellom kommunene. I bedrifter som driver forretningsvirksomhet i markeder, er det forbud mot samarbeid som hindrer konkurransen i markedene. Har en bedrift funnet bedre måter å drive virksomheten på, vil det gjerne sees på som en forretningshemmelighet som ikke skal formidles til konkurrentene. Samarbeid og utveksling av informasjon og kompetanse kan derfor betraktes som et av kommunesektorens konkurransefortrinn i forhold til markedsløsninger. Dette er et viktig bidrag til å øke effektivitet og kvalitet i virksomheten.

### 7.2 Hva er interkommunalt samarbeid og hvilket omfang har det?

Interkommunalt samarbeid betyr samarbeid mellom kommuner. Det har imidlertid vært vanlig å reservere den betegnelsen til samarbeid basert på formelle avtaler og som innebærer at beslutningsmyndighet om kommunale oppgaver overføres til et organ flere kommuner har opprettet i fellesskap. Virksomheter med betegnelsen «interkommunalt samarbeid» har vanligvis egne vedtekter, styrer, budsjetter og bemanning. For at slikt samarbeid skal skje i samsvar med kommunelovens styringsprinsipper, er det lovbestemmelser for organisering av det i:

- Særskilt lov om Interkommunale selskaper (IKS)
- Samarbeid i henhold til kommunelovens bestemmelser §§ 27 og 28

I henhold til oversikter over kommunale foretak og interkommunale selskaper i KOSTRA (SSB) var det i alt 236 interkommunale selskaper (IKS-er) i 2010. I 2006 var det 206 slike selskaper. De brukes på kommunal virksomhet som er finansiert av egne inntekter i form av avgifter, gebyrer og leieinntekter, og som drives av flere kommuner i fellesskap. De viktigste virksomhetsområder er havner, vann, avløp og renovasjon. Andre områder er kommunal revisjon, kommunale arkiver, brannvesen, krisesentre, PP-tjenester, alarmsentraler og IKT-tjenester. Disse virksomhetene ivaretar tjenester for kommunene i fellesskap og er på linje med å drive dem i egen regi. I utgangspunktet skal slike selskaper ikke yte sine tjenester til andre enn deltakerkommunene.

I en rapport fra Universitetet i Agder er interkommunalt samarbeid etter § 27 evaluert. Antallet slike samarbeid anslås til mellom 250 og 300 (Jacobsen 2010).

Kommunene og fylkeskommunene har selvsagt adgang til å delta i andre organisasjonsformer enn dem som følger av

kommuneloven eller lov om IKS, både for å ivareta sin virksomhet alene eller i fellesskap med andre som aksjeselskaper, stiftelser, samvirkeag eller foreninger. Da er samarbeidet underlagt bestemmelser som er nedfelt i de vedtekter og lover som gjelder for slike organisasjoner. Når en kommune eller flere kommuner i fellesskap velger å løse kommunale oppgaver utenfor de organisasjonsformer som er hjemlet i kommuneloven eller lov om interkommunale selskaper, har kommunen valgt en form for outsourcing av sin virksomhet. Det kan derfor diskuteres om slike selskaper – når flere kommuner deltar i eierskapet – er interkommunale selskaper. Det finnes imidlertid ikke statistikk for hvor mange slike selskaper kommunene eier i fellesskap og som ivaretar kommunale eller fylkeskommunale oppgaver.

Aksjeselskaper brukes når kommunene deltar i ordinær næringsvirksomhet. For eksempel er så godt som alle kommunalt felleseide foretak i energibransjen aksjeselskaper. Disse har forretningsvirksomhet som formål, og kan vanskelig klassifiseres som interkommunale selskaper.

I rapporten fra Universitetet i Agder opereres det også med en selskapsform som benevnes som «Interkommunale aksjeselskaper». Det foreligger oversikter over kommunenes eierandeler i aksjeselskaper. Her kan også flere kommuner delta i eierskapet, sammen med statlig virksomhet og private eiere jfr. for eksempel de store energiselskapene. Dersom flere kommuner sammen ønsker å delta i forretningsvirksomhet hvor også private aktører deltar, kan bare aksjeselskapsformen brukes. Vi stiller oss kritisk til å bruke betegnelsen «Interkommunale aksjeselskaper». Flesteparten av disse selskapene driver næringsvirksomhet, og er ikke et samarbeid om løsning av mer ordinære kommunale oppgaver. For eksempel var det skandaliserte selskapet Nedre Romerike Vannverk et aksjeselskap og ikke et IKS. Etter oppryddingen er det omdannet til interkommunalt selskap.

