

Bjarne Jensen, Ole Gustav Narud,
Alexander Berg Erichsen og Rune Antonsen

Kommunestruktur og interkommunalt samarbeid Indre Østfold

Høgskolen i Hedmark
Oppdragsrapport nr. 5 – 2014



Høgskolen i Hedmark

Fulltekstutgave

Utgivelsessted: Elverum

Det må ikke kopieres fra rapporten i strid med åndsverkloven og fotografiloven eller i strid med avtaler om kopiering inngått med KOPINOR, interesseorgan for rettighetshavere til åndsverk.

Forfatteren er selv ansvarlig for sine konklusjoner. Innholdet gir derfor ikke nødvendigvis uttrykk for Høgskolens syn.

I oppdragsserien fra Høgskolen i Hedmark publiseres FoU-arbeid og utredninger som er eksternt finansiert.

Oppdragsrapport nr. 5 – 2014
© Forfatterne/Høgskolen i Hedmark
ISBN: 978-82-7671-918-5
ISSN: 1501-8571



Høgskolen i Hedmark

Tittel: Kommunestruktur og interkommunalt samarbeid Indre Østfold			
Forfattere: Bjarne Jensen, Ole Gustav Narud, Alexander Berg Erichsen og Rune Antonsen			
Nummer: 5	År: 2014	Sider: 88	ISBN: 978-82-7671-918-5 ISSN: 1501-8571
Oppdragsgivere: Spydeberg, Hobøl, Trøgstad, Marker og Skiptvet kommuner			
Emneord: Kommunesammenslåing, kommunestruktur, interkommunalt samarbeid, innbyggerundersøkelsen, Østfold, kommuneøkonomi			
Sammendrag: <p>Rapporten er utarbeidet av Høgskolen i Hedmark på oppdrag fra 5 av kommunene i regionen Indre Østfold. Bakgrunnen for dette oppdraget har vært en diskusjon i regionen om omfanget av interkommunalt samarbeid og kommunestrukturen.</p> <p>Rapporten er delt i fire hoveddeler.</p> <p>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 regionen Indre Østfold.</p> <p>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 direktoratet for IKT i forvaltningen gjennomfører med jevne mellomrom. Denne delen inneholder også nærmere redegjørelse for DIFI-resultatene for kommunene i Østfold særskilt. Undersøkelsen viser at innbyggerne er mer tilfreds med de fleste kommunale tjenestene i de små kommunene og at tilfredsheten avtar med økende kommunestørrelse. Det samme gjelder også for det kommunale demokratiet, mulighetene for å få innflytelse eller informasjon og andre forhold som dreier seg om innbyggernes mulighet for å påvirke kommunen. Resultatene for Østfold viser det samme bildet</p> <p>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 Indre Østfold.</p> <p>Del 4 (Kapittel 5) inneholder en nærmere beskrivelse og analyse av interkommunalt samarbeid generelt og spesielt en drøfting av interkommunalt samarbeid mellom kommunene i Indre Østfold. Antall interkommunale samarbeid og antallet interkommunale selskap er gjort rede for. I økonomiske størrelser utgjør dette samarbeidet om lag 7% av kommunenes utgifter.</p> <p>I del 5 (Kapittel 6) er det i en oppsummering drøftet fordeler og ulemper med å videreføre dagens kommunestruktur kontra at kommunene i Indre Østfold slås sammen til en stor kommune.</p>			



Hedmark University College

Title: Municipal cooperation and municipal structures in Østfold			
Authors: Bjarne Jensen, Ole Gustav Narud, Alexander Berg Erichsen and Rune Antonsen			
Number: 5	Year: 2014	Pages: 88	ISBN: 978-82-7671-918-5 ISSN: 1501-8571
Financed by: The Municipalities of Spydeberg, Hobøl, Trøgstad, Marker and Skiptvet			
Keywords: Amalgamation of municipalities, Municipal cooperation, Municipal structures, Municipal services provision, economy and quality			
Summary: This report has been produced by Hedmark University College for a regional group of municipalities in Østfold County, Norway. The report documents municipal structures and municipal cooperation in the region. The report also discusses municipal organization and cooperation in Norway in general. A reform of the municipalities is being discussed in Norway and the extent of municipal cooperation is one of several subjects in this discussion. Some consider extended cooperation in service production to be a democratic problem, others consider this sort of cooperation to be instrumental in creating innovation and efficient service production. The report uses data from a national governmental survey – “Innbyggerundersøkelsen” – to analyze the citizen’s satisfaction with the municipal services, and the municipal democracy. The data suggests that satisfaction with both declines with increasing municipal size.			

Innhold

1. Problemstilling og konklusjon	9
2. Generelt om kommunestruktur – hva er store og små kommuner?	11
2.1 Regional utvikling i Indre Østfold	15
2.2 Utvikling i regionen og regionale fortrinn – folketallsutvikling	16
3. Hva er gode kommuner?	21
3.1 Generelt	21
3.2 Tilfredshet med kommunale tjenester, lokaldemokrati og kommunestørrelse	22
3.3 Innbyggernes tilfredshet med kommunale tjenester – innbyggerundersøkelsen	24
3.3.1 Innbyggernes inntrykk av kommunale tjenester etter kommunestørrelse	26
3.3.2 Deltagelse, informasjon og tillit blant innbyggerne i Difi-undersøkelsen	29
3.3.3 Tilfredshet kommunale tjenester i Østfold	33
3.3.4 Tilfredshet kommunale tjenester i Østfold etter kommunestørrelse	34
3.3.5 Medvirkning og innflytelse kommunale tjenester i kommunene i Østfold etter kommunestørrelse	36
3.3.6 Konklusjon, Østfold	38
4. Kostnader kommunale tjenester og kommunestørrelse	40
4.1 Fagmiljø, kompetanse og rekruttering	42
4.2 Inntekter og ressursbruk	46
4.2.1 Generelt om kommunenes inntektssystem	46
4.2.2 Nærmere om inntektssystemet	47
4.2.3 Kommunalt inntektsnivå og inntektsfordelingen mellom kommunene i Indre Østfold	52
4.2.4 Kommunal ressursbruk	54
4.3 Oppsummering fordeler og ulemper store og små kommuner	56
5. Samarbeid mellom kommuner	60
5.1 Samarbeid bidrar til innovasjon og effektivitet i kommunesektoren	60
5.2 Hva er interkommunalt samarbeid?	62
5.3 Omfanget av interkommunalt samarbeid i Norge	64
5.4 Hva driver virksomheter organisert som IKS og § 27 samarbeid med?	67
5.5 Virkninger av interkommunalt samarbeid	69
5.6 Oppsummering	72
5.7 Interkommunalt samarbeid i Indre Østfold	73
5.8 Kommunenes vurdering av samarbeidet i Indre Østfold	77
6. Framtidige løsninger kommunestruktur og interkommunalt samarbeid Indre Østfold	80
Referanser	82
Vedlegg	85

1. Problemstilling og konklusjon

Indre Østfold består av kommunene Aremark, Askim, Eidsberg, Hobøl, Marker, Rømskog, Skiptvet, Spydeberg og Trøgstad. Disse kommunene deltar i et felles regionalt samarbeid og utgjør sammen regionen Indre Østfold. Dette samarbeidet ivaretas av et eget regionråd. Kommunene samarbeider om utviklingen i regionen og løser noen av sine tjenester i fellesskap mellom kommunene gjennom interkommunale samarbeid

De to største kommunene; Askim og Eidsberg har gitt uttrykk for at det interkommunale samarbeidet mellom kommunene er utfordrende og har argumentert for at regionen kan få en bedre utvikling og bedre tjenester for sine innbyggere om kommunene i Indre Østfold i stedet slo seg sammen til en stor kommune. De øvrige kommuner har hevdet at dagens kommunestruktur fungerer godt og at en god utvikling i hele regionen ivaretas best med å beholde dagens kommuner. Alle er tilhengere av å utvikle et godt interkommunalt samarbeid i regionen. Askim og Eidsberg tok initiativ til å utrede nærmere samarbeid mellom de to kommunene gjennom en samkommune eventuelt sammenslåing av de to kommunene. Prosjektet ble avsluttet i januar 2013, etter at en avstemning i Askim bystyre viste at det ikke var flertall for å fortsette prosjektet..

I denne rapporten skal samarbeidet om kommunale tjenester i Indre Østfold belyses og analyseres nærmere. En skal se både på omfanget, hvordan samarbeidet fungerer og hvordan kommunene oppfatter resultatene av samarbeidet. Videre skal en vurdere fordeler og ulemper ved å beholde dagens kommunestruktur og videreutvikle samarbeidet mellom kommunene kontra at kommunene slår seg sammen til en stor kommune.

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 en nærmere beskrivelse av regionen Indre Østfold. Hvordan er utviklingen i regionen sammenlignet med utviklingen på landsbasis, andre regioner i Østfold og hvordan er utsiktene for den videre utvikling. Rapporten viser at kommunene i Indre Østfold har en sterkere befolkningsvekst enn resten av fylket og resten av landet. Prognoser tilsier at dette vil fortsette i framtiden.

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 direktoratet for IKT i forvaltningen gjennomfører med jevne mellomrom. Denne delen inneholder også nærmere redegjørelse for DIFI-resultatene for kommunene i Østfold særskilt. Undersøkelsen viser at innbyggerne er mer tilfreds med de fleste kommunale tjenestene i de små kommunene og at tilfredsheten avtar med økende kommunestørrelse. Det samme gjelder også for det kommunale demokratiet, mulighetene for å få innflytelse eller informasjon og andre forhold som dreier seg om innbyggernes mulighet for å påvirke kommunen. Resultatene for Østfold viser det samme bildet. De mindre kommunene oppnår de beste resultatene. Rapporten hevder at det er en sannsynlig sammenheng mellom innbyggernes innflytelse i lokaldemokratiet og tilfredsheten med tjenestene. Det hører med til dette bildet at de tjenestene som små kommuner lykkes best med også er de i økonomisk forstand mest omfattende tjenestene kommunene har ansvar for. Disse tjenestene svarer for om lag 80 % av kommunenes utgifter.

Del 3 (Kapittel 4) inneholder en kort og generell drøfting av kommunenes kompetansebehov, sammenhengen mellom kommunestørrelse og kommunale kostnader, kommunenes inntektsystem og en analyse av situasjonen for kommunene i Indre Østfold. Utviklingen i kommuneøkonomien vil påvirkes av befolkningsutviklingen og av graden av inntektsutjevning mellom kommunene i Norge. Befolkningsutviklingen i Indre Østfold er som vi har vist tidligere sterkere enn i resten av fylket.

Del 4 (Kapittel 5) inneholder en nærmere beskrivelse og analyse av interkommunalt samarbeid generelt og spesielt en drøfting av interkommunalt samarbeid mellom kommunene i Indre Østfold, blant annet gjennom intervjuer med ordførere og rådmenn. 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. Det samme gjelder for kommunene i Indre Østfold. Antall interkommunale samarbeid og antallet interkommunale selskaper er gjort rede for. I økonomiske størrelser utgjør dette samarbeidet om lag 7 % av kommunenes utgifter. Dette fordeler seg med 4,7 % i 9 interkommunale selskaper og 2,3 % i 20 ulike vertskommunesamarbeid etter kommunelovens paragrafer 27 og 28.

I del 5 (Kapittel 6) er det i en oppsummering drøftet fordeler og ulemper med å videreføre dagens kommunestruktur kontra at kommunene i Indre Østfold slås sammen til en stor kommune. Kommunene har gjennom eierskapsmeldingen og denne rapporten dokumentert at man har et fornuftig omfang på det interkommunale samarbeidet og at samarbeidet mellom kommunene blir styrt på en demokratisk og hensiktsmessig måte. Interkommunalt samarbeid bidrar til å realisere økonomiske og faglige gevinster mellom kommunene. Den eksisterende kommunestrukturen bidrar til at innbyggerne har en mer direkte innflytelse på utviklingen av sine lokalsamfunn og på kommunenes tjenesteproduksjon. Dermed vil innbyggerne med stor sannsynlighet også være mer tilfreds med tjenestene.

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 fig 2.1 gjengitt størrelsen på kommunene i EU-landene samt Island, Sveits 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, Slovakia, Frankrike og Tsjekkia er eksempler på land med små kommuner. Norge ligger målt på denne måten i et mellomstøkt mellom land med små kommuner og land med store kommuner.

I figur 2.2 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 som EU-landene målt ved gjennomsnittlig folketall. 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 %.

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.

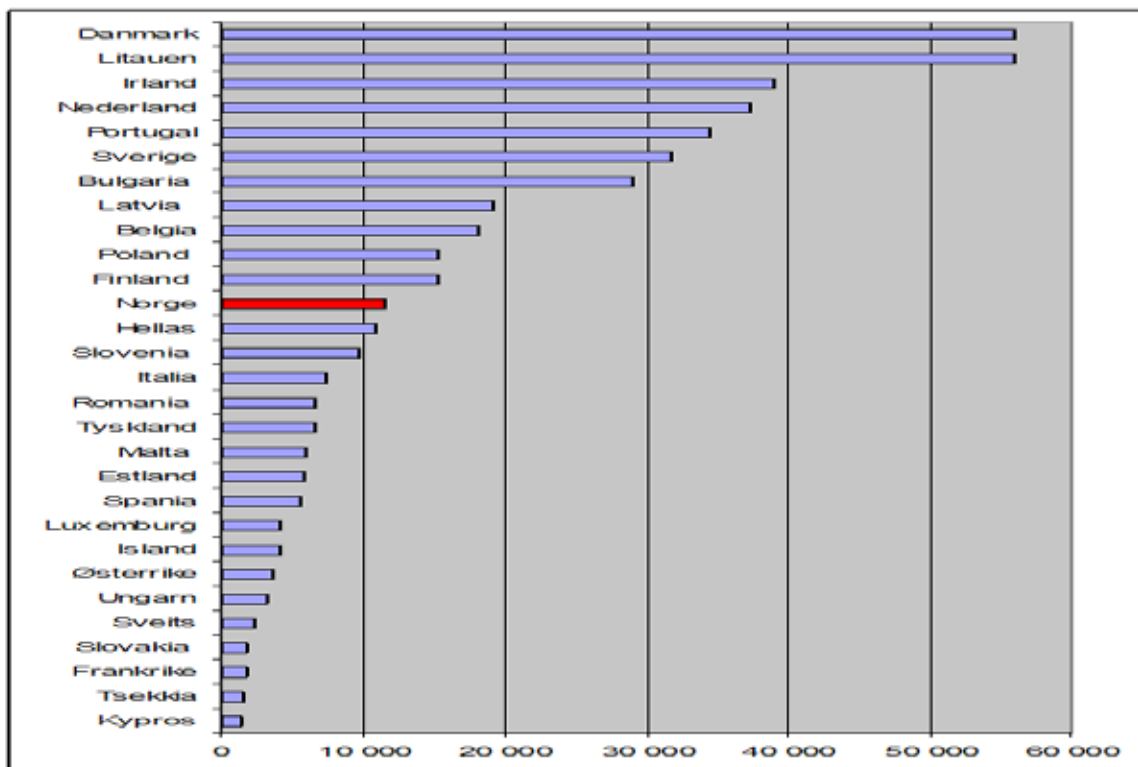
En annen måte å måle kommunenes størrelse på er å se på sysselsettingen i kommuneforvaltningene. På dette området har vi ikke tilgang på tall fra internasjonale sammenligninger. Kommuneforvaltningen kan imidlertid i størrelse sammenlignes med private foretak i Norge. I figur 2.3 er gjengitt fordelingen 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. I figur 2.4 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.

For å illustrere kommunestørrelsen ytterligere har vi i en tabell i figur 2.5 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.

Figur 2.1: Kommunestørrelse Europa (innbyggertall).



Figur 2.2: Kommunestruktur EU og Norge.

GJENNOMSNIITTLIG KOMMUNESTØRRELSE INNBYGGERE	5530	11022
GJENNOMSNIITTLIG STØRRELSE AREAL	49 KM2	710 KM2
ANDEL KOMMUNER MED FÆRRE ENN 5000 INNB	82 %	55 %
KOMMUNE OG MELLOMNIVÅETS UTGIFTER SOM %-ANDEL BNP	15,9 %	BNP 12,8 % BNP FRATRUKKET EKSPORTOVERSKUDD 15,8 %

Figur 2.3: Oversikt over antall sysselsatte i private foretak gitt foretaksdefinisjon.

Sysselsatte	Ansvarlig selskap	AS	Allment aksje- selskap (ASA)	Selskap med begrenset ansvar (BA)	Selskap med delt ansvar (DA)	Enkelt- person foretak	Stiftelse	Prosent- andel 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 %

Figur 2.4: 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).

Figur 2.5: Norske kommuner 2011, relativ fordeling etter antall, areal og innbyggere. Prosent.

Kommuner med innbyggertall	Antall i %	Areal i %	Innbyggere i %
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

2.1 Regional utvikling i Indre Østfold

Regionen «Indre Østfold» ligger i den nordlige delen av Østfold fylke, og omfatter de ni kommunene Aremark, Askim, Eidsberg, Hobøl, Marker, Rømskog, Skiptvet, Spydeberg og Trøgstad. Rakkestad er også tradisjonelt en del av Indre Østfold men er ikke med i regionrådet fra 2012. Regionen har et samlet areal på 243 kvadratkilometer. De to byene i området er Askim og Mysen.

Regionens 9 kommuner har i 2012 til sammen rundet 51.000 innbyggere. Kommunene i Indre Østfold er i norsk sammenheng relativt små i areal og middels store i folketall. Området er slik sett relativt tett befolket i norsk sammenheng.

Indre Østfold er inndelt i ti kommuner:

<u>Nr</u>	<u>Kart</u>	<u>Navn</u>	<u>Adm.senter</u>	<u>Folketall</u>	<u>Flatemål km²</u>	<u>Målform</u>	<u>Ordfører</u>	<u>Parti</u>
0118		Aremark	Fosby	1 403	319,28	Bokmål	Geir Aarbu	Sp
0119		Marker	Ørje	3 589	412,91	Bokmål	Stein Erik Lauvås	Ap
0121		Rømskog	Rømskog	680	183,14	Bokmål	Kari Pettersen	KrF
0122		Trøgstad	Skjønhaug	5 335	204,50	Bokmål	Ole André Myhrvold	Sp
0123		Spydeberg	Spydeberg	5 554	141,99	Bokmål	Knut Espeland	KrF
0124		Askim	Askim	15 458	69,14	Bokmål	Thor Hals	Høyre
0125		Eidsberg	Mysen	11 290	235,91	Bokmål	Erik Unaas	Høyre
0127		Skiptvet	Meieribyen	3 710	101,21	Bokmål	Svein Olav Agnalt	Ap
0128		Rakkestad	Rakkestad	7 989	434,71	Bokmål	Ellen Solbrække	Ap
0138		Hobøl	Elvestad	5 160	140,39	Nøytral	Håvard Wennevold Osflaten	Ap

(Kilde: Wikipedia 2012).

Regionen har etablert regionråd og har forskjellige interkommunale samarbeidsordninger som er beskrevet i kapittel 6 i denne rapporten.

