

## Sentrum – periferikonflikten:

### Kommunene og forslaget om en «kommunereform».

Den svenske nobelprisvinneren og sosialdemokraten Gunnar Myrdal omtalte i 1982 resultatene av den svenske kommunesammenslåingsbølgen på 1960 og -70 tallet på følgende måte:

*«Storskalighet och centralisering är varken effektivitetsskapande, kostnadsförbilligande eller till lycka för människorna, när det gäller kommunernas storlek över en viss gräns, universitetens studentantal eller ens skolornas elevantal, rätts- och polisväsendets organisation, boendets utformning o.s.v. ... Den centralisering och storskalighet som vi låtit drabba oss på dessa andra områden är ett resultat av att vi, eller rättare sagt de som styr oss, varit benägna att behandla samhällsproblemen ensidigt, som om alla varit så enkelt tekniska som postgirot och väderlekstjänsten» (Myrdal 1982, 94).*

De omfattende kommunesammenslåingene i Sverige i perioden 1964-72 var blant de mest radikale i Vest-Europa. Hensikten med dette var å effektivisere den statlige styringen av velferdstjenesten. (Sundberg, 2011)

Utsagnet fra Myrdal er interessant med tanke på den reformbølgen vi nå står foran i Norge. Jens Stoltenberg varslet en omfattende reform av politiet på slutten av sin siste statsministerperiode. Forslag om sentralisering av domstolene, brannvesenet, politi- og lensmannsetaten, skoler, sykehus og praktisk talt all annen offentlig virksomhet er på dagsorden i Norge nå. Argumentasjonen for sentraliseringsfremstøtene er i overraskende stor grad den samme som da Sverige for mange år siden gjennomførte de reformene som Myrdal omtaler. Det argumenteres for større fagmiljøer, høyere kompetanse, bedre tjenestekvalitet og mer effektivitet. Argumentasjonen er dessuten svært lik fra de ulike statlige etater og virksomheter som uttaler seg. Det later til å være en felles inspirasjonskilde under denne tankegangen. Men det er neppe Gunnar Myrdal.

Lederen i domstolsadministrasjonen, Tor Langbach, ble nylig intervjuet i «Advokatbladet». Han gir et interessant glimt inn i hvordan ulike statlige etater samordner sin argumentasjon:

*«Dere har jo mast om strukturreform i årevis. Hører ikke departementet på dere?»*

*– Med Senterpartiet i regjering har det vært vanskelig å få til en sentralisering av domstolene. Jeg har lært at det holder ikke å komme med det vi mener er velformulerte og gjennomtenkte forslag til departementet, for over det hele henger politikken, sier Langbach.*

*– Hva er strategien for å få gjennomslag uansett politiske vinder?»*

*– En tett dialog med de andre aktørene. DA og Politidirektoratet har en del felles tankegodt. Også politiet ønsker å rendyrke profilen og få til en bedre struktur i politidistriktene. Vi har også samme mål om å overføre oppgaver til andre. Derfor har vi hatt en del møter med dem, slik at vi kan fronte likt tankegodt overfor departementet.*

.....

*– Hva har vært den største utfordringen?»*

– At det er så veldig mange domstolledere å forholde seg til. 113 i tallet. Det er en umulig oppgave å ha en nær dialog med alle disse. Vi har fått til nye arenaer for kommunikasjon med de største domstolene, utfordringen er å holde kontakt med de små. Det er et stort paradoks at man har sentralisert noe så sentralt som omsorgsovertakelse i barnevernet til noen få fylkesnemnder, mens man ikke klarer å sentralisere domstoler.»