Alt i alt betyr dette likevel at interkommunalt samarbeid og interkommunale selskaper er vanskelig å definere og registrere. Vi må derfor definere hva som menes med interkommunalt samarbeid når omfanget av det skal omtales.

### 7.3 Grove feilanslag på omfanget av interkommunale samarbeid og selskaper

Kritikerne av dagens kommunestruktur hevder at omfanget av interkommunalt samarbeid er langt større enn det tallene foran antyder. De hevder også at det er et stort problem for demokrati og effektivitet i kommunesektoren. Kilden for dette synes å være Sørensen (2007, s. 57) hvor det bl.a. konkluderes på følgende måte: «I gjennomsnitt oppga disse kommunene (158 kommuner) 14 samarbeidstiltak, noe som skulle tilsi at det eksisterer over 6000 interkommunale samarbeidsordninger i Norge.» Interkommunale selskaper og samarbeid mellom kommuner blandes her sammen.

Forfatterne har dessuten tydeligvis multiplisert 14 (gjennomsnitt for antall samarbeidsordninger en kommune har oppgitt å delta i) med antall kommuner som i 2007 var 433. Da framkommer et tall på over 6000. I begeistring over det store tallet, synes forfatterne å ha glemt å dividere på antall deltakere i selskapene. Dersom gjennomsnittet er 6, blir det riktige anslaget ca. 1000 samarbeidsordninger og ikke 6000.

I Sørensen (2012, s. 24) virker det som om dette regnestykket brukes til å konkludere på følgende måte: «Men kommunene forsøker jo å kompensere gjennom tusenvis av interkommunale selskaper. Kommunene forsøker åpenbart å utnytte stordriftsfordelene. Problemet er at det er vanskelig å ha politisk kontroll med disse selskapene – og vi får administrasjonsstyrte monopoler uten tilstrekkelig eierkontroll og effektivitet.»

Det er grovt misvisende å hevde at det er tusenvis av interkommunale selskaper. Det

riktige tallet er som nevnt 236 IKS-er, og mellom 250 og 300 § 27-samarbeid. Selv om også noen kommunalt felleseide aksjeselskaper kan defineres som interkommunalt samarbeid om kommunale fellesoppgaver, vil tallet være under 1000.

#### 7.4 Annen forskning om omfang og innhold i interkommunalt samarbeid

Den opprinnelige kilden til anslaget i Sørensen (2007) er en rapport fra ECON (2006), utarbeidet for KS. I denne rapporten tar forfatteren sterke forbehold om kvaliteten på de dataene undersøkelsen bygger på. Omfanget av unike samarbeidsordninger anslås likevel til 1417. Bare et fåtall av disse samarbeidsordninger er imidlertid selskaper.

ECON-rapporten inneholder også resultatene av intervjuer med lokalpolitikere i 15 kommuner. De hevdes å være representative for lokalpolitikere generelt. Den oppsummeres med at lokalpolitikere ønsker bedre oversikt og informasjon om interkommunalt samarbeid, og anser det viktigste problemet for å være manglende politisk styring. Samtidig forteller rapporten at det interkommunale samarbeidet ikke reduserer verken lokalpolitikernes eller innbyggernes interesse for lokalpolitikk. Lokalpolitikere ønsker mer interkommunalt samarbeid. Rapporten forteller at: «De tre viktigste fordeler ved interkommunalt samarbeid anses å være knyttet til kompetansegevinster, bedre kvalitet og service, og økonomisk innsparing.» Det er for øvrig ikke registrert forskjeller i svarene fra store og små kommuner i undersøkelsen.

