



KOMMUNESTRUKTUR OG INTERKOMMUNALT SAMARBEID I SØR-ØSTERDAL

FAKTAGRUNNLAG FOR VURDERING AV KOMMUNESTRUKTUR I SØR-ØSTERDAL

Av Bjarne Jensen, Alexander Berg Erichsen og Rune Antonsen.

INNHold:

| | |
|--|-----------|
| 1.0 Problemstilling, struktur og konklusjon..... | 6 |
| Problemstilling..... | 6 |
| Strukturen for rapporten..... | 6 |
| Samlet konklusjon for rapporten: | 7 |
| 2. Generelt om kommunestruktur- Hva er store og små kommuner?..... | 8 |
| Figur 2.1: Kommunestørrelse Europa (innbyggertall) | 9 |
| Tabell 2.1: Kommunestruktur EU og Norge | 9 |
| Tabell 2.2. Oversikt over antall sysselsatte i private foretak gitt foretaksdefinisjon. | 10 |
| Tabell 2.3. Oversikt over antall sysselsatte basert på seks forskjellige kommunestørrelser, 2012. | 10 |
| Tabell 2.4 Norske kommuner 2011, relativ fordeling etter antall, areal og innbyggere. Prosent | 11 |
| 2.1 Regional utvikling i Sør- Østerdal | 11 |
| 2.1.1 Definisjon regional utvikling..... | 11 |
| 2.1.2 Generell beskrivelse av regionen | 12 |
| 2.1.4 Utvikling i befolkning og bosetting..... | 13 |
| Figur 2.2 Prosentvis utvikling av antall innbyggere (2003-2014). | 14 |
| Tabell 2.5 Befolkningsprognoser for Hedmark og landet samlet..... | 15 |
| Tabell 2.6 Befolkningsprognoser for regionene, prosentvis endring fra 2014 til 2040 | 15 |
| Tabell 2.7 Rangering av befolkningsprognose (2014-2040)..... | 16 |
| Figur 2.3 Prosentvis vekst i høyere utdanning | 17 |
| Tabell 2.8 Oversikt over prosentvis vekst og andel med høyere utdanning..... | 17 |
| Figur 2.4 Inntektsvekst etter skatt, median. | 18 |
| Tabell 2.9 Oversikt over prosentvis vekst og nivå på medianinntekt | 18 |
| Figur 2.5 Utvikling i ulikhet i inntekt for regionene..... | 19 |
| 2.1.5 Sysselsetning, pendling og arbeidsmarked | 19 |
| Figur 2.6 Prosentvis endring i sysselsetting (15 – 74 år) | 20 |
| Figur 2.7 Prosentvis endring i sysselsetting privat sektor. | 21 |
| Figur 2.8 Prosentvis endring i sysselsetting, kommunal og fylkeskommunal sektor. | 22 |
| Figur 2.9 Prosentvis endring i sysselsetting i regionene og landet samlet, statlig sektor..... | 22 |
| Tabell 2.10 Prosentvis endring i sysselsetting i kommunene (2003-2013). | 23 |
| Tabell 2.11 Arbeidsmarkedsintegrasjon for kommune, og regioner. | 23 |
| Figur 2.10 Gjennomsnitt av netto utpendling 2013..... | 25 |
| Tabell 2.12 Netto utpendling i kommunene 2013. | 25 |

| | |
|---|-----------|
| Figur 2.11 Prosentvis utvikling av netto utpendling..... | 26 |
| 2.1.6 Utvikling av næringslivet og næringsstrukturen | 26 |
| Figur 2.12 Prosentvis vekst av samlet antall nyetablerte foretak per år. | 27 |
| Figur 2.13 Prosentvis endring av antall konkurser per år | 28 |
| Figur 2.14 Oversikt over næringsstrukturen i Hedmark, gjennom sysselsetting | 29 |
| Figur 2.15 Prosentvis endring i næringsstrukturen fra 2008-2013. | 30 |
| 2.1.7 Sammendrag av sterke og svake sider i regionen, vedrørende regional utvikling. | 30 |
| Sterke sider ved regionen | 31 |
| Svake sider i regionen | 31 |
| 3. Hva er gode kommuner? | 32 |
| Generelt..... | 32 |
| 3.1 Tilfredshet med kommunale tjenester, lokaldemokrati og kommunestørrelse | 33 |
| 3.1.1 Problemstilling..... | 33 |
| 3. 2 Tidligere undersøkelser av innbyggernes tilfredshet med kommunale tjenester og kommunestørrelse..... | 34 |
| 3.3 Tjenester og kommunestørrelse. Resultater fra Innbyggerundersøkelsen 2013 (DIFI) | 42 |
| 3.3.1 Innledning..... | 42 |
| 3.3.2 Metode | 42 |
| 3.3.3 Datagrunnlaget..... | 43 |
| 3.4 Tilfredshet med kommunale tjenester, deltakelse i lokalpolitiske saker, informasjon, tillit og påvirkning. | 43 |
| Figur 3.1. Innbyggernes inntrykk av kommunale tjenester i 2010 og 2013, hele landet | 45 |
| 3.5 Innbyggernes inntrykk av kommunale tjenester etter kommunestørrelse..... | 45 |
| Figur 3.2 Gjennomsnittsskår for 9 kommunale tjenester i 2013, hele landet. | 46 |
| Figur 3.3 Gjennomsnittsskår for 9 kommunale tjenester i 2013, hele landet. | 46 |
| 3.6 Deltakelsen blant innbyggerne, fordelt på fire kommunestørrelser | 48 |
| Figur 3.4 Prosentvis deltakelse hos innbyggerne i politiske kommunale saker | 48 |
| Figur 3.5 Gjennomsnittsskår for informasjon og service | 49 |
| Figur 3.6 Gjennomsnittsskår for informasjon og service | 50 |
| Figur 3.7 Tillit og fornøydhet blant innbyggerne over lokalpolitikere | 50 |
| 3.7 Korrelasjonsmatriser mellom tilfredshet ved kommunale tjenester og (log) antall innbyggere..... | 51 |
| Tolkning av korrelasjonskoeffisientene:..... | 51 |
| Tabell 3.1 Korrelasjonskoeffisienter mellom innbyggere og tilfredshet ved kommunale tjenester | 52 |
| Tabell 3.2 Korrelasjonskoeffisienten mellom tilfredshet og korrigerte frie inntekter | 53 |
| Tabell 3.3 Frie inntekter i 2012 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov. Tabellen viser pst. av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100. | 54 |

| | |
|--|-----------|
| 3.8 Tilfredshet med kommunale tjenester i Hedmark..... | 54 |
| Figur 3.8 Innbyggernes inntrykk av kommunale tjenester i 2013, Hedmark og hele landet..... | 55 |
| Figur 3.9 Differanse i tilfredshet mellom Hedmark og landet samlet..... | 56 |
| 3.9 Tilfredshet med kommunale tjenester i Hedmark, etter kommunestørrelse | 56 |
| Tabell 3.4 | 57 |
| 3.12 Konklusjon, Hedmark | 57 |
| 4. KOSTNADER KOMMUNALE TJENESTER OG KOMMUNESTØRRELSE | 58 |
| Figur 4.1 Kostnadsgevinster ved kommunesammenslåing? | 58 |
| 4.1 FAGMILJØ, KOMPETANSE OG REKRUTTERING..... | 60 |
| Figur 4.2 Rekruttering og kompetanse - oppsummering | 63 |
| 4.2 INNTEKTER OG RESSURSBRUK | 63 |
| 4.2.1 Generelt om kommunens inntekter..... | 63 |
| Finansering av kommunenes virksomhet | 63 |
| Sammenhengen mellom inntekter og utgifter..... | 63 |
| 4.2.2 Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner..... | 64 |
| Formål og hovedelementer | 64 |
| Skatt og inntektsutjevning..... | 65 |
| Figur 4.3 Skatt før og etter inntektsutjevning | 66 |
| Rammetilskudd og utgiftsutjevning | 66 |
| Regionalpolitisk tilskudd og skjønnstilskudd..... | 67 |
| Øremerkede tilskudd..... | 68 |
| 4.2.3 Kommunalt inntektsnivå og inntektsfordeling mellom kommunene i Sør-Østerdal..... | 68 |
| Statistikkgrunnlag..... | 68 |
| Kommunenes inntekter..... | 68 |
| Figur 4.4 Driftsinntekter per innbygger..... | 69 |
| Figur 4.5 Driftsutgifter per innbygger, korrigert for utgiftsbehov | 70 |
| Figur 4.6 Vekst i driftsinntekter..... | 71 |
| Figur 4.7 Inntektsutjevning..... | 72 |
| Tabell 4.1 | 72 |
| 4.2.4 Kommunal ressursbruk | 73 |
| Figur 4.8 Sysselsatte årsverk stat og kommuner..... | 73 |
| Figur 4.9 Utviklingen i offentlig og privat konsum i Norge 2002-2013 | 74 |
| 4.3 Oppsummering fordeler og ulemper- små og store kommuner..... | 74 |
| Figur 4.10 Fordeler og ulemper med store og små kommuner | 77 |

| | |
|--|------------|
| 5.0 SAMARBEID MELLOM KOMMUNER | 78 |
| 5.1 Samarbeid bidrar til innovasjon og effektivitet i kommunesektoren | 78 |
| Figur 5.1 Samarbeid mellom kommuner viktig årsak til kommunal effektivitet..... | 79 |
| 5.2 Hva er interkommunalt samarbeid? | 79 |
| Figur 5.2 Forklaring av interkommunalt samarbeid..... | 80 |
| 5.3 Omfanget av interkommunalt samarbeid i Norge | 82 |
| Figur 5.3 Omfanget av interkommunalt samarbeid..... | 84 |
| 5.4 Hva driver virksomheter som IKS og § 27 med? | 84 |
| Figur 5.4 Interkommunale selskaper fordelt på virksomhet. 2010. Kilde: KOSTRA (SSB)..... | 86 |
| 5.5 Virkninger av interkommunalt samarbeid | 86 |
| 5.6 Oppsummering..... | 89 |
| 5.7. Interkommunalt samarbeid i Sør-Østerdal. | 90 |
| Tabell 5.1 Oversikt over IKS og AS i Sør-Østerdal..... | 91 |
| Tabell 5.2 Oversikt over § 27 og § 28..... | 92 |
| Tabell 5.3 Driftsutgifter til interkommunalt samarbeid, i prosent av driftsutgifter til kommunen | 92 |
| 5.8 Rådmennenes vurdering av interkommunalt samarbeid, kommunestruktur og regional utvikling | 93 |
| Vedlegg. Oversikt over interkommunale samarbeid og aksjeselskap | 97 |
| Vedlegg 1. IKS og AS | 98 |
| Vedlegg 2. § 27 og § 28 samarbeid | 100 |
| Vedlegg 3. Aksjeselskaper | 101 |
| Litteraturliste | 102 |

1.0 Problemstilling, struktur og konklusjon

Problemstilling

Denne rapporten her har hatt som mål å undersøke regional utvikling, tilfredshet ved kommunale tjenester, kommunenes inntektsgrunnlag, omfanget av interkommunalt samarbeid i kommunen, rådmennenes vurdering av interkommunalt samarbeid og kommunestruktur i Sør-Østerdal. Det gis også en generell utredning av faktagrunnlag om kommunestruktur og interkommunalt samarbeid. Dette er viktig fordi kommunestrukturdebatten er på sakslista til flere kommuner og regionråd, og det er derfor essensielt at relevant kunnskap er tilgjengelig for beslutningstakerne. Samtidig vil det være interessant av hensyn til faglig utvikling på området.

Strukturen for rapporten

Rapporten er delt i fem hoveddeler.

Del 1 (Kapittel 1 og 2) omfatter en mere generell analyse av problematikken omkring kommunestruktur og interkommunalt samarbeid. Hva ligger i begrepet en stor kommune, hva er en god kommune, hva vi vet om forskjellene i resultater mellom store og små kommuner, hvilken rolle spiller samarbeid mellom kommuner og hva er interkommunalt samarbeid. Denne delen inneholder også en nærmere beskrivelse av regional utvikling i Sør-Østerdal. Utviklingen i regionen vil bli sammenlignet med utviklingen på landsbasis, andre regioner i Hedmark og et sammendrag over sterke og svake sider, vedrørende regional utvikling.

Del 2 (Kapittel 3) inneholder en analyse av hva som er en god kommune med utgangspunkt i kjent litteratur og med særlig vekt på resultatene fra «Innbyggerundersøkelsen» som DIFI gjennomfører med jevne mellomrom for landet samlet. Her vil det bli vist til tidligere forskning om forholdet mellom tilfredshet med kommunale tjenester og kommunestørrelse. Samtidig vil Vabo-utvalgets arbeid bli diskutert, på grunn av utvalgets sentrale rolle i kommunestrukturdebatten.

Del 3 (Kapittel 4) inneholder en kort og generell drøfting av kommunenes kompetansebehov, sammenhengen mellom kommunestørrelse og kommunale kostnader, kommunenes inntektssystem og en analyse av situasjonen for kommunene i Sør-Østerdal. Utviklingen i kommuneøkonomien påvirkes av befolkningsutviklingen og av graden av inntektsutjevning mellom kommunene i Norge.

Del 4 (Kapittel 5) inneholder en nærmere beskrivelse og analyse av interkommunalt samarbeid generelt og spesielt en forklaring av omfanget av interkommunalt samarbeid i Sør-Østerdal.

I del 5 (Kapittel 6) inneholder intervju av rådmennene i regionen, og deres vurdering av interkommunalt samarbeid, kommunestruktur og regional utvikling.

Samlet konklusjon for rapporten:

Hovedkonklusjonene for denne rapporten vil bli gitt her. For det første er det flere positive aspekter ved den regionale utviklingen i Sør-Østerdal. Spesielt befolkningsprognoser og prosentvis vekst i utdanning, sysselsetting og medianinntekt for husholdningene. Det er dog differanser internt i regionen. Selv om Sør-Østerdalsregionen har hatt flere positive regionale utviklingstrekk, har det vært lavere utvikling i regionen enn landet samlet. Spesielt i forhold til befolkningsvekst og bergende befolkningsprognoser. For at regionen skal ha samme velferdsnivå som landet samlet, er det nødvendig å styrke arbeidet med regional utvikling. Samtidig er det viktig at den regionale utviklingen kommer alle kommunene i regionen til gode.

Tilfredsheten med kommunale tjenester i landet og i Hedmark er blitt undersøkt ved å benytte Innbyggerundersøkelsen 2013 (DIFI, 2013). I landet samlet er det en negativ sammenheng mellom tilfredsheten ved sentrale lovpålagte tjenester innenfor oppvekst, utdanning, pleie og omsorg, og antall innbyggere. Dette er tjenester som står for en stor andel av netto driftsutgifter. Årsaken til dette kan være nærheten mellom befolkningen/brukerne, ansatte, administrasjon og lokalpolitikere. Sammenhengen blir målt gjennom korrelasjonskoeffisienten mellom antall (log) innbyggere og tilfredshet ved kommunale tjenester. Korrelasjonskoeffisientene er derimot ikke særlige høye (effektstørrelse), men de er negative og signifikante mellom tilfredshet og antall innbyggere i 13 av 18 tjenester. Det er kun tre tjenester hvor det er en signifikant og positiv korrelasjon mellom tilfredshet og kommunale tjenester (bibliotek, brannvesen og kollektivtransport).

Tilfredsheten med kommunale tjenester har også blitt undersøkt i Hedmark. Det viser seg at fylket følger de nasjonale resultatene relativt likt, men hvor Hedmark har høyere tilfredshet ved 14 av 18 tjenester. Dette er tjenester som utgjør en stor andel av nettodriftsutgifter over 80 prosent av nettodriftsutgifter (SSB, statistikkbanken, 2014).

Samlet sett kan det sies at innbyggerne i Hedmark er mer tilfredse med de kommunale tjenestene, enn landet samlet. Derfor kan det argumenteres for at Hedmark sine innbyggere har et høyere velferdsnivå gjennom kommunale tjenester enn landet samlet. Det viser seg at de to største kommunene i Hedmark (Ringsaker og Hamar) har et betydelig høyere tilfredshetsnivå med kommunale tjenester, enn samme kommunegruppe på landsbasis. Disse kommunene drar opp gjennomsnittet for fylket. Datagrunnlaget for Hedmark er relativt lavt (439 svar), og derfor er det utfordrende å bruke datagrunnlaget til å si noe sikkert om tilfredshet og befolkningsstørrelse¹.

Rapporten viser at det har vært ulike oppfatninger om omfanget av interkommunalt samarbeid i Norge. Dette samarbeidet mellom kommuner er mindre omfattende enn hva enkelte hevder. Størrelsen på samarbeidet blir

¹ Undersøkes korrelasjonskoeffisientene mellom tilfredshet med kommunale tjenester og befolkningen i Hedmark, er det kun 4 av 18 tjenester hvor korrelasjonskoeffisienten er signifikant. På oppfordring gis korrelasjonskoeffisientene til de som ønsker det, men med forbehold om relativt lavt datagrunnlag.

målt gjennom; driftsutgifter til interkommunalt samarbeid i prosentvis av samlet driftsutgifter til kommunen. I Sør-Østerdal utgjør omfanget av interkommunalt samarbeid fra 4,5 prosent i Åmot, 5,15 prosent i Elverum, rundt 6 prosent for Trysil og Engerdal, og til 6,5 prosent i Stor-Elvdal. Interkommunalt samarbeid utgjør derfor en liten andel av driftsutgiftene til kommunene i regionen, og det kan bety at regionen har et lavt omfang av samarbeid. Dette er en indikasjon på at det er muligheter for mer omfattende interkommunalt samarbeid i regionen. Det oppfordres også til at kommunene i regionen utarbeider en felles eierskapsmelding for samarbeidet.

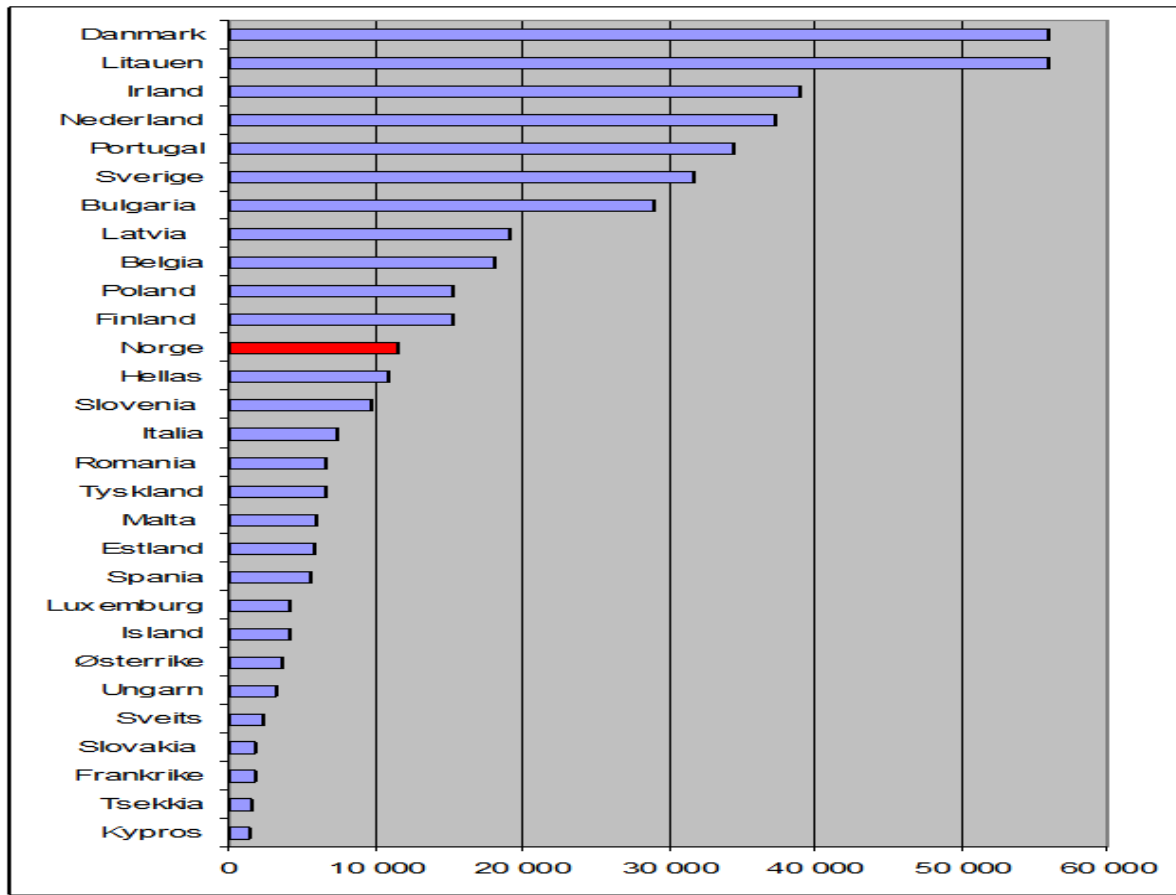
Rådmennene i regionen har også blitt intervjuet. Dette for å få en vurdering av sentrale personer i kommunen, og personer som kjenner kommuneorganisasjonen godt. Inntrykket fra intervjueren er at det interkommunale samarbeidet hovedsakelig fungerer godt og det er også ønske om å utvide det hos flere kommuner. Ingen av rådmennene opplevde det interkommunale samarbeidet som grunnlag for demokratisk underskudd eller at samarbeidet var omfattende. Det beskrives derimot som krevende å få samarbeid etablert. Ingen av rådmennene mente at det var særlig behov for endringer av kommunestrukturen. Noen utfordringer er det både ved det interkommunale samarbeidet, og i kommunen, men kommunesammenslåing ses ikke i dag som en alternativ løsning. Dette er i tråd med konklusjon til Østre et. al (2005). Rådmennene mente også at det var potensial til å forbedre den regionale utviklingen.

Rapporten gir svar på noen spørsmål, men det er likevel behov for videre utredning og forskning hvis andre elementer relatert til kommunestruktur, regional utvikling og interkommunalt samarbeid skal grundigere undersøkes.

2. Generelt om kommunestruktur- Hva er store og små kommuner?

Det er vanlig å hevde at Norge har små kommuner. Når størrelsen på kommuner skal vurderes må i hvert fall to dimensjoner ivaretas. Det ene er størrelse målt ved befolkning. Den andre faktor er størrelse målt ved areal. For å sette dette inn i et større perspektiv er i figur 2.1 gjengitt størrelsen på kommunene i EU-landene samt Island, Sveis og Norge målt ved gjennomsnittlig folketall i 2008 (Hoorens, 2008). I en slik sammenheng er de norske kommuner mellomstore. De største kommunene har Storbritannia med et gjennomsnittlig folketall på 135000. Danmark og Litauen har også svært store kommuner med over 50000 innbyggere som gjennomsnitt. Land som Sveits, Tyskland, Spania, Østerrike og Frankrike er eksempler på land med små kommuner. Norge ligger målt på denne måten i et mellomstjikt mellom land med små kommuner og land med store kommuner.

Figur 2.1: Kommunestørrelse Europa (innbyggertall)



I tabell 2.1 er gjengitt en del andre mål på kommunestørrelse (Hoorens, 2008). Her er Norge sammenlignet med gjennomsnittet for EU-Landene. I tillegg til folketall er også angitt størrelse målt ved areal, andel kommuner med færre innbyggere enn 5000 og en indikator på ressursbruk i forhold til BNP. Ved en slik sammenligning har Norge relativt store kommuner sammenlignet med EU-landenes gjennomsnitt. Norge har ca. dobbelt så store kommuner sammenlignet med EU-landenes gjennomsnitt. Målt med areal er de norske kommunene svært store. Bare Sverige, som har de største kommunene målt ved areal (ca. 1500 km²), har større kommuner enn Norge. I EU-landene utgjør andelen kommuner med mindre folketall enn 5000 82 pst av antall kommuner, mens tilsvarende tall for Norge er 55 %.

Tabell 2.1: Kommunestruktur EU og Norge

| | EU | Norge |
|---|--------------------|---|
| Gjennomsnittlig kommunestørrelse, innbyggere | 5530 | 11022 |
| Gjennomsnittlig kommunestørrelse, areal | 49 Km ² | 710 Km ² |
| Andel kommuner med færre enn 5000 innbyggere | 82 % | 55 % |
| Kommune og mellomnivåets utgifter som prosentvis andel av BNP | 15,9 % | BNP 12,8 % (BNP fratrukket eksportoverskudd 15,8 %) |

Det ville også være naturlig å måle størrelsen ut fra størrelsen på ressursbrukene i kommuneforvaltningen. Et slikt mål kunne være ressursbruken i kommuneforvaltningen som prosentandel av bruttonasjonalprodukt. Et slikt mål er vanskelig fordi de tallene som foreligger stort sett fordeler ressursbruken mellom staten og nivåene under staten sett under ett (subnational governments). Dersom vi sammenligner ressursbruken på nivået under staten ligger Norge på gjennomsnittet for EU-landene.

En annen måte å måle kommunenes størrelse på er å se på sysselsettingen i kommuneforvaltningene. På dette området har vi ikke tilgang på tall fra internasjonale sammenligninger. Kommuneforvaltningen kan imidlertid i størrelse sammenlignes med private foretak i Norge. I tabell 2.2 er gjengitt fordelingen av norske foretak fordelt etter antall sysselsatte. Under 0,5 % av samtlige private foretak har mere enn 100 ansatte, mens bare 0,15 % eller 600 foretak har mere enn 250 ansatte.

Tabell 2.2. Oversikt over antall sysselsatte i private foretak gitt foretaksdefinisjon.

| Sysselsatte | Ansvarlig selskap | AS | Allment aksjeselskap (ASA) | Selskap med begrenset ansvar (BA) | Selskap med delt ansvar (DA) | Enkeltpersons foretak | Stiftelse | Prosentandel av totalt antall foretak |
|-------------|-------------------|-------|----------------------------|-----------------------------------|------------------------------|-----------------------|-----------|---------------------------------------|
| 0 | 1127 | 64387 | 24 | 1093 | 1775 | 54446 | 883 | 30.25 % |
| 1-4 | 4720 | 57832 | 47 | 912 | 7654 | 161245 | 694 | 56.98 % |
| 5-9 | 379 | 21339 | 35 | 211 | 651 | 3684 | 240 | 6.49 % |
| 10-19 | 103 | 12854 | 42 | 272 | 149 | 621 | 227 | 3.49 % |
| 20-49 | 25 | 7127 | 46 | 152 | 27 | 87 | 209 | 1.88 % |
| 50-99 | 4 | 1901 | 15 | 10 | 6 | 7 | 62 | 0.49 % |
| 100-249 | 2 | 1068 | 20 | 8 | 8 | 0 | 47 | 0.28 % |
| 250 og over | 1 | 564 | 19 | 3 | 2 | 0 | 11 | 0.15 % |

Kilde: SSB (Statistikkbank, 2014)

I tabell 2.3 har vi vist størrelsen på noen utvalgte kommuner målt ved denne indikatoren. Selv de minste kommunene har rundt 100 ansatte. Det betyr at målt på denne måten framstår selv de minste kommuner som store sammenlignet med private foretak. Mellomstore kommuner sammenlignet med private foretak er svært store, mens de store kommunene er kjempestore sammenlignet med private foretak.

Tabell 2.3. Oversikt over antall sysselsatte basert på seks forskjellige kommunestørrelser, 2012.

| Kommune | Personer | Antall avtalte årsverk i kommunen i alt |
|----------------|----------|---|
| 0219 Bærum | 114489 | 8022,2 |
| 2012 Alta | 19282 | 1669,5 |
| 1127 Randaberg | 10265 | 789,2 |
| 0418 Nord-Odal | 5141 | 430 |
| 1834 Lurøy | 1937 | 217,4 |
| 1632 Roan | 987 | 110,5 |

Kilde: SSB (Statistikkbank, 2014)

For å illustrere kommunestørrelsen ytterligere har vi i en tabell 2.4 fordelt innbyggertall i Norge og areal på kommunene. Tabellen viser at over 76 % av Norges befolkning bor i kommuner med mere enn 10.000 innbyggere. Mens bare vel 11 % av befolkningen bor i kommuner med mindre enn 5000 innbyggere. Dersom vi tar kommunene med under 2000 innbyggere så bor under 2,5 % av befolkningen (ca. 115.000) i slike kommuner. I forhold til areal er bildet det motsatte. Kommunene med under 5.000 innbyggere har over 80 % av landets areal, mens kommuner med mere enn 10.000 innbyggere har under 8 % av arealet.

Konklusjonen er derfor at sammenlignet med private foretak er selv de minste kommunene svært store bedrifter. Sammenlignet med andre europeiske land er de norske kommunene målt ved folketall relativt store. Målt med areal har bare Sverige større kommuner enn Norge. Storparten av den norske befolkning bor også i store kommuner. Sammenlignet med andre nordiske land så har Sverige større kommuner enn Norge både målt ved areal og befolkning. Danmark har de største kommuner av de nordiske land målt ved befolkning, men de minste målt ved areal. Finland har litt større kommuner enn Norge målt ved folketall og er jevnstore med de norske målt ved areal. Island har de klart minste kommuner målt ved folketall.

Tabell 2.4 Norske kommuner 2011, relativ fordeling etter antall, areal og innbyggere. Prosent

| Kommuner med innbyggertall | Antall i prosent | Areal i prosent | Innbyggere i prosent |
|----------------------------|------------------|-----------------|----------------------|
| under 5000 | 54,0 | 81,9 | 11,4 |
| 5000-9999 | 20,5 | 10,3 | 12,4 |
| 10000-19999 | 13,7 | 5,9 | 16,9 |
| 20000-49999 | 8,8 | 1,5 | 23,0 |
| over 50000 | 3,0 | 0,4 | 36,3 |
| Sum | 100 | 100 | 100 |

Kilde: SSB (Statistikkbank, 2014)

Kort om den historiske utviklingen i antall kommuner.

Da det kommunale selvstyret ble vedtatt i 1837, ble det etablert 392 kommuner i Norge. Antall kommuner økte til 747 fram til 1931. Gjennomsnittlig kommunestørrelse var i 1837 på ca. 3000 innbyggere, mens det var ca. 4000 i 1931. I 1964 ble antall kommuner redusert til 454. Etter 1964 har det også vært endringer i kommunestrukturen. I alt 80 kommuner har blitt nedlagt, utvidet eller redusert fram til i dag. Gjennomsnittstørrelsen på kommunen har økt fra ca. 8000 innbyggere i 1964, og til ca. 12000 i dag.

2.1 Regional utvikling i Sør- Østerdal

2.1.1 Definisjon regional utvikling

I dette avsnittet vil den regionale utviklingen for Sør- Østerdal bli belyst. Regional utvikling kan forstås som endringer i demografiske variabler som; befolkningsstørrelse, befolkningssammensetning og bo – forhold. Sammen med endringer i sysselsetningsstrukturen, og utvikling av næringslivet (NOU 2004: 22, 2004). Dette er en avgrenset definisjon av regional utvikling. Fokuset er dog lagt på de viktigste variablene i begrepet. For

videre informasjon om diskusjonen om begrepet kan blant annet Pike, Rodriguez-Pose og Tomaney (2006) leses².

Hvorfor det er viktig med regional utvikling?

Regional utvikling kan man knytte til begrepet vekst eller utvikling i velferd. Velferdsbegrepet³ defineres som summen av nytten hver innbygger (konsument) har av konsum av varer eller tjenester (og fritid, naturopplevelser og andre mindre målbare nytteelement). Konsumet er igjen avhengig av disponibel realinntekt, realformue, priser og preferanser. Realinntekt, priser og realformuer er igjen knyttet til arbeidsplasser og avkastning på kapital gjennom blant annet bedrifter. I NOU 2011:3 vises det også til at; «Utviklingen i ulike regionale arbeidsmarkeder har også implikasjoner for individuell og samlet velferd». Derfor er vekst i arbeidsplasser (og lønn) og avkastning på kapital gjennom bedrifter element som i stor grad påvirker befolkningens velferd. Normativt sett er det ønskelig med økt velferd for befolkningen gitt ressurstilgangen og preferanser. Med økt positiv regional utvikling⁴, vil det da være mulig med økt velferd. For mer informasjon om tematikken kan blant annet NOU 2004:2, NOU 2011:3 og Pike et al. (2006) leses.

2.1.2 Generell beskrivelse av regionen

Regionen vil bli definert som de kommunene som er med i regionrådet Sør-Østerdal. Det er fem kommuner; Elverum, Trysil, Åmot, Stor – Elvdal og Engerdal. Samlet hadde regionen i 2013 en befolkning på 35 683⁵ og samlet areal på 9945.89 km² (SSB, Statistikkbanken, 2014). Innbyggertallet i kommunene er alle under gjennomsnittstørrelsen (ca. 12000 innbyggere) utenom Elverum. Med 4.9 innbyggere per kvadratkilometer land i gjennomsnitt for regionen er befolkningstettheten, lavere enn både Hedmark (12.7) og landet (16.9) samlet (SSB, Statistikkbanken, 2014).

Regionen kan beskrives som stor geografisk. Østre et al. (2005) beskriver regionen slik: «Det samlede landareal er ca. 9 000 km², som er stort, slik at det tilsvarer nesten det dobbelte av det samlede areal til Oslo og Akershus, eller ca 23 prosent av Danmark». Elverum er den eneste byen i regionen. Regionen har etablert regionråd og har forskjellige interkommunale samarbeidsordninger som er beskrevet i kapittel 6 i denne rapporten.

² I Pike et al. (2006) vises til flere forfatters definisjoner av begrepet. Pike et al. (2006) forklarer, gjennom andre forfattere, at det har vært en utvikling i definisjonen av begrepet, fra en relativ smal definisjon relatert til økonomisk vekst, velstandsutvikling og sysselsetting. Til videre å inkludere blant annet begrep som livskvalitet, redusert sosial ulikhet, og bærekraftig miljømessig utvikling.

³ Innenfor økonomisk teori

⁴ Alternativet til regional utvikling er regional tilbakegang. Her vil det bli lagt fram argumenter for at dette ikke er en ønsket situasjon, dog basert på hypoteser: Verdiforringelse av eiendom, svekkelse eller utradering av sosiale forhold, lavere avkastning på arbeidskraft og kapital.

⁵ Befolkningen i regionen har vokst med ca.5000 fra 1951 (SSB, Statistikkbanken, 2014).

Videre i kapittel 2, vil den regionale utviklingen i regionen bli undersøkt. Samtidig vil regionen bli sammenlignet med regional utvikling av andre regioner i Hedmark og landet samlet. De andre regionene i Hedmark er Glåmdalen, Hamarregionen og Fjellregionen. Inspirasjon til figurer er blant annet hentet fra Telemarksforskning sine rapporter «Arbeidsrapport 2006/06» og «Regional utvikling i Akershus 2013». Rapportene gir en god oversikt over sentrale elementer ved den regionale utviklingen, og derfor var det naturlig å benytte rapportene som mal og inspirasjon. For øvrig har Telemarksforskning produsert flere rapporter om regional utvikling, i forskjellige fylker og regioner i Norge.

Flere figurer vil være indeksert, det vil si at startverdien til datagrunnlaget er satt til 100 og man vil kunne observere prosentvis endring. Dette for å kunne gi leseren en forståelse av den relative eller prosentvise utviklingen, mellom regionene og landet samlet. F.eks. vil en utvikling fra 100 i 2003, og til 125 i 2013, indikere at veksten har vært på 25 prosent i tidsperioden.

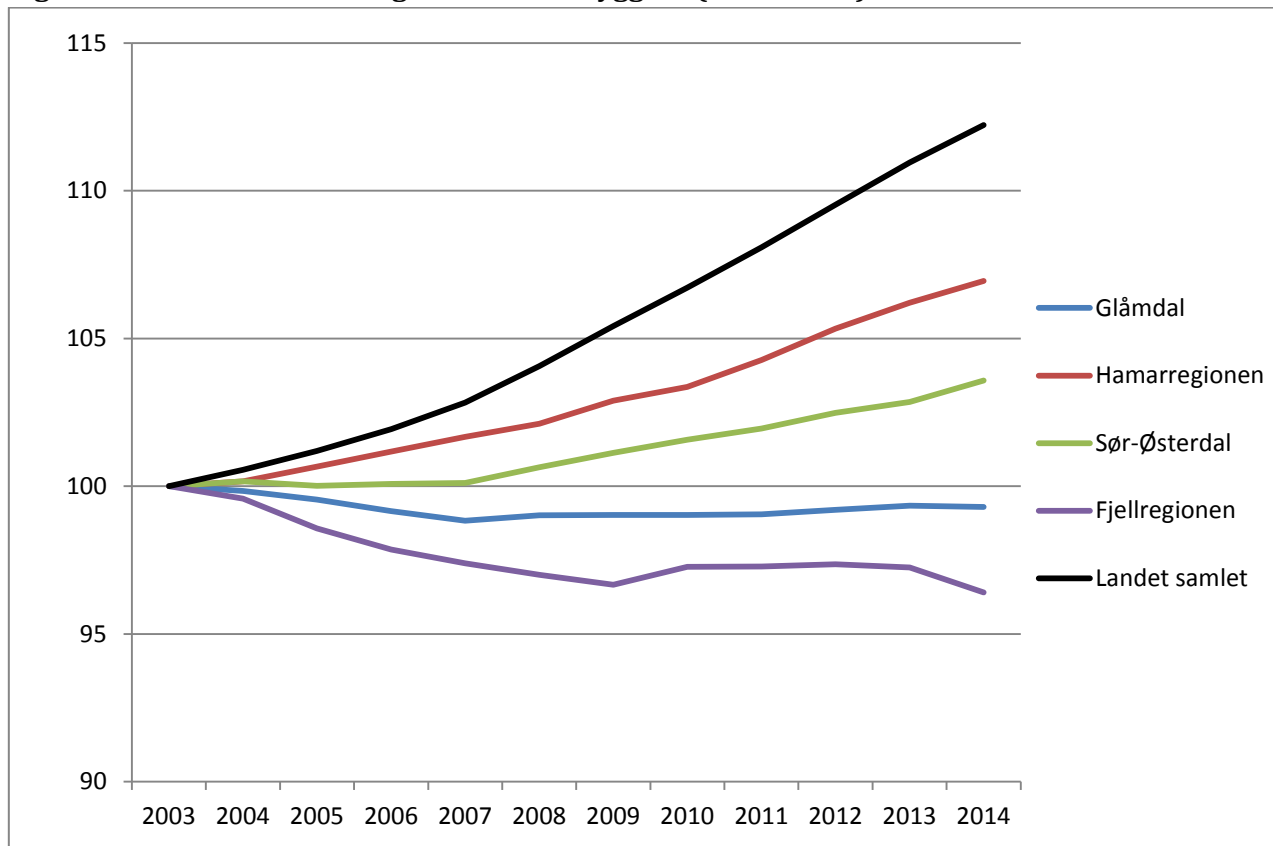
Vektet gjennomsnitt vil også bli benyttet i flere anledninger. Det vil si at gjennomsnittet er utregnet basert på kommunenes prosentvise størrelse i regionen. Dette for å få det mest korrekte resultatet for regionene samlet. Datagrunnlaget til Figur 2.2 - 14, og tabell 2.5 - 12 er hentet fra SSB sin statistikkbank.

2.1.4 Utvikling i befolkning og bosetting

Utvikling i befolkning og bosetting er avgjørende både for arbeidsplasser, næringsutvikling og kommunenes inntekter. Samlet sett påvirker de ulike faktorene hverandre i forskjellige grad. Her vil det gis en beskrivende forklaring over hvordan regionen utvikler seg i forhold til Hedmark og landet samlet. Element som vil bli belyst er befolkningsutvikling, befolkningsprognoser, vekst i andel med høyere utdanning, inntektsutvikling til husholdningene og utvikling av ulikhet inntekt.

De to siste elementene kan sies å være mer utradisjonelle indikatorer på regional utvikling, men de gir en indikator på hvordan velferdsutviklingen har vært for befolkningen de siste årene. Med et utvidet bruk av begrepet regional utvikling, rettfærdiggjøres bruken av de to indikatorene. Samtidig er det naturlig å ha de med i begrepet, ved at sysselsetning ofte er en essensiell indikator for regional utvikling, og sysselsetting er igjen sterkt relatert til inntekt (dette avhenger også av sysselsettingen internt i husholdningen også). Vareide og Nygaard (2013, s.43) forklarer at flyttestrømmene kan forklares ved 3 faktorer: arbeidsmarkedsintegrasjon, større befolkning, vekst i nærliggende pendleavstander

Figur 2.2 Prosentvis utvikling av antall innbyggere (2003-2014).



Figur 2.2 viser at Sør-Østerdal har hatt nest størst vekst i fylket etter Hamarregionen. Spesielt i fra 2007 og utover. Alle regionene i fylket har derimot hatt en lavere vekst enn landet samlet. Fra 2003 og til 1. januar 2014 har Sør-Østerdal hatt vekst på ca. 3.5 prosent.

Tabell 2.5 viser SSB sine befolkningsprognoser for kommunene i Hedmark og landet samlet.

Befolkningsprognosene for regionene i Hedmark fram til 2040, er vist i tabell 2.6. Den viser at det er høyest i beregnet vekst Hamarregionen, men hvor Sør-Østerdalregionen har den nest-høyeste forventede befolkningsveksten fram i mot 2040. Lavest forventet vekst har Fjellregionen, og Glåmdalsregionen har nest – lavest.

Det ser ut som om beregningene fra SSB følger befolkningsutviklingen i regionen i fra 2003. Alle regionene i fylket har derimot lavere beregnet vekst enn landet samlet. Alle regioner i Hedmark har en beregnet lavere befolkningsvekst enn landet samlet.

Tabell 2.5 Befolkningsprognoser for Hedmark og landet samlet

| Kommune | 2014 | 2025 | | | 2040 | | |
|-------------------------|-----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| | | Middels | Lav | Høy | Middels | Lav | Høy |
| 0402 Kongsvinger | 17825 | 19130 | 18473 | 19875 | 20822 | 18932 | 23568 |
| 0403 Hamar | 29520 | 32136 | 30990 | 33460 | 35129 | 31950 | 39801 |
| 0412 Ringsaker | 33463 | 36096 | 34787 | 37596 | 39376 | 35771 | 44647 |
| 0415 Løten | 7546 | 8313 | 8021 | 8655 | 9103 | 8277 | 10303 |
| 0417 Stange | 19737 | 21472 | 20715 | 22356 | 23502 | 21374 | 26643 |
| 0418 Nord-Odal | 5118 | 5309 | 5115 | 5513 | 5611 | 5085 | 6358 |
| 0419 Sør-Odal | 7847 | 8280 | 7998 | 8623 | 8975 | 8142 | 10133 |
| 0420 Eidskog | 6253 | 6210 | 5974 | 6462 | 6382 | 5762 | 7242 |
| 0423 Grue | 4948 | 4825 | 4645 | 5024 | 4800 | 4330 | 5461 |
| 0425 Åsnes | 7544 | 7639 | 7359 | 7954 | 7922 | 7183 | 8974 |
| 0426 Våler | 3783 | 3663 | 3535 | 3830 | 3490 | 3146 | 3976 |
| 0427 Elverum | 20563 | 22729 | 21847 | 23760 | 25270 | 22923 | 28932 |
| 0428 Trysil | 6621 | 6612 | 6342 | 6901 | 6616 | 5963 | 7553 |
| 0429 Åmot | 4455 | 4943 | 4751 | 5161 | 5534 | 5018 | 6327 |
| 0430 Stor-Elvdal | 2699 | 2798 | 2700 | 2923 | 2810 | 2547 | 3191 |
| 0432 Rendalen | 1883 | 1663 | 1594 | 1730 | 1461 | 1319 | 1691 |
| 0434 Engerdal | 1345 | 1179 | 1130 | 1235 | 1032 | 923 | 1183 |
| 0436 Tolga | 1658 | 1648 | 1586 | 1721 | 1735 | 1563 | 1984 |
| 0437 Tynset | 5549 | 5854 | 5642 | 6110 | 6419 | 5810 | 7347 |
| 0438 Alvdal | 2432 | 2500 | 2411 | 2617 | 2716 | 2447 | 3097 |
| 0439 Follidal | 1631 | 1470 | 1418 | 1531 | 1343 | 1222 | 1545 |
| 0441 Os | 2013 | 1965 | 1875 | 2045 | 2015 | 1813 | 2303 |
| Landet samlet | 51367679 | 5710613 | 5496332 | 5971368 | 6323562 | 5752294 | 7229155 |

Tabell 2.6 Befolkningsprognoser for regionene, prosentvis endring fra 2014 til 2040

| Region | Middels | Lav | Høy |
|------------------|---------|-------|-------|
| Sør-Østerdal | 15.63 | 4.74 | 32.24 |
| Hamarregionen | 18.66 | 7.87 | 34.38 |
| Glåmdalsregionen | 8.79 | -1.38 | 23.25 |
| Fjellregionen | 3.45 | -6.54 | 18.47 |
| Landet samlet | 23.10 | 11.98 | 40.73 |

Befolkningsprognosene for middelsvekst alternativet i 2040 i tabell 2.7, viser at det er store forskjeller internt i regionen. Åmot og Elverum er kommunene med forventet høyest prosentvis vekst fra 2014 til 2040 i Hedmark. Åmot har en forventet vekst på 24.2 prosent og Elverum har forventet en vekst på 22.9 prosent. På den andre siden av skalaen ligger Engerdal med en forventet nedgang på 23.2. Trysil er beregnet å ha en svak nedgang på 0.08 prosent, mens Stor-Elvdal har en beregnet oppgang på 4.1 prosent (SSB, Statistikkbanken, 2014). Regionen som helhet vil etter SSB beregninger oppleve internt ujevn vekst fram i mot 2040. Tabell 2.7 gir den fullstendige oversikten for Hedmark, og hvor beregnet middels vekst fra 2014 til 2040 er rangert.