Regionrådets hjemmeside (<http://www.indreregion.no/fakta-om-indre-ostfold.5062436-259181.html>) inneholder en relativt oppdatert beskrivelse av regionen.

Kommunene i Indre Østfold inngår i Samarbeidsalliansen Osloregionen, som består av 67 kommuner og 3 fylkeskommuner i hovedstadsområdet. Målet for Samarbeidsalliansen er å styrke Osloregionen som en konkurransedyktig og bærekraftig region i Europa.

2.2 Utvikling i regionen og regionale fortrinn - folketallsutvikling

I stortingsmeldingen om regional utvikling: «Ta heile Noreg i bruk» Meld. St. 13 (2012–2013) omtaler regjeringen utviklingstrekk i de ulike deler av landet og i ulike bransjer og næringer med utgangspunkt i distrikts- og regionalpolitikken. Alle kommunene i Østfold er utenfor det distriktspolitiske virkeområdet. Fylket har et relativt lavt fødselsoverskudd men en relativt høy folkevekst i nasjonal sammenheng.

I meldingen, avsnitt 4.1.2 omtales «Samarbeidsalliansen Osloregionen» på følgende måte:

«Tanken bak samarbeidet er at større global konkurranse krev større og meir effektive regionale arbeidsmarknader. Meir merksemd rundt jordvern, miljø og klima skaper samstundes behov for nye og meir miljøvennlige løysingar når det gjeld areal og transport. Samarbeidsalliansen går inn for eit utbyggingsmønster der byar og tettstader blir knytte saman i eit nettverk av raske transportløysingar med jernbanen som ryggrad.

For å fremje ei fleirkjerna byutvikling er det naudsynt å sjå areal- og transportplanlegging i samband med tilrettelegging for næringsliv og deling av funksjonar, noko som krev samarbeid mellom ulike aktørar og forvaltningsnivå. Staten kan medverke til dette mellom anna ved å stimulere til vekst utanfor Oslo gjennom retningslinjer for lokalisering av statlege arbeidsplassar.»

Samarbeidsalliansen, og den omtale den får, er kanskje først og fremst et interessant uttrykk for en regional realitet. Indre Østfold er del av et stort felles bo- og arbeidsmarked rundt Oslo. Denne realiteten bestemmer befolkningsutviklingen, pendlingsmønsteret og til en viss grad næringsutviklingen i regionen. Samferdselspolitikken og kommunikasjonsmulighetene er den enkeltfaktor som styrer utviklingen i dette området.

I NHOs såkalte «nærings-NM» kommer alle Østfold-regionene dårlig ut i følge NHO-Østfold. «Østfold kommer på åttende plass i denne rangeringen som måler antall nyetableringer og næringslivets lønnsomhet, vekst og størrelse.»¹ Organisasjonen skriver imidlertid også at: «Det påfallende er at de tre andre fylkene som ikke har regioner som utpeker seg ligger som kystperler på en snor langs Oslofjorden og Skagerrak: Vestfold, Telemark og Aust-Agder.» Det kan hende at noe av årsaken til at disse fylkene framstår på denne måten i NHOs undersøkelse er fordi de befinner seg i pendleravstand fra sentrale storbyområder med betydelige innslag av offentlig og privat tjenesteyting. I hvilken grad det er et problem å befinne seg innenfor et slikt felles bo og arbeidsmarked er det grunn til å reflektere nærmere over. Med tanke på utviklingen i folketall kan det ikke være et problem at kommunikasjonsutviklingen gir gode pendlermuligheter.

Utviklingen i folketall er kanskje den viktigste indikatoren for utviklingen i en region. Vekst i folketall gir grunnlag for vekst også i store deler av næringslivet. Men ikke bare danner folkevekst grunnlag for næringsvekst. Det alt vesentlige av en kommunes inntekter avhenger av folketallet som følge av inntektssystemet for kommunene. Som det er nevnt ovenfor har kommunene i Østfold en relativt sterk folkevekst. SSBs prognoser for folketallsutviklingen (2012) tilsier at det vil fortsette. Tabellen i figur 2.6 nedenfor er basert på de mest oppdaterte prognosene fra SSB og illustrerer dette:

Figur 2.6: Folketallet utvikling 2001-2011 og prognose for 2040 (SSBs midlere prognose og beregnet årlig vekst.)

	2001	2011	11 år %vekst pr år	Prognose 2040	28 år %vekst pr år
0118 Aremark	1441	1423	-1,2	1440	1,2
0119 Marker	3319	3518	6,0	3571	1,5
0121 Rømskog	657	688	4,7	941	36,8
0122 Trøgstad	4952	5219	5,4	6804	30,4
0123 Spydeberg	4670	5348	14,5	7223	35,1
0124 Askim	13673	15096	10,4	19254	27,5
0125 Eidsberg	9919	11049	11,4	15347	38,9
0127 Skiptvet	3258	3631	11,4	4992	37,5
0138 Hobøl	4455	4911	10,2	7125	45,1
SUM	46344	50883	9,8	66697	31,1

Tabellen viser at det er Spydeberg som har den sterkeste veksten i regionen i perioden 2001–2011, fulgt av Eidsberg og Skiptvedt. Regionen samlet har en relativt sterk utvikling i folketall i denne perioden. Med tanke på kommunenes mulighet for å løse sine oppgaver for innbyggerne er det under normale forutsetninger åpenbart en fordel at utviklingen i folketallet er positiv og helst på høyde med resten av kommunene i landet. Inntektssystemet innebærer en kontinuerlig omfordeling av inntektene mellom kommunene slik at de som går tilbake i folketall får reduserte inntekter, mens de som vokser får økte inntekter.

¹ <https://www.nho.no/Om-NHO/Regionforeninger/NHO-Ostfold/Nyheter/Narings-NM-Ostfold/>

SSBs prognoser for den videre utviklingen i folketallet er svært interessant. Tabellen ovenfor viser at Hobøl er den kommunen som etter prognosene kommer til å ha den sterkeste veksten. Men også Eidsberg, Skiptvedt, Spydeberg og Rømskog har en sterk prognose og bidrar til å trekke gjennomsnittet for regionen opp. At Eidsberg og Rømskog trekker snittet opp er også verdt å merke seg ettersom disse kommunene ligger lengre fra Oslo enn de tre andre. Regionsenteret Askim ligger litt under gjennomsnittet. Det kan ha flere årsaker men er ikke viktig for det større bildet.

Det er derimot all grunn til å legge merke til at **regionen Indre Østfold samlet har en sterkere prognose for videre folketallsutvikling enn resten av Østfold**, og også sterkere enn resten av landet.

Figur 2.7: Prognoser for folketallsutvikling i kommunene, Indre Østfold, Østfold og landet.

	2012	2040		2040		2040	
	dagens	middels	lav	høy			
0101 Halden	29543	37966	128,5	34244	115,9	43146	146,0
0104 Moss	30723	41207	134,1	36782	119,7	47642	155,1
0105 Sarpsborg	53333	67707	127,0	60624	113,7	77796	145,9
0106 Fredrikstad	75583	98029	129,7	87833	116,2	112558	148,9
0111 Hvaler	4206	4741	112,7	4244	100,9	5430	129,1
0118 Aremark	1423	1440	101,2	1298	91,2	1628	114,4
0119 Marker	3518	3571	101,5	3200	91,0	4107	116,7
0121 Rømskog	688	941	136,8	835	121,4	1081	157,1
0122 Trøgstad	5219	6804	130,4	6072	116,3	7838	150,2
0123 Spydeberg	5348	7223	135,1	6465	120,9	8341	156,0
0124 Askim	15096	19254	127,5	17229	114,1	22200	147,1
0125 Eidsberg	11049	15347	138,9	13671	123,7	17722	160,4
0127 Skiptvet	3631	4992	137,5	4440	122,3	5781	159,2
0128 Rakkestad	7698	8934	116,1	7998	103,9	10225	132,8
0135 Råde	6987	8643	123,7	7731	110,6	9965	142,6
0136 Rygge	14691	18551	126,3	16561	112,7	21427	145,9
0137 Våler (Østf.)	4705	7640	162,4	6808	144,7	8849	188,1
0138 Hobøl	4911	7125	145,1	6375	129,8	8202	167,0
Snitt Indre Østfold	50883	66697	131,1	59585	117,1	76900	151,1
Snitt Østfold	278352	360115	129,4	322410	115,8	413938	148,7
Landet	4986	6400	128,4	5691	114,1	7460	149,6

Tabellen i figur 2.7 ovenfor viser **SSBs prognoser** for folketallsutviklingen i alle kommuner i Østfold fra 2012 til 2040 i tre alternativer: middels, lav og høy vekst. Folketallsutviklingen i snitt for Indre Østfold, for Østfold samlet og for landet samlet er beregnet. Ut fra disse prognosene er det liten grunn til bekymring for at regionen ligger dårlig an utviklingsmessig sammenlignet med resten av fylket. Med unntak av Moss så er det småkommunene i Østfold som trekker opp gjennomsnittet i prognosene for befolkningsutviklingen i fylket.

Bakgrunnen for disse prognosene skal vi ikke gå nærmere inn på her. De bygger på en rekke forhold som for eksempel alderssammensetning og fertilitet, flyttemønstre og andre forhold. Prognosene fanger selvsagt ikke opp endringer som vil følge av bedre samferdselsmuligheter, selv om slike forhold sikkert vil påvirke utviklingen. Arbeidsinnvandringen til Norge er for tiden

svært sterk. Dette innebærer at prognosene for utviklingen i folketallet vil kunne endre seg en del. Alternativet «høy vekst» kan bli realiteten for deler av regionen. Den sterke arbeidsinnvandringen innebærer også en sterk sentralisering til Oslo-området.

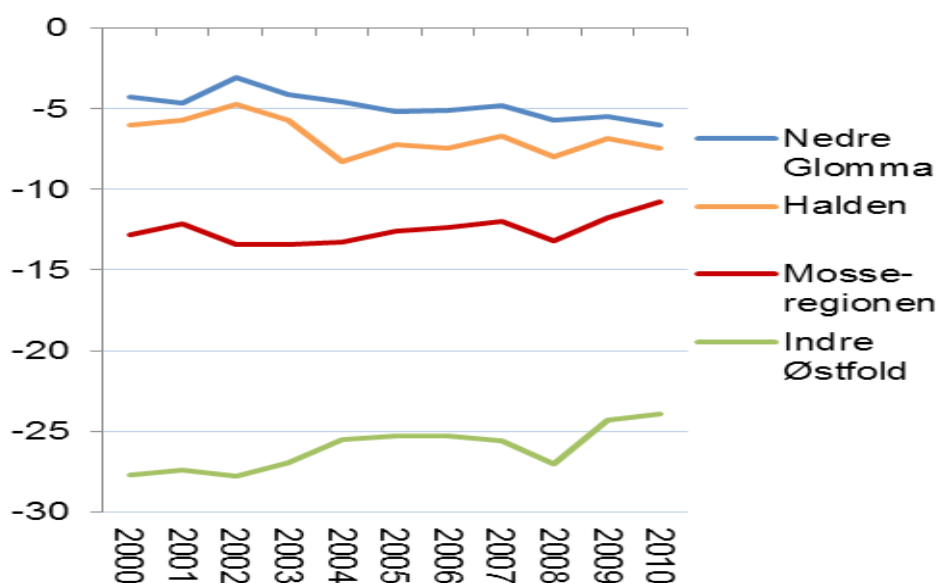
Det er et forhold som bør få oppmerksomhet med tanke på den regionale utviklingen. **SSB og NIBR** gjennomførte i 2008 den såkalte flyttemotivundersøkelsen (Fodnesbergene, 2008). Denne undersøkelsen viste at bo- og flyttemotivene i befolkningen hadde endret seg sterkt siden forrige undersøkelse i 1972. Dagens nordmenn legger mindre vekt på arbeid og langt sterkere vekt på motiver som bomiljø, kvalitative egenskaper ved steder, nærhet til familie, fysiske og sosiale forhold ved nærmiljøet.(Sørli, Aure, & Langset, 2012).

De fleste kommunene i Indre Østfold faller i denne undersøkelsen inn under kategorien «omlandet til storbyene», nærmere bestemt «Oslos omland – ytre ring».

NIBR og andre forskningsmiljøer har i perioden fram til 2013 fulgt opp flyttemotivundersøkelsen med en rekke forskningsprosjekter og regionale rapporter. Østfold er det fylket etter Akershus med sterkest netto innflytting i landet. **Telemarksforskning** omtaler dette på følgende måte i sin rapport om utviklingen i fylket: «Utviklingen i Østfold er paradoksal. Østfold har vært et industrifylke, men har sterkest nedgang i antall arbeidsplasser i industrien av alle fylkene. Samtidig har Østfold også nedgang i besøksnæringer, fra et lavt til et enda lavere nivå. Likevel vokser befolkningen, og det er stor netto tilflytting fra andre fylker til Østfold. Det er attraktiviteten som bosted som driver Østfold til vekst». (Vareide & Storm, 2011)

Attraktiviteten som bosted innebærer at det er en betydelig utpendling fra Østfold. Telemarksforskning påpeker at det nettopp er Indre Østfold som har størst utpendling av de ulike regionene i fylket:

Figur 2.8: Pendling i ulike regioner i Østfold.



«Indre Østfold er den regionen som har hatt klart høyest utpendling. I 2010 tilsvarte utpendlingen nesten 24 % av sysselsettingen. Utpendlingen var enda sterkere tidligere» (Vareide & Storm, 2011)

Telemarksforsknings rapport inneholder et bredt sett av indikatorer for næringsutvikling, innovasjon og attraktivitet. Det er særlig lagt vekt på to målestokker som Telemarksforskning selv har utviklet: «Nærings-NM» og «Attraktivitetsbarometeret».

Rapporten dokumenterer den sterke befolkningsveksten i Indre Østfold men problematiserer utviklingen i deler av næringslivet. Rapporten drøfter ikke SSBs prognoser for befolkningsutviklingen, men opererer i stedet med en «attraktivitetsindeks». I denne indeksen kommer Indre Østfold noe overraskende relativt dårligere ut enn de øvrige regionene i Østfold. Av rapporten framgår følgende: «Attraktivitetsindeksen er avstanden mellom den faktiske nettoutflyttingen til en kommune eller en region, og den forventede nettoutflyttingen gitt arbeidsplassveksten.» og videre: «Alle regionene i Østfold er attraktive som bosted. Indre Østfold har best arbeidsplassvekst, men har likevel lavest netto innflytting av regionene. Indre Østfold er dermed minst attraktiv, men likevel mer attraktiv enn middels av Norske regioner.»

Dette innebærer at Indre Østfold i rapporten fra Vareide & Storm (2011) rangeres som mindre attraktiv enn de øvrige regionene i fylket fordi de i den aktuelle perioden har relativt best arbeidsplassvekst samtidig som de har kraftig tilflytting. Man kan ikke uten videre forutsette at denne måten å definere attraktivitet på kan danne grunnlag for prognoser om fremtiden. Etter vår vurdering er det grunn til å holde fast ved de prognosene SSB utarbeider for utviklingen i folketallet når man bedømmer utviklingen i regionen. I så fall er Indre Østfold den mest attraktive regionen i fylket. Indre Østfold Regionråd har startet arbeidet med en rullering av strategisk næringsplan for regionen. Planprosessen fanger opp flere av de mulighetene som befolkningsutviklingen representerer.

Figur 2.9: Folketallsutvikling og regional utvikling - oppsummert.

- **Svakere vekst enn Oslo-regionen, sterkere enn landssnittet.**
- **Av regionsentrene vokser Askim litt svakere enn Eidsberg.**
- **Spydeberg har hatt sterkst vekst, Hobøl har sterkst prognose – konsekvens av nærheten til Oslo. Aremark og Marker svakest vekst og svak prognose.**
- **Inn og utpendlingen til Oslo og Akershus meget sterk. Vokser dobbelt så fort som folketallet vokser siste ti år. Samferdselsutviklingen vil videreføre dette.**
- **NIBRs flyttemotivundersøkelse bekrefter dette: folk flytter ikke for å få jobb, de flytter på grunn av familieforhold og det store flertall bosetter seg i egen eller partners oppvekstkommune.**
- **Kvaliteter knyttet til stedet og boligen og familiehensyn teller mest når folk velger bosted i dag. Kommunenes inntekter avhenger i hovedsak av utviklingen i folketallet. Bokvalitet viktig.**
- **Klare regionale fortrinn som tilsier fortsatt god vekst.**

3. Hva er gode kommuner?

3.1 Generelt

I samspill med stat, fylkeskommuner, lokalbefolkningen, 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.
- Stimulere til god næringsutvikling og lokalsamfunnsutvikling.
- Det må være sikkerhet og stabilitet knyttet til kommunale tjenester.

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

3.2 Tilfredshet med kommunale tjenester, lokaldemokrati og kommunestørrelse

Generelt om tilfredshet med de kommunale tjenester og lokaldemokratiet – tidligere undersøkelser.

Det foreligger relativt omfattende forskning om innbyggernes tilfredshet med kommunale tjenester, innbyggernes tillit til politikere og muligheter til å påvirke og få informasjon om kommunal tjenester. 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. I dette avsnittet skal vi analysere og vise de resultater statens egen undersøkelse (DIFIs undersøkelse av innbyggernes vurdering av offentlige tjenester) for 2013 gir. Først skal vi imidlertid gjengi hovedkonklusjoner fra en del tidligere undersøkelser.

Det er forsket mye på sammenhengene mellom

- kommunestørrelse og lokaldemokrati
- kommunestørrelse og innbyggernes tilfredshet med tjenestene
- kommunestørrelse og tjenestekvalitet

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 2003–2005² 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.

² www.tns-gallup.no/arch/_img/9079577.doc

- 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 (2010) hevder at årsaken til høyere tilfredshet med tjenestene i de små kommunene skyldes:

- 1) **Befolkningssammensetningen** i det at innbyggerne er eldre, har lavere utdanning og i større grad arbeider i offentlig sektor i små kommuner: «Det viser seg at det er lettere å tilfredsstille eldre enn de unge.»
- 2) **Inntektsnivået** til kommunene. Forfatterne hevder at de minste kommunene har høyere inntekter og at dette er den viktigste årsaken til høyere tilfredshet med tjenestene. (<http://www.forskning.no/artikler/2011/januar/277176>)

Østre (2011) tilbakeviser påstandene fra Monkerud og Sørensen i et tilsvarende svar i Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift. Han skriver at høyere inntekter i små kommuner skyldes høyere kostnader som følge av større avstander og dermed lavere kapasitetsutnyttelse. 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.»

Dag Arne Christensen (2011) har utført en analyse av resultatene i innbyggerundersøkelsen i et prosjekt for KS. Denne analysen er fokusert på de fem sentrale kommunale tjenestene: Barnehage, grunnskole, sykehjem, omsorgsbolig/aldershjem og hjemmesykepleie og ser på sammenhengene mellom inntektsnivå i kommunene, innbyggernes alder og utdanning og deres tilfredshet. Resultatene viser:

- «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.**»

Innvendingene fra Monkerud og Sørensen har altså ingen støtte i denne analysen.