Universitetet i Agder har på oppdrag fra regjeringen gjennomført en evaluering av interkommunalt samarbeid etter kommunelovens § 27 (Jacobsen, 2011). Rapporten er omfattende og systematisk og lider ikke av de metodiske problemene som hemmet ECON-rapporten: «I kartleggingen av oppgaver går det klart fram at § 27-samarbeidene må deles i to hovedgrupper. Den ene

har vi kalt *styringssamarbeid*. I denne kategorien faller regionrådene.... Disse har ikke en spesifisert oppgave, men dekker et videre spekter av oppgaver (multifunksjonelle). Den andre kategorien har vi kalt *produksjonssamarbeid*, hvor vi finner ulike former for tjenesteyting (både ekstern og intern). Produksjonssamarbeidene kan igjen deles inn i to hovedgrupper: de som driver med ekstern tjenesteyting til innbyggerne i det aktuelle området, og de som driver med intern tjenesteyting, det vil si administrative støttetjenester og funksjoner.» (s. 5)

Rapporten sier (s. 8) at den politiske og administrative styringen er sterk: «...noe som viser seg gjennom det faktum at det i hovedsak er sentrale politikere og/eller administrative ledere som innehar styreverv i samarbeidene.... Informasjon om disse samarbeidene oppfattes som noe mangelfull, men ikke så mye dårligere enn for ordinær kommunal virksomhet.» Det er altså ikke grunnlag for å hevde at dette er «satellitter på utsiden av kommunen» eller «administrasjonsstyrte monopoler» utenfor politisk kontroll.

I tillegg er det under arbeid en rapport om internasjonale erfaringer med interkommunalt samarbeid, Baldersheim (2011). Denne delen av undersøkelsen viser at omfanget av interkommunalt samarbeid er økende i alle land. «Selv om kommuner slås sammen, reduseres ikke nødvendigvis antallet interkommunale samarbeidsordninger.» og «Men det er ikke slik at interkommunalt samarbeid er et fenomen kun småkommuner sysler med; store kommuner er minst like samarbeidsivrige som mindre kommuner.»

Selvsagt kan interkommunalt samarbeid bli en demokratisk utfordring dersom for mange oppgaver skyves ut av kommunestyrene og i stedet løses i fellesselskaper. Det er imidlertid stor oppmerksomhet omkring den utfordring dette kan komme til å representere. Interkommunalt samarbeid har ikke det omfanget eller de demokra-

tiske problemene som de sterkeste kritikerne hevder. Det har heller ikke noen entydig sammenheng med kommunestrukturen, og er på ingen måte noe særnorsk. Det er snarere en internasjonal trend. Samarbeidet mellom kommunene er derimot fortsatt et alternativ til kommunesammenslåing og også til outsourcing eller konkurranseutsetting av kommunale tjenester. Kanskje er det dette som er noe av årsaken til kritikken?

## 8. Hvordan utvikle vår kommunestruktur – oppsummerende kommentarer

### 8.1 Konsekvenser av en minste kommunestørrelse på 20.000 innbyggere

Mange og sterke krefter tar stadig til orde for en kraftig sanering av vår kommunestruktur, kombinert med å legge ned fylkeskommunene. Mange har svært sterke og bastante synspunkter på disse spørsmålene. Derfor kan det være nyttig å liste opp hva forskning viser om dette. Hva har vi relativt sikker kunnskap om og hva vi vet mindre om?

For det første er det ikke god dokumentasjon for å hevde at sammenslutning av kommuner, eller at vi får færre kommuner, gir innsparing i utgiftene til kommunesektoren og de kommunale tjenester. Derfor er det også få seriøse miljøer som bruker dette som argument for kommunesammenslutninger i dag. I stedet er argumentene erstattet med forhold som «bedre rekruttering av personale» og «bedre standard på tjenestene». Det er imidlertid ikke noe forskningsmessig belegg for at dette vil være resultater av kommunesammenslåinger. Rekrutteringsproblemer kan både store og små kommuner ha. Det har primært tilknytning til

om det mer generelt er mangel på bestemte typer utdannet arbeidskraft, for eksempel på ingeniørkompetanse.