Tabell 2.7 viser at det er hovedsakelig større befolkningskommuner som vil ha høyest vekst. Det kan tolkes som at det vil skje en sentralisering av befolkningen i Hedmark, eller at innflytting vil skje i større grad i sentrale områder. Hvordan den faktiske utviklingen i befolkningen blir fram imot 2040 for fylket og regionen avhenger av flere faktorer.

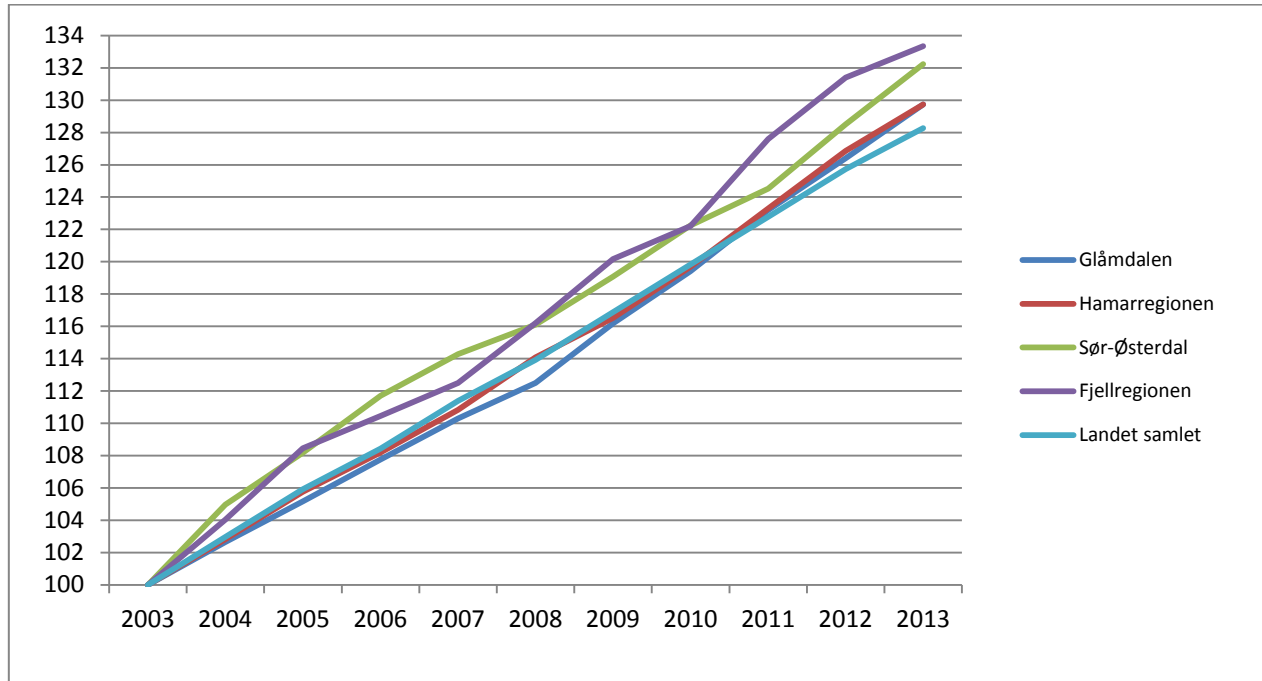
Tabell 2.7 Rangering av befolkningsprognose (2014-2040)

| Kommune | Middels nasjonal vekst |
|-------------------------|------------------------|
| 0429 Åmot | 24.22 |
| 0427 Elverum | 22.89 |
| 0415 Løten | 20.63 |
| 0417 Stange | 19.08 |
| 0403 Hamar | 19.00 |
| 0412 Ringsaker | 17.67 |
| 0402 Kongsvinger | 16.81 |
| 0437 Tynset | 15.68 |
| 0419 Sør-Odal | 14.37 |
| 0438 Alvdal | 11.68 |
| 0418 Nord-Odal | 9.63 |
| 0425 Åsnes | 5.01 |
| 0436 Tolga | 4.64 |
| 0430 Stor-Elvdal | 4.11 |
| 0420 Eidskog | 2.06 |
| 0441 Os | 0.10 |
| 0428 Trysil | -0.08 |
| 0423 Grue | -2.99 |
| 0426 Våler | -7.75 |
| 0439 Folldal | -17.66 |
| 0432 Rendalen | -22.41 |
| 0434 Engerdal | -23.27 |

Her kan det nevnes noen spesifikke; utviklingen i sysselsettingen, endringer i samferdselsstruktur, bosettingsadferd, fertilitet og dødelighet, innvandring. Dette er alle faktorer som i forskjellig grad påvirker hverandre. For å få et bredere bilde av endringer i befolkningen i regionen, vil det bli vist utvikling i andel med høyere utdanning, median inntekt og endringer i ulikhet i inntekt. Dette er elementer som er knyttet til hverandre, og gir også et uttrykk for utviklingen av velferden til befolkningen.

Hedmark hadde en lavere andel av befolkningen med høyere utdanning enn landet samlet (30,4 prosent) i 2013. Hamarregionen hadde høyest andel (25,9) og Sør-Østerdal hadde nest høyest (24,1) (SSB Statistikkbanken, 2014). Hvis man derimot undersøker veksten i høyere utdanning i fra 2003 og til 2013, danner det seg et mer positivt bilde for Hedmark. Det viser seg at regionene i Hedmark har hatt en høyere vekst i utdanningsnivå, enn landet samlet i fra 2003 og 2013.

Figur 2.3 Prosentvis vekst i høyere utdanning



Differansen i veksten har ikke vært stor, men den er eksisterende. Sør-Østerdal hadde en sterk vekst i fra midten av 2000-tallet, og har hatt den nest høyeste veksten i fylket etter fjellregionen.

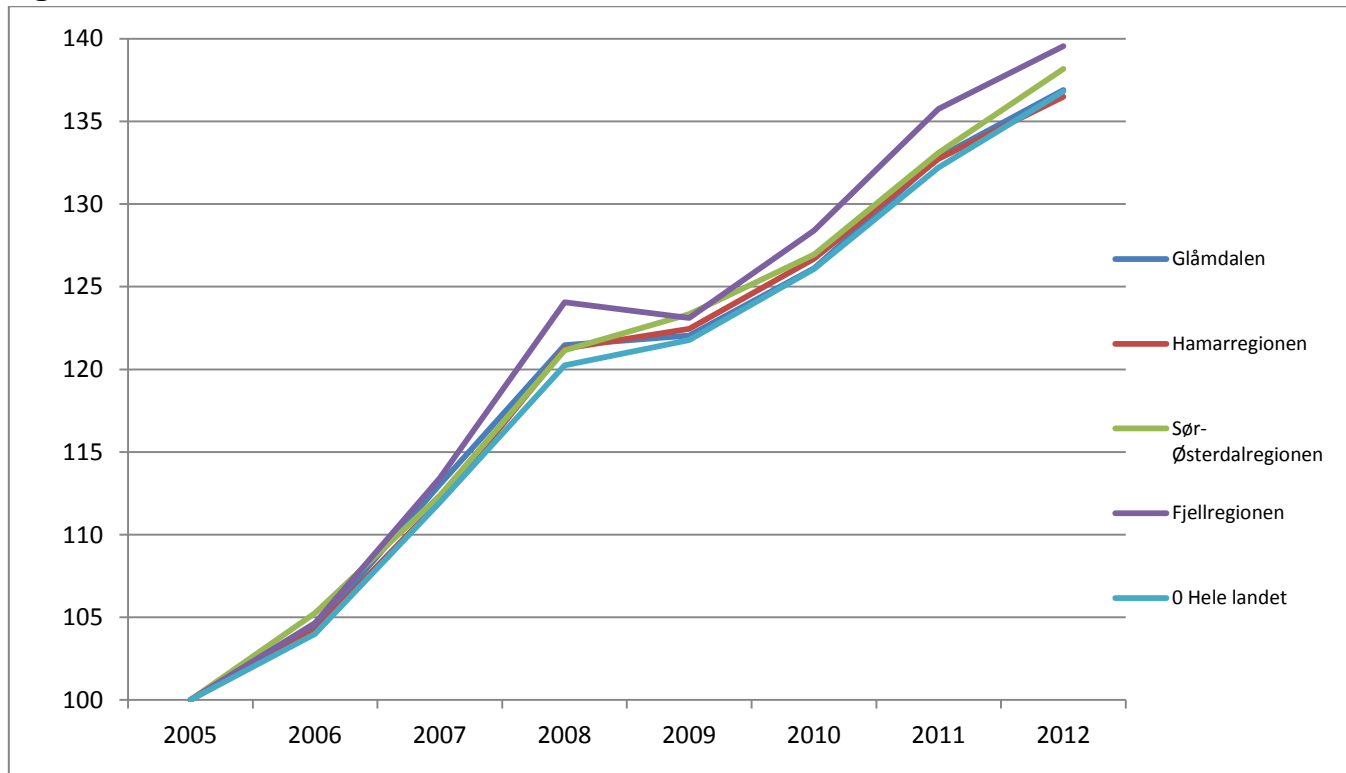
Tabell 2.8 Oversikt over prosentvis vekst og andel med høyere utdanning.

| Kommune | Prosentvis vekst fra 2003-2013 | Andel med høyere utdanning 2013 |
|------------------|--------------------------------|---------------------------------|
| 0427 Elverum | 28.6 | 27.9 |
| 0428 Trysil | 37.8 | 17.5 |
| 0429 Åmot | 23.8 | 20.8 |
| 0430 Stor-Elvdal | 48.9 | 21 |
| 0434 Engerdal | 26.3 | 16.8 |

Internt i regionen er det differanser i veksten, med høyest vekst i Stor-Elvdal (48,9 prosent) og lavest i Åmot (23,8 prosent). Tabell 2.8 viser oversikten. Årsaken til dette kan være sammensatt. Det kan være som en konsekvens av endringer i næringsstrukturen, interesser for og tilgang på høyere utdanning. Høyere utdanning er i seg selv positivt korrelert med inntekt, men den sammenhengen er svakere i Norge enn andre land. Dette gjennom lønnsammenpressing ved solidariske (for arbeidstakere, og arbeidsgivere) sentraliserte lønnsforhandlinger, og en universell velferdsstat som styrker forhandlingskraften til lavtlønnede (Barth, Moene og Wallerstein, 2003).

Figur 2.4 viser den prosentvise utviklingen i medianinntekt⁶ etter skatt for husholdningene. Det er høyest vekst i medianinntekt i regionene som også har hatt høyest vekst i utdanning. I medianinntekt har Sør-Østerdal hatt nest høyest vekst i Hedmark, og en høyere vekst enn landet samlet⁷. Medianinntekten er også en indikator for velferden til befolkningen. Hvis medianinntekt brukes som velferdsindikator kan det argumenteres for at veksten i velferd har vært kraftigere i Sør-Østerdal regionen enn landet samlet.

Figur 2.4 Inntektsvekst etter skatt, median.



Tabell 2.9 Oversikt over prosentvis vekst og nivå på medianinntekt

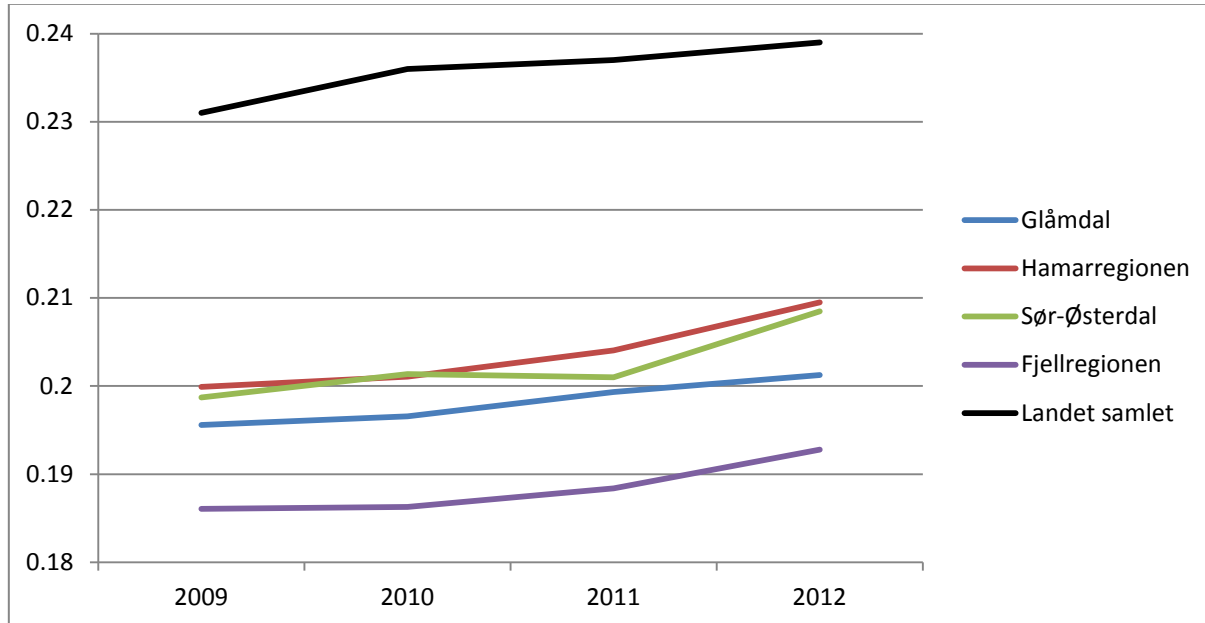
| Kommune | Vekst fra 2005-2012 | Medianinntekt 2012, kr |
|------------------|---------------------|------------------------|
| 0427 Elverum | 40.8 | 428000 |
| 0428 Trysil | 34.1 | 374000 |
| 0429 Åmot | 34.4 | 387000 |
| 0430 Stor-Elvdal | 31.7 | 349000 |
| 0434 Engerdal | 33.6 | 382000 |

⁶ Definisjon av median fra Store norske leksikon: «I statistikken er medianen den verdien av en variabel (f.eks. lønn, alder, høyde) som ligger midt i det statistiske materialet, det vil si at like mange individer i materialet har verdier over medianen som under den. Hvis antall observasjoner er et oddetall, er medianen den midterste verdien. Når antall observasjoner er et partall så er det vanlig å definere medianen som gjennomsnittet av de to midterste verdiene. Medianen foretrekkes fremfor det aritmetiske gjennomsnitt når man ønsker å beskrive den sentrale tendensen i materialet og ikke vil gi ekstreme verdier stor vekt». <https://snl.no/median%2Fstatistikk>, hentet 01.09.14.

⁷ Studenthusholdninger er ikke inkludert (SSB, 2014).

Tabell 2.9 viser at det har vært sterkest vekst i medianinntekt etter skatt i Elverum, og lavest vekst i Stor-Elvdal i perioden 2005-2012. For å forstå videre hvordan velferden internt i regionene er fordelt, kan man undersøke utvikling i ulikhet i inntekt. Figur 2.5 viser vektet gjennomsnitt av Gini-koeffisienten for regionene. Gini-koeffisienten er et mål på ulikhet i inntekt, og er det mest brukte verktøyet for å måle ulikhet. Skalaen går fra 0 til 1. Hvor 1 defineres som total ulikhet (en person har all inntekt), og 0 som total likhet (alle har lik inntekt).

Figur 2.5 Utvikling i ulikhet i inntekt for regionene⁸



Hedmark har større likhet enn landet samlet, men det har vært en tendens til økt ulikhet i regionene i Hedmark og også landet samlet. Sør-Østerdal har ca. like høy ulikhet som Hamarregionen.

2.1.5 Sysselsetning, pendling og arbeidsmarked

I dette avsnittet vil det bli vist endringer i sysselsetting, pendling og arbeidsmarkedet. Alle tre elementene er av avgjørende betydning for inntekt til husholdningene, bosetting, næringsstruktur, kommunenes inntekter og markeder. Som med alle elementer i dette kapittelet, påvirker utviklingen av et element også utviklingen av et annet element. Endringer i sysselsettingen er tradisjonelt sett et viktig element i regional utvikling.

Samtidig har kommunikasjon og samferdselsstruktur endret seg, og flere er villig til å pendle lengere enn før. Det er derfor ikke en fullstendig sammenheng mellom regional utvikling og sysselsetting. Sørli, Aure og Langset (2012) har undersøkt bo – og flyttemotiv på 2000-tallet for NIBR, og en av deres konklusjoner er at: «Jo lettere det er å få arbeid, desto lettere er det å velge bort arbeid som motiv for å flytte eller bli boende.» (Sørli et al., 2013, s.18). Det vil si at endringer i tilgangen på arbeid, påvirker også

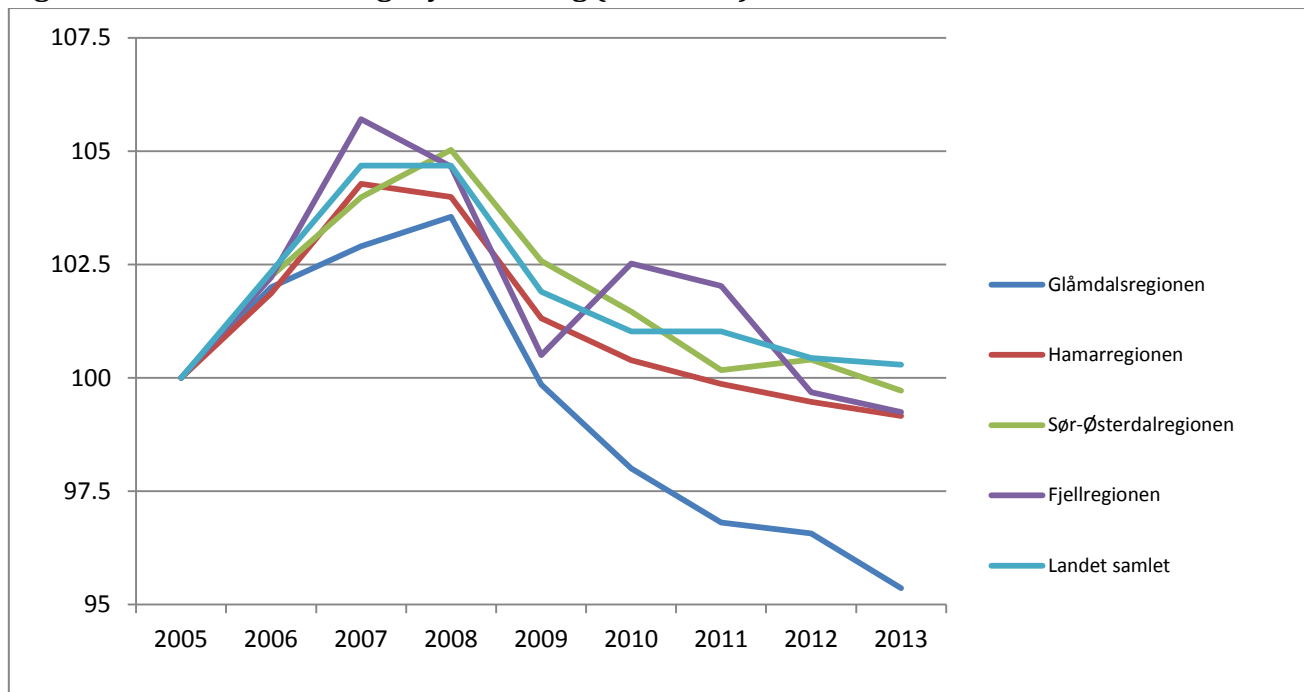
⁸ Inntekt etter skatt per forbruksenhet (EU-skala). Hentet fra SSB (Statistikkbanken, 2014). Norge hadde for øvrig lavest ulikhet i inntekt etter skatt i Europa i 2011

bosettingsadferden. Videre viser Sørli et al. (2012) at bolig og familieforhold har blitt viktigere motiv for å flytte enn tidligere.

Karakteren på arbeidsplassen, er også viktig i forhold til framtidig utvikling. Med nasjonale endringer av næringsstrukturen kan forskjellige sektorer, stå ovenfor forskjellige utfordringer og muligheter. Uansett er velferden til innbyggerne sterkt knyttet til muligheten å ta seg arbeid enten i kommunen, regionen eller gjennom pendling.

Figur 2.6 viser prosentvis endring av sysselsettingen i Hedmark og landet samlet. Sysselsetting er målt gjennom antall arbeidsplasser i regionen. Figuren viser at sysselsettingen for landet og regionene økte i mot 2007-08, men fikk deretter et fall fra 2008-09.

Figur 2.6 Prosentvis endring i sysselsetting (15 - 74 år)⁹



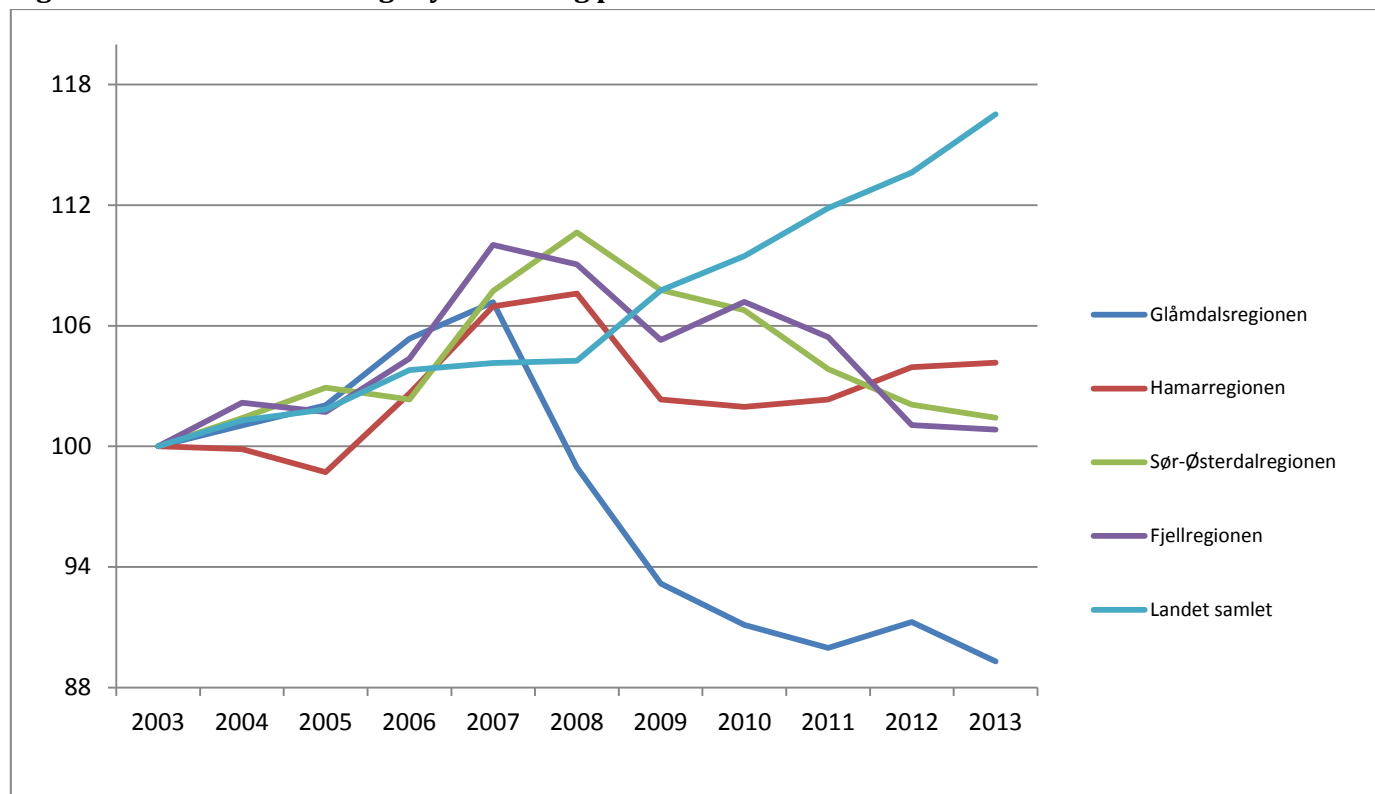
Den lavere globale økonomiske veksten, som følge av finanskrisene var nok en av de viktigste faktorene for nedgangen i sysselsettingen fra 2008. Sør-Østerdal har hatt lavest fall i sysselsetting i fylket i fra 2005 og til 2013, men fylket har hatt et kraftigere fall eller lavere vekst i sysselsetting enn landet samlet. Bildet blir noe annerledes hvis man øker tidsperioden til 2003 og ser på de forskjellige sektorene. For landet samlet har det vært sterkest økning i sysselsettingen i kommunal og fylkeskommunal sektor i fra 2003. Utviklingen av sysselsettingen i de forskjellige sektorene for Sør-Østerdal oppsummeres her:

- Sør-Østerdal hadde en relativ kraftig vekst i sysselsettingen i privat sektor 2003 og til 2008. Dette et fall i samme sektor. I hele perioden har regionen hatt nest-høyest vekst i fylket etter Hamarregionen.

⁹ Sysselsetting etter arbeidssted. Som viser hvor mange arbeidsplasser det er i kommunene og regionene

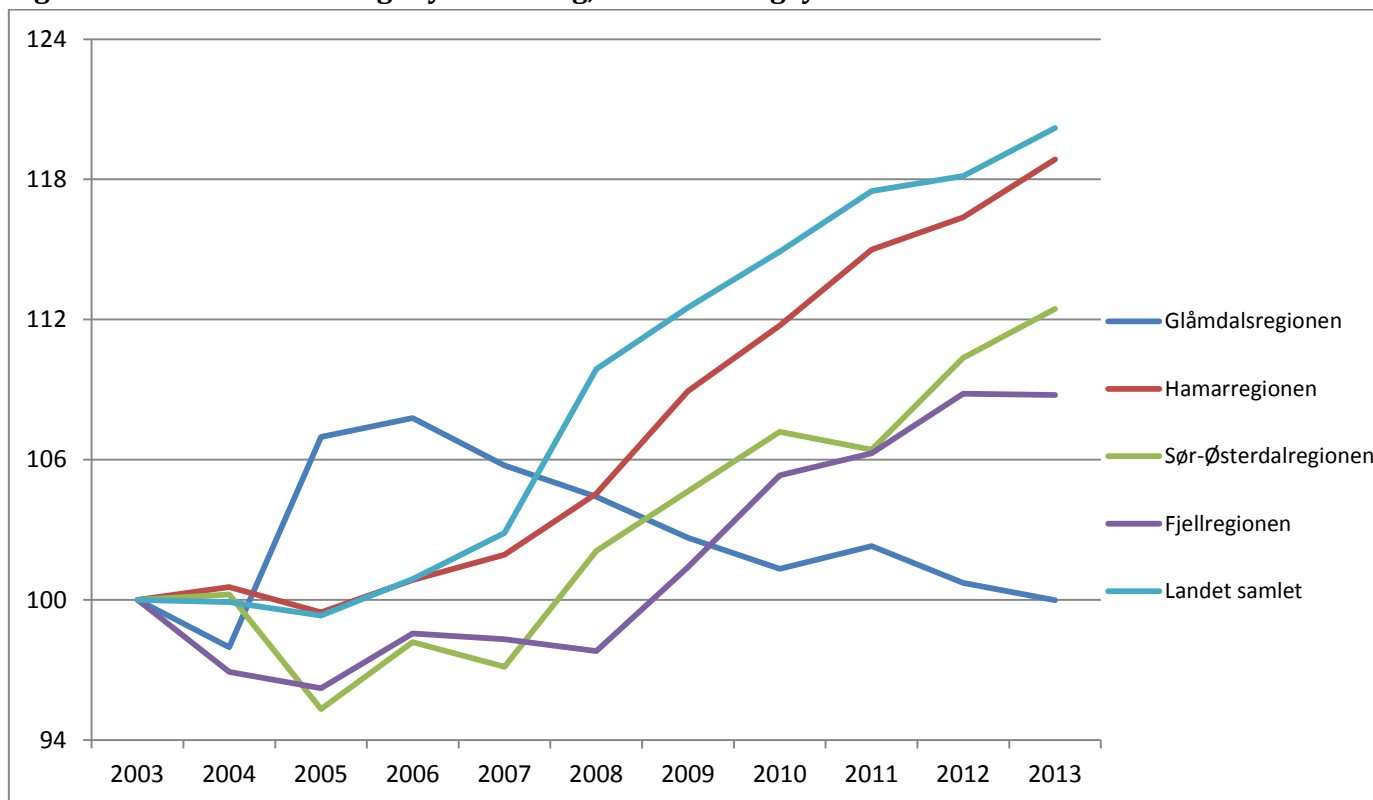
- Sysselsettingen i kommunal og fylkeskommunal sektor for Sør-Østerdal har vært nest- høyest i Hedmark. Veksten har vært lavere enn landet samlet.
- Sør-Østerdal har hatt en kraftig vekst i sysselsettingen i statlige sektor med ca. 38 prosent, som var nest-høyest i fylket og høyere enn landet samlet.
- Figur 2.7-9 viser utviklingen i de forskjellige sektorene for regionene og landet samlet.

Figur 2.7 Prosentvis endring i sysselsetting privat sektor.¹⁰

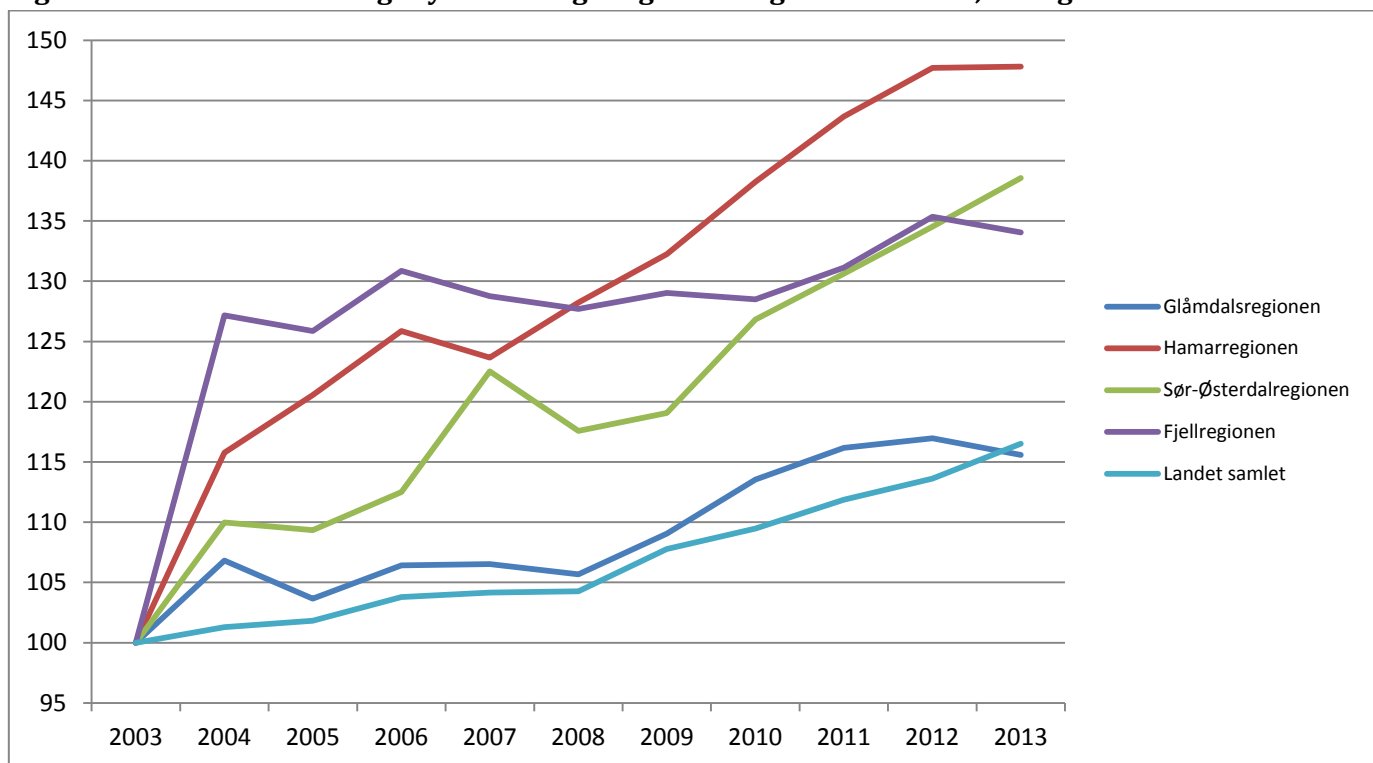


¹⁰ For 2003 -2008 er summen av fylkene blitt benyttet for å beregne prosentvis endring for landet samlet. I SSB sin statistikkbank inngår også offentlig foretak i denne sysselsetting statistikken.

Figur 2.8 Prosentvis endring i sysselsetting, kommunal og fylkeskommunal sektor.



Figur 2.9 Prosentvis endring i sysselsetting i regionene og landet samlet, statlig sektor.



Internt i regionen, viser det seg at det er differanser i endring av sysselsettingen. Tabell 2.10 gir oversikten for de tre sektorene. For Engerdal har det vært en veldig kraftig vekst i statlig forvaltning. Årsaken til det, er at sysselsettingen i statlig sektor har gått fra 11 til 39.

Tabell 2.10 Prosentvis endring i sysselsetting i kommunene (2003-2013).

| Kommune | Privat sektor og offentlige foretak | Kommunal og fylkeskommunal forvaltning | Statlig forvaltning |
|------------------|-------------------------------------|--|---------------------|
| 0427 Elverum | 7.4 | 31.5 | 36.4 |
| 0428 Trysil | -3.5 | -6.4 | 5.9 |
| 0429 Åmot | -4.9 | -1.3 | 44.2 |
| 0430 Stor-Elvdal | -6.9 | 0.7 | 56.1 |
| 0434 Engerdal | -28.1 | -7.5 | 254.5 |

Elverum og Åmot er de kommunene som har opplevd prosentvis sterkest vekst i perioden, og Engerdal er den kommunen som har opplevd sterkest samlet nedgang i sysselsettingen.

Figur 2.6-9 og tabell 2.10 gir en oversikt over sysselsetting i kommunene, det vil si antall arbeidsplasser i kommunene. Det er likevel mange som arbeider utenfor sin egen kommune, og også nabokommuner. For å få et bredere bilde over arbeidsmarkedet, kan man undersøke arbeidsmarkedsintegrasjonen i kommunene og regionene. Arbeidsmarkedsintegrasjonen er en indikator over hvor stort arbeidsmarkedet er i området. I følge Vareide og Nygaard (2013) er det en positiv sammenheng mellom arbeidsmarkedsintegrasjon og flyttestrømmer til et område.

Tabell 2.11 Arbeidsmarkedsintegrasjon for kommune, og regioner.

| Kommune | Arbeidsmarkedsintegrasjon 2013 |
|---|--------------------------------|
| 0402 Kongsvinger | 0.638746513 |
| 0403 Hamar | 0.892267965 |
| 0412 Ringsaker | 0.704380598 |
| 0415 Løten | 1.052035628 |
| 0417 Stange | 0.963369423 |
| 0418 Nord-Odal | 0.711517421 |
| 0419 Sør-Odal | 0.952205939 |
| 0420 Eidskog | 0.605490884 |
| 0423 Grue | 0.690743289 |
| 0425 Åsnes | 0.613459428 |
| 0426 Våler (Hedm.) | 0.823662021 |
| 0427 Elverum | 0.509370074 |
| 0428 Trysil | 0.271426276 |
| 0429 Åmot | 0.448125586 |
| 0430 Stor-Elvdal | 0.454137979 |
| 0432 Rendalen | 0.456919242 |
| 0434 Engerdal | 0.39004627 |
| 0436 Tolga | 0.749474684 |
| 0437 Tynset | 0.46316172 |
| 0438 Alvdal | 0.564879553 |
| 0439 Folldal | 0.343677971 |
| 0441 Os (Hedm.) | 0.660427542 |
| Vektet gjennomsnitt av arbeidsmarkedsintegrasjon 2013 | |
| Glåmdal | 0.702332166 |
| Hamarregionen | 0.851517974 |
| Sør-Østerdal | 0.448897804 |
| Fjellregionen | 0.523332377 |

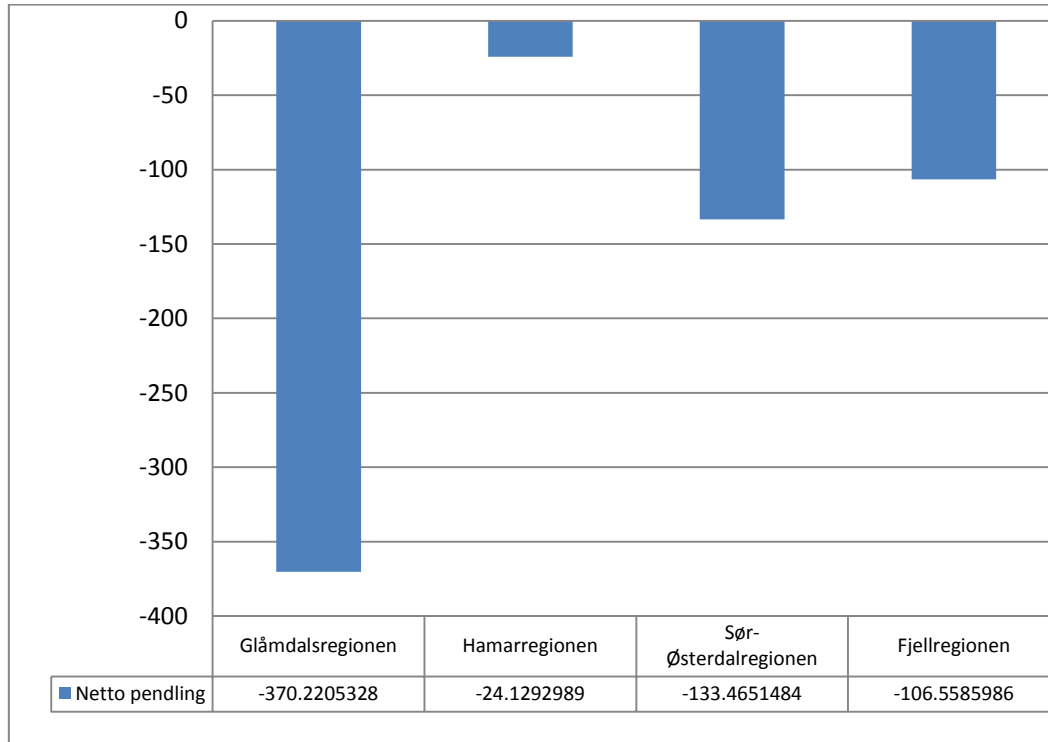
Med høyere arbeidsmarkedsintegrasjon, vil det være større muligheter for arbeidstakere og pendle til og fra området. Arbeidsmarkedsintegrasjon beregnes ved å legge sammen den prosentvise andelen av de sysselsatte på stedet som pendler ut med den prosentvise andelen av arbeidsplassene på stedet som det pendles inn til (Vareide og Nygaard, 2013, s.43). Vareide og Nygaard (2013) nevner også andre faktorer som bidrar til befolkningsvekst; befolkningsstørrelse i kommunen (mulig som en indikator på sentraliseringstendenser i samfunnet), og vekst i arbeidsplasser i nabokommuner.

I tabell 2.11 gis en oversikt over arbeidsmarkedsintegrasjon i kommunene og vektet gjennomsnitt i regionene. Sør-Østerdalregionen har lavest arbeidsmarkedsintegrasjon i fylket i 2013. Trysil og Engerdal er de to kommunene med lavest arbeidsmarkedsintegrasjon i fylket. Hvilken betydning akkurat indikatoren arbeidsmarkedsintegrasjon har på flyttestrømmene til området, er usikkert. Det er også en forskjell mellom SSB sin befolkningsprognose og arbeidsmarkedsintegrasjonen som indikator på vekst, for blant annet Åmot og Elverum.

Videre gir figur 2.10 oversikt over vektet gjennomsnitt for netto pendling i regionene. Netto pendling er differansen mellom antall sysselsatte i arbeidstedet og antall sysselsatte i bostedet. Det er derfor også en indikator på om regionene har netto «overskudd» av arbeidsplasser. Samtidig kan det også være en indikator på om kommunen kan karakteriseres som; arbeidskommune eller bostedskommune.

Figur 2.10 viser at Sør-Østerdal regionen i gjennomsnitt har en netto utpendling på ca. 133 arbeidstakere i 2013. Det vil si at det er gjennomsnittlig en negativ differanse mellom antall arbeidsplasser i regionen og antall arbeidstakere som bor i regionen. Det er likevel flere mulige forklaringer bak tallene, slik at man skal være forsiktig å gi forklaringer til hvorfor tallene er som de er. I tabell 2.12 gis oversikten over netto utpendling for kommunene i Hedmark i 2013. Tabellen viser at det er kun tre kommuner med netto innpendling i 2013.