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. Baldersheim et al. (2011, s. 46–47) viser til resultatene fra sin empiriske analyse:

- *«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)»*

Baldersheim et al.(2011) (H. Baldersheim, Pettersen, & Rose, 2011) finner at korrigerte frie 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.

3.3 Innbyggernes tilfredshet med kommunale tjenester - Innbyggerundersøkelsen

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. Direktoratet for IKT i Forvaltningen (DIFI) har gjennomført Innbyggerundersøkelsen ved to anledninger, i 2010 og 2013. (Difi, 2013; Rønning-Arnesen, 2010). Resultatene i disse undersøkelsene bekrefter de resultatene TNS-Gallup påviste, og som er gjengitt ovenfor. 30 000 innbyggere fikk tilsendt innbyggerdelen. 27 361 av dem mottok faktisk undersøkelsen, og 11 141 besvarte skjemaene. Det gir en svarprosent på 41 (Difi 2013, s.4.).

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

«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 formel³, som gir gjennomsnittsskåren (indeks-skår). Gjennomsnittsskåren blir fordelt på en skala fra 0–100. Innenfor den skalaen er det fire bolker, som representerer hvordan inntrykket framstår. Fra dårlig/nøytralt (0–50), delvis godt (51–70), godt (71–80) og svært godt (81–100). Hvis respondenten har svart «Vet ikke» blir svaret utelatt 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 hjemmeside⁴ og det er den som har blitt brukt til å produsere resultatene og figurene i denne utredningen⁵. Difi har gjort to innbyggerundersøkelser, slik at det er mulig å undersøke utviklingen av innbyggernes vurdering av kommunale tjenester fra 2010 og til 2013.

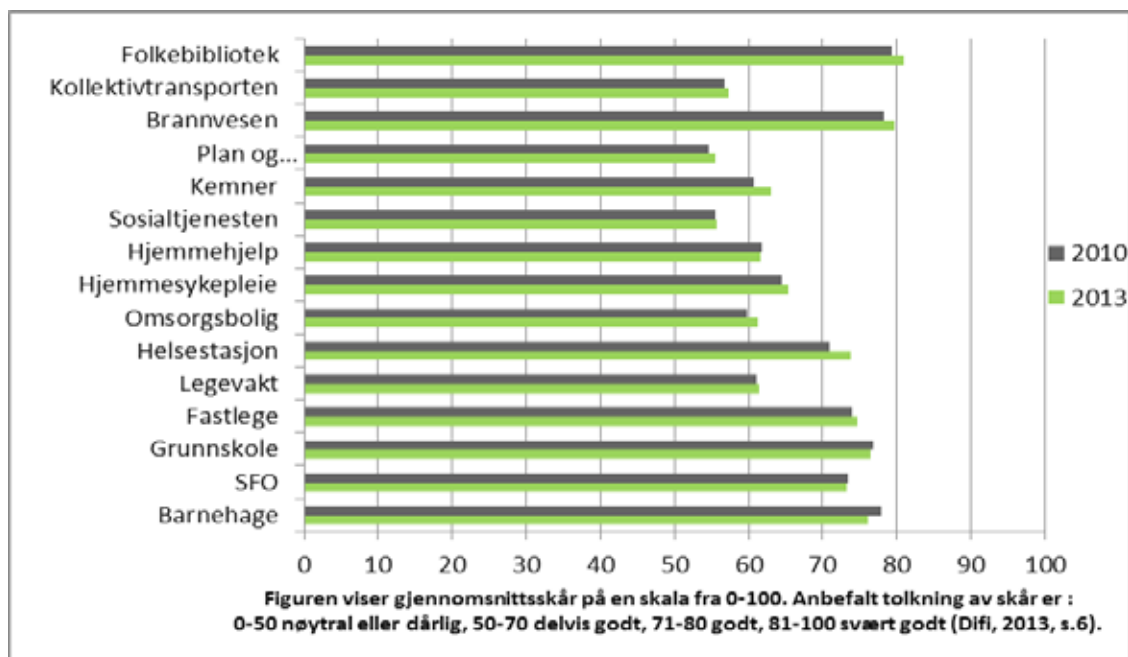
Figur 3.1 viser at innbyggerne har et relativt godt inntrykk av kommunale tjenester. De tjenester som scorer svakest er plan- og bygningskontoret, kollektivtransporten og sosialtjenesten. Figuren viser også at for 11 tjenester er inntrykkene bedre i 2013 enn i 2010. For fire tjenester er inntrykket av 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.

³ $S = (X-1) * (100/6)$ hvor X er gjennomsnittet av alle svar på skalaen fra -3-+3 og S er indeksscoren (0-100).

⁴ <http://www.difi.no/innbyggerundersokelsen/r%C3%A5data>

⁵ 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.

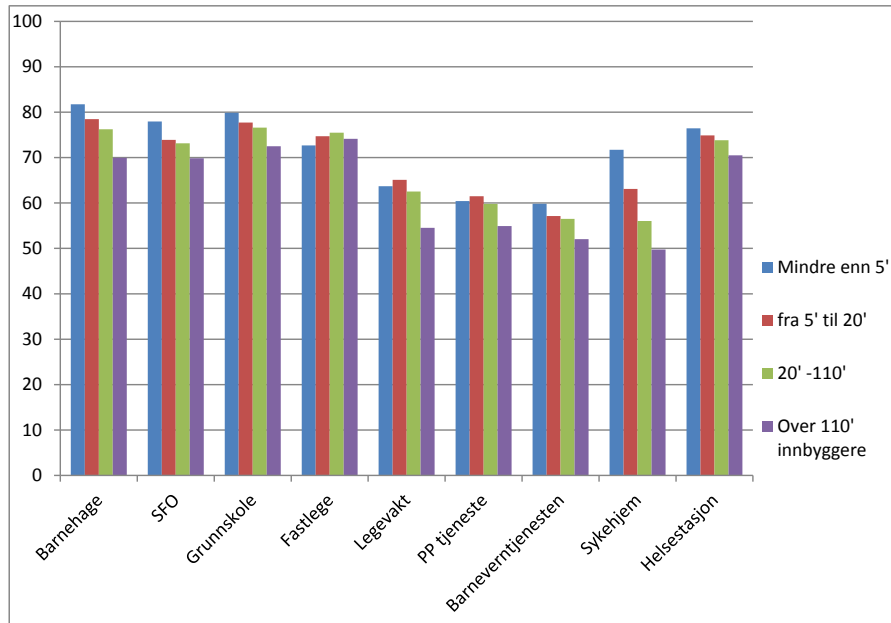


3.3.1 Innbyggernes inntrykk av kommunale tjenester etter kommunestørrelse

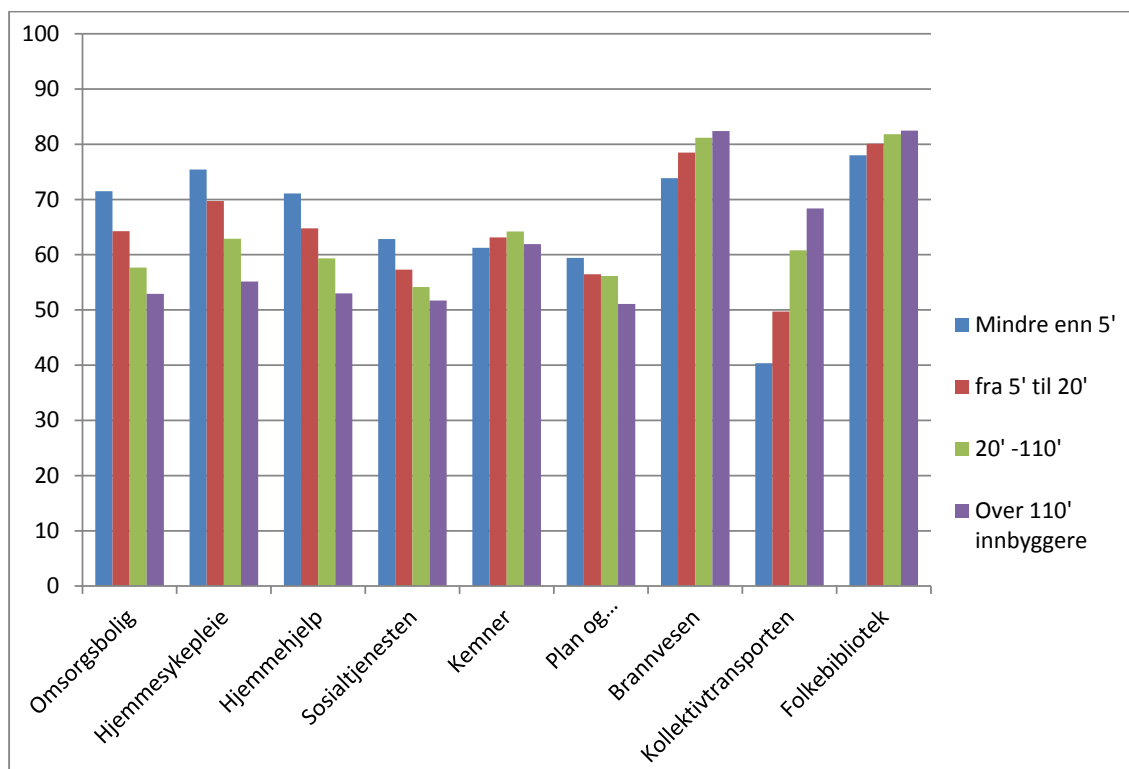
For å få en bedre forståelse av hvordan innbyggerne vurderer kommunale tjenester, er tallene brutt ned på kommunestørrelse. (Innbyggerundersøkelsen gir muligheter for å sammenligne resultatene med utgangspunkt i flere faktorer; kjønn, inntekt, bosted, utdanning, geografi og kommunestørrelse.) DIFI deler kommunene 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 på neste side⁶.

⁶ Tolkningen av resultat vil være en visuell tolkning, av hvordan resultatene fordeler seg mht. kommunegruppe/størrelse.

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



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



Figur 3.3 og 3.3 gir gjennomsnittsskårene for hver av de kommunale tjenestene.

Det er mulig å gruppere disse tjenestene i tre grupper:

- Gruppe A viser et negativt forhold mellom kommunestørrelse og innbyggernes oppfatninger om tjenestene. Det vil si at «tilfredsheten» med kommunale tjenester reduseres når kommunestørrelsen øker
- Gruppe B viser et positivt forhold mellom kommunestørrelse og tilfredshet med tjenestene
- Gruppe C viser ikke noe systematisk forhold mellom kommunestørrelse og tilfredshet med tjenestene

Det eksisterer et absolutt negativt forhold mellom innbyggernes inntrykk av kommunale tjenester og kommunestørrelsen i 10 av tjenestene (forhold A). Et absolutt positivt forhold mellom innbyggernes inntrykk av kommunale tjenester og kommunestørrelsen finner vi i 3 av tjenestene (forhold B) og i 5 av tjenestene (forhold C) er det ikke et absolutt klart forhold mellom kommunestørrelse og innbyggernes tilfredshet.

Tjenestene: kollektivtransporten i kommunen, sykehjem, hjemmesykepleie, omsorgsbolig og hjemmehjelp er de tjenestene hvor det er størst variasjon i inntrykket mellom tjenestene⁷. Kollektivtransport følger forhold B, mens de andre tjenestene følger forhold A. Det som er spesielt viktig å legge merke til er at de tjenestene som følger forhold A, utgjør en meget stor del av kommunenes netto driftsutgifter. Det er disse tjenestene TNS Gallup omtalte som velferdsstatens kjerneytelser ovenfor.

Samlet sett er nettodriftsutgifter til barnehage, sosialtjenesten, grunnskole, barnevern, pleie og omsorg på 78,2 prosent av totale netto driftsutgifter i 2011 (SSB, Kommuneregnskap, 2013). De tjenestene som følger forhold A, utgjør storparten av kommunenes netto driftsutgifter og har derfor større tyngde i forhold til innbyggerne (og kommunene), enn tjenestene som følger forhold B.

Dette betyr at selv om det ikke er et absolutt negativt forhold mellom inntrykk av tjenester og størrelse på kommunene målt i befolkning, så er det et generelt negativt forhold. Forholdet (A) gjelder for de tjenestene som størst betydning for innbyggerne. Hvis det er et ønske om å opprettholde gode kommunale tjenester, kan det da virke som lite hensiktsmessig å slå sammen kommuner. Årsaken til forhold A, er mest sannsynlig sammensatt. I dette dokumentet, vil det bli vist til en av flere mulige forklaringer, basert på datagrunnlaget fra Difis Innbyggerundersøkelse fra 2013.

⁷ Dette målt ved standard avviket. De tjenestene som blir nevnt her, er de tjenestene med 5 høyest variasjon og variasjonen er beskrevet i avtagende rekkefølge. Det vil si at kollektivtransporten er tjenestene, med høyest variasjon.

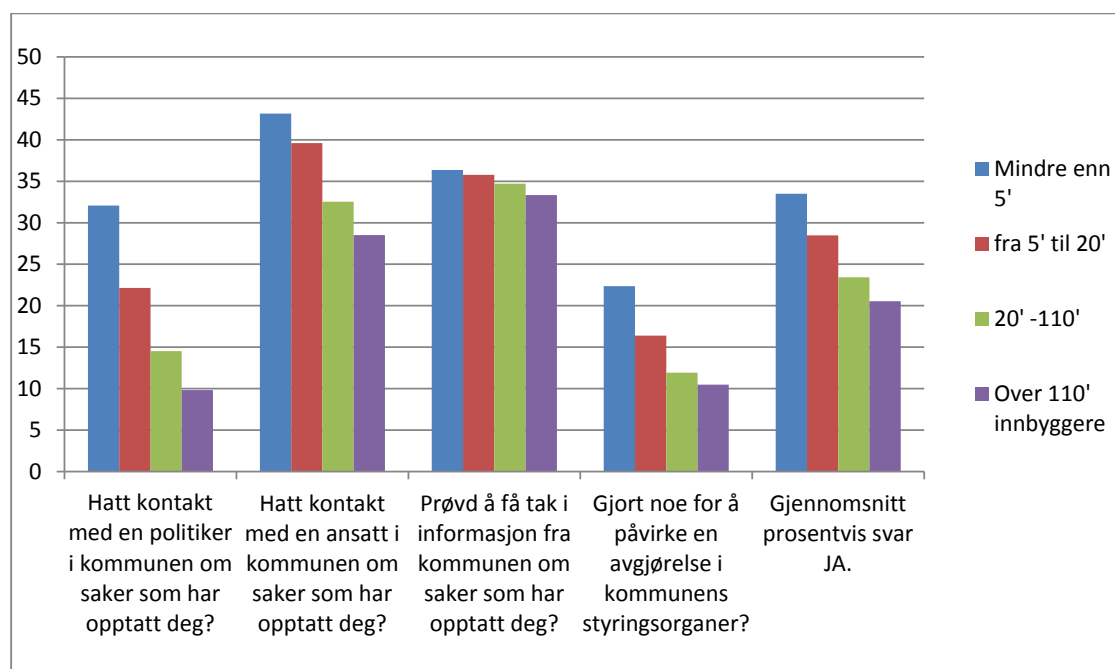
3.3.2 Deltagelse, informasjon og tillit blant innbyggerne i Difi-undersøkelsen

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. I denne rapporten vil det bli vist til deltakelsen i lokalpolitiske saker. Resultatene er fordelt på fire spørsmål og på de fire kommunestørrelsene, som tidligere har blitt nevnt. I figur 5 representerer søylene andel personer som har svart JA på spørsmålene. (Datagrunnlaget varierer mellom: 10726–10705 personer.). Figur 3.4 viser deltakelse i politiske kommunale saker, fordelt på fire kommunestørrelser.

Figur 3.4:



Resultatet viser at det er et absolutt 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

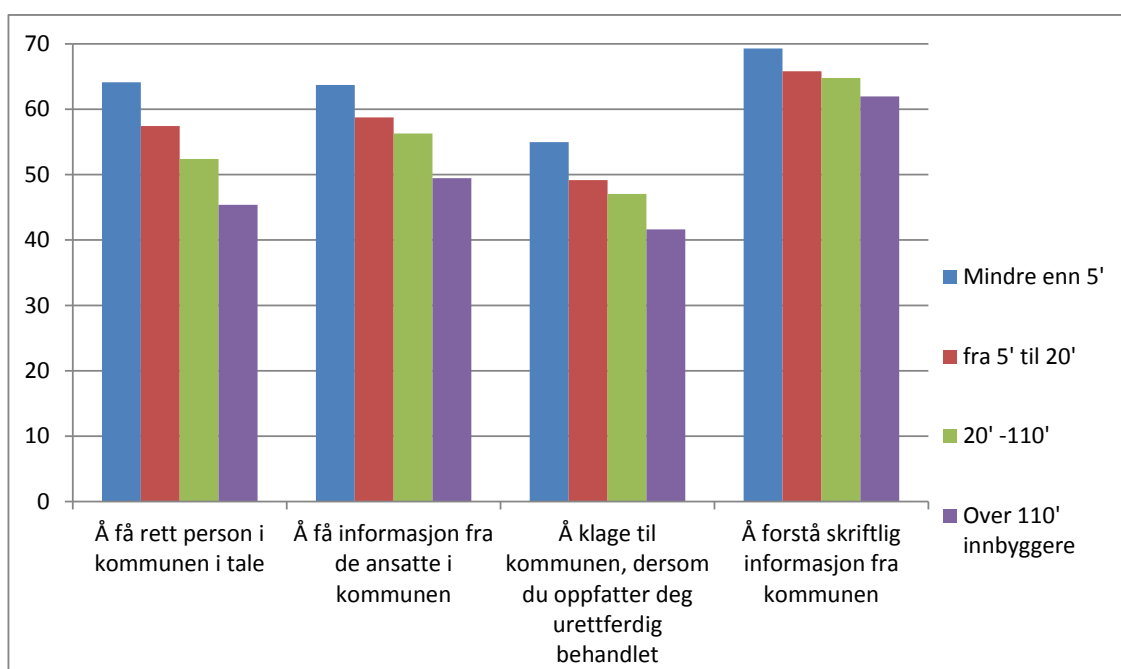
vil også en større andel av befolkningen av den grunn få anledning til å være lokalpolitiker i en periode av livet. Antallet kommunestyremedlemmer reguleres av Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven), kapittel 2, § 7⁸.

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 6. Deltakelsen i politiske kommunale saker, vil sannsynligvis påvirke kvaliteten og omfanget av de kommunale tjenestene⁹. Både ved at innbyggerne fungerer som informasjonskanaler og kontrollmekanismer overfor 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.