Det er godt dokumentert fra forskning at innbyggerne i små kommuner er mer fornøyd med kommunale tjenester enn innbyggerne i store kommuner. Det er også godt dokumentert at innbyggerne i små kommuner har større tillit til kommunen og sine folkevalgte i kommunestyret enn i de store kommunene. Derfor har påstanden om at små kommuner generelt har større problemer med standarden på kommunale tjenester enn større kommuner, liten støtte i forskning.

Avslutningsvis kan det være interessant å vurdere noen av de konsekvensene det vil ha for kommunestrukturen om det settes en minimumsstørrelse på en kommune på 20.000 innbyggere. Et slikt krav vil føre til at antall kommuner reduseres fra dagens 430 til mellom 90 og 100 kommuner. Det skyldes at mange små og mellomstore omegnskommuner til byer vil gå inn i bykommunen. Med andre ord vil 330–340 kommuner bli nedlagt. Den gjennomsnittlige kommunestørrelsen målt med innbyggertall vil bli ca. 50.000. Størrelsen i Norge vil bli som i Danmark og Litauen. Stort sett vil vi ha større kommuner – målt ved innbyggertall – enn de mest tettbefolkete landene i Europa, som Belgia og Nederland.

Arealmessig vil da Norge i særklasse få de største kommunene i Europa. I dag er det Sverige som har det, med et gjennomsnittsareal på vel 1500 km<sup>2</sup>. Norske kommuner vil etter en slik kommunesannering være dobbelt så store som de svenske, med et gjennomsnittsareal på 3000 km<sup>2</sup>.

Det må naturligvis være anledning til å komme med dristige forslag. Det er imidlertid ikke seriøst å foreslå slikt uten å vurdere de konsekvensene det vil ha for bosettingsstruktur, velferdstjenester, demokrati og folkestyre, og hva det vil koste å gjennomføre.

## Vedlegg til «Norske kommuner – noen myter og realiteter»

Norske kommuner 2011 fordelt på grupper etter antall, innbyggere og areal

Gruppe- nummer	Innbyggere		Antall kommuner	Antall innbyggere	Areal km <sup>2</sup>
	fra	til			
I	0	4999	232	558.726	198.963
II	5000	9999	88	607.947	66.077
III	10.000	19.999	59	832.515	33.364
IV	20.000	49.999	38	1.133.994	19.032
V	50.000	99.999	8	515.205	4815
VI	100.000	499.999	4	672.688	1071
VII	OSLO		1	599.230	454
			430	4.920.305	323.776

Kilde: SSB og Kostra

DIFIs innbyggerundersøkelse – noen resultater:

		Andel fornøyde	Andel misfornøyde	Tilfredshets- nivå	Prosent vet-ikke
GRUNN- SKOLEN	Mindre enn 5000	76,0	4,3	71,7	11,9
	5000–20.000	72,0	5,0	67,0	14,1
	20.000–110.000	68,0	4,7	63,3	18,0
	Oslo/Bergen/Trondh/Stavang	59,9	5,4	54,5	24,4
SYKE- HJEM	Mindre enn 5000	60,5	9,2	51,3	19,7
	5000–20.000	45,1	15,3	29,8	27,3
	20.000–110.000	33,4	19,0	14,4	34,8
	Oslo/Bergen/Trondh/Stavang	25,3	21,4	3,9	39,6
OMSORGS- BOLIG/ ALDERSHJEM	Mindre enn 5000	60,9	8,5	52,4	20,2
	5000–20.000	43,3	13,9	29,4	30,2
	20.000–110.000	31,8	16,8	15,0	38,8
	Oslo/Bergen/Trondh/Stavang	22,2	19,1	3,1	46,4