Figur 2.10 Gjennomsnitt av netto utpendling 2013



Tabell 2.12 Netto utpendling i kommunene 2013.

| Kommune | Netto utpendling 2013 |
|--------------------|-----------------------|
| 0402 Kongsvinger | -378 |
| 0403 Hamar | -4962 |
| 0412 Ringsaker | 2429 |
| 0415 Løten | 1851 |
| 0417 Stange | 2722 |
| 0418 Nord-Odal | 767 |
| 0419 Sør-Odal | 1425 |
| 0420 Eidskog | 883 |
| 0423 Grue | 345 |
| 0425 Åsnes | 390 |
| 0426 Våler (Hedm.) | 281 |
| 0427 Elverum | 62 |
| 0428 Trysil | 320 |
| 0429 Åmot | 194 |
| 0430 Stor-Elvdal | 119 |
| 0432 Rendalen | 206 |
| 0434 Engerdal | 118 |
| 0436 Tolga | 259 |
| 0437 Tynset | -393 |
| 0438 Alvdal | 67 |
| 0439 Follidal | 187 |
| 0441 Os (Hedm.) | 330 |

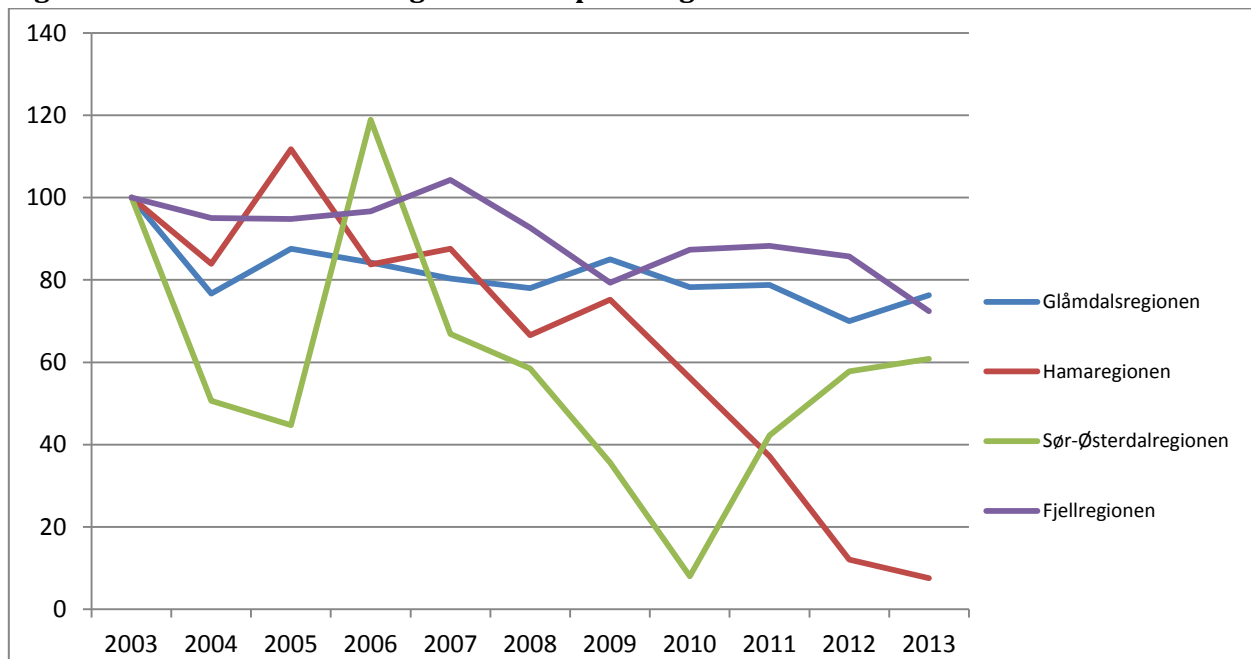
I Sør-Østerdal har Elverum og Engerdal lavest netto utpendling i 2013, mens Trysil har høyest. Videre gis det i figur 2.11 en illustrasjon over den prosentvise vektete gjennomsnittlige utviklingen av netto utpendling for regionene i Hedmark. Fall i netto utpendling, er et tegn på at differansen mellom antall arbeidstakere i regionen og antall arbeidsplasser i regionen blir mindre. Gitt at arbeidsplasser er en kilde til befolkningsvekst, kan det sies at det er ønskelig å ha netto innpendling.

Hvis nevnte forutsetning, kan legges til grunn, hadde Sør-Østerdal en positiv utvikling fra 2003 og til 2013. Dette vises i figur 2.11, hvor regionen hadde i gjennomsnitt nest-størst fall i utpendling. Regionen hadde et kraftig fall fram til 2010, men hvor trenden snudde i 2011. Netto utpendling som indikator for regional utvikling, kan være noe misvisende, hvis man ikke tar med seg visse aspekt:

- Et fall i netto utpendling, kan også komme som et fall i andel sysselsatte.
- At en kommune er primært en «bostedskommune», kan også være positivt¹¹.

Disse to elementene er derfor viktig å ha med seg når netto utpendling benyttes som indikator på regional utvikling.

Figur 2.11 Prosentvis utvikling av netto utpendling.



2.1.6 Utvikling av næringslivet og næringsstrukturen

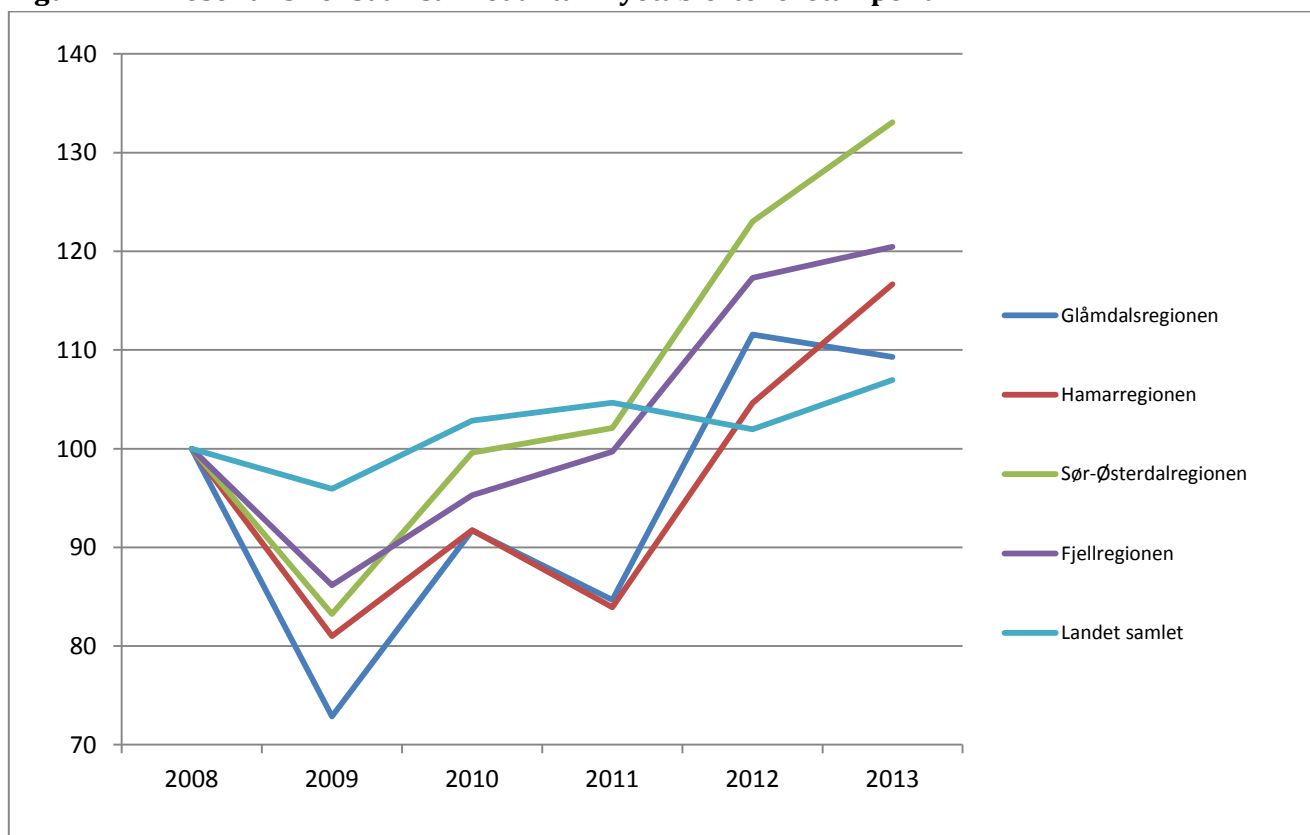
Arbeidsplasser er blant annet avhengig av antall foretak som starter opp og ansetter personer i privat sektor. Villigheten til å starte et foretak, og overlevelsessannsynligheten til foretaket er viktige element for å ha vekst

¹¹ For eksempel har flere av kommunene i Indre Østfold stor netto utpendling. Flere av disse kommunene har høyere beregnet framtidig befolkningsvekst enn landet samlet i følge SSB befolkningsprognoser. Det er derfor ikke en nødvendigvis negativ sammenheng mellom befolkningsvekst og netto utpendling.

i arbeidsplasser og befolkningsvekst. Endring av næringsstrukturen har også betydning for andel sysselsatte og antall arbeidsplasser.¹²

Som indikatorer på utvikling av næringslivet, vil tre element bli undersøkt i dette avsnittet; prosentvis utvikling i antall nyetablerte foretak, prosentvis endring i antall konkurser, prosentvis endring av næringsstrukturen. Figur 2.12 gir oversikt over prosentvis vekst av samlet antall nyetablerte foretak per år. Figuren viser at Sør-Østerdal har hatt høyest vekst i antall foretak i fra 2008 og til 2013. Regionen har også hatt prosentvis kraftigere vekst enn landet samlet. At flere aktører starter foretak kan være en positiv indikator på verdiskapning i regionen. Likevel er det viktig å ha med seg, at mange foretak avsluttes og at nye jobber skapes primært i allerede etablerte bedrifter (NOU 2011:3, 2011).

Figur 2.12 Prosentvis vekst av samlet antall nyetablerte foretak per år.¹³



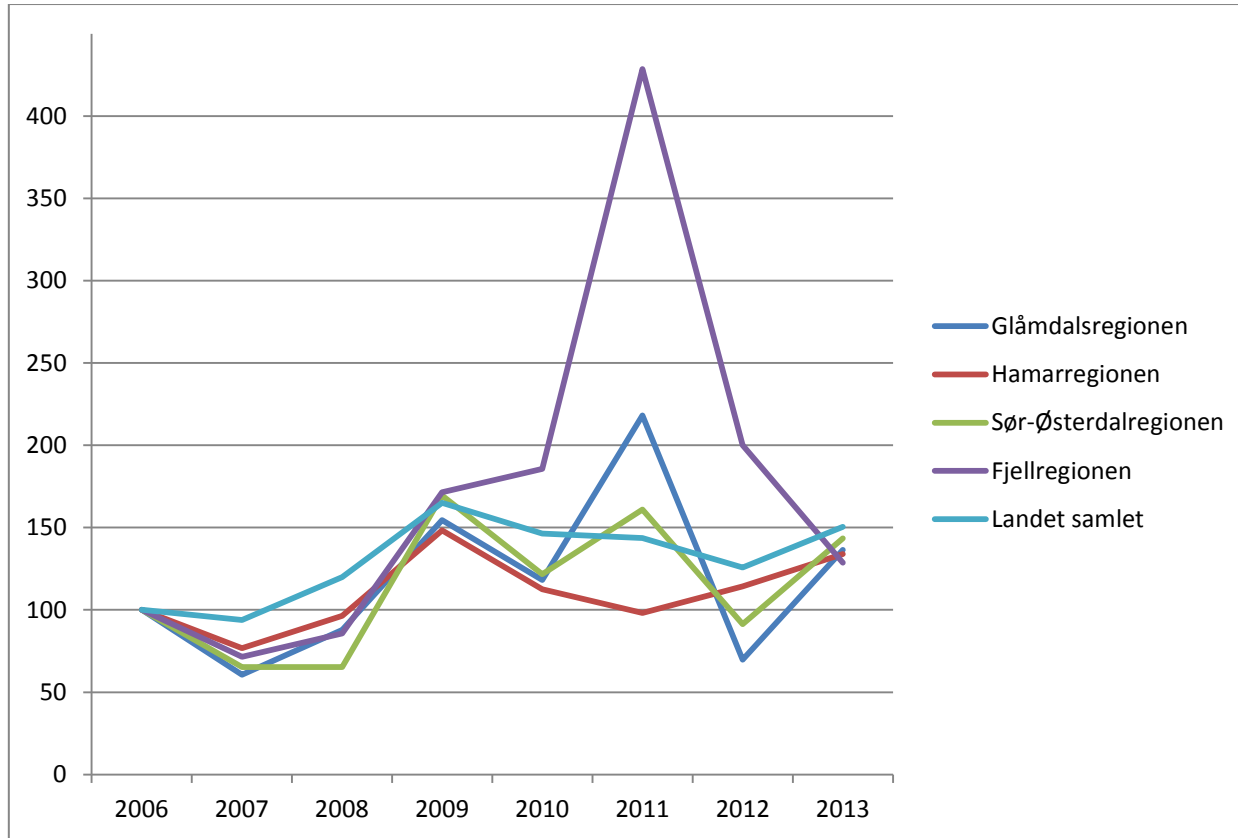
Figur 2.13 viser prosentvis endringer av antall konkurser på per år. Sør-Østerdal har hatt nest-høyest vekst i antall konkurser i fra 2006 og til 2013. Dog lavere enn landet samlet sett. Fjellregionen har opplevd en kraftig variasjon i prosentvis endring av antall konkurser. Dette igjen har å gjøre med at det er relativt lave tall, og nominelle lave endringer har ført til relativt sett store endringer i prosent. F.eks. økte antall konkurser i Fjellregionen med 428 prosent fra 2006 til 2012. Reelt sett var det 7 konkurser i 2006 og 30 i 2011.

¹² Med kraftige og «raske» endringer i næringsstrukturen, kan det skape omstillingskostnader for lokalsamfunn og arbeidstakere. Samtidig som kan være forskjellige aktører som opplever gevinster og kostnader ved endringer av næringsstrukturen.

¹³ Foretak; Ansvarlige selskap, AS, ASA, DA og enkeltpersonforetak.

Samtidig er det viktig å ha med seg at startåret 2006 var et år hvor Norge var i høy-konjunktur, og utover en periode med globalt tilbakegang eller lavere økonomisk vekst i både utlandet og i Norge. Derfor kan figur 2.13 gis et noe misvisende bilde for den regionale utviklingen, hvis man ikke tar med seg makroøkonomiske bildet.

Figur 2.13 Prosentvis endring av antall konkurser per år¹⁴

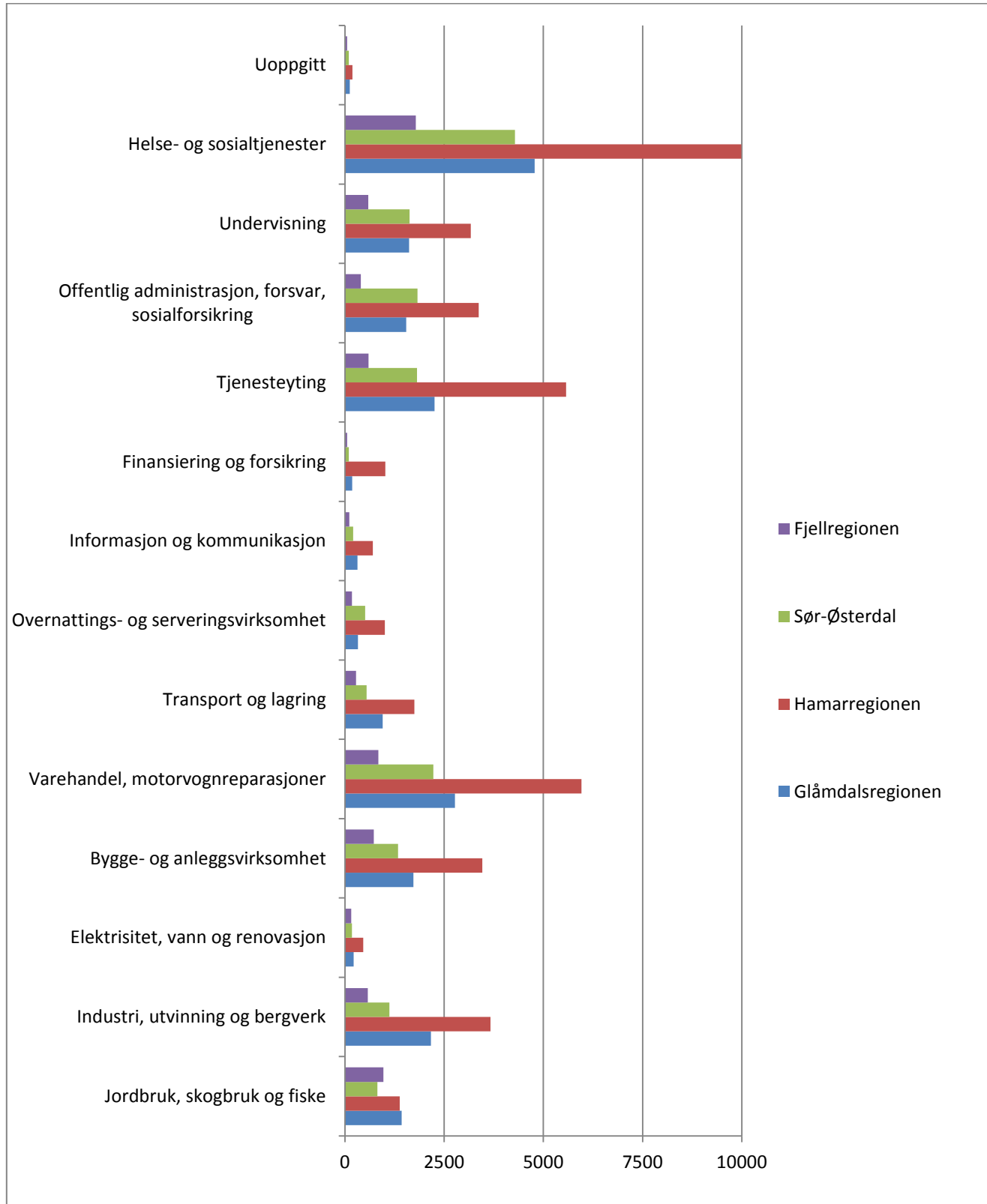


Figur 2.14 gir oversikten av næringsstrukturen i Hedmark i 2013, gjennom sysselsetting i arbeidssted (summen av arbeidsplasser i regionene). Sektoren Tjenesteyting består av; Teknisk tjenesteyting, eiendomsdrift, Forretningsmessig tjenesteyting, Personlig tjenesteyting. For Sør-Østerdal var det flest sysselsatte i Helse – og sosialtjenester, Offentlig administrasjon, forsvar og sosialsikring, og Varehandel.

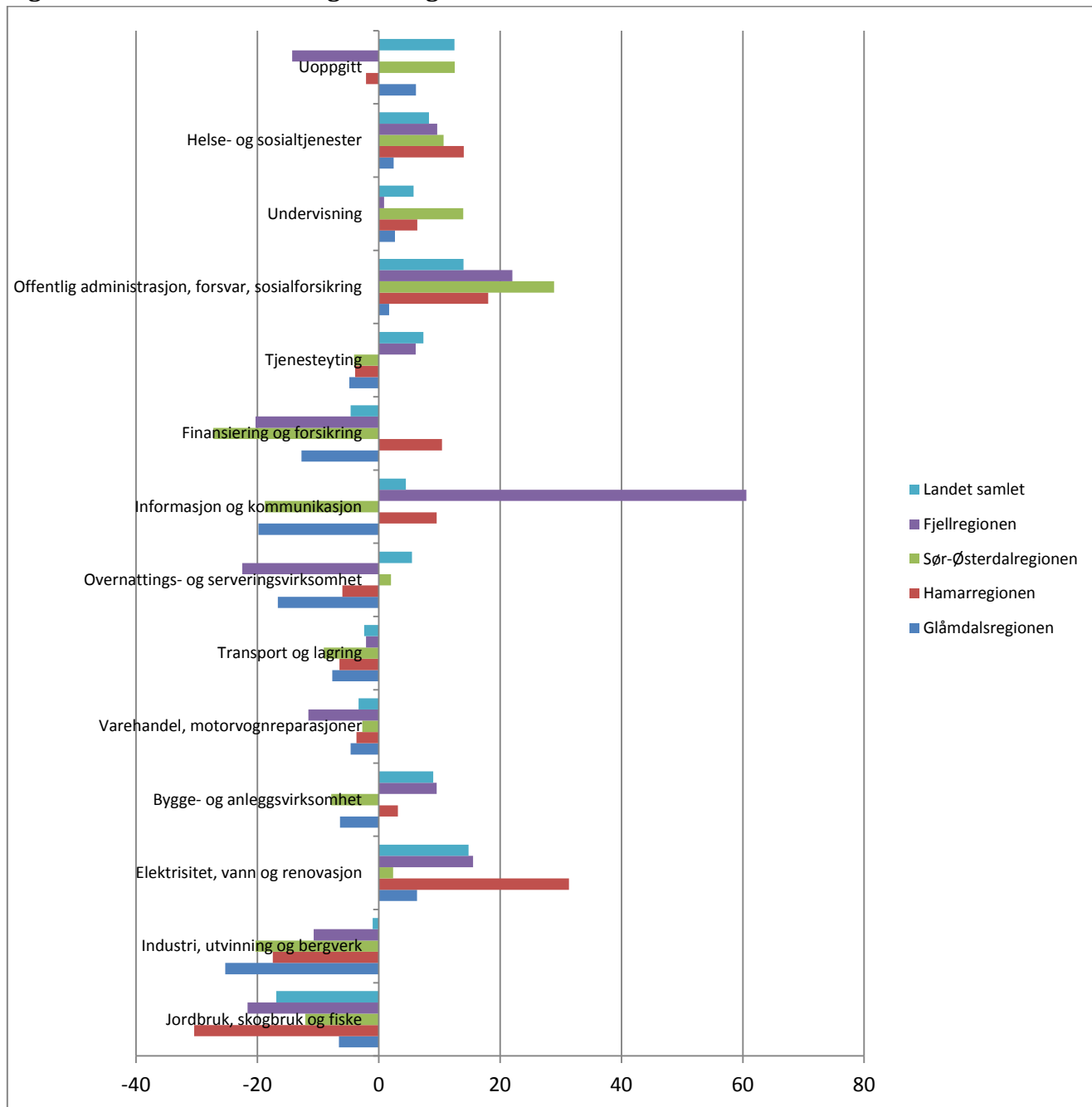
Videre viser figur 2.15 en oversikt over prosentvis endring av næringsstrukturen i Hedmark og i landet samlet. Sektorer som; Offentlig administrasjon, forsvar og sosialsikring, Undervisning og Helse – og sosialtjenester vokste kraftigst i Sør-Østerdal. Det var det sterkest tilbakegang for sektorene; Finansiering og forsikring, Industri, utvinning og bergverk, og Informasjon og kommunikasjon fra 2008 og til 2013. Opprinnelig var det ønskelig å undersøke utviklingen i fra 2003 og til 2013, men SSB har endret næringskategoriene. Derfor viser figuren 2.15 utviklingen fra 2008, for å unngå usikkerhet om kategoriseringsfeil.

¹⁴ Alle foretaks former.

Figur 2.14 Oversikt over næringsstrukturen i Hedmark, gjennom sysselsetting



Figur 2.15 Prosentvis endring i næringsstrukturen fra 2008-2013.



For Fjellregionen er noen av endringene kraftigere enn andre regioner. Årsaken til dette er at det er nominelt sett lav sysselsetting i noen av sektorene i forhold til de andre regionene.

2.1.7 Sammendrag av sterke og svake sider i regionen, vedrørende regional utvikling.

I kapittel 2 er det blitt belyst forskjellige element ved regional utvikling i Sør-Østerdalregionen. På visse områder har regionen opplevd god utvikling, men på andre områder har det vært tilbakegang. Det som avgrenser denne analysen noe, er at regionen kun blir målt i mot Hedmark og landet samlet. Generelt sett ville det vært ønskelig å videreutvikle analysen, hvor Sør-Østerdal regionen ble målt opp mot andre regioner i

Norge. Her vil det bli vist til noen av de sterke og svake siden til Sør-Østerdal regionen, vedrørende regional utvikling. Muligens kunne flere sider blitt inkludert i sammendraget, men forfatteren her har valgt disse.

Sterke sider ved regionen

Positiv befolkningsprognose for regionen og utvikling av befolkningen:

Regionen samlet sett har nest-høyest beregnet befolkningsvekst i Hedmark. Det er viktig for framtidig bosetting, lokalt næringsliv, arbeidsplasser, kommunenes inntekter. Samtidig har veksten i både medianinntekt og utdanning i regionen, vært nest-størst av regioner i Hedmark og sterkere enn landet samlet. Med en større andel med høyere utdanning, vil mulige endringer i næringsstrukturen foregå med lavere omstillingskostnader (NOU 2011:3, 2011). Det vil også gi lokalt næringsliv og offentlig sektor tilgang på kvalifisert arbeidskraft.

Endring i sysselsetting, lik landet samlet.

Sør-Østerdal har hatt det lavest fallet i sysselsetting i Hedmark. Utviklingen har vært nesten på nivå som landet samlet. Spesielt har det vært en positiv utvikling i sysselsetting i offentlig sektor. Muligheten for arbeidsplasser i regionen, er viktig for bosetting og videreutvikling av nye arbeidsplasser. Økningen i antall sysselsatte i offentlig sektor, kan være en indikator på hvor effektiv regionen er til å få realisert lokalisering av fylkeskommunale og statlige arbeidsplasser. Dette er ofte kompetanseintensive arbeidsplasser, som igjen kan bidra til økt regional utvikling.

Høyt antall nyetablerte foretak

Sør-Østerdal har hatt den kraftigste veksten i antall nyetablerte foretak, og kraftigere enn landet samlet. Dette kan være en indikator på at det er stor gründervillighet og/eller at det blir lagt til rette for næringsutvikling. Nye foretak kan igjen skape etterspørsel etter arbeidstakere og vareinnsats fra lokalt næringsliv. Dette er igjen avhengig av overlevelsesmuligheten til foretakene.

Svake sider i regionen

Lav indikator på arbeidsmarkedsintegrasjon

Vektet gjennomsnitt av arbeidsmarkedsintegrasjon var lavest for Sør-Østerdal i Hedmark. I følge Vareide og Nygaard (2013) vil lavt arbeidsmarkedsintegrasjon føre til lavere vekstimpulser i befolkningsveksten. Hvis nevnte effekt er reell, kan Sør-Østerdal muligens oppleve lavere befolkningsvekst. Samferdselsinfrastruktur og antall arbeidsplasser i området er avgjørende for størrelsen på arbeidsmarkedsintegrasjon. Samt villigheten til å pendle, både for befolkning i og utenfor regionen.

Delt vekst internt i regionen

På flere områder er det en delt vekst internt i regionen. Høyest utslag er det på beregnet befolkningsprognose. Elverum hatt sterk vekst på flere områder, og iblant høyere enn de andre kommunene. Dette gjelder ikke alle områder, men mer generelt. For at velferdsgevinstene, gjennom regional utvikling, skal komme hele regionen til gode er det viktig at veksten eller utviklingen også skjer i hele regionen. Eller at kommunene rundt Elverum, også kan dra nytte av veksten i Elverum. Gitt at det er sentraliserende tendenser i landet, er det heller ikke unaturlig at regionsentre også vokser raskere. Det som er avgjørende er hvordan periferi – kommunene drar nytte av veksten i regionsenteret.

Lavere vekst enn landet samlet, på flere områder.

Selv om regionen har høyest eller nest-høyest vekst på flere områder, er det fortsatt sentrale områder hvor regionen ligger under landet samlet sett. Hvis utviklingen vedvarer vil det tilsi at regionens utvikling vil være lavere enn landet samlet. På noen områder ligger også regionen i utgangspunktet på et lavere nivå enn landet samlet. Hvis regionen skal få realisert likt velferdsnivå som landet samlet, er det da viktig at regionen har lik eller høyere vekst, for å kunne nå samme velferdsnivå.

3. Hva er gode kommuner?

Generelt

I samspill med stat, fylkeskommuner, lokal befolkningen, lokalt næringsliv og lokalt organisasjonsliv spiller kommunene en avgjørende rolle både for utviklingen av våre lokalsamfunn, utvikling og tilbud av felles velferdstjenester, lokalt kulturliv, ivaretagelse av ressursgrunnlag og vårt desentraliserte bosettingsmønster. Kommunen er et redskap for å utvikle lokalsamfunnet og gi sine innbyggere et godt liv.

Den nye regjeringen skriver i sin regjeringsplattform:

«Kommunene er grunnmuren i det norske demokratiet. Regjeringen vil styrke lokaldemokratiet ved å flytte makt og ansvar til kommunene. Det betyr at folk flest får økt innflytelse over sin egen hverdag og sitt eget lokalmiljø. Kommunene har ansvaret for grunnleggende velferdstjenester, og skal være mest til for de som trenger det mest».

I så måte er kommunene både redskap for innbyggerne i kommunen og for dem som skal styre nasjonens utvikling. Det stilles mange og til dels motstridende krav til hva som er en god kommune. Vi har listet opp følgende kriterier en god kommune bør oppfylle:

- Yte tjenester innbyggerne er tilfredse med.
- Gi innbyggerne muligheter til å medvirke i og påvirke utviklingen av sin kommune/sine lokalsamfunn.
- Gi muligheter til nasjonal styring og kontroll av velferdstjenestene.

- Bidra til godt samspill og samarbeid mellom offentlige myndigheter og tjenester fra ulike forvaltningsnivåer.
- Gir effektiv tjenesteyting (tjenestene ytes på en kostnadseffektiv måte). Eksempel LEON/BEON prinsippet for helsetjenester.
- Stimulerer til god næringsutvikling og lokalsamfunnsutvikling.
- Det må være sikkerhet og stabilitet knyttet til kommunale tjenester. Kommunene må være robuste.

Spørsmålet blir så hvilken betydning har kommunestørrelse for slike kriterier. I det etterfølgende skal vi prøve å belyse dette.

3.1 Tilfredshet med kommunale tjenester, lokaldemokrati og kommunestørrelse

3.1.1 Problemstilling

Et av de viktigste formål med en kommune er å yte innbyggerne gode velferdstjenester. Derfor er hva som gjør innbyggerne tilfredse med kommunale tjenester viktig for hvordan kommunesektoren organiseres og struktureres. Det foreligger omfattende forskning om sammenhenger mellom kommunestørrelse målt ved innbyggertall og innbyggernes tilfredshet med kommunale tjenester. Alle norske forskningsbaserte undersøkelser om dette fra den senere tid konkluderer med at særlig på de tunge kommunale tjenesteområder innen pleie og omsorg, oppvekst og grunnleggende helse - og sosialtjenester synker innbyggernes tilfredshet med tjenestene med økende innbyggertall i kommunen. Tema her er å drøfte nærmere:

- Hvordan kommer forskjellene i innbyggernes tilfredshet med kommunale tjenester etter størrelse målt ved innbyggertall til uttrykk i resultatene fra Innbyggerundersøkelsen i 2013 (Difi)?
- På hvilke tjenesteområder har innbyggertall betydning for tilfredsheten med tjenestene?
- Hvor godt er sammenhenger mellom innbyggernes tilfredshet med tjenester og innbyggertall dokumentert?

I analysene vil vi også se nærmere på sammenhenger mellom kommunestørrelse og innbyggernes deltagelse og informasjon om lokalpolitiske saker og kommunale tjenester.

Bakgrunnen for at disse problemstillingene nå er særlig interessante er Regjeringen Solbergs forslag om en storstilt reform for å fjerne de mindre kommunene og få langt færre og større kommuner. Vabo-utvalgets, som er satt ned for å utrede Regjeringens kommunereform, tar til orde for at minstestørrelsen på kommunene bør være mellom 15000 og 20000 innbyggere. Det vil redusere antall kommuner i Norge fra 428 i dag til ca. 100 og øke gjennomsnittlig kommunestørrelse fra knapt 12000 innbyggere i dag til ca. 50000. Vabo og hennes utvalg hevder, i motstrid til forskningen på området, at kommunestørrelse ikke betyr noe for innbyggernes tilfredshet med kommunale tjenester. Det er andre forhold enn størrelsen som forklarer at

innbyggerne er mere tilfreds med tjenestene i de små kommuner og at den synker med økende innbyggertall for de viktigste kommunale tjenester (Vabo-utvalgets s. 48/49).

Andre forhold som påvirker innbyggernes tilfredshet med tjenestene

Det er flere forhold som kan påvirke innbyggernes tilfredshet med kommunale tjenester. I tillegg til størrelse kan kommunens inntektsnivå være en viktig faktor fordi det bestemmer økonomiske grunnlag for å yte tjenestene både når det gjelder omfang og kvalitet. Dessuten vil flere andre forhold eller karakteristika ved kommunen og innbyggerne kunne være viktig for hvordan kommunene kommer ut i rangering av innbyggernes tilfredshet med kommunale tjenester. Det gjelder særlig befolkningens alders- og kjønns sammensetning, utdanningsnivå og innbyggernes politiske holdninger.

Kommunens beliggenhet og forhold som sentralitet, arbeidsmarked og bosettingsstruktur kan også påvirke innbyggernes vurderinger. En kommune, som ligger sentralt, vil f.eks. ha bedre tilgang til kulturtjenester som teater og konserter rett og slett fordi slike tilbud er lokalisert i de største og mest sentrale byområdene regionalt og hovedstadsområdet. Det samme gjelder kollektivtransport. Kollektivtransport er ikke mulig å bygge ut på samme måte i en spredtbygd utkantkommune som i en tettbygd og folkerik bykommune. Dette gjelder også spesialisthelsetjenestene som gjerne er koblet til et sykehus som vanligvis er lokalisert i større bykommuner. Selv om disse tjenester dels er fylkeskommunale (kollektivtransport) og statlige tjenester (spesialisthelsetjenester), vil ikke befolkningen skille dem klart fra de kommunale tjenester. En må også kunne anta at kommunens egen innsats og valg knyttet til hvor «flink» den enkelte kommune er til å drive og utvikle kommunale tjenester vil ha betydning for tilfredsheten med tjenestene. Derfor vil både store og små kommuner kunne skåre høyt på tilfredshet med kommunale tjenester, og store og små skåre svakere på tilfredshet med tjenestene på tvers av en faktor som størrelse.

Begrunnelsen for at kommunestørrelse har betydning for innbyggernes tilfredshet er knyttet til at innbyggerne i mindre kommuner lettere kan medvirke og påvirke utviklingen av tjenestene, at de som mottar og yter tjenestene har bedre kjennskap til hverandre og at kontakt og kommunikasjon mellom politikere og administrasjon og innbyggere er enklere i små kommuner. Samlet er dette betegnet som nærhetseffekten (Østre, 2011).

3.2 Tidligere undersøkelser av innbyggernes tilfredshet med kommunale tjenester og kommunestørrelse.

I dette avsnittet er det gjennomgått hovedkonklusjonen i syv norske analyser fra den senere tid som drøfter innbyggernes tilfredshet med kommunale tjenester. Fem av disse bruker dataene i Innbyggerundersøkelsen fra 2010 som grunnlag for sine analyser. Forskingen peker entydig på at innbyggernes tilfredshet med kommunale tjenester, tillit til kommunen og mulighetene til å influere og få informasjon om tjenestene er

bedre i de små kommunene enn i de større kommunene. Dog er det noen tjenester hvor tilfredsheten øker, ved større befolkning.

Et viktig spørsmål er om en bør analysere innbyggernes tilfredshet med tjenestene med utgangspunkt i tilfredshet med den enkelte tjeneste eller en indikator for generell tilfredshet med kommunale tjenester uten å gå veien om vurderingene av de enkelte tjenester. Eller med andre ord skal vi analysere resultatene knyttet til tjenester som grunnskole, sykehjem, hjemmesykepleie, brannvesen, folkebibliotek osv. eller skal vi bruke en indikator for generell tilfredshet med kommunale tjenester. I Innbyggerundersøkelsen foreligger begge typer data. Etter vår vurdering er det opplagt at vi må analysere dette først og fremst for enkelttjenestene. I en samlet og helhetlig vurdering må en så vurdere hvordan disse resultatene skal håndteres bl.a. ut fra de enkelte tjenestenes betydning for innbyggerne og hvordan negative effekter kan motvirkes med andre tiltak.

Da får vi for det første fram mere og mere nyansert informasjon om sammenhengen mellom kommunestørrelse og innbyggernes tilfredshet med tjenestene. For det andre kan tilfredsheten for noen tjenester være høyest i de mindre kommunene, mens den for andre tjenester er høyest i de store kommuner. Eksempel på tjenester hvor tilfredsheten er høyest i store kommuner er kollektivtransport. På andre områder som sykehjem, hjemmehjelp, barnehager, sosial tjenester osv. er tilfredsheten høyest i de minste kommunene. Ved spørsmål om generell tilfredshet vil rett og slett slike forskjeller motvirke hverandre, og forskjeller ikke komme fram.

Dessuten vet ikke innbyggerne alltid hvilke tjenester kommunene, fylkeskommunen og staten har det fulle ansvar for. En får derfor ikke like klart fram resultatene for tilfredshet med de tjenester som er kommunale når en ser på generell tilfredshet.

Alle undersøkelsene basert på Difi- resultatene, med ett unntak, baserer seg da også på å analysere innbyggernes tilfredshet med de spesifiserte kommunale tjenestene og viser at tilfredshet og kommunestørrelse kan variere fra tjenesteområde til tjenesteområde. Unntaket er analysene til Monkerud og Sørensen i 2011. De baserer sine hovedkonklusjoner på en indikator for generell tilfredshet med kommunale tjenester. De har også analyser basert på enkelttjenester, og de viser et mønster som er relativt likt det mønster de andre undersøkelser konkluderer med.

Pettersen og Rose i Baldersheim (2003) skriver om lokaldemokratiet, blant annet:

- Informasjon er enklere, politikken mer oversiktlig for den enkelte innbygger og innbyggerne betrakter kvaliteten på systemet som bedre i små kommuner.
- I de små kommunene er organisasjonene og foreningene mest aktive og rekrutterer medlemmer, som siden engasjerer seg i samfunnsgagnlig arbeid.

- 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.

TNS Gallups kommuneundersøkelse 2003-2005¹⁵ finner systematiske sammenhenger mellom kommunestørrelse og innbyggernes tilfredshet med tjenestene:

- 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, barne- og ungdomsskoletilbudet.
- 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, dekingen hjemmehjelp/ hjemmesykepleie og deking eldreboliger.

Monkerud og Sørensen (heretter omtalt som MS) uttaler i 2010¹⁶ følgende om årsakene til høyere tilfredshet med tjenestene i de små kommunene:

«Folketallet i kommunen har en svak, negativ effekt på respondentenes tilfredshet med de fleste tjenestene.

Utdanningsnivå, alderssammensetning og nivået på kommunens inntekter er betydelig viktigere enn folketallet i seg selv. Våre analyser tyder på at sammenslåinger av kommuner vil øke befolkningens samlede tilfredshet med kommunale tjenester noe. Dette skyldes at sammenslåing vil medføre overføring av inntekt fra kommuner med høye til kommuner med lave inntekter, og at kommunenes kjøpekraft vil øke på grunn av stordriftsfordeler.»

MS konkluderer med at innbyggernes tilfredshet med de viktigste kommunale tjenester synker med økende kommunestørrelse, men hevder samtidig at andre faktorer enn størrelse har større effekt. Det gjelder særlig kommunenes inntektsnivå. De konkluderer også med at dette også tyder på at kommunesammenslåinger vil være positiv fordi det vil medføre overføringer av inntekter fra små til større kommuner og det vil kunne øke befolkningens samlede tilfredshet med kommunale tjenester. De synes altså å mene at redusert tilfredshet med kommunale tjenester for innbyggerne i de mindre kommunene vil mere enn kompenseres med høyere tilfredshet i de større kommuner.

Denne siste del av konklusjonen i MS om at kommunene bør slås sammen for at inntektene i de andre kommunene skal bli høyere framstår i en forskningsmessig sammenheng som lite nyansert. Dersom en skulle

¹⁵ www.tns-gallup.no/arch/_img/9079577.doc

¹⁶ Monkerud, L.C, og Sørensen, R.J.; Smått og godt. Kommunestørrelse, ressurser og tilfredshet med det kommunale tjenestetilbudet. Norsk statsvitenskapelige tidsskrift 04 2010

mene at velferden øker ved og omfordele inntekter fra små til større kommuner så kan en bare endre inntektsfordelingen mellom kommunene. Da ville en beholde gevinstene med små kommuner og oppnå det samme for de større. Vabo-utvalgets støtter seg også til dette argumentet i MS når de går inn for større kommuner. Det er imidlertid viktig å vite at årsaken til at de små kommuner gjennomsnittlig har et høyere inntektsnivå skyldes at det koster mere å yte de samme tjenester i disse kommuner¹⁷.

I artikkelen til MS analyseres sammenhengen mellom innbyggernes tilfredshet med kommunale tjenester med utgangspunkt i to typer indikatorer fra Innbyggerundersøkelsen i 2010:

- Indikatoren for generell tilfredshet med kommunale tjenester.
- Indikatorene for tilfredshet med de enkelte kommunale tjenester.

Når det gjelder sammenhengen mellom kommunestørrelse og generell tilfredshet viser dataene at innbyggernes tilfredshet med kommunale tjenester synker med økende kommunestørrelse, men MS konkluderer med at sammenhengen ikke er signifikant. Derimot konkluderer de med at sammenhengen mellom innbyggernes generelle tilfredshet og inntektsnivå i kommunene er signifikant. Ut fra dette konkluderer MS med at forskjeller i tilfredshet med kommunale tjenester først og fremst skyldes forskjeller i inntektsnivå og at kommunestørrelse betyr mindre.

MS presenterer også analyser av sammenheng mellom kommunestørrelse og tilfredshet med de enkelte kommunale tjenester i sin artikkel. Da framstår et mere nyansert bilde som også er i samsvar med analysene i andre undersøkelser. For de tjenester MS har beregnet slike sammenhenger er det signifikant negativ sammenheng mellom kommunestørrelse og sykehjem, omsorgsboliger, hjemmehjelp, hjemmesykepleie, barnehager, skolefritidsordning, og sosial omsorg. For disse tjenester er innbyggernes tilfredshet størst for de minste kommunene og synker med økende kommunestørrelse. Dette gjelder også for grunnskole, men her er ikke sammenhengen signifikant i analysene til MS. For kollektivtransport og folkebibliotek øker innbyggernes tilfredshet med økende kommunestørrelse. Dog er sammenhengen kun signifikant til under 10 prosent signifikansnivå, og 5 prosent signifikansnivå.

Mye av det som ligger i begrepet generell tilfredshet med kommunale tjenester har med andre ting enn kommunens innsats å gjøre. At kollektivtransport er bedre i store og folketette kommuner enn i spredtbygde kommuner har selvsagt lite med kommuneinndeling å gjøre. Det er avhengig av befolkningsunderlag og bosettingsstruktur. Til tross for slike forhold er innbyggerne i de små kommunene også på generell basis mere tilfreds med de kommunale tjenestene enn i de store kommunene.

¹⁷ Det har primært sammenheng med at disse kommunene er mere spredtbygde og at det derfor er vanskeligere å oppnå full kapasitetsutnyttelse i skoler, barnehager, eldreomsorg osv.

Når MS analyserer om det er kommunestørrelse eller nivå på frie inntekter som forklarer at innbyggerne i de små kommunene er mest tilfredse med kommunale tjenester trekker de i sine regresjonsberegninger også inn variablene sentralitet og andel av befolkningen som bor tettbygdstrøk i kommunen. De er begge mest sannsynlig negativt korrelert med kommunestørrelse. En mulig konsekvens av dette er at variabelen befolkningsstørrelse mister noe av sin forklaringskraft.

I den andre empiriske analysen i MS undersøkes også tilfredshet med enkelttjenester istedenfor generell tilfredshet. Her viser analysen at når korrigerede frie inntekter blir kontrollert for, har fortsatt befolkningsstørrelsen en signifikant negativ effekt på 8 av 15 tjenester til under 5 prosent signifikansnivå. Samtidig har korrigerede frie inntekter en positiv signifikant effekt på 4 av 15 tjenester¹⁸. Her forstyrres muligens også regresjonskoeffisienten befolkningsstørrelse av faktorene sentralitet og andel av befolkningen i tettbygde strøk.

Sørensen, som er hovedforfatter til denne analysen, har i artikler, intervjuer og foredrag i de siste 10-15 år vært en aktiv advokat for at antall kommuner i Norge skal reduseres til 100¹⁹.