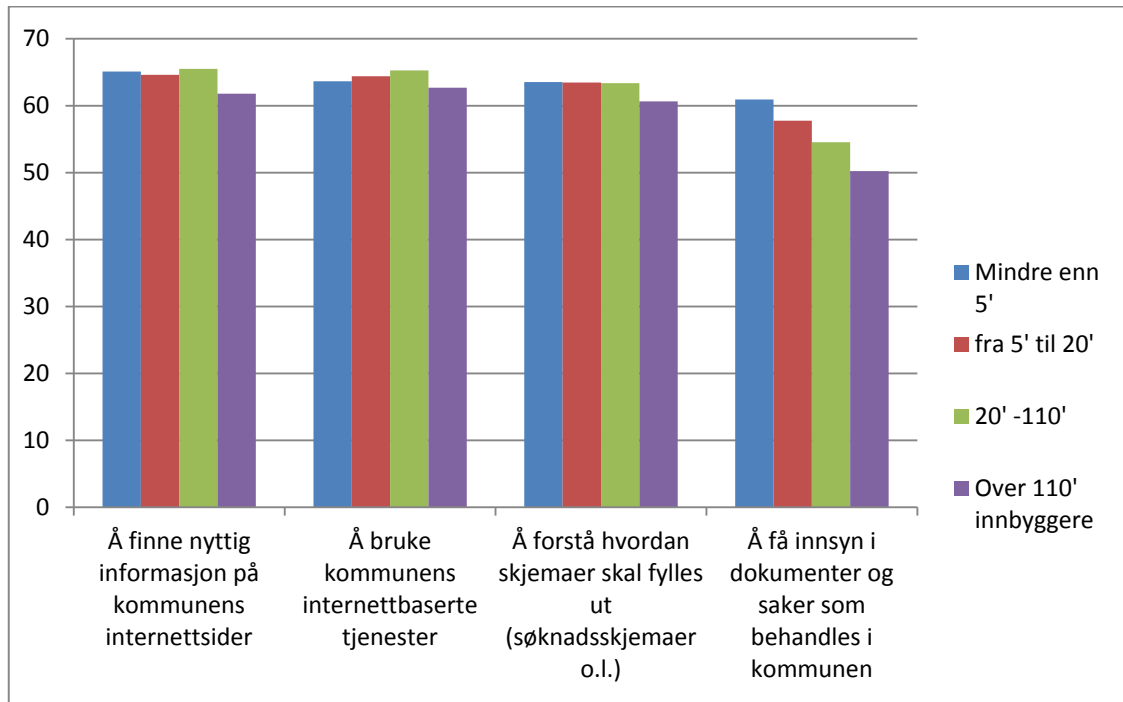
Figur 3.5: Gjennomsnittsskår for informasjon.



⁸ <http://www.lovdato.no/all/hi-19920925-107.html#7>

⁹ Også forhold som blant annet kommunenes økonomi, arbeidsstyrke, brukere, administrasjon og lovverk er viktige komponenter i kvalitet og omfang av kommunale tjenester.

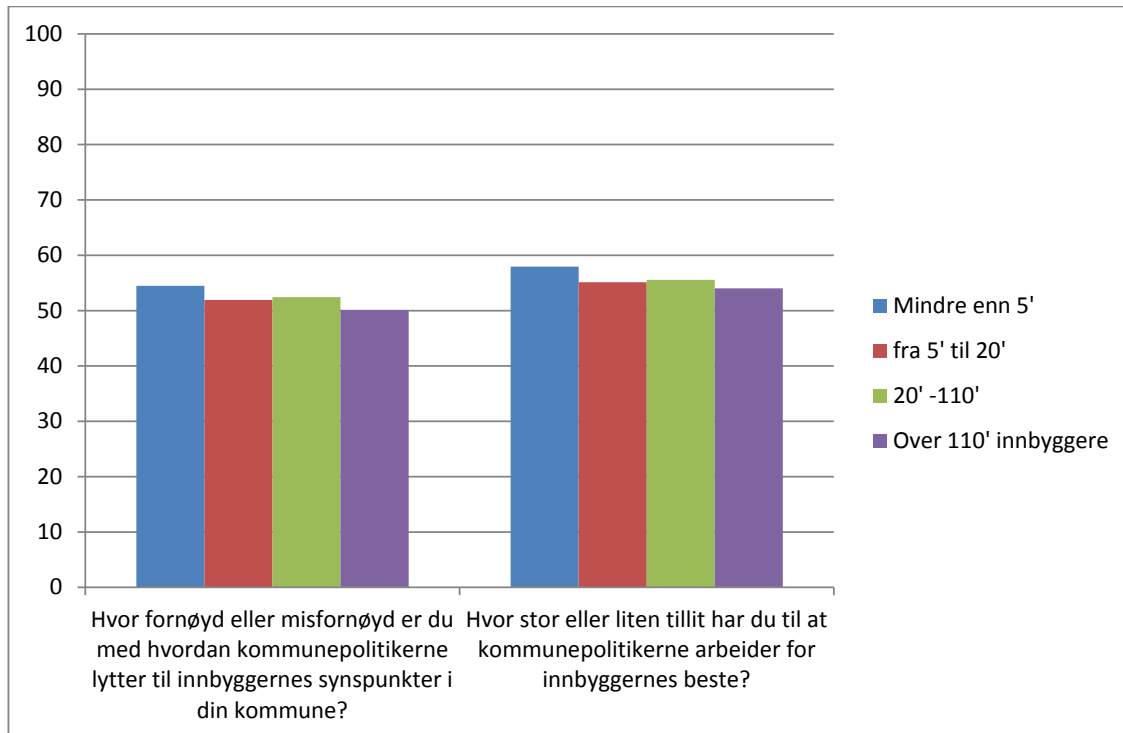
Figur 3.6: Gjennomsnittsskår for informasjon.



Figur 3.5 og 3.6 viser hvor tilfredse innbyggerne er med ulike former for informasjon i kommunen, basert på åtte spørsmål. Med informasjon menes tilfredsheten med å få tilgang på informasjon, forståelse av informasjon og å tilby informasjon (klage og innsende informasjon). I fem (seks) av åtte spørsmål er det et negativt forhold mellom fornøydhets- og befolkningsstørrelse. I tre (to) av variablene er det ikke noe klart forhold.

Innbyggerundersøkelsen kartlegger også tilliten til og tilfredsheten med lokalpolitikerne. Dette gjøres gjennom to spørsmål.

Figur 3.7: Innbyggernes tillit til og fornøydhets med lokalpolitikerne.

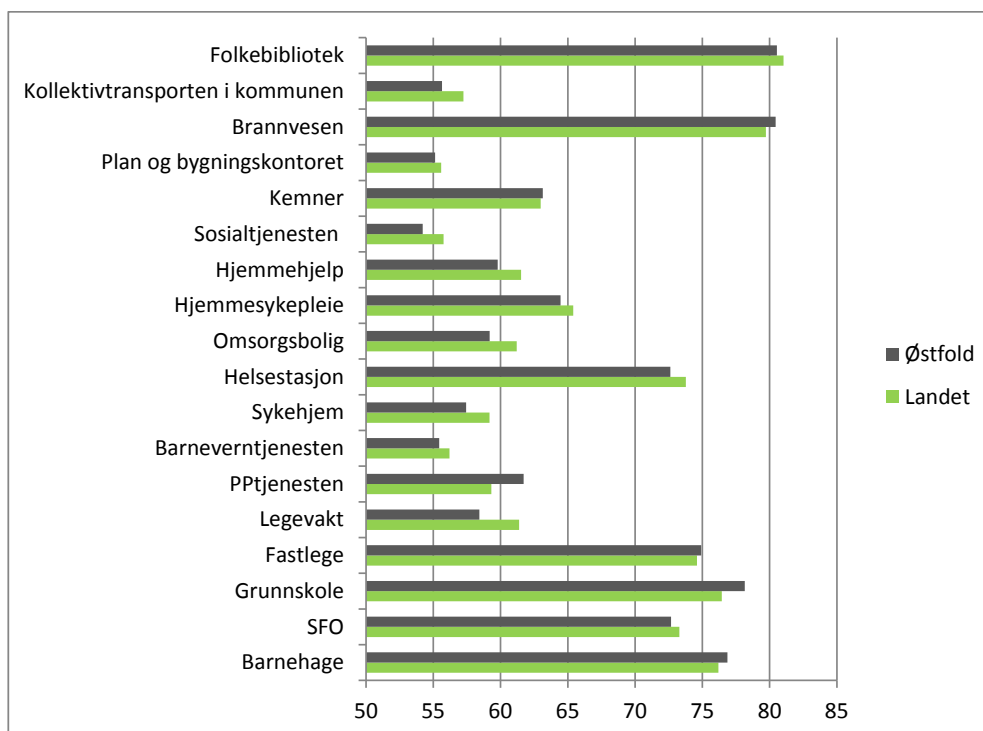


Det viser seg at det ikke er et tydelig forhold, som det er vist tidligere. Likevel kan det sies at det er en generell negativ trend mellom tillit/fornøydhets og størrelsen på kommunene.

3.3.3 Tilfredshet kommunale tjenester i Østfold

I avsnitt 3.3 ble noen av Innbyggerundersøkelsens resultater presentert for landet som helhet. Datamaterialet fra Innbyggerundersøkelsen (2013) er gir også grunnlag for å analysere resultatene i Østfold særskilt. Dette for å undersøke om Østfold følger samme nasjonale trend, i forhold til kommunestørrelse og tilfredshet med de kommunale tjenestene. Først vil gjennomsnittsskårene til Østfold og landet for 2013 bli sammenlignet.

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



Østfold følger de nasjonale resultatene relativt likt. Det er noen tjenester som har en høyere vurdering blant innbyggerne i Østfold, enn landet samlet (brannvesen, kemner, PPT, fastlege, grunnskole og barnehage). Men flertallet av tjenestene har en høyere vurdering blant innbyggerne på landsbasis, enn i Østfold. Størst differanse er det mellom hvordan innbyggerne vurderer legevakt (+2,9 høyere på landsbasis) og PP-tjenesten (-2,4 lavere på landsbasis)¹⁰. (Datagrunnlaget er 616–603 for Østfold.)

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

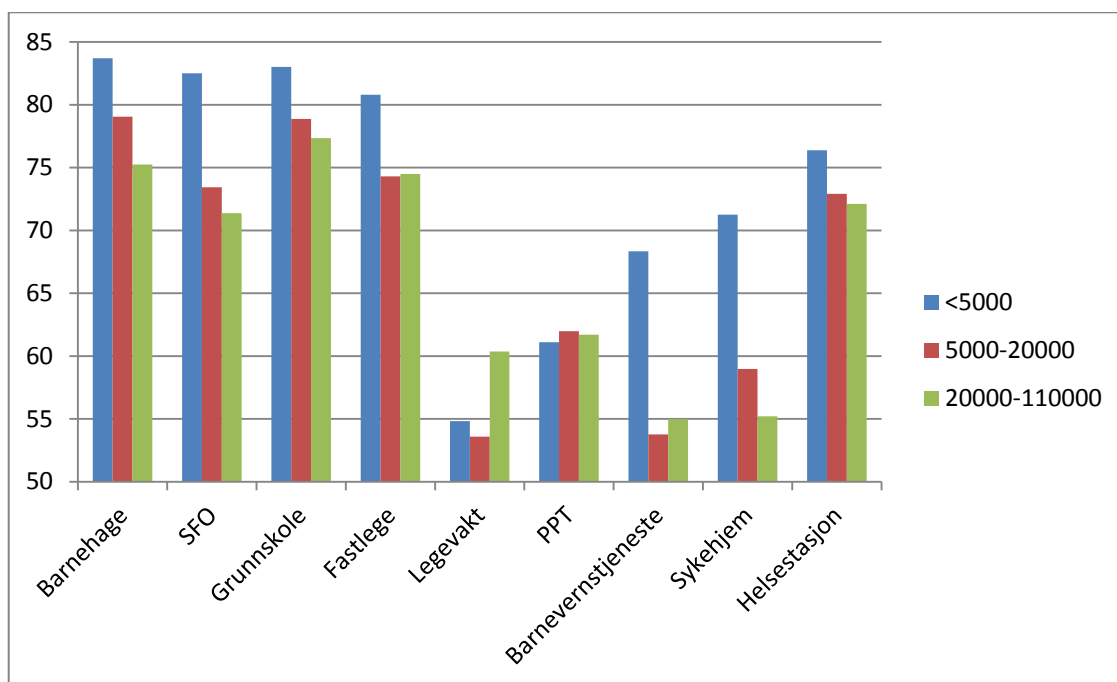
¹⁰ En egen Powerpoint presentasjon over Østfold finnes på DIFI sin hjemmeside: <http://www.difi.no/innbyggerundersokelsen/r%C3%A5data> I DIFI sin presentasjon er datagrunnlaget høyere enn her. Dette er fordi de tar med personer som har svart «vet ikke» i definisjonen av datagrunnlaget. Disse svarene påvirker derimot ikke gjennomsnittsskårene.

Datagrunnlaget fra Østfold er svarene til 626 personer. De personene som svarer «vet ikke» har her blitt utelatt i utregningen av gjennomsnittskåren, akkurat som i Innbyggerundersøkelsen 2013. Antall svar for de forskjellige tjenestene varierer dermed mellom 570 og 253. For Østfold sin del er kommunene delt inn i tre kommunestørrelser, ettersom Østfold ikke har noen kommune med over 110 000 innbyggere. Det økonometriske dataprogrammet Stata 13, har blitt benyttet for å vekte svarene.

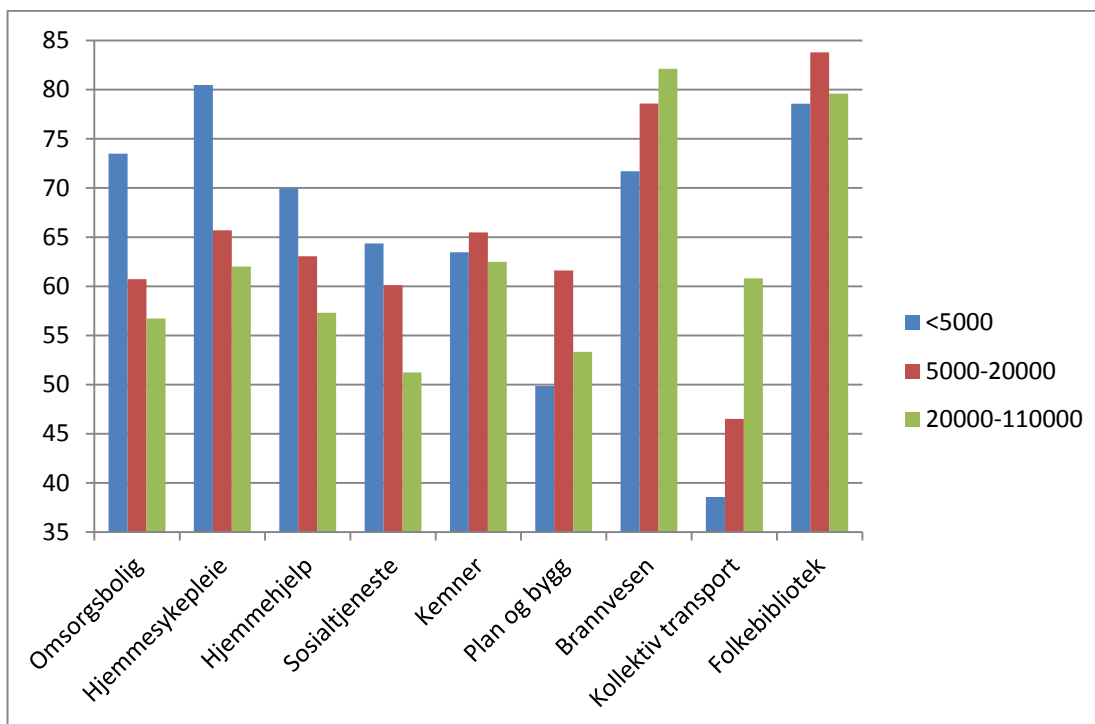
3.3.4 Tilfredshet kommunale tjenester i Østfold etter kommunestørrelse

I figurene nedenfor er resultatene for 18 ulike kommunale tjenester presentert, på samme måte som i avsnitt 3.3.1 (figur 3.2 og 3.3 side 24) ovenfor. Skalaen på den vertikale akse er kortet ned i denne figuren sammenlignet med den tilsvarende i tabell 3.3.1

Figur 3.9: Gjennomsnittsskår for 9 kommunale tjenester i 2013, Østfold.



Figur 3.10: Gjennomsnittsskår for 9 kommunale tjenester i 2013, Østfold.



Resultater:

- I 9 av de kommunale tjenestene er det et negativ forhold mellom innbyggernes vurdering av tjenestene og kommunestørrelse (forhold A).
- I 2 av tjenestene er det et positiv forhold mellom innbyggernes vurdering av tjenestene og kommunestørrelsen (forhold B).
- I 7 av tjenestene er det ikke et absolutt forhold mellom tjenestene og kommunestørrelsen.

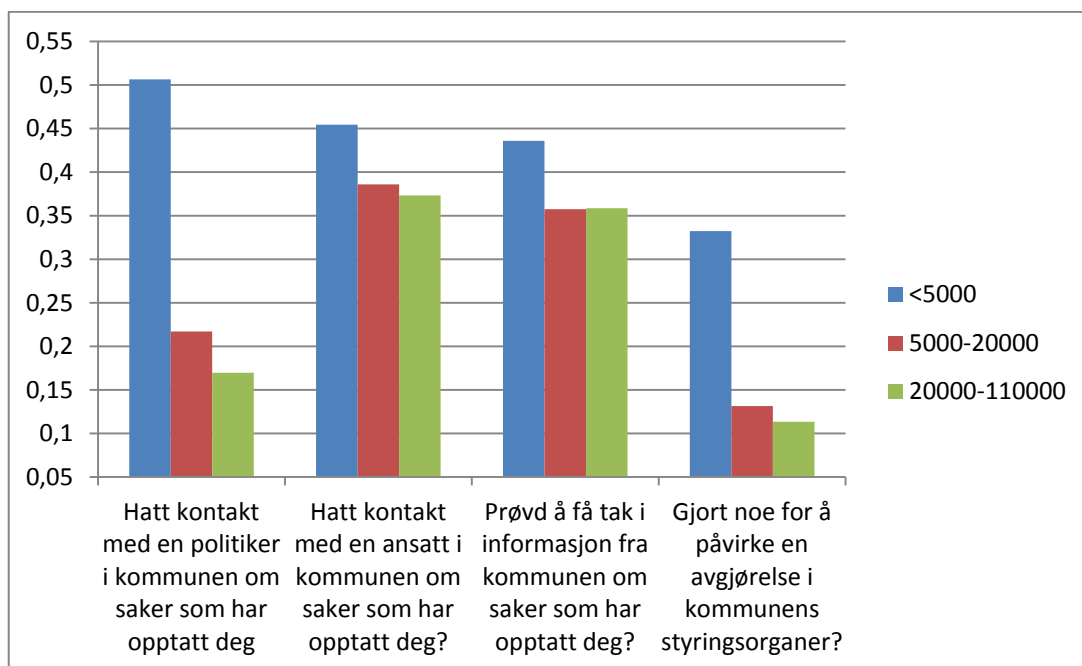
Det viser seg at Østfold sine innbyggere i stor grad avspeiler de nasjonale resultatene. Forhold A (tilfredsheten synker med økt kommunestørrelse) eksisterer i de samme tjenestene, som på nasjonalt nivå, unntatt for barnevernstjenesten og plan og bygningsetaten. Forhold B (tilfredsheten øker med økt kommunestørrelse) finner vi for to tjenester: kollektivtransport og brannvesen. De tjenestene som har størst betydning målt i økonomisk størrelse (i forhold til nettodriftsutgifter) følger forhold A. For kommunene i Østfold utgjorde barnehage, grunnskole, pleie og omsorg, og sosialtjenesten 76,7 % av nettodriftsutgifter i 2011 (SSB, Kommuneregnskap, 2013).