		Andel fornøyde	Andel misfornøyde	Tilfredshets- nivå	Prosent vet-ikke
HJEMME- SYKEPLEIE	Mindre enn 5000	60,6	5,3	55,3	24,0
	5000–20.000	45,4	9,9	35,5	33,8
	20.000–110.000	34,6	12,9	21,7	41,1
	Oslo/Bergen/Trondh/Stavang	26,1	15,5	10,6	47,1
HJEMME- HJELP	Mindre enn 5000	58,0	6,1	51,9	25,5
	5000–20.000	41,7	11,0	30,7	38,8
	20.000–110.000	30,8	13,6	17,2	43,1
	Oslo/Bergen/Trondh/Stavang	23,6	16,4	7,2	47,8
LEGEVAKT	Mindre enn 5000	56,5	17,2	39,3	11,7
	5000–20.000	57,4	16,3	41,1	11,6
	20.000–110.000	54,0	20,7	33,3	10,2
	Oslo/Bergen/Trondh/Stavang	44,5	27,6	16,9	11,5
HELSE- STASJON	Mindre enn 5000	62,1	5,2	56,9	22,2
	5000–20.000	55,2	5,4	49,8	26,6
	20.000–110.000	48,8	6,3	42,5	32,1
	Oslo/Bergen/Trondh/Stavang	42,6	7,9	34,7	35,8
FASTLEGE	Mindre enn 5000	70,0	12,3	57,7	5,4
	5000–20.000	74,8	8,8	66,0	6,2
	20.000–110.000	75,4	7,9	67,5	6,3
	Oslo/Bergen/Trondh/Stavang	72,4	9,1	63,3	6,7
Alt i alt til- fredshet med kommunen som sted å bo og leve	Mindre enn 5000	86,9	5,7	81,2	0,5
	5000–20.000	87,5	4,5	83,0	0,6
	20.000–110.000	88,7	4,0	84,7	0,4
	Oslo/Bergen/Trondh/Stavang	88,0	4,4	83,6	0,5

**OLE GUSTAV NARUD** (f. 1958) arbeider som amanuensis i økonomi ved Høgskolen i Hedmark på Rena. Han er utdannet landbruksøkonom fra NLH, nå UMB. Narud har vært ordfører i Åmot fra 2003 til 2011. Han underviser i samfunnsøkonomiske fag, og har arbeidet med temaer innenfor miljø- og ressursøkonomi og kommunaløkonomi.

**BJARNE JENSEN** (f. 1944) arbeider som professor i offentlig økonomi ved Høgskolen i Hedmark på Rena. Han er utdannet sosialøkonom fra UiO. Han underviser masterstudenter i offentlig økonomi og finansiering, og arbeider med temaer innenfor økonomistyring i kommuner, helsetjenester og offentlig infrastruktur.

## KILDER TIL «NORSKE KOMMUNER – NOEN MYTER OG REALITETER»

**Baldersheim, H., Haug, A. V., & Øgård, M.** (2011). *Internasjonale erfaringer med interkommunalt samarbeid*. Hentet fra <http://tinyurl.com/7q5v8vx>

**Baldersheim, H., Pettersen, P. A., Rose, L., & Øgård, M.** (2003). *Er smått så godt? Er stort så flott? analyser av kommunestrukturens betydning*. Universitetet i Oslo, Institutt for Statsvitenskap: Oslo.

**Brandtzæg, B. A.** (2009). *Frivillige sammenslutninger 2005–2008. Erfaringer og effekter fra Bodø, Aure, Vindafjord og Kristiansund*. (TF-rapport nr. 258). Bø: Telemarksforskning. [http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Vedlegg/KOMM/Rapporter/2010/kommunestruktur\\_telemarksforskning.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Vedlegg/KOMM/Rapporter/2010/kommunestruktur_telemarksforskning.pdf)

**Brubakk, P. H.** (2003). Innledning *Horisont* (2), s. 8.

**CEMR-Dexia** (2010). *EU sub-national governments: 2008 key figures 2009/2010 Edition*. The Council of European Municipalities and Regions (CEMR) and Dexia

**Christie, N.** (2001). *Hvor tett et samfunn?* Oslo: Universitetsforlaget.

**Dexia** (2008) *Sub-national governments in the European Union. Organisation, responsibilities and finance*. Paris: Dexia

**Difi.** (2010). *Innbyggerne er mest fornøyd i små kommuner*. Hentet fra <http://www.difi.no/artikkel/2010/11/>

innbyggerne er mest fornøyd i små kommuner

**Econ.** (2006). *Interkommunalt samarbeid i Norge – omfang og politisk styring*. Oslo: Econ Analyse.

**Hellevik, O.** (2010). *Hvor gode er dataene?* Hentet fra [http://www.difi.no/filearchive/innlegg-frokostmote-17-11-2010\\_hellevik.pdf](http://www.difi.no/filearchive/innlegg-frokostmote-17-11-2010_hellevik.pdf)