Østre (2011) tilbakeviser påstandene fra Monkerud og Sørensen (2010). Han viser at høyere inntekter i små kommuner skyldes høyere kostnader som følge av større avstander og dermed lavere kapasitetsutnyttelse. Dessuten er det ikke slik at kommunenes inntekter synker jevnt med økende kommunestørrelse. De minste kommunene har høyest inntektsnivå pga. høyere kostnader knyttet til å yte tjenester i spredtbygde områder, men de største kommunene har også høyere inntekter enn de mellomstore kommunene. Mao. er inntektskurven i forhold til kommunestørrelse nærmere U formet, mens tilfredshetskurven synker jevnt med økende kommunestørrelse og er lavest for de største kommunene. Østre skriver at det ikke er påvist at innbyggerne i små kommuner mottar flere tjenester og viser til at små kommuner har en fordel av at det er korte avstander mellom de som yter tjenestene og de som mottar dem. «Årsaken er trolig primært av kvalitativ karakter. Nærhetseffekten betegner at store deler av befolkningen i mindre kommuner er bekjente». Østres kritikk er ikke senere tilbakevist.

Dag Arne Christensen analyserte i 2011 resultatene i Innbyggerundersøkelsen 2010 for KS (Kommunenes betydning for tilfredsheten med utvalgte kommunale velferdstjenester. 2011). Denne analysen fokuserer på de fem sentrale kommunale tjenestene: Barnehage, grunnskole, sykehjem, omsorgsbolig/aldershjem og hjemmesykepleie og ser på sammenhengene mellom innbyggernes tilfredshet med tjenestene og

¹⁸ Monkerud og Sørensen benytter seg også av 10 prosent signifikansnivå, som kan sies å være et mildere avvisningsnivå eller krav for at en variabel har signifikant effekt. Ved å benytte seg av det signifikansnivået er det flere tjenester som har en signifikant positiv effekt, både ved befolkningsstørrelse (kollektivtransport og folkebibliotek) og korrigerede frie inntekter (sosialtjenesten og hjemmehjelp).

¹⁹ SSØ-dagene 24. januar 2008 «Styringsutfordringer i offentlig sektor var et av hovedpoengene at «100 kommuner er nok» eller intervju i Forskning.no 10. mars 2008 med hoved overskrift «Det er nok med 100 kommuner og senere i en artikkel i tidsskriftet Magma 5/2012 »Hvorfor har vi så mange små kommuner» basert på et Foredrag på NHOs årskonferanse i 2012.

kommunenes størrelse, inntektsnivå i kommunene, innbyggernes alder og utdanning. I sammendraget oppsummeres konklusjonene på følgende måte:

«Hva forklarer tilfredshet med kommunale velferdstjenester? Er det innbyggernes erfaringer med velferdstjenestene, kommunenes velferdstilbud eller andre faktorer knyttet til innbyggerne eller kommunene uavhengig av tjenestetilbudet? Dette notatet analyserer disse spørsmålene med bakgrunn i både individ- og kommunedata. Den empiriske analysen viser at et varierende velferdstilbud mellom kommuner ikke gir seg utslag i varierende tilfredshet med tjenestene. Det er andre egenskaper ved kommunene som blant annet kommunens inntekter, størrelse og befolkningsstruktur som ser ut til å forklare det meste av variasjonen i tilfredshet mellom kommuner.»

Når det gjelder kjennetegn ved individene konkluderer Christensen på følgende måte:

«Hvis vi begynner med tjenestetilfredshet og individforklaringene, viser det seg for det første at utdanning (på universitetsnivå) har liten betydning for innbyggernes tilfredshet med velferdstjenestene. Innbyggere med høyere utdanning skiller seg ut kun når det gjelder mindre tilfredshet med grunnskolen. Høyinntektstakerne er mindre tilfredse med grunnskole og sykehjem. Resultatene viser også at menn er gjennomgående mindre tilfredse med velferdstjenestene enn det kvinnene er. Selv om effektene er statistisk signifikante, er det snakk om små forskjeller.»

I dette kapitlet er det størrelsen på kommunen og innbyggernes tilfredshet med tjenestene som er tema. Rapporten Christensen (2011) har følgende konklusjoner knyttet til kommunestørrelse:

- *«For det andre ser vi at innbyggere i større kommuner er gjennomgående mindre fornøyde med tjenestene enn innbyggere i mindre kommuner.»*
- *”På kommunenivå viser det seg igjen at tilfredsheten er størst i de mindre kommunene, mens inntektsnivået ikke ser ut til å ha nevneverdig betydning for dette utvalget av kommuner. Inntektsnivået til kommunene har ikke effekt i disse modellene.”*
- *”Det denne analysen viser er at selv om tjenestetilbudet varierer mellom kommunene slår denne variasjonen ikke særlig merkbart ut i varierende tilfredshet med disse tjenestene. Det er andre egenskaper ved kommunene som blant annet, størrelse og bosettingsstruktur som forklarer det meste av variasjonen i tilfredshet mellom kommuner.”*
- *”En annen og tilsvarende debatt handler om småkommunenes betydning for velferdstjenestene. Argumentet er at disse kommunene vil få (og har) problemer med å levere likeverdige og kvalitetsmessig gode velferdstjenester. Vår analyse, og andre (Monkerud og Sørensen 2011), viser at store kommuner ikke nødvendigvis har bedre tjenester eller mer fornøyde innbyggere.”*

Baldersheim, H., Pettersen, P. A. og Rose, L.E. (2011) undersøker hvilken effekt diverse individkjennetegn, husholdningstyper, kommunale inntekter og lokale kjennetegn, har på tilfredsheten ved kommunale tjenester. De viser til resultatene fra sin empiriske analyse (s.46 - 47):

- *«Innbyggerne i mindre kommuner er systematisk mer tilfreds med egen kommunes innsats og tjenester enn innbyggerne i større kommuner. Dette er den mest robuste sammenhengen i tabellen.»*
- *«Med unntak for tjenester for barn og unge er det ingen sammenheng mellom kommunale inntekter og tilfredshet - det er altså ikke slik at innbyggerne er mer tilfreds når de frie inntektene relativt til behov øker, slik det hevdes i andre studier (Monkerud og Sørensen, 2010)»*

De finner videre at korrigererte fire inntekter har begrenset effekt på tilfredshet, og at kommunestørrelse(befolkning) har en samlet sett større effekt på tilfredshet. Både Monkerud og Sørensen(2010) og Baldersheim, et al.(2011) bruker samme datagrunnlag på kommunale inntekter.

I Christensen og Midtbø (2011) blir også tjenestene fastlege, hjemmesykepleie, legevakt og sosialtjenesten undersøkt. Her benyttes en «dummy- variabel» som viser om kommunen kan defineres som en småkommune (forfatterne har definert en befolkning under 10000 som småkommune). Resultatene (s.15) viser at:

- Småkommune har en positiv signifikant effekt på hjemmesykepleie og sosialtjenesten, og en negativ signifikant effekt på legevakt. Frie inntekter har en positiv effekt på legevakt og hjemmesykepleie.

Christensen og Midtbø (2011) konkluderer med at:

- *«Vår analyse viser at store kommuner ikke nødvendigvis har bedre tjenester eller mer fornøyde innbyggere. Det finnes sikkert mange gode argumenter for kommunesammenslåinger, men større brukertilfredshet med velferdstjenestene er neppe et av dem».*

Når problematikken kommunestørrelse analyseres med utgangspunkt i de enkelte kommunale tjenester er resultatene i MS (2010), analysene fra Christensen (2011), Christensen og Midtbø (2011) og Baldersheim et al.(2011) relativt like. Alle konkluderer med at kommunestørrelse er en viktig forklaringsfaktor for tilfredsheten med de mest ressurskrevende kommunale tjenester. Selv når en korrigerer for frie inntekter, utdanning, kjønn og alder har fortsatt kommunestørrelsen betydning.

Vabo-utvalgets velger å vektlegge kun de oppsummerende konklusjoner i undersøkelsen til MS (Vabo-utvalget s.48-49) og går til og med lenger enn MS sin konklusjon fra 2010. Medlemmet Borge i Vabo-utvalgets og Vabo selv har skrevet rapporter sammen med Sørensen. Vabo- utvalget hevder at det er inntektsnivået som er avgjørende for at tilfredsheten er høyere i mindre kommuner. Videre argumenteres det i Vabo- utvalget

med at både alder og utdanningsnivå er årsaken til at mindre kommuner har høyere tilfredshet. Her referer de også til MS (2010) selv om de i sine analyser finner at utdanning ikke har en signifikant effekt²⁰.

Konklusjoner

Empiriske undersøkelser viser at innbyggernes tilfredshet med kommunale tjenester på de tunge kommunale tjenesteområder pleie og omsorg, oppvekst og grunnskoleutdanning, helsetjenester og sosiale tjenester er størst i de minste kommunene og synker med økende kommunestørrelse. Disse tjenester utgjør nærmere 80 prosent av kommunenes utgifter. Dette kommer klart fram både i Innbyggerundersøkelsen fra 2010 og 2013. Derfor er det ikke mulig å benekte det.

Diskusjonen dreier seg om andre forhold kan forklare disse forskjellene og hvor mye som kan forklares av kommunestørrelsen. Vabo- utvalget hevdet da deres rapport ble lagt fram at forskjellene ikke skyldes kommunestørrelsen, men at det kommunale inntektsnivået er høyere i de minste kommunene, at det relativt sett bor flere eldre i de mindre kommunene og at innbyggerne i de mindre kommunene har lavere utdanningsnivå enn i de store kommunene. Utvalget formulerte seg på følgende måte (Vabo-utvalget s. 48): *«En nærmere analyse viser imidlertid at alder og utdanning hos respondentene, samt nivået på kommunenes inntekter er de viktigste forklaringene på denne sammenhengen»*

Alle de undersøkelser vi har gjennomgått viser at størrelse har betydning for innbyggernes vurdering av tilfredsheten med kommunale tjenester. Sammenhengen er slik at innbyggerne er mest tilfredse med de viktigste kommunale tjenester i de minste kommunene, og synker med økende kommunestørrelse. Dette er dokumentert nærmere under avsnitt 3.2 i dette kapitlet. En bør kunne forutsette at Vabo-utvalgets konklusjoner er basert på forskningsbaserte kunnskaper. Da er Vabo-utvalgets påstand at kommunestørrelse målt ved innbyggertall ikke har betydning for innbyggernes tilfredshet med de kommunale tjenester direkte feil og framstår som manipulasjon med forskningsresultater.

Hoved analysene i dette kapitlet er analysene av sammenheng mellom kommunestørrelse og tilfredshet med kommunale enkelttjenester og innbyggernes deltagelse i lokalpolitiske saker og informasjon om kommunenes tjenester. Analysene er basert på dataene i Innbyggerundersøkelsen fra 2013 og de er presentert i avsnitt 3.4. Det er brukt to analyser. For det første er presentert data som viser innbyggernes gjennomsnittlig tilfredshet med tjenestene for kommunene fordelt på størrelsesgruppene mindre enn 5000 innbyggere, 5000 til 20000 innbyggere, 20000 til 110000 innbyggere og kommunene med over 110000 innbyggere. Videre er det beregnet tilsvarende tall for innbyggernes vurdering av egen deltagelse og informasjon for de samme størrelsesgrupper.

²⁰ Her er det også en merkverdighet i oppsummeringen til MS 2010. De konkluderer i oppsummeringen med at utdanning er en viktig forklaringsfaktor, mens analysene viser at utdanning ikke har signifikant effekt på tilfredsheten med tjenestene. Jacobsen og Baldersheim konkluderer også med at utdanning ikke har systematisk effekt.

3.3 Tjenester og kommunestørrelse. Resultater fra Innbyggerundersøkelsen 2013 (DIFI)

3.3.1 Innledning

Her vil Innbyggerundersøkelsen 2013 bli benyttet til å beregne størrelsen og verdien til korrelasjonskoeffisientene mellom tilfredsheten ved kommunale tjenester, og antall innbyggere. Det vil også bli gitt beskrivende statistikk over temaer som; deltakelse i lokalpolitiske saker, informasjon, innbyggernes mulighet til å påvirke lokalpolitikere og deres tillit til sistnevnte. Temaet er av interesse, fordi det kan gi mer kunnskap om hvilke faktorer som er avgjørende for tilfredsheten ved kommunale tjenester, og samtidig vise om det er mulige differanser mellom forskjellige kommunestørrelser.

3.3.2 Metode

Metoden som vil bli benyttet er *Pearson r korrelasjon*. Korrelasjon²¹ er et mål på den lineære samvariasjonen (forholdet) mellom to variabler, hvor variablene kan måles på intervallnivå (Steinberg, 2011, s.432). For å få med høyest mulig datagrunnlag og et nøyaktig empirisk resultat, har metoden parviskorrelasjon²² blitt brukt. Valget av metode kan begrunnes med at korrelasjon er en klassisk metode og som mange har en forståelse av. Et delmål med denne rapporten, er at flest mulig vil kunne forstå metoden, resultatet og den følgende konklusjonen(e). Korrelasjonskoeffisienten viser også i hvilken retning samvariasjonen (forholdet) beveger seg; positivt eller negativt. Korrelasjon er ikke det samme som kausalitet (årsak - virkning), slik at det ikke må misforstås, men heller en indikasjon på at det kan eksistere en mulig sammenheng mellom to variabler.

Nedsiden av metodevalget er mangelen på å kunne fastslå kausalitet, og den praktiske effekten av hvordan en variabel (effekt) muligens påvirker en annen. Andre metodiske verktøy som fler – nivå regresjonsanalyse eller strukturelle ligninger, kan være metoder som kan løse akkurat denne utfordringen. Samtidig som de nevnte metodene gir mulighet til å kontrollere for andre variabler, som forskjeller i blant innbyggerne (individnivå) og kommunene (gruppenivå).

²¹ Korrelasjon viser om det er en lineær samvariasjon mellom to enheter, eller for å si det på en annen måte; om det er et forhold mellom to variabler. Hvis korrelasjonskoeffisientene (verdiene) er signifikante til under 5 prosent signifikansnivå, kan det avvise at variablene er statistisk uavhengig av hverandre til 5 prosent signifikansnivå. Et statistisk signifikant forhold, vil si at forholdet er et faktisk forhold, og ikke et resultat av tilfeldigheter eller stort datagrunnlag. En annen måte å si det på, er at man kan avvise nullhypotesen om at variablene er uavhengige av hverandre. Nullhypotesen ved alle korrelasjonsmatrisene vil være at variablene er uavhengig av hverandre.

Nullhypotesen vil bli avvist, hvis korrelasjonskoeffisienten har en p-verdi < 0.05. P-verdien viser det laveste signifikansnivå, hvor nullhypotesene om at variablene er uavhengige av hverandre kan avvise (Wooldridge, 2009). Hvis p-verdien er under 0.05, kan vi avvise nullhypotesen om at variablene er uavhengig av hverandre til 5 prosent signifikansnivå. Hvis p-verdien er over 0.05, kan vi ikke avvise nullhypotesen om at variablene er uavhengig av hverandre til 5 prosent signifikansnivå. Med 5 prosent signifikansnivå, er man villig til og feilaktig å avvise nullhypotesen, selv om den er sann 5 prosent av tiden (Wooldridge, 2009).

²² Hvis en respondenten har svart «Vet ikke», vil ikke den samlede observasjonen (respondenten svar) utelates.

Det økonometriske dataprogrammet Stata 13 har blitt benyttet til å beregne korrelasjonsmatrisene. Excel 2010 har også blitt brukt for datagrunnlagsbehandlingen, og til å produsere figurer. Årsaken til at figurer har blitt benyttet istedenfor tabeller, er at figurer viser informasjon på en grei og forståelig måte.

Dette avsnittet kan hovedsakelig beskrives som et korrelasjonsstudium. I nevnte studiet er hovedmålet å undersøke om det eksisterer et forhold mellom to eller flere aspekt ved en situasjon eller fenomen (Kumar, 2005, s.10).

3.3.3 Datagrunnlaget

Innbyggerundersøkelsen er en omfattende spørreundersøkelse, med målsetting om å kartlegge innbyggernes inntrykk av alle offentlige tjenester og inneholder også spørsmål om deres tillit, deltakelse og informasjon innenfor offentlig sektor. DIFI har gjennomført Innbyggerundersøkelsen ved to anledninger, i 2010 og 2013. I 2013 fikk 30 000 innbyggere tilsendt innbyggerdelen av spørreundersøkelsen. 27 361 av dem mottok faktisk undersøkelsen, og 11 141 besvarte skjemaene. Det gir en svarprosent på 41 (DIFI 2013, s.4)²³. DIFI sin Innbyggerundersøkelsen 2010²⁴, er blitt benyttet i flere vitenskapelige artikler for å belyse hva som er mulige årsaker til differansen i tilfredsheten ved kommunale tjenester.

Datagrunnlaget i denne rapporten består av rådata fra Innbyggerundersøkelsen 2013 og med utvalgsvekter for tilfredshet ved kommunale tjenester, tillit til lokalpolitikere og muligheten for innbyggerne å påvirke. Utvalgsvektene har blitt benyttet for å vekte svarene, slik at svarene er representative i forhold til den faktiske populasjonen²⁵. I Innbyggerundersøkelsen 2013 er det også opplyst over hvor mange innbyggere det er i kommunen, som respondenten bor i. Antall innbyggere er transformert til logaritmisk form i korrelasjonsmatrisene. Samme metode er blitt benyttet i Monkerud og Sørensen (2010), Christensen (2011), Christensen og Midtbø (2011), og Baldersheim et al.(2011).

Strukturen på avsnittet, vil være som følgende; hvordan tolke resultatet, deretter en presentasjon av tallene gjennom figurer, og til slutt korrelasjonsmatrisene.

3.4 Tilfredshet med kommunale tjenester, deltakelse i lokalpolitiske saker, informasjon, tillit og påvirkning.

For å kunne forstå resultatene/tallene er det viktig å vite hvordan de bør tolkes. Her vises det til forklaringen i Innbyggerundersøkelsen 2013 (DIFI, 2013, s.5):

²³ I Innbyggerundersøkelsen 2010 ble det også spørreundersøkelsen sendt ut til 30000. I 2010 var svarprosenten litt høyere enn i 2013, på 42.2 prosent (Innbyggerundersøkelsen 2010, s.5)

²⁴ Hvor Innbyggerundersøkelsen 2010, består av to deler. Den ene delen består av respondenter som har og ikke har hatt erfaring med tjenestene, og den andre delen består kun av respondenter som har vært brukere av tjenestene.

²⁵ Det vil si at hvis en gruppe, er underrepresentert i spørreundersøkelsen som følge av manglende tilbakemelding, vil svaret fra den gruppen vektlegges mer, enn grupper som er overrepresentert. Svarene er vektet med hensyn til alder, kjønn og fylke.

«Tall kan formidles på mange måter. I spørreskjemaene fikk respondentene en rekke spørsmål der de f.eks. ble bedt om å svare på hvor godt eller dårlig inntrykk de har av ulike forhold på en syvpunktsskala fra -3 til +3, der -3 betyr svært dårlig og +3 betyr svært godt. I våre presentasjoner av disse resultatene har vi valgt å ta utgangspunkt i gjennomsnittet av alle svarene på svarskalaen fra -3 til +3 i presentasjonen av resultatene.»

Gjennomsnittet til alle svarene blir omregnet gjennom en formel²⁶, som gir gjennomsnittsskåren (indeksskår). Gjennomsnittsskåren blir fordelt på en skala fra 0-100. Innenfor den skalaen er det fire bolker, som representerer hvordan inntrykket framstår:

- Dårlig/nøytralt (0-50)
- Delvis godt (51-70)
- Godt (71-80)
- Svært godt (81-100)

Hvis respondenten har svart «Vet ikke» blir svaret utelatt²⁷ fra gjennomsnittsskåren. Det er derfor de som har en formening om forskjellig aspekt om offentlig sektor som blir representert i gjennomsnittsskåren. Her vil det kun bli sett på resultatene for kommunale tjenester, og ikke de andre delene av offentlig sektor.

Datagrunnlaget til Innbyggerundersøkelsen (2013) ligger på DIFI sin hjemmeside²⁸ og det er den som har blitt brukt til å produsere resultatene og figurene²⁹. Som nevnt har DIFI gjennomført to innbyggerundersøkelser, slik at det er mulig å undersøke utviklingen av innbyggernes vurdering av kommunale tjenester fra 2010 og til 2013. Figur 3.1 viser at innbyggerne har et relativt godt inntrykk av kommunale tjenester. De tjenester som scorer svakest er plan- og bygningskontoret, kollektivtransporten og sosialtjenesten. Figuren viser også at for 11 tjenester er inntrykkene bedre i 2013 enn i 2010. For fire tjenester er inntrykket av blitt dårligere i 2013 sammenlignet med 2010. Generelt kan det derfor virke som at innbyggernes inntrykk av kommunale tjenester, har hatt en positiv utvikling fra 2010 til 2013. I Innbyggerundersøkelsen (2013, s.2) vises det også til at det samlet sett er framgang på de fleste offentlige tjenestene.

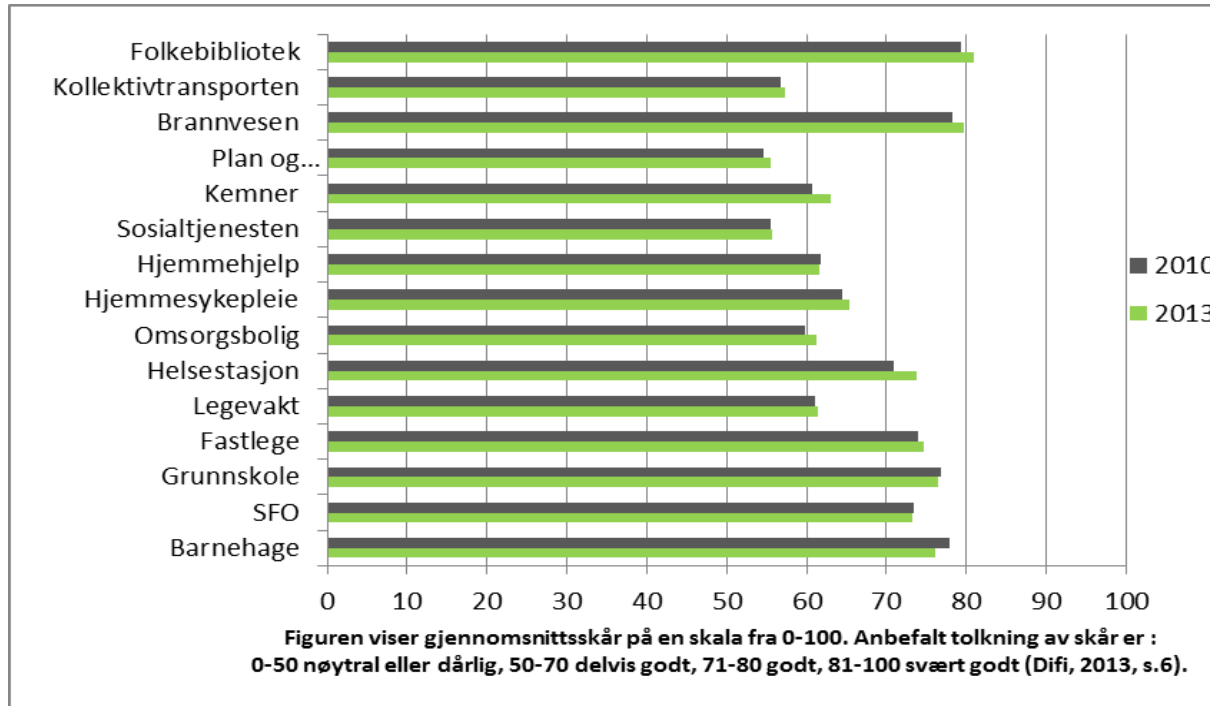
²⁶ $S = (X-1) * (100/6)$ hvor X er gjennomsnittet av alle svar på skalaen fra 1-7 og S er indeksscoren (0-100). Skalaen har blitt endret først fra -3 til +3, til hvor -3=1, -2=2, -1=3.....3=7.

²⁷ Men ikke resten av svarene fra respondenten, som ville vært tilfelle med liste-vis korrelasjon.

²⁸ <http://www.difi.no/innbyggerundersokelsen/r%C3%A5data>

²⁹ De originale resultatene med fem desimaler er brukt, og ikke de avrundede tallene som gis i selve rapporten Innbyggerundersøkelsen (2013). Dette for å få et så nøyaktig som mulig resultat. Deretter har resultatene blitt gjort om til figurer ved hjelp av Excel 2010.

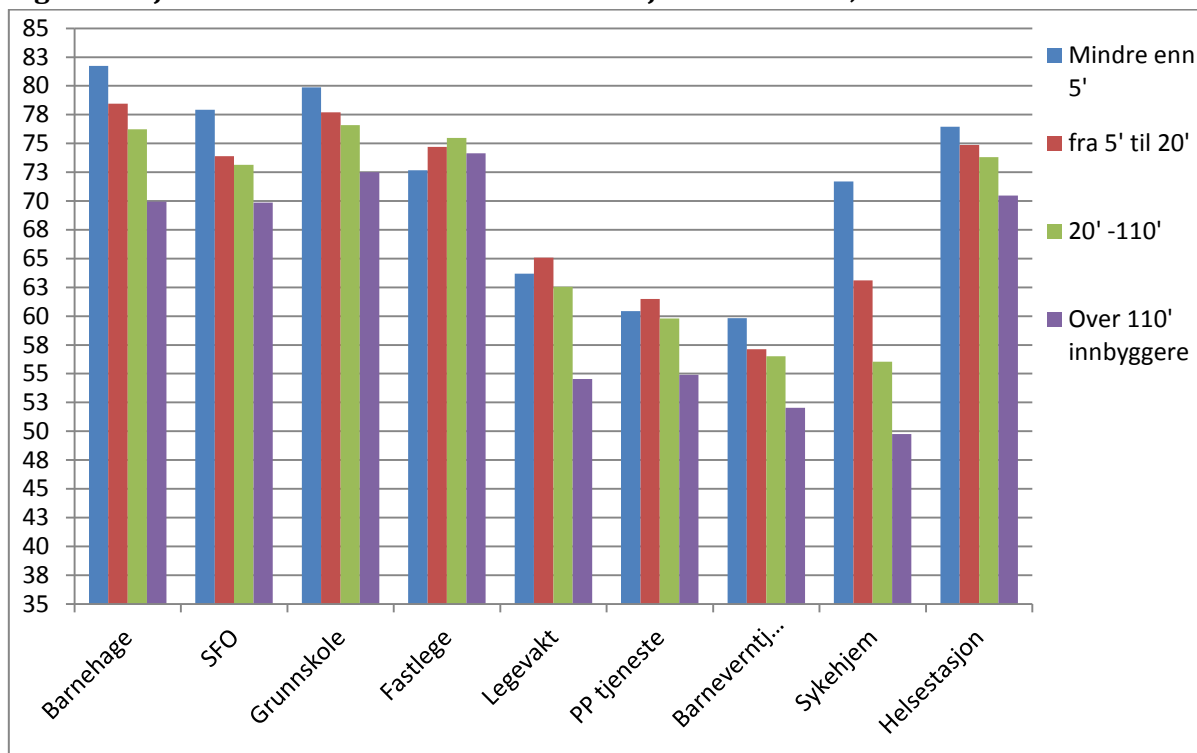
Figur 3.1. Innbyggernes inntrykk av kommunale tjenester i 2010 og 2013, hele landet



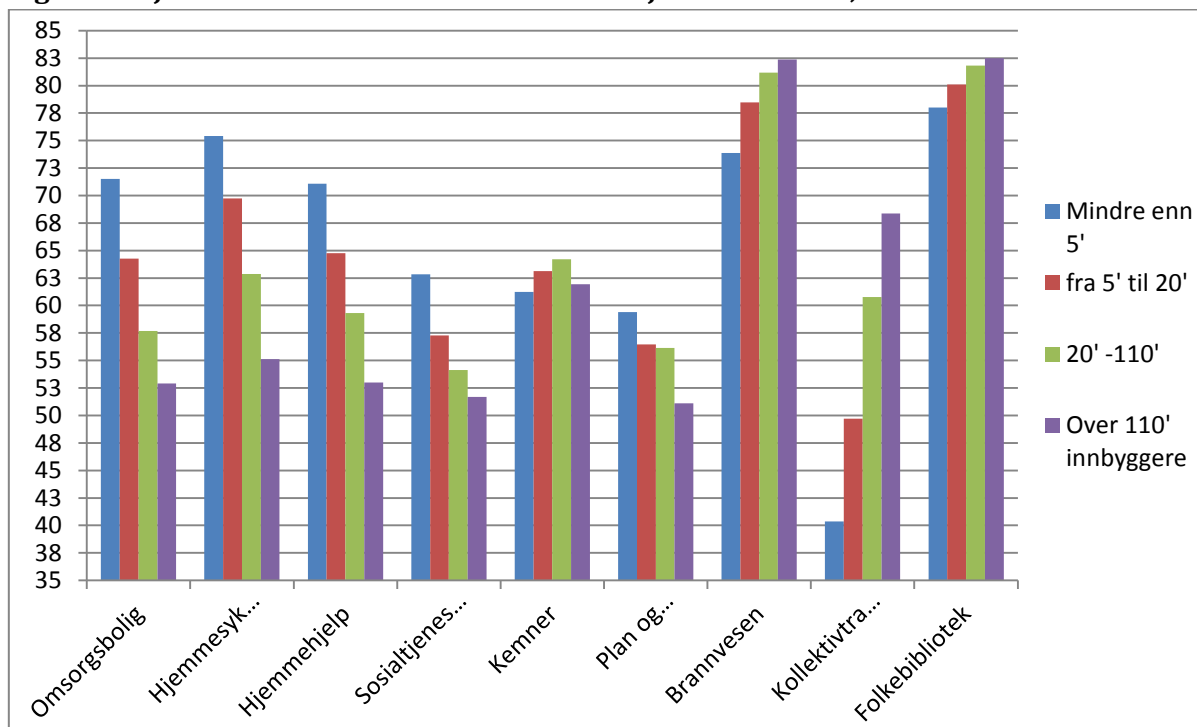
3.5 Innbyggernes inntrykk av kommunale tjenester etter kommunestørrelse.

DIFI tilbyr bruk av deres rådata fra spørreundersøkelsen, samt utvalgs- og populasjonsvekter. Dette gir mulighet til å undersøke hvordan innbyggerne vurderer kommunale tjenester, basert på forskjellige kriterier som; kjønn, alder, inntekt, bosted, utdanning, og kommunestørrelse. DIFI deler kommunene blant annet inn i fire grupper; kommuner under 5000 innbyggere, mellom 5000 og 20000, 20000 og 110000 og kommuner med over 110000 innbyggere. For å få et bilde av hvordan inntrykket er av de kommunale tjenestene, vil resultatet bli vist gjennom to figurer: figur 3.2 og 3.3 nedenfor. Skalaen på y-aksen er endret, for å vise mulige differanser. Det som er viktig for leseren, er å tolke mulig differanser i lys av tilfredshet – skalaen (0-100) fra DIFI.

Figur 3.2 Gjennomsnittsskår for 9 kommunale tjenester i 2013, hele landet.



Figur 3.3 Gjennomsnittsskår for 9 kommunale tjenester i 2013, hele landet.



Kommentarer til figur 3.2 og 3.3

Resultatene for innbyggernes vurdering av tilfredshet kan sorteres i tre grupper:

- Tjenester hvor innbyggernes tilfredshet med tjenestene reduseres når kommunestørrelsen øker. Dette gjelder i alt 11 tjenester; barnehager, skolefritidsordninger, grunnskole, sykehjem, omsorgsbolig, hjemmesykepleie, hjemmehjelp, sosialtjenesten, helsestasjon, barneverntjenesten og plan og bygningskontor. Disse tjenester utgjør nærmere 80 pst. av de kommunale utgifter³⁰.
- Tjenester hvor innbyggernes tilfredshet med tjenesten øker når kommunene blir større. Det gjelder for tre tjenester; kollektivtransport, brannvesen og folkebibliotek.
- Tjenester hvor det ikke er noen systematisk sammenheng mellom kommunestørrelse og innbyggernes tilfredshet med tjenestene. Dette gjelder fire tjenester; fastlege, legevakt, PP-tjenester og kemner.

Hvis vi rangerer med utgangspunkt i Difis inndeling av gjennomsnittsskår i svært gode tjenester, gode tjenester, delvis gode tjenester og dårlige tjenester og sammenligner gruppen kommuner med under fem tusen innbyggere (små kommuner) og gruppen kommuner med over 110000 innbyggere (de største kommuner) blir resultatene:

Små kommuner

Innbyggernes gjennomsnittlige tilfredshet med barnehager og grunnskole er for gruppen små kommuner sett under ett svært god. Tilfredsheten med sykehjem, omsorgsboliger, hjemmesykepleie, hjemmehjelp, skolefritidsordning, helsestasjon, folkebibliotek og brannvesen er god. Innbyggerne er delvis godt tilfreds med tjenestene plan - og bygningskontor, fastlege, legevakt, PP-tjeneste, barneverntjenesten og kemner. Den eneste tjenesten som skårer dårlig på innbyggernes gjennomsnittlige tilfredshet i de små kommunene er kollektivtransport.

De største kommunene

I gruppen de største kommuner sett under ett er innbyggerne svært godt tilfreds med brannvesen og folkebibliotek. De er godt tilfreds med grunnskole og fastlege. Mens de bare er delvis godt fornøyde med barnehage, skolefritidsordning, hjemmesykepleie, helsestasjon, legevakt, kemner, PP-tjeneste og kollektivtransport. Tilfredsheten med barneverntjenesten, sykehjem, omsorgsbolig, sosialtjenesten, plan og bygningskontor er helt på grensen til dårlig eller under grensen for dårlig i de store kommunene.

Innbyggernes tilfredshet med kommunale tjenester er derfor meget lavere i de største kommunene sett under ett sammenlignet med de minste. Størst forskjell er det innenfor området pleie og omsorg, sosiale tjenester og oppvekst og grunnskole, dvs. de områder hvor kommunen bruker de store ressurser. Gruppene mellomstore og store kommuner ligger mellom vurderingene av tilfredshet i de største og minste kommunene. Bare for

³⁰ For 2013 var nettodriftsutgifter, i prosent av totale nettodriftsutgifter, til barnehage, grunnskoleopplæring, helse og omsorg, sosialtjenesten og barnevern på 82.5 prosent (SSB, Statistikkbanken, hentet 24.08.14) for landet.

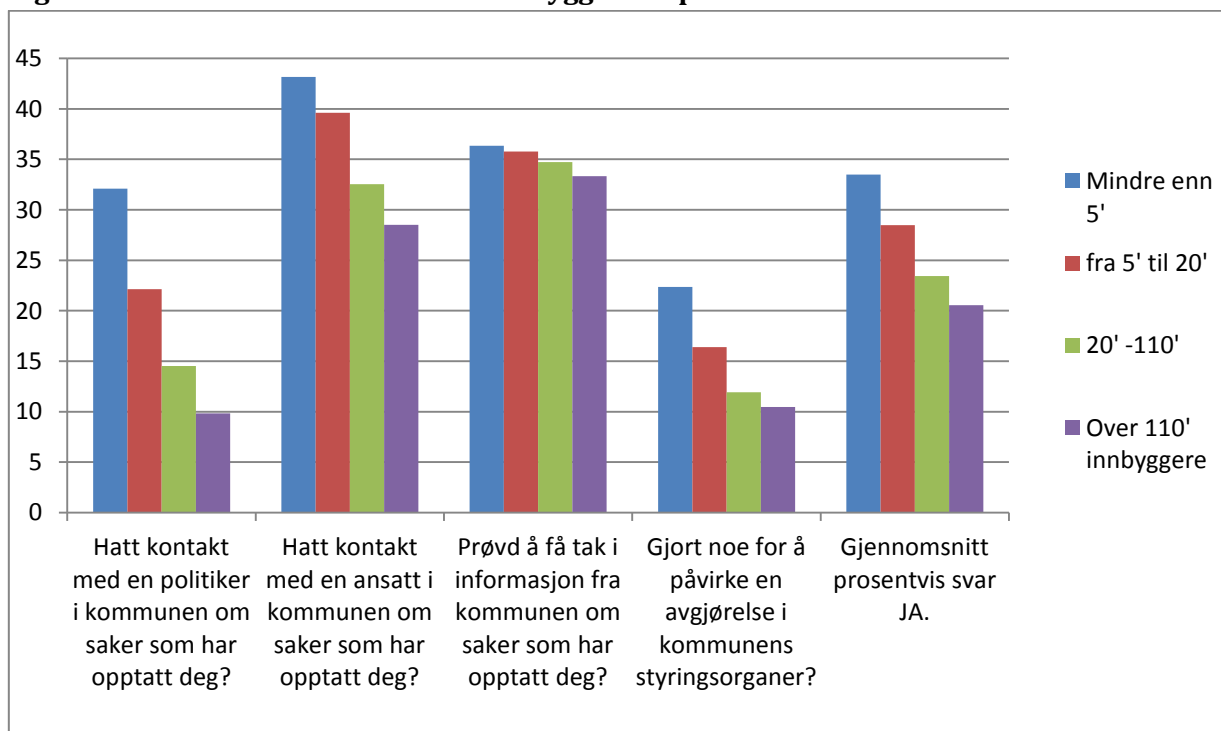
tjenestene legevakt, fastlege, PP - tjenester og kemner er det ikke systematisk samvariasjon mellom kommunen som grupper når det gjelder tilfredshet med tjenestene og kommunestørrelse.

3.6 Deltakelsen blant innbyggerne, fordelt på fire kommunestørrelser

Lokaldemokratiet kan forenklet sies å være oppbygd av to deler. En direkte del, gjennom valg hvert fjerde år og gjennom deltakelse i politiske partier, og en indirekte del. Den indirekte delen er deltakelse og jevnlig kontakt med både politisk folkevalgte og kommuneadministrasjonen om lokalpolitiske saker.

Innbyggerundersøkelsen (2013) gir også resultater og informasjon på dette feltet. Resultatene er fordelt på fire spørsmål og på de fire kommunestørrelsene, som tidligere har blitt nevnt. I figur 3.4 representer søylene andel personer som har svart JA på spørsmålene. (Datagrunnlaget varierer mellom: 10726-10705 personer.).

Figur 3.4 Prosentvis deltakelse hos innbyggerne i politiske kommunale saker



Resultatet viser at det er et negativt forhold mellom deltakelse i lokalpolitiske saker, og økende kommunestørrelse. Spesielt kontakten med en politiker, ser ut til å være høy i mindre kommuner enn i større. I mindre samfunn kan det være lettere å få oversikt over og ha kontakt med politikere. Samtidig som antallet innbyggere per politiker er lavere i mindre kommuner vil også en større andel av befolkningen av den grunn få anledning til å være lokalpolitikere i en periode av livet. Antallet kommunestyremedlemmer reguleres av Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven), kapittel 2, § 7³¹.

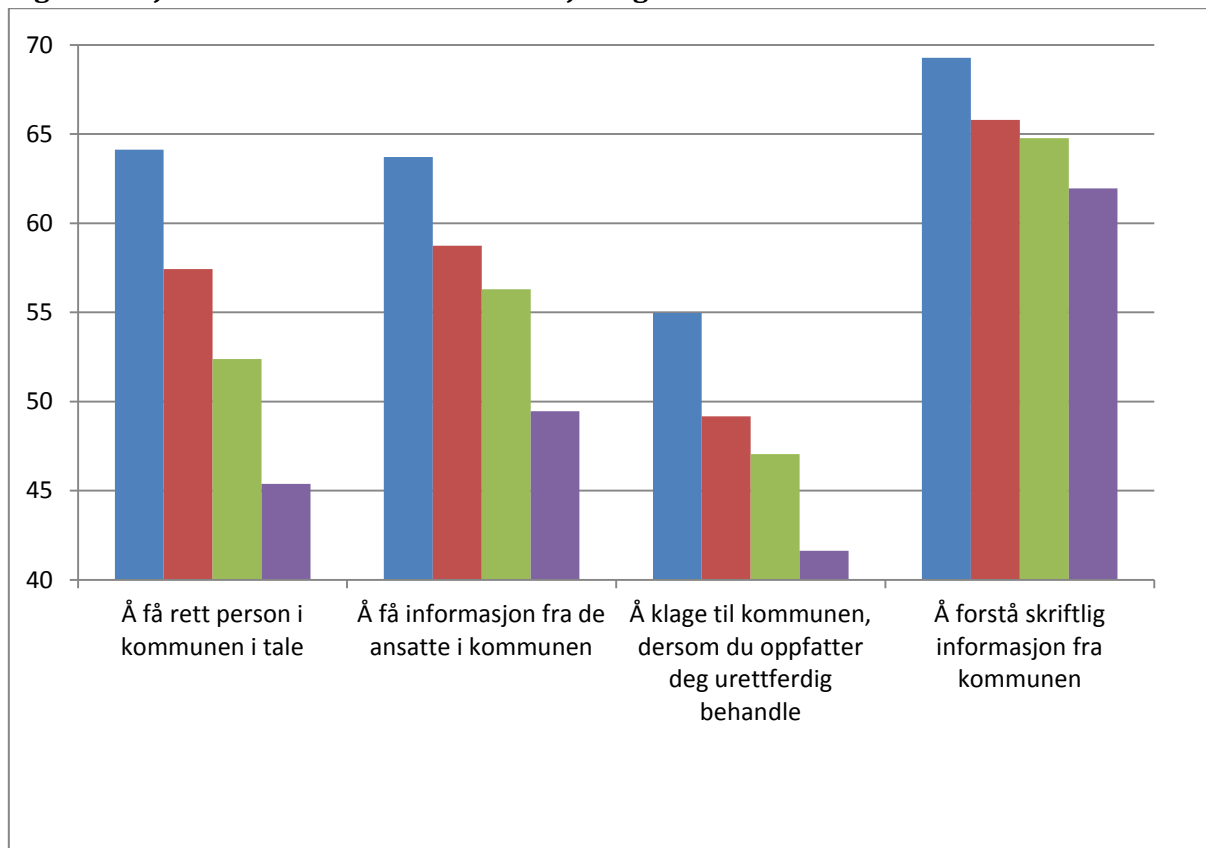
³¹ <http://www.lovdatab.no/all/hl-19920925-107.html#7>

En annen mulig årsak til at deltakelsen er høy i mindre kommuner enn i større, er at det faktisk er større mulighet for å påvirke i en lokalpolitisk sak gjennom flere forskjellige kanaler, som vist i figur 3.7. Deltakelsen i politiske kommunale saker, vil sannsynligvis påvirke kvaliteten og omfanget av de kommunale tjenestene³². Både ved at innbyggerne fungerer som informasjonskanaler og kontrollmekanismer ovenfor politikere og administrasjonen, men også at administrasjonen og politikere lettere har tilgang til innbyggernes informasjon og ønsker. Den indirekte delen av lokaldemokratiet, kan derfor være sterkere i mindre kommuner enn i større kommuner.