<http://www.ssb.no/offentlig-sektor/statistikker/kommregnko>

3.3.5 Medvirkning og innflytelse kommunale tjenester i kommunene i Østfold etter kommunestørrelse

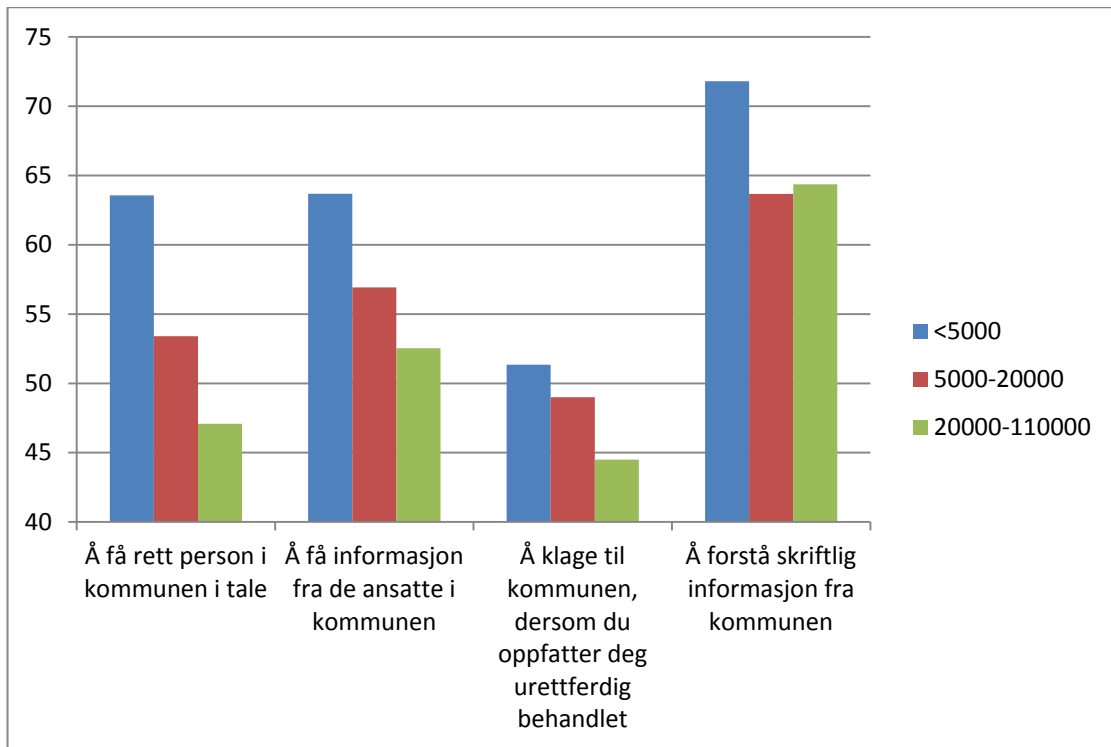
Nedenfor eksisterer de samme figurer som i avsnitt 3.3.1 mht innbyggernes vurdering av forskjellige kriterier for lokalpolitisk innflytelse i kommunesektoren, og igjen basert på kommunestørrelsene. Figurene viser resultat over innbyggernes vurdering av deltakelse, informasjon og tillit. Det er tidligere gitt forklaring på de forskjellige figurene

Figur 3.11: Deltakelse i lokalpolitiske saker, fordelt på tre kommunestørrelser(Østfold).

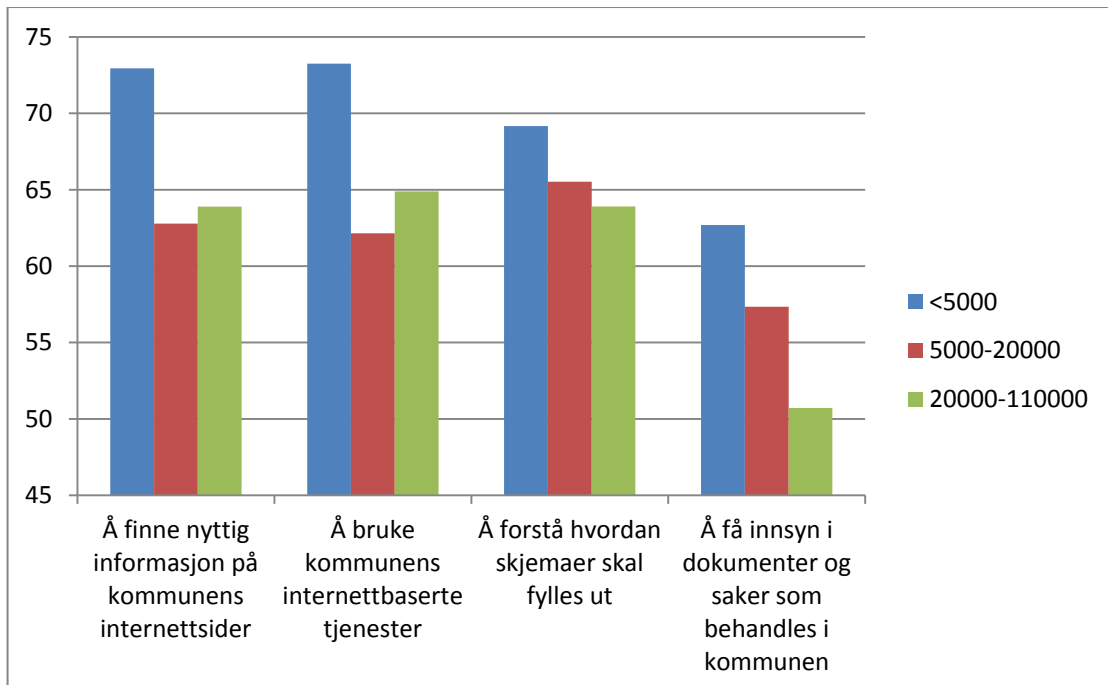


Søylene i figur 3.11 representerer prosentandel personer som har svart JA på spørsmålene. Deltakelse i lokalpolitiske saker er størst i de minste kommunene i Østfold. I tre av fire spørsmål, er det et klart negativt forhold mellom deltakelse og kommunestørrelse. I tre av spørsmålene er det ikke stor differanse mellom de største kommunegruppene i Østfold. Datagrunnlaget til disse resultatene er 583–559 personer som har svart i spørreundersøkelsen.

Figur 3.12: Gjennomsnittsskår for informasjon.

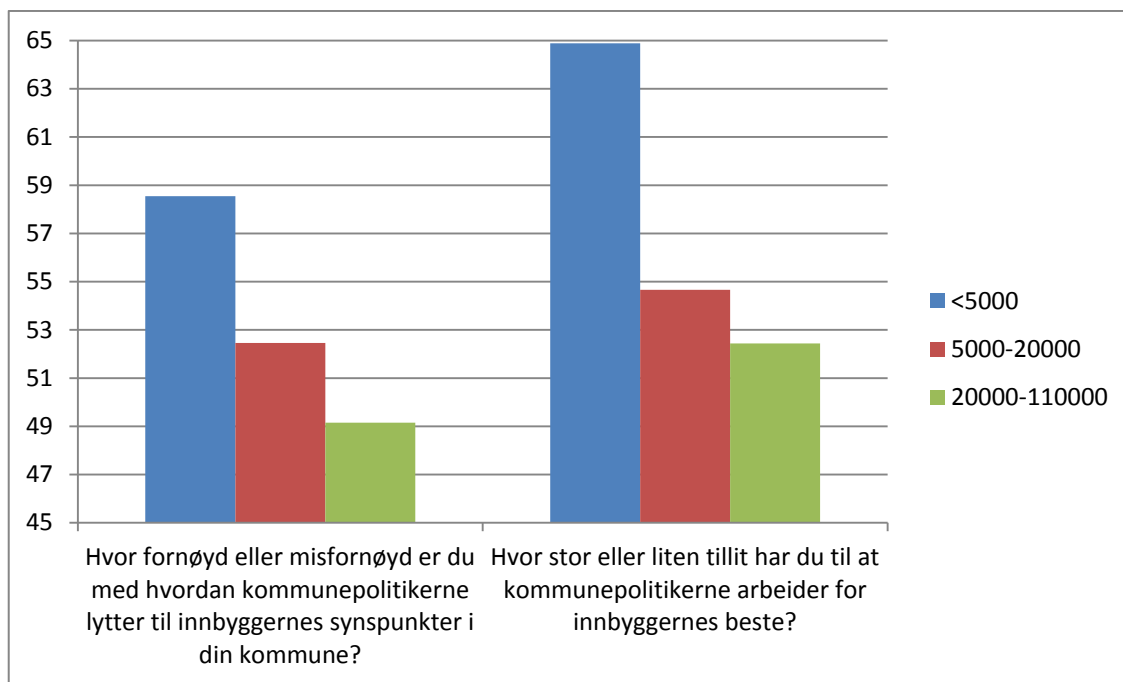


Figur 3.13: Gjennomsnittsskår for informasjon.



I fem av åtte spørsmål eksisterer det et negativt forhold mellom vurderingen av informasjon og kommunestørrelse. Det eksisterer ikke et forhold B i dette tilfellet, men i tre av spørsmålene er det et forhold C. Det viser seg at de minste kommunene har høyst gjennomsnittsskår på alle spørsmålene. Datagrunnlaget til disse resultatene er 501–266 personer som har svart i spørreundersøkelsen.

Figur 3.14: Tillit og tilfredshet blant innbyggerne med hensyn til kommunepolitikerne.



Figuren viser at det er et negativt forhold mellom kommunestørrelse og tilfredshet med og tillit til kommunepolitikerne. Spesielt er det en relativ stor differanse i tillit mellom de minste kommunene, og de to andre kommunestørrelsene. Datagrunnlaget til disse resultatene er 518–460 personer som har svart i spørreundersøkelsen.

3.3.6 Konklusjon, Østfold

I avsnitt 3.3.3-5 har Østfold fylke blitt spesielt undersøkt, på samme områder som landet ble i avsnitt 3.3.1-2. En naturlig kritikk i mot disse resultatene, er at datagrunnlaget er relativt lavt. Likevel kan det argumenteres for at resultatene er valide. Årsaken til dette er at resultatene for Østfold, i stor grad avspeiler resultatene på landsbasis. Datagrunnlaget på landsbasis er relativt stort, og med det kan man trekke klare paralleller mellom landet og fylker. I hvert fall i dette tilfellet, hvor det er i stor grad er likhet mellom resultatene. Samlet sett kan mye av konklusjon på landsbasis i avsnitt 3.3.1-2 også brukes til konklusjon for Østfold.

Det er noen resultat som det er verdt å legge merke til, hvor Østfold skiller seg noe fra landet:

- Det er færre tjenester som har et absolutt forhold i Østfold, enn på landsbasis. I flere av tjenestene var det derfor også et uklart forhold.
- Det er et absolutt negativt forhold mellom tillit og fornøydhet og kommunestørrelse hos innbyggerne, over kommunepolitikerne i Østfold. På landsbasis kan det eventuelt sies at dette forholdet er mer generelt eller svakere.
- På landsbasis har de minste kommunene nest lavest gjennomsnittsskår på bruk av kommunens internettsider. I Østfold derimot skårer de minste kommunene høyest, og høyere enn for de forskjellige kommunestørrelsene på landsbasis.
- Østfold har større deltakelse hos innbyggerne i de minste kommunene, enn på landsbasis.
- Det er en positiv differansen i vurderingen av kommunale tjenester i 11 tjenester (kommuner <5000), 8 (kommuner mellom 5000–20000) og 4 (kommuner mellom 20000–11000). Med positiv differanse menes at gjennomsnittsskåren i en kommunestørrelse i Østfold, er større enn gjennomsnittsskåren i en kommunestørrelse på landsbasis.
- Det ser derfor ut som om de lavere gjennomsnittsskårene for de to største kommunestørrelsene som trekker ned samlet gjennomsnittsskår for Østfold, i forhold til landet samlet. Summen av differansen til gjennomsnittsskårene mellom Østfold og landet viser også det¹¹.
- Østfolds minste kommuner har høyere gjennomsnittsskår på kommunale tjenester, enn kommuner i samme kommunestørrelse(bolk) på landsbasis. De har også høyere deltakelse, enn samme kommuner på landsbasis. Det er muligens en positiv effekt mellom de to elementene. Kausalitetsretningen kan derimot være vanskelig å anslå, hvis da denne effekten er faktisk tilstede.

Undersøkes resultatene hver for seg, er det flere element som sikkert blir lagt merke til. Her blir det vist til kun noen element som er verdt å legge merke til. Når det er små forskjeller i resultatene eller gjennomsnittsskårene blir det på generelt basis utfordrende å si at det er signifikante forskjeller mellom kommunestørrelser. Dette er spesielt i enkelt tilfeller. Det som er verdt å legge merke til i dette avsnittet, er at det er flere vurderinger fra innbyggerne som følger samme trend. Den er ikke absolutt, men relativ betydelig. For å kunne skape større sikkerhet om at det er statistiske signifikante forskjeller i gjennomsnittsskårene eksisterer det flere statistiske verktøy tilgjengelig. Blant annet t-test, variansanalyse (ANOVA) og Wilcoxon rank-sum test kan brukes. Samtidig må det undersøkes i større grad, hvilken mulig effekt deltakelse har på utformingen av tjenestene. Her i dette avsnittet har det vært en vurdering av resultat basert på DIFI sin Innbyggerundersøkelse (2013) og enkle sammenligninger. Dette er et arbeid vi vil fortsette med, for å kunne i enda større grad undersøke om differansen mellom kommunestørrelsen er tilfeldig eller om den er statistisk signifikant.

¹¹ Kommuner<5000 differansen= 14.31. Kommuner mellom 5000–20000= -17.92. Kommuner mellom 20000–110000= -19.87

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?

<p>Langørgen, A., Aaberge, R. & Åserud, R. (2002)) – modellberegninger, basert på KOSTRA:</p> <ul style="list-style-type: none">•Sammenslåing av alle kommuner <5.000, gevinst: 2,4%•Sammenslåing til 90 kommuner, gevinst: 3,6% = 4,1 mrd <p>Brandtzæg (2009): Evaluering av gjennomførte sammenslåinger de siste årene</p> <ul style="list-style-type: none">•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. <p>Ranheim og Østre (2011): Innvending - KOSTRA-tall ikke sammenlignbare.</p> <ul style="list-style-type: none">•Små kommuner fordeler ikke fellesutgifter.•Større kommuner praktiserer forskjellig <p>KS (2013): «Besparelser, utover adm, betinger sentralisering av tjenestene»</p> <p>Den danske reformen i 2007: Flere reformer samtidig. Økte kostnader?</p>

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 kostnadskrevenne 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 tjenesteområdene. Det er derfor sterk tvil om disse relativt beskjedene beregnede kostnadsgevinster er realistiske.

Det er også gjennomført analyser og evalueringer av gjennomførte sammenslutninger (Brandtzæg, 2009).

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 3.2. 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 Faforapporten (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 (se vedleggstabell 6). 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 kommunenes inntektssystem

Kommunenes inntekter, deres sammensetning og fordelingen mellom kommuner bestemmes i det alt vesentlige av staten gjennom Stortingets årlig vedtak på statsbudsjettet. Det norske inntektssystemet for kommunene er bygget opp slik at ca. 65 % av inntektene kommer fra statlig rammetilskudd og kommunale skatteinntekter. Rammetilskuddet fordeles etter kriterier Stortinget har fastsatt. I all hovedsak fordeles rammetilskuddet til den enkelte kommune ut fra befolkningsstørrelser og fordelingen av befolkningen på aldersgrupper, etter sosiale kriterier og utdanningsnivå. Formålet er å gi tilskudd slike at kommunenes kostnader ved å yte tjenester blir utjevnet. I tillegg mottar de små kommunene et basistillegg som ivaretar ekstra kostnader som mindre kommuner har særlig knyttet til spredt bebyggelse.

Skatteinntektene til kommunene bestemmes for det store flertallet av kommunene av staten og avhenger av befolkningsutviklingen. Utjevningssystemet fungerer slik at alle kommuner løftes opp til ca. 94 % av landsgjennomsnittet per innbygger. Systemet er også generøst for kommuner med høye skatteinntekter per innbygger. Kommuner med høyere skatteinntekter enn 100 % av landsgjennomsnittet beholder 40 % av merskatteinntektene selv. Dette betyr at inntektssystemet fungerer slik at en kommunes inntekter i all hovedsak bestemmes av befolkningsutviklingen.

De øvrige kommunale inntekter er knyttet til avgifter og gebyrer innbyggerne betaler for kommunale tjenester, overføringer til kommunene som sykepenger og kompensasjon for merverdiavgift og øremerkede tilskudd til f.eks. ressurskrevende brukere. Samlet og stort sett betyr dette at en kommunes inntekter følger av behovsutviklingen for kommunale tjenester og inntektsutviklingen for kommunene mer generelt. Dette gir alle kommunene et relativt robust inntektsgrunnlag som primært er avhengig av landets samlede inntektsgrunnlag og ikke inntektsgrunnlaget i den enkelte kommune.

Figur 4.3:

KOMMUNENES INNTEKTSSYSTEM LØFTER INNTEKSTNIVÅET FOR KOMMUNER MED LAVE SKATTEINNTEKTER OG HØYT UTGIFTSBEHOV

1. NÆR SAMMENHENG MELLOM INNTEKTSUTVIKLING OG KOMMUNENS BEFOLKNINGSUTVIKLING OG BEFOLKNINGEN FORDELT PÅ ALDERSGRUPPER
2. BIDRAR TIL AT KOMMUNENES INNTEKTER STYRES AV UTGIFTSBEHOVET I KOMMUNENE SOM GENERERES AV BEFOLKNINGSSTØRRELSER
3. BASISTILSKUDDET OG SMÅKOMMUNETILSKUDDET ER DET VIKTIGSTE BIDRAG TIL Å UTJEVNE KOSTNADSFORSKJELLER KNYTTET TIL SPREDTBYGDEHET OG AREAL
4. ALLE KOMMUNER LØFTES OPP TIL ET MINIMUMS SKATTEINNTEKSTNIVÅ (CA. 92 % AV GJENNOMSNIET). KOMMUNER MED SKATTEINNTEKSTNIVÅ OVER 90 % AV LANDSGJENNOMSNIET BEHOLDER 40 % AV MERSKATTEINNTEKTERNE

Sammenhengen inntekter og utgifter

Gjennom lover og regler gir staten 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 side gir dette avhengighetsforholdet til en rik stat kommunene stor grad av forutsigbarhet. På den annen side gir det mindre rom for lokal inntektsfastsettelse og prioritering. Siden staten bestemmer både oppgaver og inntekter er kommunal sektor lett å styre for staten og sektoren er lett å bruke som virkemiddel i utøvelse av statlig finanspolitikk. Dette synes å passe staten bra, men begrenser samtidig den lokale handlefriheten som staten også hevder å være tilhenger av.