I følge økonomen Myrdal skyldtes den omfattende sentraliseringen i Sverige at «de som styr oss» var tilbøyelige til å behandle samfunnsproblemene på en ensidig måte, som om sentralisering og stordrift kunne anvendes på alle samfunnsområder. Intervjuet med lederen for domstolsadministrasjonen illustrerer hvordan spesialiserte statlige byråkratier kan samordne sin argumentasjon for sentralisering og spesialisering for å oppnå «gevinster» – også av typen «færre å forholde seg til» og «å overføre oppgaver til andre». Dette demonstrerer etter mitt syn også at de faglige gevinstene ikke nødvendigvis er uttrykk for et helhetssyn på samfunnet. Det er dessuten svært interessant å se at en så vidt sentral leder i statsadministrasjonen får et spørsmål fra et tidsskrift for jurister som tilsynelatende forutsetter at både den som spør og den som svarer ønsker å trosse de politiske myndighetenes mål. Det spennende spørsmålet i dag er dermed om «reformbehovet» i offentlig sektor, og kanskje særlig i kommunesektoren, i større eller mindre grad defineres av snevre sektorinteresser?

### **«Kommunereformen 2014»**

Den nye Frp-Høyre-regjeringen skriver for eksempel om den varslede kommunereformen:

*«Regjeringen vil gjennomføre en kommunereform, hvor det sørges for at nødvendige vedtak blir fattet i perioden, jf samarbeidsavtalen. En mer robust kommunestruktur vil sikre mer kompetanse og større faglighet i den enkelte kommune. Det vil være en fordel for eksempel i vanskelige barnevernssaker, for ressurskrevende tjenester og for en bedre ledelse og utvikling av omsorgs- og utdanningstjenestene. Regjeringen vil invitere partiene i Stortinget til drøftelser om prosessen. Regjeringen vil foreta en gjennomgang av oppgavene til fylkeskommunen*

© 2014 Statistisk sentralbyrå. Alle rettigheter reservert. Dette dokumentet er utarbeidet av Statistisk sentralbyrå og er et offentlig dokument. Det er tillatt å kopiere og distribuere dette dokumentet for ikke-kommersielle formål, men kun hvis det er gjort tydelig at det er kopiert fra Statistisk sentralbyrås nettside.

demokratiske problemet som angivelig følger med interkommunalt samarbeid, i samme avsnitt i regjeringserklæringen.

Regjeringen gir i det samme dokument uttrykk for at man vil styrke lokaldemokratiet på bekostning av statlige fagmiljøer:

*«Kommunene er grunnmuren i det norske demokratiet. Regjeringen vil styrke lokaldemokratiet*

dårligere jo større kommunene blir. Også for de fleste andre kommunale oppgavene scorer de minste kommunene best.

- Innbyggerne har også størst tillit til de folkevalgte i de minste kommunene. Innbyggernes innflytelse, innsyn, mulighet for å påvirke, mulighet for å få rett person i tale, mulighet for å klage er vesentlig bedre i de minste kommunene og blir dårligere jo større kommunene er i følge DIFI.
- Kommunestrukturen er en vellykket og viktig del av distriktspolitikken **og avgjørende for bosetting i mange distrikter.**

Det er et paradoks at innbyggerne er mest tilfreds med tjenestene i de kommunene som i følge regjeringen har minst kompetanse. Det er flere mulige forklaringer på dette fenomenet og det er ikke hverken tid eller plass til å gå gjennom alle muligheter her. Men en måte å angripe dette paradokset på kan være å undersøke kompetansesituasjonen nærmere. Er det riktig at små kommuner har lav kompetanse?

Kommunaldepartementet mottok i 2011 en rapport om kompetansesituasjonen i kommunene. (Saga Corporate advisors, 2011) Rapporten er en litteraturstudie som gir en systematisk gjennomgang og kartlegging av eksisterende kunnskap om kompetansesituasjonen i kommunene og inneholder forslag til mulige områder for nye utredninger.

Rapporten forteller at det «*Til tross for en allment akseptert oppfatning av betydningen av kompetanse, gir aktuell litteratur et forenklet og fragmentert bilde av kompetansesituasjonen og kompetanseutfordringer i kommunene.*» Utredningene er nesten uten unntak oppdragsutredninger fra nasjonale sektormyndigheter og belyser interessene og ansvarsområdene til oppdragsgiverne.