Informasjon og tillit hos innbyggerne, fordelt på fire kommunestørrelser

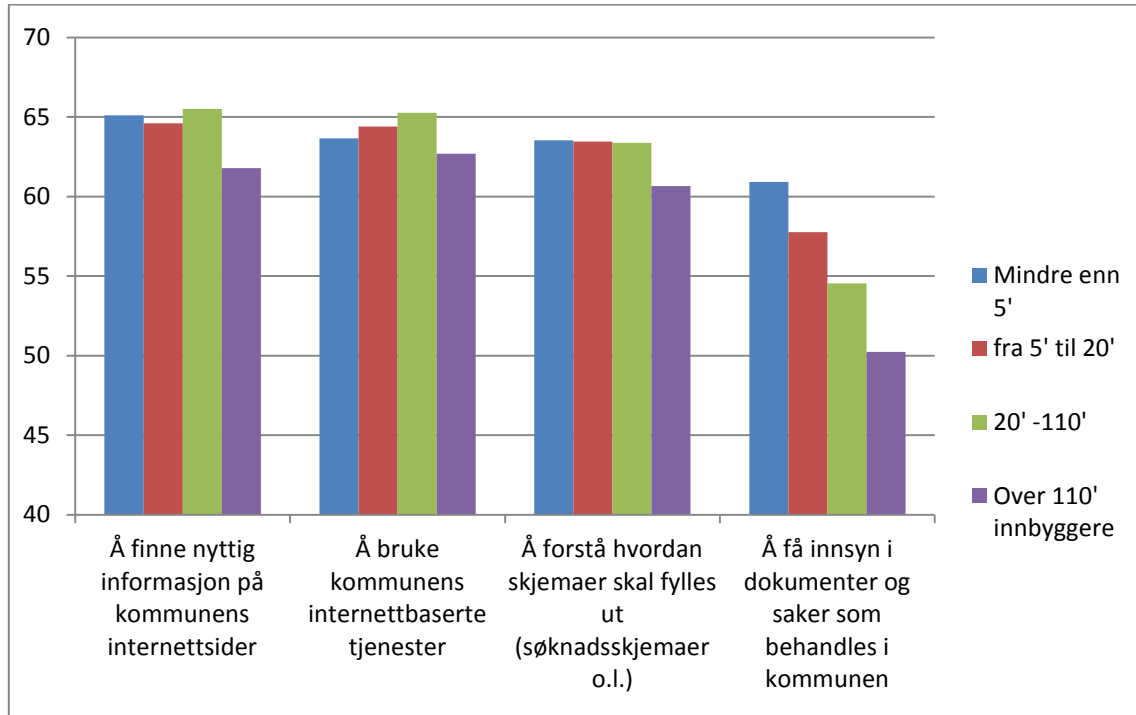
En viktig forutsetning for deltakelse er tilgang på informasjon. Tilgangen på informasjon i flere former, vil påvirke utformingen og derfor inntrykket av kommunale tjenester. Her vil det bli vist resultatene for noen (4 av 8) av spørsmålene på dette feltet.

Figur 3.5 Gjennomsnittsskår for informasjon og service



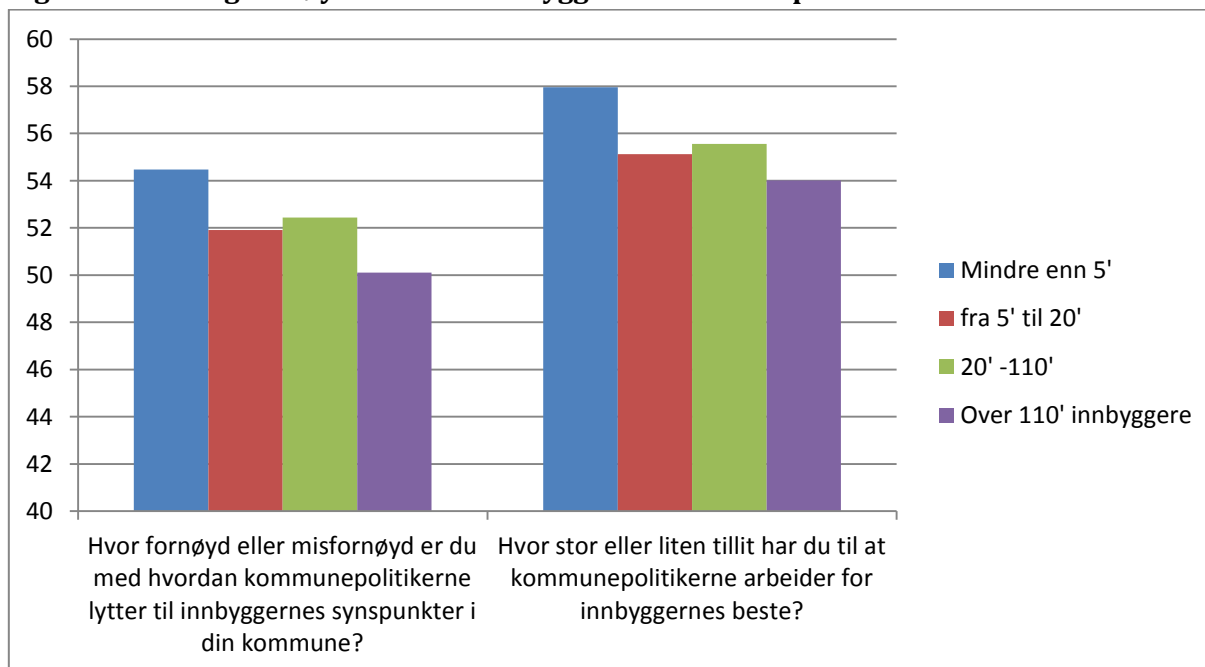
³² Også forhold som blant annet kommunenes økonomi, arbeidsstyrke, brukere, administrasjon og lovverk er viktige komponenter i kvalitet og omfang av kommunale tjenester.

Figur 3.6 Gjennomsnittsskår for informasjon og service



Innbyggerundersøkelsen kartlegger også tilliten til og tilfredsheten med lokalpolitikerne. Dette gjøres gjennom to spørsmål. Muligens kan tilfredsheten med lokalpolitikerne være et uttrykk for graden av påvirkning av lokalpolitikerne fra innbyggerne.

Figur 3.7 Tillit og fornøydhet blant innbyggerne over lokalpolitikerne



Det viser seg at det ikke er et tydelig forhold, som det er vist tidligere. Likevel kan det sies at det er en generell negativ trend mellom tillit/fornøydhet og størrelsen på kommunene.

3.7 Korrelasjonsmatriser mellom tilfredshet ved kommunale tjenester og (log) antall innbyggere.

Tolkning av korrelasjonskoeffisientene:

Korrelasjonskoeffisientene er understreket. Under korrelasjonsresultatet står antall observasjoner og under der igjen er p-verdien³³. Korrelasjonskoeffisientene med en p-verdi til under 5 prosent signifikansnivå, vises gjennom en stjerne på høyre siden. Er p-verdien til selve korrelasjonskoeffisientene under 0.05, kan man tolke korrelasjonskoeffisientene som et faktisk uttrykk for forholdet mellom variablene³⁴. Likevel må det poengteres at ved å bruke 5 prosent signifikansnivå som avvisningsregel, er man villig til å avvise nullhypotesen, når den er faktisk sann i 5 prosent av tilfellene.

For å kunne tolke effektstørrelsen av korrelasjonskoeffisientene kan Cohen (1992, s.157) sine retningslinjer eventuelt benyttes:

- Liten effekt = mellom 0.10 og 0.30
- Medium effekt = mellom 0.30 og 0.50
- Høy effekt = (+/-) 0.50 eller mer

I denne teksten her vil de retningslinjene bli benyttet, for å beskrive effektstørrelsen til korrelasjonskoeffisientene³⁵. Hox (2010, s.238) refererer også til Cohen (1992), hvor sistnevnte gir en videre forklaring av i hvilke tilfeller man kan oppfatte de forskjellige effektstørrelsene. Liten effekt krever statistisk analyse for å oppfatte effekten, medium effekt er en størrelseseffekt som man blir bevist på hvis man opplever det fenomenet» på daglig basis. Høy effekt er en effekt som er umiddelbart åpenbar.

³³ Selv om p-verdien i tabellene er 0.0000 betyr det ikke at den faktiske p-verdien er lik 0. Den er veldig lav, men programmet Stata 13 gir kun 4 desimaler, og det er forklaringen for hvorfor er p-verdien lik 0.0000 ved noen av korrelasjonskoeffisientene.

³⁴ Og ikke er et resultat av tilfeldigheter.

³⁵ En annen måte å kunne undersøke i hvor stor grad faktorer (variabler) kan ha betydning for hverandre er begrepet forklart varians; R^2 . Forklart varians er andel av datautvalgets varians i y, som er forklart av x (Wooldridge, 2009, s.40). Hvor y og x er korrelasjonsvariablene. R^2 er verdien av korrelasjonskoeffisienten opphøyd i annen. Desto høyere (mellom 0 og 1) R^2 er, desto større grad forklarer x, variasjonen i y.

Tabell 3.1 Korrelasjonskoeffisienter mellom innbyggere og tilfredshet ved kommunale tjenester

| Tjeneste | Log-innb. | | Tjeneste | Log-innb. | | Tjeneste | Log-innb. |
|-------------------|-----------------|--|---------------------------|-----------------|--|---------------------------|-----------------|
| Barnehage | <u>-0.1799*</u> | | Barnevernstjeneste | <u>-0.0880*</u> | | Sosialtjenesten | <u>-0.1289*</u> |
| Observasjoner | 7534 | | Observasjoner | 4362 | | Observasjoner | 4254 |
| P-verdi | 0.0000 | | P-verdi | 0.0000 | | P-verdi | 0.0000 |
| | | | | | | | |
| SFO | <u>-0.1077*</u> | | Sykehjem | <u>-0.2537*</u> | | Kemner | <u>-0.0069</u> |
| Observasjoner | 6717 | | Observasjoner | 6744 | | Observasjoner | 4732 |
| P-verdi | 0.0000 | | P-verdi | 0.0000 | | P-verdi | 0.6626 |
| | | | | | | | |
| Grunnskole | <u>-0.1047*</u> | | Helsestasjon | <u>-0.0849*</u> | | Plan & bygg | <u>-0.0947*</u> |
| Observasjoner | 8250 | | Observasjoner | 7004 | | Observasjoner | 5925 |
| P-verdi | 0.0000 | | P-verdi | 0.0000 | | P-verdi | 0.0000 |
| | | | | | | | |
| Fastlege | <u>0.0165</u> | | Omsorgsbolig | <u>-0.2241*</u> | | Brannvesen | <u>0.1275*</u> |
| Observasjoner | 10102 | | Observasjoner | 5414 | | Observasjoner | 7698 |
| P-verdi | 0.1318 | | P-verdi | 0.0000 | | P-verdi | 0.0000 |
| | | | | | | | |
| Legevakt | <u>-0.1213*</u> | | Hjemmesykepleie | <u>-0.2603*</u> | | Kollektivtransport | <u>0.3064*</u> |
| Observasjoner | 9317 | | Observasjoner | 5897 | | Observasjoner | 10125 |
| P-verdi | 0.0000 | | P-verdi | 0.0000 | | P-verdi | 0.0000 |
| | | | | | | | |
| PPT | <u>-0.0769*</u> | | Hjemmehjelp | <u>-0.2269*</u> | | Folkebibliotek | <u>0.0648*</u> |
| Observasjoner | 4842 | | Observasjoner | 5160 | | Observasjoner | 9199 |
| P-verdi | 0.0000 | | P-verdi | 0.0000 | | P-verdi | 0.0000 |

Kommentar til korrelasjonskoeffisientene i tabell 3.1.

Korrelasjonskoeffisienten er signifikant og negativ i 13 av 18 tjenester, signifikant og positiv i 3 av 18 tjenester, og ikke signifikant i 2 av 18 tjenester. Korrelasjonskoeffisientene følger i stor grad gjennomsnittskårene i figur 3.2 og 3.3. I de tjenestene som står for 78,2 prosent av nettodriftsutgifter er det en signifikant og negativ korrelasjon, og dette til under 1 prosent signifikansnivå. Man kan derfor avvise at variabelen antall innbyggere og tilfredshet ved kommunale tjenester er variabler som er uavhengig av hverandre, i flertallet av tjenestene.

Benytter man seg av Cohen (1992) sine retningslinjer, viser det seg at få av korrelasjonskoeffisientene er særlig høye. Det er kun en korrelasjonskoeffisient som kan defineres som medium effektstørrelse (kollektivtransport). De fleste korrelasjonskoeffisientene har en liten effektstørrelse, som vil si at det kreves statistisk analyse for å kunne bevitne effekten. Likevel er det en indikasjon på at antall innbyggere i en

kommune og tilfredsheten ved forskjellige kommunale tjenester, ikke kan avvises at de er uavhengige. Samtidig er korrelasjonskoeffisientene fra Innbyggerundersøkelsen 2013, relativt

Undersøkes korrelasjonskoeffisientene mellom tilfredshet ved kommunale tjenester, og korrigerte frie inntekter (2012), er effektstørrelsen lavere. Den høyeste korrelasjonseffekten er mellom sykehjem og korrigerte frie inntekter, og er på 0.089³⁶. Tabell 3.2 viser de fem høyeste korrelasjonskoeffisientene, mellom korrigerte frie inntekter og tilfredshet ved kommunale tjenester for kommunene som er i datagrunnlaget i fra Innbyggerundersøkelsen 2013.

Tabell 3.2 Korrelasjonskoeffisienten mellom tilfredshet og korrigerte frie inntekter

| Variabler | Korrigerte frie inntekter |
|---------------------------|---------------------------|
| Sykehjem | <u>0.0890*</u> |
| Obs | 67.45 |
| P-verdi | 0.0000 |
| Omsorgsbolig | <u>0.0787*</u> |
| Obs | 5415 |
| P-verdi | 0.0000 |
| Hjemmesykepleie | <u>0.0781*</u> |
| Obs | 5898 |
| P-verdi | 0.0000 |
| Hjemmehjelp | <u>0.0867*</u> |
| Obs | 5160 |
| P-verdi | 0.0000 |
| Kollektivtransport | <u>-0.0798*</u> |
| Obs | 10126 |
| P-verdi | 0.0000 |

For de arbeidsintensive tjenestene innenfor pleie – og omsorg er det en positiv korrelasjonskoeffisient, mellom tilfredshet og korrigerte frie inntekter. Det er derimot overraskende at det er en negativ korrelasjonskoeffisient mellom tilfredshet ved kollektivtransport i kommunen og korrigerte frie inntekter. Årsaken til dette kan være at de minste kommunene opplever at kollektivtransporttilbudet er magert, samtidig som de har de høyeste korrigerte frie inntektene.

³⁶ Forklart varians mellom tilfredshet med sykehjem og korrigerte frie inntekter er $R^2 = 0.089 * 0.089 = 0,007921$. Det vil si at korrigerte frie inntekter forklarer under 1 prosent av variasjonen i tilfredsheten med sykehjem, som kan sies å være lavt.

Tabell 3.3 Frie inntekter i 2012 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov. Tabellen viser pst. av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100.

| Kommunegruppe | Korrigerte frie inntekter ekskl. eiendoms-skatt og konsesjonskraftsinntekter | Korrigerte frie inntekter inkl. eiendoms-skatt og konsesjonskraftsinntekter |
|------------------------------|--|---|
| < 2107 innb. | 113 | 115 |
| 2107 – 3963 innb. | 104 | 106 |
| 3963 – 7372 innb. | 99 | 101 |
| 7372 – 20 000 innb. | 98 | 98 |
| > 20 000 innb. | 99 | 98 |
| Bergen, Stavanger, Trondheim | 102 | 101 |
| Kraftkommuner ³⁷ | 106 | 158 |
| Oslo | 106 | 102 |
| Hele landet | 100 | 100 |

I tabell 3.3 hentet fra Kommuneproposisjonen 2014 (2012-13, s.99) vises korrigerte frie inntekter i forskjellige kommunegrupper³⁸ for 2012. Tabellen viser at de minste kommunene har høyest korrigerte frie inntekter, og at kommunene mellom 3969 og 7372 innbyggere har de laveste korrigerte frie inntektene.

Som en kort konklusjon kan det sies at korrelasjonskoeffisientene i relativ stor grad avspeiler de empiriske analysene av Innbyggerundersøkelsen 2010 i avsnitt 3.2. Både befolkningsstørrelse og korrigerte frie inntekter har en signifikant samvariasjon med tilfredshet ved flere kommunale tjenester, men hvor befolkningsstørrelse har en større effekt og andel signifikante (negative) korrelasjonskoeffisienter enn korrigerte frie inntekter. Videre er det behov for bruk av andre metoder, samt datagrunnlag, for å kunne analysere den praktiske effektstørrelsen på variablene og hvilken effekt de har, når variablene blir korrigert for hver sin effekt.

3.8 Tilfredshet med kommunale tjenester i Hedmark

I avsnitt 3.4 ble noen av Innbyggerundersøkelsens resultater presentert for landet som helhet. Datamaterialet fra Innbyggerundersøkelsen (2013) gir også grunnlag for å analysere resultatene i Hedmark særskilt.

Det er noen utfordringer ved å bryte ned datagrunnlaget til fylkesnivå, og muligens den største er at forskjellige fylker har forskjellig fordeling av antall kommuner og relativ størrelse seg i mellom (innbyggere). De fleste fylkene mangler også den største kommunegruppa. Konsekvensen av dette er at mulige differanser

³⁷ Kraftkommuner er her definert som kommuner hvor inntekter fra eiendomsskatt, konsesjonskraft- og hjemfallsinntekter er høyere enn 70 pst. av landsgjennomsnittet for ordinær skatt. Denne gruppen omfatter 24 kommuner (Kommuneproposisjonen 2014, 2012-13, s.99).

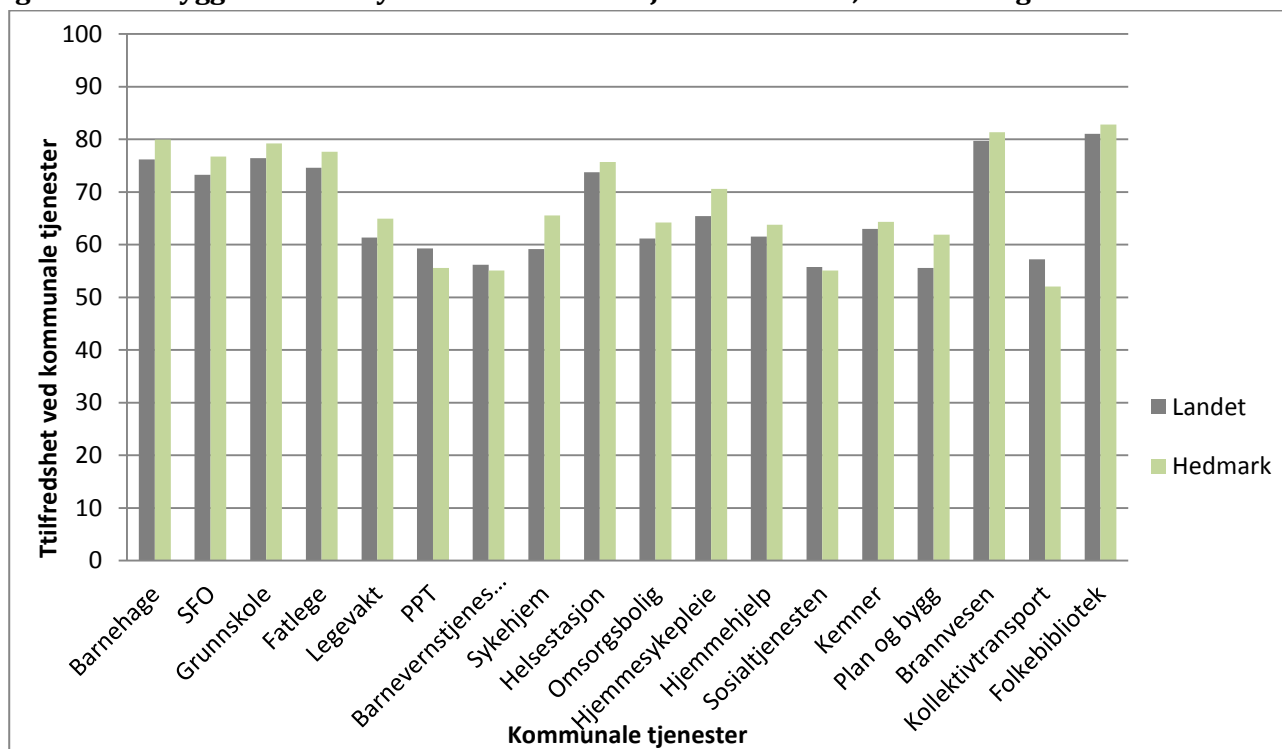
³⁸ Kommunegruppeinndelingen for de minste kommunegruppene virker noe underlig og lite logisk.

eller effekter på nasjonalt nivå, ikke reflekteres på fylkesnivå. Uansett er det en gevinst å undersøke om mulige effekter er gjeldene også på fylkesnivå. Dette ved å undersøke om mulige nasjonale effekter eller trender også er gjeldene på fylkesnivå og i hvilke fylker. Samtidig gir det indikasjon om de nasjonale resultatene er en konsekvens av en aggregativ feilslutning eller ikke³⁹. Det kan også være en utfordring at datagrunnlaget, blir lavere ved å bryte ned til fylkesnivå.

Svarene til hver av de som har svart på spørreundersøkelsen og som er bosatt i Hedmark, har blitt regnet om til gjennomsnittsskår ved hjelp av samme metode som DIFI bruker: Svarene er vektet med hensyn til kjønn og 5 aldersgrupper. Årsaken til vektingen av svarene, er at resultatene skal være mest mulig representative for befolkningen.

Brutto datagrunnlag for Hedmark er 439 svar, men som nevnt tidligere inkluderes ikke svarene «Vet ikke» inn i beregningen av gjennomsnittsskåren. Derfor varierer netto datagrunnlag mellom 401 svar (fastlege) og 171 svar (kemner). Det økonometriske dataprogrammet Stata 13, har blitt benyttet for å vekte svarene og regne ut gjennomsnittsskåren. Først vil gjennomsnittsskårene til Hedmark og landet for 2013 bli sammenlignet.

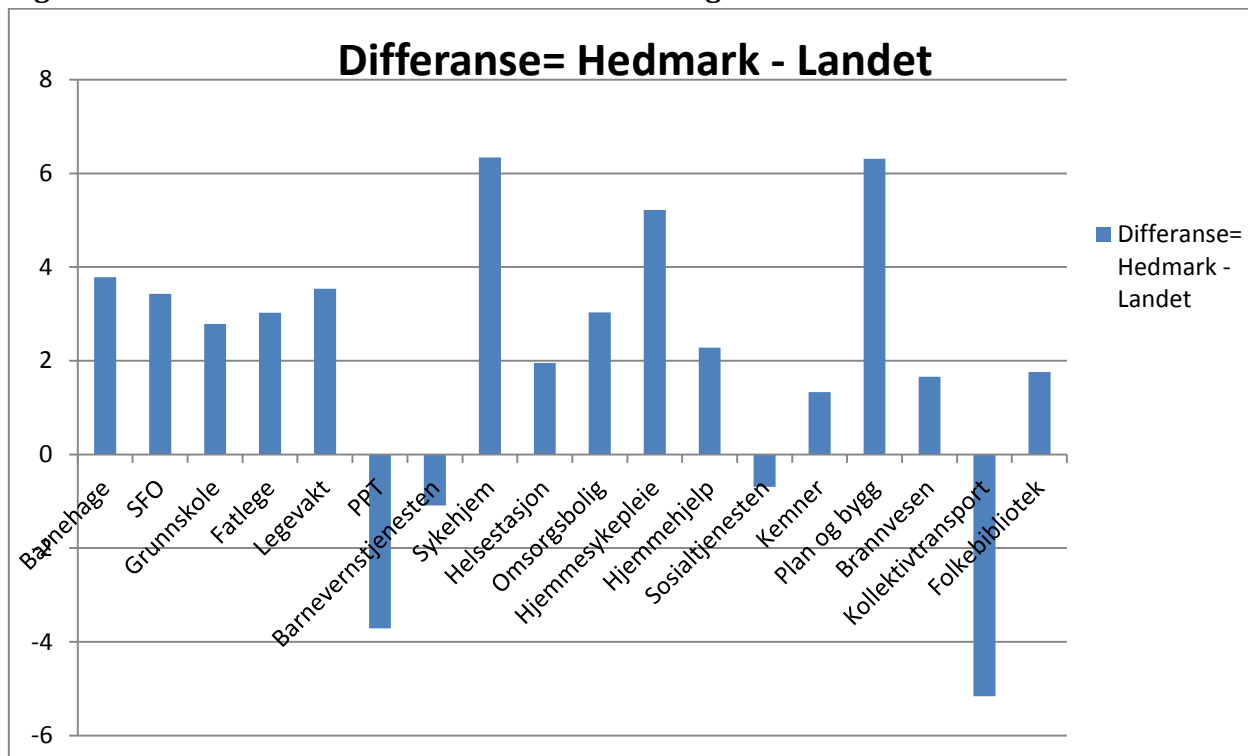
Figur 3.8 Innbyggernes inntrykk av kommunale tjenester i 2013, Hedmark og hele landet.



³⁹ Gjennom å beregne korrelasjonskoeffisienten mellom log-innbyggere og tilfredshet ved de tjenestene som står for mesteparten av nettodriftsutgifter (10 tjenester), fant forfatteren her at tjenestene: barnehage, SFO, sykehjem, omsorgsbolig, hjemmehjelp, hjemmesykepleie og sosialtjenesten hadde en negativ signifikant korrelasjonskoeffisient i mesteparten av fylkene. Tjenesten legevakt, hadde både positiv og negativ signifikant korrelasjonskoeffisient. Tre fylker markerte seg spesielt; Finnmark og Sogn og Fjordane hadde ingen signifikante korrelasjonskoeffisienter, mens Akershus hadde ingen negative signifikante korrelasjonskoeffisienter og to positive korrelasjonskoeffisienter (SFO og grunnskole). Derimot da Akershus ble slått sammen med Oslo, var alle korrelasjonskoeffisientene signifikante og negative.

Hedmark følger de nasjonale resultatene relativt likt, men hvor Hedmark har høyere tilfredshet ved 14 av 18 tjenester. Dette er tjenester som utgjør en stor andel av nettodriftsutgifter. Hedmark har derfor et høyere tilfredshetsnivå på flere viktige tjenester, enn landet samlet. Videre kan det leses i figur 3.9, i hvilke tjenester det er en positiv (og negativ) differanse i gjennomsnittskåren mellom Hedmark og landet samlet.

Figur 3.9 Differanse i tilfredshet mellom Hedmark og landet samlet



I følge Innbyggerundersøkelsen 2013, er det størst positiv differanse for Hedmark i tjenestene; sykehjem, plan og bygg(etat/enhet) og hjemmesykepleie. Det er en negativ differanse for tjenestene: kollektivtransport, PPT, barnevern og sosialtjenesten. Tjenester som i en viss grad er orientert mot ungdom og barn.

3.9 Tilfredshet med kommunale tjenester i Hedmark, etter kommunestørrelse

På grunn av lavt datagrunnlag, vil ikke tilfredsheten bli undersøkt for de forskjellige kommunestørrelsene i Hedmark. Det som likevel kan vises er en overfladisk summering av differansen i tilfredsheten ved kommunale tjenester. Med en overfladisk summering av differansen menes en summering av de positive og negative verdiene av differansen mellom Hedmark og landet, i de 18 kommunale tjenestene⁴⁰. Tabell 3.4 viser summeringen av differansen.

⁴⁰ Summeringen er overfladisk, ved at summen kun består av differansen mellom de forskjellige tjenestene og positiv eller negativ differanse har «lik nytteeffekt/velferdseffekt». Hver tjeneste har derfor lik tyngde eller betydning for innbyggerne, i en denne enkle summeringen. I realiteten vil ikke f.eks. et eksepsjonelt godt folkebibliotek oppveie for dårlige tjenester innenfor pleie – og omsorg, og utdanning. Derav er det avgjørende å undersøke hvilke enkelttjenester som det (betydelig) differanse i tilfredsheten. For Hedmark er det en positiv differanse i tunge tjenester som utdanning, plan – og bygg, og pleie- og omsorg

Tabell 3.4

| Kommunegruppe | Summert differanse |
|----------------|--------------------|
| Mindre enn 5' | -9.8 |
| Fra 5' til 20' | 3.1 |
| Fra 20' -110' | 59.5 |

I Innbyggerundersøkelsen 2013, er det blitt benyttet befolkningstall for 2009⁴¹, slik at det er kun to kommuner (Hamar og Ringsaker) i Hedmark som tilhører den nest- største kommunegruppa nasjonalt. Tabell 3.4 viser at de største kommunene i Hedmark, har en betydelig høyere tilfredshet med kommunale tjenester enn samme kommunegruppe nasjonalt. På oppfordring gis korrelasjonskoeffisientene mellom antall innbyggere og tilfredshet med kommunale tjenester i Hedmark, men med forbehold om lavt datagrunnlag.

3.12 Konklusjon, Hedmark

Det viser seg at Hedmark har et høyere tilfredshetsnivå ved kommunale tjenester enn landet samlet, på 14 av 18 tjenester. Disse tjenestene står for en stor andel av nettodriftsutgifter for kommunene, og det kan derfor sies at det er stor tilfredshet ved viktige kommunale tjenester i Hedmark. Det som er noe urovekkende er at tilfredsheten er lavere ved tjenester som PPT, barnevern og sosialtjenesten i Hedmark. Tjenester som blir gitt til utsatte grupper i samfunnet. Tilfredsheten ved kollektivtransporten i kommunen, er også lavere i Hedmark, enn det er i landet samlet.

⁴¹ I dag er Elverum over 20000 innbyggere, men de inngår da ikke i Innbyggerundersøkelsen fordeling i nest-største kommunegruppe. Det vil si de kommunene mellom 20000 og 110000.

4. KOSTNADER KOMMUNALE TJENESTER OG KOMMUNESTØRRELSE

Vanligvis er lavere kostnader knyttet til kommunal virksomhet det viktigste argumentet blant folk flest når kommunesammenslutninger skal vurderes. De fleste undersøkelser indikerer imidlertid at det ikke kan oppnås store kostnadsgevinster med færre kommuner. Siden færre kommuner vil gi færre ordførere, færre politikere, færre rådmenn og færre fagsjefer tror mange at færre kommuner også utløser administrative kostnadsgevinster. Slike vurderinger er imidlertid for enkle fordi f. eks. en rådmann i en liten kommune har andre arbeidsoppgaver enn en rådmann i en stor kommune, og rådmenn i større kommuner har gjerne et sjikt av administrative ansatte rundt seg som ivaretar rådmannsfunksjonens leder – og administrative oppgaver. Byråkratiet blir derfor større i store kommuner. Det er derfor ikke sikkert at kostnadene til administrasjon og ledelse blir lavere i de store kommunene.

Figur 4.1 Kostnadsgevinster ved kommunesammenslåing?

Langørgen, A., Aaberge, R. & Åserud, R. (2002)) – modellberegninger, basert på KOSTRA:

- Sammenslåing av alle kommuner <5.000, gevinst: 2,4%
- Sammenslåing til 90 kommuner, gevinst: 3,6% = 4,1 mrd

Brandtzæg (2009): Evaluering av gjennomførte sammenslåinger de siste årene

- I forhold til effektivisering og innsparing, er det innen administrasjon, ledelse og fellesutgifter vi finner de største reduksjonene etter sammenslutningene, og vi ser at dette gjenspeiler seg i en økning i utgiftene til tjenesteproduksjonen. 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.

Ranheim og Østre (2011): Innvending - KOSTRA-tall ikke sammenlignbare.

- Små kommuner fordeler ikke fellesutgifter.
- Større kommuner praktiserer forskjellig

KS (2013): «Besparelser, utover adm, betinger sentralisering av tjenestene»

Den danske reformen i 2007: Flere reformer samtidig. Økte kostnader?

Det er også mange som tror at det mere generelt er «stordriftsfordeler» ved kommunale tjenester dvs. at kostnadene til en tjeneste blir lavere dess større omfang produksjonen av tjenesten har.

Stordriftsfordeler gjør seg gjeldende på en del områder f.eks. tekniske tjenester som renovasjon, vann og avløp. Interkommunalt samarbeid har imidlertid gjort det mulig å ta ut slike stordriftsfordeler uten at kommunene slås sammen. Kommunesammenslåinger gir derfor ikke kostnadsgevinster på slike områder når gevinstene allerede er tatt ut gjennom interkommunalt samarbeid.

Når det gjelder individuelle velferdstjenester innenfor områder som pleie og omsorg, primære helsetjenester, undervisning og oppvekst er det ikke på samme måte stordriftsfordeler (Østre, 2005). Men skoler,

barnehager, sykehjem og allmennleger som er etablert vil ha en viss kapasitet for tjenester. Der befolkningen bor mere spredt kan det være problemer med å få full kapasitetsutnyttelse. Derfor kan slike tjenester bli mere kostnadskrevede i kommuner med spredtbygd befolkning enn kommuner med mere konsentrert befolkning. Slike kostnadsulemper endres imidlertid ikke om vi slår kommunene sammen til større kommuner. Det som kan fjerne slike kostnadsulemper er å sentralisere befolkningen. Mer sentralisert befolkning er imidlertid vanligvis ikke et uttalt mål for kommunesammenslutninger.

Det er derfor heller ikke vanlig i dag å begrunne ønskene om større kommuner med at det gir lavere kostnader. Regjeringen argumenterer ikke for at færre kommuner gir lavere kommunale utgifter i forbindelse med kommunereformen. For eksempel: «– Vi skal ikke spare en krone på denne reformen, sier statssekretær Jensen.» i Kommunal Rapport i januar 2014. Statsminister Erna Solberg uttaler i spørretimen i Stortinget 9/4-14: «Samtidig er det slik at geografien i Norge gjør at det er naturlig at noen kommuner er små. Vi må også ta med oss i denne diskusjonen at det er ikke bare å tro at en kan snu på noen punkt i inntektssystemet og sulte kommuner til å slå seg sammen. Det er ikke regjeringens strategi – og det kommer ikke til å være regjeringens strategi.»

I en analyse fra Statistisk Sentralbyrå i 2002 ([Langørgen, Aaberge, & Åserud, 2002](#)) er det beregnet teoretiske kostnadsgevinster ved to alternativer til dagens kommunestruktur. I det ene alternativet er alle kommuner med mindre enn 5000 innbyggere slått sammen slik at ingen kommuner har mindre enn 5000 innbyggere. Kostnadsgevinsten er da beregnet til 2,4 % av de samlede kommunale utgifter. I det andre alternativet er antall kommuner redusert til 90. Da er teoretisk beregnet kostnadsgevinst 3,6 % av de samlede kommunale utgifter. Det utgjorde da beregningen ble gjort ca. 4,1 milliarder kroner. Denne analysen er basert på KOSTRA tall og forutsetter at disse tallene er sammenlignbare mellom kommunene. Det er imidlertid godt dokumentert at det er store og systematiske feilkilder i KOSTRA tallene fordi kommunene klassifiserer og registrerer utgifter ulikt ([Ranheim & Østre, 2011](#)). Det gjør seg særlig gjeldende på administrasjonsområdet og det er store variasjoner innenfor alle grupper kommuner. Men det er også en viss systematikk ved at små kommuner i mindre grad enn store fordeler administrasjonsutgiftene i regnskapet ut på tjenestoområdene. Det er derfor sterk tvil om disse relativt beskjedene beregnede kostnadsgevinstene er realistiske.

Det er også gjennomført analyser og evalueringer av gjennomførte sammenslutninger ([Brandtzæg, 2009](#)). Her er det ikke påvist vesentlige kostnadsgevinster ved kommunesammenslutninger.

Det foregår en løpende debatt om resultatene av sykehusfusjoner er positive eller ikke. På samme måte viser studier av fusjoner i næringslivet svært varierende resultater. Sammenslåing av store organisasjoner som kommuner utløser i alle tilfelle kostnader og de beregnede teoretiske gevinstene er svært små gitt den usikkerheten som foreligger. Danmark gjennomførte i 2007 en stor kommunereform der 239 kommuner ble

slått sammen til 66 kommuner, mens 32 kommuner fortsatte uendret. Når det gjelder resultatene av kommunereformen så synes vurderingene å avhenge av hvem en ber om vurderinger fra. De som gjennomførte reformen gir vanligvis et positivt bilde, mens motstanderne av reformene trekker fram de negative virkninger. Derfor må en se på de uavhengige forskningsbaserte evalueringer og resultater for å få et mere reelt bilde av virkningene. Vurderingene i dette kapitlet bygger på en artikkel som har gjennomgått resultatene fra forskningsbaserte undersøkelser og evalueringer (Olsen, 2010).

Hovedkonklusjonene fra gjennomgangene er:

- Kvalitet på kommunale tjenester. Foreligger ikke materiale som viser utviklingen.
- Kostnader: Svak økning i kostnadsnivået på kort sikt. På lengre sikt litt lavere administrasjonskostnader, men siden de utgjør en liten andel av de samlede kommunale utgifter betyr det lite.
- Bedre demokrati:
 - Antall folkevalgte redusert fra 4600 til 2500
 - Folkevalgte nøkkelpersoner har styrket sin posisjon, mens menige politikere har fått svekket sin posisjon
 - Administrasjonen i kommunene har fått styrket sin posisjon
 - Sentrale myndigheter har fått styrket sin posisjon.
- Mindre flinke til å se tjenester på tvers av sektorgrenser
- Mere direktionsorganisering på bekostning av tradisjonell forvaltningsorganisering
- Lokale senter for service er opprettholdt der kommunesenter er nedlagt

De viktigste begrunnelsene for reformen var bedre kvalitet og lavere kostnader knyttet til kommunale tjenester. Det er imidlertid ikke dokumentert slike gevinster. Det snakkes også lite om slike gevinster nå. De synes å være erstattet av at målet for reformen var mere robuste kommuner. Da synes de primært å tenke på at fagmiljøene er blitt større.

4.1 FAGMILJØ, KOMPETANSE OG REKRUTTERING

En viktig begrunnelse for dem som ønsker større kommuner er påstander om at mindre kommuner ikke har den nødvendige kompetanse til å gi tilfredsstillende kommunale tjenester, at de små i større grad enn store kommuner mangler fagpersonale og har større rekrutteringsproblemer enn store kommuner. Opphavet til disse påstandene kan være at det i store kommuner nødvendigvis må være større fagmiljøer og flere fagpersoner innen samme område og at det er lettere å rekruttere kompetansepersoner når fagmiljøene er store. Spørsmålet er så om dette kan dokumenteres fra forskning og utredning. I denne analysen skal vi basere oss på den mest oppdaterte forskning som foreligger på dette området.

På mere generelt grunnlag er disse påstandene litt overraskende sett på bakgrunn av at innbyggerne i små kommuner er mere tilfredse med de kommunale tjenester enn innbyggerne i de store kommuner slik det er dokumentert i kapitel 3. En burde forvente at det er sammenheng mellom kompetansenivå i kommunen og opplevd kvalitet på de kommunale tjenestene.

I 2013 utarbeidet FAFO en grundig analyse av problemstillingene omkring fagkompetanse og rekruttering av fagpersonale i rapporten Kompetanse i kommunene (Bakkeli, Jensen, & Moland, 2013). Tidligere er dette utredet bl.a. av Agenda i 2006 i rapporten «Kompetanseutfordringer i kommunene». Strukturelle forskjeller og lokale opplevelser». I det etterfølgende gjengis noen av konklusjonene. Generelt er det i disse utredningene ikke påvist at det er systematiske forskjeller i kompetansenivå mellom store og små kommuner. Det er imidlertid dokumenter at det er variasjoner i kompetansenivå mellom kommunene, men det ser ut til å skyldes andre forhold enn størrelse på kommunene.

I det etterfølgende skal vi basere vår analyse på Fafo-rapporten (Bakkeli, et al., 2013) som har den mest omfattende og nyeste kartlegging og analyse av kompetansesituasjonen i kommunene. Den baserer seg på informasjon fra 2012. Først viser Rapporten at kompetansenivået i kommunene er høyt sammenlignet med kompetansenivået i befolkningen mere generelt når det vurderes ut fra utdanningsnivå. Andelen ansatte med høyskole eller universitetsutdanning i kommunene sett under ett ble i 2012 registrert til 38,3 %. (Bakkeli et.al, s 7). Tilsvarende tall for befolkningen sett under ett er ca. 25 %. Utdanningsnivået er derfor gjennomgående vesentlig høyere i kommunene enn f.eks. i private bedrifter. Det er imidlertid store variasjoner mellom kommunene. Disse variasjonene har, som nevnt, lite å gjøre med størrelsen på kommunene. I rapportens oppsummering s 7 omtales det på følgende måte:

«Vi finner at det er store variasjoner i kommune-Norge på tvers av dimensjoner som størrelse og beliggenhet.» Vurderingen avsluttes med følgende: «Dette indikerer at andre faktorer som blant annet kommuneøkonomi, trekk ved det lokale arbeidsmarkedet, nærhet til høyskoler, lokale prioriteringer og arbeidsgiverstrategier, også spiller en viktig rolle for kompetansesituasjonen i kommunene.» (s. 7)

Når det gjelder vurdering av kompetansebehovet i små kommuner sammenlignet med større konkluderes med (s 8):

«Vi finner ikke systematisk større behov for kompetanse i små kommuner enn i større»

Når det gjelder rekrutteringsutfordringer konkluderes på følgende måte (s 9): «Vi finner lite systematiske forskjeller i rekrutteringsutfordringer mellom små og store kommuner, samt mellom perifere og sentrale kommuner. Kommunenes rekrutteringsutfordringer varierer og henger blant annet sammen med konkurransesituasjonen i det lokale arbeidsmarkedet, tilgang på søkere, og hvor attraktiv kommunen er som arbeidsgiver.»

Når det gjelder kompetansesituasjon og kompetansebehov er det i tillegg til mere kvantitative registreringer også belyst hvordan kommunene selv vurderer kompetansesituasjon. Når det gjelder formell kompetanse er det følgende yrkesgrupper kommunene oppgir å ha stor mangel på (s. 46):

- Førskolelærere (24 % av kommunene)
- Sykepleiere (31 % av kommunene)
- Ingeniører (39 % av kommunene)

Variasjoner mellom kommunene er analysert i et eget avsnitt (s.49-50). Der er behovet for flere ansatte med fagbrev og høyere utdanning vurdert. Konklusjonene når det gjelder behovet ut fra kommunestørrelse er følgende:

«Når vi ser behovet for flere ansatte med henholdsvis fagbrev og høyere utdanning i de fire sektorene (Barnehager, grunnskole, pleie og omsorg, administrasjon/teknisk sektor. Vår anmerking.), og sammenligner kommuner av ulik størrelse, finner vi gjennomgående små systematiske forskjeller.»

Videre konkluderes med følgende: «Vi finner signifikante forskjeller når det gjelder behov for fagbrev innenfor barnehage og pleie og omsorg. I barnehage er det klart større behov i kommuner med over 20000 innbyggere enn i mindre kommuner med under 5000 innbyggere. Det samme signifikante mønsteret finner vi i pleie og omsorg.»

Når det gjelder behov for flere ansatte med formell kompetanse konkluderes på følgende måte (s 49):

«Når vi ser på forskjeller i behov for flere ansatte med formell kompetanse innen spesifikke yrker/yrkesgrupper, finner vi også lite systematiske forskjeller mellom kommuner med ulik størrelse, sentralitet og fra ulike regioner. Behovene er altså relativt like på tvers av kommunegrupper, samtidig som det er betydelig variasjon innad i grupper. Vi har likevel funnet noen signifikante forskjeller. Behovet for førskolelærere er større i store kommuner, og forskjellene er her signifikante. Behovet er særlig stort i store kommuner med over 20000 innbyggere og lavt i kommuner med under 2000 innbyggere. Innenfor administrasjon/teknisk sektor er behovet for arkitekter og arealplanleggere også større i store kommuner, og denne sammenhengen er nær signifikant.»

Hovedkonklusjonen er at det ikke er store forskjeller i behovet for personell med fagbrev og formell utdanning mellom store og små kommuner. I den grad det er forskjeller er det størst mangel i store kommuner, mens de små kommuner kommer best ut. På området ledelse, strategi og organisasjonsutvikling oppgir de små kommuner større behov enn de store. Mao. påstanden, som er nevnt innledningsvis, og som går ut på at de små kommunene har størst mangel på fagkompetanse holder ikke. Tvert imot er det de største kommunene som oppgir størst mangel når det gjelder førskolelærere, sykepleiere og ingeniører. Selvsagt vil de små kommunene få større problemer dersom det legges opp til eller forlanges at kommunene skal ha alle former også for mere høyspesialisert kompetanse i egen administrasjon og ikke gis adgang til å kjøpe slike

tjenester fra andre kommuner eller andre. Men er det særlig fornuftig å legge opp til praksis hvor kommunene ikke gis adgang til å kjøpe tjenester?