4.2.2 Nærmere om inntektssystemet

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 å utjevne 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 1986¹². 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
- Rammetilskudd¹³ 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 kunne tilsa 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

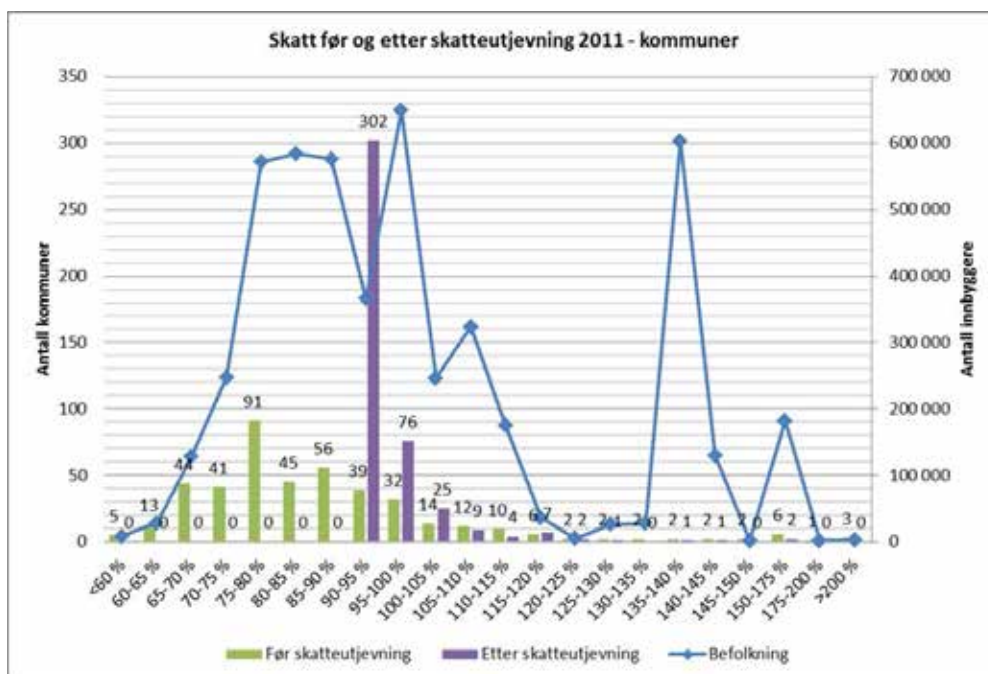
¹² Se St. meld. Nr. 26 (1983–84) «Et nytt inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner» og Ot.prp. nr. 48 (1984–85) «Om endringer i lover vedrørende inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner».

¹³ Rammetilskudd er ensbetydende med begrepet rammeoverføringer.

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 inntektsutjevning¹⁴ er en form for «nullsumspill» slik det er vanlig i alle nordiske land. Kommuner med skatteinntekter over landsgjennomsnitt per innbygger må gi fra seg 60 % av inntekten utover landsgjennomsnitt til de kommuner som har inntekter under landsgjennomsnitt. 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 295 av landets 430 kommuner i 2011 hadde skatteinntekter under 90 % av landsgjennomsnittet før inntektsutjevning, 71 kommuner hadde skatteinntekter mellom 90 og 100 % av landsgjennomsnittet mens de resterende 64 kommuner hadde et inntektsnivå på over 100 % av landsgjennomsnittet. Sistnevnte gruppe består i hovedsak av de store bykommunene Oslo, Stavanger og randkommuner til disse samt en del små kraftkommuner. I tillegg kommer enkelte typiske fiskeri- og industrikommuner. Etter inntektsutjevning hadde ingen kommuner lavere inntekt enn 92,8 % av landsgjennomsnittet, mens 378 kommuner hadde skatt og inklusiv inntektsutjevning på mellom 90 og 100 % av landsgjennomsnittet.

Figur 4.4:



¹⁴ Også omtalt som skatteutjevning da utjevningen skjer med utgangspunkt i kommunenes skatteinntekter.

Utgiftsutjevningen

Rammetilskudd og utgiftsutjevningen

Rammetilskudd gis i utgangspunktet med 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 altså 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 tjenestene. 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 vekter summert opp til 8 delkostnadsnøkler. Med «objektiv» forstås 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.

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 kommunene i Indre Østfold mottok Aremark og Rømskog småkommunetilskudd mens alle kommunene mottok skjønnstilskudd i 2012. Småkommunetilskuddet blir gitt til kommuner med færre enn 3200 innbyggere.

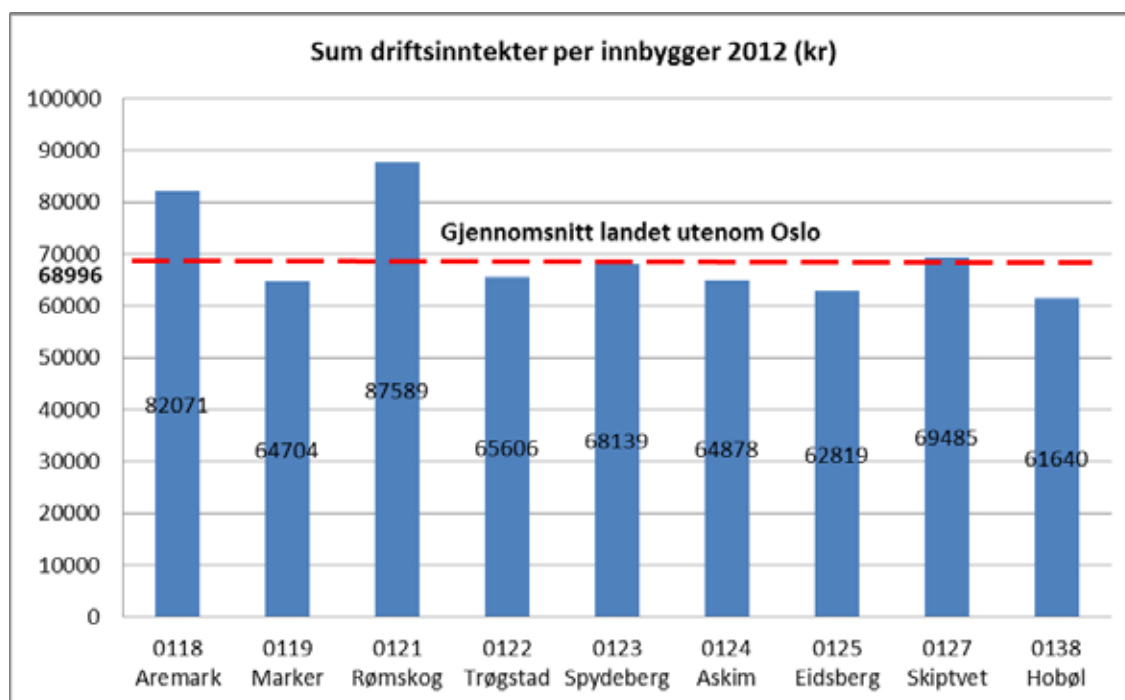
Øremerkede tilskudd

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 KRD sitt årlige budsjettforslag overfor Stortinget.

4.2.3 Kommunalt inntektsnivå og inntektsfordelingen mellom kommunene i Indre Østfold

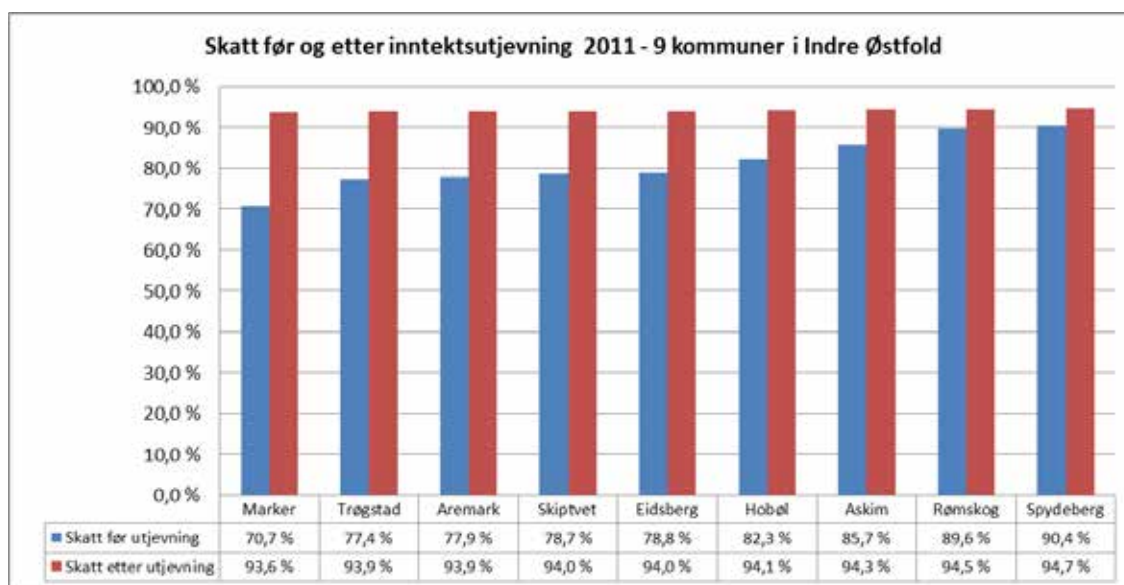
Figuren nedenfor viser kommunens samlede driftsinntekter per innbygger i 2012. Aremark og Rømskog har de høyeste inntektene per innbygger. Begge kommunene har småkommunetilskudd som bidrar til å trekke opp rammetilskuddet per innbygger. Samtidig har de to kommunene skatteinntekter per innbygger over gjennomsnitt for de 9 kommunene samlet sett. I sum gir dette høye frie inntekter per innbygger sammenlignet med de øvrige kommunene. Sammen med Skiptvet er disse tre kommunene de eneste med inntekter per innbygger over landsgjennomsnittet.

Figur 4.5:



Figuren nedenfor viser skatt før og etter inntektsutjevning for kommunene i Indre Østfold i 2011. Som vist varierer egen skatteinnngang fra 70,7 % i Marker til 90,4 % i Spydeberg. Alle kommunene hadde altså egen skatteinnngang klart under landsgjennomsnittet. Som forventet skjer det en betydelig utlikning av inntektsforskjellene kommunene imellom når det tas hensyn til inntektsutjevningen.

Figur 4.6:



Det er en vanlig misforståelse at kommuner med lave skatteinntekter i stor grad kan påvirke sine inntekter ved at inntektsnivået blant egen befolkningen øker utover gjennomsnittet for andre kommuner. Som vist i tabellen 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 utjevningende virkning av dagens inntektssystem for kommuner med egen skatteinngang per innbygger under 90 % av landssnittet. F.eks. ville Marker kommune med egen skatteinngang på 70,7 % i 2011 økt sine inntekter med om lag 0,77 mill. kr dersom kommunens egen skatteinngang 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 gjennomsnittlig inntektsvekst blant egen befolkning utover landsgjennomsnittet over flere år. Det er først når skatt før inntektsutjevning passerer 90 % av landsgjennomsnittet at egen skatteinngang får merkbar betydning for kommunens inntekter.

Figur 4.7:

Kommune	Innbyggere	A	B
Marker	3 476	-221	-767 744
Trøgstad	5 142	-144	-739 780
Aremark	1 414	-139	-196 362
Skiptvet	3 576	-130	-464 415
Eidsberg	10 940	-128	-1 398 898
Hobøl	4 852	-88	-426 345
Askim	14 909	-50	-743 512
Rømskog	678	-5	-3 302
Spydeberg	5 265	33	174 429

A) Differanse per innbygger etter skatteutjevning basert på eget skattenivå og 90 % av landsgjennomsnittet før skatteutjevning i 2011.

B) Samlet gevinst/tap etter utjevning basert på eget skattenivå og 90 % av landsgjennomsnittet før skatteutjevning

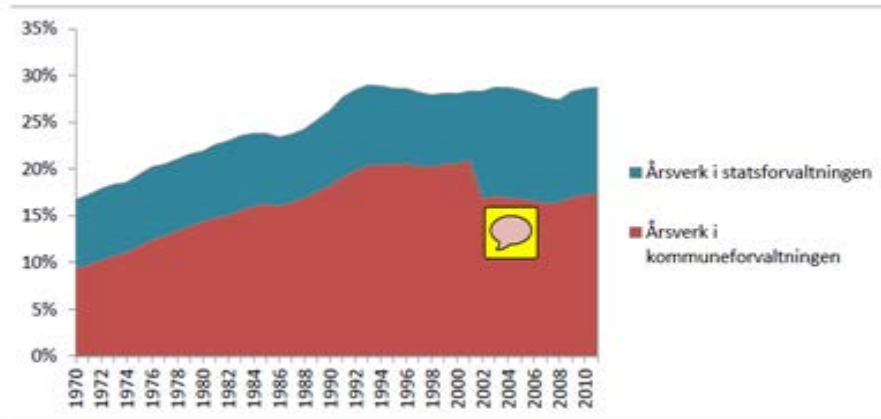
4.2.4 Kommunal ressursbruk

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.

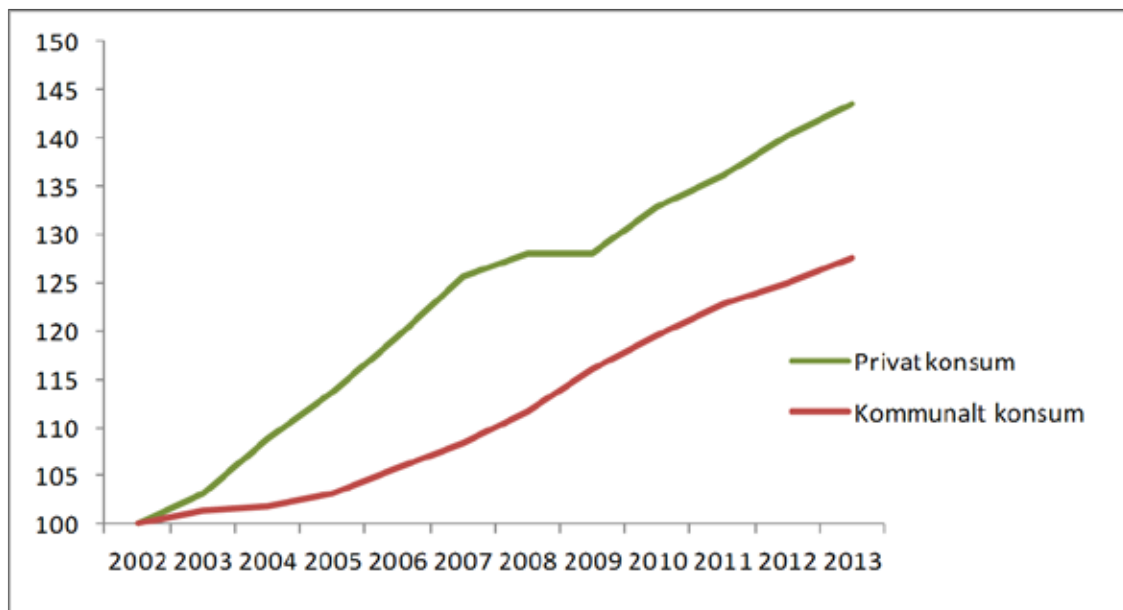
I fig 4.9 er vist veksten i privat og kommunalt konsum etter 2002. Figuren viser at det har vært en vesentlig sterkere vekst i det private konsum i denne perioden. Det betyr at det har vært en sterkere økning i private tjenester og privat velstand enn i kommunale tjenester og offentlige tjenester. Mye 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. PST. ANDEL AV TOTALE ÅRSVERK



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



4.3 Oppsummering fordeler og ulemper store og små kommuner

Figur 4.10: Fordeler og ulemper med store og små kommuner.

- KOSTNADER – INGEN VESENTLIG FORSKJELL – KOSTNADSVARIASJONER SKYLDES FØRST OG FREMST BOSETTINGSTRUKTUR OG BEFOLKNINGSSAMMENSETTING
- REKRUTTERING AVGJØRENDE – PERSONALPOLITIKK OG FAGOMRÅDER ER MEST
- 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. Brukes av både 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 helse-tjenester (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 høyskoler 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 vel-fungerende kommunestruktur. Den har vært en av de avgjørende suksessfaktorer for den norske

velstandsutvikling og vårt demokrati. Derfor kan en stille spørsmål om ønskene om sammenlutning 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

5. 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 oppgaver¹⁵. Fylkestinget bestod av representanter valgt av kommunene¹⁶, 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 medlemmer¹⁷. 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

¹⁵ Fram til 1964 inngikk bare landkommunene i fylkeskommunen. Deretter ble også bykommunene inkorporert i fylkeskommunen.

¹⁶ Fram til 1964 var fylkestinget sammensatt av ordførerne i landkommunene. I perioden 1964 til 1977 ble fylkestinget sammensatt av representanter valgt av kommunestyrene.

¹⁷ Oslo kommune deltar ikke på linje med de andre i samarbeidet om lønns- og tariffavtaler.

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.

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 innovasjon¹⁸ 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.

Fig 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)

¹⁸ Økonomisk Rapport 29.09 2012: Det offentlige best på nyskaping.

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: «Introduksjonshefte formelt Interkommunalt samarbeid» (Kommunenes sentralforbund, 2013) definert følgende former for interkommunalt samarbeid:

- 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.

Fig 5.2:

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 fellesskap 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 anslo 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 fig 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.

Fig 5.3: Omfanget av interkommunalt samarbeid.

ANTALL INTERKOMMUNALE SAMARBEID IRIS-RAPPORT 2013	
I. REGISTRERTE	
• § 27	185
• § 28	127
• IKS	239
• AS-er	199 (Det store flertallet driver næringsvirksomhet)
• SUM	750
II. ANSLAG IKKE REGISTRERTE § 27/28 SAMARBEID: CA. 100	
III. ANSLÅR PÅ USIKKERT GRUNNLAG AT DET I TILLEGG ER CA. 425 AVTALBASERTE SAMARBEID	
NOE AVHENGIG AV HVORDAN INTERKOMMUNALT SAMARBEID DEFINERES ER ANTALLET:	
Vid definisjon: 1200/1300	
Formell definisjon: 700/800	

Kommunale utgifter som prosentandel av kommunenes samlede utgifter.

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 denne rapporten utgjør denne andelen 7 % av de samlede kommunale utgifter for kommunene i Indre Østfold. 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 organisert som IKS og § 27 samarbeid 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 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.

Fig 5.4: Interkommunale selskaper fordelt på virksomhet. 2010. Kilde: Kostra.