**Jacobsen, D. I.** (2011). *Evaluering av interkommunalt samarbeid etter kommunelovens § 27 – omfang, organisering og virkemåte*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet. <http://www.regjeringen.no/pa-ges/16279954/rapport.pdf>

**Jensen, B.** (2003). *Kommune-Norge: bedre enn sitt rykte*. Oslo: Kommuneforlaget.

**Jensen, B.** (2005). *Kommune-Norge – velferd og finansiering*. Oslo: Kommuneforlaget

**Kommunal- og regionaldepartementet.** (2011). *Inntektssystemet for kommunar og fylkeskommunar 2012*. Grønt hefte. *Bereknings teknisk dokumentasjon til Prop. 1 S (2011–2012)*. Oslo: Departementet. <http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/tema/kommunejuss/kommunestruktur-/krd/kommune/inndelingstilskudd.html?id=414444>

**Langørgen, A., Aaberge, R., & Åserud, R.** (2002). *Kostnadsbesparelser ved sammenslåing av kommuner*. Oslo: Statistisk Sentralbyrå.

**Monkerud, L. C., & Sørensen, R. J.** (2010). *Smått og godt? Kommunestørrelse, ressurser og tilfredshet med det kommunale tjenestetilbudet*. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 26(4), 265–295.

**Ranheim, A. K., & Østre, S.** (2011). *Manglende komparabilitet i kommunale data. Eksemplifisert ved utgifter til sentraladministrative oppgaver*. (Høgskolen i Hedmark Rapport nr. 16, 2011). Elverum: Høgskolen i Hedmark.

**Sørensen, R. J., Borge, L.J., Fjellstad, M., Monkerud, L.C., Pattersen, T., Vabo, S.** (2007). *Omstilling og utvikling i norske kommuner*. (Forskningsrapport / Handelshøyskolen BI; 3/2007).

**Sørensen** (2012). *Kommuneløftet*. *NHO-magasinet*, (1), 24–25.

**United Nations.** *Human development report 2011*. Kan leses på: <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2011/>

**Westeren, K. I.** (2005) *Vurdering av kommunestruktur for Fosnes og Namsos kommuner*. Steinkjer: Høgskolen i Nord-Trøndelag. Kan leses på: [http://brage.bibsys.no/hint/bitstream/URN:NBN:no-bibsys\\_brage\\_6744/1/Nr%2064.pdf](http://brage.bibsys.no/hint/bitstream/URN:NBN:no-bibsys_brage_6744/1/Nr%2064.pdf)

**Østre, S.** (2011). *Om å skyte spurv med kanon og likevel bomme*. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 27(2), 137–140.

kommunen har valgt. Videre er det systematiske forskjeller mellom store og små kommuner, fordi de store i større grad enn de små fordeler sentraladministrative utgifter og fellesutgifter på virksomhetsområdene.

Ett eksempel: For regnskapsåret 2010 har Lillehammer kommune en utgift til sentraladministrasjon på 4572 kroner pr. innbygger, mens Gjøvik bare har 2840 kroner. De to bykommunene i Oppland har henholdsvis 26.571 og 28.974 innbyggere, og skulle derfor ellers kunne antas å være sammenlignbare. Forskjell pr. innbygger er på 1732 kroner i Lillehammers disfavør. Multipliseres dette tallet med antall innbyggere i Lillehammer, får vi tilsynelatende et årlig merforbruk på ca. 46 millioner til sentraladministrasjon. Hvis vi sier at ett årsverk koster 500.000 kroner, så synes det å dreie seg om et overforbruk tilsvarende nesten 100 årsverk på Lillehammer.