Figur 4.2 Rekruttering og kompetanse - oppsummering

- KOMPETANSENIVÅET I KOMMUNENE ER HØYT CA 40 PST. HAR UTDANNING PÅ HØGSKOLE/UNIVERSITETSNIVÅ
 - INGEN SYSTEMATISK FORSKJELL ETTER KOMMUNESTØRRELSE, BELIGGENHET, NÆRINGSSAMMENSETNING
 - MANGEL PÅ INGENIØRKOMPETANSE (40 PST AV KOMMUNENE), SYKEPLEIERE (1/3 DEL AV KOMMUNENE), FAGLÆRTE I PLEIE OG OMSORG (1/4 DEL AV KOMMUNENE)
 - STØRST MANGEL PÅ INGENIØRKOMPETANSE, BARNEHAGER OG PLEIE OG OMSORG I DE SENTRALE KOMMUNER.
 - STØRST MANGEL PÅ KOMPETANSE KNYTTET TIL LEDELSE, STRATEGI OG ORGANISASJON I DE MINDRE KOMMUNER
- KILDE: Bakkevig, Steen Jensen og Moland. Kompetanse i kommunene. Fafo-rapport 2013

4.2 INNTEKTER OG RESSURSBRUK

4.2.1 Generelt om kommunens inntekter

Finansiering av kommunenes virksomhet

Kommunenes inntekter, deres sammensetning og fordelingen mellom kommuner bestemmes i det alt vesentlige av staten gjennom Stortingets årlig vedtak på statsbudsjettet. Skatt på personlig inntekt og formue, rammetilskudd⁴² og øremerkede tilskudd utgjør de viktigste statlige inntektskilder. Disse inntektene utgjorde i 2013 om lag 64 % av kommunenes samlede inntekter basert på regnskap (KOSTRA) og bestemmes i hovedsak av befolkningens størrelse, dens fordeling på aldersgrupper og i noen grad sosiale grupper som krever tjenester fra kommunen. De resterende 36 % består av brukerbetalinger og andre salgs- og leieinntekter, overføringer og refusjoner fra stat, kommune og private, eiendomsskatt og finansinntekter som renter og utbytte fra aksjeselskaper hvor kommunene er eiere. Dette er inntekter som kommunene i noen grad kan påvirke selv.

Skatt på personlig inntekt og formue og rammetilskudd omtales ofte som kommunenes "frie inntekter". Med dette menes at kommunene fritt kan disponere disse inntektene innenfor rammen av gjeldende lov og forskrift.

Sammenhengen mellom inntekter og utgifter

Staten bestemmer ikke bare finansieringen, men også i all hovedsak hvilke oppgaver kommunene skal løse. Gjennom lover og regler gis dessuten ofte føringer for et minimum av standard (kvalitet) og omfang på de velferdstjenestene som tilbys. Dermed bestemmer staten også langt på vei kommunenes utgifter. På den ene

⁴² «Rammetilskudd» er i rapporten brukt synonymt med begrepet «rammeoverføringer».

side gir dette avhengighetsforholdet til en rik stat kommunene stor grad av forutsigbarhet. På den annen side gir det lite rom for lokal inntektsfastsettelse og prioritering, som ofte blir fremholdt som viktige forutsetninger for lokalpolitisk interesse og engasjement.

At staten bestemmer både oppgaver og inntekter gjør kommunal sektor lett å styre for staten og dermed sektoren godt egnet som virkemiddel i utøvelse av statlig finanspolitikk. Dette synes å passe staten bra, men begrenser samtidig den lokale handlefriheten som staten selv hevder å være tilhenger av.

4.2.2 Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner

Formål og hovedelementer

Kommunene har ulike forutsetninger for å kunne gi et likeverdig tjenestetilbud til sine innbyggere.

Forskjellene kan dels forklares med at behovet for tjenester og kostnadene ved å tilby tjenestene varierer mellom kommunene. I tillegg er det store forskjeller i skattegrunnlaget. Den viktigste forklaringen på ulikheter i tjenestetilbud mellom kommunene er forskjell i inntekter.

Inntektssystemets overordnede formål er utjevning av de økonomiske forutsetningene kommuner og fylkeskommuner har for å kunne tilby innbyggerne et likeverdig tjenestetilbud uavhengig av hvor de bor i landet (Grønt hefte 2012). Gjennom inntektssystemet skal kommuner og fylkeskommuner sikres finansiering til å utføre de oppgaver de er pålagt. Unntatt er de oppgaver som finansieres gjennom gebyrer og avgifter eller øremerkede tilskudd.

Dagens inntektssystem bygger langt på vei på de målsettinger og prinsipper som ble vedtatt av Stortinget ved innføring av nytt inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner fra 1. januar 1986⁴³. Beslutningen var motivert ut fra flere målsettinger (NOU 1996: 1):

- Sikre en rettferdig fordeling
- Fremme bedre ressursbruk ved utvidet lokalt selvstyre
- Stimulere til lokaldemokratiet og regional utvikling
- Bedre den makroøkonomiske styringen med kommunesektorens inntektsrammer

Det nye inntektssystemet innebar en endring i statens styring av kommunesektoren. En rekke tilskudds- og refusjonsordninger rettet mot spesielle formål ble i stor grad erstattet med rammeoverføringer som kommunene og fylkeskommunene fritt kunne disponere uten andre begrensninger enn gjeldende lov- og regelverk.

Hovedelementene i dagens inntektssystem er:

- Skatt og inntektsutjevning

⁴³ Se St. meld. Nr. 26 (1983-84) «Et nytt inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner» og Ot.prp. nr. 48 (1984-85) «Om endringer i lover vedrørende inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner».

- Rammetilskudd og utgiftsutjevning
- Regionalpolitiske tilskudd
- Skjønnstilskudd

Skatt og inntektsutjevning

Gjennom inntektsutjevningen skjer en *delvis* utjevning av forskjeller i skatteinntekter per innbygger mellom kommunene. Inntektsutjevningen omfatter inntekts- og formuesskatt fra personlig skatteyttere samt naturressursskatt fra kraftforetak. Naturressursskatten er i virkeligheten en siste rest av bedriftsbeskatning som tilfaller kommuner og fylkeskommuner. For øvrig har bedriftsbeskatningens fordeling til kommunene variert over tid, men er i dag en ren statsskatt.

At formålet med inntektssystemet er utjevning, mens skatteinntektene kun utlignes delvis kan fremstå som et paradoks. Løsningen må betraktes som en avveining av to motstridende hensyn – lokal forankring av inntekter og utjevning av inntektsforskjeller. Ønsket om en tydelig kobling mellom de som har gleden av det kommunale velferdstilbudet og de som finansierer det tilsier at en høy andel av kommunens inntekter bør komme fra egne skatteinntekter og brukerbetaling. På den annen side taler hensynet til kommunenes muligheter for å kunne tilby et likeverdig tjenestetilbud for en høy grad av utjevning av forskjeller i skatt mellom kommunene (NOU 1996: 1). Generelt er det slik at større lokal forankring av inntektene gir økte inntektsforskjeller mellom kommunene mens en sterkere utjevning av inntektsforskjeller oppnås gjennom en høy grad av inntektsutjevning og ved at skattenes andel av de samlede inntektene reduseres til fordel for økte rammeoverføringer.

Systemet med inntektsutjevning⁴⁴ innebærer en form for «Robin Hood politikk» hvor det omfordeles inntekter mellom «rike» og «fattige» kommuner. Samtidig er det et «nullsumspill» hvor summen av trekk og tillegg er like store. Kommuner med skatteinntekter over landsgjennomsnittet per innbygger må gi fra seg 60 % av inntekten utover landsgjennomsnittet til de kommuner som har inntekter under landssnittet.

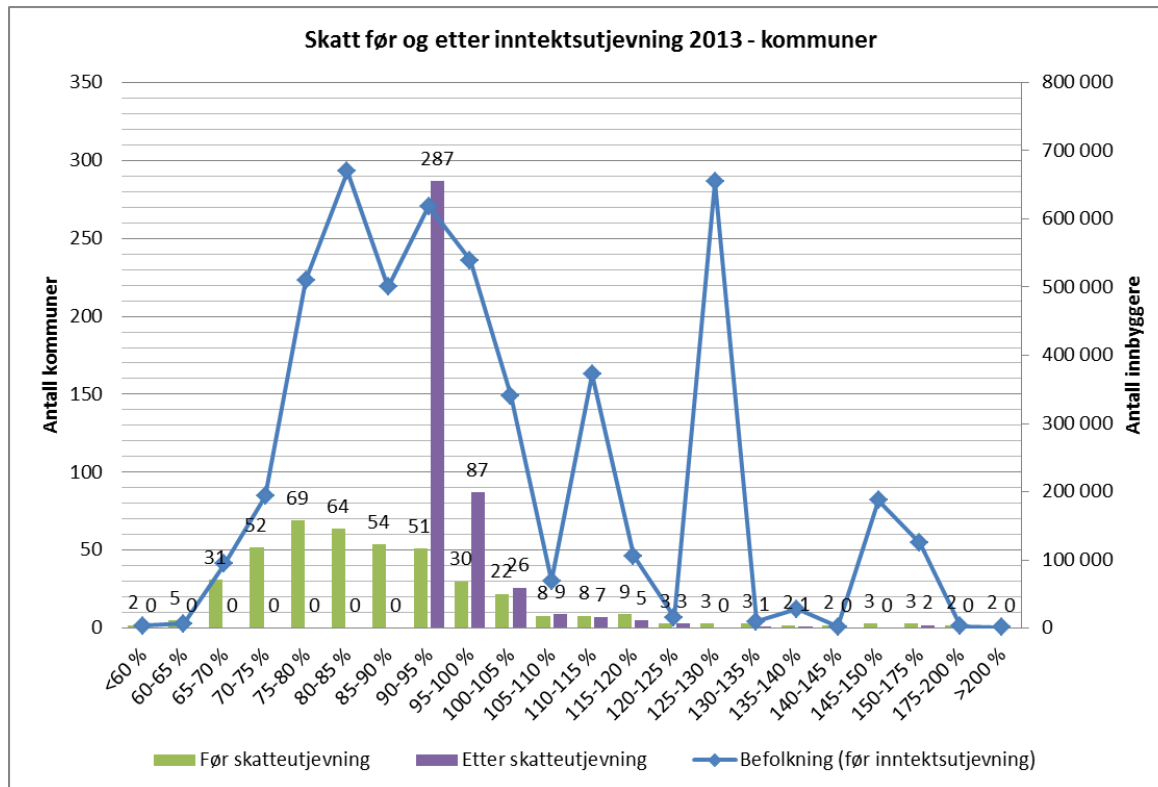
Kommuner med skatteinntekter under 90 % av landsgjennomsnittet blir i tillegg kompenserte for 35 % av differansen mellom egne skatteinntekter og 90 % av landssnittet. Finansieringen av tilleggskompensasjonen skjer ved at alle kommuner blir trukket med et likt beløp per innbygger. Inntektssystemets sterke utjevne effekt gjør at kommunens faktiske skatteinngang har liten betydning for kommunens frie inntekter, så lenge kommunen har et inntektsnivå under 90 % av landsgjennomsnittet.

Figuren nedenfor viser at 277 av landets 428 kommuner i 2013 hadde skatteinntekter under 90 % av landsgjennomsnittet før inntektsutjevning, 81 kommuner hadde skatteinntekter mellom 90 og 100 % av landsgjennomsnittet mens de resterende 70 kommuner hadde et inntektsnivå på over 100 % av landssnittet. Sistnevnte gruppe består i hovedsak av de store bykommunene Oslo, Bergen, Stavanger og randkommuner til disse samt en del små kraftkommuner med store inntekter fra naturressursskatt. I tillegg kommer enkelte

⁴⁴ Også omtalt som skatteutjevning da utjevningen skjer med utgangspunkt i kommunenes skatteinntekter.

typiske fiskeri- og industrikommuner. Etter inntektsutjevning hadde ingen kommuner lavere inntekt enn 93,2 % av landsgjennomsnittet, mens 374 kommuner hadde skatt inklusiv inntektsutjevning på mellom 90 og 100 % av landsgjennomsnittet.

Figur 4.3 Skatt før og etter inntektsutjevning



Rammetilskudd og utgiftsutjevning

Utgangspunktet for rammetilskudd er et likt tilskudd per innbygger. Ordningen med utgiftsutjevning er koblet til rammetilskuddet. Formålet med utgiftsutjevningen er å utjevne ufrivillige kostnadsforskjeller kommunene har for å kunne tilby et likeverdig tjenestetilbud. Prinsippet er at kommunene gjennom utgiftsutjevningen *fullt ut* skal kompenseres for de kostnadsforskjeller de selv ikke kan påvirke. Kostnadene påvirkes både av ulikheter i etterspørsel etter og kostnader ved å tilby en tjeneste. Utjevningen er begrunnet i demografiske, geografiske og sosiale forhold som gir strukturelle kostnadsforskjeller som kommunene selv i liten grad kan påvirke. For at kommunene skal kunne gi et likeverdig tjenestetilbud, blir det derfor tatt hensyn til slike strukturelle kostnadsforskjeller ved fastsettelse av de økonomiske rammene for den enkelte kommune. Kostnadsforskjeller mellom kommunene som skyldes egne, lokale prioritering utlignes ikke.

Utgiftsutjevningen er en ren omfordeling av inntekter mellom kommuner basert på et *beregnet utgiftsbehov*. Utgiftsbehovet beregnes for tiden med utgangspunkt i 28 objektive kriterier med ulike vekt summer opp til 8 delkostnadsnøkler. Med «objektiv» menes i denne sammenheng at kriteriene er utformet slik at kommunen ikke gjennom egne disposisjoner kan påvirke dem på kort sikt. Det er altså ikke den enkelte kommunes faktiske utgifter som legges til grunn. Omfordelingen skjer ved at kommuner som ut fra beregningen er dyrere å drive

enn landsgjennomsnittet blir tilført midler fra de kommunene som er billigere drive enn gjennomsnittet. På samme måte som inntektsutjevningen, er utgiftsutjevningen et rent «nullsumspill», hvor tillegg for noen kommuner motsvares av et tilsvarende trekk for andre kommuner.

Telletidspunktets betydning

Inntektsutjevningen blir beregnet på grunnlag av innbyggertall per 1. januar i budsjettåret mens rammetilskuddet med tilhørende utgiftsutjevning er basert på innbyggertall per 1. juli året før budsjettåret. Hvilket telletidspunkt som benyttes har særlig innvirkning på inntektene for kommuner med sterk vekst eller tilbakegang i folketallet. Kommuner i vekst vil ha fordel av at telletidspunktet settes så sent som mulig i forhold til budsjettåret, mens fraflyttingskommuner kommer best ut ved at det settes så tidlig som mulig. Telletidspunktet har variert over tid. Dagens ordning må ses på som et forsøk på å balansere hensynet til kommuner med befolkningsvekst mot hensynet til kommuner med reduksjon i folketallet. Begge grupper har det samme behovet for forutsigbarhet i sitt plan- og budsjettarbeid. Jo senere telletidspunkt, jo større usikkerhet vil være knyttet til forutsetningene for dette arbeidet.

Regionalpolitisk tilskudd og skjønnstilskudd

Mens det overordnede formålet med inntektssystemet er utjevning av inntekts- og kostnadsforskjeller, skal inntektssystemet også ivareta distrikts- og regionalpolitiske målsettinger. Slike tilskudd er ikke ment å utlikne, men er begrunnet i et ønske om å skape ulike økonomiske forutsetninger kommunene imellom. Det er altså villet politikk at de kommunene som omfattes av tilskuddet skal kunne gi et bedre tjenestetilbud til sine innbyggere enn andre kommuner.

I tillegg kan kommuner og fylkeskommuner motta skjønnstilskudd som en kompensasjon for særskilte utfordringer som ikke fanges opp i den faste delen av inntektssystemet.

Av de fem kommunene i Sør-Østerdal mottok Stor-Elvdal og Engerdal småkommunetilskudd, Trysil og Åmot distriktstilskudd Sør-Norge mens alle kommunene mottok skjønnstilskudd i 2013. Småkommunetilskuddet blir gitt til kommuner med færre enn 3 200 innbyggere og utgjorde i 2013 5,16 mill. kr for hver av de to kommunene. Distriktstilskudd Sør-Norge gis til kommuner i Sør-Norge som ligger i sone IV eller sone III i det distriktpolitiske virkeområdet, som har hatt ei gjennomsnittlig skatteinntekt de siste tre åra som er lavere enn 120 % av landsgjennomsnittet, og som ikke mottar Nord-Norge- og Namdalstilskudd eller småkommunetilskudd. Alle kommuner i sone IV kan få tilskudd, mens kommuner i sone III får tilskudd dersom den samfunnsmessige utviklingen målt ved en distriktsindeks er svak. Tilskuddet tildeles med en flat sats per kommune pluss et tilskudd per innbygger varierende med sone og den enkelte kommunes indeks. Trysil og Åmot var i 2013 plassert i sone IV. Tilskuddet utgjorde i 2013 9,36 mill. kr for Trysil og 7,31 mill. kr for Åmot. Skjønnstilskuddet fordeles fylkesvis av Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD), mens fordelingen på den enkelte kommune fastsettes av fylkesmannen.

Øremerkede tilskudd

Øremerkede tilskudd er statlig tilskudd til bestemte formål. Hensikten med øremerking er å nå nasjonalt prioriterte målsettinger. Øremerkede tilskudd må derfor anvendes i tråd med formålet som er angitt for bevilgningen. Øremerkede tilskudd er ikke en del av inntektssystemet, men inngår i anslaget over kommunesektorens inntekter i KMD sitt årlige budsjettforslag overfor Stortinget.

4.2.3 Kommunalt inntektsnivå og inntektsfordeling mellom kommunene i Sør-Østerdal

Statistikkgrunnlag

Dataene som benyttes i analyse er hentet fra SSB statistikkbanken/KOSTRA og inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner. For å korrigere for at kommuner kan være ulikt organisert, er det benyttet tall fra KOSTRA kommune konsern, det vil si kommuner inklusiv kommunale foretak, interkommunale selskaper (IKS), interkommunalt samarbeid som fører eget særregnskap og vertskommunesamarbeid etter kommunelovens § 27. Dette bidrar langt på vei til å utviske forskjeller som skyldes ulik organisering. Regnskapene til IKS er fordelt på eierkommunene etter eierandeler hentet fra Foretaksregisteret i Brønnøysund. Interkommunalt samarbeid er inkludert i vertskommunens konsernregnskap.

Siden kommunale foretak som fører regnskap etter regnskapsloven og interkommunale selskaper ikke kom med i rapporteringen før fra 2004, vil konserntallene i KOSTRA for årene 2002-2003 være noe mangelfulle. Dessuten foreligger det ikke tall for 2002 i KOSTRA for Trysil kommune. Det er derfor valgt å benytte konserntall for perioden 2004-2013 selv om særbedriftenes virksomhet kun utgjør en mindre del av de fleste kommuners samlede virksomhet og dermed normalt har begrenset innvirkning på tallene.

Det er vanlig å holde Oslo utenfor ved sammenligninger med gjennomsnittet for landet. Det skyldes at Oslo både er kommune og fylkeskommune og kun fører ett regnskap slik at kommunetallene i KOSTRA både inkluderer kommunale og fylkeskommunale inntekter og utgifter.

Virksomhet organisert gjennom aksjeselskaper inngår ikke i analysen da disse ikke rapporterer til KOSTRA. Slik virksomhet kan være tradisjonell kommunal virksomhet, f.eks. kommunal eiendomsdrift som er overført til et kommunalt aksjeselskap, men kan også omfatte ren forretningsvirksomhet, typisk kommunenes eierskap i kraftselskaper. Virksomhet i selskaper som ikke driver med tradisjonelle kommunale oppgaver ville dessuten virket forstyrrende for analysen.

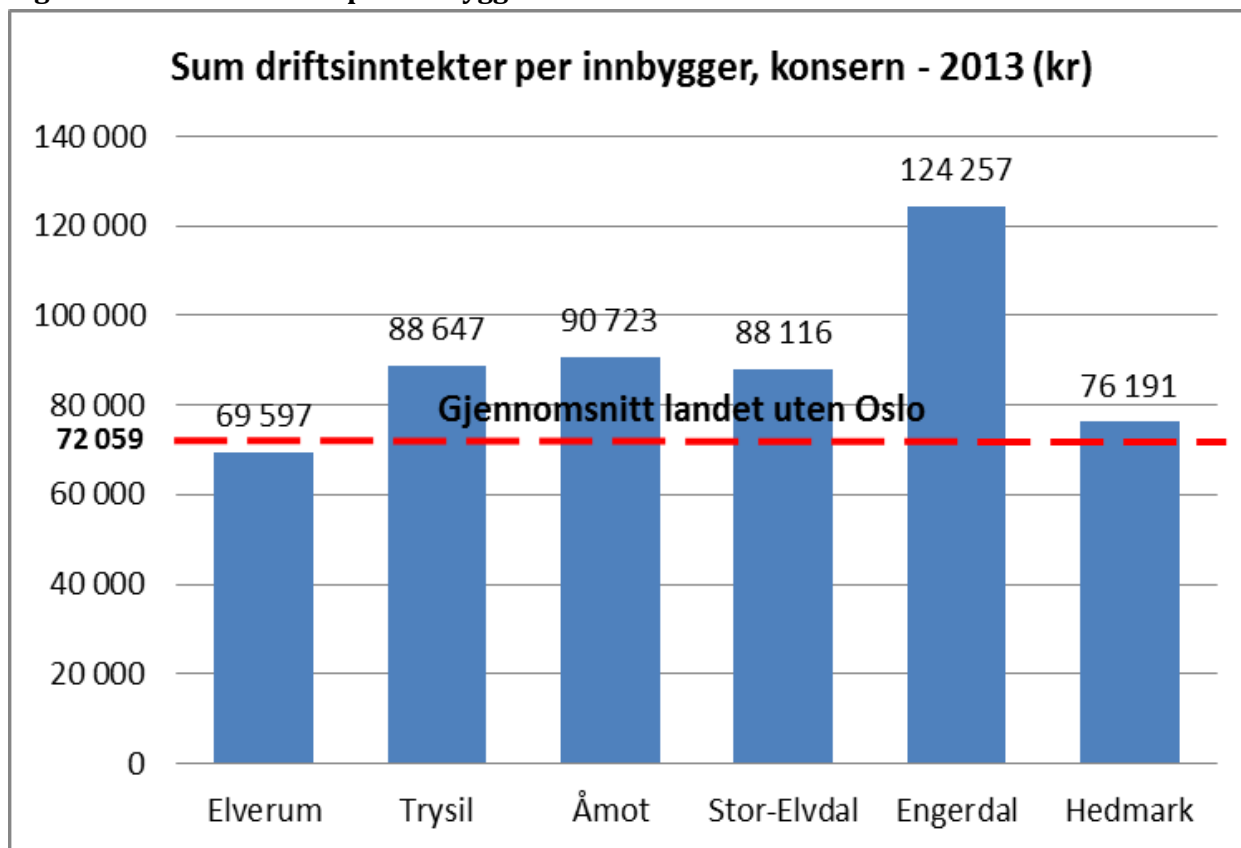
Kommunenes inntekter

Figuren nedenfor viser kommunenes samlede driftsinntekter per innbygger i 2013. Engerdal har de høyeste inntektene med et inntektsnivå betydelig over landsgjennomsnittet. Kommunen har lave skatteinntekter, men samlet sett høye frie inntekter (skatt og rammetilskudd) per innbygger som følge av høye rammeoverføringer. Årsaken er et beregnet høyt utgiftsbehov, som først og fremst skyldes lavt innbyggertall, overvekt av eldre

innbyggere, stor geografisk utstrekning og sprett bebyggelse. I tillegg har kommunen høye overføringer med krav til motytelse⁴⁵ per innbygger.

Med unntak av bykommunen Elverum har også de øvrige kommunene inntekter godt over landsgjennomsnittet. I likhet med Engerdal har disse kommunene lave skatteinntekter som delvis kompenseres over rammetilskuddet og i varierende grad de samme karakteristika knyttet til utgiftsbehovet som Engerdal kommune. Småkommune-/distriktstilskudd bidrar også her til høye rammeoverføringer. Alle kommunene har i varierende grad inntekter fra vannkraftsektoren som trekker opp de samlede inntektene.

Figur 4.4 Driftsinntekter per innbygger



Som påpekt ovenfor har kommunene forskjellig inntektsnivå, men også ulikt utgiftsbehov, først og fremst som følge av demografiske, geografiske og sosiale ulikheter som gir strukturelle kostnadsforskjeller som kommunene selv i liten grad kan påvirke. Elverum har et beregnet utgiftsbehov⁴⁶ rett i underkant av landet. De øvrige kommunene ligger klart over landsgjennomsnittet med Engerdal som den kommunen med høyest utgiftsbehov. Et høyt beregnet utgiftsbehov indikerer at kommunen er dyrere å drive enn gjennomsnittet av landets kommuner.

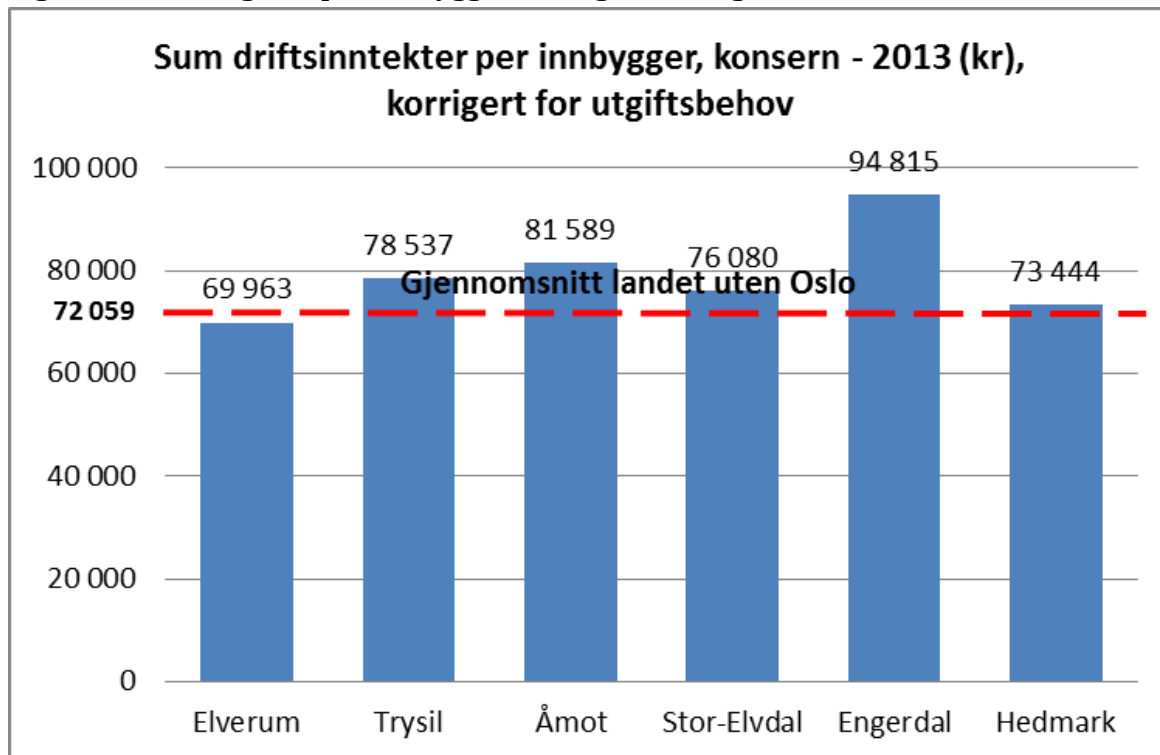
⁴⁵ Overføringer med krav til motytelse (art 700:770) omfatter refusjon fra stat/kommuner/fylkeskommuner/ private, sykelønnsrefusjon og kompensasjon for påløpt merverdiavgift.

⁴⁶ Basert på indeks for beregnet utgiftsbehov for Elverum kommune i beregningsteknisk dokumentasjon til statsbudsjettet for 2013 (Grønt hefte).

Ved å korrigere for utgiftsbehovet for den enkelte kommune slik dette er beregnet i inntektssystemet kan vi få et bedre grunnlag for å sammenligne kommunenes inntektsnivå. Siden Elverum har et beregnet utgiftsbehov rett i underkant av landet og de øvrige kommunene godt over landsgjennomsnittet, skjer det en merkbar utjevning av inntektsnivået per innbygger mellom Elverum og de øvrige kommunene når det tas hensyn til utgiftsbehovet. Samtidig skjer det en utjevning i forhold til landet for alle kommunene⁴⁷.

Merk at med unntak av Elverum har de øvrige kommunene småkommunetilskudd eller distriktstilskudd Sør-Norge som er ment å gi de fire kommunene bedre økonomiske forutsetninger enn landsgjennomsnittet. For Stor-Elvdal og Engerdal utgjorde småkommunetilskuddet i 2013 henholdsvis kr 1 970 og kr 3 952 per innbygger mens Åmot og Trysil mottok kr 1 640 og kr 1 413 per innbygger i distriktstilskudd Sør-Norge. Det viser at en vesentlig del av inntektene utover landsgjennomsnittet for disse fire kommunene kan forklares med villet nasjonal politikk.

Figur 4.5 Driftsutgifter per innbygger, korrigert for utgiftsbehov

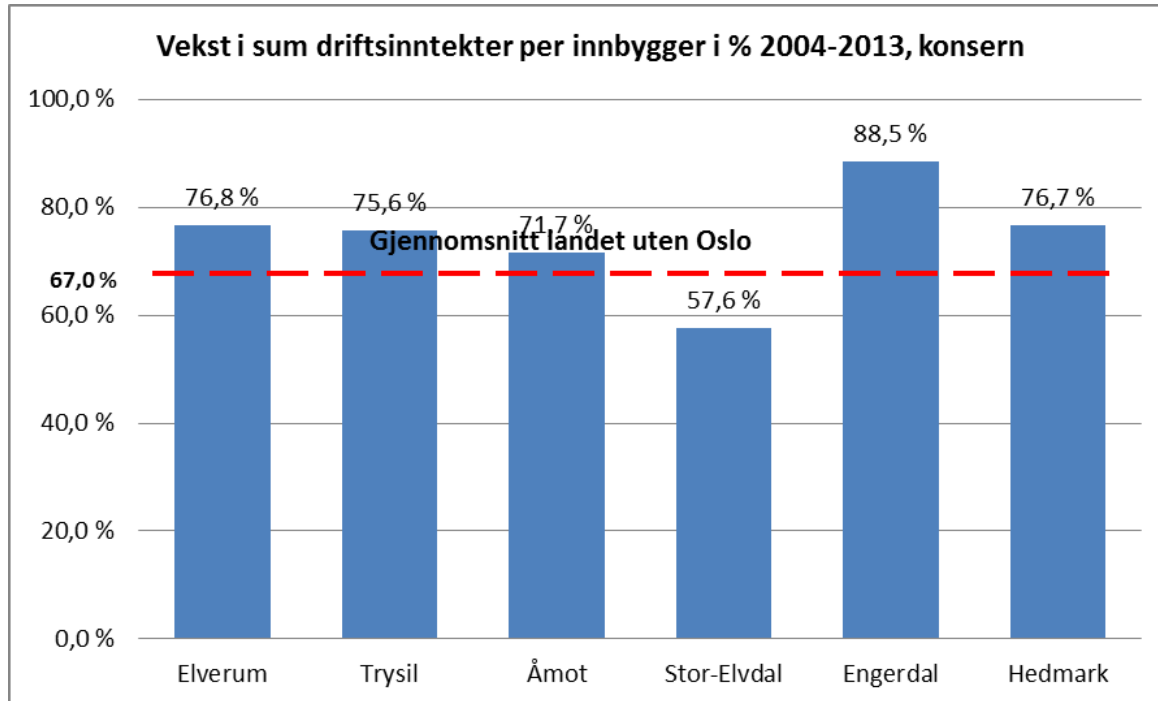


På samme måte som inntektene per innbygger varierer mellom kommunene i 2013, er det også store forskjeller i inntektsutvikling i perioden 2004-2013. Engerdal har hatt den største nominelle inntektsvekst siden 2004. Stor-Elvdal har hatt klart dårligst inntektsutvikling, også dårligere enn både landet uten Oslo og kommunene i Hedmark. Å avdekke årsaker til disse endringene forutsetter en mer detaljert analyse av kommunenes inntekter og inntektsutvikling.

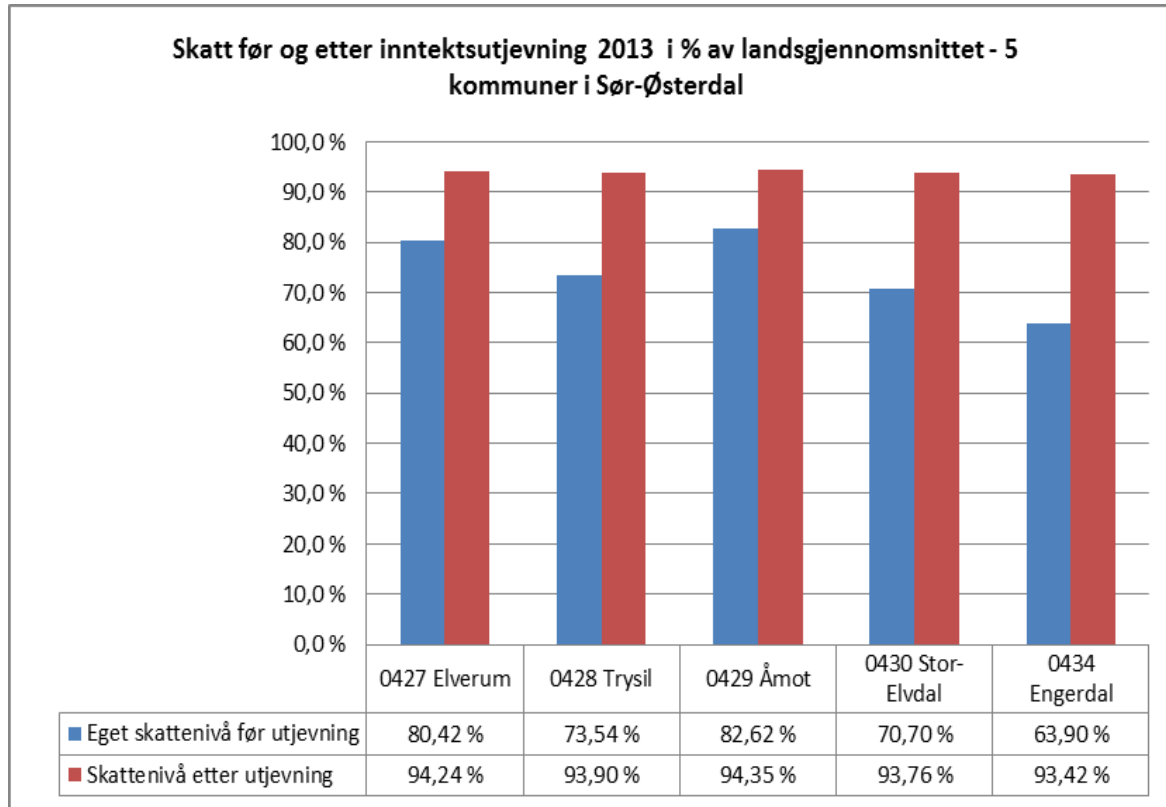
⁴⁷ Alle landets kommuner inklusiv Oslo kommune har et beregnet utgiftsbehov lik 1,0. Siden Oslo har et beregnet utgiftsbehov på 0,93, vil landet uten Oslo ha et utgiftsbehov rett i overkant av 1,0. Den eksakte verdien er ikke kjent. I stedet er det benyttet indeks 1,0 også for landet uten Oslo. I virkeligheten vil driftsinntekter per innbygger korrigert for utgiftsbehov for landet uten Oslo være noe lavere enn vist i figuren (kr 72 059).

Vær oppmerksom på at valgt tidsserie har betydning for den relative inntektsutviklingen mellom kommunene. Benyttes 2003 som utgangspunkt for å beregne veksten har Trysil hatt størst inntektsvekst, mens både Åmot og Stor-Elvdal har hatt en inntektsutvikling under gjennomsnitt for landet uten Oslo.

Figur 4.6 Vekst i driftsinntekter



Figur 4.7 nedenfor viser skatt før og etter inntektsutjevning i prosent av landsgjennomsnittet i 2013 for de fem kommunene. Alle kommunene hadde skatteinntekter klart under landsgjennomsnittet. Egen skatteinngang varierer fra 63,9 % i Engerdal til 80,4 % i Elverum. Engerdal er blant de aller mest skattesvake kommunene i landet. Kommunens befolkningsammesetning med relativt sett få barn i alderen 0-5 år og mange eldre, ikke yrkesaktive innbyggere kan langt på vei forklare de lave inntektene. Som forventet skjer det en betydelig utlikning av inntektsforskjellene både kommunene imellom og i forhold til landsgjennomsnittet når det tas hensyn til inntektsutjevningen.

Figur 4.7 Inntektsutjevning

Det er en vanlig misforståelse at kommuner med lave skatteinntekter i stor grad kan påvirke sine inntekter ved at inntektsnivået blant egen befolkningen øker mer enn gjennomsnittet for andre kommuner. Som vist i tabell 4.1 nedenfor vil en inntektsøkning fra dagens nivå opp til 90 % av landsgjennomsnittet per innbygger før inntektsutjevning bare ha begrenset virkning på kommunenes inntekter. Årsaken er den sterke utjevningsevne av dagens inntektssystem for kommuner med egen skatteinnngang per innbygger under 90 % av landssnittet. For eksempel ville Engerdal kommune med egen skatteinnngang på 63,9 % i 2013 økt sine inntekter med om lag 0,44 mill. kr dersom kommunens egen skatteinnngang før utjevning hadde tilsvart 90 % av landsgjennomsnittet. Å øke inntektene i en kommune med lave skatteinntekter er altså ingen «quick fix», men forutsetter normalt en inntektsvekst blant egen befolkning utover landsgjennomsnittet over flere år. Det er først når skatt før inntektsutjevning passerer 90 % av landsgjennomsnittet at egen skatteinnngang får merkbart betydning for kommunens inntekter.

Tabell 4.1

| Kommune | Innbyggere | A | B |
|-------------|------------|-----|-----------|
| Elverum | 20 343 | 120 | 2 439 354 |
| Trysil | 6 689 | 206 | 1 377 654 |
| Åmot | 4 387 | 92 | 405 155 |
| Stor-Elvdal | 2 641 | 242 | 637 994 |
| Engerdal | 1 376 | 327 | 449 353 |

- A) Differanse per innbygger etter skatteutjevning basert på eget skattenivå og 90 % av landsgjennomsnittet før inntektsutjevning i 2013.
- B) Samlet gevinst/tap etter utjevning basert på eget skattenivå og 90 % av landsgjennomsnittet før inntektsutjevning i 2013.

4.2.4 Kommunal ressursbruk

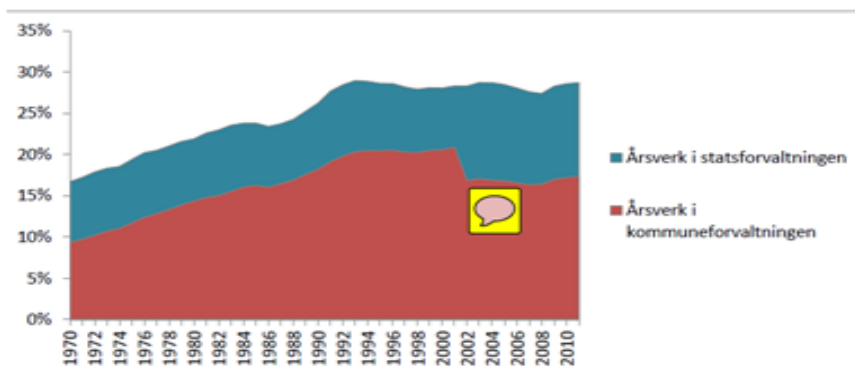
De norske kommuneforvaltningens ressursbruk kan måles på ulike måter. Det beste mål er sysselsettingen målt i årsverk som prosentandel av landets samlede sysselsetting i årsverk. Denne utviklingen er gjengitt i fig 4.8. Der er også tatt med sysselsettings-andelen for statsforvaltningen. Skiftet mellom statsforvaltningens andel og kommuneforvaltningens andel i 2002 har sammenheng med at spesialisthelsetjenesten ble overført fra fylkeskommunene til staten i 2002. Figuren viser at det var en sterk økning i sysselsettings-andelen fra 1970 til vel 1990. Dette hadde i stor grad sammenheng med vekst i tjenestene til skole og oppvekst og pleie og omsorg. Den ne utvikling hang nært sammen med at kvinnes yrkesaktivitet økte fra under 50 % til over 80 %. Det var en stille revolusjon som både muliggjorde at kvinnes yrkesaktivitet kunne øke og økte tilbudet av kvinnelige arbeidsplasser. Etter 1990 har sysselsettingsandelen i kommuneforvaltningen vært stabil når vi korrigerer for sykehusreformen.

I fig 4.9 er vist veksten i privat og kommunalt konsum etter 2002. Figuren viser at det har vært en vesentlig sterkere vekst i det private konsum i denne perioden. Det betyr at det har vært en sterkere økning i private tjenester og privat velstand enn i kommunale tjenester og offentlige tjenester. Mye av problemene og utfordringene i kommunesektoren har sammenheng med denne utviklingen. Slik økonomisk utvikling skaper store utfordringer for kommunene.

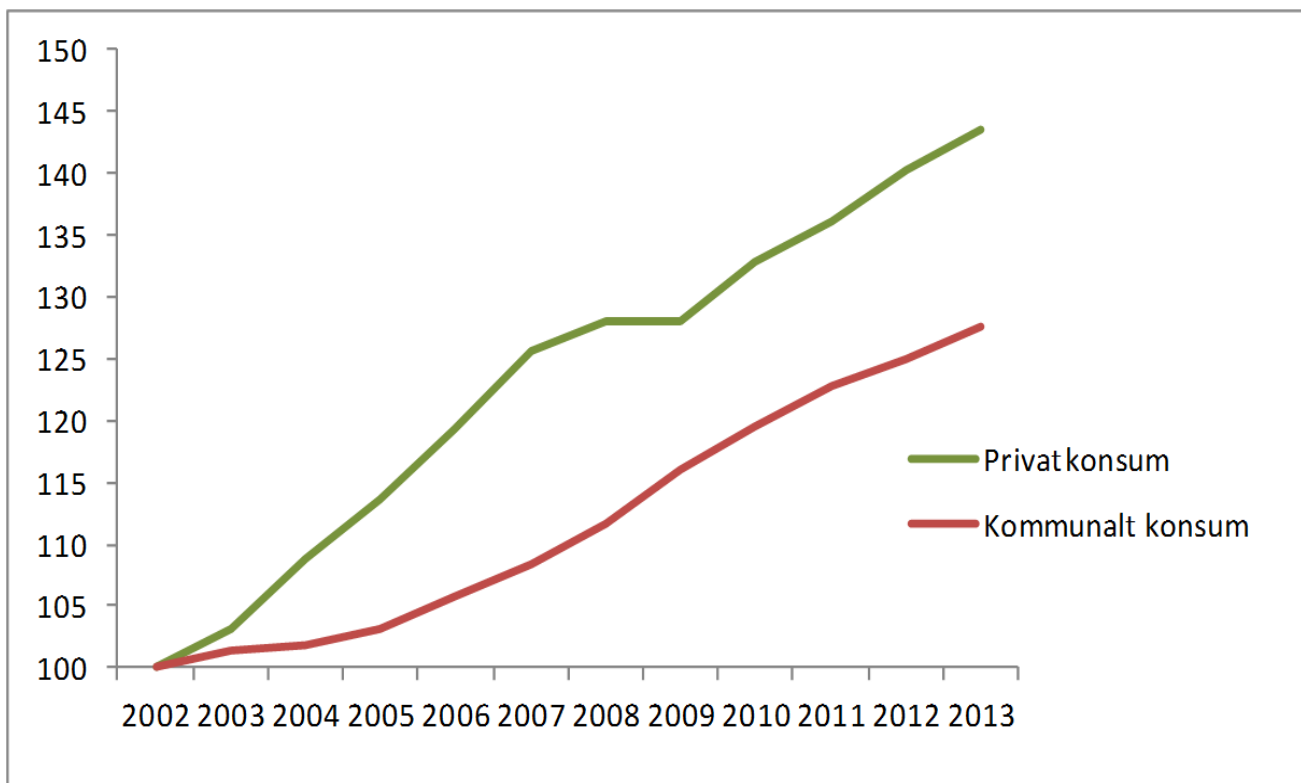
Figur 4.8 Sysselsatte årsverk stat og kommuner.