VIRKSOMHET	ANTALL SELSKAPER
Vann/Avløp/Renovasjon	65
Herav bare:	
Vann 8	
Avløp 5	
Renovasjon 46	
HAVNER	10
BRANN/ALARM	26
BARNEVERN OG KRISESENTRER	12
HELSEVERN	16
KULTURINST	23
OPPLÆRING/VERNETE BEDRIFTER	8
ARKIV	11
REVISJON OG KONTROLLUTV. SEKR.	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 2011 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 samarbeid; 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 Østfold .

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 administrasjonsstyrte 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 merkelig 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 Vaboutvalget 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.

Representantene for de kommunene som har tatt til orde for samling av kommunene i Indre Østfold til en kommune ser på det interkommunale samarbeidet som svært problematisk og arbeidskrevende (de store kommunene). Representantene for kommunene, som ikke ønsker kommunesammenslutninger, ser ikke på det interkommunale samarbeid som problematisk og svært arbeidskrevende. Dette er de mindre kommunene. Dette står også i motsetning til Vaboutvalgets vurderinger som hevder at interkommunalt samarbeid er særlig krevende for de mindre kommunene:

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 kommunistørrelse.

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 gode kommuner 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 Indre Østfold

Her skal vi gi en oversikt over omfanget av interkommunalt samarbeid i Indre Østfold.

Interkommunale selskap.

I figur 5.5 er gitt en oversikt over de interkommunale selskapene der kommunene i Indre Østfold deltok i 2012. Beregningene i denne rapporten er foretatt våren 2013 på grunnlag av kommunenes regnskaper for 2012. I løpet av 2013 har det skjedd enkelte endringer i organiseringen av samarbeidet. Kommunene har utarbeidet en felles Eiermelding som gir en mer detaljert og oppdatert oversikt over samarbeidet og selskapene, men ikke over det økonomiske omfanget av samarbeidet.

Figur 5.5

<p>Interkommunale selskap for et større område enn Indre Østfold:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Driftsassistanse i Østfold • Østfold Interkommunale arkivselskap <p>Interkommunale selskap for indre Østfold</p> <p>Administrasjonsoppgaver</p> <ul style="list-style-type: none"> • Indre Østfold Kontrollutvalgssekretariat • Indre Østfold Kommunerevisjon • Indre Østfold Data <p>Næringsutvikling</p> <ul style="list-style-type: none"> • Indre Østfold Utvikling (etablert 2013) <p>Kommunalteknikk</p> <ul style="list-style-type: none"> • Avløpssamarbeidet Hobøl, Spydeberg, Askim • Indre Østfold Renovasjon <p>Helse og sosial</p> <ul style="list-style-type: none"> • Indre Østfold Krisesenter • Indre Østfold Legevakt (omdannet 2013) <p>Sum driftsutgifter IKS: 147.885.125,- Sum driftsutgifter kommunen: 3.178.416 DU IKS i prosent av kommunen: 4,65%</p>

Kommunene deltar for det første i to interkommunale selskaper hvor alle kommunene i Østfold deltar, arkivselskapet og driftsassistansen. I alt var det i 2012 8 IKS-er der bare kommunene i Indre Østfold deltar. På administrasjonsområdet er det Indre Østfold Data (IKT), Indre Østfold Kommunerevisjon og Indre Østfold Kontrollutvalgssekretariat. Innenfor helse og sosial var det i 2012 Indre Østfold Legevakt (I 2013 går dette under navnet Indre Østfold Lokalmedisinske Kompetansesenter IKS og omfatter legevakt og miljørettet helsevern) og et krisesenter. I tillegg er det ett IKS for næringsutvikling og ett for renovasjon. Askim, Hobøl og Spydeberg har et

felles avløpsselskap. I tabellen er det beregnet IKS-enes omfang som andel av kommunenes samlede løpende utgifter. Denne virksomheten utgjør beskjedne 4,65 % av kommunenes utgifter på nær 3,2 milliarder kroner.

Vedlegg 1 gir en detaljert oversikt over interkommunale selskaper hvor en eller flere av de 9 kommunene er medeiere. Oversikten er basert registrerte selskaper per 31.12.12. I løpet av 2013 ble det etablert ytterligere to interkommunale selskaper; Indre Østfold Utvikling IKS og Mortenstua skole IKS. Mortenstua skole var frem til 01.08.13 et vertskommunesamarbeid etter kommunelovens § 27, og er i våre beregninger tatt med i oversikten over slik samarbeid, jamfør vedlegg 2.

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. Tre av selskapene fører regnskap etter regnskapsloven, de øvrige etter kommunale regnskapsregler, jf. note til vedlegg 1. Regnskap etter regnskapsloven kontra kommunelovens regnskapsbestemmelser er ikke direkte sammenlignbare. Det skyldes blant annet at regnskapene anvender ulike periodiserings-prinsipper. Dessuten har avskrivninger resultatteffekt etter regnskapsloven, men ikke etter kommuneloven, hvor i stedet avdrag har resultatvirkning. For å gjøre tallene for de ulike selskapene mer egnet for sammenstilling er det benyttet brutto driftskostnader eksklusiv avskrivninger for de tre selskapene som fører regnskap etter regnskapsloven.

Det er ikke gjort fradrag for inntekter i tallene da hensikten har vært å fremskaffe brutto utgiftstall og sammenholde de med brutto utgifter i kommunene for å få et bilde av hvilket omfang virksomheten i selskapene har i forhold til kommunenes ordinære drift både enkeltvis og samlet.

Det finnes flere modeller for finansiering av et interkommunalt selskap, jf. Interkommunal eierskapsmelding for Indre Østfold av juni 2013 som beskriver fire ulike modeller. Hvilken modell som skal anvendes fremgår av selskapsavtalen for IKS'et. 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 vedlegg 1 er det benyttet samme prinsipp. Det vil si at eierandel og ikke den enkelte kommunes faktisk andel av finansieringen ligger til grunn for fordelingen.

Vertskommunesamarbeid.

I figur 5.6 er gitt en oversikt over vertskommunesamarbeidet i Indre Østfold i 2012. Vi har registrert 20 slike samarbeid. Mange har beskjedent omfang f.eks. felles brannmester, felles jordmor, felles skatteoppkrever. Noen av samarbeidene omfatter bare to kommuner, mens i andre deltar alle. For eksempel i samarbeidet om eierskapsmeldingen og felles innkjøpskontor. Det er de største kommunene Askim, Eidsberg og Spydeberg som vanligvis har vertskommunefunksjonene.

I vedlegg 2 er angitt det økonomiske omfanget disse ordningene har for den enkelte kommune som prosentandel av kommunenes samlede løpende utgifter. Dette utgjør 2,32 % av driftsutgiftene for kommunene samlet.

Figur 5.6: Vertskommunesamarbeid i Indre Østfold.

Interkommunalt samarbeid etter kommunelovens § 27 og 28 - Indre Østfold			
Brutto driftsutgifter fordelt			
		Hjemmel	
Selskap	Note	Kommuneloven	Vertskommune
Avlastningshjemmet for Indre Østfold		§ 27	Eidsberg
Indre Østfold Barnevernvakt	1	§ 27	Eidsberg
PPT-tjenesten i Indre Østfold		§ 27	Eidsberg
Smaalenene Bedriftshelsetjeneste		§ 27	Eidsberg
Mortenstua skole	2	§ 27	Eidsberg
Innkjøpssamarbeidet Indre Østfold		§ 28	Eidsberg
Skatteoppkreveren i Eidsberg og Trøgstad		§ 28	Eidsberg
Overformynderisekretariatet for Indre Østfold	3	§ 28	Eidsberg
Kulturskolen Vest (Askim, Skiptvet, Spydeberg)		§ 27	Askim
Brannsjef Askim og Trøgstad		§ 28	Askim
Pedagogisk-psykologisk tjeneste Hobøl, Skiptvet og Spydeberg		§ 27	Spydeberg
Landbrukskontor Hobøl, Spydeberg, Askim		§ 28	Spydeberg
Brannvesen Hobøl og Spydeberg		§ 28	Spydeberg
Jordmortjenesten Spydeberg og Skiptvet		§ 28	Spydeberg
IKT-samarbeid Marker, Aremar, Rømskog		§ 27	Marker
Barnevern Marker og Rømskog		§ 27	Marker
Landbruks-, miljø- og næringsadministrasjon Marker, Aremark og Rømskog		§ 28	Marker
Brannsjef Aremark og Marker		§ 28	Aremark
Skatteoppkreveren i Hobøl og Spydeberg		§ 28	Hobøl
Interkommunalt utvalgt mot akutt forurensning (IUA)		§ 27	Fredrikstad

En oversikt over interkommunalt samarbeid etter kommunelovens § 27 og 28 som omfatter en eller flere av de 9 kommunene fremgår som nevnt ovenfor av vedlegg 2 til rapporten. Oversikten er basert etablerte samarbeid per 31.12.12. Totalt er det registrert 20 interkommunale samarbeid, hvorav 9 er etablert etter bestemmelsene i kommunelovens § 27 og 11 etter § 28. På samme måte som ved sammenstillingen av tall for de interkommunale selskapene, er det også her brukt brutto driftsutgifter hvor dette er tilgjengelig for å få et bilde av det økonomiske omfanget av samarbeidene i forhold til kommunenes ordinære drift både enkeltvis og samlet. Ved fordeling av utgiftene på den enkelte kommune er det benyttet samme fordelingsnøkkel som for den enkelte kommunes andel av finansieringen av samarbeidet. Siden mange av tiltakene har inntekter i form av momskompensasjon, sykepengerefusjoner, brukerbetalinger og andre salgs- og leieinntekter vil brutto utgifter fordelt på kommunene for et flertall av samarbeidstiltakene ikke samsvare med den enkelte kommunens økonomisk bidrag til finansiering av samarbeidet.

I figur 5.7 er gitt en oversikt over aksjeselskapene to eller flere av kommunene i Indre Østfold deltar i. Disse aksjeselskapene har i liten grad karakter av å være interkommunalt samarbeid. De fleste driver næringsvirksomhet og det er ikke grunn til å tro at noen av dem vil endre selskapsform om f.eks. kommunene i Indre Østfold ble slått sammen til en kommune. For flere av selskapene deltar også kommuner utenfor Indre Østfold i eierskapet. Det gjelder Østfold Energi, Kommunekraft as, Alarm Brann Øst og Kompetanseforum AS. I andre deltar også private eiere; eksempel Østfold Bedriftssenter.

Figur 5.7: Aksjeselskaper som driver næringsvirksomhet.

<p>Tre attføringsbedrifter</p> <ul style="list-style-type: none"> • Deltagelse i aksjeselskaper i større område enn Indre Østfold: <p>Østfold Energi AS (Eierandel Indre Østfold 15,73 pst)</p> <p>Kommunekraft AS (Eierandel Indre Østfold 0,93 pst)</p> <p>Alarmsentral Brann Øst AS (Eierandel Indre Østfold 12,26 pst)</p> <p>Kompetanseforum AS (Eierandel Indre Østfold kommuner 55 pst)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aksjeselskap hvor kommuner og private bedrifter deltar <p>Østfold bedriftssenter AS</p> <p>Aksjeselskaper som kun eies av kommuner og som kunne ha en viss karakter av interkommunalt samarbeid:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Finka sykehjem i Spania -4 kommuner • Kulturhuset i Askim (Askim kommune 91,67 pst) • Opplevelsessenteret Østfoldbadet AS (Askim kommune 74,69 pst, andre Indre Østfold kommuner 4,68 pst) <p>Det er ikke sannsynlig at noen av disse selskaper vil endre status om kommunene i Indre Østfold skulle velge å slå seg sammen til en større kommune. De har m.a.o. lite med spørsmålet om kommunestruktur å gjøre.</p>
--

Andre fora for samarbeid mellom kommunene:

REGIONRÅDET INDRE ØSTFOLD

Sammensatt av ordfører og ett kommunestyremedlem fra hver kommune samt rådmannen fra hver kommune. Regionrådet er en viktig møteplass, et koordinerings- og utviklingsorgan for hele regionen og organ for samarbeid mellom kommunene

RÅDMANNSUTVALGET

Består av rådmennene fra hver av kommunene. Blanding av kollegialt organ og organ for samarbeid mellom kommunene. Månedlige møter. Det finnes også lignende møteplass for andre kommunale lederstillinger, men ikke så fast organisert.

5.8 Kommunenes vurdering av samarbeidet i Indre Østfold

Innledning:

I forbindelse med dette prosjektet ble det høsten 2012 gjennomført intervjuer med sentrale informanter, nærmere bestemt ordfører og rådmenn i kommunene, i regionen. Intervju ble gjennomført i møter med de fleste av rådmenn og ordførere i regionen i løpet av september, oktober og november 2012, noen av informantene ble intervjuet på telefon på nyåret 2013. Metoden som ble benyttet var strukturerte muntlige intervjuer med hver enkelt informant med utgangspunkt i et spørreskjema.

Skjemaet åpnet med å be om en beskrivelse av fakta vedrørende omfanget av interkommunalt samarbeid i Indre Østfold. Dette spørsmålet fungerte først og fremst som en «oppvarming» til det videre intervjuet. Fakta om interkommunalt samarbeid i regionen finnes i stor grad i en felles eierskapsmelding som kommunene samarbeider om å utarbeide. Meldingen beskriver interkommunale selskaper (IKS), samarbeidet i noen aksjeselskaper, vertskommunesamarbeid og § 27 samarbeid. I tillegg samarbeider kommunene gjennom et regionråd, i interregprosjekter og sammen med fylkeskommunen etter initiativ fra denne.

Deretter ble informantene bedt om å vurdere samarbeidet på en skala fra 0 til 10.

Intervjueren noterte ned faktorer som ble trukket fram som positive eller negative i forbindelse med samarbeidet. Vurderingene varierte mellom kommunene men det tegnet seg et mønster der informantene fra Askim og Eidsberg ga karakterer mellom 5 og 6, mens de mindre kommunene gjerne ga bedre karakterer til samarbeidet, varierende fra 5 til 9. Gjennomsnittet for de minste kommunene er mellom 7 og 8. Ingen av informantene var negative til samarbeidet. De mest kritiske karakteriserte samarbeidet som tungvint og tidkrevende og satte spørsmålsteget ved evnen til å ta beslutninger. De fleste framhevet at samarbeidet på mange områder ga økonomiske gevinster i form av lavere kostnader men også faglige gevinster i form av større fagmiljøer eller et faglig samarbeid som i seg selv var verdifullt.

Informantene ble bedt om å gi sin oppfatning av om «demokratisk underskudd» var et problem i det interkommunale samarbeidet og hvor stort dette problemet eventuelt var? Også her var det noen av informantene fra de to største kommunene som var mest kritiske. En av disse informantene hevdet følgende: «Ordførerne strever med å holde grep på samarbeidet, Vanlige kommunestyremedlemmer har ingen oversikt over dette. Et enslig kommunestyremedlem har ingen innflytelse på de 50–60 samarbeidene. Det er styret i selskapet som treffer beslutningene – ikke de folkevalgte.» Representantene fra de mindre kommunene var ofte av den oppfatning at gevinstene som følge av samarbeidet var større enn problemene. Det ble framhevet fra enkelte at de demokratiske utfordringene burde løses ved at sentrale politikere representerte kommunene.

Flere framhevet at utviklingen av et dokument som beskriver den felles eierstrategien ville bidra til bedre styring, mer oversikt og innsyn i samarbeidet. En av informantene hevdet at det var uenighet om hvordan styrene i interkommunale selskaper skulle settes sammen. Flere ga uttrykk for at det var ønskelig å samle flere oppgaver i færre selskap.

Informantene ble spurt om det var spesielle økonomiske utfordringer knyttet til samarbeidet? Utfordringene var knyttet til at enkelte av IKS-ene hadde vært skjermet mot innstramninger i driften når alle kommuner må treffe likelydende vedtak. I slike situasjoner var det nødvendig med eiermøter i forkant av behandling i kommunestyrene. Det ble sagt at dette problemet nå var løst.

Det kom fram i intervjuene at det hadde vært krevende diskusjoner mellom kommunene om fordelingsnøkler for kostnadene. De to største kommunene ønsket at de mindre kommunene skulle ta en større andel enn hva folketallet alene skulle tilsi. Dette var løst ved at de to største fikk gjennomslag for endringer.

En av rådmennene fortalte at det var en utfordring å få folk til å forstå at samarbeid var billigere enn å drive i egenregi. Eiermøter hadde bidratt til at de økonomiske rammene for IKS ble strammet inn.

Til slutt i intervjuet ble informantene intervjuet om sitt syn på alternative framtidige løsninger, herunder hvordan de vurderte kommunesammenslutninger, samkommuneløsning eller en videre utvikling av ulike former for interkommunalt samarbeid. Intervjuene viste at det først og fremst var representantene for de to største kommunene som ønsket kommunesammenslåing. Disse informantene var alene om å peke på samkommune som et alternativ. Representantene for de mindre kommunene avviste samkommune-alternativet og var kritiske til kommunesammenslåing med forskjellige begrunnelser.

En av informantene trakk fram det politiske samarbeidet mellom ordførerne i regionen som omfattende og verdifullt. Mulighetene for påvirkning gjennom å møte stortingskomiteer eller departementer er gode dersom samarbeidet er godt. «Det er større sjanse for at ti ordførere får det selv om de representerer færre mennesker enn ordføreren fra Fredrikstad» og sa at «Det er styrken at man er mange, og det er svøpen at man er mange. Hvis man spriker får man jo ingen ting.»

Alternativet ifølge enkelte av informantene er å samle virksomhetene i færre selskaper. Vertskommunesamarbeidet vil antagelig vokse, enklere å styre. De som kjøper tjenestene vil miste innflytelse

Intervjuet ble avsluttet med et spørsmål om hvordan informantene vurderte utviklingen i Indre Østfold samlet?