Det er interessant å se at:

*«Problemstillinger knyttet til kompetanse blir i liten grad drøftet og analysert ut fra kommunenes helhetlige ansvar for oppgaveløsning. Kompetansesituasjonen i kommunene blir i større grad belyst ut fra nasjonale mål, standarder og føringer enn mål og behov i kommunene. Dette innebærer at variasjoner i kompetanse mellom kommunene i liten grad blir forstått ut fra lokale behov og vurderinger. Det finnes også få studier som kan si noe sikkert om sammenhengen mellom ulike kommunekarakteristika, som størrelse, sentralitet og organisering, og kompetansesituasjonen.*

*Sist, men ikke minst, er de fleste utredningene basert på en smal og i en del tilfeller uklar forståelse av kompetanse. I mange av utredningene defineres eller operasjonaliseres ikke kompetansebegrepet, og i de utredningene der begrepet operasjonaliseres blir ofte formelt utdanningsnivå eller eventuelt stilling brukt som eneste mål på kompetanse. Dette medfører en mindre forståelse for bredden i kompetansen som faktisk finnes, anvendes og utvikles i kommunene. Det er grunn til å tro at dette særlig begrenser forståelsen av kompetansesituasjonen i de kommunene som har mindre innslag av høy formalkompetanse, slik som små og mindre sentrale kommuner.*

*Det er derfor et stort behov for mer kunnskap om kompetansesituasjonen og kompetanseutfordringer i kommunene, særlig med utgangspunkt i en forståelse av*

*kommunenes særtrekk som organisasjoner og ansvar for helhetlig oppgaveløsning. Dette kan også gi en kunnskapsutvikling som i større grad bidrar til læring og erfaringsoverføring i kommunene enn hva tilfellet er i dag.» (Saga Corporate advisors, 2011)*

Statlige sektormyndigheter har altså målt kommunenes tilgang på formalkompetanse og bestemte kategorier stillinger. Tverrfaglighet og helhetsansvar, realkompetanse og brukertilfredshet vurderes i mindre grad. Kommunaldepartementet bestilte etter dette en ny kompetansekartlegging av kommunene. Denne rapporten ble levert i 2013: «Kompetanse i kommunene» (FAFO, 2013). Med hensyn til kompetansemangelen i små kommuner finner rapporten «ikke systematisk større behov for kompetanse i små kommuner enn i større.» Rapporten viser også til at blant annet Innbyggerundersøkelsen viser at innbyggerne i små kommuner er minst like tilfreds med det lokale tjenestetilbudet som i store kommuner.

## **En demokratireform?**

Av og til tar enkelte representanter fra den sentrale statsforvaltningen bladet fra munnen og snakker rett fram, slik lederen for domstolsadministrasjonen gjorde i intervjuet som er referert ovenfor. Også andre har vist tilsvarende evner.

*«Å flytte en kommunegrense er omtrent som å flytte en kirkegård – du kan ikke regne med støtte fra de som holder til der.» Fagdirektør i Forbrukerrådet, Terje Kili i NHO-magasinet 1/12*

Hvorfor en direktør i forbrukerrådet skal uttale seg om kommunestrukturen er i seg selv et interessant spørsmål. Også hans overordnede sjef har gjort det. De har samme standpunkt. Men direktør Kili har dog en morsommere og mer fargerik måte å uttrykke seg på. Endringer i kommunestrukturen – særlig spørsmålet om man skal slå sammen kommuner med tvang – er et i utpreget grad politisk spørsmål. Å sammenligne innbyggerne i de små kommunene med lik på en kirkegård, kan derfor oppfattes som et uvanlig sterkt politisk utsagn. Antagelig er dette ment som et argument for tvangssammenslåing av kommuner. Man får nemlig ikke mye hjelp av innbyggerne i denne «reformen».

Regjeringen har som vi kan se ovenfor argumentert med at større kommuner vil gi mer demokrati. Samtidig har vi sett at Innbyggerundersøkelsen viser at det er de minste kommunene som framstår som mest demokratiske – når man spør innbyggerne. Forrige gang kommunestrukturen ble diskutert i Norge, tidlig på 1990-tallet, ble interkommunalt samarbeid framholdt som selve alternativet til sammenslåing. Nå mener regjeringen at dette er et demokratisk problem. Hva mener innbyggerne om dette? Og hva mener de om tvangssammenslåing av kommuner?