SYSSELSATTE ÅRSVERK STAT OG KOMMUNER. ØST. ANDEL AV TOTALE ÅRSVERK

Figur 7: Utvikling i andelen sysselsatte årsverk i offentlig forvaltning fordelt på stat og kommuneforvaltningen, 1970-2011. Kilde: SSB Nasjonalregnskapet.



Figur 4.9 Utviklingen i offentlig og privat konsum i Norge 2002-2013



4.3 Oppsummering fordeler og ulemper- små og store kommuner

Vi vet ganske mye om virkningene av å få større kommuner. Det noen kan oppfatte som fordeler vil andre oppfatte som ulemper. To av de viktige virkninger er knyttet til at det blir mere konkurranseutsetting og det blir lettere for statlige organer å styre kommunene. Det er nemlig slik at små kommuner i langt mindre grad enn store lar kommersielle bedrifter ivareta kommunale tjenester, og markedet i små kommuner er også for lite til å være interessant for slike bedrifter. Derfor er det kanskje ikke så rart at kanskje den sterkeste pådriveren for større kommuner er organisasjonen for private bedrifter; NHO. Det sier seg også selv at det for de sentrale myndigheter (Storting, regjering, departementer og direktorater) er enklere og mere oversiktlig å styre kommunesektorens og deres tjenesteyting dersom vi har færre og mere likeartete kommuner. Dette er også en av virkningene som framkommer i evalueringene av den danske kommunereformen fra 2007 ([Olsen, 2010](#)). Ledelsen i Helsedirektorat og Utdanningsdirektorat og Barneombud har argumentert for at vi bør få større kommuner.

Det aller viktigste argument for kommunesammenslutninger har vært troen på at det vil gi lavere kostnader og en mer effektiv offentlig tjenesteyting. Det er undersøkelser som mener å påvise stordriftsfordeler som vil utløse noe lavere kostnader ([Langørgen, et al., 2002](#)). På den andre side har den senere tids sammenslutninger ikke utløst kostnadsreduksjoner. Den store danske kommunereformen i 2007 reduserte antall danske kommuner fra 273 til 98, og ga Danmark de største kommuner i Europa etter Storbritannia.

Evalueringene viser at det har gitt en svak økning av kostnadene i sammenslåingsfasen (Hoorens, 2008). Selve sammenslåingsprosessene er kostnadskrevende og inntektsbringende for konsulentbransjen. På lengre sikt er administrasjonskostnadene svakt redusert, men siden administrasjonsutgiftene utgjør en liten andel av de samlede kommunale kostnader er effekten på kostnader så liten at det ikke kan tillegges vekt.

Hva så med kvaliteten på velferdstjenestene kommunene yter? Dette er selvsagt vanskelig å vurdere. Vi har imidlertid mange undersøkelser som forteller hvordan innbyggerne i kommunene selv vurderer det. For de viktigste tjenestene; utdanning og oppvekst, pleie- og omsorg og helsetjenester (Omlag 80 pst. av kommunenes utgifter går til slike formål) er innbyggernes tilfredshet størst i de minste kommunene og synker klart med økende kommunestørrelse. (Harald Baldersheim, 2003; Difi, 2013). Tilhengere av store kommuner har hevdet det skyldes at de små kommuner har høyere inntektsnivå og flere eldre. Sistnevnte gruppe er mere positive i sine vurderinger. Derfor er det korrigert for slike forhold i undersøkelsene. Fortsatt holder konklusjonen om at innbyggertilfredsheten synker med økende kommunestørrelse (H. Baldersheim, et al., 2011).

Det er imidlertid også tjenester hvor innbyggernes tilfredshet er størst i de store kommuner. Det gjelder kultur og tilbudet av kollektiv transport. Dette har imidlertid sammenheng med befolkningstetthet og befolkningskonsentrasjon og vil ikke endres om kommunegrensene endres.

Hovedpoenget med kommunesektoren er ønske om at innbyggerne selv skal ha innflytelse både på velferdstjenestene og styringen og utviklingen av kommunen. Vi skal ha et demokrati hvor innbyggerne selv kan medvirke i styringen av fellestjenestene. Når det gjelder innbyggernes vurdering av mulighetene til å påvirke administrative og politiske beslutninger, innsyn i dokumenter og saker, klage og å få rette person i tale så synker innflytelsen og medvirkning klart med økende kommunestørrelse. Empiriske undersøkelser viser også at tilliten til de folkevalgte og valgdeltagelsen også er større i de små kommunene enn i de store.

Deltagelsen fra befolkningens side i styringen vil bli redusert med færre og større kommuner. Dette er en av de klarere virkninger av den danske kommunereformen. For det første blir det langt færre folkevalgte. Den danske kommunereformen førte bl.a. til at antall folkevalgte ble redusert fra 4600 til 2500. Det blir derved sterkere konkurranse om de folkevalgte posisjoner og bare de mest interessert ser ut til å vinne fram. Derfor er de folkevalgte i de danske kommunene blitt mere «elitepolitikere» og de menige politikere vurderer sin innflytelse som svakere.

Administrasjonene og fagmiljøene i de nye danske kommunene er blitt større og sterkere og deres innflytelse større. De sentrale myndigheter ser også ut til å ha fått lettere gjennomslag. Oppfatningen er også at de mindre kommuner var flinkere til å se tjenestene på tvers av sektorgrensene. Disse konklusjonene er basert på resultater fra intervjuundersøkelser knyttet til evaluering av den danske kommunereformen.

Det er også vanlig å trekke fram en rekke andre forhold som virkninger av større kommuner, men som mere er basert på tro og som det ikke er belegg for fra forskning. Bedre rekruttering, bedre faglig nivå og dårligere barnevern nevnes stadig. Generelt viser undersøkelsene av dette at kompetansenivået i kommunene er høyt og vesentlig høyere enn for befolkningen generelt. Slike forhold kan selvsagt variere fra kommune til kommune, men det er ikke slik at store kommuner klarer dette bedre enn små kommuner. Dersom vi bruker rekruttering som eksempel så er det både små og store kommuner som rekrutterer dårlig, men det er også små og store kommuner som rekrutterer godt. Viktige faktorer for å forklare dette er konkurransesituasjonen for arbeidskraften, økonomi og lønnsnivå, nærhet til høgskoler og universitet, og kommunenes egen rekrutteringsstrategi og attraktivitet som arbeidsplass. Når det gjelder de personellgrupper er det størst mangel på: førskolelærere, sykepleiere og ingeniører. Den siste undersøkelsen indikerer at rekrutteringsproblemene er størst i de store kommunene.

De norske kommuner er såkalte generalistkommuner; dvs. alle kommunene både store og små har samme ansvar for oppgaver. I den senere tid har f.eks. KS reist spørsmålet om de mindre og små kommuner har evne til å ivareta sitt ansvar på områder som krever spesialkompetanse. Med dette som utgangspunkt hevdes så at dersom vi ikke får større kommuner så vil prinsippet om generalistkommuner måtte forlates. Konsekvensen blir at de små kommuner vil måtte få mere begrensede oppgaver enn de store kommunene. Heller ikke dette synspunktet har støtte i forskning eller er utredet.

På områder hvor det er stordriftsfordeler og behov for større fagmiljøer er det vanlig at kommunene samarbeider og ivaretar slike tjenester i fellesskap; såkalt interkommunalt samarbeid. Etter 2000 er det fra enkelte forskermiljøer dukket opp et nytt argument for større kommuner. Påstanden har vært at vår kommunestruktur medfører så mye interkommunalt samarbeid at det underminerer den demokratiske styring kommunene skulle ivareta. De samme forskermiljøer, som er sterke pådrivere for større kommuner, hevdet feilaktig at det var ca. 6000 interkommunale samarbeid. Det korrekte antallet er rundt 850. Da er imidlertid 199 aksjeselskaper tatt med. De fleste av disse driver næringsvirksomhet og ikke kommunale tjenester. Faktagrunnlaget for påstandene om interkommunalt samarbeid og demokratisk underskudd har derfor vært helt misvisende.

Hovedpoenget med kommunesektoren er ønsket om at innbyggerne selv skal ha innflytelse både på velferdstjenestene og styringen og utviklingen av kommunen. Innbyggerne vurderer mulighetene til å påvirke administrative og politiske beslutninger, å få innsyn i dokumenter og saker, å få rette person i tale og å klage som langt enklere i små kommuner enn i de store. Undersøkelsene viser også at tilliten til de folkevalgte og valgdeltagelsen er større i de små. Deltagelsen fra befolkningens side i styringen vil bli redusert med færre og større kommuner. Dette er en av de klare virkninger av den danske kommunereformen. For det første ble det langt færre folkevalgte; antallet ble redusert fra 4600 til 2500. Det blir derved sterkere konkurranse om de

folkevalgte posisjoner og bare de mest interessert ser ut til å vinne fram. Derfor er de folkevalgte i de danske kommunene blitt mere «elitepolitikere» og de menige politikere vurderer sin innflytelse som svakere.

Faktum er at de norske kommuner i internasjonal sammenheng er mellomstore. Nesten alle andre land i Europa med vår størrelse har også et «fylkesnivå» mellom kommunene og staten som styres av egne folkevalgte. Alle indikasjoner går derfor i retning av at vi har en meget velfungerende kommunestruktur. Den har vært en av de avgjørende suksessfaktorer for den norske velstandsutvikling og vårt demokrati. Derfor kan en stille spørsmål om ønskene om sammenslutning av kommuner mot befolkningens ønsker er reformekstremisme i strid med fakta og kunnskaper, og mistro til vårt lokale folkestyre.

Muligheten til små kommuner er i større grad til stede i distriktene enn i befolkningstette områder. Derfor er fortrinnene knyttet til små kommuner en særlig kvalitet som er tilgjengelig som virkemiddel for å styrke distriktene. Det er et av distriktenes viktige konkurransefortrinn i forhold til større byområder. Satsing på tvangssammenslutning og større kommuner vil særlig derfor slå negativt ut for befolkningen i distriktene.

Figur 4.10 Fordeler og ulemper med store og små kommuner

- KOSTNADER – INGEN VESENTLIG FORSKJELL – KOSTNADSVARIASJONER SKYLDES FØRST OG FREMST BOSETTINGSTRUKTUR OG BEFOLKNINGSSAMMENSETTING
- REKRUTTERING – PERSONALPOLITIKK OG FAGOMRÅDER ER MEST AVGJØRENDE
- INNBYGGERNES TILFREDSHET MED KOMMUNALE TJENESTER ER HØYEST I SMÅ KOMMUNER OG SYNKER MED ØKENDE KOMMUNESTØRRELSE
- HELHETSTENKNING – SMÅ KOMMUNER HAR LETTERE FOR Å SE PÅ TVERS AV SEKTORER
- DEMOKRATI OG TILLIT- SMÅ KOMMUNER SKÅRER VESENTLIG BEDRE ENN STORE
- FAGMILJØER- STORE KOMMUNER HAR STØRRE FAGMILJØER
- SENTRALSTYRING- STORE OG MEST MULIG LIKE KOMMUNER ER LETTERE Å STYRE FRA DEPARTEMENT OG DIREKTORATER
- KONKURRANSEUTSETTING/MARKEDSLØSNINGER – STORE KOMMUNER GIR STØRST MULIGHETER FOR MARKEDSLØSNINGER OG KONKURRANSEUTSETTING
- SAMARBEID MELLOM KOMMUNER ER VIKTIG FOR KOMMUNAL INNOVASJON OG EFFEKTIVITET. INTERKOMMUNALT SAMARBEID ER IKKE ET DEMOKRATISK PROBLEM. BENYTTES AV SMÅ OG STORE KOMMUNER

5.0 SAMARBEID MELLOM KOMMUNER

5.1 Samarbeid bidrar til innovasjon og effektivitet i kommunesektoren

Kommunene og fylkeskommunene i Norge har de samme funksjoner og oppgaver i sine lokalsamfunn og regioner. 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. Det er lange tradisjoner for samarbeid mellom kommunene. Fylkeskommunene, som ble etablert i 1837, var f.eks. fram til 1977 organisert som et samarbeid mellom kommunene i fylket på den ene siden, og staten på den andre siden om felles oppgaver⁴⁸. Fylkestinget bestod av representanter valgt av kommunene⁴⁹, mens administrativ ledelse ble ivaretatt av fylkesmannen. Ansvar for finansieringen av fylkeskommunen var også delt mellom staten og kommunene.

Det viktigste organ for samarbeid mellom kommunene er i dag KS. Der er alle kommunene og fylkeskommunene medlemmer⁵⁰. Det viktigste er samarbeid om lønns- og tariffavtaler, men KS organiserer også kompetanse og kunnskapsutvikling driver forlags- og konsulentvirksomhet og ivaretar felles kommunale interesser særlig overfor staten. Samarbeidet er organisert både på landsplan og fylkes- og regionnivå.

I bedrifter som driver forretningsvirksomhet i markeder, er det vanligvis forbud mot samarbeid som hindrer konkurranse i markedene. Brudd på slike bestemmelser kan medføre store bøter og fengselsstraff for dem som er ansvarlig. Bedrifter som finner bedre løsninger vil normalt betrakte dem som forretningshemmeligheter. De skal ikke formidles til andre bedrifter som driver konkurrerende virksomhet. Dersom nyvinninger er egnet for det tas det også patenter på løsningene slik at andre ikke kan benytte dem kostnadsfritt.

I kommunesektoren er det helt annerledes. Der stimuleres det til samarbeid, og det er prestisje knyttet til utveksling av informasjon, kompetanse og løsning av oppgaver mellom kommunene. Gode løsninger spres derfor raskt til andre kommuner. Det har vært en viktig drivkraft for utviklingen av kommunene og fylkeskommunene. Samarbeid og utveksling av informasjon og kompetanse er derfor et av kommunesektorens viktigste konkurransefortrinn i forhold til markedsløsninger. Det er et viktig bidrag til å øke effektivitet og kvalitet i virksomheten.

⁴⁸ Fram til 1964 inngikk bare landkommunene i fylkeskommunen. Deretter ble også bykommunene inkorporert i fylkeskommunen.

⁴⁹ Fram til 1964 var fylkestinget sammensatt av ordførerne i landkommunene. I perioden 1964 til 1977 ble fylkestinget sammensatt av representanter valgt av kommunestyrene.

⁵⁰ Oslo kommune deltar ikke på linje med de andre i samarbeidet om lønns- og tariffavtaler.

I en rapport fra 2010 ([Teigen, Skjeggedal, & Skålholt, 2010](#)) er bl.a. innovasjon i kommunene og private foretak sammenlignet. Det er selvsagt vanskelig å sammenligne innovasjon i offentlig virksomhet med innovasjon i privat virksomhet. En av hovedkonklusjonene er: «Studien viser at kommunene truleg innoverer meir enn føretaka i privat sektor når vi brukar den mest samanliknbare målestokken». SSBs undersøkelse av omfanget av innovasjon⁵¹ viste at 82 pst. av offentlige virksomheter hadde gjennomført innovasjon de siste 2 år, mens bare 45 prosent av bedriftene hadde gjort det samme ([Foyn, 2011](#)). Sett på bakgrunn av at det er mere samarbeid og utveksling av løsninger mellom kommunene enn mellom private foretak som konkurrerer med hverandre i markedet, er kanskje dette resultatet ikke så overraskende.

Figur 5.1 Samarbeid mellom kommuner viktig årsak til kommunal effektivitet

SAMARBEID MELLOM KOMMUNER VIKTIG ÅRSÅK TIL KOMMUNAL EFFEKTIVITET

- I MARKEDSSTYRT VIRKSOMHET ER KONKURRANSE MELLOM FORETAK DRIVKRAFT FOR EFFEKTIVITET. DET ER VANLIGVIS FORBUD MOT SAMARBEID SOM HINDRER KONKURRANSE. GODE LØSNINGER ER FORRETNINGSMULIGHETER.
- I KOMMUNESEKTOREN ER SAMARBEID OG UTVEKSLING AV GODE LØSNINGER OG ERFARINGER DRIVKRAFT FOR EFFEKTIVITET.
- UNDERSØKELSER FRA DEN SENERE TID INDIKERER AT DET ER MERE INNOVASJON I KOMMUNENE ENN I PRIVATE BEDRIFTER.

(Teigen m flere: Kommunesektorens innovasjonsarbeid 2010. Aarsæther m flere Innovative kommuner 2013)

5.2 Hva er interkommunalt samarbeid?

Interkommunalt samarbeid betyr samarbeid mellom kommuner. Det har imidlertid vært vanlig å reservere denne betegnelsen på 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» bør ha vedtekter, styrer, budsjetter og bemanning.

KS har i rapporten: «Introduksjonshfte formelt Interkommunalt samarbeid» ([Kommunenes sentralforbund, 2013](#)) definert følgende former for interkommunalt samarbeid:

⁵¹ Økonomisk Rapport 29.09 2012: Det offentlige best på nyskaping.

- Vertskommunesamarbeid kommunelovens § 28 a – k
- Samkommune § 2a-2v
- Samarbeid kommunelovens § 27
- Interkommunale selskaper etter Lov om interkommunale selskaper
- Aksjeselskaper

De fire første av disse samarbeidsformene er kjerneorganiseringene for interkommunalt samarbeid. De er regulert i kommuneloven og en egen lov om interkommunale selskaper.

Det kan diskuteres om aksjeselskaper, som eies av flere kommuner, bør regnes som interkommunalt samarbeid. For det første bruker kommunen denne organisasjonsformen når de deltar i forretningsvirksomhet/næringsvirksomhet. Eierskap i næringsvirksomhet er ikke en vanlig kommunal oppgave.

For det andre, 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 – bør regnes som interkommunale selskaper. For eksempel var det skandaliserte selskapet Nedre Romerike Vannverk et aksjeselskap og ikke et IKS. Det hadde privat og ikke kommunal revisjon. Selskapet hadde en friere stilling i forhold til eierkommunene enn det de ville hatt om de var et IKS. Etter oppryddingen i selskapet er det omdannet til et ordinært IKS.

Figur 5.2 Forklaring av interkommunalt samarbeid

HVA ER INTERKOMMUNALT SAMARBEID?

KOMMUNENE SAMARBEIDER PÅ MANGE MÅTER:

- Samarbeid for å lære av hverandre og utveksle løsninger
- Kjøp av tjenester
- Deltar i næringsvirksomhet i fellesskap
- Regionrådsamarbeid
- Løsning av kommunale oppgaver og tjenester i fellesskap.

INTERKOMMUNALT SAMARBEID ER:

1. Samarbeid hvor to eller flere kommuner ivaretar kommunale oppgaver/tjenesteproduksjon i fellesskap
2. En kommune løser andre kommuners oppgaver/tjenesteproduksjon.
3. Regionrådsamarbeid.

Vår konklusjon er at når flere kommuner har valgt å løse ordinære kommunale oppgaver gjennom et felleseid aksjeselskap så bør det defineres som interkommunalt samarbeid. Dersom flere kommuner deltar i et felleseid aksjeselskap, som ikke driver med kommunale oppgaver, men næringsvirksomhet bør det ikke klassifiseres som interkommunalt samarbeid. Selv om kommunene skulle velge å slå seg sammen er det lite sannsynlig at organisasjonsformen AS ville blitt endret for slike virksomheter. Eksempler er energiverk, vernede bedrifter og selskaper knyttet til næringsutvikling og reiseliv. I mange av disse virksomhetene deltar også andre enn kommuner i eierskapet. Det er også spørsmål om bompengeselskaper bør klassifiseres som interkommunalt samarbeid. Bompengeselskapene er i all hovedsak organisert som aksjeselskaper. De har også ofte med private (særlig banker) på eiersiden. De finansierer i hovedsak veier som er statens eller fylkeskommunenes ansvar. Lånopptak er vanligvis garantert av fylkeskommunen.

Et lite analyseselskap NIVI har spesialisert seg på å analysere status og omfang av interkommunalt samarbeid. Selskapet er også sterk pådriver for større kommuner og kom f.eks. i august/september 2013 med innspill i valgkampen om at antall kommuner i Norge burde reduseres fra 428 til 105. De har hatt oppdrag fra fylkesmennene, gjerne i samarbeid med KS, om å utarbeide fylkesvise oversikter over status for interkommunalt samarbeid. De tar med i begrepet interkommunalt samarbeid også avtalebaserte kjøp av varer og tjenester mellom kommuner og samarbeidstiltak uten organisatorisk overbygging. Med en slik definisjon vil antall interkommunale samarbeidsordninger bli avhengig av skjønn og hva en velger å registrere. Stort sett opererer NIVI med over dobbelt så mange ordninger som det de forskningsbaserte undersøkelser opererer med.

Vår konklusjon er at betegnelsen interkommunalt samarbeid bør reserveres for samarbeidsordninger som innebærer at kommunestyret/fylkestinget overfører beslutningsmyndighet til et felleskap bestående av flere kommuner eller til andre kommuner.

Det betyr at det dreier seg om:

- samarbeid med hjemmel i lov om interkommunale selskaper
- samarbeid etter kommunelovens § 27,
- vertskommunesamarbeid mv. etter kommunelovens § 28
- samkommune kommunelovens § 2
- aksjeselskap eid av flere kommuner i fellesskap når det driver ordinære kommunale oppgaver

5.3 Omfanget av interkommunalt samarbeid i Norge

Omfanget av interkommunalt samarbeid måles vanligvis på to måter. Det vanligste er å telle opp antall interkommunale samarbeid. Den andre måten er å måle hvor stor andel av kommunenes utgifter som disponeres gjennom interkommunale samarbeidsordninger.

Det er i den senere tid laget flere utredninger for å kartlegge det interkommunale samarbeidet. I 2006 utarbeidet ECON (2006) en rapport om interkommunalt samarbeid for KS. I 2010 utarbeidet Jacobsen m. flere ved Universitetet i Agder rapporten «Evaluering av interkommunalt samarbeid etter kommunelovens § 27 – omfang, organisering og virkeområde». Nyest og mest grundig er utredningen «Interkommunalt samarbeid: konsekvenser, muligheter og utfordringer» utført av IRIS ([Leknes, 2013](#)) s.78. En bør derfor i hovedsak basere seg på den siste av disse utredninger når det gjelder omfang av interkommunalt samarbeid.

Antall interkommunale samarbeid

Forfatterne av Econ rapporten tar sterke forbehold om kvaliteten på dataene i sin undersøkelse. Omfanget av unike samarbeidsordninger ble anslått til 1417. Et mindretall av disse samarbeidsordninger var imidlertid selskaper. Jacobsen (2010) registrerte 157 § 27 samarbeid i sitt utvalg av kommuner og anslå på usikkert grunnlag at det utgjorde mellom halvparten og tre fjerdedeler av slike samarbeid dvs. mellom 210 og 314 slike samarbeid.

IRIS rapporten konkluderer med ca. 750 samarbeidsordninger fordelt på 185 § 27 ordninger, 127 § 28 ordninger, 239 IKS-er og 199 aksjeselskaper. I tillegg har de anslått at det er ca. 100 ikke-registrerte samarbeid etter § 27 og § 28, Til sammen gir dette ca. 850 interkommunale samarbeid. De fleste aksjeselskapene driver imidlertid næringsvirksomhet. Dersom vi avgrenser samarbeidet til kommunale oppgaver og ikke tar med næringsvirksomhet, som flere kommuner deltar i eierskapet av, er omfanget rundt 800. IRIS-rapporten anslår på litt usikkert grunnlag at det i tillegg kan være ca. 425 avtalebaserte samarbeid.

KS uttaler følgende om omfanget av interkommunalt samarbeid i sitt Introduksjonshefte Formelt Interkommunalt samarbeid (s 4):

«Til sammen er det om lag 850 formelle samarbeid i Norge, som fordeler seg med om lag like mange (om lag 200) § 27 samarbeid, vertskommunesamarbeid og interkommunale AS-er og om lag 250 IKS-er. Kommunene samarbeider lite innenfor de store kjerneoppgavene som barnehage, grunnskole og pleie og omsorg. Hver kommune deltar gjennomsnittlig i elleve interkommunale samarbeid. De største kommunene deltar gjennomsnittlig i flere samarbeid enn de andre kommunene. Kommuner med over 20 000 innbyggere samarbeider mest innen samferdsel og næringsutvikling, havn og kulturhus/kino – som ofte organiseres som AS-er og IKS-er. Kommuner med færre enn 1 500 innbyggere samarbeider mest innen barnevern og legevakt

– som ofte organiseres som vertskommunesamarbeid. I tillegg til de formaliserte samarbeidsmodellene anslås det at det er halvparten så mange avtalebaserte interkommunale samarbeid.»

Utvalget som har utarbeidet rapporten «Kriterier for god kommunestruktur» ([Vabo, 2014](#)) (Heretter benevnt Vabo-utvalget etter utvalgslederens navn) stiller seg tvilende til om omfang av interkommunale samarbeid i IRIS rapportens analyse er riktig og skriver (s 107):

«Det er derfor grunn til å tro at omfanget er betydelig høyere enn anslaget i Leknes m. flere (IRIS-rapporten forfatterens anmerkning)»

De synes å bygge bl.a. på rapporten «Omstilling og utvikling i norske kommuner» fra 2007. ([Sørensen, et al., 2007](#)). Lederen av Vabo-utvalget og medlemmet Borge, var medforfattere i rapporten. Der hevdes at det er over 6000 interkommunale samarbeidsordninger i Norge. Anslaget fra Vabo og Borge m. flere i 2007 er imidlertid basert på en helt elementær regnefeil. De forklarer sitt anslag på følgende måte i rapporten (s 57):

«I gjennomsnitt oppga disse kommunene (158 kommuner) 14 samarbeidstiltak, noe som skulle tilsi at det eksisterer over 6000 interkommunale samarbeidsordninger i Norge.»

Forfatterne har 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. Det de da har registrert er summen av antall kommuner som deltar i alle ordningene. For å komme fram til antall interkommunale samarbeid må de selvsagt korrigere for at det deltar flere kommuner i hver ordning. Dersom gjennomsnittet er 6-8 (Det er vanlige anslag på gjennomsnittlig deltagelse i samarbeidsordningene), blir det riktige tallet mellom 800 og 900 samarbeid. M.a.o. på samme nivå som i IRIS rapporten og som Vabo-utvalget hevder er feil.

I figur 5.3 er gitt en oversikt over de beste anslag over antall interkommunale samarbeid som foreligger i dag. Dersom vi holder oss til det som er registrert så er det ca. 750 samarbeid. Anslaget på uregistrerte samarbeid er anslått til ca. 100. Tas de med lander vi på 850 ordninger. Noen vil også inkludere avtalebaserte samarbeid uten å oppfylle formelle krav til interkommunalt samarbeid. Dette anslås til ca. 425 ordninger. Et slags utvidet begrep for interkommunalt samarbeid lander i så fall på mellom 1200 og 1300 ordninger.

Figur 5.3 Omfanget av interkommunalt samarbeid

ANTALL INTERKOMMUNALE SAMARBEID IRIS-RAPPORT 2013

1. REGISTRERTE

- § 27 185
- § 28 127
- IKS 239
- AS-er 199 (Det store flertallet driver næringsvirksomhet)
- **SUM 750**

2. ANSLAG IKKE REGISTRERTE § 27/28 SAMARBEID: CA. 100

**3. ANSLÅR PÅ USIKKERT GRUNNLAG AT DET I TILLEGG ER CA 425
AVTALEBASERTE SAMARBEID**

**NOE AVHENGIG AV HVORDAN INTERKOMMUNALT SAMARBEID DEFINERES
ER ANTALLET:**

Vid definisjon: 1200/1300

Formell definisjon: 700/800

En annen måte å måle omfanget av interkommunalt samarbeid er å beregne den andel kommunale utgifter, som er knyttet til ordningene, utgjør i prosent av kommunenes samlede utgifter. I IRIS rapporten er det anslått at utgiftene til de interkommunale samarbeidsordninger utgjør ca. 10 % av kommunenes samlede utgifter. I den beregningen er imidlertid tatt med utgifter til energiverk, vernede bedrifter og bompengeselskaper, som ikke er kommunale utgifter. Dette anslaget er derfor for høyt som anslag på den andel av kommunenes utgifter som disponeres i interkommunale ordninger. Et mer rimelig anslag på kommunale utgifter som disponeres av interkommunale samarbeidsordninger er mellom 6 og 8 % av kommunenes samlede utgifter.

5.4 Hva driver virksomheter som IKS og § 27 med?

Det er vanlig å hevde at kommunal virksomhet organisert etter lov om interkommunale selskaper driver forretningsvirksomhet. Det er feil. Derfor skal her kort belyses hva de såkalte IKS-ene driver med. I henhold til oversikter over kommunale foretak og interkommunale selskaper i KOSTRA (SSB) er det i alt 236 interkommunale selskaper i 2010. I 2006 var det 206 slike selskaper. I fig 5.4 er angitt de virksomhetsområder disse selskapene driver med. De brukes ofte på kommunal virksomhet som er finansiert

av egne inntekter i form av avgifter, gebyrer og leieinntekter og som drives av flere kommuner i felleskap basert på selvkostprinsipper. Disse virksomhetsområder er havner, vann, avløp og renovasjon. Det er i særklasse flest slike selskaper på renovasjonsområdet. Til disse virksomhetene kan det gjøre seg gjeldende stordriftsfordeler som kommunen tar ut gjennom samarbeidet. Andre områder er kommunal revisjon, kommunale arkiver, brannvesen, krisesentre, legevakter, PP tjenester, alarmsentraler og IKT-tjenester. Dette er spesialiserte områder hvor kommunene kan ha større fagmiljøer og et høyt kompetansenivå uten å måtte slå kommunene sammen. Antall deltakerkommuner i selskapene varierer fra 2 til 30/40. Gjennomsnittlig er det mellom 7 og 8 deltakerkommuner. Fylkeskommunen kan også være deltager sammen med kommunene i et fylke. Eksempel på det er interkommunale arkivselskaper.

I rapporten fra Universitetet i Agder (Jacobsen 2010 s.25) angis at IKS-er driver "Primært oppgaver av forretningsmessig art". Det er, som nevnt, feil. IKS-ene ivaretar tjenester for kommunene i felleskap og er på linje med å drive dem i egenregi. Enten er det helt ordinære kommunale tjenester overfor innbyggere og næringsliv eller fellestjenester som går til deltakerkommunene. Selskaper som driver forretningsvirksomhet driver næringsvirksomhet hvor formålet bl.a. vil være å drive selskapene for å få størst mulig overskudd. Slike formål har ikke virksomheter registrert som IKS - er i SSBs database KOSTRA. Kommunene har ikke adgang til å garantere for næringsvirksomhet. Siden IKS-ene er garantert av deltakerkommunene kan de heller ikke drive næringsvirksomhet. I renovasjonssektoren er håndtering av husholdningsavfall en kommunal oppgave, mens det er konkurranse med private aktører om næringsavfall. For å løse denne utfordring har renovasjonsselskaper, som er organisert som IKS-er, f.eks. skilt ut håndtering av næringsavfall i egne aksjeselskaper.

Jacobsen har i sin rapport om § 27 samarbeid registrert hvilke områder slike samarbeid foregår (Jacobsen s. 36). I hans utvalg er 32 pst av samarbeidene Regionråd. Det øvrige fordeler seg på tjenester til innbyggerne eller interne tjenester til kommunene. 11 pst gjelder akuttberedskap (legevakt og brann), 8 pst friluftsliv og naturforvaltning, 7 pst kontrollutvalgssekretariater mens det resterende fordeler seg med mindre andeler på PPT tjenester, undervisning/kompetanseutbygging, IKT, innkjøp, skatt og næringsutvikling.

Figur 5.4 Interkommunale selskaper fordelt på virksomhet. 2010. Kilde: KOSTRA (SSB)

| Virksomhet | Antall selskaper |
|--|------------------|
| Vann/Avløp/Renovasjon | 65 |
| Herav: | |
| Vann (8) | |
| Avløp (5) | |
| Renovasjon (46) | |
| Havner | 10 |
| Brann/alarm | 26 |
| Barnevern og krisesenter | 12 |
| Helsevern | 16 |
| Kultur institusjoner | 23 |
| Opplæring/vernet bedrift | 8 |
| Arkiv | 11 |
| Revisjon og kontrollutvalg sekretariat | 40 |
| Felles IKT | 6 |
| Næringsutvikling | 16 |
| Annet | 3 |
| Sum | 236 |

Disse oversiktene viser også at på de tjenestoområder, som kommunene bruker mesteparten av sine ressurser; barnehager, grunnskole, skolefritidsordninger og pleie og omsorg, ivaretas gjennom den helt ordinære kommunale virksomheten i de fleste norske kommuner både store og små. I en del av de aller største kommunene; særlig i Oslo og Bergen er ikke problemstillingen at de kjøper tjenester fra andre kommuner særlig viktig. I disse kommunene er det viktige og dominerende at kommunene i stedet for å ivareta dem i egenregi «outsourcer» dem til private bedrifter gjennom konkurranseutsetting. De som vinner slike konkurranser er ofte selskaper med tilknytning til skatteparadiser. Det vil være vanskelig for norskbaserte bedrifter å stille opp mot disse.

5.5 Virkninger av interkommunalt samarbeid

Her er ikke ment å gi en utfyllende drøfting av virkningene av interkommunalt samarbeid. Kommunene driver interkommunalt samarbeid ut fra tre hovedformål: (1) å utnytte stordriftsfordeler (2) å skape større kompetansemiljøer (3) å samordne og skape bedre utvikling for en region. Stordriftsfordeler er knyttet særlig til kommunaltekniske tjenester, til tjenester hvor det er spesialisering og hvor det er behov for et større befolkningsunderlag for å utnytte den kapasiteten tjenestene har. Disse fordelene kan oppnås gjennom interkommunalt samarbeid uten å måtte slå kommunene sammen til større enheter. Da kan kommunene samtidig utnytte de fordelene små kommuner har med nærhet mellom innbyggerne og kommunens politikere og ansatte på de tunge kommunale tjenester i oppvekst og utdanning og pleie og omsorg.

Interkommunalt samarbeid er en av årsakene til at det ikke kan forventes vesentlige kostnadsgevinster ved kommunesammenslutninger og større kommuner. Gevinster ved stordriftsfordeler er allerede tatt ut gjennom interkommunale samarbeidsordninger. Samtidig bidrar det til at små kommuner kan yte gode tjenester også på svært spesialiserte områder.

En positiv regional utvikling vil alle kommuner i en region ha glede av. Mye av formålet med regionrådene er nettopp å samordne og skape bedre utvikling i næringsliv, befolkning, kultur mv. i regionen. Da kan en kombinere kraften i at enkeltkommuner arbeider for bedre utviklingen i sin kommune samtidig som en gjennom regionen samordner alle kommunenes krefter til felles beste for hele regionen.

Disse forholdene kommer også godt fram slik et utvalg av politikere vurderer hovedformålene for interkommunalt samarbeid i IRIS-rapporten:

- økonomisk effektivisering
- øke kvaliteten på tjenestene
- styrke regionene og utviklingsarbeidet ut over kommunegrensene

De utredninger som er gjennomført viser at holdningene til interkommunalt samarbeid gjennomgående er positive. Det gjelder både ECON rapporten fra 2006, Jacobsens undersøkelse fra 2010 og IRIS rapporten fra 2013. Utfordringene knyttet til interkommunalt samarbeid er i henhold til disse forskningsrapportene særlig ønske om bedre oversikt over og informasjon om samarbeidsordningene. Samtidig er det slik at oversikten på dette område ikke er dårligere enn for ordinær kommunal virksomhet. Det gis også uttrykk for at det er behov for sterkere politisk styring. Men det er sentrale aktører fra politikk og administrasjon som deltar i styringen. Medlemmer av kommunestyrene har full adgang til å ta opp problemstillinger knyttet til interkommunale samarbeid, og det gjøres også. Ordningene oppfattes ikke som satellitter på utsiden av kommunene eller utenfor politisk kontroll, og det er ingen systematisk forskjell i vurderingene mellom store og små kommuner.

Rapportene konkluderer med at det er behov for bedre informasjon og oversikt over de interkommunale samarbeidsordninger og at det er behov for at de styres politisk av deltakerkommunene. I de senere år er det blitt vanlig at kommunene i interkommunale samarbeid i fellesskap utarbeider oversikter over samarbeidsordningene. Der legges det opp til hvordan de interkommunale samarbeidene; særlig de interkommunale selskapene skal styres. Det kan gjelde forhold som styringsprinsipper, budsjettforutsetninger, lønnspolitikk, kostnadsfordeling og styresammensetning. Erfaringene fra bruk av eiermeldinger som redskap for slik styring er gode. Eksempel på en slik eiermelding er Interkommunal Eierskapsmelding for Indre Østfold⁵².

⁵² Denne kan finnes på: <http://www.indreregion.no/moete-07-06-13.259833.no.html>

Disse vurderingene synes ikke å deles av Vabo-utvalget som er oppnevnt av regjeringen for å lage kriterier for ny kommunestruktur. De har et svært negativt syn på interkommunalt samarbeid. Deres vurderinger er knyttet til følgende påstander (Vabo-utvalget s 72):

- Interkommunalt samarbeidsordninger er i mindre grad underlagt folkevalgt styring
- Samarbeid på tvers av tjenestene innad i en kommune kan bli vanskeligere
- Vanskeliggjør økonomisk styring

Vabo-utvalgets leder og utvalgsmedlemmet Borge uttaler på s 46 i rapporten (Sørensen, et al., 2007) også at «Stadig flere kommuner inngår i interkommunale samarbeid og staten har lagt til rette for ulike modeller». Det siste er riktig og det må vel oppfattes som positivt at staten legger til rette for at interkommunalt samarbeid kan ivaretas på gode og oversiktlige måter. Men at stadig flere kommuner inngår i interkommunalt samarbeid kan ikke være riktig siden alle kommuner så godt som alltid har drevet interkommunalt samarbeid. Vet ikke Vabo-utvalget det eller mener de at omfanget av ordningene har økt? Det siste er sannsynligvis riktig, men her mangler vi tall. F.eks. har det etter 2002 blitt vanlig å organisere sekretariatene for kontrollutvalgene og kommunal revisjon som interkommunale selskaper. Det utgjør i dag 40 ordninger. De har imidlertid relativt lite økonomisk omfang og det er vel de færrest som vil hevde at de er et demokratisk problem. Tilsvarende gjelder de fylkesvis organiserte arkivene og brann – og redningstjenester. Et annet område hvor det er økning er innen barnevernet. Samhandlingsreformen utløser også nye samarbeidsordninger.

Vabo-utvalgets leder og utvalgsmedlemmet Borge er ansvarlig for alvorlige feilberegninger i omfanget av interkommunalt samarbeid i BI-rapporten «Omstilling og utvikling i norske kommuner» (Sørensen, et al., 2007) jamfør avsnitt 5.3 ovenfor. I samme rapport (s.24) brukte de sin feilberegning til følgende vurdering:

«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 administrasjons-styrte monopoler uten tilstrekkelig eierkontroll og effektivitet.»

Vabo og Borge konkluderte allerede i 2007 på følgende måte om interkommunalt samarbeid:

«Interkommunalt samarbeid ser derfor ikke ut til å være et godt alternativ til kommunesammenslåing. Det er (minst) tre grunner til dette. For det første er den interkommunale eierstyring oftest svak. Interkommunale selskaper har ofte store og heterogene styrever. Studier av kommersielle selskaper viser at selskaper med slike styrever har lav lønnsomhet. I interkommunale selskaper kan det være konflikter mellom politiske styreverrepresentanter som svekker selskapets beslutningsevne. For det andre viser det seg at virksomheter som er eid av mange kommuner har lavere effektivitet enn virksomheter som er eid av en kommune... For det tredje er det liten eller fraværende konkurranse om de tjenester som leveres av interkommunale selskaper.»

Dette er en merkverdig begrunnelse for motstand mot interkommunalt samarbeid. Forfatterne synes å tro at interkommunalt samarbeid er forretningsvirksomhet med kommersielle formål og at de bør konkurrere med andre selskaper om å yte tjenestene. De interkommunale selskapene driver ikke kommersiell virksomhet, men ivaretar kommunale oppgaver. De har ikke økonomisk overskudd som formål. Formålet er å sikre innbyggere og næringsliv gode kommunale tjenester på en økonomisk gunstig måte. Tjenestene finansieres enten av gebyrer og avgifter basert på selvkostprinsipper eller av kommunenes skatteinntekter. Det burde være elementære kunnskaper for eksperter på kommunal virksomhet.

Det sterkeste ankepunktet mot interkommunale samarbeidsordninger er påstandene om at de undergraver demokratisk styring. 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 demokratiske problemene som Vabo-utvalget hevder. Det er 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 alternativ til kommunesammenslåing og også til «outsourcing» eller konkurranseutsetting av kommunale tjenester. Er det derfor interkommunalt samarbeid er blitt en torn i øyet for så mange? Det er påfallende at tilhengerne av færre kommuner overdriver omfanget av interkommunalt samarbeid og hevder at det er svært problematisk til tross for at de seriøse forskningsrapporter om omfang og syn på samarbeid sier noe annet. Ekspertutvalget for kommunereform faller klart i denne kategorien.

5.6 Oppsummering

Samarbeid mellom kommuner og interkommunalt samarbeid er grunnleggende positivt og er et viktig bidrag til positiv utvikling i kommunal virksomhet og kommunale tjenester. Omfanget av interkommunalt samarbeid og de problemer det kan skape overdrives sterkt av krefter som er opptatt av å få større kommuner. Vabo-utvalgets leder og medlemmet Borge var medforfattere i den rapporten som i 2007 bidro til den største overdrivelsen av interkommunale samarbeidsordninger. Deres beregning er basert på en elementær regnefeil.

Interkommunalt samarbeid bidrar til at mindre kommuner kan utnytte eventuelle stordriftsfordeler i kommunal virksomhet, og ha gode fagmiljøer der de mest spesialiserte tjenester krever et større befolkningsunderlag enn de mindre kommunene har. Det er en av årsakene til at det ikke kan forventes økonomiske innsparinger ved større kommuner. Kostnadsgevinster ved stordriftsfordeler er allerede tatt ut. Derved kan de mindre befolkningsrike kommunene utnytte nærheten mellom innbyggerne og kommunens politikere og tjenestemenn til å yte bedre kommunale tjenester. Nærheten mellom innbyggere, politikere og

tjenesteområder er den mest sannsynlige årsak til at innbyggerne i små kommuner er mest fornøyd med de ressurskrevende kommunale tjenester innen oppvekst og grunnskole, pleie og omsorg og helsetjenester. Kommunene bruker ca. 80 prosent av sine utgifter på disse tjenestene. Innbyggernes tilfredshet med disse tjenestene synker med økende kommunestørrelse.