Noen resultater: Figur 5.8 nedenfor oppsummerer resultatene av intervjuene:

Tabell 5.8: Resultater fra intervju med informantene

OPPSUMMERING AV INTERVJUER MED INFORMANTENE:
<ul style="list-style-type: none"> • ALLE INTERVJUEDE KOMMUNER HAR GOD OVERSIKT OVER DET INTERKOMMUNALE SAMARBEIDET MELLOM KOMMUNENE • TIDEN SOM BRUKES PÅ SAMARBEIDET OPPFATTES SOM NOE BELASTENDE I DE TO STØRSTE KOMMUNE. MENS DE MINDRE KOMMUNER IKKE SER DET IKKE SOM BELASTENDE. (UNNTATT KOLEGIALE SAMARBEID SOM RÅDMANNSMØTENE SOM ALLE ER SVÆRT FORNØYDE MED) • VURDERING AV SAMARBEIDET PÅ EN SKALA FRA 0 TIL 10 HVOR 10 ER MEGET GODT, MENS 0 ER DÅRLIGST: <ul style="list-style-type: none"> - ASKIM OG EIDSBERG 5-6 - DE MINDRE KOMMUNER 7-9, MED HOVEDVEKT PÅ 8 • MED ETT UNNTAK (UTSETTER BARE EN NØDVENDIG OG ØNSKELIG KOMMUNESAMMENSLUTNING) SER ALLE POSITIVT PÅ SAMARBEIDET OG ER INNSTILT PÅ Å UTVIKLE DET. DETTE KOMMER TIL UTTRYKK VED AT DET OPPRETTES TO NYE IKS-ER I 2013: SAMARBEID OM HELSETJENESTER OG LEGEVAKT OG ARBEID OM NÆRINGSUTVIKLING • ASKIM/EIDSBERG OG DE MINDRE HAR NOE ULIKT SYN PÅ OM DET ER ET PROBLEM AT ALLE SKAL HA LIK INNFLYTELSE – DEN SOM VIL MINST BESTEMMER TEMPOET • FINANSIERING – SKAL DET BETALES BARE I FORHOLD TIL INNBYGGERTALL ELLER SKAL DET OGSÅ VÆRE ET BASIS TILSKUDD PER KOMMUNE • DEMOKRATISK UNDERSKUDD? <ul style="list-style-type: none"> • ASKIM OG EIDSBERG OPPFATTER DETTE SOM ET LITE PROBLEM • DE ØVRIGE OPPFATTER IKKE DETTE SOM NOE PROBLEM • ASKIM/EIDSBERG OG DE MINDRE HAR ULIKT SYN <ul style="list-style-type: none"> • STYRESAMMENSETNING? • IKS-ENE LEVER SITT EGET LIV – HAR SLUPPET ØKONOMISKE BUDSJETTILPASNINGER SOM KOMMENENE MÅTTE GJØRE <p>ALLE PÅPEKER AT UTFORDRINGENE NÅ ER I FERD MED Å BLI LØST/FORBEDRET ETTER ET FELLES SAMARBEID OM EIERSTYRING (EIERSKAPSMELDING)</p>

6. Framtidige løsninger kommunestruktur og interkommunalt samarbeid Indre Østfold

Utgangspunktet for denne rapporten er en diskusjon blant kommunene i Indre Østfold i 2011–2012 om utfordringer knyttet til omfang og innhold i samarbeidet mellom kommunene. De to største kommunene i regionen, Askim og Eidsberg, varslet de øvrige kommunene om at de hadde som intensjon å utrede etablering av en samkommune og søkte om en bevilgning fra Fylkesmannen i Østfold til dette prosjektet. De øvrige kommunene søkte om midler til et prosjekt som i følge søknaden:

«..skal gi en status på dagens situasjon og evaluering av eksisterende samarbeidsområder, herunder klargjøre hva som fungerer godt og hvilke utfordringer vi har. Prosjektet skal gi et grunnlag for en bredere gjennomgang av regionale samarbeidsformer mellom kommunene i Indre Østfold. Vi har i dag ulike ståsted, behov og forutsetninger for samarbeid. Prosjektet skal se på hvordan vi i et samfunnsplanleggingsperspektiv i framtida best kan bevare og videreutvikle Indre Østfold med de to byene, sterke kommunesentra og mange lokalsentra og grendesamfunn i en god symbiose der vi over tid til sammen er blant landets mest attraktive region.»

Etablering av samkommune mellom Askim og Eidsberg har ikke blitt noe av. De utfordringene i det interkommunale samarbeidet mellom kommunene som var utgangspunktet for diskusjonene mellom kommunene har til en viss grad funnet løsninger gjennom blant annet felles eierskapsmelding for kommunene. Denne rapporten dokumenterer at samarbeidet i Indre Østfold har et omfang som ikke er uvanlig blant norske kommuner. Det finnes 11 interkommunale selskaper (IKS) og om lag 20 vertskommunesamarbeid etter kommunelovens paragrafer 27 og 28, med smått og stort. Rapporten beregner dessuten det økonomiske omfanget av interkommunalt samarbeid til å tilsvare mellom 7 og 8 % av kommunenes brutto utgifter. Samarbeidet er vellykket og godt og bidrar til å løse en del smale og svært spesialiserte tjenester, og dessuten oppgaver der det gjerne er stordriftsfordeler som innenfor renovasjon, VA og datadrift. Dette er vanlig i kommunene i Norge.

Kommunene har god oversikt over samarbeidet og det er et klart flertall av informantene i denne rapporten som avviser at samarbeidet innebærer et «demokratisk underskudd». Diskusjonen om omfanget av – og eventuelle demokratiske utfordringer ved – interkommunalt samarbeid har fått stor oppmerksomhet under arbeidet med denne rapporten. Det har sammenheng med at den nye regjeringen som tiltrådte høsten 2013 har varslet en omfattende reform av kommunestrukturen,

blant annet på grunn av en oppfatning av at det interkommunale samarbeidet mellom norske kommuner representerer et problem. Stortinget har i vår vedtatt at alle kommuner skal utrede kommunesammenslåing før neste stortingsvalg. Utredningsarbeidet som ble satt i gang i Indre Østfold i 2012 har derfor fått uventet stor oppmerksomhet og framstår i ettertid som svært sentralt. Utredningsarbeidet har tatt opp sentrale problemstillinger som er relevante i debatten om kommunestrukturen.

Denne rapporten beskriver altså ikke bare omfang og innretning av interkommunalt samarbeid. Ved bruk av data fra «Innbyggerundersøkelsen» til DIFI dokumenterer rapporten også hvordan innbyggerne i Indre Østfold vurderer de tjenestene kommunene yter og dessuten visse sider ved lokaldemokratiet. Innbyggerundersøkelsen blir sjelden brukt når ulike fagmiljøer utreder kommunesammenslåing. Det er overraskende ettersom den inneholder et svært omfattende datamateriale som er meget relevant i debatten om kommunestrukturen. Denne rapporten presenterer nye analyser av de ferskeste resultatene fra «Innbyggerundersøkelsen 2013». I tillegg til nasjonale resultater har vi også utarbeidet egne analyser på grunnlag av de dataene som er tilgjengelige fra Østfold. Analysene viser at de mindre kommunene oppnår de beste resultatene. Det er en sannsynlig sammenheng mellom innbyggernes innflytelse i lokaldemokratiet og tilfredsheten med tjenestene. Det hører med til dette bildet at de tjenestene som små kommuner lykkes best med også er de i økonomisk forstand mest omfattende tjenestene kommunene har ansvar for. Disse tjenestene svarer for om lag 80 % av kommunenes utgifter. Indre Østfold har gjennomgående mindre kommuner enn resten av fylket og innbyggerne er her mer tilfreds med sine kommuner.

Regjeringen skriver i sin politiske plattform: «Kommunene danner rammen for innbyggernes mulighet for å øve 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.» Analysen av resultatene fra innbyggerundersøkelsen tyder på at kommunene i Indre Østfold lykkes godt med de grunnleggende velferdstjenestene og med sitt lokaldemokrati.

Norske kommuner er meget store organisasjoner som driver avansert tjenesteyting på nesten alle livets områder. Rapporten viser hvordan innbyggerne, gjennom inntektssystemet, er utgangspunktet for kommunenes økonomiske utvikling, og vekst eller nedgang i folketall er av avgjørende betydning for fremtiden. Indre Østfold framstår som en region i sterk og vedvarende vekst, sterkere enn resten av fylket.

Befolkningen og lokalpolitikere står nå overfor viktige valg. Kommunesammenslåing eller fortsatt interkommunalt samarbeid er de to hovedalternativene. Denne rapporten gir etter vår vurdering et bidrag til å gjennomføre dette valget.

Referanser

- Flyttemotivundersøkelsen 1972.* (1974). Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- 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: Fafo.
- 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.
- Brandtzæg, B. A. (2009). *Frivillige kommunesammenslutninger 2005–2008: erfaringer fra Bodø, Aure, Vindafford 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.
- 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.

- 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 regionaldepartementet. (2013). *Ta heile Noreg i bruk: distrikts- og regionalpolitikken. (Meld.St. 13 (2012–2013))* Lokalisert på <http://www.regjeringen.no/pages/38245831/PDFS/STM201220130013000DDDPDFS.pdf>.
- 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.
- Langørgen, 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.
- Olsen, A. L. (2010). Kommunalreformens konsekvenser: Kommunalpolitikernes rolle, borgerens 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* (Dif-rapport 2010.1). Oslo: Difi.
- 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. & Storm, H. N. (2011). *Næringsutvikling, innovasjon og attraktivitet Østfold* (TF-notat 25:2011). Bø: Telemarksforskning.
- 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

Vedlegg

Vedlegg 1 gir en oversikt over interkommunale selskaper hvor en eller flere av de 9 kommunene er medeiere. Oversikten er basert på registrerte selskaper per 31.12.12. I løpet av 2013 ble det etablert ytterligere to interkommunale selskaper; Indre Østfold Utvikling IKS og Mortenstua skole IKS. Mortenstua skole var frem til 01.08.13 et vertskommunesamarbeid etter kommunelovens § 27.

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. Tre av selskapene fører regnskap etter regnskapsloven, de øvrige etter kommunale regnskapsregler, jf. note. Regnskap etter regnskapsloven kontra kommunelovens regnskapsbestemmelser er ikke direkte sammenlignbare. Det skyldes blant annet at regnskapene anvender ulike periodiseringprinsipper. Dessuten har avskrivninger resultateffekt etter regnskapsloven, men ikke etter kommuneloven, hvor i stedet avdrag har resultatvirkning. For å gjøre tallene for de ulike selskapene mer egnet for sammenstilling er det benyttet brutto driftskostnader eksklusiv avskrivninger for de tre selskapene som fører regnskap etter regnskapsloven.

Det er ikke gjort fradrag for inntekter i tallene da hensikten har vært å fremskaffe brutto utgiftstall og sammenholde de med brutto utgifter i kommunene for å få et bilde av hvilket omfang virksomheten i selskapene har i forhold til kommunenes ordinære drift både enkeltvis og samlet.

Det finnes flere modeller for finansiering av et interkommunalt selskap, jf. Interkommunal eierskapsmelding for Indre Østfold av juni 2013 som beskriver fire ulike modeller. Hvilken modell som skal anvendes fremgår av selskapsavtalen for IKS'et. 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 vedlegg 2 er det benyttet samme prinsipp. Det vil si at eierandel og ikke den enkelte kommunes faktiske andel av finansieringen ligger til grunn for fordelingen.

Interkommunale selskaper Inne Østfold - eierfordeling og driftsutgifter																			
Selskap	Note	Eierandel	Andel DU	Aermark	Asklim	Edsberg	Hobøl	Marker	Rønning	Skjerve	Spydeberg	Tjøstad							
		Eierandel	Andel DU	Eierandel	Andel DU	Eierandel	Andel DU	Eierandel	Andel DU	Eierandel	Andel DU	Eierandel	Andel DU						
Driftsassistanse Østfold	1	2,05%	-139.724	6,45%	-443.951	5,94%	-388.316	3,73%	-256.734	3,17%	-218.190	1,43%	-98.426	3,72%	-221.631	3,88%	-267.059	3,94%	-264.306
Østfold Interkommunale arkivselskap	2	0,30%	-5.067	3,16%	-54.151	2,33%	-39.784	1,02%	-17.477	0,74%	-12.633	0,14%	-2.453	0,76%	-12.935	1,17%	-19.102	1,09%	-18.660
Inne Østfold Kontrollutvalgssekretariat	2	4,30%	-34.399	19,00%	-151.997	14,50%	-115.997	7,80%	-62.399	7,10%	-56.799	3,30%	-26.399	7,00%	-55.999	8,30%	-66.399	8,80%	-70.399
Inne Østfold Kommune revisjon	2	4,30%	-312.944	19,00%	-1.382.778	14,50%	-1.055.278	7,80%	-507.667	7,10%	-516.722	3,30%	-240.167	7,00%	-509.445	8,30%	-604.056	8,80%	-640.445
Inne Østfold Legevakst	2			31,16%	-6.215.643	22,69%	-4.524.855	9,94%	-1.982.990	7,28%	-1.451.440			7,42%	-1.480.760	10,83%	-2.160.705	10,68%	-2.129.391
Inne Østfold Data	2			33,50%	-14.802.450	24,30%	-10.737.300	10,80%	-4.772.133					8,00%	-3.594.913	11,50%	-5.081.438	11,90%	-5.298.194
Alojssamarbeidet Hobøl, Spydeberg, Asklim	1			80,00%	-6.432.050			13,00%	-1.032.304							6,00%	-476.448		
Inne Østfold Renovasjon	1			30,90%	-18.976.446	23,40%	-14.370.512	9,60%	-5.885.995	7,40%	-4.544.521			6,80%	-4.176.046	10,60%	-6.519.719	11,30%	-6.939.606
Inne Østfold Krossenter	2			26,35%	-1.665.600	19,07%	-1.205.426	8,48%	-536.026	6,52%	-412.133	1,24%	-78.381	6,32%	-399.491	9,02%	-570.160	9,31%	-588.491
Sum driftsutgifter IKS			-492.135		-50.125.064		-32.480.469		-15.123.325		-7.212.489		-445.826		-10.391.221		-15.755.165		-15.919.461
Sum driftsutgifter kommunen			-117.822.000		-878.727.000		-662.425.000		-300.689.000		-231.513.000		-61.362.000		-249.394.000		-356.142.000		-320.332.000
DU IKS i prosent av kommunens DU			0,42%		5,70%	4,90%	5,03%	3,12%	0,73%	4,17%	4,40%	4,97%							
(1) Alikegger regnskap etter regnskapsloven																			
(2) Alikegger regnskap etter kommuneloven																			

Vedlegg 2 En oversikt over interkommunalt samarbeid etter kommunelovens § 27 og 28 som omfatter en eller flere av de 9 kommunene fremgår av dette vedlegget til rapporten. Oversikten er basert på etablerte samarbeid per 31.12.12. Totalt er det registrert 20 interkommunale samarbeid, hvorav 9 er etablert etter bestemmelsene i kommunelovens § 27 og 11 etter § 28. På samme måte som ved sammenstillingen av tall for de interkommunale selskapene, er det også her brukt brutto driftsutgifter hvor dette er tilgjengelig for å få et bilde av det økonomiske omfanget av samarbeidene i forhold til kommunenes ordinære drift både enkeltvis og samlet. Ved fordeling av utgiftene på den enkelte kommune er det benyttet samme fordelingsnøkkel som for den enkelte kommunes andel av finansieringen av samarbeidet. Siden mange av tiltakene har inntekter i form av momskompensasjon, sykepengerefusjoner, brukerbetaling og andre salgs- og leieinntekter vil brutto utgifter fordelt på kommunene for et flertall av samarbeidstiltakene ikke samsvare med den enkelte kommunens økonomisk bidrag til finansiering av samarbeidet.

Interkommunalt samarbeid etter kommunelovens § 27 og 28 - Indre Østfold		Hjemmel		Arenmark		Askim		Eidsberg		Hobøl		Marker		Rømskog		Skipsvet		Spydeberg		Trøgstad		
Selskap	Note	Kommune	Andel	Andel DU	Andel	Andel DU	Andel	Andel DU	Andel	Andel DU	Andel	Andel DU	Andel	Andel DU	Andel	Andel DU	Andel	Andel DU	Andel	Andel DU	Andel	Andel DU
Avlæsningsfjernet for indre Østfold		§ 27	Eidsberg		2047,74	30,94%	2047,74	22,62%	1472,78	10,86%	655,131	7,25%	471,878		482,534	11,06%	720,117		893,675	10,85%	893,675	
Indre Østfold Barnevern		§ 27	Eidsberg	2,40%	273,06	25,71%	292,033	38,85%	214,088	8,44%	94,754	6,02%	68,312	1,17%	13,279	9,14%	70,576	9,14%	103,811	8,89%	100,971	
PPPTjenesten i indre Østfold		§ 27	Eidsberg				41,24%	2,597,364				12,01%	756,410							18,37%	1,156,973	
Småalene bedriftshelsetjeneste		§ 27	Eidsberg		1,557,774	58,00%	1,557,774	42,00%	1,128,044													
Montenstua skole		§ 27	Eidsberg		5,493,616	28,92%	5,493,616	21,22%	4,030,931													
Innkjøpsarbeidet indre Østfold		§ 28	Eidsberg		294,635	24,26%	294,635	38,93%	229,903	10,78%	130,922	6,72%	1,276,525	1,31%	248,846	6,94%	1,318,316	10,19%	1,955,683	10,00%	1,899,591	
Overformyndersekretariatet for indre Østfold		§ 28	Eidsberg					68,00%	1,998,807													
Skatteoppreveren i Eidsberg og Trøgstad		§ 28	Eidsberg		84,110	26,10%	573,492	21,87%	487,639	10,95%	240,593	6,84%	150,292	2,48%	54,463	7,59%	166,764	10,27%	225,551	10,07%	221,354	
Kulturskolen Vest (Askim, Skipsvet, Spydeberg)		§ 27	Askim																			
Bramsøf Askim og Trøgstad		§ 28	Askim		520,252	80,04%	520,252															
Pedagogisk psykologisk tjeneste Hobøl, Skipsvet og Spydeberg		§ 27	Spydeberg							35,26%	1,528,859											
Landbrukskontor Hobøl, Spydeberg, Askim		§ 28	Spydeberg		1,161,393	33,33%	1,161,393															
Bramnesen Hobøl og Spydeberg		§ 28	Spydeberg							50,00%	3,105,500											
Jordmorfjenesten Spydeberg og Skipsvet		§ 28	Spydeberg																			
IKT-samarbeid Marker, Areamar, Rømskog		§ 27	Marker		1,192,553	30,00%	1,192,553															
Barnevern Marker og Rømskog		§ 27	Marker																			
Landbruks-, miljø- og næringsadministrasjon Marker, Arenmark og Rømskog		§ 28	Marker		2,148,837	35,00%	2,148,837															
Bramsøf Arenmark og Marker		§ 28	Arenmark		315,000	67,00%	315,000															
Skatteoppreveren i Hobøl og Spydeberg		§ 28	Hobøl							48,00%	1,000,440											
Interkommunalt utbygd mot akutt forurensning (IUA)		§ 27	Fredrikstad		7,098	0,51%	7,098	3,97%	55,112	1,76%	24,496	1,26%	17,548	0,25%	3,432	1,30%	18,111	1,92%	26,675	1,97%	26,082	
Sum driftsutgifter vertskommunesamarbeid					3,775,918		11,983,218		12,207,617		7,942,088		16,748,728		2,117,318		4,004,106		9,783,351		5,394,619	
Sum driftsutgifter kommunen					-117,832,000		-878,727,000		-662,425,000		-300,689,000		-231,513,000		-61,362,000		-249,384,000		-356,142,000		-320,352,000	
DU i prosent av kommunens DU					-3,20%		-1,36%	-1,84%		-2,64%		-7,23%		-3,47%		-1,61%		-2,75%		-1,66%		

(1) Ujiftbare bofigures i den enkelte kommunes regnskap med senere overføring mellom kommunen. Tallene er derfor netto utgifter.
 (2) Montensua skole er omfattet til IKS fra 01.08.13
 (3) Ansvar for overflytninger ble overtatt av sstater fra 01.07.13.