**Konklusjonen er – selvsagt – at utgiftene pr. innbygger til sentraladministrasjon ikke er sammenlignbare for Lillehammer og Gjøvik.** Når utgiftene til dette formålet ikke er sammenlignbare, er heller ikke utgiftene til andre utgiftsformål sammenlignbare. Årsaken til forskjellen i sentraladministrative utgifter mellom disse to kommunene er forskjellig organisering og dermed forskjell i bokføringspraksis. KOSTRA-systemet åpner for å tilpasse organiseringen i henhold til kommunale behov, og til å tilpasse bokføringspraksisen etter den. Begge kommuner synes å følge KOSTRA-instruksen fullt ut.

I Gjøvik ser det ut som om de er mer opptatt av at de registrerte utgifter til sentraladministrasjon er lavest mulig. Med andre ord blir «lave administrasjonsutgifter» et måltall i seg selv. Det kan oppnås ved å utnytte de mulighetene som ligger i Kostra til å fordele utgifter fullt ut. Det gir et mer detaljert bokføringssystem, som medfører økte bokføringskostnader.

I Lillehammer synes de å være mer opp-

tatt av at bokføringssystemet primært skal være hensiktsmessig med hensyn til de beslutningene som skal fattes. De synes å være opptatt av å vektlegge ulike utgifters velferdseffekt for innbyggerne, og de tillegger ikke en størrelse som administrasjonsutgift pr. innbygger særlig vekt. Den bestemmes residualt. Dette kan benevnes som et beslutningsorientert bokføringssystem, og det bidrar til å redusere bokføringskostnadene.

Noe av det samme gjelder bokføringspraksisen i mindre og større kommuner med hensyn til sentraladministrative oppgaver. I mindre kommuner kan det bli forholdsvis meningsløst å fordele mest mulig av utgiftene på andre kommunale oppgaver (hovedfunksjonene 200 og 300 i KOSTRA), da det er irrelevant i forhold til beslutningssystem og kontroll.

I større kommuner kan disse hensynene tilsi at utgiftene i stor grad blir forsøkt fordelt på tjenesteområdene. Derfor er utgiftene pr. innbygger til sentraladministrasjon generelt sett ikke sammenlignbare i mindre og større kommuner.

**Eksemplet med Lillehammer og Gjøvik viser også at KOSTRA-systemet åpner for det vi kan kalle «politisk bokføring».** Det er for eksempel mulig å basere bokføringen på prinsippet om «lavest mulig administrasjonsutgift». Konklusjonen er at KOSTRA-veilederen åpner for ulike tilpassinger til kommunale forhold. Det betyr at KOSTRA-tallene i utgangspunktet ikke er sammenlignbare. Ønsker vi å foreta en sammenligning, må vi derfor først undersøke om tallene faktisk er sammenlignbare.

Dette er dokumentert i Rapport 16-2011 fra Høgskolen i Hedmark «Manglende komparabilitet i kommunale data» av Anne Kari Ranheim og Stein Østre. Ranheim er kommunalsjef i Etnedal kommune, og Østre er professor i forvaltningsøkonomi på Rena. Rapporten bygger på Ranheims masteroppgave i studiet Master of Public Administration (MPA) på Rena.

*Stein Østre, professor, høgskolen i Hedmark, Rena*

## NY FORSKNING

# KOSTRAs tall er ikke sammenlignbare

Når **utgiftsnivåene** i ulike kommuner sammenlignes med utgangspunkt i tall fra KOSTRA, har mange av oss blitt overrasket over de store forskjellene som framkommer. Dette tallgrunnlaget brukes også til å kalkulere hvor mye det er å spare i kommunesektoren dersom alle kommunene kommer ned på det nivået der den kommunen med lavest utgiftsnivå pr. innbygger befinner seg.

Slike sammenligninger er vanskelige av flere grunner, blant annet hvordan vi skal ta hensyn til forskjeller i kvalitet, behov og bo-

settingsstruktur. Men den grunnleggende forutsetningen for overhodet å bruke KOSTRA-tallene i analyser, er at bokføringspraksis i kommunene er den samme, slik at tallene fra KOSTRA måler samme virksomhetsområde.

**Vi har analysert dette nærmere med utgangspunkt i utgifter til sentraladministrative utgifter.** Konklusjonen er at hva kommunene definerer som slike utgifter, varierer fra kommune til kommune. De er blant annet påvirket av hvilken organisering