Mandatet til utvalget for å utvikle kriterier for god kommunestruktur inneholder punktet: »Som et generelt prinsipp skal det legges til grunn at alle kommuner skal løse sine lovpålagte oppgaver selv». Utvalget synes å ha fortolket dette slik at selvforsyningen innebære at kommunen helst ikke skal kjøpe tjenester eller inngå i samarbeid med andre kommuner om kommunale oppgaver. En konsekvens av et slikt prinsipp bør vel også være at kommunene helst ikke skal kjøpe tjenester fra privat sektor. En må stille spørsmål om det samfunnssyn et slikt prinsipp bygger på er fornuftig og passer for vårt moderne samfunn. Det minner mere om et litt forstokket og gammeldags syn med liten forståelse for hvordan et moderne samfunn utvikles og styres. Poenget må vel være at kommunene skal løse sine oppgaver på den beste måte for sine innbyggere, sitt organisasjonsliv og sitt næringsliv. Samspill, samarbeid og kommunikasjon mellom de mange aktører som påvirker og former utviklingen er avgjørende for resultater som kan oppnås. En kjerne i en god kommune er derfor evnene til å samarbeide med andre kommuner, mellom kommunen og innbyggere, kulturliv, ideelle organisasjoner, næringsliv, fylkeskommuner og staten.

5.7. Interkommunalt samarbeid i Sør-Østerdal.

Her gis en oversikt over interkommunale samarbeid hvor en eller flere av de 5 kommunene er medeiere. Oversikten er basert på registrerte samarbeid per 31.12.13. Som mål på omfanget brukes samlet driftsutgifter til interkommunalt samarbeid, i prosent av driftsutgifter i kommunen. Omfanget av samarbeidet er relativt lavt. Det har vært noe utfordrende å få en fullstendig oversikt over samarbeidene. Spesielt samarbeid av § 27 og 28. I framtiden kan det være en gevinst for regionen og utarbeide en samlet eierskapsmelding. Først vil det gis en oversikt over interkommunale samarbeid. Dessuten vil et AS også bli tatt med i oversikten. Denne oversikten gis i tabell 5.1.

Interkommunale selskaper har i utgangspunktet regnskapsplikt etter regnskapsloven, men kan i selskapsavtalen bestemme at selskapet i stedet skal avgi regnskap etter kommunale regnskapsprinsipper gjeldende for kommuner og fylkeskommuner, jf. Lov om interkommunale selskaper § 27 1. ledd. Ett av selskapene (Hedmark Revisjon IKS) fører regnskap etter kommuneloven, de øvrige etter regnskapsloven, jf. note til tabellen. Regnskap etter regnskapsloven kontra kommuneloven er ikke direkte sammenlignbare. Det skyldes blant annet at regnskapene anvender ulike periodiseringsprinsipper. For regnskap etter kommuneloven er det benyttet sum driftsutgifter inklusiv avskrivninger.

Tabell 5.1 Oversikt over IKS og AS i Sør-Østerdal

| Interkommunale selskaper i region Sør-Østerdal - eierfordeling og driftsutgifter/-kostnader | | | | | | | | | | | |
|--|------|-----------|-------------------|-----------|-------------------|-----------|-------------------|-------------|------------------|-----------|------------------|
| Selskap | Note | Elverum | | Trysil | | Åmot | | Stor-Elvdal | | Engerdal | |
| | | Eierandel | Andel DU | Eierandel | Andel DU | Eierandel | Andel DU | Eierandel | Andel DU | Eierandel | Andel DU |
| Hedmark Revisjon IKS | 1 | 11,60 % | 1 971 243 | 4,90 % | 832 680 | 3,30 % | 560 785 | 2,10 % | 356 863 | 1,40 % | 237 909 |
| Sør-Østerdal Interkommunale Renovasjonsselskap IKS | 2, 4 | 60,00 % | 41 583 594 | 25,00 % | 17 326 498 | 15,00 % | 10 395 899 | | | | |
| Midt-Hedmark brann- og redningsvesen IKS | 2 | 36,60 % | 22 101 983 | 13,30 % | 8 031 595 | | | 6,40 % | 3 864 828 | 4,40 % | 2 657 069 |
| Lapartner IKS | 2, 3 | 53,04 % | 2 159 732 | 22,10 % | 899 888 | 13,26 % | 539 933 | 7,60 % | 309 464 | 4,00 % | 162 876 |
| Sum driftsutgifter IKS | | | 67 816 551 | | 27 090 661 | | 11 496 616 | | 4 531 154 | | 3 057 853 |
| Fjellregionen Interkommunale Avfallsselskap AS | 2, 5 | | | | | | | 11,00 % | 5 885 000 | 6,00 % | 3 210 000 |
| Sum driftskostnader AS | | | 0 | | 0 | | 0 | | 5 885 000 | | 3 210 000 |
| Sum driftsutgifter kommunen | | | -1 418 954 000 | | -550 213 000 | | -394 666 000 | | -224 598 000 | | -154 505 000 |
| Driftsutgifter-/kostnader IKS/AS i % av kommunens driftsutgifter | | | -4,78 % | | -4,92 % | | -2,91 % | | -4,64 % | | -4,06 % |
| <i>(1) Avlegger regnskap etter kommuneloven.</i> | | | | | | | | | | | |
| <i>(2) Avlegger regnskap etter regnskapsloven.</i> | | | | | | | | | | | |
| <i>(3) Kommunene Elverum, Trysil og Åmot er indirekte eiere i Lapartner IKS gjennom SØIR IKS, som har en eierandel på 88,4 % i selskapet. Andel av sum driftskostnader i Lapartner er fordelt på de tre kommunene ut fra deres eierandel i SØIR.</i> | | | | | | | | | | | |
| <i>(4) SØIR IKS eier to aksjeselskaper; SØIR Husholdning AS og SØIR Næring AS. Tallene i tabellen gjelder kun driftskostnader i IKS'et da aksjeselskaper faller utenfor formålet med presentasjonen.</i> | | | | | | | | | | | |
| <i>(5) FIAS AS er tatt med i oversikten siden selskapet ivaretar oppgaver som vanligvis blir utført av kommunen selv eller kommunal særbedrift.</i> | | | | | | | | | | | |

For selskaper som fører regnskap etter regnskapsloven er det benyttet sum driftskostnader inklusiv avskrivninger. Det er antatt at ulik periodisering ikke har vesentlig betydning for vurdering av det samlede omfanget av selskapenes virksomhet sett under ett. Det er ikke gjort fradrag for inntekter da hensikten er å vise sum driftsutgifter/-kostnader sammenholdt med sum driftsutgifter i kommunene for å få et bilde av omfanget på selskapenes virksomhet i forhold til kommunenes ordinære drift.

Det finnes ulike modeller for finansiering av et interkommunalt selskap. Som oftest benyttes en fordeling etter innbyggertall, gjerne kombinert med et likt eller differensiert grunnbeløp for alle deltagerkommunene. Hvilken modell som anvendes fremgår av selskapsavtalen for hvert av selskapene. Den enkelte kommunes andel av den samlede finansieringen kan derfor variere fra et selskap til et annet. Kommunens ansvar for finansieringen samsvarer ofte ikke med kommunens eierandel i selskapet. Ved rapportering av regnskapstall for interkommunale selskaper i KOSTRA fordeles andelen utgifter og inntekter på eierkommunene etter kommunenes eierandel registrert i Brønnøysundregistrene for å få frem tall for kommunene som konsern. Ved fordelingen av utgifter/kostnader i tabellen er det benyttet samme prinsipp. Det vil si at eierandel og ikke den enkelte kommunes faktisk andel av finansieringen ligger til grunn for fordelingen.

Fjellregionen Interkommunal Avfallsselskap AS er tatt med i oversikten siden selskapet ivaretar oppgaver som vanligvis blir utført av kommunen selv eller kommunal særbedrift. Kostnadene er fordelt etter eierandel i selskapet.

Tabell 5.2 viser interkommunalt samarbeid etter kommunelovens § 27 og vertskommunesamarbeid etter § 28, som omfatter en eller flere av de 5 kommunene. Oversikten er basert etablerte samarbeid per 31.12.13. Totalt er det registrert 9 interkommunale samarbeid/vertskommunesamarbeid.

Tabell 5.2 Oversikt over § 27 og § 28

| Interkommunalt samarbeid etter kommunelovens § 27 og vertskommunesamarbeid etter § 28 - kommuner i region Sør-Østerdal | | | | | | | | | | | | | | |
|--|------|--------------|--------------|---------|------------------|--------|------------------|--------|------------------|-------------|------------------|----------|------------------|---------|
| Brutto driftsutgifter fordelt | | | | | | | | | | | | | | |
| Selskap | Note | Hjemmel | | Elverum | | Trysil | | Åmot | | Stor-Elvdal | | Engerdal | | |
| | | Kommuneloven | Vertskommune | Andel | Andel DU | Andel | Andel DU | Andel | Andel DU | Andel | Andel DU | Andel | Andel DU | |
| Pedagogisk-psykologisk tjeneste (Trysil, Engerdal, Hedmark fylkeskommune) | 4 | § 27/28 | | | | 60,00% | 1 801 299 | | | | | | 20,00% | 600 433 |
| Pedagogisk-psykologisk tjenestekontor (Elverum, Åmot, Stor-Elvdal, Våler, Hedmark fylkeskommune bidrar i finansieringen) | | § 27 | Elverum | 51,71% | 4 499 849 | | | 12,80% | 1 113 691 | 6,10% | 530 634 | | | |
| Arbeidsgiverkontroll (Elverum, Trysil, Åmot, Stor-Elvdal, Engerdal) | 5 | § 28? | Stor-Elvdal | 38,13% | 518 248 | 22,33% | 303 472 | 15,68% | 213 040 | 12,35% | 167 824 | 11,52% | 156 520 | |
| Kontrollutvalgsekretariat (Elverum, Trysil, Åmot, Stor-Elvdal, Engerdal) | 5 | § 28? | Åmot | 23,96% | 179 200 | 19,41% | 145 200 | 20,08% | 150 226 | 19,41% | 145 200 | 17,14% | 128 200 | |
| Miljørettet helsevern (Elverum, Trysil) | | § 27 | Elverum | | | | | | | | | | | |
| SÅTE-samarbeidet/IKT drift (Trysil, Åmot, Stor-Elvdal, Engerdal) | 1 | § 27? | Åmot | | | 33,92% | 5 549 689 | 29,06% | 4 755 048 | 20,74% | 3 392 784 | 16,29% | 2 664 834 | |
| Legevakt (Stor-Elvdal, Rendalen) | 2 | § 28? | Rendalen | | | | | | | 58,03% | 502 200 | | | |
| Hamar krisesenter (Trysil, Hamar) | | § 28 | Hamar | 16,19% | 1 364 831 | 5,21% | 439 457 | 3,51% | 295 692 | | | | 1,06% | 89 272 |
| Interkommunalt utvalg for akutt forurensning Hedmark (Midt-Hedmark brann- og redningsvesen, Åmot, Ringsaker, Hedmark brannvesen) | 3 | § 27 | Hamar | 14,39% | 41 126 | 4,63% | 13 242 | 3,12% | 8 910 | 1,89% | 5 398 | 0,94% | 2 690 | |
| Sum driftsutgifter vertskommunesamarbeid | | | | | 6 603 254 | | 8 252 359 | | 6 536 607 | | 4 744 040 | | 3 641 949 | |
| Sum driftsutgifter kommunen | | | | | 1 418 954 000 | | 550 213 000 | | 394 666 000 | | 224 598 000 | | 154 505 000 | |
| Driftsutgifter IKS i prosent av kommunens driftsutgifter | | | | | 0,47% | | 1,50% | | 1,66% | | 2,11% | | 2,36% | |

(1) Samarbeidet synes i dag å være basert på en avtale uten formell foraking i kommunelovens § 27/28, til tross for at eierskapsmeldingen til Trysil kommune omtaler dette som et § 27 samarbeid. Fra 01.01.15 vil samarbeidet bli formalisert som et vertskommunesamarbeid etter kommunelovens § 28 med Trysil som vertskommune.

(2) Avtale fra 1981 med uklar status ifht. kommuneloven. Samarbeidet er avsluttet med virkning fra 01.01.14. Rendalen har fra samme tidspunkt inngått samarbeid om legevakt med fire andre kommuner i Nord-Østerdal.

(3) Samarbeidet omfatter direkte og indirekte kommunene Elverum, Trysil, Åmot, Stor-Elvdal, Engerdal, Hamar, Stange, Løten, Ringsaker, Våler, Alvdal, Tynset, Tolga, Folldal, Rendalen.

(4) Nåværende avtale viser både til kommunelovens § 27 og 28.

(5) Avtalens formelle status i forhold til kommuneloven er uavklart.

Samarbeidene er i svært liten grad omtalt i kommunenes Eiermeldinger og det har vært vanskelig å bringe på det rene tiltakenes formelle status og forankring i kommunelovens § 27/28. På samme måte som i tabellene for de interkommunale selskapene, er det også her brukt sum driftsutgifter inklusiv avskrivninger så langt råd er for å få et bilde av det økonomiske omfanget av samarbeidene i forhold til kommunenes ordinære drift. Sum driftsutgifter vil ofte være større enn den samlede finansiering fra deltagerkommunene da det også kan være inntekter som gjelder samarbeidet. Ved fordeling av driftsutgiftene på den enkelte kommune er det benyttet samme fordelingsnøkkel som for kommunenes andel av finansieringen. Dette gjør at driftsutgifter fordelt på kommunene for flere av samarbeidene ikke samsvarer med den enkelte kommunens økonomisk bidrag til finansieringen. I tabell 5.3 oppsummeres det interkommunale samarbeidet i regionen.

Tabell 5.3 Driftsutgifter til interkommunalt samarbeid, i prosent av driftsutgifter til kommunen

| | Elverum | Trysil | Åmot | Stor-Elvdal | Engerdal |
|---|---------|--------|------|-------------|----------|
| Prosentvis driftsutgifter til interkommunalt samarbeid i prosent av driftsutgifter i kommunen | 5.15 | 6.01 | 4.49 | 6.52 | 5.97 |

Tabell 5.3 viser at Stor-Elvdal og Trysil har det største omfanget av interkommunalt samarbeid. Omfanget av interkommunalt samarbeid er på linje med tidligere nevnte anslag på interkommunalt samarbeid. Sammenligner man omfanget i av interkommunalt samarbeid i Sør-Østerdal med tidligere nevnt anslag og IRIS sitt estimat, så er samarbeidet i regionen lite omfattende. Dette i forhold til landet samlet.

5.8 Rådmennenes vurdering av interkommunalt samarbeid, kommunestruktur og regional utvikling

Innledning:

I dette avsnittet vil det være en beskrivelse av hvordan rådmennene i regionen vurderer interkommunalt samarbeid, kommunestrukturen og regional utvikling. Rådmennenes vurdering stammer fra intervju med rådmennene utført 21. og 22. august. Metoden halvstrukturert intervju ble benyttet, som vil si at intervjuet var basert på spørsmål som både hadde åpne svarkategorier og bestemte svarkategorier. Intervjuet var bygd opp med «oppvarmingsspørsmål» som omhandlet blant annet utdanning og tidsperiode i stilling som rådmann. Deretter var det kom var det spørsmål rettet i mot de tre nevnte hovedaspektene ved intervjuet.

Her vil det bli gitt en sammenfatning av hva rådmennene svarte. Det vil si at det ikke vil bli lagt fram ordrett hva informantene (rådmennene) svarte, men heller en generalisering av vurderingene. Samtidig som svarene er et sammendrag av hva alle rådmennene svarte samlet. Svarene må også leses som intervjueren (forfatterens) tolkning av svarene til intervjuobjektene, og intervjuobjektene kan også ha forstått spørsmålene forskjellig. Ikke alle spørsmålene og svarene er like relevante, og derfor vil kun svarene til de essensielle spørsmålene blir trukket fram. Intervjuene ble gjennomført ved å ta notater og opptak av intervjuet. Første spørsmålsrunde var om rådmennenes vurdering av interkommunalt samarbeid.

Rådmennenes vurdering av interkommunalt samarbeid

Det ble først spurt om hvordan rådmennene vurderte det interkommunale samarbeidet, på en skala fra 0 til 10 hvor 10 er meget positivt, mens 0 er svært negativt. Sammen med positive og negative sider ved samarbeidet. Rådmennene var generelt sett ganske positive til samarbeidet. Vurderingene var mellom 7 og 9. Det kan derfor sies at rådmennene hadde en positiv vurdering av det interkommunale samarbeidet. Flere rådmenn ønsket også mer interkommunalt samarbeid av kommunale lovpålagte tjenester, og generelt mer samarbeid.

I forhold til positive sider ble det trukket fram at interkommunalt samarbeid gav muligheten for;

- større og mindre sårbart fagmiljø
- bedre ressursutnyttelse av de ansatte og dermed også mer attraktiv arbeidsplass
- muligheten til å realisere stordriftsfordeler og spesialisering hos de ansatte
- personlig avstand mellom ansatt og bruker
- interkommunalt samarbeid var nødvendig for å i det hele tatt kunne tilby tjenesten

De negative sidene ved samarbeidet var;

- at det kunne være for stor avstand

- noe uenighet om forholdet mellom finansiering og eierskap
- uenigheter ved lokalisering av samarbeidet
- tyngre å styre med flere aktører på eiersiden
- sterke styrer eller administrasjon i IKS kunne svekke helhetsfokuset ved den samlede kommunale driften

Videre ble det spurt om interkommunalt samarbeid tok mye tid. Generelt sett opplevde ikke rådmennene at interkommunalt samarbeid tok mye tid, da samarbeidet var operativt. Det ble derimot nevnt at det kunne ta mye tid å etablere selve samarbeidet. Både politisk internt, og blant samarbeidskommunene.

Rådmennenes ble spurt om de opplevde at det var spesielle økonomiske utfordringer knyttet til samarbeidene. Her svarte rådmennene noe ulikt, men hvor intervjueren opplevde at ingen av rådmennene vurderte det som en stor utfordring. Det var heller fordelingsutfordringer ved finansiering av samarbeidet. Aspekt som ble nevnt var:

- utfordringer med finansieringskriterier ved samarbeidet
- det hadde vært økonomiske utfordringer knyttet til et spesielt samarbeid, men at de problemene hadde blitt tatt tak i
- IKS kunne være kostnadsdrivende, hvis det ikke kostnadsutviklingen ble kontrollert

Selv om rådmennene tilhører den administrative delen av kommunen, ble det spurt om deres oppfatning om at «interkommunalt samarbeid gir grunnlag til demokratisk underskudd?» De fleste av rådmennene svarte nei på spørsmålet, eller hvor intervjueren opplevde at rådmennene ikke så det som et stort problem. Samtidig kom også rådmennene med forklaring for hvorfor interkommunalt samarbeid kunne gi grunnlag til demokratisk underskudd:

- Avhengig om folkevalgte i styringssystemet fikk med seg helheten, og ikke var svake på bekostning av sterkt administrasjon (og styre).
- Hvis ikke interessen til alle kommunene ble tatt hensyn til i samarbeidet
- Større avstand mellom kommunestyret, og tjenesteproduksjon i interkommunalt samarbeid.

Samtidig som det ble gitt forklaringer for hvorfor interkommunalt samarbeid ikke gav grunnlag til demokratisk underskudd:

- Samarbeidet foregikk i tjenester hvor det var lite «politikk», og i tjenester som kunne karakteriseres som tekniske tjenester og/eller støttetjenester
- Folkevalgt representasjon i styringssystemet til de interkommunale samarbeidene

Et naturlig oppfølgende spørsmål, var om rådmennene vurderte det interkommunale samarbeidet som omfattende. Flere svarte nei, og at de ønsket mer samarbeid. Mens en svarte at det var moderat, som ble

omfattet av intervjueren som at samarbeidet var tilstrekkelig. Her møter man kanskje på en av utfordringene; noen ønsker mer samarbeid, mens andre er fornøyd med dagens situasjon eller at de føler organisering av tjenestene gjøres best i egenregi.

Det ble også spurt om kommunene benytter seg av muligheten for selskapskontroll eller forvaltningsrevisjon? Der svarte rådmennene ja, og hvor kontrollutvalget i kommunen eller Hedmark revisjon ble benyttet.

Det ble også om det var noen spesiell selskapsform som var å foretrekke i organisering av interkommunalt samarbeid. Da fikk intervjueren oppfattelsen av at vertskommune samarbeidet var å foretrekke, uten at intervjueren fikk med seg om det var noen samlet klar preferanse for de forskjellige formene av vertskommune samarbeid.

Rådmennenes vurdering av kommunestruktur.

Rådmennene ble bedt om å: **vurdere i hvor stor grad ser du behov for endring av kommunestrukturen i regionen? På en skala fra 0 til 10, hvor 10 er stort behov for å endre kommunestrukturen og 0 betyr at det er ikke et behov for endringer av kommunestrukturen.** Her svarte rådmennene fra 1 til 5, men intervjueren opplevde eller tolket det ikke som det var noe stort ønske hos rådmennene om å slå sammen kommuner. Eller at det var et stort tema om å slå kommunene. Det ble derimot trukket fram at:

- Tjenestene tilbudt må fortsatt være faglig tilstrekkelige
- Viktig med et samarbeid, som kan styrke regions interesser i konkurranse i mot andre regioner og for å løse kommunale oppgaver.

Som et oppfølgingsspørsmål ble det spurt om: **hvordan mener du at framtidig kommunestruktur i regionen bør være? Dagens situasjon, sammenslåinger eller samkommuner?** Her varierte svarene fra dagens situasjon, og en som var usikker. Det ble trukket fram at i visse kommuner var det utfordringer, men at kommunesammenslåing ikke var løsningen. Den store avstanden ble trukket fram som en essensiell faktor i mot sammenslåing.

Videre ble det spurt om hvilke fortrinn og utfordringer rådmennene så i sine kommuner. Her var det også varierte svar, i forhold til hvilken kommune de arbeidet i. Her gis oversikten over hva rådmennene som sine fortrinn og utfordringer:

Fortrinn:

- Statlige institusjoner, som Høgskolen og Forsvaret
- Gode oppvekstvilkår og kommunikasjonsmuligheter
- Skogfaglig godt miljø
- Gode kommunale tjenester til barn og unge
- Nærhet mellom befolkningen/brukerne og lokalpolitikere, administrasjon og ansatte
- Jernbane
- Godt reiselivsnæring
- Eget arbeidsmarked

Utfordringer:

- Finansielle vekst, gjeldsbyrde og «voksesmerter»
- Befolkningsnedgang
- Demografiske endringer
- Nedgang i frivillig aktivitet
- Utfordrende/sårbar næringsstruktur
- Tilpasse tjenesteproduksjonen gitt økonomisk ressursgrunnlag
- Kvalifisert fagarbeider, spesielt pleie og omsorg
- Flere helårsarbeidsplasser

Rådmennenes vurdering av regional utvikling.

Den siste spørsmålsrunden var om regionalt samarbeid. Der ble rådmennene spurt om **hvordan vurderer du den regionale utviklingen i regionen? På en skala fra 0 til 10 hvor 10 er meget positivt, mens 0 er svært negativt.** Rådmennene svarte i fra 4-6, og intervjueren tolket det som at rådmennene mente at det var muligheter for å forbedre den regionale utviklingen. Det ble også nevnt at i internasjonal sammenheng var det grei regional utvikling, men i mot andre regioner i landet var det forbedringspotensialet. Her ble det også nevnt at det var behov for mer samarbeid, og ønske om man fikk sterkere drivkraft i blant annet Elverum.

Vedlegg. Oversikt over interkommunale samarbeid og aksjeselskap

Vedlegg 1 gir en oversikt over interkommunale selskaper hvor en eller flere av de 5 kommunene er medeiere. Oversikten er basert registrerte selskaper per 31.12.13.

Interkommunale selskaper har i utgangspunktet regnskapsplikt etter regnskapsloven, men kan i selskapsavtalen bestemme at selskapet i stedet skal avgi regnskap etter kommunale regnskapsprinsipper gjeldende for kommuner og fylkeskommuner, jf. Lov om interkommunale selskaper § 27 1. ledd. Ett av selskapene (Hedmark Revisjon IKS) fører regnskap etter kommuneloven, de øvrige etter regnskapsloven, jf. note til tabellen. Regnskap etter regnskapsloven kontra kommuneloven er ikke direkte sammenlignbare. Det skyldes blant annet at regnskapene anvender ulike periodiseringprinsipper. For regnskap etter kommuneloven er det benyttet sum driftsutgifter inklusiv avskrivninger. For selskaper som fører regnskap etter regnskapsloven er det benyttet sum driftskostnader inklusiv avskrivninger. Det er antatt at ulik periodisering ikke har vesentlig betydning for vurdering av det samlede omfanget av selskapenes virksomhet sett under ett.

Det er ikke gjort fradrag for inntekter da hensikten er å vise sum driftsutgifter/-kostnader sammenholdt med sum driftsutgifter i kommunene for å få et bilde av omfanget på selskapenes virksomhet i forhold til kommunenes ordinære drift.

Det finnes ulike modeller for finansiering av et interkommunalt selskap. Som oftest benyttes en fordeling etter innbyggertall, gjerne kombiner t med et likt eller differensiert grunnbeløp for alle deltagerkommunene. Hvilken modell som skal anvendes fremgår av selskapsavtalen for hvert av selskapene. Den enkelte kommunes andel av den samlede finansieringen kan derfor variere fra et selskap til et annet. Kommunens ansvar for finansieringen samsvarer ofte ikke med kommunens eierandel i selskapet. Ved rapportering av regnskapstall for interkommunale selskaper i KOSTRA fordeles andelen utgifter og inntekter på eierkommunene etter kommunenes eierandel registrert i Brønnøysundregistrene for å få frem tall for kommunene som konsern. Ved fordelingen av utgifter/kostnader i tabellen er det benyttet samme prinsipp. Det vil si at eierandel og ikke den enkelte kommunes faktiske andel av finansieringen ligger til grunn for fordelingen.

Fjellregionen Interkommunal Avfallsselskap AS er tatt med i oversikten siden selskapet ivaretar oppgaver som vanligvis blir utført av kommunen selv eller kommunal særbedrift.

Vedlegg 1. IKS og AS

| Interkommunale selskaper i region Sør-Østerdal - eierfordeling og driftsutgifter/-kostnader | | | | | | | | | | | |
|--|------|-----------|-------------------|-----------|-------------------|-----------|-------------------|-----------|------------------|-----------|------------------|
| Selskap | Note | Elerum | | | Trysil | | Åmot | | Stor-Elvdal | | Engerdal |
| | | Eierandel | Andel DU | Eierandel | Andel DU | Eierandel | Andel DU | Eierandel | Andel DU | Eierandel | Andel DU |
| Hedmark Revisjon IKS | 1 | 11,60 % | 1 971 243 | 4,90 % | 832 680 | 3,30 % | 560 785 | 2,10 % | 356 863 | 1,40 % | 237 909 |
| Sør-Østerdal Interkommunale Renovasjonsselskap IKS | 2, 4 | 60,00 % | 41 583 594 | 25,00 % | 17 326 498 | 15,00 % | 10 395 899 | 6,40 % | 3 864 828 | 4,40 % | 2 657 069 |
| Midt-Hedmark brann- og redningsvesen IKS | 2 | 36,60 % | 22 101 983 | 13,30 % | 8 031 595 | 13,26 % | 539 933 | 7,60 % | 309 464 | 4,00 % | 162 876 |
| Løpbarner IKS | 2, 3 | 53,04 % | 2 159 732 | 22,10 % | 899 888 | 13,26 % | 539 933 | 7,60 % | 309 464 | 4,00 % | 162 876 |
| Sum driftsutgifter IKS | | | 67 816 551 | | 27 090 661 | | 11 496 616 | | 4 531 154 | | 3 057 853 |
| Fjellregionen Interkommunale Avfallsselskap AS | 2, 5 | | | | | | | 11,00 % | 5 885 000 | 6,00 % | 3 210 000 |
| Sum driftskostnader AS | | | 0 | | 0 | | 0 | | 5 885 000 | | 3 210 000 |
| Sum driftsutgifter kommunen | | | -1 418 954 000 | | -550 213 000 | | -394 666 000 | | -224 598 000 | | -154 505 000 |
| Driftsutgifter-/kostnader IKS/AS i % av kommunens driftsutgifter | | | -4,78 % | | -4,92 % | | -2,91 % | | -4,64 % | | -4,06 % |
| (1) Avlegger regnskap etter kommuneloven. | | | | | | | | | | | |
| (2) Avlegger regnskap etter regnskapsloven. | | | | | | | | | | | |
| (3) Kommunene Elerum, Trysil og Åmot er indirekte eiere i Løpbarner IKS gjennom Sør IKS, som har en eierandel på 88,4 % i selskapet. Andel av sum driftskostnader i Løpbarner er fordelt på de tre kommunene ut fra deres eierandel i Sør IKS. | | | | | | | | | | | |
| (4) Sør IKS er to aksjeselskaper: Sør Husholdning AS og Sør Næring AS. Tollene i tabellen gjelder kun driftskostnader i IKS et da aksjeselskaper faller utenfor formålet med presentasjonen. | | | | | | | | | | | |
| (5) FIAS AS er tatt med i oversikten siden selskapet leverer oppgaver som vanligvis blir utført av kommunen selv eller kommunalt særbedrift. | | | | | | | | | | | |

Vedlegg 2 viser interkommunalt samarbeid etter kommunelovens § 27 og vertskommunesamarbeid etter § 28, som omfatter en eller flere av de 5 kommunene. Oversikten er basert etablerte samarbeid per 31.12.13. Totalt er det registrert 10 interkommunale samarbeid/vertskommunesamarbeid. Samarbeidene er i svært liten grad omtalt i

kommunenes eiermeldinger og det har vært vanskelig å bringe på det rene tiltakenes formelle status og forankring i kommunelovens § 27/28.

På samme måte som i tabellene for de interkommunale selskapene, er det også her brukt sum driftsutgifter inklusiv avskrivninger så langt råd er for å få et bilde av det økonomiske omfanget av samarbeidene i forhold til kommunenes ordinære. Sum driftsutgifter vil ofte være større enn den samlede finansiering fra deltagerkommunene da det også kan være inntekter som gjelder samarbeidet. Ved fordeling av driftsutgiftene på den enkelte kommune er det benyttet samme fordelingsnøkkel som for kommunenes andel av finansieringen. Dette gjør at driftsutgifter fordelt på kommunene for flere av samarbeidene ikke samsvarer med den enkelte kommunens økonomisk bidrag til finansiering av samarbeidet.

Vedlegg 2. § 27 og § 28 samarbeid

| Interkommunalt samarbeid etter kommunelovens § 27 og vertskommunesamarbeid etter § 28 - kommuner i region Sør-Østerdal | | | | | | | | | | | | | |
|--|------|---------|--------------|--------|------------------|--------|------------------|--------|------------------|-------------|------------------|----------|------------------|
| Brutto driftsutgifter fordelt | | | | | | | | | | | | | |
| Selskap | Note | Hjemmel | Vertskommune | Andel | Andel DU | Trysil | Andel DU | Åmot | Andel DU | Stor-Elvdal | Andel DU | Engerdal | Andel DU |
| Pedagogisk-psykologisk tjeneste (Trysil, Engerdal, Hedmark fylkeskommune) | 4 | § 27/28 | | | | 60,00% | 1 801 299 | | | | | 20,00% | 600 433 |
| Pedagogisk-psykologisk tjenestekontor (Eiverrum, Åmot, Stor-Elvdal, Våler, Hedmark fylkeskommune bidrar i finansieringen) | | § 27 | Eiverrum | 51,71% | 4 499 849 | | | 12,80% | 1 113 691 | 6,10% | 530 634 | | |
| Arbeidsgiverkontroll (Eiverrum, Trysil, Åmot, Stor-Elvdal, Engerdal) | 5 | § 28? | Stor-Elvdal | 38,13% | 518 248 | 22,33% | 303 472 | 15,68% | 213 040 | 12,35% | 167 824 | 11,52% | 156 520 |
| Kontrollutvalgssekretariat (Eiverrum, Trysil, Åmot, Stor-Elvdal, Engerdal) | 5 | § 28? | Åmot | 23,96% | 179 200 | 19,41% | 145 200 | 20,08% | 150 226 | 19,41% | 145 200 | 17,14% | 128 200 |
| Miljørettet helsevern (Eiverrum, Trysil) | | § 27 | Eiverrum | | | | | | | | | | |
| SÅTe-samarbeider/KT drift (Trysil, Åmot, Stor-Elvdal, Engerdal) | 1 | § 27? | Åmot | | | 33,92% | 5 549 689 | 29,06% | 4 755 048 | 20,74% | 3 392 784 | 16,29% | 2 664 834 |
| Legevakst (Stor-Elvdal, Rendalen) | 2 | § 28? | Rendalen | | | | | | | 58,03% | 502 200 | | |
| AMK-sentral (Stor-Elvdal, Tynset, flere?) | | | Tynset | | | | | | | | | | |
| Hamar krisesenter (Trysil, Hamar) | | § 28 | Hamar | 16,19% | 1 364 831 | 5,21% | 439 457 | 3,51% | 295 692 | | | 1,06% | 89 272 |
| Interkommunalt utvalg for akutt forurensning Hedmark (Midt-Hedmark brann- og redningstjenesten, Åmot, Ringsaker, Hedmark brannvesen) | 3 | § 27 | Hamar | 14,39% | 41 126 | 4,63% | 13 242 | 3,12% | 8 910 | 1,89% | 5 398 | 0,94% | 2 690 |
| Sum driftsutgifter vertskommunesamarbeid | | | | | 6 603 254 | | 8 252 359 | | 6 536 607 | | 4 744 040 | | 3 641 949 |
| Sum driftsutgifter kommunen | | | | | 1 418 954 000 | | 550 213 000 | | 394 666 000 | | 224 598 000 | | 154 505 000 |
| Driftsutgifter IKs i prosent av kommunens driftsutgifter | | | | | 0,47% | | 1,50% | | 1,66% | | 2,11% | | 2,36% |

(1) Samarbeidet synes i dag å være basert på en avtale uten formell forklaring i kommunelovens § 27/28, til tross for at eierskapsmedlingen til Trysil kommune omfatter dette som et § 27 samarbeid. Fra 01.01.15 vil samarbeidet bli formalisert som et vertskommunesamarbeid etter kommunelovens § 28 med Trysil som vertskommune.

(2) Avtale fra 1981 med uklar status ifht. kommuneloven. Samarbeidet er avsluttet med virkning fra 01.01.14. Rendalen har fra samme tidspunkt inngått samarbeid om legevakt med fire andre kommuner i Nord-Østerdal.

(3) Samarbeidet omfatter direkte og indirekte kommunene Eiverrum, Trysil, Åmot, Stor-Elvdal, Engerdal, Hamar, Sørøyer, Løten, Ringsaker, Våler, Åndal, Tynset, Tolga, Follid, Rendalen.

(4) Nåværende avtale viser både til kommunelovens § 27 og 28.

(5) Avtalens formålsstatus i forhold til kommuneloven er uklar.

Vedlegg 3. Aksjeselskaper

Kommunene i Sør-Østerdal har eierandeler i flere aksjeselskaper. Disse selskapene har i liten grad karakter av å være interkommunalt samarbeid. Det gjelder ikke minst kommunenes eierskap innenfor energisektoren. De fleste driver næringsvirksomhet og det er grunn til å tro at det store flertall ikke vil endre selskapsform om for eksempel kommunene i Sør-Østerdal ble slått sammen til én kommune. For flere av selskapene deltar også kommuner utenfor Sør-Østerdal på eiersiden.

| Selskap | Eierandel |
|--|---|
| Tekstilvask innlandet AS | Elverum (0,49 %), Åmot (0,24 %) |
| Elverum tomteselskap AS | Elverum (100,0 %) |
| Elverum Energi AS | Elverum (100,0 %) |
| Tunet AS | Elverum (100,0 %) |
| Norske Skogindustrier AS | Elverum (minoritet) |
| Filmparken AS | Elverum (minoritet) |
| TAIK AS | Elverum (ukjent) |
| ElverumRegionens NæringsUtvikling AS | Elverum (33,33 %), Åmot (33,33 %) |
| Elverum kommunale industribygg AS | Elverum (100,0 %) |
| Elverumregionens næringsutvikling AS | Elverum (33,33 %) |
| Terningen Arena Idrett og Kultur AS | Elverum (100,0 %) |
| Flerbruksanlegget AS | Elverum (100,0 %) |
| Trysilbyggerne AS | Trysil (26,66 %) |
| Trysil Fjernvarme AS | Trysil (35,0 %) |
| Trysil Industrihus AS | Trysil (100,0 %) |
| TEPAS Personal AS | Trysil (37,44 %), Engerdal (24,76 %) |
| Eidsiva Energi AS | Trysil (1,2 %), Åmot (1,2 %) |
| Trysil Kommune Holding AS | Trysil (100,0 %) |
| Åmot Engerdal Bilselskap AS | Åmot (46,8 %), Engerdal (46,8 %) |
| Åmøtet Vekst AS | Åmot (100,0 %) |
| Rena Fjernvarme AS | Åmot (33,34 %) |
| AS Fæmund | Engerdal (10,6 %) |
| Sør-Østerdal Næringshage AS | Engerdal (2,73 %), Stor-Elvdal (4,55 %) |
| Risbakken Sag AS | Engerdal (20,0 %) |
| Engerdal Høvleribygge AS | Engerdal (100,0 %) |
| Fjellregionen Interkommunale Avfallsselskap AS | Engerdal (6,0 %), Stor-Elvdal (11,0 %) |
| Destinasjon Femund Engerdal AS | Engerdal (15,92 %) |
| Engerdal Energi Holding AS | Engerdal (100,0 %) |
| Stor-Elvdal Rendalen Produkter AS | Stor-Elvdal (50,0 %) |
| Stor-Elvdal Energi AS | Stor-Elvdal (100,0 %) |
| Nors Elgsenter AS | Stor-Elvdal (22,22 %) |

Litteraturliste

- Agenda. (2006). *Kompetanseutfordringer i kommunene. Strukturelle forskjeller og lokale opplevelser (Rapport R5472)*. Oslo: Agenda.
- Bakkeli, V., Jensen, R. S. & Moland, L. E. (2013). *Kompetanse i kommunene*. (Fafø-rapport 2013:51). Oslo: Fafø.
- Baldersheim, H. (2003). *Er smått godt? Er stort så flott?: analyser av kommunestrukturens betydning*. Oslo: Universitetet i Bergen
- Baldersheim, H., Pettersen, P. A. & Rose, L. A. (2011). *Den krevende borger. Utfordringer for demokrati og tjenesteyting i kommunene. Dokumentasjonsrapport*. Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Bartg, E. Moene, K. Wallerstein, M. (2009) *Likhet under press*. Oslo: Allkopi
- Brandtzæg, B. A. (2009). *Frivillige kommunesammenslutninger 2005-2008: erfaringer fra Bodø, Aure, Vindafjord og Kristiansund* TF-rapport nr. 258). Bø: Telemarksforsking.
- Christensen, D. A. (2011). *Kommunenes betydning for tilfredshet med utvalgte kommunale velferdstjenester?* Bergen: Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier.
- Christensen, D.A. Midtbø, T. (2011). *Tilfredshet med kommunale velferdstjenester: Har velferdstjenestene noe å si?* Bergen: Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier. Notat 2-2011
- Difi. (2013). *Innbyggerundersøkelsen 2013. Hva mener innbyggerne?* (Rapport 2013:6). Oslo: Difi.
- ECON Analyse. (2006) *Interkommunalt samarbeid i Norge: omfang og politisk styring*. (Econ-rapport 2006:057). Oslo: Econ.
- Fodnesbergene, G. (2008). *Flyttemotivundersøkelsen 2008: dokumentasjonsrapport* (Statistisk sentralbyrå. Rapport 2008/68). [Oslo]:SSB.
- Foyn, F. (2011). *Innovasjon i offentlig sektor*. (2011/25). Oslo: SSB.
- Hoorens, D. (2008). *Sub-national governments in the European Union: organisation, responsibilities and finance*. Paris: Dexia.
- Hox, J. (2010). *Multilevel analysis: techniques and applications*. New York: Routledge
- Inntektssystemutvalget & Rattsø, J. (1996). *Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner: delutredning I fra Inntektssystemutvalget ved kongelig resolusjon av 24. februar 1995 ; avgitt til Kommunal- og arbeidsdepartementet 11. januar 1996 (NOU 1996:1)*. Oslo: Departementet.
- Jacobsen, D. I. (2010). *Evaluering av interkommunalt samarbeid etter kommunelovens § 27. Omfang, organisering og virkemåte*. Kristiansand: Universitetet i Agder.
- Kommunal- og arbeidsdepartementet. (1985). *Om endringer i lover vedrørende inntektssystemet for kommunene og fylkeskommunene*. (Ot.prp. nr 48 (1984-85)). Oslo: Departementet.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2013-14). *Kommunene prp. 2015*. Oslo: Departementet
- Kommunaldepartementet. (1984). *Om et nytt inntektssystem for kommunene og fylkeskommunene*. (St.meld. nr. 26 (1983-84)). Oslo: Departementet
- Langørgen, A. (2013). *Kommunenes økonomiske atferd 1972-2009*. Oslo: SSB.

- Langørgeren, A., Aaberge, R. & Åserud, R. (2002). *Kostnadsbesparelser ved sammenslåing av kommuner* (SSB-rapport 2002/15). Oslo: SSB.
- Leknes, E. (2013) *Interkommunalt samarbeid: konsekvenser, muligheter og utfordringer*. (Rapport IRIS 2013/008) Oslo: IRIS.
- Monkerud, L. C. & Sørensen, R., J. (2010). Smått og godt? Kommunestørrelse, ressurser og tilfredshet med det kommunale tjenestetilbudet. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 26(04), 265-295.
- NOU 2011: 3 *Kompetansearbeidsplasser – drivkraft for vekst i hele landet*. Kommunal- og regionaldepartementet
- Olsen, A. L. (2010). Kommunalreformens konsekvenser: Kommunalpolitikernes rolle, borgernes lokaldemokratiske oppfattelse og den administrative organisering. *Tidsskriftet Politik*, 13(3), 38-48.
- 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.
- Ringholm, T., Teigen, H. & Aarsæther, N. (2013). *Innovative kommuner*. Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Rønning-Arnesen, E. (2010). *Innbyggerundersøkelsen, Del 2* (Difi-rapport 2010:14). Oslo: Difi.
- Rønning-Arnesen, E. (2010). *Innbyggerundersøkelsen. Inntrykk av å bo i kommunen og i Norge. Del 1*. (Difi-rapport 2010.1). Oslo: Difi.
- SSB, Statistikkbanken (2014)
- Steinberg, W. (2011). *Statistics Alive*, 2nd edition. Los Angeles, California : Sage Publications, Inc.
- Sørensen, R., Borge, L.-E., Fjeldstad, M., Monkerud, L. C., Pallesen, T. & Vabo, S. I. (2007) *Omstilling og utvikling i norske kommuner : mye skrik og lite ull?* (Forskningsrapport 3/2007). Oslo: Handelshøyskolen BI.
- Sørli, K., Aure, M. & Langset, B. (2012). *Hvorfor flytte? Hvorfor bli boende?: bo- og flyttemotiver de første årene på 2000-tallet* (NIBR-rapport 2012:22). Oslo: NIBR.
- Teigen, H., Skjeggedal, T. & Skålholt, A. (2010). *Kommunesektorens innovasjonsarbeid: ein analyse av verkemidlar og verkemiddelaktørar* (nr. 11/2010). Hamar: Østlandsforskning.
- Vabo, S. I. m. f. (2014). *Kriterier for god kommunestruktur. Delrapport fra ekspertutvalg*. Oslo: Kommunal og moderniseringsdepartementet.
- Vareide, K. & Nygaard M (2011). *Næringsutvikling, innovasjon og attraktivitet Akershus* (TF-notat 3:2013). Bø: Telemarksforskning.
- Wooldridge, J. (2009). *Introductory econometrics. 4th edition* Canada: South-Western.
- Østre, s. (red.) Stevik, K. Klaussen, O. Langen, O. Hermanrud, I. Strand, M (2005). *Kommunesammenslutning eller samarbeid i Sør-Østerdal*. Høgskolen i Hedmark Rapport nr. 3 – 2005
- Østre, S. (2005). *Kommunalt selvstyre for demokrati og individtilpasset velferd*. Oslo: Kommuneforl.
- Østre, S. (2011). Om å skyte spurv med kanon og likevel bomme. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* 27(2), 137-140