Lokalsamfunnsforeningen ble dannet i 2009 etter et tverrpolitisk initiativ fra sju ordførere og lederen i Fagforbundet, Jan Davidsen. Foreningen er mot tvangssammenslåing av kommuner og driver opplysningsarbeid om verdien av det lokale folkestyret og kommunene. Initiativet ble støttet av 149 ordførere. Organisasjonen samarbeider blant annet med Fagforbundet og faglig tilsatte ved universitet og høyskoler rundt om i landet, ikke minst med Bjarne Jensen og fagmiljøet ved Høgskolen i Hedmark.

Lokalsamfunnsforeningen gjennomførte sommeren 2013 en meningsmåling om kommunesammenslåing som blant annet viste at velgerne:

- To av tre spurte avviser bruk av tvangssammenslåing av kommuner. Bare en av fem mener Stortinget skal ha det avgjørende ordet.
- Det er et meget klart flertall mot bruk av tvang hos samtlige partiers velgere. Unntak: Høyre-velgerne, som er delt på midten. Mange velgere har et helt annet syn enn partiet de stemmer på.
- I valget mellom interkommunalt samarbeid og sammenslåing av kommuner foretrekker 57% samarbeid mens 32% foretrekker sammenslåing.

Dette er ikke overraskende resultater. Det er imidlertid et ganske stort paradoks dersom vår nye regjering – for å styrke demokratiet – vil gå til det dramatiske skritt å tvinge gjennom kommunesammenslåinger over hele landet mot viljen til de som bor i kommunene, og mot viljen til et massivt flertall i befolkningen.

### **Konklusjon**

Prosesen videre blir svært viktig. Beslutninger om endringer i kommunestrukturen må bygge på fakta. Forslagene om en omfattende endring av kommunestrukturen later til å overdrive betydningen av små fagmiljøer og kompliserte oppgaver. Samarbeid om oppgaveløsning bør bli og vil alltid være løsningen for mange kommuner uansett kommunestrukturen. Både i Norge og internasjonalt er samarbeidet økende over tid, og med kommunestørrelse. Interkommunalt samarbeid er en løsning på mange utfordringer – det er ikke et problem med mindre innbyggerne selv opplever det slik. Det er også sterke tendenser til å overdrive omfanget av interkommunalt samarbeid. Rapporter fra den senere tid viser at det i alt er vel 800 slike ordninger og ikke tusenvis slik enkelte hevder.

Lokalsamfunnsforeningen har oppfordret til lokale folkeavstemninger om kommunesammenslåing i forbindelse med kommune- og stortingsvalgene. Det er blitt en fast tradisjon at kommunene bruker rådgivende folkeavstemninger ved slike problemstillinger. En kommunesammenslåing er en viktig og gjennomgripende endring av mange forhold. Det er derfor naturlig å be befolkningen om råd i en slik sak. Et sammenslåingsvedtak trenger legitimitet og kan ikke tres ned over hodene på folk.

Regjeringen søker nå å gjøre alle partier på Stortinget medansvarlige for en radikal endring av kommunestrukturen og offentlig forvaltning, uten at begrunnelsen for en slik reform er klarlagt og til tross for de dramatiske konsekvensene dette vil komme til å få. Det er grunn til å advare mot å tvinge denne prosessen på innbyggerne – enten tvangen får form av vedtak i Stortinget, endringer i inntektssystemet, løfter om samferdselsinvesteringer eller trusler om andre former for sanksjoner. Eventuelle endringer i det lokale folkestyret må skje i åpne prosesser med argumenter som tåler å bli lagt fram for folket i valg.

**Litteratur:**

FAFO, 2013: «Kompetanse i kommunene» (FAFO-rapport 2013:51) ISBN 978-82-324-0066-9

Jensen og Narud, 2012: «Norske kommuner-noen myter og realiteter»

Saga Corporate advisors, 2011: «Kompetansesituasjonen i kommunene – en litteraturoversikt.»

Sundberg, 2011: <http://www.magma.fi/tema/laerdomar-fran-de-stora-kommunreformerna-i-sverige>